Innhold:

Høstkonferansen 1979

Beslutningskriser i den moderne økonomi

God Jul

SOSIALØKONOMEN

NR. 10 – DESEMBER 1979 – ÅRGANG 33

NSF 1908

SOSIALØKONOMEN

Nr. 10. 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. Enkeltnummer kr. 11,—

INNHOLD

HØSTKONFERANSEN 1979

LEIF ASBJØRN NYGAARD:
Åpning av konferansen 3

GUDMUND HERNES:
Marked og hierarki – entreprenør og byråkrat 4

LEIF JOHANSEN:
Alternative styringsmetoder i en moderne økonomi – og mulige beslutningskriser 9

ROLF SKOG:
Löntagarfonder – orientering om den svenska löntagarfondsdebatten 17

GUTTORM HANSEN:
All makt i denne sal? 22

PER SCHREINER:
Departementene – makt eller avmakt? 26

EGIL BAKKE:
Industriens utvikling. Hvilke krav må stilles til økonomisk politikk 30

HERMOD SKÅNLAND:
Strategien for 1980-årenes politikk 36

JANNIK LINDBÆK:
Bedriftens muligheter for styring 43

GOD JUL
AGNAR SANDMO:
Pareto som julenisse 47

ANNONSEPRISER (EKSKL. MOMS):

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

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

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

Norske Sosialøkonomers forening innbyr til kurs om

«Valutapolitiske problemer»

Kurset holdes på Morgedal Turisthotell, Morgedal i tiden 23.–25. januar 1980. (Avreise fra Oslo 22. januar)

Onsdag 23. jan.

09.00–11.00 Finansminister Ulf Sand (Finansdepartementet):

Avveining mellom inntektspolitiske, finanspolitiske, penge- og kredittpolitiske samt valutapolitiske virkemidler for å forbedre norsk økonomis konkurranseevne overfor utlandet på kort, mellomlang og lang sikt.

11.00–12.30 Direktør Hermod Skånland (Norges Bank):

En vurdering av norsk økonomis tilpasning til de rådende internasjonale forhold.
Valutapolitikkens rolle i tiden fremover. Har kurvtilknytning for den norske krone begrenset valutapolitikkens rolle? Beslutningsmekanismen ved kursendringer under kurv-system.

15.30–17.30 Direktør Kari Nars (Finlands Bank):

Næringslivets tilpasning til valutaproblemene. En drøfting av problemene basert på finske erfaringer registrert i en nylig foretatt undersøkelse.

Torsdag 24. jan.

09.00–11.00 Professor Bo Sødersten (Universitetet i Lund):

Hva sier økonomiske teorier i dag om faste kontra flytende valutakurser?
En teoretisk belysning av norsk valutapolitikk med særlig vekt på den norske krones tilknytning til en kurv av samhandelsvalutaer.

11.00–12.30 Direktør Arne Lie (Norges Bank):

Er det behov for en valutaregulering/kontroll etter norsk mønster? Perspektivene fremover.

15.30–18.30 Paneldebatt over temaet:

Oslo som finansielt sentrum.

- Norske bankers arbeid på de internasjonale finansmarkeder.
- Hvilke rammebetingelser må tilrettelegges for å stimulere fremveksten av mer effektive penge- og finansmarkeder i Norge?
- 7 Norsk næringslivs bruk av banktjenester, nasjonalt og internasjonalt.

Deltakere banksjef Tore Frogh, Den norske Creditbank, direktør Kjell Normann, Norsk Hydro, direktør Arne Lie, Norges Bank. Debattleder, kontorsjef Per Steina, Norges Bank.

Fredag 25. jan.

09.00–11.00 Direktør Kjell Andersen, (OECD):

Bedre koordinering av nasjonal økonomisk politikk. Muligheter – begrensninger – virkninger i lys av den internasjonale økonomiske situasjon.

Påmelding innen 10. januar til Norske Sosialøkonomers Forening, Storgt. 26, Oslo 1 – tlf. (02) 20 22 64.
Kursavgift kr. 1 900,– for ikke-medlemmer, kr. 1 600,– for medlemmer. Avgiften er eksklusive reise og opphold. Oppholdsutgifter er kr. 270,– pr. døgn. Avgiften kan innbetales over bankgirokonto 6001.05.13408, postgirokonto 5 16 78 87, eller pr. sjekk.

Åpning av konferansen

VED FORMANNEN I NSF,
EKSPEDISJONSSJEF LEIF ASBJØRN NYGAARD

Norske Sosialøkonomers forening har som en av sine tradisjoner å holde høstkonferanser. Gjennom atskillige år har vi hver høst holdt en slik konferanse over et emne i tilknytning til vårt fag. Årets konferanse faller inn i denne lange rekken av arrangementer, og vi håper at den skal bli like vellykket som de foregående.

Konferanser som denne har flere formål. Ett av dem er at vi skal bringe folk sammen, i hyggelige omgivelser og over et interessant tema. Dette ser vi på som et verdifullt formål i seg selv.

Men våre sammenkomster har også mer faglige begrunnelser. Det framgår også av det emnet vi har valgt for årets høstkonferanse. Under temaet «Beslutningskriser i den moderne økonomi» kan utvilsomt meget sies. Ut fra det programmet vi har, og med de deltakere vi har fått samlet, har vi stor tiltro til at bidragene ikke bare skal bli ord, men også formidling av tanker.

I en litt større sammenheng vil jeg si at en konferanse som denne har sitt faglige formål på tre plan.

For det første vil konferansen gi en bedre innsikt i hva som skjer omkring oss. Dette er den intellektuelle dimensjonen, og det er en tradisjon fra vår tid ved universitetet som vi skal bære med oss.

For det andre tror jeg at vi bidrar til å utforme løsninger av konkrete dagsproblemer, ved at søkelyset blir rettet mot disse. Dette er en handlingsdimensjon, og det er trolig den betraktningsmåten som vi er mest fortrolige med fra vårt daglige arbeid.

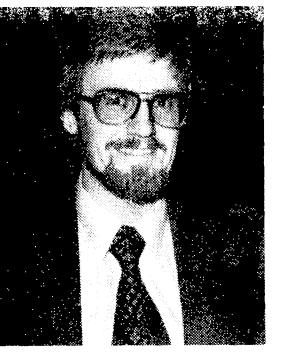
For det tredje kan våre diskusjoner bidra til utformingen av samfunnet på lengre sikt, ved at vi setter problemer under prinsipiell debatt. Her har vi et planleggingsperspektiv, som ikke er det minst viktige i en litt større sammenheng.

Det er min oppfatning at vårt fag, sosialøkonomi, har noe å bidra med i alle disse tre dimensjonene. Men samtidig trenger vi også bidrag fra andre profesjoner, både for inspirasjon til vår egen fagdebatt og som bidrag til diskusjonen om disse spørsmål i det norske samfunn. Derfor er ikke deltagerne her noen lukket fagkrets av sosialøkonomer.

På vegne av styret i Norske Sosialøkonomers Forening vil jeg ønske dere alle velkommen til årets høstkonferanse. Jeg håper at dere alle vil finne den utbytterik.

Herved vil jeg erklære konferansen for åpnet, og jeg gir ordet til konferansedirigenten, sjefredaktør Helge Seip.

Marked og hierarki – entreprenør og byråkrat



AV
PROFESSOR GUDMUND HERNES
UNIVERSITETET I BERGEN

Planleggingens betydning har økt både utenfor og innenfor bedriftene. Markedet alene er i stadig mindre grad blitt overlatt samordningen av økonomiske beslutninger. Foretakene selv er i stadig større grad blitt byråkratiske enheter med hierarkisk organisasjon. Slik byråkratisering i det private næringsliv kan gi mer effektive transaksjoner.

Like gjerne som en kan observere motstand mot offentlige reguleringer fra de næringsdrivendes side, kan en si at de har en etterspørsel etter offentlige inngrep.

Red.

Om man sammenlikner statistikken fra World Wild-life Fund med Who's Who in Science, vil man finne at det nå er fler biologer enn løver i verden.

Om man sammenlikner statskalenderen med bedriftstellingen, vil man finne at det i Norge er fler byråkrater enn entreprenører.

Ser man på arbeidsoppgavene for medlemmene av Norske Sosialøkonomers Forening, finner man at de fleste er offentlige tjenestemenn og at få er næringsdrivende. Med tiltakende konsentrasjon i næringslivet, later det til at entreprenører, som løver, er i ferd med å bli en sjelden rase – iallfall hvis man ser på de hvite markeder eller jaktmarker.

Ser man på økonomenes lærebøker, omfatter det meste entreprenører eller foretak på den ene side, og produsenter på den annen. Den elementære offentlige økonomikk ser i hovedtrekk på staten som én stat – ikke som et sett mer eller mindre tett koplete etater, som kan forfølge sine etatsmål i kryssende retninger.

Ser man på foretakene selv, vil man oppdage at de ikke bare er økonomiske aktører på et marked, men også er politiske aktører. De private initiativ de tar i den politisk-administrative sektor kan gi vel så stor avkastning som andre tiltak de måtte treffe, hva enten initiativene gjelder støtte til teko-industri, el-avgift for aliminiumsindustri, nydyrkingstilskott eller loddekvoter. Næringsdrift er politikk, og stikkordet er forhandlingsøkonomi.

Gudmund Hernes har sin Ph.D. fra Johns Hopkins University i 1971. Ble utnevnt til professor i sosiologi samme år og leder nå NAVF's Senter for Samfunnsvitenskapelig Forskerutdanning ved Universitetet i Bergen.

Men dette betyr, i en sum, at den vanlige økonomiske teori som doseres er mindre adekvat for den økonomiske aktivitet som praktiseres. Gitt at økonomene stort sett fungerer innen offentlige hierarkier, betyr det også at de har liten teoretisk kunnskap om sin egen gjerning. De teorier økonomene lærer, er mindre relevante for de oppgaver de får.

Derfor er det ikke merkelig at vi nå står i følgende situasjon: En økonomisk kandidat er en person som har fem teorier og ingen problemer. En finansminister er en person som har fem problemer og ingen teorier.

Etter slik å ha slått an hovedtemaet for denne innledningen, la meg så vende meg til forholdet mellom markeder og hierarkier.

Det er sagt at hvis et tusenbein *visste* hvordan det skulle gå, *ville det aldri komme av flekken.* Flere ganger hvert sekund måtte det treffe tusen beslutninger om hvordan det skulle trå for ikke å tråkke seg selv på tærne. Derfor fungerer heller ikke et tusenbein på denne måten. Det velger bare hvor det skal sette det første par bein, og med de øvrige par tråkker det i sine egne spor. Med andre ord: Nihundreognittiåtte bein fungerer som et *selvregulerende system,* uten sentrale beslutninger. Det reduserer informasjonskostnader og beslutningskostnader. Og derfor kan vi se på et tusenbein som en analog til et frikonkurransemarked: Det er et selvregulerende system der samordningen av mange desentraliserte beslutninger skjer automatisk, uten sentrale vedtak.

En parade ligner på mange måter på et tusenbein. Det tar seg frem i terrenget på liknende vis. Men til forskjell fra tusenbeinet, foreligger det en sentral be-

slutningsenhet, som gir de ordrer hver deltaker adlyder. De treffer ikke beslutninger selv, de handler likt på kommando. Styringen er *hierarkisk*. Så selv om et tusenbein og en parade i visse henseender har *felles fremtredelsesform, så skjer samordningen etter helt forskjellige prinsipper*. Mens tusenbeinet er en analog til markedet, så er paraden analogen til den byråkratiske modell for planlegging.

Til disse to prinsippene for samfunnsstyring – frikonkurranse eller sentralplanlegging – svarer det også forskjeller i samfunnsfilosofi. I mellomkrigstiden hadde man en stor debatt om planlegging var veien til trelldom eller til rask og balansert økonomisk vekst. Friedrich von Hayek mente at statlig byråkratisk planlegging ikke ville la seg forene med personlig frihet og parlamentarisk demokrati. Oskar Lange gjorde gjeldende at økt planlegging kunne gi raskere velstandsøkning og færre skadevirkninger. Libaralistiske og konservativt orienterte samfunnsteoretikere har hevdet at samfunnet virker, selv om vi ikke forstår hvordan. Enhver forståelse av samfunnet blir en delinnsikt, slik at bevisste inngrep bidrar til å forstyrre den likevekt som finnes. Som en samlebetegnelse kan en karakterisere slike filosofier som *«abstinensteorier»:* Økonomien samordnes best av en usynlig hånd, samfunnet forøvrig virker bedre hvis det får virke uforstyrret. Motsatsen til dette kan en karakterisere som *«intervensjonsteorier»*. Her tar en gjerne som utgangspunkt at det bestående samfunn virker dårlig. Dette kan enten gi grunnlag for globale forandringer, som ved revolusjon. Eller det kan gi grunnlag for marginale intervensjoner der forbedrete løsninger etterhvert kan velges ut. Et hovedpoeng er at en intervenerer for å *lære*. Og en har langt større tillit til den bevisste styring av en synlig hånd, enn til den automatiske koordinering av en usynlig.

Uansett hvilken grunnholdning en måtte ha til disse spørsmål, er det en kjensgjerning at *planleggingens betydning har økt* både utenfor og innenfor bedriftene. *Markedet alene er i stadig mindre grad blitt overlatt samordningen av økonomiske beslutninger.* Og foretakene selv er i stadig større grad blitt byråkratiske enheter med hierarkisk organisasjon. Det planlegges alt mer *for* bedriftene og *ved* bedriftene. Byråkratiseringen har tiltatt både innenfor og utenfor foretakene.

La meg først si et par ord om bedriftenes forhold til den offentlige forvaltning og de politiske organer. Sammenfatter jeg noen av funnene fra Maktutredningen om dette, kan det gjøre slik:

Kontakten med myndigheter har økt i omfang og betydning, og forventes fra bedriftenes side å øke ytterligere i årene som kommer. Kontaktflaten er bredest ikke mot de statlige, men mot de kommunale organer. For dem som er glade i slagord, kan en si at det mindre er tale om et «statsmonopolkapitalistisk system» og mer et «kommunalmonopolkapitalistisk system». Kontaktene rettes mer mot de administrative organer enn mot de politiske. Dette kan en ta som et uttrykk for de korporative trekk som har gjort seg stadig mer gjeldende i vårt politiske system de siste årtiene. Et annet uttrykk for det samme er forøvrig at næringslivets menn i mindre utstrekning enn før selv deltar i partipolitikk, eller lar seg velge som representanter. Minst er kontakten med Stortinget.

I standard økonomisk teori er det vanlig å legge hovedvekten på konkurransen *mellom* bedriftene. Men en konsekvens av de siste års utvikling med økende offentlig engasjement i økonomien er større konkurranse *om* bedriftene, noe 60% av ordførere og kommunale administrasjonssjefer gir uttrykk for. Dette kunne en kalle *markedsinvertering,* siden når det gjelder lokalisering ofte er politiske enheter som konkurrerer og økonomiske organisasjoner som kan velge.

Hva skyldes voksteren i offentlig regulering og styring? Tre standardssvar kan gis. For det første det økende innslag av *markroøkonomisk styring* for å motvirke konjunkturene, sikre vekst og mer lik fordeling geografisk og sosialt.

For det andre *markedssvikt* – politikken må tre til der markedet ikke tilveiebringer fellesgoder.

For det tredje *borgerbeskyttelse,* enten det er tale om syketrygd, folkepensjon, arbeidsmiljø eller forbrukervern.

Mens makroøkonomisk styring stort sett ønskes velkommen av næringslivet fordi det øker stabiliteten og letter bedriftenes egen planlegging, ser en ofte motstand når det gjelder borgerbeskyttelse, fordi det innebærer betydelige kostnader.

Og likevel: like gjerne som en kan snakke om en motstand mot offentlige reguleringer fra de næringsdrivendes side, kan en si at de har en *etterspørsel etter offentlige inngrep.*

Den retter seg for det første etter *markedskonstituerende* regler. En stat må til for å sikre eiendom, konkurslovgivning for å garantere kreditter, regler om pengeplasseringer for at folk skal ha tillit til forsikringsselskaper, osv. Disse reglene reduserer *transaksjonskostnadene*. Og blant slike regler som reduserer trasaksjonskostnader, må en også ta med *standardiseringsbestemmelser*. Før en innførte desimalsystemet måtte en gjennomgå problematiske omregninger – som da det gikk to tønner i et oksehoved, eller ni kanner i et anker. Poenget med standardiseringsbestemmelser er å redusere usikre vilkår, ujevn kvalitet, mistilpasning mellom forskjellige elementer, usikkerhet mht reservedeler eller erstatninger, osv. Næringslivet representerer den sterkeste etterspørsel etter slike offentlige bestemmelser, fordi de reduserer transaksjonskostandene: De materialer en får blir av jevnere kvalitet, leveransene kanskje snarere, en kan ha mindre lagerbeholdninger, og enklere kontrollrutiner. Skal transaksjonene bli mer friksjonsfrie, må det offentlige tre til.

For det andre øker etterspørselen etter offentlige reguleringer under *kriser,* hva enten det som etterspørres er proteksjonistiske tiltak, Garantiinstitutter,

likviditetslån eller særpriser for elektrisk strøm. De som rammes på markedet, søker tilflukt i politikken. Og det er lettere å etablere, enn å avskaffe en regulering.

For det tredje fører den *tiltakende avhengighet mellom bedriftene* av og til til interessekonflikter, som ikke kan løses på markedet eller prismekanismen. Andre konfliktløsningsmekanismer må til, f.eks. når landbruk står mot industri i jordvernsaker. oil i Bamble. *Avhengigheten mellom ulike næringer,* fører til det samme krav om offentlig konfliktløsning, f.eks. når landbruk står mot industri i jordvernsaker. Andre tildriv bak etterspørselen etter offentlige reguleringer kunne nevnes, f.eks. mulighetene for *allianser* mellom lokale bedrifter og kommuner overfor sentralmyndighetene, benyttelse av statsråder i internasjonal markedsføring, eller av industridepartementet til via konsesjonsbestemmelsene til å sikre norske bedrifter avsetning, osv.

I nyere politisk-økonomisk teori legger en ofte vekt på at *produsentene* av offentlige tjenester, byråkratene, står bak økningen i det offentliges aktivitetsområde, fordi vekst i forvaltningen innebærer lysere karriereutsikter.

Her har jeg lagt vekt på *etterspørrerne,* altså entreprenørene, De opplever ingen inkonsistenser ved på den ene side å være for utellinger for sine særinteresser, og på den annen side å være mot den offentlige utgiftsøkning som samfunnsborgere. Man hører få protester fra dem som mottar subsidier. Og når vi får Myrvoldutvalgets innstilling, vil vi nok få se at det er embetsmennene eller byråkratene som forsvarer markedet, mens de entreprenørene eller bedriftslederne i den kraftkrevende industri vil unndra seg markedet, mens entreprenørene eller bedriftslenæringsdrivende ber Augustins bønn: «Herre, gi meg kyskhet og avholdenhet – bare ikke ennå!»

Men de reguleringer som fremkommer for å avbøte ulike markedsimperfeksjoner, kan selv være imperfekte. Det er alltid en fristelse til *overregulering.* Selektive tiltak kan føre til *vridningseffekter* og ineffisiens. De kan ha *utilsiktede virkninger* som medfører kostnader eller ineffektivitet. De kan *redusere innovasjonsraten* og *øke inflasjonsraten.* Og de inneholder ofte slingeringsmonn for skjønn, som øker antallet byråkratiske avgjørelser og entreprenørtiltak for å påvirke utfallet av dem. Det kan gjøre beslutningene mer *udemokratiske* ved at de største oppnår mest, og byråkratiske beslutninger mer *vilkårlige* fordi det ikke foreligger klare avgjørelseskriterier. Dermed undermineres rettstatens prinsipper og likebehandling og forutsigbarhet.

Det finnes ikke noe samlet oversyn hverken over de enkelte reglers virkninger eller av deres kumulative effekt. Det kan føre til inkonsistenser, og utilsiktede kostnader. En kunne derfor tenke seg å utvikle et «reguleringsbudsjett» for å vurdere individuelle og kollektive kostnader og gevinster – der både kostnadene ved administrasjon og kontroll, samt indirekte offentlige og direkte private kostnader innberegnes.

Imidlertid er det ikke bare den offentlige forvaltning som har vokst. Konsentrasjonen i norsk næringsliv var i 50-årene relativt sterk. Dette er en utvikling som har holdt fram i 60-årene og begynnelsen av 70-årene, selv om farten kanskje er noe redusert. Konsentrasjonsutviklingen har gått raskest i industri, anleggsvirksomhet, detaljhandel og innenriks sjøfart. De store foretakene har styrket sin stilling ved en større andel av den innenlandske produksjon, slik Haugland, Ruegstad, Reiersen og Øy har vist.

Ut fra visse betraktninger, er dette en høyst merkverdig utvikling. For i standard økonomisk teori forutsettes det at markedet er den mest effektive måte å organisere transaksjoner på. Men da kan en spørre: Hvis så er tilfelle, hvorfor har vi da i det hele tatt bedrifter? Og videre: Hvorfor fortsetter de å vokse? Eller hvis vi omformulerer spørsmålet: Hvorfor finner bedriftsledere det til sin fordel å trekke transaksjoner ut av markeder og inn i storkonsern, der beslutningene skjer på hierarkisk måte, i et byråkrati?

Forklaringene er tradisjonelt søkt i teorien om tekniske stordriftsfordeler som reduserer gjennomsnittskostnadene per produsert enhet. Dette kan skyldes udelbarheter, intern spesialisering, mindre overhead-kostnader, underproporsjonal økning i behovet for arbeidskraft med økende teknisk skala, osv., eller eksterne skalafordeler, som når eksistensen av mange rederier i et område bidrar til utviklingen av spesialisert arbeidskraft som alle kan nyte godt av. – Disse forhold beskrives i de utbredte lærebøker.

Nyere forskning har imidlertid kommet til at slike betraktninger ikke er tilstrekkelige. Spørsmålet er: Når er byråkratier eller hierarkier mer effektive enn prisavregninger slik at markeder substitueres med organisasjoner? Her må vi vente at næringsdrivende vil trekke transaksjoner inn i foretaket når kostnadene der mindre er enn ved å la dem løpe på markedet. Dermed blir et stikkord som en ikke finner i de mest utbredte lærebøker selve nøkkelbegrepet: *transaksjonskostnader.* Med det forstås de kostnader en pådrar seg ved å inngå transaksjoner under ulike rammebetingelser. At dette er viktig for praktisk næringsdrift kan et enkelt eksempel vise. Da Henry Ford innførte samlebåndet i stor skala, kunne han ha organisert det sammen med et marked. Dvs., han kunne utstyrt hver arbeider i rekken med et kassaapparat, og overlatt hver av dem å akkordere med personen foran i rekken om kjøpsprisen, og diskutere med den neste i rekken om salgsprisen, etter at han selv hadde tilført sine operasjoner. Enhver vil innse at markedstransaksjoner her ville gjort produksjonsmåten ulønnsom, og at de tekniske fortrinn ved samlebånd kan utnyttes best hvis transksjonene trekkes ut av markedet og inn i et konsern. – Samtidig

ser en i dette eksemplet et motiv til vertikal integrasjon: å sikre jevne leveranser og enhetlig kvalitet uten store transaksjonskostnader. Varestrømmer og transaksjoner kan ofte uføres billigere hvis de koordineres administrativt.

Av de andre fordeler en kan høste ved hierarki er de følgende. For det første vil virksomheter som krever nøyaktig *timing* fort kreve hierarkisk samordning. For eksempel ved en ensporet jernbane, der transporten skjer med stor hastighet, forbikjøring er umulig og sammenstøt katastrofale, må eksplisitt koordinering til. Hver enkelt lokomotivfører kan ikke selv bestemme når han skal dra, med hvilken fart, hvor det skal stanses og når det skal ventes – et tog kan ikke gå av veien for en narr. Typisk nok førte dette også til en offentlig regulering – det var Jernbanekomiteen som behandlet loven om felles normaltid for riket, i 1874.

For det andre krever masseproduksjon ofte at prdusentene selv bringer produktene til kundene – *masseproduksjon nødvendiggjør massedistribusjon.* Skal en reklamekampanje for sigaretter ha noen hensikt, må en sørge for at merket finnes i hyllene, og produsenten må ha agenter som sikrer at så er tilfelle. Når masseproduksjon utvides med massedistribusjon, får større hierarkiske organisasjoner komparative fortrinn sammenliknet med markedskoordinering.

For det tredje er ofte *kombinasjonen av en vare og en tjeneste* mere verd enn summen av begge hver for seg. Alle som har brukt fotokompimaskiner vet at det viktigste er hvor fort den kan få service når den bryter sammen. Det krever en stab av personell som raskt kan dirigeres dit reparasjoner trengs. Det gir også grunnlag for mer effektiv læring om hva som bør forbedres for produsenten, slik at vedlikeholdskostnadene kan reduseres. En stor bedrift har fortrinn framfor mange ukoordinerte små.

For det fjerde er kvaliteten på varer eller tjenester usikre, omgivelsene komplekse og motspillerne opportunistiske. Informasjonsfordelingen er skjev og rasjonaliteten i beslutninger derfor begrenset. Da kan en *redusere vurderingskostnadene* ved stabile forbindelser. Har man et intern arbeidsmarked, vil man få erfaring med ansatte over lengre tid, noe som fraskynder dem å gi selektiv informasjon om egne ytelser og egenskaper. Og en kan jo ikke alltid stole på andres attester – de kan jo være skrevet for å bli kvitt folk. – Gjennom langvarig omgang kan en også unngå *«adverse selection»* – altså overrepresentasjon av uheldige varianter. Dette problemet kjenner en godt i forsikringsbransjen, der de som vet at de er utsatt for stor risiko, er mest tilbøyelig til å tegne poliser. I en hierarkisk organisasjon er det også *mindre lønnsomt å misrepresentere saksforhold.* Skal man selge en bruktbil, vil en tjene på å holde dens skavanker for seg selv – skal den overføres til en annen avdeling innen samme selskap bortfaller dette motivet. Dessuten går *prutningstid* og akkorderingskostnad ned.

For det femte kan den *atmosfære* transaksjoner skjer innenfor selv ha verdi. Å kunne tilby en tilfredsstillende byttesituasjon er derfor et økonomisk problem. Folk kan være villige til å gi slipp på pengemessige belønninger om miljøet eller omstendighetene rundt transaksjonene git utbytte. Paxleksikon i Norge er betalt med entusiasme og kollektivfølelse. Et marked med rene pekuniære overføringer gir lite grunnlag for utvikling av en slik atmosfære – selv om kjøpskål og representasjonskonti er forsøk på å bøte på dette. Innen organisasjoner kan kollektive identiteter, korpsånd og «a sense of mission» lettere utvikles.

Endelig vil en kunne få *hierarkisering over tid* selv om det er mange små konkurrenter i utgangspunktet. En bedrift som får tilslaget på et nytt område får *«førstemannsfordeler»*. De *lærer* ved å fremstille produktet som er bestilt – *lærer ved å gjøre* – og får dermed fortrinn ved neste anbudsutlysning av samme slag. Vinnerne i første runde kan nekte å avgi kunnskapen som er vunnet til sine konkurrenter. Og selv om de var villige til å gjøre det, kan det i praksis være umulig å overføre erfaringen som er oppnådd gjennom læring ved gjøring, og som har nedfelt seg i ferdigheter og rutiner og organisasjonstilpasning. Dermed reduseres et marked som i utgangspunktet har mange konkurrenter til et fåtall store spesialister.

Når bedrifter eksisterer og fortsetter å vokse, er det altså ikke bare på grunn av tekniske stordriftsfordeler, men kanskje like mye og i økende grad fordi de gir mer effektive transaksjoner. Byråkratisering går trolig like raskt i det private næringsliv som i den offentlige sektor.

La meg avslutte med å peke på tre forhold i denne forbindelse. Først: Konsentrasjon i næringslivet er en årsak til sterkere offentlig regulering, både fordi storforetakenes beslutninger har større sosiale ringvirkninger enn de mindres, og fordi storforetak mer effektivt kan etterspørre offentlige inngrep når det er til fordel for dem. Enkelte av de offentlige reguleringer dette nedfeller seg i blir byrdefulle for dem som er engasjert i næringsvirksomhet. Men da står man i den paradoksale situasjon at de *bedrifter som reduserer sine transaksjonskostnader på markedet gjennom hierarkisering kan få økte transaksjonskostnader i forhold til det offentlige.* Store deler av teorien for makroøkonomisk styring er basert på at de tiltak som iverksettes rammer mange små bedrifter. Men denne forutsetning gjelder i avtakende grad.

For det andre kan konsentrasjon for å oppnå transaksjonsgevinster skape *transaksjonskostnader av nye slag.* For eksempel vil det i større bedrifter gjøres gjeldende sterkere krav om medinnflytelse fra de ansatte. Er de organisert i mange fagforeninger, kan det skape store transaksjonskostnader. Eksempelvis må organisasjonsspørsmål, produktspørsmål og store investeringsbeslutninger som direkte angår de ansatte i Sverige forelegges de faglige organisasjoner. SAS har der 32 fagforeninger, og dermed blir alle beslutninger mer tidkrevende og forhandlingskre-

vende. Dette gjelder også staten og hele den offentlige sektor forøvrig. Beslutningssystemet som etableres gjør det lettere å forhindre og å sinke initiativ. Alle øker sin innvirkning på beslutningene, men dermed blir det vanskeligere å treffe dem.

La meg formulere det tredje og siste punktet noe mer provokatorisk. Økonomien har lenge befunnet seg i det en kunne kalle det *Keynesianske ekko-rom:* makroøkonomien er konsentrert om tilbud og etterspørsel, etterspørsel, etterspørsel, etterspørsel . . . Tilbudssiden er neglisjert. Den dreier seg i stor grad om etablering av motivasjonssystemer. Et motivasjonssystem er en anordning for å fremme definerte mål ved å anspore bestemte personer eller grupper til å handle på spesifiserte måter. Et motivasjonssystem er altså etablert for å belønne personer eller organisasjoner dersom et nærmere avgrenset mål blir oppnådd. Formålet er å styre handlingsvalg og å regulere adferd slik at både de faktiske ytelser og deres samlete virkninger så nært som mulig svarer til de planlagte eller ønskede. Nøkkelspørsmålene i forbindelse med et motivasjonssystem er derfor: Under hvilke betingelser vil de formål som er oppstilt faktisk bli retningsgivende for de valg som treffes av dem som måloppnåelsen avhenger av? Eller: Hvor effektivt er et motivasjonssystem, hvilke sidevirkninger har det, og hva koster det? Når perverteres det, slik at aktiviteter kanaliseres i uønskete retninger? Å utvikle en generell teori om dette, der markedsmotivering og byråkratisk motivering er spesialtilfeller, anser jeg for å være en meget viktig oppgave, og som klart angår ressursdisponeringen både i den private og den offentlige sektor – og som tar sikte på å utvikle politikker for tilbudssiden i økonomien. Tiden forbyr meg å gå nærmere inn på dette her.

Dette er også viktig i sammenheng med forholdet mellom marked og hierarki, for reduksjonen i antallet entreprenører og voksteren i antallet byråkrater. For konsentrasjon og stordrift betyr at motivasjonssystemet i bedriftene forandres. Profittmotivet uttynnes jo lengre ned i hierarkiet en kommer. Selv profesjonelle foretaksledere anspores av karriereutsikter snarere enn av profitt – av muligheter for opprykk snarere enn av aksjeutbygge. Men dermed blir de mer like sine motstykker i den offentlige forvaltning, både når det gjelder de motiver de beveges av, og de organisasjonsformer de beveger seg innenfor. Kanskje er det allerede mer til felles mellom to byråkrater når en av dem er entreprenør, enn mellom to entreprenører når en av dem er byråkrat!

Alternative styringsmetoder i en moderne økonomi – og mulige beslutningskriser

AV
PROFESSOR LEIF JOHANSEN
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT

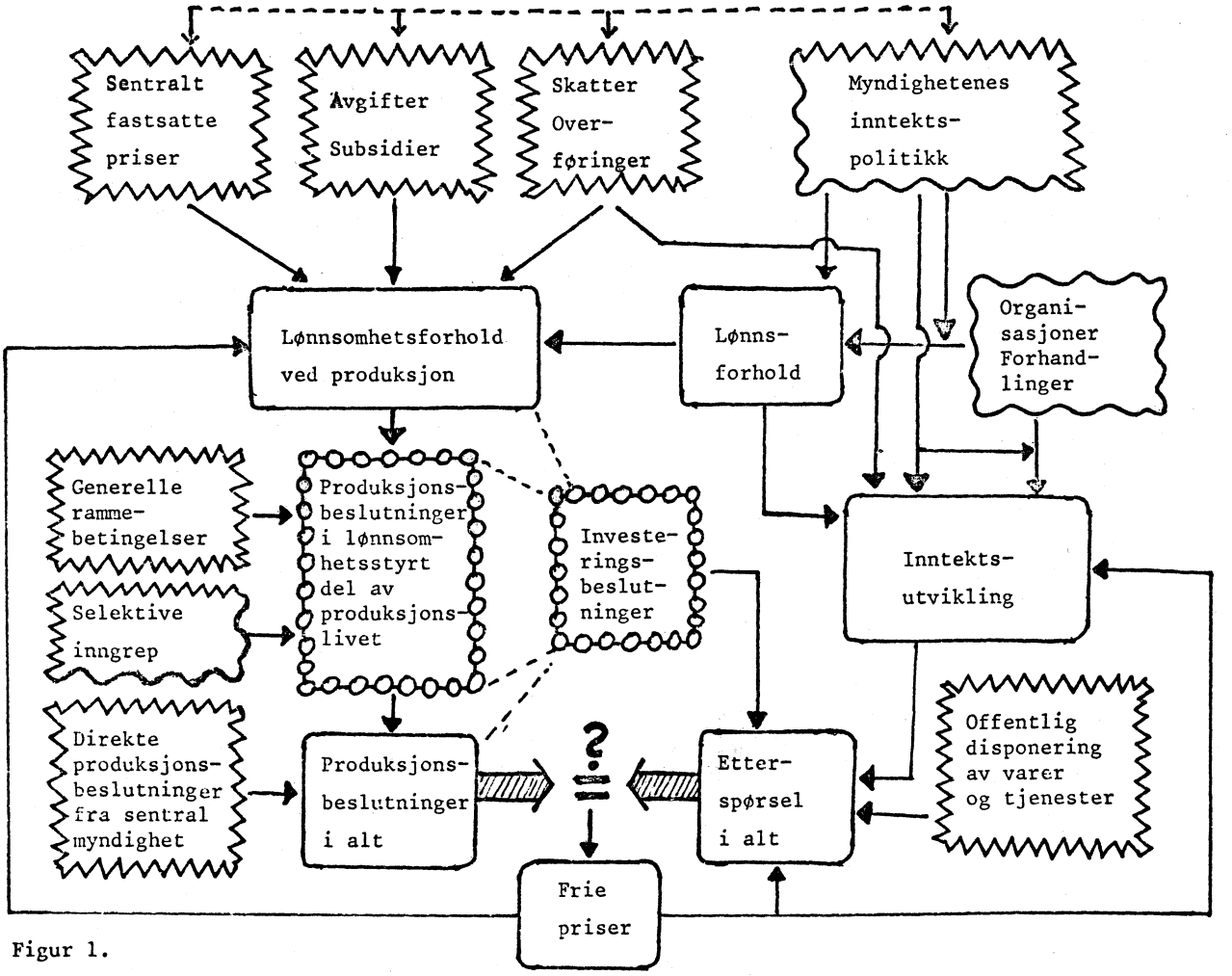
Vårt økonomiske system er et sammensatt beslutningssystem hvor «beslutningskriser» kan inntreffe på forskjellige steder i systemet. Flere utviklingstrekk i den senere tid kan gi tendenser til tregere beslutningsprosesser eller «kriser». Noe av det viktigste som kan gjøres for å live opp beslutningsprosessen er å treffe tiltak for å redusere den usikkerheten beslutningstakerne står overfor. Utenrikshandelen er den viktigste kilde til usikkerhet. Endrede organisasjonsformer vil her kunne gi større sikkerhet. For å frembringe sikrere prognoser, kan det kanskje være noe å vinne ved å etablere en egen institusjon. Institusjonelle ordninger kan bidra mye til å fordele og omfordele usikkerhet og risiko. For å bedre kommunikasjonen mellom styringsmaktene og de styrte, kan en f.eks. lage et eget organ, regjeringens avis, og eventuelt la regjeringen ha egen sendetid i radio og fjernsyn. Slik kommunikasjon er av sentral betydning om vi ønsker å bruke de styrende organer som midler til å styre oss selv som fellesskap. En tilstand av beslutningskrise er en «absorberende tilstand»; derfor er det viktig å diskutere utviklingstendenser i retning av en slik krise før en har kommet frem til en slik tilstand.

