SOSIAL ØKONOMEN

NR. 3 – MARS 1988 – 42. ÅRG.

Gasskraft, en potensiell miljøfare?

INNHOLD:

Nye instrumenter i finansmarkedet
Prioriteringer i norsk helsevesen
Jordbrukshandel – Gasskraft og CO_2

Innhold

Nr. 3 1988 – 42. årg.

2
KNUT H. ALFSEN OG AUDUN ROSLAND:
Gasskraft i et drivhus: Norges bidrag

5
AUDUN GRØNN:
Nye instrumenter i finansmarkedet – konsekvenser av utviklingen for den kreditt-politiske styring

8
GUNNAR BRAMNESS:
Prioriteringer og administrasjon i norsk helsevesen

13
NILS E. SØGAARD:
En internasjonal jordbrukspolitikk

16
KJELL ERIK LOMMERUD:
Econometric Society's vintermøte, Venezia januar 1988

DEBATT

17
PER ARNE WATLE:
Delt trafikk ressurssløsing

ARTIKLER

21
BJART HOLTSMARK:
Underskudd på driftsregnskapet og fast valuta: Betyr det en høy eller en stigende rente?

24
Nye forskningsrapporter

Forsidefoto:
Samfoto a.s
SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Veien ut av det økonomiske uføret

I Norsk økonomi har vi idag store problemer med underskudd på handelsbalansen, høyt rentenivå, svak utvikling i produktiviteten og dårlig konkurranseevne. Hva er så økonomenes forslag til vei ut av dette uføret?

I korte trekk er økonomenes svar: Vi må stramme inn innenlandsk etterspørsel, satse mer på konkurranseutsatte næringer ved å snu tendensen med at skjermede næringer er lønnsledende. Generelt kan en si at svarene antyder riktig medisin på samme måte som en lege anbefaler antibiotika ved en infeksjon. Legen må imidlertid også si noe mer konkret om hva slags antibiotika som skal nyttes i hvert enkelt tilfelle. Økonomene avstår stort sett fra å anbefale konkrete handlinger i utformingen av den økonomiske politikken.

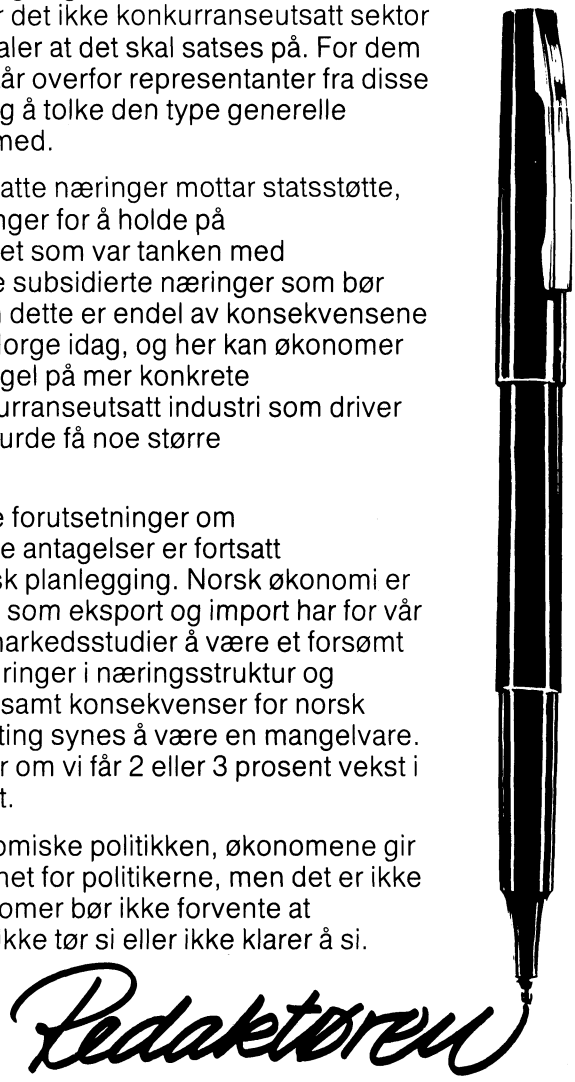
Økonomers rolle i debatten om innstramminger i norsk økonomi har i hovedsak begrenset seg til generelle utsagn om nedskjæringer i næringsoverføringene og til kommentarer om at statsbudsjettene er for lite stramme. Konkrete forslag til hvor en bør kutte på utgiftssiden og hvor en bør hente mer på inntekstsiden har en overlatt til politikerne å avgjøre. Imidlertid sitter økonomer med betydelig informasjon om mistilpasninger i økonomien. Deres rolle burde da være å utrede kostnadene ved ulike alternativer slik at politikerne sto overfor reelle, konkrete og kostnadsbestemte valg i sin økonomiske politikk.

Den direkte næringsstøtten over statsbudsjettet i Norge utgjør omlag 17–18 milliarder kroner. Dette er like mye som de direkte inntekts- og formuesskatter til staten. Halvparten av støtten gjelder jordbruket. Over 30 prosent tilfaller imidlertid konkurranseutsatte næringer. I tillegg til dette tilfaller det betydelige deler av den konkurranseutsatte industri indirekte støtte gjennom skatte- og avgiftslettelser samt kraftprissubsidier. Selvfølgelig er det ikke konkurranseutsatt sektor med statsstøtte økonomer anbefaler at det skal satses på. For dem som skal utforme politikken og står overfor representanter fra disse næringene må det være vanskelig å tolke den type generelle utsagn som økonomer kommer med.

At store deler av konkurranseutsatte næringer mottar statsstøtte, gjør dem istand til å by opp lønninger for å holde på arbeidskraften. Det var vel ikke det som var tanken med statsstøtten? Det er selvsagt ikke subsidierte næringer som bør være lønnsledende i Norge. Men dette er endel av konsekvensene av den økonomiske politikken i Norge idag, og her kan økonomer sies å være medansvarlige i mangel på mer konkrete anbefalinger. Den delen av konkurranseutsatt industri som driver på et sunt økonomisk grunnlag burde få noe større oppmerksomhet.

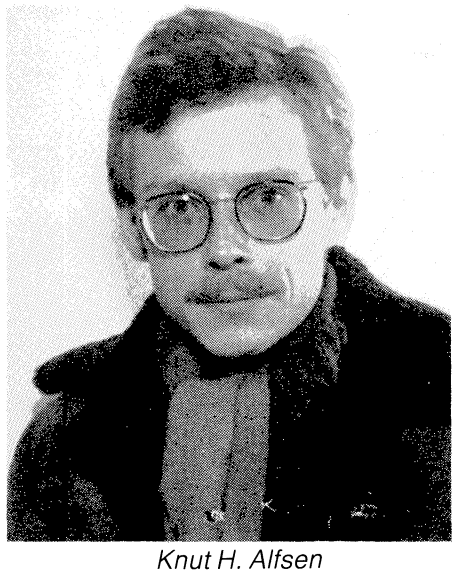
Scenarieanalyser med eksogene forutsetninger om utenriksøkonomien basert på løse antagelser er fortsatt framherskende i norsk økonomisk planlegging. Norsk økonomi er svært åpen. Ut fra den betydning som eksport og import har for vår økonomi, synes internasjonale markedsstudier å være et forsømt felt. Analyser av tenkte store endringer i næringsstruktur og kartlegging av mulighetsområde samt konsekvenser for norsk økonomi, sysselsetting og bosetting synes å være en mangelvare. Analyser der hovedspørsmålet er om vi får 2 eller 3 prosent vekst i BNP framover, dominerer fortsatt.

Politikerne legger opp den økonomiske politikken, økonomene gir råd. Generelle råd gir stor valgfrihet for politikerne, men det er ikke spesielt operasjonelle råd. Økonomer bør ikke forvente at politikerne skal si det økonomer ikke tør si eller ikke klarer å si.



Aktuell kommentar:

Gasskraft i et drivhus: Norges Bidrag



Knut H. Alfsen

Audun Rosland

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) anbefaler reduksjon i industrilandenes bruk av fossile brensler, vesentlig på grunn av tilhørende karbondioksid (CO_2) utslipp og klimaproblemer som følge av dette. Hvis Norge skal følge anbefalingene i rapporten er det vanskelig å se at det kan bli rom for utbygging av gasskraft.

AV
KNUT H. ALFSEN OG
AUDUN ROSLAND*

Gasskraft og klima

Gasskraftproduksjon i Norge har vært mye diskutert i den senere tid. Til og med miljøvirkninger har vært viet noe oppmerksomhet, først og fremst utslipp av nitrogenoksider (NO_x). Det finnes relativt enkle metoder for å rense disse utslippene. Anslått rensegrad er av størrelsesorden 70 prosent og kostnaden ved rensing har vært anslått å svare til en kraftprisøkning på 1-2 øre/kWh. Med antydet gasskraftpris ned mot 10 øre/kWh kan ikke rensekostnadene sies å være skremmende. Ikke alle problemer kan imidlertid løses ved rensing. Et eksempel på dette er karbondioksid-utslipp ved forbrenning av fossile brensler. Det finnes idag ingen kjent teknologi som kan rense dette utslippet. Karbonet i brenslet vil før eller siden ende som karbondioksid (CO_2) i atmosfæren. På litt lengre sikt kan det vise seg at CO_2-utslipp fra gasskraftproduksjon kan bli en alvorlig bivirkning hvis vi i Norge går over til å dekke økt elektrisitetsetterspørsel med kraft basert på naturgass.

Gasskraft blir ofte framstilt som en ren energikilde. Vurdert ut fra helseskader og sammenliknet med andre fossile brensler som olje og kull, er dette riktig. For eksempel vil overgang fra kullkraft til gasskraft redusere CO_2-utslippet med om lag 50 prosent pr. produsert enhet (i tillegg til at svovelutslippet vil bli fjernet). Overgangen fra vannkraft til gasskraft er imidlertid langt mer problematisk.

CO_2 er en avgass som ikke er direkte helseskadelig. Den kan allikevel ha stor virkning på vårt globale miljø ved at den bidrar til den såkalte drivhuseffekten. Drivhuseffekten oppstår fordi enkelte gasser (drivhusgasser) i atmosfæren lettere slipper inn kortbølget stråling fra sola enn de slipper ut langbølget varmestråling fra jorda. Blant drivhusgassene er CO_2 viktigst, men også gasser som klorfluorkarboner (KFK), metan (CH_4) og dinitrogenmonoksid (N_2O) bidrar. Økt CO_2-konsentrasjon i atmosfæren fører til en forskyvning i jordas varmebalanse mot et varmere globalt klima. I dag anslår man at en fordobling av konsentrasjonen av drivhusgasser i forhold til førindustrielt nivå vil føre til en temperaturstigning på mellom 1,5 og 4,5 grader Celsius på global basis. Dette nivået kan være nådd innen midten av neste århundre. Temperaturstigningen vil bli størst lengst vekk fra ekvator. Beregninger gjort av klimaforskere tyder på at på Norges breddegrader vil temperaturstigning kunne bli på hele 5-7 grader Celsius.

Det er, i et land som Norge, kanskje ikke opplagt at et varmere klima er en ulempe. Temperaturstigningen fører imidlertid til nedsmelting av is i polarområdene, som i sin tur kan lede til en heving av havflaten med mellom 25 og 140 cm. Nedbørsmønsteret vil endres slik at mer nedbør faller på våre breddegrader og mindre i subtropiske strøk som idag er viktige matvareprodusenter. Vekstområder for mange arter vil flyttes. Under denne prosessen vil mange jordbruksvekster og naturlige økosystemer dø ut i sine gamle områder og må etableres i nye. Overgangsperioden kan bli vanskelig å mestre, særlig hvis klimaskiftet skjer over en kort periode. Det er videre bekymringsfullt at vi ikke vet hva som hender med klimaet på lengre sikt når vi først har skjøvet systemet ut av likevekt. Kompleksiteten i samspillet mellom atmosfære, hav, geologiske og biologiske prosesser gjør at det ikke er gitt at klimaendringene vil stoppe opp selv om miljøbelastningen fra mennesker reduseres. Sett på denne bakgrunn er det all grunn til å være varsom med å øke utslippene av drivhusgasser.

* Knut H. Alfsen, dr. scient. fra 1980, er forsker i Statistisk Sentralbyrå. Audun Rosland, naturforvalter fra NLH 1981, er førstekonsulent i Statistisk Sentralbyrå.

Perspektiver

Norske CO_2-utslipp fra antropogene kilder var i 1985 på vel 33 mill. tonn. Vel 45 prosent kom fra mobile kilder. Av de totale utslippene sto industrien for vel 33 prosent (kraftintensiv industri 17 prosent), transportnæringen for 20 prosent og husholdningene for vel 16 prosent. Regnet pr. innbygger var utslippene på litt over 8 tonn. Til sammenlikning er utslippene på verdensbasis av størrelsesorden 4 tonn pr. innbygger, i alt ca. 20 milliarder tonn. U.S.A. og Canada har utslipp på nesten 20 tonn pr. innbygger, mens Norge ligger på linje med land som Forbundsrepublikken Tyskland og Storbritannia. I Afrika derimot er utslippene på bare litt over 1 tonn pr. innbygger.

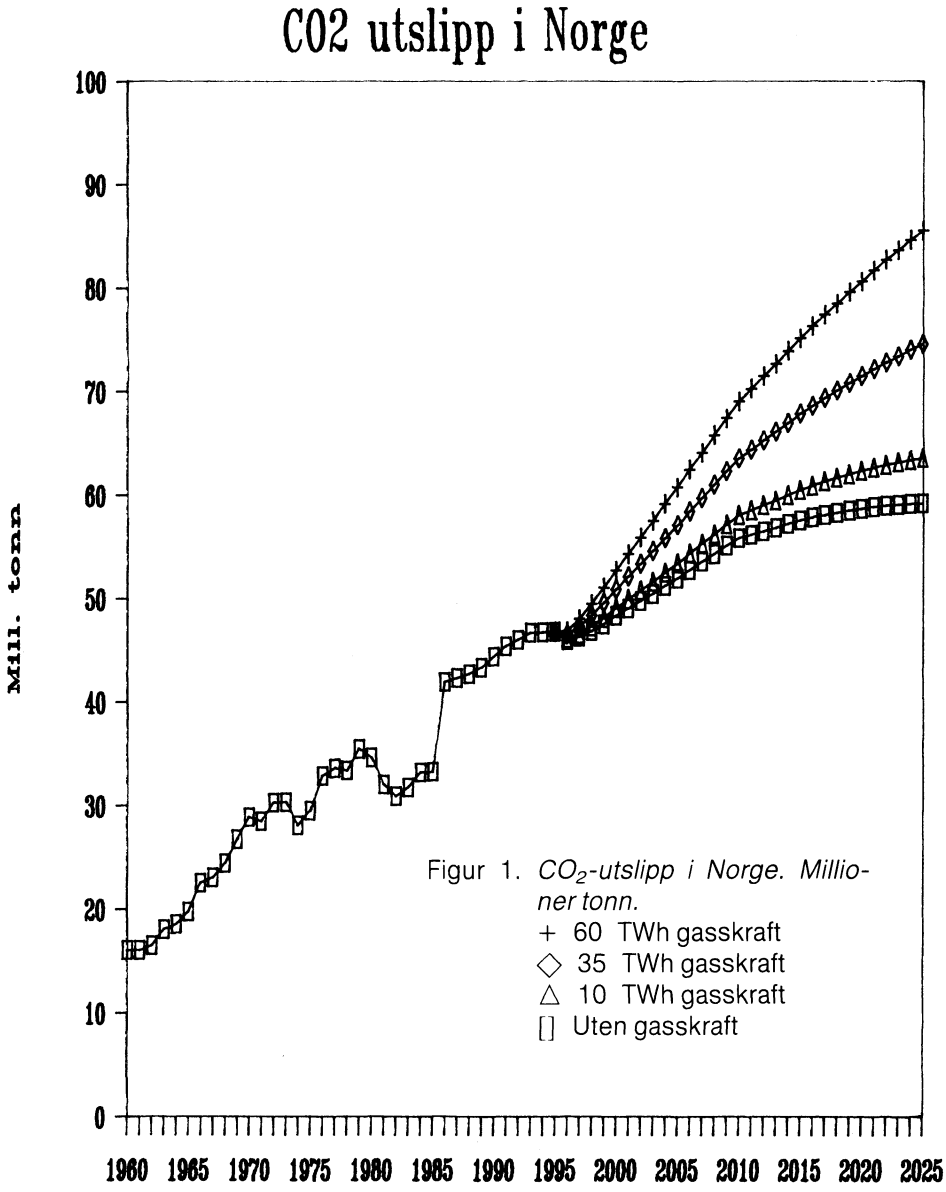
Hva kan vi så si om CO_2-utslippene fra Norge i et langsiktig perspektiv? Spørsmålet lar seg selvfølgelig ikke besvare entydig og med sikkerhet, men begrunnete anslag kan gjøres. Figur 1 viser noen beregnete utviklingsbaner for CO_2 fram mot år 2025. Til grunn for anslagene ligger en antakelse om en fortsatt, men avtakende, økonomisk vekst. Vi har forutsatt at BNP vokser med vel 2 prosent årlig fram til år 2000. Deretter forutsettes veksttakten å avta til ca. 1 prosent p.a. Til sammenlikning kan nevnes at den gjennomsnittlige årlige veksten i perioden 1970-1985 var i overkant av 4 prosent. Endringer i produksjonsteknologi er lagt inn som faktornøytral teknisk endring. De årlige sektorvise endringsratene for totalproduktiviteten er de historisk observerte, og varierer fra under 0,5 til over 2 prosent. For flere av de viktigste produksjonssektorene er endringsratene om lag 1 prosent p.a. i gjennomsnitt over perioden. Dette slår selvfølgelig sterkt ut over en så lang periode som 40 år. En årlig endringsrate på 1 prosent medfører at for gitt bruk av innsatsfaktorer vil produksjonen øke med i alt 50 prosent – uten at forurensningsbelastningen øker. Uten en så rask teknisk endring vil anslagene over framtidige CO_2-utslipp måtte bli høyere.

