

SOSIAL ØKONOMEN

NR. 8 – SEPTEMBER 1984 – 38. ARG.



Skattekommisjonen har hatt sitt siste møte

INNHOOLD:

Skatt – Frihandel – Offentlige budsjettunderskudd

Innhold

Nr. 8 1984 – 38. årg.

3

ERIK BIØRN OG
VIDAR CHRISTIANSEN:
Skattekommisjonens
innstilling

11

VICTOR D. NORMAN:
Frihandel – nok en gang

16

KARL OVE MOENE:
Frihandel, arbeidsløshet og
arbeiderstyrte bedrifter

20

FORENINGSNYTT

21

Håpløs EDB-situasjon ved
Sosialøkonomisk institutt

23

HEGE TORP:
Budsjettoverskudd som finans-
politisk indikator; Strukturelle
balansetall og konjunkturelle
komponenter

29

MÅNEDENS BOK:
Vitenskap og politikk –
Linjer i norsk sosialøkonomi
gjennom 150 år

31

NYE
FORSKNINGSRAPPORTER

FORSIDEBILDE:
Skattekommisjonen,
foto: Arbeiderbladet

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Den store, stygge ulven

I delar av norsk debatt er Det internasjonale pengefondet IMF blitt framstilt som ein ulv som prøver å styrta små uskyldige lam frå den tredje verda ut i elende. Kritikken har særleg retta seg mot kravet frå fondet til enkelte afrikanske land å devaluera, setja opp matvareprisane og redusera subsidiane. Etter vårt syn er denne kritikken dårleg fundert. Politisk kan det nok vera nødvendig for regjeringa i dei landa det er tale om, å favorisera byane til fortrengsel frå landsbygda. Økonomisk er det likevel liten tvil om at ein slik politikk fører til utarming heller enn utvikling. Sjølv i byane vil ein nedgang i levestandarden berre kunna hindrast med stadig større støtte frå utlandet. Pengefondet har aldri hatt til oppgave å gi slik permanent støtte. Heller ikkje kan vi sjå at Pengefondet er ein veleigna institusjon til å avgjera kva regime som av politiske grunnar bør få støtte trass i at dei fører ein ubrukeleg økonomisk politikk. Vi synest Pengefondet gjer rett i å gi lån berre til land som fører ein politikk som gir ein viss sjanse for at lånet ein gong kan bli betalt tilbake.

Derimot ser vi stor grunn til å spørja om Pengefondet i dag utfører sine eigentlege oppgaver tilfredsstillande. Fondet skulle gi kreditt til land som hadde fått forbigåande problem med betalingsbalansen slik at dei kunne få tid til å retta opp balansen utan å ty til handelshindringar eller drastiske devalueringar til skade for andre land. Ved hjelp av konsultasjonsordningar skulle Fondet medverka til stabile valutakursar og velordna internasjonale betalingsforhold.

Etter at USA, som skulle vera sjølve ryggrada i systemet, slutta å interessera seg for stabile valutakursar, er det sjølv sagt lite IMF kan gjera på det området. Men ikkje alle betalingsbalanseproblem verken kan eller bør løysast ved hjelp av valutakursendringar.

For få år sidan låg realrentene i internasjonale lånemarknader nær null, eller kanskje til og med under null. Ein del land med stort utviklingspotensiale, spesielt i Sør-Amerika, reagerte naturleg nok med å setja seg i stor gjeld. Som følge av kombinasjonen av ekspansiv finanspolitikk og stram pengepolitikk i USA har så rentene stige til eit ekstremt høgt nivå. Uttrykt med dei råvarene som dei mest gjeldstyngde landa eksporterer, er realrentene på kanskje bortimot 20 prosent pro anno. Dette liknar på ei av dei mest tvilsame formene for ågerverksemd, men er neppe resultat av ein medviten politikk.

Dei mest gjeldstyngde landa kan ikkje betala dei høge rentene. Enten er dei høge realrentene eit forbigåande fenomen – f.eks. fordi den økonomiske politikken i USA vil føra til ein rask auke i inflasjonen der – eller så er fenomenet meir langvarig (med mindre den amerikanske politikken blir lagt om). I det første tilfellet bør IMF utan vidare gi ny kreditt til ei rekke land der gjeldsproblemet vil løysa seg sjølv så snart realrentene går ned. I det andre tilfellet bør Fondet gå ut med ein kraftig kritikk av USA's økonomiske politikk. Kravet om omlegging av den økonomiske politikken må da rettast til USA, ikkje til U-landa.

Vårt inntrykk er at Fondet i dag helst ikkje vil gjera nokon av delane. Men passivitet nå er utillateleg og utilgjeveleg. Dersom ikkje eitt av dei to alternativa over blir følgt, står det berra att for skuldnarlanda å meir eller mindre melda seg ut av verdsøkonomien til skade for oss alle, ikkje minst USA.



Redaksjonen

Artikkelsamling

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo har Norske Sosialøkonomers Forening laget en artikkelsamling basert på utvalgte artikler fra tidsskriftet Sosialøkonomen fra 1970 til idag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet. Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN

176 sider, pris kr. 65,- + porto

Mer enn 10 hefter, fraktfritt

Leif Johansen:

Regionaløkonomiske problemer belyst ved lineær programmeringsteori.

Tore Lindholt:

Economic-base teorien og regionale multiplikator-modeller.

Per Meinich:

Pengepolitiske reservekrav eller utlånsrelasjon.

Leif Johansen:

Prognoser i samfunnsmessig sammenheng.

Ingemar Ståhl:

Er bolig mangelen et prisspørsmål eller et sosialt problem?

Gunnar Bramness:

Et velferdsteoretisk grunnlag for cost-benefit-analysen.

Asbjørn Rødseth:

Makroøkonomisk politikk i eit lite land.

Michael Hoel:

Norges konjunktur- og valutapolitikk.

Jørgen Aasness:

Subsidiering av matvarer og inntektsutjamning.

Bokanmeldelse: K. O. Moene

Edmond Malinvaud: «The Theory of Unemployment Reconsidered»

Asbjørn Rødseth:

Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar.

Erik Biørn:

Kan den senere tids konsum-utvikling forklares ved hjelp av økonomisk teori?

Rolf Jens Brunstad:

Phillipskurven i 70-åra: Myte eller realitet?

Karl Ove Moene:

Klassisk eller Keynesiansk arbeidsløshet?

Bjørn S. Brochmann:

Virkninger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene.

Petter Jakob Bjerre:

Kva hendte i Norge i 1970-åra konjunkturpolitisk?

Kåre P. Hagen:

Inflasjon, skatt og prisvridning mellom konsum og investeringer i produksjonskapital.

Jon Strand:

Verdsetting av miljøgoder i teori og praksis.

Asbjørn Rødseth:

Inflasjon i opne økonomiar.

Michael Hoel:

Hva er det som sikrer sysselsettingen? Har vi råd til å tjene så mye?

Tore Eriksen og Jan Fredrik Qvigstad:

FINMOD – en finanspolitisk modell.

Gunnar Bramness:

Om prissetting av offentlige tjenester.

Knut Moum:

Kina i 1980-årene. Del I.

Knut Moum:

Kina i 1980-årene. Del II.

Tor Hersoug:

Skattetrykk og progressivitet de siste 25 år.

Skattekommisjonens innstilling



Erik Biørn

Skattekommisjonen må ha arbeidet meget hardt. Resultatet er blitt en grundig innstilling på høyt faglig nivå, mener forfatterne, som likevel finner at enkelte uklarheter gjenstår. De diskuterer blant annet inntektsbegrep, rentefradrag, beskatning av varige forbrugsgoder og gevinstbeskatning. (Alle illustrasjoner er hentet fra Særtrykk av sammendraget til Skattekommisjonens utredning NOU 1984: 22).



Vidar Christiansen

AV
ERIK BIØRN OG VIDAR CHRISTIANSEN*

Innledning

Skattekommisjonen ble oppnevnt våren 1981, men først en tid etter regjeringsskiftet høsten 1981 fikk den sitt endelige mandat og sin endelige sammensetning. Mandatet har vært å vurdere alle viktige sider ved personbeskatningen.

I betraktning av det store og kompliserte saksområdet og den meget omfattende innstilling som foreligger, er det klart at kommisjonen har arbeidet meget hardt og hatt en uvanlig god framdrift i arbeidet. Resultatet er blitt en grundig innstilling på et høyt faglig nivå. Alle hovedforslag i innstillingen har samlet et meget bredt flertall. Vi skal her utelukkende holde oss til flertallsforslagene.

Kommisjonens forslag faller i to hoveddeler. Den ene delen – kalt fase 1 – består av forslag som foreslås gjennomført om et par år (1987 er antydning). Den andre delen – kalt fase 2 – består av forslag som krever noe mer praktisk utredning, men det anbefales allerede nå prinsippvedtak om gjennomføring. Hovedtrekkene i forslagene til fase 1 er som følger: Sykedelen og pensjonsdelen av medlemsavgiften til folketrygden slås sammen, og

satsene økes (til 15 prosent for lønnsinntekter og 20 prosent for næringsinntekter). Fradraget for gjeldsrenter ved beregning av pensjonsgivende næringsinntekt begrenses til 25 prosent av næringsinntekten. Skattesatsene og den formelle progresjonen i skatt på nettoinntekt reduseres vesentlig (fra 55–60 pst. til 35 pst. på inntektsnivået kr. 150 000). Gjeldsrentefradrag (og renteinntekt) vil dermed få vesentlig mindre betydning for skatten enn i dag. (F.eks. kan «egenandelen» av gjeldsrentene øke fra 40 pst. til 65 pst.) En rekke andre fradragsmuligheter begrenses og reglene forenkles. Distriktsskatteloven oppheves, og reglene for beskatning av kommanditister strammes inn. Skattekasse 2 oppheves, men det innføres et personfradrag i skatt. Fordelsbeskatningen av boliger og hytter skjerpes, og fordelsbeskatning

av båter og campingvogner foreslås innført. Hovedforslagene i fase 2 er inflasjonsjustering av skattesystemet og økning av skattetakstene på boliger til markedsverdi. Inflasjonsjustering medfører at bare reell avkastning kommer til beskatning (og bare reelle gjeldsrenter til fradrag). Videre foreslås, uavhengig av det foregående, at det foretas deling av inntekt og formue til personlige næringsdrivende i en foretaksdel og en persondel. Vi skal i det følgende knytte noen kommentarer til enkelte av Skattekommisjonens forslag. Kommentarene begrenses til utvalgte deler av hovedinnstillingen. Innstillingen har også flere vedlegg, som vi ikke skal omtale (blant annet fordi vi delvis er inhabile). Av tidsårsaker har vi måttet skrive disse kommentarene uten å ha studert alle detaljer i innstillingen.

* Erik Biørn er forsker i Statistisk Sentralbyrå, Vidar Christiansen er førstemanuensis ved Sosialøkonomisk institutt. Begge har drevet forskning omkring skattespørsmål.

Inntektsbegrep. Progressivitet

Gitt at inntekten fortsatt skal være det primære grunnlag for utligning av direkte skatter på personer, blir valget av inntektsbegrep selvfølgelig et viktig spørsmål. Det står da også sentralt i Skattekommisjonens vurderinger. Mange, både fagøkonomer og politikere, har lenge erkjent at inntektsbegrepet i dagens skattesystem har betydelige svakheter sett i relasjon til de formål det skal tjene, selv om det kan synes å herske en viss uenighet om hva hovedsvakheterne består i. På den ene side kan det være faglig uenighet om hva som er et riktig og hensiktsmessig inntektsbegrep og hvor langt fra den normen skattepliktig inntekt befinner seg, på den annen side kan det avspeile politisk uenighet om hvor sterk skatteprogressiviteten bør være. Derfor er det prisverdig at kommisjonen ofrer et helt avsnitt på å diskutere inntektsbegrep og fradragsregler på prinsipielt grunnlag (avsnitt 4.2). Den legger opp til at inntektsbeskatningen fortsatt skal bygge på to begreper, *bruttoinntekt* og *nettoinntekt*, men de vil begge få endret innhold i fase 1 og vil endres ytterligere i fase 2. Betegnelse etter vår mening ikke helt heldige; «bruttoinntekten» er et bruttopreget arbeids- og trygdeinntektsbegrep, mens «nettoinntekten» fremkommer etter at også kapitalinntekter er lagt til, mens fradragsberettigede utgifter er trukket fra. «Nettoinntekten» kan followe godt tenkes å bli høyere enn «bruttoinntekten». Dermed vil kapitalinntekter bli beskattet etter andre satser enn arbeids- og trygdeinntekter, og de skattytere som har mulighet for det, vil kunne påvirke skatten ved å transformere inntekt fra en type til en annen. Hva som er kommisjonens be-



grunnelse for å ha to inntektsbegreper – som utvilsomt er et kompliserende element – er ikke klart for oss. Både teoretisk og praktisk er inntekt et vanskelig begrep, og i erkjennelse av dette, kan det være mye som taler for å «satse på to hester». Hensynet til finansieringen av folketrygden – hvor det er naturlig å utligne premien på grunnlag av et bruttopreget lønnsinntektsbegrep – er sannsynligvis et viktig argument.

Vi har imidlertid inntrykk av at kommisjonen også har hatt et tredje inntektsbegrep i tankene når den resonnerer og argumenterer på grunnlag av uttrykk som skattyternes «faktiske økonomiske stilling», «faktiske inntekt», «forbruksmuligheter» osv. En rimelig tolkning kunne være at nettoinntekten, etter kommisjonens definisjon, anses for å være den beste tillempling til dette «riktige» inntektsbegrepet for praktiske formål. Men hvis dette er tolkningen, har vi vanskelig for uten videre å godta utsagnene om at «fradrag som utgjør en høyere/lavere andel av bruttoinntekten jo høyere inntekten er . . . reduserer/øker progressiviteten i inntektsbeskatningen (avsnitt 4.2.5, vår uthevelse). Det kunne tyde på at

det «riktige» inntektsbegrep, etter kommisjonens oppfatning, snarere befinner seg et sted mellom brutto- og nettoinntekten. Vi tror at inntektsbegrepet vil komme til å stå sentralt i diskusjonen om Skattekommisjonens innstilling og at en avklaring av disse spørsmål derfor kunne være et viktig bidrag til en konstruktiv debatt. Et hovedformål med å etablere et bedre inntektsbegrep må være at avstanden mellom den formelle og den reelle progressivitet i *inntektsbeskatningen* isolert sett – og uklarheten om hvor stor avstanden er – blir mindre enn i dag. En annen sak er at progressiv beskatning av andre skatteobjekter som er positivt korrelert med inntekten (f.eks. formue), vil bidra til å øke skattesystemets progressivitet *med hensyn på* inntekten. I denne forstand vil det alltid være avstand mellom den formelle og den reelle progressivitet.

Velferdsteoretiske synspunkter

For å oppnå effektiv ressursbruk i økonomien kreves at en rekke marginalbetingelser er oppfylte. Herunder må alle konsumenter ha samme marginale betalingsvillighet for et

godt, som igjen skal være lik den marginale alternativkostnad ved å produsere godet. Det er et hovedresultat i mikroteorien at disse marginalbetingelsene under forutsetninger blir oppfylte i en markedsøkonomi. Nøkkelen til dette resultatet ligger i at alle marginale avveininger skjer på grunnlag av de *samme* priser slik at f.eks. marginal betalingsvillighet og marginal alternativkostnad blir sammenfallende overalt i økonomien.

I praksis fører skatter til at effektivitetsbetingelsene ikke blir oppfylte fordi ikke alle tilbydere og etterspørere lenger blir stilt overfor de samme priser. En sier gjerne at det foreligger *vridninger* p.g.a. skattene. Oppgaven blir da å gjøre effektivitetstapet minst mulig idet en også tar hensyn til de andre målene for skattepolitikken. Kriterier for slik optimalisering er utviklet i teorien for optimal beskatning. Det er et hovedpoeng i denne teorien at det er substitusjonsvirkningene av skattene en ønsker å få minst mulig. Enhver inndragning av kjøpekraft gjennom skattlegging – også lumpsumskatter – vil ha inntektsvirkninger uten at dette gir noe effektivitetstap. Det er viktig å vurdere Skattekommisjonens forslag ut fra en slik synsvinkel. Vil de bidra til større samfunnsøkonomisk effektivitet uten å gå vesentlig ut over andre hensyn i skattepolitikken?

Det er grunn til å tro at det norske skattesystemet i dag skaper betydelige vridninger i norsk økonomi. Skatt på inntekt og forbruk gir vridning av avveiningen mellom lønnet arbeid på den ene siden og fritid og egeninnsats på den annen side. Ikke minst synes det å være stor og økende bevissthet om at egeninnsats (selvbygging, eget vedlikehold av konsumkapital, selvdyrking, selvplukking,

selvhogst, etc.) er skattefri. Resultatet blir dårlig utnytting av komparative fortrinn. Skatt på nominelle renteinntekter og fradragsrett for nominelle gjeldsrenter skaper omfattende vridning av avveiningen mellom forbruk og sparing, mens ulik beskatning av forskjellige spareformer dessuten skaper vridninger i sparingens sammensetning.

Et viktig punkt i innstillingen gjelder behandlingen av renteinntekter og renteutgifter. Det er liten grunn til å tvile på at den ordning en nå har, med inntektskatt på nominell renteinntekt (som hovedregel) og fradragsrett for nominell renteutgift, gir betydelig vridning mellom konsum og sparing. I mange tilfeller har realrenten etter skatt vært negativ. Dette har vært kombinert med kredittasjonering og krav til forhåndssparing for å få lån. Skattereglene er forsåvidt bare én av valgbetingelsene i kredittmarkedet. De har imidlertid bidratt til vridningene både gjennom vridning mellom forbruk og sparing generelt og ved å gjøre lånekostnad og inntektsrente mindre jo høyere inntekten og marginalskatten blir. Det siste forholdet skaper en ineffektiv allokering av kreditt og sparing (uavhengig av fordelingsvirkninger). Spesielt alvorlig er det at selv for en gitt realrente før skatt, blir realrenten etter skatt lavere og sterkere differensiert etter inntekt jo høyere inflasjonsraten er. For å bøte på virkningene er det etter hvert blitt innført forskjellige spesielle spareordninger (SMS, Verdispar etc.) med gunstigere skattebetingelser. Slike spesialordninger synes lite hensiktsmessige for å løse det generelle problem at sparing etter skatt er lite lønnsomt. De medfører spesielle informasjonsbehov, og det kan diskuteres hvor stor virkningen har

Realistiske eksempler basert på dagens ordning gir en skatt på realrente på over 100%.

vært på marginalavveiningen. For mange har plasseringene vært lånefinansiererte.

Disse forhold tilsier at skatteeffekten på renteinntekter og renteutgifter begrenses generelt, slik kommisjonen foreslår gjennom tiltakene både i fase 1 og fase 2, samtidig med at spesialordningene foreslås opphevet. Teorien for optimal beskatning gir lite holdpunkt for den finere avveining av den skattemessige behandling av renter og lønnsinntekt. Men fra et utgangspunkt med betydelige vridninger mener vi at kommisjonens forslag klart er et skritt i riktig retning, og det synes mindre betydningsfullt om det er akkurat passe langt.

I økonomisk faglitteratur har det vært diskutert hvor den optimale skatlegging av renteinntekt og arbeidsinntekt ligger i forhold til ytterpunktene med reelt sett lik beskatning og tilfellet uten beskatning av renteinntekt (som fra effektivitetssynspunkt er analogt med utgiftsskatt). Det faktiske forhold i Norge i dag er en langt hardere beskatning av renteinntekt. Et realistisk eksempel med 10% nominell rente, 6% inflasjonsrate og 50% marginalskatt på nominell rente gir en realrente før skatt på 4% og en realrente etter skatt på -1%. Dette gir en effektiv skatt på realrente på over 100%.

Ved at betydningen av rentefradraget reduseres får det offentlige økt skatteinntekt. Lavere skatt på renteinntekter virker i motsatt retning. Men siden de spesielle spareordninger forutsettes avvirket, og siden den offentlige sektor er netto kreditor, vil skattepliktig nettoinntekt øke.

Dette gjør det mulig å redusere skattesatsene. Begrensninger i andre fradragsmuligheter virker i samme retning. Denne tendensen til klart redusert marginalskatt på arbeidsinntekt er viktig fra et effektivitetssynspunkt. I fase 1 vil den imidlertid motvirkes noe av overgangen til mer bruttobeskatning. Virkningen er ikke entydig for alle skattytere. Dersom en hadde en lineær inntektsskatt, ville et bredere skattegrunnlag gjennom reduserte fradrag føre til lavere marginal inntektsskatt for alle. Når marginalskatten stiger med inntekten, vil redusert fradragsmulighet for en person isolert sett bidra til å bringe vedkommende opp på et høyere progresjonstrinn. Dette kan for enkelte skattytere med spesielt store fradrag (eventuelt i visse perioder) motvirke den generelle tendens til redusert marginalskatt. Men en må også ta hensyn til at begrensninger i fradragsmulighetene (bl.a. via næringsinntekt) vil gjøre det mindre lønnsomt å bruke tid og krefter på å forsøke å skaffe seg fradragsmuligheter framfor å gjøre produktivt arbeid.

Et vesentlig element i kommisjonens opplegg er forslaget om skjerpet fordelsbeskatning av konsumkapital i fase 1 som videreføres i fase 2. Det gjelder boliger, hytter, fritidsbåter og campingvogner. For rimeligere boliger motvirkes

eller begrenses dog skjerpselsen vesentlig av at det foreslås et betydelig bunnfradrag (kr 100 000 i fase 1). En vil likevel som hovedregel få en effekt på den marginale tilpasning.

På kort sikt kan deler av denne beskatningen sies å inneholde et lumpsumelement, siden massen, spesielt av boliger og hytter, er gitt. Husholdningene totalt sett kan altså ikke substituere seg bort fra bruk av slik konsumkapital (i merkbar grad), selv om skatten økes. Dermed får en ubetydelige vridninger p.g.a. skatten. På den annen side vil det ekstra skatteprovenyet gjøre det mulig å redusere andre forvridende skatter og dermed å oppnå en effektivitetsgevinst.

