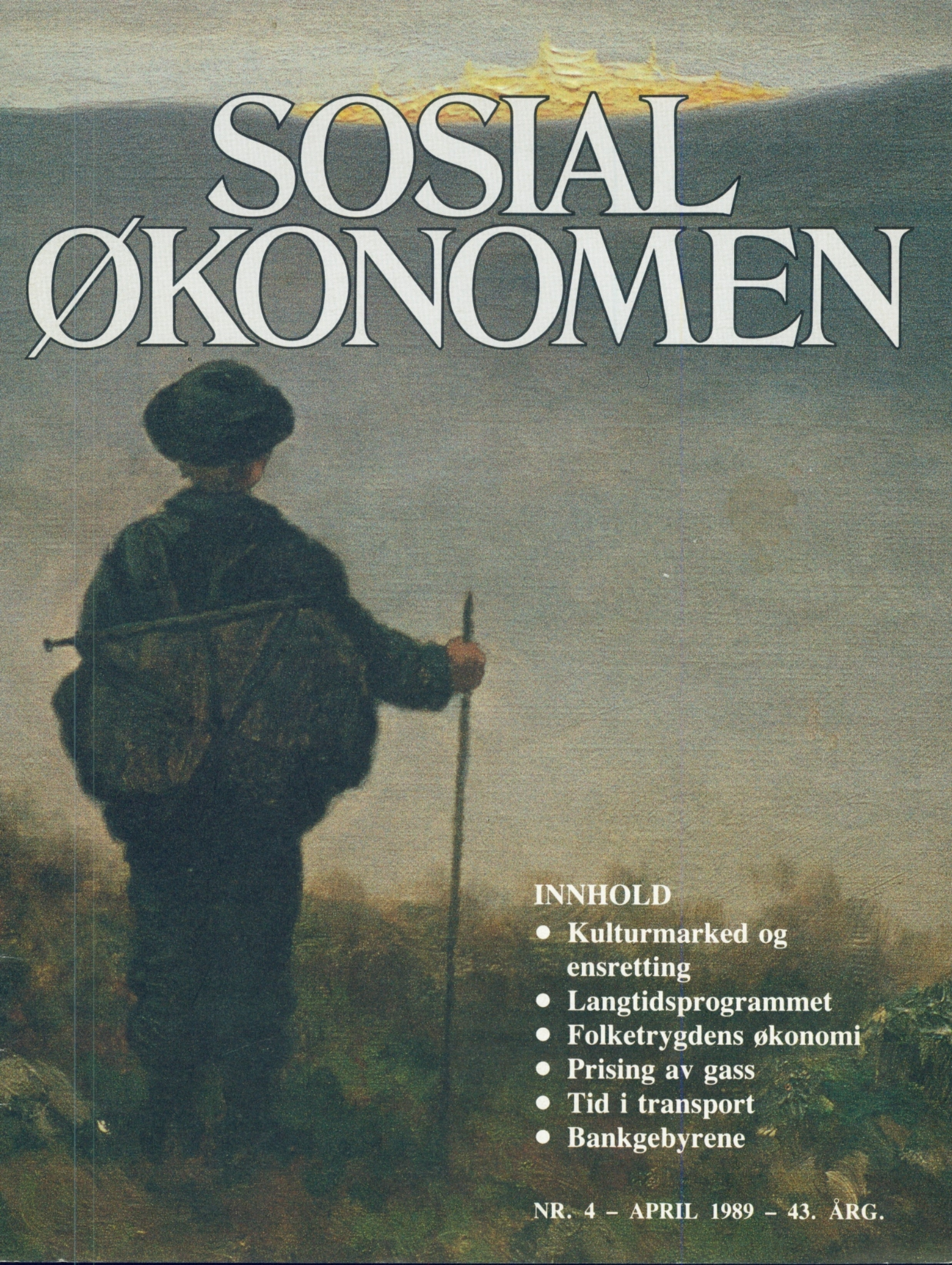
SOSIAL ØKONOMEN



INNHOLD

- Kulturmarked og ensretting
- Langtidsprogrammet
- Folketrygdens økonomi
- Prising av gass
- Tid i transport
- Bankgebyrene

NR. 4 – APRIL 1989 – 43. ÅRG.

SOSIALØKONOMENES FORENING
INVITERER TIL KURS OM

PENGE- OG KREDITTPOLITIKK

Gran Hotell, Bolkesjø, 25. og 26. mai 1989

PROGRAM

TORSDAG 25. MAI 1989

10.00 **Fremmøte og registrering**

Penger og kreditt i en omstilling

10.30 **Hvor går norsk penge-, kreditt- og valutapolitikk?**
Per Kleppe, formann i Penge- og kredittutvalget

11.30 **Kaffe**

11.45 **Generell kommentar**
Sentralbanksjef Hermod Skånland, Norges Bank
Kommentar med vekt på valutareguleringen
Direktør Steinar Juel, Den norske Bankforening
Kommentar med vekt på statsbankenes rolle i bolig- og næringsfinansieringen
Adm. direktør Frode Hassel, Bolig- og Næringskreditt
Finansdepartementets oppfølging
Statssekretær Bjørn Skogstad Aamo, Finansdepartementet

13.30 **Lunsj**

15.00 **Kaffe**

15.15 ***Paneldebatt***
– Om utredningen om penge- og kredittpolitikken, og den aktuelle økonomiske utviklingen
Ordstyrer: Redaktør Stein B. Hauglid, Dagens Næringsliv
Paneldeltakere: – Per Kleppe
– Hermod Skånland
– Steinar Juel
– Frode Hassel
– Bjørn Skogstad Aamo

19.00 **Middag**

FREDAG 26. MAI 1989

EF'S indre marked og omstilling i det norske finansmarkedet

09.00 **EF's indre marked: Konsekvenser for utformingen av den økonomiske politikken (i Danmark).**
Nationalbankdirektør Richard Mikkelsen, Danmarks Nationalbank

10.00 **Det norske finansmarkedet og EF's indre marked**
– Omstillingsprosessen for nordiske finansinstitusjoner
– Er strukturen tilpasset fremtidens krav
Adm. direktør Tor Moursund, Kreditkassen

11.00 **Kaffe**

11.30 **Situasjonsrapport fra finansmarkedet: Hvordan gjennomføre en snuoperasjon?**
Viseadm. direktør Harald Moen, Den norske Creditbank

13.30 **Lunsj**

14.30 **Avreise**

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

Påmelding snarest til Sosialøkonomenes Forening
Storgaten 26, 0184 Oslo 1
Telefon (02) 17 00 35, telefax (02) 41 81 01 (etter 3. mai (02) 17 31 55)

Påmelding til kurs om
PENGE- OG KREDITTPOLITIKK

Tittel/navn ..... Arbeidsgiver: .....

..... Adresse: .....

..... tlf.: .....

Kursavgift:
Kr. 3 300,– for medlemmer
Kr. 3 850,– for andre
Bankgiro tilsendes sammen med bekreftelse etter 10. mai.
Vennligst benytt denne ved betaling. Avbest.gebyr.
Oppholdsutg. kr. 995,– dir. til hotellet.

Medlem av SF? ..... Medl.nr.: .....

.....
Underskrift

Innhold

Nr. 4 1989 – 43. årg.

2
ANNE BERIT CHRISTIANSEN:
Troverdig langtids-program?

6
ALF ERLING RISA:
Folketrygdens økonomi og pensjonssystem

10
EYSTEIN GJELSVIK:
Om prising av gass til innenlands bruk

14
SVERRE STRAND:
Tid i transport:
Et pervertert problem?

DEBATT:

18
KJELL ERIK LOMMERUD:
Det store gebyrrøveriet

ARTIKKEL:

19
LARS SØRGARD:
Kultur, marked og ensretting

Forsidebilde:
Theodor Kittelsen:
Soria Moria Slott
1900. Orig.mål 45 × 68 cm
Nasjonalgalleriet
Samfoto: Kim Hart

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Styring uten kart

Nok en gang har Statistisk sentralbyrå foretatt vesentlige revisjoner av nasjonalregnskapstall. Nå er det tall for 1986 og 1987 som er rettet i forhold til tidligere publiseringer.

Rettelsene er særlig store for 1987-tallene. Veksten i BNP er justert opp fra 0,9 til 3,4 prosent. Dette er den største revisjonen på mange år. Veksten i privat konsum er justert opp fra -2,2 prosent til -0,8 prosent. For veksten i offentlig konsum er 1986 tallet nedjustert betydelig, fra 4,5 til 2,2 prosent. 1987-tallet er justert opp fra 3,7 til 4,5 prosent.

Noe av rettelsene skyldes skifte av basisår fra 1986 for de foreløpige nasjonalregnskapstallene, til 1984 som er basisåret for det endelige regnskapet. Skiftet av basisår forklarer mellom 0,4 og 0,9 prosentpoeng av BNP-avviket i 1987.

Valg av basisår påvirker mest aggregerte størrelser som det ikke gir så mye mening i å overvåke – særlig samlet BNP. Ved å gå over til å bruke kjedeindekser i nasjonalregnskapet unngår man revisjoner i volumtallene som skyldes endringer i relative priser. En slik endring i fastprisberegningene vil imidlertid skape andre problemer. Det er derfor ikke opplagt at bruk av kjedeindekser vil fungere bedre enn dagens beregningsmetode.

En annen årsak til de store revisjonene er tynt statistikkgrunnlag ved utarbeidelsen av de tidligste tallene. Det er her vi finner den viktigste forklaringen på avviket for privat konsum både aggregert og for underkomponentene.