Det er antatt svakt fallende realpriser (fra et nivå lik langtidsgrensekostnad for vannkraft) på elektrisitet i størstedelen av perioden. Råoljeprisen er antatt nærmest konstant til midten på 1990-tallet. Derfra og ut beregningsperioden vokser realprisen med vel 1 prosent i gjennomsnitt pr. år. Total etterspørsel etter elektrisitet er i beregningene anslått til 180 TWh i år 2025, hvorav vel 40 TWh er etterspørsel fra kraftintensiv industri. Med dagens planer for utbygging av vannkraft, vil etterspørselen etter elektrisitet gi et oppdekningsbehov på om lag 60 TWh i 2025. Dette kan f.eks. dekkes ved utbygging av gasskraft. Utslipp fra et slikt scenario er vist som øverste kurve i figuren (merket +). Den nedre kurven, merket med [], viser utviklingen uten gasskraft (men med de samme energiprisene). I dette tilfellet må kraftbehovet dekkes opp av kilder basert på ikke-fossile brensler, f.eks. kjernekraft. Selv uten gasskraft vokser CO_2-utslippene for Norge totalt med 1,5 prosent pr. år over perioden 1985-2025. Særlig utslippene fra private husholdninger og tjenesteytende næringer vokser raskt, med årlige vekstrater på nesten 3 prosent. Med satsing på gasskraft er den årlige utslippsveksten for Norge totalt på hele 2,4 prosent. Gasskraftandelen av det totale utslippet er da beregnet å bli i overkant av 30 prosent i år 2025.

Sett fra et globalt miljøstandpunkt er veksten i norske CO_2-utslipp uakseptabelt høy. Som en illustrasjon kan det nevnes at Brundtland-kommisjonen anbefaler å redusere forbruket av fossile brensler i industrialiserte land, og dermed CO_2-utslippene, med 50 prosent. Dette tilsvarer (med utgangspunkt i utslippet i 1985) et CO_2-utslipp på under 20 mill. tonn pr. år. Gapet mellom denne målsettingen og øvre kurve i figuren må få en til å stille spørsmål om gasskraft er en god løsning på Norges energietterspørsel framover.

Noen tiltak

Man kan tenke seg flere tiltak for å redusere utslippene av CO_2 i Norge på lang sikt. En nærliggende mulig-



Figur 1. *CO_2-utslipp i Norge. Millioner tonn.*

het er å bygge ut resten av vannkraften. Hvis alle ikkevernete, men nyttbare, vassdrag blir bygget ut til 2025 vil gasskraftbehovet reduseres fra 60 til 35 TWh. Konsekvensene av dette for CO2-utslippene er vist i nest øverste kurve (merket ◇). Om man i tillegg også bygger ut alle vernete nyttbare vassdrag reduseres gasskraftbehovet ytterligere til ca. 10 TWh (tredje kurve fra toppen, merket △).

Alternativt kan man benytte kraften annerledes enn forutsatt i beregningene. Som nevnt vil kraftintensiv industri etterspørre 43 TWh i år 2025 i følge beregningene. En reduksjon av denne etterspørselen med 10-15 TWh, som også kan begrunnes utfra nasjonale ressurshensyn (jf. kraftprisdebatten i Sosialøkonomen i fjor), vil redusere CO_2-utslippet fra gasskraftproduksjon med mellom 5 og 7 mill.tonn. I tillegg vil det direkte utslippet fra denne sektoren bli redusert med om lag 4 mill. tonn årlig. Av andre tiltak kan nevnes at utbygging av det tekniske potensialet for bølgekraft (30 TWh) vil redusere CO2-utslippene med om lag 13 mill. tonn. Bruk av solenergi til rom- og vannoppvarming kan bidra med ca. 8 TWh, noe som teoretisk kan redusere CO_2-utslippene med 2-3 mill. tonn. Utstrakt bruk av varmepumper kan, ifølge ekspertene, bidra med 10-15 TWh til en rimelig pris, og derved redusere CO_2-utslippet med 5-7 mill. tonn. Endelig vil økt bruk av biomasse kunne redusere CO_2-utslippene ved at biomasse er en fornybar energikilde som vil absorbere omtrent samme mengde CO_2 som den som blir sluppet ut ved forbrenning. En fordobling av biomasseforbruket i forhold til dagens nivå vil kunne redusere CO_2-utslippet fra gasskraft med 2-3 mill. tonn. Atomkraft vil kunne erstatte hele behovet for gasskraft.

Utfordringer

Det er ikke urimelig å tro at Norge vil måtte inngå internasjonale avtaler om begrensning av utslipp av drivhusgasser, særlig CO_2-utslipp, på litt sikt. I lys av dette og hva som ellers er sagt ovenfor, er det ikke sikkert at man ensidig bør satse på gasskraft som ny energikilde i Norge i årene som kommer. Det er selvfølgelig nødvendig å kostnadsbestemme alternativene til gasskraft og de andre tiltakene som kan være aktuelle for å begrense CO_2-utslippet før en kan komme med anbefalinger av noe slag. Det er ikke gjort noen forsøk på å si noe om dette her. Hovedpoenget har vært å peke på størrelsesordenen av CO_2-problemet Norge kan komme til å stå overfor, og at innføringen av gasskraft i det norske kraftsystemet vil kunne forsterke problemet betydelig framover. Tiltakslisten ovenfor viser dessuten at nesten uansett oppdekningsmåte står vi overfor et alvorlig CO_2-problem på lang sikt, gitt de økonomiske forutsetningene som er lagt til grunn for anslagene. Det er ikke nok å minimalisere CO_2-utslippene fra kraftproduksjonen i Norge. Andre kilder til utslipp av drivhusgasser, som transportsektoren og jordbruket, vil også måtte redusere sine utslipp. Om man har ambisjoner om å ta signalene i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling alvorlig, må man derfor innstille seg på – og planlegge for – langt mer fundamentale omstillinger og tiltak enn det som til nå har vært vanlig i miljøpolitisk sammenheng. Slike omstillinger vil nødvendigvis ta lang tid. Debatten om hvorledes Norge bør forholde seg til miljøproblemer som drivhuseffekten bør derfor starte nå. Et skritt i denne retningen vil være å vurdere om gasskraftutbygging er en farbar vei å slå inn på i Norge når det nå engang er slik at vi bor i et drivhus.

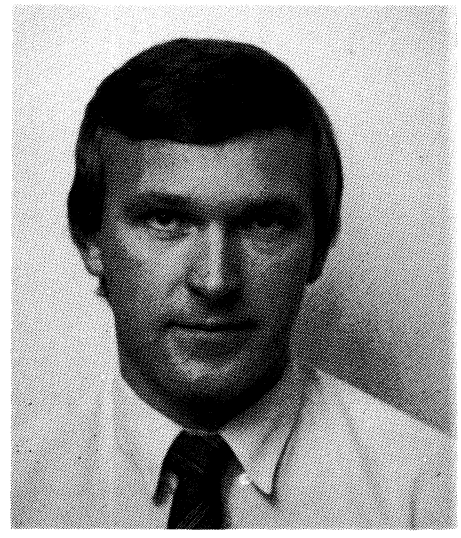
NYTT TELEFON NR.:

☎ (02) 17 00 35

~~**Tlf. (02) 20 22 64**~~

Aktuell kommentar:

Nye instrumenter i finansmarkedet – konsekvenser av utviklingen for den kredittpolitiske styring



Audun Grønn

Nye finansielle instrumenter har bidratt til at de ulike delmarkeder i større grad danner et integrert finansielt system. De finansielle strømmer skjer smidigere enn før. Det betyr ikke nødvendigvis at ressursbruken er blitt mer effektiv. Fremvekst av nye instrumenter gjør det vanskeligere å definere hensiktsmessige penge- og kredittaggregater til bruk i den kredittpolitiske styring. Nye instrumenters bidrag til å effektivisere finansmarkedene kan forsterke svingninger og ustabilitet i økonomien. De nye instrumenter retter strengere krav til utformingen av en troverdig politikk. Mekaniske responser på utviklingen i bestemte finansielle aggregater blir utilstrekkelige. Tendensen til finansielle innovasjoner kan ikke reguleres bort av myndighetene. Pengepolitikken blir mest effektiv ved å påvirke prisen i markedet, dvs. renten.

AV AUDUN GRØNN*

1. Innledning

De finansielle markeder har i 1980-årene gjennomgått store forandringer. Stikkordsmessig kan nevnes utvikling av nye finansielle instrumenter (innovasjoner), større grad av direkte låneopptak i markedet (verdipapirisering) og økt kontakt mellom ulike lands markeder og euromarkedene (internasjonalisering). Utviklingen av nye instrumenter kan sees på bakgrunn av større fluktuasjoner i de rammebetingelser markedsaktørene har stått overfor (økonomisk utvikling, valutakurs- og renteforhold). Samtidig har utbredelsen av avansert teknologi bedret informasjonstilgangen og muliggjort fremveksten av kompliserte instrumenter. Den økonomiske politikken rettet mot finansmarkedet har i 1980-årene både internasjonalt og i Norge vært preget av deregulering. Det kan sies at utviklingen i markedene både har påvirket og er blitt påvirket av utformingen av penge- og kredittpolitikken.

De instrumenter som er utviklet har dels skapt nye alternativer for låntakere til å få tilgang på finansielle midler, samt skapt nye plasseringsmuligheter for aktører på långiversiden, enten de er fra finansiell eller ikke-finansiell sektor. Dels er det utviklet sikringsinstrumenter som for den enkelte markedsaktør reduserer eller forskyver risiko. Risikoen for systemet under ett forsvinner imidlertid ikke. Det er videre utviklet instrumenter der betingelser fra ett delmarked byttes med betingelser fra et annet marked.

2. Virkninger på markedenes bruks- og virkemåte

Et trekk ved nye instrumenter er at de kan mer tilpasses den enkelte markedsaktørs preferanser, når det gjelder rente- og valutaeksponering, tatt hensyn til aktørens forventninger framover. De kan sikre en mer optimal sammensetning av finansielle instrumenter for den enkelte aktør, og slik sett virke effektiviserende. Den økte tilgangen på finansielle instrumenter, og utvikling av velfungerende markeder kan skape et større omfang av finanstransaksjoner. Kredittmarkedet brukes på en mer omfattende måte av aktører fra ikke-finansiell sektor enn før, ved at aktørene går inn i flere ulike instrumenter. Dette kan bidra til ønsker om større samlede beholdninger av finansielle størrelser. Verdipapiriseringens bidrag til reduserte marginer kan også ha ført til større volumer. Mer effektiv styring eller forvaltning av fordrings- og gjeldsposter fra den enkelte aktørs side kan derimot trekke i retning av reduserte beholdninger.

Utvikling av nye instrumenter tilslører grensene mellom hva som tradisjonelt har vært oppfattet som likviditet og andre finansielle fordringer. Eksistensen av fungerende annenhåndsmarkeder, der instrumenter kan kjøpes og selges, kan gjøre rene kredittinstrumenter likvide. Ut fra renteforhold, preferanser og forventninger, kan aktører lett skifte fra et instrument til et annet.

* Audun Grønn, cand. oecon. fra 1979, er spesialrådgiver i Økonomisk avdeling, Norges Bank.

Utbredelsen av nye instrumenter har endret markedenes virkemåte. De ulike deler av finansmarkedene, både de ulike delmarkeder på det innenlandske kredittmarked, og innenlandske og utenlandske markeder er bundet mer sammen enn tidligere. Nye instrumenter har bidratt til at de ulike delmarkeder i større grad enn før danner et integrert finansielt system. Men fremdeles er det ulikheter og særtrekk ved de ulike delmarkedene.

Kanaliseringen av finansielle strømmer skjer smidigere enn før. Finansmarkedet og markedsapparatet er i så måte blitt mer effektivt til å tilfredsstille en etterspørsel. Det betyr ikke nødvendigvis at ressursbruken er blitt mer effektiv. Denne større kanaliseringsevne sammen med rask informasjonstilgang ved bruk av teknologi, bidrar til at markedene reagerer raskere på endringer i ytre økonomiske forhold eller politikkendringer enn før. Sammenvevningen av ulike delmarkeder bidrar også til at endringer raskt brer seg ut til hele markedet.

Denne markedsutvikling og evnen til å reagere raskt kan også øke potensialet for svingninger, når det først har skjedd noe i ytre økonomiske forhold som har endret forventningene i markedet. F.eks. kan forventninger om gradvis endrede realøkonomiske forhold, via de muligheter nye instrumenter gir for å tilpasse seg, få umiddelbare utslag i valutamarkedet.

3. Konsekvenser for beslutningsgrunnlaget for den kredittpolitiske styring

Kort kan det sies at penge- og kredittpolitikken skal bidra til en utvikling på de finansielle markeder som støtter opp under en ønsket stabiliseringspolitikk og makroøkonomisk utvikling. Ved utformingen av kredittpolitikken har forskjellige penge- og kredittaggregater blitt tillagt vekt. Med fremvekst av nye instrumenter og hvordan disse har påvirket markedenes virkemåte kan man spørre seg: I hvilken utstrekning kan vi benytte utviklingen i kredittpolitiske størrelser (kreditt- og likviditetsaggregater) som beslutningsgrunnlag for den kredittpolitiske styring?

Fremvekst av nye instrumenter gjør det vanskeligere å definere hensiktsmessige penge- og kredittaggregater til bruk i den kredittpolitiske styring. Hver gang et nytt instrument introduseres, må det avgjøres hvordan det skal behandles i forhold til etablerte kreditt- og likviditetsbegreper. Distinksjonen mellom instrumenter som kan karakteriseres som likvide, og andre finansobjekter, kan være problematisk. Den definerte pengemengden i Norge er i hovedsak fordringer på banksystemet. Også andre fordringer, som ikke-finansiell sektors beholdninger av bestemte statspapirer eller ulik kredittyting til andre private (i forbindelse med verdipapirisering), kan i en viss grad bli oppfattet som likvide plasseringer.

Nye instrumenter kan skape omplasseringer av finansielle aktiva. Dels kan tidligere likvide midler plasseres i nye instrumenter og dels kan det gjelde omplassering av tidligere ikke-likvide fordringer. Det samme kan gjelde dersom etablerte instrumenter gis nye karakteristika, som økt likviditetsgrad. Et eksempel på det første var innføringen av «money market deposit accounts (MMDAs)» mot slutten av 1982 i USA, da store beløp ble omplassert fra eksisterende instrumenter til den nye innskuddsformen i bank. Et eksempel på det andre var utviklingen i Norge i 1986, i forbindelse med tilpasningene til tilleggsreservekravet, da betydelige beløp private obligasjoner ble solgt (midlertidig) fra banker til andre i privat sektor, mot at de nye obligasjonskreditorer trakk på sine særinnskudd eller byttet med statspapirer.

Innføring av nye, eller endret innhold i etablerte instrumenter kan dermed skape tolkningsproblemer ved vurderingen av bestemte likviditets- og kredittaggregater. *Gamle aggregater mister mye av sin informasjonsverdi.* Det økonomiske innhold i størrelsen endres. Den «egentlige» pengemengde- eller likviditetsvekst kan derfor utvikle seg annerledes enn de aggregater myndighetene overvåker. *Det blir enda vanskeligere å trekke slutninger fra utviklingen i pengemengde og kredittvolum over på realøkonomien.* Selv om man løpende skulle klare å fange opp fremveksten av nye eller endrede instrumenter, kan likevel sammenhengene til realøkonomien være forandret, da tilgangen på nye instrumenter kan ha endret ønskene om å sitte med finansielle beholdninger.

Likvide fordringer gir i større grad avkastning. Nye plasseringsinstrumenter er karakterisert ved at de gir markedsavkastning. Avkastningen på slike instrumenter følger utviklingen i øvrige markedsrenter. En tilstramming av pengepolitikken kan derfor gi en annen utvikling i pengeaggregater enn det man skulle forvente ut fra enkel teori. For et økt rentenivå behøver ikke å redusere etterspørselen etter denne type likviditet. En ny politikkreaksjon basert på en slik utvikling kan da bære galt avsted.

