

SOSIAL ØKONOMEN

NR. 6 – JUNI 1984 – 38. ÅRG.



Carsten Smith og Hermod Skånland i duell om Norges Bank

INNHold:

Haavelmo om dagens sysselsettingsproblemer –
Juul Bjerke om industrivekst og risikokapital

Innhold

Nr. 6 1984 – 38. årg.

3

TRYGVE HAAVELMO:
Forstår vi syssel-
settingsproblemet?

6

CARSTEN SMITH:
Ny lov om Norges Bank
og pengevesenet

14

HERMOD SKÅNLAND:
Ryssdalutvalget er for sterkt
bundet til tradisjonen

17

ARILD HERVIK:
Personbilpolitikk

20

KRISTIN DALE:
«Kjære skatten min»

25

NILS JOHAN KORSVIK:
Om nytt inntektssystem
for kommunene

27

FORENINGSNYTT

28

JUUL BJERKE INTERVJUET
AV TORE HANISCH OG
EVEN LANGE

30

TORE THONSTAD:
Har åpenheten
vært for stor?

36

Nye forskningsrapporter

FORSIDEFOTO:
Carsten Smith og
Hermod Skånland

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Prising av betalingstjenester

Landets største forretningsbank, Den norske Creditbank, har nylig lansert et nytt personkontosystem der uttak, sjekkbruk og girering prises. Samtidig er renten på inntestående beløp hevet betydelig.

Det er nå 11 år siden regjeringen oppnevnte Betalingsformidlingsutvalget og 5 år siden dette utvalget avga sin innstilling. Utvalgets flertall tilrådet at betalingstjenester bør prises etter marginalkostnadene og at det bør finne sted en samordning mellom bankgiro og postgiro. Det siste forslaget stod et samlet utvalg bak.

Formålet med utvalgets forslag var å fremme en mer effektiv betalingsformidling. Rente på lønnskonti og gratis uttak over skranke, ved sjekk eller girering gjør det lønnsomt for publikum å foreta mange små kontouttak fremfor få store. Den økning i renten på lønnskonti som har funnet sted i de senere år har forsterket lønnsomheten av å foreta mange små kontouttak. Ved å prise kontouttak vil publikum oppfordres til å økonomisere med antall uttak, i det de må foreta en avveining mellom de renteinntekter og sikkerhet de oppnår ved å ha mye på konto mot de utgifter de får ved å måtte foreta mange uttak. En sideeffekt vil være at etterspørselen etter Norges Banks produkter, sedler og mynt, trolig vil øke.

Det må være en målsetning å fremme et mest mulig effektivt betalingsformidlingsapparat. En kostnadsriktig prising av betalingstjenester vil både redusere antall transaksjoner og oppfordre bankene og postverket til å finne frem til stadig mer effektive betalingssystemer. I dag er det minst ressurskrevende betalingsmiddelet, bankkortet, det som er dyrest for publikum å anvende.

På politisk hold har betalingsformidlingsutvalgets innstilling vært en varm potet. Prising av kontouttak griper inn i hovedavtalen mellom LO og NAF. Samordning av postgiro og bankgiro berører konkurranseforholdet mellom Postgiro/Postsparebanken og bankene.

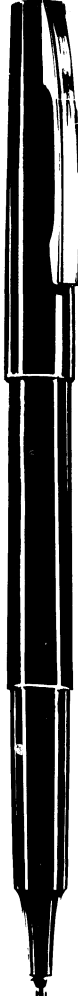
Regjeringens oppfølging av innstillingen er derfor blitt utsatt. Bankforeningene har lenge forsøkt å få til en felles overgang for alle forretnings- og sparebanker til prising av sjekkbruk m.v. Disse anstrengelsene har imidlertid foreløpig strandet på uenighet bankene imellom, problemet med å få med postgiro og forholdet til hovedavtalen mellom LO og NAF.

Til nå har bankenes utgifter til betalingstjenester vært finansiert ved rentemarginen, dvs. av låntakerne og innskyterne. I internasjonal sammenheng har derfor norske banker relativt høy rentemargin. Etableringen av Oslo-banken, av utenlandske datterbanker i Norge og økt konkurranse fra finansinstitusjoner som ikke tilbyr betalingsformidlingstjenester er nok det som har utløst Creditbankens utspill.

Publikums reaksjoner på Creditbankens utspill har vært negative. Dette er ikke overraskende og må bl.a. sees i sammenheng med at bankene i sin markedsføring av lønnskonti selv har lært opp publikum til å tro at betalingsformidling er gratis.

Uten å ta stilling til profilen på Creditbankens prissetting synes vi det er positivt at det nå skjer noe på dette området. Banker som følger etter bør ikke automatisk kopiere Creditbankens opplegg, men vurdere prissettingen ut fra egen kostnadsstruktur og effektivitet.

Det ligger nå godt til rette for en reell konkurranse bankene imellom om å tilby de minst ressurskrevende betalingstjenester. I en slik situasjon kan de politiske myndigheter vanskelig la være å følge opp med en prising av postgirotjenester. Ellers vil Postgiro bli sittende igjen med de dyre kundene, dvs. de som har små innskudd og mange transaksjoner. Det er å håpe at denne utvikling også kan bringe en samordning av post og bankgiro ut av det politiske dødvann.



Redaksjonen

MAKROØKONOMISKE MODELLER

Pers Hotel, Gol 26. og 27. september 1984

PROGRAM

ONSDAG 26. september

11.00 Hovedtrekk ved det norske planleggings- og modellsystemet

- Fremveksten av det norske modellsystemet
 - de norske modellene i en teori-tradisjon
 - samspill med utviklingen innen EDB
 - organiseringen av planleggingsarbeidet.
- Bruk av modellene

Forsker Svein Longva, Statistisk Sentralbyrå

12.00 Årsmodeller på kort og mellomlang sikt

- De tradisjonelle modellene i arbeidet med nasjonalbudsjett og langtidsprogram: MODIS og KRØ-SUS - realside og penge- og kredittside. Behovet for mer aggregerte modeller.
- MODAG
Presentasjon av modellen: Teoretisk innhold, estimerte sammenhenger, virkningsberegninger.
- Perspektiver på modellarbeidet framover.
Hvilken nytte har vi av MODAG og de andre modellene ved analyser av dagens problemer?

Forsker Svein Longva, Statistisk Sentralbyrå

13.00 Lunsj

- 15.00 Det vil her bli arrangert to parallelle sesjoner dersom det er tilstrekkelig interesse for dette (kryss for svar på påmeldingsslippen)

SESJON A - KVARTALSMODELLER

15.00 Byråets modell KVARTS og Norges Banks modell RIKMOD - likheter og forskjeller

Kontorsjef Eilev S. Jansen, Norges Bank

16.00 Nærmere presentasjon og diskusjon av de enkelte kvartalsmodellene for Norge, som nå er under utvikling.

SESJON B - LANGTIDSMODELLER

15.00 De norske langtidsmodellene MSG og TOLMOD

Forsker Øystein Olsen, Statistisk Sentralbyrå

16.00 Forberedte innlegg og diskusjon om viktige anvendelser av langtidsmodeller i norsk planlegging (generelle makroøkonomiske analyser, energi-analyser, regionale analyser).

Dersom det ikke er grunnlag for to parallelle sesjoner, vil de to temaene bli behandlet noe mer summarisk i plenum.

17.00 Planlegging i historisk perspektiv - tanker og handling.

Forsker (NAVF) Tore J. Hanisch

TORSDAG 27. september

09.00 Modeller og modellbruk i andre land

- internasjonale utviklingslinjer, teorigrunnlag og anvendelsesområder
 - modellfilosofi, fellestrekk og forskjeller
 - perspektiver i modellutviklingen/modellbruken
- Professor Ellen Andersen, Københavns Universitet

10.15 Bruk av makroøkonomiske data i bedriftsplanleggingen

- anvendelsesområder, herunder om tidsperspektivet (konjunkturdata/langtidsdata)
 - eksempler på bruk av makroøkonomiske data
 - bruk og nytte av eksterne modeller?
 - egne modeller og tankeskjemaer
- Sjefsøkonom Jan Erik Korsæth, Norsk Hydro

11.00 How firms can benefit from using macro-economic models

- the CE model-building philosophy
 - how CE offer their services to customers
 - how firms use the CE-models
- Dr. Richard M. Young, Chase Econometrics

11.45 Discussion

12.30 Lunsj

Påmelding innen 3. sept. til NSF, Storgt. 26, Oslo 1

Påmelding til kurs om
Makroøkonomiske modeller

Navn

Kursavgift:

Kr. 1 600,- for medlemmer

Kr. 1 800,- for øvrige

for opphold kr. 685,- bet. direkte til hotellet

Medlem av NSF?

Avgift kr..... oversendes

☐ Bankgiro 6001.05.13408

☐ Postgiro 516 78 87

☐ Sjekk vedlagt

☐ A-sesjon

☐ B-sesjon

Arbeidsgiver:

Adresse:

..... tlf.

.....

Underskrift

Forstår vi sysselsettingsproblemet?



Trygve Haavelmo

Generell etterspørselsstimulerende politikk var langt mer relevant for å løse sysselsettingsproblemen i 30-åra enn den er for 80-åra, påpeker Trygve Haavelmo. Et hovedproblem i dag er at de regulerte lønningene er for høye til at private bedrifter vil ansette svakere grupper av arbeidstakere. En storstilt lønns subsidiering er en mulig løsning. En annen mulig løsning er økt offentlig etterspørsel etter de typer av arbeidskraft som stiller svakt på arbeidsmarkedet f.eks. gjennom økt produksjon av miljøgoder.

AV
TRYGVE HAAVELMO*

Mange trekker paralleller mellom sysselsettingsproblemen nå og i de harde 30-åra. Det er visse likhetspunkter, men også betydelige forskjeller. Hvis vi ikke legger nok vekt på forskjellene, kan det lett føre til at vi bare kommer trekkende med de gamle, enkle botemidlene fra 30-åra (eller rettere sagt de enkle botemidler som vi nå ved etterpåklokskap vet ville vært svært effektive dengang). Dette kan bære galt avsted.

De harde 30-åra og dagens situasjon

La oss se litt på vesentlige likhetspunkter og vesentlige ulikheter i de to situasjoner.

Trettiårs depresjon var først og fremst en *avsetningskrise*. Det var vanskelige eksportforhold og svak privat investeringslyst. Re-

duisert nivå i disse virksomheter førte til *ringvirkninger for konsumsektoren*. Mindre inntekter fra eksport og investering førte til mindre etterspørsel etter konsumvarer. Derved ble det mindre virksomhet og mindre inntekter for folk i konsumvarebransjen. Altså ble det enda mindre etterspørsel etter konsumvarer osv. Problemet for produsentene var *ikke et kostnadsproblem*. Folk arbeidet for nesten hva som helst hvis de bare kunne få jobb. Da som nå var det stor forskjell på folk når det gjaldt kvaliteten av det arbeid de dugde til. Men det var ikke noe problem å få til tilsvarende ulikheter i lønningene.

I dagens arbeidsløssituasjon er det delvis de samme gamle utløsende faktorer som går igjen. Det er vanskelige eksportforhold og svak privat investeringslyst. *Men de ringvirkninger for konsumet som vi hadde i 30-åra er drastisk redusert*. Det skyldes at i dag er folk sikret betydelig inntekt og kjøpeevne enten de har jobb eller ikke. Dette gjelder både trygdete arbeidsløse og trygdete som ikke er på arbeidsmar-

kedet. En kan derfor i dag ikke snakke om noen avsetningskrise når det gjelder konsumvarer. Følgelig burde vi i dag ikke hatt annen slags ledighet enn den arbeidskraft som for kortere eller lengre tid er blitt kastet ut av eksport- og investeringsvarebransjene. Men det har vi, ikke minst blant ungdom som ikke tidligere har hatt jobb. Hva er det nye i situasjonen?

En ulykkelig kombinasjon av ideologier

Det ser ut til å være tre fundamentale økonomiske ønskemål som slåss om plass i vårt samfunn i dag.

Det første er velferdsstatens krav om *inntektssolidaritet*. Ingen skal være uten rimelig inntekt og kjøpeevne selv om denne ikke kan skaffes ved egen direkte deltakelse i produksjonen.

Det andre er arbeidstakernes sterke krav om *lønnsolidaritet*. Vi har spørsmål om minstelønnsgaranti o.l.

Det tredje er et ønske om, eller kanskje bare en hårdnakket tro på at de to krav vi nevnte forholdsvis smertefritt må kunne kob-

les sammen med et i hovedsaken *privat-operert næringsliv*, med visse korrigerende inngrep fra det offentlige.

Det private næringsliv er oppfattet som en ubendig ekspansjonskraft som det bare gjelder å holde i tømme på den rette måten.

Det kan være mye pent å si om disse tanker om samfunnet når en ser dem hver for seg. Men spørsmålet om *samliv* mellom disse ideologier er noe annet og mer innfløkt.

Det er lett å trekke fram forklaringer på hvorfor samlivet kan knirke og det ganske kraftig. Spesielt ille blir det når spørsmålet om solidarisk inntektspolitik rotes sammen med spørsmålet om solidarisk lønnspolitikk. Det trengs ikke mange kommentarer for å underbygge denne påstand.

Den solidariske *inntektspolitik* har, ved siden av de etiske verdier, en *fremmende* og *stabiliserende* virkning på produksjon og sysselsetting. En slik politikk gir stor og stabil etterspørsel etter konsumvarer (ja kanskje av og til for stor etterspørsel med derav følgende inflasjonspress).

* Professor emeritus ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo.

Hvis det derfor er slik etterspørsel som mangler for å få høy nok sysselsetting, er jevnere inntektsfordeling en god ting.

Den solidariske lønnspolitikk, derimot er en *hindring* for at et privat næringsliv kan realisere høy og effektiv utnyttelse av arbeidskraften. En slik politikk er, satt på spissen, basert på den urealistiske forutsetning at arbeidskraften er en homogen masse og at det nærmest er loddrekning om hvem som får høy og hvem som får lav lønn. Men et privat næringsliv kan ikke være basert på at det skal betale samme pris på innsatsfaktorer med ulike kvalitet. Da vil den dårlige kvalitet bli sjaltet ut. Ingen generell etterspørselsstimulering kan rette på et slikt forhold.

En sammenblanding av kravet om solidarisk inntektspolitikk med kravet om solidarisk lønnspolitikk er livsfarlig for en økonomi der en stoler på at et privat produksjonsliv skal være funksjonsdyktig på et høyt og effektivt nivå.

En utvei: Lønnssubsidier i stor stil

Kravene om inntektssolidaritet og lønnsolidaritet kan kombineres, med det offentlige som mellomledd. Det kan skje ved å subsidiere bruken av mindre kvalifisert arbeidskraft. Da kan de lønnsinntekter som arbeidstakerne mottar tilfredsstillende kravet om en solidarisk inntektspolitikk. Samtidig kan de nettolønnsutgifter som bedriftene får, gjøre bruken av mindre kvalifisert arbeidskraft kostnadsmessig forsvarlig. Det kan ha stor egenverdi for mange inntektstakere at kravet om en solidarisk inntektspolitikk oppfylles nettopp på denne spesielle måten. De fleste vil gjerne føle at de får inntekt for å gjøre noe nyttig. Så sant den subsidierte arbeids-

kraft yter iallefall noe til det samlede produksjonsresultat, blir de skatteutgifter som inntektstakerne alt i alt må ut med for å dekke subsidiene mindre enn ved full arbeidsløysetrygd. (Det kan selvfølgelig tenkes at de som er effektivt sysselsatt kunne få mere nettoinntekt for seg selv ved å drive mindre kvalifisert arbeidskraft over på lav arbeidsløysetrygd. Men dette rimer vel dårlig med det generelle krav om inntektssolidaritet.)

Det er imidlertid også store betenkeligheter ved å bruke lønns subsidier i stor stil. Det kunne f.eks. nødvendiggjøre detaljregistrering av arbeidskraft med hensyn til hva hver enkelt er god for. Resultatet kunne bli verre enn noe karakter-system i skolevesenet. Videre kunne slik subsidiopolitikk lett bli en sovepute for bedrifter som ikke har livets rett.

En annen utvei: Konkrete prosjekter i offentlig regi

Selv om en ved store anstrengelser fra det offentlige kunne greie å holde sysselsettingen i den private produksjonssektor på et høyere plan enn i dag, er det ikke sikkert at dette er den beste bruk av ledige ressurser fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Den marginale verdien av slik produksjon kan lett bli mindre enn det en kunne få ut ved å bruke mere ressurser på produkter som ikke lett kan markedsføres og som en derfor ikke har privatøkonomiske lønnsomhetskriterier for, altså sosiale goder, fellesgoder av forskjellige slag. Når det gjelder å fremme slik produksjon, er åpenbart stimulering av den private etterspørsel helt utenfor. Etterspørselen må komme fra det offentlige i form av helt konkrete prosjekter for samfunnsmessig ønsket aktivitet, f.eks. i miljøvernsek-

toren. I denne sektor er det et nesten umettelig behov for tiltak som vi er nødt til å få, før eller senere. Selv arbeidskraft som ellers har vanskelig for å konkurrere måtte her kunne gjøre nytte for seg.

Hvis slike offentlige tiltak anses som samfunnsmessig lønnsomme, må dette bety at landets borgere er villige til å betale utgiftene på en eller annen måte. Dvs. de er egentlig villige til å «la seg tvinge» til å betale, gjennom skatter og avgifter.

Mange mener at den offentlige virksomhet når det gjelder konkrete prosjekter i dag er for liten i forhold til virksomheten i den private sektor. Det er ikke konkrete tiltak, men overføringer, som får de offentlige budsjetter til å svulme opp. Men en utvidelse av konkrete offentlige tiltak må i prinsippet dekkes ved tilsvarende skatter og avgifter, slik at en ikke får en uheldig sammenblanding av spørsmålet om hva som skal produseres med spørsmålet om en alminnelig stimulering av folks kjøpeevne. Det er en slik sammenblanding som bringer skrekken for inflasjon inn i bildet.

Hva med inflasjonsfaren?

Det er et gammelt syn, dessverre ikke helt urealistisk, som går ut på at hvis det offentlige setter igang virksomhet for å holde høy sysselsetting, så blir arbeidstakerne kravstore med hensyn til lønninger. Vi får kostnadsstigning og svekkelse av den såkalte konkurranseevne (det ville være bedre å kalle det konkurransevillje hvis en ser arbeidstakere og arbeidsgivere under ett). Arbeidstakerne vet at det kommer liten reallønnsøking ut av krav om høyere nominal lønn, men de krever likevel.

Vi støter her på et saksforhold som er så enkelt at det kanskje nettopp er derfor vi ikke ser det. La meg sette sakene helt på spissen med et tilsynelatende paradoksalt utsagn: *I en situasjon som i dag er det helt meningsløst å rette krav om lønnsøking mot upersonlige bedrifter. Det er feil adresse!* Noen vil her si at jammen skal en høre mye rart før ørene faller av. Men la oss se litt nærmere på saken.

En kan vel si at de fleste private lønns- og inntektstakere ønsker høyere inntekt for å kunne bedre sin konsumentstandard. Men det økte konsum må vel tas et sted fra. Er krav om høyere lønn et krav om at upersonlige bedrifter skal utlevere flere konsumvarer? Meg bekjent har ikke upersonlige bedrifter selv noe forbruk av spekepølse eller slalåmstøvler som kunne reduseres til fordel for lønnsstakerne. De måtte derfor oppfordres til å produsere mere slike varer for salg til private lønns- og inntektstakere. Da kan en vel ikke lett påstå at krav om høyere lønn er noen oppfordring til slik produksjonsøking. (Det kunne kanskje hevdes at noen bedrifter hamstrer bort en del av fortjenesten i form av utenlandske tilgodehavender som kunne brukes til konsumvareimport. Men det er vel tvilsomt om lønnskrav kunne få slik valuta over i lønnsstakernes lommer.)

Upersonlige bedrifter bruker realøkonomiske ressurser til investeringsformål. Hvis derfor konsumentene mener at bedriftene bruker for mye realøkonomiske ressurser til investeringsformål og vil ha noe av disse ressurser konvertert til konsumvareproduksjon kan kravet ha mening. Men såvidt jeg vet er det ikke mange som mener at den private investeringsvirksomhet i dag er for høy. Hvis derfor noen inntektsta-

kere mener de har krav på et bedre konsumnivå, burde kravet rettes mot andre og bedre stilte private konsumenter.

Hvordan en skal få dette til i praksis er selvsagt ikke så enkelt. Det er neppe mulig eller ønskelig å prøve å rive i filler det etablerte lønnsforhandlingsmønster. Men det som er sagt oven-

for kan kanskje tjene til å innprente hva saken egentlig gjelder.

Men vi kan trekke en praktisk konklusjon når det gjelder skattepolitikken. En reduksjon av beskatning på bedrifter peker i rett lei i den nåværende situasjon. Men det samme gjelder ikke beskatningen av *personer*. Argumentet om at

skattelette skulle dempe lønnskravene er ønsketenking. Tvert imot er det all grunn til å ta inn tilstrekkelige skatter fra dem som har fast og solid inntekt og så bruke disse midlene til å støtte lavere inntekter og til å sette i gang offentlige prosjekter som kan få ledige i arbeid. Dette vil ikke redusere den private etterspør-

sel men tvert imot øke den idet nesten all ny inntekt for lavere inntektslag og for tidligere arbeidsløse vil bli til konsumentterspørsel. Den samlede private konsumentterspørsel i dag er for øvrig høy nok, i betraktning av det store behov det er for å bruke ressurser til fellestilltak av større samfunnsøkonomisk verdi.

Professorat i økonomi med fagområde bedriftsøkonomi

Ved Universitetet i Trondheim, Norges tekniske høgskole, Avdeling for økonomiske og administrative fag, er det ledig et professorat i økonomi med fagområde bedriftsøkonomi.

Professoratets fagområde omfatter bedriftsøkonomi med anvendelser av økonomisk teori på økonomiske planleggings- og styringsproblemer innen ulike typer av bedrifter.

Mer detaljert betenkning om professoratets fagområde og arbeidsoppgaver fås ved henvendelse til Sekretariatet, Norges tekniske høgskole.

Søkere må kunne dokumentere utstrakte faglige kvalifikasjoner og gjennom egen innsats ha vist vitenskapelig kompetanse innen ett eller flere felter av fagområdet. Det vil bli lagt vekt på pedagogiske evner og evne til å lede og initiere forskningsarbeid.

Lønn etter l.tr. 32 i statens regulativ kr. 207 735,- pr. år. Herfra går pensjonsinnskudd kr. 3 649,- pr. år.

Professoren utnevnes med plikt til å ta del i undervisning og eksamen etter de studieordninger som til enhver tid gjelder, samt til uten erstatning å finne seg i de forandringer som ved lov eller av Kongen med Stortingets samtykke måtte bli truffet med hensyn til fagkrets, pensjonsordning og aldersgrense.

Særtrykk av publikasjoner (helst i fem eksemplarer), eventuelt opplysninger om og/eller dokumentasjon av andre arbeider som kan være av betydning for bedømmelsen av søkerens kvalifikasjoner sendes til Sekretariatet, NTH, innen en måned fra søknadsfristens utløp. Vitenskapelige arbeider som er under utførelse når innleveringsfristen løper ut, kan sendes inn inntil tre måneder etter søknadsfristens utløp, når det blir gitt melding om det ved innlevering av søknaden.

**Søknad med
vitnemål for utdanning og opplysninger om tidligere virke, stiles til Kongen og sendes
Universitetet i Trondheim,
Norges tekniske høgskole, Sekretariatet, 7034 Trondheim-NTH
innen 15. juli 1984.**

Ny lov om Norges Bank og pengevesenet



Carsten Smith

Det har ikke manglet på kritiske kommentarer til Ryssdal-komiteéns innstilling (se f.eks. marsnummeret av Sosialøkonomen). En rekke fremtredende personer og institusjoner har stått frem og sagt sin mening. I denne artikkelen tar et av komitéens medlemmer, professor Carsten Smith, til gjenmæle. I tur og orden vurderer han innlegg av Kaare Petersen, Per Meinich, Axel Dammann, Hermod Skånland og Francis Sejersted. Ryssdal-komiteén har måttet tåle kritikk for en nærmest skandaløs dårlig fremdrift i sitt arbeid. Til gjengjeld gjør Carsten Smith gjeldende at flere av kritikerne har tatt seg altfor dårlig tid.

AV
CARSTEN SMITH*

Innledning

Den nåværende lov om Norges Bank er fra 1892. Den nåværende lov om pengevesenet fra 1875. De er som all lovgivning barn av sin tid. Loven om Norges Bank gir på sitt område en enekompetanse til banken, men holdt innenfor bestemte grenser. Lovens begrensninger har man senere i stor grad sett bort fra i kraft av samfunnsutviklingen. En ønskesituasjon for ansvarsglade økonomer.

Men alt har en ende. Norges Bank tok selv initiativ til å få oppnevnt et bredt sammensatt utvalg for å «skape et mønster på hvorledes en sentralbank skal organiseres, hvilke funksjoner den skal tillegges, og hvordan den skal innpasses i styringsverket i det 20. århundres innfløkte og omskiftelige samfunn». Slik talte Erik Brofoss ved bankens 150-års jubileum i 1966.

Carsten Smith er professor i rettsvitenskap ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Norges Bank fikk utvalget som en jubileumspresang. Noen gaver er mer vellykkede enn andre.

