

SOSIAL ØKONOMEN

NR. 4 – APRIL 1988 – 42. ÅRG.



Vil mere veier gi større trengsel?

INNHold:

U-landenes gjeldsproblem
Målstyringen i offentlige beslutninger
Hovedflyplass eller hovedstadflyplass

Innhold

Nr. 4 1988 – 42. årg.

2

GEIR-HELGE SJØTRØ:
Når krisen blir en vane

DEBATT:

7

GEIR B. ASHEIM:
Hovedflyplass eller
hovedstadsflyplass?

1

TOR ELLINGSEN
Retorikk, renter og
boligpriser

INTERVJU:

15

TORSTEIN BYE:
Lorentz Lorentzen intervjuet
av Torstein Bye

ARTIKLER:

18

SJUR DIDRIK FLÅM:
Vil meir vegar gi
større trengsel?

21

FREDRIK CARLSEN:
Målstyring av offentlig
virksomhet

MÅNEDENS BØKER:

27

Markedsøkonomi av
Preben Munthe anmeldt
av Eystein Gjelsvik

28

Nye forskningsrapporter:

Forsidefoto:
NTB Foto
SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Sementmonopolet

Under overskrifter som «Sementgigant på offensiven» presenterte dagspressen i begynnelsen av mars nyheten om at Aker Norcem sammen med det svenske Euroc hadde kjøpt opp den nest største sementprodusenten i Storbritannia, Castle. I tider hvor «internasjonalisering» er det store honnørord i norske næringslivskretser høres dette fint ut, men ved nærmere ettertanke burde en kanskje ofre mer oppmerksomhet på spørsmålet om hvem sementgigantens offensiv egentlig er rettet mot.

Et blikk på det norske sementmarkedet kan her være klargjørende. Prisnivået på sement i Norge er blant de aller høyeste i Europa. Til tross for dette er importandelen ekstremt lav, den norske eneprodusenten Norcem står for over 95% av tilførselene til det norske markedet. På grunn av Norcems dominerende stilling på det norske sementmarkedet, har myndighetene grepet inn i selskapets prissetting. Fram til mai 1983 fastsatte myndighetene maksimalpriser på sement. Etter den tid gikk man over til prisovervåkning. I mai 1987 ble prisregulering igjen innført. Prisdirektoratet som behandler søknader om prisforhøyelser, er i praksis pålagt en nærmest umulig oppgave. Norcem sitter med all informasjon om sine egne bedrifters kostnadsforhold og kan lett begrunne prisforhøyelser uten at Prisdirektoratet er istand til å argumentere imot. Dessuten har man også kunnet benytte arbeidsplassene ved høykostbedriften i det ensidige industrisstedet Kjøpsvik som effektive gisler.

Hva så med importkonkurransen? De nordiske sementprodusentene samarbeider og er ikke i noe konkurranseforhold til hverandre. Norcem eier dessuten en betydelig aksjepost i det svenske selskapet EUROC. Importkonkurranse fra Østeuropa har effektivt blitt utestengt. Fra Polen gjennom at Norcem har inngått en avtale med det polske eksportselskapet om enerett på sementimport til Norge fra Polen. Importtrusselen fra Østtyskland ble stanset ved at Norcem i 1984 krevde innføring av antidumpingtoll på østtysk sement. Myndighetene imøtekom kravet og innførte en antidumpingtoll på kr. 170 pr. tonn eller over 40% av prisen på DDR-sement før toll. Etter at antidumpingtollen ble opphevet har Norcem gjennom sitt samarbeide med Euroc skaffet seg en liknende kontroll med importen fra DDR som de har med importen fra Polen.

Hittil har det bare forekommet begrenset importkonkurranse fra vest-europeiske land. Imidlertid eksisterer det en betydelig overkapasitet i europeisk sementindustri, og i motsetning til de nasjonale sementmarkedene, er den internasjonale handelen med sement preget av hard konkurranse og priser ned mot produksjonskostnadene eksklusive kapitalkostnader.

Det er derfor tenkelig at Norcems engasjement i britisk sementindustri snarere er et trekk for å opprettholde beskyttelsen av hjemmemarkedet gjennom å skaffe seg kontroll over en potensiell eksportør, enn en inngangsbillett til EF-markedet. I så fall er sementgigantens offensiv egentlig rettet mot norske forbrukere. Gjennom oppkjøp og samarbeide har Norcem hittil lyktes i å skjerme seg både mot sementkonkurranse og økt konkurranse fra varer som kan erstatte sement, samtidig som Norcems monopolprissetting på det norske markedet gir en betydelig omfordeling fra norske sementbrukere til Norcem. Myndighetenes inngripen har ikke maktet å endre denne utviklingen; og i tilfellet med antidumpingtollen på østtysk sement har de faktisk bidratt til å forsterke den.

Heller enn å forsøke seg med prisregulering vil en fornuftig politikk overfor monopolforetak av Norcems type være å stimulere konkurransen gjennom å legge forholdene til rette for import isteden for å bidra til å begrense den. Til å gjennomføre en slik politikk er myndighetene nå i ferd med å få privat assistanse fra selskapet NordSement A/S i Stavanger som satser på å bryte Norcems sementmonopol gjennom import av spansk sement til nyanlagte importanlegg i Egersund, ved Oslofjorden og i Midt-Norge.



Redaktøren

Når krisen blir en vane

Gjeldskrisen i den tredje verden er gått inn i sitt sjette år. Med gode minner og pene veksttall fra 60-årene, tilpasset en rekke utviklingsland seg de forverrede rammebetingelsene på 70-tallet ved å låne optimistisk. Utsettelsen dengang, i form av opplåning, har skapt vansker nå i 80-årene, og knapphet på valuta vil ventelig sette sitt preg på en rekke afrikanske og latinamerikanske land langt inn i neste tiår.

AV
GEIR-HELGE SJØTRØ*

Samlet beløper de kriserammede utviklingslandenes gjeld seg til om lag 1200 milliarder dollar. USA's mye omtalte utenlandsgjeld er til sammenligning på 400 milliarder dollar.

Fattige, og ikke fullt så fattige

Gjeldskrisen har rammet en heterogen gruppe land. Det har vært vanlig å definere begrepet gjeldskrise ved å vise til land som har måttet reforhandle gammel gjeld. Av de i alt 38 utviklingslandene som reforhandlet utenlandsgjeld mellom 1982 og 1986, er en fjerdedel latin-amerikanske såkalte mellominntektsland, mens godt og vel en tredjedel blir kategorisert som afrikanske lavinntektsland. Med unntak av fire land, Mexico, Venezuela, Marokko og Nigeria, er de alle oljeimportører (Sachs, 1986).

Hittil har både media, kreditorene og vel også IMF bekymret seg mest for de største skyldnerne i absolutt forstand. Mexico og Brasil har hver godt over 100 milliarder dollar i gjeld, Argentina omlag det halve (South, November 1987). For kreditorene er det gjeldsproblemene til disse største debitorasjonene som kan få størst konsekvenser. En rekke svært fattige land, som Mauritania, Nicaragua, Zaire og Zambia er imidlertid betydelig verre rammet av krisen, om

vi bruker eksempelvis forholds-tallet mellom utestående gjeld og BNP som kriterium for alvoret i gjeldssituasjonen (Verdensbanken, 1985).

Med ond vilje, eller i god tro?

Når en debitorasjon ikke makter å innfri lånekontrakten, kan årsaken være insolvens så vel som ignorans. Det er mulig at sentrale beslutningstakere i landet visste gjelden ikke ville bli betjent slik kontrakten foreskrev, allerede dengang lånene ble tatt opp. Alternativt kan det og tenkes at lånene i sin tid ble tatt opp i god vilje og god tro, at forholdene ex ante lå an til overholdelse, mens uforutsette begivenheter gjorde det vanskelig å leve opp til intensjonene ex post.

Antakelig har tilsiktet overlåning kun skjedd unntaksvis. Brudd på en inngått lånekontrakt påfører debitor kostnader, først og fremst i form av større vansker med å reise kreditt i framtiden. Land som tidligere har avslørt manglende vilje til å gjøre opp for seg vil bli beheftet med et negativt rykte. Dersom de politiske myndighetene i en viss grad var opptatt av innbyggernes langsiktige velferd, må vi derfor gå ut fra at gjeldskrisen i det vesentlige skyldes manglende informasjon om framtiden og dårlig tilpasning gitt den informasjonen som var tilgjengelig. Noen unntak finnes nok, selv om det alltid er vanskelig å uttale seg om andres intensjoner. Både Nicaragua og Phillipinene har måttet reforhandle gjeld. Hvilke tanker So-moza og Marcos gjorde seg om tilbakebetaling, den gang de tok opp utenlandslån, om de da planla å ta med seg betydelige dollarformuer ut, får være åpne spørsmål.



Geir-Helge Sjøtrø

I den etterhvert svært omfattende litteraturen om bakgrunnen for gjeldskrisen, blir årsaksfaktorer som er konsistente med at gjelden er tatt opp i god vilje, ofte delt inn i hendelser og handlinger som på den ene siden lå utenfor de gjeldsrammede landenes kontroll, eller som de, på den andre siden selv hadde herredømme over (se f. eks. Cline, 1984). Jeg finner denne todelingen i såkalte interne og eksterne årsaksfaktorer stilisert og lite klargjørende. En typisk intern årsaksfaktor i litteraturen, som ekspansiv etterspørseles-regulerende politikk innenlands, er nødvendigvis ikke alltid så intern likevel. Hva som siden viste seg å være ansvarlig, og hva som var for ekspansivt, avhenger ikke minst av de rammebetingelsene verdensøkonomien stilte landet overfor, og de ikke-perfekte forventninger sentrale beslutningstakere hadde om hvor vide eller trange disse rammebetingelsene kom til å bli i framtiden.

Naiv eller uheldig?

Det synes da mer hensiktsmessig å betrakte gjeldskrisen som en konsekvens av mer eller mindre fornuftig innenlandsk tilpasning til en rekke begivenheter ute i verdensøkonomien. For enkelte land kan tilpasningen, i hvertfall i ettertid, opplagt karakteriseres som mindre fornuftig. De gjeldsproblemene relativt velstående oljeeksporterende land som Mexico og Venezuela sliter med, kan vanskelig forstås som annet enn en konsekvens av en overoptimistisk tilpasning dengang oljeforekomstene var

* Geir-Helge Sjøtrø er siviløkonom HAE fra 1987, med samfunnsøkonomi som spesialfag, og arbeider nå som forskningsassistent på SAF-prosjektet: «Økonomisk analyse av interasjonale gjeldsforhold».

nyoppdagede, med overvurdering av egen valuta og sterkt innenlandsk etterspørselspress (Harberger, 1985).

Argentinas utenlandsgjeld la kraftig på seg i en for landet svært ustabil politisk periode med stadige kupp og nye regimer. En ekspansiv, kortsiktig populær økonomisk politikk kunne synes å være en nødvendig forutsetning for å beholde den politiske makten, så fikk heller framtiden sørge for seg. Skattelette ble kombinert med økte offentlige utgifter, og myndighetenes underskuddsbudsjett gikk jevnt opp, fra 1 % av BNP i 1969 til 16 % i 1983 (Verdensbanken, 1985).

For flere av de gjeldsrammede landene, kanskje særlig i Afrika, synes importsubstituerende industrialiserings-bestrebelse å ha kostet dyrt i form av lav effektivitet i de subsidierte næringene, unødig sterk migrasjon til byer med store ledighetsproblemer, og dårlig utnyttelse av komparative fortrinn (Balassa, 1983).

Selv om det i ettertid er lett å finne eksempler på forfeilet økonomisk politikk, var tiåret før krisen brøt ut urolig og vanskelig for utviklingslandene, med flere sjokkartede hendelser i verdensøkonomien. I særlig grad har de to prissjokkene på olje i 1973 og 1979, blitt trukket fram når den senere gjeldskrisen skal forklares (Cline, 1984; Hartland og Ebbinger, 1986; Lomax, 1987; m.m. fl.). William Cline har beregnet at prisoppgang på olje belastet de oljeimporterende utviklingslandenes handelsbalanse med 260 milliarder dollar mellom 1973 og -82, et tall som utgjør omlag 60 % av tilveksten i disse landenes utenlandsgjeld denne perioden (Cline, 1984). Cline har imidlertid nyttet en relativt grov kalkyle. Han forutsetter blant annet (implisitt) fullstendig prisuelastisk olje-etterspørsel gjennom hele tiåret, noe som bidrar til å overvurdere belastningen ved prisoppgang på olje.

Hvor lenge ville OPEC holde?

Isolert sett kan imidlertid høy oljepris vanskelig forklare gjeldskrisen. Det er mulig å finne koblinger mellom prisoppgang på importolje og opplåning utenlands, verre er det å forstå at oljeprissjokk alene skal kunne forklare en fullstendig krise, med gjeld hinsides det håndterlige.

Dersom det skulle ha vært hensiktsmessig å låne i tiden etter de to importprissjokkene, må rasjonelt

handlende aktører ha funnet at opplåningen bidro til å øke velferden, for eksempel fordi oljeprisøkningen ble antatt å kun være forbigående, slik at lånene satt dem istand til å fordele noe av OPECs midlertidige «oljeskatt» over tid. Kanskje tilsa tidspreferansene at dagen i dag skulle prioriteres på bekostning av morgendagen? Kan hende regnet beslutningstakere i landet med å gjøre seg selv mindre oljeavhengige med tiden, slik at den høye oljeprisen ikke ville ramme like sterkt i framtiden, eller muligens utløste rentefall i oljeprissjokkets kjølvann substitusjon mot konsum på bekostning av sparing? Det er imidlertid langt fra selvsagt at importprissjokk svekker handelsbalansen i en intertemporal teorimodell med rasjonelle aktører.

Mer sikkert er det at en så dramatisk begivenhet som OPECs første prissjokk slo over i verdensmarkedsrenten. Firedobling av oljeprisen innebar betydelig omfordeling av inntekter i verdenssamfunnet, fra oljeimporterende industriland og utviklingsland og til OPEC, fra land med en relativt sterk marginal konsumtilbøyelighet og til land som på marginen valgte å spare en større del av nasjonalinntekten. Verdensmarkedsrenten kom til å falle, noe som i følge blant andre Jeffrey Sachs bidro til å stimulere investerings-etterspørselen, og dermed svekket handelsbalansen på kort sikt (Sachs, 1981).

For enkelte utviklingslands vedkommende kan det synes som om politikernes prioritering av vekst, nærmest som et gode i seg selv, førte til at prisoppgang på importolje slo over i betydelig opplåning. Brasil er parade-eksempelet. Landet har et høyere forholdstall mellom verdien av oljeimport og BNP enn noe annet land i verden, men maktet likevel å nå en årlig BNP-realvekst på 7 % i tiåret mellom det første oljeprissjokket og gjeldskrisens utbrudd (Economist, 25 april 1987). Private investeringer ble drevet fram av ekspansiv pengepolitikk med en påfølgende svært lav rente. I perioden 1973-77 ble den nominelle renten holdt konstant, mens inflasjonen gikk opp fra 13 % til 44.5 %. Også finanspolitikken var svært ekspansiv og vekstrettet, med for eksempel betydelig subsidiering av importert diesel, som var blitt dyr etter oljeprissjokket, og sterk satsing på offentlige grunnlagsinvesteringer (Dornbusch, 1986).

Om politikere og andre sentrale beslutningstakere søkte å maksimere økonomisk veksttakt eller velferdsfunksjoner bestående av mer tradisjonelle argumenter, så er det ihvertfall et faktum at de oljeimporterende utviklingslandenes gjeld vokste kraftig i tiden etter det første oljeprissjokket. Med fortsatt lav verdensmarkedsrente, var det imidlertid likevel ikke særlige problemer med gjeldsbetjeningen. Opplåningen var ikke mer dramatisk enn at den av de fleste ble oppfattet å være ansvarlig. I 1977 ble det profetert at «... framtidsutsikter i de største låntakerlandene gir grunnlag for en optimistisk vurdering av kredittverdigheten» (Solomon, 1977), og så sent som i 1981 skrev Verdensbanken at «... land som Brasil, Mexico og Sør-Korea har vist at lån kan betjenes dersom økonomien og eksportinntektene vokser raskt» (Verdensbanken, 1981). Mellom 1975 og 1980 ble det i gjennomsnitt reforhandlet statsgjeld fire ganger årlig. I både 1983 og 1984 lå tallet over 30 (Verdensbanken, 1985). Den voksende gjelden på 70-tallet skulle vise seg å gjøre låntakerlandene sårbare for forverrede rammebetingelser i framtiden.

Hvor lenge ville Reagan underskuddsbudsjettere?

Vinteren 1979-80 opplevde de fleste utviklingslandene en dramatisk forverrelse av rammebetingelsene. Oljeprisen ble doblet, og ytterligere vanskelig ble verden for debitornasjonene da Paul Volcker som ny styreformann for Federal Reserve, prøvde å stagge den tiltakende amerikanske inflasjonen ved å legge pengepolitikken om i mer kontraktiv retning (se Volcker, 1980). Videre ga presidentskiftet i Det Hvite Hus budsjettunderskudd av inntil da ukjent størrelse. Resultatet måtte bli renteoppgang.

Med fortsatt betydelig inflasjon, kom den nominelle renten til å ligge særlig høyt, noe som økte det likviditetsmessige presset på debitornasjonene (Goodman, 1982). I tiden etter det første oljepris-sjokket hadde renten falt. Alt annet like bidro ventelig også det andre oljeprissjokket til å presse den ned, men alt annet var altså ikke likt.

Paradoksalt nok synes både rentefall og renteoppgang å ha vært til debitornasjonenes ugunst det siste

tiåret før krisen brøt ut. Mens lav rente bidro til opplåning i 70-årene, forsterket trolig et høyt rentenivå gjeldsproblemene ytterligere på 80-tallet. Etter oljeprissjokket i 1973, var den lave renten med på å skjerpe appetitten på lån. Ennå hadde ikke utestående gjeld fått et større omfang enn at lettelse i gjeldsbetjening som følge av billige lån, betydde lite i forhold til den negative innvirkningen den lave renten hadde på handelsbalansen ved å stimulere investeringer og konsum. Da renten så steg i tiden etter det andre prissjokket, hadde gjelden fått et slikt omfang at den økte belastningen på rentebalansen kom til å bety mer enn den positive effekten høy intertemporal alternativkostnad hadde på debitornasjonenes handelsbalanser.

I følge Cline lå den amerikanske realrenten i gjennomsnitt på 4.1 % p.a. mellom 1961 og -70. Fra 1971 og fram til 1980 var den så helt nede i -0.8 %, for å stige til 7.5 % i 1981 og 11.0 % i 1982. Cline finner at den kraftige rente-oppgangen i 1981 og -82 kom til å koste de oljeimporterende utviklingslandene 41 milliarder dollar (Cline, 1984). Igjen har han imidlertid lagt til grunn en antakelse om at etterspørselen er fullstendig uelastisk med hensyn på pris (rente).

Den dyre dollaren på begynnelsen av 80-tallet var og med på å øke gjeldsbelastningen. I størstedelen av litteraturen blir kursutviklingen satt i sammenheng med det høye amerikanske rentenivået (se f. eks. Dornbusch, 1986 og Feldstein 1984). Med 1975 som basisår, falt dollaren i forhold til en kurv av USA's handelspartners valutaer til 92 i 1979, for så å stige til 150 i 1984 (South, januar 1988). I 1983 var 76 % av utviklingslandenes utestående gjeld tatt opp i dollar (Verdensbanken, 1985).

Utover dyr dollar og høy rente, har den proteksjonistiske politikken en rekke industriland førte på slutten av 70-tallet (van Wijnbergen, 1985; og Verdensbanken, 1985), samt fallende råvarepriser på begynnelsen av 80-tallet (Verdensbanken, 1985), blitt trukket fram som årsaksfaktorer utenfor utviklingslandenes kontroll.

Hvor lenge ville Wall Street gi kreditt?

På tross av tiltakende vansker i en rekke låntakerland og indikasjoner på at tilbakebetaling ville falle van-

skelig, fortsatte bankene den kommersielle utlåningen, også i tiden etter det andre prissjokket, inntil altså Mexico i 1982 fikk vansker med å betjene gjelden. Flere forfattere har i sine forsøk på å forklare omfanget av gjeldskrisen, trukket fram den plutselige bråstansen i låneformidling. De viser til en slags domoteori for hvordan Mexico dro en rekke andre land med seg (se f.eks. Clausen, 1983 og Diaz-Alejandro, 1984). Før 1982 var gjelden i stor grad blitt håndtert ved at den rullerte. Nye lån ble tatt opp når gammel gjeld skulle tilbakebetales. Etter at Mexico, Polen og Argentina fikk problemer, og bankene ble betydelig mer påholdne, opplevde land som hadde basert seg på fortsatt å rullere gjelden en slags likviditetsmessig struping.