Konsumtallene i de foreløpige nasjonalregnskapstallene er i stor grad basert på detaljomsetningsindeksen. I lang tid har man visst at denne indeksen er dårlig. Oppgangen i konsumet i 1985 ble lenge undervurdert. Nå ser vi at nedgangen tilsvarende er overvurdert. Februartallet for 1989 er foreløpig holdt tilbake av Statistisk sentralbyrå, trolig fordi man ikke lenger vil «vedkjenne» seg tallene.

Den siste revisjonen av nasjonalregnskapstall reiser en del viktige spørsmål. Ett er prioriteringen av statistikkproduksjonen i Statistisk sentralbyrå. Bedre indikatorer for utviklingen i den største etterspørselskomponenten – privat konsum – må prioriteres langt sterkere enn idag. En omprioritering kan også begrunnes med at norsk økonomi nå er mer konjunkturfølsom enn tidligere.

Et annet og mer fundamentalt spørsmål dreier seg om konsekvensene for stabiliseringspolitikken. Hvis det fortsatt skal være slik at at man ikke kan stole på kartet, bør det ha implikasjoner på ambisjonsnivået i styringen. Da bør man i mindre grad forsøke seg på en finstyrt konjunkturpolitikk og heller basere seg på stabil og forutsigbar bruk av virkemidler ut fra mer langsiktige indikatorer. Et annet argument som går i den samme retningen, er at myndighetene framover vil disponere et mer begrenset arsenal av virkemidler enn tidligere – slik det er påpekt i det nylig framlagte langtidsprogrammet for perioden 1990-93. (Vi henviser forøvrig til den aktuelle kommentaren om langtidsprogrammet inne i bladet.)

Redaktøren

Aktuell kommentar:

Troverdig langtids-program?

Anne Berit Christiansen

Er langtidsprogrammet troverdig? For en økonom er det generelt lett å slutte seg til både den generelle beskrivelsen av norsk økonomi som gis og påpekningen av hvilke oppgaver som må løses de nærmeste årene. Det er imidlertid vanskeligere å finne spor av konkrete politikktiltak som kan bidra til å løse oppgavene. Det er ofte vanskelig å se forbindelseslinjene mellom løfter og målsettinger på den ene siden og den økonomiske politikken målt i kroner og øre på den andre siden.

AV
ANNE BERIT CHRISTIANSEN*

1. INNLEDNING

Regjeringens langtidsprogram (LTP) ble lagt fram i midten av mars. Det er innholdsmessig delt i tre: En programdel, en utdypingsdel, samt vedlegg. Siden dette er «Sosialøkonomen» vil mine kommentarer begrense seg til de delene som dreier seg om økonomi og økonomisk politikk. Det er i hovedsak kapittel 5 i programdelen – «Et trygt grunnlag for vekst og sysselsetting» samt en del av utdypingskapitlene og vedleggene. Som medlem av den siste Perspektivgruppen vil mine kommentarer i stor grad være preget av de problemstillingene vi var spesielt opptatt av i vår rapport.

Det er ikke vanskelig å være enig i langtidsprogrammets generelle beskrivelser av problemene i norsk økonomi. Nemlig at det må skje omstillinger i retning av større produksjon i konkurranseutsatt sektor, at importandelene må reduseres og eksporten fra Fastlands-Norge øke, skal vi få en tilfredsstillende utvikling i utenriksøkonomien og sikre sysselsettingen på lang sikt. Det er heller ikke vanskelig å være enig i mange av de generelle målsettingene regjeringen har for sin økonomiske politikk. Mer problematisk blir det å trekke forbindelseslinjene fra generelle beskrivelser og målsettinger til hva som faktisk er nedfelt i de økonomiske beregningene som presenteres og i opplegget for den økonomiske politikken.

2. ØKONOMISKE PERSPEKTIVER TIL 2000

I langtidsprogrammet er det presentert ett sett økonomiske beregninger som går fram til 2000. I tillegg er det utarbeidet tre ulike beregningsalternativer for utviklingen i oljesektoren under ulike utvinnings- og prisbaner. De økonomiske beregningene er foretatt hjelp av modellen MODAG. MSG-modellen, som har vært i bruk siden 1968, er ikke brukt ved utarbeidelsen av dette langtidsprogrammet. Bare de mest sentrale makroøkonomiske hovedtallene er gjengitt i LTP. Det er opplyst at en nærmere teknisk dokumentasjon vil bli utarbeidet av Finansdepartementet og presentert som et utrykt vedlegg. Dette foreligger ikke i skrivende stund, noe som gjør det vanskelig å vurdere de økonomiske beregningene. Mine kommentarer i tilknytning til beregningene vil hovedsak begrense seg til utviklingen i utenriksøkonomien.

Mitt inntrykk av de økonomiske beregningene er at de på mange måter presenterer et svært optimistisk bilde av utviklingen de nærmeste 10–12 årene. Veksten i Fastlands-Norges produksjon anslås til i gjennomsnitt 2,3 prosent per år. Veksten i eksporten fra Fastlands-Norge er anslått til 3¾–4 prosent pr. år – nesten det dobbelte av den gjennomsnittlige veksten i perioden 1976–1986. Den gunstige eksportutviklingen bygger blant annet på en forutsetning om forbedring i den kostnadsmessige konkurranseevnen på 8 prosentpoeng fram til 2000.

Oljeprisene er forutsatt å øke fra 100 kr pr. fat i 1989 til om lag 170 kr pr. fat i 2000 (1989-priser). Petroleumsutvinningen vil øke fra 102 millioner toe i 1989 til 115 millioner toe i 1996 for deretter å falle til vel 100 millioner toe i 2000. Dette er et langt høyere nivå på petroleumsproduksjonen enn hva som ble forutsatt i forrige LTP. Der ble det anslått at produksjonen skulle nå en topp i 1990 på 72 millioner toe som deretter ble holdt fram til 2003. Det nærliggende å spørre om hvorfor det er så vanskelig å gi anslag på produksjonsutviklingen i en sektor med så få og store enheter og som i stor grad er underlagt offentlig styring. Skyldes det at produksjonen fra feltene er blitt mye større enn man trodde, eller illustrerer utviklingen at det er vanskelig for myndighetene å motstå press om å øke utbyggingstakten fra operatør- og leverandørsiden?

Økningen i oljeinntektene gir sammen med veksten i Fastlands-Norges eksport en markert bedring i utenriks-

* Cand. oecon. fra 1983. Medlem av Perspektivgruppen som la fram sin rapport sommeren 1988. Konsulent i Norges Bank.

økonomien. Norges nettogjeld overfor utlandet, som i 1989 anslås til omlag 20 prosent av BNP, blir snudd til nettofordringer på om lag 3 prosent av BNP ved årtusenskiftet.

Den gunstige utviklingen i utenriksøkonomien bygger på mange usikre forutsetninger. Den utenriksøkonomiske situasjonen kan raskt bli langt verre. Det er en svakhet ved presentasjonen at denne muligheten i liten grad er drøftet, og at det i liten grad er pekt på hvilke følger dette ville få for den økonomiske politikken og utviklingen i Fastlands-Norge. Av usikkerhetsmomenter er selvfølgelig utviklingen i oljeprisene det som har størst betydning. Som det er illustrert i LTP vil en realpris på olje på linje med 1989-nivået fram til 2000, isolert sett bidra til at Norges netto utenlandsgjeld øker til om lag 40 prosent av BNP i 2000. Dette diskuteres ikke utover at det vil «kunne bli nødvendig å revurdere det økonomiske opplegget for å unngå at nettogjelden som andel av bruttonasjonalproduktet øker nevneverdig over dagens nivå».

Anslagene for veksten i Fastlands-Norges eksport er også relativt høyt. For å sitere LTP blir det «svært krevende å få til en slik utvikling når det samtidig er forutsatt svak vekst i de ressursbaserte utekonkurrerende næringene og en sterk nedgang i investeringsleveransene til petroleumssektoren». I løpet av de par siste årene har innstrammingspolitikken vært vellykket ved at innenlandsk bruk av varer og tjenester er redusert og importen gått ned. Omstillinger i retning av større produksjon i konkurranseutsatt sektor har vi foreløpig sett få tegn til – selv om den tradisjonelle eksporten har vokst sterkt som følge av gode internasjonale konjunkturer for metaller og treforedling. I sitt tilpasningsalternativ var Perspektivgruppen svært optimistisk når det gjaldt mulighetene til omstillinger og ny vekst i Fastlands-Norge. Det samme er regjeringen i sine framskrivninger. Hvilken økonomisk politikk vil den så føre for å oppnå en slik gunstig utvikling?

3. DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

Det sentrale målet for regjeringens økonomiske politikk er full sysselsetting både på kort og lang sikt. Et sentralt spørsmål er om det er mulig å oppnå dette samtidig som det skjer omstillinger mot større konkurranseutsatt produksjon og bedring i utenriksøkonomien. Ifølge regjeringen er dette mulig. Hovedtrekkene i den politikken som skal til for å oppnå en slik balansert vekst er:

- en nøktern etterspørselspolitikk med moderat vekst i de offentlige utgiftene
- et fortsatt vellykket inntektspolitisk samarbeid som bidrar til lav pris og -kostnadsvekst
- betydelige tiltak for å bedre effektiviteten i norsk økonomi

Utviklingen i offentlige utgifter

Offentlig forbruk vokser moderat med om lag 2 prosent fram til 2000 i de beregningene som presenteres. Skattenes andel av BNP skal holdes uendret og offentlige utgifter utenom utgifter til renter, deltakelse i petroleumsvirksomheten og lånetransaksjoner er forutsatt å vokse reellt med 1½ prosent pr. år. Samtidig som det er lagt opp til en moderat vekst i offentlige utgifter understreker regjeringen at det er nødvendig å øke den offentlige innsatsen på en lang rekke utgiftstunge områder, blant annet utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren og miljøsektoren. Det skal bli rom for økt innsats på disse områdene ved at det kuttes ned på utgifter til andre formål og ved at offentlig sektor effektiviseres. Hvilke konkrete tiltak som skal settes i verk for å oppnå dette sies det imidlertid svært lite om – utover at det er nedsatt et utvalg som skal se på tiltak for å redusere utgifter til sykefravær, enkelte tiltak for å redusere veksten i alderspensjonene og at det vil bli foretatt «en kritisk vurdering også av andre overføringer». For meg ser det ut til å være et gap mellom hvilke områder som det skal satses på på den ene siden, og muligheter for innsparinger på den andre siden. Det kan lett føre til at veksten i offentlige utgifter overstiger rammene i langtidsprogrammet.