På noe sikt vil imidlertid tilpasningen påvirkes, og den kortsiktige virkningen må derfor tillegges begrenset vekt. Også på lengre sikt vil selvfølgelig det ekstra skatteprovenyet gjøre det mulig å redusere andre forvridende skatter, men siden den nye skatten også påvirker tilpasningen, er det fare for at nissen følger med når skatten flyttes fra et punkt til et annet. Ved at f.eks. den marginale inntektsskatt reduseres, kan ekstra arbeidsinnsats bli mer ønskelig. På den annen side skal den ekstra inntekt anvendes til noe – f.eks. konsumkapital – og dermed får en kanskje ikke mer igjen av de goder en ønsker å oppnå ved en ekstra arbeidsinnsats. Dette er likevel ikke vår endelige konklusjon, men snarere en advarsel om at saksforholdet er komplisert.

Skatt på konsumkapital

«I dag er sparing i konsumkapital betydelig skattemessig favorisert. ... Økt skatlegging av konsumkapital er viktig for å rette opp denne skjevheten ... Det er vesentlig at alle de foreslåtte kategorier kommer med.»

virker som en skatt på visse former for sparing. I dag er sparing i konsumkapital betydelig skattemessig favorisert. Ved at privatøkonomiske disposisjoner tar hensyn til skattefordelen, vil det skje investeringer i konsumkapital som gir lavere avkastning før skatt enn andre spareformer. Økt skattlegging av konsumkapital er viktig for å rette opp denne skjevheten. Lettelser i beskatningen av annen sparing bidrar til å hindre at en får sterkere beskatning av sparing totalt sett.

Ved siden av vridningene i sparetilpasningen må en ta hensyn til mulige virkninger for arbeidstilbudet. Som nevnt tidligere gir skattesystemet sterke motiver til egeninnsats, som ikke minst går til anskaffelse av konsumkapital i form av bolig, hytte og båt. Graving, muring, snekring og maling er blitt betydelige egenaktiviteter. Gjennom skatt på konsumkapital, beskattes indirekte slik egeninnsats, og vridningen bort fra markedsrettet arbeidsinnsats reduseres.

Nå gjelder altså skjerpsen av konsumkapitalbeskatningen visse typer av konsumkapital. Det er vesentlig at alle de foreslåtte kategorier kommer med da en ellers ville kunne få sterke vridninger mellom nære substitutter som båt, hytte og campingvogn må antas å være. På den annen side vil det oppstå vridninger i forhold til konsumkapital som fortsatt blir mildt beskattet. Eksempler kan være møbler, annet utstyr til hjemmet, smykker, kunst, frimerker. Det kan også oppstå vridninger mellom de aktuelle fritidsgoder og nære substitutter som hotellferie og pakketurer. (Charteravgiften kan i siste tilfelle være en motpost.) Kommisjonens innstilling slår også fast at alle former for varig konsumkapital i prinsippet burde behandles likt, men at

det i praksis må foretas en avgrensning. Det er viktig å være oppmerksom på de problemer avgrensningen skaper, og lete etter bedre praktiske løsninger.

Konsumkapital kan beskattes på tre måter. En kan pålegge vanlig særavgift som betales ved kjøp (f.eks. videoavgift, import- og registreringsavgift på biler). En kan pålegge en årsavgift som er uavhengig av skattebetalerens økonomi (f.eks. årsavgift på biler). En kan ha fordelsbeskatning der en beregnet inntekt beskattes avhengig av skattebetalerens inntekt og marginalsatt (f.eks. fordelsbeskatning av egen bolig). Det er spørsmål om ikke vridningene kunne gjøres mindre ved i større grad å utnytte alle disse mulighetene, f.eks. ved å pålegge særavgift der fordelsbeskatning er umulig. En kan også diskutere valget mellom alternativene. Hvorfor skal f.eks. båter beskattes på annen måte?

Det må være vesentlig at skatten på alle de foreslåtte kategorier av konsumkapital blir reell. Skatter som i realiteten bare er skatt på ærlighet og dumhet, slik dagens båtavgift synes å være, er lite tiltalende. Det lover ikke godt at en først

på sikt skal komme bort fra egenmelding som grunnlag for ligning av båter.

Boligskatt og bunnfradrag

Forslaget om et betydelig bunnfradrag i boligbeskatningen vil ha vesentlig betydning for nivået på boligskatten. Kommisjonen mener at boligforbruk inntil et visst nivå ikke bør beskattes. Dette kan vurderes dels som en overgangsordning, dels som en permanent del av skattesystemet. Innføring av et betydelig bunnfradrag kan være et egnet middel til å redusere de overgangsproblemer skjerpet boligbeskatning vil med én inntektstaker og grunn av prisfall på boliger. Ved å redusere bunnfradraget over tid, f.eks. ved å holde det fast nominelt under fortsatt inflasjon, får det midlertidig betydning.

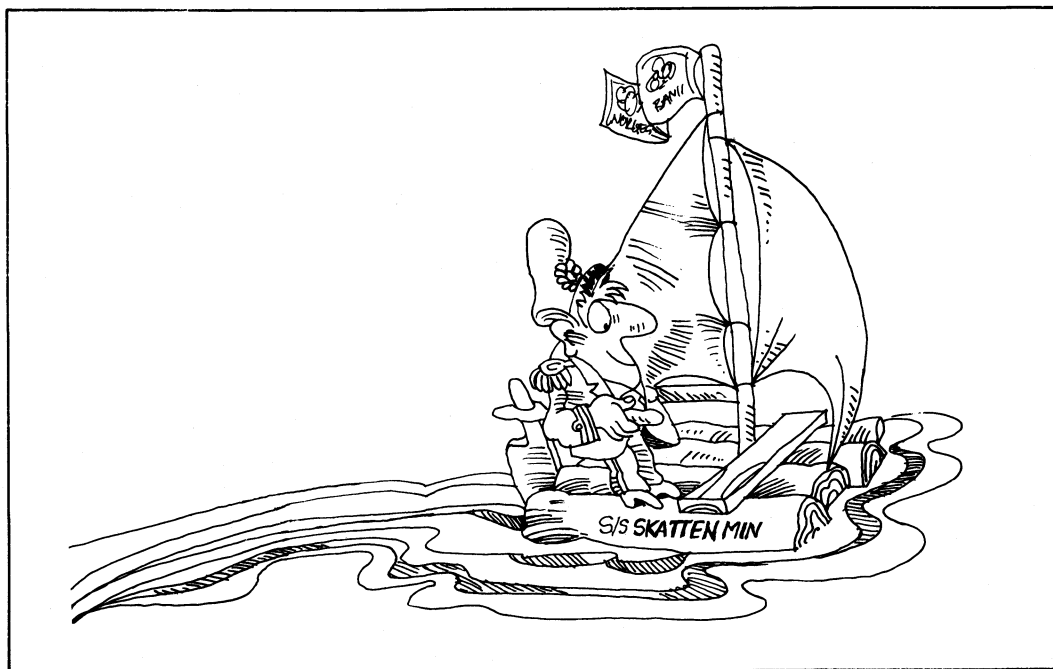
Ved indeksregulering vil det bli varig. I så fall føyer reformen seg pent i den tradisjonelle behandling av bolig som et helt spesielt konsumgode. Vi har problemer med å se at bolig er så forskjellig fra andre goder. En viss minstestandard kan nok ha samfunnsmessig betydning ved å sikre gode oppvekstvilkår, helseforhold og arbeidsevne. Men vi har vanskelig for

å se at det kreves bestemte økonomiske insitamenter for å sikre dette minstenivået i Norge i dag, selv om det historisk har vært slik.

Bunnfradraget har karakter av et skattefritt inntektsbeløp, men kan normalt bare utnyttes én gang av hver husholdning. Fordi en dels har husholdninger med én inntektstaker og dels husholdninger med flere inntektstakere, vil den foreslåtte behandling av boligkonsumet være til fordel for éninntektstakerhusholdningene sammenlignet med å gi et generelt skattefritt inntektsbeløp. Bunnfradraget vil virke som en fordelingsparameter i skattesystemet som vi på lengre sikt ser lite behov for i tillegg til de andre fordelingsparametrene. Fra rent effektivitetssynspunkt, er en slik innskrenkning i skattegrunnlaget lite ønskelig.

Gevinstbeskatning

Ved den overgang til inflasjonsjustering av kapitalinntekter og -utgifter som kommisjonen går inn for i fase 2, vil *gevinstbeskatningen* få en annen betydning enn tidligere. De fleste kapitalobjekter gir eieren avkastning i to former, en løpende avkastning i kroner eller en tjenestestrøm – pe-



riodeavkastningen – og en *prisgevinst* (evt. et tap) som realiseres ved salg. Hovedprinsippet er at det er summen av periodeavkastningen og salgsgevinsten som skal inflasjonsjusteres. Dette kan man oppnå i praksis ved enten å inflasjonsjustere periodeavkastningen løpende og beskatte gevinsten på nominelt grunnlag eller å beskatte den nominelle periodeavkastning og beskatte salgsgevinsten justert for akkumulert inflasjon fra kjøps- til salgstidspunktet. Skattekommisjonen går inn for løpende inflasjonskorrigering av renten/utbyttet for *finansobjektene* vedkommende, og vi antar derfor at den forutsetter nominell beskatning av salgsgevinstene (evt. fradrag for nominelt tap). Nå er (nominelle) kursgevinster (-tap) på finanskapital bare i begrenset grad skattepliktige (fradragsberettigede) i dagens system. Kursgevinster på obligasjoner er for eksempel skattefrie (forutsatt at transaksjonene ikke skjer som ledd i næringsvirksomhet), mens kursgevinster på aksjer bare beskattes hvis de er realisert helt kortsiktig. Slik vi tolker innstillingen, legger den dermed opp til en lempeligere beskatning av periodeavkastningen for finansobjekter og en skjerpet beskatning av salgsgevinstene (unntatt kortsiktige gevinster på aksjesalg) for de fleste personlige skattytere. Men med nedgang i marginalsattesatsene vil det høyst sannsynlig likevel bli en skattelettelse totalt sett, selv om det nok finnes unntak. Omleggingen vil imidlertid kunne påvirke publikums tilbøyelighet til å plassere sparemidler i finansobjekter som hovedsakelig gir avkastning i form av løpende utbytte (bankinnskudd, de fleste ihendehaverobligasjoner, «avkastningsaksjer» etc.) sammenlignet med å plassere dem i objekter som ho-

vedsakelig gir avkastning i form av (forventede) kursgevinster (eldre lavrenteobligasjoner, «vekstaksjer» etc.). Dermed kan reformen i sin tur også påvirke selskapenes utbytteutdelings- og emisjonspolitik. Slike konsekvenser av realbeskatningsforslaget kunne ha vært klarere påpekt og vurdert.

Kommisjonen går inn for at det ikke skal være en *eksplicit* gevinstbeskatning ved salg av boliger. Tankegangen er at en ved å legge markedsverdien av boligen til grunn for fordelsbeskatningen implisitt får fanget opp prisgevinstkomponenten av avkastningen fordi gevinster *som markedet forventer*, vil reflekteres i de løpende boligprisene, forutsatt at kreditt- og boligmarkedene fungerer effektivt. Vi aksepterer at kontrollmessige og administrative hensyn og innlåsnings effekter taler mot å ha en eksplisitt gevinstbeskatning, men er likevel noe i tvil om at det norske boligmarkedet fungerer så perfekt, at de løpende markedsprisene er så lett registrerbare og at forventningene om boligprisene dannes på en slik måte at dette resultatet fra kapitalmarkedsteori uten videre kan anvendes – selv etter den liberalisering som har funnet sted i de senere år. Vi kan heller ikke se at det er gitt noen klar begrunnelse for å la fordelsbeskatningen være basert på en *konstant* realrentesats (på 2 prosent) fremfor å la denne satsen følge den løpende realrentesats som oppnås ved investering i finanskapital – som teorien skulle tilsi.

Forholdet til kredittmarkedet

Kommisjonen poengterer at den anser sine forslag om endringer i kapitalbeskatningen som nødvendige forutsetninger for å oppnå et mer effektivt kredittmar-

ked. Samtidig er et mer funksjonsdyktig kredittmarked en forutsetning for at mange av de gunstige virkninger av forslagene skal kunne realiseres. Reformen i kapitalbeskatningen og i kredittmarkedet bør derfor skje parallelt. Kommisjonen fastslår at en ensidig begrensning av gjeldsrente-*fradraget* i personbeskatningen bare ville gi en halvveis løsning på allokeringproblemene i kredittmarkedet fordi den «grunnleggende vridning mellom finanssparing og sparing i forbrukskapital fremdeles vil bestå», og en ville få en «skattemessig forskjellsbehandling av positive og negative kapitalinntekter fra finanskapital» (avsnitt 4.3.2). Dette er etter vår mening meget viktige poenger, og vi vil håpe at kommisjonens klare konstatering her vil føre til at debatten om rentetak blir mer konstruktiv enn den hittil har vært.

En nedgang i det nominelle rentenivået vil sannsynligvis bli et resultat av kommisjonens forslag både i fase 1 og i fase 2. På teoretisk grunnlag har vi ingen problemer med denne konklusjonen, men utviklingen i de senere måneder – hvor forholdene på kredittmarkedet skulle ligge godt til rette for en rentenedgang uten at denne i vesentlig grad er blitt realisert – har gjort at vi er begynt å tvile

på om denne effekten kan bli særlig sterk.

Overgangen til inflasjonsjustert beskatning med øket vekt på fordelsbeskatning av konsumkapital vil uten tvil stille betydelige krav til effektiviteten i kredittmarkedet. Det er et poeng at de gode fordelsbeskatningen er knyttet til, er gode som det eksisterer velutviklede *bruktmarkeder* for, slik at de om nødvendig kan selges eller belånes uten store *transaksjonskostninger*. Kommisjonens forslag synes å tilfredsstille dette kravet i rimelig grad. Vi tror imidlertid ikke man skal undervurdere de problemer som kan oppstå for inntektstagere som har en betydelig del av sin skattepliktige inntekt i form av konsumtjenester fra slike gode ved å måtte transformere denne inntekten, via bolig- eller kredittmarkedet, til en kontantstrøm som betales til det offentlige. Skattemyndighetene godtar nå engang ikke å få skatten i form av bruksrett til en del av et hus eller en lystbåt. Avkastningen bør derfor, etter vår oppfatning, settes en god del lavere enn markedsverdien i første omgang.

Utgiftsskatt

Skattekommisjonen gir en vurdering av hovedtyper av skattesystemer. Det

Kommisjonen foreslår at en ensidig begrensning av gjeldsrente-*fradraget* i personbeskatningen bare vil gi en halvveis løsning på allokeringproblemene i kredittmarkedet fordi den «grunnleggende vridning mellom finanssparing og sparing i forbrukskapital fremdeles vil bestå», og en ville få en «skattemessig forskjellsbehandling av positive og negative kapitalinntekter fra finanskapital». Dette er etter vår mening meget viktige poenger, og vi vil håpe at kommisjonens klare konstatering her vil føre til at debatten om rentetak blir mer konstruktiv enn den hittil har vært.

mest interessante i denne sammenheng er utgiftsskatt som et alternativ til inntektsskatt. Utgiftsskatt er en direkte skatt på forbruksutgift, som i likhet med inntektsskatt kan gjøres progressiv. Den atskiller seg fra inntektsskatten ved at inntekt som spares, ikke kommer til beskatning i det år inntektsoptjeningen og sparingen skjer. Til gjengjeld beskattes forbruksutgifter fra andre kilder som f.eks. formue, låneopptak og kapitalgevinster og andre inntektsformer som tas ufullstendig hensyn til i dagens inntektsbegrep ved skatteliggingen.

Kommisjonen argumenter sterkt for at utgiftsskatt ville løse mange av hovedproblemene innenfor inntektsskattesystemet – inflasjonsproblemet, problemet med å få ensartet beskatning av alle inntektsformer og integrering av person- og næringsbeskatningen. Kommisjonen finner likevel at de praktiske sider ved innføring av utgiftsskatt er for lite utredet til å ville fremme forslag om en slik reform i denne omgang. Det anbefales en videre utredning. Det framheves også at de forslag som fremmes, representerer flere skritt i samme retning som en utgiftsskatt og vil gjøre det lettere med en fullstendig overgang senere.

Vi aksepterer med en viss beklagelse argumentene for at tiden neppe er moden for å foreslå innført utgiftsskatt. Et slikt system ville i mange henseender gi en enklere løsning på mange problemer enn de reformer som nå foreslås. Vi ser med spenning fram til oppfølgingen av kommisjonens tanker om utgiftsskatt. Mye tyder på at utgiftsskatt om få år kan bli det store skattemaet.

Bedriftsbeskatning

Skattekommisjonens mandat gjelder primært

personbeskatningen; bedriftsbeskatningen skulle behandles bare i den utstrekning det var «nødvendig for å vurdere endringer i beskatningen av personlig næringsdrivende». Denne avgrensningen er ikke uten problemer fordi skattereglene på flere måter kan påvirke den organisasjonsform som velges for næringsvirksomhet. Selvstendig næringsdrivende burde derfor, i prinsippet, behandles parallelt med aksjeselskaper og andre selskapsformer. Det faktum at flere av kommisjonens forslag i fase 2 i minst like stor grad berører selskaper som selvstendige, understreker dette. I innstillingen vies «overskvalpingen» (kommisjonens uttrykk) mellom nærings- og personbeskatningen i dagens system, som følge av at skattekreditter i næringsvirksomhet kan muliggjøre et høyt personlig forbruk med lav skattbar inntekt, betydelig oppmerksomhet. Dette problemet danner en del av bakgrunnen for forslaget om deling av inntekten og formuen i en persondel og en foretaksdel. Men det sies lite om samspillet mellom person- og selskapsbeskatningen og hvordan foretaksstrukturen mer generelt vil kunne bli påvirket av de endringer i inntekts- og fradragregler som foreslås gjennomført for personbeskatningen. Med lavere marginale inntektsskattesatser for aksjeselskaper enn for de fleste personlige skattytere vil muligheten for «overskvalping» mellom selskap og eiere (spesielt i små aksjeselskaper) alltid være til stede fordi det vil være et press i retning av å få mest mulig av inntekten beskattet på selskapets hånd og mest mulig av utgiftene registrert på eierens hånd. Denne tendensen vil imidlertid trolig bli svakere etter kommisjonens forslag enn tilfellet er i dag, fordi marginalskatte-



Et resultat av svakheter ved bedriftsbeskatningen?

satsene vil bli redusert for de fleste personlige skattytere og ligge nærmere skattesatsen for aksjeselskaper. Det ligger kanskje i luften at en egen bedriftsbeskatningskommisjon snart vil bli nedsatt. I så fall håper vi at den ikke får et for snevert mandat, slik at ingen av kommisjonene føler ansvar for å utrede og vurdere de viktige – og til dels kompliserte – problemer i grenselandet mellom person- og bedriftsbeskatningen.

Kommisjonen tar altså ikke stilling til utformingen av selskapsbeskatningen utover de endringer i reglene for beregning av rentefradrag, skattemessige avskrivninger og salgsgevinstsatsene som inflasjonsjusteringen i fase 2 innebærer. Den konstaterer at totalvirkningen av disse endringer – med gitte skattesatser – er at skatteprovenyet fra bedriftene på lang sikt sannsynligvis vil gå ned. Det ligger derfor kanskje i kortene at inntektsskattesatsene og/eller avskrivningssatsene vil bli justert for å kompensere for dette? Avskrivningsreglene behandles for øvrig på en nokså summarisk måte, og det ser ikke ut til at kommisjonen har tatt stilling til om dagens system med avskrivning

etter anskaffelsesverdi med forholdsvis høye formelle avskrivningssatser totalt sett er til gunst eller ugunst for bedriftene. Følgende, etter vår oppfatning motstridende, utsagn illustrerer dette: «I bedriftsbeskatningen er avskrivningsregler og avsetningsordninger romslige. Samlet bidrar disse ordningene til å fremme bruk av kapital fremfor arbeidskraft i produksjonen» (avsnitt 0.3) og «De skattemessige avskrivningene vil dermed ikke være tilstrekkelige til å holde kapitalutstyret intakt. Beskatningen av nominelt overskudd kan dermed tenkes å angripe bedriftenes reelle egenkapital» (avsnitt 0.13). Poenget er vel at de *formelle* avskrivningssatsene basert på historisk kost ikke kan betraktes uavhengig av inflasjonsraten når en skal avgjøre om avskrivningsreglene er gunstige eller ikke.

Overføringer

Det synes å være en utbredt oppfatning at det høye nivået på overføringene er et problem i norsk økonomi. Dette skyldes ikke minst virkningene for skattenivået. Derfor var det naturlig å inkludere overføringene i kommisjonens mandat. Den har likevel



Overføringene over offentlige budsjetter har etter hvert fått et betydelig omfang.

ikke gått inn i overføringsproblemene med full tyngde. Dette skyldes dels de begrensninger som ligger i mandatet i forhold til bedriftssektoren, dels utredninger i andre utvalg, og sikkert også behovet for å begrense omfanget av sine meget store og krevende arbeidsoppgaver. Dessuten har det vært klart delte meninger i kommisjonen om hvor sterkt de forskjellige overføringene bør reduseres.

Det kan være grunn til å ha forståelse for de begrensninger kommisjonen har pålagt seg i behandlingen av overføringene. Det er imidlertid viktig at dette arbeidet videreføres i forskjellige former. Kanskje er det behov for en egen overføringskommisjon? Svakheten ved en egen vurdering av overføringene senere er at det blir vanskeligere å vurdere eventuelle implikasjoner for skattepolitikken av å endre overføringene.