I en moderne økonomi har en ikke «alternative styringsmetoder» i den forstand at en kan velge en bestemt styringsmetode fra en samling av mulige metoder, og så rendyrke bruken av denne metoden tvers igjennom hele det økonomiske system. En slik rendyrking av styringsmetoder kan bare skje i teoretiske analyser (og tjener selvfølgelig der høyst legitime formål). I en moderne økonomi i praksis vil forskjellige styringsmetoder leve og virke side om side, i et samspill. Men selvfølgelig vil de forskjellige styringsmetoders virkeområde være svært forskjellig i øst og i vest, og også innenfor øst og innenfor vest; og for en bestemt økonomi vil det vel i enhver beslutningssfære være én hovedtype av styringsmetode som råder, slik at vi på den måten kan snakke om alternativer innenfor hvert område, og for økonomien som helhet om alternative blandingsforhold eller kombinasjoner av styringsmetoder. Selv dette er kanskje noe tvilsomt hvis en vil gå konkret til verks. Studerer en en sektor inngående, vil en kanskje finne at det er vanskelig å beskrive det styringssystem som råder; den utvikling som faktisk fremkommer kan være et resultat av en rekke til dels diffuse påvirkninger og forestillinger, sedvaner, tilfeldige begivenheter osv. Hvis det ikke lar seg gjøre å beskrive beslutningssystemet på en noenlunde oversiktlig måte, bør en vel si at det på vedkommende område ikke foregår noen styring. Det som skjer, det skjer.

Det er altså ikke *alt* som er «styrt». Jeg vil imidlertid bruke ordet «styring» i en forholdsvis vid forstand. Det finnes kanskje områder av økonomien som myndighetene ikke ønsker å stille opp noen bestemte mål for, eller ønsker å påvirke på noen bestemt måte. Det kan da være en bevisst og begrunnet beslutning hos myndighetene at utviklingen på disse områdene skal bli bestemt av en fri markedsutvikling, kanskje ut fra en begrunnet hypotese om at dette vil lede til en utvikling i samsvar med publikums ønsker og behov, uten at myndighetene behøver å kartlegge hva eller hvordan disse ønskene og behovene er. Hvis det ligger en slik bevisst overveielse bak det forhold at visse deler av økonomien får sin utvikling bestemt av frie markedsforhold, så vil jeg bruke ordet styring slik at det innbefatter denne måten å bestemme utviklingen på. En kan si at det foregår styring i liknende forstand som en har styring ved selvregulerende mekanismer i tekniske systemer.

I forbindelse med styring tenker en umiddelbart på en styrende enhet som styrer et system: En person styrer en båt, en regjering styrer et land. Når vi skal

Leif Johansen tok sosialøkonomisk embetseksamen 1954. Han har siden vært ansatt på Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1965 som professor. Han tok doktorgraden i 1960 på emnet «A Multi- Sectoral Study of Economic Growth». De viktigste arbeidsfeltene har vært økonomisk vekst, offentlig økonomikk og makroøkonomisk planlegging.



Figur 1.

diskutere mulige beslutningskriser blir denne betraktningsmåten for enkel. I en moderne økonomi med all dens kompliserthet og alle dens mer eller mindre organiserte beslutningstakere, og med de meget flytende grenser for hva som er politikk og politisk aktivitet, kan vi ikke uten videre si at regjeringen styrer, og vi andre er styrte undersåtter – i alle fall for fire år om gangen. Spørsmålet om hvordan vi styres kan et stykke på vei formes som et spørsmål om *hvordan vi styrer oss*. Med denne utvidede synsmåten tror jeg en kan få en bedre forståelse av mulighetene for «beslutningskriser».

La meg med dette som en generell bakgrunn gi en forenklet skisse av den kombinasjon av styringsmetoder som brukes i en økonomi som den norske. Se figur 1. En må ikke ta figuren for alvorlig. Den gir nærmest stikkord for endel beslutningstyper og styringsmetoder, og pilene i figuren antyder hvordan ting griper inn i hverandre og bestemmer utviklingen. Men det ville ikke være noen vanskelighet her å føre inn så mange elementer at det ville sprenge alle rammer for fremstillingen og tegne inn så mange piler at figuren kom til å ligne en høysåte mer enn en systembeskrivelse.

Blikkfangeren i figuren er det punkt hvor resultatene av produksjonsbeslutninger stilles opp mot etterspørselsforholdene. Den venstre del av figuren antyder de forhold som påvirker produksjonsbeslutningene. For det første er produksjonsbeslutningene delt i to grupper: Direkte produksjonsbeslutninger fra sentralmyndighetenes side, og produksjonsbeslutninger i henhold til lønnsomhetsforhold i desentraliserte enheter. Produksjonsbeslutningene i denne siste kategori er bestemt av lønnsomhetsoverveielser innenfor visse generelle rammebetingelser fastsatt av myndighetene og på mange områder under påvirkning av rent selektive tiltak. Lønnsomhetsoverveielsene vil selvfølgelig bli påvirket av priser, avgifter og subsidier, andre skatter, og lønnsforhold. Prisene kan igjen (overforenklet) deles i to grupper, frie priser som blir bestemt av markedsforholdene, og sentralt fastsatte priser. Utviklingen av de frie priser er påvirket av forholdet mellom produksjonsbeslutningene og etterspørselsforholdene som vi startet med, og diskrepanser her fremkaller justeringer i prisene.

Etterspørselsforholdene er bestemt av inntektsutviklingen for private inntektstakere og prisutviklingen, og av sentralt besluttet offentlig disponering

av varer og tjenester. Inntektsutviklingen er igjen påvirket av myndighetenes inntektspolitikk, som i samspill med inntektstakernes og arbeidsmarkedets organisasjoner påvirker utviklingen av lønnsinntekter og i større eller mindre grad også en rekke andre inntektstyper. Inntektspolitikken ses selvfølgelig i sammenheng med beslutninger om skatter, avgifter og subsidier, og den sentrale fastsetting av visse priser.

Litt på tvers av denne delingen i forhold som bestemmer produksjonsbeslutningene og forhold som bestemmer etterspørselen, har vi investeringsbeslutningene. De henger selvfølgelig nøye sammen med produksjonsoverveielsene, men gir umiddelbart også en etterspørselseffekt. I figuren har jeg bare løselig antydet at alle de forhold som påvirker produksjonsbeslutningene også er av betydning for investeringsbeslutningene.

Jeg vil her ikke diskutere mer inngående hensiktsmessigheten av de forskjellige ordninger som skjuler seg bak stikkordene i figuren. Jeg vil heller bevege meg i retning av å lokalisere mulighetene for «beslutningskriser» i et slikt blandet system, altså det som er konferansens hovedtema.

I figuren kan vi lokalisere forskjellige typer av beslutninger. Ikke alle gir kilder til muligheter for «beslutningskriser». Det ligger f.eks. en mengde beslutninger bak utviklingen av den private konsumetterspørsel, og også i den boks som indikerer området for fri prisdannelse i figuren ligger det selvfølgelig en mengde beslutninger fra produksjons- og handelsbedrifters side om disse frie prisene. Men fenomener som med noen rimelighet kan betegnes som beslutningskriser finner en vel ikke i disse områder.

Ser vi på den øvrige del av figuren, finner vi beslutninger fra sentrale myndigheters side på en rekke områder (avmerket med sagtakkete rammer i figuren). Det gjelder beslutninger som angår skatter, avgifter og subsidier, offentlig fastsatte priser, direkte produksjonsbeslutninger underlagt offentlig myndighet, en rekke beslutninger om rammebetingelser for næringslivets virksomhet og beslutninger om mer selektive inngrep av forskjellig art, beslutninger om offentlig forbruk og investeringer, og endelig de beslutninger fra myndighetenes side som ligger bak de forskjellige former for inntektspolitikk. La meg foreløpig notere disse områder som mulige områder for beslutningskriser. Videre har vi et beslutningsområde som er dominert av organisasjoner og forhandlinger; det gjelder selvfølgelig først og fremst ting som angår lønnsutviklingen og inntektsutviklingen mer generelt for enkelte næringer så som jordbruk og fiske; dette er markert med en bølget kontur i figuren. Endel av statens inntektspolitikk består i deltakelse i forhandlinger som forhandlingspartner og/eller koordinator; den sagtakkete kontur om boksen for myndighetenes inntektspolitikk er derfor for endel avløst av en mykere bølget linje. De feltene vi her står overfor er vel sterke kandidater til å være kilder for beslutningskriser. Endelig, og ikke bare for å være «balansert», men fordi jeg tror det er realistisk, føyer jeg til endel beslutninger i det desentraliserte næringsliv som kandidater til å være områder for beslutningskriser (og markerer dem med en kuleramme-formet kontur i figuren). Jeg har da i tankene en del større beslutninger angående produksjon, så som nedlegging eller drift, og mer betydelige investeringsbeslutninger, altså ikke de rutinemessige små justeringer til markedssituasjonen fra dag til dag.

Før jeg går videre er det kanskje på sin plass å stanse opp og reflektere litt over hva en «beslutningskrise» egentlig er. Den klassiske beslutningskrise er vel historien om Buridan's esel som står mellom to like store høyballer og sulter ihjel fordi det ikke kan bestemme seg for hvilken det skal ta. (Det er for øvrig visstnok feilaktig når historien om dette eselet tillegges Buridan. Men det heter i filosofihistorien om Buridan at han «diskuterte inngående problemet om viljens frihet og fant det uløselig» – så noe visste vel Buridan om beslutningskriser.) Dette bildet med eselet fanger inn noe av det vesentlige ved en beslutningskrise, nemlig det at det i og for seg ikke er mangel på gode muligheter, men at mulighetene ikke utnyttes eller utnyttes dårlig fordi beslutninger ikke fremkommer. Det er ikke et spørsmål om gode eller dårlige beslutninger, men et spørsmål om beslutningssystemet i det hele tatt virker. Det er selvfølgelig for skarpt å stille det som et spørsmål om beslutninger i det hele tatt fremkommer; en må også se på spørsmålet om *når* de fremkommer. Om beslutninger stadig kommer så sent at gode muligheter er gått tapt, vanskeligheter er påført økonomien ved at en har kjørt for lenge langs en uheldig bane osv., så er det vel uttrykk for en beslutningskrise. En kan her lett komme inn i en semantisk diskusjon ved å si at det å la være å gjøre noe, eller det å utsette en beslutning, i seg selv er en beslutning. En kan avgrense seg fra dette ved å konsentrere oppmerksomheten om forekomst eller ikke forekomst av positive, konstruktive beslutninger, slik at det å fortsette en utvikling eller tilstand på en passiv, rutinemessig måte ikke ses på som en «beslutning». I en mellomstilling kommer utsettelse av positive, konstruktive beslutninger etter en bevisst overveielse hvor en finner at informasjonsgrunnlaget sannsynligvis vil være så mye bedre på et fremtidig tidspunkt at en finner det riktig som ledd i en strategi å utsette den positive beslutning til dette fremtidige tidspunkt. En slik rasjonell atferd på basis av overveielser om informasjon som vil fremkomme, er det vel ikke riktig å ta som tegn på en beslutningskrise. Det er kanskje ikke lett å gi presise indikatorer på om beslutningskriser foreligger, men det vil ofte føles ganske klart av de impliserte parter, og kanskje også ses ganske klart av observatører. Situasjonen vil være karakterisert ved at deltakende parter og/eller observatører innser at beslutninger burde ha vært truffet for å utnytte foreliggende muligheter på en god måte, men av en eller

annen grunn uteblir de. Konsekvensene av beslutningskriser kan ta forskjellige former: Ting fortsetter på en rutinemessig måte som før selv om «alle» innser at noe annet burde gjøres; debatter vedvarer i lange tidet, selv om de handlingsorienterte lenge har sagt at det som nå trenges ikke er ord men handling; alle føler seg maktesløse, og hver enkelt aktør mener kanskje at det at en beslutning ikke fremkommer skyldes «de andre»; kanskje er det også uklart om beslutning er fattet.

Med disse refleksjonene som bakgrunn kan vi stille spørsmålet om hva som kan forårsake beslutningskriser. For å diskutere dette tror jeg det er hensiktsmessig å skjelne mellom forskjellige typer av beslutninger, ikke først og fremst ved en områdeinndeling som i figur 1, men mer etter den logiske natur som beslutningssituasjonen har. En mulig inndeling er følgende:

1. Beslutninger tatt av en enkelt beslutningstaker (eller en enhetlig gruppe) på egne vegne.
2. Beslutninger tatt av enhetlige beslutningstakere på vegne av eller med ansvar overfor større grupper og videre kretser.
3. Kollektive beslutninger fattet av grupper hvor det normalt vil være uenighet i gruppen, men hvor det foreligger klare regler for hvordan beslutninger da skal fattes, og eventuelt også presise tidsfrister.
4. Beslutninger fattet i grupper hvor det i utgangspunktet normalt vil være uenighet, men hvor tilslutning eller i alle fall en motstrebende akseptering fra alle parter er nødvendig for at beslutning skal fattes.
5. Beslutninger fattet ved forhandlinger som gjentas med en viss regelmessighet mellom de samme parter.
6. Beslutninger som fattes gjennom forhandlinger mellom skiftende parter etter hvert som spørsmålene melder seg.

Alle disse typer finnes representert i det beslutningssystem vi har i Norge. Det er ikke tid til noen pedantisk gjennomgåelse av hvor de forskjellige typer av beslutninger faller i forhold til grupperingene i figur 1, men stort sett gjelder vel følgende: Produksjonsbeslutninger i personlige bedrifter faller i gruppe 1, mens beslutninger i bedrifter med en mer komplisert organisasjon kan falle noe lenger ned på listen. En regjeringsbeslutning faller i gruppe 2, mens Stortingets beslutninger hører til i gruppe 3. Gruppe 4 er vel ikke så sterkt representert nasjonalt, men noe mer internasjonalt. Forhandlinger mellom organisasjoner i forbindelse med inntektsoppgjørene faller i gruppe 5, mens mye av det som angår f.eks. selektive støttetiltak for bedrifter kanskje kan sies å falle i gruppe 6 (og derfor er boksen for selektive inngrep delvis gitt bølget kontur i figuren foran).

Disse forskjellige beslutningsmåtene er robuste/sårbare i varierende grad overfor forhold som kan skape beslutningskriser. Stort sett er listen fra type 1 til type 6 ordnet fra de mer robuste til de mer sårbare. Samtidig er det vel slik at utviklingen i vårt beslutningssystem går i retning av å forskyve en større relativ mengde av beslutninger nedover på listen. Utviklingen av «forhandlingssamfunnet» og utvidet rett for forskjellige parter til å delta i beslutninger som angår dem er viktige trekk i dette. Det vil ikke være overraskende om vi da får en tyngre beslutningsprosess, og mer av utsettelser og uklarhet med hensyn til om eller når noe egentlig er besluttet.

Men bortsett fra denne langtidstendens kan det være spesielle forhold som fremkaller en mer markant beslutningskrise. La meg nevne noen forhold som jeg tror har vært og er aktuelle i Norge nå.

A. Vi har fått en *større usikkerhet* om mange forhold av betydning for både bedrifters og offentlige myndigheters beslutninger. Det gjelder konjunkturutviklingen generelt, det gjelder spesielle priser, f.eks. oljepriser i fremtiden, det gjelder valutakursutvikling, økonomisk-politiske beslutninger i andre land osv. Utsettelse av beslutninger når en står overfor betydelig usikkerhet kan være ledd i en rasjonell strategi. Men utsettelsene kan også bli lengre enn optimalt, kanskje ut fra en illusjon om at de usikre forhold vil avklares i nær fremtid, mens det altså i realiteten ikke skjer. Økt usikkerhet vil virke i alle de 6 typer av beslutninger som jeg nettopp listet opp, men den vil sannsynligvis virke sterkest i de beslutningsformer som er basert på gruppeavgjørelse og forhandlinger fordi en i tillegg til motstridende interesser og uenighet om mål lett får uenighet om hva som er de mest sannsynlige utviklingsforløp for de usikre ting. For beslutninger i næringslivet vil usikkerheten lett føre til at avgjørelser om større prosjekter utsettes. Spesielt kan en vente at langsiktige prosjekter legges på is, mens prosjekter med et kortere perspektiv kanskje slipper lettere gjennom. I USA har slike effekter gjort seg klart gjeldende; en har fått en lav investeringsrate, og innenfor de investeringer som foretas har en fått en forskyvning over til mer kortsiktige prosjekter. Vi kan kanskje spore tilsvarende virkninger i Norge selv om det ikke er så markert. Som kjent har investeringene i industrien falt ganske sterkt de siste par årene, og i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet bemerkes det i kommentarene fra Industridepartementet at «vi har fått få nye store investeringsprosjekter.»

B. Jeg tror mange aktører i økonomien har fått en klarere forståelse av at de befinner seg i *en slags spill-situasjon overfor andre aktører,* en situasjon hvor det en beslutningstaker oppnår med hensyn til sine egne resultater i høy grad også avhenger av hvilke beslutninger andre aktører tar, uten at en har noe system for koordinering av beslutningene. Utsettelse av egen beslutning virker da ofte som den beste utvei. Dette atskiller seg ikke alltid helt klart fra den usikkerhet jeg nevnte under første punkt, men det avgjørende er at en i «spill-situasjonen» tenker på de bevisste aktører bak andre beslutninger, og er klar over at

de på sin side grubler over hva en selv vil komme til å gjøre. En slik fastlåsing av situasjonen hadde vi ganske tydelig for konjunkturpolitikken i forskjellige land for få år siden hvor så å si hvert land ventet på at andre skulle beslutte seg til å legge om politikken i en mer ekspansiv retning før en selv gjorde det. Noe liknende kan en ha for bedriftenes investeringsbeslutninger. Mange spør hvilke produkter som har fremtiden for seg. For den enkelte bedrift avhenger det i høy grad av hvilke retninger andre bedrifter investerer i. Kanskje ville det være svært mange forskjellige måter bedrifter kunne dele produkter og ekspansjonsretninger seg imellom på som alle ville være gode løsninger, men når en enda ikke vet hvilke retninger de andre vil ekspandere i, vil en beslutning om egen ekspansjonsretning være en ubehagelig beslutning å ta. Når produksjonen er sterkt bundet til spesielle naturforhold, spesielle ressurser, kunnskap som andre ikke kan tilegne seg osv., vil ekspansjonsretningene for de forskjellige bedrifter utpeke seg selv. Men i vår tid er det i mindre grad slik at det utpeker seg forholdsvis klart visse produkter som det er naturlig å satse på. Nesten alt kan produseres nesten hvor som helst og nesten like billig – for å sette saken litt på spissen. Da er det ikke lett å ta en fremtidsrettet beslutning med hensyn til investeringer uten å ha et system for koordinering av beslutningene. Situasjonen innbyr til forhandlinger med sikte på koordinering, men når dette ikke er satt i system glir det eventuelt over i den beslutningskategori jeg nevnte under punkt 6 i listen tidligere, som ikke er så effektiv som beslutningsmekanisme.

C. Vi har fått en *tiltakende kompliserthet i vårt beslutningssystem*. Dette ytrer seg på forskjellige måter. For de beslutninger som i og for seg er greit lokalisert hos enkeltvise beslutningstakere, merkes kompliserthetten først og fremst gjennom det mer kompliserte regelverk og system av rammebetingelser som en må tilpasse beslutningene til. For andre kategorier av beslutninger vil i tillegg antallet av berørte parter som skal høres eller delta i beslutningsprosessen ofte være øket.

D. Styrken og omfanget av *motsetningene mellom forskjellige gruppers interesser* vil bety mye. Beslutninger tatt av autonome beslutningsenheter og enhetlige grupper (1 og 2 i listen ovenfor) er mindre sårbare enn de øvrige beslutningstyper, men svært få kan i dag fatte de beslutninger som det formelt er deres suverene rett å ta, uten å tenke på reaksjonene i forskjellige andre grupper og miljøer. Det gjelder så vel for den enkelte bedrift i næringslivet som for offentlige institusjoner og regjeringen selv. Jo mer det er av interessemotsetninger, jo mer må en føle seg frem, treffe vedtak med forskjellige tolkingsmuligheter, holde mulighetene åpne for retretter osv. Det har neppe mye mening å diskutere om motsetningene i samfunnet alt i alt har vist en økende tendens i de senere år, men det forhold at produksjonen og inntektene har øket langsommere enn det tidligere var vanlig, bidrar i seg selv til å skjerpe motsetningene. For de øvrige beslutningstyper, de som på en eller annen måte tas av grupper hvor motsetningene kan utspille seg innenfor gruppene, vil skjerping av motsetningene åpenbart føre til større mulighet for beslutningskriser. Klare regler for behandlingen av saker (beslutningstype 3 i listen ovenfor) hjelper; det er f.eks. sjelden at en nasjonalforsamling ikke får fattet vedtak om statsbudsjett og beskatning. Men for de øvrige, mer forhandlingspregede gruppeavgjørelser er selvfølgelig styrken i motsetningene det helt kritiske punkt.

E. Det er velkjent at situasjoner med en *hårfin balanse mellom partier eller blokker av partier* ikke befordrer effektiv beslutningstaking. Mange land har hatt slik balansering i de senere år. En kan ikke se dette som noen tilfeldighet; det er en logikk innebygget i et partipolitisk system som lett leder til nettopp en slik balanse hvor kampen om marginalvelgerne kommer til å dominere mange overveielser. Er en slik situasjon oppstått kan det være fullt rasjonelt for de enkelte partier å ha hovedoppmerksomheten rettet mot den taktiske manøvrering for å sikre seg en større støtte til neste periode; men hvis alle partier er like effektive i denne manøvrering, så står en i neste periode igjen i den samme vanskelige beslutningssituasjon. Forholdet virker tilbake på noen av de tidligere nevnte punkter, ved å skape økt usikkerhet og ved subjektivt å forsterke foreliggende motsetninger.

F. Under et kriseartet utviklingsforløp som en har hatt i 1970-årene treffes *mange improviserte tiltak*, i Norge først og fremst ved de såkalte selektive støttetiltak overfor et stort antall bedrifter. Nye økonomisk-politiske virkemidler tas også i bruk, og mer eller mindre faste forhandlingsmønstre og andre rutiner brytes opp. Når utviklingen ikke lenger bringer jevn bedring fra periode til periode for alle grupper, mobiliseres oppmerksomheten om i alle fall å bevare de fordeler en allerede har, og her er vel følelsen av rettigheter sterkere enn når det gjelder krav på andeler i en jevn fremgang. Disse tingene gjør at en får en mer uklar og uryddig fordeling av ansvar og rettigheter, og dermed en mindre effektiv beslutningsprosess.

Jeg nevnte tidligere Buridans esel, og en kan spørre hvor det er blitt av det i denne listen. Det lar seg ikke lett plassere under punktene A-F, selv om det er et klart eksempel på en beslutningskrise. Årsaken til krisen for eselet var at det ikke kunne bestemme seg for hvilket det skulle velge av to nøyaktig like gode alternativer, og en slik årsak til beslutningskrise er kanskje ikke spesielt aktuell i vår sammenheng. Jeg vil imidlertid ikke helt utelukke det. I den mer tekniske teori for økonomisk politikk forestiller en seg at den politiske prosess utpeker mål, mens den økonomiske analyse bidrar til å finne frem til virkemidler og kombinasjoner av virkemidler for å nå målene. I praksis finner økonomer som kommer på nært hold av politikken ofte at nettopp det å bestemme seg for

målene er en vanskelig sak. Kanskje var det lettere f.eks. i den umiddelbare etterkrigstid, med 1930-årenes krise og den derpå følgende krigsødeleggelse som bakgrunn; å stille opp mål for den økonomiske politikk, mens en nå kan havne i en følelse av indifferens? Nær beslektet med dette momentet er en hypotese som jeg fremsetter forsøksvis: Hypotesen går ut på at vi bruker for mye tid og krefter på valg som er uvesentlige. Dette henger sammen med det krav mange stiller til begrunnelse for valg. Foreligger det flere muligheter, skal en helst gi en meget overbevisende begrunnelse for akkurat det valg man foretar; men nettopp når forskjellige foreliggende muligheter er omtrent like gode, er det særlig vanskelig å gi en begrunnelse. En enkelt beslutningstaker kan vakle, og en gruppe som skal ta en felles beslutning kan lett komme opp i sterk strid nettopp fordi forskjellige medlemmer tenderer til å vippe i forskjellige retninger, mens ingen har det helt overbevisende argument. Jeg tror spørsmål av denne art ofte gjøres til gjenstand for en overdrevent lang og grundig behandling. En kunne kaste en terning og få en rask avgjørelse, men seriøse personer og organer viker tilbake for en slik løsning (og eselet, som kunne ha hjulpet seg med det, finner det kanskje vanskelig).

Med forbehold om den siste tanken som ikke fikk noen egen bokstav, gir dette i alle fall noen momenter som jeg mener skulle gi grunn til å vente at en utover i 1970-årene ville få en beslutningskrise; ikke nødvendigvis som en dramatisk markert krise, men i alle fall som en tendens til en tregere beslutningsprosess og til en viss avmaktsfølelse. Disse tendensene har imidlertid åpenbart slått sterkere ut i enkelte andre land enn i Norge. Jeg vil ikke bruke denne listen over momenter til å forsøke å bevise at det står dårligere til i Norge enn det egentlig gjør. Men tendensene er vel tilstede, slik at det også her er verdt å reflektere noe over dem.

Jeg vil til slutt si litt om hva som kan gjøres om en vil forsøke å live opp beslutningsprosessen.

Noe av det viktigste vil åpenbart være å treffe tiltak for å redusere den usikkerhet beslutningstakere av forskjellig art står overfor. En kan skille mellom to forskjellige typer av tiltak: Tiltak som endrer realitetene i økonomiens funksjonsmåte, og tiltak for å bedre informasjonen, spesielt lage bedre prognoser for utviklingstrekk som beslutningstakerne har behov for å vite noe om når de skal ta sine beslutninger. Når det gjelder den første typen av tiltak utpeker utenrikshandelen seg som det området hvor vi har de største kilder til usikkerhet, og hvor endrede organisasjonsformer kunne gi større sikkerhet. Når det gjelder bedret informasjon og sikrere prognoser pågår det selvfølgelig et kontinuerlig arbeid på en rekke fronter. Et spørsmål her er om noe kunne vinnes ved å etablere en egen institusjon, eventuelt en egen avdeling i Statistisk Sentralbyrå. Blant de utviklingstendenser det ville være særlig aktuelt å lage prognoser for for å bedre informasjonsgrunnlaget for næringslivets beslutninger vil være utviklingen av lønnskostnader, renter og andre kapitalkostnader, en rekke viktige priser så som priser for forskjellige former for energi, viktige metaller og andre råvarer, og hovedtrekk i markedsutviklingen i viktige norske eksportmarkeder. En slik institusjon kunne selvfølgelig trekke mye på forskning og prognosearbeid som foregår i andre institusjoner, men den skulle sette inn sin egen vurdering og siling av informasjon som kommer fra andre kilder. En rekke av de mer interne ting en kan lage prognoser for, som f.eks. lønnsutvikling og en rekke priser, er selvfølgelig i betydelig grad påvirket av den økonomiske politikk som blir ført. Det er derfor logisk sett utilfredsstillende å ha et separat prognosearbeid, atskilt fra utarbeidelsen av planene for den økonomiske politikk. Jeg ville selv ikke ha motforestillinger mot at myndighetene selv la fram mye mer av prognoser for forskjellige forhold over lengre tidsrom som en utbygging av den indikative komponent i det samlede styringssystem. Når jeg likevel nevner muligheten for en egen institusjon, er det fordi jeg antar at myndighetene vil nøle med å utvide virksomheten i denne retningen, dels av arbeidsmessige grunner, og dels på grunn av andre sider ved «beslutningskrisen». Det å kunngjøre en prognose vil i seg selv ofte føles som en beslutning, fordi den vil skape forventninger og bindinger som myndighetene på et senere tidspunkt kanskje gjerne ville være løst fra. En separat institusjon eller avdeling, som ikke er for nært knyttet til det politiske styringsapparat, men som har en viss autoritativ stilling, kan være et kompromiss. Når den fremlegger prognoser bør den selvfølgelig klargjøre den betingede karakter som prognosene i mange sammenhenger vil ha. Videre bør den fremstille åpent og klart den usikkerhet som hefter ved prognosene, og kanskje si noe om *når* sikrere informasjon vil foreligge dersom noe realistisk kan sies om det. En slik fremstilling av usikkerheten vil kunne bidra til at endel beslutninger som næringslivet skal ta vil bli utsatt, men om systemet virker riktig skulle en få bare slike utsettelser som en *bør* ha, altså utsettelser som er optimale overfor den faktisk foreliggende usikkerhet.

Institusjonelle ordninger kan bidra mye til å fordele og omfordele usikkerhet og risiko. Myndighetene har gått langt i retning av å tre støttende til for bedrifter i vanskeligheter; kanskje kunne det være aktuelt å forskyve oppmerksomheten noe over til arrangementer som gir garantier for og støtter opp under nye prosjekter og virksomheter. Ofte hevdes det at omskiftinger i myndighetenes politikk med hensyn til skatter, penge- og kredittforhold, direkte regulerende inngrep på forskjellige områder osv. fører til en stor usikkerhet for næringslivet som vanskeliggjør beslutningsprosessen. Dette er det selvfølgelig noe i, men det må blant annet avveies mot det forhold at nettopp visse endringer i myndighetenes politikk på forskjellige tidspunkter er et nødvendig ledd i stabiliseringen av konjunkturutviklingen. Det ville ikke hjelpe om en fikk trygghet for at myndighetenes poli-

tikk ville ligge fast dersom konsekvensen av det ble sterkere konjunktursvingninger. Men ofte kan noe gjøres når det gjelder *utformingen* av tiltakene fra myndighetenes side. En retningslinje kan være at en ved omlegginger og nye tiltak påvirker forutsetningene for beslutninger som *skal* tas, men forsøker å unngå tiltak som endrer resultatene av beslutninger som allerede *er* tatt. Et system med betingede tilsagn fra myndighetenes side om at de vil legge om politikken på mer eller mindre spesifiserte måter dersom den økonomiske utvikling avviker mer enn så og så mye fra en på forhånd utstaket kurs, kan også være et godt virkemiddel. Men det har selvfølgelig sin pris i form av bindinger som en senere kunne ønske oppløst.

Det omseggripende system av forhandlinger, medbestemmelse, kontakter og sonderinger, pressgruppevirksomhet osv. må selvfølgelig vurderes. Nå er dette en plante som vokser nokså mye etter sine egne iboende lover, men visse justeringer kan vel foretas. Jeg nøyer meg her med å minne om den gruppering av beslutningstyper som jeg foretok innledningsvis; det er vel i og for seg greit i hvilke retninger forskyvningene bør foregå dersom en mener økonomien lider under en beslutningskrise. Det er imidlertid mulig at en kunne utvise mer oppfinnsomhet når det gjelder forholdet mellom, eller kombinasjoner av forhandlinger mellom frie parter og autonome beslutninger fra myndighetenes side. En kan f.eks. tenke seg en ordning hvor myndighetene deklarerer en viss løsning av et spørsmål som skal gjøres til gjenstand for forhandlinger med den virkning at dersom de forhandlende parter ikke kommer til enighet innen en viss tidsfrist, så vil den av myndighetene deklarerte løsning bli iverksatt, mens forhandlingsresultatet blir iverksatt dersom de forhandlende parter blir enige. Jeg tror en slik ordning kan ha mange fordeler, men det vil føre for langt å gå inn på en mer detaljert diskusjon her. (Ordningen vil imidlertid bare være av betydning dersom partene forhandler om flere forhold samtidig, ikke bare om verdien av en eneste størrelse.)

Jeg nevnte tidligere at spørsmålet om hvordan vi styres kanskje heller burde formes som et spørsmål om hvordan vi styrer oss. Aktørene i økonomien og samfunnet for øvrig er ikke passive brikker som flyttes gjennom et styringssystem; de har sine egne motiveringer og reaksjoner. Et hovedspørsmål er: Bruker aktørene i økonomien de forskjellige styrende organer som midler i kampen for sine egne interesser mot andre gruppers interesser, eller bruker de styringsorganene som et hjelpemiddel til å styre seg selv som fellesskap? Hvorvidt styringsorganenes hovedfunksjon blir den ene eller den andre av disse avhenger av styrken og arten av motsetningene i samfunnet. Om vi ønsker å bruke de styrende organer som midler til å styre oss selv som et fellesskap, en kommunikasjon av sentral betydning. En viss grad av samhold og oppslutning om styringstiltakene må sikres ved at de styrte forstår hvorfor tiltakene iverksettes og får tiltro til at tiltakene virker rimelig. Myndighetene må mest mulig være i den situasjon at dersom de ved sin beste innsikt og analyse har kommet frem til at visse tiltak er hensiktsmessige, så skal de også ha en rimelig mulighet for å formidle forståelse av dette til de styrte. Etter min personlige mening er dette kommunikasjonsforhold i forbindelse med styringen så viktig at en bør overveie nye former her. Nå skjer denne kommunikasjonen fra myndighetenes side i en altfor stor grad som ledd i en uopphørlig politisk polemikk, Via journalistiske mellommenn, ved mediabegivenheter hvor det mest blir de forenklinger som kan gå inn i en overskrift eller i en spissformulering som når frem til adressatene, ved lekkasjer og dementier, osv. Selvfølgelig har en bak dette nasjonalbudsjetter og langtidsprogrammer og mye mer, som er seriøse dokumenter. Men av mange grunner fyller ikke dette kommunikasjonsoppgaven. Er ikke spørsmålet om kommunikasjon mellom styringsmaktene og de styrte så viktig at en burde ha f.eks. et eget organ, regjeringens avis, som redegjorde på en seriøs måte for problemer, overveielser som myndighetene har gjort seg, tiltak som iverksettes og forventningene om hvordan de vil virke, den faktiske bakgrunn for forskjellige beslutninger osv.? Et slikt organ skulle ikke ha noe sideblikk til underholdningsverdi, og det skulle ikke engasjere seg i polemikk. Jeg ville heller ikke synes det var noe unaturlig med en viss tid avsatt i radio og fjernsyn til slike seriøse redegjørelser. Men denne saken vil neppe regjeringen selv ta opp. Kanskje vi andre kan si at vi synes det er et rimelig forlangende at de som utpekes til å styre oss, eller som vi bruker som mellomledd for å styre oss selv, oppretter så gode informasjonskanaler til oss som vanskeligheten og alvoret i oppgaven krever? Om vi i samfunnet ser på oss selv som en gruppe og ser på styringsorganene som hjelpemidler vi benytter for å styre oss selv, handler vi mot våre egne interesser om vi ikke legger forholdene til rette for at styringsorganene skal kunne utøve sine funksjoner på en effektiv måte; vi handler selvmotsigende om vi betrakter myndighetene stort sett som en motpart, og om vi utøver så mye press og aktivitet i forskjellige retninger at myndighetene blir mer eller mindre beslutningslammet. Denne siste betraktning var en *betinget* betraktning: Den gjelder bare hvis samfunnsmedlemmene oppfatter seg som et fellesskap med en felles interesse i å holde en viss styring over seg selv. Om bevisstheten om interessemotsetninger har overtaket, vil selvfølgelig helt andre betraktningsmåter gjelde. Vårt samfunn har vel en struktur hvor en stadig vil vakle mellom disse to tendenser.