Stabiliseringspolitikken

Regjeringen mener at mulighetene for å styre aktivitetsnivået på kort sikt via etterspørselspolitikken er begrensede. Det er erkjent at det er begrensede muligheter til å bruke pengepolitikken til å nå andre mål enn å holde en fast valutakurs. For øvrig understreker regjeringen at det i opplegget av den økonomiske politikken er et viktig hensyn «å opprettholde tillit til at justeringer av kronekursen ikke vil bli brukt som et normalt virkemiddel for å bedre konkurranseevnen». I følge LTP kan en ikke regne med å oppnå realøkonomiske fordeler på noe lenger sikt ved hjelp av devalueringer.

Finanspolitikken må være det sentrale virkemidlet i etterspørselsreguleringen. Men også her gis det uttrykk for reservasjoner. Mange av de ordinære postene på statsbudsjettets inntekts- og utgiftsside er ikke særlig egnet til bruk i konjunkturpolitikken. Enkelte områder står imidlertid regjeringen igjen med som velegnede i konjunkturpolitikken: arbeidsmarkedstiltak, enkelte kostnadsbesparende eller produktivitetsfremmende offentlige investeringer og innvilgningsrammene for statsbankene.

Arbeidsmarkedstiltak kan være et velegnet tiltak for å redusere arbeidsledigheten på kort sikt og fremme omstillinger av arbeidskraften. Det er imidlertid viktig at tiltakene utformes på en slik måte at de ikke binder opp arbeidskraft i offentlig sektor eller hindrer overflytting av arbeidskraft mellom ulike sektorer. Etter mitt skjønn ser arbeidsmarkedstiltakene som nå er satt iverk for en stor del ut til å oppfylle disse vilkårene. Jeg er mer skeptisk til om økning i innvilgningsrammene i statsbankene er et velegnet virkemiddel i stabiliseringspolitikken. I løpet av 80-årene har de investeringene som finansieres gjennom statsbankene blitt klart mer markedsavhengige. I dag må også boligbyggelagene vurdere om det er grunnlag for salg av nye husbankfinansierte boliger. Med de svingningene vi må regne med i etterspørselen etter statsbanklån kan dette bli en svært kostbar måte å drive konjunkturregulering på. Trolig kan igangsetting og fremskynding av offentlige investeringsprosjekter, for eksempel investeringer i infrastruktur, være mer egnet.

Det er imidlertid et spørsmål hvor lett det i praksis er å drive en slik «selektiv» stabiliseringspolitikk. Tanken bak arbeidsmarkedstiltak og

igangsetting av investeringsprosjekter er at dette ikke skal binde opp offentlige utgifter på lenger sikt, men bidra til å stimulere etterspørsel og sysselsetting på kort sikt. Går man først inn for at aktivitetsnivået bør stimuleres gjennom høyere offentlig etterspørsel, kan det være vanskelig å begrense utgiftsveksten til bare få og utvalgte områder.

Petroleumsfond

«Regjeringen legger vesentlig vekt på at bruken av petroleumsinntektene innenlands må tilpasses hensynet til en balansert langsiktig utvikling i den norske økonomien». Det kan gjøre det nødvendig med en frikobling mellom opptjeningen og bruken av petroleumsinntektene. Regjeringen går derfor inn for å opprette et petroleumsfond. Dette ble for øvrig også foreslått i forrige langtidsprogram. Retningslinjene for bruken av oljeinntektene skal fastlegges i langtidsprogrammene. Den årlige overføringen av midler fra fondet til statsbudsjettet er imidlertid tenkt endelig fastlagt ved Stortingets behandling av de årlige nasjonalbudsjettene. Slik sett vil fondet i liten grad legge reell begrensning på bruken av oljeinntektene.

Det ser også ut til at regjeringen legger opp til en løpende bruk av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten i årene som kommer. De er riktignok lave nå – anslagsvis 5,5 milliarder kroner i 1989. I løpet av første halvdel av 1990-årene er det imidlertid ventet at de vil øke til mellom 40–45 milliarder 1988-kroner. Et nivå de vil holde fram til 2010. Til tross for sterk vekst i petroleumsinntekter heter det i LTP at «Det er ikke forutsatt at det blir bygd opp noen større formue i fondet i årene framover. På den ene siden vil den økningen av olje- og gassprisene som beregningsmessig er lagt til grunn i langtidsprogrammet, innebære at petroleumsvirksomheten etterhvert vil gi betydelige inntekter til det offentlige. På den andre siden blir disse inntektene neppe høyere enn at de i hovedsak vil bli disponert innenlands». På bakgrunn av dette er det grunn til å spørre seg om hva som egentlig er hensikten med å opprette petroleumsfondet. Det virker også som regjeringen i den politikken som den faktisk legger opp til i liten grad tar hensyn til usikkerheten i kontantstrømmen fra oljevirksomheten og at det er begrensede ressurser som tømmes ut fra kontinentalsokkelen.

Tilbudspolitikk og omstillinger

Det er lagt stor vekt på at den økonomiske politikken må fremme produktivitetsvekst og omstillinger. Selv om tilbudspolitikk har vært mye diskutert de senere årene har det vært en tendens til at «alle snakker om det – men ingen gjør noe med det». Det ville være positivt om vi nå kunne komme noe videre på dette feltet. Også her er det imidlertid relativt lite konkret å finne.

Effektivisering av den offentlige sektoren er viet et eget kapittel. Mye av oppmerksomheten har hittil vært rettet mot produktivitetsutviklingen i privat sektor. Trolig vil det være mye å hente ved å effektivisere offentlig virksomhet, og vi får bare håpe at dette blir fulgt opp i praksis.

Regjeringen vil videre prioritere investeringer i infrastruktur og øke innsatsen innenfor forskning og undervisning. Dette er også tiltak som kan stimulere den økonomiske veksten på noe lenger sikt.

Næringsnøytrale virkemidler i distriktspolitikken

I likhet med hva som ble annonsert i forrige LTP (lagt fram av en borgerlig regjering), anbefalingene fra Bygdeutvalget og anbefalingene fra Perspektivgruppen, går regjeringen inn for at det skal legges større vekt på næringsnøytrale virkemidler i distriktspolitikken. Videre tar regjeringen «sikte på fortsatt å redusere næringsstøtten».

Dette har imidlertid i liten grad nedfelt seg i opplegget for politikken. I framskrivningene av de offentlige utgiftene er den reelle nedgangen i næringsstøtten anslått til beskjedne 0,2 prosent pr. år. Videre er det «teknisk forutsatt» konstante overføringer til jordbruket – riktignok med forbehold om at produktivitetsvekst kan gi mulighet til reduksjon i overføringene. Flere ganger er det også understreket at importvernet for jordbruksvarer i stor grad vil bli opprettholdt. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved i hvilken grad programerklæringen om mer næringsnøytrale virkemidler blir fulgt opp i praksis. Også i forhold til de utvidede GATT-forhandlingene som pågår og at regjeringen peker på at det er «viktig at u-landene får betydelig bedre markedsadgang i industrilandene både for landbruksvarer og for mer bearbeidede varer», virker det merkelig at det fortsatt legges så stor vekt på importvern som virkemiddel i landbrukspolitikken.

Mer effektivt kraftmarked

I LTP fremheves det også som et mål at markedet for elektrisk kraft skal effektiviseres slik at prisforskjellene kan reduseres. Videre heter det at «Forutsetningen for lønnsom utvidelse av kapasiteten i kraftproduksjonen er at brukerne er villige til å betale kostnaden ved å framskaffe mer fastkraft (langtidsgrensekostnaden)». Dette er i tråd med hva de fleste økonomer har anbefalt i lang tid og det ville være gledelig om dette faktisk ble gjennomført.

I mars-proposisjonen som ble lagt fram omtrent samtidig med LTP er det gjengitt et brev til partene i arbeidslivet der det blant annet heter «Det arbeides med sikte på å tilby kraftkontrakter som kan gi nye investeringer i industrien». I følge talsmenn for industrien vil dette neppe innebære at prisen på kraften kan settes lik langtidsgrensekostnaden.

Igjen sitter jeg igjen med et inntrykk av at det er et gap mellom de generelle programerklæringene i langtidsprogrammet og hva det konkret legges opp i den økonomiske politikken. Vil det som regel være slik at kortsiktige hensyn vil veie tyngre enn hensynet til å bedre ressursallokeringen og øke produktiviteten på lang sikt? I så fall kan det vise seg vanskelig å oppnå den produktivitetsveksten og bedringen i vekstevnen som ligger til grunn for de økonomiske framskrivningene i langtidsprogrammet.

4. DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN I ET LANGSIKTIG PERSPEKTIV

I Pespektivgruppens rapport sto nasjonalformuetankegangen sentralt. På det generelle planet er dette til en viss grad fulgt opp i LTP der det blant annet er pekt på at «Den økonomiske

politikken bør i større grad enn i dag vurderes ut fra virkningene på nasjonalformuen».