Det er imidlertid et spørsmål om det har noen særlig hensikt å utrede nærmere reduksjoner av overføringene før det fore-

ligger politiske signaler om at de store partiene kan være villige til å revurdere politikken på de tunge overføringsområdene. For eksempel synes det vanskelig å redusere overføringene til jordbruket så det monner så lenge hovedtrekkene i jordbrukspolitikken ligger fast. Dersom de store partiene virkelig mener at overføringene er et problem, bør de også vise noe større politisk mot enn hittil. Hovedforslaget fra kommisjonens flertall er at overføringene til jordbruket og fiskeriene blir redusert med henholdsvis 1 000 millioner og 200 millioner.

Det hadde vært ønskelig om kommisjonen hadde sett på noen flere overføringsspørsmål. Et nærliggende eksempel er forholdet mellom matvaresubsidier og barnetrygd. Siden matvaresubsidier gjerne begrunnes med hensynet til barnefamiliene, ville det synes mer hensiktsmessig å øke barnetrygden. Dermed ville en unngå lekkasje til grupper en ikke primært ønsker å overføre til. På den annen side kan det være uheldig å øke matva-

reprisene til norske forbrukere så lenge alternativkostnaden, p.g.a. overproduksjonen, er en meget lav verdensmarkedspris.

Når det gjelder barnetrygden, er kommisjonen kommet til «at en rimelig avveining av flere hensyn tilsier at barnetrygden settes lik for alle barn». Denne begrunnelsen er ikke særlig informativ. Det er heller ikke lett å bli overbevist om at de optimale overføringer har en så enkel struktur. Ut fra det materiale som foreligger om inntektsfordeling i form av inntekt eller forbruksutgift pr. forbruksenhet i husholdningene eller mer avanserte mål, er det husholdninger med flere barn som kommer dårligst ut. Dette taler for spesielt å innrette overføringene mot flerbarnsfamilier.

Avslutning

I tilløpene til debatt om Skattekommisjonens innstilling før offentliggjøringen gjorde formannen i Stortingets finanskomité et nummer av at kommisjonen har forutsatt uendret skattenivå (egentlig nettoskattenivå), mens en forutsetning om skattelettelse kunne lede til andre konklusjoner. I teorien for optimal beskatning studeres gjerne optimalt valg av skatteformer og skattesatser under forutsetning om en gitt total skatteinntekt. I prinsippet er det da riktig at den optimale utforming av skattepolitikken blir en funksjon av kravet til skatteinntang. Men vi kan ikke på noen måte se at behovet for den type skattereformer som er foreslått, blir merkbart mindre om nettoskattenivået reduseres noe mer enn det som følger av flertallsforslaget om reduserte overføringer. Konklusjonene om klare effektivitetsgevinster f.eks. ved at sparere og låntakere stilles overfor en riktigere realrente etter skatt, eller ved at sparing i konsumkapital blir mer likebehandlet med annen sparing, synes meget robuste overfor alternative forutsetninger om nettoskattenivå – iallfall godt utover det intervall hvor de store partiene befinner seg.

Etter vår oppfatning representerer Skattekommisjonens innstilling en historisk sjanse til å få gjennomført høyst påkrevde reformer av skattesystemet. Det ville være synd om denne sjansen ble forspilt av kort-siktige taktiske grunner, eller at det bare ble politisk

«Vi kan ikke på noen måte se at behovet for den type skattereformer som er foreslått, blir merkbart mindre om nettoskattenivået reduseres noe mer enn det som følger av flertallsforslaget om reduserte overføringer.»

flertall for å gjennomføre fase 1 av reformen. Dette vil være en halvløsning hvor mange av de gode intensjonene i det nye skattesystemet ikke ble realisert. Vi hadde derfor gjerne sett at kommisjonen hadde gitt klarere signaler om tidspunktet for gjennomføring av fase 2.

Det er nok dessverre et politisk problem at fruktene av de foreslåtte reformer først vil kunne høstes på noe sikt. Kommisjonens viktigste budskap til politikerne ligger derfor kanskje i følgende utsagn (avsnitt 9.3.2): «Det kan i utgangs-

punktet være grunn til å fremheve at – som for alle skattereformer – ville effektivitetsgevinstene ved overgang til inflasjonskorrigert beskatning være mer langsiktige virkninger da de må komme som følge av endret privat adferd og ressursbruk. Fordelingsutslagene er mere umiddelbare slik at på kort sikt er det ingen gevinst å fordele.»

Medlemmer av Skattekommisjonen har vært:

Direktør Leif Aune, formann, Stortingsrepresentant Harry Hansen.

Adm. sekretær Solveig Bredal-Thoresen.

Viseadm.dir. Sverre Walter Rostoft jr.

Banksjef Jakob Eng.

Konsulent John Dale.

Førstekonsulent Didrik Seip.

Siviløkonom Bernt Stilluf Karlsen.

Utredningsleder Øistein Gulbrandsen.

Høyesterettsadvokat Håkon Løchen.

Dommer Anna Louise Beer.

Underdirektør Jenny Sevaldson.

Førstesekretær Per Martin Holkestad.

Direktør Paal Brunsvig.
Lektor Eidis Ekeland.
Stortingsrepresentant Fridtjof Frank Gundersen.
Professor Kåre P. Hagen.

Sekretærer

Underdirektør Truls Leikvang.

Underdirektør Ole Hovland.

Kontorsjef Finn Monrad-Hansen.

Førstekonsulent Håvard Røyne.

Ass.dir. Erik Garaas.

Informasjonssekretær Ivar Korsbakken.

PROFESSORAT I ØKONOMI MED FAGOMRÅDE SAMFUNNSØKONOMI

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

Professoratets fagområde omfatter samfunnsøkonomi – både makro og mikro – med orientering mot næringsøkonomi/industriøkonomi.

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

Søkere må kunne dokumentere utstrakte faglige kvalifikasjoner og gjennom egen innsats ha vist vitenskapelig kompetanse i samfunnsøkonomi. Under ellers like forhold vil søkere, som kan dokumentere kompetanse i industristudier med vekt på samspillet mellom økonomiske og teknologiske endringer, bli foretrukket. Generelt vil det bli lagt vekt på at arbeidene omfatter problemstillinger av såvel teoretisk som empirisk karakter. Det vil bli lagt vekt på pedagogiske evner og evne til å lede og initiere forskningsarbeid. Professoren plikter å ta del i administrativt arbeid.

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 dokumentasjoner av andre arbeider som kan være av betydning for bedømmelsen av søkerens kvalifikasjoner sendes 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. oktober 1984.**

Frihandel – nok en gang

Bakgrunnen for denne artikkelen er Tore Thonstads artikkel i *Sosialøkonomen* nr. 6. Thonstad reiser der en rekke viktige spørsmål om ønskeligheten og stabiliteten av fri handel i en verden der det enkelte land har markedsrett, der interesseorganisasjoner kan påvirke myndighetenes adferd, og der man har latente arbeidsledighetsproblemer. Hensikten med artikkelen er å se nærmere på disse spørsmålene, innenfor en spillteoretisk ramme.

Thonstad hevder at proteksjonisme i en slik verden kan være både ønskelig og uavvendelig. Det er mulig at han har rett, men konklusjonen er ikke så enkel og åpenbar som han synes å mene. Man kan lett tenke seg spilløsninger som gjør at internasjonal frihandel vil bestå selv om enkelte land isolert sett skulle ha noe å hente på å utnytte en internasjonal monopolstilling. Det er sannsynlig at myndighetene i det enkelte land vil se seg tjent med å binde seg til frihandel for å kontrollere innenlandske interessegrupper. Og det er slett ikke sikkert at frihandel gjør det vanskeligere å unngå arbeidsledighet internasjonalt.

AV
VICTOR D. NORMAN*

Tore Thonstad er bekymret over «liberale økonomer som (ofte med utgangspunkt i sterkt forenklede økonomiske tanke-skjemaer, der arbeidsledighet og omstillingsproblemer forutsettes bort) advarer mot de fleste former for proteksjonistiske tiltak». Han synes å mene at en verden med tollhindringer ville være bedre enn den verden slike «liberale økonomer» tar til orde for.

Det er to hovedpoenger i Thonstads kritikk av et system med fri handel:

- (1) Et system uten handelshindringer er ustabilt, i den forstand at handelshindringene vil «snike seg inn bakveien». Han tar oppblomstringen av

ikke-tollmessige handelshindringer som en indikasjon på det.

- (2) Et system med fri handel, og derved en høy grad av gjensidig avhengighet mellom land, gjør det vanskeligere å oppnå full sysselsetting og rask økonomisk vekst.

De spørsmål som Thonstad reiser, er viktige; og de hypoteser han formulerer er nyttige både som mulige korrektiver til vane-tenkning og som utgangspunkt for nytenkning om handelspolitikken. Mitt inntrykk når det gjelder begge punktene er imidlertid at Thonstad baserer seg på tanke-skjemaer som er minst like sterke forenklinger som dem man tradisjonelt har brukt i argumentasjon for fri handel, og at konklusjonene hans ikke holder om man fører tankegangen litt lenger og litt dypere. I det følgende skal jeg forsøke å forklare hva jeg mener med det.

Frihandelssystemets stabilitet

Et av Thonstads hovedpoenger er at avskaffelsen av tollhindre har ført til innføring av nye, ikke-tollmessige handelshindre – og da ofte hindre av en type som har vel så uheldige konsekvenser som toll. Han ser dette som en naturlig konsekvens av tollnedbyggingen, fordi det etter hans mening alltid vil være mange gode grunner for det enkelte land til å innføre en eller annen form for proteksjonisme.

De mange eksempler Thonstad gir på hvorfor det enkelte land kan se seg tjent med å bryte ut av et frihandelssystem, kan systematiseres i fire hovedgrupper:

- (a) Et land kan oppnå et gunstigere internasjonalt bytteforhold ved å begrense importetter-spørselen (eller ved å begrense eksporttilbudet, slik OPEC har gjort).



Victor D. Norman

- (b) Et lands myndigheter kan bli presset av innenlandske interessegrupper til å innføre beskyttelsestiltak, selv om det objektivt sett ikke er i landets interesse å gjøre det.
- (c) Proteksjonisme kan være nødvendig for å forhindre at hensynet til utenriksøkonomien setter skranker på virkemiddelbruken i den makroøkonomiske politikken – altså kan proteksjonisme være ønskelig for å oppnå full sysselsetting og innenlandsk stabilitet.
- (d) Beskyttelsestiltak kan være ønskelig for å oppnå innenlandske fordelings- og allokeringsmål.

Når det gjelder det siste av disse punktene, må Thonstads eksempler bero på en misforståelse. I hvert fall burde det være velkjent fra teorien om internasjonal handel – om den ellers er aldri så forenklet og gjen-

* Victor Norman er professor ved Norges Handelshøyskole.

nomsyret av liberale økonomiske tankeskjemaer – at inngrep i utenrikshandelen aldri hverken er den beste eller den nest beste måten å realisere rene fordelings- og allokeringsmål på. Generelt vil bruk av indirekte skatter og subsidier, eventuelt kombinert med direkte regulering i tilfeller av ufullkommen konkurranse, alltid gi bedre resultater enn handelspolitiske inngrep vil gi. For en nærmere presisering av dette, se f.eks. Bhagwati og Ramaswami (1963), Norman (1976) og Dixit og Norman (1980 (kap. 5) og 1984).

Akkurat i denne sammenhengen er det forresten litt paradoksalt at Thonstad nesten uten forbehold fremstiller innføringen av ikke-tollmessige handelshindringer som et problem. I mange tilfeller betyr jo «ikke-tollmessige hindringer» nettopp indirekte skatter og subsidier, og det at disse erstatter toll og kvoteregulering vil ofte representere en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. F.eks. vet vi at timeverktøtte til tekoindustrien velferdsøkonomisk er å foretrekke fremfor begrensninger av teko-importen. Selv om jeg på ingen måte vil hevde at alle de ikke-tollmessige handelshindringer som er innført hører hjemme i kategorien av velferdsforbedrende tiltak, synes jeg derfor at Thonstad gir et litt unyansert bilde akkurat på dette punktet.

Det var imidlertid en digresjon. Poenget er at innenlandske allokering- og fordelingshensyn aldri vil få rasjonelle myndigheter til å ty til proteksjonisme. Så lenge vi holder oss til rasjonell adferd, står vi derfor tilbake med (a)–(c) ovenfor som mulige kilder til frihandelssystemets angivelige ustabilitet. La oss se litt nærmere på dem.

Utnyttelse av markedsrett

Det mest veletablerte argument for at et system med fri handel er ustabil, er at store land vil kunne oppnå forbedringer i sitt bytteforhold ved å begrense importetterspørselen. Argumentet har utvilsomt noe for seg, men jeg tror ikke at konklusjonen er så enkel og entydig som Thonstad synes å tro.

For å analysere spørsmålet trenger vi en spillteoretisk ramme. I spillteoretiske termer er poenget at et hvert land som er stort nok til at dets tilpasning påvirker internasjonale priser, vil kunne oppnå en bytteforholdsforbedring ved å begrense sin import, gitt at andre land ikke samtidig endrer sin handelspolitikk. I den forstand er et system med universell frihandel ikke en Nash-Cournot likevekt. Hvis man anser en Nash-Cournot løsning som den eneste tenkelige løsning på det handelspolitiske spill, må man derfor gi Thonstad rett – frihandel er et ustabil system.

Imidlertid tror jeg ikke at Nash-Cournot løsningen er den mest rimelige løsning på et slikt spill. Vi kan tenke oss at Nash-Cournot løsningen (som altså nødvendigvis innebærer en grad av proteksjonisme) har ett av to mulige kjennetegn:

- (a) Den kan være dårligere, sett med alle lands øyne, enn frihandelsløsningen.
- (b) Den kan være bedre enn frihandelsløsningen for noen (store) land, men dårligere for andre (mindre) land.

Den kan ikke være bedre enn frihandelsløsningen for alle land, siden frihandel representerer et Pareto-optimum.

Hvis Nash-Cournot løsningen er dårligere enn frihandelsløsningen for alle land har vi det klassiske fangedilemmaet. Da vil alle

land se seg tjent med en kooperativ løsning med fri handel – og det er ingenting i veien for at land kan forhandle seg frem til en slik løsning. Faktisk er det jo nettopp det som i stor grad har skjedd i etterkrigstiden når det gjelder tollhindringer – og det har vel ikke vært helt mislykket? I hvert fall sier jo Thonstad selv at vi har fått økt gjensidig avhengighet mellom landene – og det må bety at nedbyggingen av tollhindringer ikke fullstendig kan være oppveid av økte ikke-tollmessige hindringer?

Hvis det derimot er slik at Nash-Cournot løsningen er bedre enn frihandelsløsningen for noen land, er det åpenbart vanskelig å tenke seg en frivillig, kooperativ løsning. Allikevel er det ikke sikkert at resultatet blir Nash-Cournot. Det vil nemlig være mulig for de som taper på Nash-Cournot løsningen å true med en så sterk grad av proteksjonisme at også Nash-Cournot vinnerne ville komme dårligere ut av det enn ved fri handel – og ved en slik trussel kan vinnerne finne det gunstig å godta et frihandelsopplegg som det minste av to «onder».

For å se at dette er mulig, la oss se på et eksempel. Anta at vi har to land – kall dem hjemlandet og utlandet – hvor utlandet er stort og ser seg bedre tjent med begrenset handel enn frihandel, og hvor hjemlandet er lite og ser seg bedre tjent med frihandel enn med proteksjonisme. La oss så tenke oss at hjemlandet, for å oppnå frihandel, truer med å bryte alle handelsforbindelser dersom utlandet ikke praktiserer fri handel. Siden utlandet er bedre tjent med fri handel enn med autarki (det er et velkjent handelsteoretisk resultat), vil en slik trussel – om den blir tatt alvorlig av utlandet – få utlandet til å avstå fra proteksjonisme.

Mot dette eksemplet kan

man innvende at de som taper på proteksjonisme typisk er små land hvis handelspolitiske trusler neppe ville bli tatt alvorlig. Det er riktig – men samtidig er det klart at slike små land i handelspolitiske sammenhenger ville se seg tjent med å opptre samlet. Det er da også nettopp det som har skjedd i etterkrigstiden – spesielt gjennom dannelsen av tollunioner som EF. Disse tollunionene har hatt som et av sine viktigste mål felles handelspolitisk oppførsel utad; og det kan neppe være tvil om at denne fellesopptreden har vært brukt som et middel til å redusere USA's dominans i internasjonale forhandlinger om handelspolitikk.

Nå vil jeg ikke med dette hevde at frihandel er det eneste tenkelige utfall av slike handelspolitiske spill. Poenget mitt er bare at utfallet ikke nødvendigvis er en enkel Nash-Cournot løsning – og følgelig at det kreves mer enn å konstatere at det enkelte land isolert sett kunne tjene på proteksjonisme dersom man på en overbevisende måte skal kunne hevde at frihandelsystemet er ustabil. Det krever en eksplisitt formulering av handelspolitiske spill, med beskrivelse av hvem som har initiativet (første trekk) i spillet, og hvilke strategier den enkelte aktør kan ty til. Det burde være et fruktbart forskningsfelt. Forutsetningen er imidlertid at man ikke i utgangspunktet binder seg til enkle teorier om hva konklusjonen er.

Innenlandsk interessekamp

Thonstad har utvilsomt rett i at mange interessegrupper ser seg tjent med proteksjonisme, og at myndighetene ofte kan føle seg tvunget til å ty til beskyttelsestiltak for å gjøre det beste ut av en vanskelig situasjon skapt av interesse-

gruppers handlinger. La oss som eksempel ta det dilemma myndighetene kommer i om fagforeninger i en konkurranseutsatt næringsgren får aksept for lønnskrav som det ikke er økonomisk grunnlag for. Uten en eller annen form for beskyttelse vil resultatet bli tap av arbeidsplasser i bransjen, med tilhørende arbeidsledighet eller kostbar (og egentlig samfunns-økonomisk uønsket) omstilling. I en slik situasjon er det ikke vanskelig å tenke seg at myndighetene vil velge støtte eller beskyttelse av bransjen som det minste av to onder.

Det er imidlertid heller ikke vanskelig å tenke seg at man i fagforeningene og blant arbeidsgiverne i bransjen er klar over at myndighetene resonnerer på en slik måte – altså at man vet at myndighetene vil beskytte bransjen om den mister sin konkurranseevne. I så fall er vi i en situasjon der bransjens folk vet at de kan provosere frem beskyttelse ved å avtale høye lønninger. Resultatet er at man i bransjen ikke har noen grunn til å avstå fra høye lønninger.

Mange vil trolig nikke gjenkjennende til denne beskrivelsen. Den passer ikke dårlig på det som skjedde i norsk skipsbygging i 70-årene, da denne bransjen tross konkurranseevne- og avsetningsproblemer faktisk var lønnsleder. Som beskrivelse av offshore-industrien er beskrivelsen sannsynligvis heller ikke ueffen. Den kan også brukes på den skjermede del av økonomien, der mikroaktørene kan provosere frem statlig støtte – stikkord er de grafiske fag og avisstøtten, eller kommune-sektoren og de statlige overføringer til kommunene.

Problemet i slike situasjoner er at interessegruppene kan handle ut fra visshet om at myndighetene vil

gjøre det beste ut av den situasjon som oppstår – og på den måten får vi et sluttresultat som er i interessegruppenes, snarere enn i samfunnets, interesse.

Så langt er jeg altså enig med Thonstad – det er mulig for interessegrupper å provosere frem proteksjonisme, og det kan være i deres interesse å gjøre det.

Igjen synes jeg imidlertid han fører argumentet for kort – han glemmer å spørre hva myndighetene kan gjøre for å forhindre dette, og neglisjerer derved spørsmålet om rasjonelle myndighetsstrategier. Det er nemlig mulig for myndighetene å snu spillet i sin favør. Det kan man oppnå ved å «binde seg til masten» – altså ved at myndighetene på en overbevisende måte fraskriver seg muligheten til ex post å gjøre det beste ut av situasjonen.

For å se hvordan det å binde seg til masten kan snu spillet i myndighetenes favør, la oss gå tilbake til eksemplet med lønnsoppgjør i en konkurranseutsatt bransje. Essensen i eksemplet er det faktum at bransjens folk vet at myndighetene vil ty til beskyttelse om lønnsnivået blir for høyt – og denne vissheten eliminerer lønsmessig måtehold. Hvis myndighetene klarer å overbevise partene om at man hverken kan eller vil ty til proteksjonisme, får bransjens folk langt mindre gunstige rammer å arbeide innenfor – og derved vil incitamentet til lønsmessig måtehold være langt sterkere.

Dette eksemplet illustrerer det generelle poeng at myndighetene kan være tjent med å fraskrive seg muligheten til å bruke enkelte virkemidler, fordi man derved forhindrer at interessegrupper spiller på myndighetenes ex post reaksjonsmønstre i sine handlinger. Skal man først binde seg til masten for å begren-

se interesseorganisasjoners makt, virker det også naturlig å velge frihandel som den strategi man binder seg til – fordi det er mindre monopolprofitt for interessegrupper å kjempe seg til i en åpen økonomi enn i et beskyttet marked.

Nå beviser et eksempel selvsagt ingenting, og jeg vil ikke utelukke muligheten for at det kan lages eksempler hvor det er bedre for myndighetene ikke å binde seg til masten, eventuelt å binde seg til en proteksjonistisk mast. Min hypotese vil imidlertid være at det i situasjoner med sterke, innenlandske interesseorganisasjoner som oftest vil være samfunns-økonomisk ønskelig at myndighetene binder seg til fri handel.

Et spesielt viktig moment i så henseende er at det er lettere å binde seg til fri handel enn til andre økonomisk-politiske strategier, fordi fri handel kan traktatfestes. Jeg tror ikke man skal undervurdere dette momentet. Hadde det ikke vært for de frihandelstraktater vi har innen EFTA og med EF, og de handelspolitiske begrensninger som ligger i GATT-samarbeidet, føler jeg meg nokså sikker på at interessegrupper i Norge hadde klart å provosere frem en langt høyere grad av proteksjonisme enn det vi faktisk har.