Nye instrumenter kan øke fluktuasjoner. Fremveksten av nye instrumenter gjør det lettere for aktørene å endre finansielle disposisjoner i tråd med endrede forventninger. Endret etterspørsel etter penger som raskt realiseres kan bidra til ustabile sammenhenger mellom penge- og realsiden av økonomien. Nye instrumenters bidrag til å effektivisere finansmarkedene kan derfor berede grunnen for store svingninger og økt ustabilitet, dersom først grunnlaget for ustabilitet – som følge av andre forhold – er tilstede. Dette er noe annet enn å si at nye instrumenter skaper ustabilitet. Men myndighetene må i sine beslutninger ta hensyn til mulige reaksjoner i markedene, som kan virke destabiliserende og som også kan virke tilbake på realøkonomien.

Oversikten og informasjonen om virksomheten på kredittmarkedet kan svekkes. Nye og endrede instrumenter representerer noe ukjent. I den utstrekning dette er markedsdrevet, f.eks. som et resultat av markedets reaksjoner på myndighetenes politikk, kan myndighetenes oversikt over det som foregår bli vesentlig mindre. Tilpasningene til tilleggsreservekravet i 1986 og 1987 er et eksempel på dette. Beslutningsgrunnlaget for pengepolitikken vil da bli dårligere.

4. Konsekvenser for politikkvurderinger og -utforming

De nye finansielle instrumentenes bidrag til at markedene er blitt mer utviklede, og utviser raskere reaksjonsevne overfor økonomisk-politiske hendelser, setter strengere *krav til utforming av en troverdig politikk.* I motsatt fall kan en utilstrekkelig politikk, via nye instrumenters evne til raskt å tilfredsstille forventningsskift, føre til en uønsket utvikling i de finansielle markeder, spesielt valutamarkedet, men også når det gjelder innenlandske markeder.

Endring i finansielle aggregaters meningsinnhold og nye eller mer ustabile sammenhenger med realøkonomiske størrelser som nye finansielle instrumenter kan bidra til, innebærer at den *penge- og kredittpolitiske styring i større grad må baseres på ulike former for vurderinger. Automatiske eller mekaniske responser på utviklingen i bestemte finansielle aggregater blir utilstrekkelige.* Kredittpolitiske vurderinger må bygge på et bredt spekter av informasjon, der informasjon fra realøkonomi og priser, valutamarkedet og kredittmarkedet integreres. Vurdering av utviklingen på de finansielle markeder må dels ha et kortsiktig perspektiv av hensyn til den løpende valutakursstyring og stabilitet i markedene, og dels et lengre perspektiv der man må vurdere om ulike finansielle beholdninger (gjelds- og fordringsposter), i både kroner og valuta, utvikler seg på en tilfredsstillende måte, forenlig med en forsvarlig makroøkonomisk utvikling.

Resultatet av de samlede vurderinger for retningen av den penge- og kredittpolitiske virkemiddelbruk, kan gå på tvers av tilvante enkeltvise resonnementer. *Over tid kan vektleggingen på ulike typer informasjon endres.* F.eks. ble pengepolitikken i USA lagt om høsten 1982, da man mente at pengemessige aggregater ikke lengre utviste de samme sammenhenger med den nominelle økonomiske utvikling. Selv om pengemengdeveksten tiltok, ble ikke pengepolitikken strammet til. Og i 1987 har de offentliggjorte direktiver fra Federal Reserve's Open Market Committee til bankens markedsoperatører, tillagt de ulike informasjonsbærere (inflasjon, økonomisk utvikling, markedsutvikling – særlig valutamarkedet, og penge- og kredittmessige aggregater) endret betydning over relativt korte tidsperioder. I oktober under aksjekursfallet – der blant annet kombinasjonen av ny teknologi og nye instrumenter på aksjemarkedet bidro til å skape et stort potensiale for svingninger når først ytre impulser hadde påvirket aktørenes forventninger – ble pengepolitikken i USA lagt om i ekspansiv retning, mens det kort tid før var uttrykt bekymring for tiltakende inflasjon.

Implementeringen av kredittpolitikken og en endring i denne må ta hensyn til hvordan nye markedsinstrumenter har endret markedenes karakter. Forsøk på å bremse aktiviteten gjennom reguleringer av delmarkeder vil ikke lengre ha den virkning de hadde før. *Tendensen i retning av finansielle innovasjoner er ikke noe man kan regulere seg bort fra.* Instrumenter utviklet i internasjonale markeder kan vanskelig holdes utenfor våre grenser. Vår hjemlige erfaring tilsier videre at vi ikke kan stoppe nye kanaliseringsmuligheter dersom regulære kredittkilder reguleres. Det viktige for myndighetene bør være å legge rammebetingelser slik at nye instrumenter og markeder etableres og utvikles i ordnede former, på en åpen og oversiktlig måte. Det har visse konsekvenser for virkemiddelbruken som bør utformes slik at den bidrar til oppbygging av oversiktlige markeder.

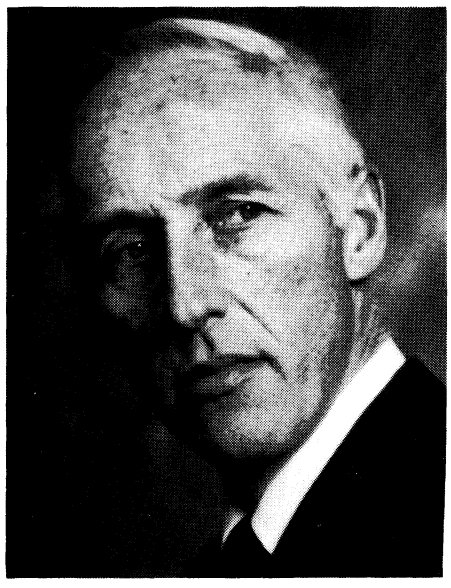
Selv om ikke markedene er perfekte og om ikke et delmarked automatisk kommer inn og overtar aktivitet, dersom et annet delmarked blir hindret på en eller annen måte, må politikkutformingen ta hensyn til at aktiviteten på de finansielle markeder er et resultat av tilbuds- og etterspørselsforhold. *Implementeringen av politikken må derfor sikte mot å påvirke disse markedsforhold gjennom å påvirke markedsaktørenes overveielser. Det gjøres mest effektiv ved å påvirke prisen, dvs. renten.*

De nye instrumenters bidrag til å knytte de ulike delmarkeder sammen fører videre til at en endring i den kredittpolitiske styring som medfører renteendringer, raskt sprer seg til store deler av det finansielle marked. Dermed påvirkes de disposisjoner som markedsaktørene både fra finansiell og ikke-finansiell sektor foretar. Men bruk av renten i utviklede markeder løser ikke alle problemer. Relativt høy inflasjon og effekten av skattesystemet krever relativt høye nominelle renter, og svekker virkningene på låneetterspørselen av renteendringer.

Husk å melde adresseforandring

Aktuell kommentar:

Prioriteringer og administrasjon i norsk helsevesen[1])



Gunnar Bramness

Det er grunn til å tro at situasjonen innen norsk helsevesen vil bli diskutert mer og mer i årene som kommer. For et halvt års tid siden kom det to NOU-er, innstillinger fra to viktige utvalg som begge tok opp sentrale sider ved helsevesenet. Det var Lønningutvalget («Prioriteringer innen norsk helsetjeneste», NOU 1987 nr. 23) og Eilertsenutvalget («Sykehustjenester i Norge. Organisering og finansiering», NOU 1987 nr. 25).

AV
GUNNAR BRAMNESS*

Hovedkonklusjoner:

Lønningutvalget skisserer en prioritering innen helsevesenet som bærer for lite preg av at helsesektoren idag og langt inn i fremtiden må eksistere innenfor stramme budsjettrammer. Utvalget befatter seg i for stor grad med «luksusproblemer», problemer som ikke er aktuelle idag men bare er aktuelle i en situasjon hvor helsesektoren kan begrense seg til å ta økonomiske hensyn når det virker umoralsk ikke å gjøre det. De aktuelle prioriteringsproblemer som helsesektoren sliter med idag, er at de må nekte adekvat behandling til personer som etter de flestes mening har krav på å få en slik behandling. Slike aktuelle prioriteringsproblemer blir ikke belyst i utvalgets innstilling. La oss ta med et sitat fra side 13 (sammendraget) som kanskje er karakteristisk:

«Det likhetsprinsipp utvalget etter inngående drøftinger er blitt stående ved, er at helsetjenestene bør utformes og organiseres slik at alle får den samme adgang til å bli så friske som de etter sine forutsetninger har mulighet for. Dette prinsipp bør søkes realisert uavhengig av sosiale, geografiske og aldersbetingede ulikheter.»

Det kunne være fristende å stille opp tilsvarende mål for andre poster på de offentlige budsjetter som boliger, samferdsel, miljø, forsvar, undervisning etc. men vi skal la være. Den hovedkonklusjon vi trekker er at det kan gå svært mange år, kanskje generasjoner før det vil være mulig å praktisere de prioriteringer som utvalget behandler.

Denne vår hovedkonklusjon om Lønning-utvalgets innstilling både modifiseres noe og aksentueres i den følgende detalj-gjennomgåelsen.

Eilertsenutvalget har laget en på mange måter nyttig innstilling som peker på de sentrale og aktuelle problemer innen helsevesenet. Men ut i fra en meget tiltalende og klargjørende «ideologi», kan det kanskje sies at utvalget i sine praktiske rekommandasjoner ikke kommer særlig langt utover det å peke på de vesentlige problemene. Vi er meget enige i uttalelser som (side 15 i sammendraget):

«Etter utvalgets syn er det imidlertid mulig å komme et godt stykke på vei i retning av bedre målstyring i helseinstitusjonene ved å sette konkrete arbeidsmål for virksomheten ved den enkelte institusjon og avdeling, og ved å utarbeide resultatindikatorer.»

og litt senere på samme side:

«Dersom et av hovedproblemene ved institusjonshelsetjenesten i dag er at finansieringssystemet ikke stimulerer til en mest mulig effektiv ressursutnyttelse, vil imidlertid ikke bedre målstyring og resultatorientert budsjettering og planlegging i seg selv være tilstrekkelig. I tillegg vil det være nødvendig med en eller annen form for «belønning» for de mest effektive sykehusene.»

Dette gjør at man blir meget interessert i svarene på så sentrale spørsmål som:

i) Hvordan måles, praktisk og effektivt, produksjonen i helsetjenesten?

ii) Hvordan unngår man i finansieringssystemet den «korrupte» effekt at de minst effektive enhetene må få ekspandere for å dekke et gitt behov mens de mest effektive enhetene «straffes» med nedskjæringer.

iii) Hvordan utarbeides et belønningssystem som skaper incentiver for effektivitet for de forskjellige nivåer som

a) helsetjenesten totalt
b) fylkeskommunene
c) kommunene
d) institusjonene
e) avdelingene
f) andre sub-enheter
g) den enkelte arbeidstaker.

Det er nok riktig å fastslå at det ikke finnes gode svar på disse spørsmålene. I hvilken grad dette var å forvente, er et interessant spørsmål. Det kan kanskje sies at med den

* Gunnar Bramness, cand. oecon. fra 1957, er professor ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

[1]) Artikkelen danner grunnlag for høringsuttalelser fra SF og Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

kunnskapsmengde vi besitter idag, kan man ikke forvente at en offentlig utredning skal kunne klare opp i spørsmål som forskningen ennå ikke har klart å skissere løsninger på. På den annen side stiller vi spørsmålet om ikke den nye situasjon med meget kostbart teknologisk utstyr og knapphet på personale ville ha tjent på at problemstillingene hadde blitt ytterligere aksentuert, slik at den offentlige politiske debatt virkelig kunne ha dreiet seg om de problemer utvalget står overfor.

Vår hovedkonklusjon blir at utredningen er viktig fordi den i stor utstrekning peker på de riktige problemene og at den ikke kan anklages med særlig stor tyngde fordi den ikke er i stand til å peke på løsninger som vil forbedre forholdene vesentlig.

Denne vår hovedkonklusjon om Eilertsen-utvalgets innstilling modifiseres noe i den følgende detalj-gjennomgåelsen.

Detaljmerknader om Lønning-utvalgets innstilling

Sitat fra side 10 (våre understrekninger):

«Retningslinjene for prioriteringer innenfor helsevesenet bør etter utvalgets oppfatning utformes slik at de kan anvendes uavhengig av hvorvidt de samlede økonomiske ressurser til helsesektoren øker, avtar eller står stille. Utvalget finner det likevel riktig å gjøre oppmerksom på at mulighetene for å gjennomføre omprioriteringer ikke er upåvirket av hvorledes ressurstilgangen til helsevesenet utvikler seg. *I noen grad vil prioriteringer innenfor helsevesenet være avhengig av samfunnets prioritering av helsetjenesten i forhold til andre offentlige virksomhetsområder.*

Utvalget peker på at debatten om ressurskrise og prioriteringer innenfor helsevesenet ikke er et særnorsk fenomen, men avtegner et felles mønster i land med et høyt materielt velstandsnivå bygget på vitenskap og teknologi. Fordi veksten i ny kunnskap og mulige nye kostnadskrevende behandlingsformer og tiltak øker stadig raskere og trekker etter seg en tilsvarende rask vekst i forventninger og krav til helsetilbud *samtidig som veksten i tilgjengelige offentlige ressurser har stagnert eller er avløst av nedgang, blir behovet for å treffe bevisste valg og derfor foreta reelle prioriteringer, stadig mer påtrengende.* Etter utvalgets vurdering er det all grunn til å regne med at avstanden mellom det medisinsk mulige og det økonomisk mulige vil fortsette å øke i årene som kommer. Det gjør det desto mer nødvendig å legge premissene for en meningsfylt debatt om prioriteringer der både fagfolk og brukere av helsetjenesten kan delta.»

Vi vil slutte oss til dette som et viktig grunnlag for utvalgets arbeid og vår innvending til innstillingen er at den ikke tar konsekvensen av dette grunnlaget.

Denne mangel ved innstillingen kan belyses på mange måter. Utvalget setter f. eks. opp et *minstemål* for helsetjenesten (se f. eks. side 12) hvor det bl.a. heter:

2. Behandling

Enhver bør raskt og adekvat få utført behandling for påvist alvorlig sykdom når det er kjent at behandling i vesentlig grad kan bedre sykdommens prognose.

4. Pleie

Enhver som ikke makter å sørge for et tilstrekkelig næringsinntak, som ikke makter å ivareta naturlige funksjoner, hygiene eller påkledning og som har sterkt redusert bevegelighet, mulighet for ytre stimulering eller sosiale kontakter, bør få hjelp som kan sikre disse livsfunksjoner.

Vi er selvsagt ikke uenige i at dette er ønskelige ting men samtidig er det lett å fastslå at norsk helsevesen idag på svært mange områder klart bryter med disse minimumskriterier og at det er grunn til å tro at dette, med nåværende budsjettpolitikk og den budsjettpolitikk vi kan forvente i mange år fremover, vil være det normale. Det er etter vår mening liten hjelp å få ved aktuelle prioriteringsproblemer når utvalget ikke vil befatte seg med andre problemer enn de som oppstår når våre presserende problemer allerede er løst.

Utvalget har selv understreket dette klart ved at de i kap. 5 gjennomgår en rekke eksempler som er interessant lesning men hovedlinjen i utvalgets vurdering av eksemplene, er at selv ikke minimumskriteriene på langt nær er tilfredsstillet i Norge idag.

Lite aktuelle prioriteringsproblemer

Derved kan ikke dagens Norge få særlig hjelp til prioritering. Tvert imot går utvalget klart mot noen form for forskjellsbehandling, slik at en helsearbeider i dagens Norge får vite at enhver form for gjennomtenkning av hvilke pasienter som skal behandles og hvilke som derved ikke kan behandles representerer en gal prioritering.

Når det gjelder helsekøene er utvalgets innstilling direkte svak idet de nøyer seg med å påpeke at statistikken er svak. Det er nok riktig at statistikken er svak men det er tilstrekkelig for diskusjonen å fastslå at køer eksisterer og at dette reiser prioriteringsproblemer. Disse prioriteringsproblemene er reelle i dagens Norge uansett om statistikken er god eller dårlig.

Det er altså denne manglende viljen til å ta opp aktuelle prioriteringsproblemer som er vår hovedinnvending mot innstillingen. Denne tar flere former. Vi har nevnt at utvalget slipper vekk fra ubehagelige problemer ved å stille opp minimumsnormer som ligger langt over dagens normer. Vi har også nevnt at ventelister faller utenfor diskusjonen fordi de ikke holder mål rent statistisk. En tredje måte utvalget slipper vekk fra en prioriteringsdiskusjon på kan kanskje belyses ved følgende sitater:

«Legenes suverene frihet til å prioritere de pasientgrupper de selv ønsker å prioritere, kan dessuten føre til at pasienter med samme behov for spesialisttjenester innen ett og samme fylkeskommune, får noen et optimalt tilbud mens andre ikke får noe tilbud i det hele tatt. (Side 56).