Denne fremstilling er grunnlaget for et foredrag i Polyteknisk forenings nasjonaløkonomiske gruppe 13. mars i år. Formålet var å presentere noen hovedlinjer i lovutkastet (NOU 1983:39). Samtidig ble det tatt til gjenmæle mot innvendinger som var fremkommet på det tidspunkt. Det er foretatt noen endringer i fremstillingen bl.a. som følge av debatten på møtet. Senere har en rekke høringsinstanser avgitt sine uttalelser. Dette materiale har jeg ikke hatt anledning til å ta hensyn til i sin bredde, men det er avslutningsvis satt til noen merknader om Norges Banks høringsuttalelse av 30. april i år.

Man har talt om de mange år utvalget har brukt. Flere av dem som har kritisert utvalget, har nok hatt liten tid.

Et lovverk som ikke stemmer med praksis

Noen glimt fra den gjeldende rett kan gi et inntrykk av den nåværende mangel på rettsprinsipper.

I den gjeldende penge-
lov er *kronens internasjonale*

le verdi fastsatt i loven selv. Men man har likevel ikke ansett det nødvendig å endre loven ved de mange verdiendringer etter siste krig. Grunnloven bestemmer at saker av viktighet skal avgjøres i statsråd. Men man har likevel ikke truffet vedtak om verdiendringer ved kongelig resolusjon. De har uten påviselig hjemmel vært truffet av Norges Bank eller et departement, og det er vanskelig å se noen klar linje når det gjelder valget mellom departement og Norges Bank.

I den gjeldende lov om Norges Bank er det bestemt at banken *ikke* skal yte *kreditt til staten*. Denne bestemmelsen bidro til sentralbankens uavhengighet. Banken har etter denne regel åpenbart ingen *plikt* til å yte slik kreditt. Men det var en allmenn oppfatning at banken heller ikke hadde *rett* til dette. Gjennom 1970-årene har Norges Bank likevel foretatt en omfattende finansiering av statskassen. I 1979 hadde banken over 6,8 milliarder i statskasseveksler kjøpt direkte fra staten, m.a.o. direkte lån. I 1983 gikk banken til det skritt å opprette et fond på 8,8 milliarder til

nedskrivning av lån til statskassen. Justisdepartementets lovavdeling uttalte seg om saken i oktober 1983. Banken og regjeringen ble såvidt reddet i en meget tilpasningsdyktig uttalelse. Den konkluderer med at loven ikke *i dag* (og ordet «i dag» er understreket i uttalelsen) er til hinder for at sentralbanken yter lån til staten, men legger da vekt på den praksis som har funnet sted i 1970-årene. Hvis spørsmålet hadde vært stillet for noen få år siden, antar jeg at långivningen måtte vært ansett rettsstridig.

I den gjeldende lov om Norges Bank er det fastsatt *et tak for seddelvolumet*. Men man har ikke siden siste krig engang ytet den formelle respekt for lovgivningen at man, som i enkelte andre land, iallfall har sørget for å heve lovens maksimumstall i takt med seddelpressens oppslagstall.

Disse eksempler, og flere kunne nevnes, viser den avstand som er skapt mellom loven og livet. Den gjeldende lovgivning regulerer en rekke ikke-eksisterende eller sekundære problemer, mens sentrale kreditt- og valutapolitiske spørsmål står ubesvart.

Dette er den rettssituasjon som lovutvalget har søkt å rydde opp i.

Lovutkastets hovedpunkter og kritikken mot disse

Utvalget bygger sitt lovutkast på brede utredninger om økonomiske og intusjonelle spørsmål. Utkastet bygger dessuten på de alminnelige norske forfatningsmessige og forvaltningsmessige prinsipper.

Etter faneparagrafen skal Norges Bank være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken. Lovutkastet sier her bare «organ», men i motivene tales det om «et frittstående offentlig organ som driver forvaltningsvirksomhet på en rekke områder», m.a.o. et forvaltningsorgan. Og det er klart at den allmenne forvaltningsmessige lovgivning med forvaltningsloven av 1967 i spissen kommer til anvendelse på banken og dens virksomhet.

Forholdet til statsmyndighetene er utdypet i lovteksten. Det er for det første trukket en prinsipiell ramme om bankens virksomhet. Den skal skje i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, og med de internasjonale forpliktelser som landet er bundet av. Det er videre pålagt en underretningsplikt. Før banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet. Og det er fastlagt en instruksjonsadgang for Kongen i statsråd.

Denne instruksjonsregel vil trolig stå sentralt i debatten.

Utvalget finner det naturlig at det undertiden kan oppstå situasjoner hvor regjeringen og Norges Bank har en forskjellig vurdering av hvilke tiltak som bør treffes innenfor sentralbankens virkeområde. Som regel vil man gjennom fortsatte drøf-

tinger komme fram til enighet. Men det kan tenkes at enighet ikke blir oppnådd, f.eks. fordi Norges Bank mener at regjeringen under presset av den politiske situasjon legger for stor vekt på kortsiktige hensyn, mens banken finner det riktig å styrke mer langsiktige prioriteringer i den økonomiske utvikling. Hvis enighet om viktige tiltak ikke blir oppnådd, og hvis regjeringen finner det nødvendig at Norges Bank treffer andre tiltak enn dem banken har gått inn for, må regjeringen etter utvalgets oppfatning ha adgang til å påby at dette blir gjort. Men i så fall bør det også komme åpent fram at det er regjeringen og ikke bankledelsen som har ansvaret for den avgjørelse som er tatt.

Etter lovutkastet er det bare Kongen i statsråd som kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Regjeringen kan derfor ikke delegerer denne myndighet. Dette gir Norges Bank en forvaltningsrettslig særstilling. Etter lovutkastet skal særskilt melding om regjeringens vedtak sendes Stortinget snarest mulig.

Ved den behandlingsmåte som er foreslått, vil Norges Bank være sikret at kontroversielle spørsmål blir avgjort av hele regjeringen og ikke bare av et departement. Videre vil Norges Banks oppfatning bli offentlig kjent, noe som vil ha betydning for den offentlige debatt. Denne behandlingsmåte vil også bidra til å fremheve Stortingets overordnede myndighet og ansvar for den økonomiske politikk som skal følges.

La meg straks rydde av veien en innvending mot denne ordning. Kaare Petersen fremfører en kritikk mot utkastet i to artikler i Økonomisk Revy (1983 nr. 12 og 1984 nr. 2), hvor et hovedpunkt gjelder spørsmålet om Norges Banks selvstendighet, og hvor den sentrale setning i hans vurdering synes å være følgende: «... det ville etter min mening bety en svekkelse av vårt demokratiske system om banken skulle bli et rent forvaltningsorgan under Finansdepartementet» (1984 nr. 2 s. 13). Et forvaltningsorgan har banken lenge vært. Under Finansdepartementet vil lovut-

kastet slett ikke legge banken – utkastet krever som nevnt at direktiver skal gis av Kongen i statsråd. Og vil man først tale om «vårt demokratiske system» i denne sammenheng, må en rett for en parlamentarisk regjering være en utvidelse og ingen svekkelse av de demokratiske trekk ved styringsordningen.

Bankens rådgivende funksjon er gitt en fremskutt plass i lovutkastet. Banken vil få en vid plikt til å gi opplysninger og vurderinger til myndighetene og til offentligheten. Bankens særlige stilling som obligatorisk høringsinstans, som tidligere har vært fastlagt for regjeringens penge- og kredittpolitiske vedtak, er nå utvidet til også å gjelde valutalovens område.

Kaare Petersen mener at lovutkastet ikke sier noe om at Norges Bank selvstendig kan ta opp overfor regjeringen eller Stortinget spørsmål av betydning for penge- og kredittpolitikken, finanspolitikken eller økonomien for øvrig (1983 nr. 12 s. 9). Til dette er å si at lovutkastet ikke bare gjør det til en rett, men direkte til en plikt, å henvende seg til de-



Nåværende lov om Norges Bank er fra 1892.

partementet, når det etter bankens mening er behov for «tiltak av penge-, kreditt- eller valutapolitisk karakter av andre enn banken». Er det tiltak som kan settes i verk av *banken selv*, så plikter den å handle og ikke bare tale. Er det spørsmål *utenfor* det penge-, kreditt- og valutapolitiske området, har utvalget ment at det ikke var riktig å pålegge banken en plikt til uttalelser på eget initiativ. Men i den grad bankens ledelse finner grunn til det, har den fortsatt en fri rett til kritikk av den økonomiske politikk på alle felter. Utvalget har ikke funnet det naturlig å lovfeste den fri kritikkrett som bygger på en sikker tradisjon. Men både banken som institusjon og de enkelte direktører har fri bane for frimodige ytringer og gjerne for å opptre som rikets Cassandra eller som gammeltestamentlige refser.

Når det gjelder *bankens organisasjon*, har utkastet formalisert og i noen grad videreført den makt-overføring som har skjedd fra representantskap til direksjon – nå kalt hovedstyre. Direksjonen består i dag av fem medlemmer. Formannen og nestformannen er oppnevnt av Kongen i heldagsstilling. De tre øvrige er valgt av Stortinget i deltidsfunksjon. Lovutkastet styrker «outsiderne» ved å øke deres antall til fem. Begrunnelsen for utvidelsen er veksten i bankens virksomhet og mulighet for tilføring av sakkunnskap fra flere felter. Alle syv medlemmer skal nå bli oppnevnt av regjeringen.

Kaare Petersen anser det uheldig at lovutkastet gir *regjeringen* myndighet til å oppnevne *hele hovedstyret* (s. st. s. 8). Begrunnelsen for lovutkastet er i første rekke det prinsipp som grunnlovens § 19 bygger på, at forvaltningen av statens eiendom skal ligge hos regjeringen. I hans egen tid i

Bankforeningen hevdet denne forening meget sterkt betydningen av denne bestemmelsen. Når staten siden 1949 er blitt eier av Norges Bank, er det i best samsvar med denne at regjeringen oppnevner hovedstyret. Hos Kaare Petersen er hensynet til grunnlovens prinsipp nå forsvunnet helt.

Bankens *ansatte* har representasjon i hovedstyre, representantskap og distriktsstyrer, men har tale-, forslags- og stemmerett bare i administrative saker. Kaare Petersen mener at de bør bli fullverdige medlemmer med tale- og stemmerett i alle saker (1984 nr. 2 s. 13). Utvalgets standpunkt bygger i korthet på det syn at man ikke bør få en særlig innvirkning på landets kreditt- og valutapolitikk fordi man er ansatt som funksjonær i Norges Bank, f.eks. ved seddeltrykkeriet eller juridisk kontor.

For øvrig er det søkt gitt tidsmessige regler om bankens ulike kontorer, om delegasjon av myndighet, om bankens ansatte og om forholdet til annen lovgivning.

Den gamle pengelov er helt forsvunnet og omskapt til et kapittel om Norges Banks betalingsmidler. Dernest har utkastet søkt å regulere bankens ulike funksjoner gjennom en serie bestemmelser om oppgaver på det nasjonale kredittmarked og oppgaver på valutamarkedet.

I forbindelse med revisjon av reglene om pengevesenet har utvalget måttet ta stilling til det gamle spørsmål om gyldigheten av gullklausuler, hvor et flertall vil videreføre den ugyldighetsregel som i realiteten er innholdet i en særlov av 1923, mens et mindretall vil oppheve enhver særregel for gullklausuler. Utvalget kommer også inn på spørsmålet om indekssklausuler, som flertallet ikke vil gi noen regler

for, og utvalget foretar i den anledning en viss sammenlikning med den tidligere situasjon for gullklausuler. Gullklausulene ble kjent virkningsløse nettopp da de skulle stå sin prøve, og man kan stille spørsmål om det er grunn til å gi regler om indekssklausuler, bl.a. for å sikre dem mot en tilsvarende skjebne, som de delvis har møtt i andre land. Per Meinich har en kritisk artikkel i Sosialøkonomen (1984 nr. 3) hvor han gjør det til et vesentlig punkt at utvalget har «et alvorlig feilresonnement» ved at det ikke ser at bakgrunnen for gjeldskrisen i mellomkrigstiden var at prisnivået falt og ikke steg (s. 8). Nå har nok ikke bare Meinichs sosialøkonomiske kolleger i utvalget, men også utvalgets jurister, hørt om deflasjonstiden. Men fremstillingen i utredningen tar naturlig nok sikte på tiden fram mot 1923 da særloven om gullklausuler ble gitt.

Når det gjelder Norges Banks *fullmakter overfor det private bankvesen*, synes Kaare Petersen igjen å foreta en helomvending. Bankforeningen har i mange år hevdet behovet for legalitet i økonomiforvaltningen. De inngrep som rammer de private banker eller deres kunder, skal ha sikker hjemmel i lov, og loven skal trekke opp grenser, og helst klare grenser, for myndighetenes fullmakter. Men nå er Kaare Petersens syn følgende: «... det hadde kanskje vært en fordel om loven klart hadde fastslått at Norges Bank kan drive pengepolitikk med de midler den til enhver tid finner formålstjenlig. Punktum.» Ordet punktum tilhører sitatet (s. st.). Formuleringen er vidtrekkende. Jeg tillater meg å bruke de gamle dikterord: Lytt nu du lutende sanger – tonene strømmer tilbake. Utkastet sørger for at de ulike penge-, kreditt- og valutapolitiske virkemidler har hjem-

mel, og at hjemmelen har begrensninger.

I spørsmålet om Norges Banks adgang til å stille *vilkår* for sine utlån til banker har utvalget delt seg i tre fraksjoner. Uenigheten gjelder vilkår som angår de låntakende bankers *egne* utlån. Det kan være vilkår som gjelder de låntakende bankers utlånsvolum, deres utlånsfordeling på ulike sektorer, deres egne utlånsvilkår eller andre sider av deres virksomhet. Et hovedproblem her er, for å sitere motivene, at slike vilkår fra Norges Banks side «reelt sett kan virke som pålegg til bankene», og at en generell adgang for Norges Bank til å sette vilkår «ville i tilfelle gi formell hjemmel for detaljstyring av kredittgivningen og derved kunne gripe inn i vesentlige deler av bankenes virksomhet» (NOU 1983:39 s. 300). Ett medlem av utvalget vil gi Norges Bank fri adgang til å stille vilkår for sine utlån. To medlemmer går ut på den andre ytterfløy og vil helt avskjære Norges Bank adgangen til å sette vilkår som gjelder de låntakende bankers egne utlån, og mener Norges Bank må nøye seg med å fastsette prisen på sin kreditt. Flertallet (herunder forf.) foreslår salomonisk at Norges Bank skal kunne stille vilkår som gjelder veksten i og sammensetningen av de låntakende bankers egne utlån. Men dette kan bare skje i den utstrekning det er påkrevd for å gjennomføre retningslinjer som er fastlagt av Stortinget etter den kredittpolitiske lov av 1965.

Per Meinich gjør det i sin kommentar til et annet hovedpunkt at utkastet har en slik regel. Han siterer i stor bredde fra virkemiddelutvalgets innstilling som foreslår at man går bort fra den B-lånsordningen man hittil kjenner (se st. s. 8-9). Dette skulle ifølge Meinich være tilstrekkelig til helt å over-

flødiggjøre en lovregel om grenser for sentralbankens vilkårsetting. Man undres over hvilket tidsperspektiv han har for en lovgivning.

Av andre viktige punkter kan fremheves at kreditt til staten krever særskilt fullmakt av Stortinget, og at overføring til staten av overskudd må godkjennes av Stortinget. Norges Bank har for øvrig beholdt sin selvstendighet når det gjelder budsjett- og bevilgningskompetansen.

Utvalget foreslår opphevet tyve eldre lover.

Norges Banks selvstendighet

Det kan se ut til at vinden blåser i retning av en prinsipdebatt om lovutkastet. Jeg skal derfor nå omtale noe nærmere spørsmålet om bankens selvstendighet overfor statsmyndighetene.

Uttrykk som selvstendighet og uavhengighet kan romme meget.

Axel Dammann har i Økonomisk Revy (1984 nr. 2) skissert en ordning hvor sentralbanken nærmest får posisjon som en statsmakt. Politikk og forvaltning skal skjøttes av Stortinget, regjeringen og administrasjonen. Domstolene skal ta seg av rettsvernet. Sentralbanken skal på linje med disse ha pengevernet.

Dammann mener at lovutkastet er skrevet i en forældet idéramme. Men han plasserer seg nok selv i en eldre tidsramme. Jeg tilhører et fakultet som i sin tid kjempet for en selvstendig forvaltning, og hvor fremtredende medlemmer i generasjonen etter nederlaget i riksretten skrubbet mot nyordningen og tumlet med reformplaner. Men norsk rettsliv har forlenget seg med den videgående parlamentarismen som norsk styringssett. Norsk økonomisk liv vil neppe få større glede av skjønn drømmer om en maktfaktor i statslivet utenfor parlamentarisk styring.

Et hovedpunkt i Dammanns argumentasjon er at utvalget i for stor grad har gjort spørsmålene til politiske spørsmål. Men «ikke alt er politikk» (se st. s. 10). Pengevernet bør etter hans mening løstes ut av politikken.

Det å løfte et slikt spørsmål ut av politikken er imidlertid en grunnleggende politisk beslutning. Det er mulig at man kan gjøre pengevernet til et teknisk problem som sentralbanken blir gitt i oppgave å løse. Men dette innebærer i så fall at man gjør vernet av kroneverdien til en overordnet politisk verdi, til et politisk mål som er prioritert foran andre konkurrerende mål. Og dersom pengevernet fastlegges i lovs form, så blir denne prioritering foretatt en gang for alle, så lenge loven gjelder, uavhengig av hvilke negative konsekvenser denne prioritering kan få under ulike forhold.

Lovutkastet er utformet slik at det gir rom for ulike penge- og kredittpolitiske prinsipper (NOU 1983:39 s. 245). Utkastet gir en serie av virkemidler, men sier intet om innholdet av penge- og kredittpolitikken. Utkas-

tet utelukker således ikke en monetaristisk pengepolitikk – debatten gir grunn til å fremheve dette – men påbyr det heller ikke. Denne ordning innebærer at pengevernet kan vurderes i forhold til andre interesser.

Formuleringen av et pengevern i analogi med rettsvern klinger godt. Men ordligheten er nok større enn sakligheten. Domstolenes uavhengighet av statsmyndighetene er blant annet begrunnet i at de skal avgjøre saker mellom enkeltindivider og staten. Spørsmålet om graden av pengevern (kronens verdifasthet) er derimot et spørsmål som gjelder økonomisk fordeling mellom ulike grupper i samfunnet.

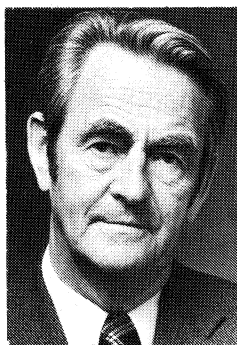
Det som kan være gjenstand for diskusjon, med en viss grad av realisme, må være mer begrensede områder med lovbestemt enekompetanse for sentralbanken.

Regjeringens instruksjonsmyndighet

Et vesentlig element ved en lovrevisjon vil være de erfaringer man har hatt med den tidligere lov.

Banken er ifølge den gjeldende lov ikke underkastet instruksjonsmyndighet, heller ikke har den plikt til å forelegge sine disposisjoner for andre myndigheter, og det er ingen adgang for andre instanser til å omgjøre bankens vedtak. Statspraksis gjennom mellomkrigstiden aksepterte denne selvstendighet. I den politiske strid ble bankens eksklusive rettsstilling innen penge-, kreditt- og valutapolitikken godtatt og til dels direkte vernet av regjering og stortingsflertall.

Skiftet i oppfatning kom med krigen. I sitt representantskapsforedrag 1946 kom Gunnar Jahn med den kjente prinsipputtalelse at det «er en selvfølge at en seddelbank ikke kan og ikke bør føre en politikk som er i uoverensstemmelse med den som er besluttet av Storting og regjering». Senere har banken, under skiftende ledelser og i forhold til skiftende regjeringer, gjennomført et samarbeid og en innordning uten å gjøre bruk av sin uavhengige status. Når det gjelder de nye penge- og kredittpolitiske virkemidler som er utviklet i etterkrigstiden,



Carsten Smith tar til motmæle mot Kaare Petersen, Hermod Skånland, Axel Dammann, Francis Sejersted og Per Meinich.



har Norges Banks ledelse i stor grad selv medvirket til at disse er lagt til regjeringen. I 1956 ba således Norges Bank om at emisjonskontrollen med obligasjonslån ble overført fra banken til Finansdepartementet, idet den prioritering som godkjennelsen medførte, burde skje under den vanlige konstitusjonelle kontroll. Og da den kredittpolitiske lov av 1965 ble utarbeidet, i et lovutvalg under ledelse av daværende nestformann i Norges Banks direksjon Knut Getz Wold, og med sterk støtte fra Norges Bank i høringsrunden, ble hele det nye arsenal av virkemidler lagt til regjeringen og ikke til sentralbanken.

Norges Bank har imidlertid stadig det samme grunnlag i lovgivningen som i Nicolai Ryggs tid. Dette innebærer at Norges Bank antakelig fortsatt kan bruke sine lovbestemte virkemidler uavhengig av regjeringens syn. Men såfremt utviklingen går sin gang i retning av å opprettholde regjeringsdominansen, vil på et eller annet tidspunkt bankens enekompetanse måtte anses bortfalt i kraft av unnlatt bruk selv uten lovendring. I nye forvaltningsrettslig teori er det delvis antatt at denne utvikling alt er fullført, og at regjeringen allerede har fått full instruksjonsmyndighet overfor Norges Bank.

I andre land kjenner man forskjellige systemer. Noen sentralbanker har en mer uavhengig status, som den vesttyske Bundesbank, den sveitsiske nasjonalbank og den amerikanske Federal Reserve. Andre er undergitt muligheten av direktiver, som den engelske, franske og italienske sentralbank. Enkelthetene i den rettslige ordning varierer i betydelig grad.

Når det gjelder det norske lovutkastet, er etter mitt syn det vesentligste spørsmål for sentralbankens selvstendighet ikke om

banken i *ekstraordinære tilfelle* kan risikere et direktiv fra statsmyndighetene, men om banken i sin løpende virksomhet har fått tilstrekkelige *lovbestemte fullmakter* på de ulike områder, når det gjelder markedsoperasjoner, kredittvilkår, valutadisposisjoner, internasjonale kredittavtaler osv. Her har utvalget som en hovedlinje søkt å kodifisere den praksis som har utviklet seg, og samtidig gi muligheter for slike nye tiltak som det er naturlig at en sentralbank utfører.

Av de mer allmenne spørsmål i lovutkastet bør det neppe bli noen stor debatt om bankens *underrettingsplikt* overfor departementet. Riktignok gjør Meinich innsigelse også mot denne regelen (s. st. s. 7). Men uansett hvor vedtakskompetansen skal ligge, er iallfall intet vunnet ved at beslutninger kommer overraskende på regjeringen.

Et sidespor i debatten vil jeg advare mot å følge. Lovutkastet opphever *aksjeselskapsformen*. Den har ingen betydning for styringen i dag. Man er her helt utenfor aksjelovens område. Det er fiksjonstenkning å anta at man bidrar til selvstendigheten ved å opprettholde denne form.

Den regel i lovutkastet som gjør banken rettslig avhengig, er bestemmelsen om at *Kongen i statsråd* kan treffe *vedtak om bankens virksomhet*. Disse vedtak kan være forskrifter eller pålegg i enkeltsaker.

Allerede under lovarbeidet har Knut Getz Wold argumentert mot en instruksjonsparagraf. Han og jeg har hatt en debatt om dette i Penger og Kreditt 1979-80, og jeg skal ikke gjenta denne nå (se 1979 s. 184 flg. og 1980 s. 52 flg.). Men et hovedpunkt hos Getz Wold bør nevnes, nemlig at Norges Bank aldri vil gå mot regjeringens ønskemål i viktige kredittpolitiske av-

gjørelser. Dette er etter min bedømmelse intet argument mot en slik regel utvalget foreslår. For dette innebærer at det fra tid til annen kan forekomme utsegn fra regjeringen til banken som i realiteten er en form for direktiv – en «skjult instruks». Det synes derved som om Getz Wold i og for seg vil kunne godta et direktiv fra regjeringen, men ikke ønsker at det skal skje offentlig. Dette er neppe i tilstrekkelig samsvar med tidens krav til åpenhet i forvaltningen.

Hermod Skånland har i et innlegg i det samme tidskrift for 1980 fremhevet behovet for å styrke de *langsiktige* prioriteringer i den økonomiske politikk (s. 209 flg.). Og han uttaler i den sammenheng bl.a., at hvis sentralbanken skal kunne fylle en slik oppgave, kan den ikke være underlagt instruksjonsmyndighet fra noe annet organ, og at hverken regjeringen eller Stortinget bør kunne omgjøre sentralbankens vedtak (særlig s. 214-215). Skal statsmyndighetene kunne gripe inn overfor Norges Bank, bør de, såvidt jeg forstår Skånland, endre selve de langsiktige politiske beslutninger, herunder i første rekke måltallene for likviditetstilførselen.

Selv om både Getz Wolds og Skånlands utsagn peker mot en viss grad av lovbestemt uavhengighet for banken, så er deres argumentasjon fundamentalt forskjellig. Mens det hos Getz Wold er et hovedpunkt at Norges Bank ikke vil gå mot regjeringens ønskemål, blir denne argumentasjon sterkt svekket av Skånland som, iallfall ifølge enkelte formuleringer, kan synes å se fram mot en ny æra hvor en selvstendig kompetanse skal *brukes* av sentralbanken.