Nasjonalformuen gir uttrykk for de framtidige mulighetene for forbruk og velferd i vid forstand. Den omfatter menneskelig kapital og naturkapital i tillegg til realkapital og nettofordringer overfor utlandet. Det er vanskelig å se at det er gjort forsøk på å trekke nasjonalformuen inn i de økonomiske beregningene. Et naturlig standpunkt for å trekke nasjonalformuebetraktninger inn i de økonomiske framskrivningene kunne være å beregne utviklingen i Norges oljeformue slik det ble gjort i Perspektivgruppens rapport.

Miljøvern står sentralt i regjeringens politikk. Blant annet er det satt ambisiøse mål om å redusere utslippene av skadelige stoffer til luft. Dette har Norge også forpliktet seg til gjennom flere internasjonale avtaler. Perspektivgruppen fikk utført konsekvensberegninger for utslipp til luft. Med en økonomisk vekst i underkant av hva det er lagt opp til i LTP viste det seg at utslippene særlig av karbondioksyd ble uakseptabelt høye i lys av de ambisiøse målsettingene i miljøpolitikken. Med en viss rett ble det reist kritikk mot Perspektivgruppen for at den ikke tok konsekvensen av dette i framskrivningene av den økonomiske utviklingen.

En slik kritikk kan også reises mot langtidsprogrammet. Det er lagt stor vekt på at forurensingene skal reduseres. Som det er påpekt i LTP er forslagene til konkrete tiltak med sikte på å redusere utslippene til blant annet luft ikke tilstrekkelige til at målene kan nås. Et åpent spørsmål blir om det er mulig å nå målene i miljøpolitikken uten at det får konsekvenser for den økonomiske vekten det er lagt opp til. Miljøhensyn er så vidt jeg kan se i liten grad trukket inn i ved utformingen av den økonomiske politikken, og det er også i liten grad diskutert om miljøhensyn kan sette grenser for den økonomiske veksten framover.

5. AVSLUTNING

«Regjeringen har helt siden den tok over i mai 1986, lagt vekt på at det er nødvendig å utforme politikken i et flerårig perspektiv». For å gjøre dette operasjonelt bør de flerårige perspektivene og målsettingene i politikken konkretiseres. I den nåværende utformingen av langtidsprogrammet er dette i liten grad gjort. Virkemiddelbruken i den økonomiske politikken kan for eksempel konkretiseres ved å styrke langtidsstatsbudsjettenes posisjon. Det bør også vurderes om mellomlangsiktige perspektiver i større grad eksplisitt bør trekkes inn ved utformingen av den løpende økonomiske politikken og ved fremleggelsen av de årlige nasjonalbudsjettene.

FORSKNINGSSENTER MOLDE

MØREFORSKING - DH MOLDE

Forskningssenter Molde er opprettet ved en rammeavtale mellom Møre og Romsdal distriktshøgskole, Molde og forskningsstiftelsen Møreforsking. Forskningssenteret har som formål å fremme, tilrettelegge, drive og formidle forskning og utviklingsarbeid i tilknytning til høgskolemiljøet. Den faglige staben ved høgskolen og forskningssenteret består av i alt 45 medarbeidere. Forskningen finansieres i hovedsak ved oppdragsinntekter. Våre satsingsområder er markedsanalyser/bransjeanalyser, material- og produksjonsstyring, informasjonsteknologi, transportøkonomi, finansiell økonomi, ledelse, organisasjon og styring.

Ved senteret er det ledig stilling som

FORSKNINGSLEDER

Vi søker en forsker på høyt vitenskapelig nivå med erfaring fra ledelse og gjennomføring av FoU-prosjekter.

Vi søker videre etter

FORSKERE

innen våre satsingsområder. Det er ønskelig med erfaring fra prosjektledelse.
Alle stillingene er knyttet til høgskolemiljøet i Molde, men ansettelse skjer i Møreforsking.
Lønnstrinn 22-31 etter kvalifikasjoner, 35 for forskningsleder. Medlemsskap i KLP. Kvinner oppfordres til å søke.

Nærmere opplysninger ved forskningsleder Arild Hervik, Forskningssenter Molde, tlf. 072/51077 eller direktør Bjørn Stave, Møreforsking, tlf. 070/77066. Søknad med vedlegg sendes Møreforsking, postboks 325, 6101 VOLDA innen 5. mai 1989.

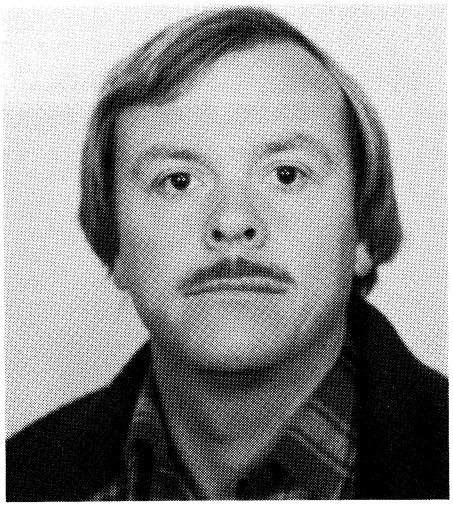
MØREFORSKING

Forskingsstiftelsen for Møre og Romsdal

Aktuell kommentar:

«Folketrygdens økonomi og pensjonssystem»

Ein kommentar til St.meld. nr. 12 (1988–89)



Alf Erling Risa

AV
ALF ERLING RISA*

Trygdemeldinga som kom i fjor haust er på mange måtar ei politisk oppsummering av ein stor samfunnsvitskapeleg innsats på 80-talet. Meldinga har også vorte omfangsrik og ganske informativ. Mellom anna inneheld meldinga ei rad framskrivingar av befolkningsutvikling og finansieringsbehov, oversyn over til dels svært innfløkte reglar i trygdesystemet, og mange rekneeksempel på ulike stønadsalternativ. Det nye, og mest spennande, ved meldinga er likevel departementet og regjeringa sine synspunkt på desse viktige saksfelta.

Dei politiske vurderingane kan naturleg delast i to: Først må ein ta stilling til visse prinsipp som skal ligga til grunn for trygdesystemet. Deretter må politikarane vurdera ei rad praktiske utformingar av trygdesystemet, der ulike prinsipielle omsyn vert avstemt mot kvarandre og dei økonomiske (og politiske) ramevilkår som gjeld. Trygdemeldinga inneheld klårt mest av det siste, og det er vel heller ikkje overraskande.

Prinsipielle spørsmål vert diskuterte i kapittel 4, men denne drøftinga inneheld lite analyse. Eit døme på dette er at eit grunnleggjande prinsipp om at trygda bør primært vera basert på individuelt opptente inntekter, og ikkje på familieinntekt, ikkje vert gjenstand for grunngjeving eller diskusjon. Meldinga manglar også analysar som er retta mot å redusera den politiske risikoen for framtidige trygdeutbetalingar. Ein grunnleggjande diskusjon av ulike måtar å kontraktfesta rettar i trygdesystemet på kunne vore av stor interesse.

Likeeins inneheld meldinga få forsøk på å avvega motstridande omsyn mot kvarandre på prinsipielt grunnlag. Dette fører til at når ein skal gå inn på konkrete regelutformingar, så har ein eit stort galleri av prinsipp som kan trekkast fram eller gløymast alt etter som ein ønsker. Dette fører til tider til at argumentasjonen synest å halta når ein ser ulike praktiske framlegg i samanheng.

Mangelen på prinsipiell analyse speglar truleg også at ulike forskings- og utgreiingsmiljø som har vore aktiviserte i diskusjonen før meldinga, har vore meir opptekne av demografiske og trygdetekniske framskrivingar enn av normativ analyse. Ein illustrasjon av dette er at heller ikkje Trygdefinansieringsutvalet (1984) reiste ein diskusjon om trygda bør vera basert på individuell inntekt eller familieinntekt. Ein hovudsynsmåte, som på mange måtar er ny i Trygdemeldinga, er at ein legg eit kvinneperspektiv på vurderinga av trygdeordningane. På denne bakgrunnen blir oppteningsgrunnlaget svært viktig.

Desse sidene ved Trygdemeldinga vil eg komma tilbake til etter kvart som eit utval av konkrete tiltak og synspunkt blir kommenterte.

Forsikring, fordeling og effektivitet

Den direkte og primære oppgåva til folketrygda er å tena som forsikring mot inntektsbortfall. Dette forsikringssystemet har også store ex ante fordelingsverknader både mellom generasjonar, kjønn, inntekts- og utdanningsgrupper. Alderspensjonssystem har også eit element av sparing i seg. Dette gjeld særleg i tilfelle med fondsbaserte trygdesystem. Sparedelen av alderstrygda medfører at alle deltakarar i prinsippet skal betala inn nok til å dekka sine eigne trygdeutbetalingar fram til forventa levealder. Deltakarane i trygdesystemet vert også forsikra mot det tilfellet at dei lever lenger enn forventinga si. I det tilfellet vil ein ha eit større enn normalt behov for oppsparte midler. Forsikringselementet i alderstrygda fører difor til at den naudsynte sparinga for inntektsbortfall i alderdommen vert monaleg mindre enn ho elles ville ha vore. Andre deler av folketrygda, som til dømes uføretrygda, er i stor grad reine forsikringssystem.

Dei forskjellige trygdeordningane innan folketrygda vil kunna føra til betydelege effektivitetsverknader i økonomien. I Trygdemeldinga synest det som om det er fordelingsverknadene som får størst plass, medan forsikringsaspektet kjem meir i bakgrunnen. Dette kan kanskje vera litt overraskande på bakgrunn av den store diskusjonen som har gått føre seg om folketrygda vil kunna klara forpliktelsane sine når eldrebølga slår inn for fullt. Meldinga nøyer seg her med å slå fast det prinsipielle synet at *«Ytelsene fra folketrygden skal være stabile*

* Alf Erling Risa, cand. polit. fra 1980, er førsteamanuensis ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

og forutsigbare. Finansieringen skal være så sikker at alle kan ha tillit til systemet.» (s.72).