«Hensynet til min pasients helse skal være mitt første hensyn», heter det i den internasjonale lege-etiske Genève-deklarasjonen. Det er dessuten andre medisinsketiske argumenter mot å pålegge legen ved sykesengen å være rasjoneringsmyndighet for å spare penger på samfunnets vegne. (side 84).»

Svaret som utvalget gir i retning av å løse motsetningen mellom disse to sitatene er en antydning om at overordnede myndigheter må ta ansvaret for rasjoneringen mens legene og andre behandlere fortsatt skal følge normene fra det siste sitatet. Hvordan dette skal kunne gjennomføres i praksis eller om det i det hele *kan* gjennomføres, faller kanskje utenfor utvalgets mandat og nærmer seg det som Eilertsen-utvalget skal behandle. Men tanken om at de som arbeider i helsesektoren skal kunne fritas fra å

ta økonomiske hensyn som alle andre samfunnsmedlemmer må ta, er vidtrekkende og grunnleggende i denne sammenheng. Det er synd at utvalget ikke bruker tid på å diskutere de etiske problemer som mulige hypotetiske alternativer reiser på dette området.

Et eksempel

Hva er så de prioriteringsproblemer som helsepersonalet står overfor i dagens Norge? Det finnes selvsagt mange men for å velge et eksempel, la oss se på installasjon av elektroniske høreapparater (se f. eks. «Behandling af døve med cochleaimplantater» av Per Bonding og Christian Brahe Pedersen, Nordisk medicin nr. 10, 1987) som har åpnet muligheter for hørsel for personer som tidligere ikke kunne hjelpes. Dette er typisk for endel nye tiltak som kommer til å spille en viktig rolle på helsebudsjettet i fremtiden fordi det er snakk om relativt kostbart utstyr som har muligheter for å hjelpe en mengde personer som tidligere ikke kunne hjelpes. Et slikt høreapparat koster idag omkring kr. 300.000,- pr stykk som sammen med oppfølging med kontroll og service bringer kostnadene opp i nærheten av en halv million kr. pr. pasient.

Hvilke pasienter skal få adgang til et slikt hjelpemiddel? Hva sier Lønningutvalget om slike prioriteringsproblemer? La oss først se litt stilisert på den typen av beslutninger som skal tas.

La oss tenke oss en rankering av pasienter etter den nytte den enkelte pasient kan ha av å få et slikt høreapparat. (Se fig. 1.)

Pasienten i pkt. A er kanskje 18 år gammel og ble døv for et år siden og kan bare hjelpes ved dette apparatet; det er ingen tvil om at han bør få apparatet. Det er heller ingen tvil om at pasienten i pkt. B ikke bør få apparatet. Han faller utvilsomt inn under Lønningutvalgets betegnelse (side 96): «Høyteknologisk medisin uten kjent nytteeffekt, –».

Men hva med de mellomliggende

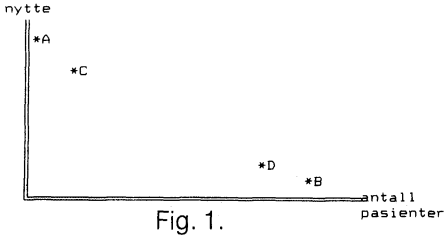


Fig. 1.

tilfellene som C og D? Skal de få tildelt et høreapparat til en halv million? Her et sted ligger det aktuelle området for beslutning. Ekstremtilfellene A og B som kanskje Lønningutvalget sier noe om, representerer et mindre problem. Vår innvending mot utvalgets innstilling går på at de ikke sier noe om de *aktuelle* prioriteringsspørsmål, ikke sier noe om C og D.

Vi forutsetter at pasientene i pkt. C og D begge har en privatøkonomi som setter dem i nærheten av gjennomsnittsinntekten i samfunnet. Videre forutsetter vi at pasienten i pkt. C, med full informasjon, vurderer sin nytte av et høreapparat så høyt at han er villig til, av egne midler når dette er den eneste utveien, maksimalt å betale en «egenandel» på 100% eller ca. en halv million kroner for apparatet. Tilsvarende for pasienten i pkt. D med en egenandel på 1% eller maksimalt ca. 5.000,- kr.

Det er ikke opplagt at pasienten i pkt. C bør tildeles et høreapparat. Det er et kjent faktum at en krone på de offentlige budsjetter bør tilsvare et vesentlig høyere beløp på private budsjetter (se f. eks. «Marginal Cost of Public Funds – –.» av Ingemar Hansson, Scand. Journal of Economics nr. 2 1986) slik at det kan argumenteres for at nytteverdien burde være kanskje nærmere en hel million før det var riktig å tildele pasienten et høreapparat over de offentlige budsjetter.

Det er heller ikke opplagt at pasienten i pkt. D *ikke* skal tildeles høreapparat. Noen av Lønningutvalgets uttalelser kan tyde på det. Blant det *minimum* av helsetjenester som hele befolkningen bør ha adgang til nevnes (side 70): «Enhver som har alvorlige kroniske sykdommer eller funksjonshemninger bør få hjelp til å oppnå tilnærmet deltakelse og likestilling i samfunnet, – –.» Dette peker på en slags forsikringsordning eller samfunnskontrakt som garanterer en viss resultatlikhet hvis mulighetene er til stede nærmest uansett kostnader. For høreapparatenes vedkommende skulle dette innebære at alle som kunne hjelpes vesentlig (pasienten i pkt. D og de som rankeres høyere), burde tildeles et apparat.

Hørsel har en tendens til å svikte med alderen og det er følgelig en nær sammenheng mellom antallet av de som kan hjelpes og eldrebølgen. Derfor representerer forskjellen mellom det å velge pkt. C og det å velge pkt. D som tildelingskriterium antakelig mange milliarder kroner. Samtidig er dette høreapparatet bare et eksempel blant mange behandlingsområder som hver for seg representerer muligheter for enorme kostnader. Derfor *må* disse prioriteringsproblemene diskuteres og beslutninger fattes. Det er ikke tilstrekkelig å ta stilling til ekstreme tilfeller som pkt. A og B. De er selvsagte.

Innvendingen mot Lønningutvalgets innstilling er altså at de ikke tar opp slike problemer til diskusjon. Hva mener utvalget f. eks. om «resultatlikhet»? Dette diskuteres i noen grad i kap. 7.3.5 hvor det også pekes på at et slikt prinsipp kan føre til store kostnader «på bekostning av mange der utsikten til helbredelse er bedre og mindre kostnadskrevende:» Men så går utvalget utenom problemene og avslutter med nok en selvsagt påpekning som ingen kan være uenig i. «En svakhet ved resultatlikhet i dets rene form er at det ikke tas hensyn til den enkeltes skikkethet med hensyn til å nyttiggjøre seg en behandling.» «I noen tilfelle vil medisinske grunner tilsi at behandling ikke iverksettes f. eks. fordi risikoen er for stor. Det er ikke uten videre lett å skille dette fra det rene effektivitetsproblemet.»

Innvendingen mot Lønningutvalgets innstilling er altså at den på en måte kan sies å ha valgt en unnvikende løsning i og med at den velger å begrense sin behandling til de prioriteringer som vi kan være «bekjent av» og derved ikke tar opp de reelle problemer, de problemer som faktisk møter og ennå vil møte våre helsemyndigheter og vårt helsepersonell i overskuelig fremtid.

Detaljmerknader om Eilertsen-utvalgets innstilling

1. *Tilpasning til brukernes behov – pasientmedvirkning*

Side 16:

Helsetjenesten er en stor og komplisert organisasjon hvor produsentinteressene er godt organisert men brukerinteressene er svakt organisert».

Side 16-17:

«En styrking av pasientens rolle som konsument i helsetjenestemarkedet kan best gjennomføres dersom helsetjenesten på en eller annen måte blir avhengige av pasientene, dvs. at det blir mer gjensidighet i

forholdet mellom de to partene. En måte å gjennomføre dette på, er at brukerinteressene kontrollerer noe som institusjonene er avhengig av (f. eks. inntektene). Modeller for egenbetaling og kommunebetaling m. v. er drøftet nærmere i kap. 10. Forutsetningen for økt brukerinnflytelse er i alle tilfelle at brukerne gis større reelle valgmuligheter. Det krever at sektorgrenser, opptaksområder og regionalisering praktiseres noe mindre rigid enn det som er tilfelle idag.»

Dette er viktige påpekninger og gir rom for praktiske forslag.

Side 17:

«Utvalget vil anbefale at en først og fremst satser på en *systematisk organisert brukerevaluering* i norske sykehus. Pasientgrupper og pasientorganisasjoner bør dessuten ha mulighet til å påvirke planlegging og utforming av tjenestetilbud som angår dem selv og deres fremtidige behandlingsmuligheter.»

Dette har vi meget liten tiltro til. Det vil bare resultere i flere «formenn» og flere møter. Erfaringer fra andre sektorer (bank, forsikring, kooperative organisasjoner etc.) tilsier at dette er lite interessant i helsevesenet fordi alle er potensielle kunder her og «representantene» vil i prinsippet ha samme brede velgergrunnlag som våre politiske representanter.

Side 17:

«Det er av avgjørende betydning å nå fram til ordninger som gjør det i sykehusenes egen interesse å utvide pasientenes innflytelse og rettigheter. -- Når Utvalget (j.fr. kap 10) f.eks. går inn for stykkprisbetaling for sykehustjenester, er det ikke fordi somatiske sykehustjenester skal prioriteres, men for å motivere sykehusene til å behandle flere pasienter og dermed forbedre det totale helsetjenestetilbudet.»

Dette er kanskje noe kryptisk men kan bety at denne inntektskilden gir pasientene brukerinnflytelse.

2. *Finansiering og styring*

Utvalget går inn for å beholde rammefinansieringssystemet men med visse oppmykninger via stykkprisbetalinger som angitt i kap. 10. Rammefinansieringssystemet vurderes slik av utvalget:

Side 23:

«Rammefinansieringssystemet har tre hovedfordeler: For det første gir det muligheter for å få en rimelig grad geografisk fordeling av ressursene gjennom å legge behovskriterier til grunn for fordelingen. For det andre har det den store fordel at det gjør det mulig å kontrollere det totale kostnadsforbruk i helsesektoren. For det tredje utvides det lokale selvstyret.

Ulempen med systemet er at det ikke inneholder tilstrekkelig økonomisk stimulans til å høyne produksjonen og å øke den indre effektiviteten. Sykehusene har ikke noen direkte fordeler hverken av å behandle flere pasienter eller av å behandle pasientene bedre. Det er liten belønning å hente for de som når målene og det er få negative konsekvenser for de som ikke når dem. Finansieringsordningen gjør m.a.o. ingen forskjell mellom mer eller mindre effektive sykehus.»

Hensikten med en kompletterende stykkprisbetaling er:

Side 23:

«Siktemålet med å kombinere ramme og stykkpris er å lage en modell som forener de beste sidene ved hvert av de to ulike finansieringsprinsippene. Ramme – (se ovenfor). Stykkprisprinsippet skal på den andre siden bidra til å fremme produktivitet og effektivitet i produksjonen av helsetjenester.»

Utvalget går inn for en moderat fordeling mellom ramme- og stykkprisfinansiering, nemlig fordelingen 80% – 20% uten at totalrammen av den grunn skal økes. Detaljene i forslaget er interessant lesning. Tre hovedspørsmål reises:

i) Hvem skal motta stykkprisbetalingen?

ii) Hvem skal betale stykkprisen?

iii) På hvilket grunnlag skal stykkprisbetaling foregå?

Side 24:

«Svaret på det første spørsmålet er etter Utvalgets syn klart: inntektene bør gå direkte til den institusjonen hvor arbeidet er utført. Dette er en nødvendig – om ikke tilstrekkelig forutsetning for at den ønskede motivasjonsvirkning skal oppnås. I tillegg er det viktig at resultatene av økt effektivitet kommer de ansatte til gode i deres daglige arbeidssituasjon.

Hvilken form dette skal få bør i størst mulig grad overlates til ledelsen og de ansatte lokalt å bli enige om.»

Dette svaret er så klart at dette kan betegnes som «ideologisk» riktig. Her det ikke rom for dissens.

Svaret på det andre spørsmålet er alt annet enn klart. Konklusjonen er:

Side 25:

«I valget mellom staten, fylkeskommunene og kommunene som betaler av stykkprisene er Utvalget kommet til at det er minst usikkerhet omkring virkningene av en ordning hvor stykkprisbetalingen belastes folketrygden og utbetales direkte til sykehusene fra trygdekontorene. Det er imidlertid sterke argumenter for å prøve ut en ordning med kommunal stykkprisbetaling i mer avgrensede forsøk.»

Svaret på det tredje spørsmålet knytter seg til DRG-systemet (diagnoserelaterte grupper).

Utvalget tar ikke opp egenandeler som «stykkbetaling» men henviser til et eget utvalg for dette.

Utvalget tar opp trafikkskader spesielt og foreslår at trafikkforsikringen dekker de offentlige utgifter ved sykehus etc. som er en følge av slike skader.

Konklusjonen på dette er i virkeligheten at det amerikanske Medicaresystemet foreslås innført i Norge, riktignok foreløpig i sterkt neddempet form. Det er imidlertid et problem som vi ikke er i stand til å se at utvalget tar opp og som kommer sentralt inn her.

Side 101:

«Det er et åpent spørsmål om en stykkprisandel på 20% som antydet i dette avsnittet er høy nok til å stimulere sykehusene til økt aktivitet. Dette avhenger av marginalkostnadene (tilleggskostnadene ved å behandle en ekstra pasient), og disse avhenger igjen bl. a. av kapasitetsutnyttelsen i den enkelte institusjon.

Det er trolig bare erfaring som kan vise hvordan prisene må settes for at de best mulig skal medvirke til at tjenestetilbudet øker på områder som er høyt prioritert hos myndighetene. Men det er liten tvil om at høye satser for prioriterte tjenester vil bidra til økt satsing på disse områdene fra helseinstitusjonenes side.»

Disse utsagnene kan tolkes på forskjellige måter og det burde vel vært utredet fra utvalgets side hva dette innebærer. Det er liten grunn til å tro at marginalkostnadene for de for-

skjellige DRG-grupper utgjør den samme prosent av totale DRG-kostnader.

Dette vil føre til en automatisk favorisering av de grupper som har en lav marginalkostnad. Det er imidlertid hentydninger i Utvalgets utsagn om at stykkprisordningen kan brukes som «høye satser på prioriterte områder», altså en slags prisstyring av institusjonenes ressursanvendelse mot spesielle DRG-grupper. Dette er et helt annet system enn det å gi institusjonene en fast stykkpris på 20% av DRG-kostnadene og innebærer en mulighet for en nærmest leksikografisk favorisering av de prioriterte områder med de problemer dette innebærer. Hvis utvalget faktisk mener at deres forslag innebærer en fast stykkpris på 20% av DRG-kostnadene, reises andre spørsmål. Den største faren da ligger vel i at for mange vesentlige DRGgrupper vil marginalkostnaden ligge klart over 20% av DRGkostnadene, slik at institusjonene vil bedre sin ressurssituasjon ved å unnlate å behandle slike grupper i det hele tatt.

Disse problemene henger nøye sammen med et annet moment som utvalget har vært inne på noen ganger i runde former, nemlig *valgmuligheter* for pasienten for å sikre brukerinnflytelse. Utvalget anbefaler i så måte en slags ankeinstans hvor pasienten «i visse tilfelle kan få overprøvet de medisinske beslutninger ved høyere faglig myndighet –» o.l. Det er etter vår mening nærmest en nødvendighet, hvis man går inn for en stykkprisbetaling, at pasienten stilles overfor reelle valgmuligheter i form av alternative behandlingsinstanser hvor han kan søke hjelp. Uten denne brukerinnflytelsen er det stor fare for at stykkprisordningen kan gå sterkt utover pasientenes interesser. En mulig løsning kan være det utvalget selv peker på i runde former på side 17, om at den enkelte pasient kan velge nabosykehuset hvis han ønsker, og at regningen betales av rammefinansieringen for hjemstedssykehuset.

3. Konklusjon

Alt i alt er det vel grunn til å si, som det står i vår innledende konklusjon, at det står mye godt i denne innstillingen. Spørsmålene som reises og «ideologien» (hva man ønsker å oppnå) er meget vesentlig. Når man kommer til forslagene synes det som om motet svikter og det eneste som blir igjen er anbefalinger om små justeringer av det nåværende system og kanskje ikke engang det med en gang, men først etter nærmere undersøkelser.

Det er et viktig unntak fra dette og det er innføringen av stykkprissystemet. Også dette er meget forsiktig og har bare form av en anbefaling om å prøve det ut i liten skala. Likevel er dette sprengstoff som kan redde noe av den gode ideologien. Vår hovedinnvending mot innstillingen er at utvalget har unnlatt å diskutere denne ordningen i detalj. Disse «detaljene» kan vise seg å være meget vesentlige, så vesentlige at hele forslaget står eller faller avhengig av hvordan disse «detaljer» utformes.