Nå vil det være et åpenbart problem at traktatfestet frihandel ikke forhindrer alle former for ikke-tollmessig beskyttelse, og at det derfor er mulig for interessegrupper å tvinge frem proteksjonisme selv når frihandel formelt er traktatfestet. Det problemet løser man imidlertid ikke ved å oppheve traktatfestingen, men ved å utvide antall virkemidler som den omfatter.

Selv om jeg er enig med Thonstad når det gjelder interessegruppers evne til å fremtvinge beskyttelse i en situasjon hvor

myndighetene har bibeholdt sin handelspolitiske handlefrihet, er jeg altså ikke sikker på at det egentlig er holdbart som bevis for frihandelssystemets ustabilitet. Rasjonelle myndigheter vil innse dette problemet og ut fra det være interessert i å fraskrive seg handlefriheten – og nettopp det kan være et sterkt incitament til traktatfestet fri handel. Igjen kan man se de internasjonale frihandelsavtalene fra etterkrigstiden som en slags bekreftelse på denne hypotesen – det karakteristiske er jo nettopp landenes vilje til å fraskrive seg handelspolitisk handlefrihet.

Handelspolitikk og sysselsetting

Blant en del norske økonomer er det etter hvert blitt del av «the conventional wisdom» at frihandel gjør det vanskeligere å oppnå full sysselsetting enn tilfellet ville være under andre handelspolitiske systemer. Dette er et sentralt element i Thonstads kritikk av frihandelssystemet – dels peker han på at vanskelighetene med å oppnå full sysselsetting normativt sett er et argument mot fri handel, dels ser han på det som nok en grunn til at det enkelte land vil se seg tjent med å bryte ut av et frihandelssystem.

Grunnlaget for dette syn er de store lekkasjer som en etterspørselsstimulerende politikk innebærer i en økonomi med en høy grad av åpenhet (se f.eks. Thonstad (1976)). Disse kan føre til at hensynet til driftsbalansen setter skranker på etterspørselsstimulerende tiltak, og derved til at myndighetene tvinges til en «pervers» prioritering av driftsbalansen fremfor produksjon og sysselsetting.

I Johansen (1982) er problemstillingen formalisert i en to-lands Keynes-modell hvor myndighetene i hvert

av landene har preferanser for produksjon og driftsbalanseoverskudd. Han viser at det i en slik modell er mulig å få en Nash-Cournot likevekt der myndighetene i de to land doserer penge- og finanspolitikken så svakt at resultatet blir underfull sysselsetting i begge land.

Nå må man imidlertid si at akkurat den modellformulering Leif Johansen valgte, ikke «treffer» problemstillingen helt godt. Poenget var vel at myndighetene ble tvunget til å gi betalingsbalansehensyn prioritet selv om de egentlig ønsket å prioritere produksjon og sysselsetting – ikke at myndighetene hadde reelle ønsker om en «god» driftsbalanse. Et naturlig spørsmål er derfor om konklusjonen er gyldig også hvis myndighetenes preferanser gjelder sysselsetting og kapasitetsutnyttelse, mens driftsbalansen bare representerer en skranke på graden av innenlandsk etterspørselsstimulans.

Vi kan se på det spørsmålet i en enkel variant av Johansens modell. Vi ser på en verden med to land, hjemlandet og utlandet. Hjemlandet skal vi betegne med små bokstaver, utlandet med store. Anta at myndighetene kan styre innenlandsk etterspørsel i sine land, og kall etterspørselen hjemme e og etterspørselen ute E . Anta videre at hjemlandets etterspørsel fordeler seg med en andel s rettet mot hjemlandets produkter og $(1-s)$ mot utlandets; og at utlandets etterspørsel på tilsvarende måte fordeler seg med en andel S mot hjemlandets produkter og $(1-S)$ mot utlandets varer. Det er naturlig å anta at $s > S$.

Produksjonen hjemme og ute, x og X , er da gitt ved

- (1) $x = se + SE$
- (2) $X = (1-s)e + (1-S)E$

mens overskuddene på

driftsbalansene, b og B , blir henholdsvis

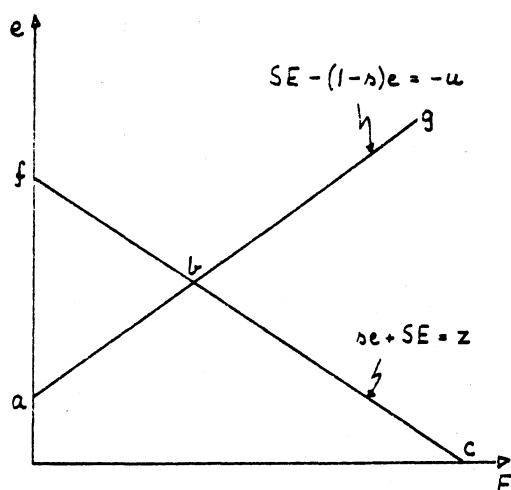
- (3) $b = SE - (1-s)e$
- (4) $B = (1-s)e - SE$

La oss studere myndighetenes valg av innenlandsk etterspørsel innenfor rammen av denne modellen. Anta at myndighetene hjemme ønsker størst mulig produksjon opp til en (tilbudssidebestemt) kapasitetsskranke z . Anta videre at de må innrette seg slik at eventuelle underskudd på driftsregnskapet ikke må overstige en størrelse u (f.eks. lik valutareserver ut over et absolutt minimum). Da vil hjemlandets myndigheter stå overfor følgende maksimeringsproblem:

$$\begin{aligned} \max x &= se + SE \\ e & \\ \text{gitt } x &\leq z \\ b &\geq -u \end{aligned}$$

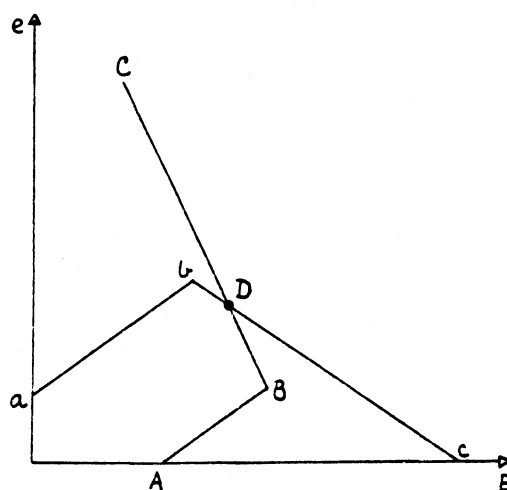
Løsningen på dette problemet er nærmest triviell: Man vil velge den høyeste e som er forenlig med skrankene. Hvilken skranke som vil være bindende, avhenger av hvor stor utlandets etterspørsel er, og av produksjonskapasiteten og det akseptable betalingsunderskudd.

Vi kan se løsningen ved å tegne inn skrankene i en figur med utlandets og hjemlandets etterspørsel langs aksene, slik det er gjort i figur 1. Langs linjen



Figur 1.

Figur 2.



ag er man på kapasitetsskranken hjemme, mens man langs fc har det maksimalt akseptable betalingsunderskudd. Skrankene på innenlandsk etterspørsel er derfor gitt ved kurven abc . Denne gir oss derved hjemlandets valg av etterspørsel som funksjon av utlandets etterspørsel – altså hjemlandets makropolitiske reaksjonskurve.

Ved å resonnerer på helt analog måte for utlandets vedkommende, får vi deres reaksjonskurve. I figur 2 er begge kurvene, abc for hjemlandet og ABC for utlandet, tegnet inn. (Legg merke til at linjestykkene ab og AB må være parallelle.) Vi får en makropolitisk Nash-Cournot løsning i skjæringspunktet mellom de to, i punktet D slik kurvene er tegnet i figur 2.

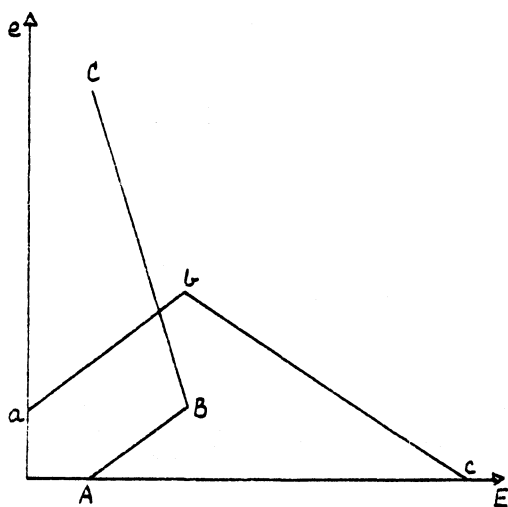
I figur 2 går det «bra» – ukoordinert makropolitikk

fører begge land til kapasitetsskrankene. Det er imidlertid ingen grunn til å vente at det alltid vil skje. Det er lett å tegne kurvene slik at de skjærer hverandre et sted langs linjestykket ab (ledig kapasitet og bindende betalingsskranke hjemme, bindende kapasitetsskranke og betalingsoverskudd ute) eller langs AB (speilvendt resultat).

Det som derimot ikke er mulig, er en Nash-Cournot løsning der begge land har ledig kapasitet. Så lenge myndighetene i begge land kan tolerere i hvert fall små betalingsunderskudd, må Nash-Cournot løsningen innebære full kapasitetsutnyttelse i ihvertfall ett av landene.

Hvilke konklusjoner kan man trekke av dette? Den viktigste er vel at fri handel og mangelfull koordinering av etterspørselsstimulerende tiltak ikke kan forklare generell Keynes-ledighet internasjonalt. Det kan forklare hvorfor enkelte land ikke på egen hånd kan ekspandere seg ut av Keynes-ledighet (kfr. f.eks. det franske eksperiment da Mitterand overtok); men det er en mye svakere konklusjon.

Det er imidlertid en annen konklusjon vi kan trekke som kanskje er like viktig, og som sannsynligvis er mer relevant for de sysselsettingsproblemer vi nå har internasjonalt. For å se hva



Figur 3.

jeg sikter til, er det hensiktsmessig å tegne en likevekt med lav kapasitetsutnyttelse i det ene landet, la oss si i hjemlandet. Det er vist i figur 3. I denne likevekten er etterspørselen i hjemlandet begrenset av betalingshensyn, mens etterspørselen i utlandet er begrenset av produksjonskapasiteten.

Med utgangspunkt i en slik situasjon kan man stille spørsmålet: Hva er det «egentlig» som skaper lav kapasitetsutnyttelse hjemme – hjemlandets betalingsproblemer eller utlandets produksjonskapasitet?

Svaret er selvsagt at spørsmålet er meningsløst – det er betalingshensynene og kapasitetsskranken ute som sammen gjør at det blir Keynes-ledighet hjemme. Det i seg selv er imidlertid en interessant observasjon, siden det innebærer at en utvidelse av kapasitetsskranken ute ville redusere Keynes-ledigheten hjemme (likevekten ville skifte utover langs *ab* i figuren) – så økt produksjonskapasitet

ute har en positiv effekt for hjemlandets produksjon, på samme måte som en mindre stram betalingsskranke ville ha det.

Hva er så poenget? Jo, hvis vi nå går bort fra den enkle Keynes-modellantagelsen om at kapasitetsskranken virkelig er produksjonsevnen i absolutt forstand, og i stedet oppfatter kapasitetsskranken som den mengde varer og tjenester som blir tilbudt gitt rådende reallønninger m.v., er poenget at manglende evne til å eliminere Keynes-ledighet i ett land i noen grad kan skyldes at tilbudssiden setter skranke på etterspørselsstimulans i andre land. Sagt på en annen måte: Keynes-ledighet ett sted kan skyldes klassisk ledighet andre steder.

Personlig tror jeg dette er en mer plausibel forklaring på de internasjonale ledighetsproblemer i dag enn den Thonstad lanserer. Når land som Vest-Tyskland og Storbritannia har unnlatt å stimulere etter-

spørselen, er det ikke på grunn av betalingshensyn – det er fordi man føler at økt etterspørsel primært ville skape inflasjon, altså fordi man oppfatter ledighetsproblemet primært som et problem av klassisk, tilbudssidebasert art. De skranke slike tilbudssideproblemer setter på etterspørselen, kan så ha skapt betalingsskranker for andre land, som derved kanskje har fått et lag av Keynes-ledighet «på toppen» av klassisk ledighet.

Hvis denne hypotesen er riktig, ledes man til helt andre handelspolitiske konklusjoner enn dem Thonstad trekker. Da blir nemlig det sentrale spørsmål om effektiv tilbudssidepolitikk forutsetter små lekkasjer og et beskyttet marked. Svaret på det er trolig nei, og det av to grunner:

- (a) Vellykket tilbudssidepolitikk (reallønnsenkning, omstillinger m.v.) forutsetter sannsynligvis vellykket kamp mot innenlandske interessegrupper, og det er trolig lettere om myndighetene binder seg til fri handel, kfr. den foregående diskusjon av innenlandsk interessekamp.
- (b) Tilbudssstimulerende politikk vil normalt forbedre handelsbalansen, slik at betalingshensyn normalt ikke vil være noen skranke for en slik politikk; kfr. Steigum (1984).

Oppsummering

Den tradisjonelle argumentasjon for fri handel

bygger på rene markedsmodeller hvor det ikke finnes interessegrupper og hvor myndighetene opptrer eksogent. Det er verdifullt at Thonstad og andre har utvidet rammen for handelspolitisk diskusjon ved å trekke inn interessekamp og endogen myndighetsadferd – det åpner trolig for interessant ny innsikt.

Imidlertid kan det virke som om eksistensen av spill mellom myndigheter i ulike land, og mellom myndigheter og interessegrupper innen det enkelte land, heller bidrar til å styrke argumentene for (traktatfestet) frihandel enn til å svekke dem. I hvert fall synes det klart at man ved analyse av slike spill ikke ledes til så enkle, proteksjonistiske konklusjoner som dem Thonstad trekker i sin artikkel.

LITTERATUR:

- Bhagwati og Ramaswami (1963), «Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy», *Journal of Political Economy*.
- Dixit og Norman (1980), *Theory of international trade*, Cambridge/Nisbet.
- Dixit og Norman (1984), «Trade gains without lump-sum compensation», discussion paper nr. 75, Woodrow Wilson School.
- Norman (1976), «Tanker om norsk utenriksøkonomisk politikk», *Statsøkonomisk Tidsskrift*.
- Johansen (1982), «A note on the possibility of an international equilibrium with low levels of activity», *Journal of international economics*.
- Steigum (1984), «Makroøkonomisk perspektiv på stagnasjon og strukturomstilling», *Statsøkonomisk Tidsskrift*.
- Thonstad (1976), «Har Norge for åpen økonomi?», *Statsøkonomisk Tidsskrift*.
- Thonstad (1984), «Har åpenheten vært for stor?», *Sosialøkonomen* nr. 6/84.

Frihandel, arbeidsløshet og arbeiderstyrte bedrifter*



Karl Ove Moene

- Profittmotiverte bedriftsbeslutninger kan lede til større utenrikshandel for de enkelte landene enn det som kan motiveres ved rene handelsgevinster.
- Den økonomiske politikken som er typisk innenfor et frihandelssystem er systemets synlige fot som periodevis sparker folk ut i massearbeidsløshet.
- Frihandel med arbeiderstyrte bedrifter kan være et bedre alternativ enn både proteksjonisme og kapitalistisk frihandel.

AV
KARL OVE MOENE**

Den usynlige hånd.

La oss først betrakte spørsmålet: Vil en fri markedsutvikling realisere alle potensielle handelsgevinster? Jeg tror at de som svarer ja her stoler for mye på enkle handelsteorier som forutsetter fleksible priser og ingen teknologiske stivheter på tilbudssiden. I det følgende skal jeg gi to *eksempler* på hvordan det siste av disse to fenomenene kan skape systematiske skjevheter. (Betraktningene bygger på Moene (1984)).

Betrakt en sektor som produserer for et usikkert marked. Bedriftene i sektoren har valget mellom i) å importere noen innsatsfaktorer (halvfabrikata) og ii) å produsere disse innsatsfaktorene selv (ved i større grad å produsere produktet sitt fra grunnen av). En ordning som minimerer kost-

nadene vil være slik at sektoren bare importerer de innsatsfaktorene som kan produseres billigere ute enn hjemme. Men dette er ikke den arbeidsdelingen som følger av profittmaksimering i en usikker verden. Å produsere disse innsatsfaktorene hjemme vil innebære bindinger i fast produksjonskapital som kan være *irreversibel* så snart utstyret er montert. Det viser seg da å være optimalt for en profittmaksimerende bedrift å spare på disse faste kostnadene når en venter økonomiske svingninger i framtiden. Ved å gjøre det og i stedet importere disse innsatsfaktorene kan bedriften oppnå en profitabel kostnadsfleksibilitet: høye variable kostnader som varierer i takt med kapasitetsutnyttningen og la ve faste kostnader som påløper uansett. Følgelig vil sektoren importere innsatsfaktorer selv når den må betale en pris som er høyere enn deres samlede produksjonskostnader hjemme. Det faktum at bedriftene normalt har muligheten til å permittere arbeidstokken i dårlige tider, medfører at slik import synes enda mer profitabel.

Dette kan forklares på følgende måte: Dersom arbeidskraften ikke kunne sies opp, ville det i lavkonjunktursituasjoner være lønnsomt å la anlegget produsere til lavere produktpriser enn ellers. Den kostnadsfleksibiliteten som oppnås ved å importere innsatsfaktorer, ville da bli mindre verdt. Å satse på en høyere grad av egenproduksjon ville følgelig bli lønnsomt. Men når arbeidskraften faktisk kan permitteres blir innsatsfaktorimport mer attraktivt for bedriftene. For samfunnet som helhet derimot oppnås ingen kostnadsbesparelser på denne måten:

Arbeidsledigheten som permitteringen forårsaker, representerer sløsing fordi unyttet arbeidskraft ikke kan lagres. Følgelig står bedriftene overfor andre kostnader enn de samfunnsøkonomisk korrekte. Resultatet blir derfor at profittmotiverte beslutninger leder til for høy import-tilbøyelighet i dette tilfellet.

Betrakt nå en eksportsektor. Når prisene svinger kraftig på verdensmarkedet er bedriftene i sektoren på en måte beskyttet mot

konsekvensene av de lave prisene. Når prisene faller under de variable kostnadene, vil arbeidskraften bli permittert inntil det blir bedre tider igjen. Følgelig er det arbeiderne som bærer mye av risikoen for negative dekningsbidrag. Ikke nok med det: den forventede profitten til bedriftene vil være høyere jo større prisendringer som ventes på verdensmarkedet. Bedriftene vil høste de høye profitte som svarer til høye priser, men er beskyttet mot lave priser siden anlegget da vil bli tatt ut av drift. Jo mer usikker prisutviklingen er på verdensmarkedet desto mer attraktivt kan det være å produsere for eksport.

En kan innvende at arbeiderne blir kompensert for den risikoen de bærer ved at lønnsnivået blir høyere i eksportsektorer enn for tilsvarende skjermete jobber. Dette er det noe riktig i. Men arbeiderne er delvis kompensert gjennom en offentlig finansiert arbeidsløshetsstrygd. Dette innebærer i realiteten at eksportbedrifter med høy permitteringstilbøyelighet subsidieres gjennom arbeidsløshetsstrygden. De

*) En bearbeidet versjon av et kort innlegg holdt ved Norske Sosialøkonoms kurs om internasjonal frihandel, Oslo februar 1984. Takk til Knut Moum for nyttige kommentarer underveis.

**) Karl Ove Moene er amanuensis ved Sosialøkonomisk institutt.

trenger ikke betale så høye lønninger som de ellers hadde måttet gjøre for å tiltrekke seg arbeidskraft. Resultatet kan bli overoptimal etablering av eksportbedrifter. Dessuten kan eksportbedrifter lett ledes til å velge for arbeidsintensive teknikker. Skyggeprisen på arbeidskraft er den lønn arbeiderne kan oppnå i alternativ sysselsetting. Eksportbedriftene må garantere at arbeiderne (minst) oppnår skyggeprisen som årsinntekt for å holde på arbeidskraften. Men fordi arbeidsløshetsstrygden trer støttende til ved permitteringer, trenger ikke eksportbedriftene i gjennomsnitt å *betale ut* årlig lønn pr. arbeider som svarer til skyggeprisene. Bruken av arbeidskraft fortøner seg derfor billigere enn den er for samfunnet som helhet. Følgelig vil det være for mange arbeidere i eksportsektoren av to grunner: Det er en tendens til overetablering av produksjonsanlegg og hvert anlegg produserer med for arbeidsintensiv teknikk.

Såvidt jeg vet har det vært vanlig å hevde at en fri markedsutvikling normalt vil realisere alle handelsgevinster. Eventuelle avvik vil være i retning av *for liten handel*, for eksempel på grunn av aversjon mot usikkerhet på verdensmarkedet (Se f.eks. Berg (1982)). Hensikten med de to eksemplene over er å vise at det også finnes momenter som trekker i en annen retning:

Den usynlige hånd kan lede til en oppblåsing av utenrikshandelen som ikke er motivert ut fra samfunnsøkonomiske handelsgevinster. Hva som vil bli nettoreultatet er et empirisk spørsmål som det i og for seg ville være interessant å arbeide videre med.

La oss nå gå over til å drøfte den økonomiske politikken som er typisk for frihandelssystemet.

Den typiske frihandelspolitikken.

En beskrivelse av virkemåten til økonomien innenfor OECD området må omfatte den økonomiske politikken som er typisk for fri handel mellom land med innflytelsesrike offentlige sektorer. Denne politikken er frihandelssystemets synlige fot som periodevis sparker folk ut i massearbeidsløshet.