Hvor lenge vil krisen vare?

Den første tiden etter at krisen var brutt ut, ble den, ikke minst av IMF, oppfattet som kortsiktig og forbigående. Om myndighetene i de gjeldsrammede landene bare førte en fornuftig økonomisk politikk, skulle det være mulig å få gjeldsbetjeningen under kontroll på 5 års sikt. Med fornuftig økonomisk politikk mente Pengefondet såpass standardiserte tiltak at de raskt fikk navnet «IMF-pakken», som i det vesentlige innebar kontraktiv etterspørselsregulerende politikk, devaluering og generell markedsliberalisering.

Pakken ga gode resultater – for en tid. De gjeldsrammede utviklingslandenes samlede underskudd på handelsbalansen, som beløp til 19.4 milliarder dollar i 1981, var falt til 6 milliarder i 1982 og var blitt til et handelsoverskudd på 22 milliarder dollar året etter (Sachs, 1986). Tilstramningen kom imidlertid til å koste. Overskudd på handelsbalansen fulgte av at etterspørselen ble holdt nede. Det var ikke noen vekstpolitikk med stadig økning i produksjonsverdien som ga valuta-inntjening, og innstramningen bidro til at investeringenes andel av BNP falt fra 25.4 % i 1980 til 18.0 % i 1984, om vi ser alle gjeldsrammede utviklingsland under ett (Sachs, 1986). Dette fallet i investeringene har i sin tur vært med å bevirke at en rekke av disse landene nå på 80-tallet har gjennomlevd fall i BNP pr innbygger. For de latin-amerikanske skyldernasjonene som gruppe, falt dette levestandards-må-

let med 10 % fra 1980 til 1985 (Griffith-Jones, 1987).

Det er imidlertid store forskjeller de enkelte latin-amerikanske skyldernasjonene imellom, med hensyn til hvor dramatisk nasjonalproduktet har falt. Mens storskylderne Mexico og Brasil maktet nesten nullvekst, opplevde betydelig fattigere Bolivia et fall i BNP pr capita på 30 % i første halvdel av 80-årene (Sachs, 1986).

Også de fleste afrikanske skyldernasjonene har vært gjennom en periode hvor befolkningen har vokst raskere enn verdien av det den har vært i stand til å produsere. Fra 1980 til 1985 falt BNP pr innbygger med rundt 8 % (Verdensbanken, 1985), et fall som er dramatisk og skjebnsvangert når store grupper i utgangspunktet ligger på et inntektsnivå nær eksistensminimum. Et fall som er såpass alarmerende at IMF's nye direktør, Michel Camdessus, på Pengefondets årsmøte i september hevdet at institusjonen framover vil gi betydelig mer langsiktig, billig kreditt til de fattigste, afrikanske landene (South, desember 1987).

Vekst eller gjeldsbetjening?

På tross av negative veksttall har de gjeldsrammede landene hanglet gjennom på et vis («muddling through», som det heter i Reagan-rådgiveren Martin Feldsteins sjargong). Om bankene ikke har fått lånene tilbake etter den opprinnelig, intenderte planen, har de så langt i det vesentlige sluppet å avskrive. Den viktigste realøkonomiske konsekvensen av gjeldskrisen har inntil nå vært fallende levestandard i en rekke svært fattige land. Det har vært slit-somt å handle gjennom, og med stadige reforhandlinger er den samlede gjelden nå, nominelt i dollar, nesten det dobbelte av hva den var da krisen brøt ut.

Mest sannsynlig må bankene belage seg på å tape noe av sitt utestående. I skrivende stund forhandler Mexico om å få konvertert («swapped») 20 milliarder av landets gjeld til obligasjoner verdt omlag det halve. Kreditoren, Morgan Guaranty kan være interessert i en omforming av kreditten, da den likevel anser store deler av gjelden som tapt. Med en kupongrente som er høyere enn forventet avkastnings-rate på utestående gjeld og det amerikanske finansdepartementet som mulig ga-

rantist for obligasjonene, kan kreditor se seg tjent med «å selge en dollar for femti cent».

Dersom det virkelig blir noe av denne konverteringen til obligasjoner, vil Mexico og Morgan Guaranty stå for et historisk gjennombrudd, ved at det for første gang etter at gjeldskrisen brøt ut blir avskrevet vesentlige deler av et større lån (South, mars 1988).

Jeffrey Sachs og Harry Huizinga tror flere banker vil måtte avskrive gjeld framover. Både de lave prisene i annenhåndsmarkedet for gjeld, og den senere tids utvikling i akjekursene til de mest eksponerte bankene gir ifølge Sachs og Huizinga uttrykk for at markedet regner med delvis ettergivelse. Blant annet trekker de fram at kursen på Citicorp steg da selskapet i mai 1987 kunngjorde ekstraordinære avsetninger på 3 milliarder dollar, som en forberedelse på forventede tap lenger framme i tid. Kursoppgangen blir forklart med at markedet allerede hadde innkalkulert tap på u-lands-gjelden i sin prising av aksjen. Når så selskapet avsatte ekstra reserver, ble det oppfattet som et sunt tegn på realisme, og aksjen gikk opp (Sachs og Huizinga, 1987).

Mens Mexicos forhandlinger om gjeldskonvertering kanskje gir andre debitorer et visst håp, vitner Perus skjebne om at små, økonomisk svake skyldnernasjoner skal være forsiktig med å være for selvbevisste. I 1985 kunngjorde president Garcia at landet maksimalt ville bruke 10 % av eksportinntektene på gjeldsbetjening. Peru har siden blitt stående som et opprører-symbol i den tredje verden. Men ute av stand til å få nye lån, og med fall i eksportinntektene, har valutareservene falt dramatisk, og Peru er nå på vei tilbake til forhandlingsbordet (Economist, 19 desember 1987).

Med en Allan Garcia som går canossa-gang til Verdensbanken og IMF, er rollen som mest militante låntaker åpen for Brasil. Landet stiller harde betingelser om lav risiko-margin på renten, og lang avdragstid på nye lån; og vinner delvis gjennomslag hos kreditorene, på tross av at rentebetjening av gammel gjeld delvis ble stanset for et år siden. Med 10 milliarder dollar i overskudd på handelsbalansen siste år (Economist, 24 oktober 1987), er selv den største debitorasjonen blant utviklingslan-

dene i en forhandlingsposisjon hvor det er mulig å stille betingelser.

Den betydelige forskjellen i forhandlingsposisjon låntakerlandene imellom avspeiler selvsagt at Brasil og Mexicos gjeld representerer en trussel mot bankenes lønnsomhet, bare i kraft av sin størrelse. Men forhandlingsstyrken vil og være avhengig av de økonomiske framtidsutsiktene, hvor godt skyldnerlandene vil kunne klare seg uten ny kreditt. Mens de aller fattigste landene nok må belage seg på lav økonomisk vekst lang tid framover, vil overlåningen på 70-tallet sannsynligvis også framover ha mindre å si for økonomisk velbefinnende i de mest fokuserte gjeldslandene. Denne forskjellen i framtidsutsikter kommer til uttrykk i annenhåndsmarkedet for statsgjeld. Mens hver dollar av Mexico og Brasils gjeld var verdt henholdsvis 47 og 37 cent i oktober 1987, ble Perus utenlandslån omsatt til 6 % av pålydende (Economist, 24. oktober 1987).

Verdensbanken bekymrer seg da også, i det minste i sine analyser, særlig sterkt for utviklingen i de fattigste skyldnerlandene. Bankens «World Development Report» for 1985, spår selv i et såkalt mest gunstig scenario negativ økonomisk vekst pr innbygger i de fattigste afrikanske landene, helt fram til 1995 (Verdensbanken, 1985). De fattigste landene har forøvrig tatt opp størstedelen av lånene i utviklingsinstitusjoner, som nettopp Verdensbanken. Dette i motsetning til de latin-amerikanske stordebitorer som i betydelig større grad har lånt kommersielt.

De afrikanske landenes deprimerende utsikter har ikke bedret seg stort siden Verdensbankens rapport ble skrevet, og på OAU's møte i Addis Ababa like før jul, ble det framsatt forslag om at de afrikanske, gjeldsrammede landene skulle bryte av rentebetjening for de nærmeste 12 årene, og kreve avdragstiden reformatet til 50 år (Economist, 19 desember, 1987). De fattigste afrikanske landene har imidlertid svært lite makt å stille bak slike krav.

Eller kanskje begge deler?

Det har vært lagt fram flere forslag til koordinerte, mer eller mindre helhetlige tiltak overfor gjeldskrisen. Mest kjent er kanskje den såkalte Baker-planen, hvor det ble betraktet som vesentlig å stimulere bankene til økte utlån.

En enhetlig, koordinert løsning av gjeldskrisen synes imidlertid lite trolig. Det er vanskelig å få øye på aktører som skulle være villig til å ta initiativet til, og bære vesentlige deler av kostnadene ved en slik totalløsning. Mer sannsynlig er det da at enkelte, forhandlingssterke debitorer klarer å oppnå delvis ettergivelse, eller får avdempet det likviditetsmessige presset på annet vis, for eksempel ved at gjelden blir innløst i egenkapital eller obligasjoner med et lavt pålydende.

Men om de største skyldnerne i absolutt forstand, får ettergitt eller konvertert deler av gjelden, vil de fleste utviklingslandene måtte hangle gjennom fortsatt en tid. Flere av verdens aller fattigste land vil framover måtte overføre en vesentlig del av sin beskjedne verdiskapning til kreditorer i industrilandene.

Dersom de hardest rammede landene skal kunne makte det, uten å ty til ofte svært motproduktiv valuta-rasjonering, vil det i framtiden være nødvendig å generere betydelig økte eksportinntekter. Noe som delvis kan oppnåes ved en mer fornuftig innenlandsk næringspolitikk. Tanzania står fram som talende eksempel på hvordan et lands egen politikk kan ramme de sektorer av økonomien som skulle ha best forutsetning for å tjene inn valuta (Sørgard, 1987).

Men også handelspolitikken i den industrialiserte verden vil komme til å bety mye for utviklingslandenes eksportinntekter. Verdensbanken beregnet i 1985 at dersom kraftigere proteksjonistiske tiltak i den industrialiserte verden forverrer de latinamerikanske landenes bytteforhold med 10 %, vil det koste denne regionen like mye valuta som renten på all utestående gjeld (WDR, 1985). van Wijnbergen hevder at industrilandenes tolltariffer på sukkerimport fra den tredje verden påførte eksportørlandene et velferdstap som er større enn velferdsgevinsten av OECD-landenes samlede utviklingshjelp til hele den tredje verden (van Wijnbergen, 1985).

På samme måte som proteksjonisme i den industrialiserte verden rammer utviklingslandene ved at muligheten for å tjene inn sårt tiltrengt valuta blir innskrenket, vil også generelt lavt aktivitetsnivå i verdensøkonomien gå ut over de gjeldsrammede landene i den tredje verden, ved at viktige eksportmarkeder skrumper

inn. Empiriske studier indikerer at elastisiteten av utviklingslandenes eksportvolum med hensyn på økonomisk veksttakt i OECD regionen ligger mellom 1.5 og 3.0 (Suttle, 1985). I Zaire, som nettopp nå sliter svært med gjeldsbetjening, utgjør samlede renter og avdrag i størrelsesorden 10 % av eksportinntektene (Verdensbanken, 1987), så svingninger i OECD-veksten på et par prosentpoeng vil bety mye i eksempelvis det landet.

U-land, et land i verden

Valuta-overskuddet forgjeldete land må skaffe seg framover, bør altså komme i form av vekst innen den konkurranseutsatte delen av økonomien, og ikke som et resultat av kontraktiv innenlandsk økonomisk politikk. Begivenheter og hendelser som gjør det vanskelig å tjene inn tilstrekkelig dollar, vil forverre utviklingslandenes økonomiske situasjon. I første omgang ved en umiddelbar svekkelse av handelsbalansen på grunn av fallet i valutainntekter, på lengre sikt også ved en lavere økonomisk veksttakt, som følge av at fallet i valutainntekter lett vil slå over i reduserte investeringer og knapphet på importerte innsatsvarer.

Med den sterke avhengigheten av eksportmarkeder, knytter det seg for utviklingslandene stor spenning til den aktuelle ubalansesituasjonen i verdensøkonomien, med USA's betydelige driftsunderskudd. Når en ny president en gang skal prøve å bringe amerikansk økonomi tilbake i balanse, er det å frykte at de gjeldsrammede utviklingslandene blir rammet. Innstramningstiltak i USA kan lett gi kontraksjons-impulser til andre vestlige land. Alternativt kan det tenkes at et fortsatt høyt innenlandsk etterspørselsnivå i USA blir kombinert med proteksjonistiske tiltak som skal balansere utenriksøkonomien, en politikk som lett kan bli møtt med mottiltak i andre industriland. Om et framtidsbilde med handelskrig i den industrialiserte verden vil være særlig gunstigere for de gjeldsrammede utviklingslandene enn en regulær lav-

konjunktur, kan være et åpent spørsmål. Uansett formørker Reagans gjeld framtids-utsiktene til en rekke land i den tredje verden.

Dersom industrilandene klarer å komme fram til en koordinert økonomisk politikk hvor USA's handelsbalanse blir brakt over på plussiden ved tilstramning i etterspørselen der, kombinert med mer ekspansiv økonomisk politikk i Vest-Europa og Japan, kan imidlertid utviklingslandene unngå å miste viktige eksportmarkeder. Men selv i en slik, relativt gunstig framtids-verden vil gjeldskrisen vare ved i den forstand at anstrengt utenriksøkonomi fortsatt en tid vil virke dempende på økonomisk veksttakt og levestandard i flere av verdens fattigste land.

Om ikke da nye sjokkerte begivenheter endrer verdensøkonomien radikalt, slik tilfellet var da den kraftige opplåningen startet. Den økonom som i 1972 forutså de begivenhetene som ledet fram mot krisen, skulle være mer enn en økonom. Kan hende bør vi også framover være på utkikk etter mulige dramatiske sjokk, og tenke gjennom hvilke konsekvenser de kan ha. Med den opplagte betydningen eksportmarkedene vil ha for de gjeldsrammede utviklingslandenes økonomiske velbefinnende, kan det være et spennende tanke-eksperiment å gå gjennom hva som muligens skjer dersom Gorbatsjev får virkelig fart på perestroikaen sin, både hjemme og i Øst-Europa.

Økonomisk aktivitetsnivå i den industrialiserte verden vil nemlig framover ha mer å si for utviklingslandenes gjeldskrise, enn hva denne gjeldskrisen vil komme til å ha av betydning for den materielle levestandarden i industrialiserte land.

LITTERATUR:

- Balassa, B. (1983): «Policy response to exogenous shocks in Sub-Saharan African countries», *Journal of Policy Modeling* 1/1983
- Clausen, A. (1983): «Let's not panic about third world debts», *Harvard Business Review*, 5/1983
- Cline, W. (1984): *International Debt, Systematic Risks and Policy Response*, Institute for International Economics, Washington 1984

- Diaz-Alejandro, C. (1984): «Latin-American debt: I don't think we are in Kansas any more», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2/1984
- Dornbusch, R. (1986): *Dollars, Debt and Deficits*, MIT University Press 1985
- The Economist: 25. april 1987, 24. oktober 1987, 19. desember 1987,
- Feldstein, M. (1984): «Why the dollar is strong», *Challenge* 6/1984
- Griffith-Jones, S. (1987): «The international debt problem – prospects and solutions», Working Paper, The Institute of Development Studies, University of Sussex, 1987
- Goodman, L. (1982): «An alternative to rescheduling LDC-debt in an inflationary environment», *Columbia Journal of World Business* 1/1982
- Harberger, A. (1985): «Lessons for debtor country managers and policymakers», i M. Smith og J. T. Cuddington: *International Debt and the Developing Countries*, The World Bank 1985
- Hartland-Thunberg, P. og Ebinger, C. (1986): *Banks, Petrodollars and Sovereign Debtors*, Lexington Books 1986
- Lomax, D. (1986): *The developing countries debt crisis*, St. Martin Press, 1986
- Marion, N. og Svensson, L. (1984): «World equilibrium with oil price increases: an intertemporal analysis», *Oxford Economic Papers* 1984
- Sachs J. (1986): «Managing the LDC Debt Crisis», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2/1986.
- Sachs J. (1981): «The current account and macroeconomic adjustment in the 1970s», *Brookings Paper on Economic Activity*, 1/1981
- Sachs, J. og Huizinga, H. (1987): «U. S. commercial banks and the developing country debt crisis», *National Bureau of Economic Research Working Paper* nr 2455, 1987
- Solomon, R. (1977): «A perspective on the debt of developing countries», *Brookings Paper on Economic Activity*, 2/1977
- South, november 1987, desember 1987, januar 1988, mars 1988
- Suttle, P. (1985): «Debt projection models: a survey», *Oxford Review of Economic Policy* 1/1985
- Sørgard, L. (1987): «Kenya og Tanzania: økonomisk fortid, nåtid og framtid», i *Arbeidsnotat* 18/1987, Senter for Anvendt Forskning ved NHH
- van Wijnbergen, S. (1985): «Interdependence revisited: a developing countries perspective on macroeconomic management and trade policy in industrial countries», *Economic Policy* 1/1985
- Verdensbanken (1981): *WDR 1981 (World Development Report 1981)* Oxford University Press, 1981
- Verdensbanken (1985): *WDR 1985*, Oxford University Press 1985
- Verdensbanken (1987): *WDR 1987*, Oxford University Press 1987
- Volcker, P. (1980): «The recycling problem», *Challenge* 3/1980

Hovedflyplass eller hovedstadsflyplass?

AV
GEIR B. ASHEIM
NORGES HANDELSHØYSKOLE

1. INNLEDNING

I Sosialøkonomenes februarnummer tok jeg til orde for en løsning av hovedflyplassaken hvor Gardermoen blir det framtidige knutepunktet i flytrafikken, mens Fornebu betjener (gjennom ruter på Trondheim, Bergen, Stavanger/Kristiansand og København) en stor del av trafikken til/fra Oslo uten alvorlig å svekke Gardermoen's knutepunktfunksjon. M.a.o., Gardermoen blir den nye hovedflyplassen på Østlandet, mens Fornebu opprettholdes som en hovedstadsflyplass. Løsningen forutsetter at Trondheim og København brukes som sekundære knutepunkt, slik at flyplassbytte i Oslo unngås. Løsningen har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn både Hurum og (spesielt) den rene Gardermoen-løsningen. Under tittelen «Delt løsning ressursløsning» argumenterer i marsnummeret direktør Per Arne Watle i SAS mot en slik løsning.

2. RUTESYSTEMER

Som en generell kommentar påpeker Watle effektiviteten i såkalte nav-og-eke systemer, hvor et knutepunkt (navet) forbinder et større antall inngående og utgående ruter (eker). Watle mener imidlertid at det er intet å vinne på å la både Fornebu og Gardermoen være nav i et framtidig rutesystem, siden avstanden mellom disse flyplassene bare er 55 km.

Som det framgår av mitt forrige innlegg, rammer denne kritikken ikke den løsning som jeg har foreslått, siden løsningen innebærer at kun Gardermoen skal ha en knutepunktsfunksjon.¹ De 55 km mellom flyplassene er imidlertid svært vesentlig for en passasjer fra Bergen på én-dagsreise til f.eks. Lysaker, som ved en Gardermoen-løsning uten fortsatt bruk av Fornebu må bruke vel 2 timer

av dagen til å tilbakelegge de 110 km Gardermoen–Lysaker t/r.² Det er der vinningen ligger. Tid er også en ressurs som kan sløses.

Watile bruker utviklingen av nav-og-eke systemer i USA til å argumentere for Oslo lufthavn som et nav, både i innenlands trafikk, og mellom innland og utland. Det som kjenner tegner navene i trafikken mellom Øst- og Vestkysten i USA, er imidlertid at navene ligger midt i landet (f.eks. Chicago, Dallas/Ft.Worth, Denver, Atlanta, Minneapolis), ikke ved kysten. Overført til vår sammenheng (og mindre målestokk) betyr dette at Oslo ikke er det naturlige knutepunktet mellom Sør- og Nord-Norge, eller mellom Sør-Norge og utlandet. Hvh. Trondheim og København (Amsterdam/London) er geografisk mer naturlige valg. Det er nettopp effektiviteten i nav-og-eke systemet som muliggjør oppbygging av slike sekundære knutepunkt, selv om ekene isolert sett ikke er svært trafikksterke.