Når *utvalget* har gått inn for en instruksjonsregel, skyldes det først og fremst hensynet til samlet styring

av den økonomiske politikken og til regjeringens parlamentariske ansvar. Den økonomiske politikken skal trekkes opp og gjennomføres av en parlamentarisk ansvarlig regjering, og offentlige organer som treffer vedtak av vesentlig betydning for denne politikken, bør derfor stå under instruksjonsmyndighet i forhold til denne regjering. All den stund penge- og kredittpolitikken i de siste par tiår har fått en økt betydning innenfor den økonomiske politikken, har dette hensyn også fått en større vekt.

Til dette kommer at det vesentligste spørsmål for bankens selvstendighet reelt sett som nevnt er omfanget av bankens virkemidler. Men instruksjonsretten er her et viktig element i en balansert helhet. Den åpner mulighet for mer omfattende fullmakter ved å stå som en sikkerhetsregel – som regjeringen kan ha til kursjustering hvis fullmaktene brukes i strid med dens prioriteringer.

Stortinget har i et enstemmig prinsippvedtak av 1977 fastslått at Kongen skal ha instruksjonsmyndighet over andre offentlige organer med mindre det foreligger særlige hensyn. Det er vanskelig å henvise til særlige hensyn med særlig styrke når sentralbanken selv har unnlatt å bruke sin eksklusive kompetanse gjennom lang tid.

Et sentralt element i utvalgets instruksjonsbestemmelse er *de spesielle vedtaksregler* med kongelig resolusjon og stortingsmelding.

Sammenlikner man utkastet med den nåværende situasjon, vil den foreslåtte bestemmelse *styrke* Norges Banks stilling. Kravet om statsrådsbehandling og stortingsmelding innebærer i alle tilfelle en styrking i forhold til den nåværende *faktiske* situasjon. Hvis regjeringen allerede har fått

en instruksjonsrett i kraft av utviklingen, som hevdet i nyere rettsteori, medfører denne regulering også en *rettslig* styrking av bankens forhold til statsmyndighetene.

Sammenlikner man utkastet med en lovbestemt uavhengighet, ligger ulikheten i de formelle krav til statsmyndighetenes direktiv. En regjering bygget på et stortingsflertall vil alltid kunne få sin vilje, om nødvendig ved lovendring. Utkastet har skapt en vedtaksform som er en *mellomform* mellom en lovendring og en vanlig forvaltningsmessig instruks. Utvalgets forslag medfører at den politiske oppmerksomhet og politiske belastning ved et direktiv etter omstendighetene kan bli noenlunde den samme som ved et lovvedtak. Men et regjeringsvedtak med etterfølgende stortingsmelding vil være en raskere vedtaksform, noe saksområdets art kan tilsi.

En regel som utelukker instruksjon, må eventuelt være bygget på den grunnelse at lovendring vil være en terskel, som avholder regjeringen fra å treffe en del vedtak som er bekvemme på kort sikt, men som har langsiktige negative konsekvenser. Det vil være som å binde seg til masten, eller for å bruke et nyere lånt bilde, som når man vil slutte å røke, at man låser inn sigarettene, og gir bort nøkkelen, så blir det iallfall vanskeligere å komme til dem.

Utkastets regler bygger, ved siden av de omtalte hensyn, på den erfaring at sentralbanken hos oss i ord og gjerning gir uttrykk for at den vil utlevere nøkkelen når regjeringen ber om det. Selv i et spørsmål som finansiering av statskassen, hvor det i lovens forbudsregel var en helt spesiell grunn til å be om lovendring, har sentralbanken latt være å bruke denne myndighet. Dette til tross for at

direksjonens nestformann i en artikkel i Sosialøkonomen i denne finansieringsperioden uttalte (1980 nr. 10 s. 40): «Sammenlikner vi med forholdene i andre industrialiserte land, er det ingen selvfølge at sentralbanken skal finansiere statskassens underskott. Således har både den irske og den belgiske nasjonalbank avslått å finansiere statskassen med den virkning at staten måtte ta opp større lån i utlandet.» Skånland henviser også til at Finlands bank har avslått å påta seg finansieringsoppgaver etter henstilling fra regjeringen.

Lovutkastet har i stedet bygget inn et alarmsystem. Regjeringen beholder nøklene, men brukes de mot Norges Banks ønske, vil alarmen gå, og gjennom regelen om stortingsmelding vil saken bli lagt fram for Stortinget og offentligheten under full politisk musikk.

Det gamle styringssystem er i dag luftslott

I nok en artikkel i marsnummeret av Sosialøkonomen hevder Francis Sejersted at utvalget ikke i tilstrekkelig grad har forstått styringsstrategien i det gamle system (1984 nr. 3 s. 5 flg.). Den egentlige rasjonalitet bak sentralbankens autonomi var at politikerne av hensyn til daglig press og fristelser som de ikke maktet å motstå, fattet den politiske beslutning at pengepolitikken skulle være unndradd fra den løpende politiske beslutningsprosess. Utvalget burde derfor, etter hans mening, ha vurdert om ikke Norges Bank på tilsvarende måte i dag kunne settes i stand til å føre regjeringens politikk i de tilfelle der regjeringen selv ikke er i stand til det.

Sejersted skriver om etterdønningene etter Napoleonskrigene og om Ricardo og bakgrunnen for

loven av 1892. Men som historiker bør vel Sejersted også være interessert i hva som er skjedd *under* loven av 1892. Og denne loven gjelder i dag. Erfaringsmateriale for hvordan det gamle autonome system virker i nåtidens samfunn, er først og fremst Norges Banks praksis fra 1945 til i dag. Og i denne tid har jo ikke Norges Bank brukt sin lovbestemte autonomi. Systemet har, iallfall hittil, ikke virket på denne måten.

Han uttaler seg særdeles generelt. Man undres hva hans syn kan lede til overført til konkrete handlingsnormer. På den ene siden vil det ifølge hans oppfatning være meningsløst å gjenopprette det gamle sentralbanksystem, hvilket i denne sammenheng vel må bety de tidligere kompetanseregler. Men på den annen side argumenterer han for en større grad av autonomi enn lovutkastet. Det er ikke stor plass Sejersted har å bevege seg på når han vil bygge ned den lovbestemte myndighet, men samtidig antar at muligheten av et regjeringsvedtak med stortingsmelding er å gå for langt.

Sentralbanken står mellom statsmyndighetene og det private bankvesen. Selvstendigheten angår også forholdet til forretningsbankene og sparebankene. En prøve for dem som vil ha en selvstendig sentralbank til pengevern, er hvor langt de vil godta sterkere inngrep fra sentralbanken overfor de private kredittinstitusjoner. For selv en uavhengig sentralbank vil ikke kunne gripe inn i statsbudsjettet, og den vil derfor stadig stå overfor oppgaven om å gjennomføre en kredittpolitikk som kan rette opp en svak finanspolitikk.

Når de politiske organer ikke treffer de vedtak man ønsker, er det nærliggende å ville legge avgjørelsen til

andre organer, og enkelte ser seg om etter institusjonelle reformer. For noen står pengevernet i en særstilling. For andre kan det være andre verdier som står høyere enn pengeverdien. Dammann anser tanken om at Norges Bank har en oppgave i pengevernet på linje med Høyesteretts oppgave i rettsvernet, for å ha en stor fremtid. Jeg vil gjerne yte ham den respekt å stille ham sammen med Hagerup, Morgenstjerne og Scharffenberg som kritikere av vårt politiske system. Men deres reformforslag var luftslott.

Maktutredningen anbefaler i sin sluttrapport mer vekt på «institusjonell design». Norsk forvaltningsrett har hittil grodd relativt langsomt fram, mens man har bygget på erfaringer. Utvalget har ikke som teoretikere gått til tegnebrettet, men har arbeidet innenfor denne lovgivningstradisjon.

Alle ønsker sikkert å bevare Norges Banks spesielle frihet til kritikk. Men det er neppe noen sammenheng mellom myndighet og mulighet for ytringer. På universitetet har vi praktisk talt ingen vedtakskompetanse – bortsett fra tildeling av eksamener og akademiske grader er visst vår enekompetanse begrenset til å utgi almanakken. Men vi uttaler oss gjerne – og vi uttaler oss fritt.

Norges Banks uttalelse om lovutkastet

Det følgende er en etter-skrift om Norges Banks høringsuttalelse.

Norges Bank summerer opp sin omfattende uttalelse med å påpeke at bankens forslag innebærer «endringer av vesentlig betydning» på *seks punkter* i forhold til utvalgets lovutkast. På dette grunnlag påpeker banken at utvalgets utkast synes preget av en oppfatning om at den beste

samfunnsøkonomiske styring oppnås ved en sterk sentralisering av virkemiddelbruken, at erfaringer fra senere år har medført en betydelig oppmykning av slike oppfatninger, at maktutredningen har gitt ytterligere underbygging for at mindre sentraliserte styringssystemer kan ha betydelige fordeler, og at Norges Bank i sitt forslag har forsøkt å utforme en lov som i større grad enn utvalgets utkast tar hensyn til slik nyere innsikt (stensil s. 127-128).

Norges Bank fremstår her med andre ord som en institusjon som ut fra «nyere innsikt» har utformet en lov som gir et mindre sentralisert styringssystem.

Uttalelsen er en rik kilde til interessante opplysninger og vurderinger. Men konklusjonene bør ikke få stå uimotsagt.

La oss prøve de seks «endringer av vesentlig betydning» – se hvor vesentlige de er – og se på deres virkning i retning av et mindre sentralisert styringssystem.

Endring nr. 1: «Formålsbestemmelsen foreslås utformet slik at bankens særlige ansvar kommer klarere fram.»

Kommentar: Banken har foreslått det tillegg til formålsbestemmelsen at banken «skal i sin virksomhet legge særlig vekt på hensynet til en varig balanse i landets økonomi». Skulle denne endring bidra til mindre sentralisering, måtte det være fordi den ga et virkemiddel til banken. Men en formålsbestemmelse i en lov gir ingen myndighet. Bankens fullmakter følger av lovens øvrige regler. Virkningen av en formålsparagraf, og dermed av en utbygging av denne paragrafen, er å begrense bankens kompetanse. Man kan tvile på om en så generelt formet endring vil være noe vesentlig i sin virkning. Noen mindre sen-



Skal Norges Bank drive pengevern? Foto: Samfoto.

tralisering innebærer den neppe.

Endring nr. 2: «For å unngå uklarhet om bankens rettslige stilling er aksjeselskapsformen, med staten som eier av hele aksjekapitalen, foreslått opprettholdt.»

Kommentar: Det endrer intet om man kaller banken for et aksjeselskap og eventuelt utsteder noen aksjebrev som legges i en departemental skrivebordskuff. Skal aksjeselskapsformen ha noen virkninger, må disse bli lovfestet, enten i lovforslaget selv eller gjennom henvisning til annen lovgivning. Men noen slik lovfesting foreslår ikke banken. Den sørger tvert om i sitt endringsforslag for – som den eneste konsekvens som foreslås lovfestet – at aksjene ikke engang skal gi rett til utbytte. Den tidligere lov om Norges Bank ble gitt før vi hadde fått noen lovgivning om aksjeselskaper i vårt land, og Norges Bank er i dag fremdeles ikke underkastet den øvrige lovgivning om aksjeselskaper av 1976, heller ikke lovens særregler om statsaksjeselskaper. Dette

følger uttrykkelig av aksjelovens § 18-1, som sier at loven ikke får anvendelse på Norges Bank. Man kan stille spørsmål om banken ved sitt forslag har ment at aksjelovgivningen for fremtiden skal komme til anvendelse. Men det er åpenbart at banken ikke har ønsket at staten skal kunne styre gjennom en generalforsamling, og det er også vanskelig å se at noen av de øvrige bestemmelser i denne lovgivning vil ha noen praktisk funksjon ved siden av utkastets regler. Banken kan heller ikke sees å ha foreslått noen endring i aksjelovens § 18-1. Bankens forslag om opprettholdelse av aksjeselskapsformen må følgelig anses uten reell betydning, og det betyr derfor heller intet for spørsmålet om mindre sentralisering.

Endring nr. 3: «Kongens instruksjonsmyndighet foreslås sterkere avgrenset enn i utvalgets forslag.»

Kommentar: Banken foreslår såvidt sees tre begrensninger av instruksjonsregelen i forhold til utvalgets utkast.

For det første avgrenser banken instruksjonsretten

til å gjelde «et bestemt saksforhold». Derved vil banken ifølge sin uttalelse utelukke instruksjoner av generell karakter om virksomheten (stensil s. 33). Men det er uklart hvor langt banken virkelig ønsker gjennomført en slik begrensning, idet banken samtidig har godtatt utvalgets forslag i samme paragraf om at banken skal være bundet av «de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene». Denne formulering skriver seg fra den forrige innstillingen om ny lovgivning om pengevesenet og Norges Bank fra 1953. Det har etter min oppfatning vært klart at regjeringen her må være en av statsmyndighetene, og debatten hittil har skjedd på dette grunnlag (se nærmere Penger og Kreditt 1980 s. 58-59) uten at jeg har sett noe utsagn i motsatt retning. Selv har jeg derfor antatt til nå at den aktuelle diskusjon om instruksjonsspørsmålet (ved siden av de formelle vilkår) særlig gjaldt hvorvidt regjeringen også skulle kunne gi instruksjoner til banken i en-

keltsaker. Og en slik instruksjonsrett har banken nå uttrykkelig god tatt. Det fremstår derfor som tvilsomt om denne begrensning fra bankens side innebærer noen realitet.

For det andre avgrenser banken instruksjonsretten til å gjelde bankens «utøvende» virksomhet, slik at bankens rådgivende uttalelser og dens informasjon overfor offentligheten faller utenfor. Denne begrensning i forslaget innebærer utvilsomt ingen realitet. Det er uten videre klart at man ikke i dette land kan få pålegg om sine meninger. Engang Knut Getz Wold tidligere reiste spørsmålet om instruksjon overfor rådgivning, og jeg svarte som her, betegnet han sin spørsmålsstilling som humoristisk og bebreidet meg for å svare alvorlig (Penger og Kreditt 1979 s. 186). Men humoristisk eller alvorlig, denne begrensning anså utvalget som så åpenbar at det var tilstrekkelig å påpeke den i motivene (NOU 1983:39 s. 227), og det er følgelig her ingen reell endring i forhold til utvalgets utkast.

For det tredje avgrenser banken instruksjonsretten til å gjelde bankens virksomhet på det penge-, kreditt- og valutapolitiske området. Det vil si at bankens «egenadministrasjon» faller utenfor. Det er mulig at banken vil anse dette som en endring av «vesentlig betydning» ved at bankens personalpolitikk, byggevirksomhet m.v. ikke vil komme under slik styring. Men det er iallfall ikke av vesentlig betydning med sikte på Norges Banks formål som sentralbank.

De omtalte begrensninger i instruksjonsretten har følgelig, enkeltvis og samlet, neppe noen betydning for spørsmålet om mindre sentralisert styring av den økonomiske politikk.

Endring nr. 4: «Lån til staten innpasses i den løp-

ende likviditetspolitikk uten fastlegging av det totale omfang av slik kreditt fra Stortingets side.»

Kommentar: Mens utvalget foreslår at banken kan yte kreditt til staten i den utstrekning Stortinget har gitt særskilt fullmakt til slik kreditt, vil Norges Bank i sitt endringsforslag begrense regelen om slik fullmakt til statens *kortsiktige* kredittbehov. Det synes noe uklart etter bankens forslag hvilke nærmere avgrensninger som skal gjelde for det *langsiktige* (strukturelle) finansieringsbehov. Men det skal, såvidt skjønnes, med hensyn til den langsiktige sentralbankfinansiering ikke være noen særskilte lovbestemte avgrensninger, og slik finansiering skal kunne skje i kraft av reglene om Norges Banks markedsoperasjoner. «Det er omfanget av den likviditetstilførsel som anses forsvarlig og i samsvar med det penge- og kredittpolitiske opplegget, som vil bestemme hvor stor del av dette finansieringsbehov som vil kunne dekkes ved

sentralbankfinansiering» (stensil s. 83). Det er mulig vi her møter en endring av «vesentlig betydning» ved at omfanget av sentralbankfinansieringen kan bli et noe annet. Men Norges Bank oppnår ikke noen større myndighet i kraft av denne endring. Det fremgår av bankens uttalelse at en tallfesting i en særskilt fullmakt er overflødig, idet likviditetstilførselen er bestemt av statsmyndighetenes øvrige vedtak, og at Norges Bank vil være forpliktet til å følge de retningslinjer som dermed er trukket opp. Bankens endringsforslag kan følgelig knapt sies å være noen endring i retning av «mindre sentraliserte styringssystemer».

Endring nr. 5: «Tilsynet med kredittinstitusjonene foreslås knyttet til Norges

Bank i samsvar med utvalgets tidligere forslag.»

Kommentar: Her er det fullkommen enighet mellom utvalget og banken. Utvalget har allerede i særskilt innstilling (NOU 1974:23) fremsatt slikt forslag, og har bare ikke funnet grunn til å gjenta det. Det er derfor noe søkt å fremheve dette som en endring av vesentlig betydning i forhold til utvalgets utkast. Et skritt i retning av et mindre sentralisert styringssystem er det ikke. Forslaget går heller ut på en noe sterkere sentralisering ved at to organer, Norges Bank og Bankinspeksjonen, blir slått sammen.

Endring nr. 6: «Det foreslås at det i loven gis hjemmel for offentlig kontroll med betalingssystemer og betalingsformidling.»

Kommentar: Dette er nytt i forhold til utvalgets utkast. Det kan diskuteres om forslaget er godt nok utredet. Denne endring er kanskje av vesentlig betydning. Men innføring av en ny konsesjonsordning, som foreslås i bankens lovutkast, er i ethvert fall intet skritt mot større desentralisering.

Samlet sett gjelder for de seks punkter at det er vanskelig å se noen virkning i retning av «mindre sentraliserte styringssystemer.»

Det er følgelig intet rimelig grunnlag for Norges Banks allmenne konklusjon.

For øvrig fremlegger banken en del forslag som er «viktige nok hver på sitt

område». Det er en del merknader å gjøre til disse. Forslagene går til dels mot bankens synspunkt om mer desentralisering, således når banken stryker en regel i utkastet om at den kan sette i verk «tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank», en regel som nettopp tilsiktet å gi banken hjemmel for ny virksomhet. Forslagene er til dels etter min bedømmelse saklig uheldige, således når banken ønsker et allment unntak fra forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, og derved går mot utviklingen i retning av større rettssikkerhet i forvaltningen. Forslagene tar til dels ikke hensyn nok til grunnloven, således når banken forutsetter at Finansdepartementet gis myndighet til å treffe vedtak om kronens internasjonale verdi (kursordning og kursleie), og at beslutningen «gis bekreftelse» i form av en kgl. res. hvor sakens betydning tilsier det (stensil s. 107), mens grunnlovens § 28 krever at saker av viktighet skal avgjøres av Kongen i statsråd. Disse og andre spørsmål som ikke gjelder «endringer av vesentlig betydning», må imidlertid ligge i denne omgang.

Hvis Norges Banks ledelse ikke har flere forslag til endringer «av vesentlig betydning», ville en naturlig slutning på uttalelsen ha vært å erklære seg i det vesentlige enig med lovutvalget.

JUBILEUMSBOKEN TIL SALGS

NSF's jubileumsbok
NORSKE
SOSIALØKONOMER er nå
sendt ut i 650
forhåndsbestilte
eksemplarer.

Andre interesserte kan

bestille boken pr. brev
eller telefon til
sekretariatet, men vær snar
– vi har bare ca 300
eksemplarer igjen.

Pris kr. 140,- fritt tilsendt.
(195 s).

Ryssdalutvalget er for sterkt bundet til tradisjonen

Spørsmålet om hvilket selvstendig ansvar sentralbanken skal ha i gjennomføringen av politikken går til selve kjernen i debatten om sentralbankens stilling, skriver Hermod Skånland i denne kommentaren. – Det er her spørsmålet om selvstendighet kommer inn, ikke når det gjelder valg mellom økonomiske prioriteringer. Dette er i alle land erkjent å være en oppgave for de politiske myndigheter. Denne forskjell mellom å velge politikk og å gjennomføre politikk ser Ryssdal-utvalget ikke ut til å ha oppfattet.

AV HERMOD SKÅNLAND*

Carsten Smith uttrykker seg så klart og velformulert at han også avdekker begrensningene i Ryssdal-utvalgets lovforberedelse. Det er derfor med glede jeg imøtekommer anmodningen om å knytte noen kommentarer til hans innlegg. De kunne like godt vært gitt til selve utredningen, idet en finner igjen tilsvarende formuleringer og synspunkter der.

Utvalget gikk ikke til tegnebrettet, men søkte i tradisjonen

Utvalget kunne sette seg to forskjellige mål for sitt arbeid, enten å bringe orden i det som er eller å skape noe som burde være. Man kan lett forstå at utvalget ble slått av behovet for å bringe orden i det som er, men det var ikke dermed gitt at man helt skulle forsømme oppgaven å analysere hva som burde være. Men utvalget gikk, som Carsten Smith sier, ikke til tegnebrettet. Det

søkte i tradisjonen. Denne tradisjonen fant man i uttalelser som ingen var mindre enn 10 år gamle da utvalget avsluttet sitt arbeid, i Norges Banks gjerninger og mulige forsømmelser gjennom etterkrigstiden og i et stortingsvedtak fra 1977 som var blitt til på bakgrunn av nokså spesielle omstendigheter og som Stortinget ikke selv har vært altfor ivrig til å etterleve i alle deler.

En annen tilnærmingssåte forsøkte jeg å skissere i Penger og Kreditt 1980/1, nemlig

«å ta utgangspunkt i hvilken oppgave man best kan tillegge sentralbanken ut fra hensynet til at vårt samfunns generelle målsettinger på det økonomiske område skal kunne realiseres best mulig og ut fra vårt kjennskap til hvordan vårt samfunn og våre institusjoner fungerer... Vi må da gi sentralbanken en plass som kan bidra til å underbygge den samfunnsform vi har valgt og den samfunnsutvikling vi vil gå inn for. Ut fra et slikt synspunkt kan man ved utarbeiding av en lov om pengevesenet og Norges Bank ikke nøye seg med å fortolke gjeldende forfatnings- og forvaltnings-

messige regler. Den oppgave en står overfor gjelder selve *utformingen* av slike regler på et bestemt område.»

Jeg kan ikke se at utvalget i det hele tatt har sett dette som sin oppgave. Etter min oppfatning lå dette i det mandat utvalget var gitt som tåler om «hvilke funksjoner Norges Bank skal tillegges», og enn mer i Norges Banks opprinnelige initiativ, slik Erik Brofoss uttrykte det. Utvalgets sammensetning gjorde også at man kunne ha ventet seg en slik løsning av oppgaven. Man setter ikke sammen et utvalg av autoriteter for at de skal være autoritetstro.

Retningslinjer og virkemidler trenger ikke ligge i samme hånd

Carsten Smith omtaler det å trekke opp retningslinjer for den økonomiske politikk og å gjennomføre den som om dette var uadskillelige elementer av en helhet. Det samme finner vi gjentatte ganger hos utvalget selv og i andre arbeider fra Carsten Smiths hånd. Begge deler (eller denne helhet) må etter hans mening være regjeringens ansvar. Han gir to prinsipielt



Hermod Skånland

forskjellige begrunnelser for dette, nemlig «hensynet til samlet styring av den økonomiske politikken» og «regjeringens parlamentariske ansvar». La oss se på hver av dem.

En samlet styring, spesielt på penge-, kreditt- og valutapolitikkens område krever ikke at retningslinjer og virkemidler ligger i den samme hånd, like lite som jeg selv behøver å være pilot for å fly herifra til Bergen. Er retningslinjene trukket klart nok opp, er gjennomføringen i det vesentlige et spørsmål om å kunne vurdere virkningen av bestemte virkemidler, og dette tekniske spørsmål kan i og for seg løses både i Finansdepartementet og Norges Bank. Men fordi interessegruppene press utøves mer mot virkemidlene enn mot retningslinjene og fordi en sentralbank forutsetningsvis står sterkere enn et departement med hensyn til å motstå slikt press, er mulighetene for en samlet styring i samsvar med retningslinjene større når ansvaret for gjennomføringen er overlatt til sentralbanken. Dette var hovedpunktet i min artikkel fra 1980 (ikke instruksjonsmyndigheten), men syns-

* Hermod Skånland er direktør i Norges Bank.

punktet er langt fra originalt. Det finnes uttrykt i forskjellige former i det meste av internasjonal sentralbanklitteratur, og er egentlig sentralbankens «raison d'être». Min omtalte visjon om «en ny æra» for sentralbanken er begrenset til at Norges Bank skulle kunne brukes til å gjøre hva sentralbanker gjør i andre land som er like demokratiske som vårt.

Hva så med det parlamentariske ansvar? Det er utvilsomt at Stortingets prinsippvedtak av 1977 om regjeringens ansvar for statlige organer kan påberopes i denne sammenheng. Men for det første kunne det vel vært rimelig at et så prestisjetungt utvalg som Ryssdal-utvalget satte et spørsmålstegn ved hvor vidt styringen av landet er tjent med at Stortinget alltid skal kunne gjøre en statsråd ansvarlig for hva som skjer. For det andre åpnet Stortinget selv muligheten for unntak når det kunne begrunnes i «særlige hensyn». Jeg tror heller ikke Carsten Smith egentlig mener at spørsmålet om hvor vidt «særlige hensyn» foreligger kan avfeies så lett vint som han gjør det i sitt innlegg. For utvalget skulle man tro dette måtte vært et hovedspørsmål i dets utredning. Det er nemlig disse «særlige hensyn» som er forskjellen mellom en sentralbank og en distribusjonssentral for sedler som gir gode råd med på veien.