I tider med redusert verdenshandel kan hensynet til eget lands driftsbalanse lede myndighetene i hvert land til å føre en mer kontraktiv økonomisk politikk enn de ellers ville gjort. Samtidig kan myndighetene i hvert land ønske at de andre landene skal føre en ekspansiv politikk. Interaksjon av denne typen er analysert av Leif Johansen (1982) som også er utgangspunktet for drøftingen nedenfor. Problemerkene er også kort drøftet i Thonstad (1984).

Victor Norman presenterer i dette nummeret av Sosialøkonomen en forenklet versjon av Leif Johansens modell. Han lar den økonomiske politikken i hvert land bli bestemt av et ønske om å maksimere produksjonen x gitt at overskuddet på betalingsbalansen b må være større enn et (negativt) beløp $-u$. Dette er et spesialtilfelle av Leif Johansens opprinnelige opplegg der myndighetene maksimerer en preferanseindikator $W(x, b)$ med positive grensenytter av begge argumenter. (Den siste formuleringen innebærer selvsagt ikke at myndighetene nødvendigvis har «reelle» ønsker om en god driftsbalanse. En dårlig driftsbalanse kan i midlertid innebære bindinger på handlefriheten på lengre sikt slik nå verden en gang er. På den måten kan myndighetene bli tvunget til å gi betalingsbalansehensyn prioritet selv om

de egentlig ønsker å prioritere produksjon og sysselsetting. Formuleringen $W(x, b)$ åpner for at myndighetene kan være villig til å påta seg noen langsiktige kostnader som en forverring av driftsunderskuddet kan innebære dersom en på den måten får økt produksjon og sysselsetting i dag.)

Normanns versjon av modellen er svært klargjørende for de momenter som han ønsker å belyse (for eksempel hvordan klassisk arbeidsløshet i ett land kan indusere Keynesiask arbeidsløshet i et annet). Nedenfor skal jeg komme tilbake til en av Normans konklusjoner. Men først skal vi betrakte en annen drastisk forenkling av den generelle modellen, som imidlertid tar vare på flere av den generelle modellens muligheter enn det som er tilfelle hos Norman. Oppmerksomheten skal konsentreres om resultatet av at regjeringene i de enkelte land kan ha ulike avveininger mellom aktivitetsnivå på den ene siden og hensynet til driftsbalansen og konkurranse-evnen på den andre. Vi tar utgangspunkt i et bestemt land og skiller mellom fire stiliserte situasjoner.

- Landet fører en ekspansiv politikk og de andre OECD landene gjør det samme. Resultatet er lav arbeidsløshet og kun små problemer med driftsbalansen. Inflasjonsratene er dessuten omtrent de samme i alle OECD landene og konkurranse-evnen endres ikke.
- Landet fører en ekspansiv politikk, mens de andre OECD landene fører en kontraktiv politikk. Resultatet er lav arbeidsløshet i landet, men store problemer med driftsbalansen. Dessuten er inflasjonen høye-

re hjemme enn ute og konkurranse-evnen forverres så lenge situasjonen vedvarer.

- Landet fører en kontraktiv politikk, mens de andre OECD landene fører en ekspansiv politikk. Resultatet er noe arbeidsløshet, men små problemer med driftsbalansen. Inflasjonen er dessuten høyere ute enn hjemme og konkurranse-evnen overfor utlandet forbedres så lenge situasjonen vedvarer.
- Landet fører en kontraktiv politikk og de andre OECD landene gjør det samme. Resultatet er stor arbeidsløshet, men små problemer med driftsbalansen. Inflasjonsratene ute og hjemme er omtrent like og konkurranse-evnen endres ikke særlig så lenge situasjonen vedvarer.

Regjeringen i landet kan ha en kontraktiv politikk som dominerende strategi i en situasjon med eksportsvikt. Det innebærer at hensynet til handelsbalansen og konkurranse-evnen veier så tungt at en foretrekker å føre en forsiktig finanspolitikk i eget land selv når de andre landene fører en ekspansiv politikk. Preferansene vil da være $C > A > D > B$. La oss kalle en slik prioritering for H-preferanser (der H kan stå for handelsbalanse, Høyre e.l.).

Når alle land har H-preferanser, vil hvert land ønske å være gratispassasjerer på de andre lands ekspansive motkonjunktur politikk. Når regjeringene i alle land tenker slik og handler i tråd med sine nære egeninteresser, vil de realisere situasjonen D. Muligheten for å oppnå A, det vil si et høyt aktivitetsnivå uten store underskudd på driftsbalansen, kan på denne måten gå tapt selv når alle landene ville ha tjent på den ekspansive utviklingen.

For noen land vil hensynet til handelsbalansen og konkurranse-evne ikke være så tungt som beskrevet over. Dette kan igjen henge sammen med størrelsen på underskuddet på handelsbalansen og med hvor stor utenriksgjeld landet har i utgangssituasjonen. En moderat økonomisk politikk vil da ikke nødvendigvis være en dominerende strategi, (en politikk som foretrekkes uansett hva de andre gjør). Myndighetene kan for eksempel se situasjonen slik: Dersom de andre landene fører en ekspansiv politikk, vil også vi gjøre det. Preferansene vil da være $A > C > D > B$. En slik prioritering kan vi kalle S-preferanser (der S kan stå for sysselsetting, sosialdemokrati e.l.).

Selv når regjeringene i alle land har S-preferanser, kan en havne i en situasjon med lav aktivitet og høy arbeidsløshet som vedlikeholdes fordi ingen ønsker å være den første til å føre en ekspansiv politikk ($D > B$). Men har en først havnet i en tilpasning der landene fører en ekspansiv politikk, (det vil si i A), vil en slik situasjon også kunne vedlikeholdes av seg selv: Ingen har egen-interesser av å bryte ut siden $A > C$. Det vil altså være to likevekstsituasjoner innenfor et frihandelsystem med S-preferanser: én med arbeidsløshet og lav aktivitet og én med tilnærmet full utnyttning av ressursene. Ved ytre forstyrrelser kan systemet svinge mellom disse to likevektssituasjonene.

Normalt vil det både være land med S-preferanser og land med H-preferanser. Dette innebærer at likevektssituasjonen med høy arbeidsløshet (D) peker seg ut som mer sannsynlig og stabil enn likevektssituasjonen med høy aktivitet (A) på grunn av den *strategiske usikkerheten* som vil være til stede. S-land vil bare føre en

ekspansiv politikk dersom tilstrekkelig mange andre land gjør det samme. Når S-landene vet at det fins noen H-land, vil de være usikre på hvor mange land som selv vil følge etter med ekspansive tiltak. Eksperimentering med den økonomiske politikken kan være dyrt både økonomisk og politisk. Av den grunn kan selv S-land velge en moderat politikk på grunn av den strategiske usikkerheten med hensyn til hva andre land vil gjøre. Erfaringene til de som prøvde seg som lokomotiv-land på syttitallet var da også svært negative. Men resultatet kan også bli dårlig selv om frykten for at de andre landene ikke vil følge etter er fiktiv:

Alle land kan i realiteten ha S-preferanser, men tro at (noen) andre land har H-preferanser. Når alle land ser situasjonen slik, kan de hver for seg finne det mest lønnsomt å føre en moderat politikk. På denne måten realiseres situasjonen (D) der alle fører en kontraktiv politikk. Følgelig bekreftes forventningene og ingen har grunn til å endre sin oppfatning av hvordan de andre regjeringene vil handle.

Innenfor Victor Normans opplegg er ikke tilstand D like sannsynlig som i det mer generelle tilfellet. I hans versjon kan ikke to land havne i en likevektssituasjon med ledig kapasitet i begge landene så lenge summen av de maksimale underskuddene på de to driftsbalansene (dvs summen av skrankene = $-u - U$) er negativ. Så lenge begge landene kan akseptere i alle fall små underskudd, må minst ett av landene være på kapasitetsskranken. Det følger av at hvert land prøver å maksimere sin produksjon innenfor mulighetsområdet. Siden summen av de realiserte underskuddene på driftsbalansen selvsagt må være lik null, vil det i en situasjon

med ledige ressurser i begge land være mulig å øke produksjonen i minst ett av landene for gitt aktivitetsnivå i det andre. En slik situasjon kan ikke være en likevektssituasjon. Likevel syns jeg Victor Normann er for generell når han av dette konkluderer at «mangelfull koordinering av etterterspørsestimulerende tiltak ikke kan forklare generell Keynes-ledighet internasjonalt.» For det første «følger» konklusjonen bare av den spesialversjonen av modellen som han drøfter. For det andre rommer også den versjonen av modellen muligheten for en selvforsterkende Keynesiansk kriseutvikling:

Dersom minst ett av landene ønsker et så stort *overskudd* på driftsbalansen at summen av skrankene på driftsbalansen blir positiv, vil det ikke være noen likevektsløsning i modellen. Begge land vil konkurrere om å føre en kontraktiv økonomisk politikk som skal bringe driftsbalansen deres på det ønskete nivå. Men siden dette er umulig for begge land samtidig vil aktivitetsnivåene gradvis avta og arbeidsløsheten øke på grunn av for lav etterspørsel. For det tredje betraktes ikke den strategiske usikkerheten som vil prege beslutningssituasjonen: Ingen av landene kan med sikkerhet vite hva driftsbalanse-skranken til det andre landet er og hvor stor del av den samlede etterspørsel som retter seg mot innland og utland. Av den grunn vil det være stor strategisk usikkerhet. I en slik situasjon er det fornuftig å feile på den trygge siden dvs å føre en tilstrekkelig moderat politikk slik at skranken på driftsbalansen ikke overskrides. Slik kan begge land havne i en likevektssituasjon med ledige ressurser. Gitt den usikre beslutningssituasjonen har de likevel ikke grunn til å angre på den politikken som er ført.

Poenget med alt dette er å vise at lav kapasitetsutnyttning kan være et typisk resultat av den økonomiske politikken innenfor frihandelsystemet. Rett nok er det perverst å møte eksportsvikt med kontraktiv politikk for alle land sett under ett, men en slik politikk vil ofte fortone seg som rasjonell for hver enkelt regjering. Den synlige fot er derfor en typisk bestandel av det moderne frihandelsystemet. Men på denne bakgrunn kan en spørre seg om hvorfor en ikke alltid har lavkonjunktur og stor arbeidsløshet innenfor et frihandelsystem? Kapitalistiske markedsøkonomier er erfaringsmessig preget av konjunktursvingninger slik at systemet i perioder kan oppvise kraftige vekstimpulser som leder til høy aktivitet og økonomisk vekst med noenlunde balansert handel. De problemene vi har drøftet over har derfor relevans først og fremst i tider da disse vekstimpulsene er svake. Men også i situasjoner der en er avhengig av en viss aktivitetsstimulerende offentlig politikk for å unngå stor arbeidsløshet, kan det være betydelige forskjeller fra periode til periode. Når forholdene er stabile og lett forutsigbare er det kanskje ikke uoverkommelig å få til en samkjørt tilstrekkelig ekspansiv økonomisk politikk i de enkelte land. Stabile forhold gjør at situasjonen blir mer oversiktlig med hensyn til hvem som har H-preferanser og S-preferanser og med hensyn til hvilke andre skranker landene måtte stå over for. Følgelig reduseres den strategiske risikoen. Videre vil stabiliteten i verdensøkonomien ellers gi de enkelte regjeringene sterkere insentiv til å tenke og handle med langsiktige mål for øye. Regjeringene vil kunne tenke som så at dersom vårt land bryter ut og fører en mindre ekspansiv poli-

tikk (som en følge av forverret handelbalanse), kan andre land finne grunn til å gjøre det samme. De samlede langsiktige konsekvensene av at vi skifter politikk er derfor ikke i vår interesse. Slike overveielser kan lede til at en tilpasning med relativ god ressursutnytting vedvarer selv når noen land har H-preferanser.

Svakhetene ved frihandelsystemet kommer tydeligst fram i perioder med ytre sjokk og stor usikkerhet og ustabilitet i verdensøkonomien, for eksempel under slike forhold vi har opplevd etter oljekrisen på begynnelsen av syttitallet. Når økonomien da havner i en lavkonjunktur er det svært vanskelig å komme opp igjen.

Framtredende OECD representanter har – med god grunn – framhevet nødvendigheten av en koordinert økonomisk politikk fra medlemslandenes side. Men som vi har erfart er det svært vanskelig å få til et sånt samarbeid. Håndheving av avtaler er et problem. Etter at en eventuell enighet om å føre en ekspansiv politikk er oppnådd, kan alle land ha interesse av å vente til de andre har tatt det første steget. Gjensidig tillit og troverdighet mellom regjeringer synes å være knappe goder i en

usikker verden. Frihandelsystemet kan derfor lett låse seg fast i en situasjon med massearbeidsløshet. Dette er ikke nødvendigvis et resultat av en «ufornuftig» politikk fra hver enkelt regjering. Det irrasjonelle resultatet kan nettopp følge av at hver regjering handler rasjonelt i tråd med sine nære egeninteresser. Massearbeidsløshetstilstander, lik den OECD landene opplever i dag, bør derfor betraktes som en periodisk system-kostnad knyttet til det kapitalistiske frihandelsystemet.

Alternativer.

Victor Normann trekker fram et moment som *ut fra en styringsteknisk synsvinkel* virker interessant: Traktatfestet frihandel kan øke myndighetenes motstand mot godt organiserte særinteresser. Det vil være lettere å si nei til selektiv støtte, mer eller mindre permanente særordninger og subsidiering. Samtidig kan fagforeningenes lønnskrav dempes slik at mulighetene for skjev ressursallokering og klassisk arbeidsløshet reduseres. Men hvorfor binde seg til å se proteksjonisme som eneste alternativ til kapitalistisk frihandel? Når en først har anledning til å ta opp sine hjertesaker kan en spørre om ikke end-

ringer i bedriftenes motivasjon og beslutningsstruktur kunne tenkes å ha en stabiliserende og positiv effekt? Kanskje vil frihandel med arbeiderstyrte bedrifter være et godt alternativ til både kapitalistisk frihandel og til proteksjonisme? Det er trolig liten grunn til å svare bombastisk ja på dette spørsmålet, men noen momenter trekker absolutt i den retningen;

I arbeiderstyrte bedrifter vil det være et større svar mellom de som fatter produksjons- og investeringsbeslutningene og de som bærer konsekvensene av dem. Arbeiderstyrte bedrifter vil derfor trolig, i større grad enn kapitalistiske bedrifter, holde på arbeidskraften i en lavkonjunktur. Av den grunn kan et frihandelsystem med arbeiderstyrte bedrifter være forholdsvis stabilt overfor ytre sjokk: Kjeden av etterspørselssvikt som leder til oppsigelser som igjen leder til ytterligere etterspørselssvikt osv. kan lettere bli brutt. Den stabiliteten som derved oppnås kan også smitte over på den økonomiske politikken: Når etterspørselssvikt et sted ikke så raskt leder til liknende problemer i andre sektorer, vil en liten eksportsvikt ikke nødvendigvis være et signal om at større eksport-

problemer er i vente. Av den grunn vil det være mindre fristende for hver enkelt regjering å møte eksportsvikt med en kontraktiv politikk. Den strategiske risikoen reduseres også. Dessuten vil det ikke være spesielt gunstig for arbeiderstyrte bedrifter å etablere seg i den usikre eksportsektoren og å velge arbeidsintensive teknikker. Som vist over vil dette ofte være tilfellet for kapitalstyrte bedrifter som kan permittere arbeiderne sine i dårlige tider. Resultatet av arbeiderstyre kan derfor være økt skjerming av selselsettingen uten at potensielle handelsgevinster nødvendigvis går tapt.

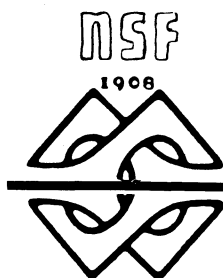
REFERANSER

- Berg S. (1982: "Markedet risks in Norwegian non-sheltered industries" *Scandinavian Journal of Economics* 84, 41–56.
- Johansen L. (1982): "A note on the possibility of an international equilibrium with low levels of activity", *Journal of International Economics* 13, 257–265.
- Moene K. (1984): "Investment and fluctuations: Optimal "Putty-clay" investments under uncertain business prospect". *Memorandum from Department of Economics*, University of Oslo 2. February 1984.
- Norman V. (1984): "Frihandel – nok en gang", dette nummer av *Sosialøkonomen*.
- Thonstad T. (1984): "Har åpenheten vært for stor?", *Sosialøkonomen* 6/84, 30–35.

Kurs om kvantitative metoder

Norske Sosialøkonomers Forening arrangerer i samarbeid med Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo etterutdanningskurs om kvantitative metoder i Oslo 19. og 20. november 1984.

Se fullstendig program i Sosialøkonomens oktobernummer.



Hovedtariffrevisjonen i statssektoren – Rikslønnsnemndas kjennelse

Økning av den økonomiske ramme

Rikslønnsnemnda har lagt til grunn en økonomisk ramme på omlag 6¼ prosent. Dette betyr et gjennombrudd i forhold til den ramme på 5,9 prosent som var statens tilbud og som gjennomgående har preget årets lønnsoppgjør. Nemnda har kommet til at det er riktig å gi en høyere oppgjørssamme for statssektoren fordi den faktiske lønnsutvikling i 1984 i den private sektor vil være høyere enn de avtalte 5,9 prosent.

I den økonomiske rammen har nemnda lagt til grunn en lavere lønnsglidning i staten enn statens påstand. Tariffilletget er øket og det er avsatt midler til både justeringer og normeringer i 1984 (0,45 prosent på årsbasis). Kostnadene ved endringer i leseplikten for lærere i grunnskolen barnetrinn er ikke tatt med i den økonomiske rammen.

AF ser det som positivt at nemnda har tatt konsekvensene av den faktiske årslønnsvest i privat sektor i 1984 ved å øke den økonomiske rammen for statssektoren. AF vil imidlertid understreke at lønnsutviklingen i privat sektor antakelig vil bli nærmere 7 prosent enn 6 prosent. Spørsmålet om kompensasjon for årets mindrelønnsutvikling vil måtte tas opp ved oppgjøret i 1985.

AF beklager at nemnda ikke har funnet det mulig å gi kompensasjon for det statistisk påviste lønnssetter-slep for ansatte i statssektoren i forhold til det øvrige arbeidsliv de senere år.

Lønnstabellen

Rikslønnsnemnda har fastsatt de nye lønnstabellen i samsvar med statens påstand (tilsvarer meglingsforslaget i kommunesektoren) pluss 600 kr. pr. år som innarbeides i regulativet på alle lønnstrinn. I gjennomsnitt betyr dette en økning av satsene på lønnstabellen (A-tabellen) med 4,2 prosent.

Justeringer og normeringer

Det er avsatt 0,45 prosent på årsbasis i 1984 til justeringer (endringer av lønnsplanene) og normeringer (omgjøringer av stillinger). Rikslønnsnemnda har der ved langt på vei innetkommet AF's krav, mens statens påstand var at kun 0,15 prosent skulle avsettes til normeringer.

Resultatet av justerings- og normeringsforhandlingene skal gis med virkning fra 1.8.84. Forhandlingene er ennå ikke påbegynt.

I den nye hovedtariffavtalen er det dessuten fastsatt at det pr. 1.5. 85 skal forhandles om justeringer og normeringer på fritt grunnlag.

I Rikslønnsnemndas kjennelse er det for øvrig foretatt endringer av lønnsstiger med topplønn opp til lønnstrinn 25. Det standardstigesystem som er innført, kan etter AF's oppfatning gjøre statens lønssystem ennå mindre fleksibelt enn det er i dag. AF tar imidlertid de foretatte endringer til etterretning. Også typiske «AF- stillinger» har fått endrede lønnsstiger. Det nye lønnsstigesystem vil få kon-

De nye bruttolønssatser er:

Ltr. 13 – 96 719	Ltr. 22 – 141 952	Ltr. 31 – 207 205
» 14 – 100 684	» 23 – 148 851	» 32 – 215 451
» 15 – 104 787	» 24 – 156 291	» 33 – 224 073
» 16 – 108 932	» 25 – 162 650	» 34 – 233 083
» 17 – 113 049	» 26 – 169 272	» 35 – 242 490
» 18 – 117 998	» 27 – 176 226	» 36 – 252 349
» 19 – 123 090	» 28 – 183 688	» 37 – 263 100
» 20 – 128 842	» 29 – 191 511	» 38 – 274 387
» 21 – 135 131	» 30 – 199 304	» 39 – 286 160

B-tabellen er regulert med 4,2 prosent på alle trinn.

sekvenser for de kommende justerings- og normeringsforhandlinger.

Det er i tillegg fastsatt ny begynnerlønn (lønnstrinn 19) for arbeidstakere med høyere akademisk utdanning i enkelte saksbehandlertstillinger. Den nye begynnerlønn er innarbeidet i de respektive lønnsstiger.

Virkningstidspunktet

Rikslønnsnemnda har fastsatt virkningstidspunktet for den nye hovedtariffavtalen til 30. mai 1984, d.v.s. fra den dato streiken i statssektoren ble avblåst. For arbeidstakere som ikke har streikerett, trer den nye avtalen i kraft 1. mai 1984.

Etterbetaling av lønnstilleggene vil bli foretatt fra de nevnte datoer.

AF mener at virkningstidspunktet burde vært satt til 1. mai for alle grupper. Streiken på statssektoren var etter AF's mening et resultat av statens holdning under forhandlingene og meglingen. Myndighetenes inntektspolitiske mål fratok i stor grad organisasjonene mulighet til å innvirke på fremdriften i årets oppgjør. Streiken kom derfor først i slutten av mai. AF mener at

disse spesielle forhold tilsier at virkningstidspunktet burde vært satt til 1. mai.

Konsekvenser av Rikslønnsnemndas kjennelse

Rikslønnsnemnda har på vesentlige punkter fastsatt en bedre hovedtariffavtale enn statens tilbud. I forhold til de foreliggende prisanslag for 1984 betyr kjennelsen at statsansatte i gjennomsnitt vil opprettholde kjøpekraften i 1984 i forhold til 1983. Det er her regnet med skatteklasser I, 6,3 prosent prisstigning fra 83 til 84 og et gjennomsnittlig utslag av de økte studiefinansieringskostnadene i 1984.