Det er lett å se for seg en rekke andre tiltak enn de jeg til nå har nevnt, som også kunne bidra til en oppliving av beslutningsmekanismene: Opprettelse av enklere og mer oversiktlige prosedyrer på en rekke områder, mer kontante og ubetingede ordninger med delegering av beslutningsmyndighet til veldefinerte

organer, strammere regler for å hindre at saker som engang er tilsynelatende avgjort stadig kan tas opp til fornyet behandling osv. Mange tiltak som kan tenkes er imidlertid av en slik art at de i seg selv krever beslutninger, og et samfunn som er havnet i en tilstand av manglende besluttsomhet vil derfor ofte også ha mistet evnen til å treffe tiltak som kan bringe en ut av denne tilstanden. Med et uttrykk fra teorien for stokastiske prosesser kan en si at en tilstand av ubesluttsomhet i et samfunn er en «absorbing state». Et blikk omkring i verden tror jeg lett gir bekreftelser på denne tese. Det er fjernt fra meg å hevde at Norge pr. i dag har havnet i denne tilstand. Men nettopp derfor er det viktig å være oppmerksom på det forhold jeg påpekte; har en først havnet i en «absorbing state» er det jo ikke så lett å gjøre noe ved saken.

UTLYSNING
FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET

Ledig stilling som
KONSULENT/FØRSTEKONSULENT
til Økonomiavdelingen, Nasjonalbudsjettkontoret

Kontoret har hovedansvaret for koordineringen av arbeidet med de årlige nasjonalbudsjett og reviderte nasjonalbudsjett, samordning av nasjonalbusjett og langtidsprogram, analyse av konjunkturutviklingen samt medvirkning i internasjonalt samarbeid vedrørende konjunkturutviklingen.

Ved kontoret er det fra 1.1.1980 ledig stilling som konsulent/førstekonsulent. Konsulenten/førstekonsulenten skal delta i kontorets løpende arbeid og vil få et vesentlig ansvar for bearbeiding og analyse av internasjonale konjunkturdata og for kontorets deltakelse i internasjonalt økonomisk samarbeid.

Stillingen passer for sosialøkonomer, siviløkonomer eller tilsvarende. Det vil bli lagt vekt på teoretiske kunnskaper og analytiske evner. Det er en fordel med innsikt og erfaring fra arbeid med internasjonale konjunkturvurderinger.

Nærmere opplysninger ved ekspedisjonssjef Thorvald Moe eller byråsjef Jan A. Halvorsen i tlf. 11 98 10 eller 11 98 17.

Søknader
innen mandag 17. desember til
FINANSDEPARTEMENTET
Administrasjonsavdelingen,
Postboks 8008, Dep. Oslo 1.

Löntagarfonder – orientering om den svenska löntagarfondsdebatten

AV
CIVILEKONOM ROLF SKOG
EKONOMIDEPARTEMENTET

I dette foredraget blir det gjort kort rede for den idéhistoriske tradisjon som debatten om lønnstakerfond i Sverige har vokst fram av. Det blir videre pekt på at lønnstakerfondene særlig skal bidra til å nå mål knyttet til formuesfordelingen, bedriftsdemokratiet og kapitaldannelsen. Foredragsholderen viser hvilke problem man står overfor ved konstruksjonen av ett fondsystem og peker på noen av de alternative løsningene en kan tenke seg på disse problemene.

Red.

När man talar om löntagarfonder i Sverige väljer man ofta år 1975 som utgångspunkt. 1975 var det år då Rudolf Meidner publicerade sin bok Löntagarfonder och det var också 1975 som den mer intensiva debatten om dessa problem startade.

För många framstår det säkert som att en helt ny fråga fördes in i den svenska politiska debatten det året, men så var långtifrån fallet.

Politiska idéer uppstår inte ur ett socialt vakuum. Det finns i Sverige, liksom i andra länder, en idéhistorisk tradition och en politisk, social och ekonomisk verklighet ur vilken löntagarfondsdebatten vuxit fram.

I den idéhistoriska traditionen kan vi i Sverige mycket grovt urskilja tre huvudlinjer; tre huvudlinjer som utgör en slags upptakt till den nuvarande debatten.

1. Den liberala vinstandelstanken

Den första av dessa tre huvudlinjer finner vi i den gamla liberala vinstandelstanken; tanken på att den vinst som återstår i företagen efter det att löner utbetalats och kapitalägarna erhållit en skälig ränta på det satsade kapitalet, bör delas på något sätt mellan kapitalägarna och löntagarna.

I Sverige har den tanken under efterkrigstiden framför allt företrätts av folkpartiet, men man kan knappast säga att tanken haft någon framträdande plats i den politiska debatten.

2. LO-debatten om branschfonder

Den andra huvudlinjen i den svenska idéhistoriska traditionen återfinns i den debatt som förts inom LO om branschfonder. Man har där sedan slutet av 50-talet debatterat möjligheten att skapa branschfonder inom olika delar av näringslivet. Syftet med dessa branschfonder skulle vara dels att komplettera den solidariska lönepolitiken, dels att skapa för löntagarna acceptabla former för näringslivets kapitalförsörjning.

3. Debatten om företagsdemokrati

Den tredje huvudlinjen slutligen finns i debatten om företagsdemokrati. En debatt som för Sveriges del kom i gång på allvar först i slutet av 60-talet, men som otvivelaktigt resulterat i ett ökat inflytande för de anställda över den egna arbetssituationen. Nu vill man från fackets sida föra den debatten ett steg längre – från att ha gällt inflytande över den egna arbetssituationen till att gälla inflytande över näringslivet i sin helhet.

Den statliga utredningen om löntagarfonder (Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten, Fi 1975:03) tillsattes som ett svar på ett direkt krav från folkpartiets sida vid skatteuppgörelsen på Haga 1974. Utredningens direktiv utformades av den dåvarande socialdemokratiska regeringen i samråd med LO och folkpartiet.

I direktiven anges att utredningen utifrån tre mål, rörande förmögenhetsfördelningen, den solidariska lönepolitiken och företagsdemokratin, skall «konstruera en eller ett par modeller för löntagarfonder».

Direktiven anger inte närmare utredningens konkreta inriktning och inte heller vilken typ av fonder

Rolf Skog er civilekonom från Stockholms Universitet och biträdande sekreterare i Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten (den svenska utredningen om löntagarfonder).

som avses, de pekar bara på nödvändigheten av att de olika alternativ som kan komma i fråga blir föremål för närmare utredning.

Utredningen som nu alltså är inne på sitt femte arbetsår publicerade för ett par månader sedan en första delrapport om löntagarfonder. Samtidigt publicerades ett antal expertrapporter.

Rapporten systematiserar och benar upp de förslag som lagts fram i löntagarfondsdebatten och syftar till att ge ett mer preciserat och samlat debattunderlag för denna fråga än vad som hittills förelegat – för att därigenom bidra till en sakligare och mer välgrundad diskussion.

Rapporten innehåller däremot inte några egna förslag till utformning av ett löntagarfondssystem och den tar heller inte ställning till de förslag som framförts i debatten.

Utredningen räknar med att avge ett principbetänkande våren 1981 och ett slutbetänkande våren 1982.

Med utgångspunkt i denna delrapport ämnar jag här redogöra för de mål man från förslagsställarnas sida tror sig kunna uppnå med ett fondsystem. Jag kommer också att mycket kortfattat peka på de problem man ställs inför vid konstruktionen av ett sådant system och några av de alternativa lösningar man kan tänka sig på dessa problem.

Målen

Vi måste börja med att ställa oss frågan: vad är det man vill uppnå med fonder?

En genomgång av den svenska debatten på denna punkt ger snabbt vid handen att fyra mål varit helt dominerande.

1. Förmögenhetsfördelningen

Det första av dessa mål rör förmögenhetsfördelningen. Direktiven pekar på att de betydande investeringar som under efterkrigstiden gjorts i näringslivet – och som otvivelaktigt lett till produktivitetsökningar och ökad sysselsättning – till stor del har finansierats av företagen själva. Detta har fått till följd att avkastningen på investeringarna i hög grad kommit att tillfalla de gamla traditionella aktieägargrupperna.

Den höga självfinansieringsgraden, i kombination med ett sedan länge mycket ojämnt fördelat aktieinnehav, har skapat en kraftig förmögenhetstillväxt hos en mycket liten grupp i samhället. En förmögenhetstillväxt som man från fackets sida i längden inte är beredd att acceptera.

Löntagarfondernas uppgift skall här, enligt direktiven, vara att förebygga risken för vidgade förmögenhetsklyftor.

För att visa hur förmögenhetsfördelningen faktiskt ser ut i Sverige i dag, hur den utvecklats över tiden och hur den fördelar sig på olika förmögenhetsslag, har utredningen låtit utföra en expertstudie av detta problem.

Den studien, som utförts av fil. dr Roland Sånt, visar bl.a. att fastigheter svarar för mer än hälften av de svenska hushållens totala bruttoförmögenhet, medan aktier utgör endast 5–6% av densamma.

Man kan då givetvis fråga sig om det är meningsfullt att i debatten om fonder sikta in sig på just aktieinnehavets fördelning. Svaret är ja, av två skäl:

a) Aktieägandet är betydligt mer ojämnt fördelat än den totala förmögenheten. Aktieägandets fördelning förklarar alltså en större del av den totala förmögenhetsfördelningens ojämnhet än vad som motsvaras av aktiernas andel av totalförmögenheten.
b) Aktierna har en strategisk betydelse. Med aktier följer inflytande och makt att påverka beslut i näringslivet; beslut som kan vara av avgörande betydelse för mycket stora grupper i samhället.

Man kan med andra ord inte helt skilja på aktiernas roll som förmögenhetsobjekt och deras roll som instrument för maktutövning.

2. Den solidariska lönepolitiken

Det andra mål som ofta återkommer i debatten rör den solidariska lönepolitiken. Problemet brukar från fackligt håll beskrivas på följande sätt.

Den solidariska lönepolitiken bygger på principen lika lön för lika arbete oberoende av företagens lönsamhet. Det innebär att de företag som i produktivitetshänseende ligger över genomsnittet inte betalar högre löner än andra företag, för samma arbetskraft. En skillnad i produktivitet mellan företagen bör därför, vid en konsekvent genomförd solidarisk lönepolitik, bara komma till uttryck i skilda vinstnivåer. Man talar om att de högproduktiva företagen i detta avseende gör övervinster.

Målet för löntagarfonderna är här att ta del av dessa övervinster; att hindra att de tillfaller de traditionella aktieägargrupperna. Även detta är alltså i grunden ett fördelningspolitiskt problem och den metod som aktualiserats för att komma åt dessa övervinster har framför allt varig någon form av övervinstdelning.

Det empiriska underlaget i den här frågan är dock, som Ni säkert känner till, mycket bristfälligt. Vi vet i dag väldigt litet om hur stora dessa övervinster är, i vilken mån de verkligen framkallas av den solidariska lönepolitiken, i vilken utsträckning de reduceras av löneglidning osv. Över huvud är kunskapen mycket dålig rörande sambandet mellan den lokala lönebildningen och företagens vinster. För att förbättra den kunskapen har utredningen låtit genomföra en expertstudie också av detta problem.

3. Företagsdemokratin

Det tredje målet, rörande företagsdemokratin, har getts många olika formuleringar och kan tolkas på många olika sätt.

I allmänhet uppfattas begreppet företagsdemokrati som en fråga om inflytande över den egna arbetsplatsen och den egna arbetssituationen, men det kan också, vilket jag tidigare antytt, tolkas som en fråga om inflytande över näringslivet i sin helhet; inflytande inte bara *i* utan även *över* företagen.

I detta sammanhang uppmärksammar utredningen också den debatt som på senare tid förts inom fackföreningsrörelsen om huruvida löntagarnas inflytande liksom hittills bara skall basera sig på den egna arbetsinsatsen eller om det också skall kunna basera sig på ägande i näringslivet. Man har exempelvis från olika håll hävdat att de arbetsrättsreformer som genomförts (ex. MBL) inte har fått avsedd effekt och att dessa reformer bör kompletteras med ett inflytande grundat på ägande.

Här är fondernas uppgift alltså att öka företagsdemokratin – dels genom ägandet i sig, dels mer konkret genom att ägandet kan fungera som ett stöd för arbetsrättsreformerna.

Vill man gå ännu längre på temat demokrati kan man hävda att fonderna kommer att utgöra ett institutionellt tillskott på kapitalmarknaden som bidrar till att öka konkurrensen på densamma och därmed minska den nuvarande maktkoncentrationen.

4. Kapitalbildningen

Det fjärde målet slutligen rör kapitalbildningen. Utredningsdirektiven nämner inte kapitalbildningen som något särskilt mål, inte heller finns det med på ett sådant sätt i det ursprungliga LO-förslaget, men under senare år är det just kapitalbildningsproblematiken som kommit att stå i centrum för fonddebatten.

Nu är löntagarfondsutredningen inte rätt forum att bedöma det framtida behovet av kapital i samhället. För den verksamheten har vi de periodvis återkommande långtidsutredningarna och desutom har som bekant en rad andra rapporter i detta ämne publicerats under senare tid.

Utredningen har därför i den nu avgivna delrapporten inte tagit ställning till *storleken* på det framtida kapitalbehovet i samhället, men konstaterar att ett flertal undersökningar tyder på att detta behov under en avsevärd tid framöver kommer att vara mycket stort, inte minst till följd av nödvändiga strukturrationaliseringar i näringslivet.

Oberoende av kapitalbildningens storlek gäller dock att om denna kapitalbildning och åtföljande investeringar i näringslivet skall kunna ske på ett sätt som inte ytterligare ökar snedheten i förmögenhetsfördelningen, så kan den inte tillåtas ske enbart genom ökade vinster i näringslivet. En vinstökning måste kombineras med en ändrad ägandestruktur.

Kapitalbildningsproblemet handlar alltså i första hand inte om storleken på det framtida kapitalbehovet, utan om att finna fördelningspolitiskt acceptabla former för näringslivets kapitalförsörjning. Kan man hitta dessa former bör det också gå lättare att nå den önskvärda nivån på kapitalbildningen.

Ovan har jag redovisat de fyra mål som dominerat den svenska löntagarfondsdebatten. Till dessa mål kan också läggas en lång rad andra, mer eller mindre preciserade, mål och förhoppningar som knutits till tanken på löntagarfonder från olika håll. Bland dessa kan nämnas a) att löntagarfonder skulle kunna dämpa inflationstrycket, b) att löntagarfonder skulle kunna befrämja de anställdas arbetsmotivation och samhörighet med företaget och därmed i förlängningen öka produktiviteten, c) att löntagarfonder skulle kunna skapa större trygghet i anställningen.

En redogörelse för de mål som förekommit i fonddebatten vore nu inte fullständig om man inte också beaktade de bieffekter som kan uppkomma av åtgärder som vidtas för att uppnå dessa mål. En metod att göra det är att ange vissa villkor för åtgärderna. Man säger att måluppfyllelsen inte får ske till vilket pris som helst. Sådana villkor har från olika håll framförts i debatten. Bland de vanligare kan nämnas:

a) Att marknadsekonomin skall behållas

Man har krävt att löntagarfonder skall utformas på ett sådant sätt att de ryms inom – och helst förstärker – marknadsekonomin. Inget av de löntagarfondsförslag som framlagts har haft till uttalat syfte att ändra det ekonomiska systemet, men många kritiker har som bekant hävdat att så ändå skulle bli fallet om fonder infördes.

Problemet kan till viss del sägas bero på att debattörerna har lagt mycket olika innebörd i begreppet marknadsekonomi och de reformer som ryms inom en sådan.

b) Att ingen konfiskation av privat egendom sker

Man har från vissa håll menat att införandet av en obligatorisk vinstdelning skulle innebära en automatisk sänkning av värdet på de gamla aktieinnehavarnas aktier och i den meningen beröva dem en del av deras privata egendom. Detta menar man skulle vara grundlagsstridigt, men den juridiska striden på den punkten är ännu långtifrån avgjord.

c) Att de fackliga organisationernas partsroll inte förändras

Man har vänt sig emot den dubbelroll facket skulle kunna få genom att dels företräda de anställda och dels företräda kapitalägerna, vilket skulle bli fallet vid införandet av ett fondsystem.

Låt mig, innan jag går vidare, understryka att dessa villkor ställts upp från *olika* håll i debatten och då i flertalet fall från fondsystemets kritiker.

Efter att ha studerat de problem som legat bakom löntagarfondsförslaget och de mål man velat uppnå, blir nästa steg i analysen att fråga sig om fonder är rätt *medel* för att uppnå dessa mål.

Något generellt svar på den frågan går inte att ge. Man kan inte kategoriskt vara för eller emot fonder. Svaret blir beroende av hur dessa fonder utformas. Först då man gjort detta klart för sig kan man ställa frågan: är fonder en tillräckligt bra lösning på problemen eller finns det andra medel, som kanske inte alls har något med fonder att göra, som vore bättre?

Låt mig mycket kort redovisa de huvudproblem man har att ta ställning till vid utformningen av ett fondsystem och några av de alternativa lösningar man kan tänka sig på dessa problem.

Problemanalys

1. Placeringspolitiken

Det första problem man möter rör fondernas placeringspolitik. Fonderna kommer att förvalta stora mängder kapital och under förutsättning att detta kapital inte är bundet på förhand till de företag som inbetalt kapitalet, måste man besluta vilken placeringspolitik fonderna skall bedriva.

Grundfrågan blir här: vilka *avkastningskriterier* skall vara vägledande för placeringspolitiken? Skall fonderna använda det traditionella företagsekonomiska avkastningskriteriet eller skall de använda ett vidare, samhällsekonomiskt avkastningskriterium, och om det senare gäller, vad är den konkreta innebörden av detta?

Vidare måste man i detta sammanheng fråga sig, *hur fondernas placeringspolitik skall kunna bevakas*, hur ansvar skall kunna utkrävas av placerarna. Detta får givetvis speciell aktualitet om man beslutar sig för att frångå det traditionella företagsekonomiska vinstkriteriet.

2. Organisationen

Skall systemet bygga på *en eller flera fonder?* Bland de argument som kommer in i bilden märks å ena sidan inflytandeaspekten, som kan anses tala för en eller åtminstone ett fåtal fonder, och å andra sidan maktspridningsaspekten, som kan anses tala för ett flertal fonder.

Om man beslutar sig för att ha flera fonder måste man också ta ställning till om och hur dessa fonder skall avgränsas i förhållande till varandra. Likaså måste man besluta vilken relation dessa fonder skall ha till varandra – skall de vara konkurrerande eller samverkande?

3. Styrelsen

Vilka skall styra fonderna? Här finns i princip två huvudalternativ:

a) Löntagarfonder. Detta var den ursprungliga tanken – fonderna skulle ägas och styras av löntagarna via facket.
b) Medborgarfonder. Senare har förslag framförts där man tänker sig fonder styrda av bredare grupper än enbart löntagarna. Jämför exempelvis de fondförslag som framförts av professor Walter Korpi och professor Assar Lindbeck.

4. Ägandet och avkastningen

Återigen föreligger två huvudalternativ – *kollektivt ägda fonder eller individuellt ägda fonder.*

Ett rent kollektivt system skulle teoretiskt placera hela sitt kapital och hela sin avkastning i näringslivet. Det renodlade individuella systemet däremot bygger på att den enskilde individen äger andelar i fonden; andelar som han/hon fritt kan sälja eller inlösa hos fonden.

Dessa renodlade huvudalternativ kan på olika sätt modifieras.

Man kan exempelvis tänka sig ett system med individuellt ägda fonder, där fondandelarna spärras under en viss tidsperiod för att garantera ett visst kapitalbestånd hos fonden.

Man kan också tänka sig kollektivt ägda fonder, där man har någon form av individuell anknytning i systemet, exempelvis genom att avkastningen på fondernas kapital knyts till pensionssystemet. Detta är som bekant en av de mest diskuterade frågorna i löntagarfondsdebatten.

5. Finansieringen

Här måste man för det första besluta *vilken finansieringsbas man skall använda sig av* – på vad skall företagens avsättningar till fondsystemet baseras? Bland de alternativ som framförts märks lönesumman, vinstsumman eller viss del av vinstsumman.

Vidare måste man besluta i vilken form dessa avgifter skall erläggas – i kontanter, aktier eller någon annan form.

6. Omfattningen

Tre huvudfrågor gör sig gällande då fondsystemets omfattning diskuteras:

a) Skall det vara ett *frivilligt eller obligatoriskt system?*
b) Skall det vara ett system med *företagsanknutna eller övergripande fonder?*
c) *Skall vissa företag särbehandlas?* Man kan exempelvis tänka sig en särbehandling av de kooperativa företagen, där ett löntagarinflytande baserat på ägande skulle kunna komma i konflikt med det demokratiska medlemsinflytandet.
   Ett annat exempel där särbehandling kan bli aktuell är den offentliga sektorn, där en konflikt skulle kunna uppstå i förhållande till den politiska demokratin.

Ett tredje och sista exempel gäller de multinationella företagen. Om man tänker sig ett fondsystem baserat på obligatorisk vinstdelning, där fondavgifterna erläggs i form av riktade aktieemissioner, måste man ha klart för sig att detta system med tiden skulle komma att bryta av banden mellan ett utländskt moderbolag och de dotterbolag som omfattas av systemet. Den reaktion från de berörda företagen som man kan förvänta på ett sådant förslag, kan givetvis också föranleda tankar på någon form av särbehandling.

Ovan har jag redovisat de problem som legat bakom den svenska debatten om löntagarfonder, de mål man från olika håll ställt upp för ett fondsystem, de problem man ställs inför vid konstruktionen av ett fondsystem och några av de alternativa lösningar man kan tänka sig på dessa problem.

Här befinner sig den svenska löntagarfondsdebatten i dag och här befinner sig också utredningsarbetet. Berörda parter måste nu ta tag i dessa frågor och försöka diskutera fram ett antal modeller för löntagarfondssystem. Exakt hur det arbetet kommer att gå till kan vara svårt att förutsäga, men en sak är säker: man måste förr eller senare ta ställning till de här redovisade problemen – man kan gå olika vägar för att komma fram till problemen, men förbi dem kommer man inte.

Sosialøkonomer til helsetjenesteforskning

Gruppe for helsetjenesteforskning under Rådet for medisinsk forskning søker 2 sosialøkonomer som stipendiater til forskningsprosjekter innenfor helseøkonomi. Gruppen er tverrfaglig og består av leger, statsvitere, statistikere og økonomer. Forskningsprosjektene vil foregå i samarbeid med Sosialøkonomisk institutt.

Lønn tilsvarende lønnstrinn 17–19 (kr. 78 156,–/kr. 86 551,–) i Statens lønnsregulativer. Medlemstap i Statens pensjonskasse.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til P.F. Hjort eller H.Th. Waaler, Gruppe for helsetjenesteforskning, Fredrik Stangs gate 11/13, Oslo 2. Telefon 55 17 90.

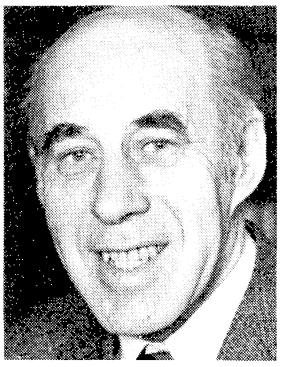
NAVF

Søknad med opplysninger om utdanning og eventuell vitenskapelig erfaring sendes innen 24/12–1979 til:

NORGES ALMENVITENSKAPELIGE FORSKNINGSRÅD, Munthes gate 29 – Oslo 2.

All makt i denne sal?

Pressgrupper, ekspertvelde og lobbyvirksomhet i det parlamentariske system.



AV
STORTINGSPRESIDENT GUTTORM HANSEN

Stortinget utøver ikke sin virksomhet i et isolert politisk rom, uavhengig av folkeopinionen, pressgrupper, eksperter o.l. Organisasjoner av forskjellige slag spiller stor rolle som påvirkere utenfra. Det er fullt av vedtak i Stortinget som tydelig lar seg tilbakeføre til organisasjonenes arbeid etter at saken er kommet til Stortinget. Eksperter vil det alltid være bruk for. Stortingsrepresentanten opplever ikke ekspertene som så farlige som mange utenfor det politiske miljø forestiller seg. Man må svette seg gjennom en sak om man skal lære den skikkelig og kunne ta politisk standpunkt til den.

De mer spontane pressgrupper har tradisjonelt liten betydning for arbeidet i Stortinget. Men dersom slike aksjonsgrupper stadig mer vinner fram med sin aksjonsform, kan det undergrave det fundament vårt system hviler på, nemlig organisasjonsdemokratiet. Et eventuelt tilbaketog for de demokratiske beslutningsorganer innebærer en farlig utvikling.

«Lobby-virksomhet» er lite utbredt i vårt Storting. Slik virksomhet er imidlertid økende. Den kan ha sin berettigelse om den blir satt inn mens saken ennå er i komitébehandling.

Vårt samfunn er så lite og oversiktlig at det ikke er store muligheter for kjøp og salg av standpunkter gjennom smøring eller andre former for korrupsjon.

Red.

Tittelen på dette foredraget er bestemt av arrangørene, og de har ikke tatt hensyn til at Sverdrup antakelig sa at først når statsrådene er her, er all makt samlet i salen. Han hadde jo ikke tenkt seg å være stortingspresident eller representant i hele sitt politiske liv, hvilket han heller ikke ble. Han hadde neppe heller tenkt seg at Stortinget skulle ha all makt aleine, hvilket det heller ikke fikk.

Stortingets plass i vår demokratiske beslutningsprosess er ofte under debatt, og meningene er mange, både om plass og betydning. De skifter fra dem som hevder at Stortinget bør bestemme alt og til dem som sier at det er et sandpåstrøingsapparat, for ikke å snakke om de som en gang laget tittel til et foredrag jeg skulle holde for dem, med følgende ordlyd: Stortinget, borgerskapets dukketeater.

Stortingets formelle plass i vår statsforfatning er definert som lovgivende og bevilgende beslutningsorgan, men det er klart at en slik formell definisjon ikke sier alt, tvertimot svært lite. Det er klart at Stortinget også kan utøve en klar instruksjon overfor regjeringen i andre saker der bevilgninger eller lov ikke er nødvendige. Stortinget kan øve en betydelig innvirkning gjennom debatten og tilkjennegiing av synspunkter og gjennom direkte vedtak i plenum som pålegger regjeringen å føre en bestemt politikk i en sak. Det er resultatet av parlamentarismen som styringsform som har utkrystallisert denne formen for stortingsvirksomhet.

Stortinget utøver ikke sin virksomhet i et isolert politisk rom, uavhengig av folkeopinion, pressgrupper, ekspertutredninger o.l. Mange hyller ennå myten om den folkevalte som en uavhengig person som opptrer med en egen oppfatning og som skal være upåvirket av andre når han treffer sin beslutning. Det er rester av tankegods fra den klassiske britiske parlamentarisme som ennå drives rundt hos enkelte, særlig når de er misnøyde med Stortingets vedtak. Mange ser faktisk for seg den ideelle stortingsrepresentant som en superpersonlighet som behersker alle områder og som suverent treffer de riktige avgjørelser på folkets vegne. Ennå opplever en ikke så sjelden å høre at til Stortinget skulle bare de beste velges.

Guttorm Hansen, født 1920, har vært president i Stortinget fra 1973/74.

Hvem som skulle avgjøre hvem som er de beste og hvilke kriterier man skulle legge på denne kvalitetsbedømmelse, er det vanskelig å få rede på.

I sterk kontrast til denne oppfatning, men slett ikke sjelden presentert av de samme personer, er den at stortingsrepresentantene ikke tar omsyn til folkemening og «grasrota» sin oppfatning av sakene. Stortinget er stadig i «utakt» med folket, så langt jeg har kunnet registrere innsendere og uttalelser. Noen ganger hevdes det med stor styrke at Stortinget må bøye seg for vedtak gjort i lokalsamfunnenes folkevalte organer, andre ganger hevdes det motsatte med like stor styrke. Illustrerende her er to aktuelle saker i vassdragsutbygging, nemlig Alta- utbyggingen og fredningen av Dagali-Veig-vassdragene.

I andre tilfeller er det med tydelig lettelse at folkevalte i lokale styringsorganer sparker saken over til Stortinget i saker de har rett til å gjøre vedtak om, men der ubehaget er så stort for de lokale politikere at de gir fra seg avgjørelsesmyndighet. Eksempel her er valg av veglinjer for riksveger og andre saker som kan skyves bort.

En beslutningsprosess i Stortinget er en mangfoldig affære. De som tror at det foregår slik at Regjeringen foreslår og Stortingets flertall strør sand på, vet lite om det som foregår før plenumsvedtak. Og her er det så at en rekke forskjellige påvirkninger kommer utenfra huset og inn i sjølve prosessen. Det er lenge siden Bjørnson skrev at:

«Gamlingen på tinget
skal få stemme trygt og kjekt
bakom rifleringe
av den unge slekt.»

Jeg hadde nær sagt at situasjonen er så forandret at det av og til bare er så vidt en ikke har følelsen av at vi skal stemme trygt og kjekt foran rifleløpet. Under alle omstendigheter er det i dag en sterk strøm av påvirkninger overfor Stortinget foran beslutninger av viktighet. De tar forskjellige former, og det er vel tilstrekkelig i denne forsamlingen å nevne noen av dem for å illustrere mangfoldigheten.

Norge er jo et organisasjonsdemokrati i likhet med de andre nordiske demokratiene. Det er jo særpreget vårt. Derfor spiller naturlig nok organisasjoner av forskjellig slag stor rolle som påvirkere utenfra. Det gjelder bransjeorganisasjoner, fagbevegelse, næringsorganisasjoner, rene folkeorganisasjoner o.s.v. I saker av betydning for deres interesseområde vil de nesten alltid søke å påvirke Stortinget, og her retter presset seg mot den komite i Stortinget som behandler saken. Det er ikke usedvanlig at tallet på besøk i komiteene i store saker kan gå opp i både ti og femten og i ekstraordinære tilfeller flere ti-tall. Komiteene føler en sterk forpliktelse til å ta imot slike henvendelser og å høre organisasjonenes meninger og synspunkter. Det er uten videre klart at det har meget stor betydning i mange tilfeller for komiteen å få presentert slike representative synspunkter fra dem som har sine interesser knyttet til saken. Dette er på en måte blitt en del av saksbehandlingen og selv om den ikke er direkte formalisert, er den en realitet i de fleste store saker og de facto betraktet som en del av komiteenes ordinære saksbehandling. Ofte møter organisasjonene her med den motekspertise som kan være nødvendig vis-á-vis den ekspertise Regjeringen har betjent seg av under arbeidet med vedkommende sak.

Ofte har organisasjonene også blitt trukket inn tidligere gjennom de såkalte høringsrunder før saken blir sendt Stortinget, men også da opplever vi ofte at organisasjoner gjerne enten vil supplere eller gjenta sine innvendinger og forslag i saken.

Jeg vil konkludere med at organisasjonene har sterk innflytelse på beslutningsprosessen, og det er fullt av vedtak i Stortinget som tydelig lar seg tilbakeføre til organisasjonenes arbeid etter at saken er kommet til Stortinget.

Når det gjelder det såkalte ekspertvelde, har jeg lyst til å starte med to sitater. Det ene er et ekspertsyn på politikeren, det andre er et politikersyn på eksperten.

Eksperten: «Det er med dem som med flyvertinner – de må ha god fysikk og et sjarmerende vesen. Men ikke nok med det, de må dessuten utstråle vilje til service samtidig som de holder en viss avstand til passasjerene. Endelig skal de – uten et øyeblikk å antyde at de jo kanskje mangler en del fagkunnskap – overbevise alle om at stillingen er helt under kontroll, selv om flyet er utsatt for kortslutning i navigasjonsutstyret.»

Så er det *politikeren:* «All denne ekspertisen som vi ikkje kan vera utan i det moderne samfunnet, truger enkeltindividet sin evne og vilje til å gjere seg gjeldande. Ekspertane har skapt aura av usunn autoritetstru omkring seg. Når eksperten har sagt sitt ord, så har vi andre ikkje anna å gjere enn å akseptere og godta. Men det er du og eg som skal sjå og vurdere det som eksperten ikkje kan sjå fordi han går med nærlyset på. Vi kan ikkje blande oss inn i det som berre han har greie på, men like gale er det å akseptere resultata hans utan atterhald når det skal setjast inn i ei større samanheng.»

Jeg tipper at ingen representant for de to grupper kjenner seg helt igjen i disse beskrivelsene.

Men en ting har politikeren, som var Leirfall, rett i: Vi trenger eksperten i vår hverdag, og vi vil alltid ha bruk for ham.

Jeg tror ikke stortingsrepresentantene opplever eksperten som en så farlig person som mange utafor det politiske miljø forestiller seg. Jeg tror heller ikke politikerne føler seg så i ekspertens vold, som mange mener.

Det har ofte fra stortingshold vært reist krav om at Stortinget sjøl skulle skaffe seg motekspertise, bygge opp et eget apparat av eksperter som så skulle settes på ekspertutredninger fra Regjeringen. Det er og blir

en dødfødt tanke. Det er å bygge opp et stortingsregjereri som ingen ting har med parlamentarismen som politisk system å gjøre. Parlamentarikeren får prøve å bruke folkevett, så langt det rekker, og hans partiapparat og hans egen evne til å sette seg inn i sakene, må være det som bærer. Jeg tror fremdeles på det gammeldagse system at man må svette seg gjennom en sak om man skal lære den skikkelig å kjenne og kunne ta politisk standpunkt til den.

Den påvirkning av beslutningsprosessen som i våre dager tiltrekker seg størst oppmerksomhet, er de mer spontane pressgrupper som oppstår omkring en bestemt sak eller begivenhet. Dette er den minst regulære form for press på Stortinget utenfra, og jeg må si også den som i det daglige arbeid har minst påvirkning, til tross for den store publisitet disse grupper gjerne får i dag i massemedia. Det har vært til dels uvanlig i vårt system etter krigen og er derfor nyheter ennå. Jeg spår at etter hvert som det blir flere og flere slike demonstrasjoner og aksjoner vil de miste nyhetens verdi. Teorien om det avtagende utbytte gjelder også i dette tilfelle. Til i dag har også demonstrasjons- og aksjonsformen fra slike grupper mer rettet seg mot Regjeringen og de enkelte statsråder og antakelig hatt større virkning der. En del av disse aksjonene har overfor myndighetene tatt opp saker som organisasjonene på vedkommende område ikke har nådd fram med løsninger på. Når slike aksjoner så lykkes, vil dette svekke organisasjonenes autoritet og arbeid, og organisasjoner som stort sett bruker den mer regulære forhandlingsformen, vil ofte føle at de blir overkjørt av aksjonsgruppene.

For myndighetene kan dette bli et alvorlig tankekors fordi organisasjonene også kan komme til å utvikle seg fra forhandlingsorganisasjoner til aksjonsorganisasjoner, drevet av den situasjon de befinner seg i etter hvert, der de ikke lykkes, men der medlemmer tar saken i egen hånd og lykkes. For meg er det et alvorlig dilemma fordi det utvilsomt undergraver det fundament som vårt system hviler på, nemlig organisasjonsdemokratiet.

En interessant undersøkelse som er gjort i Maktutredningens regi av professor Johan P. Olsen, viser med all tydelighet at de aller fleste aksjoner organiseres og ledes av personer som er med i organisasjonene og i det politiske liv. Det er i meget få tilfeller at den såkalte «grasrota» virkelig trekkes inn i stort omfang. Et unntak her er vel EF-motstanden og abortmotstanden. Nesten alltid vil slike grupper påberope seg «folkeviljen» eller at de representerer de virkelige interesser i saken. I svært mange tilfelle er ikke dette et faktum.

En utvikling nå tyder på at aksjonsformen som blir kalt «sivil ulydighet», vinner innpass i det politiske livet. Det vil si at grupper aksjonerer ved å søke å hindre gjennomføringen av vedtak som er endelig fattet i de organer i vårt politiske system som er tillagt beslutningsretten. Den sivile ulydighet har jo sitt utspring under helt andre samfunnsformer enn vårt og vil neppe samle stor oppslutning i Norge. Men gruppenes aksjonsform er slik at fåtallige grupper kan greie å få stor virkning av sin virksomhet. Norge er jo ikke et samfunn der politimakt brukes vanligvis, og vi har ingen erfaring i å takle slike situasjoner. Men om slike grupper vinner fram med sin aksjonsform, vil det naturligvis ha konsekvenser og på lengre sikt bety en fare for folkestyret. Ikke at disse grupper representerer faren, men handlingslammelsen og eventuelt tilbaketoget for de demokratiske beslutningsorganer vil skape en holdning i den store tause majoritet som ikke liker den slags og som ganske snart vil begynne sitt rop på de sterke, de som kan rydde opp og skape «ro og orden». Dette aspekt er blitt tillagt liten vekt av dem som i sommer og høst har skrevet mer eller mindre lærde avhandlinger om sivil ulydighet og ment å kunne påvise at egentlig er det en høyere form for demokrati som her utvikler seg.