Ut fra hva som her er sagt, hadde man også kanskje ventet at utvalget hadde drøftet muligheten for en konflikt mellom «samlet styring av den økonomiske politikken» og «regjeringens parlamentariske ansvar». Maktutredningen gir et rikholdig materiale, men egentlig er det tilstrekkelig å lese referatet fra siste spørretime i Stortinget.

Spørsmålet om hvilket selvstendig ansvar sentralbanken skal ha i gjennom-

føringen av politikken går til selve kjernen i debatten om sentralbankens stilling. Det er her spørsmålet om selvstendighet kommer inn, ikke når det gjelder valg mellom økonomiske prioriteringer. Dette er i alle land erkjent å være en oppgave for de politiske myndigheter. Denne forskjell mellom å *velge politikk* og å *gjennomføre* politikk ser utvalget, som sagt, ikke ut til å ha oppfattet. Man har kanskje vært i nærheten der man er inne på at noen av fullmaktene i kredittloven kanskje burde overføres til Norges Bank, likevel uten at man tar opp noe forslag om dette. Hvorfor man har latt dette spørsmålet ligge, har man ikke villet innvie leserne i.

Sentralbankens stilling avhenger av kredittpolitiske rammebetingelser

Når Carsten Smith viser til at Norges Bank ikke har gjort noe bruk av sin antatte selvstendighet og at den dermed er forfalt, synes han ikke å være oppmerksom på at en sentralbanks stilling er nokså forskjellig under et system med kredittregulering og et markedsorientert kredittsystem. Når de kredittpolitiske målsettinger til sammen er slik at de utgjør et overbestemt system, er det naturlig at det må være de politiske myndigheter som tar stilling til hvilke av målsettingene som skal vike. Det er i et system der enkeltbeslutningene i det økonomiske liv verken treffes av myndigheter eller av sentralbank, men av aktørene i markedet, at sentralbanken har muligheter for å bidra til gjennomføringen av en politikk ved at den påvirker mengden av betalingsmidler og dermed de faktorer som inngår i aktørenes beslutningsgrunnlag. Etter mye strev ser det ut til at vi nå har mulighet for å komme over i en slik situasjon og etter de erfaringer vi har

vunnet med rasjonering av kreditt får vi tro at den blir varig. Det er forståelig at utvalgets jurister ikke av seg selv har forstått hvilken fundamental betydning det har for sentralbankens virksomhet hva lags kredittsystem vi arbeider under. Man kunne imidlertid ha ventet at dets økonomer, hvorav enkelte ellers har vist sin sans for markedet, hadde bidratt til å klargjøre dette.

Norges Banks høringsuttalelser

Når det gjelder Norges Banks høringsuttalelse, konsentrerer Carsten Smith seg om hvor vidt bankens forslag vil gi et mindre sentralisert styringssystem. Nå har jo ikke dette vært Norges Banks eneste formål med de forslag til endringer en har fremsatt. I denne sammenheng har tvert i mot spørsmålet om mer eller mindre sentralisert styring bare betydning for hvordan styringen best kan følge den kursen som er stukket ut. Og det er her vi har reagert mot utvalgets tro på at «samlet styring» gir det beste resultat. Om vi nå likevel vil prøve Norges Banks forslag mot kriteriet «mindre sentralisert» styring, kan vi i alle fall ikke begrense oss til de punkter som vi delvis ut fra andre kriterier i sammenfatningen har funnet det naturlig å trekke fram som «vesentlige». Det er da grunn til å peke på følgende:

(i) at det foreslås en innarbeiding av lovgivningen om penge- og kredittpolitiske virkemidler i loven om Norges Bank,

(ii) at tilsynet med kredittinstitusjonene foreslås knyttet til Norges Bank. Det er godt at Ryssdal-utvalget fastholder dette, men det fremgår ikke av den nå foreliggende utredning. Siden Bankinspeksjonen i dag sorterer under Finansdepartementet, innebærer for-

slaget et skritt i retning av mindre sentralisert styring,

(iii) at avgrensningen av instruksjonsmyndigheten til å gjelde «et bestemt saksforhold» innebærer at Kongen ikke kan instruere i form av forskrifter, noe som ville være et atskillig mer konkret inngrep enn å trekke opp økonomisk-politiske retningslinjer som banken er forpliktet av,

(iv) at innpassingen av lån til staten i likviditetsstyringen forutsetter at Norges Bank løpende intervensjoner i penge- og kapitalmarkedene, mens utvalgets forslag i praksis vil innebære at likviditetsstyringen for en vesentlig del vil finne sted gjennom statens låneemissjoner,

(v) at Norges Banks forslag om at saker som behandles etter lovforslagets kap. IV-VI unntas fra forvaltningslovens bestemmelser om bl.a. klageadgang, innebærer at en unngår at departementet får til oppgave å overprøve f.eks. saker som gjelder lån til banker.

(vi) at en på tre forskjellige punkter har foreslått tatt ut bestemmelser som ville innebære en styring av detaljer fra statens side ved at Kongen skulle gi nærmere regler og/eller retningslinjer.

Det er riktig at endring nr. i, ii og vi er irrelevante i forhold til spørsmålet om hvor sentralisert vårt styringssystem skal være, men dette har som nevnt ikke vært det eneste siktepunkt for bankens høringsuttalelse. La oss derfor se nærmere på Carsten Smiths innvendinger for øvrig til våre forslag.

(i) vi synes selv ikke aksjeselskapsformen gir det mest dekkende uttrykk for bankens stilling, men kan på den annen side ikke se at utvalget har prestert

noen innvendinger mot den av praktisk betydning. At aksjene blir liggende i en «departemental skrivebordskuff», kan neppe tillegges noen større vekt, departementet har da nok av skuffer. Vi ser derimot innvendinger mot en eierform som kan etterlate tvil om hvor vidt banken kan oppføre seg som en selvstendig juridisk person, blant annet i forhold til utenlandske forbindelser som er mindre kjent med forholdene i vårt land. Hadde utvalget funnet noe bedre å sette i stedet, hadde vi gjerne forlatt aksjeselskapsformen. Dette kunne vært å gjøre banken til en «selveiende institusjon» i likhet med Danmarks Nationalbank, men vi fant det nesten litt upassende at Norges Bank skulle foreslå at vi skulle eie oss selv.

(ii) Når vi har foreslått å holde bankens egenforvaltning utenfor instruksjonsmyndigheten, er det ikke fordi vi anser dette som vesentlig for bankens virksomhet, men fordi vi synes prosedyren med særskilt melding til Stortinget virker

svært dramatisk i forhold til de problemer som vil kunne ventes å oppstå på dette område. Drøftinger i henhold til § 2 med mulighet for departementet til å gi uttrykk for kritiske synspunkter i den ordinære melding til Stortinget om bankens virksomhet vil være fullt tilstrekkelig overfor en institusjon som får sitt budsjett fastsatt av et organ som selv er valgt av Stortinget.

(iii) Betydningen av endring nr. iv har vi forsøkt å forklare i vår høringsuttalelse, og det er ikke mye å legge til. Som Carsten Smith antyder er denne endring virkelig «vesentlig», selv om vårt siktemål her først og fremst har vært å unngå at det i en lov om sentralbanken, som vanligvis blir utformet ut fra at den skal være motvekt mot inflasjonistiske tilbøyeligheter, blir bygd inn en skjevhet i stikk motsatt retning.

(iv) Jeg tror sikkert at utvalget har ment det godt med sin «utviklingsklausul» som gir banken adgang til å sette i verk «tiltak som er vanlige eller naturlige for en

sentralbank». Men Norges Bank er primært opptatt av å fylle en sentralbankfunksjon til beste for samfunnet, ikke å få utvikle seg etter eget skjønn. Utvalgets formulering er vel også svært så åpen. Den fører videre den nødrettstilstand vi har vært under til nå fordi vi har hatt en foreldet lov.

(v) Jeg er enig med Carsten Smith i at den praksis som er etablert i valutakurspolitikken er kontitusjonelt lite heldig. Under nåværende kursordning er det heller ikke noe i veien for (bortsett fra diskresjonshensyn) at beslutninger treffes i statsråd. Men under slangesystemet var dette i praksis umulig, og vi kan jo ikke lage en lov som utelukker at vi er med i et tilsvarende internasjonalt kurs-samarbeid.

Avsluttende merknader

Hvis mine kommentarer skulle synes kritiske, går dette mer på hva utvalget ikke har gjort enn på det konkrete lovutkast utvalget har formulert. Jeg vil gjerne si meg enig med Carsten

Smith i at det er ikke all verdens forskjell mellom utvalgets og Norges Banks lovutkast, selv om vi selvsagt mener at vårt utkast er bedre. Når en gruppe mennesker har arbeidet så lenge med en sak som i dette tilfellet, ville det egentlig være rart om ikke andre, som starter på den med friske krefter, skulle ha noe å tilføre. Om forskjellen mellom utkastene hadde vært større dersom Norges Bank hadde utformet et forslag på fritt grunnlag, er det i dag vanskelig å si.

Det bør i og for seg være mulig å utvikle en nyttig sentralbank innenfor den lovramme som utvalget har lagt, selv om forholdene kunne vært lagt bedre til rette for det. På den annen side gir ikke vårt eget lovutkast i seg selv noen garanti for en slik utvikling. Hvilken funksjon sentralbanken skal få anledning til å fylle vil avhenge av hva slags likviditets- og kredittpolitikk man velger å føre, på vår politiske ledelse og ikke minst på ledelsen i sentralbanken selv.

Kurs om Makroøkonomiske modeller

Finansdepartementet er tradisjonelt den dominerende brukeren av makroøkonomiske planleggings- og analysemodeller. I økende grad etterspør imidlertid også andre deler av statsforvaltningen, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner og store bedrifter slike modeller.

I dette kurset vil vi ta opp flere aspekter ved utvikling og bruk av planleggings- og analysemodeller:

- historiske- og økonomisk-teoretiske forutsetninger for det særpregete norske modellsystemet
- status for modellarbeidet og utviklingslinjer fremover
- er det et gap mellom våre modeller og dagens forståelse av de økonomiske problemer?
- burde bedrifter i større grad ta i bruk modellanalyser i konjunktur- og langtidsplanleggingen.

Se forøvrig fullstendig program og påmeldingsslipp annet sted i dette nummer av Sosialøkonomen.

Tore Eriksen

formann i programkomiteen

Programkomite:

Tore Eriksen – Finansdepartementet

Alf Hageler – Den norske Bankforening

Per Richard Johansen – Statistisk Sentralbyrå

Personbilpolitikk – Personbilen i norsk samferdsel

NOU 1984:6



Arild Hervik

I denne artikkelen kommenterer Hervik Personbilutvalgets innstilling. Han mener det er grunn til å forsvare utvalgets anbefaling til omlegging av avgiftene på personbiler fra kjøpsavgifter til høyere bruksavgifter. Det er imidlertid etter Herviks oppfatning liten grunn til å støtte forslaget om å fjerne årsavgiften og i tillegg binde de samlede inntekter fra personbilen til personbilens totale kostnadsansvar. I tillegg mener han det er grunn til å støtte forslaget om en differensiering av bruksavgiftene ved at storbykommunene starter forsøk med kjøreavgifter.

AV
ARILD HERVIK*

Utvalgets forslag

Det forslaget fra Personbilutvalget som vil stå mest sentralt i den offentlige debatt, er forslaget til endringer i avgiftssystemet for personbilen. I Personbilutvalget er man enige om selve prinsippet for utformingen av avgiftssystemet. De bruksavhengige avgiftene, bensinavgiften, skal i henhold til utvalget dekke de kostnadene som økende personbiltrafikk vil påføre samfunnet pr. kilometer bilen brukes. Personbilutvalget beregner de marginale vegholdskostnader for riksvegene utenfor byer og tettsteder og plusser på dette den andel av de samlede ulykkeskostnadene bilbrukerne ikke selv betaler.

Utvalget understreker at det marginale kostnadsansvaret vil variere sterkt fra sted til sted og på ulike tidspunkter. Spesielt rushtids trafikken i storbyene vil ha høyere marginalkostnader

på grunn av problemene med trafikkavvikling, miljøkonsekvensene og ulykker. For også å trekke med seg disse kostnadskomponentene i de bruksavhengige avgiftene, foreslår utvalget at man for de større byene starter forsøk med kjøreavgifter. Dette er avgifter som man kan differensiere i tid og sted, og som spesielt kan knyttes til rushtids trafikken på de steder hvor man har de største problemer med trafikkavviklingen. Utformingen av kjøreavgiften foreslås som et kommunalt ansvar.

Regnestykket til Personbilutvalget gir marginale vegholdskostnader utenfor byer og tettsteder i 1983-kroner på 27 øre pr. km, og påpluss ulykkeskostnadene får vi 30 øre pr. km. Dette er grunnlaget til å foreslå bensinavgifter inklusive moms på 3 kroner pr. liter, som i 1983 ville gitt en bensinpris på ca. 6 kroner.

Samlet ville dette gitt en inntekt i statskassen inklusive moms på 5,8 milliarder. Etter dagens system gir bruksavgiftene til sammenligning 3,6 milliarder i inntekt. I dette regnestykket har en holdt utenfor de ut-

gifter som kan knyttes til tungtrafikk, samt et skjønsmessig fratrekk for de utgifter som kan henføres til tiltak av primært distriktpolitisk karakter.

For å vurdere inntektene fra bilavgiftene mot de samlede utgiftene beregner Personbilutvalget personbilens vegutgiftsansvar i 1983 til ca. 7 milliarder. Ved å legge til de totale ulykkeskostnader som ikke dekkes av bilbrukerne selv, samt utgiftene til politi- og fengselsvesen som er knyttet til personbiltrafikken, kommer Personbilutvalget til at de samlede utgifter for det offentlige knyttet til personbilene er ca. 8 milliarder. Dagens avgiftssystem regner Personbilutvalget med ga en inntekt for statskassen på 9 mrd. kr. i 1983.

Mens det er enighet i Personbilutvalget om marginalkostnadsprising, deler utvalget seg i spørsmålet om personbilens totale kostnadsansvar. Flertallet mener at personbilen bør skattlegges slik at den dekker det offentliges utgifter knyttet til personbilen. Videre foreslår flertallet at en tar bort årsavgiften allere-

de fra 1985. I tabell 1 er illustrert hvilket forslag flertallet kommer fram til i forhold til dagens avgiftssystem.

Forslaget innebærer altså at en får en forskyvning i avgiftsbelastningen fra kjøpsavgifter til høyere bruksavgifter. Mens bensinprisen øker til 6 kroner, vil en «normalbil» til en verdi av 93 000 kroner få sin pris redusert med ca. 20 000 kroner. I flertallets forslag til endring i avgiftssystemet har man foreslått at årsavgiften fjernes allerede fra første året for omlegging, mens man bruker ca 5 år på omleggingen fra kjøps- til høyere bruksavgifter. Mindretallet mener at den totale avgiftsutformingen må vurderes ut fra statsfinansielle hensyn og ikke bør bindes opp til et prinsipp om personbilens totale kostnadsansvar, men vurderes løpende i tilknytning til de årlige statsbudsjetter.

Hovedforslagene er i god overensstemmelse med økonomisk teori

Det hovedinntrykk man sitter igjen med etter å ha

* Arild Hervik er ansatt ved Møre og Romsdal distrikthøgskole.

Tabell 1. Statens inntekter fra bilavgiftene fordelt på kjøpsavgift, årsavgift og bruksavgift med dagens system og forslaget fra Bilutvalgets flertall. Milliarder 1983 kroner.

	Kjøp	Eie	Bruk	Sum
Dagens utforming	4.4	1.0	3.6	9.0
Flertallets forslag	2.2	0	5.8	8.0

gått gjennom Personbilutvalgets prinsipper og regneeksempler for utforming av avgiftssystemet, er at man her følger hovedreglene fra økonomisk teori om samfunnsøkonomisk riktig prising. Det er spesielt grunn til å fremheve Personbilutvalgets vektlegging av marginalkostnadsprising og en differensiering av bruksavgiftene etter tid og sted.

Prisene forbrukeren blir stilt overfor blir sett på som et viktig virkemiddel for riktig ressursdisponering. Ved utforming av kjøpsavgiftene foreslår utvalget bl.a. også en omlegging hvor mellomstore biler relativt sett blir billigere for å stimulere til kjøp av noe større biler som har større passiv trafikksikkerhet enn små biler.

Forslaget om å fjerne årsavgiften er dårlig begrunnet

Den mest åpenbare svakheten i innstillingen er den begrunnelsen flertallet griper fatt i for å begrunne at man skal fjerne årsavgiften. Denne er nå på 700 kroner og gir staten en årlig inntekt på 1 milliard (sitat s. 103):

«Avgiften er kommet opp på et nivå hvor den kan være utslagsgivende for hvorvidt folk med dårlig råd eller som bruker bilen lite, skal ha bil. Flertallet finner at dette er i konflikt med de mål flertallet setter for personbilpolitikken som legger stor vekt på at folk skal ha mulighet til å ha bil, selv om de kjører lite og har svak personlig økonomi. Dette vil bl.a. gjelde mange eldre som bruker bilen lite.»

Det burde være opplagt at å fjerne årsavgiften ikke er noe godt fordelingspolitisk virkemiddel. Dersom man sammenlignet dette med andre fordelingspolitiske virkemiddel med en finansiell ramme på 1 milliard, er det klart at man ville komme mye bedre ut av det ved å bruke trygdesystemet. Årsavgiften på bil har små samfunnsøkonomiske skadevirkninger, f.eks. sammenlignet med skatt på arbeidsinnsats. I en periode hvor man har forsøkt å redusere skatt på arbeid og de problemer dette skaper for offentlige finanser, virker det unektelig rart at flertallet kan foreslå å fjerne et så godt samfunnsøkonomisk skatteobjekt som det årsavgiften på bil er. Det er i utvalget generell enighet om at årsavgiften ikke spiller noen vesentlig rolle i bruk og eie av personbil og derved fremstår dette som et godt skattepolitisk virkemiddel for å finansiere fellesforbruket.

Fjerning av årsavgiften var også fremmet i 1976 i en stortingsmelding som behandlet Personbilutvalget av 1972 sin innstilling. Regjeringen gikk da mot dette forslaget og det er lite trolig at dette vil bli oppfattet som noe godt forslag når vi nå går inn i debatten om innstillingen fra Skattekommissjonen. Alle de andre land som Personbilutvalget har sett på har årsavgift i sitt avgiftssystem.

Skal det offentliges inntekter og utgifter med personbiler balansere?

Flertallet går inn for at det skal være balanse mellom personbilenes totale

kostnadsansvar og de inntekter man har fra personbilen. Samfunnsøkonomisk er det vanskelig å begrunne at man skal binde seg til et slikt prinsipp. Så lenge Personbilutvalget implisitt i sine regnestykker regner med lave priselastisiteter (i tallverdi) på både bruk og eie av personbil, kan det være grunn til å vurdere dette som et samfunnsøkonomisk godt skatteobjekt i en periode hvor man forsøker å redusere skatt på arbeid. Det er imidlertid lett å se at det politisk vil være vanskelig å leve med et for stort sprik mellom offentlige inntekter og utgifter på personbilen. Fra gjennomgang av avgiftene i andre land finner man (sitat s. 93):

«Selv om en ikke står overfor noe klart mønster, er tendensen i mange land at bilavgiftene spiller en betydelig statsfinansiell rolle og at den i noen grad er forsterket gjennom 1970-årene.»

Som en konklusjon vil jeg hevde at flertallets forslag om å fjerne årsavgiften og binde avgiftene og inntektene fra personbilbeskatningen til personbilens totale kostnadsansvar, har dårlig samfunnsøkonomisk forankring.

Personbilens samfunnsøkonomiske kostnader

Utvalget påpeker at det er praktisk umulig å beregne personbilens faktiske kostnader og dens positive betydning. En fullstendig samfunnsøkonomisk regnskapsoversikt forsøker ikke utvalget å lage. Støy, forurensninger og ulykker inngår kun som utgifter i regnestykkene når de fører med seg utgifter for den enkelte eller samfunnet via offentlige budsjetter.

En slik avgrensning vil det nok være nødvendig å foreta, men utvalget burde ikke da hevde, som de gjør gjentatte ganger, at de har klarlagt de samfunnsøkonomiske kostnadene ved personbilbruken. Personbilutvalget sier at de ikke har sett det som hensiktsmessig å forsøke tallfesting av marginalkostnadene under rusket i storbyene. Ved siden av den beregning av marginalkostnadene utenfor storbyene som er utført, hadde det vært en god illustrasjon og fått et regneeksempel på hvor mye høyere denne blir i storbyene i rusket. Dette kunne gitt en indikasjon på størrelsen på kjøreavgiftene i storbyene.

I sammenheng med totalkostnadene i storbyene sier utvalget lite om eiendoms-



Kjøreavgifter i de største byene? Foto: Rune Lislerud/Samfoto.

kostnader på de arealene personbilen beslaglegger. Disse arealene har i storbyene en høy alternativkostnad og skulle vært med i et samfunnsøkonomisk totalregnskap for personbilen. Med den avgrensning Personbilutvalget gjør i sine regneoppgaver kan de forsvare at denne kostnaden ikke trekkes med i beregningene, men betydningen av denne kunne vært drøftet på like fot med forurensninger og støy.

I beregningene av de marginale vegholdskostnadene tar utvalget utgangspunkt i de vedlikeholds- og investeringskostnadene som er lagt ned i riksvegene over tid. Det blir antatt at den trafikkøkningen som er registrert i den samme periode både har motivert og nødvendiggjort de investeringer som er foretatt i vegenettet. De marginale vegholdskostnadene utenfor byer og tettsteder var 27 øre i gjennomsnitt pr. km i 1983. Det er altså lagt historiske kostnader og trafikkøkning til grunn for å beregne marginalkostnadene. Utvalget sier selv (sitat s. 95):

«Dette er en beregning av hvor store kostnadene faktisk har vært. Ut fra en framtidsrettet bilpolitikk ville det imidlertid vært mer nyttig å kjenne de sammenhenger mellom trafikkutvikling og investeringsbehov som burde kunne utledes av Norsk Vegplan.»

Man ville dermed kunne vurdere hvordan ulike utviklingsforløp i trafikken vil kreve ulik vekst i framtidige veginvesteringer. Det er denne framtidige sammenhengen mellom trafikk og kostnader som ville være det riktige grunnlaget for marginalkostnadsprising. Når bilbrukeren stilles overfor den riktige prisen på bruk, gir ytterligere økning i trafikken et riktig signal om nivået på veginvesteringer. Når trafikken øker,

betyr det at det er betalingsvillighet også til å dekke ytterligere veginvesteringer.

I dette regnestykket vil også alternativkostnadene til kapital eller kalkulasjonsrenten måtte inngå. Når utvalget har sett på historiske kostnader, går jeg ut fra at de har brukt en kalkulasjonsrente på 7%. Hvis utvalget alternativt hadde regnet med 5% kalkulasjonsrente, antar jeg at dette ville gitt reduksjon i bruksavgiftene. Utvalget burde presentert et regneeksempel som viste den følsomhet bensinavgiftene ville ha for endring i kalkulasjonsrenten.

For øvrig virker det litt rart at utvalget legger så stor vekt som det gjør på å regne seg fram til marginalkostnadsprising uten at de trekker fram den betydning dette har for framtidige veginvesteringer. Noe av hovedhensikten med å fastsette bruksavgifter slik at de faller sammen med marginalkostnadene det offentlige har på ytterligere bilbruk, er nettopp å sikre at vi får riktig framtidig ressursbruk dvs. at det er betalingsvillighet i markedet for de veginvesteringene trafikkøkningen påfører det offentlige. I denne sammenheng er det da litt rart at ulike framtidige investeringsnivåer i det hele tatt ikke blir berørt i tilknytning til avgiftsutformingen.

Lavere kjøpsavgifter og høyere bruksavgifter bør innføres

Også personbilutvalget av 1972 foreslo en omlegging fra kjøpsavgift til høyere bruksavgift og at årsavgiften skulle falle bort. Dette fikk ikke noe gjennomslag den gang og forslaget kommer igjen nå hos Personbilutvalget. Forutsatt at Personbilutvalgets beregning av marginalkostnadene er noenlunde riktige (selv om det skulle vært

grunnet på framtidige kostnader og at følsomhetsanalyse med 5% kalkulasjonsrente skulle vært vurdert), så er det all mulig grunn til å støtte denne avgiftsomlegging fra kjøpsavgifter til høyere bruksavgifter. Dette vil gi høyere andel nyere biler og en utvikling mot større biler som vil redusere ulykkeskostnadene. Det vil i tillegg medføre lavere utgifter til reparasjoner på biler og sett i forhold til kostnadene på å produsere nye biler, så er det neppe samfunnsøkonomisk riktig å ha så høyt ressursbruk i verkstedtjenester som vi har i Norge.

Konkurransforholdet til kollektivtrafikken

Personbilutvalget vurderer også konkurranseflaten mellom personbilen og kollektivtrafikken og de implikasjoner omlegging av avgiftssystemet for personbilen får for kollektivtrafikken. Man prøver å beregne hva flertallets forslag til avgiftsomlegging vil bety for kollektivtrafikken, sitat (s. 110–111):

«Flertallet har ikke tilstrekkelig informasjon om etterspørselen etter kollektivtransport til å kunne anslå virkningene etter alle reiser samlet.