Watile nevner trafikkvekst i Sverige etter overføring av Linjeflygs innenrikstrafikk fra Bromma til Arlanda, som et argument for ikke å splitte opp trafikken i Oslo-området. Imidlertid er trafikkmønsteret i Sverige ekstremt radiale. Det finnes svært få innenlandske flyforbindelser som ikke innbefatter Stockholm. Derfor hadde en reisende mellom f.eks. Kristianstad og Kiruna intet alternativ til å bytte flyplass i Stockholm. I Norge finnes derimot mange viktige forbindelser langs kysten som ikke innbefatter Oslo. Det er en videre utvikling av disse forbindelsene som gjør det

¹) Det at Fornebu ikke brukes som knutepunkt, er en av forskjellene mellom mitt forslag og et forslag som Watle skriver at SAS vurderer. SAS hadde nemlig tatt med forbindelser til Stockholm og Helsinki ut fra Fornebu slik at flyplassen ville forblitt et knutepunkt for trafikken til det østlige utland. I mitt forslag ledes slike forbindelser over Gardermoen.

²) For en reise til Oslo sentrum vil tilbringerreisen t/r øke med vel 80 km. Ved en Hurumløsning uten fortsatt bruk av Fornebu, vil tilbringerreisen til Oslo sentrum t/r øke med vel 70 km.

mulig å bygge opp Trondheim som et effektivt knutepunkt mellom Sør- og Nord-Norge. Likeledes krevdes i Sverige flyplassbytte i Stockholm ved overgang fra Linjeflygs innenriksruter til SAS's utenriksruter. Ved mitt forslag til trafikkdeling Fornebu/Gardermoen er derimot ikke overføring av passasjerer mellom flyplassene nødvendig ved overgang fra innenriksrute til utenriksrute. Sammenligningen med Sverige er derfor ikke gyldig.

Hovedargumentet for opprettholdelse av Fornebu som hovedstadsflyplass er reduserte tidskostnader for passasjerer som skal inn og ut av Oslo. Samtidig vil dette avlaste den nye hovedflyplassen for slik trafikk. I den perioden hvor Gardermoen i alle tilfeller skal ha en én-baneløsning, vil derfor knutepunktets regularitet bli bedre ved en slik løsning. Den kombinerte bruk av Fornebu og Gardermoen vil også kunne etableres tidligere enn en flyplass på Hurum og derved hindre at Fornebu som hovedflyplass bryter sammen mot slutten av 90-årene. Watles påpekning av at et nav må ha god kapasitet, er derfor på mellomlang sikt et argument for den løsning jeg har skissert.

3. MARKEDSPOTENSIALE

Watile forsøker å framstille det delingsforslag som jeg har satt fram, som en teoretisk konstruksjon som ikke svarer til markedets ønsker. Men det er stenging av Fornebu som er en maktdemonstrasjon mot de interessene et reisende publikum har av fortsatt å kunne dra nytte av flyplassens idéelle transportøkonomiske plassering.³ Disse interesser er særlig sterke blant reisende som bor utenfor Østlandsområdet og som flyr til Oslo. Nær 4/5 deler av disse skal til selve Oslo og trenger derfor Fornebu som

³) Dette betyr ikke at jeg ikke innser de støyproblemer som bruk av Fornebu har ført med seg. Disse vil imidlertid i stor utstrekning være løst i det tidsperspektiv som her diskuteres, p.g.a. overgang til mer støysvake fly.

hovedstadsflyplass.⁴ En lignende ignorering av markedets ønsker ville neppe vært mulig i USA; f.eks. å stenge National (8 km fra Washington DC) med den begrunnelse at Dulles (45 km fra Wash.) har tilstrekkelig kapasitet. Mitt forslag tar nettopp sikte på å forene markedets ønsker med de hensyn til trafikksystemets helhet som det er myndighetenes oppgave å ivareta.

Wattle mener at Bergens og Stavangers direkte-ruter til utlandet kun kan bli et supplement til tilknytning til utlandet via Oslo, siden Oslo vil ha langt flere direkte utenlandsruter. Dette er en gal betraktningssmåte. Hvis tilknytning via et nav er nødvendig for å nå en utenlandsk destinasjon, er spørsmålet sett fra Bergen og Stavangers synsvinkel hvilket nav som har de beste forbindelser videre. Siden Oslo i så måte aldri kan konkurrere med København (Amsterdam/London), er det ikke i vestlandsbyenes interesse å bli mer avhengig av hovedflyplassen i Oslo-området. Liberalisering av luftfarten og derav økende konkurranse vil dessuten gjøre det vanskelig for SAS å bruke Oslo som knutepunkt mellom Bergen/Stavanger og utlandet, ved at utenlandske selskaper (British Airways, KLM, Lufthansa, Air France) knytter disse byene direkte til sine rutenett. I en slik situasjon er det bare ved fortsatt satsing på forbindelser via København at SAS kan konkurrere.⁵

En del av mitt forslag om fortsatt bruk av Fornebu i kombinasjon med Gardermoen som hovedflyplass, går ut på å gi Fornebu forbindelse med utlandet ved å la de fleste ruter Oslo–København utgå fra Fornebu. Dette kan, som Wattle påpeker, gjøre det vanskelig å opprettholde et tilfredstillende antall nonstop-ruter fra Gardermoen til destinasjoner utenfor Skandinavia. I denne forbindelse er det imidlertid av betydning at flytrafikken til/fra Oslo vil være dobbelt så stor som idag når denne ordningen skal fungere. Lekkasjen via Fornebu og København vil dessuten kunne begrenses ved at – i tillegg til at flybytte i København er nødvendig ved utreise fra Fornebu – høyere luft-

fartsavgifter ilegges på Fornebu. Høyere luftfartsavgifter på Fornebu enn på Gardermoen kan dessuten bidra til at systemet blir regionalt rettferdig, ved at det er særlig de reisende til/fra de største regionsbyene i Sør-Norge som betaler det offentlige utgifter til lufttrafikken. De reisende som kan bruke Fornebu, er gjennom billettprisene villige til å betale de høyere luftfartsavgiftene p.g.a. flyplassens mer sentrale beliggenhet. Luftfartsverket sikres på denne måten inntekter gjennom å selge den knappe transportøkonomiske ressurs som Fornebu representerer. Inntektene som genereres fra disse trafikksterke rutene i Sør-Norge, kan så anvendes til å subsidiere driften av trafikksvake flyplasser i distriktene. I stedet for å skape et enormt offentlig finansieringsbehov gjennom utbygging av Hurum, kan det offentlige ved en kombinert bruk av Fornebu og Gardermoen skape et finansielt overskudd som kan brukes til å støtte luftfarten i trafikksvake områder.

4. KONSEKVENSER FOR PASSASJERENE

Mitt forslag til kombinert bruk av Fornebu og Gardermoen går ut på at utenlandspassasjerer fra Kristiansand/Stavanger/Bergen/Trondheim primært skal reise med nonstop-ruter til København med forbindelse videre derfra. Dette er en videre utvikling av dagens situasjon hvor de fleste effektive forbindelser til Europa fra disse byene går med direktefly til København. I tillegg vil disse byene få et par ruter til Gardermoen pr. dag motivert ut fra ønsket om å sikre forbindelse mot øst. Ved å innpasse disse rutene til de viktigste knutepunktstidene på Gardermoen, vil også disse byene, som primært trafikkerer Fornebu, knytte seg til de innenlandske og utenlandske eker som vil utgå fra Gardermoen.

Det vil derfor i midten av 1990-årene kunne tilbys et rimelig antall daglige forbindelser *uten flyplassbytte* på de by-par som Wattle synes er problematiske, gitt at den kombinerte bruk av Gardermoen og Fornebu som jeg har foreslått, blir valgt.

Daglige forbindelser med utlandet kan konkretiseres på følgende måte:

Trondheim–Stockholm: 2 forbindelser via Gardermoen. I tillegg kommer en eventuell nonstop-rute Trondheim–Stockholm.

Trondheim–Helsinki: 2 forbindelser via Gardermoen. I tillegg kan Helsinki nås via Stockholm hvis en nonstop-rute Trondheim–Stockholm opprettes.

Trondheim–London: 2 forbindelser via København, 2 forbindelser via Gardermoen. I tillegg kan London nås via Bergen eller Stavanger.

Stavanger–Paris: 3 forbindelser via København, 2 forbindelser via Gardermoen, 1 direkte-rute. I tillegg kan Paris nås via Amsterdam.

Bergen–Paris: 3 forbindelser via København, 2 forbindelser via Gardermoen, 1 forbindelse via Stavanger. I tillegg kan Paris nås via Amsterdam.

Kristiansand–Paris: 3 forbindelser via København, 2 forbindelser via Gardermoen, 1 forbindelse via Stavanger.

For strekningene fra Stavanger/Bergen/Kristiansand til andre viktige europeiske destinasjoner vil oppstillingen bli omtrent tilsvarende.

Dernest forbindelser mellom Nord-Norge og Kristiansand/Stavanger/Bergen. Ved å gjøre Trondheim til et knutepunkt i trafikken mellom Nord-Norge og Sør-Norge, kan Kristiansand, Stavanger og Bergen nås fra Nord-Norge på en effektiv og hyppig måte via Trondheim. I tillegg vil det være forbindelse over Gardermoen ved knutepunktstidene.

Min konklusjon om at den kombinerte bruk av Fornebu og Gardermoen jeg har foreslått, gjør flyplassbytte Pi Oslo unødvendig, er derfor riktig. Riktignok vil frekvensen på enkelte forbindelser (f.eks. Trondheim–Stockholm) bli mindre enn for en én-flyplassløsning. I diskusjonen om virkningene for passasjerene, må en imidlertid ikke glemme at alternativer som inkluderer fortsatt trafikk på Fornebu, fører til store besparelser i total reisetid for reisende som kan bruke denne flyplassen og som skal til/fra selve Oslo.

5. LUFTFARTSPOLITISKE OG OPERASJONELLE PROBLEMER

Hvis kun SAS gis trafikkrettigheter på strekningen Fornebu–København, vil det bare være dette selskapet som under det foreslåtte delingsmønsteret vil kunne transportere passasjerer til/fra utlandet over Fornebu. Wattle hevder at dette gir SAS en uakseptabel fordel ved at SAS – i motsetning til utenlandske selskaper – kan tilby et lettere tilgjengelig pro-

⁴ Se Luftfartsverket (1986), tabell B.1.4.

⁵ SAS's forsøk på å få kontroll over Sabena (og Brussel som nav) og British Caledonian (og London–Gatwick som nav) avspeiler denne konkurranse-situasjonen.

dukt. Det er imidlertid et tve-egget sverd for SAS å argumentere *mot* en løsning med at det gir selskapet en uakseptabel fordel. Watles kommentar til mitt forslag om å kompensere SAS's «uakseptable» fordel med å gi utenlandske selskaper trafikkrettigheter på en daglig rute Fornebu–København-utenlandsk destinasjon, illustrerer dette. Watle hevder nemlig at SAS må få motytelser hvis en slik kompensasjon blir gitt!

Når det gjelder de operasjonelle problemer i forbindelse med felles luftrom Fornebu–Gardermoen, er det for det første av betydning at disse problemer ikke vil bli borte selv om Fornebu ikke brukes til stamrutetrafikk. Det er nemlig sannsynlig at bruken av mindre fly ut fra Fornebu vil øke sterkt hvis Fornebu ikke får opprettholdt forbindelser med rutefly. I antall bevegelser kan dette bli et problem.

Dernest er det ikke riktig, som Watle hevder, at MLS (Mikrobølge landingssystem) ikke har betydning for kapasitet og sikkerhet når to flyplasser bruker et felles luftrom. MLS gjør det nemlig mulig å kontrollere kurvede innflyvningsstraséer slik at trafikk til to nærliggende flyplasser i prinsippet lettere kan separeres. Jeg har fått opplyst fra sakkyndig folk i Luftfartsverket at de avgjørende spørsmål er hvor tidlig denne teknologien kan komme i bruk og hvor effektiv den vil være i det aktuelle tilfellet med Fornebu og Gardermoen.

Endelig kan de operasjonelle problemer reduseres ved å redusere det omfang som Fornebu brukes som et supplement til Gardermoen. Mitt forslag går primært ut på at Fornebu brukes til ca. 40% av totaltrafikken slik at passasjerenes tidskostnader minimeres under det sidevilkår at Gardermoens knutepunktsfunksjon ikke alvorlig svekkes. Samme delingsprinsipp kan imidlertid anvendes selv om Fornebu brukes i mindre grad.⁶ Dette kan gjøre det mulig å prioritere landinger på bane 06 (fra vest) og avganger på bane 24 (mot vest) slik at operasjonelle konflikter med Gardermoen reduseres. Med mindre trafikk kan Fornebu opereres på denne måten selv ved vind, fordi

rullebanen heller i vestlig retning. Slik operasjon er også støymessig gunstig.

6. EKSTRAKOSTNADER

Watle viser til de beregninger SAS for vel to år siden utførte for å tallfeste de økonomiske konsekvensene ved en midlertidig deling med innenlandstrafikk på Fornebu og utenlandstrafikk på Gardermoen. Som konklusjon på disse beregningene ble det antydnet en 20% billettprisøkning innenlands når sammenligningsgrunnlaget er fortsatt bruk av Fornebu som hovedflyplass (se SAS, 1985). I Asheim (1987) har jeg vist at disse kalkylene av flere årsaker ikke er relevante for å beregne konsekvensene ved den permanente løsning som her diskuteres; den viktigste av disse er at en ren Fornebu-løsning er et irrelevant sammenligningsgrunnlag som ikke tar med i betraktning de store investeringskostnader som flytting til en ny flyplass krever. Watle har kommentarer til noen av de økonomiske resonneringer jeg presenterte i dette notatet og som ble referert i min aktuelle kommentar i Sosialøkonomenes februarnummer.

INVESTERINGSKOSTNADER.

Watle argumenterer for at en bygger ut én flyplass med større kapasitet enn de 16,5 mill. pass. pr. år som Luftfartsverket (1986) legger til grunn. I forhold til en kombinert bruk av Fornebu og Gardermoen (hvor sistnevnte flyplass bygges ut med kun én rullebane), er dette imidlertid bare av verdi hvis trafikken, i motsetning til det Luftfartsverket forutsetter, vokser ut over dette nivået. På den annen side er det kostnader forbundet med å oppnå en slik fleksibilitet, nemlig de større og tidligere investeringskostnadene (pluss større tidskostnader for passasjerene ved nedlegging av Fornebu).

I økonomisk forstand er fleksibilitet verdifull hvis man ikke trenger å binde seg opp med kostnader før usikkerheten oppløses. Usikkerheten i dette tilfellet er nivået på framtidig trafikk. I en slik sammenheng blir trafikkdeling det mest fleksible forslaget ved at det lett kan tilpasses endrede trafikkforhold. Dessuten, i denne forbindelse er det viktig å huske at kostnader blir mindre økonomisk sett hvis de utsettes.

Spørsmålet om passasjerene skal

betale flyplassutbygging har forøvrig intet å gjøre med direkteavskrivningsprinsippet som Watle synes å tro. Mine beregninger om investeringskostnader og billettpriser var basert på at flyplassinvesteringene skulle betales av de framtidige brukerne; direkteavskrivningsprinsippet ville innebære at dagens passasjerer betalte de fasiliteter framtidens brukere ville nyte godt av.

FLYDRIFTSKOSTNADER. I Asheim (1987) beregner jeg at den kombinerte løsning som jeg har foreslått, vil gi en besparelse på 350 mill. kr. i flydriftskostnader i forhold til deling av trafikken innland–Fornebu/utland–Gardermoen. Denne besparelsen framkommer som nevnt i Asheim (1987), ved at nonstop Nord-Norge-flyvinger flyttes fra Fornebu til Gardermoen, mens de fleste København-flyvninger flyttes i motsatt retning. Anslaget på 350 mill. kr. er basert på opplysninger om flydriftskostnader, samt retningsfordeling av trafikken til/fra Oslo, angitt i Luftfartsverkets utredning. De 350 mill. kr. er altså et rimelig velfundert anslag, det er ikke en forutsetning.

Wattles påstand at min løsning ikke vil føre til reduksjon i flytiden for SAS's utenlandsruter sammenlignet med en løsning hvor all utenlandstrafikk avvikes fra Gardermoen, er åpenbart uriktig. Omlag halvparten av SAS's trafikk fra Oslo mot sør og sørvest går idag til København. Det er opplagt en betydelig vinning i flytid og flydriftskostnader å flytte det meste av denne Københavntrafikken fra Gardermoen til Fornebu.

Mine beregninger er forøvrig basert på de økte trafikkmengder som er forventet i den aktuelle perioden (1995–2014). De økte flydriftskostnader ved deling blir allikevel betydelig lavere enn de som SAS (1985) beregnet for en mindre trafikkmengde. De økte flydriftskostnader pr. passasjer blir dermed langt lavere. Det er derfor uriktig av Watle å gi inntrykk av at dette ikke skulle være tilfelle.

STASJONSTJENESTER. I motsetning til Luftfartsverket (1986, side B 49) argumenterer Watle for at det er stordriftsfordeler i stasjonsdrift også for stasjoner som er større enn det Fornebu og Gardermoen vil være ved en framtidig deling av trafikken. Dette belegges med at bruken av arbeidskraft pr. «veid» passasjer er høyere på Fornebu enn på Kastrup og Arlanda.

⁶) Strekninger som Bergen–Oslo og Stavanger–Oslo er blant de trafikkunge innenlandske bypar i Europa, og kan derfor, gitt en framtidig trafikkvekst, uten særlige problemer splittes opp på to flyplasser i Oslo-området.

For reisende som har brukt de tre lufthavnene, vil det imidlertid være opplagt at de investeringer som ligger bak hver passasjer er mye lavere på Fornebu enn på Kastrup og Arlanda. Det er f.eks. rimelig å anta at Kastrup og Arlanda har langt mer avansert bagasjesorteringsutstyr enn Fornebu. Fra økonomisk teori er det velkjent at mindre kapital må oppveies med mer bruk av arbeidskraft.

Det er derfor usikkert om Watles observasjon skyldes større skala eller større kapitalintensitet. Hvis de lavere kostnadene på Kastrup og Arlanda utelukkende skyldes større kapitalintensitet, står ikke Watles observasjon i motsetning til det som er lagt til grunn i Asheim (1987). Det er nemlig ingen grunn til å anta at ikke Fornebu og Gardermoen ved en løsning hvor trafikken blir delt, vil bli utstyrt med moderne og arbeidskraftsbesparende «passasjerbehandlingsutstyr».⁷

MARKEDSFØRING. Watle mener her at mitt forslag til kombinert bruk av Fornebu og Gardermoen vil gi mer negative virkninger enn deling innland-Fornebu/utland-Gardermoen p.g.a. de følgende forhold:

«— Dårligere underlag for nonstop-trafikken mellom Gardermoen og Europa». Dette må begrunnes med at en stor del av passasjerene fra/til Oslo vil reise fra Fornebu via København (og at dette trafikkbortfallet ikke oppveies med at utenlandstrafikken fra Gardermoen under mitt delingsforslag vil bli føret med passasjerer fra andre norske flyplasser). Problemet med dette argumentet er at Watle - i diskusjonen av luftfartspolitikken - påpeker at SAS ved å kunne transportere utenlandspassasjerer fra Fornebu tilbyr et lettere tilgjengelig

produkt og at dette derfor gir SAS en viktig markedsmessig fordel. Det kan derfor ikke samtidig være en markedsmessig ulempe.

«— Dårligere forbindelse mellom Stavanger/Bergen/Kristiansand/Trondheim og Sverige/Finland.» Dette kan ikke begrunnes; utsagnet er uriktig.

«— Parallellflyvning København-Fornebu/Gardermoen om morgen og ettermiddag vil bli dyrt.» Som Watle selv nevner har SAS gjennom flere år valgt å fly parallelt (to avganger på samme eller nesten samme tidspunkt) på strekningen København-Fornebu (eller v.v.). Dette skyldes at SAS har valgt å bruke relativt små flytyper. Hvis SAS opprettholder denne strategien, vil det derfor ikke innebære en særlig stor merkostnad å la den ene maskinen gå til Fornebu og den andre til Gardermoen.

«Uklarhet blant passasjerene. Idag reiser en rekke passasjerer fra Oslo ut i Europa på en nonstoprute og hjem via København eller omvendt. Denne valgfriheten ville begrenses.» Valgfriheten vil begrenses når det gjelder frekvenser på Gardermoen. Dette vil imidlertid mer enn oppveies av en valgfrihet når det gjelder flyplasser: Under mitt trafikkmønster vil det være *mulig* å reise til og fra utlandet via Fornebu.