Folketrygdfondet og kontraktsfesta trygderettar

Tanken om fondsfinansiering av Folketrygda vert totalt oppgitt. Det vert slått fast at *«I et obligatorisk og landsomfattende sosialt trygdesystem som Folketrygden er det unødvendig med fond.»* (s. 28) Slik trygdesystemet i Noreg har utvikla seg synest det urealistisk å tenka seg at det ville vera mogleg å blåsa nytt liv i tanken om eit fond. Når tanken om fondsfinansiering blir oppgitt, mister ein samstundes eit virkemiddel til å kontraktsfesta trygderettar knytta til fondet. Det er liten tvil om at det hefter politisk risiko ved framtidige utbetalingar i Folketrygda når børa på dei arbeidsføre årsklassane blir monaleg større. Dette burde aktualisera ein diskusjon om i kva grad det vil vera mogleg å gi kontraktfesta rettar til pensjonistane som er uavhengige av årlege budsjettsalderingar. Eit enkelt døme på eit tiltak som kan trekka i denne retningen er indeksregulering av grunnbeløpet. Dette vil eg komma tilbake til.

Den politiske styrken til pensjonistane vil sjølvsagt veksa når det vert relativt fleire av dei. Dette er eit argument for at den politiske prossessen vil generera løysingar som vil bli akseptable for pensjonistane også i framtida. (Ein kunne kanskje til og med frykta at demokratiske avrøystingar kunne generera for gode pensjonsordningar når over halvparten av dei med røysterett er over 50 år.) Det synest likevel interessant å undersøka om det finst alternative kontraktfestingar av rettar som kan redusera deler av den politiske risikoen som trass alt er til stades. Politisk risiko er truleg nær knytt til fordelingsspørsmål. Det vil truleg vera mindre strid om ordningar som slår heilt likt ut for alle pensjonistar enn om dei som er sterkt differensierte. Ein innfallsport for å redusera politisk risiko kunne difor vera å gi særskilde ontraktsfesta rettar til deler av trygda som er lik for alle. Med dagens trygdesystem er slike ordningar vanskelege å gjennomføra.

Eldrebølga og reglane i folketrygda

Ei av dei beste sidene ved Trygdemeldinga er oversynet over demografiske og statsfinansielle sider ved eldrebølga. Framstillinga syner klårt og greit kva framtidige konsekvensar ein kan venta for ulike grupper og statens finansar ved alternative utformingar av trygdesystemet. I 1987 var andelen av nasjonens brutto disponible inntekt som gjekk til Folketrygda 16%. Under rimelege (men usikre) føresetnader stig denne andelen til rundt 25% i 2020, og til over 30% i 2040. Det krevst ikkje stor innlevingsevne og økonomisk ekspertise for å forstå at denne utviklinga vil stilla store krav til utforming av den økonomiske politikken på mange felt.

I eit fullt utbygd folketrygdsystem er pensjonsrettane lik summen av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen er lik grunnbeløpet i Folketrygda (G er no i overkant av kr. 30.000). Tilleggspensjonen finn ein ved å multiplisera grunnbeløpet med gjennomsnittet av opptente pensjonspoeng i dei 20 beste inntektsåra (besteårsregelen). I tillegg skal dette multipliserast med ein faktor som består av talet på oppteningsår i Folketrygda (opptil 40 år) dividert med 40, og til sist blir alt dette multiplisert med ein fast faktor på 0,45. I dag har Folketrygda eit inntektsgradert tak for opptening av pensjonspoeng. Den øvre grensa for pensjonsgjevande inntekt er 12G. Inntekt mellom 8G og 12G gir berre 1/3 vekt i poengopptening. For inntekter under 8G finn ein poengtalet eit år ved å uttrykka inntekta i antal G, trekka frå G og dividera på G. Ei inntekt på 8G gir difor 7 poeng, medan ei inntekt på 12G gir 8,33 poeng.

Av omsyn til den framtidige finansieringsbøra går meldinga inn for å justera ned taket for full opptening av pensjonspoeng frå 8G til 6G. Det blir drøfta ulike variantar av gradering som til dømes 2/3 vekt frå 6G til 8G og 1/3 vekt frå 8G til 12G. I dette tilfellet, og ein del andre, går ønsket om å nytta finmaska virkemiddel på kostnad av det uttalte prinsippet om at trygda skal vera enkel å forstå for mottakarane, og enkel å administrera for byråkratiet. Ei ordning der skatteytarane fekk informasjon ikkje berre om opptente poeng i trygdesystemet i året som gjekk, men også akkumulerte trygderettar, ville redusert ein del av desse problema. Ei slik ordning måtte sjølvsagt vurderast opp mot administrasjonskostnadene ved gjennomføringa.

Økonomisk vekst

Eit gjennomgangstema i meldinga er at ein må sikra økonomisk vekst og effektiv ressursutnytting for å leggja eit godt grunnlag for finansieringa av Folketrygda i framtida. I parentes kan ein merka seg at også denne meldinga peikar på at det vil vera naudsynt å vurdera om dei store næringsoverføringane i Noreg virkar etter hensikten. Det synest som om det knapt nok blir skrive eit politisk-økonomisk dokument her til lands for tida, utan at ei tilvising til vårt lokale Kartago er med . . .

Påpeikinga av kor viktig generell økonomisk vekst er for å finansiera Folketrygda i framtida, har nok mykje for seg. Det er likevel slik at dei fleste berekningar syner at den relative børa på dei yrkesaktive, og dermed skattenivået, vil vera så godt som upåvirka av den generelle økonomiske veksttakten. Dette resultatet følger av ein føresetnad om at grunnbeløpet vert oppjustert i takt med den økonomiske veksten. Dette vil seia at ein god del av finansieringsproblema vil eksistera også med høg vekst.

Insentiv og effektivitet

Det er ikkje berre gjennom den auka skattebøra på arbeidsstyrken at Folketrygda kan føra til effektivitetsproblem. Meldinga inneheld ei interessant drøfting av insentivproblem knytte til yrkesskader og trafikkskader. I begge desse tilfella vil Folketrygda dekka ein god del av utgiftene ved personskader. Dette resulteter i at kostnadene ved slike skader ikkje er internaliserte hjå dei økonomiske aktørane. Trygda kan såleis virka som ei subsidiering av slike skader. Det er difor å venta at produksjonen av desse subsidierte hendingane vil vera høgare som følge av trygdefinansieringssystemet.

Meldinga inneheld framlegg om å innkorporera trygdeutgiftene i den obligatoriske ansvarsforikringa for motorvogner. For yrkesskader derimot, rygger ein tilbake for dei administrative problema med å gjennomføra ei liknande ordning. Frå ein teoretisk synsstad kan det virka paradoksalt at prioriteringa blir slik som dette.

Årsaken til dette er at motivasjonseffekten for ulukkesforebygging truleg er større for yrkesskader enn trafikkulukker. Ulukkesrisikoen i trafikken vil truleg oppfattast som liten av mange individuelle trafikantar. I motsetnad til einskilde individ i trafikken vil bedrifter møta eit aggregert og påreknelig ulukkessannsyn. Sjølv med forsikringsordningar vil difor motivasjonseffekten her truleg vera svært god. Det er også gode røynsler med denne typen system i ein del andre land, til dømes Japan.

Datagrunnlaget for yrkesskader i Noreg er svært mangelfullt. Det er likevel mykje som tyder på at yrkesskadeomfanget her er klårt høgare enn i mange andre OECD land. På denne bakgrunnen er det synd at ein ikkje nyttar høvet til å introdusera element av marknadsmekanismen for å betra arbeidsmiljøet her til lands.

Kvinneperspektiv

Det er ei uttalt målsetjing i meldinga at Folketrygda må ta betre omsyn til kvinners arbeidssituasjon og livsmønster enn i dag. I stor grad blir dette redusert til eit spørsmål om pensjonsrettar ved ulønna omsorgsarbeid. Konkret blir det gjort framlegg om at det kan godskrivast inntil 3 pensjonspoeng som kompensasjon for manglande pensjonsopptening på grunn av ulønna omsorg for barn under 7 år og for andre pleie- og omsorgstrengande. Omsynet til typiske kvinnekarrierer i pensjonsopptening fører også til at den relativt korte besteårsregelen på 20 år ikkje vert utvida til 30 år som foreslått i Trygdefinansieringsutvalet.

Etter mitt syn er det tvilsamt om dei fleste kvinners behov for pensjonstrygdedekning blir godt tatt vare på gjennom denne ordninga. Dei fleste vil ønska ei pensjonsdekking som gjer at levestandarden som pensjonist står i eit rimeleg tilhøve til levestandarden før pensjonstida. Det er eit problem for mange kvinner at dei får betydeleg dårlegare pensjonsvilkår enn ektefellene sine på grunn av arbeidsdelinga i familien. Det synest lite rimeleg at ektefeller som har hatt felles økonomi og felles skattefrådrag gjennom eit langt liv skal få vesentleg ulik økonomi som pensjonistar. Ein enkel måte å retta opp dette på ville vera å gjennomføra ei ordning med deling av pensjonspoeng mellom ektefeller. Dette tiltaket vert vurdert, og forkasta, i meldinga. Hovudgrunnen er det generelle prinsippet om at rettane i trygda bør vera baserte på individuell inntekt. Det vert ikkje gitt noka ytterligare grunngjeving for kvifor dette er ønskeleg. Dessutan vert det peika på at med ein besteårsregel på så lite som 20 år vil denne reformen kunna bli dyr for staten i tilfelle der poengdelinga berre foregår i ein kort periode. Til det siste kan ein seia at det ville vera mindre problematisk å utvida besteårsregelen til 30 år dersom kvinners poengopptening var sikra gjennom ektefellens inntekt i periodar.