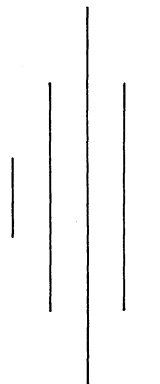
Flertallet antar imidlertid at endringene i den samlede etterspørselen etter kollektivtransport ikke vil bli negativ som følge av flertallets avgiftsforslag. De samlede virkningene for kollektivtransporten forventes imidlertid å bli små.»

Videre sier utvalget at det også er fremmet forslag som vil styrke kollektivtrafikkens konkurranseflate. Spesielt nevnes differensierte avgifter. Flertallet kommer her med følgende utsagn (sitat s. 111):

«Utvalgets flertall vil påpeke at en styrket konkurransesituasjon for kollektiv-

trafikken kan bety en inntekts- og subsidiesituasjon som langt på veg kan kompensere det provenytap som flertallets avgiftsforslag innebærer.»

Dette vitner om at flertallet har tenkt bilinteresser og hatt en heller overfladisk behandling av de økonomiske konsekvenser. Vi vet at i storbyene er noe av problemet med subsidieutvikling at en stor del av reisene går under rusket og derved må man dimensjonere kapasiteten etter dette og ha stor ledig kapasitet resten av døgnet. Dette gir høye driftskostnader og det er liten grunn til å tro at differensierte avgifter vil bedre økonomien betydelig for kollektivtrafikk i våre fire største byer. De statlige tilskudd til rutebuss er ca. 750 millioner. Det betyr da at den generelle avgiftsomlegging må fjerne subsidiene i kollektivtrafikken helt dersom den skal dekke inn inntektstapet ved avgiftsomlegging. Flertallet må da se at dette er «tull». Det er helt opplagt at økningen i bilhold ved avgiftsomleggingen vil forverre konkurransevilkårene for kollektivtrafikken. Noe av dette vil nok bli kompensert ved høyere bensinavgifter, men det er trolig at økningen i bilholdet vil ha en sterkere negativ effekt. Samlet er det i alle fall liten grunn til å tro at den avgiftsomlegging som er fremmet fra Personbilutvalgets flertall vil gi et lavere tilskott til kollektivtrafikken.



«Kjære skatten min!»

Hensikten er å vise hvordan utformingen av det norske skattesystemet påvirker lønnsomheten av betalt arbeid for gifte kvinner. Tittelen henspiller på at den tradisjonelle arbeidsdelingen av betalt og ubetalt arbeid mellom kjønnene, sammen med det gjeldende skattesystemet, reduserer lønnsomheten av betalt arbeid mer for kvinner enn for menn. Derved fremmer skattesystemet hjemmenværende koner.

Det pekes på tre ulike forhold ved skattesystemet som bidrar til å redusere lønnsomheten av betalt arbeid i forhold til ubetalt arbeid. Betalt arbeid skal skattlegges, mens ubetalt arbeid for egen husholdning som hovedregel ikke blir skattlagt. Reglene for sambeskatning i familien reduserer timefortjenester etter skatt sterkt for små tilleggsinntekter, deltidsinntekter. Reglene for fratrekk for utgifter som er nødvendige for å oppnå inntekter gir forskjellig dekning for reelle utgifter; spesielt lav dekning for utgifter til pass og stell av barn. Reglene er formelt sett kjønnsnøytrale. I praksis vil de redusere lønnsomheten av å ta betalt arbeid særlig for småbarnsmødre, og fungerer dermed som en bremsekloss på arbeidstilbudet fra gifte kvinner.

AV
KRISTIN DALE*)

Hovedtrekkene i skatte- og avgiftssystemet har vært lite endret fra 1970 og fram til 1984. Satsene for de ulike skattene og avgiftene har derimot blitt endret. Regelverket som gjaldt i 1981 vil bli brukt i eksemplene. Endringene i skattesatsene fra 1970–1982 framgår av «Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser m.v. årene 1969–1982», SSB (1982).

1) Lønnsomhetsvridninger mellom ubetalt arbeid i egen husholdning og kjøp av arbeidstjenester

Det gjeldende skattesystemet øker den relative lønnsomheten av alt ubetalt egenarbeid i forhold til betalt arbeid, og dette gjelder også vanlig arbeid i husholdningen. Det gjelder også muligens i større ut-

strekning for husholdningsarbeid siden den rådende husholdningsteknologien og maskinutrustningen gjør det mulig å utføre flere typer arbeid samtidig, se Titlestad (1984)

Anta at én og samme vare eller tjeneste kan produseres med innsats av ubetalt arbeid eller betalt arbeid. En person bruker sine penger til å kjøpe tjenester i markedet. Kunden må betale fakturabeløpet (prisen) som foruten lønn til den ansatte i firmaet, dekker moms og arbeidsgiveravgift. For enkelthets skyld ser vi bort fra at firmaet har utgifter til vareinnsats, kapitalkostnader og muligheter for overskudd. Etter regelverket for 1981 ble forholdstallet mellom fakturasummen og timebetalingen til den ansatte i firmaet 1,40. Da dekker fakturasummen 16,8 prosent (høyeste sats) arbeidsgiveravgift til folketrygden og 20 prosent merverdiavgift.

Når en person skal vurdere om han skal kjøpe en tjeneste eller gjøre det selv, må han sammenligne den

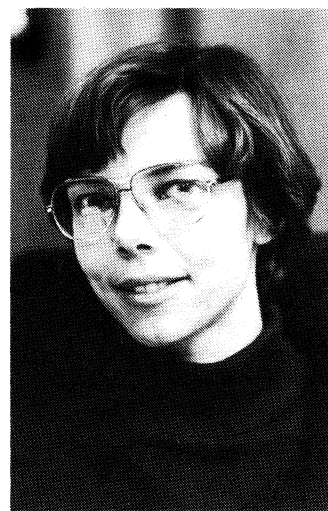
nødvendige (ev. marginale) inntektsopptjeningen med innsatsen i ubetalt arbeid. For å betale for tjenesten vil kunden, foruten lønn til den firmaansatte, måtte tjene til å betale sin egen inntektskatt og avgifter på produksjonen og omsetning. Hvor mye kunden må tjene for hver krone den firmaansatte får i lønn, varierer med kundens skatteprosent. Dette vises i tabell 1 (i den kolonnen hvor firmaansattes skatteprosent er null) for det tilfellet hvor avgiftene utgjør 40 prosent. Denne vridningen representerer et effisiensstap for samfunnet.

Den ansatte i firmaet skal imidlertid også betale skatt av sin arbeidsinntekt. Det går derfor an å beregne forholdstallet mellom hva kunden må tjene før skatt i forhold til hva den firmaansatte har i inntekt etter skatt. Hvordan dette forholdstallet varierer med personenes respektive skattesatser framgår av tabell 1 hvor avgiftene er 40 prosent. Forholdstallet uttrykker hvor mye som kan

spares ved å bytte tjeneste mot tjeneste, og gir derved også et uttrykk for den maksimale gevinsten ved «svart» arbeid (skatteunndragelser).

2) Inntektsskatt i familien

For inntektsskattlegging av familier gjelder to ulike ordninger, fellesbeskatning av familieinntekten eller særbeskatning av individuelle inntekter. I det følgende vil vi bruke en familie med to ektefeller som eksempel. For å kunne få fellesbeskattet familieinntekten, må paret være gift, samboerforhold gir ikke grunnlag for fellesbeskatning. Hvilken skatteordning som gir familien som helhet lavest samlet inntektsskatt, avhenger av størrelsen på den minste inntekten, og i noen tilfeller også av størrelsen på den største inntekten. Hvis den minste nettoinntekten i 1981 var lavere enn kroner 21 200 på årsbasis, var det mest lønnsomt for familien at de samlede inntektene i famili-



Kristin Dale

*) Kristin Dale er forsker ved Industriøkonomisk institutt.

Tabell 1. Hvordan gevinsten ved tjenestebytte i forhold til tjenestekjøp varierer med personenes skatteprosjenter når avgiftene er 40 prosent.

Skattesatser									
Kunde	Ansatt i firmaet								
prosent	0	10	20	30	40	50	60	70	
0	1,40	1,56	1,75	2,00	2,34	2,80	3,50	4,67	
10	1,56	1,73	1,95	2,23	2,60	3,11	3,89	5,19	
20	1,75	1,95	2,19	2,50	2,92	3,50	4,38	5,84	
30	2,00	2,22	2,50	2,86	3,34	4,00	5,01	6,67	
40	2,34	2,60	2,92	3,34	3,89	4,67	5,84	7,79	
50	2,80	3,11	3,50	4,00	4,67	5,61	7,01	9,34	
60	3,50	3,89	4,38	5,01	5,84	7,01	8,76	11,68	
70	4,67	5,19	5,84	6,67	7,79	9,34	11,68	15,57	

en ble skattlagt ved felles-skattlegging i skattekasse 2. Hvis den minste nettoinntekten i 1981 var høyere enn kroner 30 100, var det mest lønnsomt for familien at inntektene ble skattlagt enkeltvis etter skattekasse 1. Hvis den minste inntekten i 1981 var mellom kroner 21 200 og kroner 30 100, var det størrelsen på den høyeste inntekten som avgjorde om det var felles-skattlegging eller særskattlegging som var mest lønnsomt for familien. Ligningskontorene tar hensyn til disse inntektsforholdene når de beregner ilignet skatt og når de utsteder kort for forskuddsskattetrekk.

Skattekasse 2 er i praksis en form for forsørgerstøtte til familier hvor en ektefelle er hovedinntektstaker og den andre enten ikke har egen inntekt eller har lavere inntekt.

For en éninntektsfamilie representerer skattekasse 2 en skattelette i forhold til skattekasse 1. Skattelettelsen om skattekasse 2 innebærer, er slik at jo høyere nettoinntekten er, jo større kronebeløp får familien i skattereduksjon. Skattereduksjonen steg fra 0 for familieinntekter på opp til kroner 8 000, og nådde høyeste beløp kroner 10 409 for familieinntekter som var 170 000 kroner og mer i 1981. Det framgår altså at de familiene som har høyest inntekt til å forsørge seg med får det høyeste krone-

beløpet i skattereduksjon til hjelp for forsørgelsen.

Ettersom forsørgelsesstøtten gjennom skattekasse 2 virker gjennom inntektsskatten og forskuddsskattetrekket, utbetales skattereduksjonen som inntektstillegg til den personen som er forsørger.

En kan så se nærmere på i hvilken utstrekning det er mannen eller kvinnen som er forsørger eller forsørget i skattekasse 2.

Skattestatistikk 1980 (SSB, 1982) viser at det i 1980 var 514 711 ektepar som ble lignet i klasse 2.

Av upubliserte lister fra skattestatistikken, hvor antall fellesliknede ektepar i klasse 2 er kryssgruppert etter mannens og hustruens inntekt, framgår følgende: I 6,9% av familiene hadde kvinnen høyest inntektsstrinn, i 1,2% av familiene hadde ektefellene samme inntektstrinn og i 91,9% av familiene hadde mannen høyest inntektstrinn. I mer enn 91% av de fellesliknede ekteparene er det altså mannen som får utbetalt skattefordelen av å bli lignet i klasse 2. For å sette det litt på spissen kan en da si at skattekasse 2 er en skattesubsidie som utbetales til gifte menn som har hustruer med ingen eller liten nettoinntekt. I praksis vil det ofte gjelde hjemmeværende hustruer eller hustruer med kort deltidsjobb.

Skrede (1982) viser at Norge i løpet av 70-årene

har forandret seg fra å være et samfunn hvor én-inntektsfamilien var i klar majoritet til et samfunn hvor én-inntektsfamilien utgjorde mindre enn en tredjedel av totalt antall ektepar. Bruken av skattekasse 2 blant ektepar har avtatt i takt med økende yrkesaktivitet blant gifte kvinner i heltidsarbeid og lang deltid.

Begrunnelsen for skattekasse 2 har vært støtte for hovedforsørgeren til å forsørge familien. Imidlertid er det ikke noe krav at familien har eller har hatt barn eller andre personer som må forsørges. Forsørgelsesstøtten blir derfor en støtte til å forsørge ektefellen.

I forbindelse med familiens disponering av penger, blir det ofte hevdet at disponeringen av pengene vil avhenge av hvordan pengene opptjenes innen familien, konf. debatten om barnetrygden skulle utbetales som kontantstønad til moren eller som skattelette (til faren). I denne sammenheng har Dahl (1981) drøftet det enkelte familiemedlems rett til penger og bl.a. foreslått at det istedetfor skattelette til inntektstakere med hjemmeværende ektefelle, utbetales et tilsvarende beløp som kontantstønad til den hjemmearbeidende. Gabrielsen (1981) påpeker imidlertid at dette nærmest er umulig av praktiske grunner ettersom skattelettelsen varierer så sterkt med ektefellens inntekt. For at det i praksis skal være mulig må en f.eks. ha et system for inntektsskatt som bygger på én progresjonstabell uansett familietype og ekteskapelig status, og hvor all familiegradering blir gjennomført ved fradrag i skatt eller utbetaling som er uavhengig av inntekten.

Den forsørgelsesstøtten skattekasse 2 representerer stiger sterkt med stigende inntekt, slik at høyeste kontanttilskudd, kr. 10 409,

gjaldt nettoinntekter fra 170 000 kroner og oppover i 1981. Dette er vel et eksempel på en forsørgerstøtteordning som kan reise inntektsomfordelingsspørsmål hvis flere hadde visst hva den innebar i kronebeløp for ulike inntekter. Det er et eksempel på at en slik forskyvning av progresjonstrinnene i inntektsskatten, som det er mellom skattekasse 1 og 2, ikke kan være et egnet virkemiddel til å oppnå bedre økonomisk forsørgelsesmulighet for familier med lave og middels inntekter.

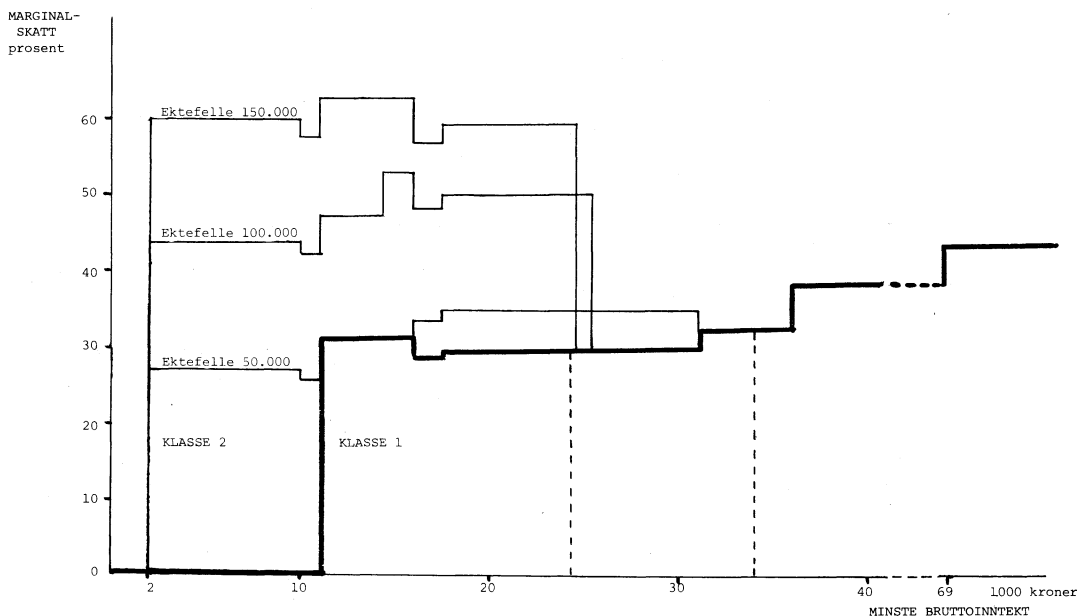
3) Skatt og arbeidstilbud fra gifte kvinner

La mannen ha høyest inntekt i familien og familien bli lignet i skattekasse 2. I så fall vil kvinnens gjennomsnittsskatt og marginalskatt på egen arbeidsinntekt bli mye høyere enn om hun hadde blitt lignet for egen arbeidsinntekt i skattekasse 1. Hennes timelønn etter skatt blir lavere, og hun får dermed et svakere økonomisk insitament til å ta betalt arbeid. Dette skyldes at når hun blir lignet sammen med mannen, har han fått sine inntektsfradrag og klassefradraget i sin inntekt, og hennes inntekt blir skattemessig behandlet nesten som om den var hans inntekt av overtidsarbeid.

Figur 1 viser noen eksempler for inntektsåret 1981 på hvordan marginalskatten for gifte kvinners arbeidsinntekt avhenger av størrelsen på hennes egen inntekt og størrelsen på ektemannens inntekt.

Det kan knyttes noen kommentarer til knekkpunktene i marginalskattekurvene i figur 1. Marginalskatten er 0% for inntekter inntil kr. 2 000 fordi minstebeløp for minste-fradrag og oppgjørsfradrag var kr. 2 000. Marginalskatten stiger ved kr. 11 000 fordi pensjonsandel til folketryg-

Fig. 1: Hvordan en persons marginalsatt av arbeidsinntekt avhenger av sivilstand, egen inntekt og ektefellens inntekt i 3 alternativ: pensjonsgivende inntekt på h.h.v. 150 tusen kroner, 100 tusen kroner og 50 tusen kroner, 1981. (Det er forutsatt at begge personene bare har minstefradrag og oppgjørsfradrag som inntektsfradrag).



den ikke betales for lavere inntekter, som heller ikke opptjener pensjonspoeng i folketrygden. Fallene i marginalsattekurvene ved kr. 10 000 og kr. 16 000 og stigningene ved kr. 17 500 og kr. 31 000 skyldes at oppgjørsfradraget er 4% for inntekter i intervallet kr. 10 000–kr. 17 500 og at minstefradraget er 10% for inntekter i intervallet kr. 16 000–kr. 31 200. Når den minste bruttoinntekten er i intervallet kr. 24 000–kr. 34 000, må en kjenne størrelsen på ektefellens inntekt for å kunne vite hvorvidt personen skal limes i skatteklasser 1 eller skatteklasser 2.

Skattemessige lønnsomhetsvridninger på betalt arbeid for kvinner kan illustreres ved figur 1. Felles skattlegging av inntekt i familien reduserer lønnsomheten av en egen liten inntekt for gifte kvinner sterkt i forhold til for ugifte kvinner. Lønnsomhetsreduksjonen øker med stigende inntekt for ektefellen, men den er heller ikke uten betydning om ektefellen har relativt lav inntekt. Inntektsskattleggingen av familier vil gi økonomiske insitamenter til at gifte

kvinner enten ikke har betalt arbeid og arbeidsinntekt eller at de tar betalt arbeid i et omfang som gjør at begge ektefellene blir særskilt lignet i skatteklasser 1. Når gifte kvinner tar betalt arbeid er det bedre «å hoppe i det enn å krype i det». Likeså blir det et sterkt insentiv til å la være å oppgi små arbeidsinntekter til skattemyndighetene. Lavinntektsjobber for gifte kvinner kan bli svart arbeid. Realistiske eksempler er dagmammavirksomhet og rengjøringshjelp.

Jeg har annet steds (Tillestad, 1984) argumentert for at det er rimelig å anta at det i storparten av norske husholdninger er slik at kvinnen har komparativt fortrinn i ubetalt arbeid og at mannen har komparativt fortrinn i betalt arbeid. Felles inntektsskattlegging i familien vil forsterke slike komparative fortrinn, mens særskilt skattlegging av personinntekter vil virke motsatt. Individuell progressiv inntektsskatt vil gi et økonomisk insitament til en mer lik fordeling av betalt og ubetalt arbeid mellom kjønnene.

4) Inntektsfradrag for utgifter «til inntekts ervervelse»

Utover minstefradrag og oppgjørsfradrag kan personer ha en rekke andre inntektsfradrag. Fradrag for gjeldsrenter har vært mye debattert. Her vil jeg imidlertid se nærmere på retten til å trekke fra utgifter som kreves for å oppnå inntekter. I utformingen er reglene for utgiftsfradrag kjønnsnøytrale. Regelverket tyder imidlertid på at utgifter som forekommer hyppigst og i størst omfang for menn gir bedre fradragsmuligheter enn utgifter som forekommer hyppigst og i størst omfang blant kvinner. En typisk kvinneutgift er utgifter til barnepass.

Reglene som gjelder virkelige utgifter i stilling og premie til pensjonsordning i arbeidsforholdet synes i hovedsak å dekke reelle utgifter. Reglene for reiseutgifter og fagforeningskontingent vil i de fleste tilfellene dekke storparten av utgiftene. Reglene for fradrag for nødvendige utgifter til barnepass ser imidlertid ut til å gi lav dekning for de faktiske utgiftene for mange grupper foreldre. Nedenfor kommer vi derfor nærmere inn på disse reglene.

I 1970–1980 fikk kvinnen i familier hvor begge ektefeller hadde arbeidsinntekt det såkalte «hustrufradraget». Fra 1981 ble det kalt foreldrefradrag og gitt til den av ektefellene som har lavest inntekt, i praksis fortsatt som regel kvinnen. Satsene har blitt endret flere ganger fra 1970 til 1982. Satsene for fradraget har variert med flere forhold: kvinnens inntekt, barnas alder, antall barn og om de faktiske utgiftene kunne dokumenteres.

La oss nå se på hvordan barnepass regnestykket for en heltidsarbeidende småbarnsmor kan ha sett ut i 1982, og hvordan det kan variere med barnetall og type barnepass. I følge barnehagesjef E. Olsen (Aftenposten, 2.2.82) var satsene for foreldrebetaling i Oslos barnehager i 1982 kr. 750,- pr. mnd. (kr. 7 500 pr. år) for ett barn, kr. 440 pr. mnd. for det andre barnet og kr. 280 pr. mnd. for øvrige. Hun

Tabell 2. Satsene for inntektsfradrag for nødvendig barnepass avhengig av inntekt, antall barn under 14 år, utgiftsdokumentering og år.

Antall barn under 14 år	Maksimalt fradrag i prosent av inntekt	Dokumenteres utgiftene	Høyeste fradragbeløp pr. år i kroner		
			1970–73	1974–80	1981–
1 barn	40 prosent	Nei	1500	3000	3500
»	»	Ja	3000	6000	7000
2 eller flere	50 prosent	Nei	2000	4000	4500
»	»	Ja	4000	8000	9000

Tabell 3. Underdekning av nødvendige utgifter til barnepass i Oslo i 1982, avhengig av barnepassordning og antall barn.

Regnestykket for 1982, beløp i kroner for				
Antall barn	Barnepass ordning	Utgift	Inntektsfratrekk	Ikke fratrekkbar utgift
1	Barnehage	7 500	7 000	500
1	Familie, «billig»	3 500*	3 500	0
1	Dagmamma, billig	12 000	3 500	8 500
1	Dagmamma, dyr	15 000	3 500	11 500
2	Barnehage	11 900	9 000	2 900
2	Familie, «billig»	4 500*	4 500	0
2	Dagmamma, billig	22 000	4 500	17 500
2	Dagmamma, dyr	25 000	4 500	20 500

* Betaling satt lik fradraget uten utgiftsdokumentasjon for å velge en lav betaling.

hevdet også at svært mange av dem som ikke får barnehageplass må benytte privat dagmammavirksomhet i prisklassen kr. 1 200–kr. 1 500 pr. mnd. Barnepassmuligheter for yrkesektepar kan være:

- annen familie, f.eks. bestemor
- barnehage
- dagmamma

Å bruke annen familie kan være en passeform som både er sikker og billig for foreldrene. Når det gjelder barnehage og dagmamma, er disse formene i praksis ulike på flere måter. Regelverket rundt barnehagedrift gir i prinsippet større sikkerhet for kvaliteten på tjenesten fra barnehager enn fra dagmammaer. Dagmammamarkedet over hele landet er «et svart marked». Foreldrene får normalt ikke kvittering for dagmammautgifter, mens de får kvittering for betaling i barnehage. Siden dagmammamarkedet er «svart», vet en lite om størrelsen på dagmammavirksomheten eller prisen for dagbarn. Imidlertid tyder både «tilfeldig empiri i vennekretsen» og barnehagekøene på at foreldrebetalingen i barnehagen er lavere enn i dagmammamarkedet.

Det fremgår av tabell 3 at fradragsdekningen for ut-

gifter til barnepass avhenger av barnetall og barnepassordning. De gjeldende reglene for utgiftsfradrag for barnepass reduserer derfor i praksis lønnsomheten av betalt fulltidsjobb betydelig for småbarnsmødre med flere småbarn som bruker dagmammamarkedet.

Skattereduksjonen som følger av inntektsfradrag øker med marginals-katten til personen. Ettersom menn gjennomgående har høyere inntekt og marginalskatt enn kvinner, vil de derfor få en høyere skattereduksjon for sine inntektsfradrag. Gifte kvinner som ligned i skattekasse 2 har høy marginals-katt for små inntekter, se fig. 1. Med de gjeldende reglene for inn-

tektsfradrag for utgifter til barnepass, er imidlertid skattekasse 2 sterkest økonomisk bremse mot små arbeidsinntekter for gifte kvinner uten mindreårige barn.