Wattles argumentasjon på dette punktet er derfor ikke særlig vel underbygget.

KONKLUSJON OM EKSTRAKOSTNADER VED DELING. Watle synes fortsatt å hevde at SAS's tidligere kalkyler er relevante for beregning av merkostnadene for selskapet ved at trafikkdelling (mitt delingsmønster) velges istedetfor f.eks. Gardermoen. Dette til tross for at SAS (1985) sammenligner deling innl.-Fornebu/utl.-Gardermoen med en ren Fornebu-løsning. Watle har imidlertid ikke underbygget dette med nye beregninger, bare med (i stor

grad feilaktige) kommentarer til mine beregninger.

I Asheim (1987) går jeg også ut fra at en delt operasjon vil gi høyere driftskostnader. Poenget er at merkostnadene ved den trafikkdelling som jeg har foreslått, sammenlignet med Gardermoen, er langt mindre enn merkostnadene for en løsning med deling innl.-Fornebu/utl.-Gardermoen, sammenlignet med Fornebu. Watle har ikke anført argumenter som motsier dette (kanskje med unntak for punktet «Stasjonstjenester»).

Det er forøvrig ikke riktig - som Watle påstår - at jeg i Asheim (1987) utelukkende har basert meg på Luftfartsverket (1986). For noen punkter har jeg - basert på SAS (1985) - regnet med en høyere merkostnad ved en delt operasjon enn det Luftfartsverket legger til grunn.

7. FLYSELSKAPENES BEGRUNNELSE

Watte hevder at SAS ikke har andre grunner for å gå inn for Hurum og imot fortsatt bruk av Fornebu enn dem som selskapet anfører i sin høringsuttalelse til Luftfartsverkets (1986) utredning. Det poeng jeg forsøkte å få fram i mitt forrige innlegg, var at SAS's interesser i flyplassaken ikke nødvendigvis er sammenfallende med brukernes. Det er imidlertid ikke rimelig å forvente at SAS i sin lobby-virksomhet i denne saken skal legge vekt på et slike motsetninger.

REFERANSER

- Asheim, Geir B. (1987), «Vedrørende beregning av de økonomiske konsekvenser for SAS ved delt trafikk Fornebu - Gardermoen», Norges Handelshøyskole.
- Luftfartsverket (1986), *Hovedflyplass i Oslo-området*.
- SAS (1985), «Beregning av konsekvensene ved delt flytrafikk Fornebu-Gardermoen», 1985.12.20.

⁷) Ifølge Aftenposten 1988.02.26 er det gitt klarsignal til et nytt byggetrinn på Fornebu som kommer til å omfatte et nytt helautomatisk anlegg for bagasjesortering.

Retorikk, renter og boligpriser

Renten må ned, boligprisene er for høye, og bankene er dumme. Sentralbanksjefen er en akademisk utdannet dommedagsprofet, og finansministeren har mistet kontakten med «grunnplanet».

Dette er dagens bestselgende politiske retorikk. Dessverre er argumentene tilsvarende lettkjøpte. Sjelden er så klar tale så dunkelt tenkt.

AV
TORE ELLINGSEN
NORGES HANDELSHØYSKOLE*

INNLEDNING

Tiltroen til prismekanismen synes å være kritisk avhengig av om prisene er «høye» eller «lave». Når noe blir dyrt, legges skylden på markedet, og regjeringen bes om å fatte vedtak om prisreduksjon – som om et slikt vedtak skulle kunne bedre hele befolkningens velferd over natten. Noen ferske eksempler:

- * Sterke politiske krefter går inn for gjeninnføring av renteregulering.
- * Samtidig reises tverrpolitiske krav om subsidiering av boliger for førstegangskjøpere.
- * Statsministerens «rentepakke».
Reduserte renter og romsligere utlånsrammer for Husbanken.

Politikk og retorikk

Symptomatisk for alle disse standpunktene er at de er svakt faglig underbygget og at de foreslåtte tiltakenes fordelingsvirkninger konsekvent feies under teppet. Alle appellerer til presumptivt svake grupper, – uten at det går klart frem hvem som har noe å tape på myndighetenes manipulering med prisene. Slik scorer politikerne poeng i kampen om pressens oppmerksomhet: Media vil ha mirakelkurer, ikke tørre diagnoser; klar tale heller enn klare tanker. I stedet for å synliggjøre den partipoli-

tiske uenigheten om fordelingspolitiske *målsettinger* konsentrerer de folkevalgte derfor diskusjonen om det de har minst rede på – valget av *virkemidler*.

Dette er et godt retorisk knep. For det første signaliseres handlingsvilje («vi vet hvordan problemene skal løses») og for det andre unngår man eksplisitt å sette velgergrupper opp mot hverandre. Som gode markedsførere kjenner politikerne til det sosiopsykologiske faktum at positive budskap selger bedre enn negative, og de store partiene vegrer seg følgelig for å forklare hvem som skal få det verre når noen andre får det bedre. – Høyre og Arbeiderpartiet diskuterer helst hva som er best for «landets økonomi», som om de representerte hver sin sosialøkonomiske fagretning – og ikke forskjellige verdisyn eller ulike interessegrupper.

Sensasjonshungrige og ikke altfor grundige journalister unnlater ikke bare å avsløre den politiske retorikken. Ved sine krav til handling og enkle budskap bidrar pressen til at symbolpolitikken settes foran arbeidet med å finne gode løsninger på langsiktige problemer. Et ferskt og betegnende eksempel er syttingen over bo-omkostningene generelt og rentenivået spesielt. Her bidrar pressen til å sette politikerne i en tvangssituasjon ved å overforenkle problemstillingen og samtidig kreve raske inngrep fra myndighetenes side. Statsministeren svarer med å senke Husbankrenten og å øke Husbankens utlånsrammer – som et ledd i årets lønnsoppgjør!

Pressens «papirmillioner».

Når Hermod Skånland påpeker at realrenten vår er den laveste i OECD, tas det som et tegn på at fagøkonomen mangler folkevett. I Bergens Arbeiderblad 20. februar blir sentralbanksjefen av skribenten Thomas Breivik sammenlignet med Erasmus Montanus, som da han vender tilbake fra universitetet beviser at Mor Nille er en sten. Skånlands «pekuniære abstraksjon» (sic.) består i at han er opptatt av realrenten og altså justerer den nominelle renten for inflasjon. Breivik tilbakeviser slik tungetale som følger: «Jeg og mange med meg har blitt «forsikringsmillionærer» de siste årene. Det har gitt oss liten glede, for vi kan ikke leve av disse millionene. De er knyttet til hus vi bor i.»

Tankene ledes uvilkårlig hen til en annen episode i «Erasmus Montanus», der Erasmus' latinkunnskaper blir bedømt som dårligere enn degnens av et publikum der ingen kan et ord latin. Jeg er redd det samme gjentar seg når avisleserne skal bedømme økonomisk-politisk debatt i Norge i dag.

Hva Thomas Breivik (og mange med ham) overser er at hans innvending er like (u)gyldig for prisstigning på et hvilket som helst annet formuesobjekt. Han kunne med samme rett ha skrevet; «hva hjelper det at aksjekursen og verdien av våre malerier stiger, dersom vi har bestemt oss for at det ikke skal få påvirke vår adferd?» Selv ikke en lønnsøkning bidrar til å heve vår levestandard dersom vi insisterer på å spare hver krone av den!

* Dette innlegget er opprinnelig trykt i Handelshøyskolens informasjonsblad NHH-SILHUETTEN.

Boligen som sparegris.

Boligen er en sparegris som lar seg åpne. «Papirmillionene» kan forbrukes uten at man skifter bolig av den grunn. Såfremt man ikke ønsker å øke verdien av arven over tid, kan man trygt gå i banken og låne et beløp tilsvarende realverdistigningen på boligen. Med realverdistigning menes her

(nominell prisøkning + nominell nedbetaling av lån) $\times I_1/I_2$

der I_1 er konsumprisindeksen i utgangspunktet og I_2 er konsumprisindeksen nå. (Hvis man ønsker å la en fast del, kall den a , av verdistigningen tilfalle arvingene, kan man i stedet nøye seg med å låne $(1 - a)$ multiplisert med realverdistigningen).

Av dette beløpet kan man avsette en andel til å dekke renter på lånet. Denne andelen trenger ikke være så stor; hvis boligen stiger i pris i samme takt som konsumprisindeksen, trenger beløpet bare dekke realrente etter skatt (fordi vi kan refinansiere på samme måte neste år uten å forringe verdien av arven). Hvis man tenker seg overdragelse av arven om ti år og realrenten etter skatt er 3%, kan man konsumere

$$1 - (1.03^{10} - 1) = 65,6\%$$

av realverdistigningen uten at arvens kjøpekraft er blitt forringet i forhold til hva den var før prisstigningen på boliger – eller i forhold til hva den ville ha vært om vi ikke hadde inflasjon.

Merk hvordan regnestykket er avhengig både av realrenten og tidspunktet for overdragelse av arven. Desto senere overdragelsestidspunkt og desto høyere realrente, jo mindre kan man konsumere. Med høy marginalsatt kan regnestykket bli gunstigere enn det ovenfor. Hvis skattesatsen i det relevante intervallet er 50%, den nominelle renten for lån med sikkerhet i bolig er 16% og inflasjonen er 8%, blir realrenten etter skatt lik null, og man kan konsumere hele verdistigningen uansett på hvilket tidspunkt man har tenkt å overdra arven.

Med denne misforståelsen ryddet av veien skal jeg nå gjøre et forsøk på å beskrive utviklingen i bolig- og kredittmarkedene de siste årene for på den bakgrunn å servere noen gjetninger om fremtiden.

HVA HAR SKJEDD?

Prisen på boliger er svært avhengig av lånekostnadene og likviditetsbegrensningene som boligkjøpere står overfor. Den senere tidens pris-hopp på boliger kan derfor antagelig best forstås i sammenheng med liberaliseringen av kredittmarkedet.

Før liberaliseringen var bankenes kredittformidling begrenset på to måter: For det første var det en direkte renteregulering, og for det andre var bankenes volumvekst begrenset gjennom et tilleggsreservekrav som gjorde det lite lønnsomt å ekspandere.

Reguleringens fordelings effekter.

Venstresidens rop om å gjeninnføre rentereguleringen kan vanskelig forklares med hensynet til økonomisk utjevning. Det er jo nettopp de ressursvake gruppene som diskrimineres når myndighetene fastsetter en lavere rente enn den som markedskreftene ville ha etablert: Bankene tvinges til å rasjonere utlånene sine, og er følgelig kun opptatt av at kundene er sikre betalere. Utlånene gis til kunder som kan stille sikkerhet og til kunder som har tid og likviditet til å inngå langsiktige «spar-til-lån» kontrakter med negativ realavkastning. De får lån som trenger det minst. Jørgen Hattemaker henvises til det grå markedet, der utlånerne ikke kan skille mellom gode og dårlige kunder (man har ikke lønnskontoen sin hos Finax) og derfor må gi alle den samme renten (for en gitt sikkerhetsstilling). Denne renten blir sannsynligvis høyere enn renten som etableres i et uregulert bankmarked med bedre muligheter til å sile de gode kundene fra de dårlige.

Dersom myndighetene griper inn med administrativ regulering av renten, vil dette altså trolig medføre en overføring av ressurser til de allerede rike. Om renten i stedet reduseres ved at bankene kan låne billigere i sentralbanken, må myndighetene låne til en høyere rente i utlandet, og differansen må dekkes ved hjelp av økte skatter i dag eller i fremtiden. I mellomtiden skjer det en overføring av ressurser fra netto finanssparere til netto låntagere – det vil grovt sett si fra pensjonister til den øvrige del av befolkningen. Virkningene av en renteendring på boligprisene og dermed indirekte på fordelingen av ressurser, skal jeg straks komme tilbake til.

Opphevelsen av reguleringene.

Med opphevelsen av reguleringene ble det plutselig mulig å få banklån for grupper som tidligere ble avvist ved skranken. Kravene til pantsikkerhet og egenfinansiering ble redusert og det ble mer attraktivt for bankene å vokse, dvs. å konkurrere om hverandres kunder. Ettersom massen av hus ikke endres mye på kort sikt, måtte den resulterende økningen i boligetterspørsel slå ut i høyere boligpriser. Kombinert med rekordartede skilsmisserater og store ungdomskull betød den økte likviditetstilførselen en gedigen boom i boligmarkedet. Endrede preferanser gjorde at prisene steg mest i bykjerne.

Samtidig har boligbyggingen ligget etter, antagelig delvis p.g.a. stor etterspørsel etter forretningsbygg i den samme perioden. Presset i byggebransjen har selvsagt hevet nybyggprisene betraktelig. Både regulert tomteland og faglært arbeidskraft har vært knappe faktorer (og både tomteeiere og bygningsarbeidere har hatt gode år.)

Med en aksellererende prisutvikling har mange begynt å spørre seg:

Hva koster det å bo?

Når man leier bopel er det enkelt å regne ut bokostnadene. Hva er den tilsvarende kostnaden ved å bo i egen bolig? Det er denne kostnaden som i sterk grad styrer boligprisene i et uregulert kredittmarked, og en prediksjon om fremtidige boligpriser må baseres på gjetninger om kostnaden ved å bo i egen bolig.

For å beregne denne størrelsen må vi vite verdien på følgende parametre:

- r – rente (antas for enkelthets skyld å være den samme for innskudd og lån)
- s_i – marginalsattesats¹ på inntekt
- s_f – formuesskattesats
- s_b – skattesats for fordelingen av å bo i egen bolig
- P – boligens kjøpspris
- V – årlig vedlikeholdskostnad
- F – netto boligformue (markedsverdi – lån)

$E()$ er forventningen til uttrykket i parantesen

1. Her menes den skattesats som er relevant for rentefradraget, slik at dersom dette er stort vil satsen være lavere enn marginalsattesatsen som oppgis i skattetabellen.

Forventet bokostnad er da^2

$$E(BK) = [r(1-s_b) - E(dP/P)] xP + V + s_b x 0.2 x P - s_b x 0.8 x F$$

Det første leddet, som er det viktigste for de fleste, er forventet realrente på boliglånet multiplisert med prisen på boligen. Dette uttrykker alternativkostnaden av den plasserte kapitalen. Legg merke til at forventet prisøkning på boligen inngår i uttrykket for forventet realrente, slik at hvis man er i en «langsiktig likevekt» kan vi i stedet for $E(dP/P)$ sette inn den forventede inflasjonstakten. De to siste leddene er henholdsvis skatten man betaler for å bo i egen bolig (som er bortimot ubetydelig for billige boliger) og reduksjonen i formuesskatt som følger av at man plasserer eventuell formue i bolig (med lav verdiansettelse) i stedet for i finansobjekter. Jeg har her regnet med at skattetaksten er omtrent 20% av boligens markedspris.

Effekten av en rentereduksjon.

En reduksjon i den nominelle renten reduserer i første omgang bokostnadene. Men dermed øker også etterspørselen etter boliger, slik at prisen går opp. Rentesenkningen er derfor til fordel for dem som planlegger å redusere sitt boligkonsum og til ulempe for dem som planlegger å øke det (f.eks. førstegangskjøpere). Samtidig blir kapitalkostnaden lavere, noe som slår sterkest ut for dem med lav marginalskatt, dvs. personer med lav inntekt (og personer med godt kjennskap til skattesystemet). Ettersom det er personer tidlig i yrkeskarrieren som både har relativt lav lønn og som ønsker å øke sitt boligkonsum, er den totale fordelingsvirkningen av en rentesenkning uklar.

Effekten av skjerpet boligbeskatning.

Derimot er fordelingsvirkningene av en skjerpet boligbeskatning entydig (enten man øker s_b eller skattetaksten). Den nominelle økningen av bokostnaden er lik for alle som har hus i samme prisklasse, men den

relative økningen er størst for dem med lavest marginalskatt. Siden den initiale økningen i bokostnad i neste omgang resulterer i et prisfall på boliger, vil bokostnaden nominelt falle for husholdninger med lav marginalskatt og stige for husholdninger med høy marginalskatt. (Jeg forutsetter at prisen faller slik at gjennomsnittlig bokostnad blir den samme før og etter skatteskjerpelsen. Dette er realistisk på kort sikt, fordi boligmassen da er gitt).³ Samtidig vil skatteskjerpelse tjene førstegangskjøpere og skade husholdninger som planlegger å redusere sitt boligkonsum.

Konklusjonen blir at myndighetene kan hjelpe både ungdom og lavinntektsgrupper ved å skjerpe boligbeskatningen. Den unisone protesten mot Skattekommisjonens forslag om heving av skattetaksten for boliger kommer på bakgrunn av denne analysen unektelig i et noe underlig lys.

LIKVIDITET OG USIKKERHET

Et problem med det bokostnadsbegrepet som jeg har anvendt over er at det ikke tar hensyn til krav om egenfinansiering som bankene stiller for ikke å bære prisfallsrisiko. Lånetaksten er oftest ikke mer enn 80% av verditaksten. Uten egenkapital i ryggen kan man derfor få problemer med å finansiere «inngangsbilletten» til boligmarkedet. Og selv om man klarer det i første omgang, er rentebelastningen de første årene svært hard, – som følge av at man må betale inflasjonskomponenten av renten den første tiden. Dette representerer sparing så fremt boligprisen stiger i takt med den generelle prisstigningen, men bankene er likevel skeptiske til å innvilge lån der man bare betaler realrenten og automatisk får lagt inflasjonen til lånet. Det skal en betydelig verdistigning til før man får refinansiert boligen sin.

Dette er ikke nødvendigvis en uklok restriksjon sett fra bankenes side. Ved å tvinge kunden til å akseptere en hard nedbetalingsplan blir ikke bare pantesikkerheten fort bedre, men man får silt ut kunder som senere ville kunne vise seg som dårlige betalere.

Strammere lånevilkår.

Det er tegn som tyder på at bankene kommer til å stille strengere krav om egenfinansiering i tiden som kommer. Etter en periode med hard konkurranse om markedsandeler/nye kunder, skiller bankene nå klinten fra hveten; de solide kundene fra de som har vist seg mindre solide. Dette er rasjonelt, og det kan dessuten være en indikasjon på at man ikke skal legge for stor vekt på årets svake regnskapsresultater: Den kostnaden noen av de store bankene har pådratt seg på kort sikt ved å gi lån til «dårlige» kunder kan på lengre sikt vise seg å bli oppveid av inntektene fra en større masse av «gode» kunder.

Årsaken til dette er at informasjonen om hvorvidt en kunde er «god» eller «dårlig» er forbeholdt kunden og kundens bank. Skifter man bank, kan man ikke ta med seg sin kundeforhistorikk, og et slikt skifte kan da tolkes som et signal om at man er en svak kunde. På den måten oppnår bankene å beholde sine gode kunder selv om de tilbys vilkår som bare er litt bedre enn vilkårene som nye kunder stilles overfor.

På bakgrunn av dette resonnerer jeg at det etter min mening for tidlig å dømme de store bankenes konkurranse om markedsandeler som umoden. Fremtiden vil vise om strategien har vært profitabel.⁴

HVA KOMMER TIL Å SKJE MED BOLIGPRISENE?

Det ovenstående gir noen indikasjoner på hva som kommer til å skje i boligmarkedet de nærmeste årene. På helt kort sikt spiller aktørenes forventninger så stor rolle at det kan være vanskelig å gi presise spådommer. Av denne grunn nøyer jeg meg med å predikere utviklingen på 2 til 5 års sikt (innen den tid er artikkelen dessuten glemt, slik at jeg kan hente den frem om jeg får rett og la det være om spådommene slår feil).

På lang sikt er det kostnaden ved å bygge nye boliger som bestemmer boligprisene. Det er flere grunner til at disse kostnadene kan komme til å synke. For det første er det sannsyn-

2. En mer fullstendig analyse av bokostnader vil bli å finne i Knut Moum: «Boligmarked, boligfinansiering og statsbanker», en særutredning skrevet for Penge og kredittpolitisk utvalg som vil bli publisert som vedlegg til en NOU i løpet av et års tid.

3. Muligens vil gjennomsnittlig bokostnad stige som følge av skatten på lang sikt. I så fall kan man fordele skatteprovenyet til dem man synes trenger det mest.