Jeg tror det er feil, jeg er overbevist om at vi er inne i en farlig utvikling som kan gi seg alvorlige utslag.

Til den oppregning av påvirkningsformer som er nevnt i tittelen hører også det som er kalt «lobbyvirksomhet». Det er et ord som ikke hører til Løvebakke-dialekten, men kan jo derfor være like uforståelig for folk flest. Egentlig organisert lobbyvirksomhet i den forstand vi kjenner den fra f.eks. USA, har vi ikke i Stortinget. Men enkelte organisasjoner og også enkelte større industribedrifter eller konserner har visse tilløp til slik virksomhet gjennom spesielle medarbeidere som er tildelt Stortinget som en del av sine arbeidsoppdrag. Det er ingen tvil om at denne formen for påvirkning gjennom lengre tid og ved et utviklet bekjentskap har fått større omfang i dag enn tidligere. Hvor stor påvirkningsgraden er, kan en være litt uviss på. Mitt inntrykk er at stortingsrepresentantene kanskje møter akkurat denne organiserte formen for lobbyvirksomhet med en viss skepsis og tilbakeholdenhet.

Den mer uorganiserte lobbyvirksomhet skjer omkring spesielle saker. Enkelte grupper er særlig aktive og nytter denne formen ganske intenst. Det gjelder f.eks. naturvern-interesserte som gjennom lang tid har gjort lobbyvirksomhet til en del av sin påvirkningsmulighet når spesielle saker har vært til behandling. I mange tilfeller har denne formen for lobbyvirksomhet hatt et visst amatøraktig preg, idet den er satt inn først foran plenumsbehandlingen av en sak. Men da er mulighetene for påvirkning av representantene praktisk talt uttømt. Gruppene har tatt sine standpunkter, og saken skal føres fram til det formelle vedtak. Slik lobbyvirksomhet har bare sin berettigelse om den blir satt inn mens saken ennå er i prosessen, komitebehandling, før gruppene tar sin behandling og før alt er fastlåst. Lobbyvirksomhet i sluttfasen må skape en sterk frustrasjon hos dem som driver den fordi de vil oppleve at representantene vil være uvillige til å la seg påvirke i det hele tatt. Det har jo sammenheng med hele formen for beslutningsprosess. Men ofte resulterer det da i at man går ut og

raser over at representantene ikke har personlige holdninger og mot og ikke vil høre på «folkets røst». Jeg tror det er en feil oppfatning som beror på en mangel på kunnskap om selve gangen i en sak og tidspunktene for når påvirkning skal settes inn.

Det er skrevet mye vitenskap om det emne som her er satt opp. Jeg har villet se det helt fra en aktiv politikers synspunkt og har ikke trukket inn de mange teorier, modeller og undersøkelser som er foretatt.

Stortinget er som parlament meget åpent for påvirkning utenfra. Det er meget lydhørt overfor dem som vil gjøre sin innflytelse gjeldende. Samfunnet vårt er så lite og oversiktlig at det ikke er store muligheter for kjøp og salg av standpunkter gjennom smøring eller andre former for korrupsjon. Jeg tror at pressgrupper av forskjellig slag, fra organisasjoner som er representative for bestemte interesser eller grupper og næringer, til de mer spontane grupper som oppstår omkring en særskilt sak, bør ha alle muligheter for påvirkning. Av og til skulle man ønske seg større forståelse og kunnskap om politikkens vesen og rollefordeling og kanskje også større psykologisk sans hos pressgruppene, men det skal jeg la ligge her. Stortinget bør ha øre til dem som vil si Stortinget noe, og det har Stortinget etter min oppfatning.

Stortingets beslutningsrett burde samtidig ha krav på respekt. Det er en grense som går der hvor man ikke vil respektere denne rett, men sette den ut av kraft. Da er det ikke lenger pressgruppevirksomhet, men maktkamp i reneste forstand.

Bedriftsøkonomisk Institutt er en frittstående høgskole med formål å drive undervisning og forskning innen de økonomiske og administrative fagområder. Studietilbudet omfatter bl.a.:

- Diplomøkonomstudiet, 4-årig høgskolestudium
- Bedriftsøkonomstudiet, 2-årig kveldsstudium
- 1-årige studiekurs og 4-måneders spesialkurs
- Revisjonsstudier

BI har ca. 120 ansatte. I tillegg kommer ca. 200 timelærere fra næringsliv og offentlig forvaltning.
Den faglige stab er oppdelt i fem seksjoner:
Kvantitative Metoder og Databehandling, Økonomi, Administrasjon, Markedsføring, Fremmedspråk.
BI har fire stillingskategorier: Studierektorer, hovedlærere, lærere og stipendiater. Stillingen innebærer undervisningsplikt og kombineres med forsknings- og utredningsvirksomhet.

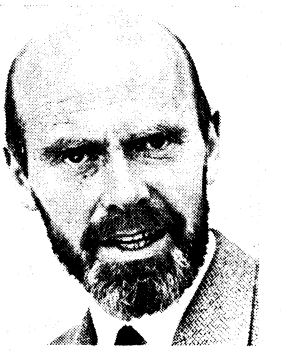
BI er nå flyttet inn i nytt undervisnings- og administrasjonsbygg på Nadderud i Bærum.

Studierektor/Hovedlærer Samfunnsøkonomi – vikariat

I Seksjon for økonomiske fag er det ledig et vikariat med muligheter til fast ansettelse som hovedlærer fra 1981.
Vikariatet omfatter foruten undervisning, ansvar for den faglige og pedagogiske utvikling i samfunnsøkonomi samt forsknings- og utredningsarbeid avhengig av stillingsinnehavers interesser og faglige forutsetninger.
Søkere må ha sosialøkonomisk embetseksamen eller tilsvarende. Videre tillegges relevant erfaring fra undervisnings-/forskningsarbeid stor vekt. Praksis fra offentlig forvaltning eller næringsliv er en fordel, men ingen betingelse.
Stillingen er lønnet etter Statens lønnsregulativer, ltr. 21 – 25 (pt. kr. 96.632,– til kr. 120.018,– pr. år) eller ltr. 24 – 28 (pt. kr. 114.392,– til kr. 138.074,– pr. år) avhengig av kvalifikasjoner.
Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til Studierektor Bjarne Ytterhus eller Personalkonsulent Svein Holmefjord.
Søknad sendes Rektor snarest.

STIFTELSEN BEDRIFTSØKONOMISK INSTITUTT
Hans Burums vei 30, 1340 Bekkestua. Tlf.: (02) 12 30 50

Departementene – makt eller avmakt?



AV
EKSPEDISJONSSJEF PER SCHREINER
FINANSDEPARTEMENTET

Beslutningene som preger vårt økonomiske system treffes i en spillsituasjon eller innenfor et sosialt system der ingen beslutningstaker, heller ikke statsmakten, er fullstendig dominerende. I større eller mindre grad baserer vi samfunnet på konsensusmekanismer og overtalelse, på å få folk til å se rimeligheten av bestemte løsninger eller til å tro at løsningen er så å si den eneste mulige.

I en situasjon med mange beslutningstakere som er i konflikt med hverandre og som har vanskelig for å bli enige er det ofte nyttig med en oppmann. En viktig oppgave for staten er å være oppmann. Imidlertid er det klare tendenser til at staten ikke alltid makter å spille en slik rolle som oppmann. Det legges mer vekt på hestehandel mellom sektorinteressene enn på å bidra til å utvikle gode totalløsninger. De fleste partene i samfunnet ville se seg tjent med en organisering av statsmakten som la større vekt på statsmakten som institusjon som skal ha ansvaret for visse hovedtrekk i samfunnsutviklingen og at den vanskelig kan løse en slik oppgave dersom en stor del av standpunktene fremkommer som kompromisser mellom sektorinteresser.

Red.

Det er en svært pretensiøs tittel på foredraget mitt og jeg kan ikke riktig forstå hvordan jeg har funnet på å si ja til å holde et slikt foredrag. I alle fall vil det dere får høre være noen ganske upretensiøse betraktninger. Dessuten må jeg også si at det ikke blir så mange nye tanker. Jeg kommer nok til å tygge drøv på gamle idéer. Jeg får skylde på at det til gjengjeld har skjedd visse nye ting med departementene i det siste.

Jeg kommer til å bruke ordene makt og avmakt med stor suffisanse, uten å bry meg med å definere hva som måtte menes med dem. La meg starte med en av konklusjonene mine på forhånd. Departementene har uomtvistelig betydelig makt og innflytelse i det norske samfunnet. Men det betyr ikke at Norge styres fra departementene. Det er ikke tilfelle selv om vi lar departementene står som sinnbilde for hele det sentrale maktapparatet inklusive regjering og storting. Jeg ble spurt i TV forleden om ikke Alta-demonstrasjonen kullkaster våre fine planer for samfunnsutviklingen. Det spørsmålet uroet meg. Jeg hadde ikke trodd at noen innbilte seg at det norske samfunnet ble styrt som et anleggsprosjekt etter klare tegninger og tidsplaner.

Min forståelse er at beslutningene som preger vårt økonomiske system treffes i en spillsituasjon eller innenfor et sosialt system der ingen beslutningstaker, heller ikke statsmakten, er fullstendig dominerende. Eller sagt på en annen måte. Det finnes alltid et tilstrekkelig antall spillere som hver for seg er sterke nok til iallfall å kunne velte spillet. Et eksempel er pris- og inntektsstoppen, den kan for øvrig brukes som illustrasjon for mange forskjellige problemstillinger i forbindelse med beslutninger i det moderne samfunnet. Men altså, ingen departemental kontroll, om enn aldri så autoritær tror jeg, ville kunne kontrollere en gjennomføring av pris- og inntektsstoppen – dersom ikke partene i arbeidslivet, og ikke minst storparten av de enkelte inntektstakerne, i hovedsak har godtatt loven og at det derfor har vært regnet som dårlig sport å finne opp systemer for å omgå den.

Hvem som har hatt makt over hvem kan jo være vanskelig å avgjøre i forbindelse med dette spørsmålet. Men det må i alle fall være helt klart at statsmakten ikke ville hatt makt til å gjennomføre en pris- og inntektsstopp på en tradisjonell, hierarkisk kommandomåte hvis loven ikke var blitt godtatt av folk flest. I

Per Schreiner tok sosialøkonomisk embetseksamen ved Universitetet i Oslo i 1958. Han var deretter tilknyttet Sosialøkonomisk institutt. Fra 1963 ansatt i Finansdepartementet, nå ekspedisjonssjef for Planleggingsavdelingen. Studieopphold ved Central Planbureau i Haag og ved Stanford University i California.

det hele tatt tror jeg det er et begrenset antall beslutninger som kan treffes på en slik hierarkisk kommandomåte. I større eller mindre grad baserer vi samfunnet på konsensusmekanismer og overtalelse, på å få folk til å se rimeligheten av bestemte løsninger eller til å tro at løsningen er så og si den eneste mulige.

Det ligger mye makt i makt over mytene, det er mytene som regjerer verden. Bøndenes makt i Norge kan ikke bare forstås gjennom deres makt over matforsyningen og muligheter til å gjennomføre streik. Først og fremst ligger deres makt i at de kan spille på stemninger i det norske folket, enten det nå gjelder sjølberging eller de røtter som de fleste har i landsbygda. Selv skattene, som vel de fleste klager over og er misfornøyd med, blir nok godtatt på en eller annen måte. Jeg tror at i det norske samfunnet foreligger det en viss grunnleggende forståelse for at det er en nær sammenheng mellom hva man betaler i skatt og hva som blir gjennomført i offentlig regi og at de fleste trass i alt ikke synes det er så helt urimelig det som foregår i offentlig regi. Trass i klager og misnøye, mye av den sikkert ganske berettiget, er det ikke noen bred og sterk opposisjon mot store poster innenfor offentlige budsjetter. Hadde det ikke vært slik ville vi nok både fått skatteprotester som i USA, og langt større problemer med å drive inn skattene. Merk forøvrig at skattenes andel av nasjonalproduktet er bare noe under to tredeler av hva den er i Norge, og progresjonen er langt mindre uttalt.

Jeg synes ikke at jeg ved denne anledningen har tid til å gå mye nærmere inn på dette med å se på beslutningssystemet enten som et spill i teoretisk forstand eller som et sosialt system. Jeg tror at spillteoretiske overveielser kan gi betydelig analytisk forståelse av en rekke beslutningssituasjoner. Men jeg tror at for en mer intuitiv forståelse kan analogier til mer enkle kollektive samværsformer også gi mye.

Jeg har ofte tidligere brukt eksemplet med en serie venner på hyttetur. Selv med vanligvis gode relasjoner mellom deltakerne, og selv om det kanskje er en viss naturlig rangordning, kan det ofte vise seg vanskelig både å få organisert arbeidet med oppvask, vedsjau osv. og med å bli enige om hvor en skal gå på tur og når. Forholdene kan faktisk bli ganske sure på grunn av i og for seg bagatellmessige oppgaver som skal løses eller beslutninger som skal treffes i fellesskap.

En faktor som kan gjøre forholdene vanskelig er at noen få av deltakerne jukser unna. Før eller siden vil da en konstruktiv opptreden fra de øvrige lett undergraves. En viktig argumentasjonsmåte i slike tilfeller er å appellere til solidaritetsfølelse og generelle sosiale normer. Men først og fremst er det av betydning at det over tid kan bygges opp en følelse av tillit og gjensidighet. Den kan føre til at den enkelte merker at egen innsats- og samarbeidsvilje fører til det samme hos de andre. Derved kan oppofrende innsats rent egoistisk sett være å foretrekke fremfor det som kan oppnås ved å sluntre unna.

Jeg skal ikke her spinne videre på dette, som så åpenbart ikke er mitt fagområde. Men jeg håper dere tar mitt enkle poeng, nemlig at svært mange av de store og viktige problemene vi står overfor i samfunnet ofte er skuffende lik dem man kan møte på en hyttetur. Kunsten er å få til spilleregler eller adferdsmønstre i samfunnet slik at krangelen om hvem som skal gjøre hva og hvem som skal få hva foregår på en slik måte at de fysiske mulighetene for velferd alt i alt nyttes på en rimelig måte. Maktesløshet opplever en når de fysiske mulighetene synes åpenbare, kanskje for alle parter, men hvor mistilliten er slik at en hver for seg, for å sikre seg, føler seg tvunget til å gjøre ting som åpenbart bidrar til at mulighetene ikke blir utnyttet.

I en situasjon med mange beslutningstakere som er i konflikt med hverandre og som har vanskelig for å bli enige er det ofte nyttig med en oppmann. Jeg ser det som en viktig oppgave for staten å være oppmann. Autoritet basert på den rene makt er naturligvis fortsatt grunnleggende (politi, fengsel, militæret). Men i de mere kompliserte samfunnsspørsmålene spiller truselen om bakenforliggende fysisk makt mindre rolle. Viktigere er det at staten har makt ved at den er i den posisjon at den kan konstruere framgangsmåter som alt i alt er slik at de enkelte deltakerne antar at løsningene for dem blir bedre enn det de kunne risikere å få ved en mer uorganisert opptreden.

Samtidig er det klare tendenser til at staten ikke alltid makter å spille en slik rolle som oppmann. En viktig grunn til det er at staten er splidaktig med seg selv. Den er ikke et handlende subjekt, men i seg selv et samfunn i miniatyr. Alle de viktigste sektorinteressentene er representert på en slik måte at det også i de interne drøftingene (både i Stortinget f.eks. og mellom departementene) legges mer vekt på hestehandel mellom sektorinteressene enn på å bidra til å utvikle gode totalløsninger. Den beste måten å demonstrere det på er at en høyrerepresentant som blir samferdselsminister lett blir mer opptatt av å skaffe midler til samferdselssektoren enn i å bidra til lavere offentlige utgifter og lavere skattenivå.

Våre kjære kolleger statsviterne har jo nå gått så langt at de nærmest har legitimert denne formen for statsdannelse ved å beskrive den og gi den betegnelsen den segmenterte eller sektoriserte stat. Jeg synes den beskrivelsen de har gitt har vært ukritisk, ja det virker nærmest som de synes det er noe riktig og fint ved denne korporative statsformen. Personlig tror jeg tvert imot at de fleste partene i samfunnet ville se seg tjent med en organisering av statsmakten, både storting, regjering og administrasjon, som la større vekt på statsmakten som en institusjon som skal ha ansvaret for visse hovedtrekk i samfunnsutviklingen og at den vanskelig kan løse en slik oppgave dersom en stor del av standpunktene fremkommer som kompromisser mellom enkle sektorinteresser.

La meg så til slutt komme tilbake til en spesiell side ved min sentens om at det er mytene som regjerer

verden. Med myter forstår jeg utsagn om hvordan ting forholder seg og som utgir seg for å være sannferdige, men uten at de blir belagt med argumentasjon eller dokumentasjon. Det poenget jeg vil forsøke å få frem her er at forbausende mange interessegrupper i samfunnet har skaffet seg myter som gjør at de går inn for en politikk som en nærmere analyse må vise at ikke tjener de interessene som de sier seg å representere.

La meg bare si at er det noe som gir meg avmaktsfølelse i mitt arbeid i departementet så er det nettopp dette fenomenet at så mange standpunkter i samfunnet for det første helt enkelt virker meningsløse. De har ikke noe saklighetsinnhold, iallfall ikke på basis av den virkelighetsoppfatning eller de myter som jeg bygger min tenking på. Det kunne nå så være, men når standpunktene så i tillegg synes å gå på tvers av interessene til dem som hevder dem sterkest, da er det ikke enkelt å orientere seg.

Nå har jeg i alle år hevdet at politiske ulikheter i vårt samfunn ikke skyldes ulike preferansefunksjoner, men ulike modelloppfatninger. Dvs. både høyrefolk og kommunister er i forbausende grad enige om hvordan det gode liv vil være, men de er nok svært uenige om hvordan samfunnet må se ut for å få mennesker til å funksjonere slik at et slikt liv blir mulig. Til en viss grad har jeg hittil likevel syntes at det gikk an å se et mønster, i den forstand at høyrefolk hadde modelloppfatninger som ledet til beslutninger som vel også måtte sies å tjene i hovedtrekk interessene til de folk som sognet til høyre og tilsvarende for kommunistene. Altså at en materalistisk oppfatning har noe for seg. Men nå synes jeg at jeg opplever helt barokke situasjoner, der store grupper innbitt kjemper for en politikk som jeg ikke kan se annet enn vil være helt på tvers av deres egne interesser.

Nå kan jeg ikke gå mye inn på disse problemene i dette foredraget. Her er det meningen å konsentrere seg om beslutningsprosesser, om makt og avmakt. Det er godt mulig at en nærmere analyse vil vise at det er mere sammenheng og konsistens (rasjonalitet) i det folk sier og mener enn det som er synlig for øyet i første omgang. I denne sammenheng er det imidlertid uomtvistelig at holdningene og beslutningene i samfunnet ikke formes innenfor enkle desisjonsmodeller av det slaget f.eks. Leif Johansen underviser om. I den forstand kan vi i departementene føle oss maktesløse fordi vi ikke har et begrepsmessig eller et analytisk apparat til å forstå det som er på gang.

Nå har dette vært svært mange flotte ord og jeg bør vel komme med noen eksempler. Men siden slike eksempler samtidig lett blir et arbeidsprogram føler jeg meg litt i glasshus.

Uten å gå i detalj må jeg vel kunne peke på de enkelte partenes opptreden ved bestemmelser av priser og lønninger. Alle er vel nå klar over hvilket enormt produksjonspotensiale som egentlig ligger uutnyttet. Industriproduksjonen ligger fortsatt på nivå fra 5 år tilbake, samtidig som vi har hatt betydelige industriinvesteringer siden den gang. Om en del av dette potensialet ble tatt i bruk ville det gi rom for betydelige inntektsøkninger og det skulle være rart om særlig store grupper ville tape på å gå inn for eller argumentere for en politikk som medfører at dette potensiale kommer i bruk. Men jeg ser ikke enda mange interessegrupper som argumenterer slik.

La meg heller trekke fram noe som vel mer er en kuriositet. For en del år tilbake arbeidet Planleggingsavdelingen med anslag for sysselsettingen i ulike næringer noen år framover. Vi kom da til at med den politikken som det ble lagt opp til fra regjeringens side ville industrisysselsettingen falle en del blant annet for de veksten i andre næringer var antatt å bli sterk. Dette vakte sterke reaksjoner, først i regjeringen og senere i Stortinget. Vi ble sett på som klart industrifiendtlige og møtte mye aggresjon. Stortingets industrikomité tok opp de anslagene vi laget og uttalte at industrisysselsettingen ikke måtte tillates å falle, men at den snarere burde øke noe. Men den sa ikke noe om hvilke tiltak i industrien eller i andre næringer som skulle til for å oppnå dette. Våre prognoser var jo laget innenfor en ramme av full sysselsetting, slik at økt industrisysselsetting måtte slå ut i lavere tall for andre næringer og det var ikke så lett å få enighet om hvilke næringer som skulle gå ned. Jordbruket skulle det i alle fall ikke være. Poenget med dette eksemplet er at jeg mener våre tall for nedgangen i industrisysselsettingen kunne tolkes som en advarsel om at den politikken det var lagt opp til kunne ramme industrien på denne måten. Derfor måtte det å legge fram slike tall ses på som å være i industriens interesser, idet tallene da kunne brukes til en argumentasjon for en mer aktiv industripolitikk og mer tilbakeholdenhet overfor andre næringer for å øke industriproduksjon og industrisysselsetting. Istedet ble tiden brukt til å argumentere bort våre tall mens den underliggende politikk ble stående uforandret. Dette foregikk samtidig som det helt uten tvil var sterke og brede ønsker om å bedre forholdene for industrien. Rent mytiske betraktninger og symbolske uttalelser lot altså til å veie tyngre enn de *substansielle* underliggende realiteter. Det er slikt som av og til gjør at jeg føler meg maktesløs eller hjelpeløs.

Et siste felt som kanskje går mer direkte på denne forsamlingen som sitter her er hvor lite som sitter igjen av eksamenspensum når sosialøkonomene går ut i jobb. Mange av dere lærer fort å forandre standpunkter under dekke av at man må jo kunne skille mellom teori og praksis. Jeg synes nå denne tilpasningen ofte er ganske opportunistisk, avhengig av den oppdragsgiver man til enhver tid har. Men for det andre, og det er jo det mystiske, mange økonomer ute i praksis later til å forkaste nettopp de deler av teorien som både er den mest velfunderte og den som burde være i deres oppdragsgiveres interesse. Nettopp fra næringslivet f.eks. møter jeg den sterkeste motstanden mot enkel markedsteori og et sterkt forsvar for at varer som de kjøper mye av, er for viktige til å bli

underkastet markedets tilfeldigheter og at de derfor må sikres gunstige kontrakter, gjerne på det offentliges bekostning. Nå skal ingen betenke noen i å prøve å argumentere til seg fordeler. Men etter som vi er sosialøkonomer og ikke bedriftsøkonomer ville jeg trodd at man var mere opptatt av at isolerte bedriftsøkonomiske fordeler vil fort bli spist opp av mer uheldige rammebetingelser for næringslivet som helhet. Jeg har forøvrig alltid trodd at noe av det mest grunnleggende i hele sosialøkonomistudiet var produksjonsteorien, sammenhengen mellom produktpriser, produksjonskostnader og produsert mengde. Hovedregelen skulle være å produsere til grensekostnaden var lik prisen, modifisert da for monopolistens pristilpasning osv. Men jeg møter ikke mange økonomer ute i såkalt praksis som vil godta dette, de merkeligste former for gjennomsnittskostprising later til å dominere tenkningen. I første omgang har jeg tenkt meg at dette må være en ren opportunisme, at bedriftene har noe å tjene på en slik argumentasjon. Men som nevnt ovenfor ville det i alle fall være dårlig resonnement. Jeg vil derfor bare erkjenne at problemet er der og peke på at det betyr at sosialøkonomene som profesjon egentlig må være kommet meget kort, meget kortere enn misunnelige kolleger fra andre fag tror, når det hersker utstrakt tvil eller frafall i rekkene på et så vesentlig punkt i vår arbeidsideologi eller legitimitet som såkalte eksperter.

Og det må jo være forståelig at en som økonom i departementene kan føle maktesløshet når det oppleves svikt på grunnleggende spørsmål selv hos dem en ville trodd var de nærmeste kollegene i systemet utenfor.

Ledig stilling ved Universitetet i Trondheim, Norges tekniske høgskole

AMANUENSIS (ENGASJEMENT) I ADMINISTRASJON VED SEKSJON FOR ADMINISTRATIV ETTERUTDANNING/SINTEF

For stillingen kreves høyere akademisk utdannelse og dokumenterte forutsetninger for undervisning og faglig utviklingsarbeid når det gjelder ADB, økonomisk teori og analysemetoder og deres anvendelser.

Stillingsbeskrivelse samt retningslinjer for fremgangsmåten ved besettelse av amanuensisstillinger fås ved henvendelse til administrasjonssjefens kontor, NTH (tlf. 075 95 352).

Lønnsbetingelser: 2l.tr. 20–24, brutto kr 91 398,– til kr 114 351,–.

Se forøvrig Norsk lysningsblad nr. 279 den 1/12 1979.

Søknad sendes

Administrasjonssjefen,

7034 Trondheim-NTH,

innen 10. januar 1980.

Industriens utvikling. Hvilke krav må stilles til økonomisk politikk?

AV
DIREKTØR EGIL BAKKE,
NORGES INDUSTRIFORBUND

Myndighetenes oppgave må være å trekke opp rammer og sørge for at når aktørene i markedet gjør det som de er flinke til, så vil de samfunnsmessige mål i hovedsak bli nådd. Myndighetene bør vise stor tilbakeholdenhet med å prøve å finne fram til morgendagens vinnere. Det bør overlates til det desentraliserte marked å gripe de sjanser som byr seg innenfor de rammebetingelser som myndighetene har trukket opp.

Ingen kan på et faglig grunnlag si hva som er riktige mål for samfunnsutviklingen; dette er et politisk spørsmål. Men målene som stilles må være konsistente. En sentral økonomisk forutsetning for at industriens arbeidsbetingelser i 1980-årene skal bli akseptable, er at vi makter å unngå den fallgruven å stille opp inkonsistente mål.

Bak vage politiske målformuleringer har vi overlatt til faginstanser å fastsette de nærmere konkrete standarder og normer. Disse faginstitusjonene vil ofte ikke ha motforestillinger mot å presse kravet opp til det beste de kan tenke seg for sitt spesielle område. Dersom samfunnet aksepterer at vi på alle de forskjellige områder presser våre fordringer opp mot de ideale grenser, så blir totalresultatet ikke akseptabelt. Det blir en viktig oppgave i årene fremover å sikre at vi ikke skal presses opp i overdrevne idealstandarder på hvert enkelt område. Dersom vi ikke greier denne oppgaven risikerer vi at overdrevne sektormål hindrer oss i å oppnå en optimal samfunnsmessig helhetsløsning.

Vi bør i hovedsak basere samfunnsstyringen på den indirekte metode, som igjen bygger på desentraliserte avgjørelser i markedet og på rammebetingelser trukket opp av våre politiske myndigheter. Hvis man i større grad prøver å bruke direkte reguleringer, vil man lett innby til en forhandlingsøkonomi som medfører redusert ansvarsfølelse hos den enkelte og som igjen vil føre til en pris- og kostnadsstigning som vil kunne skade oss alle.

Red.

1. Innledning

I løpet av de siste år er det i Norge og i andre land blitt lagt frem rapporter og utredninger som på forskjellige måter belyser det tema som dette foredrag skal dreie seg om. Industriøkonomisk Institutt har offentliggjort to rapporter, én skrevet av professor Leif Johansen, som behandler spørsmålet om bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En annen IØI-rapport er skrevet av professor Agnar Sandmo og handler om mål og midler i industripolitikken.

Tidlig i fjor høst ble Boston Consulting Group's rapport om Sveriges industrielle fremtid presentert og vakte meget stor oppsikt. Noe senere er det i Sverige publisert en annen rapport som kalles Bjurel-rapporten, etter utvalgets formann. Denne rapports offisielle navn er «Vägar till ökad välferd» og fortjener formodentlig en vesentlig større publisitet enn Boston Consulting Group's rapport.

Her i Norge har vi nylig fått Industrivekstutvalgets rapport og i OECD er det i løpet av de siste halvannet år publisert diverse dokumenter om industripolitiske og økonomisk-politiske problemstillinger, dokumenter som samlet ofte omtales som Positive Adjustment Policy-dokumenter.

Egil Bakke tok sosialøkonomisk embetseksamen ved Universitetet i Oslo 1952. Han har vært ansatt i Finansdepartementet, Industridepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet før han i 1974 ble utnevnt til direktør i Norges Industriforbund.

I alle disse rapportene og utredningene vil man selvsagt, som naturlig er, finne litt av hvert, men jeg føler meg ganske trygg på at den samlende konklusjon som kommer ut av alt dette arbeide som har pågått både her i landet og i andre land og i internasjonale organisasjoner trygt kan sammenfattes på omtrent følgende måte:

For det første peker disse rapporter på behovet for en klar arbeidsdeling, eller ansvarsdeling, mellom de politiske myndigheter på den ene side og det desentraliserte markeds forskjellige aktører på den annen side. Myndighetenes oppgave må være å trekke opp rammer, innføre skyggepriser, sørge for at når de forskjellige aktører i markedet gjør det som de er flinke til, så vil de samfunnsmessige mål i hovedsak bli nådd.

Dette krav om en klar arbeidsdeling eller ansvarsdeling mellom de politiske myndigheter på den ene side og bedriftene på den annen side, er ikke bare rasjonelt begrunnet, men er også den eneste arbeidsdeling som det egentlig går an å leve med. For de aller fleste bedrifter vil selvsagt livet bli langt enklere om man kan føle seg noenlunde trygg på at hvis man sørger for å drive lønnsomt slik som det viser seg i bedriftens årlige regnskaper, så har man også gjort en samfunnsmessig gagnlig gjerning.

I en kvintessens kan denne tilråding summeres opp slik: Myndighetenes oppgave er å drive politikk. Bedriftenes oppgave er å drive lønnsomt.

Den annen lærdom som synes å fremgå av de rapporter jeg her har nevnt, er at myndighetene bør vise stor tilbakeholdenhet med å prøve å finne frem til morgendagens vinnere. Myndighetenes oppgave må være å legge forholdene til rette, å følge det jeg flere ganger tidligere har betegnet som såmannsprinsippet, å overlate til det desentraliserte marked å gripe de sjanser som byr seg innenfor de rammebetingelser som myndighetene har trukket opp. Dette vil ikke si at man fornekter myndighetenes rett og for så vidt også plikt, til å foreta politiske prioriteringer, bl.a. med hensyn til hvordan landets ressurser grovt sett bør anvendes. Bl.a. er det en viktig politisk oppgave å klargjøre på hvilke områder landet bør søke å utvikle nasjonal kompetanse.

Men hvis man går lenger enn dette og prøver å finne frem til hvilke bransjer som vil være vekstbransjer og hvilke bedrifter som vil være vekstbedrifter, da løper man en betydelig risiko. All erfaring tilsier for det første at dette ikke er en oppgave myndighetene er spesielt flinke til å løse. Dessuten vil vi innen de enkelte bransjer ha gode bedrifter og dårlige bedrifter, i fremtiden som vi har hatt det hittil. Hovedoppgaven for våre myndigheter må være å legge opp spillereglene slik at landets ressurser i stigende grad kan disponeres av de bedrifter som viser seg å være dyktige, mer produktive enn andre, slik at vi på denne måte får en gradvis omstilling som er en forutsetning for en fortsatt økonomisk og kvalitetsmessig bedring i samfunnet.

Den tredje konklusjon som ligger i det utredningsmateriale som foreligger, er at myndighetene i større grad enn det vi ofte har sett i 1970-årene må konsentrere seg om det jeg vil kalle systemorienterte løsninger. Når noe går galt, og det vil det dessverre alltid gjøre, så må myndighetenes hovedoppgave ikke være å løse problemet, men å treffe tiltak som sørger for at problemet blir løst. Når boligbyggingen stagnerer, må ikke kommunalministeren løpe ut med hammer og tang, men vurdere hvilke tiltak som mest rasjonelt fører til at systemet igjen funksjonerer slik som det forutsettes å gjøre og som det ønskes å gjøre. Hvis bedriftene ikke tjener nok penger og av den grunn ikke investerer nok, nytter det ikke for myndighetene å overta bedriftsledelsen, men styringsoppgaven er å endre de gjeldende rammebetingelser slik at bedriftene kommer til å oppføre seg på den måte som samfunnsøkonomisk sett er ønskelig.

2. Industriens behov

Hvis jeg på bakgrunn av den samlede erkjennelse som jeg synes nå tross alt foreligger, skulle gå et skritt videre og vurdere hvilke krav som må stilles til økonomisk politikk ut fra hensynet til industriens utvikling, vil jeg først prøve i forholdsvis generelle termer å klargjøre hva jeg kaller industriens behov.

Med fare for å overse betydelige interesseområder, vil jeg i første rekke kommentere følgende tre behov eller krav:

a) Kravet om konsistente nasjonale løsninger,
b) kravet om et rimelig nasjonalt ambisjonsnivå,
c) kravet om et desentralisert marked.

a) Kravet om konsistente nasjonale løsninger

Av mange grunner vil de mål som ofte blir stilt opp for samfunnsutviklingen være i konflikt med hverandre. En tradisjonell konflikt er den som eksisterer mellom vekst og stabilitet. For å få til økonomisk vekst og full sysselsetting, er det vanlig å treffe ekspansive tiltak ved å øke etterspørselen. Samtidig tilsier all gjengs teori at slike tiltak vil føre til prisstigning og økt import fra omverdenen. For å gjenopprette prisstabilitet og balanse i utenriksøkonomien, må man derfor redusere etterspørselen. Dette vil igjen skape arbeidsledighet og sviktende vekst.

Denne konflikten skyldes egentlig at det tiltak som man griper til for å nå det ene mål, fjerner oss fra det andre, og omvendt.

En annen type målkonflikt, som på mange måter er vanskeligere å avsløre, men kanskje også langt farligere, er konflikten mellom ønsket om tradisjonell økonomisk vekst, om større inntekter i pungen, og ønsket om mer miljøhensyn, mer vekt på myke verdier, ønsket om et kvalitativt bedre samfunn.

Her er det slik at begge disse målene er svært ønskelige i og for seg. Hvis man stiller en gruppe mennesker spørsmålet om hva slags kvalitet de øn-

sker i samfunnet, det nåværende, eller en kvalitetsstandard som er litt bedre eller en som er enda bedre, eller den beste vi egentlig kan tenke oss, så taler mye for at vi gjerne vil ha den beste. Det er ikke noe unaturlig i det.

På den annen side, om man stiller spørsmålet om hva slags inntektstillegg vi ønsker oss, vil jeg gjerne tro at de fleste mennesker ville synes at 100 kroner i tillegg var bedre enn ingen tillegg, og at 500 kroner var bedre enn 100 kroner. Det er heller ikke noe unaturlig i dette.

Det som skaper problemet er at vår produktivitetsvekst ikke gir oss muligheter for å nå det beste mål for kvalitet samtidig med det høyeste vekstmål for inntektstillegg. Men allikevel har vi lett for å gå inn for akkurat dette. I hovedsak tror jeg det skyldes at man ikke bestemmer målene i samme sesjon, i samme seanse. Man har lett for å bestemme kvalitetsmålene om søndagen og fastsette inntektstilleggsmålene om mandagen. Derfor kan man lett la seg lokke til å gå inn for alt dette og himlen også, selv om vi selvsagt forstår, når vi tenker oss om, at dette ikke er et alternativ som er tilgjengelig for oss i praksis.

For mange år siden forklarte professor Ragnar Frisch at man kunne tenke seg mange alternative samfunnsutviklinger. Han tegnet opp en rekke pakker. I hver pakke lå det mange søtsaker, men også endel sursaker. Professor Frisch og hans faglige medarbeidere skulle konstruere pakkene slik at de var konsistente og realistiske. Så fikk politikerne og det norske folk velge mellom pakkene. Den idéen er så vidt jeg kan se logisk uangripelig. Men det som lett skjer i praksis, er at vi alle sammen har en tendens til å stå på tå og kikke opp i pakkene og så plukke de beste elementer ut fra alle pakkene og så sette dette sammen til en superpakke og å si, dette er mitt tilbud til det norske folk.