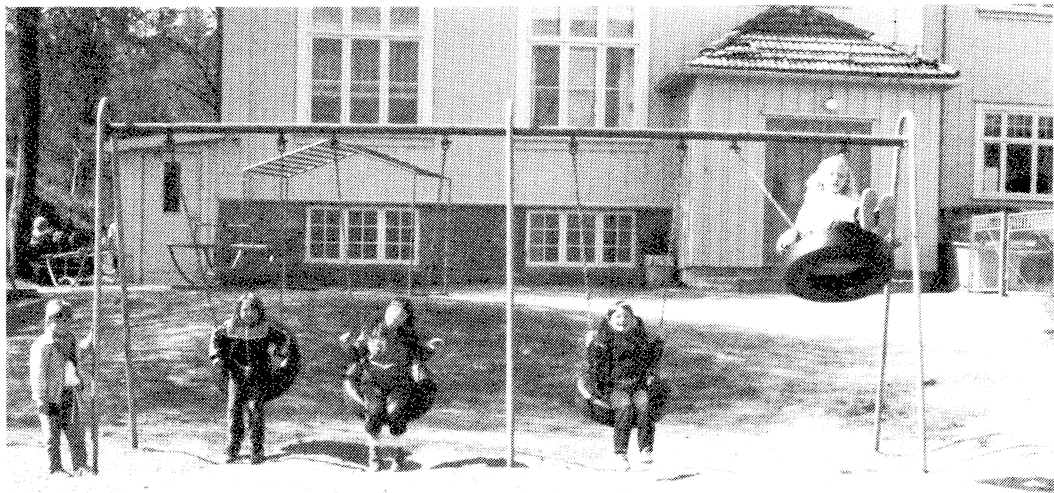
5) Skattlegging av barnepasseren

Skattemessig er det et skille mellom om barnet passes i barnets hjem eller i dagmammaens hjem. Hvis barnet passes i barnets hjem, er foreldrene arbeidsgivere for barnepasseren (praktikanten). Praktikanter er ofte ungdom som blir særskilt lignet, og ettersom inntektene er små blir inntektsskatten for praktikanten liten. Selv om barneforeldrene skal betale arbeidsgiveravgift blir summen av skatter og avgifter ikke så stor. Nettoen av å oppgi ansettelsesforholdet blir ofte positiv for foreldrene som kan trekke fra større utgifter til barnepass når de har kvittering. Det finnes da også i praksis flere tilfeller i flere kommuner av at praktikantarbeid blir oppgitt til ligningsmyndighetene. Dermed ikke sagt at ikke mesteparten kan være «svart»!

Hvis barnet passes i dagmammaens hjem, er hun skattemessig å regne som selvstendig næringsdrivende. Dette framgår av

skattlegging m.v. av dagmammaer (Skattedirektoratet, 1979). Hun har krav på inntil 400 kroner pr. måned pr. barn som utgiftsdel, slik at arbeidsinntekten blir vesentlig mindre enn dagmamma-betalingen og følgelig blir også skatten mindre enn de fleste tror. Det kan se ut til at kjennskap til skattereglene for barnepass er dårlig. Selv har jeg aldri snakket med noen utenfor skatte- og ligningsvesenet som visste at dagmamma regnes som selvstendig næringsdrivende. I skrevet (Skattedirektoratet, 1979) ble det antydnet at reglene ville bli særskilt omtalt i rettleiingen til selvangivelsen; så har imidlertid ikke skjedd fram til og med inntektsåret 1983.

Dagmammaer vil vanligvis være gifte kvinner hvor familien blir lignet i skattekasse 2. Avskaffelse av skattekasse 2 vil derfor bidra til å redusere det økonomiske insitamentet til at dagmammavirksomhet er svart arbeid; det samme vil også opplysningen om skattlegging av dagmammaer som selvstendig næringsdrivende. For foreldrene vil inntektsfradrag for reelle utgifter til barnepass redusere det økonomiske insentivet til at dagmammavirksomhet er svart. Dermed er det ikke sagt at alle tre en-



Fradragsreglene for pass av barn gir lav dekning av de faktiske utgifter.

Foto: Inger Kurås.

dringene sammen i praksis vil «avsverte» dagmamma-markedet.

6) Avslutning

I perioden 1970–1982 har det bare vært mindre justeringer av det norske inntektsskattesystemet. I en viss utstrekning har de karakter av å være justeringer for prisnivåendringer. Eksemplene viser at gifte kvin-

ners yrkesaktivitet snarere hemmes enn fremmes av inntektsskattesystemet i 1981. I perioden fra 1970 til 1982 har yrkesdeltakelsen blant gifte kvinner økt sterkt og i et omfang som på ingen måte står i forhold til endringene i skattereglene i samme periode. Den gifte, yrkesarbeidende småbarnsmor må derfor kunne sies å være «kjerrin-ga mot skattestrømmen».

REFERANSER

- Dahl, Tove Stang: «Retten til penger», Kvinnerettslige studier, *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5/81*, Universitetsforlaget, Oslo 1981.
- Gabrielsen, Inger: «Lønn for hjem-mearbeid», *Økonomiske analyser 82/1*, SSB, Oslo 1982.
- Riksskattestyret: «Rettledning til selvangivelsen 1981», Oslo, 1980.
- Skattedirektoratet: «Skattlegging m.v. av dagmammaer», Skattedirektoratets Meldinger, Nr. 27/1979.
- Skattedirektoratet: «Grensetabell 1981», Oslo, oktober 1980.

- Skrede, Kari: «Forsørgerlønn og familieøkonomi», *INAS NOTAT 82/16*, INAS, Oslo 1982.
- Statistisk Sentralbyrå: «Skattestatistikk 1980», NOS, Oslo 1982.
- Statistisk Sentralbyrå: «Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser m.v. årene 1969–1982», *Rapporter 82/19*, Oslo 1982.
- Titlestad, Kristin Dale: «Arbeidsdelingen i familien». I T. Rødseth og K. D. Titlestad: *Kvinner i arbeid*, Universitetsforlaget, Oslo, 1984.
- Østen, Ellinor: «Gode barnehager er ikke gratis», *Aftenposten*, 2.2.1982.

Melding om: Etterutdanningskurs for lærere i sosialøkonomi

Tid: 11.–12. oktober 1984.

Sted: Sundvolden Hotel.

Arrangør: Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo i samarbeid med Norske Sosialøkonomers Forening.

Målgruppe: Lærere i sosialøkonomi i den videregående skole.

Det vil bli holdt forelesninger om: Privatøkonomiske kontra samfunnsøkonomiske tilnær-mingsmåter (amanuensis Karl Ove Moene); Grunner til offentlig inngrep i en økonomi (førsteamanuensis Vidar Christiansen); Skattepolitikk (professor Agnar Sandmo); Penger og kreditt (professor Arne Jon Isachsen og professor Preben Munthe); Fagforeningenes betydning for lønnsdannelse og sysselsetting (professor Michael Hoel); Bruk av EDB i sosialøkonomi-undervisningen (vit.ass. Knut Kjær).

Foreleserne vil presentere stoffet slik at det i størst mulig grad kan være til hjelp i kursdeltakernes videre arbeid. Det blir dessuten avsatt tid til en organisert diskusjon ut fra forberedte innlegg om pedagogiske problemer.

I h.h.t. rundskriv av 26. mars 1979 fra Statens Lærerkurs er kursavgift frafalt for dette kurset. Deltakerne må imidlertid selv betale reise og opphold. Prisen for oppholdet blir kr. 482,- med tillegg kr. 159,- for enkeltrom. Det gjøres oppmerksom på arbeidsgivers generelle ansvar for finansiering av etterutdanning.

Kirke- og undervisningsdepartementet har i rundskriv F 182/80 samtykket i at etterutdan-ningskurs arrangert av Universitetet gir grunnlag for tilståelse av permisjon med lønn for tilsatte i skolevesenet.

Nærmere opplysninger gis av kurslederen, Bent Vale, Sosialøkonomisk institutt, tlf. 45 51 49.

Bindende skriftlig påmelding sendes innen 12. september 1984 til:

Gro Winsnes, Sosialøkonomisk institutt,

Postboks 1095 Blindern,

0317 OSLO 3

Om nytt inntektssystem for kommunene

AV
NILS JOHAN KORSVIK*

Stein Østre anklager i Sosialøkonomen nr. 5 1984 stortingsrepresentant Hallvard Bakke for å gå til et lite gjennomtenkt og irrelevant stormløp mot Regjeringens forslag til nytt inntektssystem for kommunene (St. meld. nr. 26 for 1983-84). Hallvard Bakke kan sikkert svare for seg selv.

Han selv synes å ha startet et korstog mot Hovedkomitéens forslag. Dette er kanskje forståelig siden han fikk lov til å delta i Kommunaldepartementets forbedelse til Regjeringens forslag. Men som alle korsfarere må han ty til besvergelse og fordømmelser for å få fart og rettferdiggjørelse av angrepene. Hovedkomitéens utredninger holder ikke faglig mål. De burde ikke vært utgitt i NOU-serien, antagelig heller brent på bålet.

Som en økonom som har deltatt i arbeidet burde jeg vel ha levert inn mine eksamenspapirer, for øvrig

** Nils Johan Korsvik har arbeidet i Kommunaldepartementet, Sekretariatet for Hovedkomitéen for lokalforvaltningen fra 1972-1984 og er nå seksjonsleder hos Sykehusdirektøren i Akershus.*

sammen med flere andre, fra Finansdepartementet, Kommunaldepartementet, Statistisk Sentralbyrå og Norske Kommuners Sentralforbund. Personlig har jeg besluttet å beholde vitnemålet, jeg har heller ikke hørt at andre har tenkt noe annet.

Det ville tatt mye plass å tilbakevise alle Østres anklager i ulike artikler og sammenhenger. Det har jeg ikke tenkt å gjøre. Jeg vil likevel gi noen kommentarer til hans to artikler i Sosialøkonomen nr. 2 1984.

Funksjonsfordeling og beskatningsrett

En påstand hos Østre er at «Hovedkomitéen synes å være av den oppfatning at den ideelle situasjon er slik at kommunene akkurat har tilstrekkelig inntekter til å dekke sine utgifter». Dette «synet» polemiserer han så i mot.

Så bastant har vel aldri komitéens syn vært. På den annen side er det selvsagt uholdbart i det lange løp om kommunenes inntekter ikke setter dem i stand til å løse sine oppgaver, oppgaver som i hovedsak er pålagt av staten.

Ellers påstår Østre at Hovedkomitéen tar det som gitt at kommunenes inntekter skal være eksogent bestemt. Ut fra dette «påviser» han en motsetning i komité-

ens syn fordi den hevder at en størst mulig del av inntektene skal komme fra kilder som kan kalles kommunale. Hans forklaring er «manglende økonomisk innsikt i komitéen».

Det er ikke riktig å hevde at Hovedkomitéens syn er at kommunenes inntekter skal være eksogent gitt, dvs. totalt bestemt utenfra. Riktig nok har komitéen i hovedsak ansett skattesystemet som sådan for gitt i de to utredningene. Dette hadde sammenheng med mandat og arbeidsopplegg. Utredningene var i første rekke begrenset til å foreslå endringer i overførings-systemet. Men det kan vel sies at selv med de nåværende prinsipper for kommunal beskatning ville en viss nivåheving kunne gjøre inntektene mer endogene, f.eks. ved at det ville være en mer reell frihet til å velge skattøre. I dag benytter alle kommuner og alle fylkeskommuner den maksimale skattøre. Kommunene har dessuten en viss frihet når det gjelder andre inntektstyper, f.eks. eiendoms-skatten.

Til opplysning for Østre og andre har Hovedkomitéen startet et utredningsarbeid om en økning av den skattefinansierte del av kommunenes inntekter, herunder spørsmålet om oppmykning av regelen om maksimalt tillatt skattøre. Et

underutvalg har nylig besøkt Danmark og Sverige og møtt representanter fra kommuner, amt/landsting, kommunale organisasjoner og sentrale myndigheter. Jeg kan bekrefte Østres inntrykk av at reell kommunal beskatningsfrihet ikke er sett på som noe vesentlig problem i den økonomiske politikk i disse land. Det var bred enighet på alle forvaltningsnivå at fordelene langt oppveier ulempene.

Personlig er jeg enig i Østres syn på fordelene med fri beskatningsrett, og synes han har fått frem de viktigste grunnene i sin artikkel. I tilknytning til hans motargument (iv) på s. 21 kan jeg nevne at både i Danmark og Sverige gikk det statlige presset i retning av å få kommunene til ikke å øke skattene.

Hva Hovedkomitéens konklusjon på utredningsarbeidet om fri beskatningsrett i Norge blir er ikke klart. Det er vel også et spørsmål om saken er politisk «moden» ellers. Det som i hvert fall er klart er at komitéen ikke har noe «opplegg», som Østre hevder, om manglende beskatningsfrihet for kommunene.

Regjeringens forslag til nytt inntektssystem

I første avsnitt snakker Østre om den tilsynelatende forskjell mellom de to

forslag. Jeg må ærlig talt si at jeg ikke helt skjønner resonnementet. Dersom han finner det interessant å splitte opp Hovedkomitéens forslag i 7 deltilskudd til kommunene og 5 til fylkeskommunene, burde han vel gjort det samme med Regjeringens forslag. Dersom dette ble gjort, ville det bety at kommunene får mellom 15 og 20 deltilskudd og fylkeskommunen mellom 25 og 30. Antallet kan ikke fastsettes nøyaktig fordi Regjeringen er temmelig diffus når det gjelder hvilke kriterier som skal inngå i fordelingsnøkkel. Jeg mener imidlertid at denne måten å vurdere systemene på har lite for seg. Jeg synes man kan holde fast på at Hovedkomitéen foreslår ett generelt tilskudd og Regjeringen et visst antall rammetilskudd til sektorer, pluss et generelt tilskudd. For øvrig kan det vel ikke være noe galt i om kommunalt ansatte eller politikere har lyst til å regne på virkningen av ulike verdier på de variable.

Østre omtaler grunner til at Regjeringen fremmet et alternativt forslag.

Den første er at Regjeringens forslag skal være et bedre *signalsystem* for de sentrale myndigheter med hensyn til den kommunale prioritering av hovedoppgaver. Jeg er enig med Hallvard Bakke i at dette blir svært lite effektivt dersom det ikke blir kombinert med andre virkemidler. Når det ikke er binding på bruk av midlene vil økning av et sektortilskudd likegodt kunne føre til at virksomheten på *andre* områder øker, fordi dette er i samsvar med kommunens prioritering.

Argumentet om *finansielt ansvar* for fagdepartementene synes jeg, i likhet med Hallvard Bakke, ikke har mye for seg. Hovedkomitéen foreslår at det skal skje en samordnet vurdering av fagdepartementenes for-

slag, spesielt når det gjelder økonomiske konsekvenser. Skal staten pålegge kommunene nye oppgaver, må staten sørge for at kommunene får tilstrekkelige midler. Dette må være mer ryddig enn delfinansiering på de enkelte fagdepartementers budsjett.

Spørsmålet om *full utgiftsutjevning* blir også tatt opp. Det er riktig at Regjeringen i prinsippet går inn for full utgiftsutjevning. I praksis er imidlertid ikke forslaget slik. Som Bakke viser er virksomheter som representerer ca. $\frac{1}{3}$ av kommunenes utgifter holdt utenom, og det er foreslått flere kriterier som bryter med objektivitetskravet (dvs. at kommunene ikke selv skal kunne påvirke hva de skal få i tildeling). Det har tydeligvis også vært store problemer med å finne «riktige» kriterier. Det er uklart hva forslaget går ut på, og det er ingen beregninger som viser hva som blir resultatet. Noe vet man kanskje siden Regjeringen går inn for at det generelle tilskudd skal saldobestemmes, dvs. at kommunene skal få det samme som de har i dag. Da kan man lure på hva som er vitsen med sektorvise rammetilskudd og utgiftsutjevning.

Ellers er jeg tvilende til om prinsippet om full utgiftsutjevning egentlig er noe godt prinsipp for fordeling av statlige midler til kommunene, i hvert fall ikke når det skal gjelde innenfor de enkelte sektorer. Det innebærer en forestilling om at alle kommuner har behov for samme tjenestetilbud innenfor alle områder. Dette er neppe riktig. Hovedkomitéens forslag bygger på en totalvurdering av behovet i de enkelte kommuner og har som mål å sikre en inntektsfordeling kommunene i mellom som er i samsvar med dette. Østres eksempel om skolen er meningsløst. Selv

om antall 7–15-åringer inngår i Hovedkomitéens forslag til fordelingsnøkkel, er selvsagt ikke dette noe skoletilskudd.

Hovedkomitéen foreslår en *gruppedeling* av kommunene. Dette blir av Østre og Regjeringen ansett som en svakhet. Østres innlegg gir inntrykk av at gruppedelingen var grepet ut av løse luften. I utredningen fremgår at dette ikke er tilfelle. Se også Bakkes artikkel.

Jeg tror ikke «krangel» om riktig gruppeplassering ville blitt noe stort problem. Jeg kjenner heller ikke til at Kommunaldepartementet har fått «en rekke henveltelser» om feil gruppeplassering. Ellers kan det nevnes at Sverige i en årrekke har hatt en gruppering av kommunene som grunnlag for tildeling av skatteutjevningsmidler. På vårt besøk fikk vi opplyst at innsigelser om gruppeplasseringen ikke forekom.

Østres innvending mot Hovedkomitéens forslag når det gjelder inntektsutjevningen om manglende incitament til å øke egne skatteinntekter tror jeg i lik-

het med Bakke har liten praktisk relevans. Det er for øvrig underlig at Østre ikke anvender samme kritikken mot Regjeringens saldobestemte inntektsutjevningssystem.

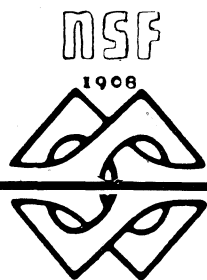
Jeg synes det er sterkt av Regjeringen å innby Stortinget til å vedta et inntektsystem hvor det er uklart hvilke kriterier som skal inngå i de ulike rammetilskudd og hvor det overhodet ikke er lagt frem beregninger. Østre får for øvrig frem at det først var etter klart uttalt motstand fra sektorhold, spesielt fra skolesektoren, at Kommunaldepartementet og etter hvert Regjeringen endret standpunkt til Hovedkomitéens forslag. Motstanden fra sektorhold var kanskje forståelig, men saklig sett var den fundert på temmelig sviktende grunnlag. Tilslutningen til forslaget var stort sett enstemmig fra kommuner og fylkeskommuner, det samme fra viktige organisasjoner som f.eks. Norske Kommuners Sentralforbund, Norsk Kommuneforbund og LO.

Høstkonferansen 1984

Grand Hotel, 22. – 23. oktober

Tema for Norske sosialøkonomers forenings høstkonferanse 1984 er skatt. Bakgrunnen for valg av emne er at den regjeringsoppnevnte skattekommisjon vil ha avgitt sin innstilling høsten 1984. Det materiale og de forslag som skattekommisjonen legger fram vil ventelig gi et godt grunnlag for en engasjert og saklig skattedebatt. Skattedebatten vil ikke være avsluttet med framleggelsen av skattekommisjonens innstilling, men en vil forhåpentligvis ha en bedre debattplattform.

På årets høstkonferanse vil vi av sentrale politikere få innlegg som vil belyse skattepolitikkenes plass i det økonomiske politiske totalbildet. Konferansen vil som nevnt i noen grad ta utgangspunkt i skattekommisjonens innstilling, og vi vil få belyst hovedsvakhetene ved det nåværende system og presentert skattekommisjonens forslag til løsning. Etter at skattekommisjonens forslag til løsning er gjennomgått vil vi i ulike sesjoner belyse konsekvenser av skattekommisjonens forslag for ulike problemområder.



Ny doktorgradsordning ved Sosialøkonomisk institutt

En ny doktorgradsordning med et tilknyttet studium er for tiden under utarbeidelse ved Sosialøkonomisk institutt. Det har lenge vært ytret ønske om at instituttet, i kraft av sin stilling som den største institusjon for sosialøkonomisk utdanning i Norge, burde ha et slikt program. Det kan her bemerkes at nye doktorgradsordninger i økonomi nylig er blitt vedtatt ved Norges Handelshøyskole og ved Universitetene i Bergen og Trondheim. Det er for det første ønskelig å skape et bedre tilbud til dem som er i rekrutteringsstillinger eller har stipendier ved instituttet og per-

soner som av andre grunner er interessert i studium utover embetseksamen, samt å stimulere flere enn i dag til å ta en høyere grad.

For det andre vil et slikt studium kunne gjøre det lettere for instituttet som helhet å holde tritt med forskningsfronten innenfor deler av faget, ved at undervisning på høyere nivå (fortrinnsvis til en viss grad med lærekrefter utenfra) blir en innarbeidet del av faget.

For det tredje kan en etter hvert muligens vente at ved besettelse av toppstillinger innenfor offentlig sektor, vil det bli lagt stor vekt på en høyere grad,

Det gjelder konsekvensene for kreditt og boligmarked. Virkningene for bedriftene og næringslivet og kontrollproblemene vil bli belyst. Skattepolitikken er et viktig styringsverktøy i utformingen av den økonomiske politikk. Vi vil se nærmere på om dette styringsverktøy vil bli forbedret.

Marginalskattene er et omstridt område i den skattepolitiske debatt. I en sesjon vil fordelingsvirkningene i lys av markedskreftene bli drøftet.

Til slutt på konferansen vil en paneldebatt ta for seg de mer politiske sider ved spørsmål omkring omfanget av den offentlige virksomhet og finansieringen av denne.

Olav Ljones
formann i programkomitéen

som instituttet bør kunne tilby.

Et forslag til studieplan og reglement for et slikt studium er nylig vedtatt ved Sosialøkonomisk institutt. Det samfunnsvitenskapelige fakultet har nå nedsatt en komité som skal fremme et samlet forslag om en ny doktorgradsordning for hele fakultetet under ett. Det synes i dag å være bred oppslutning om en slik ordning også ved de øvrige institutter ved fakultetet. Vi har foreslått å bruke samme betegnelse på graden for hele fakultetet, nemlig dr. polit.

I følge instituttets forslag vil studiet bestå av en vitenskapelig avhandling med disputas og en tilknyttet prøveforelesning, samt et studie- og veiledningsprogram. For opptak vil det kreves sosialøkonomisk embetseksamen med laud (eller tilsvarende utdanning), og i tillegg at studenten kan skaffes en godkjent veileder og kan legge fram en plan for studiet. Rammen for studiet er satt til 2½ år, ved fulltidsstudium. Studenten må avlegge eksamen i 3 kurs og må dessuten delta jevnlig på minst ett av instituttets forskningsseminarer og minst en gang presentere et eget arbeid der. Det er foreslått at et av de tre kursene kan være et ekstra spesialfag, mens minst to må være videregående doktorgradskurser.

Et rimelig siktemål kan være å tilby to videregående kurs hvert semester, samt hvert semester å avholde minst to forskningsseminarer innenfor feltene

mikroøkonomi, makroøkonomi og økonometri.

Innføringen av en ny grad forutsetter at lisensiatgraden i sosialøkonomi faller bort, men at dr. Philos. graden opprettholdes. Minstekravet for avhandlingen til dr. polit. graden vil således forutsettes å ligge lavere enn for dr. philos. graden, og vil i denne henseende være mer i tråd med de fleste utenlandske doktorgrader.

Det er ennå noe uklart hvor raskt man kan komme i gang med et slikt studium. Den formelle godkjenning i departement og regjering ligger vel ennå noe fram i tiden. Det arbeides imidlertid allerede nå for å innpasse den videregående undervisning som tilbys ved instituttet til de krav som vil stilles til doktorgradskursene nevnt ovenfor.

Det er å håpe at et slikt studium kan virke attraktivt, ikke bare for dem som ellers på naturlig måte vil være tilknyttet instituttet etter embetseksamen, men også for andre, for eksempel ansatte ved Statistisk Sentralbyrå, Norges Bank eller departementene, som er interessert i videreutdanning. En kunne for eksempel tenke seg at avhandlingen hovedsaklig ble skrevet ved disse institusjoner (med en kontakt ved instituttet), mens man fulgte kurs og seminarer ved instituttet. Et slikt opplegg burde kunne bidra til å bringe både instituttet og det sosialøkonomiske miljø i Norge et skritt videre framover.

Jon Strand

Risikokapital og ny teknologi må til

Intervju av Tore Hanisch og Even Lange

Men den industrisituasjon vi nå står overfor blir kapitaltilførsel et særlig viktig problem, sier lederen for LO's økonomiske kontor Juul Bjerke. Siden ekspansjonen i mindre grad enn tidligere kan foregå innenfor eksister-

ende bedrifter og næringer ser han det som en stor oppgave å skaffe tilstrekkelig med risikokapital. Han slår også til lyd for større satsing på teknisk forskning og fagutdanning.

– Det sies at det var deg som oppdaget restfaktoren, Juul Bjerke. Stemmer det?

– Ikke jeg alene. Min undersøkelse om «Realkapital og økonomisk vekst» (1958) der det ble innført en trendfaktor som uttrykk for den tekniske utvikling ble gjort i samarbeid med Odd Aukrust. Det viste seg dessuten at andre økonomer hadde gjort samme oppdagelse omtrent samtidig. Dertil kom at Jan Tinbergen hadde utført en lignende undersøkelse så tidlig som i 1942.

– Tidligere hadde økonomene trodd at økonomisk vekst i det alt vesentlige var et spørsmål om kapitalakkumulasjon, og den økonomiske politikken i etterkrigstiden var blitt utformet i overensstemmelse med dette syn. Din og Aukrusts konklusjon var at «den vekstrate som kan oppnås i et samfunn av norsk type bare i forholdsvis liten grad er avhengig av hvilken investeringspolitikk som føres. Hva enten investeringene innenfor ri-

melige grenser er høye eller lave, vil nasjonalproduktet stige med 2–3 prosent pr. år – vesentlig som følge av at faktoren «organisasjon og teknikk» alene automatisk betinger en vekst på rundt 1,8 prosent pr. år. Farten kan økes noe utover dette ved å holde investeringsnivået høyt, men ikke særlig meget.» Står du ved dette i dag?