Dette problemet kan også vurderast lausrive frå arbeidstid og omsorgsarbeid. Dersom ein ektefelle har vesentleg lågare inntekt enn den andre, så vil individuelt opptente pensjonsrettar ikkje gi ein pensjon som står i rimeleg tilhøve til levestandarden før pensjonsalderen. Folketrygda vil ikkje ta vare på det spare- og forsikringsomfanget ein slik person naturleg vil ha dekka. Dei reglane som vert foreslått i trygdemeldinga vil klårt oppmoda store grupper med relativt låge individuelle inntekter (dei fleste kvinner) om å skaffa seg supplerande private trygdeordningar. Dette synes å samsvara dårleg med ei målsetting om at Folketrygda skal ivareta vanlege behov for pensjonsforsikring.

Grunnbeløpet

Meldinga tek opp det problematiske i at grunnbeløpet har ein dobbeltfunksjon i Folketrygda: Det påvirkar opptente poeng og er ein viktig faktor for utrekning av løpande pensjonar. (Vi kan også merka oss at det både påverkar grunnpensjonen og tilleggspensjonen.) I Folketrygdloven 6-2 står det at grunnbeløpet skal *«reguleres ved endringer i det alminnelige inntektsnivå»*. Denne uklåre formuleringa kan gi opphav til krav om kompensasjon for underregulering av grunnbeløpet i høve til eit eller anna inntektsmål. Slike sprangvise reguleringar vil ha uklåre fordelingsverknader og finansielle implikasjonar. Det burde difor vera ei viktig oppgåve (som kanskje kunne løysast av SSB) å koma fram til ein veldefinert indeks for det alminnelige inntektsnivået som utgangspunkt for å regulera grunnbeløpet. Her lovar meldinga ei utgreiing.

Som eg har vore inne på før, kan etableringa av ein slik indeks også sjåast i samanheng med spørsmålet om større grad av kontraktsfesta rettar i trygda. Eit anna moment gjeld informasjon og oversyn over trygderettar. Ved ei automatisk indeksregulering av grunnbeløpet vil det vera mykje lettare å ha oversyn over trygderettane for store grupper. Ein person med inntekt under 8G som har hatt ei inntektsutvikling som svarar til G-indeksen vil kunna rekna ut pensjonen sin etter følgande enkle formel:

$$P = (1-K)G + Ki$$

Der P er pensjonen, K = 0,45, G er grunnbeløpet og i er pensjonsgjevande inntekt (rekna i antal G) ved pensjoneringstidspunktet.

Private pensjonsordningar

Meldinga går inn for å oppretthalda ein viss skattefordel ved private pensjonsordningar. Her er meldinga i tråd med Skattekommisjonens innstilling (1984). Dette var det einaste feltet der Skattekommisjonen fann grunn til å fråvika det prinsipielle synet om at alle spareformer bør handsamast likt i skattesystemet. Etter mi meining var grunngjevinga svak for dette synet i instillinga frå Skattekommisjonen. Grunngjevinga er basert på nokre rekneeksempel i vedlegg 6 i innstillinga. Her vert det synt at med «vanlege» forsikringsvilkår, så vil dei siste åra før pensjoneringstidspunktet representera svære likviditetsbelastningar for trygdetakarane. Av sosiale omsyn vert det difor argumentert for at det må bli gitt skattelette. Den vesentlege føresetnaden som ligg til grunn for desse utrekningane er at forsikringsselskapet gir ei kraftig negativ realrente (-6%) i avtalane sine. Dersom realrenta (før skatt) nærmar seg null vil alle problema med likviditeten mot slutten av oppteningstida forsvinna. Det kan synast at dersom ein tek Skattekommisjonens rekneeksempel på alvor, så vert faktisk heile skattefordelen ved pensjonssparing overvelta til forsikringsselskapa. I så fall er det ingen grunn

til å gi skattelette av sosiale omsyn? I realiteten er imidlertid den faktiske realrenta før skatt ikkje negativ når ein tek omsyn til garanterte tillegg. Det vil seia at det er tvilsamt om likviditetsproblema oppstår i praksis i dagens rentemarknad. Men då fell den vesentlegaste grunngjevinga for det sosiale skattefrådraget bort i Skattekommisjonens innstilling.

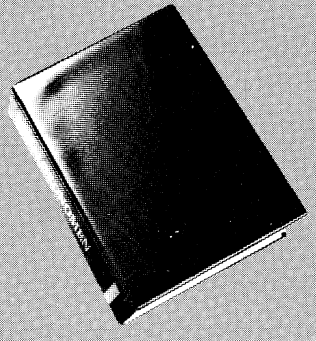
Heller ikkje Trygdemeldinga gir overtydande argumentasjon på dette feltet. Det vert synt til at skattefordelen i private pensjonsordningar kan representera ei sterk undergraving av skattegrunnlaget. Med eit progressivt skattesystem er det sjølvsagt dei med høgaste inntekter som får størst skattefordel. Det har også synt seg at høginntektsgrupper i mykje større grad enn andre nyttar seg av desse spareordningane med skattefrådrag, slik at fordelingsverknaden er svært skeiv. Med bakgrunn i slik argumentasjon går departementet inn for at skattefordelen berre skal gjelda for ordningar som har eit omfang sett saman med Folketrygda som svarar til omfanget på ytingane i Statens Pensjonskasse. Dette opnar for ei komplisert og uoversikteleg individuell vurdering av kor store deler av private pensjonsordningar som skal få skattefrådrag. Ein burde jo ideelt vita kor stor utbetaling skatteytaren vil få i Folketrygda i framtida for å finna ut kor stor del av pensjonspremien som kvalifiserte til skattefrådrag. Av prinsipielle og praktiske omsyn burde det vera betre å skattleggja sparinga i både private og offentlege pensjonsordningar på same måten som anna sparing.

Avslutting

Trygdemeldinga har blitt eit informativt og interessant dokument. Personleg skulle eg ønska eit større innslag av normativ analyse som bakgrunn for dei prioriteringane meldinga inneheld. Av dei prinsippa meldinga sjølv legg til grunn for vurderingane, ser det ut som om kravet om at reglane skal vera enkle å forstå og administrera er det som oftast må vika i dei konkrete prioriteringane. Når departementet ønsker å oppnå mange, og til dels motstridande mål, vert virkemidla så finmaska at framlegga til endringar i Folketrygda gir eit totalsystem som vert ennå meir ugjennomtrengeleg enn i dag. Dette er ei alvorleg innvending. Folketrygda representerer ein viktig byggestein i økonomien over livslaupet til ein gjennomsnittsnordmann. Med dei reglane det vert lagt opp til vil det vera nær uråd for folk flest å setja seg inn i kva rettar og plikter dei totalt sett har i Folketrygda. Dette vil kunna representera eit stort hinder for rasjonell økonomisk planlegging for hushalda. Såleis kan eit stendig meir innfløkt system føra til store økonomiske effektivitetstap.

SPESIALTILBUD PÅ SAMLEPERMER

Sosialøkonomen har fornyet seg i 1989 og våre fine samlepermer passer ikke lengre. Permene selges derfor til sterkt reduserte priser.
Benytt anledningen til å få orden på dine gamle blader – så vet du hvor du har dem.
Det er plass til en hel årgang – og bladene settes enkelt inn med klips.



Prisen er kr. 25,– pr. perm, inkl. porto, uten postoppkrav.
Vi sender med innbetalingsblankett.

TIL SOSIALØKONOMENES FORENING
Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Send meg _____ stk. samleperm.

Navn _____

Adresse _____

_____

Aktuell kommentar:

Om prising av gass til innenlands bruk

Kommentar til St.meld. nr. 19 (1987/88)

Eystein Gjelsvik

Olje- og Energidepartementet har lagt fram en melding som omhandler prisingsprinsipper for gass til innenlands bruk. Meldingen ser bort fra de velferdsøkonomiske konsekvenser av at mesteparten av den norske gassproduksjonen både kan eksporteres og brukes i Norge. Norge kan inngå nye gasskontrakter og utvide eksisterende på relativt kort sikt, og et «markedsverdiprinsipp» som alene er knyttet til innenlandsmarkedet kan gi betydelige samfunnsøkonomiske tap.

AV
EYSTEIN GJELSVIK*

OED har lagt fram en tilleggsmelding til St.meld. nr. 38 (1986-87), Energimeldingen, der formålet har vært å fastlegge

«– prinsippene for fastsetting av priser på gass til kraftproduksjon
– organiseringen av gasskraftproduksjonen»

Jeg vil bare drøfte det første temaet, som kan utvides til å gjelde prising av gass til et hvilket som helst innenlands formål. Meldingen gir ikke noe klart og godt grunnlag for de beslutninger Stortinget skal fatte om bruk av gass i Norge. Tvert om stilles det opp priskriterier for innenlands anvendelse uten å knytte sammenhengen med utenlandsmarkedene. Dette åpner muligheten for utbyggings- og prisbeslutninger som kan bety store samfunnsøkonomiske tap. En av årsakene til problemene med å få til en fornuftig utnyttelse av vannkraften har nettopp vært at det norske markedet har vært betraktet isolert fra utlandet. Dette har historiske årsaker, da pris- og konsesjonssystemet ble utformet i en tid uten eksportmuligheter. Når det gjelder gass er forholdet omvendt. Vi har over et tiårs erfaring som eksportnasjon, mens innenlands bruk fortsatt er på planleggingsstadiet. Det er derfor underlig at forholdet til utenlandsmarkedet er så mangelfullt behandlet. Viktige prinsipper er summarisk stuet bort i sluttavsnittet i kapittel 4 som omhandler innenlands prisfastsetting, og konklusjonene som virker tilbake på avsnittene foran er neglisjert, som en slags uønsket garnityr til hovedretten.