SAMLER DU PÅ SOSIALØKONOMEN

På oppfordring har vi fått laget en flott samleperm i sort og gull til tidsskriftet.
Det er plass til en hel årgang – og bladene settes enkelt inn med klips. Så vet du hvor du har dem.

Prisen er rimelig, kr. 40,– for 1 perm, eller 37,50 pr. stk. for 2 eller flere, inkl. porto, uten postoppkrav.
Vi sender med postgiro innbetalingskort.

TIL SOSIALØKONOMENES FORENING
Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Send meg_____ stk. samleperm.

Navn _____

Adresse _____

_____

Aktuell kommentar:

En internasjonal jordbrukspolitikk

Nils E. Sørgaard

Overproduksjonen av jordbruksvarer i industrilandene, som følge av landenes støtte- og skjermingspolitikk, er blitt et stadig større problem i internasjonal økonomi. Bare en internasjonal samordnet reduksjon av subsidier, importrestriksjoner m.v. synes å være en vei ut av uføret.

Fra OECD har det nylig kommet en rapport som studerer virkningene av en reduksjon i jordbruksstøtten i alle land innenfor OECD-området. I GATT's regi pågår viktige forhandlinger om internasjonal handel i jordbruksvarer. Dette er spørsmål som i høyeste grad berører norsk jordbrukspolitikk.

AV
NILS E. SØRGAARD*

Til tross for et nokså mettet marked, bokstavelig talt, har jordbruksproduksjonen fortsatt å øke sterkt i mange industriland. Det produseres stadig mer pr. årsverk, uten at sysselsettingen går tilsvarende ned. Det er derfor ikke rart at jordbruket i mange land har problemer. Når for mange produserer for mye, blir det vanskelig å finne lønnsom avsetning i markedet. I mange land bygger det seg opp store lager, hvor «svinnet» ofte er stort og det framtidige markedet er usikkert.

1. Støtte- og skjermingspolitikken

Paradoksalt nok kan en god del av problemene føres tilbake til de virkemidler landene har tatt i bruk for å imøtekomme bøndenes vanskeligheter. Industrilandene har *hver for seg* forsøkt å støtte og skjerme eget jordbruk. Bøndene i det enkelte land har oppnådd større avsetning innenlands, men samtidig er landenes gjensidige eksportmuligheter blitt sterkt beskåret. Handelen mellom landene er i stor grad preget av «dumping». Resultatet er et lavpriset og ustabilt verdensmarked. I gjennomsnitt har verdensmarkedsprisene falt med 33% over de siste 7 år (kilde: OECD). Særlig bøndene i de tradisjonelt store eksportlandene, som USA, Australia og New Zealand, har tapt på dette.

I importlandene har diskusjonen hittil stort sett dreid seg om den statsfinansielle belastningen og de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til støtte- og skjermingspolitikken. Men etterhvert er også «overproduksjonsproblemet» blitt tydeligere. I EF, som tidligere var netto-importør av jordbruksvarer, har produksjonen økt så mye at EF i dag er netto-eksportør. EF-landene møter i stadig større grad avsetningsproblemene og konkurransen på et lavpriset verdensmarked.

I Norge fikk som kjent jordbrukspolitikken en ny giv i 1975, med Stortingets vedtak om inntektsmessig jamstilling mellom bønder og industriarbeidere. Fram til ca. 1980 økte de statlige overføringene til jordbruket kraftig. Senere er bøndenes inntektsvekst i større grad tatt ut i forbrukerprisene. Det har vært mulig gjenom økt skjerming mot konkurranse fra billig import av matvarer.

Både statlige overføringer og importskjerming har bidratt til en sterk økning i norsk jordbruksproduksjon. Hittil har man stort sett funnet avsetning for den økte produksjonen på markedet innenlands. Men nå synes man å stange mot et tak der det ikke lenger er forsvarlig å øke produksjonen. For de produkter der Norge kan sies å ha visse naturmessige forutsetninger, er vi allerede selvforsynt, eller til og med har en viss «overproduksjon». Det gjelder de viktigste meieriprodukter og kjøttvarer. Ytterligere produksjonsvekst i disse næringene forutsetter salg på verdensmarkedet til svært lave priser. Inntektsmålet i jordbruket kan da vanskelig realiseres uten økte statlige overføringer, hvilket det neppe er rom for innenfor en stram offentlig økonomi. Støtte- og skjermingspolitikken synes å ha nådd et «metningspunkt».

2. Virkninger for u-landene

For mange u-land har utviklingen mot et proteksjonistisk og ustabilt verdensmarked vært særlig uheldig. Mange utviklingsland har i utgangspunktet bare noen få mulige produkter å basere sine eksportinntekter på. Ofte er dette jordbruksvarer. Når prisene for disse varene gjennomgående er lave, gir det lave eksportinntekter. I tillegg gjør prisvariasjonene det vanskelig å planlegge og investere på lengre sikt. Importen av maskiner osv. til utvikling av landenes økonomi er nokså begrenset. Særlig landbefolkningen taper i konkurransen om knappe midler til utvikling.

Sult og underernæring i noen av utviklingslandene kan delvis forklares ut fra disse forhold. Riktignok er matvarene billig å importere, men lave eksportinntekter og en stor gjeldsbyrde, sammen med en ujevn inntektsfordeling i disse landene, hindrer tilstrekkelig import av viktige matvarer i uår o.l.

* Nils E. Sørgaard er cand. oecon. fra 1981 og forsker ved Fondet for markeds- og distribusjonsforskning.

3. En internasjonalt samordnet jordbrukspolitikk

Situasjonsbeskrivelsen foran skulle indikere behovet for en omlegging av jordbrukspolitikken i industrilandene, i retning av en mindre proteksjonistisk politikk. Ikke minst hensynet til utviklingslandene skulle tilsi det.

Men hver for seg ser landene seg lite tjent med en omlegging. Dersom et land *ensidig* kutter subsidier, toll o.l., vil bøndene i dette landet møte konkurransen fra/på et lavpriset verdensmarked. Det kan få uakseptable følger for jordbruksbefolkningen.

Først dersom flere land *samordner* en politikk med reduserte subsidier m.v., over et bredt spekter av jordbruksvarer, kan verdensmarkedsprisene øke betydelig. I «sum» er landenes politikk helt avgjørende for disse prisene. De gjenværende subsidier m.v. vil da få større betydning for produsentene. Belastningen for jordbruksbefolkningen behøver ikke bli like stor som ved en ensidig reduksjon i jordbruksstøtten.

Ved en slik omlegging i mange land vil også markedssignalene få større betydning, særlig dersom man primært trapper ned støtten til de varer som i utgangspunktet er sterkest subsidiert og skjermet. Det kan da etterhvert utvikle seg en mer naturlig arbeidsdeling mellom landene, slik at de land som er relativt godt egnet for en type produksjon, får en større andel av produksjonen.

En internasjonal samordning har trolig også den fordel at det blir lettere for politikere og andre å skape forståelse for en omlegging. Først da synes man å ha tilstrekkelig insentiv og politisk støtte, nasjonalt og internasjonalt, for merkbare endringer.

Et tankekors i denne sammenheng er kanskje at EF ikke har maktet å få til større grad av frihandel med jordbruksvarer. I EF, som jo er en samordnet gruppe av land, er jordbruksstøtten større enn i de fleste andre land. Kan man da ha forhåpninger om en reduksjon i jordbruksstøtten f.eks. innenfor hele OECD-området (som også inkluderer USA, Japan, alle nordiske land og de fleste andre industrialiserte land i verden)? Jeg skal ikke ta stilling til om det er realistisk politikk eller ikke, men jeg tør påstå at sjansen for å lykkes er større nettopp fordi OECD utgjør et langt større handelsområde enn EF. For EF er den *eksterne* beskyttelsen viktig. Argumentene for slik ekstern beskyttelse, med importavgifte o.l, blir svekket dersom andre land, sammen med EF, kan redusere subsidier m.v. Da kan verdensmarkedsprisene øke og EF kan være villig til å åpne for større import mot å få eksportere en (noe) større del av sin produksjon.

Jeg tror også at EF, som Norge og mange andre land, er kommet til et punkt der man innser at det ikke lenger er forsvarlig å fortsette støtte- og skjermingspolitikken i samme grad som tidligere. Man er uansett nødt til å akseptere en viss sysselsettingsavgang i jordbruket, så lenge produksjonen pr. årsverk fortsetter å øke. Bare da kan man sikre priser og inntekter for den gjenværende jordbruksbefolkning. Dersom man ønsker et mindre subsidiert og skjermet jordbruk, vil en internasjonal samordning være den beste politikken, til minst ulempe for bøndene.

4. OECD-beregninger

I en nylig fremlagt rapport, «National policies and agricultural trade» fra OECD, har man forsøkt å tallfeste virkningene av en reduksjon i jordbruksstøtten innenfor hele OECD-området. Det er gjennomført en rekke beregninger, ut fra ulike forutsetninger om hvordan reduksjonen blir fordelt på ulike produkter og mellom land. Felles for alle beregningene er at *samlet* reduksjon forutsettes å være 10%, altså en forholdsvis moderat reduksjon.

Virkningene på verdensmarkedsprisene er nokså like i alle beregningene. Verdensmarkedsprisene øker for de fleste produkter. Det gjelder alle animalske produkter. Prisene for melk og meieriprodukter øker med ca. 5%, storfekjøtt ca. 1,5% og sauekjøtt ca. 2–2,5%. Dette er varer der jordbruksstøtten er særlig stor i utgangspunktet. For noen vegetabilske produkter som er viktige innsatsfaktorer i animalsk produksjon, vil verdensmarkedsprisene gå noe ned.

Samlet produksjon i OECD-landene er anslått å gå ned ca. 0,5%. Det åpner for større import, bl.a. fra utviklingslandene. For gruppen av «nordiske land» (Sveits inkludert, Danmark ekskludert) er produksjonen anslått å gå ned 0,5–3%, avhengig av hvordan reduksjonen i jordbruksstøtten fordeles mellom disse og andre OECD-land. Dette må sies å være forholdsvis lite, tatt i betraktning det store omfang jordbruksstøtten har i disse «nordiske» landene.

5. Norske interesser

Noen vil kanskje mene at et lite importland som Norge har liten interesse av en internasjonal omlegging av jordbrukspolitikken. De lave verdensmarkedsprisene, som følge av landenes overproduksjon, synes å være til fordel for Norge. Vi kan jo, om vi vil, importere mer til svært lave priser og tjene på det. Dette er riktig nok, men samtidig bør man spørre seg hvorfor Norge ikke utnytter denne muligheten. Til tross for synkende verdensmarkedspriser, har ikke importen økt. Dette er ikke tilfeldig, men resultatet av en bevisst politikk der bøndenes næringsinteresser og politiske innflytelse har vært avgjørende.

I denne situasjonen kan det få stor betydning at Norge samarbeider med andre land. Det gir større politisk tyngde bak en omlegging, og gjør at en gitt reduksjon i subsidier og skjermingsstøtte blir mindre belastende for jordbruket. Resultatet vil bli bedre jo flere land som reduserer jordbruksstøtten. Da kan verdensmarkedsprisene for våre potensielle eksportprodukter øke betydelig. Vi kan «tillate» oss å importere f.eks. mer korn mot å øke eksporten av enkelte meieriprodukter.

Det er verdt å notere at OECD-beregningene tar hensyn til at landenes jordbruk tilpasses endringer i de relative prisene. Om Norge finner de lønnsomt å produsere relativt mer av enkelte meieriprodukter, bryter ikke det med de forutsetninger som ligger til grunn for beregningene.

6. GATT-forhandlinger

I GATT's regi pågår nå viktige forhandlinger om internasjonal handel i jordbruksvarer. Mandatet er å endre GATT's regler slik at disse i større grad også omfatter handel med jordbruksvarer. Et kjernepunkt hittil i forhandlingene har vært å begrense landenes bruk av eksportsubsidier. Særlig de store produsentene, USA og EF, har stått sterkt i mot hverandre. De har bl.a. vært uenige om hvordan man skal definere og avgrense eksportsubsidier fra andre subsidieformer.

Fra et observatør-synspunkt synes denne diskusjonen om eksportsubsidier å være lite fruktbar. I stedet for å slåss om markedsandeler innenfor en nokså begrenset internasjonal handel, burde man søke å utvide handelen. Da bør i prinsippet alle

former for jordbruksstøtte trekkes inn, subsidier så vel som importrestriksjoner. I den sammenheng kan land som Norge spille en konstruktiv rolle, f.eks. gjennom et samordnet utspill fra EFTA-landene. Alle parter må «gi noe» om resultatet skal bli vellykket. En «vente-og-se»-holdning fører neppe fram til endringer av betydning.

OECD-beregningene kan forøvrig være et viktig grunnlag for å utvide og effektivisere GATT-forhandlingene. Her har forhandlingspartene en tallfestet meny av mer omfattende løsninger. Det kan selvfølgelig bli stor drakamp mellom landene om hvilke løsninger man skal lande på. Men det er i alle landenes interesse, vil jeg tro, å bringe internasjonal handel med jordbruksvarer ut av uføret. Hensynet til forbrukerne og skattebetalerne, og hensynet til u-landene, taler for det. I siste instans er det også en politikk til beste for framtidas bønder.

Noen er kanskje bekymret for mulige «sjokk-effekter» av en omlegging. Til det er å si to ting. For det første kan og bør omleggingen skje gradvis, men på et forpliktende og forutsigelig grunnlag. For det andre kan, og kanskje bør, man i en overgangsfase basere en større del av bøndenes inntekter på direkte inntektsoverføringer, dvs. inntekter uavhengig av produksjonen. I det norske to-prissystemet for melk ligger det innebygd en slik mulighet (uten at det er plass til å forklare det nærmere her). Lignende ordninger kan man etablere for de produksjonstyper som kan bli mest aktuelt å trappe ned.

NORGES BONDELAG er en organisasjon som har til formål å ivareta landbrukets og bygdenes økonomiske, sosiale og kulturelle interesser. Organisasjonen bygger på personlig medlemsskap og har for tiden ca. 66.000 medlemmer. Det er 140 ansatte i organisasjonen, hvorav 75 ved hovedkontoret i Oslo. Organisasjonen har etablert fylkeskontorer i 17 fylker og har 766 lokallag.

NORGES BONDELAG søker ORGANISASJONSSJEF

Som følge av omorganisering av sekretariatet søker vi organisasjonssjef. Organisasjonssjefen vil være leder av Organisasjonsavdelingen og stillingen er tillagt et definert ansvar for våre fylkeskontorer. Organisasjonsavdelingen har således et totalt ansvar for organisasjonsapparatet, herunder tilrettelegging av arbeidet i lokallagene og den løpende kontakt med fylkeskontorene. Forøvrig er Organisasjonsavdelingen tillagt følgende ansvarsområde:

- Tilrettelegging av fylkes- og lokallagenes arbeidsopplegg
- Helsetjenesteordningen
- Forsikringsspørsmål
- Aksjonssekretariatet
- Sekretariat for diverse utvalg

Den medarbeider vi søker, må derfor

- ha solid bakgrunn i organisasjonsarbeid
- være godt orientert innen områdene norsk landbruk og norsk landbrukspolitikk
- ha vist gode leder- og samarbeidsevner
- ha høyere utdannelse

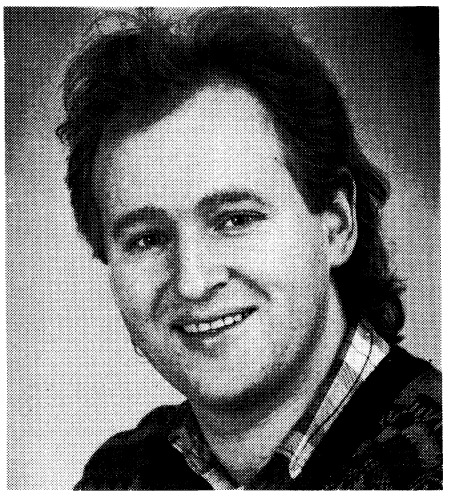
Lønn og andre betingelser etter nærmere avtale. Egen pensjonsordning, gruppelivs- og ulykkesforsikring.

Nærmere opplysninger om stillingen ved ass.generalsekretær Chr. Kjørven eller administrasjonssjef Steinar Jensen, tlf.: (02) 68 18 00.

Søknad vedlagt kopier av vitnesbyrd og attester sendes innen 25. mars 1988 til Norges Bondelag, Postboks 3723 – Gamlebyen, 0135 Oslo 1.

Konferanserapport:

Econometric Society's vintermøte, Venezia januar 1988



Kjell Erik Lommerud

AV
KJELL ERIK LOMMERUD[1])

At Econometric Society arrangerer sine sommermøter, er noe enhver økonom vet. Vintermøtene er langt mindre kjent, noe som knapt overrasker, tatt i betraktning av at disse møtene bare samler en brøkdel av deltakerantallet på en sommerkonferanse.

Disse vintersymposiene ble, etter hva jeg vet, igangsatt en gang på sekstitallet. Formålet var å gi yngre økonomer bedre muligheter til å få internasjonal kontakt. Opplegget var – og er – å samle en cirka tyve unge økonomer, med spredning både geografisk og faglig. I tillegg deltar en del seniorfolk på møtet, for å bidra til diskusjonene om de fremlagte arbeidene.