– Nei, ikke uten videre. Vi kom frem til en langt mer nyansert oppfatning etter hvert. Det ble for eksempel spørsmål om hva som skjuler seg bak restfaktoren, også kalt «a measure of ignorance». Denne er nok i større eller mindre grad et resultat av kapitalakkumulasjon? Som følge av erfaringene på 70-tallet ser det ut til at vi må forlate forestillingen om en automatisk og stabil vekst i produktivitet.

Forsåvidt er vår undersøkelse i dag mindre aktuell, men nettopp fordi veksten har stoppet opp, er selve spørsmålsstillingen om årsaker til fremgang i

produksjonen mer aktuell nå enn tidligere.

– Hva skal vi gjøre for å få ny vekst i produktivitet?

– Jeg tror vi må få større investeringer i industrien først og fremst vridd i retning av nye områder med ny teknologi. Det som trengs er næringer som kan eksportere eller eventuelt konkurrere godt på hjemmemarkedet. Industrien vil i fremtiden ikke være noen hovedkilde med hensyn til vekst i sysselsetting. Den er imidlertid avgjørende for en tilfredsstillende valuta-skapning slik at det skal bli mulig å holde en høy samlet sysselsetting.

– Du snakker om ny industri og ny teknologi, men på disse områder er vel ikke LO kjent for å være spesielt progressiv. Man kan til tider få inntrykk av at organisasjonen har opptrådt nærmest som et veneziansk laug med sikte på å bevare en gammel struktur.

– LO har ment og mener fortsatt at de ansatte skal ha innflytelse, men det er ikke

riktig at norske fagforeninger i hovedsak passer på snevre laugsinteresser. De ansatte er tvert imot meget villige til å godta ny struktur og ny teknikk for å trygge arbeidsplassene. Dette er LO's linje nå, og slik var det også tidligere.

– Med tidligere mener du vel 50- og 60-tallet, men etter 1970 ble det anderledes.

– Det er nok riktig at det var en periode da det ikke ble betraktet som noe sentralt problem å skape økonomisk vekst. Vi tok veksten for gitt og var hovedsakelig opptatt av å finne ordninger som skulle sikre og bevare det vi hadde vunnet. Det viste seg imidlertid etter hvert at «trygge skanser» ikke var særlig trygge, og den nye usikkerheten som bredte seg var ikke bare et konjunkturblaff, men snarere et strukturelt fenomen.

– En utfordring som i høy grad betinger omstilling er konkurransen fra de nye industrilandene. Denne utvikling burde vi av mange

grunner ønske velkommen, men istedet er det en sterk tendens til å forsøke å stoppe den under henvisning til barnearbeid i Thailand etc., slik vi nylig har sett i tekstil- og bekledningsindustrien.

– Dette er et viktig og vanskelig problem. På den ene siden er det grunn til å understreke at de nevnte næringer i senere år har akseptert meget store omstillinger. Det er dessuten viktig at vi i Norge støtter arbeidet for helt elementære rettigheter uansett utviklingsnivå. Vi har vel imidlertid vanskelig for å forstå de sosiale og økonomiske problemene i disse landene og rygger rimelig nok tilbake for å se dem i et noenlunde langsiktig og «realistisk» perspektiv.

Det er grunn til å understreke at samhandelen med u-land kan gi veldig store positive tilbakevirkninger for Europa. Vi har så lett for å overvurdere skadevirkningene av konkurransen og undervurdere de positive konsekvenser. U-hjelpen har også sin plass i dette bildet selv om det her for tiden synes vanskelig å få til noe som virkelig monner. Europa har i dag en stor ledig produksjonskapasitet som kunne brukes til fordel for u-landene hvis de hadde mer kjøpekraft. I stedet for å øke overføringene skjærer man ned slik at de blir tvunget til å redusere importen.

– Hva må vi i denne situasjon gjøre for å få til den ønskede omstilling i norsk næringsliv?

– En viktig forutsetning er større satsing på teknisk forskning og fagutdanning. Materiale som foreligger tyder på at Norge ligger langt tilbake på dette området. En kraftig styrking av innsatsen er nødvendig, og det haster siden tiltak av denne typen trenger adskillig tid for å virke.

I de nye industrier og teknologier det her er tale om, blir kapitaltilførsel et

særlig viktig problem. Siden ekspansjonen i mindre grad enn tidligere kan foregå innenfor eksisterende bedrifter og næringer, blir risikoen større, eller den blir iallfall oppfattet som større. Det er derfor en stor oppgave å skaffe tilstrekkelig med risikokapital.

I denne situasjon er det ønskelig at vi har et aksjemarked som fungerer godt, selv om det er skuffende at den økte aktivitet på dette marked foreløpig ikke har gitt seg større utslag i realinvesteringene. Jeg mener imidlertid at også det offentlige bør spille en sentral rolle i denne sammenheng. Det offentlige må bidra med langt mer risikokapital enn tilfelle er og dessuten støtte og utbygge ordninger som utjevner risikoen på investorsiden. Dette innebærer selvfølgelig at man må godta meget høy avkastning på de enkelte prosjekter.

For ikke å bli misforstått vil jeg understreke at vi ikke kan ta kapital ut av lufta. Hvis vi er enige om et gitt samlet aktivitetsnivå, vil økt offentlig engasjement i form av risikokapital forutsette en tilsvarende justering av annen virksomhet. En sak for seg er at vi i dagens situasjon mener at det ville være gunstig med en noe høyere samlet etterspørsel.

– Høyere investeringer og bedret konkurranseevne krever moderasjon i lønnsforhandlingene. På dette området har LO et spesielt ansvar.

– Jeg er enig i at trykking og bedring av konkurranseevnen er viktig, men vil understreke at dette ikke bare er et spørsmål om lønninger og inntektsnivå, men også og ikke minst om produktivitet. Det er spesielt når det gjelder produktiviteten at utviklingen har vært ugunstig i det siste 10-år. Vi mener at regjeringen overvurderer be-

tydningen av en bedret konkurranseevne for sysselsettingen og samtidig at den undervurderer skadevirkningene av en stram økonomisk politikk. Økt innenlandsk etterspørsel ville ikke bare virke positivt for sysselsettingen, men også for investeringene, på litt sikt også for produktiviteten.

Hjemmemarkedet er ikke minst viktig for omstillinger og nye investeringer. Bedriftene kjenner det norske marked, og det er gjerne her de finner stimulanse til å prøve noe nytt. Regjeringen tenker etter vår oppfatning litt for mye på det internasjonale marked. Samtidig skaper altså den relativt lave etterspørselen på hjemmemarkedet et uakseptabelt ledighetsnivå. Vi er bekymret for at det finnes innebygde tregheter i det økonomiske system som etter hvert vil bidra til en fastfrysing av denne situasjon.

– Næringslivet trenger ikke bare kapital og teknologi, men også entreprenører.

– Vi er enige i at også entreprenører kan være en begrensende faktor. På kort sikt er det imidlertid relativt lite vi kan gjøre

med det, og vi mener dessuten at entreprenørene finnes i dagens samfunn. Bl.a. det såkalte Landskrona-prosjektet synes i hvert fall å vise at dette er tilfellet i Sverige.

– Kan du gi en kort karakteristikk av årets lønnsoppgjør.

– Det har vært et omfattende oppgjør uten konflikt, og dette er i seg selv meget positivt. Dertil har vi klart å opprettholde kjøpekraften og sikre garanti for de lavtlønte. Vi skulle gjerne vært lenger i retning av lik arbeidstid.

– Har dere ikke gjort det litt for lett for Willoch?

– Begge parter har vist evne til realistiske løsninger i den foreliggende situasjon. Det er vi glad for.

– Har du opplevd det som en stor overgang å bli LO-økonom etter 30 år som sosialøkonom?

– Det viktigste i min nye jobb er å gi en realistisk og virkelighetsnær analyse av den økonomiske situasjon. Vi arbeider på samme måte som utredningsavdelinger i departementer og andre organisasjoner. I så måte er det ingen forskjell mellom LO-økonomer og sosialøkonomer.



Juul Bjerke

Har åpenheten vært for stor?¹⁾

Spørsmålet reises om en har gått for langt i retning av å fjerne tollbarrierer mellom landene. Økonomiene er blitt så åpne at konjunkturbevegelser spres lett fra land til land, og effektiviteten av motkonjunkturtiltak blir liten fordi så mye lekker ut i form av økt import som derved svekker landets betalingsbalanse. Det er derfor grunn til å spørre om ikke verdensøkonomiens økte åpenhet har

AV
TORE THONSTAD

1. Fire problemstillinger

I 1975 holdt Leif Johansen og undertegnede to foredrag (se Johansen (1976), Thonstad (1975) og Solberg (1977)) der spørsmålet ble reist om åpenheten i norsk økonomi var for stor, og om moderate proteksjonistiske ordninger ville være ønskelige for å ivareta en rekke viktige målsettinger, bl.a. om full sysselsetting. Siden disse foredrag ble holdt har i en viss forstand deres aktualitet økt ved at tollbarrierer er blitt ytterligere redusert, og krisen i verdensøkonomien er blitt alvorligere, med rekordhøy arbeidsløshet i OECD-landene (selv om det er visse lyspunkter i øyeblikket). Dessuten har frihandelssystemets ustabilitet blitt klart demonstrert ved at så mange land mer eller mindre åpenlyst har brutt regelverket når en næring har fått problemer.

De to foredrag tok først og fremst utgangspunkt i Norges situasjon, selv om frihandelssystemets virkemåte mer generelt også ble drøftet. I dette innlegget vil jeg konsentrere det meste av oppmerksomheten om den internasjonale økonomis måte å fungere på i en situasjon med utstrakt frihandel. Jeg skal ikke gå inn på spørsmålet om åpenhet når det gjelder arbeidskraft- og kapitalbevegelser.

I perioden fra 1947 og fram til 1979 har det i GATT's regi skjedd en betydelig nedbygging av tollbarrierer. I tillegg har tollsranker blitt redusert sterkt innen tollunioner og frihandelsområder, som EF og EFTA. I de senere år ser det imidlertid ut til at de manglende tollsranker gradvis blir erstattet av såkalte «Non-tariff barriers» (NTB). Det første spørsmål jeg vil berøre i dette innlegget er derfor:

medvirket til at arbeidsløsheten har spredt seg fra land til land, og særlig til at det er så vanskelig å bekjempe den. Disse forhold har skapt behov for andre proteksjonistiske tiltak til erstatning for toll, og vi har vært vitne til en oppblomstring av mer uoversiktlige og ofte mer skadelige handelshindringer – såkalte «Non-tariff barriers».

(I) Har nedbyggingen av tollsrankene medvirket til oppblomstringen av en rik flora av «Non-tariff barriers» (NTB)? Kan noen av disse NTB ha uheldigere virkninger enn toll?

Det har ofte vært hevdet at fjernelse av handelshindringer vil fremme den økonomiske veksten hos handelspartnerne, og det blir pekt på at en del av den sterke veksten i OECD-området i 1950-årene og 1960-årene antakelig kan tilskrives liberaliseringsprosessen. På den annen side skal en merke seg at de betydelige handelshindringer som fortsatt eksisterte i denne perioden ikke hindret sterk vekst, mens veksten er blitt meget lav og arbeidsløsheten rekordhøy i det siste tiåret da tollsrankene har vært meget lave. Det er selvsagt et samspill av en rekke faktorer som har gitt dette resultatet (gjenoppbygging etter krigen, oljekrisen, økende lønnsstivhet osv.). Det er likevel tydelig at betydelig vekst er mulig selv i en situasjon med atskillig proteksjonisme, og at tilnærmet frihandel ikke er tilstrekkelig til å sikre vekst og full ressursutnyttning. Det siste har nok i stor grad sammenheng med at det har vist seg så vanskelig å drive sysselsettingsfremmende politikk i land med åpen utenriksøkonomi, og dette leder oss til problemstillingen:

(II) Har vi fått ny innsikt i mulighetene for intern aktivtetsregulering i meget åpne økonomier? Hva vet vi om behovet for koordinert ekspansiv politikk i en lavkonjunktur?

Den internasjonale økonomien har i de senere år vært svært ustabil, og konjunktorene har smittet sterkt fra land til land via samhandelen. I og med at det har vist seg så vanskelig å koordinere aktivtetsreguleringen over landegrensene, har mange land følt seg tvunget til å innføre en serie *ad hoc* proteksjonistiske tiltak, stort sett i form av «Non-tariff barriers». Det ser nemlig ut til at et frihandelssystem er ustabil i den forstand at når det blir utsatt for sjokk (som f.eks. oljekrisen) ser de enkelte land seg tjent med å bryte spillreglene mer eller mindre åpenlyst. Dette bringer oss til min tredje problemstilling:

(III) Er et frihandelssystem ustabil både ved at konjunkturølger lett oppstår og forplanter seg fra land til land,

¹⁾ En noe bearbejdet versjon av et foredrag holdt ved Norske Sosialøkonomers Forenings kurs om Internasjonal frihandel, Oslo, februar 1984.

og ved at selve systemet undergraves ved at handelspartnerne i krisesituasjoner har fordel av å bryte ut av systemet?

Små land har som regel relativt større vinster ved internasjonalt varebytte enn store land, og kan derfor ha større interesse av at varebyttet er relativt fritt og at regelverket overholdes. På den annen side kan små økonomier bli meget sårbare, og det kan derfor være behov for å skjerme økonomien noe, for å bli mindre utsatt for internasjonale konjunkturbevegelser.

Spesielle problemer oppstår hvis det lille lands eksport er konsentrert om noen få varer der de internasjonale prisene og avsetningsmulighetene er meget usikre. Norges situasjon i olje-alderen er her et eksempel. Jeg vil derfor til slutt si litt om:

(IV) Oppstår det et behov for skjerming av det øvrige konkurranseutsatte næringsliv i et land som er sterkt avhengig av få eksportvarer med meget usikker prisutvikling?

2. Oppblomstringen av «Non-Tariff Barriers»

Vi skal nå reise spørsmålet om nedbyggingen av toll-skrankene kan ha bidratt til en økning i omfanget av andre beskyttelsestiltak. Ved siden av toll finnes det nemlig et utall av måter å beskytte sitt næringsliv mot utenlandsk konkurranse. Eksempelvis kan nevnes følgende former for «non-tariff barriers» (NTB):

- (i) Preferanse for innenlandske selskaper ved anbudskonkurranser.
- (ii) Importforbud og eksportforbud.
- (iii) Krav om «gjenkjøp» ved visse typer import.
- (iv) Preferanse for innenlandske varer ved offentlige innkjøp.



Tore Thonstad tok sosialøkonomisk embetseksamen 1955, dr. philos 1969. Han har i hovedsak arbeidet ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1972 som professor. Viktigste arbeidsfelt: arbeidsmarkeds-økonomi, herunder utdanningsøkonomi, energiøkonomi og internasjonal økonomi.

- (v) Kvoteordninger for importen.
- (vi) Subsidiert (av bl.a. skipsbyggingsindustrien).
- (vii) Utelukkelse av utenlandsk tjenesteyting, bl.a. i flytransport, skipstransport, banktjenester m.v.
- (viii) «Gentlemen's agreement» om reduksjon av eksport (f.eks. japansk bileksport og europeisk stål-eksport til USA).
- (ix) Minimumspriser for import.
- (x) Importdepositumsordninger.
- (xi) Importhindrende standardkrav (for biler, elektrisk materiell osv.).

Frihandelssystemets ustabilitet henger som nevnt sammen med at de enkelte deltakerland ofte kan se seg tjent med å bryte spillereglene. Bl. a. følgende forhold kan føre til ønsker om beskyttelsestiltak av forskjellige slag:

- (a) Hvis et land er stort i forhold til verdensmarkedet, kan tiltak for å begrense import og eksport vri terms-of-trade i landets favør. Mottrekk fra andre land kan imidlertid redusere eller ta bort vinsten. Teorien på feltet utleder såkalte optimale tollsatser, men lignende virkninger kan oppnås ved andre handelshindrende tiltak.
- (b) Myndighetene vil ofte måtte gi etter for pressgrupper innenlands, og innføre handelshindringer for å beskytte gruppens inntekter. Det er helt urealistisk å regne med at dette kan unngås i våre dagers forhandlingsøkonomier. Handelshindringer kan gi en minoritetsgruppe betydelige vinster, mens tapet for resten av samfunnet kan være lite pr. person. De handelshindringer som er alternativer til toll kan ha høyst ulike allokeringsevner (se nedenfor).
- (c) Hvis den politiske situasjon i verden er utrygg, får beredskapsargumenter økt vekt. Også for å ivareta beredskapshensyn vil NTB kunne erstatte toll.
- (d) Frykt for fremtidig kartellisering av råvarer kan tilsi at et land tilstreber delvis selvberging, ved beskyttet egenproduksjon, eller egen utvikling av substitutter. Hvis petroleumsprodukter hadde vært tollbelagt i større grad før OPEC-kartelliseringen, ville energiøkonomiseringen startet før, og verden ville blitt mindre sårbar for OPEC's prispolitikk. Også for slike formål kan toll erstattes av en rekke forskjellige former for NTB.
- (e) Et land kan ønske å skjerme en næring i en startfase, mens know-how og produksjonsmiljø bygges opp. Her tilsier teorien at direkte produksjonssubsidiering er å foretrekke framfor toll, fordi dette i motsetning til toll ikke vrir konsumtilpasningen. I praksis brukes en rekke former for NTB – ofte kalt industripolitiske tiltak – som kan ha meget uoversiktlige effekter.
- (f) Ved fullstendig frihandel vil enkelte land bli sterkt spesialiserte på én eller noen få varer. Hvis den internasjonale markedssituasjon for disse varer er meget usikker, oppstår et behov for sikring («hedging»). Sikringen kan delvis bestå i oppbygging av en kapitalreserve i andre land (verdipapirer eller realkapital). Et alternativ er imidlertid å bremse ekspansjonen innen de dominerende eksportrettede bransjer, og å stimulere det øvrige konkurranseutsatte næringsliv. Her vil avgifter på eksporten og toll på importkonkurrerende varer være mulige virkemidler. Det finnes også en rekke former for NTB som kan vri konkurranseforholdene – jfr. forsøkene

på å opprettholde norsk konkurranseutsatt næringsliv i vår oljeøkonomi. Vi skal komme tilbake til dette spørsmål til slutt i innlegget.

- (g) En åpen økonomi kan gi god utnyttelse av stordriftsfordeler (bransjemessige og i enkeltbedrifter) i de sektorer som blir eksportnæringer. På den annen side kan tap av stordriftsfordeler oppstå i importkonkurrerende næringer, spesielt ved at det industrielle miljø nedbygges eller hindres i å utvikle seg. Slike spørsmål drøftes i nyere handelsteori, men en kan neppe si at de har funnet en avklaring. I praksis vil enkelte land tillegge slike momenter betydelig vekt, og prøve å hindre for sterk nedbygging ved hjelp av toll eller NTB.
- (h) Mange varer og tjenester i internasjonal handel produseres først og fremst av multinasjonale selskaper, som plasserer sine bedrifter der de tjener mest på det. Hvis et land som tidligere har importert en slik vare uten toll, legger på tilstrekkelig høy toll, vil dette kunne føre til at datterselskaper etableres i landet, og dette kan av enkelte land ses på som ønskelig for å få et mer allsidig næringsliv. Også i slike tilfelle vil NTB kunne erstatte toll som virkemiddel.
- (i) Tollpålegg kan være en hensiktsmessig måte å skaffe staten inntekter på. I mange U-land fungerer andre former for skatteoppkreving meget dårlig, og uten toll ville statens inntekter kunne bli så lave at det ville gå utover vitale økonomiske oppgaver. På dette punktet er det imidlertid vanskelig å forestille seg NTB som alternativ – bortsett fra at tollene kan kamufleres som avgifter på varegrupper som importeres.

Flere av de momenter jeg har nevnt innebærer at det kan foreligge sterke ønsker om beskyttelsestiltak selv i en situasjon med full kapasitetsutnyttning. I en krisesituasjon kan noen av momentene få økt vekt. Dertil oppstår da, som jeg skal komme tilbake til, andre årsaker til behov for proteksjonistiske tiltak.

Ved den sterke nedbygging av tollmurene har det oppstått konflikt mellom ønskene om beskyttelsestiltak og det internasjonale regelverket. Det er derfor ikke urimelig å anta at nedbyggingen av tollmurene har vært en medvirkende årsak til oppblomstringen av en rekke former for substitutter i form av NTB.

På den annen side har også frihandelen sine talsmenn og pressgrupper. En har her først og fremst liberale økonomer som (ofte med utgangspunkt i sterkt forenklede økonomiske tankeskjemaer, der arbeidsløshet og omstillingsproblemer forutsettes bort) advarer mot de fleste former for proteksjonistiske tiltak. Videre har en representanter for eksportnæringene, som frykter at beskyttelse av importkonkurrerende næringer kan bli møtt med handelshindringer for egen eksport i andre land. I mange tilfeller drives for øvrig en utstrakt lobbyvirksomhet for å oppnå eksportsubsidier – altså et «export-biased» avvik fra frihandel.

Jeg har ikke her tid til å gå nærmere inn på en jamføring av bruk av NTB kontra toll. Svært mange NTB-ordninger, bl.a. kvoter og importforbud, griper imidlertid sterkere inn i markedsmekanismen enn toll. Selv om toll forstyrrer markedstilpasningen, tillater dog et system med moderat toll markedskreftene å påvirke eksport og import. Hvis f.eks. forbrukernes preferanser endres, el-

ler produksjonseffektiviteten øker hos noen av handelspartnerne, vil handelen justeres i samsvar med dette.

Et annet moment er at for enkelte former for NTB er det vanskelig å gjennomskue hvor sterk beskyttelsen er. En risikerer derfor at svært ineffektiv innenlandsk produksjon overlever, selv om dette ikke var tilsiktet.

Flere typer av NTB er dessuten diskriminatoriske overfor handelspartnerne, slik at for en gitt beskyttelse av innenlandsk produksjon kan importen vrís bort fra de land som kunne ha levert billigst.

I den grad tollreduksjonene har bidratt til oppblomstringen av NTB kan det derfor reises tvil om virkningen på ressursallokeringen har gått i tilsiktet retning. Enkelte av NTB-ordningene, bl.a. direkte produksjonssubsidier, kan imidlertid som foran nevnt være å foretrekke framfor toll, fordi de ikke vrir forbrukstilpasningen.

3. Styringsmulighetene

En liten åpen økonomi utsettes for sterke forstyrrelser utenfra – særlig hvis den er spesialisert på få og konjunkturømfintlige eksportvarer. Særlig alvorlige kan forstyrrelsene være hvis de tar form av avsetningssvikt, og ikke bare prisfall for eksportvarene. I en viss forstand virker imidlertid åpenheten av økonomien som en stabiliseringsmekanisme, idet store importlekkasjer medfører at utslagene i nasjonalproduktet av en eksportsvikt blir noe dempet. Tross dette forhold kan behovet for stabiliseringspolitiske tiltak bli betydelig, om ikke sysselsettingen skal komme i fare. Hvis økonomien er svært sterkt spesialisert, vil det i praksis til og med kunne være umulig å sikre sysselsettingen ved sterkt fall i eksporten, da det ville kunne kreve svært store og kostbare omstillinger i produksjonslivet.

I min artikkel i 1975 påpekte jeg at tradisjonell stabiliseringspolitikk får dårlig virkning i meget åpne økonomier, fordi så mye av effekten blir borte i form av importlekkasje. Styringsmulighetene blir altså sterkt svekket. Innenfor tradisjonelle Keynes-pregede analyseskjemaer for åpne økonomier finner en nemlig at multiplikatorvirkningen av ekspansive finanspolitiske tiltak på nasjonalproduktet blir mindre og virkningen på betalingsbalansen større jo større den marginale importtilbøyelighet er. Importlekkasjene kan imidlertid dempes hvis den totale etterspørselen vrís i retning av varer med lav importtilbøyelighet.

Ekspansiv politikk i et land vil åpenbart føre til mindre betalingsbalanseproblemer hvis handelspartnerne samtidig stimulerer sine økonomier. For å drøfte slike spørsmål trengs modeller for samspillet mellom flere land. Leif Johansen (1982) har presentert en modell der to land som handler med hverandre hver for seg har preferanser både for høyt nasjonalprodukt og god betalingsbalanse, med trade-off mellom de to mål. Finanspolitikken i det ene land får via handelen virkninger på begge lands økonomi. Mer ekspansiv politikk i ett land øker landets nasjonalprodukt, men svekker dets betalingsbalanse, så lenge det annet lands finanspolitikk ligger fast.

Ved hjelp av modellen illustrerte han for det første at en kan risikere å få et «kappløp» med kontraktive tiltak, der hvert land strammer inn sin økonomi som svar på det annet lands innstramning, som reduserte landets eksport. For det annet viste han at en risikerer å havne i en ikke-kooperativ likevekt, der hvert land tilpasser sine virkemidler til gitt nivå på motpartens virkemidler, og der det er arbeidsløshet i begge land. Det vil faktisk være opti-

malt for hvert land, for gitt og kjent reaksjonsmønster i det annet land, å havne i en slik situasjon. En koordinert ekspansjon i begge lands finanspolitikk ville være nødvendig for å komme ut av uføret. Dette illustrerer at et frihandelssystem der hvert land utformer sin egen aktivitetsspolitikk lett kan gi en situasjon med stagnasjon og arbeidsløshet, mens det fins en vei ut av uføret dersom alle handelspartnerne var villige til å koordinere sin politikk. I praksis har vi dessverre ennå til gode å se en slik koordinering av noen betydning.