Om det norske folk lar seg lure av slike tilbud, så vil til syvende og sist en eller annen mekanisme gripe inn og hindre oss i å leve over evne. Denne mekanisme heter prisstigning, kostnadsøkning og arbeidsledighet. Våre forsøk på å leve over evne vil ikke lykkes. Før eller senere vil virkeligheten arrestere oss. Men arrestasjonen er ubehagelig. Vi bør helst innrette oss slik at dette ikke skjer.

Ingen kan på et faglig grunnlag si hva som er riktige mål for samfunnsutviklingen. Dette er i sakens natur et politisk spørsmål. Det norske folk må selv velge om det i 1980-årene vil ha mye tradisjonell vekst og mindre kvalitet, eller om det vil legge vesentlig mer vekt på kvalitative verdier og akseptere en mindre nominell inntektsvekst. Men på et faglig grunnlag må man kunne gi uttrykk for at vi ikke kan velge begge deler. Etter min vurdering bunner en stor del av de aktuelle problemer vi i dag kjemper med, nettopp i at vi har begått denne feil. Det spørsmål en kan stille seg er, hvordan har dette vært mulig, er det ikke et slags regnestykke som skal gå opp slik at vi unngår den slags fallgruver?

En ting er i denne forbindelse iallfall sikkert. Det nytter ikke å lete etter de skyldige. Vi står her ikke overfor en utvikling som skyldes ondsinnede mennesker som har dannet et komplott for å ruinere det norske samfunn. Vi står overfor et metodeproblem som fører til at vi kommer i vansker selv om ingen ønsker det. Slike metodeproblemer er ofte langt vanskeligere å løse enn å finne den skyldige. Det forutsetter nemlig at mange gamle slagord og gammel vanetenkning må legges til side.

Rent budsjett-teknisk har oppstillingen av inkonsistente mål antagelig skjedd omtrent på følgende måte. Gjennom våre besluttende organer, har vi truffet tiltak om å beskatte det norske folk, slik at dets disponible inntekt blir redusert. Dette er betalingen for vårt fellesforbruk og for våre kvalitative verdier. Det norske folks vilje til å betale for fellesforbruk og for kvalitet har historisk sett vært meget høy. Allikevel har betalingsviljen ikke alltid vært like stor som våre besluttende politiske organers vilje til å øke fellesforbruket og til å øke kvalitetsstandarden. Istedenfor å sende regningen direkte til det norske folk, har regningen blitt sendt indirekte via beskatningen av norske bedrifter. Disse må selvsagt velte utgiftspåleggene over på andre, enten på arbeidstakerne i form av mindre lønnstillegg, eller om de ikke er villige til det, over på kjøperne i form av økte priser. Så lenge dette er mulig, vil betalingen for økt fellesforbruk og økt kvalitet komme tilbake til det norske folk, men ikke direkte i form av økte skatter eller i form av mindre nominelle inntekter, men indirekte i form av prisstigning. Problemet er imidlertid at prisstigningen skaper kostnadsstigning og lønnskrav. Dette har ført til at vi ikke lenger klarer å få solgt våre produkter, fordi de blir for dyre på det internasjonale marked.

Ringen er sluttet. På en eller annen måte vil det norske folk måtte betale for sine vedtak om økt fellesforbruk eller økt kvalitet. Vil de ikke betale direkte via skattene, men tror de kan skjule det og betale det indirekte via bedriftene, risikerer man å skape slike arbeidsbetingelser for bedriftene at man setter arbeidsplassene i fare. Dette er resultatet av inkonsistente mål for samfunnsutviklingen. Vi er alle sammen delaktige i denne prosess, og vi har alle sammen et like stort ansvar for at det blir rettet opp. En sentral økonomisk forutsetning for at industriens arbeidsbetingelser i 1980-årene skal bli akseptable, er at vi makter å unngå den fallgruven å stille opp inkonsistente mål – det å ønske seg alt dette og himlen også.

b) Kravet om et rimelig ambisjonsnivå

I løpet av noen ganske få tiår er vårt samfunn forvandlet på en fundamental måte. En sak er at vi er blitt mye mer velstående enn før. Den alminnelige norske inntektstaker kan i dag økonomisk disponere på en måte som tidligere var fullstendig utenkelig. Noe annet er at tryggheten er så mye større enn før, dels som et resultat av inntektsveksten, dels som et

resultat av samfunnsmessige tiltak for å sikre enkeltpersoner.

Det kan selvsagt gjøre seg gjeldende forskjellige oppfatninger om denne forandring har vært til det bedre. Men på tross av at samfunnsutviklingen selvsagt har kostet oss noe, vi har måttet gi opp visse ting som var av verdi, så er det min faste overbevisning at de aller fleste mennesker i det norske samfunn i dag har langt større utfoldelsesmuligheter, større frihet og trygghet, kort sagt har større muligheter for å realisere seg selv, enn menneskene hadde for la oss si en generasjon siden. Og la meg føye til, jeg tror også at de aller fleste er klar over dette.

På tross av at samfunnet er blitt svært bra, foreligger det et utall krav og forslag om hvordan samfunnet kan gjøres enda bedre. Undervisningen bør forbedres, helsestellet kan perfeksjoneres, sosialarbeidet kan gjøres mer omfattende, forbrukerne kan hjelpes, osv, osv. En rekke av disse forslagene er sikkert vel berettiget, men det er samtidig klart at våre evner til å finne feil i samfunnet langt overstiger våre muligheter for å løse oppgavene. I betydelig grad må også kravene om standardforbedringer på de ulike områder i dag ses på som et uttrykk for visse profesjonelle yrkesgruppers inntekts- og maktinteresser.

Det som er helt sikkert er, at om vi skulle avskaffe alle de svakheter i samfunnet som kan påpekes, så vil de tiltak dette nødvendigvis krever, skape nye problemer. Et av disse problemene er at skattenivået fortsatt vil bli presset i været, et annet er at samfunnet blir stadig mer komplisert.

Det er dette som er begrunnelsen for det paradoks, som visstnok Aristoteles var den første som påpekte, at det ideelle samfunn ikke vil være det beste samfunn. Grensenytten ved å løse det siste problem er langt mindre enn grensekostnaden av det tiltak som må treffes for å få løst problemet.

Når det oppstår krav om at perifere problemer skal løses, små svakheter rettes opp, så må vi derfor kunne tillate oss å si at selv om samfunnet på enkelte områder ikke er som det bør være, så kan vi allikevel ikke gjøre noe med det. Det vil koste mer enn det vil smake å rette opp situasjonen. Vi må lære oss å avfinne oss med noe mindre enn de ideale fordringer.

Jeg føler meg overbevist om at en rekke av våre ledende politikere, i alle partier, er opptatt av dette problem. Man må balansere ønskene om en sunn reformutvikling mot faren ved å presse ambisjonsnivået for høyt. Men selv om politikerne er opptatt av problemet, er det på ingen måte sikkert at vi vil løse det. Igjen står vi her overfor et metodeproblem.

I betydelig grad synes det som om vi i de senere år har overlatt adskillig styring til organer som i dekke av såkalte «faglige» vurderinger egentlig utøver betydelig politisk skjønn. Bak vage politiske målformuleringer, har vi ofte overlatt til faginstanser å fastsette de nærmere, konkrete standarder og normer. Disse faginstitusjoner vil ofte ikke ha motforestillinger mot å presse kravet opp til det beste de kan tenke seg for sitt spesielle område. Det er ingen grunn til å bebreide dem for det. Det er dette som er deres oppgave. Men allikevel synes det helt klart at dersom samfunnet aksepterer at vi på alle de forskjellige områder presser våre fordringer opp mot de ideale grenser, så blir totalresultatet ikke akseptabelt.

Vi står her overfor et metodeproblem. Jeg tror det blir en viktig oppgave for samfunnspolitikken i årene fremover å revurdere sin styringsteknikk for å sikre at vi ikke uforvarende så å si, skal presses opp i overdrevne idealstandarder på hvert enkelt område. Vi løper her risikoen for å la det beste bli det godes fiende. Vi løper her risikoen for at overdrevne sektormål, hindrer oss i å oppnå en optimal samfunnsmessig løsning.

c) Kravet om et desentralisert marked

Jeg har hittil snakket om de mål som settes opp for samfunnsutviklingen og om det ambisjonsnivå som vi legger til grunn for målene. Men like viktig for industriens arbeidsvilkår i 80-årene som målene og ambisjonsnivået, er den virkemiddelteknikk eller den styringsteknikk myndighetene anvender for å nå de samfunnsmessige mål.

Når myndighetene skal styre samfunnsutviklingen, har de prinsipielt to forskjellige styringsmetoder til rådighet. Den ene metode går ut på å kontrollere om alle de avgjørelser som treffes hver dag ute i samfunnet – av enkeltpersoner, bedrifter, kommuner, jordbrukere, husholdninger og mange andre – er i samsvar med de samfunnsmessige målene. Hvis de er det, blir de godtatt. Hvis de ikke er, vil vedkommende enten bli nektet å gjøre det han eller hun ønsker å gjøre, eller bli pålagt å gjøre noe annet.

I visse sammenhenger er dette en ganske naturlig og hensiktsmessig styringsteknikk. Når store bedrifter er i ferd med å treffe beslutninger om investering og produksjon, som kan ha betydning for tusener av mennesker og flere kommuner, vil myndighetene på mange måter engasjere seg og ta stilling til de spørsmål som oppstår. Men denne metode, som vi kan kalle «direkte regulering» og som baserer seg på individuelle vedtak fra myndighetenes side, vil nødvendigvis bare kunne anvendes på et lite antall saker. Den viktigste grunn til dette er at denne styringsteknikk, det å ta stilling til enkeltsaker, er en meget arbeidskrevende teknikk for styresmaktene.

Den annen styringsmetode går i prinsippet ut på å overlate avgjørelsen i enkeltsaker til dem saken gjelder, men samtidig å fastsette rammebetingelser som påvirker vedkommendes avgjørelse på en indirekte måte. Om rammebetingelsene er fastsatt noenlunde riktig, vil summen av selvstendige, desentraliserte enkeltavgjørelser resultere i den samfunnsutvikling vi ønsker oss. Ved hjelp av lover og forordninger, straffebestemmelser og avgifter, skatter, subsidier og tilskuddsordninger, søker myndighetene å påvirke oss slik at vi når vi hver for oss vurderer hva som lønner seg, vil vi komme til et resultat som også er

akseptabelt ut fra samfunnets totale vurderinger. Vi kan si det slik at styringsoppgaven egentlig går ut på å forandre markedsprisene med det formål å sørge for at bedriftsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger faller over ens med de samfunnsmessige lønnsomhetsbetraktninger.

Denne indirekte styringsmetode vil antagelig langt lettere bli godtatt av dem den angår, enn direkte reguleringer. Begrunnelsen er ganske enkelt at den ikke bare gir den enkelte en *følelse* av selvstendighet og frihet som er av verdi, men en *reell* selvstendighet og frihet.

Dette siste poeng er av stor økonomisk betydning. Det at vedtakene om å forbruke eller spare, investere eller plassere, eksportere eller importere, treffes av dem saken mest direkte angår, er nemlig en forutsetning for at man ikke bruker mer ressurser på å nå de mål som er stilt opp, enn nødvendig. Det desentraliserte markeds vesentlige fortrinn er at det sikrer oss mot ressurssløsing, i ordets egentlige forstand.

Vi står ikke her overfor et enten/eller. Myndighetene har åpenbart behov for å kunne løse enkeltsaker ved individielle tiltak. Men en rekke forskjellige forhold tilsier at denne styringsteknikk må forbeholdes et lite antall svært viktige enkeltsaker. Det aller meste av samfunnsstyringen vil fortsatt, som hittil, måtte skje ved at myndighetene på en rekke forskjellige måter påvirker de enkelte beslutningstakeres omgivelser, for derved å påvirke disse til å bestemme seg på en måte som er samfunnsmessig akseptabelt.

Når jeg så sterkt jeg kan vil anbefale at vi i hovedsak baserer samfunnsstyringen på den indirekte metode, som igjen bygger på desentraliserte avgjørelser ute i markedet og på rammebetingelser trukket opp av våre politiske myndigheter, så skyldes dette dels at hvis man ikke gjør det, hvis man i større grad prøver å bruke direkte reguleringer, vil man lett innby til en forhandlingsøkonomi som medfører redusert ansvarsfølelse hos den enkelte og som igjen vil føre til en pris- og kostnadsstigning som vil kunne skade oss alle. En annen begrunnelse for å anbefale en indirekte styringsmetode er at denne også langt bedre enn direkte reguleringer, vil sørge for at vi unngår den første fallgruve jeg snakket om, nemlig den å stille opp inkonsistente mål.

Den tidligere svenske statsminister, Oluf Palme, sa for noen år siden at «politikk er å ville». Jeg skulle ønske han hadde valgt en annen vokal og sagt «politikk er å velge». Man kan ville en masse, men om man ikke velger konsistent, kommer man ingen vei. Den indirekte styring, det å styre via rammebetingelsene rundt våre daglige avgjørelser, har på en måte en innebygget konsistenssjekk og vil ofte presse samfunnet til å velge. Det å løse mange enkeltsaker lokker oss til å løpe i ring.

3. Den økonomiske politikk

Avslutningsvis vil jeg prøve å omsette de mer prinsipielle betraktninger jeg har kommet med, til mer konkrete og aktuelle tilrådinger.

Jeg kan ikke se det anderledes enn at sett fra industriens side og kanskje fra næringslivets side generelt, er det to hovedkrav som må stilles til den økonomiske politikk.

Det ene er at veksten i de skjermede sektorer må dempes for å hindre en kostnadsutvikling som fører til at bedriftene i de konkurranseutsatte sektorer stadig taper markedsandeler.

Det annet krav er at ansvaret for kostnadsutviklingen og konkurranseevnen i de konkurranseutsatte bedrifter i første rekke må veltes tilbake til dem som har beslutningsmyndighet på dette felt, d.v.s. i første rekke til partene i arbeidslivet. Myndighetenes oppgave må være å gjenskape forståelsen for at det er mulig å prise seg selv ut markedet og ut av arbeidsplassene.

Jeg vil i det følgende utdype disse to konklusjoner noe nærmere.

Det første poeng at vi må stanse veksten i de skjermede sektorer av vår økonomi, er en videreføring av det synspunkt som var forstått for fem år siden, da St. meld. nr. 25 om virkningene av oljeinntektene i vår økonomi ble lagt frem. Den analyse som Finansdepartementet da la frem, og som jeg mener fortsatt er riktig, gikk som kjent ut på at dersom myndighetene brukte de oljeinntekter vi da regnet med til å øke fellesforbruket, så ville dette føre til økt omstillingstempo i det norske samfunn, fordi det ville bli nødvendig å presse arbeidskraften ut av de områder hvor den var sysselsatt og over på de service-sektorer som får større offentlige bevilgninger.

I løpet av 1974 og 1975 uttalte to stortingskomitéer seg om dette, både Industrikomitéen og Finanskomitéen, og begge komitéene sa, omtrent enstemmig, at vi måtte unngå disse virkningene og av den grunn sørge for at de kommende oljeinntekter i betydelig grad *ikke* ble anvendt til å øke vår innenlandske disposisjon, med andre ord at vi i hovedsak måtte eksportere kapitalen til utlandet. Av forskjellige grunner har vi kommet til å gjøre akkurat det motsatte.

På tross av at oljeinntektene ikke kom inn i samme tempo som ventet, har vi allikevel rent finansielt gjort akkurat det som man i St. meld. nr. 25 advarte mot. Vår motkonjunkturpolitikk har i prinsippet gått ut på å øke den innenlandske etterspørsel ved hjelp av finansinntekter.

I årene 1975–1977 økte vårt forbruk med tilsammen rundt 20 prosent målt i faste priser. Det gjaldt både fellesforbruket og det private forbruk. I de samme årene var det nesten ingen vekst i landets realdisponible inntekt. Statsbudsjettet forandret karakter. Det var et overskudd før lånetransaksjoner på rundt 2 milliarder kroner i 1975 og et underskudd på 9 milliarder kroner i 1977 på tross av at oljeinntektene hadde begynt å komme inn.

Om denne finanspolitiske utblåsing kunne forsvares i årene 1975–1977, så må det være klart at den må stanses før eller senere. Men det har ikke skjedd. Underskuddet på statsbudsjettet er riktignok gått noe ned, men samtidig har oljeinntektene økt. Statsbud-

sjettet i dag er derfor minst like ekspansivt som det var i 1977. Samtidig har statsbankenes utlånsøkning eksplodert, og Statens samlede årlige finansieringsbehov ligger nå på rundt 20 milliarder kroner.

Så lenge denne situasjonen vedvarer, må jeg dessverre si at jeg tror sjansene for å få en sunn industriell utvikling og en sunn næringspolitikk er så som så. Hovedkravet til den økonomiske politikk må derfor være at karakteren av den økonomiske politikk endres fundamentalt, med det siktemål å skape balanse i vår økonomi.

I tillegg til at finanspolitikken har vært ekstremt ekspansiv etter 1975, har vi også hatt et meget stort innslag av statlige redningsaksjoner når bedrifter har kommet i vanskeligheter. Jeg tillater meg her på nytt å bruke, eller stjele, et bilde som professor Gudmund Hernes har anvendt. Han fremstiller saken slik at hver bedrift er hver dag stilt overfor en domstol, nemlig markedet. For å bli frikjent må bedriften sørge for at inntektene er større enn utgiftene. Hvis bedriftene ikke klarer dette og forholdet vedvarer en tid, vil markedet dømme bedriftene fra livet.

Vi vurderte vel situasjonen i 1975 slik at på grunn av de dårlige tider ville denne markedsdomstolen være i et usedvanlig slett lune og finne på å dømme langt flere bedrifter fra livet enn den senere ville synes om. Den ville formodentlig senere angre seg, men da ville det være for sent. Vi bestemte oss derfor for å innføre en appelldomstol, en høyere rett som kunne etterprøve markedets domsavsigelse. Det ble i første rekke Industridepartementet, og i en viss grad Regjeringen, som skulle spille denne appellretts rolle.

Det som da formodentlig har skjedd, har vært at mens markedsdomstolen fikk ord på seg for å være vrang og vanskelig å ha med å gjøre, så var det langt større sjanser for å vinne frem ved sine forhandlinger med appell-retten. Bedriftene fant ut at det lønte seg å satse sine ressurser på den siste rett, fremfor å prøve å bli frikjent i den første. Det ville liksom ikke lykkes allikevel. Istedetfor å ta belastningen overfor alle sine ansatte og samfunnet forøvrig med å forklare hvorfor man skulle holde igjen på sine lønninger og kostnader, har det vært mer tillokkende for administrerende direktør og klubbformannen, sammen med ordfører, å pledere sin sak for appell-retten. Der ble sjansene for å vinne frem ansett for å være langt større.

Hvis dette bildet, som professor Gudmund Hernes har trukket opp, bare er sånn noenlunde riktig, så er det ikke vanskelig å forstå hvorfor den politikk som man førte i motkonjunkturtiden vil kunne ha store skadevirkninger dersom den varer for lenge. Det må også formodentlig være årsaken til at Finansdepartementet så tidlig som høsten 1977, da Nasjonalbudsjettet for 1978 ble lagt frem, påpekte akkurat dette forhold. Allikevel står det vel ikke til å nekte at denne verbale omlegging av politikken, vekk fra defensive, selektive støttetiltak, over til en mer generell og offensiv politikk, hittil i betydelig grad har forblitt på det verbale stadium og har hatt vanskelig for å slå igjennom i praksis.

Jeg personlig føler meg overbevist om at det burde være et krav fra den samlede industris side overfor den økonomiske politikk at man i hovedsak satset på å legge forholdene slik til rette at bedriftene hadde en rimelig sjanse til å klare seg hvis de bare skikket seg vel, fremfor å legge opp til et betydelig innslag av forhandlingsøkonomi, hvor bedriftenes overlevelsesmuligheter er avhengige av deres styrke i forhandlinger med en sentral redningsinstans.

Det må føyes til at det økonomiske opplegg for 1980 i betydelig grad synes å samsvare med det prinsipp jeg her anbefaler.

4. Avslutning

Jeg sa noe tidligere, at når jeg singlet ut de generelle krav som må stilles til den økonomiske politikk ut fra hensynet til industriens utvikling, så løper en fare for betydelige forenklinger og fare for å utelate mange viktige momenter. Jeg vil derfor avslutningsvis gjenta dette og kanskje uttrykke det på en noe annen måte.

Frem til 1974 hadde vi en industrivekst i dette landet på et eller annet sted mellom 3 og 4 prosent pr. år. Etter 1974 har det ikke vært vekst i industriproduksjonen. Selv med en viss oppgang i år, er industriproduksjonen fortsatt lavere enn for fem år siden. Det vil formodentlig være ganske galt å gi inntrykk av at dette forhold kan rettes opp med ett slag. Man må derimot sterkt advare mot å tro at det finnes et sesam-sesam, et trylleord som løser problemene. Det er ingen gordisk knute som kan hugges over med ett sverdslag. Det er i langt større utstrekning spørsmålet om vi har viljen til eller nerver til å akseptere den pris som vi må betale for å sikre en fortsatt balansert vekst. I realiteten står vi her ofte overfor kamp mellom de langsiktige hensyn og gleden av kortsiktig gevinst. I større grad enn kanskje noen annen næring er industrien den del av vårt næringsliv som skaper den merverdi som kan brukes av våre bevilgende politiske myndigheter til bl.a. å gjøre samfunnet kvalitativt sett bedre. Men disponeringen må komme etterat verdiskapningen har skjedd. En må akseptere at gullegget skal være lagt før det blir brukt. Derfor tror jeg at spørsmålet om industriens fremtidige utvikling i dette land, for den saks skyld vårt konkurranseutsatte næringslivs utvikling, i langt større grad enn forskjellige konkrete tiltak står og faller med vår forståelse av at man må vise moderasjon når det gjelder å utforme stadige nye krav om standardforbedringer og nye problemløsninger.

Og da minner jeg til slutt om de mer generelle krav som jeg beskjeftiget meg med i hoveddelen av mitt foredrag. For at norsk industri og norsk næringsliv skal utvikle seg, må den økonomiske politikks hovedoppgave være å sørge for at vi ikke stiller opp inkonsistente nasjonale mål, og at vi holder et rimelig nasjonalt ambisjonsnivå og at vi satser på et desentralisert marked hvor ansvaret for bedriftenes fremtid i første rekke føles av de som kan influere på dette ved sin adferd, nemlig de som arbeider i bedriftene.

Strategier for 1980-årenes politikk

AV
DIREKTØR HERMOD SKÅNLAND
NORGES BANK

En fortsatt ekspansiv økonomisk politikk for å sikre sysselsettingen, basert på en stadig økende utenlandsgjeld, er vanskelig å tenke seg. Problemene med inflasjon og ubalanse i såvel arbeidsmarkedet som i utenriksøkonomien gir grunnlag for å vurdere alternative økonomiske styringsformer.

Samhandlingsalternativet, basert på forpliktende avtaler mellom myndighetene og organisasjonene i arbeidsmarkedet, er en mulighet. En annen er en skattebasert inntektspolitikk der bedriftene pålegges skatt på lønnsutbetalinger utover en fastsatt ramme. Et tredje alternativ går ut på at også de ansatte i den private sektor kommer over på et lønnsregulativsystem. Dette innebærer en sterk sentralisering av lønnsforhandlingene. Det fjerde alternativet går i motsatt retning; med mer innpass for markedskreftene blir beslutninger om arbeids- og lønnsforhold mer desentraliserte.

En syntese av de to siste alternativene er mulig. La et «mykt» arbeidsmarked bestående av den offentlige sektor og de skjermede næringer ha et lønnssystem basert på regulativ, mens et «hårdt» arbeidsmarked i de konkurranseutsatte næringer fungerer etter markedsprinsippet. Med større risiko, både for kapitalen og for arbeidskraften i de konkurranseutsatte bedriftene, blir det rimelig å akseptere et høyere lønnsnivå her. Markedsløsninger vil kunne lede til større lønnsforskjeller bedriftene imellom.

Under alle omstendigheter må myndighetene styre det samlede etterspørselsnivået i økonomien slik at et unødig press på priser og lønninger unngås. Sentralbanken har her en viktig oppgave. Ledelsen i sentralbanken er ikke som politikere avhengig av å bli gjenvalgt. Dette gir sentralbanken større mulighet til å treffe upopulære beslutninger. Det kan bety at sentralbanken står imot politikernes kortsiktige ønsker når disse ønskene kommer i konflikt med de mer langsiktige mål.

Red.

Politikk er så mye. Jeg skal her begrense meg til slik politikk som tar sikte på å opprettholde et høyt aktivitetsnivå over noe lengre sikt. Dette omfatter tiltak for å kunne påvirke pris- og inntektsutviklingen, utenriksøkonomien og sysselsettingen, kort sagt de sentrale makroøkonomiske størrelser.

Jeg vil ta som forutsetning at det internasjonale klima som vårt næringsliv skal arbeide i, vil være preget av skjerpet konkurranse, moderat ekspansjon og en ledighet som ikke er mye lavere og kanskje høyere enn den har vært siden 1975.

Hermod Skånland er cand. oecon. fra 1951. Han har vært ansatt i Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet. Direktør i Norges Bank siden 1971.

1. De vestlige land styringssystemer.

Overfor dette problemkompleks møter de vestlige land med styringssystemer som har viktige fellestrekk, og for å unngå den vanlige tendens til å tro at våre problemer er særnorske, kan det være nyttig å se litt på de hovedlinjer i systemene som er allmenne.

Svært generelt kan man si at vi har et sentralt beslutningsorgan, organiserte gruppeinteresser og et marked. Det sentrale beslutningsorgan består av en folkevalgt nasjonalforsamling, regjering og sentralbank. Det innbyrdes styrkeforhold mellom disse kan variere med politisk situasjon, konstitusjon og sedvane. Regjeringen administrerer og fremmer forslag overfor nasjonalforsamlingen som har det i sin makt å gi lover, skrive ut skatter og bevilge penger. Noen av de vedtak som blir truffet, blir godt mottatt av vel-

gerne, andre er nødvendigvis lite populære. Medlemmene av nasjonalforsamlingen er avhengig av tilslutning fra velgerne for å bli valgt, og Regjeringen er avhengig av mer eller mindre aktiv støtte fra et flertall i nasjonalforsamlingen. Det ligger derfor i selve systemet en tendens til at det er lettere å få truffet populære vedtak enn å få gjennomført tiltak som er nødvendige, men lite populære.

Sentralbanken kan bare øve innflytelse over finanspolitikken gjennom sin vilje til å finansiere statskassen eller påta seg andre finansieringsoppgaver etter anmodning av regjering og nasjonalforsamling. Dessuten har den i større eller mindre grad herredømme over pengepolitikken. Sentralbankens stilling innenfor det sentrale beslutningssystem varierer ganske sterkt. Blant våre naboland har Finland en meget sterk sentralbank, og det samme finner vi i Vest-Tyskland og i USA. Sentralbanker med en svakere stilling finner vi bl.a. i Sverige og Storbritannia. Det er vanskelig å se noen internasjonalt gjeldende regel som bestemmer sentralbankens stilling i forhold til den valgte statsmakt. Spesielt er der ingen sammenheng mellom hvor «demokratisk» et land er, og hvor sterkt sentralbanken står. Vi har høyt utviklede demokratier med både sterke og svake sentralbanker. I land med et totalitært styre på den annen side, sier det seg nesten selv at sentralbanken vil være underlagt den samme totalitære makt. En sterk sentralbank behøver ikke komme i noe konkurranseforhold til det sentrale styringsorgan for øvrig. Dens særlige muligheter ligger i at ledelsen ikke er avhengig av å bli valgt. Den kan derfor gjennomføre tiltak som de politisk valgte organer aksepterer nødvendigheten av, men som de har vanskeligere for å treffe. Slike tiltak kan være så pass ubehagelige at de også virker tilbake på de beslutninger som disse organer selv treffer. Men dens styrke avhenger av at den også kan ta selvstendig stilling til anmodninger som måtte komme fra de politiske myndigheter.

Mens beslutninger om finanspolitikk og kredittpolitikk nødvendigvis må treffes i relativt få sentrale organer, kan beslutninger om priser og inntekter bli truffet så vel sterkt desentralisert som gjennom forhandlinger mellom sterke landsomfattende organisasjoner. Individuelle lønnsavtaler finner en mest på toppen og i bunnen av lønnsskalaen, mens storparten av lønnstakerne får sine inntekter fastsatt gjennom de avtaler deres organisasjoner inngår. Organisasjonene opptrer da som en konkurranseregulerende sammenslutning på arbeidsmarkedet. På arbeidsgiversiden er bildet noe mer uensartet. I USA har man ingen arbeidsgiverforeninger, mens de hos oss er landsomfattende. Noen land har sterkt oppsplittede organisasjoner som delvis konkurrerer seg imellom, mens andre har klarere rollefordeling. Også priser blir til dels fastsatt av konkurranseregulerende sammenslutninger, foruten at enkelte bedrifter behersker en så stor del av sitt marked at dette i seg selv begrenser konkurransen. På den annen side setter den internasjonale handel grenser for hvor effektivt en monopolsituasjon kan utnyttes.

Det som gjenstår av økonomiske beslutninger kan vi for enkelthets skyld kalle for markedsbeslutninger. De vil f.eks. supplere de avtaler om lønninger som organisasjonene inngår.

Selv om hvert av disse beslutningsorganer har et noenlunde avgrenset område å arbeide på, vil beslutninger truffet av et organ få avgjørende betydning for hvilke beslutninger et annet kan treffe eller for virkningene av slike beslutninger. Lønnstakerne kan f.eks. få gjennomført lønnsøkninger som går i mot myndighetenes målsetting om å styrke utenriksøkonomien. Om det gjennomføres en devaluering for å motvirke dette, oppnår ikke lønnstakerne den realinntektsøking det tas sikte på. Men heller ikke devalueringen får den tilsiktede virkning dersom lønnstakerne svarer med krav om kompensasjon, slik det i praksis ofte vil skje. Selv om der er enighet om det økonomiske resultat beslutningene bør resultere i – og det kan være vanskelig nok å nå en slik enighet – kreves det en betydelig grad av samhandling for at dette resultat skal bli realisert. Lykkes det ikke å få i stand en slik samhandling, vil systemet naturligvis likevel produsere et resultat, men dette resultatet har elementer i seg som er allment mislikt, så som arbeidsløshet, inflasjon eller uønskede underskott i utenriksøkonomien. Ofte får vi et resultat som inneholder flere av disse elementene samtidig. Vi kan si at med de målsettinger systemet er pålagt, er dette overbestemt. Men ved at én eller flere av målsettingene ikke blir oppfylt, blir systemet likevel på en måte saldert.

Ved utvikling av en styringsstrategi kan vi tenke oss maktens tyngdepunkt lagt i retning av de sentrale organer eller over mot markedet. Eller vi kan basere oss på en form for samhandling mellom sentrale organer og organiserte gruppeinteresser, utveksling av innflytelse som det også har vært kalt. Hver av disse strategier har sine fordeler og ulemper, og om disse alternativer og deres implikasjoner var det meningen at dette foredraget skulle handle. Men siden vi primært er interessert i å se på alternativenes anvendelighet i vårt eget land, kan det være nyttig først å plassere det norske styringssystem i det generelle bilde jeg har forsøkt å trekke opp.

2. Vårt eget systems plassering i bildet

Vårt parlamentariske system atskiller seg vel ikke vesentlig fra hva man finner i andre land. Hittil har partistrukturen medført at regjeringene kanskje har stått noe sterkere og vært mer stabile enn man finner mange andre steder, men slett ikke i noen utpreget grad. Spesielt er det ikke vanskelig å finne eksempler på land hvor regjeringer sikrere har kunnet støtte seg til et flertall i nasjonalforsamlingen. Det vil både gjelde hvor man har et to-parti-system, og hvor det har

dannet seg et noenlunde stabilt system av koalisjoner.

Siden mellomkrigstiden har det blitt hevd for at sentralbanken i liten grad skal ha egne virkemidler. Tesen er at den skal ha innflytelse, men ikke makt. Troen på innflytelse uten makt er meget smigrende for sentralbankens folk med hensyn til de intellektuelle og pedagogiske evner de antas å besitte. I de senere år kan man kanskje se tegn til at avgjørelser på det kredittpolitiske området i større utstrekning er blitt truffet av sentralbanken, men sentralbanken har, etter den praksis som har utviklet seg, ytterst små muligheter for å virke inn på finanspolitikken inklusive statsbankenenes virksomhet, og knapt nok til å nøytralisere virkningen av den om det skulle være behov for det. Gruppeinteressene er representert gjennom forholdsvis sterkt sentraliserte organisasjoner med relativt lite konkurranse seg imellom. Denne sterke sentralisering både av statsmakt og organisasjonsmakt skulle gi betydelige muligheter for samarbeid mellom organisasjoner og stat. Men i virkeligheten er kanskje ikke organisasjonenes beslutningsmyndighet så sentralisert som det kan se ut til. Lønnsglidningen er f.eks. større hos oss enn i de fleste land, og det gir uttrykk for at markedet spiller en større rolle enn oppslutningen om organisasjonene kan gi inntrykk av. Noe tilsvarende gjelder vel også på andre områder av det økonomiske liv.

Pris- og inntektsstoppen viser muligheten for samarbeid mellom stat og organisasjoner i en situasjon som oppfattes som akutt. Den har suspendert systemets funksjonsmåte i 15–16 måneder, men representerer ikke noe varig brudd med systemet.

Sammenliknet med andre land har toleransen for arbeidsledighet vært svært liten. Når beslutningene ikke har harmonert med hverandre, har man i stedet saldert regnskapet med opplåning i utlandet.

3. Status quo-alternativet

Når vi ser oss om etter styringsstrategier for 1980-årene, er det første alternativ å beholde det nåværende system noenlunde uforandret. Siden før 1974 har dette systemet ikke maktet å gi full sysselsetting i en balansert økonomi, selv med betydelige statlige inngrep. Vi har enda mindre grunn til å vente at det skal gi et slikt resultat i tiden fremover, når utgangssituasjonen, selv etter pris- og inntektsstoppen, er en relativ konkurranseevne som er vesentlig svakere enn den gang vi klarte å kombinere full sysselsetting med forsvarlig balanse i utenriksøkonomien, riktignok under langt gunstigere internasjonale konjunkturer. For å opprettholde sysselsettingen har vi hittil – og vi kan gjerne ta med 1980 – ofret hensynet til økonomisk balanse. Men vi kan ikke på ubestemt tid fortsette med en oppsamling av utenlandsgjeld på statens hånd eller som staten har garantert for. Ett eller annet sted går det en grense hvor vår kredittverdighet vil være truet. Selv om det er ulike oppfatninger om hvor denne grensen går, er det neppe stor meningsforskjell om at om utenlandsgjelden fortsetter å stige som nå, vil den nås i hva man kaller overskuelig framtid. Og da vil det måtte foretas endringer i den økonomiske politikk som kan få drastiske konsekvenser. Det er viktig å være klar over at den bekymring som utrykkes for utenriksøkonomien, ikke gjelder tall i en statistikk, med den fare disse tall på lengre sikt innebærer for vår sysselsetting og produksjon.

Lenge før kredittverdigheten er truet er det imidlertid blitt uforsvarlig sett fra våre egne interesser fortsatt å øke utenlandsgjelden. Rente og avdrag vil belaste statsbudsjettene og binde vår økonomiske handlefrihet. Positiv realrente til utlandet betyr en overføring av ressurser som vi selv kunne anvendt, og over tid vil det innebære at vår egen bruk av varer og tjenester blir mindre enn den ellers kunne vært.

Stigende oljeinntekter i årene framover gjør at det er vesentlig lettere for oss å komme ut av denne situasjonen enn det er for enkelte andre land hvor stillingen likner en del på vår. Men den økning i oljeinntektene som vi i dag har oversikt over, går ikke lenger enn til å avvikle statens lånebehov i utlandet og redusere det innenlandske finansieringsbehov så mye at vi kan få gjenreist et norsk kapitalmarked for andre enn staten noenlunde av den relative størrelse som vi hadde før 1978. Enda har vi da ikke begynt å tilbakebetale vår utenlandsgjeld.