4. Legg merke til at konkurransen mellom bankene oppsto på grunn av liberaliseringen. Mange kunder som tidligere ble avvist, ble attraktive da renten kunne heves. Det var derfor ikke tilfeldig at konkurransen om kundene hardnet, og det er ikke tilfeldig at den nå avtar.

lig at etterspørselen etter forretningsbygg vil avta kraftig de nærmeste årene som følge av en generell innstramning. Antallet konkurser i næringslivet har allerede steget sterkt, og dette bidrar også til å frigjøre eldre forretningsbygg til nye formål. Mer av kapasiteten i bygningsbransjen kan da anvendes til boligbygging. For det andre vil det høyere lønnsnivået i byggebransjen formodentlig bidra til å bedre rekrutteringen av bygningsarbeidere, slik at lønnen synker igjen. Og om jeg har rett med hensyn til utviklingen i kredittmarkedet, vil boligetterterspørselen bli begrenset av finansieringsmulighetene i sterkere grad enn hva som har vært tilfelle den siste tiden.

HVA BØR POLITIKERNE GJØRE?

Det er fristende å gi noen velmente råd til norske politikere og noen vink til leserne om hvor presset bør settes inn. Synspunktene står selvsagt for min egen regning, men jeg vil presisere at de – i likhet med artikkelen forøvrig – ikke er ment å gi uttrykk for partipolitiske sympatier. Angrep på den sittende regjeringens politikk er altså ikke å forstå som støtte til opposisjonspartiene.

Lokalpolitikernes rolle.

Som nevnt er tilgangen på regulert tomteland avgjørende for nybyggingstakten og dermed for boligprisene. Dette er et ansvar som

ligger hos den enkelte kommune, og som derfor er lite diskutert på nasjonalt plan. Den kolossale prisfoskjellen på såkalt råtomt uten vann og kloakk og en byggeklar tomt indikerer at lokalpolitikkerne selv må bære en del av skylden for de høye boligprisene, – særlig i pressområdene rundt Oslo og i Bergen. Indignasjonen som har reist seg mot «bolighai-er», hvis forbrytelse består i å ta markedspris for et knapt gode, burde kanskje heller vært rettet mot byråkratiet som har en del av ansvaret for at godet er knapt.

Uten å rette beskyldninger mot noen, skal det også nevnes at det foreligger en interessekonflikt mellom de som har bolig og de som ikke har det. «Insiderne» er interessert i å beholde høye priser, mens «outsiderne» vil øke nybyggingstakten og bringe prisene ned. Dersom de førstnevnte dominerer i lokale beslutningsorganer, er det ikke unaturlig at reguleringsplanene blir værende lenge i det politiske systemet.

Sentrale myndigheters rolle.

Fremfor alt skyldes dagens høye boligpriser det norske skattesystemet. Med liberale fradragsmuligheter for gjeldsrenter, minimal fordelsbeskatning og gunstig behandling av bolig som formuesobjekt må boligprisene bli høye. Som følge av disse skattereglene er boomkostningene

adskillig høyere for lavinntektsgrupper enn for høytlønnede, og likviditetsproblemet for førstegangsetablerende blir større enn det ellers ville vært.

Selv om skattereglene innebærer en subsidiering av boligkonsum som også bidrar til å holde de gjennomsnittlige bokostnadene nede, skal man huske på at subsidieringen nødvendiggjør høyere skattesatser på andre goder. Subsidier koster ikke samfunnet mindre om de skjules godt og fordeles på mange.

Rentepakken.

Statsministerens rentepakke må på bakgrunn av denne diskusjonen avfeies som symbolpolitikk. Den har ingen gunstige effektivitetsvirkninger, og den tjener ikke førstegangskjøpere av bolig.

En sosial boligpolitikk krever endringer i skattesystemet: Bare lavere gjeldsrentefradrag, høyere fordelsbeskatning og en skattemessig verdiansettelse av boliger på linje med markedsverdien kan bedre situasjonen for eiere av «nøkterne» boliger og for førstegangskjøpere. Også leietagere vil tjene på en slik utvikling der skattleggingen av eie- og leieboliger blir mer symmetrisk.

Det må bli slutt på myten om at subsidierte boliglånsrenter tjener alle lag av befolkningen.

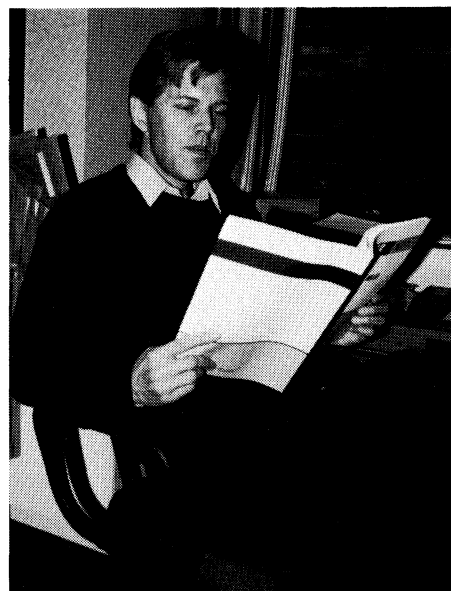
NYTT TELEFON NR.:

☎ (02) 17 00 35

Tlf. (02) 22 22 64

Lorents Lorentsen

**Forskningssjef Lorentz Lorentzen
intervjuet av Torstein Bye**



Lorentz Lorentzen

I 1987 ble Brundtland-kommisjonens rapport om Miljø- og Utvikling lagt fram. I Norge er en nå i full gang med å utrede hvordan rapporten skal følges opp. Dette arbeidet koordineres og ledes nå av et statsrådutvalg. Utvalget har nedsatt flere fagutvalg deriblant en virkemiddelgruppe med medlemmer fra ulike departementer. Formann i denne gruppen var forskningssjef Lorents Lorentsen i Statistisk Sentralbyrå. Til daglig leder han seksjon for Ressurs og Miljø-analyser i Byrået. Mandatet til virkemiddelgruppen omfattet en vurdering av eksisterende og nye virkemidler i ressurs- og forurensningspolitikken. Gruppens rapport er avlevert etter 3 måneders intens kveldsjobbing. De konkrete forslagene til tiltak er unntatt fra offentlighet. Lorentsen er i dette intervjuet ikke villig til å lekke fra rapporten om konkrete tiltak, men vil gjerne snakke om Brundtland-kommisjonen, og om økonomiske virkemidler i ressurs- og miljøpolitikken.

SP: Brundtland-kommisjonens rapport omhandler miljøsituasjonen i verden. Norge er et lite land i denne sammenheng. I hvilken grad kan en si at rapporten angår Norge og spiller det noen rolle hva et lite land som Norge gjør?

LL: Brundtland-kommisjonens hovedbudskap er at vi må få til en bærekraftig utvikling. Vi trenger fortsatt økonomisk vekst i verden for å løse fattigdomsproblemet. Samtidig må forurensningene reduseres for å unngå alvorlige miljøproblemer. Kommisjonen prøver m.a.o. å definere et mulighetsområde for framtidig samfunnsutvikling som både gir akseptabel økonomisk vekst og akseptabel miljøstandard. Dette er nytt i forhold til tidligere rapporter av denne typen, som har trukket klarere i retning av nullvekst som eneste løsning. Selvfølgelig kan Norge bidra til å løse internasjonale problemer i samarbeid med andre land. Vi kan ikke unnskyldes oss med at vi er små, det er jo det alle forurenserne prøver seg med. Norge bidrar vesentlig til den internasjonale forurensningen målt pr. innbygger. Også Norge vil bli rammet av internasjonale miljøproblemer medmindre det inngås internasjonale avtaler for å begrense utslipp av drivhusgasser, svovel, nitrogen osv. Både ut fra egeninteresse og som signal internasjonalt er det derfor viktig at Norge rydder opp i egne miljø-

problemer og viser vilje til å inngå forpliktende internasjonale avtaler. Med norsk formann i Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling er det heller ingen tvil om at andre land nå venter på hva Norge vil gjøre for å følge opp kommisjonens rapport.

SP: Hva er de viktigste forurensningsproblemene og hva kan gjøres for å sikre en akseptabel miljøstandard?

LL: Internasjonalt er nok utslipp av CO₂ (og andre drivhusgasser) og faren for klimaendringer det alvorligste problemet. Dette er også vanskelig å løse fordi utslipp av CO₂ er knyttet til bruk av fossile brenslere og det fins ingen teknologi for å rense brenselutslipp for CO₂. Her er m.a.o. pr. idag eneste løsning å begrense bruken av fossile brenslere på global basis. Et samarbeide om reduksjon av forurensningene kan f.eks. skje etter «bobleprinsippet», dvs. at hvert land må holde seg innenfor en internasjonalt avtalt kvote for CO₂-utslipp, der det er opp til hvert enkelt land hvordan kvoten skal overholdes på billigste måte. Utslipp av KFK og endringer i Ozon-laget er også et alvorlig problem. KFK-problemet er fullt mulig å løse ved substitutter. Sur nedbørproblemet kan også langt på vei løses ved energisubstitusjon og rensing.

Når det gjelder hva som skal til for å oppnå en akseptabel miljøstandard

er jeg nok klart i favør av å vri produksjon og konsum ved hjelp av økonomiske virkemidler som avgifter, omsettelige utslippsrettigheter, panteordninger o.l.. Myndighetene må endre rammebetingelsene slik at det blir lønnsomt for aktørene i økonomien å innrette seg slik at vi samlet sett får en akseptabel miljøstandard. Hittil har myndighetene satset for mye på ineffektive reguleringer og moral-kampanjer. Når en ser på dimensjonene av endel av de internasjonale miljøproblemene, kan en likevel langt på vei være enig med Arne Næss som på 1970-tallet sa at «en mentalitetsendring er nødvendig men ikke tilstrekkelig» for å unngå en økologisk krise. Blant økonomer og planleggere bør nok «mentalitetsendringen» i det minste medføre at vi prøver å integrere miljø- og ressurs-spørsmål i samfunnsplanleggingen. Vi bør ikke først styre etter maksimum BNP og så se overrasket ut når vi ser konsekvensene for naturmiljøet.

SP: Hva er å anse som hovedproblemene hva angår Norge?

LL: I tillegg til at vi bidrar til de internasjonale miljøproblemene har vi i Norge mange lokale miljøproblemer og vesentlige feildisponeringer av våre naturressurser både innenfor områdene energi, fiske og landbruk. Norge utnytter sine energiresurser på en uoptimal måte og vi kan langt på vei løse våre internasjonale for-

pliktelser på forurensningsiden ved en mer fornuftig energipolitikk. Dette har vært framført av økonomer lenge og gjennombruddet er kanskje nært forestående? Vi har gitt kraftintensiv industri billig kraft, noe som har medført lite effektiv bruk av energi og kapital. I tillegg har kraftintensiv industri medført store forurensninger. Vi har subsidiert bøndene og oppnådd en kostbar selvforsyning. Bøndene har forurenset vassdrag og fjorder slik at vi må bruke milliarder på å rydde opp. Vi har nesten tatt knekken på de fleste økonomisk interessante fiskebestandene. Det er i sannhet en lite meriterende liste over norsk ressursforvaltning og distriktspolitikk.

SP: Hva kan økonomer bidra med? Det blir påstått at økonomer er skyld i alt som er galt i ressurs og miljøpolitikken?

LL: Langt på vei er jeg enig i at økonomer er skyld i endel av problemene. Vi har lenge visst at det er sammenheng mellom økonomisk aktivitet, bruk av råvarer og energibruk, og forurensninger. Økonomer har likevel bedt politikerne om å styre etter enkle mål som BNP uten å ta hensyn til den forsøpling det kan medføre. Økonomer lærer om forvaltning av naturressurser og om eksternaliteter som forurensninger, men synes å glemme det de har lært når de begynner i Finansdepartementet og Olje- og Energidepartementet. Dette er imidlertid i ferd med å bedre seg noe, ikke minst takket være Brundtland-kommisjonen. Det er viktig å understreke at det ikke er noen motsetning mellom sosialøkonomisk teori og en fornuftig forvaltning av naturressurser og miljø.

Økonomer har bidratt til problemene, men de kan også bidra til å løse dem. En må sørge for at ressurs- og miljøspørsmål blir integrert i den økonomiske planleggingen, dvs. i Langtidsprogram, Energimelding, sektorplaner osv. Miljøvernerne må alliere seg med økonomene, dvs. være med der beslutningene fattes og ikke isolere seg. Et hovedpoeng er at det er billigere å planlegge en utvikling der en unngår de største problemene enn å reparere skader som er oppstått. Det er imidlertid et politisk problem at en i dagens situasjon har så mange reparasjonsoppgaver at planleggingen må vike. Dessuten kan en selvfølgelig score politiske poenger på å reparere, mens en får verken mediaoppslag eller stemmer

fra velgerne for å planlegge fornuftig for å unngå problemer.

SP: Transportsektoren er den store forbrukeren av fossile brenslers. Kommer vi utenom sterke virkemidler mot transportsektoren på lang sikt?

LL: Problemene kan stilisert inndeles i lokale og internasjonale forurensningsproblemer. De første går på utslipp av CO₂, HC, NO_x, bly, støy og partikler og kan langt på vei løses ved teknologikrav evt. avgifter. Dette løser ikke CO₂-problemet. CO₂-problemene kan bare løses ved å redusere bruk av transportmidler som nytter olje. Transportoljer utgjør 50% av oljeforbruket og det forventes en sterk vekst i dette forbruket. Brundtland-kommisjonens anbefaling om 50% reduksjon i CO₂-utslipp innen år 2030 er ikke mulig uten å gå løs på transportsektoren og det vil bli tøft. Egentlig tviler jeg noe på om politikerne har mot til å gå løs på denne oppgaven før vi har klare signaler om at det er nødvendig for å unngå miljøkrise. På *kort sikt* kan vi stabilisere CO₂-utslippene ved å redusere og kutte ut bruk av olje til oppvarming. Dette krever imidlertid mer elektrisitet, som bl.a. kan frigjøres fra ulønnsom industrivirksomhet. Gasskraft er ikke løsningen da dette gir CO₂-utslipp.

SP: Et mye debattert tema ut i fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet er kollektivtransport kontra egentransport. Dette synes å være et viktig tema også i forurensningspolitikken. Kan økonomisk teori fortelle oss noe om dette?

LL: For byene må tiltak for å begrense bilbruk kombineres med tiltak for utbygging av kollektivtransporten både med hensyn på hurtighet, frekvens, komfort samt en prioritering av kollektivtransport i eksisterende veinett. Avgifter på drivstoff, avgifter på parkering og bompenger er alle virkemidler som vil redusere biltrafikken. Hvilke av disse virkemidlene som skal nyttes må det regnes litt på i hvert enkelt tilfelle. En bør imidlertid ikke komme i en situasjon hvor utredningen blir viktigere enn det å få satt inn et virkemiddel tidnok. Også innen transportsektoren vet vi nok om uheldige miljøvirkninger til at det kan settes inn tiltak som bedrer situasjonen ut fra dagens nivå. Endel kan vi også lære av tiltak gjennomført i store byer som Basel, Singapore, Tokyo etc.

SP: Oljeforbruket i verden er et miljøproblem. Tilsier dette et framtidig økonomisk problem for Norge om vi får internasjonale forpliktelser om reduksjon av utslipp og dermed lavere olje og gassinntekter?

LL: Utbygging av en gasskraftkapasitet på 15 TWh fram mot år 2000 som antydnet i den siste Energimeldingen vil gi en økning av CO₂-utslipp i Norge med 20% ut fra dagens nivå. Dette er vanskelig å forene med Brundtland-kommisjonens anbefalinger. Derimot kan økt bruk av gass i Europa bidra positivt til miljø-situasjonen. I Europa nyttes store mengder kull og olje til oppvarming direkte eller indirekte ved produksjon av kraft. En overgang til direkte bruk av gass kan gi en reduksjon i utslippene særlig av SO₂ men også delvis CO₂ i en periode. Hva totaleffekten av strengere miljøkrav i verden vil bli for lønnsomheten av norsk olje- og gassproduksjon er ikke lett å si. Det trekker i hvert fall i retning av at den reneste energiformen av de to – gass – kan bli mer etterspurt. En overgang fra eksport av olje til eksport av gass vil bidra til å stabilisere effektene på vår økonomi.

SP: Det snakkes mye om energiøkonomisering eller ENØK i Norge idag. De fleste tiltak innenfor dette området synes å være spissfindige tiltak for å få til marginale endringer, mens politikerne synes lite villige til å gå løs på de verste sløsingene med energi for eksempel kraftintensiv industri?

LL: Det sies mye uklart om ENØK. Hovedsakelig er ENØK et spørsmål om informasjon forutsatt at prisene på energi er riktige. Med riktige priser menes at de skal gjenspeile kostnadene, inklusive miljøkostnadene, ved å produsere og bruke energi. Kostnadene ved miljø må da dekkes av avgifter. Hvis disse prisene er riktige burde en ikke trenge tilskudd til ENØK-investeringer. Disse skal pr. def. være lønnsomme og dermed skulle hver enkelt foreta disse investeringene uten tilleggsvirkemidler. Mye av det ENØK-potensiale det snakkes om er beregnet utifra forskjellen mellom beste teknologi og den teknologi som nyttes i Norge idag. At en teknologi er tilgjengelig betyr ikke at den nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsom. Avskrivningstakten for det eksisterende system spiller en viktig rolle for investor og er avhengig av energiprisene. At vi ikke får gjennom-

ført samfunnsøkonomiske ENØK-tiltak i Norge uten støtte skyldes først og fremst differensierte (les: subsidierte) el.priser, de mange små enheter i el.forsyningen og mangel på informasjon. Riktige prissignaler og informasjon om eksisterende teknologi og lønnsomhet framstår derfor som de viktigste virkemiddel en burde nytte i denne sammenheng. Det er jo paradoksalt at kraftprisene er så lave hos enkelte brukere at en må subsidiere ENØK-tiltak. Her får OED lite igjen pr. krone.

SP: Hva bør en gjøre for å redusere forurensningene fra jordbruket?

LL: Brundtland-kommisjonen peker indirekte på to problemer med norsk landbruk: internasjonal arbeidsdeling og forurensninger. Nivået på norsk jordbruk har etter siste krig vesentlig vært styrt utifra målet om selvforsyning. Dessuten har kanaliseringen av jordbruket utover landet vært styrt utifra mer eller mindre godt begrunnede distrikthensyn. Bygdeutvalget sa for noen år siden mye klokt om hva en burde gjøre for å få størst distrikteffekt pr. krone overføring, men det ble for hard kost for politikerne. Kravet om selvforsyning av alle typer landbruksprodukter er en kostbar absurditet. Produkter som korn, kjøtt og frukt/grønnsaker bør vi åpne for fri import av. Støtten til denne typen landbruk i Norge bør skales ned. Problemene

med forurensning i landbruket gjelder i første rekke overgjødning, giftstoffer og erosjonsproblemer. Disse bør reduseres ved endret virkemiddelbruk uansett nivå, men den billigste løsningen er nok en noe annen kanalisering og en reskalering av nivået. Vi bør stille bra med de bøndene vi vil ha i Norge, men det er unødig kostbart å ha så mange av dem som idag.

SP: Er det mulig å få gjennomført anbefalingene i Brundtland-kommisjonens rapport når politiske kompromisser som oftest fører til at virkemidlene kan karakteriseres som å pirke i problemene?

Må det ikke drastiske virkemidler til?

LL: På noen områder må det drastiske virkemidler til hvis en skal ta Brundtland-kommisjonen på alvor. Spesielt innen energi, samferdsel og landbruk. Det er imidlertid viktig at en ved gjennomføring av drastiske tiltak må gi et signal til produsenter og konsumenter om dette i god tid, slik at de får en rimelig tid til å tilpasse seg den nye situasjonen. På denne måten kan de største problemene med innføring av drastiske tiltak reduseres. I energipolitikken kan et signal om at kraftintensiv industri i år 2000 må betale det samme som alle andre brukere av elektrisk kraft være et bedre signal enn en stadig debatt om hva prisen bør være neste år.

Denne type signaler om framtidige virkemidler må en få fram innenfor alle de nevnte områdene. Det er ikke lett å lage en skisse av Norge i år 2000 som er ulik den tilvante, men vi burde gi våre politikere tid til å være litt mer visjonære og mindre opptatt av detaljer.

SP: Har virkemiddelgruppen foreslått drastiske virkemidler i rapporten til Statsrådsutvalget?

LL: På noen områder har vi det. På flere områder følte vi imidlertid et sterkt behov for et bedre analyseapparat å støtte oss til. Det burde være en interessant oppgave for økonomer å bidra til at det utvikles planleggingsmodeller hvor miljøeffekter innarbeides bedre enn idag. Uten slike analysemetoder er vi ikke istand til å legge fram velbegrunnede menyer for politikerne.

Sosialøkonomen vil med dette håpe at formannen har fått gjennomslag for endel av sine tanker i virkemiddelutvalget og kanskje ikke minst at politikerne vil forsøke å bruke endel av virkemidlene som antydes. Ikke minst om Brundtland-kommisjonens rapport skal unngå den tradisjonelle nedstøving av denne type dokumenter. At virkemiddelgruppens rapport er unntatt offentlighet er imidlertid en dårlig begynnelse.