Optimumsbetingelser for en produsent som selger til flere markedssegmenter i utlandet

Vi betrakter Norge som en gassprodusent som kan selge gass til flere utenlandske markedssegmenter, dvs ulike typer av sluttforbrukere i geografisk avgrensete regioner i Vest-Europa, og antar at Norge er pristilpasser (oligopolist). De statiske likevektsbetingelsene er tilstrekkelige for konklusjonene i det følgende. I optimum gjelder

(1) Grenseinntekten (ved brønnhodet, slik at transportkostnader er trukket fra markedsprisen) skal være lik i alle markeder

(2) All tilgjengelig gass ved den gitte kapasitet skal selges, så sant korttidsgrensekostnad er dekket.

Disse betingelser gjelder på kort sikt. I langsiktig statisk likevekt gjelder også

(3) Grenseinntektene skal være lik langtidsgrensekostnad (LTG)

Den siste betingelsen er et investeringskriterium som bestemmer om flere felt skal bygges ut eller ikke på et planleggingstidspunkt. Som mål på LTG brukes ofte enhetskostnaden for det aktuelle utbyggingsprosjekt (billigste felt) utregnet som forholdet mellom neddiskonterte kostnader og produksjon. Når feltet er stort, kan utbyggingen påvirke prisen.[1]

I en samfunnsøkonomisk LTG skal også kostnader som er knyttet til at gassbrenning medfører utslipp av drivhusgasser (Alfsen og Rosland (1988)) og at gass er en ikke-fornybar ressurs regnes inn (Golombek

* Eystein Gjelsvik, cand. oecon. fra 1985, er førstekonsulent i forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå.

[1] Det viser seg at denne betingelsen ikke blir så enkel når vi betrakter Norge som oligopolist i et dynamisk spill med store, diskrete prosjekter. Det vil da være vanskelig å synkronisere salg og utbygging slik at (3) er oppfylt, og store avvik begge veier i likningen behøver derfor ikke å være uoptimalt. I tillegg kommer en skyggepris som trekker i retning av tidligere utbygging for å avskrekke konkurrentenes prosjekter. Se Brekke et al. (1987).

(1989)). I prinsippet bør gassprisen betraktes som en usikker pris på linje med oljeprisen, siden gass og olje er nære substitutter. Usikkerheten trekker i retning av forsiktighet i gassutbyggingen fordi store deler av kostnadene er «sunk costs» som en ikke slipper unna selv om en stenger feltet ved lave priser. Disse momentene modifiserer (3) i retning av at «grenseinntektene skal være større enn LTG.»

Implikasjonene av likevektsbetingelsene er velkjente: Dersom (1) ikke er oppfylt vil det lønne seg å flytte salg fra markeder med lavere grenseinntekt til markeder med høyere. Betingelsen (1) innebærer at det kan være betydelig avvik mellom prisene (utover forskjeller i kostnader tilknyttet transport og leveringsbetingelser) i ulike segmenter fordi selgerne kan spille på ulikheter i etterspørselen mens sluttforbrukerne ikke har mulighet til å selge gassen videre (prisdiskriminering).[2]

Tradisjonelt har Norge solgt gass til brukerne via nasjonale transmisjonsselskaper. Langsiktige avtaler binder kjøper og selger til visse volumintervaller med prisformler avhengig av kostnaden ved leveranse og pris på alternativ energi. Også andre forhold vedrørende leveringsbetingelser og mulighetene for reforhandlinger er regulert i kontraktene. Norge har således ikke ensidig kunnet fastlegge pris og volum på grossistnivå (cif-pris), og prisen til sluttforbruker er blitt fastlagt i avtaler mellom nasjonale gasselskaper (som grossister) og storforbrukere. En modell der Norge tilpasser sine grenseinntekts-funksjoner fra ulike segmenter av sluttforbrukere er derfor en grov forenkling av historiske forhold. Men det er rimelig å anta at grossistselskapenes dominerende posisjon har vært utnyttet til å innkassere en monopolrente, og at størrelsen på denne har spilt en rolle i kontraktsforhandlingene. Ut fra dette kan det være fruktbart å anta at Norge indirekte, via forhandlingssituasjonen, står overfor en fallende etterspørselskurve. Bjerkholt et al (1988), s 25-30, fant et betydelig innslag av prisdiskriminering i europeiske markeder på 80-tallet.

Imidlertid ser det ut til at markedene for naturgass kommer til å endres radikalt. I forbindelsene med EF's bestrebelser på å etablere et integrert indre marked, vil transmisjons-selskapenes monopolmakt bli svekket hvis det innføres et såkalt «common carriage» (felles transport) prinsipp. Forslaget går ut på at alle kontrakter om priser og volum skal offentliggjøres, alle produsenter av gass skal kunne inngå kontrakt med en hvilken som helst kjøper som er knyttet til nettet, og transportøren skal bare kunne ta en regulert tariff. Sannsynligvis vil dette bety slutten for langsiktige kjøpskontrakter, og det vil kunne oppstå et spotmarked for gass idet prisdiskriminering ikke lenger vil være mulig.

Det er usikkert i hvilken grad disse tiltakene blir satt ut i livet, og de blir kraftig motarbeidet av representanter for gasselskapene (Bergmann (1988)). Likevel er det liten tvil om at det er i forbrukernes interesse å løse opp i de nåværende tvangstrøye-liknende markedsforholdene, og tendensen har i flere år gått i retning fra rigide kontrakter til mer fleksible, makedstilpassete løsninger. I Storbritannia, som ikke har noen rørforbindelse med Kontinentet, er prinsippet om felles transport allerede innført og de første direkte kontraktene mellom produsent og sluttforbruker er inngått. Norge har inngått små kontrakter med Østerrike og Spania. Norge og Italia har inngått forhandlinger om leveranser fra midten av 1990-årene (Dagens Næringsliv 2/5-88). Statoil inngikk nylig en salgsavtale med et nederlandsk kraftverk, uten å involvere transmisjons-selskapet Gasunie. Ved full oppfyllelse av felles transportør-forslaget vil Norge stå overfor ett stort marked der Norge vil være en blant mange leverandører. Et rimelig anslag på markedsandelen etter år 2000 kan være 15-20% på det vesteuropeiske kontinentet. Norge vil da stå overfor fallende grenseinntektskurver på Kontinentet og i Storbritannia.

Som følge av Troll-avtalen vil Norge øke sine markedsandeler i Vest-Tyskland, Frankrike, Belgia og Nederland i løpet av 1990-årene. Norges eksport til Storbritannia vil derimot avta raskt. Hvis Norge har mer gass for salg, lønner det seg å selge først der grenseavkastning i gamle kontrakter er høyest. Regneeksempelet i siste del (tabell 1) viser at potensialet for nytt gassalg til Storbritannia er særlig godt, fordi volumet av vår gamle kontrakt er synkende (Frigg). Det er dessuten mulig å utvide salget til Troll-kundene fordi kontrakten inneholder såkalte opsjoner for kjøperne. Disse gir kontraktørene rett til tilleggskvoter. Gassmarkedet er derfor ikke så diskontinuerlig og låst at marginalbetraktninger er uten praktisk interesse, og (1) gir derfor en relevant retningslinje for norsk gassalg, selv om forhandlinger av gasskontrakter tar en viss tid.

Optimumsbetingelsen med eksport og innenlandsmarked

Under analysen av eksporten har vi sett bort fra gasskundenes nytte. Ved innenlands bruk skal totalnytten maksimeres og dette innebærer at prisen skal være lik til forskjellige innenlandske brukere. Denne konklusjonen er trukket i meldingen (avsnitt 4.1), men dette gir ikke noen indikasjon på prisnivået. Seinere, i avsnitt 4.3. kommer en til følgende om prisfastsetting i Norge: «Hovedprinsippet for prising av gass til innenlandske formål bør være at prisen skal reflektere den verdi gassen har i markedet («markedsverdiprinsippet»). Så lenge elproduksjon er den eneste viktige anvendelse for gass i Norge, bør gassprisen reflektere den verdi gassen har i kraftmarkedet, dvs når den anvendes til kraftproduksjon.»

Uten referanse til eksportmarkedene blir dette misvisende, og generelt representerer det et sub-optimum så lenge gassen alternativt kan selges til utlandet. Bare så lenge denne «markedsverdiprisen» overgår grenseavkastningen i utlandet, blir det riktig, og da skal mer gass selges innenlands til en oppnår at

(4) Innenlandspris lik grenseavkastning i utlandet

[2] En slik prisdiskriminering kan være resultat av tilpasninger hos transmisjonsselskapene ved at de fordeler et gitt kvantum mellom segmentene innen sitt område slik at inntekten maksimeres. Det er lite trolig at f.eks. Norge innenfor Trollkontrakten kan diskriminere mellom kjøperselskapene.

[3] Betingelsen 4 kan betraktes som et spesialtilfelle av (1), der grenseavkastningen i innenlandske markedssegmenter blir lik prisen fordi Norge som gass-selger innenlands skal oppføre seg som prisfast kvantumstilpasser.