Til dette kommer at selv om vi kunne skaffe dekning gjennom stigende oljeinntekter, ville det bety at vår økonomi ble stadig mer oljeavhengig. Spør noen om det gjør noe, vil jeg vise til det historiske dokument som heter «Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn». Resonnementene i dette dokument er fortsatt like gyldige, selv om ikke tallene er det.

Hvis vi lar systemet fortsette slik vi kjenner det og ikke lenger kan saldere det med opplåning i utlandet, vil vi, i likhet med andre land, måtte saldere det med sysselsettingen. Ingen målsettinger eller trosbekjennelser kan hjelpe oss ut av dette . Vår eneste mulighet ligger i å velge en annen strategi. Og det er slike alternative strategier jeg nå vil gå over til å se på.

4. Samhandlingsalternativet

«Status quo» er ikke et særlig entydig begrep. Vi har jo selv eksperimentert en god del innenfor det eksisterende system med forbundsvise oppgjør, sentrale oppgjør og samordnede inntektsoppgjør. Særlig de siste har i de senere år vært vår form for inntektspolitikk. Internasjonalt taler man i dag gjerne om nødvendigheten av en «consensus» eller forståelse mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Forståelsen må imidlertid følges opp med handling, og en politikk som bygger på forpliktende avtaler mellom våre eksisterende institusjoner kan vi derfor kalle for samhandlingsalternativet.

Det var et slikt alternativ som i sin tid ble utviklet av Prisproblemutvalget og som de samordnede oppgjør i noen grad har bygget på. I et foredrag i Statsøkonomisk Forening for et par år siden, som jeg kalte «Prisproblemene fire år etter», drøftet jeg de erfaringer som til da var vunnet og egentlig er det ikke mye mer å si seks år etter heller. Men det kan kanskje være grunn til å trekke fram enkelte forutsetninger for at dette systemet skal kunne virke. Det skal ikke nektes at enkelte av disse forutsetningene var tatt nokså lett på i utvalget for å få en enstemmig rapport, og i håp om at enkelte problemer skulle kunne la seg løse langs vegen.

En avgjørende forutsetning er at de sentrale organisasjoner som deltar i forhandlingene har et rimelig fast mandat fra sine medlemmer til å opptre på deres vegne. Hvis enkelte grupper skal kunne forkaste det resultat man er kommet fram til, ville forutsetningene for andre gruppers tilslutning også svikte, og dermed faller hele den forståelse eller avtale man er kommet fram til, sammen. Det innebærer blant annet at organisasjonene må ha langt bedre kontroll over lønnsglidningen enn de hittil har hatt, og dette er et krav som stilles til begge sider i arbeidsmarkedet. Det er videre en forutsetning at Regjeringen har myndighet til å inngå en avtale som Stortinget må godta i sin helhet eller forkaste. Hvis Stortinget vrir på avtalen i den ene eller den annen retning, er vi i den samme situasjonen som om et enkelt forbund skulle forkaste den. Da er forutsetningen for de andre deltakeres tilslutning falt bort. Derimot må selvsagt Stortinget kunne forkaste avtalen i sin helhet, for dermed har man forlatt dette alternativet og er tilbake til status quo, riktignok med de konsekvenser det medfører. Normalt ville vel en slik avvisning av en avtale innebære regjeringskrise, og Stortinget er derfor i realiteten sterkt bundet av den avtale Regjeringen har inngått.

Når jeg har skissert disse forutsetningene for at systemet skal virke, har jeg egentlig også pekt på kostnadene ved det. Det svekker den brede medvirkning fra medlemmenes side i lønnspolitikken som organisasjonene har forsøkt å bygge opp, og det svekker Stortingets stilling i forhold til Regjeringen. Det første anser jeg for alvorligere enn det siste. Allerede nå er Stortinget sterkt bundet hvis Regjeringen i det hele tatt gir seg inn i forhandlinger om et inntektsoppgjør, og den nødvendige kommunikasjon mellom storting og regjering bør disse to institusjoner kunne greie hvis det i det hele tatt er noen vilje til å prøve dette alternativet. Stillingen innenfor organisasjonene er langt vanskeligere, fordi man her har et kontakt- og kommunikasjonsproblem fra en sentral ledelse til et helt nett av organisasjoner. En inngått avtale ville også måtte gå ut til uravstemning i organisasjonen som helhet, slik at ikke enkelte forbund kunne forkaste den for sitt vedkommende. Det forhandles jo imidlertid med flere hovedorganisasjoner, og dersom en avtale var vedtatt av den største av dem, kunne man ikke akseptere at den ble forkastet av andre og mindre organisasjoner. Da ville man i praksis måtte gripe til lønnsnemnd. Systemet vil altså styrke Landsorganisasjonens stilling i forhold til de øvrige organisasjoner.

Systemet er beskyldt for både å være korporativt og sentralistisk. De sentralistiske trekk i systemet kunne i noen grad avdempes ved at det blir gitt muligheter for mer desentraliserte forhandlinger innenfor rammer som er sentralt fastsatt. Men det er meningsløst å forhandle hvis det ikke er gitt et visst spillerom, slik at den samlede ramme for inntektsøkninger da lett vil måtte bli større med de konsekvenser det ville ha for prisstabiliteten. Systemet ville nok gi muligheter for å føre en lønnspolitikk med sikte på utjamning, så lenge en ikke beveger seg altfor langt fra markedsnivået for lønninger. Begrensningene på en slik politikk vil være noenlunde de samme som nå.

I den kritikk som har vært reist mot systemet har jeg ikke sett noen hevde at det ikke ville kunne gi de tilsiktede økonomiske resultater hvis det først ble akseptert. Vi står altså overfor et system som vil ha muligheter for å virke etter hensikten, men som har korporative og sentralistiske trekk.

5. Det sentralistiske alternativ

De som forkaster samhandlingsalternativet fordi det har et for sterkt korporativt innslag og gir for liten plass til folkevalgte organer, vil kanskje være interessert i å se nærmere på systemer hvor disse er gitt en avgjørende innflytelse over inntektsfastsettelsen. Jeg har tidligere pekt på at dette kunne oppnås f.eks. gjennom en skattebasert inntektspolitikk der bedriftene ble pålagt en særskilt skatt ved overskridelse av fastsatte rammer for lønnsøkninger. Den kan også gis andre utforminger som jeg ikke skal gå nærmere inn på her. De som er interessert, kan henvises til en omfattende litteratur på området. Systemet har aldri vært utprøvd. President Carter gjorde et forsøk, men måtte oppgi å få det gjennom Kongressen. Innvendingene mot det har mer rettet seg mot den praktiske gjennomførbarhet og de uheldige sidevirkninger det kunne ha, enn mot at det ikke skulle virke i retning av å redusere inflasjonen og dermed legge grunnlaget for et høyere aktivitetsnivå. Et slikt system ville sette hovedorganisasjonene praktisk talt ut av spillet, unntatt som konsultasjonsorganer når rammen for tillatt lønnsøkning skulle fastsettes og ved den praktiske gjennomføringen av systemet. Derimot ville det gi grunnorganisasjonene på arbeidsplassen en meget sterk stilling ved gjennomføringen av lønnsøkninger innenfor den fastsatte ramme. Om man vil kalle det udemokratisk eller ikke, avhenger derfor av hvilken medbestemmelse man legger mest vekt på. Systemet vil ikke behøve å gripe inn i maktforholdet mellom storting og regjering, idet rammen like godt kunne fastsettes av Stortinget som av Regjeringen. En ville i prinsippet gi betydelige muligheter for lønnsutjam-

ning innenfor den enkelte bedrift, men små muligheter for utjamning bedrifter og bransjer imellom.

Et annet sentralistisk system som vel aldri har vært alvorlig overveiet, er å sette alle lønnstakere på regulativ av samme type som gjelder for offentlig ansatte. Det ville gi organisasjonene den samme frihet som de organisasjoner har som i dag forhandler med stat og kommuner som motpart. Det ville gi de ansatte i den enkelte bedrift like mye eller liten mulighet for å påvirke sine egne inntektsforhold som offentlig ansatte har. Det ville gi muligheter for å føre en lavtlønnslinje så lenge man holdt seg så noenlunde innenfor de begrensinger markedet setter. Det ville virke stivt, men den samme stivheten er offentlige foretak nødt til å leve med i dag. Det er klart at den kunne få alvorlige konsekvenser i foretak som skal selge sine produkter på et konkurranseutsatt marked. Men det er ikke opplagt at de ville være uheldigere stilt enn i dag da de i praksis ofte må justere opp det generelle lønnsnivået i bedriften for å tiltrekke seg marginal arbeidskraft. Systemet ville kunne suppleres med produktivitetsstimulerende former for belønning på samme måte som man ofte i dag finner kombinasjoner av fast lønn og produksjonspremie. Tanken om et slikt generelt lønnsregulativ for hele samfunnet kan umiddelbart synes veldig fremmed og urealistisk. Hvis vi imidlertid for alvor ville tenke gjennom mulige alternativer til det vi har, ser jeg ingen grunn til at ikke fordeler og ulemper også ved et slikt system er verdt å studere.

6. Markedsalternativet

Samhandlingsalternativet er vel imidlertid like mye avvist fordi det er sentralistisk som fordi det er korporativt. For å tilfredsstille også dem som avviser det på dette grunnlag, kan vi forsøke oss med hva vi vil kalle markedsalternativet. Dette er kjennetegnet ved at de sentrale myndigheter ikke griper inn i inntektsdannelsen unntatt for sine egne ansatte, men begrenser seg til å påvirke størrelser som indirekte forutsettes å ha betydning for priser og inntekter, det vil i praksis si etterspørselsregulering gjennom tradisjonelle finans- og pengepolitiske virkemidler. Skal vi være konsekvente, får vi vel tenke oss at også valutakurser er markedsbestemte, dvs. flytende kurser. I markedsalternativet kan vi heller ikke ha landsomfattende organisasjoner som forhandler for en hel industribransje. Aksepterte vi dette, ville vi i hovedsaken være tilbake til status quo-alternativet. Derimot må man, uten at det innebærer noe avgjørende brudd med markedskreftene, kunne ha sammenslutninger av lønnstakere på den enkelte arbeidsplass som forhandler med arbeidsgiveren.

Et slikt system ville ha en høy grad av «demokratisk medvirkning», idet de ansatte ville ha en mer direkte innflytelse over sin egen arbeidslønn enn når tariffavtalene er landsomfattende. Begrenser staten seg til å regulere samlet etterspørsel, vil de forhandle med sin arbeidsplass som innsats uten at man bør regne med at dette gir noen garanti mot arbeidsledighet. Systemet vil ikke gi rom for noen lønnsutjamning, kanskje unntatt innenfor den enkelte bedrift. Man måtte nok regne med at de ansatte ville ha lønnsnivået i sammenlignbare bedrifter for øye under forhandlingene og ikke bare den enkelte bedrifts betalingsevne. I den utstrekning dette ville være tilfelle, ville ledigheten bli større enn den ellers ville behøve å bli. Systemet ville gi en høy grad av fleksibilitet, men hvordan det ville gå med prisstabiliteten ville både være avhengig av den alminnelige etterspørselsregulering og av partenes adferd under forhandlingene. I USA er det langt på vei et slikt system som er praktisert, og som man vet gir det verken høy sysselsetting eller høy prisstabilitet. Systemet i Sveits går også langt i denne retning, og der gir det som kjent bedre resultater på begge disse områder. Men Sveits har jo hittil, som kjent, kunnet løse sitt sysselsettingsproblem ved å variere tallet på fremmedarbeidere.

7. En mulig syntese

Det ville være mulig å lage en syntese av et sentralistisk alternativ og markedsalternativet om man klarere kunne skille mellom to typer av arbeidsmarked. Det ene kunne omfatte offentlig ansatte og skjermede deler av næringslivet, særlig de som i alle fall er avhengige av forskjellige former for offentlige reguleringer, f.eks. prisregulering. I denne delen kunne lønnsnivået være fastsatt sentralt, gjerne i form av ett eller flere regulativer med slike former for tilpasninger som jeg tidligere har nevnt. Her ville det herske en høy grad av jobbsikkerhet og man ville ha brukbare muligheter for å sysselsette de som ellers har lett for å falle utenom arbeidsmarkedet. Vi kan karakterisere dette som et «mykt» arbeidsmarked.

I en annen del av arbeidsmarkedet kunne man tenke seg lønningene fastlagt mer på den måten jeg nettopp har skissert i markedsalternativet. Lønnsnivået i det «myke» arbeidsmarked måtte ligge så pass lavt at denne «hårde» del av arbeidsmarkedet gjennomgående kunne holde et høyere lønnsnivå for sammenlignbare stillinger. Til gjengjeld ville risikoen både for bedriftene og for den enkelte arbeidstaker være større. Det «hårde» arbeidsmarkedet ville omfatte de konkurranseorienterte bedrifter, først og fremst de som selger på eksportmarkedet og på hjemmemarkedet i klar konkurranse med import, men også bedrifter i sterk innbyrdes konkurranse på det hjemlige marked. Tallmessig vil det «hårde» arbeidsmarked være langt mindre enn det «myke».

Skulle det være realistisk å få godtatt to slike parallelle arbeidsmarkeder med forskjellig lønnsnivå, måtte det fremstå som et system forskjellig fra dagens og med et annet sett av avtaler. Ulikheten i lønnsnivå måtte aksepteres som en kompensasjon for forskjell i jobbsikkerhet. Allikevel har naturligvis også dagens arbeidsliv sterke innslag av en slik deling mellom sikre og mindre sikre arbeidsplasser, men det er uklart hvilke utslag dette gir seg i lønnsnivået. De som har sikre arbeidsplasser har vel en tendens til å

sammenligne seg med grupper som er mer utsatt uten å ta noe hensyn til at jobbsikkerhet er et gode som det kan være grunn til å betale noe for.

Et slikt todelt system ville gi store muligheter for å holde inflasjonen under kontroll, idet inntektsnivået for storparten av lønnstakerne vil være fastlagt sentralt, og spesielt i bransjer og næringer som betyr mest for det innenlandske prisnivå. Den markedsorienterte del av arbeidsmarkedet ville tilpasse sitt lønnsnivå så mye høyere enn den skjermede del at man der fikk den arbeidskraft man trengte. En viktig innvending mot ethvert sentralistisk system, nemlig at det medfører en stivhet som fører til dårlig ressursanvendelse, ville få mindre vekt fordi en slik stivhet ikke ville gjelde i den del av arbeidsmarkedet som er mest avhengig av fleksibilitet for å være konkurransedyktig.

Det måtte naturligvis være muligheter for å gå over fra det ene system til det andre. Men om man faller utenfor i den «hårde» del, fanges man ikke automatisk opp i den «myke». Det ville avhenge av om der var et udekket behov for arbeidskraft i denne delen.

Organisasjonenes rolle ville bli en annen enn idag, men vi må anta at de fortsatt ville delta ved utformingen av regulativene. I det «hårde» marked ville de dessuten ha en viktig funksjon på det lokale plan. Her ville det være lite rom for utjamningspolitikk, noe som det «myke» marked ville gi langt større muligheter for.

Det er kanskje urealistisk i dag å tenke seg et arbeidsmarked organisert på denne måten. Jeg har likevel villet peke på muligheten for å vise at vi ikke er henvist til en rendyrking av slike alternativer som jeg tidligere har nevnt. Mer pluralistiske løsninger er også tenkbare.

8. Behovet for etterspørselsregulering

Under markedsalternativet er sentralmyndighetenes ansvar i hovedsaken begrenset til å regulere etterspørselen slik at det på den ene siden ikke oppstår noe generelt press på arbeidsmarkedet som kan drive lønnsnivået oppover, mens det på den annen side er tilstrekkelig etterspørsel til at arbeidskraften kan finne anvendelse. Under ideelle forhold skulle vi da ikke ha annet enn friksjonsledighet, slik at den ledighet som registreres blir avhengig av hvor mobil arbeidskraften er og hvor godt arbeidsmarkedet fungerer.

Men også under de andre alternativene vil utfallet i høy grad være avhengig av etterspørselsreguleringen. I status quo-alternativet vil den være det viktigste virkemiddel myndighetene har for å påvirke også organisasjonenes adferd. Men vi må regne med at det er vanskeligere å påvirke grupper med stor enn med liten markedsmakt gjennom etterspørselsregulering, og det synes derfor rimelig å anta at ledigheten vil være større under status quo-alternativet enn under markedsalternativet ved en bestemt grad av inflasjon. Under samhandlingsalternativet og det sentralistiske alternativ har myndighetene flere virkemidler for å påvirke inntektsfastsettelsen og behøver ikke i like høy grad å basere seg på etterspørselsregulering. Men også under disse alternativene er det vesentlig at det ikke får lov å utvikle seg et generelt press i arbeidsmarkedet. Vi har bredt erfaringsgrunnlag for at et slikt press øker lønnsglidningen og dermed setter de avtaler som inngås om inntektsøkning ut av funksjon i praksis. Under et system med skattebasert inntektspolitikk ville presset innebære at det blir mer lønnsomt å gå utover de fastsatte rammer for inntektsøkning og heller betale den skatt dette ville medføre. Selv under det nokså hypotetiske system med alle lønnstakere på regulativ, er det grunn til å tro at man ville finne omveier for lønnstillegg i et stramt arbeidsmarked.

Av alle som har arbeidet med inntektspolitikk er det påpekt at den ikke er noen erstatning for etterspørselsregulering, og en av de viktigste innvendinger mot slik politikk er at den kan friste myndighetene til å la være å treffe de ofte ubehagelige vedtak som skal til for en nødvendig tilpasning av etterspørselen. Både under «status quo» og «samhandlingsalternativet» appelleres det til organisajonenes ansvar. Men organisasjonene har også ansvar for at de ikke selv skal gå i oppløsning, og den faren blir større desto sterkere og lengre de må følge en linje som er i konflikt med hva de er opprettet for og hva medlemmene venter av dem, nemlig at de skal fremme deres interesser med hensyn til inntektsnivå, både absolutt og relativt. Dersom ikke de sentrale organer er i stand til å treffe de vedtak som kreves for å regulere etterspørselen, har de ingen rett til å vente av organisasjonene at de skal ta belastningen ved å demme opp for virkningene av manglende beslutninger i de sentrale organer.

Jeg pekte tidligere på at enkelte land har benyttet seg av den mer uavhengige stilling som sentralbanken står i når det gjelder å treffe etterspørselsregulerende tiltak. Ikke noe sted betyr dette at sentralbanken kan føre en politikk ut fra egne målsettinger på tvers av hva regjering og nasjonalforsamling ønsker. Selv om den skulle ha legale muligheter for det, sørger man for å sette folk i ledelsen som ikke kan tenkes å misbruke sin stilling på en slik måte. Skulle de likevel forsøke på det, vil sentralbanken være dømt til å bli den tapende part. Det sentralbanken derimot kan gjøre, er ut fra sine faglige forutsetninger å føre en politikk med hensyn til etterspørselsregulering som er i samsvar med de mer langsiktige målsettinger og prinsipielle retningslinjer som er trukket opp av de politiske myndigheter. Dette forutsetter imidlertid at den også har mulighet til å motsette seg ønsker og anmodninger fra de samme myndigheter når de tar sikte på å løse mer kortsiktige problemer, men samtidig kommer i konflikt med mer langsiktige målsettinger. Det er ingen underkjenning av de politiske organer å peke på at det i deres vedtak ofte er en slik konflikt mellom kortsiktige hensyn og mer langsiktige mål. Det følger simpelthen av den måten det politiske system fungerer på og de hensyn det må ta. Derfor ligger det i dette

heller ingen kritikk mot noen regjering eller noe enkelt parti.

Men skal sentralbanken kunne fylle en slik funksjon, må dens finansiering av statskassen være i samsvar med de stabiliseringspolitiske hensyn som de politiske myndigheter på mer prinsipiell basis har trukket opp og ikke være bestemt av hva slags statsbudsjett som for det enkelte år kan bli resultatet av tautrekkingen om politiske ønskemål. Om hensikten skal nås, må omfanget av sentralbankfinasiering gjøres avhengig av statens opplåning i utlandet slik at det reduseres tilsvarende dersom slik opplåning går ut over hva som er forutsatt. Omfanget vil måtte fastlegges på et slikt tidspunkt at det får bestemmende betydning for utformingen av budsjettet. Selvsagt ville det kunne oppstå situasjoner i løpet av budsjettåret der de fastlagte beløp vil måtte revideres, men dette bør i så fall være underlagt en prosedyre som gjør at slike avvik ikke er alt for lettvinte.

Et slikt opplegg ville ikke gjøre sentralbanken til en selvstendig maktfaktor på linje med de organiserte interessegrupper, som kan føre sin politikk ut fra egne intensjoner. Men den selvstendighet som sentralbanken ville være gitt innenfor det sentrale beslutningsorgan, ville sette dette i bedre stand til å fylle den oppgave som under alle alternativer ikke kan fylles av noen annen enn et sentralt organ.

9. Valgproblemer

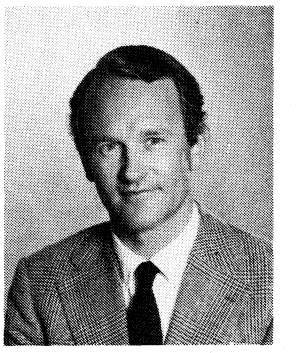
Det synes åpenbart at vi står overfor et vanskeligere valg mellom ulike styringssystemer enn vi tidligere har gjort. Om noen spør hvorfor tingene ikke lenger fungerer som de gjorde i femti- og sekstiårene og vi derfor så sterkt føler behovet for mer radikale inngrep i systemet, må jeg innrømme at jeg har ikke noe godt svar. Jeg tror den sterke veksten, de ubegrensede energitilgang og det forhold at de toneangivende aldersgrupper hadde fått sine bestemmende erfaringer fra mellomkrigstid og krig er noe av forklaringen til at vi den gang hadde mindre friksjoner. Valutasystemets sammenbrudd og langvarig krypende inflasjon kan også ha bidratt til endrede holdninger i 1970-årene.

Uansett hva årsakene er viser erfaringene så vel fra andre land som fra vårt eget at den form for interaksjon mellom beslutningsorganer i samfunnet som vi hittil har hatt, ikke gir forsvarlig utnytting av produksjonsfaktorene under slik form for balanse mellom samfunnets inntekter og utgifter at tilstanden kan opprettholdes over lengre tid. Vil vi oppnå dette , må systemet endres, og slike endringer medfører kostnader i den ene eller den annen form. Vil vi bevege oss i retning av samhandlingsalternativet, må vi akseptere et sterkere korporativt innslag, mindre lokal innflytelse og en viss maktforskyvning fra storting til regjering. Velger vi det sentralistiske alternativ, vil de organiserte interessegrupper få vesentlig mindre innflytelse på det sentrale plan, men ikke nødvendigvis på det lokale. Velger vi markedsalternativet får vi en høy grad av medvirkning fra interessegruppenes side på det lokale plan, men lite på det sentrale. Samtidig må vi akseptere større inntektsulikheter enn under de andre alternativer, og bare erfaring kan vise hvordan det går med ressursutnyttingen. Den antydede syntese gir en kombinasjon av egenskapene ved det sentralistiske alternativ og markedsalternativet. Hovedsaken er at vi ikke kan velge desserten fra hver av disse menyene, fordeler og ulemper ved hvert av alternativene henger logisk sammen.

Det er forståelig at man viker tilbake for dyptgripende inngrep i våre organisasjoners måte å fungere på, særlig siden dette har sammenheng med verdier som vi setter høyt, så som en utstrakt grad av medbestemmelse i forhold som angår den enkelte. Det har også vært sagt at vårt samfunn er så pass rikt at det må kunne tåle de kostnader dette medfører. Det kan høres rimelig, men før vi godtar dette utsagnet bør vi tenke litt over hvem det er som betaler kostnadene. Det er ikke de som sitter i faste stillinger i det offentlige, i organisasjoner eller i det vi pleier å regne som skjermet næringsliv. Stort sett er det heller ikke de som er vel etablert med god utdannelse i andre deler av næringslivet. Kostnadene faller tyngst på de yngste og de eldste arbeidstakere, for de med relativ svak utdannelse og med bare måtelige yrkesforutsetninger for øvrig og på folk som er bosatt på steder med et ensidig næringsliv. Tallmessig er likevel disse forholdsvis få, og det ser i de fleste land ut til at man er villig til å ofre deres interesser til fordel for verdier som er viktigere for det store, etablerte flertall. Kanskje vil det vise seg å være slik også hos oss når vi tvinges til å sette vår hengivenhet overfor den fulle sysselsetting på prøve.

Når ting ikke går som de skulle, har vi for vane å lete etter den skyldige. Mest nærliggende er det da å skylde på Regjeringen og fagbevegelsen, men en uansvarlig opposisjon og det kapitalistiske system kan også gjøre tjenesten. Denne diskusjon synes imidlertid å treffe på siden av hva saken egentlig gjelder. Regjering, nasjonalforsamling, opposisjon og organiserte interessegrupper har tiltatt seg eller tildelt hverandre roller i samfunnet, og det er dette gjensidige rollespill som gir de resultater vi klager over. For så vidt har de kanskje mest rett som skylder på systemet, det er bare det at det er ikke kapitalistisk i noen vanlig mening av ordet. Det avviker fra det kapitalistiske system ved at det har en offentlig sektor som selv driver en omfattende økonomisk virksomhet og som også på utall av måter griper inn i den private sektors disposisjoner. Dessuten er det preget av monopolistisk tilpasning når det gjelder tilbudet av arbeidskraft i minst like stor grad som når det gjelder realkapitalen. Men kommer man til at det er de krefter som virker i systemet som bringer det ut av balanse, må man forsøke å finne motkrefter. Uansett hva vi gjør, så la oss for all del ikke ha illusjoner om at det lar seg gjøre å finne et perfekt system som fungerer til alles tilfredshet.

Bedriftens muligheter for styring



AV
ADM. DIREKTØR JANNIK LINDBÆK,
STOREBRAND-IDUN GRUPPEN

Dette foredraget inneholder spredte synspunkter på næringslivets arbeidsbetingelser under vår norske blandingsøkonomi og de problemer styringen av bedriftene under disse forhold byr på.

Innenfor bedriftene er forholdet mellom leder og gruppe blitt mer og mer viktig. I dag vil ofte lederen oppfatte sin situasjon slik at han skal lede diskusjonen i en gruppe bestående av de viktigste elementene i organisasjonen som er berørt av beslutningen. Hans oppgave er såvidt mulig å skape en konsensus om beslutningen innenfor den tid man har til disposisjon. – Eksternt i forhold til bedriften finner man alle typer styringssituasjoner, men forhandlingssituasjonen er blitt mer og mer vanlig.

Den synkende egenkapitalandel i norsk næringsliv vekker bekymring. Inflasjon og svekket konkurranseevne forsterker problemene ytterligere. Bedriftenes mulighet for å styre sin egen utvikling i årene som kommer blir mindre enn vi kunne ønske. Utfordringene og problemene for bedriftsledelsen blir tilsvarende større.

Red.

1. Innledning

La meg innledningsvis få lov til å si at jeg går ut fra at det neppe er de spesielle styringsproblemer i forsikring som påkaller den største oppmerksomhet. Derimot har vi i vår bransje en såvidt bred kontakt med næringslivet at vi har en sjeldent verdifull utsiktspost. Mine refleksjoner vil derfor ha som utgangspunkt det inntrykk jeg har av næringslivet generelt både i og utenfor forsikring.

For å kunne analysere bedriftens styringsproblemer er det nødvendig først å se nærmere på de arbeidsbetingelser bedriften har både eksternt og internt, og jeg vil ta for meg forholdet til de viktigste interessegrupper i og utenfor bedriften.

Tiden og emnet innbyr ikke til noen bred næringsøkonomisk analyse. Jeg vil konsentrere meg om enkelte, spredte synspunkter på næringslivets arbeidsbetingelser under vår norske blandingsøkonomi og de problemer styringen av bedriftene under disse forhold byr på.

Men først må vi se nærmere på bedriftens målsetting.

Jannik Lindbæk er utdannet som siviløkonom fra Handelshøyskolen i Bergen, 1961, adm. direktør i Storebrand-Idun gruppen fra 1/6–1976.

2. Målsetting

Det å beskrive en bedrifts målsetting, er vel etter hvert blitt mer og mer vanskelig. De forskjellige interessegrupper kan riktignok ha store fellesmål, men det kan også være viktige interessekonflikter med derav følgende problemer for dem som skal styre bedriften. En viktig målsetting som alle burde kunne samles om, er at bedriften skal overleve, både på kort og lang sikt. Og for å kunne overleve, må man som en ufravikelig forutsetning drive lønnsomt. Så langt er alt greit. Problemene begynner når man skal oppnå en optimal utnyttelse av ressursene og når man skal tilpasse til de markeder bedriften er avhengig av. Her ligger det mulige konfliktsituasjoner med derav følgende styringsproblemer.

Så tilbake til

3. Arbeidsbetingelsene

Som bakgrunn for en analyse av bedriftens arbeidsbetingelser er det kanskje nyttig å ta for seg en tenkt bedrift. Vi kan tenke oss en mindre industribedrift stiftet for 50–60 år siden som et lite privateiet foretak, med en utvikling frem til i dag som en middels stor bedrift med noen hundre ansatte, en del eksterne aksjonærer. Det er interessant å forsøke å

forestille seg hvilke endringer det har vært i bedriftens arbeidsbetingelser og styring, som en konsekvens både av bedriftens vekst og av utviklingen i samfunnet generelt.

I utgangspunktet var det vel identitet mellom eierinteressene og styringen. Ledelsen var eierinteressenes forlengede arm. Dette satte vel også sitt preg på styringsform og administrasjon. Etter hvert lærte man organisasjon, bl.a. fra militærvesenet, og benyttet bl.a. prinsippene fra militær linje- og stabsorganisasjon.

Bedriften var i stor grad enkeltaktør i de forskjellige markeder for innsatsfaktorer. Det gjaldt både markedene for arbeidskraft, råvarer og kapital. Det ferdige produkt måtte konkurrere med tilsvarende andre produkter på markedet både når det gjaldt pris og kvalitet, og bedriften hadde liten mulighet til å influere på markedets organisasjon.

Hva er så skjedd med vår tenkte bedrift i løpet av disse 50 årene? Jo, vi har fått en betydelig økonomisk vekst. Bedriften er vokst og blitt mer kompleks, og bare ut fra denne større kompleksitet er kravene til styringssystemer blitt andre.

Men like viktig er at vi i dag er bevisst at det knytter seg flere interesser til bedriften enn eierinteressene. Vi snakker i dag i alminnelighet om 4 interessegrupper:

1. Eierinteressene.
2. Kundene.
3. Ansatte.
4. Samfunnet.

Det kan være interessant å forsøke å analysere hvorledes forholdet i vår tenkte bedrift har utviklet seg i kontakten med disse interessegrupper.

Forholdet til de *ansatte* har fått et annet preg. Arbeidslivet er blitt i stor grad gjennomorganisert, og arbeidsvilkårene fastsettes gjennom tariffavtaler i rene forhandlingssituasjoner.

Vi har også hatt en betydelig utvikling av de ansattes merinnflytelse, først på deres egen arbeidssituasjon med tillitsmannsorganisasjoner og senere merinnflytelse også når det gjelder bedriftens egen drift gjennom bedriftsdemokratiet.

Når det gjelder *kundene,* vil forholdet avhenge sterkt av hva slags produkt det dreier seg om. For enkelte typer produkter vil det fortsatt være tale om ren markedstilpasning, men i mange bransjer og for mange produkter finner man forskjellige varianter av forhandlingssituasjoner også i forholdet til kunden. Stikkord her kan være langsiktige leveransekontrakter, produktutvikling i samarbeide med kunden etc.

Forholdet til *samfunnet* som helhet har også gjennomgått betydelige forandringer. Bedriften er i dag avhengig av nær kontakt med samfunnet i en rekke spørsmål, som f.eks. etablering, lokalisering, finansiering, priser osv. Det har vel også vært en utvikling fra rene påbud, som satte rammer innenfor hvilke bedriften kunne arbeide fritt, og til en langt mer kompleks situasjon, der det ofte dreier seg om rene forhandlingssituasjoner mellom representanter for myndighetene og bedriften. Overgangen fra rammestyring til selektiv styring, der samfunnets representanter har betydelige reelle forhandlingsfullmakter, skaper for bedriften en helt annen styringssituasjon. Dette nett av forskjellige interesser og forhold som delvis griper inn i hverandre og delvis kommer i konflikt med hverandre, har selvfølgelig gjort styringsprosessene innenfor bedriften langt mer kompliserte.

4. Utviklingen i styringsformer

I den skisse jeg har gitt foran, er det vel klart at det er en sammenheng mellom forholdet til og kravene fra interessegruppene og valget av styringsformer på den annen side. I den lille eierdrevne bedrift vil man ofte finne et one-man-show, der alle problemer av noen betydning forelegges for sjefen, som sier ja eller nei. Ettersom bedriftene utvikler seg og blir større og man må ta større og større hensyn til de forskjellige interessegruppers til dels motstridende interesser, vil også styringsformene nødvendigvis påvirkes. Det blir nødvendig å arbeide i grupper, både av hensyn til behovet for å oppfylle de formelle krav, f.eks. bedriftsdemokratiet, og fordi problemene etterhvert blir såpass komplekse at det kreves faglig innsikt på forskjellige kanter for å finne frem til en mer optimal løsning.

Ideelt sett bør jo den organisasjon som settes inn bak løsningen av problemet, avhenge både av problemets type og kompleksitet og hvilken tid man har til disposisjon for løsning av saken. En av lederens viktigste oppgaver er bak megen maskering å finne ut hvilket tidspress det egentlig er på en beslutning. Det kan høres lett ut, men det er ofte noe av det vanskeligste å fastslå. Hvis saken er av noen betydning og man har god tid på en beslutning, bør saksbehandlingen legges an deretter. Enhver beslutning må vel i praksis tas med ufullkommen informasjon. Det forekommer aldri at man har full oversikt både over alle de faktorer som går inn i en beslutning og full oversikt over alle konsekvenser beslutningen kan få. Den første og viktigste delbeslutning kan derfor ofte være å bestemme når en endelig beslutning må tas og sørge for at saken i mellomtiden får den mest mulig samvittighetsfulle behandling. Sagt på en annen måte: Det er mange dårlige beslutninger som er tatt under et tidspress som senere viste seg å være fiktivt.

Mange beslutninger er av typer som medfører at de gjentar seg mer eller mindre hyppig. Både av hensyn til beslutningens kvalitet og informasjonsnivået innenfor organisasjonen egner denne type beslutninger seg ofte for behandling i permanente komitéer, som kommer sammen regelmessig for å ta standpunkt til slike saker, eksempelvis kredittkomitéen i en bank. Andre mer operasjonelt pregede beslutninger bør prinsipielt tas direkte av vedkommende linjeansvar-

lige og uten unødvendig og forsinkende saksbehandling.

En viktig foreløpig konklusjon er at innenfor bedriftene er forholdet mellom leder og gruppe blitt mer og mer viktig. Vedkommende leders oppgaver var kanskje opprinnelig selvstendige avgjørelser, som så skulle meddeles til alt folket. I dag vil han ofte oppfatte sin situasjon slik at han skal lede diskusjonen i en gruppe bestående av de viktigste elementer i organisasjonen som er berørt av beslutningen. Hans oppgave er såvidt mulig å skape en konsensus om beslutningen innenfor den tid man har til disposisjon. Det press som lederen legger på en slik kollektiv beslutningsprosess, er som nevnt å definere tidsrammen innen hvilken man må være enig. Samtidig ligger den trusel bak at dersom man ikke blir enig, vil man kunne bli nødt til å treffe en autonom avgjørelse, som kanskje for alle i gruppen vil fortone seg som mindre tiltrekkende enn tross alt og på tross av interessemotsetninger å bli enige om en løsning.