Den gjennomsnittlige deltaker på årets møte i Venezia var vel en tredve år og hadde relativt nylig fullført sin PhD. Den mannlige dominansen var overveldende. Rekrutteringen til møtene foregår nokså uformelt: De såkalte «regional officers» forhører seg i sitt område, og forestår utvelgelsen.

Disse regionale kontaktene er identiske med de seniorfolkene som deltar på møtene. For tiden er disse kontaktene: Birgit Grodal, Martin Hellwig, Mervyn King, Roger Guesnerie, Laszlo Hunyadi, Franz Palm og Alberto Holly.

Spennvidden over temaene i de presenterte artiklene var stort: Økonometrisk teori og anvendelser, matematisk økonomi, arbeidsmarkedsøkonomi, offentlig økonomi. Jeg var litt forbauset over det beskjedne innslaget av spillteori og fraværet av internasjonal økonomi – men det kan jo lett skyldes en statistisk tilfeldighet. Makroøkonomi var det også tynt med. Noen eksempler på artikler som ble fremlagt: Helmut Cremer fra Liege presenterte en artikkel om hvorvidt Staten kunne bruke offentlige bedrifter til å regulere oligopoler. En hovedforutsetning var at det var en break-even betingelse for offentlige bedrifter, en vanlig forutsetning i litteraturen. Her medførte imidlertid denne forutsetningen at den offentlige bedriftens mulighet til troverdig å binde seg til ulike strategier ble underminert. Dermed er det ikke lenger sikkert at Staten kan bruke den offentlige bedriften til å drive igjennom frikonkurranseløsningen. Jonas Agell fra FIEF i Stockholm hadde (sammen med Mats Persson) skrevet om fordelingsvirkningene av «inntektsarbitrasje», dvs. mulighetene til å la inntekt komme til beskatning hos andre individer enn den som egentlig har tjent pengene. Grovt sagt var resultatet at vi, kanskje motintuitivt, ikke kunne si noe sikkert om dette: Lavinntektsgruppene har i en slik situasjon noe å «selge», nemlig sin lave marginalskatt. Michael Moore, fra sentralbanken i Irland, presenterte et arbeid om virkningene av å fjerne begrensninger på kapitaleksport – en aktuell problemstilling i Irland. I tillegg til de virkningene som er kjent i litteraturen, pekte Moore på at begrensninger på kapitaleksport ville føre til at mer penger ble brukt på ikke-handlete varer. Dette virker ekspansivt i økonomien. Hvis vi har ledighet som kommer av for lav etterspørsel og det er kostnader ved ytterligere bruk av andre ekspansive instrumenter, kan dette bedre velferden i samfunnet. Til slutt vil jeg nevne et arbeid av Joseph Ntamatungiro, som så på hvordan en rekke råstoffleverende land i den tredje verden kunne ha forsikret seg mot inntektsusikkerheten sin, bare ved å ta i bruk i kombinasjon de markedene for risikodeling som finnes allerede i dag. (Disse artiklene er ikke valgt ut tilfeldig, men fordi de var de som lettest kunne gjengis intuitivt med noen få ord.)

En kan jo selvsagt diskutere fornuften i ikke å ha et organiserende tema for en slik liten konferanse. Dette var da også noe som ble drøftet blant regionalkontaktene, og jeg fikk inntrykk av at meningene var delte. Riktig store konferanser kan kanskje utvikle seg til gigantomane feriekolonier, men det var de som mente at det nå begynte å bli god tilgang på workshops og små temakonferanser, slik at Vintermøtet kanskje hadde utspilt sin rolle. Selv syntes jeg konferansen fungerte bra: Stor spennvidde er bra mot båstenkning, litenheten tvang en til å ta kontakt med folk utenfor eget felt og eget geografiske område. Dessuten er vel Vintermøtet den eneste europeiske økonomkonferansen av sitt slag: Så lenge det jo er litt uvisst nøyaktig hva utbyttet av konferanser består i, og så lenge deltakerne erklærer seg svært fornøyde, synes jeg man skal være forsiktige med å snevre inn i varerommet på dette punktet.

Arrangementsmessig gled alt glatt. Og vi ble stelt pent med: Bodde bra, gratis tre retters lunsj og middag (there *is* such a thing as a free lunch), med delegert bestillingsrett av vin, til glede for ubehøvlete sjeler fra de nordlige egne i verden. Og som turistmål er Venezia ikke tapt bak en gondol.

Neste års møte er i Budapest. Alle burde straks begynne posisjoneringen for å bli norsk deltaker.

[1]) Kjell Erik Lommerud er doctor oecon. fra 1988 og amanuensis ved Norges Handelshøyskole.

Debatt:

Delt trafikk ressurs-sløsing

Direktør Per Arne Watle i SAS imøtegår her mot noen av de konklusjoner Geir Asheim trakk i sin artikkel om hovedflyplassaken i Sosialøkonomens februarnummer.

AV
DIREKTØR PER ARNE WATLE

Valg av hovedflyplassløsning dreier seg om mer enn hvor flyplassen skal ligge. Det er i like stor grad et spørsmål om hva slags trafikksystem norsk luftfart skal baseres på. Innen internasjonal luftfart har nav- og ekemønsteret vist seg å ha stor slagkraft i forhold til konkurrerende systemer. Et slikt system består av et trafikk-knutepunkt (nav) som forbinder et større antall inn- og utgående ruter.

Der trafikken har fått utvikle seg fritt, slik som i USA, er det vokst frem et mangfold av nav- og ekemønstre. Det viser at dette er i samsvar med markedets ønsker.

En avgjørende fordel ved et nav- og ekesystem er det store *antall forbindelser* det gir for den reisende. Et eksempel fra USA viser hvordan valgmulighetene øker gjennom opprettelsen av et trafikkknutepunkt. Oppretter man direkteruter mellom fem byer på Amerikas vestkyst og fem byer på østkysten, får man i alt fem forbindelser. Ved å la disse rutene gå via et trafikk-knutepunkt i midten, øker antall forbindelser til 35.

Effektiviteten i et nav- og ekesystem er et produkt av antall forbindelser til og fra knutepunktet. Slagkraften ved systemet står og faller med hvor mange avganger man klarer å knytte til det. Oppretter man knutepunkter nær hverandre, vil disse ta trafikk fra hverandre og dermed redusere den totale effektiviteten. Skal man ha flere trafikk-knutepunkter, må disse ligge så langt fra hverandre at de ikke konkurrerer om de samme passasjerer. Det er således intet å vinne trafikkmessig ved å ha to store flyplasser i Oslo-området med 55 kilometers innbyrdes avstand.

Utviklingen i svensk lufttrafikk viser fordelene ved å samle trafikken i et knutepunkt. Før 1983 foregikk utenrikstrafikken til og fra Stockholm på Arlanda, mens Linjeflygs innenrikstrafikk var lagt til Bromma. Da all rutetrafikk til og fra Stockholm ble lagt til en og samme flyplass, førte dette til ekstra trafikkvekst.

For at et nav- og ekesystem skal kunne fungere etter sine forutsetninger, må det sentrale knutepunkt ha tilstrekkelig med kapasitet til å kunne avvikle flytrafikken uten vesentlige forsinkelser. Forsinkes inngående fly, risikerer man å miste korrespondansene videre.

Manglende kapasitet ved en hovedflyplass, vil ha negative konsekvenser for hele systemet. Oppstår det for eksempel forsinkelser ut fra Fornebu, risikerer passasjerer til Nord-Norge at de ikke kommer tidsnok frem til å rekke forbindelsene videre.

At et nav- og ekesystem er mer effektivt enn å opprette direkte forbindelser mellom tilfeldige punkter, er ikke merkelig. Ingen vil for eksempel bestride at togene ved et tunnelbanesystem i en storby må føres inn til et felles sentrum for at det skal være det mest effektive for *helheten* av passasjerenes behov.

1) Delingsmodeller

I debatten om norsk hovedflyplass har flere forslag om å dele flytrafikken over Oslo Lufthavn vært vurdert. Tanken om trafikkdeling var til å begynne fremkastet som en nødløsning for å avlaste trafikkveksten på Fornebu, men har senere også blitt lagt frem som et alternativ til å samle hovedflyplassen på ett sted. I Luftfartsverkets hovedflyplassutredning og i Regjeringens hovedflyplassmelding har man utredet et delingsmønster som går ut på å legge innenriksrutene til Fornebu og utenlandstrafikken samt charter til Gardermoen.

Dette delingsforslaget har en rekke ulemper. Utenlandspassasjerer fra andre byer enn Oslo vil få om lag to timers transfertid mellom Fornebu og Gardermoen. Et slikt opplegg vil gi færre valgmuligheter for passasjerene og nedsatt komfort.

Å legge utenlandstrafikken på Gardermoen og innenriksrutene til Fornebu, vil måtte gi vesentlige prisforhøyelser. Dette skyldes særlig den dublering av stasjonstjenester og den reduserte utnytttelse av flypark og mannskap som følger av trafikkdelingen. SAS har beregnet at et slikt opplegg vil føre til ca.20% økning i billettprisene på innenriksrutene i forhold til dagens ordning.

En blandet delingsmodell har også vært fremkastet som forslag til fremtidig hovedflyplassløsning. Førsteamanuensis Geir B. Asheim ved Norges Handelshøyskole har foreslått å la de fleste Osloavgangene fra Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand gå til Fornebu. Den øvrige innenrikstrafikk samt all utenlandstrafikk over Oslo Lufthavn foreslås lagt til Gardermoen. I tillegg til dette er det tenkt opprettet et fåtall forbindelser mellom Fornebu og København.

Tanken om en blandet delingsmodell er ikke av ny dato. Da spørsmålet om trafikkdeling var oppe til debatt i 1985, vurderte SAS – blant flere andre alternativer – en delingsmodell som var praktisk talt lik den Asheim har foreslått. I tillegg til å la enkelte ruter

Oslo – København avvikles over Fornebu, hadde SAS også tatt med forbindelser til Stockholm og Helsinki v.v. ut fra Fornebu. Av grunner som vil fremgå, fant SAS den gang det ikke aktuelt å gå inn for en slik delingsmodell.

2) Prinsipielle svakheter

En hovedinnvending mot å la enkelte avganger Oslo – København v.v. gå over Fornebu, og Oslo Lufthavns øvrige utenlandstrafikk over Gardermoen, har sitt utspring i de *luftfartspolitiske* begrensninger vi er underlagt. SAS' interne statistikk viser at en betydelig del av de reisende på strekningen Oslo – København er transferpassasjerer. Foruten SAS har svært få internasjonale flyselskaper trafikkrettigheter på strekningen Oslo – København v.v. På ruter til reisemål i Europa og andre steder i verden opererer SAS i direkte konkurranse med en rekke andre internasjonale flyselskaper. Om SAS – i motsetning til sine konkurrenter – skulle få anledning til å tilby et lettere tilgjengelig produkt – det vil si Fornebu i stedet for Gardermoen som flyplass for majoriteten av de som drar til utlandet fra Oslo – så vil dette ikke bli akseptert luftfartspolitisk av andre nasjoner.

Asheim hevder i Sosialøkonomens februarnummer at det ikke vil representere noen favorisering av SAS hvis dette selskapet som det eneste skulle få muligheter til å fly til København fra Fornebu. Et slikt syn vet vi at andre land ikke deler. Hvis en slik løsning likevel skulle være uakseptabel, foreslår Asheim å la enkelte utenlandske selskaper som en kompensasjon få en daglig rute fra Fornebu via København til en ikke-skandinavisk destinasjon. Å gi slike rettigheter (5.frihetsrettigheter) til et annet land uten motytelser, vil ikke være luftfartspolitisk holdbart. En slik ensidig innrømmelse fra skandinavisk side ville representere et betydelig verditap og være i strid med skandinaviske luftfartsinteresser.

Også *operasjonelt* kan det reises innvendinger mot den foreslåtte delingsmodell. Fornebu og Gardermoen har *felles* luftrom. Det gjør at en trafikkdeling mellom de to lufthavnene reiser spesielle problemer ved avvikling av store trafikkmengder. Det vil her oppstå et konfliktpunkt, idet forlengelsen av bane 19 på Gardermoen vil treffe startpunktet for innflyving på bane 24 på Fornebu. Som følge av dette må trafikken ut fra bane 19 holdes i flygenivåer under de man starter innflyvingen til bane 24 fra. Det siste vil medføre ekstra miljøbelastninger og betydelige ekstraomkostninger.

En annen måte å løse det nevnte problemet på, er å svinge avgående trafikk fra bane 19 på Gardermoen raskt til siden og holde den på nordlig kurs inntil den når tilstrekkelig høyde. Det siste vil gi en økt utflyvingstid på 3-4 minutter.

Nye landingssystemer, slik som MLS (Microwave Landing System) vil ikke kunne løse overnevnte problem. MLS vil være et hjelpemiddel for piloten til å foreta kompliserte innflyvinger, men de endrer ikke på de operasjonelle krav som følger av at man opererer i et felles luftrom.

En blandet delingsmodell vil føre til at reisende med lengst reiseavstand til flyplassen, det vil si passasjerer fra NordNorge, også vil få lengst reisetid inn til Oslo sentrum. En rekke instanser i den nordlige landsel har gått inn for en delt løsning fordi de mente dette fortsatt ville gi dem fordelen av å komme til en flyplass nær Oslo sentrum. Med en blandet delingsmodell vil ikke denne forutsetningen lenger være gyldig.

3) Markedspotensiale

En svakhet ved den trafikkdeling Asheim tenker seg, er at det skal være mulig å lede passasjerene inn til ulike flyplasser til ulike deler av døgnet og på den måten tilgodese alle parter. Slik fungerer ikke luftfarten. Det som avgjør hvorvidt, på hvilken måte og til hvilke tider det vil være mulig å opprette flyforbindelser mellom to punkter, er markedets ønsker. De tanker man i teorien måtte ha om hvor publikum burde reise, er mindre interessante i denne sammenheng.

En deling av flytrafikken vil splitte Oslos passasjergrunnlag. Det vil svekke utviklingen av direkteruter fra hovedstaden til utlandet. Nasjonalt sett vil dette gi et mindre effektivt trafikksystem.

Størstedelen av utenlandstrafikken har sitt utspring i Osloområdet. Mer enn 65% av SAS' Europatrafikk til og fra Norge skyldes reisende bosatt i denne delen av landet. Fra Oslo bygges det opp et stadig tettere nett av direkteruter til Europeiske reisemål. Til Stockholm og Københavh har SAS avganger praktisk talt hver time. Stavanger, Bergen og Trondheim kan gjennom sine tette avganger til Fornebu raskt knytte seg inn på dette nettet. Disse byenes reisemuligheter ville svekkes betydelig om man splitter opp/bryter deres forbindelser med hovedflyplassen i Oslo.

Etter hvert har også særlig Bergen og Stavanger fått en rekke direkteruter til utlandet. Disse rutene er ikke et alternativ, men et supplement til utenlandsrutene via Oslo. Utviklingen av dem vil fortsette i den takt byenes markedspotensiale tilsier. De vil imidlertid aldri kunne få samme omfang som utenlandstrafikken til og fra Oslo. Det siste skyldes deres begrensede del av markedet.

4) Ekstrakostnader

Asheim har tidligere søkt å vise at SAS' beregninger over ekstrakostnadene ved delt operasjon (20% prisøkning) ikke er relevante for en blandet delingsmodell. De luftfartspolitiske og opersjonelle innvendinger mot en blandet delingsmodell gjør at det har begrenset interesse å gå nærmere inn på ekstrakostnadene ved den. For å unngå urealistiske forventninger om besparelser ved trafikkdeling, vil vi imidlertid her se nærmere på Asheims økonomiske resonnementer. Følgende områder vil bli vurdert: Investeringer, behov for overføring Fornebu – Gardermoen, operasjonelle forhold, stasjonstjenester og marketing.

4.1) Investeringer

I motsetning til alternativene Gardermoen og Hurum, der alle grunnlagsinvesteringer for komplette flyplassanlegg med to uavhengige rullebaner under instrumentforhold, er gjort innen 2014, står man ved delingsalternativene overfor fortsatt betydelige investeringsbehov ved planperiodens slutt. Det man her i realiteten gjør, er å skyve investeringer foran seg til etter planperiodens slutt. At delt trafikk på denne måten kommer gunstigere ut investeringsmessig enn de fullt utbygde alternativer, er ikke uventet.

Hvordan de totale investeringer for en ny hovedflyplass vil bli belastet brukerne, er usikkert. SAS finner det rimelig å anta at det nåværende direkteavskrivningsprinsippet ikke kan opprettholdes ved en så stor investe-

ring som en ny hovedflyplass representerer. Så lenge det ikke foreligger opplysninger om avskrivningsperiodens lengde og sekundærinntektenes forventede utvikling, er det umulig å forutsi nøyaktig hvor stort beløp flyselskapene årlig vil bli belastet for. Asheims konklusjoner om årlige besparelser på investeringssiden må derfor etter SAS vurdering anses som forhastede.