For å illustrere sin tankegang brukte Leif Johansen en tradisjonell to-lands multiplikatormodell av Keynes-typen, men selve idéen om faren for likevekt med arbeidsløshet hvis ikke landene samordner sin politikk har åpenbart mer generell gyldighet.

Keynes-modellene trekker ikke inn virkningene av det innenlandske lønns- og prisnivå for import og eksport, og skiller ikke mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. Vi skal se at nyere teori, som trekker inn at «konkurranseevnen» er avgjørende for eksporten, faktisk styrker konklusjonene om små styringsmuligheter i åpne økonomier ved hjelp av etterspørselsstimulering.

Forutsetningene i to-sektor-modeller for små åpne økonomier kan oppsummeres slik (A. Rødseth (1979) gir en nyttig oversikt over nyere teori om stabiliseringspolitikk i små åpne økonomier):

- (a) Produksjonsvolumet i skjermet og konkurranseutsatt sektor avhenger av reallønnsnivået.
- (b) Privat etterspørsel etter begge produktgrupper avhenger av relative priser og privatdisponibel realinntekt.
- (c) Lønnsnivået og verdensmarkedsprisen for konkurranseutsatte produkter forutsettes å være eksogene.

I slike modeller vil en økt offentlig etterspørsel etter konkurranseutsatte varer overhodet ikke øke produksjonen, jfr. (a), men bare føre til en like stor reduksjon i eksportoverskuddet (eller økt importoverskudd).

Økt offentlig etterspørsel rettet mot skjermede produkter vil derimot stimulere produksjonen i skjermet sektor, mens produksjonen av konkurranseutsatte varer ikke påvirkes. Etterspørselen etter konkurranseutsatte produkter øker, både fordi realdisponibel inntekt øker, og fordi prisene på skjermede produkter øker. Eksportoverskuddet reduseres med like mye som etterspørselen etter konkurranseutsatte varer øker. En får her en importlekkasje som dels skyldes en multiplikatoreffekt og dels en prisvridningseffekt.

Denne analysen peker i retning av at jo større den konkurranseutsatte sektor er i forhold til den skjermede, desto vanskeligere vil det være å stimulere den indre økonomi uten at det slår sterkt ut i redusert eksportoverskudd. Styringsmuligheter vil imidlertid foreligge dersom en kan påvirke lønnsnivået, ved endringer i valutakursen, og ved indirekte skatter (herunder toll) og subsidier (se nedenfor om «tilbudssidepolitikk»).

Vi har hittil tenkt oss at lønnsnivået var fast. I praksis må en imidlertid regne med at lønningene kan avhenge av bl.a. prisnivået for skjermede og konkurranseutsatte produkter. Hvis det offentliges etterspørsel etter skjermede produkter økes, kan prisene drives opp. Hvis dette medfører økte lønninger, vil konkurranseevnen svekkes, og produksjonen i konkurranseutsatt sektor går ned. Produksjonsøkningen i skjermet sektor vil også dempes av lønnsøkningen. Alt i alt fås redusert produksjon av K-

varer, økt produksjon og økt prisnivå for S-varer og redusert eksportoverskudd. Sluttresultatet for nasjonalproduktet vil avhenge av hvor sterke de forskjellige virkningene er, men alt i alt må en regne med at stabiliseringspolitikk med vanlige finanspolitiske virkemidler blir meget vanskelig.

Et alternativ til de gjengse finanspolitiske virkemidler er såkalt «tilbudssidepolitikk», der en direkte prøver å påvirke produksjonen, spesielt i konkurranseutsatt virksomhet. Blant virkemidlene er bl.a. lønnsstopp, valutakursendringer, produksjonssubsidier m.v. Ved at økonomien er åpen og står overfor et stort verdensmarked, kan faktisk tilbudssidepolitikk isolert sett ha sterkere effekt i en åpen enn i en lukket økonomi, der tilbudet må tilpasses til den hjemlige etterspørsel. Slike tiltak kan altså bedre det enkelte lands konkurranseevne og øke dets eksport – men dette går på bekostning av andre land såfremt totaletterspørselen ligger fast.

Jeg har hittil holdt meg til en ren teori omkring styringsmulighetene. Enkelte økonomer har imidlertid laget sammenkjedede empiriske modeller for en gruppe land som handler med hverandre. Noen av disse modellene er Keynes-pregede, mens andre trekker inn at konkurranseevnen påvirkes negativt når et land stimulerer sin økonomi med finanspolitiske virkemidler.

Basert på data fra perioden 1953 til 1968 har Resnick (1975) laget en slik modell for 10 vest-europeiske land. En enhets økning i «government expenditure» gir svært små effekter på eget nasjonalprodukt i små åpne økonomier som Nederland, Norge og Østerrike (størrelsesorden 0,25–0,30). Virkningene samlet hos de 9 handelspartnere var vesentlig større enn virkningen innenlands. Den negative effekt på egen betalingsbalanse var imidlertid betydelig (av samme størrelsesorden som utgiftsøkningen). Modellen bygger på nokså grove estimer, men illustrerer likevel vanskeligheten for en liten åpen økonomi å stimulere sin økonomi med finanspolitiske tiltak, når det ikke samtidig skjer en koordinert stimulering hos handelspartnerne. Dette bringer oss over til spørsmålet om landene kan bli fristet til proteksjonistiske tiltak for å redusere arbeidsløsheten, altså spørsmålet om frihandelssystemets robusthet i krisesituasjoner.

4. Frihandelssystemets ustabilitet

Verdensøkonomien utsettes fra tid til annen for sjokk, f.eks. en krigstilstand som driver råvarepriser i været, eller et plutselig monopoliseringstiltak for en viktig vare. Det mest aktuelle eksempel er selvsagt OPEC-landenes kraftige manipulering med oljeprisen, som sendte sjokkbølger gjennom handelssystemet, og bidro til kontraksjonstendenser og arbeidsløshet.

Mye tyder på at et frihandelssystem er lite robust overfor slike sjokk, særlig under dagens økonomiske forhold med bl.a. utstrakt lønnsstivhet. Dels reagerer systemet på en slik måte at det oppstår arbeidsløshet, som brer seg fra land til land via det frie varebytte. Dels oppstår tendenser til at selve systemet rakner, ved at deltakerland bryter spillereglene, og innfører ad hoc proteksjonistiske tiltak.

Når det gjelder den førstnevnte reaksjon, viser jeg til vår diskusjon nettopp som illustrerer at en kan få konkurrerende kontraktiv politikk hos land som hver for seg strever med å bedre sin betalingsbalanse. Jeg vil dessuten sitere Leif Johansen (1976) som sa følgende:

«Den sterke avhengighet av den internasjonale handel

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

Jeg synes dette siste passer godt som beskrivelse av den politikk som har vært ført i OECD-landene i de siste årene, og som har hatt stor arbeidsløshet som resultat.

Pressgrupper i de forskjellige land slår seg imidlertid sjelden til ro når inntektsgrunnlaget svikter. Resultatet har vært en hel flora av nye NTB-tiltak, som har representert mer eller mindre klare brudd på GATT's regelverk – og dermed på de frihandelsprinsipper som landene offisielt bekjenner seg til. Disse ukoordinerte ensidige handelshindrende tiltak har i sin tur rammet handelspartnere, og har forsterket de internasjonale krisetendensene. Det er blitt skapt utrygghet blant investors, fordi de føler seg usikre på om eksportmarkedene vil være åpne i fremtiden. Tiltakene har også bidratt sterkt til at mange har mistet troen på frihandelssystemet, og har gjort det lettere for andre land å bryte reglene.

En må etter min mening regne med at hvis en lager avtaler mellom landene om å la de frie markedskrefter råde, skaper dette så ustabile forhold at frihandelsavtaler brytes eller bryter sammen, slik at systemet ikke kan fungere over lengre tidsperioder. Systemet kan altså utløse krefter som undergraver systemet, ved at hver enkelt deltaker ser fordeler i å bryte reglene mer eller mindre åpenlyst.

Hvordan behandles så slike spørsmål i økonomisk teori? Tradisjonell normativ handelsteori har stort sett analysert virkninger av handelshindrende tiltak under forutsetning av fullt utnyttede ressurser. Behovet for slike tiltak i krisesituasjoner, og forklaringer på hvorfor tiltakene oppstår, mangler stort sett. I de senere år har økonomene utvidet sitt analyseapparat til å omfatte teorier om omstillingskostnader ved skift i et lands bytteforhold eller ved økt konkurranse fra import. I denne nye litteraturen (bl.a. en artikkel av Neary i Bhagwati (1982)) vises bl.a. at økt importkonkurranse i arbeidsintensiv sektor, spesielt hvis de innenlandske lønningene er rigide, kan sette i gang en cyklisk omstillingsprosess der økonomien alternerer mellom arbeidsløshet og over-skuddsetterspørsel etter arbeidskraft. Effektiviteten av forskjellige typer av «omstillingsassistanse» drøftes. Denne nye teoriretning må i fremtiden ventes å gi økt forståelse for de prosesser som settes i gang når et land stilles overfor store endringer i sine handelsbetingelser.

En annen interessant nyskapning i teorien drøfter

hvorfor handelshindrende tiltak oppstår, forklart ut fra interessekonflikter mellom forskjellige grupper innenlands. Lobby-virksomheten og dens kostnader trekkes inn i analysen (se flere artikler i Bhagwati (1982)).

Det finnes også enkelte forsøk på å måle ustabiliteten i det internasjonale varebyttet. Coppock (1977) har således føyd loglineære trender til de enkelte lands import og eksport, og har brukt gjennomsnittlige prosentvis avvik fra disse trendene som mål på ustabilitet. Som ventet finner han at ustabiliteten i handelen er vesentlig høyere enn ustabiliteten i landenes nasjonalprodukt. I perioden 1946–58 var gjennomsnittlig ustabilitet i importen knapt 14 prosent, og i perioden 1959–71 ca. 8 prosent. Her ser det ut til at redusert ustabilitet faller sammen i tid med økende liberalisering (altså tilsynelatende i motstrid med mine antagelser foran). Tilsvarende beregninger for det siste tiår kjenner jeg ikke til, men mye tyder på at ustabiliteten igjen har økt betydelig (samtidig som ytterligere tollreduksjoner har funnet sted).

Coppock påpeker (p. 141, *op. cit.*) at bilaterale handelsarrangementer tenderer til å redusere ustabiliteten. Dette støtter opp under Leif Johansens (1976) synspunkter når det gjelder økt bruk av *langsiktige avtaler* for en del sentrale produkter som ledd i en alternativ handelspolitikk, som etter hans mening ville gi større stabilitet.

Mer generelt hevder imidlertid Coppock (p. 144, *op. cit.*): «Wider markets and a larger volume of trade over a number of years would seem to make for less instability rather than more.» – «additional trade barriers, along with retaliations they usually evoke, are almost certain to evoke trade instability».

Coppock kan nok ha rett i at en situasjon med handelskrig, der landene setter inn *ad hoc* proteksjonistiske tiltak i en krise, som så blir møtt av mottiltak fra andre land, kan gi stor ustabilitet. Sjansen for at slik handelskrig skal oppstå er imidlertid særlig stor hvis verdensøkonomien på forhånd er svært åpen, slik at bølgebevegelser lett sprer seg fra land til land. En kan derfor ikke se bort fra at et system med *moderate, permanente handelsbegrensninger* i form av toll kunne gi mindre ustabilitet enn et system der tollskrankene er fjernet ved internasjonale avtaler. Jeg må imidlertid innrømme at det ikke er lett å bevise en slik antagelse. Dessuten vil det selvsagt oppstå visse allokeringstap, jamført med en situasjon med frihandel, vel å merke hvis frihandelen var kombinert med full sysselsetting. Slike allokeringstap vil imidlertid kunne fortone seg som små jamført med de tap som oppstår ved at ressurser ikke utnyttes. Moderate tollsatser kan bidra til å redusere handel med varer hvor de relative effektivitetsforskjeller mellom landene er marginale og derfor fordelen ved handelen ganske liten. Volumet av slik handel kan likevel bli ganske stort og bidra til en høy grad av gjensidig avhengighet og usikkerhet som medfører konjunkturspredning og vanskeliggjør den nødvendige ekspansive politikk i nedgangstider. I denne forbindelse kan det nevnes at nyere teori om handel mellom «like» land, der handelen bygger på utnyttelse av stordriftsfordeler, og ikke komparative fortrinn, bidrar til å reise tvil om slik handel alltid gir fordel (jfr. Norman (1983), kap. 5.3–5.4).

5. Norges situasjon – med usikre oljeinntekter

Jeg skal avslutningsvis si litt om vårt eget lands situasjon i relasjon til de spørsmål jeg nå har drøftet. Frihan-

delsspørsmålet er etter min mening kommet i en ny stilling etter at petroleumssektoren har blitt en så stor gjøkunge i vår økonomi, og er i ferd med å fortrenge annen konkurranseutsatt virksomhet.

I debatten i 1975–76 ble det fra flere hold fremhevet at Norge alene ikke kunne starte en mer proteksjonistisk politikk. Det ble med rette pekt på at vi måtte holde oss til det internasjonale regelverket, og at ensidige tiltak lett kunne føre til mottiltak mot vår eksport, bl.a. av skipsfartstjenester.

Til tross for uttalelser fra mange hold som advarer sterkt mot tendenser til proteksjonisme i andre land, har vi imidlertid i de senere år selv gått langt i proteksjonistisk retning, bl.a. ved utbyggingen av oljefeltene i Nordsjøen, i skipsbyggingsindustrien m.v. Vi praktiserer faktisk i Norge et stort antall av de NTB-ordninger som jeg nevnte tidligere i foredraget og flere andre ordninger i tillegg (subsidierte energipriser m.v.).

I debatten etter mitt innlegg i 1975 ble det fremhevet at innenlandsk genererte konjunktursvingninger kan dempes gjennom deltakelse i fritt varebytte. Kjell Wettergren (1983) har studert spørsmålet om de norske konjunkturbølgenes opprinnelse, og hevder at de i hovedsak er «importert» utenfra (op. cit. p. 82). Wettergren sier at: «Konjunkturimpulsene fra utlandet ser ut i første rekke å komme inn i landet gjennom vareeksporten, og derfra å spre seg til norsk industriproduksjon og annen virksomhet».

Arne Dag Sti (1977) har foretatt en analyse av norsk motkonjunkturpolitikk 1951–1970. Han fant at motkonjunkturtiltakene i Norge i etterkrigstiden ikke på langt nær har vært sterke nok til å motvirke de importerte konjunkturbølger (via eksportforstyrrelser).

Jeg skal så til slutt si litt om den nye stilling vi er kommet i som oljenasjon. For mange u-land har ensidig eksportsammensetning, bestående av én eller noen få råvarer, kombinert med sterkt svingende råvarepriser, periodevis ført til dramatiske forstyrrelser i den indre økonomi. Satsingen på råvareeksport har også fortrenget industrialisering. Det er nærliggende å spørre om ikke også Norge har noe å lære av slike erfaringer.

Som kjent er petroleumssektorens fremvekst indirekte i ferd med å fortrenge annen konkurranseutsatt virksomhet, særlig industrien. De store petroleumsinntektene brukes dels til kjøp av konkurranseutsatte varer, dels til økt bruk av skjermede varer. Skjermet sektor, særlig tjenesteyting, må derfor ekspandere, på bekostning av konkurranseutsatt sektor.

Hvis en kunne være trygg på at de høye olje- og gasspriser ville holde seg, ville en tilbakegang i øvrig konkurranseutsatt næringsliv og en ekspansjon i skjermet sektor representere en naturlig tilpasning. Men hvis en mener at det er betydelig fare for fall i olje- og gassprisene på lengre sikt, oppstår et behov for å «holde liv i» en stor konkurranseutsatt sektor. Ideelt sett burde dette sikres ved at ekspansjonen i oljesektoren bremses. Hvis dette ikke lar seg gjøre, kan det være av interesse å diskutere en *nødløsning* som består i at konkurransevilkårene vris i favør av konkurranseutsatt produksjon og i disfavør av skjermet. Vi vil da ha et behov for en form for proteksjonisme for våre konkurranseutsatte næringer, og en form for ekstrasbeskatning av skjermede næringer. Det kan derfor tenkes at subsidiepolitikken overfor konkurranseutsatt virksomhet faktisk må bli nokså permanent for å oppfylle en slik målsetting. En slik vridning av

konkurransevilkårene vil lede til at bruken av oljeinntektene i noen grad vris bort fra skjermede produkter og over mot konkurranseutsatte.

En slik politikk burde ikke ta utgangspunkt i dagens skille mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor. Hvis oljeinntektene skulle svikte, er det viktig at vi har en tilstrekkelig stor produksjonskapasitet for «tradeables», dvs. varer og tjenester som enten erstatter import eller som kan brukes til å betale for import. Noen av disse tradeables tilhører i dag skjermet sektor.

Det er høyst tvilsomt om dagens system for skjerming er hensiktsmessig ut fra de nevnte argumenter. Mye taler for at skjermingen burde fordeles mer jevnt på tradeable-næringene. En eventuell generell favorisering av tradeable-næringene kunne ta mange former, f.eks. særbehandling når det gjelder investeringsavgift og arbeidsgiveravgift, investeringstilskudd, m.v. I praksis er dette selvsagt ikke lett, fordi det er så mange gråsoner mellom tradeables og non-tradeables.

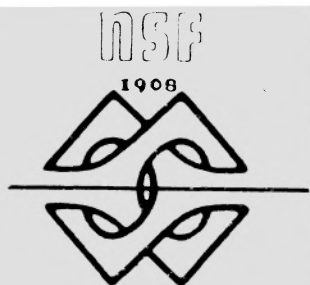
Behovet for en slik politikk som jeg har skissert her blir selvsagt mindre jo mer vi begrenser veksten i petroleumssektoren, og jo tryggere vi er på at petroleumspri-sene vil holde seg på et høyt nivå. Den usikkerhet som petroleumssektoren påfører vår økonomi vil dessuten kunne reduseres, bl.a. ved langsiktige leveringsavtaler med forholdsvis faste priser.

Jeg vil understreke at min argumentasjon her ikke er et forsvar for redningsaksjoner for de svakeste bedriftene, men for en generell særbehandling av konkurranseutsatt produksjon. Et supplement til dette ville være en konsentrert, koordinert offentlig og privat satsing på noen utvalgte felter, med sikte på å bygge opp høy kompetanse. Den offentlige satsing ville da kunne være i form av utdanning, forskning, utviklingskontrakter m.v.

Til slutt: Norge, som er et lite land på verdensmarkedet, og som har store fordeler av sin utenrikshandel, burde medvirke til utviklingen av et nytt handelssystem som i større grad respekteres av handelspartnerne, som bremser konjunkturpredningen, og som tillater de enkelte land i større grad å bekjempe arbeidsløsheten.

HENVISNINGER:

- Jagdish N. Bhagwati, ed. (1982): *Import Competition and Response*, Univ. of Chicago Press, Chicago 1982.
- Joseph D. Coppel (1977): *International Trade Instability*, Saxon House, Westmead, 1977.
- Leif Johansen (1976): «Krisen i verdensøkonomien – nyorientering av Norges økonomiske politikk?» *Sosialøkonomen*, nr. 2, 1976. Opptrykt i Leif Johansen: *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien*, Universitetsforlaget, Oslo 1983.
- Leif Johansen (1982): «A Note on the Possibility of an International Equilibrium with Low Levels of Activity», *Journal of International Economics*, Vol. 13, 1982, pp. 257–265.
- Victor D. Norman (1983): *En liten, åpen økonomi*, Universitetsforlaget, Oslo 1983.
- S. A. Resnick (1975): «A Macro Model for Western Europe», Ch. 4 in B. Balassa: *European Economic Integration*, North-Holland Publ. Co., Amsterdam 1975.
- Asbjørn Rødseth (1979): «Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar», *Sosialøkonomen*, nr. 6, 1979.
- Jan Solberg (1977): «Debatten om norsk økonomis åpenhet overfor utlandet: En gjennomgang av argumenter», *Internasjonal Politikk*, Nr. 3, 1977.
- Arne Dag Sti (1977): «Norsk motkonjunkturpolitikk 1951–1970», *Statsekonomisk Tidsskrift*, nr. 2, 1977.
- Tore Thonstad (1975): «Har Norge for åpen økonomi?» *Statsekonomisk Tidsskrift*, 1975.
- Kjell Wettergren (1983): «Norsk industriproduksjon: Bølgebevegelser og langsiktig vekstendens», *Norges Bank Kvartalsskrift*, nr. 2, 1983.



Redaksjon:

Tore Jørgen Hanisch
Eilev S. Jansen
Steinar Juel
Asbjørn Rødseth
Jørgen Aasness

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Jarle Berge
Helge Brunborg
Tore Holm
Jørn Rattso
Knut Regbo
Alice Rostoft
Aimée Staude
Steinar Strøm
Arild Sæther
Sigurd Tveitereid
Stein Østre

Produksjonssekretær:

Turid Holt-Jacobsen

Utgitt av

Norske Sosialøkonomers
Forening
Formann: Ingvar Strøm

Bladets adresse:

Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 41 81 01
Postgiro: 5 16 78 87
Bankgiro: 6001.05.13408

Medlem av Den Norske
Fagpresses Forening

Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr. 180,-
Enkeltnr. kr. 25,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER (ekskl. m.v.a.)

1/1 side	kr. 1 950,-
3/4 side	kr. 1 500,-
1/2 side	kr. 1 100,-
1/3 side	kr. 850,-
1/4 side	kr. 700,-

Trykt i offset.
Reklametrykk A.s. Bergen

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

Finansdepartementet – Økonomiavdelingen

Postboks 8008 – Dep., Oslo 1 – tlf. (02) 11 90 90

Den hollandske syken av Finn Isachsen

I notatet gis en nærmere omtale av hvordan «den hollandske syken» utviklet seg i 1970-årene. Arbeidsløsheten, som i Nederland i perioden 1960–74 bare utgjorde ca. 1 pst. av arbeidsstyrken, ligger nå på 16 pst.; i tillegg kommer et stort antall uføretrygdede.

Noen lærdommer blir skissert. Bl.a. pekes det på at de økonomiske opplegg ble annerledes enn det myndighetene egentlig ønsket. Spørsmålet blir stilt om en form for avpolitisert strategi ville være påkrevet for å kunne håndtere de typer av problemer som nederlenderne opplevde i oljepris-sjokkenes kjølvann.

25 sider. Arbeidsnotat nr 7 ISSN 0800-0441.

Arbeidsmarked og inntektsfordeling – norske og internasjonale erfaringer av Kjell Andersen

Forfatteren er direktør i OECD og leder avdelingen for analyse av økonomiske utsikter og medlemslandenes økonomiske utvikling og politikk.

Notatet gir en bred omtale av de viktigste økonomisk-politiske problemer som industrilandene nå er konfrontert med. Lønnsdannelsen har fundamental betydning for sysselsettingen. En økonomi vil ikke kunne fungere skikkelig uten at det finner sted en «rimelig» fordeling mellom lønn og fortjeneste og uten at relative lønninger endres noenlunde i takt med markedssituasjonen. Den store utfordringen i tiden fremover vil være hvordan en skal få fellesinteressen til å dominere gruppeinteresser.

21 sider. Arbeidsnotat nr 9 ISSN 0800-0441.

**Sekretariatet er stengt fra 1. juli til 5. august
p.g.a. ferieavvikling.**

Adresseendring

Har du flyttet eller skiftet jobb? Husk å melde fra til foreningen pr. brev eller telefon 20 22 64.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Industriøkonomisk Institutt (IØI) er en frittstående, statlig forskningsinstitusjon opprettet i 1975. Instituttet har til oppgave å gjennomføre utredninger og studier i spørsmål som gjelder industriutvikling og forholdet industri-samfunn. Instituttet ligger i Bergen, og har for tiden 32 medarbeidere og en årsomsetning på vel 10 millioner kroner.

Industriøkonomisk institutt søker økonomer

IØI står overfor en rekke krevende oppgaver de nærmeste årene, og ønsker å ansette to forskere med økonomisk kompetanse. Vedkommende må ha interesse og legning for anvendt forskning. Søkere må ha, Høyere avdelings eksamen fra NHH, sosialøkonomisk embetseksamen fra Universitetet i Oslo eller Bergen, eller tilsvarende utdanning.

Virksomheten ved Industriøkonomisk Institutt er prosjektorientert og fordrer utpregete samarbeidsevner. Arbeidet vil i de nærmeste årene foregå på tre prioriterte tema, nemlig

- Bransje-, struktur- og perspektivanalyser
- Petroleumsvirksomhetens industrielle betydning
- Industriøkonomiske virkemiddelanalyser.

IØI tar selv initiativ til prosjekter som finansieres av offentlige midler, men utfører også i økende grad prosjekter for offentlige og private oppdragsgivere.

Søkere med forskningserfaring vil kunne regne med fast ansettelse, og begynnerlønn på ca. 175 000 kroner. Nyutdannede økonomer kan også søke, og vil kunne tilbys 1–2 års engasjement med mulighet for fast ansettelse. Begynnerlønn ca. kr. 135 000. Fra lønnen trekkes 2% i pensjonsinnskudd. Instituttet er behjelpelig med boligfinansiering.

Opplysninger om stillingene som forsker ved IØI kan fås ved henvendelse til direktør Arne Selvik i tlf. (05) 25 56 60.

**Søknad vedlagt eksamenspapirer og vitenskapelige arbeider sendes
IØI,
Breiviken 2, 5035 Bergen-Sandviken.**