Vi kan slå fast at streiken i statssektoren har gitt et bedre totalresultat enn hva som var tilbudt fra statens side ved meglingsbruddet.

Rikslønnsnemndas kjennelse viser etter AF's mening at det ikke ble lagt nok realisme fra motpartens side i forhandlingene og meglingen. Kjennelsen bør bidra til å gjenreise tilliten til det frie forhandlingssystem. Streiken ga ikke bare en positiv gevinst i dette oppgjøret, men bør også få konsekvenser for fremtidige oppgjør.

Håpløs EDB-situasjon ved Sosialøkonomisk institutt

Sosialøkonomisk institutt er svært dårlig dekket med EDB-utstyr. Instituttets 500–600 studenter og ca. 40 vitenskaplige ansatte har kun tre terminaler til rådighet, derav kun en hurtig skjermterminal. Mangelen på utstyr gir alvorlige begrensninger på bruken av EDB i undervisning og forskning. Et EDB-utvalg nedsatt av instituttet har nylig konkludert med at det er påkrevet med en vesentlig økning i bevilgningene til innkjøp og drift av EDB-utstyr. Instituttrådet har enstemmig sluttet seg til EDB-utvalgets innstilling. Det er imidlertid lite realistisk å anta at Universitetet de neste år kan følge opp de ønsker om økte bevilgninger som ligger i utvalgets opptrappingsplan. Dermed kan det se ut som om den håpløse situasjonen vil vedvare i mange år fremover, hvis det da ikke lykkes å få finansiert utstyr via andre kanaler.

Datamaskiner utgjør et mektig verktøy for sosialøkonomer, både i forskning og i praktisk arbeid. De senere års rivende utvikling i datateknologi og program-pakker reiser nye perspektiver. Sosialøkonomisk institutt står i dag uten muligheter til å følge opp. Studenter og ansatte er i ferd med å bli akterutseilt.

Innenfor vår meget begrensede ressursramme, har instituttet nå innledet en forsiktig opptrapping av EDB i undervisningen. I faget elementær økonometri (i 2. avsnitt av 1. avdeling) får studentene nå en opplæring i bruk av en statistikkpakke. Tidligere ble det kun gitt tilbud i FORTRAN-programmering. Hensikten med omleggingen var først og fremst å legge undervisningen mer opp til behovet som sosialøkonomene møter i arbeidslivet.

Erfaringene fra det første semester med nytt opplegg viser imidlertid at instituttet og fakultetet har altfor få terminaler. Selv om man også tok i bruk terminalene til fakultetets EDB-tjeneste, var instituttets to terminaler som er tilgjengelig for studentene (en tredje terminal er kun for bruk via telefon på kontorene) okkupert fra morgen til kveld. Frustrasjonen var stor blant studenter som måtte vente

lenge for å slippe til, og blant ansatte som ikke kunne bruke terminalene i sin forskningsaktivitet uten å reservere plass på forhånd.

Denne opplæringen foregikk på Universitetets dataanlegg. Den burde helst foregått på programsystemet TROLL. Dette systemet, som er utviklet ved MIT, er skreddersydd for sosialøkonomenes behov og holdes ajour med teoriutviklingen innen økonometri og modellanalyse. I tillegg til de store anvendelsesmuligheter, er det et argument for å bruke TROLL på instituttet at mange og betydningsfulle norske miljøer bruker TROLL. Det gjelder Statistisk Sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet, som alle bruker en maskin eiet av Norges Bank. Flere næringsorganisasjoner, deriblant Bankforeningen, leier tilgang til TROLL av Teamco. For undervisning og forskning er det også et vesentlig moment at man via TROLL får tilgang til store databaser. (For eksempel nasjonalregnskapsdata, konjunktur-databaser, OECD og IMF databanker.)

Sosialøkonomisk institutt har adgang til TROLL på Norges Banks maskin (via oppringt samband). EDB-utvalget går inn for en vesentlig opptrapping av

TROLL-bruken og foreslår etablering av faste linjer og innkjøp av flere terminaler. Men kjøring på TROLL koster instituttet langt mer enn kjøring på Universitetets anlegg. Man ser seg derfor nødt til å prioritere bruken av TROLL til forskning og spesielle behov i 2. avdelingsundervisningen.

De tilgjengelige program-pakker på Universitetets anlegg er ikke i samme grad egnet for tidsrekke-analyser og modellsimulering. Dessuten har de ikke tilsvarende forbindelser til interessante databanker. På innføringskurset i elementær økonometri vil man nå benytte den enkle statistikkpakken MINITAB.

Behovet

Innenfor undervisningen har EDB-utvalget foreslått en opptrapping av EDB-bruken for en rekke fag. Det gjelder:

- Statistiske grunnbegreper i 2. avsnitt av 1. avdeling.

- Videreføring av bruk av et statistikksystem i elementær økonometri.

- Forberedende matematikk i 2. avdeling med et visst innslag av numerisk matematikk og optimering basert på EDB.

- Teoretisk og anvendt økonomi i 2. avdeling. Det vil her være behov for å studere mindre simuleringsmodeller. Lineær programmering og annen optimering vil også være aktuelt.

- Valgfaget makroøkonomisk planlegging i 2. avdeling. Behovet er i første rekke simulering av makroøkonomiske planleggingsmodeller. Her vil det være nødvendig å benytte TROLL.

- Valgfaget økonometri i 2. avdeling, for estimering og testing av økonometriske modeller. Her vil også TROLL være det naturlige valg.

- Bedriftsøkonomi, både valgfaget i 2. avdeling og mellomfaget som er planlagt opprettet. Bruk av budsjetterings- og optimeringsprogrammer, som for eksempel IFPS, vil være nyttig her.

I tillegg er det et generelt behov blant studenter i 2. avdeling for å bruke EDB i arbeidet med sine spesialoppgaver. Dette gjelder estimering og simulering av planleggingsmodeller og henting av data fra databanker. Studentene bør også på sikt få tilgang til tekstbehandling.

Behovet i forskningen er mangesidig. Bruk av TROLL må fremheves som vesentlig for kommunikasjonen med de andre forskningsmiljøer som anvender dette systemet. Tilkobling til etablerte databanker og utveksling av modeller er viktig stikkord her.

For mange formål kan Universitetets anlegg gi en god dekning. Dette gjelder ulike statistikkssystemer (GLIM, BMOP, SPSS, LISREL og TSP) bruk av numeriske subrutinesystemer (NAG, IMSL) og grafisk bearbeiding. Men instituttet/universitetet mangler en grafisk arbeidsstasjon for mer avanserte analyser.

I dag er det et fåtall av de vitenskaplige ansatte som er aktive brukere av EDB, noe som delvis kan skyldes manglende muligheter. Øket bruk av datamaskiner vil være fruktbart for den anvendte forskning. I EDB-utvalgets innstilling blir det påpekt at EDB vil kunne gi større avkastning også i det teoretiske arbeidet. Et eksempel her er modeller som ikke lar seg greit løse analytisk, spesielt dynamiske modeller. Ved å bruke simuleringsteknikk kan man løse opp på de restriktive forutsetninger som er nødvendig for å oppnå analytisk løsbarehet.

Mikromaskiner

Små datamaskiner, betegnet mikromaskiner eller personal computers (PC), har fått stor utbredelse de senere år. David Walker, en frittstående konsulent i EDB-systemer som blant annet utredet behovene i Statistisk Sentralbyrå, har i en utredning skrevet for Sosialøkonomisk institutt anbefalt å satse på mikromaskiner.

Navnet mikromaskin kan være misvisende. Selv om maskinene er små, har dagens mikromaskiner regnekapasitet og hurtighet som overgår hva store maskiner

hadde få år tilbake. Eksempelvis har en utvidet versjon av IBM PC (IBM XT/370) nå en kapasitet stor nok til å håndtere det svært omfattende TROLL-systemet. En modell som MSG kan dermed simuleres på en maskin som lett får plass på skrivebordet. Sannsynligvis vil TROLL bli gjort tilgjengelig for bruk på slike maskiner. I USA selges allerede en mikromaskinutgave av et annet programsystem som er svært likt TROLL. (XSIM, som er utviklet av Chase Econometrics/Interactive Data Corporation.)

Det utvikles et stort antall nye programpakker for mikromaskiner, derav mange som er godt egnet for sosialøkonomenes behov. Lagringsenhetene blir stadig bedre og får større kapasitet. Dermed kan man bygge opp relativt store databanker på mikromaskinene. (Den utvidede maskinen som er nevnt over har en «hard disk» på 30 megabytes.)

Til hver mikromaskin kan man tilknytte to enkle terminaler. Det kan være gunstig når flere studenter skal undervises på en gang. Walker viser til at det i framtiden vil være fordelaktig å hente ved å knytte en gruppe av mikromaskiner sammen i raske lokalnett. Et slikt nett kan også kobles sammen med en ekstern stormaskin. Dermed vil ikke mikromaskinene savne noen av stormaskinens egenskaper.

Mikromaskiner kan (med programmer som er tilgjengelige i dag) brukes som terminal mot DEC-anlegget på Blindern og IBM-maskinen til Norges Bank hvor TROLL er implementert.

EDB-utvalget anbefaler at instituttet bør satse på mikromaskiner i forskning og undervisning, bortsett fra i den elementære opplæring i 1. avdeling. For denne undervisning ønskes at SV-fakultetet oppretter

en terminalstue med 10–20 enkle terminaler som kobles til et sentralt anlegg.

Pengemangel

Det har ikke vært vanskelig for EDB-utvalget å påpeke at det må tas kraftige skippertak ved Sosialøkonomisk institutt for å komme ut av dagens bakenveie. Utvalget har foreslått drastiske økninger til innkjøp og drift av EDB-utstyr for årene fram til 1990.

De senere år har instituttet fått et beløp på mellom 20 000 og 50 000 kroner årlig til innkjøp av vitenskaplig utstyr. Bevilgningene til kjøring på TROLL og universitetets anlegg samt servicekontrakter har vært små. Om man for de neste år ikke oppnår vesentlige økninger, vil våre nye studenter oppleve et stadig større gap mellom den EDB-undervisningen de får i den videregående skole og den de tilbys ved vårt institutt.

Ved en god dokumentasjon av behovene, kan det være mulig for Sosialøkonomisk institutt å få en noe større andel av Universitetets midler til vitenskaplig utstyr. Instituttet har dertil et poeng som kan brukes

overfor Universitetets ledelse: Det utdanner kandidater som det er sterk etterspørsel etter på arbeidsmarkedet.

Men det er neppe realistisk å anta at den eventuelle opprioritering på Universitetets budsjett vil bli tilstrekkelig til at instituttet kan følge EDB-utvalgets opptrappingsplan.

Dermed står man igjen med to muligheter: Øke tilgang på midler til Universitetet, gjerne øremerket til vitenskaplig utstyr for samfunnsvitenskaplige fag. Eller direkte bidrag fra eksterne kilder.

Det er lov til å tro på julenissen. Men det kan nok gå både vinter og vår før han tropper opp på Sosialøkonomisk institutt med en mikromaskin i sekken. Det later til at vårt institutt står sist på besøkslisten. Vi har innhentet opplysninger om tilgang på EDB-utstyr ved Norges Handelshøyskole, Bedriftsøkonomisk Institutt og en del andre undervisnings- og forskningsinstitusjoner. Ved ingen av disse steder har man en situasjon som er tilnærmet slik som ved Sosialøkonomisk institutt!

Knut N. Kjær

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

Budsjettoverskudd som finanspolitisk indikator; Strukturelle balansetall og konjunkturelle komponenter¹

Vedvarende lav kapasitetsutnyttelse og offentlige budsjettunderskudd blant annet i USA, Storbritannia, Belgia og Nederland er bakgrunnen for at det i OECD er utviklet metoder for dekomponering av faktiske balanse-tall i *konjunkturelle komponenter* og *strukturell budsjett-balanse*. Strukturell budsjettbalanse skal gi et mål på hvor ekspansiv finanspolitikken «egentlig» er. De observerte balansetallene må derfor renses for virkninger av kortsiktige og tilfældige svingninger i kapasitetsutnyttelsen. OECD har nå begynt å publisere slike tall også for Norge og de andre små medlemslandene. Det kan synes

AV HEGE TORP

1. Hva er det vi måler?

Emnet for denne artikkelen er noen betraktninger omkring det å gi et *konjunkturkorrigert* mål for finanspolitikken stabiliseringseffekt. Oppmerksomheten er konsentrert om en type finanspolitiske indikatorer som brukes i OECD (men også av myndighetene i enkelte land, for eksempel i USA): Politikkbestemt eller strukturell offentlig budsjettbalanse; det vil si et budsjettbalansetall som er renset for effekten av manglende kapasitetsutnyttelse.

Det tradisjonelle målet, «overskudd på offentlige budsjetter som andel av BNP» kan ha flere svake sider som stabiliseringspolitisk indikator. Som eksempel på problemer som drøftes i litteraturen kan nevnes samspillet med pengepolitikken, prisnivåendringer, avgrensningen av offentlig sektor, fordelingen av etterspørselen generelt og av offentlig etterspørsel spesielt, flerperiodeanalyser med dynamiske elementer osv. Mange av disse problemene, og da med spesiell tilknytning til norske forhold, er tatt opp av Eriksen, Qvigstad og Rødseth (1981).

Det problemet som forsøkes løst ved å ta i bruk konjunkturkorrigerte balansetall, er at den tradisjonelle politikkindikatoren ikke er eksogen, men betemmes simultant med den størrelsen som politikken er ment å skulle påvirke; nemlig aktivitetsnivået eller nasjonalproduktet. Dette skulle være velkjent: Offentlig sektors økonomi, tildels betydelige inntekts- og utgiftsposter, er korrelert med forhold som påvirkes av den konjunkturelle situasjonen. Selv i meget enkle makroøkonomiske modeller vil derfor offentlig budsjettoverskudd være endogen bestemt slik at for eksempel en økning i BNP

å være flere uavklarte spørsmål ved disse beregningene, både rent metodemessig og med hvordan resultatene skal tolkes. Kanskje burde vi innta en offensiv holdning, og la dertil egnete institusjoner i Norge foreta liknende beregninger? Hvis ikke kan det tenkes at OECD-sekretariatets tall vil bli oppfattet som autoriserte mål på stabiliseringseffekten av den finanspolitikken som norske myndigheter fører. Det er mange måter å gjøre slike beregninger på. I denne artikkelen presenteres en meget enkel metode, og resultatene må tolkes deretter.

automatisk vil styrke budsjettet uten at det nødvendigvis har vært en dreining av finanspolitikken i kontraktiv retning. I lavkonjunkturperioder vil budsjettet vise underskudd selv om den samme finanspolitikken ved normal kapasitetsutnyttelse ville vært betegnet som «for-siktig» eller «kontraktiv». Hensikten med «konjunkturkorreksjonen» er altså (om mulig) å komme fram til en indikator som ikke forstyrres av at «samme type finanspolitikk» (dvs. som antas å ha den samme stabiliseringseffekten) gir ulike budsjettbalansetall, avhengig av den konjunkturelle situasjonen.

Alternativt til en «virkemiddelorientert» indikator som offentlig budsjettoverskudd, kan det være aktuelt å bruke en indikator som er nærmere knyttet til finanspolitikken *målvariable*. Bruttonasjonalprodukt, BNP, kan sies å være en mere direkte indikator enn budsjettbalansen, hvis det for eksempel er aktivitetsnivå-påvirkning og sysselsettingssituasjonen som er siktemålet for finanspolitikken. Eventuelle endringer i bruttonasjonalproduktet kan selvsagt være et resultat av endringer i andre forhold enn finanspolitikken, og slike effekter må renses bort for å få et mål på finanspolitikken stabiliseringseffekt. I tillegg er det imidlertid slik at valg av politikk – selve sammenhengen, eller verdien på koeffisientene i sammenhengen mellom BNP og offentlige utgifter og inntekter, – også vil være et resultat av utviklingen i de andre, konjunkturbetemte komponentene i BNP; eller rettere, hva myndighetene forutsetter om utviklingen i dem. Bruk av endring i bruttonasjonalprodukt som finanspolitisk indikator gir altså ingen enkel løsning på simultanitetsproblemet. Den sistnevnte typen av sammenhenger, – hvordan politikken påvirkes av forventninger om den økonomiske utviklingen, vil ikke bli drøftet i det følgende. Slike sammenhenger er ikke forsøkt tatt vare på ved den måten de strukturelle budsjettbalansetallene beregnes på i OECD.

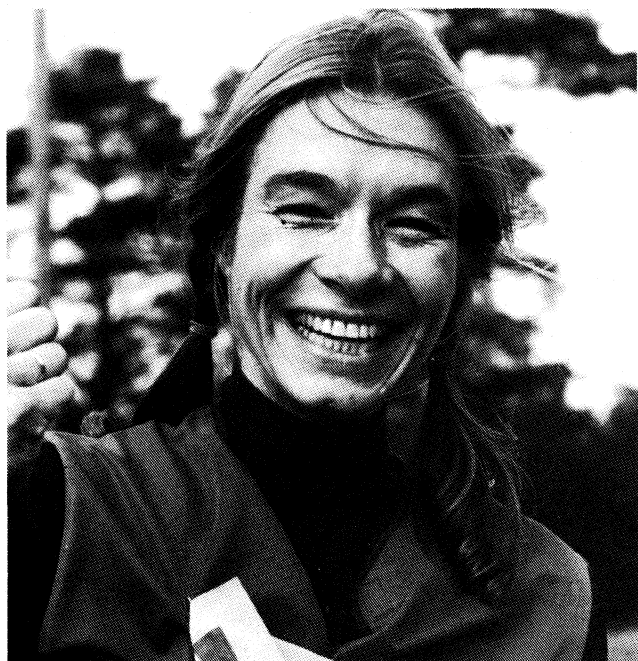
Felles for de to indikatorene, konjunkturkorrigert BNP og strukturell budsjettbalanse, er at de ideelt sett krever en spesifisering av den simultane sammenhengen mellom offentlige inntekter og utgifter, eksogene variable (konjunkturelle forhold) og endogene økonomistørrelser

¹) Artikkelen bygger på deler av prøveforelesningen over selvvalgt emne for den filosofiske lisensiatgrad ved Universitetet i Oslo, 20. desember 1983. Forarbeidene ble gjort i forbindelse med et engasjement i Finansdepartementets Økonomiavdeling 1982/83.

som produksjon, sysselsetting, inntekt osv. For praktiske formål må dette gjøres på en enkel måte. Hvor langt man kan gå i forenkling uten å gi slipp på all realisme, er en vurderingssak. Etter min mening har den «målorienterte» indikatoren, BNP, minst én fordel fremfor den strukturelle budsjettbalansen; den har et intuitivt enklere meningsinnhold.

Den målorienterte indikatoren skulle som antydnet, gå ut på å evaluere alternative utforminger av finanspolitikken – gitt den faktiske utviklingen i de ikke-kontrollerbare forholdene – målt ved endringer i BNP. Vurdert ut fra virkningene på BNP kan den faktiske politikken karakteriseres som mer eller mindre hensiktsmessig enn en alternativ politikk. (Om alternativet lar seg gjennomføre i praksis, er et interessant spørsmål, men vedrører ikke det rent metodemessige.)

Den virkemiddelorienterte indikatoren går derimot ut på å beregne budsjettvirkningene av en gitt politikk for en helt bestemt utvikling i den endogene målvariabelen (full kapasitetsutnyttelse), – framkommet ved et tenkt utviklingsforløp i de ikke-kontrollerbare forholdene. Denne indikatoren evaluerer politikken i en situasjon der den ville kunne ha vært svært lite hensiktsmessig ut fra de formål den er utformet for å tjene. Det kan være nærliggende å stille seg følgende spørsmål: Hva er det vi måler når vi finner at den politikken som ble gjennomført i et år med for eksempel 10 prosent arbeidsløshet, ville gitt større budsjettoverskudd (eller større budsjettunderskudd for den saks skyld) dersom det hadde vært full sysselsetting? Den økonomiske situasjonen er bestemmende for den politikken som føres fordi vi ønsker å oppnå noe; politikken er målrettet. Denne sammenhengen forsvinner i det konjunkturkorrigerte budsjettallet. Det er noe av hensikten med den korrigerte indikatoren, men samtidig et problem for tolkingen av meningsinnholdet.



Hege Torp er cand. oecon. fra 1978 og lic. philos. fra 1983 på et sammensatt arbeid under fellestittel «Kvinner, yrke og ekteskap». Hun har siden 1979 vært ansatt ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, fra 1984 som universitetsstipendiat.

2. OECD-beregninger

Bakgrunnen for den økende interessen for konjunkturkorrigerte budsjettindikatorer i OECD er trolig den internasjonale økonomiske krisen vi opplever nå ved inngangen til 80-årene. Arbeidsledigheten i de industrialiserte landene har nådd et nivå som er sammenliknbart med den store krisen i 1930-årene. I flere land er ledigheten høyere enn 10%, og i OECD-området er ledigheten beregnet til å komme opp i mer enn 32 millioner i 1984. Samtidig er det store og til dels økende underskudd på offentlige budsjetter i mange land.

I flere av disse landene, f.eks. i USA, har myndighetene annonsert en politikk som skulle styrke de offentlige budsjettene, likevel har regnskapet vært gjort opp med motsatt fortegn.

Resultatene av eventuelle tiltak med sikte på å styrke budsjettbalansen, vil nemlig være vanskelig å få øye på i en periode med høyt og økende ledighetsnivå. Stor arbeidsledighet vil automatisk gi større offentlige utgifter (blant annet større utgifter til arbeidsledighetstrygd) og mindre offentlige inntekter (blant annet redusert inntektsskatt) sammenliknet med en situasjon med normal eller full kapasitetsutnyttelse. Denne effekten betegnes som *innebygd stabilisering*.