4.2) Behov for overføring

Asheim hevder at behovet for overføring av trafikk mellom Fornebu og Gardermoen vil falle bort ved en blandet delingsmodell. Dette er bare korrekt under forutsetning av at man i stor grad ser bort fra Oslo som internasjonal lufthavn for passasjerer fra Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand til Fornebu. Det vil i så fall være en ytterliggående løsning som unnlater å nyttiggjøre seg det tette tilbud av tilknytninger kystbyene i Sør-Norge ellers ville ha til utenlandsnettet i Oslo. Resultatet vil i så fall bli et vesentlig redusert reisetilbud. Dette har en kostnadsside som ikke er reflektert i Asheims beregninger.

Om utenlandsreisende fra Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand likevel skulle velge å benytte Oslo som transferhavn, vil mange av dem få en overføringstid på om lag to timer også ved en blandet delingsmodell. Dette gjelder eksempelvis passasjerer på strekninger som: Trondheim – Stockholm, Trondheim – Helsinki, Trondheim – London, Stavanger – Paris, Bergen – Paris, Kristiansand – Paris, Stavanger – Hamburg, Kristiansand – Hamburg og en rekke andre forbindelser. Totalt sett avhjelpes behovet noe av de direkteruter til utlandet som finnes fra de nevnte byer. De ekstra tidskostnadene ved et slikt opplegg er ikke inntatt i Asheims beregninger.

Videre vil det ved en blandet delingsmodell kunne oppstå behov for overføring mellom Fornebu og Gardermoen for passasjerer fra Nord-Norge som skal videre til Kristiansand, Stavanger og Bergen. For enkelte av disse finnes alternative reisemuligheter, men antall frekvenser på disse er få.

Et spesielt problem ved blandet deling vil oppstå for passasjerer fra Oslo som reiser til Nord-Norge fra Gardermoen, men som reiser retur via Trondheim. Reisende som bruker bil til flyplassen, vil i slike tilfelle etter hjemkomsten måtte dra fra Fornebu til Gardermoen for å hente sitt kjøretøy.

4.3 Operasjonelle forhold

Asheim har benyttet Luftfartsverkets utredning som grunnlag for å beregne selskapenes merkostnader ved en delt operasjon. Dette anser vi ikke for holdbart. Som blant annet anført i SAS' høringsuttalelse, mener vi at de nevnte merutgifter for selskapene som er oppgitt i LV's rapport er alt for lavt anslått.

For å beregne de operasjonelle kostnader ved trafikkdeling, har Asheim forutsatt at blandet deling vil gi en besparelse på 350 millioner kroner i forhold til delt trafikk innland Fornebu – utland Gardermoen. Å beregne SAS' merkostnader på grunnlag av en slik generell antagelse, er en for enkel metode. For å få et mer korrekt bilde av SAS' merkostnader, bør man i stedet se på hvordan trafikkstrømmene endrer seg ved blandet deling i forhold til tidligere beregninger. Vesentlig i denne sammenheng er *flytiden*. Her fremstår følgende bilde:

– Utenlandstrafikken: Størstedelen av denne vil gå til Gardermoen også ved en blandet delingsmodell. Virkningene vurderes som meget like i forhold til utland Gardermoen – innland Fornebu. Utenlandstrafikken utgjør om lag 50% av SAS' totale trafikk over Oslo Lufthavn.

– Nord-Norge-trafikken til og fra Oslo: Denne får fem minutters kortere tidtabell-tid ved blandet modell ved at den da skal gå til Gardermoen i stedet for Fornebu.

– Trondheim – Oslo: SAS har her 4 (5) daglige avganger hver vei. For enkelte av disse vil tidtabell-tiden bli fem minutter kortere ved en blandet deling.

– Kristiansand – Oslo: SAS har her ingen trafikk.

– Stavanger – Oslo: SAS har her to daglige avganger. Flytiden for de som skal Fornebu vil bli den samme ved de to delingsmodellene. Eventuelle ruter til Gardermoen vil få fem minutters lengre tidtabell-tid.

– Bergen – Oslo: SAS har her 10 daglige avganger hver vei. Enkelte av disse, det vil si de få som forutsettes å gå til Gardermoen, vil få fem minutters lenger tidtabell-tid.

Denne oppstillingen viser at det ikke er noe vesentlig å hente i flytid for SAS ved en blandet delingsmodell i forhold til utland Gardermoen – innland Fornebu. Trafikkmengdene ved en varig deling, slik Asheim har tatt til orde for, vil være langt større enn ved en midlertidig deling mellom utland- innland, slik SAS' beregninger om 20% prisøkning var basert på. På grunn av de problemer dette fører til i luftrommet, vil de operasjonelle kostnader ved den deling Asheim har foreslått, etter all sannsynlighet ligge høyere enn hva SAS tidligere har beregnet.

4.4 Stasjonstjenester

Som følge av at stordriftsfordeler opphører ved et visst nivå, har Asheim forutsatt at en delt løsning ikke gir merkostnader for stasjonsdriften. SAS erfaringer fra en rekke stasjoner viser at en slik forutsetning ikke er gyldig. Ulike passasjerkategorier krever forskjellig ressursinnsats. En transitt- eller transferpassasjer krever for eksempel langt mindre betjening enn en passasjer som starter sin flyreise fra den aktuelle lufthavn. Veiing av passasjerer, det vil si en multiplisering av de absolutte passasjertall med bestemte faktorer, viser ressursforbruket i mann-minutter. Veide passasjerer er dermed lik antall forbrukte eller planlagte ressursminutter. Beregninger SAS har foretatt, viser at veide passasjerer pr. SAS-ansatt ligger om lag 50% høyere på de store stasjonene Arlanda og København Lufthavn i forhold til Fornebu, til tross for at sistnevnte stasjon kan vise til høy effektivitet. SASé tidligere dokumenterte merkostnader for stasjonsdriften på 50 millioner kroner pr år ved en trafikkdeling, må derfor fortsatt anses som gyldige. Selv ved så store trafikkmengder som 10 – 15 millioner passasjerer pr år vil det være lettere å få 100% utnyttelse av ett enn av to adskilte anlegg.

4.5 Markedsføring

På markedsføringssiden ser en blandet delingsmodell ut til å ville gi mer negative virkninger for SAS enn en deling med innenlandstrafikken på Fornebu og utenlandstrafikken på Gardermoen. Dette skyldes særlig:

– Dårligere underlag for nonstoptrafikken mellom Gardermoen og Europa på grunn av oppsplitting av mar-

kedet. Dette vil svekke utviklingen av direkteruter fra Oslo og ut i Europa.

– Dårligere forbindelse mellom Stavanger/Bergen/Kristiansand/Trondheim og Sverige/Finland.

– Parallellflyving København – Fornebu/Gardermoen om morgen og ettermiddag vil bli dyrt. Riktignok har SAS i dag to samtidige avganger om morgenen Oslo – København og to tilsvarende samtidige returer om ettermiddagen, men dette skjer i en situasjon der Oslotrafikken avvikles over en flyplass. I praksis vil ikke passasjerene fordele seg 50/50 mellom Fornebu og Gardermoen. Om belegget dessuten skulle være lite, hvilket hender, kan passasjerene under dagens forhold overføres fra den ene flyvingen til den andre. Hertil kommer at en oppslitting av markedet på to flyplasser vil være til hinder for eventuell fremtidig innsetting av en større flytype, som ville senke produksjonskostnadene pr. sete.

– Uklarhet blant passasjerene. Idag reiser en rekke passasjerer fra Oslo ut i Europa på en nonstoprute og hjem via København eller omvendt. Ved å blande Københavnavgangene mellom Fornebu og Gardermoen vil denne valgfriheten begrenses.

Hvis et slikt forslag skulle bli vedtatt, må man dessuten regne med at det vil oppstå sterke ønsker om å få åpne flere direkteruter fra Fornebu til utlandet (Fornebu – Arlanda, Fornebu – Gøteborg etc.).

Ut fra dette synes det ikke å være grunnlag for å anta at SAS' ekstrakostnader vil bli mindre ved en blandet delingsmodell enn ved en deling med utland Gardermoen og innland Fornebu.

5) Flyselskapenes begrunnelse

I Sosialøkonomens februarnummer anfører Asheim at flyselskapenes sterke motstand mot delt trafikk og deres sterke engasjement for Hurum krever en forklaring. Denne forklaring har selskapene allerede selv gitt gjennom sine utførlige høringsuttalelser til Luftfartsverkets hovedflyplassutredning. Det kan være grunn til å minne om at SAS i sin høringsuttalelse anførte at både Gardermoen og Hurum er akseptable alternativer ut fra en operasjonell vurdering. I tillegg til de operasjonelle forhold la SAS i sin høringsuttalelse spesiell vekt på alternativenes beliggenhet i forhold til markedet. Braathen og SAS har sammenfallende syn på delt trafikk. Å forklare SAS' motstand mot delt trafikk med konkurranseforholdet til Braathen, er grepet ut av luften.

Det er brukerne av luftfartsanleggene som gjennom avgiftene i det lange løp vil måtte finansiere en hovedflyplass. Når de som i første instans vil bli belastet dette – det vil si flyselskapene – så sterkt har gått inn for en slik løsning, bygger dette på den bedømmelse at dette både økonomisk og kvalitetsmessig vil styrke norsk luftfart.

Medlemskap i SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?
Be om informasjon i sekretariatet, telefon (02) 17 00 35/36 26 10

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Underskudd på driftsregnskapet og fast valutakurs:

Betyr det en høy eller en stigende rente?*)

Det høye rentenivået i Norge er delvis skapt av underskuddet på driftsregnskapet og det derav følgende presset mot kronen. I artikkelen drøftes sammenhengen mellom rentenivået og underskuddet på driftsregnskapet med utgangspunkt i den Keynesianske Mundell-Fleming modellen.

AV BJART HOLTSMARK

1. Innledning

Underskuddene på Norges driftsbalanse overfor utlandet etter oljeprisfallet i desember 1985 har skapt et press mot den norske kronen. For å holde kronekursen har bl.a. høy rente innenlands vært brukt som et virkemiddel. Dette kan gjøre det interessant å se på hva Keynesianske lærebokmodeller sier om sammenhengen mellom rente, underskudd på driftsregnskapet og valutakurs.

En kjent makro-modell for en åpen økonomi fremlagt av R. A. Mundell og J. Marcus Fleming i 1960-årene (se f.eks. R. Levacic og A. Rebmann: Macroeconomics. 1982. kap. 7 og 10 og henvisningene der) gir som resultat at for fast valutakurs og gitte devalueringsforventninger er rentenivået en fallende funksjon av overskuddet på driftsregnskapet. Bak dette resultatet ligger det en forutsetning om at en renteforskjell mellom to land vil gi en strøm av kapital inn i det landet med høyest rente.

I denne artikkelen vil jeg se på konsekvensene av en endring i denne forutsetningen. Jeg vil forutsette at renteforskjellene bestemmer aktørenes *beholdninger* av valuta for gitte risikovurderinger. For gitte sannsynlighetsfordelinger for kursendringer vil aktørene i valutamarkedet bare endre sin portefølje ved endrede renteforskjeller. En slik antakelse vil føre til at økningen i rentenivået over tid, ikke selve rentenivået, er en fallende funksjon av overskuddet på driftsregnskapet. I den aktuelle situasjon betyr det at bare en stadig stigende rente er tilstrekkelig for å holde kronekursen.

I avsnitt 2 relateres Mundell-Fleming-modellen til den aktuelle situasjonen. I avsnitt 3 ser jeg på det jeg kaller beholdningsmodellen. I avsnitt 4 gis en kort oppsummering.

2. Mundell-Fleming-modellen

Modellen er framstilt i figur 1. På ordinaten måles rentenivået innenlands r. På absissen måles nasjonalproduktet for «fastlandet» i et oljeeksporterende land R. Landets valuta er kroner. IS-kurven viser likevekter i real-markedet. Det forutsettes altså en negativ sammenheng mellom rente og etterspørsel. LM-kurven viser likevekter i pengemarkedet for gitt pengemengde. Penge-etterspørselen er avtagende i renten og økende i nasjonalproduktet.

Overskuddet på driftsregnskapet er en stigende funksjon av valutakursen og en fallende funksjon av nasjonalproduktet. S=0-kurven i diagrammet markerer alle punkter hvor driftsregnskapet (inkl. olje-eksporten) er i balanse.

I Mundell-Fleming-modellen er netto-strømmen av kapital inn til landet en stigende funksjon av renten innenlands. BOF=0-kurven er kjennetegnet ved at valutakursen er konstant uten at sentralbanken må gå inn i valutamarkedet med støttekjøp/salg. Langs denne kurven er det da likevekt i valutamarkedet. BOF=0-kurven må være stigende, for når R øker vil underskuddet på driftsregnskapet øke og dermed kreve en høyere rente for å øke kapitalinnstrømningen. Selvom det ikke er selvsagt antar jeg her at BOF=0-kurven er brattere enn LM-kurven.

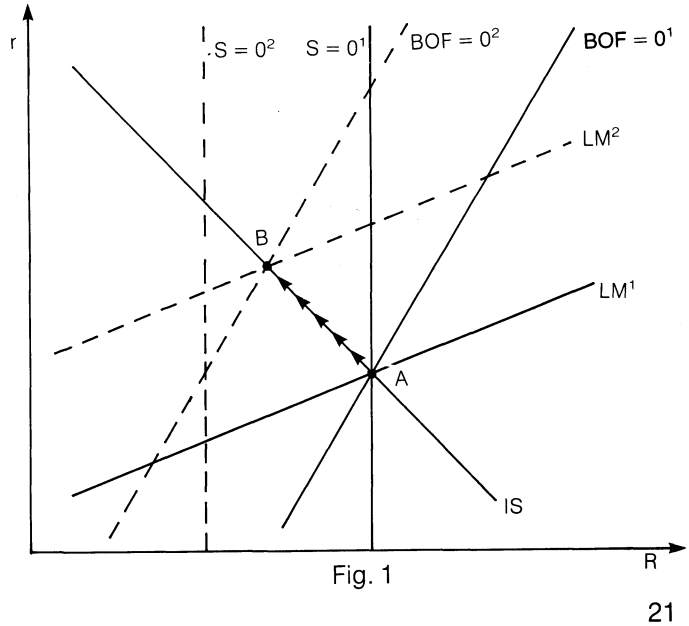


Fig. 1

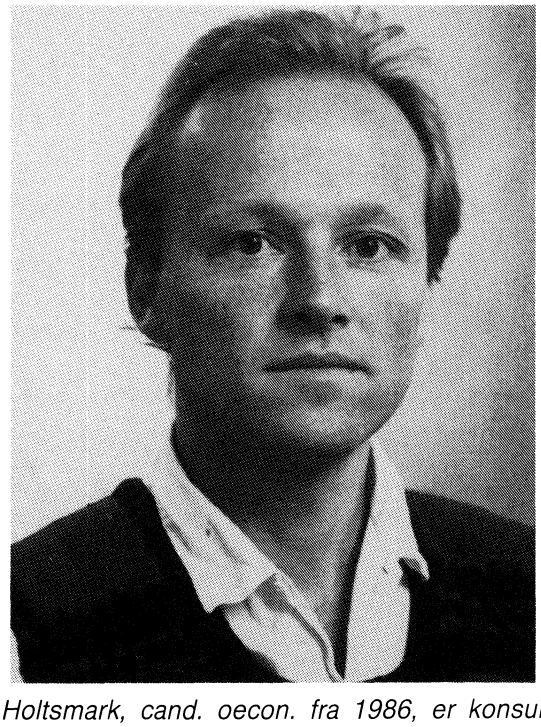
*) Takk til Bent Vale for gode råd i arbeidet med denne artikkelen. Den omformuleringen av Mundel-Fleming-modellen som drøftes har jeg fra en forelesning av Michael Hoel som også har foreslått forbedringer av et utkast til denne artikkelen..

I A i figur 1 er det en opprinnelig likevekt. Det er balanse i både driftsregnskapet og valutamarkedet uten at sentralbanken må drive med støttekjøp/salg.

Anta så at oljeinntektene reduseres. I Norge falt denne reduksjonen sammen med en kraftig økning i etterspørselen etter varer og tjenester. Men vi holder dette utenfor ved at vi ikke flytter IS-kurven (R er nasjonalinntekt utenom petroleums-sektor) og i første omgang heller ikke LM-kurven. Men S=0-kurven og BOF=0-kurven flyttes like langt mot venstre. (Et oljeprisfall kan øke sannsynligheten for en devaluering. Det kan trekke i retning av at BOF=0-kurven flyttes enda lenger mot venstre.) Nå befinner økonomien seg under BOF=0-kurven. Underskuddet på driftsregnskapet krever en netto kapitalinnstrømning. Men i A er nettoinnstrømningen av kapital null, og dermed ikke tilstrekkelig til å motvirke underskuddet på driftsregnskapet. For at ikke valutakursen skal falle må da sentralbanken kjøpe kroner. Dette vil redusere pengemengden over tid. Dermed flyttes LM-kurven oppover helt til renten er blitt så høy at kapitalstrømmen inn i landet er like stor som underskuddet på driftsregnskapet. Vi får altså en bevegelse fra A til B. B er en likevekt til tross for et underskudd i driftsregnskapet. Hvis ikke troen på en devaluering øker vil man altså kunne ha et underskudd på driftsregnskapet med en konstant rente uten at sentralbanken må foreta støttekjøp av kroner.