Jeg tror at beslutningsprosesser av denne type er langt mer hyppig forekommende i våre organisasjoner enn det man er klar over. Det er jo fra tid til annen også en del reaksjon mot beslutninger som fremkommer på denne måte. Det er jo anerkjent at det slett ikke er alle typer beslutninger som egner seg for komité- eller gruppebehandling, og man kan vel ofte stille et spørsmålstegn ved om kvaliteten av beslutningen blir bedre ved å trekke inn en gruppe fremfor en enkeltavgjørelse. Dette vil ofte avhenge av typen av arbeidsoppgaver det dreier seg om. F.eks. ved mer analysepreget arbeide vil ofte enkeltindivider i sitt lønnkammer kunne utrette mer enn en gruppe. Om en beslutning skal bli en suksess eller ikke, avhenger ikke bare av beslutningens tekniske innhold, men i stor grad også av i hvilket omfang man har maktet å forutse konsekvensene, i hvilken grad prosjektet vinner aksept innenfor organisasjonen og hvilket arbeide som er lagt i oppfølging av beslutningen. På alle disse punkter vinner en beslutning på å være behandlet i en gruppe, men det er god grunn til å minne om den gamle sannhet at definisjonen på en kamel er en hest som er tegnet av en komité.

Når det gjelder bedriftens forhold til samfunnet/staten/kommunale myndigheter etc., er det jo på overflaten ofte slik at man i formen er stillet overfor mer og mindre fastsatte rammer, innenfor hvilke bedriften må arbeide. I praksis er det vel likevel ikke alltid slik. Det vil ofte oppstå forhandlingssituasjoner mellom bedriften og myndighetene. Ett av de problemer som er pekt på bl.a. av Lied-utvalget, er nettopp at de mindre og mellomstore bedrifter ikke besitter den type ekspertise som trenges for å føre forhandlinger og kontakt med den offentlige forvaltning.

En annen viktig interessegruppe er *kundene*, og her finner man vel alle varianter – fra de rene forhandlingssituasjoner, hvor det ofte kan være tale om leveringskontrakter for lang tid og hvor alle elementer i forhandlingssituasjonen er tilstede. Det er ikke sikkert at enighet vil oppnås, og det finnes ikke i og for seg noen klart definerte regler som fører frem til en felles beslutning. På den annen side av spekteret finner man selvfølgelig også de rene atomistiske markedssituasjoner.

For å summere opp denne delen av mitt innlegg tror jeg det er riktig å kunne peke på en utviklingstendens historisk sett som går fra eierinteressenes klare dominans og hvor lederskapet bare var eierinteressenes forlengede arm, til våre dagers mer nyanserte situasjon, der bedriften må ha et forhold til og en dialog med alle de interessegrupper som har en naturlig tilknytning til bedriften.

Det er vel mulig at man parallelt med denne historiske utvikling kan se en gradvis overgang fra en «autoritær» og til en «mer demokratisk lederstil», men selvfølgelig med store individuelle variasjoner.

Den mer demokratiske leder- og styringsform krever jo nettopp en dialog og kontinuerlig kontakt med de viktigste interessegrupper. Eksternt i forhold til bedriften finner man alle typer styringssituasjoner, men det er vel klart at forhandlingssituasjonen er blitt mer og mer vanlig. Internt i bedriften har det nok vært en klar utvikling fra linjeorganisasjonens hierarkiske oppbygging med avgjørelsesfullmakt definert i forskjellige trinn i organisasjonen, til mer kollektive beslutningsformer. Som jeg har nevnt tidligere, betyr dette ikke nødvendigvis anarki, idet det ofte er eller bør være en overordnet instans, som setter visse rammer innen hvilke enighet må være oppnådd. Innenfor bedriften er det nettopp her forskjellen går til de forhandlingslignende situasjoner, hvor det jo ikke nødvendigvis er slik at enighet skal være oppnådd, idet én eller begge sider av forhandlingsbordet kan kaste kortene.

Etter at vi nå har tatt for oss bedriften i en normal situasjon, kan det være naturlig og aktuelt å se nærmere på

5. Bedriften i krise

Man kan stille seg spørsmålet om de styringssystemer som jeg har referert, er tilfredsstillende under en krisesituasjon, der kanskje bedriftens eksistens er truet. Det er vel lite diskutert, men kanskje nokså selvsagt at en leder som leder bedriften på en utmerket måte i en ekspansjonsperiode med god markedsføring, økonomisk styring, kontroll med kostnader etc., ikke nødvendigvis har de rette forutsetninger for å lose bedriften gjennom en krisesituasjon. Likeledes er det vel temmelig sikkert at de styringssystemer som man bygger opp og som kanskje fungerer tilfredsstillende i en periode med vekst og utvikling og normale markedsforhold, ikke vil fungere like godt i en krisesituasjon. Representantene for de forskjellige interessegrupper i firmaet vil jo til dels ha motstridende interesser, iallfall tilsynelatende. I en normal situasjon vil disse latente interessemotsetninger ikke være eksponert. Det vil være naturlig å tenke på

bedriftens ve og vel og det felles beste. Er man imidlertid kommet til problemsituasjoner hvor det f.eks. kan være tale om nedleggelser av deler av virksomheten, vil de latente interessekonfliktene meget lettere komme til syne. Det behøver vel ikke alltid være slik – vi ser også eksempler på at krisen som en felles trusel fører til samling.

Bedriften i krise kunne ha vært gjort til gjenstand for et helt eget foredrag. Det kunne på mange måter være interessant å forsøke å trekke lærdom av en del av de eksempler vi har sett. Det ville føre for langt her. Jeg vil bare peke på at det ikke på noen måte er gitt at styringssystemer og lederskap som er bygget opp i gode tider, nødvendigvis er det riktige i en krisesituasjon. Tvert imot tror jeg at man må gi noe av det kollektive lederskap på båten i en slik situasjon og være forberedt på å overlate til én person eller en liten gruppe av mennesker myndigheten til å lose skuta trygt mellom skjærene. Jeg tror sjansene for et vellykket resultat på denne måte er bedre enn ved endeløse interne konflikter, som fører til det verste av alt i en slik situasjon, nemlig handlingslammelse.

I bedrifter som er kommet i vanskeligheter, er det ofte en større eller mindre kjerne som kan bevares og som kunne danne grunnlag for varig sysselsetting. Forholdene i vårt samfunn er imidlertid lagt dårlig til rette for gjennomføring av en slik sanering og reorganisering.

Et annet problem som vi møter i praksis, er at det er nær sagt umulig å få dyktige mennesker til å gå inn i ledelse eller styresituasjon når først en bedrift er kommet i vanskeligheter. I tillegg til de generelle vanskeligheter med å få aksept for å gi en enkeltperson eller en gruppe de nødvendige fullmakter til å arbeide, har samfunnet satt betydelige kjelker i veien. Jeg tenker bl.a. på den helt urimelige momslovgivning med ubetinget fengsel som belønning, selv i tilfeller der staten kanskje etter en vellykket reorganisering til slutt har fått sine penger.

Jeg nøyer meg imidlertid med den konklusjon at styringssystemene i krise ikke alltid bør være de samme som styringssystemene under normal ekspansjon og vekst.

La oss se litt på hva vi antar kan bli

6. Bedriftenes reelle muligheter for styring i årene som kommer.

Etterkrigstiden har vært en periode med betydelig økonomisk omstilling. Likeledes er det klart at som en konsekvens av oljeutviklingen befinner vi oss stadig midt i en fase med til dels drastiske endringer i vår økonomiske struktur og store og til dels akkumulerte behov for omstilling. Det er viktig å ha for øyet at omstilling er en naturlig og helt nødvendig betingelse for en økonomisk utvikling.

Et forhold som er bekymringsfullt når det gjelder bedriftens evne og mulighet til å makte omstilling, er den synkende egenkapitalandel i industrien og den til dels manglende forståelse for egenkapitalens betydning. Mens egenkapitalen i industrien i begynnelsen av 50-årene lå over 30%, sank den til noe over 20% i 60-årene og var i 1977 kommet helt ned i 17%. Hvorfor er egenkapitalen viktig? Jo, fordi en solid egenkapitalsituasjon gir bedriften selv muligheter til å finansiere nyinvesteringer, satse på andre produkter, eksploitere nye markeder – m.a.o. omstilling. Det er denne form for kontinuerlig omstilling i bedriftenes egen regi vi må arbeide for å få til – ikke omstilling styrt ved selektive tiltak, som vel ofte ikke gjør annet enn å utsette og maskere behovet for omstilling.

Hvorledes ser jeg så mer konkret mulighetene fremover? Deler av vår eksportindustri arbeider i dag under bedre markedsforhold enn på flere år, og dette er det grunn til å glede seg over. Store deler av hjemmemarkedsindustrien arbeider fortsatt meget tungt. Vi må heller ikke glemme at de underliggende problemer ikke på noen måte er løst, og jeg tenker da på vårt kostnadsnivå, som fortsatt er rekordhøyt i internasjonal sammenligning. Det som har skapt dette høye kostnadsnivå, er en kombinasjon av en relativt sterk krone pga. oljeforventningene og en for sterk lønnsstigning i forhold til produktivitetsutviklingen. Vi har i 1979 gjenvunnet noe av vår konkurranseevne og våre markedsandeler, men vi må ikke slå oss til ro med dette. Det vil fortsatt bli behov for stor tilbakeholdenhet både når det gjelder lønnsøkninger og sosiale reformer.

I begynnelsen av 70-årene kretset diskusjonen om olje i stor grad rundt frykten for de negative virkninger på norsk økonomi, og vi må vel dessverre konstatere at store deler av det vi fryktet er i ferd med å slå til. Oljeaktiviteten har skapt et høyt forventningsnivå og et høyt kostnadsnivå og derav fremskyndet og forverret struktur- og omstillingsproblemer for det øvrige næringsliv. I fremtiden vil det jo uansett være det øvrige næringsliv som vil måtte representere hoveddelen av vår økonomi og vår beskjeftigelse. Den annen hovedfrykt var at oljemilliardene ville bli brukt til å saldere underskuddene i vår samfunnshusholdning. Dessverre ser det jo også ut til at denne frykt er i ferd med å slå til.

Som en oppsummering må jeg si at jeg er bekymret for den synkende egenkapitalandel i norsk næringsliv. Jeg er redd for at dette vil skape problemer for bedriftene, som vil stå overfor store omstillingsbehov i årene som kommer. Det som ytterligere forsterker problemene, er inflasjonen og svekket konkurranseevne.

Dette følger igjen av dette at bedriftenes muligheter for å styre sin egen utvikling i årene som kommer blir mindre enn vi kunne ønske. Utfordringene og problemene for bedriftsledelsen blir tilsvarende større.

Pareto som julenisse

Et forslag til effektivisering av julegavesystemet

AV
AGNAR SANDMO

Julen er en gledens tid – i alle fall for andre enn økonomer som bekymrer seg om effektiv ressursbruk. Også ellers i året er det nok så at vi registrerer brudd på reglene for samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering, men det står allikevel fast at det store flertall av slike brudd skjer på selve julaften. Det er på tide at julegavesystemet underkastes en skikkelig økonomisk analyse og at velferdsteoretisk velbegrunnede reformforslag fremsettes.

Problemet med julegavene er selvsagt at de gis *in natura* i stedet for som generell kjøpekraft. Riktignok finnes det samfunnsbevisste mennesker som gir penger (kontanter, gavesjekk o.l.), men de er i sørgelig mindretall. Det kan ikke sterkt nok fremheves at enhver gjenstandsgave påfører samfunnet et effektivitetstap. Beviset for dette er enkelt og finnes i en eller annen form i alle standardverker på området. Sett at man sammenligner de to alternativer som er å gi person X en gjenstand Y til en pris av kr. 100 med å gi X 100 kroner direkte. X vil aldri kunne tape på å få gaven i kontanter. Det kan selvsagt tenkes at det han helst vil bruke de 100 kroner til, nettopp er å kjøpe Y. Men normalt vil han foretrekke å bruke pengene på annen måte. Det vil si at det første alternativet påfører ham et tap i forhold til det andre. Og hvis individuelle preferanser skal ligge til grunn for vurderinger av samfunnets velferd, er dette et tap for samfunnet, ikke bare for X.

Det totale effektivitetstap for Norge kan komme opp i store summer. La oss som en illustrasjon anta at hver nordmann gir 10 julegaver og at det gjennomsnittlige effektivitetstap kan settes lik 20 kroner pr. gave. (Empirisk beregnes dette ved å spørre X hvilket kontantbeløp som han anser som likeverdig med Y. Differansen mellom 100 kroner og dette beløpet er effektivitetstapet.) Dette innebærer et samfunnsøkonomisk tap på 800 millioner kroner pr. år eller bortimot en halv prosent av nettonasjonalproduktet. Hvis noen synes at dette høres lite ut, bør de huske på at gevinsten ved norsk EF-tilslutning i sin tid ble anslått til 1 prosent av nettonasjonalproduktet. Og det var en engangsgevinst – her er det tale om et årlig tap for Norge som nasjon. Diskonterer man tapet for alle fremtidige år med 7 prosent rente (som anbefalt av Finansdepartementet), vil man komme til at nåverdien av alle fremtidige tap utgjør ca. 7 prosent av dagens nasjonalprodukt. Gevinsten for Norge ved reformer på dette felt er altså av størrelsesorden syv ganger fordelen ved EF-tilslutning. Det er neppe å ta for sterkt i å si at problemet hittil ikke er blitt viet en tilsvarende oppmerksomhet.

Hva kan gjøres? Ett alternativ er selvsagt å påby at alle gaver skal gis på kontantbasis, men det trenges i alle fall en klargjøring av hvordan dette rent praktisk skal skje når giver og mottaker er geografisk fjernt fra hverandre. Samtidig bør vi ikke være blinde for at julegavene fyller en sosial funksjon som gjør at dette alternativet lett kan føles som en forarming av det sosiale samkvem i julen. Spørsmålet er derfor om en kan finne frem til reformer som gjør at denne julegavenes sosiale funksjon kan beholdes også etter en effektivisering av systemet. Jeg skal her fremlegge to slike reformforslag, et moderat og et radikalt. Jeg ser ingen grunn til å legge skjul på at mine egne sympatier går i radikal retning.

Det moderate alternativet går ut på at det i samarbeid med bankvesenet utarbeides en egen gavegiro. Giroblanketten gis en festlig utforming med nisser, kornnek, barn i andre land etc. som dekorasjon. Giverens og mottakerens navn og kontonummer påføres, og gaven er dermed klar til å legges under treet.

Legg merke til at selv dette enkle reformforslaget har en stor fordel i tillegg til dem som vi allerede har påpekt. Det innebærer en betydelig besparelse av transaksjonskostnader for den enkelte giver og for økonomien som helhet. Tidkrevende innkjøpsrunder elimineres, herunder også den tid som går med til å finne en gave hvis pris harmonerer med hva man synes at vedkommende mottaker «er verd». Her kan beløpet påføres direkte – med desimalers nøyaktighet.

Men nettopp transaksjonskostnadene er også systemets svakhet. Det leder til en kolossal belastning av bankvesenet i ukene før jul. I talleksempelet ovenfor innebærer det at 40 millioner giroblanketter skal passere gjennom bankvesenet i noen hektiske førjulsuker. Denne svakheten vil kunne elimineres – i alle fall langt på vei – gjennom det radikale alternativet.

Dette kan kort beskrives som følger. Det opprettes

en statlig clearingsentral for julegaver. Denne vil muligens kunne innebygges i en eksisterende institusjon – Rikstrygdeverket, Distriktenes Utbyggingsfond eller Norsk Tipping. Hver giver fyller ut et skjema med navn og beløp for hver person han ønsker å gi en gave til. Ved en enkel databehandlingsrutine i clearingsentralen vil man for hver nordmann få ut nettoen – d.v.s. differansen mellom det han selv totalt vil gi og det andre ønsker å gi til ham. Et par dager før jul går det ut en giro til hver giver/mottaker med nettobeløpet påført – positivt eller negativt – med ønske om god jul. Jeg tror det er vanskelig å komme nærmere det ideelle system. At det er selvfinansierende behøver jeg ikke å påpeke her. Det er blitt gjort en gang for alle av Leon Walras.

Hvordan bør skattesystemet komme til anvendelse på julegavene? Under vårt nåværende system er julegaveinntekt fritatt for beskatning, og dette skyldes i første rekke kontrollproblemer. Disse vil imidlertid forsvinne under det nye systemet, og det kan derfor være grunn til å diskutere om julegavesystemet har fordelingsmessige konsekvenser som bør motvirkes gjennom beskatningen.

Her kan det tenkes ulike løsninger. Hvis førjulsfordelingen av inntekt er optimal, vil et «first best» inngrep bestå i å legge koppskatter på alle individer som gjenoppretter denne etter jul. Denne løsningen har den paradoksale implikasjon at alle vil få en netto utbetalt fra clearingsentralen på null etter skatt – eventuelt et lite negativt beløp for å dekke administrasjonskostnadene.

Hvis etterjulsfordelingen er optimal, bør gaveinntekter være fritatt for skatt som under dagens system. Det synet på julegavene som her kommer til uttrykk, er at de er private aktørers frivillige fordelingspolitikk. Gjennom gavene modifiseres førjulsfordelingen i retning av den fordeling som best svarer til aktørenes etiske preferanser.

Begge disse løsningene representerer ekstremstandpunkter. I den second best-verden vi faktisk lever i, må inntektsfordelingen antas å være optimal bare sett i relasjon til de virkemidler som faktisk står til disposisjon i fordelingspolitikken. Det viktigste av disse er den progressive inntektsskatt. En naturlig løsning på problemet er derfor å gjøre gaveinntekter skattbare under inntektsskatten, med fradragsrett dersom en skulle komme ut med en negativ netto. Denne ordningen vil modifisere de mer ekstreme utslag av systemet. Byrden vil bli lettet for den gavmilde men upopulære, samtidig som den blir tyngre for den populære gnier. En side ved systemet som krever ytterligere forskning og utredning, er konsekvensene av dette for det offentliges skatteinntekter. Disse skal vi ikke gå inn på her. Vi nøyer oss med å fastslå at det på dette feltet er nok av spennende arbeidsoppgaver for samfunnsengasjerte og talentfulle økonomer.

JAN SERCH-HANSEN
SOSIALØKONOMISK INST.
POSTBOKS 1095
BLINDERN
OSLO 3

Prioriterte blad

Knut Getz Wold

Den økonomiske situasjon

Foredrag på Norges Banks
representantskapsmøte 26. februar 1979

Vedlegg til Sosialøkonomen

Den økonomiske situasjon

Foredrag av direktør Knut Getz Wold
på Norges Banks representantskapsmøte
26. februar 1979

1970-årene i internasjonal økonomi

Mot utgangen av 1970-årene kan vi se lyspunkter både i internasjonal og norsk økonomi. De er ikke sterke, men de er tegn på at vi er på rett vei. Av stor betydning er her den omleggingen av den økonomiske politikken som har funnet sted i flere av de økonomisk ledende landene. Den øker også mulighetene for at de viktige tiltakene som er truffet for å rette opp norsk økonomi, kan føre fram.

Norsk økonomi er åpen, sterkt utadvendt og høyt spesialisert. Utførselen svarer til omkring 43% av bruttonasjonalproduktet. Vi er sterkt avhengige både av en tilfredsstillende økonomisk vekst ute og av handelspolitiske forhold og et valutasystem som trygger vilkårene for dette store vare- og tjenestebyttet.

De forholdene som rådde i internasjonal økonomi i de gylne 1960-årene, skapte en ideell bakgrunn for norsk økonomi. Gode vekstrater, svake konjunkturtilbakeslag, lav prisstigning, stabile valutaforhold, små handelshindringer.

1970-årene har brakt et skifte i alt dette og har avdekket store underliggende problemer. Inflasjonen skjøt fart og kom alt i de første par-tre årene opp på et markert høyere nivå. Virkningene av oljekrisen høsten 1973 skjerpet dette problemet. En rekke land tok i bruk skarpe restriktive virkemidler for å bremse inflasjonen, og dette gjorde tilbakeslaget fra slutten av 1973 og utover i 1974 og 1975 desto kraftigere.

Oljekrisen viste at mye av veksten i industrilandene i 1960-årene var basert på rikelig tilgang på billig olje. Selv om prisutviklingen for olje har skapt incitamenter for større bruk av alternative energikilder og til tiltak for energisparing, har nye bindinger i form av miljøvernbestemte reguleringer og i mange land også protestaksjoner bremset på mulighetene for å ta i bruk slike energiformer.

En løsning av u-landenes problemer forutsetter markeder for en voksende utførsel av industrivarer. Dette har gjort det nødvendig med en strukturomlegging i industrilandenes næringsliv. Men en svak generell økonomisk vekst vanskeliggjør en slik omstilling.

Det internasjonale valutasystemet som ble skapt i Bretton Woods og bygde på faste valutakurser med dollaren som basis, brøt sammen da dollarens gullinnløsning ble opphevet i 1971 og fulgt av to devalueringer og fra 1973 av et flytekurssystem som har skapt stor usikkerhet for verdenshandelen. Disse problemene skapte lavere økonomisk vekst også etter tilbakeslaget i 1974–75 og førte til sterk øking av arbeidsløsheten i mange land.

Alt dette er formidable problemer. Og

det er i og for seg ikke til å undres over at det tar tid å løse dem. Men vi kan i dag også konstatere klare lyspunkter.

Tyskland og Japan har gjennomført en rekke ekspansive tiltak som har bedret vekstutsiktene og økt andre lands muligheter for utførsel til disse viktige markedene. Veksten i den samlete innenlandske etterspørsel i Tyskland ventes i år å komme opp i 4¾% mot 3¼% i fjor. For Japan ventes 7% vekst i den innenlandske etterspørsel mot 6½% i fjor. I begge tilfelle ligger tallene langt over OECD-gjennomsnittet. Begge disse landene har hatt sterke betenkeligheter ved omleggingen av sin økonomiske politikk i ekspansiv lei, Tyskland på grunn av sin sterke inflasjonsfrykt, Japan på grunn av sin tradisjonelt eksportorienterte økonomi. Derfor er denne utviklingen et oppmuntrende eksempel på hva internasjonalt økonomisk samarbeid kan utrette. Resultatet viser seg blant annet i en antatt reduksjon av Tysklands løpende betalingsoverskott fra 8 milliarder dollar i fjor til 5½ milliarder i år og for Japan fra 17 til 11½ milliarder dollar. Det bør likevel føyes til at det rår noen usikkerhet både for Tyskland og Japan om hvor energisk ekspansjonspolitikken vil bli fortsatt i siste halvår i år.

Sambandsstatene har stått overfor det motsatte problemet: å redusere det enorme betalingsunderskottet og bremse inflasjonen og dermed styrke dollaren. Veksten i bruttonasjonalproduktet ventes redusert fra 3,9% i fjor til 3,4% i år. Både finans- og pengepolitikken i USA er strammet til, og rentenivået er steget sterkt. Det løpende betalingsunderskottet ventes redusert fra 16 til 7 milliarder dollar.

Den amerikanske sentralbanken har inngått meget store kortsiktige kredittavtaler, såkalte swap-avtaler, med de store kreditorlandenes sentralbanker for på den måten å skaffe midler til å intervenere på valutamarkedene og styrke dollaren. Prinsipielt enda viktigere er amerikanske statslån i kapitalmarkedene i Sveits og Tyskland og uttrykt i disse landenes valutaer. Ved å gå med på dette som lenge har vært et ønske fra de kontinental-europeiske sentralbankers side, har USA samtidig vist sin vilje til å treffe tiltak for å styrke dollaren.

Når det gjelder amerikansk økonomi og dollaren, står den øvrige verden og ikke minst Norges eksportnæringer og skipsfart overfor et dilemma. Den relativt høye amerikanske økonomiske veksten de siste årene har vært den uten sammenlikning viktigste positive enkeltfaktor i verdensøkonomien. Uten den ville totalbildet vært mye mørkere. Men samtidig har sterkere vekst i USA i betydelig grad medvirket til de store betalingsunderskottene. Vi ønsker *både* en sterk dollar og en sterk vekst i amerikansk økonomi. Vi kan ikke godt få begge deler. En delvis løsning på dette dilemmaet ligger i en mer effektiv energipolitikk i USA, men her står store innenrikspolitiske vansker i veien.

Det store spørsmålet for verdensøkonomien blir nå om tilstramningen i USA vil bli oppveid av økt vekst i andre land, framfor alt Tyskland og Japan. Men også i Frankrike og Italia og i en rekke mindre industriland ventes økt vekst. I OECD under ett ventes en oppgang i volumet av utenrikshandelen på 5%.

Totalt skulle det etter de anslag en nå har, bli liten forskjell på den økonomiske veksten i år og i fjor. For Europa blir det en viss øking, men for alle industrilandene

under ett uforandret 3,7%. Slike vekstrater vil ikke være tilstrekkelige til å føre til noen reduksjon av den meget høye arbeidsløsheten som preger de aller fleste land.

På betalingssiden ventes OPEC-landenes overskott, som ble redusert fra 32 milliarder dollar i 1977 til 11 milliarder i fjor, å gå ytterligere noe ned i år. De fleste store overskott og underskott på de enkelte industrilands betalingsbalanser er redusert. De internasjonale kredittmarkedene har klart den voldsomme påkjenningen som har fulgt med formidlingen av sterkt økte kapitaloverføringer de siste årene, godt.

De økonomiske handlingsprogrammer som toppmøtene, OECD og EF har gått inn for, har altså brakt betydelige resultater. Spørsmålet er om de er tilstrekkelige til å starte den oppgang i investeringene som er uomgjengelig nødvendig for en mer radikal bedring i verdensøkonomien. Kapasitetsutnyttingen er stort sett lav. Men roligere valutaforhold vil hjelpe. De følgene som utviklingen i Iran kan komme til å få for oljeforsyningen og de internasjonale betalingsforholdene, har imidlertid nå skapt ny usikkerhet.

Arbeidsløshet, svak vekst og betalingsproblemer har økt proteksjonistiske tiltak i en rekke land. Ofte tar de nye former og kamufleres som distriktspolitikk, strukturpolitikk eller liknende. Disse selektive støttetiltakene representerer en alvorlig fare for den mellomfolkelige arbeidsdeling og en integrert verdensøkonomi. Et land som Norge er her sterkt utsatt. Det er derfor all grunn til å håpe at GATT-forhandlingene fører til et positivt resultat, og at de vedtakene som OECD, EF og EFTA har truffet for å begrense omfanget av støttetiltakene, må bli respektert.

1970-årene i norsk økonomi

Om 1970-årene har medført store forandringer i internasjonal økonomi, gjelder det i enda høyere grad for Norges. Også her brakte allerede de første 1970-årene en høyere inflasjonstakt, noe som delvis hang sammen med innføringen av momsen. En sterk øking av stønadene i sosialtrygden og nedsetting av pensjonsalderen førte til en omfordeling av inntekt til belastning av de yrkesaktive. Trass i politisk enighet om disse reformene ble det ikke godtatt at regningen måtte betales av de yrkesaktives disponible realinntekt.

Den sterke internasjonale høykonjunkturen i 1973 virket kraftig inn på norsk økonomi. Internasjonalt snudde utviklingen markert allerede i slutten av 1973, og omslaget ble enda sterkere på grunn av oljekrisen. Men som vanlig lå konjunkturbevegelsen i Norge etter. Langsiktige kontrakter for viktige eksportprodukter og skipsfart og andre forhold gjorde også 1974 til et godt år for norsk næringsliv. Likevel var de lønnstilleggene som ble gitt ved de forbundsvise lønnsoppgjørene i 1974, uforsvarlig store. Begge partene på arbeidsmarkedet feilvurderte situasjonen i 1974. Også lønnsoppgjøret i 1976 og lønnsglidningen bidrog til at lønnsstigningen og kostnadsauken i Norge var vesentlig sterkere enn i andre land til og med 1977.

Samtidig ble finanspolitikken lagt om i sterkt ekspansiv retning, noe som fortsatte i hvert av de følgende årene til og med 1978. En rekke tiltak virket med til dette: støtte i ulike former til bedrifter i økonomiske vansker som ledd i motkonjunkturpolitikken, skattelette som ledd i inntektsoppgjørene, økte overføringer til jordbruket,

pristilskott og sterkt økte overføringer i trygdesektoren. Den ekspansive finanspolitikken bidrog til lønnsglidningen. En svakhet ved motkonjunkturpolitikken var også at den var så sterkt forbruksorientert.

Kostnadsutviklingen og svekkelsen av finanspolitikken virket med til at underskottet på betalingsbalansen ble mye større enn hva finansieringen av de store investeringene på kontinentalsokkelen i alle tilfelle ville ha nødvendiggjort. Fra tilnærmet balanse i 1972 kom Norge i 1977 opp i et driftsunderskott på 26 milliarder kroner, det nest høyeste i verden og i forhold til bruttonasjonalproduktet det høyeste noe OECD-land noensinne har hatt.

Men 1977 ble også vendepunktet. I fjor ble driftsunderskottet sterkt redusert. Og den relative kostnadssituasjonen har bedret seg markert fra årsskiftet 1976/77 og gjennom de to følgende årene. Pris- og lønnsstoppen gir grunn til å vente en ytterligere bedring i år. Tilstrammingen av kredittpolitikken og finanspolitikken underbygger denne forventningen. Sammen med de positive trekk i det internasjonale bildet må vi ha lov til å se framtiden i møte med forsiktig optimisme. Men her er det av avgjørende betydning at den realisme som har preget den positive respons pris- og lønnsstoppen har fått, også vil holde seg i 1980 og følgende år, slik at norske varer og tjenester kan fortsette å bedre sin konkurranseevne.

Veksten i norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi har vanligvis ligget noe, men ikke så mye, over gjennomsnittet for OECD-landene. Enda mer karakteristisk har vært *stabiliteten* i den norske vekstraten. I gjennomsnitt for ti-året til 1976 var veksten i det norske bruttonasjonalproduktet 4,6%, og det var ½% over OECD-gjennomsnittet. I de to følgende årene, 1977 og 1978, lå veksten i Norge omtrent på samme nivå som for OECD under ett.

Nasjonalbudsjettet regner med at veksten i bruttonasjonalproduktet i Norge i år skulle bli så lav som 1,8% med og 0,5% uten sjøfart og oljevirksomhet. Dette anslaget synes noe for pessimistisk dersom OECD når sine 3%. Det kan her være grunn til å peke på at anslagene for Norges tre viktigste markedsland, Storbritannia, Sverige og Tyskland, alle ligger høyere enn det norske anslaget. Importen av industrivarer i andre land veid etter de enkelte lands andeler i Norges utførsel, ventes å øke med mellom 5 og 6%. OECD regner da også med en noe høyere vekst i det norske bruttonasjonalproduktet enn nasjonalbudsjettet, nemlig 2½%.

Men klart nok er det svake trekk i bildet. Industriproduksjonen har flatet ut. Den tenderte svakt nedover i 1977 og første halvdel av 1978, men viser for tiden totalt en tendens til svak oppgang. Oppgangen er mest utpreget for produksjonen av utførselsvarer, mens produksjonen i hjemmekonkurerende næringer og av investeringsvarer svikter noe.

Den svake investeringsutviklingen gir grunn til en viss bekymring. Fullføringen av Rafnesprosjektet og reduksjon av investeringene i olje- og gassektoren og i sjøfart måtte føre til nedgang i fjor. Men det er lite tilfredsstillende at en venter en ytterligere sterk reduksjon i år med 15% i tradisjonell industri og 7½% totalt.

Nå er nok disse tallene i nasjonalbudsjettet noe for pessimistiske etter den mer positive utvikling en senere har hatt i enkelte eksportbransjer. Likevel er det grunn til å overveie hva som kan gjøres for å stimulere investeringsaktiviteten. Og det er også grunn til å minne om de tallrike eksempler på at de mest lønnsomme investeringene ble satt i gang på tidspunkter da det var overkapasitet og avsetningsvansker i vedkommende bransje. De bedrifter som har utsatt planlagte investeringsprosjekter til lønnsomhetskalkylene blir mer overbevisende, løper den risiko at prosjektene startes for sent. Om en starter nå, kan det komme til å vise seg at lønnsomheten blir tilfredsstillende når prosjektene står ferdige, fordi en i mellomtiden har fått en oppgang i verdensøkonomien og fordi Norges relative konkurransesituasjon er bedret.

Dette gjelder også i skipsfarten. Meget store skipssalg til bunnpriser uten at det samtidig skjer tilsvarende nykontraheringer, fører til reduksjon i flåtens størrelse på et særlig uheldig tidspunkt.

Arbeidsløsheten i Norge ligger fortsatt meget lavt jevnført med de aller fleste andre land. Ved utgangen av januar var likevel tallet på registrerte arbeidsløse kommet opp i over 33 000. Det svarer til 2% og er vel 11 000 høyere enn til samme tid i fjor. I en del bransjer, som skipsverftene, er det risiko for økt arbeidsløshet. Omskolering og ekstraordinært beredskapsarbeid vil kunne dempe utslagene noe.

De to viktigste forutsetningene for at det skal lykkes Norge også i framtiden å holde arbeidsløsheten på et meget lavt nivå, er at den relative kostnadsutviklingen fortsatt bedres, og at en høy mobilitet på arbeidsmarkedet blir godtatt. I en økonomi i vekst og forandring må et betydelig antall arbeidstakere være villige til å skifte arbeidsplass. Overgang til virksomhet med høyere produktivitet er også den beste løsning på lavlønnsproblemene. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk kan gjøre mye for å fremme denne omstillingen og lette byrdene for den enkelte.

Utenrikshandel og betalingsbalanse

I fjor fant det sted et markert omslag i norsk utenriksøkonomi. Totalt steg utførselen med 22% i verdi, og innførselen gikk ned med 13%. Utviklingen reflekterer for en stor del en sterk øking i utførselen av olje og naturgass og av oljerigger og boreplattformer. Samtidig har det vært kraftig nedgang i skipsimporten.

Men en meget stor del skyldes også bedring i den tradisjonelle varebalanse. Oppgangen i utførselen har nytt godt både av veksten i verdensøkonomien og av bedringen i Norges konkurransesituasjon. Utførselsvolumet steg med vel 6% og prisene med om lag 2%. Denne moderate prisstigningen regnet i norske kroner tyder på at mange eksportører har redusert sine priser i utenlandsk valuta etter februar-devalueringen for på den måten å bedre sin markedsposisjon.

For en rekke norske eksportnæringer har det vært en betydelig bedring i avsetningsforholdene. Ikke minst er det viktig at inneliggende lagre er blitt brakt ned til mer normal størrelse. Det er erfaringsmessig en forutsetning for fortsatt oppgang. Aluminium har alt lenge hatt gode markedsforhold. Nye anvendelsesområder for alu-

minium og en bedre konkurransemessig situasjon for vannkraft som energikilde jevnført med olje er blant årsakene. For treforedlingsprodukter brakte fjoråret et markert omslag. Det er her en sterk oppgang i forbruket i USA, som både har ført til kraftig stigning i innførselen, særlig fra de nordiske land, og til mindre utførsel fra USA til europeiske markeder, slik at avsetningsforholdene også der er blitt bedre. Når det har vært en klar bedring for norsk utførsel av ferrolegeringer, er en viktig forklaringsgrunn igjen den konkurransemessige fordel på grunn av lavere energipriser jevnført med oljebasert produksjon i andre land.

Usikkerheten er større når det gjelder skipsfarten. Nettofraktinntektene har nå flere år i rad ligget på vel 7 milliarder kroner mot ca. 11 milliarder i midten av 1970-årene. Fraktmarkedene har bedret seg fra bunnivået i fjor. Sterk reduksjon i tonnasje under bygging spiller her en viktig rolle. Det vil ventelig ta ytterligere noen år før det blir en rimelig balanse i markedet.

Økingen i utførselsen av tradisjonelle varer må ventes å fortsette i år. Nasjonalbudsjettets anslag på 5% volumstigning synes fortsatt realistisk.

For vareimporten var det et markert fall i fjor. Tradisjonelle varer viste en volummessig nedgang på vel 9%. Prisene steg noe sterkere enn for utførselen, men likevel ble det også verdimessig en nedgang – ca. 4%. Tilstrammingen av kredittpolitikken var i stor utstrekning rettet mot forbruket og slo sterkt ut også i innførselen.

Totalresultatet ble en reduksjon i driftsunderskottet på betalingsbalansen fra over 26 milliarder kroner i 1977 til knapt 11 milliarder eller godt under halvparten. En del av dette må tilskrives tilfeldige faktorer – import av utstyr til oljeplattformer det ene året og eksport av ferdige plattformer det neste. Likevel er bedringen betydelig. Når en i nasjonalbudsjettet regner med en oppgang i underskottet i år, spiller også tilfeldige faktorer inn. Resultatet vil ventelig bli atskillig lavere enn de anslåtte 16 milliarder. Men utenlandsgjelden er nå blitt så stor at rentebelastningen veier tungt. Rente- og stønadsunderskottet ventes å stige fra vel 8 milliarder i fjor til vel 10 i år.