I OECDs sekretariat gjennomføres løpende beregninger av medlemslandenes konjunkturkorrigerte budsjettall. Utvalgte resultater presenteres i Economic Outlook; se f.eks. Nr. 33, juli 1983 og Nr. 34, desember 1983.

I OECD-analysene er strukturell budsjettbalanse definert som den balansen som ville framkomme dersom produksjonsvolumet vokser med en rate som svarer til *vedvarende full sysselsetting*. Problemet blir dermed for det første å beregne forskjellen mellom potensiell og faktisk produksjon, «BNP-gapet», hvert enkelt år. For det andre må man kjenne sammenhengen mellom størrelsen på BNP-gapet, *hvordan dette er tenkt fylt opp* og hvilke konsekvenser dette ville få for offentlige utgifter og inntekter.

I OECD gjøres slike analyser ved hjelp av simuleringer på modellen INTERLINK ved at man antar at *lagerinvesteringene* øker tilstrekkelig til å fylle den ledige kapasiteten. (Beregningene er forholdsvis dårlig dokumentert, og det framgår ikke i hvilken grad avledete effekter av produksjonsøkninger er tatt med i beregningene.)

De publiserte tallene gjelder årlige endringer i offentlig budsjettbalanse som andel av BNP. Den faktiske endringen i budsjettbalansen dekomponeres i endringer som tilskrives henholdsvis *innebygde stabilisatorer* og *politikkbestemte* (konjunkturkorrigerte) *endringer*.

Effekten av innebygde stabilisatorer avspeiler hvor stor del av budsjettendringen som kan tilskrives forskjellen mellom veksten i potensielt BNP og faktisk BNP. De politikkbestemte endringene kan deles i to. De omfatter for det første endringer som er uavhengige av aktivitetsnivået (kortsiktige, lump-sum endringer), og for det andre endringer som ligger i selve skatte- og overføringssystemet, dvs. endringer som ville følge av at BNP vokste med sin potensielle vekstrate, såkalt «fiscal drag».

Prinsippet bak beregningene kan illustreres ved en enkel formalisering av et uttrykk for årlig endring i budsjettbalansen (ved små endringer i BNP). Alle størrelsene er i løpende priser:

BNP_t = bruttonasjonalprodukt i år $t = 1, 2, \dots, n$
 BNP_0 = bruttonasjonalprodukt i et «normalt» år (basisåret, $t=0$) med full eller høy sysselsetting.
 r_t = estimert vekstrate for verdien av potensielt BNP over analyseperiodene $t=1, 2, \dots, n$
 Produktet av volum- og prisvekstrate.
 $BNP_t^* = BNP_0 (1+r_1)(1+r_2) \dots (1+r_t)$
 = potensielt BNP år t
 $gap_t = (BNP_t^* - BNP_t)$
 = BNP-«gapet» beregnes ved forskjellen mellom potensielt og faktisk BNP
 s = marginal brutto skattesats, dvs. endring i offentlige skatteinntekter som følge av en liten økning i BNP, s er positiv.
 g = marginal stønadssats, dvs. endring i offentlige stønadsutgifter ved en liten økning BNP, g er negativ.
 $s-g$ = marginal skatt- og stønadssats, dvs. endring i offentlig budsjettoverskudd ved en liten økning i BNP. (I praksis vil s og g være vektorer av parametre.)

Den faktiske budsjettbalansen år t er definert som forskjellen mellom totale inntekter T_t og totale utgifter G_t :

$$B_t = T_t - G_t$$

Den strukturelle balansen er hva vi ville ha fått om vi i tillegg tar hensyn til utgifter og inntekter som ville følge av at BNP-gapet ble fylt opp:

$$\begin{aligned}
 B_t^* &= (T_t + s \cdot gap_t) - (G_t + g \cdot gap_t) \\
 &= B_t + (s-g) gap_t
 \end{aligned}$$

De konjunkturelle komponentene i budsjettbalansen er gitt ved forskjellen mellom faktisk og strukturell balanse:

$$B_t - B_t^* = -(s-g) gap_t$$

Endringen i offentlig budsjettbalanse fra år 0 til år 1 kan dekomponeres på følgende måte:

dB = faktisk balanseendring

$$= B_1 - B_0$$

$$= (T_1 - T_0) - (G_1 - G_0)$$

$$= d(TG) + (s-g) (BNP_1 - BNP_0)$$

$d(TG)$ = endring i budsjettbalansen som er uavhengig av BNP (lump-sum endringer)

dB^* = politikkbestemt balanseendring

$$= d(TG) + (s-g) (BNP_1^* - BNP_0^*)$$

$$= d(TG) + (s-g) r_1 BNP_0^*$$

$(s-g) r_1 BNP_0^*$ = «fiscal drag»

$dB - dB^*$ = balanseendring som kan tilskrives innebygde stabilisatorer

$$\begin{aligned}
 &= (s-g) ((BNP_1 - BNP_0) - (BNP_1^* - BNP_0^*)) \\
 &= - (s-g) ((BNP_1^* - BNP_1) - (BNP_0^* - BNP_0)) \\
 &= - (s-g) (gap_1 - gap_0)
 \end{aligned}$$

Faktisk balanseendring oppgis vanligvis som andel av faktisk BNP, mens strukturell eller politikkbestemt endring oppgis som andel av potensielt BNP.

I tabell 1 presenteres OECD-beregninger av dekomponerte budsjettbalanseendringer (delvis prognoser) for fire store og tre små medlemsland. Tall for små medlemsland ble publisert for første gang i Economic Outlook Nr. 34, desember 1983.

I USA ble offentlig budsjettoverskudd som andel av bruttonasjonalprodukt bedret med 0,3%-poeng fra 1980 til 1981. Samtidig gikk kapasitetsutnyttelsen tilbake, noe som i seg selv er beregnet til å ha svekket budsjettoverskuddet med 0,6%-poeng av BNP. Den konjunkturkorrigerte balanseendringen viser en økning på 0,9% av BNP. Året etter, fra 1981 til 1982 ble budsjettet svekket med 2,9%-poeng. Bidraget fra de innebygde stabilisatorene er beregnet til å ha gitt en svekkelse på 1,6%-poeng, slik at den konjunkturkorrigerte budsjettbalansen ble redusert med 1,3% av BNP. Fra 1982 til 1983 og fra 1983 til 1984 er det forventet at kapasitetsutnyttelsen øker og dermed gir et kontraktivt bidrag til «den observerbare finanspoli-

Tabell 1. Endring i offentlig budsjettbalanse i prosent av BNP. Endring i prosentpoeng fra forrige år.

		Observert balanse- endring	Bidrag fra innebygde stabilisatorer	Strukturell (politikk- bestemt) budsjett- endring
USA	1981	0,3	-0,6	0,9
	1982	-2,9	-1,6	-1,3
	1983	0,0	0,5	-0,5
	1984	0,1	0,8	-0,7
Japan	1981	0,5	-0,1	0,6
	1982	-0,1	-0,2	0,1
	1983	0,7	-0,4	1,1
	1984	0,9	-0,2	1,1
Vest-Tyskland	1981	-0,8	-1,1	0,3
	1982	0,4	-1,4	1,8
	1983	0,4	-1,0	1,4
	1984	1,0	-0,2	1,2
Storbritannia	1981	0,7	-2,4	3,1
	1982	0,8	-1,0	1,8
	1983	-0,7	-0,2	-0,5
	1984	0,4	0,2	0,2
Danmark	1981	-3,3	-2,2	-1,1
	1982	-1,9	1,2	-3,1
	1983	0,4	-0,5	0,9
Sverige	1981	-1,5	-1,1	-0,4
	1982	-1,4	-0,6	-0,8
	1983	-0,1	0,0	-0,1
Norge	1981	-0,6	-0,3	-0,3
	1982	-0,4	-0,7	0,3
	1983	-0,6	-0,2	-0,4

Kilde: "Economic Outlook" 34, desember 1983, side 34, OECD.

Et negativt tall innebærer svekket budsjettbalanse, (større underskudd eller mindre overskudd). Et negativt tall i siste kolonne indikerer dermed endring av budsjettpolitikken i mer ekspansiv retning, og motsatt for positive tall.

tikken». De annonserte tilbudssidestimulerende tiltak i form av skattelette vil gi en ekspansiv effekt slik at det politikkbestemte underskuddet øker.

Beregningene for Vest-Tyskland og Storbritannia i den samme perioden viser at når de observerte balanseendringene korrigeres for den svake konjunkturutviklingen fra 1980 til 1982, får vi budsjettindikatorer som viser en dreining av finanspolitikken i en klart kontraktiv retning. Dette har også vært erklært politikk fra myndighetene i disse landene, uten at det har slått ut i regnskapstallene.

Tallene for Sverige og Danmark viser at det i disse landene ble ført en finanspolitikk med ekspansiv dreining både i 1981 og 1982. For Danmarks vedkommende økte kapasitetsutnyttelsen relativt mye i 1982, likevel ble den observerbare budsjettbalansen svekket. Året etter ble politikken mer kontraktiv og budsjettbalansen bedret seg.

Tallene for Norge er basert på OECD's definisjoner av offentlig sektor og offentlige utgifter, som avviker noe fra de definisjonene som brukes i publikasjoner fra Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå. De viktigste forskjellene er at investeringer i statens forretningsdrift og statlige foretak føres som utgifter i de norske tallene, men ikke i OECD-tallene; og at kommunale foretak er inkludert i OECD's definisjon av offentlig sektor. OECD-tallene for BNP omfatter også sektor for olje og sjøfart, og budsjettoverskuddet er inklusive oljeskatter. Avvik i definisjoner vil også kunne gi ulike tall for *endringer* i budsjettbalansen fra år til år.

OECD's beregninger for Norge viser at budsjettsveksten 1981–1983 delvis skyldes innebygde stabilisatorer, men at den politikkbestemte indikatoren antyder en dreining av politikken i kontraktiv retning fra 1981 til 1982. Hvilke forutsetninger disse beregningene bygger på, kommer ikke fram i omtalen av tallene.

La oss se på spørsmålet som ble stilt innledningsvis – om hva slike strukturelle balansetall *egentlig* måler i tilknytning til det formaliserte uttrykket dB^* . I følge denne indikatoren vil kapasitetsvekst, r_1 , gi et kontraktivt bidrag til finanspolitikken («fiscal drag»). En mulig begrunnelse for å ta dette med i indikatoren er at myndighetene forutsetter en viss vekst i økonomien ved utformingen av finanspolitikken. Men det er ikke opplagt at dette er en vekstrate som svarer til kapasitetsveksten. For det andre er den marginale skatte-stønadsatsen, s , g, beregnet for et aktivitetsnivå som er *lavere enn kapasitetsgrensen*. Ved større endringer i aktivitetsnivået, som det her er snakk om (10% registrert ledighet + eventuell skjult ledighet og bedriftsintern ledighet), vil ofte selve skatte- og stønadssystemet endres, og dermed også s -g.

En annen svakhet ved den konjunkturkorrigerte indikatoren dB^* er at en *balansert* endring i finanspolitiske virkemidler som i modellsammenheng er behandlet som «lump-sum-komponenter», $d(TG)=0$, ikke påvirker indikatorverdien. Dersom inntektsmultiplikatoren er positiv, vil en balansert økning i slike størrelser gi en ekspansiv effekt i en situasjon med ledig kapasitet. En ubalansert endring i «lump-sum-komponentene» vil slå ut på indikatoren for politikkbestemt budsjettendring. For en gitt slik endring, $d(TG) \neq 0$, vil imidlertid endringen i B^* kunne gi et misvisende bilde av hva som faktisk ville skje om den samme politikken var blitt gjennomført ved full kapasitetsutnyttelse. Politikkindikatoren gir et mål på endringen i et *verditall*, som delvis skyldes endringer i priser

og delvis endringer i volumstørrelser. Pris- og volumendringene – og dermed også endringen i verditallet – som følge av politikkendringene, avhenger av kapasitetsutnyttelsen i utgangspunktet. «Crowding-out»-effekten (som også avhenger av måten en eventuell underskuddsøkning finansieres på) vil for eksempel være sterkere dess større kapasitetsutnyttelsen er i utgangspunktet. Dermed vil en gitt politikkendring kunne ha andre pro-veny- og aktivitetsnivåeffekter.

Når det kommer til en praktisk gjennomføring av like beregninger vil det største problemet trolig være å bestemme *hvor stor del* av offentlige inntekter og utgifter som skal spesifiseres som «automatiske», – og hvor *disagregert* de skal spesifiseres.

3. Konjunkturkorrigerte budsjettall for Norge

Inntil nylig synes det å ha vært relativt liten interesse for denne typen konjunkturkorrigerte budsjettindikatorer i Norge. Nå når OECD har begynt å publisere slike tall – også for Norge –, kan det imidlertid tenkes at liknende beregninger vil bli gjort for eksempel i Finansdepartementet. Strukturelle budsjettbalansetall har vært brukt i en opplagt politisk sammenheng, f.eks. i USA, og på bakgrunn av metodemessige problemer av den typen som ble antydnet ovenfor, er det forståelig om man viser en viss forsiktighet ved offentliggjøring av eventuelle beregninger.

Med en viss skepsis til selve metoden har jeg etter mønster av OECD-indikatoren forsøkt å beregne konjunkturkorrigert budsjettbalansetall²⁾ for Norge i perioden 1979–84 ved å la bruttoinvesteringene³⁾ øke tilstrekkelig til å fylle økningen i BNP-gapet etter 1978. Datamaterialet er hentet fra diverse Nasjonalbudsjettpublikasjoner, Arbeidsmarkedsstatistikken og virkningstabellene for MODIS IV, se Ivås og Roland (1982). Alle tall gjelder ekskl. sektor for olje og sjøfart og statlige skatteinntekter og budsjettbalanser er korrigert for oljeskatter.

Beregningene er basert på at det meste av økningen i den registrerte arbeidsløsheten siden 1978 skyldes sviktende konjunkturer; – altså såkalt «keynesiansk ledighet» som kunne vært eliminert ved økning i utvalgte etter-spørselskomponenter.

Den registrerte ledigheten i 1978 var gjennomsnittlig 20 000 personer. I 1981 var den økt til 41 000 personer. Ifølge «Økonomisk utsyn over 1983» var det 63 500 arbeidsløse i gjennomsnitt for året 1983. Ifølge Nasjonalbudsjettet for 1984 forventet myndighetene en ledighet på 65 000 personer i gjennomsnitt både for 1983 og 1984. Beregningene for 1983 og 1984 av ledig kapasitet er basert på arbeidsløshetsanslagene i Nasjonalbudsjettet for 1984. I årene 1978–81 hadde LPE, lønnskostnader pr. produsert enhet, for Norge en relativt gunstig utvikling. Ledighetsøkningen etter 1978 er derfor antatt stort sett å være konjunkturtelt bestemt (keynesiansk ledighet). Økt meldetilbøyelighet antas å ha gitt en økning i ledigheten ved «full» sysselsetting på omlag 3 000 personer fra 1978

²⁾ Etter at jeg hadde tatt fatt på dette beregningsarbeidet, ble jeg oppmerksom på at Harald Bøhn i Norges Bank hadde gjort liknende beregninger for 1983 og 1984 som ble brukt som grunnlag for Norges Banks kommentarer til Nasjonalbudsjettet for 1984.

³⁾ Tilsvarende beregninger for økt eksportvareetterspørsel gir nesten samme resultat. Eksportvareproduksjon er mer importkrevende og mindre arbeidskrevende. Økningen i BNP og statlige skatteinntekter blir derfor mindre enn ved økt investeringsetterspørsel.

Tabell 2. *Utgifter til dagpenger under arbeidsløshet, registrert arbeidsløshet og beregnet ledig kapasitet.*

År	Utgifter til dagpenger Mill. kr.	Registrert ledighet. Årsgjennomsnitt 1 000 personer	«Naturlig» ledighet, 1 000 personer	Beregnet ledig kapasitet		Andel av registrert ledighet som er konjunkturbestemt
				1 000 personer	1 000*** årsverk	
1978	378	20	20	—	—	—
1979	528	24	21	3	2	13%
1980	601	22	22	0	0	0%
1981	903	28	22	6	4	21%
1982*	1 436	41	22	18	12	44%
1983*	2 826	65	23	42	28	65%
1984**	3 000**	65	23	42	28	65%

*) Tall for 1982 og 1983 er basert på forventet utvikling, Nasjonalbudsjettet for 1984.

**) Anslag basert på opplysninger i Nasjonalbudsjettet for 1984.

***) Ved omregning fra personer til årsverk er det brukt forholdstallet 3/2. Dette forholdstallet brukes ofte ved beregning av endringer i arbeidsstyrken. Dersom ledigheten (og ledighetsøkningen) er relativt mindre for deltidsansatte, vil ledig kapasitet målt i årsverk være undervurdert.

til 1984. Ved hjelp av virkningstall for MODIS IV har jeg funnet endringene i bruttonasjonalprodukt og statlige skatteinntekter som følge av økt etterspørsel etter investeringsvarer som er akkurat stor nok til å absorbere den beregnede «keynesianske» ledigheten. (Ved å bruke virkningstall for MODIS IV får vi tatt hensyn til multiplikatoreffekten av inntektsøkningen slik at det ikke bare er økt produksjon av investeringsvarer som fyller opp BNP-gapet.)

De viktigste virkningene på statsbudsjettets utgiftsside av økt sysselsetting vil være reduserte utgifter til dagpenger under arbeidsløshet og utgifter til arbeidsmarkedstiltak. Arbeidstakere som er berørt av sysselsettingstiltak regnes imidlertid ikke som arbeidsløse. En aktivitetsøkning vil altså ikke automatisk gjøre arbeidsmarkedstiltakene overflødige. I vårt regneeksempel vil derfor mulige utgiftsinnsparinger *bare* omfatte dagpenger under arbeidsløshet. Utgiftsinnsparingen er antatt å utgjøre *samme andel* av samlede utgifter til dagpenger som andelen «keynesiansk ledighet» utgjør av samlet ledighet. Dette vil undervurdere utgiftsinnsparingen dersom andelen av de «keynesianske» ledige som mottar dagpenger er større enn den gjennomsnittlige andelen. Tabell 2 gir en oversikt over data og grunnlagsberegningene.

På alle ledd i beregningene må det altså gjøres skjønnsmessige vurderinger og valg som er av betydning for det endelige resultatet. Forbehold og kommentarer kommer jeg tilbake til senere. La oss nå se på resultatene som er presentert i tabell 3 og antyde mulige tolkninger av tallene.

Endringene i faktiske budsjettbalansetall kan gi inntrykk av at regjeringen har lagt om finanspolitikken i en klart *ekspansiv retning* siden 1981 – og planlegger å fortsette i 1984. Underskuddet som andel av BNP ekskl. olje og sjøfart var 6,4 prosent i 1981 og er ventet å øke til 7,3 prosent i 1984.

Bak tallene som viser et stadig økende underskudd på offentlig sektors budsjett for perioden 1981–1984, finner vi blant annet en meget svak utvikling i statens inntekter fra ordinær inntekts- og formueskatt. Arbeidsgiveravgiftens andel av folketrygden utvikler seg også relativt svak. På utgiftssiden er det *overføringene* som vokser raskest og som bidrar til å svekke budsjettbalansen. Det gjelder både statlige overføringer via kommuneforvaltningen (til

for eksempel helsesektoren), overføringer til næringsformål og pensjons- og trygdeytelser. Dersom det er slik at kapasitetsutnyttelsen har gått tilbake i den samme perioden (for eksempel uttrykt ved at andelen «keynesiansk» ledige arbeidstakere har økt), vil imidlertid budsjett-svekkelsen bare delvis være politikkbestemt; resten vil være et bidrag fra innebygde stabilisatorer. Beregningsresultatene som er presentert i tabell 3, viser at den konjunkturkorrigerte budsjettbalansen antyder en dreining av finanspolitikken i *motsatt retning*. Fra 1980 til 1981 og fra 1982 til 1983 viser denne indikatoren en endring av politikken i kontraktiv retning. Dette kan spissformuleres på to måter: «Myndighetene har lykket i sine bestrebelser på å redusere underskuddet på offentlige budsjetter». Eller: «Myndighetene har ikke i tilstrekkelig grad gjennomført spesielle tiltak med sikte på å redusere ledighetsøkningen som følge av den svake konjunkturutviklingen». De foreløpige budsjettallene for 1984 viser en dreining av politikken i ekspansiv retning igjen.

4. Avslutning

Beregningsresultatene som er presentert her må betraktes som «et første forsøk», en illustrasjon på hvordan konjunkturkorrigerte budsjett-tall kan beregnes innenfor MODIS IV. Det er gjort en rekke forenklete forutsetninger som har betydning for de endelige resultatene. Her skal bare nevnes noen av dem.

- Ved bruk av lange tidsserier som her (6 år), kan det ligge betydelige feilkilder i å bruke virkningstabeller basert på MODIS IV for ett enkelt år (her 1981).
- Fra 1978 til 1984 kan det tenkes at den «naturlige» ledigheten har økt mer enn fra 20 000 til 23 000, se tabell 2. I så fall er den ledige kapasiteten overvurdert og forskjellen mellom faktisk og konjunkturkorrigert budsjettbalanse blir mindre enn antydnet i tabell 3.
- Produktiviteten er antatt å være uendret. Ved økt kapasitetsutnyttelse kan det tenkes at produktiviteten øker ved at også bedriftsintern og skjult ledighet reduseres. I så fall blir produksjons- og inntektsøkningen større enn beregnet.
- Økt sysselsetting vil skape press på priser og lønninger. Dette vil trolig øke importandelene og dermed endre næringsstrukturen.

Tabell 3. – Konjunkturkorrigert offentlig budsjettbalanse (eksl. olje og sjøfart), andel av BNP. Virkninger av økt bruttoinvestering som gir full utnytting av arbeidskraften, mill. løpende kroner.