SF's lille butikk

ART.NR.

- | | | |
|---|-----|--------|
| 1 - Jubileumsboken fra 1958 - så langt beholdningen rekker | kr. | 25,- |
| 2 - Jubileumsboken fra 1984 - restopplag | kr. | 25,- |
| 3 - Ansettelse i privat virksomhet, brosjyre | | Gratis |
| 4 - Sosialøk., et studium med gode arbeidsutsikter, brosjyre | | Gratis |
| 5 - Forsikrings- og lånetilbud gjennom fagfor., brosjyre | | Gratis |
| 1 Kollektiv hjemforsikring, brosjyre | | |
| 2 Gruppeliv, ulykkesforsikring, pensjonsforsikringer m.v. | | |
| 3 Cresco Card | | |
| 6 - Samleperm for Sosialøkonomen, pr. stk. | kr. | 40,- |
| 2 eller flere, pr. stk. | kr. | 37,50 |
| 7 - Art.samlingen, - utvalgte artikler fra Sosialøkonomen fra 1970 til 1986 | kr. | 78,- |
| 8 - Foredragssamlinger fra kurs | | |
| 8601 Valutapolitiske problemer 1986 | kr. | 100,- |
| 8604 Penge og kredittpolitikk 1986 | kr. | 100,- |
| 8605 Norge og oljen, en kilde til velstand eller bekymring, 1986 | kr. | 100,- |
| 8704 Valutapolitiske problemer 1987 | kr. | 100,- |
| 8707 Penge og kredittpolitikk, 1987 | kr. | 100,- |
| 8801 Valutapolitiske problemer 1988 | kr. | 100,- |

TIL SOSIALØKONOMENES FORENING,
STORGT. 26
0184 OSLO 1
TLF.: (02) 17 00 35

Jeg bestiller følgende art.nr. fra
Sosialøkonomenes lille butikk

Art.nr. _____

Spes.nr. _____

Antall _____

Medlemsnummer eller navn og adresse _____

Vil meir vegar gi større trengsel?

Braess paradokset

Det er velkjent, særleg mellom økonomar, at likevekter i ikkje kooperative spel ofte gir mindre velferd enn muleg.

AV
SJUR DIDRIK FLÅM

INNLEIING

Mi interesse for tema som blir omtalt i dette notatet er delvis framkalla av ein diskusjon eg nyleg hadde med ein framstående amerikansk fiskeriøkonom. Faget fiskeriøkonomi gir, som kjent, rikeleg med illustrasjonar på det ein kan kalla *felleskapets tragedie* eller allmenningsproblemet. I Norge for eksempel, som frå naturens side har verdas beste fangstvilkår, har vi rusta oss med meir enn dobbel så stor fiskeflåte som nødvendig. Ikkje berre det, næringa, ei potensiell gullgruve, er forvandla til eit subsidiesluk. Nok om det her. Ordskiftet vårt gjaldt fjernsyn og ikkje fiskeri. Sambandet til fiskeriøkonomi kom av min påstand om at ein heller ikkje her ungikk nemnde tragedie. Forsto eg amerikanaren rett, så har sjåarar i USA det betre enn nordmenn av to grunnar: Først finnst minst ein kanal, nemleg Public, som overgår NRK i kvalitet. Dertil kjem at i USA har ein fleire kanalar å velja mellom. Eg greier ikkje sei at denne rangeringa av amerikansk velferd er feil. Men eg finn den likevel ikkje overtydande. Min tvil er grunna på følgjande forhold: Det å sjå på fjernsyn er, i alle fall innafor ein familie, ofte ikkje eit isolert, individuelt føretak. Andre kan motvillig bli tvinga til å sjå same program, til å forsaka eit anna program, eller til å forlata rommet. Ei vanleg løysing på slike konflikhtar er å etterspørja betre lydisolasjon i huset eller fleire TV-apparat. Men det synes ikkje sikkert at familien etterpå, når den har disintegrrert til individ som ser kvart sitt program i fråskilte rom, har det betre eller at medlemmane kvar for seg er vortne lukkelegare.

Begge eksempel, ei ikkje-samordna fiskerinæring eller ein tidvis lite harmonisk familie, fører oss inn i spelteori. Denne tverrfaglege disiplinen, som engasjerer mange økonomar sterkt, studerer konflikhtar mellom fleire aktørar. Eg skal i det etterfølgjande sjå på såkalla ikkje-kooperative spel der deltakarane ikkje samarbeider. Framfor alt er eg oppteken av likevektssituasjonar. Vi seier at eit utfall av spelet er ei ikkje-kooperativ likevekt så sant ingen enkelt aktør, gitt rivalane sine handlingsvalg, kan forbedra si eiga velferd. I likevekt har altså kvar gjort det best muleg, ikkje nødvendigvis i global forstand, men under dei vilkår som følgjer av motpartane sine tilpassingar. Nemninga likevekt passar godt på ein

Men fåe synes vita om at friare vilkår, dvs. større valgfri-
dom kan medføra forverra resultat for kvar aktør.

tilstand der ingen enkeltaktør vil angra sitt handlingsvalg. Det er velkjent at konfliktfylte situasjonar gjerne medfører dårlege likvekter. (Fiskerinæringa tilbyr rikeleg med forskrekkaleg illustrasjon. Det såkalla fangens dilemma er eit anna eksempel).

Partane, som har motstridande interesser, blir ofte ståande med ei stabil, men mindre god løysing. Den er stabil eller likevektig på den måten at ingen aktør vil åleine sjå seg tent med å avvika frå sin ikkje-kooperative strategi. Likevel tapar kvar enkelt på å ikkje samarbeida. Årsaker til velferdstap som oppstår, finn ein som regel i det forhold at enkeltaktørar kan velta ulemper inn på andre utan å betala vederlag.

Nedanfor skal eg sjå på konflikter som er rike på overvelta ulemper, der ein ikkje på nokon rimeleg måte kan venta samarbeid eller kompensasjon. Eg drøftar nemleg likevekter i nettverk for transport. For å fiksere våre idear vil eg snakka om trafikk av vanlege personbilar i eit vegsystem. Det synes lite truleg at somme sjåførar vil danna ein koalisjon mot andre i same kategori. Altså står vi framfor eit system der kvar er seg sjølv



Sjur Didrik Flåm er Ph. D. i anvendt matematikk fra University of Delaware i 1985, og professor i sosialøkonomi ved Universitetet i Bergen.

nærmast. Kvar tenkjer berre på å minimera sin (private) kostnad ved å køyra dit vedkommande skal. Trengsel, forseinking og andre ulemper som måtte oppstå, blir ein lagnad alle lid under. Om situasjonen blir ille nok, vedtek ein gjerne å byggja ein ny veg som skal letta trykket mot ulike flaskehalsar. *Her er det ein kan ta feil.* Dei to etterfølgjande avsnitta har som føremål å illustrera dette.

MEIR VEGAR KAN GI STØRRE TRENGSEL

Dette utsagnet er trivielt i den grad nye vegar medfører auka bilbruk. Trivialitetar er nokså lite stimulerande, så lat oss sjå på eit enkelt eksempel der antalet bilar er konstant og kvar av desse blir brukt til eit fast antal turar, sei til og frå arbeid. Nedanfor finnes eit summarisk vegkart (fig.1) vedrørende samband frå forstadene A,B,C til bykjernen D. Dagleg pendlar 10.000 menneske frå A via B, som er avfolka, til D. Reisetida ein veg er 35 min. Dei yrkesaktive i C, tilsaman 1000, brukar heile to timar på ein fjellovergang til D.

35 min.

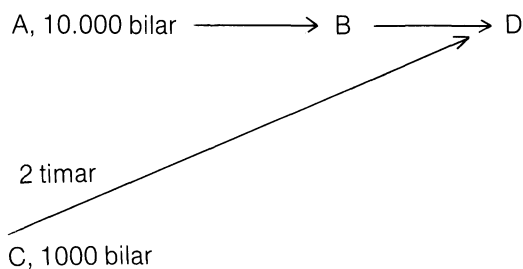


fig. 1

For å redusera deiras reisetid blir det byggt ein snarveg frå C til B. Den nye vegen framkallar fryd og nye reisevanar i samfunn C. Heretter reiser alle via B og brukar berre ein time. Men vegen frå B til D var allereide sterkt trafikkert. Ekstra trafikk frå C fører til at reisetida frå A til D no blir 50 min. Alle busett i A har fått det merkbart verre. Ikkje berre det: Før den nye vegen kom, var individuell tilpassing optimal for samfunnet. Med vegen på plass er det blitt stor avstand til samfunnsmessig optimalitet. Total reisetid i dette samfunnet, sett under eitt, ville gått ned om ein del av innbyggjarane i C fortsette med å køyra fjellovergangen. Men desse er naturlegvis meir opptekne av si eiga tid enn den andre disponerer. Endeleg legg vi merke til at samla reisetid i byregionen, som før var

$$10.000 \times 35 + 1.000 \times 120 = 470.000 \text{ minuttar,}$$

er no vorten

$$10.000 \times 50 + 1.000 \times 60 = 560.000 \text{ minuttar,}$$

ei klar forverring.

Eg summerer opp så langt : Den auka valfridomen har endra eit optimalt utfall til ein situasjon som rett nok er (Pareto-) effektiv på den måten at ingen kan oppnå kortare reisetid utan at nokon påtar seg ei forverring. Men den nye likevekta er langt verre i samfunnsøkonomisk forstand. Forklaringa er naturlegvis at reisande frå C gratis kan påføre reisande frå A betydelege ulemper.

Eg spør: Høyrrer den kommande brua frå Askøy, nær

Bergen, med til denne typen prosjekt? Denne brua fører til vegar på fastlandet som allereide er sterkt trafikkert.

Eit spørsmål til: Vil den norske barnefamilien som brått får fjernsynskabel eller parabolantenne, oppleve same type tap?

Ein kan sjølsagt alltid prøva å forsvara innføring av nye alternativ med å visa til at minst ei (gjerne viktig) gruppe får det betre. Men sjøl med så avgrensa målsetting er ein ikkje friteken frå edrueleg argumentasjon. Det viser følgjande, vidkjende eksempel.

BRAESS PARADOKSET

Vi held oss framleis til transportnettverk. I fig. 2 nedanfor skal 6 personar reisa frå A til D. Kvar person vel fritt si reiserute. Det finnes to slike ruter: Via B eller C. Langs kvar vegstubble vil dei reisande bruka tid påverka av kor mange som ferdast akkurat der. I fig. 2 har vi påført tidsbruken langs kvar av desse som funksjon av trafikkvolumet.

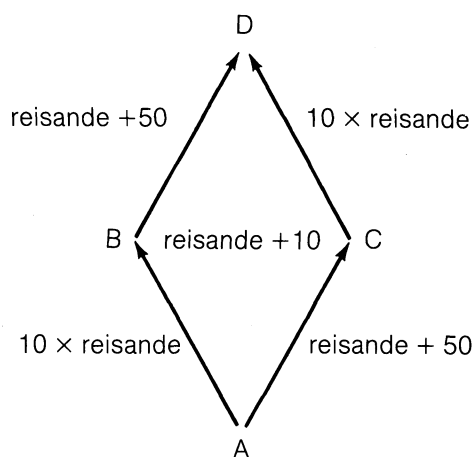


fig. 2

Data i fig. 2 kan bli meir forståeleg dersom ein førestiller seg «vegane» AC og BD som ferjesamband der overfarten (50 min.) utgjør ein fast, stor del av tidsbruken.

Ein ser at i likevekt vil 3 personar ta seg fram via B, og dei andre 3 via C. Reisetida er då den same langs begge ruter, nemleg

$$10 \times 3 + (3 + 50) = 83 \text{ min. via B, og} \\ (3 + 50) + 10 \times 3 = 83 \text{ min. via C.}$$

(Lesaren kan overtyda seg sjølv om at vi verkeleg har med ei likevekt å gjera, på følgjande måte: Vurder om nokon blandt dei reisande kan redusere sin tidsbruk ved åleine å velgja ny rute. Svaret er nei.) Legg merke til at ovannemnde fordeling av trafikken er best muleg ved at summert reisetid for alle personane blir minimal.

Anta no at det blir konstruert ein veg frå B til C. (Kanskje er denne vegen merkesaka til ein politisk representant for dei som reiser via B). Reisetida langs nye vegen er 10 min. plus eit minutt for kvar trafikant som finnes der.

Den nye likevekta, der alle har tilpassa seg best muleg, gir 2 reisande langs kvar av dei ytre rutene mot tidlegare 3. Dei resterande 2 personane nyttar den nye

vegen, dvs. dei tar seg fram til D via BC. Men det viktige å leggja merke til er at kvar enkelt si reisetid no er vorten 92 min. *Alle har fått det verre.* (Alle må stå 9 minutt tidlegare opp om morgonen for å rekka arbeidsplassen i tide.) Korleis kan ein forstå dette? I det gamle nettverket utmerkar vegane AB og CD seg ved at ulempene er svært store ved å auka trafikken der. Dersom ein ferdast langs desse vegane så påfører ein sine medtrafikkantar store tidstap. Men vegen BC fører til meir trengsel akkurat der ein minst ville ønskja det.

Heile eksempelet kan synas hypotetisk. Men slik treng det ikkje vera. Eit større vegprosjekt i Stuttgart gav, for ikkje lenge sidan, ingen reduksjon i reisetid eller betre trafikkflyt. Først etter at ein av dei flunkande nye vegane vart stengt forbetra forholda seg.

NOTE

Braess paradokset har naturlegvis avla ikkje lite litteratur. Eg har byggt mi framstilling på Garcia, Zangwill (1981), sjå ellers Murchland (1970). Særskilt interessant er artikkelen av Steinberg, Zangwill (1981) som viser at paradokset kan førekomma ofte.

REFERANSER

- C. B. Garcia og W. I. Zangwill, (1981) *Pathways to solutions, fixed points, and equilibria*. Prentice Hall, London
- R. Steinberg og W. I. Zangwill, (1983) The prevalence of Braess' paradox, *Transportation Science*, Vol. 17 No. 3, 301-318.
- R. Steinberg og R.E. Stone, (1987) The prevalence of paradoxes in transportation equilibrium problems, Working Paper AT&T Bell Laboratories, Holmdel, New Jersey (1987)
- J. D. Murchland. (1970) The Braess paradox of traffic flow, *Transportation Research* 4, 391-394

AVDELINGEN FOR

REGIONALPOLITISK FORSKNING

søker:

SOSIALØKONOMER

til analyser av regional- og kommunaløkonomiske virkninger av internasjonale og nasjonale utviklingstrekk, statlig politikk og lokale prioriteringer. Vi videreutvikler og anvender det regional- og kommunaløkonomiske modellverktøyet REGION og MAKKO i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå. Vi forutsetter interesse for analytisk bruk av slike modeller.

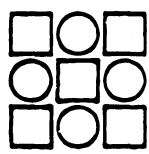
De som tilsettes skal samarbeide på tvers av faggrenser med sikte på å nå felles mål. Arbeidet er selvstendig og utadrettet. Mulighet for utvikling av egne ideer, veiledning og opplæring, og god kontakt med fagmiljøer i inn- og utland, er våre viktigste belønninger i tillegg til et godt arbeidsmiljø.

Stillingene innplasseres i NIBR's lønns- og stillingssystem etter kvalifikasjoner.

Medlemskap i Statens Pensjonskasse.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til avdelingsleder Olaf Foss eller forsker Jan Monnesland.

Søknader sendes NIBR innen 30. april 1988.



**Norsk institutt for
by- og regionforskning**

NYCOVEIEN 1 – POSTB. 15 GREFSEN – 0409 OSLO 4 – TLF. (02) 15 53 10

Målstyring av offentlig virksomhet

Artikkelen drøfter fordeler og ulemper ved innføring av målstyring for offentlige virksomheter. Målstyring kombinert med effektivitetsfremmende finansieringsordninger er blant annet foreslått for sykehus av Eilertsen-utvalget.

AV
FREDRIK CARLSEN

Styring av offentlig tjenesteproduksjon er i ferd med å bli lagt om. Allmenn bekymring over effektiviteten i offentlig sektor tvinger frem endringer i offentlige virksomheters rammebetingelser. Regjeringen har lagt frem et program for reformer i staten der det varsles overgang til målstyring (Den nye staten, FAD, 87). Programmet budskap er at detaljstyringen av offentlige virksomheter skal bli mindre. De vil få større anledning til å omdisponere midler og mer frihet til å bruke ekstraintekter. Men samtidig skal departementene utarbeide klarere og mer presise mål som virksomhetene pålegges. Regjeringen varsler utvikling av metoder for å måle virksomhetenes produktivitet slik at det blir mulig å vurdere i ettertid om resultatene står i forhold til de ressursene som er satt inn.

Også i kommunene og fylkeskommunene ser vi at utviklingen går i retning av fristilling og delegering av beslutningsmyndighet. Det ble i fjor satt i gang et større prøveprosjekt i to fylker der myndighet overføres til fylkets sykehus.

Regjeringens program tar ikke opp til drøfting hvilke insitamenter som trengs for at det nye systemet skal fungere. Programmet fører således videre en tradisjon i norsk offentlig forvaltning som legger liten vekt på å gi aktørene incentiver til å handle i overensstemmelse med planleggenes ønsker.

I Eilertsen-utvalgets drøfting av alternative finansieringsordninger i helsevesenet (NOU 87:25) får derimot ideene om insitamenterkorrekte systemer bred omtale. Gjennom sin konsekvente vektlegging av motivasjonseffektene av alternative modeller, representerer utvalgets innstilling noe helt nytt i vårt land. Utvalget støtter de ideer som «Den nye staten» bygger på. Men det går et skritt videre. Utvalgets hovedbudskap er at vi både trenger desentralisering av myndighet og finansieringsordninger som motiverer sykehusene til å utnytte sin handlefrihet til beste for samfunnet. Derfor ønsker utvalget å kombinere målstyring med et stykkprissystem som belønner sykehusenes produksjon.

I prinsippet burde forslagene i innstillingen fra Eilertsenutvalget kunne anvendes på svært mange av de samfunnsområder der det offentlige har hovedansvaret for produksjon. Det ville være rart om de nye ideene bare har relevans for sykehus og ikke for noen andre offentlige institusjoner. Derfor må vi forvente at stikk-

Artikkelforfatterens konklusjon er at vårt politiske forvaltningssystem ikke er modent for å nyttiggjøre seg fullt ut de positive muligheter som ligger i målstyring.

ordene målstyring og motivasjon vil stå i sentrum for fremtidig debatt om offentlig tjenesteproduksjon. Hensikten med denne artikkelen er å gi et lite startbidrag til debatten. Det følgende drøfter hvilke muligheter og begrensninger som ligger i de nye ideer. Hovedvekten legges på ulempene. Tross alt må tidligere tiders samfunnsplanleggere ha hatt sine grunner for å forme den offentlige sektor som de gjorde.

MOTIVASJON

Et teoretisk grunnlag for målstyring kombinert med insitamenterkorrekte mekanismer gis av den såkalte forventningsteorien innen psykologien. Denne sier at folks handlinger påvirkes i riktig retning dersom «korrekt» opptreden belønnes. Hva som er en fornuftig belønning varierer fra individ til individ (Ronen & Livingstone, 75:673-675). Noen synes å bli sterkt motivert av å arbeide med en oppgave eller å føle at de lykkes i jobben. For andre er det økonomisk belønning som oppmuntrer til å arbeide for overordnede mål.

Økt fleksibilitet og desentralisering synes av den grunn å kunne gi offentlige enheter den nødvendige handlefrihet til å utforme belønningssystemene mer individuelt enn tilfellet er i dag.

Belønning fra omgivelsene medfører imidlertid også ulemper. Galbraith (77:275-285) påpeker at den enkelte aktør vil ha en tendens til å oppjustere sine forventninger etterhvert som nye mål nås. En god sirkel vil lett brytes dersom ikke omgivelsene justerer opp belønningen i takt med aktørens økte forventninger. Faren synes å være ekstra stor innenfor offentlig sektor. Forventningspress lokker lett bevilgende myndigheter til å sette urealistisk høye mål. Når ressurstilgangen så uteblir, brer frustrasjon seg.

Dersom forventningene faktisk innfris, behøver ikke resultatet nødvendigvis bli at aktørens ambisjonsnivå skrus opp. Vi kan også få den motsatte reaksjon, der aktørene foretrekker å hvile på sine laurbær.