Finansieringen av de store driftsunderskottene har hittil ikke budt på vansker. Her spiller det en stor rolle at det har vært knapphet på gode og kredittverdige låntakere på de internasjonale kapitalmarkedene i forhold til de store beløp som søkte plassering. Men forholdet i så måte er i ferd med å forandre seg. De meget store driftsoverskottene som OPEC-landene og en del av industrilandene har hatt, er i markert nedgang. En fortsatt bedring i den internasjonale konjunktursituasjon vil øke etterspørselen etter lån på de internasjonale kapitalmarkeder. Og USA selv har altså nå meldt seg som konkurrent der.

Over halvparten av kapitalinngangen fra utlandet dekkes av offentlige lån. Statslånene har siden 1975 normalt hatt fem års varighet, og fra 1980 av forfaller altså store beløp hvert år. De må refinansieres de første årene. Norge nyter godt av den beste vurdering, "triple A rating", på de internasjonale kapitalmarkeder. Det er viktig for å beholde denne stillingen at bedringen i norsk økonomi fortsetter, at de store driftsunderskottene på betalingsbalansen bringes ned og konkurranseevnen bedres.

Pris- og kostnadsutvikling. Konkurranseevne

Det største uløste problem i de fleste moderne industrilands økonomiske politikk er kontrollen over pris- og lønnsutviklingen. Inflasjonen skaper store og vilkårlige formues- og inntektsoverføringer. Den fører til feilallokering av økonomiske ressurser og samfunnsøkonomisk irrasjonelle og skadelige disposisjoner. I et land med sterkere inflasjonsrate enn andre land undergraver den konkurranseevnen overfor utlandet.

Vi tillegger her i landet full sysselsetting og god økonomisk vekst høyere prioritet i forhold til prisstabilitet enn i de aller fleste andre land. Men erfaringene fra en rekke land viser til overmål at en kan ikke kjøpe seg til høyere sysselsetting ved å godta inflasjon. Begge oppgaver må løses, og de må løses *samtidig*.

Det krever et aktivt samarbeid mellom myndighetene og partene på arbeidsmarkedet. Alle har et medansvar for resultatene. Det kan ikke være slik at myndighetene har ansvaret for å legge vilkårene til rette for full sysselsetting, mens partene så kan bli enige om de lønnsavtaler markedet muliggjør. Mulighetene for full sysselsetting er helt avhengige av en langt lavere kostnadsstigning enn den vi hadde inntil i fjor. På den andre siden må myndighetene godta at organisasjonene vil ha et ord med i laget når det gjelder f.eks. finanspolitikk og kredittpolitikk, sosialpolitikk og industripolitikk.

For å redusere lønnsglidningen må den enkelte bedrift og den enkelte lønnstaker være villig til å begrense sine krav. Stor risiko ligger det her i utviklingen i de skjermete yrker, som ikke møter direkte utenlandsk konkurranse. Ofte har arbeidsgiver og arbeidstaker her en felles privatøkonomisk interesse som kan gå på tvers av samfunnets. En aktiv prisovervåking og skarp kontroll med konkurranseregulerende avtaler i denne sektor er sentrale virkemidler. Det er også viktig at totaletterspørselen dempes, slik at en unngår press på arbeidsmarkedet.

Lønnseksplosjonen i 1974 og sterk lønnsstigning også de følgende årene førte sammen med valutakursutviklingen og en svak produktivitetsutvikling til at arbeidskostnadene pr. produsert enhet i industrien steg mye sterkere i Norge enn i andre land, veid i forhold til deres betydning i Norges utenrikshandel. For fire-årsperioden fra 1973 til 1977 var forskjellen hele 23%, justert for endringer i effektive valutakurser. Men dermed var også toppen nådd.

Både i 1977 og 1978 var oppgangen i timefortjenesten i industrien og i forbrukerprisene omtrent den samme i Norge som i utlandet. I fjor var det en liten forskjell i Norges favør.

Samtidig førte de fire justeringene av valutakursene som ble foretatt innen slangen i 1977 og 1978, til at den veide verdi av kronen sank med 5% i løpet av 1977 og med ca. 7% i løpet av 1978.

Resultatet har vært at det i løpet av disse to siste årene har funnet sted en markert bedring av Norges relative kostnadssituasjon. Arbeidskostnadene pr. produsert enhet i norsk industri, justert for endringer i effektive valutakurser, steg med bare knapt ½% i fjor mot en oppgang på 5½% i våre viktigste markedsland. Foreløpige anslag for i år tyder på nedgang i kostnadene pr. produsert enhet i norsk industri på 1% mot en stigning på vel 5% i markedslandene. I så fall vil de relative kostnader være 14% høyere enn i 1970 og 6% høyere om en

utelater Storbritannia og USA fra beregningene. Disse to landene har jo hatt en mye sterkere nedgang i valutakursene enn hva som svarer til den relative kostnadsstigningen.

Målt på denne måten er det altså fremdeles et stykke igjen før vi kommer i samme relative kostnadsposisjon som i 1970. Men her er det grunn til å understreke at disse beregningene, som er basert på kostnader pr. produsert enhet, gir et for ugunstig bilde. Den svake produktivitetsutviklingen i Norge slår nemlig sterkt ut. Grunnen til den er igjen i første rekke en svak kapasitetsutnytting og at mange bedrifter holder på arbeidskraft som ikke er fullt sysselsatt. Offentlige støttetiltak har virket med til dette. I andre land er bedriftene vanligvis mye raskere til å si opp folk som ikke trengs i produksjonen. Disse landene kan da notere en bedre produktivitetsutvikling. Men den reelle forskjellen er ikke på langt nær tilsvarende stor. Den siste OECD-rapporten om Norge regner med at det var 30 000 flere arbeidere enn nødvendig i industrien ved siste årsskifte, dvs. 8% av hele industrisysselsettingen. Sagt med andre ord har Norge en betydelig produktivitetsreserve som kan slå ut i tilfelle av en sterkere konjunkturoppgang med økt etterspørsel og økt produksjon.

Derfor har det stor interesse å se også på utviklingen av industriens relative arbeidskostnader i form av utgifter pr. arbeidstime, justert for endringer i effektive valutakurser. I så fall får en en relativ kostnadsindeks for i fjor på 111 når 1970 settes lik 100. For i år ventes en ytterligere sterk nedgang på grunn av lønns- og prisstoppen, anslagsvis med 7%. I så fall vil tallet for industriens utgifter pr. arbeidstime, justert for endringer i valutakursene, ligge bare 4% høyere enn i 1970.

La oss også huske at det ikke bare er her i Norge at vi er bekymret over kostnadsutviklingen. Denne bekymringen gjør seg gjeldende i de aller fleste industriland. Det viser igjen hvor viktige de internasjonale vilkårene er. For vi kan jo ikke alle løse våre problemer ved å konkurrere ut andre.

Vi er altså nå på god vei til å rette opp den uheldige kostnadsutviklingen som har vært grunnproblemet i norsk økonomi i andre halvdelen av 1970-årene. Pris- og lønnsstoppen er et virkemiddel av stor betydning her. Den er et dristig forsøk på å kombinere høy sysselsetting og lav prisstigning. Det er meget gledelig at det har vært mulig å gjennomføre et slikt tiltak, og at det har fått så alminnelig oppslutning blant de viktigste interessegrupper i det norske samfunn. Vi behøver ikke å gå langt for å finne land der regjeringen har måttet gi opp tanken selv på langt mindre vidtgående tiltak.

Under mange forhold vil det være bred forståelse for nødvendigheten av en moderasjon i inntektsutviklingen. Men hver enkelt gruppe vil være tilbøyelig til å hevde at den selv dessverre er kommet til å ligge akterut i forhold til andre grupper. Alle sammenlikner med dem som er kommet bedre ut absolutt eller relativt. Derfor kan full stopp i en konkret situasjon være den beste løsning.

Når vi i dag kan konstatere en relativ bedring i Norges kostnadssituasjon, skyldes det at de tiltakene som er truffet, har hatt positive virkninger. Men vi kan ikke slappe av. Den stramme linjen må fortsettes, for det er et godt stykke igjen til vi når utenriksøkonomisk balanse og kan ta til å

betale ned den meget store utenlandsgjelden. De reelle muligheter for øking i disponibel realinntekt vil være særdeles små også i 1980 og i de nærmeste årene deretter. Skal noen grupper få en relativ bedring, forutsetter det motsvarende tilbakeholdenhet hos andre.

Sparing. Finanspolitikk

Norge har i etterkrigstiden hatt meget høye netto realinvesteringer og en meget høy sparing i forhold til disponibel inntekt. Av industrilandene har bare Japan ligget enda høyere. En del av netto realinvesteringene har vanligvis vært dekket av en viss kapitalimport.

Oljeinvesteringene på kontinentalsokkelen førte til en ytterligere sterk oppgang i investeringsraten. Men økingen i det private og offentlige forbruket i forhold til disponibel inntekt i årene fra 1974 til og med 1977 var så sterk at det samtidig ble en markert nedgang i spareraten. Ikke bare oljeinvesteringene, men også en større del av de øvrige investeringene ble altså dekket gjennom kapitalimport. Den delen av netto realinvesteringene (brutto realinvesteringer minus kapitalslit) som dekkes av Norges egen sparing, sank fra 97% i 1972 til 30% i 1977, men steg i fjor til 57%. Spareraten, dvs. den delen av Norges disponible inntekt som ikke nyttes til forbruk, sank fra vel 17% i 1974 til 7½% i 1977. Sterkt synkende fortjeneste i skipsfart og andre utførselsnæringer har virket med til denne utviklingen. Spareraten gikk imidlertid opp til ca. 8½% i fjor på grunn av økt lønnstakersparing.

Den totale sparingen i år blir ventelig noe høyere enn i fjor, avhengig av de internasjonale konjunkturforholdene. Men det er langt igjen til det høye sparenivå som tradisjonelt har vært et av de mest karakteristiske og sterkeste trekk i norsk økonomi.

Finanspolitikken ble sterkt svekket fra 1974 av. Både overføringer, det offentlige forbruket og investeringer steg, og underskottet før lånetransaksjoner viste en markert utvikling. Det overskottet en hadde hatt til og med 1974, ble vendt til et økende underskott, som nådde 8,2 milliarder kroner i fjor.

Statens samlede finansieringsbehov er kanskje et enda bedre mål på grunn av dets betydning for kredittpolitikken. Dette finansieringsbehovet økte fra 4,8 milliarder kroner i 1974 til 17,6 milliarder i fjor.

Den omleggingen av finanspolitikken som ble innledet i fjor og ført videre med statsbudsjettet for i år, har brutt tendensen til svekkelse av statsfinansene. Ifølge det salderte statsbudsjettet vil underskottet før lånetransaksjoner gå ned fra 8,2 til 6,5 milliarder kroner. Statens finansieringsbehov vil synke med 1 milliard kroner til 16,6 milliarder. Dette er en utvikling i rett lei. Men det må understrekes at i forhold til de problemene en står overfor i utenriksøkonomien, er det langt fram. Sterk tilbakeholdenhet med offentlige utgiftsøkinger vil være nødvendig i en årrekke framover.

Kredittpolitikken

Svekkelsen av finanspolitikken har i de senere årene lagt økte byrder på kredittpolitikken. Større likviditetstilførsel fra den

offentlige sektor skapte sterk innskottsvekst i banksystemet. For å hindre at dette skulle føre til for store utlån, ble det nødvendig å trekke inn likviditet i betydelig grad. Men det skapte vansker så lenge den innenlandske etterspørselen var meget høy.

Omleggingen av den økonomiske politikken i fjor i mer restriktiv retning skjedde gjennom sterk bruk av kredittpolitiske virkemidler, senere understøttet også av en strammere finanspolitikk. Opphevelsen av renteforståelsen i forbindelse med salderingen av stats- og trygdebudsjettet 1978 medførte en generell heving av det innenlandske rentenivået. Dette bidrog til å skape bedre likevekt mellom tilbud og etterspørsel på kredittmarkedet. Dessuten fikk statsbankene pålegg om ikke å utnytte hele innvilgningsrammen for 1978. Dette reduserte likevel i liten grad utlånsveksten fra statsbankene i 1978, fordi det vanligvis går atskillig tid fra innvilgning til lån trekkes.

For å stramme inn på den samlete kredittilgangen til private og kommuner i 1978, måtte derfor måltallene for utlånene fra forretnings- og sparebankene reduseres. Også livsforsikringsselskapene, skadeforsikringsselskapene og de private finansieringsselskapene fikk kraftig redusert sine utlånsrammer. Strammere regler for avbetalingskjøp førte til et fall i utestående avbetalingslån. Kredittlovens §8 om tilleggsreserver ble tatt i bruk fra og med juni 1978 for å få kontroll med bankutlånene.

Kredittpolitikken i 1978 førte til at bankutlånene ble holdt innenfor de oppsatte måltall, og bankene fulgte intensjonene i konsumlånforståelsen. Så langt en nå kan vurdere det, har den kredittpolitiske tilstrammingen bidratt vesentlig til å nå de realøkonomiske målsettingene en hadde i 1978. Både konsumet og importoverskottet ble betydelig mindre enn ventet.

Lønnstakernes realdisponible inntekt har trolig holdt seg forholdsvis konstant fra 1977 til 1978. Andre grupper, blant annet pensjonister og bønder, har imidlertid fortsatt økt sine inntekter. Nedgangen i privat konsum må derfor skyldes at den personlige sparetilbøyelighet økte i 1978 i forhold til i 1977.

Beregninger i Norges Bank tyder da også på at det var en kraftig øking i lønnstakernes sparing. I de tre første kvartalene økte denne sparingen – i form av lønnstakernes netto fordringsøking og av boliginvesteringer – med vel 4 milliarder kroner fra året før. Denne økingen svarte til nærmere 5% av det private forbruket.

Den sterke oppgangen i den personlige sparingen hadde flere årsaker. Konsumlånforståelsen resulterte i mindre kredittfinansierte kjøp av konsumvarer. Folk har i større grad vært nødt til å spare opp kapital selv for kjøp av slike varer. Dessuten kan den relativt sterke renteøkingen på forbrukslån muligens ha dempet låneetterspørselen ytterligere. Viktigere er at renteøkingen på bankinnskott har gjort oppsparing med sikte på senere forbruk mer fordelaktig enn tidligere. Realrenten er blitt positiv. Viktig er også at økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen har ført til større sparing også i Norge i likhet med hva som er vanlig i andre land.

Som kjent ble bankenes automatiske låneadgang i Norges Bank endret fra årsskiftet. De enkelte banker er nå gitt et større ansvar for sin likviditet, og hvis bankenes lånebehov i Norges Bank øker ut over de stipulerte grenser, kan de bli pålagt

rammer for sine utlån til publikum. Samtidig utløp bruken av kredittlovens §8 om tilleggsreservekrav for bankene. En antar at etterspørselen etter kreditt fortsatt vil være forholdsvis moderat. Bankutlånene blir for tiden søkt styrt gjennom likviditeten via markedsoperasjoner med Norges Banks markedspapirer. Det er grunn til å tro at bankene nå fører en mer forsiktig utlånspolitikk siden de i mindre grad enn tidligere kan regne med å finansiere en utlånsvekst ut over hva innskottene gir dekning for.

Hva kan vi så vente oss videre i 1979, og hva kan vi oppnå ved kredittpolitikken? Konsumlånforståelsen gjelder fortsatt, og en må vente at kredittinstitusjonene er like samarbeidsvillige på dette punkt som de var i 1978. Trolig vil spareraten for gruppen lønnstakere fortsatt holde seg på et høyt nivå. Regjeringens pris- og inntektspolitiske tiltak vil ha en gunstig innvirkning i denne sammenheng.

Omleggingen av finanspolitikken vil også bidra til å lette presset på kredittmarkedet og kredittpolitikken. Redusert likviditetstilførsel fra staten medvirker til at økingstakten i publikums likviditet faller til ca. 7% mot 11% i 1978. Denne veksten er også i internasjonal sammenheng moderat, noe som er interessant å notere på grunn av den store betydningen veksten i publikums likviditet eller pengemengden tillegges internasjonalt.

Lite tyder på at den stramme kredittpolitikken begrenser *investeringene* nevneverdig ut over hva de ellers ville ha vært. Situasjonen i så måte kan komme til å forandre seg dersom investeringslysten skulle øke. Som nevnt er det ønskelig å stimulere til større investeringer i industrien. Skulle det komme til å vise seg at kredittmulighetene her legger en bremse, må en være innstilt på å foreta de justeringene i kredittpolitikken som det måtte være behov for.

Statsbankenes andel av den totale kredittilførselen var i 1975 mindre enn for forretnings- og sparebankene til sammen, men i fjor var den dobbelt så stor. Denne utviklingen har ført til en kredittallokering som, om den fortsetter, vil kunne skape betydelige problemer. En viss avkorting av avdragstiden på en del av statsbankenes lån ville her kunne være et hensiktsmessig virkemiddel. Viktigst vil det imidlertid være å ta opp til ny og grundig overveielse hvilke oppgaver statsbankene skal ha og hvilke oppgaver som bør overlates til forretnings- og sparebankene. En arbeidsgruppe under Kredittpolitisk råd skal avgi en rapport om disse problemene i løpet av våren.

Et prinsipielt spørsmål når det gjelder utformingen og styringen av penge- og kredittpolitikken, er i alle land hvilke indikatorer eller måltall en skal styre etter. Her i Norge har en som kjent i lang tid valgt å utarbeide et budsjett for samlet kredittilførsel og fordelingen av denne på kredittinstitusjoner og utlånsformer, som basis for gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken. I enkelte andre land har en valgt å basere seg på endringer i publikums likviditet. Dette spørsmålet skal jeg ikke ta standpunkt til her. Men mye tyder på at det kan være grunn til å legge større vekt på statens samlete finansieringsbehov og hvordan det dekkes. Behovet oppstår som følge av at sentralmyndighetenes forbruk, investeringer, overføringer og utlån til andre overstiger sektorens inntekter. Erfaringene fra de senere årene viser at likviditetsvirkningene av statens samlete finansierings-

behov har stor betydning for gjennomføringen av en effektiv penge- og kredittpolitikk.

Avsetningen av obligasjoner er fremdeles helt ut basert på plasseringsplikt for kredittinstitusjonene. På lengre sikt bør det være en målsetting å komme fram til et mer reelt obligasjonsmarked i Norge i likhet med hva en har i andre land. Det ville muliggjøre systematiske markedsoperasjoner og lette gjennomføringen av en effektiv kredittpolitikk.

Valutapolitikken

Året som gikk, viste på nytt hvor utsatt norsk økonomi er for de store svingninger på de internasjonale valutamarkedene. Tyske mark steg f.eks. med hele 15% i forhold til dollar, og yen og sveitserfrancs endog med omkring 23%. Også pundet steg i forhold til dollaren og gikk opp med 6%.

Viktige norske eksportnæringer innfører råstoffer og innsatsvarer i én valuta og selger sluttproduktene i en annen. Det finnes ingen kurspolitikk som kan verge en åpen økonomi som den norske mot store virkninger av sterke svingninger i hovedvalutaenes innbyrdes verdi. Et fall f.eks. i dollarens verdi kan få store negative virkninger for viktige utekonkurrerende næringer, mens tendensene til prisstigning samtidig dempes. En oppgang i dollarens verdi får motsatte virkninger på disse områdene. Bare i begrenset utstrekning kan slike virkninger oppveies og nøytraliseres av at andre valutaer beveger seg i motsatt lei, fordi dette i så fall slår ut på andre områder i samfunnsøkonomien. Utførsel og innførsel av varer og tjenester skjer ikke til noen gjennomsnittskurs, men i individuelle valutaslag. Den eneste løsning på disse problemene ligger i et internasjonalt samarbeid med sikte på kursstabilitet over et bredest mulig felt.

Dollaren lå ved årsskiftet ubetydelig lavere i forhold til norske kroner enn ett år tidligere. Men i løpet av året var det sterke svingninger i dollarkursen med yttergrenser på 4,67 og 5,49 kroner pr. dollar. De fleste andre valutaer steg i kurs i forhold til norske kroner, særlig som følge av nedskrivningen av norske kroner med 8% overfor de andre slangevalutaene i februar i fjor. Pundet steg med ca. 4%, svenske kroner med 6%, danske kroner med 11% og tyske mark med 13%. Enda sterkere steg yen og sveitserfrancs, nemlig med ca. 20%. Hittil i år har dollaren ligget relativt rolig.

Totalt sank kronens effektive veide verdi beregnet etter Valutafondets MERM-metode i løpet av fjoråret med ca. 7%. I løpet av året før var det en nedgang på 5%. Dermed er kronens internasjonale verdi tilbake til nivået ved utgangen av 1973 og ligger bare 7% høyere enn i 1970. I forhold til den sterkeste slangevalutaen, tyske mark, førte fem nedskrivninger av kronen til en oppgang i kursen på tyske mark på vel 27%, noe som mer enn kompenserte hele forskjellen i prisutvikling mellom Norge og Tyskland i løpet av de fem årene fra desember 1973 til desember i fjor.

Kort før årsskiftet forlot Norge det europeiske kurssamarbeidet vi hadde deltatt i siden 1972, og gikk over til å knytte kronen til en kurv av valutaer av særlig betydning for Norges utenriksøkonomi. Fra regjeringens side ble det gitt uttrykk for at kronekursen skulle holdes på det daværende nivå. Faktisk har også utviklingen senere vist stor stabilitet, og situasjonen på

valutamarkedet har vært rolig. Forskjellen i forhold til slangevalutaene er liten, men kronen har ligget noe i underkant av de tidligere intervensjonsgrensene i slangen.

Talsmenn for enkelte eksportnæringer og andre har krevd en devaluering av kronen. En slik politikk ville imidlertid ikke være forenlig med pris- og lønnsstoppen. I en situasjon hvor dette viktige tiltaket har fått bred støtte og har gode sjanser for å lykkes, ville det ikke kunne forsvares å sette resultatene på spill gjennom en devalueringspolitikk. De land som har prøvd å la valutakursene flyte nedover gjennom en lengre periode i 1970-årene for å få konkurransemessige fordeler, har etter hvert slått retrett fordi prisvirkningene, lønnskompensasjon og sterke inflasjonsforventninger spiste opp fordelene. Arbeidsløsheten har ligget høyt også i disse landene. I dag fører både Danmark, Storbritannia, Belgia, Frankrike og Italia en politikk som legger stor vekt på å redusere inflasjonsraten. Disse landene fører hva en kan kalle en stram kurspolitikk for å understøtte prisstabiliseringen.

Nå er det selvsagt situasjoner der en lavere valutakurs er nødvendig. Den bør i så fall være et ledd i en samlet løsning med innsats av flere virkemidler. Norge har altså foretatt en rekke kursjusteringer innen slangesamarbeidet de siste årene. Disse justeringene sammen med pris- og lønnsstoppen er nå i ferd med å bringe gode resultater. Vi skulle derfor kunne regne med en fortsatt reduksjon i prisstigningen og bedring av konkurranseevnen selv om en her må ta omsyn til at også andre land reduserer sin prisstigning.

Talsmenn for skipsfarten og delvis enkelte andre eksportnæringer er naturlig nok særlig sterkt opptatt av svingningene i dollarkursen. Men en kan ikke få et stabilt kursforhold mellom norske kroner og dollar uten ved å knytte kronen til dollaren. Med dens sterke svingninger ville dette føre til helt uakseptable konsekvenser for prisstabiliseringen og landets indre økonomi. Den større dollarstabiliteten som nå er oppnådd gjennom tiltak fra USAs og andre lands side, vil imidlertid etter hvert også lette trykket på de norske utenriksnæringer som er så sterkt avhengige av dollaren.

Etter at Norge har gått ut av slangesamarbeidet, har en ikke lenger adgang til de ubegrensete kortsiktige kredittene som er et ledd i dette samarbeidet. I fjor gjorde Norges Bank bruk av disse mulighetene ved to høve da det var påkjenning på kronen, og trakk kreditter fra Deutsche Bundesbank på godt og vel 3 milliarder kroner i begge tilfelle.

Norges Banks offisielle valutareserver steg i løpet av fjoråret fra 11½ til 14½ milliarder kroner, altså med ca. 3 milliarder kroner. Regnet netto var oppgangen enda større, nemlig 5 milliarder, som følge av avviklingen av kortsiktig gjeld ved foregående årsskifte. Oppgangen i reservene er velkommen på bakgrunn av nedgangen foregående år. Store låneopptak i utlandet ut over det som trengtes til dekning av driftsunderskottet, har virket med.

Valutareservene svarer nå til omkring tre måneders vareimport. Det burde være fullt tilstrekkelig til å stå imot påregnelige påkjenninger. Men etter vanlige internasjonale kriterier bør de heller ikke ligge særlig under dette. De må også nå holdes i en noe mer likvid form enn da en hadde de kortsiktige trekkmulighetene i reserve, selv om det fører til litt lavere renteinntekter

for Norges Bank enn en ellers kunne ha oppnådd.

Den nye valutafondsavtalen trådte i kraft 1. april i fjor. Med det er et syv-årig arbeid for revisjon av avtalen sluttført. Medlemslandene har stor frihet til å velge mellom de fire ulike kurssystemene som finnes, nemlig fri flyting, pegging til en hovedvaluta som dollar, pund eller francs, slangesamarbeidet og kurvsystem. Men medlemslandene har samtidig påtatt seg forpliktelser til å etterleve viktige prinsipper for hva som kan kalles en god kurspolitikk. Medlemslandene må ikke opprettholde kunstig høye kurser på sin valuta for å sikre lavere prisstigningstakt, fordi dette kan skape betalingsvansker for dem selv. De må heller ikke holde så lave kurser at de skaffer seg uberettigete konkurransefordeler, slik en rekke land gjorde gjennom konkurrerende devalueringer i 1930-årene. Sentralbankene skal intervenere i valutamarkedene for å skape ordnede forhold der.

Et fundamentalt problem har vært og er fortsatt den manglende symmetri mellom underskotts- og overskottsland i tilpasningsprosessen. Land med underskott og store betalingsvansker, som må trekke på Valutafondet og låne på internasjonale markeder, vil kunne få pålegg om å legge om sin økonomiske politikk, og vil måtte legge vekt på de råd de får. Det er vanskeligere å øve tilsvarende innflytelse på overskottslandene i retning av tiltak for økonomisk ekspansjon og reduserte betalingsoverskott. Som nevnt er det likevel et oppmuntrende trekk at både Tyskland og Japan har lagt om sin økonomiske politikk i ekspansiv retning. Men dette skyldes nok langt mer påvirkning og press fra de økonomiske toppmøtene og EF enn fra Valutafondet.

Valutafondet har også vedtatt en ny kvoteøking, denne gang på 50%. Norges kvote vil øke fra 295 til 440 mill. SDR.

De spesielle trekkrettighetene, SDR, ble innført for ti år siden. Dette er internasjonal likviditet som Valutafondet skaper og fordeler på medlemslandene i forhold til deres kvote. På grunn av bedre tilgang på internasjonal likviditet, blant annet som følge av de store amerikanske betalingsunderskottene, har det vært stans i nytildelingene siden 1972. Men nå er det vedtatt at det i perioden fra 1979 til 1981 skal tildeles til sammen 4 milliarder SDR hvert år. Norge fikk tildelt 30 mill. SDR ved årsskiftet, og vi har dermed i alt fått tildelt en sum som svarer til ca. 700 mill. kroner.

En sjettedel av Valutafondets gullbeholdning skal i løpet av en fire-årsperiode tilbakeføres til medlemslandene i forhold til de enkelte lands kvoter. De to første tildelingene fant sted i 1977 og den tredje like før årsskiftet. Norges Bank mottok for sitt vedkommende 12 mill. kroner regnet i gammel gullverdi.

Den viktigste oppgaven på det valutapolitiske området i dag er å skape større stabilitet mellom bevegelsene i de enkelte valutakursene og framfor alt mellom de valutaene som spiller særlig stor rolle i verdensøkonomien. På dette området må det erkjennes at Valutafondets innflytelse og resultater til nå har vært små. Heller ikke OECD har lykkes med denne oppgaven.

På denne bakgrunn er det europeiske kurssamarbeidet desto viktigere. Det representerer i dag det eneste virkelig effektive tiltak av kursstabiliserende natur. Svakheten er at det fremdeles har et begrenset geografisk omfang. Men flere av de viktigste

handelsnasjonene deltar, og dersom de aktuelle problemene blir løst, vil utvidelsen til å omfatte Frankrike, Italia og Irland skape økende effektivitet og bedre balanse. Storbritannia har for tiden store problemer med lønns- og prisutviklingen. Men sterke grunner taler for at det vil gå med også i kurssamarbeidet etter en prøveperiode med en faktisk stabilisering uten avtalemessig bindende forpliktelser.

Jo mer effektivt det europeiske kurssystemet er, desto bedre grunnlag vil det gi for et sterkere samarbeid også med dollar og yen. Et økende direkte samarbeid mellom sentralbankene i USA og Japan og de største europeiske kreditorlandenes sentralbanker om valutaintervensjoner er allerede innledet og får gradvis økende betydning.

Norges utsatte utenriksøkonomiske stilling gjør oss vitalt interessert i at tiltak med sikte på større stabilitet på valutamarkedene kan lykkes. Regjeringen har derfor gitt uttrykk for en positiv interesse for det europeiske valutasamarbeidet.

Strukturproblemer. Internasjonalt økonomisk samarbeid

Behovet for store strukturforandringer i industrien gjør seg nå stadig sterkere gjeldende i alle rike land. En løsning på disse problemene forutsetter vilje til å godta *forandringer* både på arbeidsmarkedet og i næringslivet. Det er et framsteg at det nå er blitt alminnelig erkjent her i Norge at en må unngå å støtte tilbakegående industrier og heller satse på vekstindustrier.

Allerede forholdet til u-landene nødvendiggjør en omlegging som industrilandene bør være villige til å ta på seg i fellesskap. En slik omlegging behøver ikke å føre til negative virkninger på sysselsettingen i industrilandene, fordi u-landene bruker alle de midler de får rådighet over gjennom utførsel eller hjelp og kreditter, til å kjøpe fra andre land. Etter som andre industriland trapper opp sin hjelpeinnsats til det nivå som Norge og noen få andre land allerede har nådd, vil mulighetene for utførsel til u-landene øke. Flere norske næringer har gått inn for å utnytte disse mulighetene og for å delta i samarbeidsprosjekter om utbygging av næringslivet i u-landene. Dette er et typisk eksempel på positiv strukturomlegging.

Et annet viktig eksempel i norsk næringsliv er oljevirksomheten på kontinentalsokkelen. Leveranser av materiell og tjenester, viderebearbeiding av produktene i land osv. representerer en positiv omlegging i norsk industristruktur. Den har særlig stor betydning for verkstedsindustrien, som er rammet av sviktende etterspørsel ellers. Men også når det gjelder leveranser til oljevirksomheten, er det nå en sterkt økende internasjonal konkurranse. Spørsmålet om omfanget av virksomheten framover er stadig aktuelt.

Men en må også ha for øye at etterspørselen etter flere av våre viktigste utførselsvarer er sterkt konjunkturfølsom. Det er først med en relativt høy internasjonal vekstrate, dvs. på et forholdsvis sent tidspunkt i konjunkturoppgangen, at etterspørselen etter disse produktene tar seg opp. Men da blir det til gjengjeld en markert bedring både i kvantum og priser.

Kanskje av enda større betydning er at den underliggende trend i etterspørselen etter flere av Norges tradisjonelle eksportprodukter er klart positiv. På lengre sikt

vokser etterspørselen sterkere enn bruttonasjonalproduktet. Typiske eksempler er skipsfartstjenester, treforedlingsprodukter, aluminium, magnesium, ferrolegeringer osv. Det ligger en viss trygghet i spesialisering på produksjonsområder der en har å gjøre med en slik trend.

Samtidig disponerer norsk næringsliv en høyt utviklet know-how på disse områdene. For også her foregår det en rask teknologisk utvikling av nye spesialiteter og produksjonsmetoder. Disse bransjene fortjener i høy grad betegnelsen intelligensindustri.

En del av de industrigrenene som har klart seg heller godt i de siste vanskelige årene, og der en nå merker klar bedring, har sin basis i elektrisk kraft. Flere av disse industriene har også store ringvirkninger i næringslivet ellers, blant annet gjennom underleverandører. Den elektriske kraften har på nytt vist seg å være en viktig konkurransemessig fordel. Her spiller det en stor rolle at alternative kraftkilder er blitt kostbarere. Det legger bremser på utbygging av produksjonskapasiteten i andre land. Også på noe lengre sikt synes norsk kraftbasert industri å ha gode framtidsutsikter, blant annet fordi de internasjonale energiprisene ventelig vil stige sterkere enn prisnivået ellers.

Det vil føre for vidt å ta opp hele problemet med prisen på elektrisk kraft. La meg bare si at det ikke kan være realistisk å prissette kraften fra eksisterende anlegg etter andre prinsipper enn de som nyttes i næringslivet ellers. Ved avgjørelsen om *ny* utbygging må en selvsagt legge til grunn at prisene på tilleggskraften skal dekke kostnadene. Men en må da nytte realistiske forutsetninger med hensyn til forrentning og avskrivninger.

Selv under de vanskelige forholdene de siste årene har en viktige eksempler på at bedrifter har funnet fram til nye særpregete produkter og til områder for etterspørsel der det er muligheter for å komme inn med spesialisert produksjon.

Både på de tradisjonelle og de nye områder er vi avhengige av et åpent og fritt verdensmarked. Faren for sterkere proteksjonistiske strømninger er åpenbar i verden i dag. Gjennom internasjonal handel oppnås en betydelig vinning i velferd fordi vareproduksjonen blir lokalisert der de komparative fordeler er størst. Ved beskyttelse blir prisene høyere enn de ellers ville ha vært, de økonomiske ressursene nyttes mindre effektivt og derfor med større sløsing enn nødvendig og påkrevd. Ønskelige justeringer i ressursallokering blir ikke foretatt. De internasjonale avtaler godtar samtidig at det kan være særlige problemer i industrier eller regioner eller i betalingsbalansesituasjonen som nødvendiggjør tidsbegrensete avvik fra hovedregelen.

Arbeidsløsheten er et stort problem i nesten alle land. Ofte fører den til krav om nye beskyttelsestiltak både på innførsel og utførsel. Men slike tiltak fører med seg redusert effektivitet i produksjonen. De hindrer nødvendige strukturforandringer i næringslivet. På lengre sikt bringer de den fulle sysselsettingen i fare. Beskyttelseslinjen fører uunngåelig før eller senere til mottiltak i andre land, slik en så så mange eksempler på i 1930-årene. En kan komme inn i en ond sirkel. En står i realiteten ikke overfor et valg mellom proteksjonisme og arbeidsløshet. I lengden øker restriksjonstiltakene arbeidsløsheten.

Det sies ofte at små land som representerer små markeder, løper mindre risiko for

slike mottiltak. Men en rekke av Norges viktigste handelspartnere er også små land. I virkeligheten er de små land mest avhengige av arbeidsdelingens fordeler.

Frihandelsforpliktelsene i internasjonale avtaler begrenser naturligvis den nasjonale handlefriheten på visse områder. En slik begrensning er vilkåret for at deltakerne skal kunne nyte godt av fordelene ved den mellomfolkelige arbeidsdelingen. En rekke av de industriprosjekter som en håper skal settes ut i livet her i Norge i år og de nærmeste årene, er helt avhengige av åpne internasjonale markeder og av sikkerhet med hensyn til situasjonen i så måte framover. Like viktig er et konkurransedyktig kostnadsnivå, ikke minst for teknologisk høyt utviklet industri.

I handelspolitikken som i valutapolitikken kan vi bare løse våre problemer i aktivt samarbeid med andre land. Det ligger ingen løsning i å håpe på at andre land skal binde seg i et mer vidtgående samarbeid, mens en selv skal kunne oppnå fordeler gjennom rent nasjonale utspill.

Selv om vanskene er ulike større i dag enn i 1960-årene, er mulighetene for positive resultater likevel gode. For de viktigste og mest grunnleggende oppgaver som vår norske blandingsøkonomi, vår sosiale markedsøkonomi, står framfor, har vi felles med de andre industriland i verden.

Norges Banks Seddeltrykkeri, Oslo