År	Beregnet økning i skatteinntekter	Beregnet økning i utgifter til dagpenger	Beregnet økning i BNP	Overskudd før lånetransaksjoner som andel av BNP. Prosent		Endring i budsjettbalansen fra foregående år.*	
				Faktisk**	Konjunktur-korrigert***	Faktisk**	Konjunktur-korrigert***
1978	–	–	–	–6,1	–6,1	–	–
1979	137	69	309	–6,6	–6,5	–0,5	–0,4
1980	0	0	0	–6,7	–6,7	–0,1	–0,2
1981	309	190	754	–6,4	–6,2	0,3	0,5
1982	1 024	644	2 498	–6,9	–6,2	–0,5	0,0
1983	2 587	1 837	5 906	–7,1	–5,6	–0,2	0,6
1984	2 760	1 950	6 731	–7,3	–5,9	–0,2	–0,3

*) Et negativt tall innebærer svekket budsjettbalanse, (større underskudd eller mindre overskudd). Et negativt tall i siste kolonne indikerer dermed endring av budsjettpolitikken i mer ekspansiv retning, og motsatt for positive tall.

**) Andel av faktisk BNP.

***) Andel av konjunkturkorrigert BNP.

Endringer f.eks. i forholdet mellom skjermete og konkurranseutsatte sektorer vil kunne være av stor betydning for denne typen beregninger.

- Økt sysselsetting vil også øke de kommunale skatteinntektene og trolig også kommunalt kjøp av varer og tjenester. Dette er relativt arbeidskraftintensiv produksjon, og hvert årsverk vil kaste mindre av seg i form av økning i BNP og statlige skatteinntekter enn økt produksjon av investeringsvarer.
- Beregningene er basert på en ensidig økning i produksjon av investeringsvarer. Ved hjelp av virkningstabellene for MODIS IV kan man også beregne virkningene av kombinasjoner av endringer i de modellekso-gene variable; eksogene priser, importandeler, andre etterspørselskomponenter osv. For en tenkt utvikling som ville gi full kapasitetsutnyttelse, kan mange ulike

kombinasjoner være realistiske og interessante, men alle måtte ha *den samme totale effekten på kapasitets-målet*, det vil si antall årsverk.

Ved å «komponere» et mer sammensatt utviklingsfor-løp, vinner man noe i realisme men taper kanskje noe i oversiktighet.

REFERANSER:

- «Economic Outlook» (1983) Nr. 33 og Nr. 34, OECD.
 Eriksen, T., J. F. Qvigstad og A. Rødseth, (1981), «Finanspolitiske indikatorer og en finanspolitisk modell». Arbeidsnotater Nr. 2, Fi-nansdepartementet, Økonomiavdelingen.
 Ivås, E. og K. Roland (1982), «MODIS IV. Detaljerte virkningstabeller for 1981», Rapporter 82/31, Statistisk Sentralbyrå.

Justisdepartementet søker

2 SAKSBEHANDLERE

til Budsjettkontoret, Plan- og administrasjonsavdelingen.

Budsjettkontoret har ansvaret for koordinering, utvikling og tilretteleggelse av bud-sjettet for departementet og dets ytre etater (domstoler, fengselsvesen, politi m.v.).

Aktuelle arbeidsoppgaver er løpende budsjettarbeid, langtidsplanlegging, stati-stikk, konsekvensanalyser og økonomistyring.

Søkerne bør ha høyere utdanning, men også personer med relevant erfaring vil kunne komme i betraktning.

Lønnstrinn 15–21/19–22.

Nærmere opplysninger om stillingen, fås ved henvendelse til udir. Øystein Blymke, telefon (02) 11 88 40.

Søknader sendes

**PLAN- OG ADMINISTRASJONS-AVDELINGEN,
 JUSTISDEPARTEMENTET,
 POSTBOKS 8005 DEP., 0030 OSLO 1.**

Søknadsfrist 27. september 1984.

Vitenskap og politikk

Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år



**TROND BERGH OG
TORE J. HANISCH:**
Vitenskap og politikk.
Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år.
Aschehoug, Oslo 1984
270 s. Kr. 110,-.

Da 100-årsdagen for stiftelsen av Statsøkonomisk Forening begynte å nærme seg, tenkte ledelsen på en jubileumsbok, men ble litt engstelig for hva det kunne bli av en presentasjon av styrer og formenn, om enn aldri så gode. Valgt ble historien om økonomisk vitenskap og politikk, med foreningens rolle noe i bakgrunnen, og således et vanskelig prosjekt, og stort.

Det er faktisk blitt beretningen om norsk sosialøkonomi fra tidlig på 1800-tallet, eller i 150 år.

Bidrag fra Wilhelm Keilhaus Minnefond, Bergen Bank, Christiania Bank og Kreditkasse, Den norske Creditbank, Sparebanken Oslo-Akershus og Norges Banks Fond til Økonomisk Forskning har gjort arbeidet mulig. Det har vært gjennomført med bistand av flere og med bakgrunn i fagmiljøet i økonomisk historie ved Universitetet i Oslo.

Hvis det viktigste i utviklingen av sosialøkonomien fra utopi til vitenskap er innføringen av en stringent definisjon av forutsetninger, har forfatterne med klokskap benyttet seg av denne lærdom i sitt arbeidsopplegg. De har valgt å avgrense framstillingen av fagets historie til et studium av «sammenhengen mellom den indre faglige utvikling og den økonomiske politikk». Med er da impulser til norsk sosialøkonomi fra andre land og beskrivelse av den økonomiske, sosiale og politiske utvikling. Det er lagt stor vekt på å få fram at de norske økonomer har vært opptatt av å være til nytte. Forfatterne har tolket Frisch slik på dette punkt: «Den økonomiske viten-

skaps oppgave bestod i å bygge logisk konsistente modeller som var til nytte for samfunnet.» En ytterligere avgrensning er konsentrasjonen om de tre professorer Frisch, Haavelmo og Johansen i behandlingen av de siste 10-år, dog med supplerende tilfang fra noen av de mange økonomer som har gjort seg gjeldende i den rike utvikling etter den andre verdenskrigen.

Avgrensingen av tema har vært nødvendig. Den er konsekvent og dyktig gjennomført, og har da gitt som resultat en bok på 240 sider pluss noter. Beskrivelsen av utviklingen er meget god og behandlingen av filosofiske problemer og økonomisk teori viser god innsikt. Forfatterne har også sine egne tolkninger og synspunkter når det gjelder økonomiske forhold og personer. Dette gjør framstillingen levende, men det kan vel diskuteres om alt faller like heldig ut. En anmelder bør vel holde seg innenfor den ramme som er lagt og ikke spørre etter stoff som kunne vært med i en framstilling av norsk sosialøkonomi «i sin fulle bredde». Det er vanskelig å skrive kort om mye. I boka er det gjort, og gjort godt.

I dag da aktørene i pen-

ge- og kredittverdenen utfolder seg påny og lanserer diffuse tolkninger av sine transaksjoner, vendes blikket tilbake til tidligere perioder; i Norge til 1920-årenes paripolitikk. Denne er viet stor oppmerksomhet i boka. Som i den økonomiske litteratur for øvrig, får man også denne gang presentert paripolitikken som en feiltagelse, idet de som gjennomførte den trodde den var til landets beste. Umiddelbart etter 1920 var nok uklarheten stor, men etterhvert som virkningene meldte seg vendte økonomene seg mot en fortsettelse i samme gate. Frisch kom senere til å betegne den sort politikk som «det uopplyste pengevelde» i sin grundige opprydding i begrepene. Det spørsmål som er interessant å stille er i hvilken grad politikken dengang ble gjennomført slik fordi man ikke visste bedre, eller om det lå harde realøkonomiske interesser til grunn. En gjennomlesning av Norges Banks historie o.a. kilder gir et sterkt inntrykk av at de juridiske og moralske argumenter for beskyttelse av kreditorenes krav om å få «sine» penger tilbake til «full verdi» av hensyn til landets tarv, ikke sto sterkt. Men makten til å effektivere

det var til stede. Det har vært hevdet at regjering og Storting ikke kom seg til å ta standpunkt til spørsmålet om bl.a. kroneverdien. Det kan iallefall ikke ha vært fordi man var «uopplyst». Som foran nevnt hevdet flere økonomer et klart standpunkt, og Hornsrud, som arbeidergruppens fremste talsmann, foreslo kronekursens stabilisering til den aktuelle verdi og la fram en plan for gjenreiseing av økonomien.

Deflasjonspolitikken fortsatte langt inn i 1930-årene med massiv arbeidsledighet og prisfall på jordbruksvarer i tillegg til gjeldsbyrde. I boka er gitt en ganske inngående framstilling av Frisch's aktivitet i denne tid og hans påpeking av at årsaken til nedgangen lå i pengesystemet. Den oppsummerte erkjennelse av krisens årsaker og utslag i befolkningen kom samtidig til uttrykk i Arbeiderpartiets kriseprogram. «En norsk 3-årsplan» i 1933 av Colbjørnsen og Sømme var oppslaget. Den nyttige lærdom for ettertiden består vel i kombinasjonen av et press nedenfra uttrykt gjennom Colbjørnsens innsikt i planøkonomi og styrket av Frisch's klargjøring av relasjonen realøkonomi/finansøkonomi.

Til tross for at dette teoriområde skulle være klarlagt, synes det enda å være lett å ta feil når mammon iklær seg sin forførende drakt. Fremdeles er penge- og kredittsektorene ikke fullt opptatt i de operative økonomiske modeller. Når det skjer kan virkningene av endringer i disse sektorer spores bedre i realøkonomien.

I boka er det gitt en ganske inngående beskrivelse av arbeidet med nasjonalbudsjett, nasjonalregnskap og bruk av økonomiske modeller. Gjennom vanskelige teoridefinisjoner og slitsom datainnsamling kom man etter mange år fram til

overprøving av modellenes relasjoner mot de viktigste foreteelser i økonomien. Arbeidet står som et eksempel på hva grundighet og tålmod har å si i vitenskapelig arbeid. Intet var gratis. Bjerve og Aukrust er ytet fortjent kreditt. De begynte under krigen og bidrar fortsatt med sin store erfaring og teoretiske innsikt.

Samtidig har et stort antall yngre økonomer senere deltatt i den fortsatte utbygging av økonomiske modeller basert på Modis-serien og MSG, PRIM og nye spesialversjoner med bidrag til teori og teknikk. Det kan synes som om studier som ikke har stått sentralt i modellsammenheng er noe stemoderlig behandlet i boka.

Forfatterne er svært opptatt av forbindelsen mellom økonomene og politikkerne. Temaet er belyst fra begge sider og resultatet er at partene synes å forstå hverandre bedre i dag enn tidligere. At dette mye skyldes økonomenes større faglige bredde og politikernes tilgang til statistikk og andre opplysninger om økonomiske og sosiale forhold er vel rimelig å anta. Etter hvert som modellene er blitt bedre og i ulike versjoner gir alternative svar på endringer i politiske beslutninger, kan kontakten økonom-politiker bli mer intim. Men dette blir på toppnivå i ganske eksklusiv forståelse av hva modellene innebærer, og vil være utilfredsstillende for de mange andre som også deltar aktivt i samfunnslivet, for ikke å tale om resten, som også gjerne vil vite litt om det som foregår. Det er litt skuffende at forfatterne ikke i sin omfattende omtale av økonomiske modeller, har funnet større plass til å behandle kryssløpet, eller kryssløpstabellen, som det suverene forklaringsmiddel dette er, sett i sammenheng

med nasjonalregnskapet i en enkel utforming.

Forfatterne har vært påpasselige med å peke på den begrensning økonomiske modeller forklaringskraft har og gir helt riktig uttrykk for at det er en lang vei å gå, både når det gjelder selve teknikken, observasjonene og frem for alt vanskelighetene ved å absorbere og tallfeste endringene i den økonomiske struktur, for ikke å tale om folks atferd, samt politikens uransakelige veier. Her er omtalt Leif Johanssens analyse av «forhandlingsøkonomien» og de sosiale gruppers innflytelse og aktivitet. Men det er viet liten plass til temaet monopolisme, eller polypol i relasjon til teoriens og modellenes forutsetningsbundet til frikonkurranse rent generelt.

Utviklingen av og innholdet i det sosialøkonomiske studium har fått en ganske fyldig behandling. Forfatterne reflekterer pågangen «utenfra» for å gjøre studiet mindre matematikkbetonet, og dermed som noen måtte tro: «lettere». Som kjent har disse framstøt hver gang etter nærmere ettertanke ført til en fortsatt utvikling av matematikk og teoretisk statistikk som nødvendig basis for studentenes inngang til sosialøkonomien. En annen sak som også behandles, er spesialiseringen av studiet. Gjennom lang tid har det kommet ønsker fra ulike deler av næringslivet for opptak av spesialfag, ofte med tilbud om bidrag til lønn for egne professorater. Dette har vært avvist, idet man ikke ville gå vekk fra å legge hovedvekten på teoristudiet, med de utvalgte disipliner i «anvendt økonomi» som direkte støttefag for dette, slik at all undervisning konvergerer mot sosialøkonomi som ett fagkompleks med teorien som fundament. Utbyggingen med de nåværende valgfrie fag

har understøttet dette. Et aktuelt utslag av «spesialisering» er ønsket om et utvidet bedriftsøkonomistudium. Dette skal angivelig gjøre økonomene mer skikket til tjeneste i næringslivet. Det omvendte er antagelig tilfelle. De store bedrifter, som har bruk for akademisk ekspertise, har større nytte av økonomene som de er. Det er vanskelig nok å bli en god økonom uten avstikkere fra det sentrale i studiet. Det er ganske viktig både for utenforstående og for studentene og lærerne at dette tema er gjort så godt rede for i boka.

Det viktigste i bokas siste halvdel er behandlingen av Haavelmos og Leif Johanssens arbeider. Man får en konsis og forståelig innføring i meget vanskelige tema: økonometri og økonomisk teori med filosofisk underbygging. Det kan bare anbefales til lesning.

Bokas første 2 kapitler dreier seg om Schweigaard, Hertzberg, Aschehoug, Kiær, Aarum, Einarssen, Jæger m.fl. Tidligere forstudier av Hanisch er her komprimert i et førsterangs historisk arbeide i en beskrivelse av den økonomiske utvikling, økonomisk teori, filosofi og personene.

I løpet av de siste 10-år er det levert betydelige bidrag innenfor både mikro- og makroøkonomisk teori ved Sosialøkonomisk Institutt og andre læresteder av mange økonomer, som også har vært delvis engasjert med rådgiving i politikken. Disse har ikke fått plass i framstillingen, og det får vel da skrives på åpningskontoen: stram ramme som sagt i forordet. Er det en tanke å samle de mest interessante arbeider i en «Summary»-publikasjon?

Hans Heli*

* Hans Heli er dosent ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

Norsk institutt for by- og regionforskning

Nycoveien 1, Oslo 4 – tlf. 15 53 10

Detaljhandel

Av Vidar Vanberg. Oslo 1984.

Formålet med arbeidet har vært å utvikle en analyse- og arbeidsmetode for detaljhandelen i oversiktsplanlegging. Det er særlig det regionale planleggingsnivå vi sikter mot, men også i kommunal planlegging bør en kunne ha nytte av den forholdsvis enkle metoden til å følge detaljhandels- og senterutviklingen.

Metoden baseres på tre hovedelementer som grunnlag for å trekke konklusjoner (tilleggsinformasjon av betydning for detaljhandelsutviklingen) og lokalkunnskap.

I grovanalysen beregnes kjøpekraft og dekningsgrad ved hjelp av offentlig statistikk. Det gir et grovt bilde av omsetningsfordelingen mellom ulike kommuner og handelsdistrikter. Mange forhold, og svært vanskelig målbare forhold medvirker til tallet som gir uttrykk for dekningsgraden. Tallet gir derfor bare et grovt bilde av detaljhandelssituasjonen. For å kunne trekke sikrere konklusjoner om dekningsgrad, bør vi ha endel tilleggsopplysninger om detaljhandel, inntekt og sysselsetting – dvs. opplysninger som kan gi bedre grunnlag for konklusjoner. En rekke tabeller som vi har kalt indikatorstabeller gir denne tilleggsinformasjonen. Beregningen av dekningsgrad, indikatorstabeller og lokale synspunkter fra næringslag og handelsstandsforeninger bør tilsammen kunne gi et bra grunnlag for å trekke konklusjoner om den enkelte kommune, og om kommunens situasjon er i forhold til andre kommuner i handelsområdet. Metoden gir muligheter for ajourføring av analysedata fra år til år uten særlig stor ressursinnsats.

23 sider + vedlegg. Kr. 55,-. NIBR-rapport 1984:5.

SINTEF, Avdeling for økonomi

7034 Trondheim – NTH, tlf. (07) 59 36 00

Modeller for beslutningsstøtte under anbudskonkurranse.

Av Einar Matson.

Denne rapporten behandler anbudskonkurranse som generelt markedsfenomen og henvender seg til så vel fagfeller på det økonomiske området som til folk som i praksis er engasjert i anbudskonkurranse.

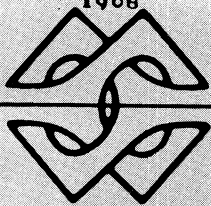
Rapporten omfatter tre hovedelementer:

- (1) Prinsipiell behandling av anbud som konkurranseform.
- (2) Undersøkelse omkring anbudsbeslutninger i 6 entreprenørbedrifter.
- (3) Presentasjon av prinsippmodeller for beslutningsstøtte.

212 sider. Kr. 85,-.

NSF

1908



Redaksjon:

Tore Jørgen Hanisch
Eilev S. Jansen
Ivar Korsbakken
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

KOSTNADSOPTIMALISERING AV LANGSIKTIG AREALBRUK

– En kommunaløkonomisk modell for utbyggingsplanlegging.
Av Rune Rønvik

Rapporten beskriver en modell for valg av utbyggingsområder på generalplan-nivå hvor også investerings- og driftskonsekvenser ved utbygging av boliger, teknisk infrastruktur og skoler beregnes. Modellen tar hensyn til variasjoner i belastning fra befolkningen på allerede anlagte kommunale anlegg, og søker å tilpasse videre utbygging slik at denne kapasiteten blir utnyttet. Problemet er formulert som et lineær programmeringsproblem med blandet heltallighet.

Rapporten illustrerer bruk av modellen gjennom ulike beregninger for Trondheim kommune.

83 sider. Kr. 50,-.

BOLIGBYGGING OG SKATTEINNTEKTER

– En analyse av sammenhengen mellom eneboligbygging, utflytting og skatteinntekter for storbykommuner.
Av Rune Rønvik og Hans Elsås.

Økende utflytting fra storbyer til omegnskommuner oppfattes som et problem av bykommunene. Konsekvensene er tapte skatteinntekter. Ett virkemiddel for å motvirke en slik tendens er økt satsing på eneboligbygging. Rapporten omhandler problemet generelt, og belyser dette med en empirisk analyse fra Trondheim. Analysen er utført via en befolkningsprognosemodell og en modell for beregning av optimal utbygging. Sammenhengen mellom boligbygging og utflytting i Trondheimsregionen er undersøkt. Resultatene tyder på at økt eneboligbygging utover dagens nivå gir negativ kommunaløkonomisk lønnsomhet for Trondheim.

74 sider. Kr. 50,-.

Senter for anvendt forskning – NHH

Helleveien 30, 5035 Bergen – Sandviken – tlf. (05) 25 65 00

HANDEL I TJENESTER

«En oversikt over noen teoretiske og handelspolitiske problemstillinger».
Av Agnar Sandmo.

Rapporten behandler en del teoretiske og handelspolitiske aspekter av internasjonal handel i tjenester. Det vises først at det statistiske skille mellom vare- og tjenstehandel er problematisk og til dels vilkårlig. Derest drøftes en del hypoteser om mulige årsaker til en økt betydning av tjenester i verdenshandelen. Til slutt drøftes hvorvidt tjenestemarkedene er særlig utsatt for markedsimperfeksjoner som kan brukes som begrunnelse for handelsrestriksjoner. Særlig vekt legges på monopolistiske markedsformer og forekomsten av eksterne virkninger.

32 sider. Kr. 100,-. Serie nr. Markedsutredningen 1/84.



Vest Agder Elektrisitetsverk (VAE) er et interkommunalt produksjons- og distribusjonsverk som er ansvarlig for el.forsyningen i Vest-Agder med unntak av deler av Kristiansand og Flekkefjord. VAE har ca. 41 000 abonnenter og total kraftomsetning til alminnelig forsyning i 1983 var 924 GWh. Krafttilgang i bestemte år er ca. 2 500 GWh. Årsomsetning 1983 ca. 290 millioner kroner. VAE har ca. 400 ansatte underlagt hovedkontoret i Kristiansand og 4 distriktskontorer. Nytt administrasjonsbygg i Kristiansand vil være ferdig medio 1985.

KONTORSJEF

Ved Vest-Agder Elektrisitetsverk vil det bli ledig stilling som kontorsjef i det nåværende kontorsjef snart skal fratre ved oppnådd aldersgrense. Tiltredelse etter nærmere avtale.

Arbeidsstedet vil i første rekke være ved verkets hovedkontor i Kristiansand S.

Stillingen er underlagt adm.direktør. Ansvarsområdet er ledelse av verkets kontorfunksjoner, så som budsjett, regnskap, abonnements ekspedisjon, strøminnkasso, personalforvaltning, innkjøps/lagervirksomhet og øvrig kontorvirksomhet.

Stillingen er lønnet i lønnstrinn 33 i det offentlige regulativ. Fra lønnen trekkes 2% pensjonsinnskudd.

Stillingen ønskes besatt av en sosialøkonom, eller søker med annen høyere utdanning. Det vil bli lagt vekt på relevant praksis og evne til ledelse.

Ansettelsen vil skje etter vedtatt arbeids- og ansettelsesreglement.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til kontorsjef Smestad i telefon 042/21 430.

**Søknad vedlagt
kopi av attester og vitnemål sendes til
VEST-AGDER ELEKTRISITETSVERK,
POSTBOKS 311,
4601 KRISTIANSAND,
innen 1.10.84.**