Empiriske undersøkelser (Hofstede, 68:55) tyder på at økonomisk belønning har ulik motivasjonseffekt på høy lønns- og lav lønnsgrupper. Førstnevnte gruppe legger stor vekt på egenverdien ved å utføre en funksjon og nå et mål. Sistnevnte gruppe blir sterkere motivert av økonomisk belønning. Dette resultatet synes ved første øyekast å være i strid med erfaringene fra offentlig sektor, der jo en rekke grupper med høyt utdanningsnivå ser ut til å være svært opptatt av sitt lønnsnivå. Paradokset kan kanskje forklares ved Herzbergs teori

om lønn som en «hygienefaktor». Lønn i seg selv kan ikke motivere positivt, men tilfredsstillende lønnsnivå har en sterk negativ motivasjonseffekt. Hvis lønnen oppfattes som en kraftig negativ miljøfaktor for store akademikergrupper i offentlig sektor, har økonomisk belønning et potensial som motivasjonsfaktor.

Alt i alt synes forventningsteorien å gi betydelig støtte til den omlegging som er på gang. Et styringssystem som gir virksomhetene større frihet, gir større mulighet for individuell kartlegging av hva som virker motiverende for den enkelte arbeidstaker.

FORUTSETNINGEN OM RASJONALITET

Ethvert styringssystem bygger på visse forutsetninger om systematisk atferd hos aktørene. Regjeringens dokument om målstyring bygger implisitt på følgende ide: Når myndighetene beskriver sine mål i budsjett-dokumentene, vil ledelse og ansatte lojalt arbeide for å oppfylle disse. Økonomisk teori gjør gjerne mer kyniske forutsetninger; Aktørene vil kun arbeide for myndighetenes mål dersom det er i aktørenes egeninteresse. Generelt vil myndighetene kunne oppnå noe gjennom styringssystemet hvis en noenlunde systematisk oppførsel kan predikeres hos de det gjelder. Myndighetene definerer sine mål, og anvender de virkemidler som med sannsynlighet får aktørene til å spille på lag med myndighetene.

Etterhvert er det blitt mange teorier som stiller spørsmålstegn ved om forutsetningen om rasjonalitet/systematikk er særlig relevant for vår problemstilling. Mintzberg (75:57) har tatt for seg beslutningsprosessen i det private næringsliv. Han konkluderer med at ingen bedriftsleder sitter i fred og ro og maksimerer en nyttefunksjon med basis i all tilgjengelig informasjon. Tvert i mot er bedriftslederen fykende opptatt med å løse påtrengende daglige problemer som renner inn kontinuerlig. March & Olsens garbage can-teori, en teori som er

utviklet blant annet av den norske statsviterer Johan P. Olsen, gir det samme perspektiv for offentlig virksomhet. Myndighetene/politikere har kun energi til å behandle noen få av de utfordringer som flyter forbi dem. Flertallet av problemene vurderes bare overflattisk eller ikke i det hele tatt (Cohen, March & Olsen, 76:33-35).

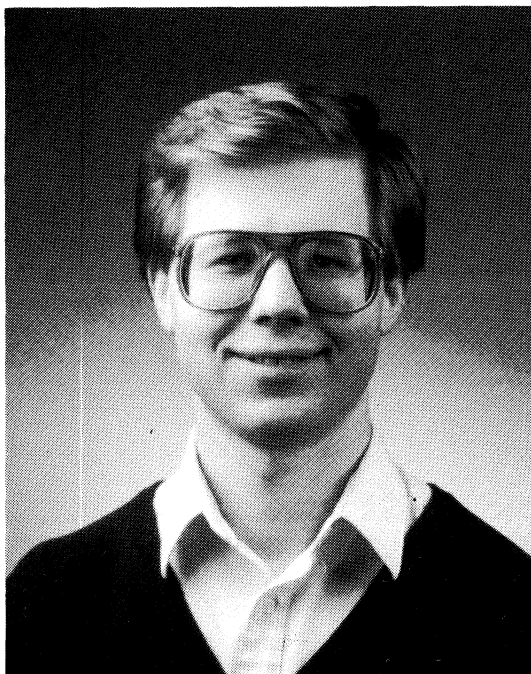
For en utenforstående betrakter av vårt politiske forvaltningssystem synes det utvilsomt som om denne teorien har noe for seg. Særlig på lavere forvaltningsnivåer virker det som om beslutningstakerne (politikere) konsentrerer seg om saker de får forelagt av administrasjonen. Det gjøres få forsøk på å kartlegge hvilke behov som eksisterer og hvilke alternativer som foreligger for så å treffe en beslutning ut i fra gitte preferansene. Det virker tilfeldig hvilke saker som tas opp til avgjørelse.

Spørsmålet om et forvaltningssystems evne til å gjennomføre målstyring, er viet bred plass i Eilertsen-utvalgets innstilling. Dessverre går ikke utvalget dypt ned i de prinsipielle problemene ved offentlig forvaltning som målstyring reiser, men tar først og fremst opp til drøfting hvilket av våre eksisterende forvaltningsnivåer som er best egnet til å gjennomføre styringen. I dette spørsmålet deler utvalget seg. Flertallet vil beholde sykehusene som fylkeskommunens ansvar, mens mindretallet mener staten er best egnet til å foreta den nasjonale samordning som utvalget hevder målstyring krever.

Arrow (64:402) har satt frem tanken om at et politisk system ikke kan sammenlignes med en produsent av tjenester, men snarere er en samling av konsumenter. Konsumentens valg er normalt mer komplisert enn produsentens da han/hun må foreta marginalavveining av alle tenkelige alternativer innen budsjettrammen. I et kommunestyre sitter mange konsumenter som er innbyrdes uenige om målfunksjonen. I tillegg sitter det konsumenter i de kommunale virksomhetene som har egne oppfatninger om korrekt anvendelse av og størrelse på tildelte rammer. Disse vet at kommunestyremedlemmene er uenige innbyrdes og spiller på lag med «sine» støttespillere. Tilsammen blir dette et svært komplisert og uoversiktlig system som i struktur er svært langt fra idealforutsetningene for et vellykket plan-system.

Eksistensen av risikoaversjon både hos myndighetene og virksomhetene skaper ytterligere problemer for styringssystemet. Brunsson (85:149-50) hevder at massemedia bidrar til å gjøre politiske systemer lite fleksible fordi feiltrinn slås stort opp, mens fremskritt glemmes raskt. Både politikere og ledere i offentlig virksomhet vil derfor være tilbøyelige til å bevare status quo. Ved å holde seg til gamle og velprøvede løsninger minimerer man risikoen for fiasko. Forsøker ledere i offentlige enheter å realisere overordnede mål ved nye dristige initiativ, vil sjansen for å mislykkes være stor. Konserverende krefter i den offentlige sektor har således betydelige konkurransefortrinn.

Alt i alt kan det virke som det offentlige forvaltningssystem er lite egnet til å administrere et system som kombinerer målstyring med innføring av økonomisk incentiver. Det gjelder særlig de to laveste forvaltningsnivåene der myndighetene fremstår som splittet og ikke i stand til å stille virksomhetene overfor konsistente rammebetingelser over tid. Virksomhetene vil kunne redusere effekten av systemet ved å spille på uenighet og redsel for uheldige mediaoppslag.



Fredrik Carlsen er NAVF-stipendiat ved Institutt for økonomi, Universitetet i Trondheim NTH. Han er sivilingeniør fra 1984 og cand. oecon. fra 1987.

KAMPEN OM INFORMASJON

Kvaliteten på et styringssystem vil avhenge av hvor mye og god informasjon som flyter mellom de ulike trinn. I boken «The Invisible War» viser Culbert & McDonough (80) hvordan informasjon brukes i maktkamp internt i amerikanske foretak. Hver aktør gir fra seg informasjon som er egnet til å fremme vedkommendes personlige interesser.

Anthony & Dearden (80:643) påpeker at fristelsen til å misbruke informasjon er ekstra stor for offentlige virksomheter. Politikere er avhengig av gode nyheter for å sikre gjenvalg og vil derfor ha sterke insitamenter for å holde dårlige nyheter skjult.

Skal myndighetene lykkes i sin målstyring, trenges etterrettelig kunnskap om hvilke resultater virksomhetene realistisk kan nå, samt informasjon om hvilke mål som faktisk nås. Systemet vil være sårbart for misvisende opplysninger fra den enkelte virksomhet. Gal informasjon vil gi beslutninger som fører til feil ressursallokering. I tillegg kan virksomhetene oppleve følgene demoraliserende. De må enten følge andres uhederlige eksempel, eller gi riktig informasjon og sitte igjen med svarte-Per i form av lav produktivitet på papiret.

MÅLFORMULERINGEN

Vellykket målstyring forutsetter operasjonelle mål for den enkelte virksomhet. De oppsatte mål må kunne defineres så presist at de gir veiledning til virksomheten og muligheter for kontroll for myndighetene. Skal et belønningssystem virke etter sin hensikt, må planleggeren kunne evaluere aktørenes effektivitet. I utredninger om den offentlige sektor sondres vanligvis mellom produktivitet og effektivitet (Murray, 87), hvor produktivitet angir ressursinnsats per produktenhet mens effektivitet angir hvor relevant produktet er. Insitamentssystemet må gjøre virksomhetene interessert i å arbeide med begge resultatmål. De skal løse de riktige oppgavene med minst mulig ressursinnsats.

Tre alvorlige, prinsipielle problemer melder seg når myndighetene skal foreta målformulering. For det første vil svært mange av målene være vanskelig å kvantifisere. Haga-utvalget (NOU 84:23, s. 9) påpeker at delmål man ikke kan tallfeste, vil ha en tendens til å bli underprioritert. Dette er særlig et problem for den offentlige sektor som er meget service/omsorgsorientert. Opprettholdelse av rettssikkerhet, imøtekomning av omsorgs-, kulturelle- eller religiøse behov er kvaliteter der resultatene vanskelig kan kvantifiseres. På disse områdene vil det være virkemidlene som virksomhetene kan knytte tall til. Vi risikerer derfor at virksomhetene foretar en målforskyvning slik at de egentlige målene kommer i bakgrunnen, mens virkemidlene får oppmerksomheten. Eksempler kan være antall politimenn i stedet for almen rettssikkerhet, antall operasjoner i stedet for almen helsetilstand, osv.

Eilertsen-utvalget drøfter hvilket produktivitetsmål som er tjenlig for sykehusene. Utvalget er blitt stående ved antall behandlede pasienter fordelt på kategorier som det mest aktuelle. Begrunnelsen er først og fremst at dette målet vil gi insitament til kostnadseffektivitet. Utvalget erkjenner at vi ved valg av mål står overfor en avveining mellom rettferdighet og hensiktsmessighet.

For eksempel vil ikke et slikt mål fange opp tilfeldige kostnadsvariasjoner og vil også kunne gi sykehusene incentiver til for rask behandling. Når utvalget allikevel anbefaler et slikt DRG-system (Diagnose Relaterte Grupper) er det ut fra de gode erfaringer man har med systemet i USA.

Et annet problem ved målformuleringen gjelder sondringen mellom faktorer som virksomhetene selv har kontroll over, og de som ligger utenfor deres herredømme. Klassisk management-teori sier at førstnevnte faktorer bør inngå i målene, mens sistnevnte ikke tas med. I praksis ligger svært mange faktorer i gråsonen. Virksomhetene kan influere resultatet, men de kan ikke sies å ha fullt herredømme over utfallet. Et godt eksempel er utdanning der skolene har stor innflytelse på utfallet, men hvor også bakgrunn, medfødte evner og venner/foreldres holdning er med på å bestemme hva elevene kan etter endt skolegang. Disse faktorene har skolen liten eller ingen innflytelse på. Myndighetene står overfor en vanskelig avveining når de skal ta stilling til hvordan slike gråsonefaktorer bør behandles. Tas de ikke med, vil ikke virksomhetene bli oppmuntret til å arbeide med hele det brede spekter av faktorer som bestemmer kvaliteten på offentlige tjenester. Tas de derimot med, vil evalueringen lett oppfattes som urettferdig og gi opphav til misnøye fra virksomhetenes side.

Denne klassiske motsetningen mellom riktig risikodeling og hensynet til virksomhetenes insitamenter er viet bred oppmerksomhet av Eilertsen-utvalget. Fordi det offentlige kan bære mer risiko enn hvert enkelt sykehus, mener utvalget at bare en liten del av tilskuddene bør avhenge av sykehusets produktivitet. Dermed skjermes sykehusene mot for alvorlige konsekvenser av faktorer som ligger utenfor deres kontroll. På den annen side blir da insitamentsvirkningen av målstyringen dårligere.

Det siste problemet ved målformuleringen gjelder eksistensen av eksterne effekter mellom virksomhetene. Det er velkjent fra økonomisk teori at resultatet ikke blir optimalt når gjensidig avhengige virksomheter kun følger egne mål. Helsevesenet merker hva som skjer innen rettsvesen, samferdsel, miljøpolitikk, osv., mens disse sektorene igjen påvirkes av kvaliteten på undervisningen i skolen. Gjensidig avhengighet gjør det ytterligere komplisert for myndighetene å finne mål som både gir de riktige incentivene og samtidig er noenlunde håndterlige i praksis.

I tillegg til de tre refererte teoretisk begrunnede problemene ved målformulering, gjenstår det praktiske spørsmålet om offentlig forvaltning rett og slett har kapasitet til å utrede mål og evaluere resultater på en grundig måte. Med unntak av de største kommunene, har de to laveste forvaltningsnivåene forholdsvis liten administrasjon. Det er vanskelig å tenke seg at disse skal kunne kvantifisere mål og resultater for det brede spekter av virksomheter de har ansvaret for, uten en betydelig opptrapping av antall ansatte i administrasjonen.

Mye av litteraturen om kontroll i organisasjoner tar utgangspunkt i hvor presist organisasjonens mål kan formuleres. Thompson (67:84-88) har bygget opp en teori om hvordan kontrollsystemet fungerer når målene er vage og vi vet lite om hvilke faktorer som påvirker utfallet av organisasjonens handlinger. Thompson hev-

der at i slike tilfeller brukes sosiale tester som intern kontrollmekanisme. Organisasjonen tester resultatet mot den kollektive mening til relevante grupper, som klienter, fagfolk, politikere, osv. For offentlig virksomhet innen forskning/utvikling, service og opplæring vil sosiale tester kunne være aktuelt. De referansegrupper som er «dommere» behøver ikke å angi kvantitativt hvor godt en virksomhet har lyktes. De gjengir kun sin subjektive oppfatning av om utviklingen har vært god eller dårlig. Ved intern avhengighet i virksomheten vil opinionen til avdelingslederne være en naturlig del av testgrunnlaget (MacIntosh, 85:168).

Gitt at det vil være vanskelig å formulere operasjonelle mål for deler av offentlig sektor, står og faller et system med målstyring med at referansegruppene avspeiler samfunnsplanleggenes preferanser korrekt. Trolig driver politikere utstrakt detaljstyring nettopp på grunn av skepsis til hvor relevant de forskjellige interessegruppers oppfatninger er. Et problem ved Thompsons sosiale test, er at de involverte parter ikke vil ha noe incentiv til å åpenbare sine egentlige preferanser. Derfor ødelegges sosiale tester som grunnlag for politikernes evaluering av hvorvidt målene er innfridd eller ikke. Dette må derfor sies å være en alvorlig innvending mot målstyring.

OVERGANGSPROBLEMER

Det politiske system kan sees på som en buffer som ligger mellom de egentlige brukerne og virksomhetene. Dette systemet bidrar til å stabilisere de omgivelser virksomhetene møter. Helsevesenet er et eksempel på en sektor som ideelt bør stå overfor svært dynamiske og heterogene omgivelser fordi både folks behov for medisinske tjenester og de tekniske muligheter til å gi behandlingstilbud, er i kontinuerlig forandring. Institusjonene merker ikke den fulle tyngden av markedspresset fordi bevilgende myndigheter stiller krav og gir rammer som skifter lite over tid.

Noe av poenget med øket målstyring er at institusjonene skal gis økt fleksibilitet for lettere å kunne fange opp endringer i brukernes ønsker og behov. Incentivsystemer vil også bidra til å eksponere virksomhetene sterkere overfor de heterogene omgivelsene utenfor det politiske system. Gordon & Miller (76) har studert firmaer som opplever endringer fra stabile til mer dynamiske omgivelser. De hevder å ha identifisert ulike interne reaksjoner på de ytre forandringene. Noen firmaer klarer overgangen godt gjennom utvikling av mer sofistikerte kontrollmekanismer. Andre makter ikke å omstille seg. De beholder en sentralisert, rigid organisasjonsstruktur, mangler profesjonell ledelse og har ikke rutiner for analytisk informasjonsbehandling. Gordon & Miller kaller slike organisasjoner for stagnerende byråkratier.

Resultatene tyder på at vi ikke har noen a priori garanti for at større krav til offentlige virksomheter fremtvinger en mer effektiv organisasjonsstruktur. Virksomhetene har liten trening i å foreta raske markedstilpassninger. Organisasjonskulturen er sentrert rundt forhandlinger med myndighetene og mellom profesjonene. Både Khandwalla (72:281-4) og Otley (80:416) hevder at konkurranse bidrar til å fremme bruken av interne kontrollsystemer. Øket konkurranse mellom offentlige

virksomheter og private firmaer er derfor et mulig hjelpemiddel for å fremme organisatoriske endringer i virksomhetene.

STOR VARIASJON I OFFENTLIG SEKTOR

Hayes (77:23-6) har belyst hvilke faktorer som påvirker resultatene for ulike avdelinger innen private bedrifter. Hans konklusjon er todelt. For det første vil interne kostnadsdata bare i begrenset grad si noe om hvordan bedriften realiserer sine mål. For det andre er det stor variasjon fra avdeling til avdeling med hensyn til hvilke faktorer som gir et vellykket resultat. Kostnadsmålinger er nærmest uinteressante for avdelinger som driver med forskning/utvikling eller markedsføring. For produksjon derimot er kostnadseffektivitet viktig. Bedriftene trenger derfor motivasjonssystemer som er individuelt tilpasset avdelingene produksjonsteknologi. Noen virksomheter (for eksempel forskning) synes å være av så komplisert natur at økonomiske undersøkelser ikke er egnet til å kartlegge hvilke betingelser som gir fruktbare resultater. I så fall kan vi ikke si noe om hvilke interne data økonomisk belønning eventuelt bør knyttes til.

Det er gjort mye arbeid for å kartlegge hvordan ulikheter i teknologi og struktur påvirker kontrollsystemet (Perrow (67), Tiessen & Waterhouse (78) og Khandwalla (74)). Undersøkelsene synes å bekrefte at man vanskelig kan snakke om et «riktig» kontrollsystem. Anbefalingene varierer alt etter virksomhetenes funksjon og oppbygging.

I Norge er den offentlige sektor preget av store variasjoner. En teknisk etat og et sykehus arbeider med helt forskjellige produkter samtidig som avdelingene i sykehuset også står for produksjon av mangeartet karakter. De refererte undersøkelser antyder at dette vil kreve en hel serie av individuelt tilpassete kontroll- og belønningsmekanismer. Forsøk på standardisering fra statens/kommunenes side vil møte praktiske vanskeligheter og innebære ressursløsning. For de ulike virksomheter og avdelinger trengs ulike typer målformuleringer og forskjellige kategorier belønninger.

Den store variasjonen innenfor offentlig sektor vil derfor kunne skape alvorlige problemer ved innføring av målstyring. I Norge står likebehandlings- og likelønns tanken sterkt. Det vil være vanskelig å få gjennomslag for tanken om differensiert belønning til ansatte/avdelinger både innenfor og mellom virksomhetene.

Vanskelighetene er egentlig ikke noe annet enn et utslag av den fundamentale konflikten mellom desentralisering og likhet. Delegering av myndighet vil nødvendigvis gjøre løsningene som velges forskjellige, fordi teknologi og struktur er så variert innenfor det offentlige. «Den nye staten» erkjenner dette problemet, men gir ikke noe svar. I lønsspørsmålet sier programmet at statlige virksomheter skal få noe større frihet lokalt til normeringer og justeringer, men uten at lønnsforskjellen mellom de høyest og de lavest lønte øker.

I lengden kan ikke myndighetene unngå denne problemstillingen fordi personalpolitikken står svært sentralt i offentlige virksomhetes drift. Uten mulighet til å føre en personalpolitikk som gjør enhetene i stand til å konkurrere med næringslivet om arbeidskraften, vil det være små muligheter til å realisere intensjonene i regjeringens program.

SLAKK I VIRKSOMHETENE

Slakk i en organisasjon oppstår når virksomheten ikke minimerer bruken av innsatsfaktorer. Det har lenge vært antatt at ansatte vil ønske å skape slakk for derigjennom å tilfredsstille personlige mål (Williamson, 64). Effektiviseringsarbeid må forsøke å gi de ansatte incentiver til å redusere slakk i organisasjonen.