3. Beholdnings-modellen

Beholdnings-modellen skiller seg fra Mundell-Fleming-modellen ved at bare en stadig høyere rente over tid kan gi en netto kapitalinnstrømning for konstante risikovurderinger. Poenget er framstilt i figur 2. På ordinataksen måles ønsket beholdning av utenlandsk valuta. På abscisse-aksen måles tiden. Vi holder alle relevante variable konstante og antar at renten er lik renten i utlandet fram til tidspunkt t. Men på tidspunkt t faller innenlands-renten momentant til et lavere nivå. Etter



Bjart Holtsmark, cand. oecon. fra 1986, er konsulent i Planleggingsavdelingen, Finansdepartementet.

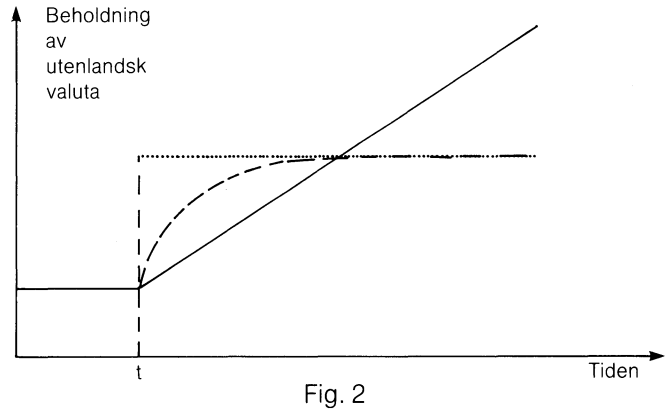


Fig. 2

forutsetningen i Mundell-Fleming-modellen vil dette føre til at privat sektor øker beholdningen av utenlandsk valuta over tid som markert med den heltrukne kurven i figur 2. I beholdnings-modellen derimot vil renteøkningen på tidspunkt t medføre at ønsket beholdning av utenlandsk valuta gjør et momentant hopp, men flater øyeblikkelig ut som vist med den prikkede kurven. Virkeligheten ligger kanskje et sted midt i mellom som markert med den strekede kurven. Dvs. en gradvis tilpasning av beholdnings-størrelsene mot det nye likevektsnivået. Tregheten i tilpasningen kan avhenge av valutareguleringer etc. I såfall kan Mundell-Fleming-modellen tolkes som en korttidsversjon av den mer langsiktige beholdnings-modellen.

IS-kurven og S=0-kurven får i beholdnings-modellen samme tolkninger som i Mundell-Fleming-modellen. Men i og med at pengemengden i beholdnings-modellen kan endres momentant for fast valutakurs, erstattes LM-kurven av en «CE-kurve»[1])

Privat sektors finansformue W kan plasseres i penger M, obligasjoner B og i utenlandsk valuta VF. V er valutakurs og F er beholdning av utenlandsk valuta. Ønsket beholdning av utenlandsk valuta antas å være fallende i renten r og stigende i formuen W.

$$(1) \quad VF = f(r,W) \quad f_r < 0 \quad 0 < f_W < 1$$

I Mundell-Fleming-modellen vil vi ha at $V(\triangle F) = g(r)$, $g_r < 0$ hvor $\triangle F$ er økningen i F over et tidsintervall. Etterspørsel etter penger er som i Mundell-Fleming-modellen:

$$(2) \quad M = m(r,R) \quad m_r < 0 \quad m_R > 0$$

CE-kurven kan nå beskrives ved ligningen:

$$(3) \quad m(r,R) + f(r,W) = W - B$$

med W og B som konstanter. Langs CE-kurven er det likevekt i pengemarkedet og valuta-markedet for *gitt formue W, obligasjonsbeholdning B og valutakurs.* CE-kurven stiger av samme grunn som for LM-kurven: økt rente krever høyere inntekt for å gi likevekt i pengemarkedet. Men nå kommer i tillegg at økt rente vil føre til en momentan reduksjon i beholdningen av utenlandsk valuta. Det overskuddstilbudet av valuta som da oppstår må sentralbanken kjøpe for å holde kursen. Dermed

[1]) CE – Constant rate of Exchange.

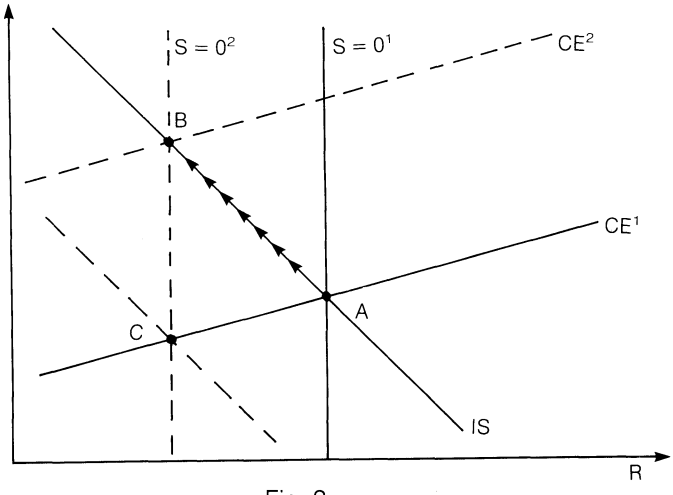


Fig. 3

økes pengemengden, noe som demper økningen i renten. CE-kurven blir derfor ikke så bratt som LM-kurven. Oppover langs LM-kurven er pengemengden konstant mens den øker langs CE-kurven.

I det følgende antar jeg at offentlige budsjetter er i balanse.[2]) Beholdnings-modellen er framstilt i fig. 3. Pkt. A er utgangssituasjonen med balanse i driftsregnskapet. En reduksjon i oljeinntektene vil ikke på kort sikt påvirke IS-kurven og CE-kurven, men flytter S=0-kurven til venstre. Jeg antar at $f_w < 1$. Dvs. at bare deler av en evt. formuesøkning blir plassert i utlandet.

I A er det nå underskudd på driftsregnskapet. Privat sektors formue W reduseres dermed over tid. Aktørene reagerer med å endre sin portefølje. Men de reduserer i utgangspunktet ikke sine plasseringer i utlandet med like mye som formuesreduksjonen ($f_w < 1$). Det er dette som skaper overskuddsetterspørsel etter utenlandsk valuta og «press» mot kronen. Skal valutakursen holdes fast uten at sentralbanken selger utenlandsk valuta, må det gjøres mer attraktivt å sitte med kroner. I denne modellen må derfor renten stige. Mao. vil et underskudd på driftsregnskapet over tid flytte CE-kurven oppover i diagrammet.

Nå er det ikke fare for noen uhemmet vekst i renten. Renteøkningen gir en kontraktiv effekt i realmarkedet. Vi får en bevegelse oppover IS-kurven. Dermed reduseres underskuddet på driftsregnskapet. Som vist i fig. 3 får vi en bevegelse fra A til B. I B er det en ny stabil likevekt. Her er driftsregnskapet i balanse slik at CE-kurven ikke flytter seg over tid.

Det er fristende å se på hva en stram finanspolitikk kunne føre til. En tilstrekkelig finanspolitisk tilsramning etter oljeprisfallet kunne gitt en momentan forflytning til C med en lav rente og balanse i driftsregnskapet. I B er det derimot høy rente. Dersom man først er havnet i B må man gjennom en periode med overskudd på driftsregnskapet (befinne seg til venstre for S=0-kurven) for å oppnå en lavere rente.

4. Konklusjon

Bak resonnementene i denne artikkelen ligger mange forenklinger. Ikke minst forutsetningen om faste priser burde kanskje vært analysert. Og de økonomiske sammenhengene trenger heller ikke være som antatt her. Jeg har heller ikke eksplisitt sagt noe om dannelsen av valutakurs-forventningene og deres avgjørende rolle i valutamarkedet.

Allikevel synes jeg at beholdningsmodellen gir oss en viktig påminnelse om Mundell-Fleming-modellens svakhet på lengre sikt. Mundell-Fleming-modellen kan få oss til å tro at i en lengre periode med underskudd på driftsregnskapet kan valutakursen holdes ved et høyt, men stabilt rentenivå. Beholdningsmodellen gir som resultat at hvis det er renten som skal holde valutakursen, vil på lengre sikt gjeldsoppbygging kreve en stadig høyere rente.

---

[2]) Det er ikke langt unna norsk virkelighet, og er et viktig poeng: Hvis det var staten som gikk med underskudd og underskuddet ble dekket med låneopptak i utlandet, ville det ikke i denne modellen bli noe press mot kronen.

Bilder i Sosialøkonomen

Vi har fått en del klager på personbildene i bladet. Mange sender oss «boks-bilder», og de er for dårlige. Vær snill og send oss klare og fine portrettfoto i sort/hvitt. Størrelsen spiller ingen rolle, da trykkeriet tilpasser bildene.

Inger

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Arild Hervik
Tor Hersoug
Torstein Bye
Knut N. Kjær
Kjell Erik Lommerud
Bent Vale

Redaksjonsutvalg:
Jarle Bergo
Reidun Grefsrud
Steinar Juel
Harald Thune Larsen
Åmund Lunde
Elizabeth Nygaard
Jørn Rattsø
Karl Robertsen
Hans Henrik Scheel
Jon Strand
Anne-Birgitte Sveri
Stein Østre

●

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Formann: John L. Rogne

●

Bladets adresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35/36 26 10
Telefax (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. i hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr 320,–.
Studentabonnement kr. 160,–.
Enkeltnr. kr 40,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER (ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 2 650,–
3/4 side ..... kr. 2 100,–
1/2 side ..... kr. 1 550,–

Trykt i offset.
Reklametrykk Grafisk A.s,
Bergen

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

NORD-TRØNDELAG DISTRIKTSHØGSKOLE

Postboks 145, 7701 Steinkjer. Tlf. (077) 66 611.

Impacts on regional development from changes in the transportation system analyzed by input-output methods.
Av Westeren, Knut Ingar, (cand. oecon. & dr.ing.)

I prosjektet er det beregnet hvilke transportøkonomiske besparelser som er mulige for tømmertransport (på en spesiell strekning i Indre Namdal) om telerestriksjonene om våren oppheves. Det er lagt spesiell vekt på å analysere hvilke vekstimpulser den regionale økonomiske utvikling kan få på grunn av dette. Rapporten inneholder også en grundig metodisk diskusjon og hvordan regional kryssløpsanalyse kan tilpasses til bruk for en slik problemstilling. Rapporten er Westeren's dr.ing. avhandling ved NTH.
NTH. Publikasjoner nr. 1, Steinkjer 1987. ISBN 82-7456-000-0.

INSTITUTT FOR SAMFUNNSFORSKNING

Munthesgt. 31, 0260 Oslo 2, Tlf. (05) 55 45 10

Unemployment, employment and labour supply – different patterns in nine European OECD countries.
Av Geir Høgsnes.

Landene som undersøkes er Danmark, Frankrike, Italia, Nederland, Norge, Storbritannia, Sverige, Vest-Tyskland og Østerrike.
I stedet for å analysere arbeidsledighetsutviklingen i landene direkte tar notatet utgangspunkt i at arbeidsledighet er lik differansen mellom tilbud på og etterspørsel etter arbeidskraft. Selv om tendensen i arbeidsledighetsutviklingen ofte er relativt lik fra et land til et annet, så kan samtidig utviklingen i sysselsetting og arbeidstilbud være svært forskjellig. Det påvises også at det er store variasjoner mellom landene med hensyn til hvordan utviklingen i arbeidskrafttilbud og sysselsetting påvirkes av viktige økonomiske variable som økonomisk vekst, lønnsutvikling og prisendring. Et land hvor slike forhold spiller en stor rolle er Vest-Tyskland, mens rene økonomiske variable betyr betraktelig mindre i Norge.
ISBN 0801-7417. Serie nr. AN, 62 sider. Pris kr. 25,–.

SOSIALØKONOMISK INSTITUTT

Postboks 1095 Blindern, 0317 Oslo 3, tlf. (02) 45 51 11, 45 51 27.

Wage Drift in Norway: A Bargaining Approach.
Av Steinar Holden.

Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt nr. 20, 4. november 1987.
I dette notatet blir lønnsglidningen i industrien analysert ved hjelp av ikke-kooperativ forhandlingsteori. En teoretisk forhandlingsmodell blir utviklet. Denne danner grunnlag for estimering på samlet lønnsglidning i industrien i perioden 1962–85.
ISBN 82-570-8373-9. ISSN 0801-1117. 41 sider.

Unemployment and Wages under Worker Moral Hazard with Firmspecific Cycles.
Av Jon Strand.

Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt nr. 19, 26. oktober 1987.
Vi studerer et arbeidsmarked der arbeiderne må disiplineres for å jobbe effektivt, og den enkelte sektor veksler stokastisk mellom høy- og lavkonjunktur. Det vises da at bedriftene i lavkonjunktur vil kunne gå til permitteringer, men aldri til avskjedigelser. Tilfeldige permitteringer fører likevel til mer rigid sysselsetting enn i et vanlig spotmarked, i fravær av optimalt bindende kontrakter. Permittering etter omvendt ansiennitet vil da medføre en høyere permitteringsrate og mer variabel sysselsetting i hver sektor.
ISBN 82-570-8372-0. ISSN 0801-1117. 43 sider.

Retur: Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

SOSIALØKONOMENES FORENING INVITERER TIL SEMINAR OM:

PENGE- OG KREDITTPOLITIKK

Gran Hotell, Bolkesjø 25.–26. mai 1988

PROGRAM

ONSDAG 25. MAI 1988

10.45: Kaffe, registrering
Norge i en sammenvevd verdensøkonomi

11.30: Innvirkning på finansmarkedenes funksjonsmåte av forandringene i internasjonal økonomi de senere år. Hvordan har dette – med utvikling av nye finansielle instrumenter – påvirket samspillet med realøkonomien?
Professor Johan Lybeck, Sverige

12.30: Hvilken rolle kan norsk penge- og kredittpolitikk spille i den samlede økonomiske politikken, med den åpenhet norsk økonomi har overfor omverdenen?
Ekspedisjonssjef Svein Gjedrem, Finansdepartementet

13.30: Lunsj

15.30: Norsk kredittpolitikk – bankenes og myndighetenes rolle.
Adm. dir. Trond Reinertsen, Den norske Bankforening.

16.30: Kaffe

17.00: Spenninger i internasjonal økonomi og i det finansielle system. Hvilket penge- og valutasystem beveger vi oss mot internasjonalt?
Sentralbanksjef Hermod Skånland, Norges Bank.

18.00: *Debatt:* Aktuelle problemstillinger i internasjonal og norsk økonomi. F.eks:
- Ettervirkninger av aksjekrakket
- Hva vil utviklingen av EFs indre marked bety for norsk økonomi?

Panelleder: Informasjonssjef Per Jarle Hellevik
Deltakere:
- Hermod Skånland
- Johan Lybeck
- Svein Gjedrem
- Trond Reinertsen

20.00: Middag

TORSDAG 26. MAI 1988
Nye finansielle instrumenter og endringer i de finansielle markeder.

9.00: Det norske penge- og kapitalmarkedet:
- Betydningen av nye instrumenter
  - markedsinitierte
  - myndighetsinitierte
- Har sertifikatmarkedet svart til forventningene?
- Når får vi et stort fastrentemarked?

Innledere:
Direktør Leif Eide, Norges Bank
Banksjef Geir Bergvoll, ABC-bank
Direktør Tom Knoff, Elkem Industrier
Direktør Bjørn Eggen, Realkreditt
Debatt/spørsmål v/Jarle Hellevik

11.00: Kaffe

11.30: Nye krav til risikostyring og risikoovervåkning
Innledere:
Banksjef Svein Eidem, Bergen Bank
Bankinspektør Stig Danielsson, Bankinspeksjonen i Sverige

13.30: Lunsj

14.30: Avreise

Programkomité
Audun Grønn, Norges Bank
Kjell A. Kraakmo, Kreditkassen
Erik Lind Iversen, Kredittilsynet
Gerd Buflod, Sosialøkonomenes Forening

Påmelding innen 4. mai til SF, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

Påmelding til seminar om
PENGE- OG KREDITTPOLITIKK

Navn/Tittel

.....

Kursavgift:
Kr. 3 000,– for medlemmer
Kr. 3 500,– for øvrige
Bankgiro tilsendes
Opphold kr. 920,– for enkeltrom
(betales direkte til hotellet)
Medlem av SF? ..... Medl. nr. .....

Arbeidsgiver: .....

Adresse: .....

..... tlf. .....

.....

Underskrift

Utgiverpoststed – Bergen – Reklametrykk Grafisk A.s