Dersom belønning knyttes til virksomhetenes resultat, vil nettopp ansatte kunne tjene på å se bort fra personlige mål og arbeide i overensstemmelse med virksomhetenes mål. Imidlertid vil eksistensen av usikkerhet trekke i motsatt retning. Risiko-aversjon gjør at virksomhetene ønsker å jevne ut resultatene over tid. Dette kan de gjøre ved å bygge opp buffere av slakk som de lar variere negativt korrelert med virksomhetenes egentlige resultater. Denne effekten vil særlig være aktuell dersom negative budsjettavvik straffes (Schiff & Lewin, 70:265).

INTERNE SAMARBEIDSFORHOLD

Hovedargumentet mot bruk av økonomisk belønning/straff kombinert med målstyring, er at den interne korpsånd kan bli skadelidende. Ouchi (75:568) hevder å ha funnet belegg for at kontrollteknikk som anvendes på toppen i et firma, vil forplante seg nedover. Det er derfor ikke urimelig å anta at nye kontrollsystemer delvis vil erstatte dagens kontrollsystem, som best kan karakteriseres som klankontroll. Begrepet er innført av Ouchi (80:130) for å beskrive den sosiale kontroll som utøves uformelt i en organisasjon. Vellykket klankontroll får medarbeiderne til å inkludere organisasjonens mål i sin nyttefunksjon gjennom et normativt engasjement.

I prinsippet bygger offentlige virksomhet på klankontroll. Gjennom tillit til de ansatte, gode interne samarbeidsforhold og lite formell kontroll er det meningen at virksomhetene skal få de ansatte til å føle ansvar. Denne kall-tankegangen var trolig mer utbredt for 50-100 år siden enn i dag. Allikevel er det ikke urimelig å hevde at eksistensen av korpsånd og lojalitet mot arbeidsgiveren er den sterkeste motivasjon som offentlig ansatte føler.

Et kritisk punkt er om innføring av økonomiske belønningmekanismer vil svekke den interne klankontroll i virksomhetene. Særlig sentralt er dette spørsmålet for virksomheter som bevisst bygger på idealisme hos de ansatte. Anthony & Dearden (80:664) nevner et eksempel der innføring av et økonomisk kontrollsystem slo fullstendig feil. Et helsesenter i en storbyslum ble startet av idealistiske leger. Etter en tid ble det innført input-output kontroll med formell belønning knyttet til antall behandlede pasienter. Resultatet var at legene prioriterte kortvarige operasjoner og ignorerte det langsiktige, forebyggende arbeidet som helsesenteret opprinnelig hadde som sin hovedoppgave.

Aktiv deltakelse fra de ansatte har vært lansert som et middel for å sikre en smidig innføring av budsjettdisiplin/kontrollsystem. Mange undersøkelser av emnet har vært foretatt uten at noen klar konklusjon har utkrysallisert seg. Det synes som om sluttresultatet varierer alt etter aktørenes innstilling (Hofstede, 68:76). Deltakelse vil også være et bedre virkemiddel når de ansatte har varierte og krevende arbeidsoppgaver enn når det dreier seg om rutinearbeid (Ronen & Livingstone,

75:680). Det kan derfor være håp om at de ansattes aktive medvirkning vil bidra til å gjøre innføringen av nytt styringssystem smidigere.

KONKLUSJON

Økonomisk incentivteori har til nå fått spille en beskjeden rolle innen organisering og finansiering av offentlige tjenester i Norge. Eilertsen-utvalgets innstilling om sykehusene representerer på mange måter et gjennombrudd for økonomisk tankegang på dette området. Store deler av innstillingen drøfter hvordan en enhet kan motiveres til å følge opp myndighetenes overordnede mål.

Det kan neppe være tvil om at insitaments- og styringsproblemene er formidable innen den offentlige sektor. Vi har laget et samfunn der en meget betydelig del av ressursene fordeles uten mekanismer a la markedet som sikrer effektiv ressursbruk. «Den nye staten» og Eilertsen-utvalgets innstilling antyder botemidler. Det er ingen tvil om at de nye tankene dokumentene legger frem, kan bidra til at vi får en mer effektiv offentlig sektor. Men det gis ingen gjennomgang av begrensningene ved målstyring. Det drøftes heller ikke hvilke andre reformer i vårt politiske forvaltningssystem som kan gjøre at målstyringens potensial blir bedre utnyttet. De viktigste faktorene som gjør det vanskelig å nyttiggjøre seg målstyringens positive sider fullt ut i dag er trolig:

- Mangel på offentlige ressurser gjør at gulerøttene som må bygges inn i et godt styringssystem vanskelig kan bli særlig store.
- Vårt politiske forvaltningsnivå er ikke bygget slik at det stiller virksomhetene overfor konsistente rammebetingelser lenge nok.
- Risikoaversjon hos myndighetene vil favorisere status quo. Risikoaversjon hos virksomhetene kan føre til oppbygging av slakk som buffere mot ujevne resultater.
- Målformuleringene vil ofte vanskelig kunne gjøres så presise at de har praktisk verdi. Uenighet om korrekte mål vil kunne lamme beslutningstakerne.
- Faktorer utenfor virksomhetenes herredømme vil påvirke de resultater virksomhetene oppnår og dermed vanskeliggjøre belønninger som oppfattes som rettferdige.
- Effektiv målstyring kombinert med resultatevaluering krever sannsynligvis langt større administrasjon enn de fleste kommuner og fylker har i dag.
- Stor variasjon innenfor den offentlige sektor krever at styringssystemer må bygges opp individuelt. Det krever en helt annen fleksibilitet, blant annet i personalsaker, enn vi har tradisjon for i Norge.

Disse motargumentene synes såvidt vektige at vi neppe kan forvente noen hurtig innføring av «målstyring a la Eilertsen» i den offentlige sektor. Vi må også regne med at systemet vil bli så utvannet at mange av de forlokkende egenskapene forsvinner underveis. Det politiske forvaltningssystem er ikke modent for reformen. Innføring av de nye tanker bør av den grunn gå hånd i hånd med mer grunnleggende endringer i den offentlige forvaltning.

REFERANSER

- Anthony, R. & Dearden, J.; Management Control Systems, Richard D. Irwin, Homewood, 1980.
- Arrow, K.; Control in large organisations, Management Science, April, s. 397-408, 1964.
- Brunsson, N.; The Irrational Organisation, John Wiley & Sons, New York, 1985.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J.P.; People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance, i March & Olsen (ed); Ambiguity and Choice in Organisations, Universitetsforlaget, Oslo, 1976.
- Culbert, S. & McDonough, J. J.; The Invisible War, John Wiley & Sons, New York, 1980.
- Den nye staten, Forbruker- og Administrasjonsdepartementet, Oslo, 1987.
- Eilertsen-utvalgets innstilling, NOU 87:25, Sykehustjenester i Norge.
- Gordon, L. & Miller, D.; A contingency framework for the design of accounting information systems, Accounting, Organisations and Society, Vol 1, No 1, s. 59-69, 1976.
- Galbraith, J.; Organisational Design, Addison Wesley, 1977
- Haga-utvalgets innstilling, NOU 84:23, Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.
- Hayes, D.; The contingency theory of management accounting, The Accounting Review, Januar, s. 22-39, 1977.
- Hofstede, G.; The Game of Budget Control, Van Gorcum & Comp., Assen, Nederland, 1968.
- Khandwalla, K.; The effect of different types of competition on the use of management controls, Journal of Accounting Research, Høst, s. 275-285, 1972.
- Khandwalla, K.; Mass output orientation of operations technology and

- organisational structure, Administrative Science Quarterly, Mars, s. 74-97, 1974.
- MacIntosh, N.; The social software of accounting and information systems, J. Wiley & sons, 1985.
- Mintzberg, H.; The manager's job: folklore and fact, Harvard Business Review, Juli-August, s. 49-61, 1975.
- Murray, R.; Den offentliga sektorn, effektivitet och produktivitet, Bilag til LU 87, Stockholm, 1987
- Otley, D.; The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis, Accounting, Organisations and Society, Vol 5, No 4, s. 413-428, 1980.
- Ouchi, W. & Maguire, A.; Organisational control: Two functions, Administrative Science Quarterly, Desember, s. 559-569, 1975.
- Ouchi, W.; Markets, Bureaucracies and Clans, Administrative Science Quarterly, Mars, s. 129-141, 1980.
- Perrow, C.; A framework for the comparative analysis of organisations, American Sociological Review, s. 194-208, 1967.
- Ronen, J. & Livingstone, J.; An expectancy theory approach to the motivational impacts of budgets, The Accounting Review, Oktober, s. 671-685, 1975.
- Schiff, M. & Lewin, A.; The impact on people of budgets, The Accounting Review, April, s. 259-268, 1970.
- Thompson, J.; Organisations in Action, McGraw-Hill, New York, 1967.
- Waterhouse, J. & Tiessen, P.; A contingency framework for management accounting systems research, Accounting, Organisations and Society, Vol 3, No 1, s. 65-76, 1978.
- Williamson, O.; The Economics of Discretionary Behaviour, Prentice-Hall, 1964.

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 _____



PREBEN MUNTHE:

Markedsøkonomi.

4. utg. Universitetsforlaget 1986.

467 sider. Pris: Kr. 247,-.

Fjerde utgave av Preben Munthe's innføringsbok om markedsøkonomi er nå tilgjengelig. Det er en «utvidet og sterkt revidert versjon av 3. utgave fra 1983. To nye kapitler, *Varebytte mellom land* og *Ressursallokering* er føyd til. Dessuten er det også utarbeidet matematiske tillegg til flere kapitler. Boken presenterer således «de grunnleggende deler av markedsøkonomien, teorien for utenriks-handel og velferdsøkonomiens prinsipper. Den legger stor vekt på anvendelsen av teoriene på faktiske forhold, og gir mange eksempler fra norsk næringsliv» (baksida). Boka er kommet ut i samarbeid med og med bidrag fra Jon Vislie.

I sin nåværende form framstår boka som en fyldig, omfattende og godt oppdatert lærebok i mikroøkonomisk teori til bruk på lavere nivåer i undervisningen i sosialøkonomi. Det fins en rekke engelskspråklige lærebøker med tilsvarende emneområde, og også norske publikasjoner som delvis dekker samme tema. Tilbudet av denne type bøker er stort og gir forbrukerne store valgmuligheter. *Markedsøkonomi's* særlige fortrinn ligger i at den er

- en omfattende, samlet framstilling på norsk
- krever små forkunnskaper om matematikk og økonomi
- har mange eksempler fra norsk økonomi som viser hvordan teorien kan brukes til å belyse aktuelle økonomiske problemstillinger
- er velredigert med uthevninger av de viktigste konklusjonene.

Disse egenskapene gjør at boka er velegnet for flere brukergrupper og formål. Mest egnet er den som *innføringsbok* for dem som ønsker mikroøkonomisk innsikt i den norske samfunnsøkonomien, enten man er student, politiker, journalist eller en hvilken som helt samfunnsborger med interesse for hvordan den norske økonomien virker. For eksempel må boka være velegnet som utgangspunkt for kurs rettet mot politikere og journalister, som begge er grupper med et utvilsomt behov for innsikt i mikroøkonomiske og velferdsteoretiske sammenhenger. Mens enkelte makroøkonomiske sammenhenger synes vel kjente (f.eks. sammenhenger mellom offentlig forbruk og etter-spørsel, utenriksbalanse etc.) synes innsikten i velferdsøkonomiske konsekvenser av mange sektorvise tiltak ofte å bli undervurdert. Ofte kan en få inntrykk av at det er behov for å avdogmatisere enkelte forenklete generelle oppfatninger om samfunnsøkonomiske forhold som at «monopol er skadelig», «lønnsøkning går ut over konkurranseevnen»... etc. *Markedsøkonomi* viser at det fins tilfelle hvor et monopol med prisdiskriminering (til og med!) er det samfunnsøkonomisk gunstigste alternativ (s. 261), og det er vist hvordan en generell lønnsheving har vidt forskjellig virkning alt etter bedriftens markeds-situasjon. Den kan styrke en importbedrifts konkurranseevne og forverre en eksportbedrifts (s. 171-172). Velkjent innsikt for sosialøkonomer kanskje, men ikke like godt kommunisert. Har SF vurdert å arrangere slike kurs?

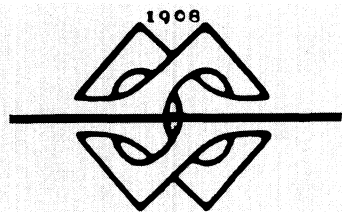
Som *eksamensforberedende pen-umbok* kan *Markedsøkonomi* være mindre velegnet enn som introduksjonsbok. På tross av god redigering og lay-out blir den lett for omfattende for kurs på lavere plan, og for lite presis og formell på høyere plan. Det som er en styrke på noen områder, konkretiseringen og utdypingen, blir lett en ulempe foran skriftlige eksamener. For lesere med god matematisk bakgrunn fins det engelskspråklige mikrobøker som gir en raskere og bedre tilnærming til stoffet. Særlig gjelder dette områder som utledning av etterpørsels- og tilbudsfunksjoner og mellomformer mellom monopol og fullkommen konkurranse. Disse emnene er langt *enklere* både å til-

egne seg og forstå med en mer formell matematisk behandling. Et eksempel er Cournot- modellen som ifølge boka «... inneholder en alvorlig svakhet (ved at) hver selger fastsetter sitt kvantum autonomt, dvs. uten hensyn til hvilket kvantum den første selger markedsfører. Hver gang en selger forandrer sitt markedsførte kvantum, oppdager han at den andre selger også forandrer sitt. Selgerne opplever altså at deres forventninger ikke er korrekte, og likevel fortsetter de å ha disse forventningene.» (s. 287)

Denne motsigelsen er en følge av framstillingsmåten og kan unngås ved bruk av Nash-likevektsbegrepet for ikke-kooperative spill. Det kan vises at Cournot-løsningen er Nash-løsningen for et statisk engangs-spill mellom oligopolister med kvantum som handlingsparameter. Dermed unngår man den selvmotsigende reaksjonsfunksjonsforklaringen (som hører hjemme i et dynamisk spill) som har forvirret mange sosialøkonomistudenter. Forfatteren er selvsagt klar over dette, og har bevisst villet unngå innføring i spillteorien. En slags mellomløsning som begrenser seg til innføring av Nash-begrepet og distinksjonen mellom statiske og dynamiske spill ville trolig likevel vært å foretrekke, fordi det gjør det mulig å forstå sammenhengen mellom ulike spillmodeller som Cournot- og Stac-kelberg-modellene (begge er Nash-løsninger av ulike typer spill).

Språket i *Markedsøkonomi* flyter stort sett godt og det er lagt vekt på å forklare faguttrykk. Et stikkordregister er til hjelp for de som trenger det. Figurene er også tydelige og instruktive. Munthe har stort sett greid å unngå engelske faguttrykk, men har sluppet igjennom slike som «snob effect» og «bandwagon effect». Jeg hører ikke til dem som er prisipielle motstandere av å bruke engelske uttrykk. Når det ikke fins naturlige norske vendinger, er det engelske alternativ bedre enn et oppstyrtet norsk-påfunn. Men her kunne en kanskje brukt «virkninger av snobberi og gruppepress» eller «snobbe-effekt» og «bjellesau-effekt» (s.137-138). For den første konsument-typen er poenget å heve seg over hopen, for den andre ikke å skille seg ut fra gruppen.

Eystein Gjelsvik

**Redaktør:**

Rolf J. Brunstad

Redaksjon:

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

Redaksjonsutvalg:

Jarle Berge
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
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):

1/4 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.

INSTITUTT FOR ØKONOMI

Universitetet i Bergen, Jonas Reinsgt. 19, 5006 Bergen. Tlf. 21 28 45.

1/87 Gianluca Filonzi:

The price policy for cereals in The European Community.

Artikkelen går igjennom og drøfter støtteordninger for kornproduksjonen i EF-landene. Spesielt drøftes den måte importvernet fungerer på.

2/87 Bengt-Arne Wickstrøm:

Allokative kostnader av offentlige tiltak.

Artikkelen gir en kort oversikt over ulike kostnader ved offentlig aktivitet:

- kostnader som følge av at prisene ikke klarer markedene,
- kostnader som følge av at offentlig aktivitet må finansieres ved beskatning,
- kostnader som følge av aktiviteter til pressgrupper.

3/87 Tor Rødseth:

Nedbygging av kapasitet i fiskeflåten: kompensasjon og fordelingsproblemer.

Staten har et motiv for å betale deltakere i et fiske for å trekke seg ut av fisket, når kostnadene ved dette er mindre enn nåverdien av den fremtidige subsidiestrømmen. Deltakere i fisket har et motiv for å trekke seg ut dersom betalingen er mindre enn «kvotegevinsten» regnet netto. Muligheten for fordelaktige transaksjoner for de tre partene drøftes formelt. Deretter illustreres problemet ved å se på kapasitetsreduksjoner i ringnotflåten.

4/87 Egil Herman Sjursen:

Finansiering av folketrygd – perspektiver og problemer.

Notatet inneholder en teoretisk drøfting av ulike trygdesystemers virkning på sparing og økonomisk vekst. Deretter blir utgiftsveksten i den norske folketrygden beregnet fram til år 2040. Disse framskrivningene er dels basert på alternative utviklingsbaner for demografiske variable, og dels på alternative utforminger av folketrygdsystemet.

5/87 Bengt-Arne Wickstrøm:

Ausbildungskostenausgleich ung Allokation von Humankapital.

I en enkel modell for utdanning blir utdanningen finansiert dels ved hjelp av offentlige tilskudd (likt for alle), og dels gjennom tilskudd fra foreldre. Etterspørselen etter utdanning blir utledet, og fordelingen av humankapital på lang sikt som en funksjon av den offentlige støtte til utdanning blir diskutert.

6/87 Emil Steffensen:

Produksjonsteknologi for melk – Forslag til empirisk analyse.

Vi vurderer den økonometriske tilnærming basert på fleksible funksjonsformer mot tilnærming basert på «lokale» generaliseringer av (én-nivå) CES-funksjoner i kartlegging av substitusjonsmuligheter mellom innsatsfaktorer i produksjonen. Vi ser på ulike fler-nivå CES-funksjoner som kan anvendes i empirisk analyse av norsk melkeproduksjon.



Norges Bank er landets sentralbank. Banken har utøvende og rådgivende oppgaver innenfor penge-, kreditt- og valutapolitikken. Den har enerett til å utstede pengesedler og mynter og utfører oppgaver i betalingsformidlingen. Norges Bank utfører banktjenester for staten og forvalter landets valutareserver.

Norges Bank har omlag 1400 ansatte fordelt på hovedkontoret (inkl. Seddeltrykkeriet) i Oslo. 21 distriktsavdelinger (inkl. Oslo avdeling) og Den Kongelige Mynt på Kongsberg.

FORSKNINGSDIREKTØR

– Utredningsavdelingen –

I forbindelse med omorganisering av Norges Banks hovedkontor blir stillingen som forskningsdirektør ledig i Utredningsavdelingen.

Avdelingens oppgaver omfatter teoretisk og empirisk forsknings- og utredningsarbeid, med særlig vekt på problemstillinger knyttet til penge- og valutaspørsmål, finansielle markeder og utvikling og anvendelse av økonometriske modeller. Avdelingen har videre, i samarbeid med MIT og Intex Solutions Inc., ansvaret for systemarbeid på det interaktive edb-systemet TROLL. En velkvalifisert stab på 12 medarbeidere er i dag knyttet til avdelingen.

Den som blir ansatt vil ha det faglige og administrative ansvar for avdelingen og rapporterer til direktøren for Utrednings- og statistikkvirksomheten i Norges Bank.

For stillingen kreves:

- Sosialøkonomisk embetseksamen eller tilsvarende
- God teoretisk innsikt og dokumentert forskerkompetanse
- Erfaring fra ledelse av forskningsprosjekter
- Kjennskap til interaktive edb-systemer.

Norges Bank ønsker jevnere representasjon blant kjønnene i stillinger som tradisjonelt har vært mannsdominert. Vi oppfordrer derfor kvinner til å søke stillingen.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til direktør Jarle Bergo, tlf. (02) 31 61 63 eller ass. direktør Leiv Vidvei, tlf. (02) 31 61 66.

Søknad vedlagt kopier av vitnemål og attester samt eventuell annen dokumentasjon av kvalifikasjoner sendes Norges Bank, Personalseksjonen, Postboks 1179 Sentrum, 0107 Oslo 1, **innen 22. april 1988.**

NORGES BANK