Denne betingelsen skal nå gjelde sammen med (1-3).[3] Dersom det er bygd ut mye kraft slik at «markedsverdien» innenlands blir lav, betyr «markedsverdiprinsippet» at innenlandsk gassbruk blir subsidiert (se beregningene i siste avsnitt). I dette tilfellet vil det være bedre å øke salget utenlands og redusere gasskraftproduksjonen til (4) gjelder. Det eneste som står i meldingens avsnitt «4.3 Retningslinjer for prisfastsettingen» om de rammer eksportmarkedet setter er: «Av hensyn til eksportkontraktene for gass bør også kontraktene om gassleveringer innenlands inneholde bestemmelser som gir visse muligheter for reforhandlinger dersom utviklingen i oljeprisene skulle bli vesentlig annerledes enn forutsatt». Hva departementet mener med dette, er for meg uklart. En mulig tolkning er at man sikter mot en slags likebehandling mellom innen- og utenlandske kunder. Likevel er det riktig at innenlandske kontrakter bør ha klausuler som sikrer prisfleksibiliet fordi regulering av eksportkontrakter endrer eksportpris og grenseavkastning slik at den optimale innenlandspris også endres ifølge (4). Men det er av hensyn til optimal ressursbruk snarere enn «av hensyn til eksportkontraktene».

Betingelsen (4) har altså viktige implikasjoner som burde vært lagt vekt på når et avsnitt med tittel «4.3 Retningslinjer for prisfastsettingen» ble forfattet. Riktignok nevnes forbindelsen mellom innenlandsk anvendelse og eksport i de aller siste setningene i kapittelet (avsnitt 4.5) der det står at «Produksjonskapasiteten for gass forutsettes imidlertid å være så stor at leveransene innenlands neppe vil virke inn på gasseksporten i 1990-årene.(..) Hvis en kommer i den situasjonen at innenlandske anvendelser innenfor en rimelig tidshorisont går på bekostning av eksport, bør mer gass selges innenlands hvis prisen der er høyere enn merinntekten ved eksport. Salget innenlands bør økes inntil prisen der svarer til merinntekten ved eksport. Men eksportprisen bør ikke legges til grunn ved prisfastsettingen.» Velvillig tolket står jo (4) implisitt her, men mitt inntrykk er at departementet i praksis planlegger et innenlandsmarked uavhengig av prisen i eksportmarkedene.

For det første forutsetter den første setningen i sitatet at man ikke er optimalt tilpasset og har bygd ut mer gass enn det som kan selges i eksportmarkedene. Så lenge kapasitet koster noe, må det være noe galt med Stortingets egne utbyggingsbeslutninger, dersom vi tvinges til å bruke innenlandsmarkedet som et slags dumpingmarked. Unntak fra det optimale prinsippet, gjelder som nevnt i fotnote 1 bare i temporære tilfelle, når utenlandskontraktene ikke har rukket å tilpasse seg store sprang i utbyggingen.

Dernest, som beskrevet i foregående avsnitt, tviler jeg på at vi innen den nevnte tidshorisont er avskåret fra et betydeligrøkt salg i eksportmarkedene. For det tredje, er det i denne sammenhengen ikke noe relevant forbehold mot prinsippet (4) at vi har store reserver i bakken og at gass brukt innenlands «nå» går på bekostning av et fremtidig salg så langt inn i framtida at kostnaden neddiskontert er neglisjerbar. En slik, trolig lav kostnad kommer inn som et eventuelt tillegg (ressursrente)[4] til LTG, og berører ikke kravet til likhet mellom innenlandspris og grenseinntekten ved eksport «i dag» (4).

Endelig er setningen om at «eksportprisen ikke skal legges til grunn ved (den innenlandske) prisfastsettingen» til å misforstå. Strengt tatt er formuleringen gal fordi eksportprisen er en vesentlig faktor i beregningen av merinntekten. Men sammen med setningen foran kan en riktig tolkning oppstå. Men her må det fin-leses.

Bare dersom en anvender gass til innenlands bruk som ikke kan selges på eksportmarkedet, kan alternativkostnaden neglisjeres. Gass fra Haltenbanken og Nord-Norge ligger for langt unna de vest-europeiske markedene til at eksport er lønnsom, unntatt muligens til Norden. For denne gassen blir innenlands (og kanskje nordisk) betalingsvillighet bestemmende.

I en melding som har som ambisjon å fastlegge prisingsprinsipper, er det naturlig å vente seg at velferdsøkonomiske prinsipper blir satt i høysetet og at man var mindre opptatt av mulige unntak og forbehold. For å demme opp for det press mot samfunnsøkonomiske interesser som kan komme, bør myndighetene etterstrebe klarhet om prisingsprinsippene, men jeg kan ikke se at meldingen oppfyller slike krav. Meldingen burde slått fast at vi i pris og utbyggingspolitikk bør etterstrebe å oppfylle (1-4) mest mulig.

Anslag for grenseinntekten ved eksport

En måte å få et foreløpig anslag på grenseavkastningen er å bruke en gasshandelsmodell for det europeiske gassmarkedet. For gitte anslag på oljepris og tilbud av gass fra andre produsenter og fra Norge beregner modellen (Dahl og Gjelsvik (1988)) omsatt gasskvantum og pris i hver markedsregion, og tilbudet og brønnhodeprisen for hver enkelt tilbyder. Løsningen sørger for at ingen kan tjene noe på å redistribuere gass når det er likevekt. Ut fra en slik likevekt kan en så beregne fallet i eksportinntekter for Norge ved å bruke en mrd Sm^3 gass av en gitt produksjonskapasitet innenlands, som ellers kunne vært solgt i eksportmarkedet. Ved oljepris på 18$/fat gir modellen et inntektstap på 62 øre/Sm^3 ved brønnhodet, som altså er et mål på grenseinntekten. Denne vil generelt være avhengig av alle forutsetninger, særlig oljepris, inntektsvekst fram mot modellkjøringsåret 2000 (2.25% årlig), og tilbud fra andre produsenter. Ved en oljepris på 30$/fat gir modellen en alternativkostnad på 97 øre/Sm^3. Anslagene kan bare tas som en indikasjon, men som sådan illustrerer de at grenseavkastingen ikke er ubetydelig.

En alternativ informasjon kan en skaffe seg ved å se på gjennomsnittsprisen som i dag oppnås ved eksport, og ved hjelp av etterspørselelastisitetene og norske markedsandeler regne seg fram til en grenseavkastning i dag. Anslaget for gjennomsnittlig eksportverdi levert norsk kontinentalsokkelgrense var 59 øre/Sm^3 (4.kvartal 1987). Dette gir grenseinntekten 47 øre/Sm^3. Dersom vi splitter eksportmarkedet i to deler, gir en beregning av grenseinntekter 52 øre/Sm3 for Kontinentet og 32 øre/Sm^3 for Storbritannia, når gjennomsnittlige elastisiteter fra gassetterspørselsmodellen

[4] Golombek (1989) har beregnet denne til omkring 12 øre/Sm^3 når det tas hensyn til at det stadig blir dyrere å bygge ut gass pga reservoarforhold.

Tabell 1. *Beregning av grenseinntekt for norsk gasseksport (øre/Sm³)*

		1987			2000		
		Fra GEM	Fra DOM	Konstante priser	1986-pris	Likev. pris (DOM)	Modell-anslag
CIF-pris	KONTIN	58.00	58.00	58.00	94.00	80.40	
	UK	59.50	59.50	59.50	94.00	80.40	
Priselastisitet	KONTIN	-1.06	-0.70	-0.70	-0.70	-0.70	
	UK	-0.50	-0.50	-0.50	-0.50	-0.50	
Markedsandel	KONTIN	0.11	0.11	0.15	0.15	0.15	
	UK	0.23	0.23	0.11	0.11	0.11	
Grenseinntekt	KONTIN	51.78	48.59	45.57	73.86	63.17	97.00
	UK	32.42	32.42	46.41	73.32	62.71	
Korreksjons-faktor	KONTIN	0.89	0.84	0.79	0.79	0.79	
	UK	0.54	0.54	0.78	0.78	0.78	
Samfunnsøkonomisk tap (mill kr)					920	520	1880

GEM, som er estimert på sektornivå, brukes. Om en bruker den noe mindre elastiske aggregerte etterspørselsfunksjonen for kontinentet i langtids likevektsmodellen DOM, reduseres grenseinntekten tilsvarende. Forskjellen i resultatet skyldes både at Norges markedsandel er høyest og at absoluttverdien av elastisiteten er lavest i Storbritannia, slik at korreksjonsfaktoren til prisen er 45% mot 89% (84%) på Kontinentet. Grenseinntekts-funksjonen i år 2000 vil være avhengig av markedstilpasningen, og ved rimelige forutsetninger om eksogene forhold (Bjerkholt et al (1988), s 34–35) har en beregnet en markedspris for Kontinentet på 80 øre/Sm³ og en optimal norsk markedsandel på 15%. Grenseinntekten blir omlag 63 øre/Sm³. Den tilsvarende optimale markedsandel for Storbritannia vil da være omlag 11%, hvilket betyr at eksporten fra Frigg til en viss grad bør erstattes. Grenseinntekten i 2000 er også regnet ut for tilfellet med konstant realpris på gass, og for tilfellet at prisen tar seg opp til nivået i 1986, før oljepris-fallet hadde spredd seg til gassmarkedet.

Samfunnsøkonomisk tap

La oss anta at kraftverk blir utbygd i Rogaland slik at 4 mrd Sm³ Nordsjø-gass blir brukt til dette i år 2000. Vi tenker oss at produksjonskapasiteten i utgangspunktet er fullt utnyttet ved eksport slik at denne må reduseres. Grenseinntekten vil da øke noe, slik at det beregnete tapet er noe undervurdert. Den tilsvarerende kraftproduksjon blir 22 TWh ifølge Statistisk sentralbyrå (1988), s. 24. Dersom også 7 TWh vannkraft blir bygd ut, gir dette en likevektspris på 18 øre/kWh ved kraftstasjonsvegg ifølge den beregnete kraftetterspørsel. Bye og Aaheim (1988) (s. 35) har beregnet at dette gir en gasspris ved kraftverk på 50 øre/Sm³. Har en foretatt de nevnte utbygginger i år 2000, gir altså «markedsverdiprinsippet» (slik det er beskrevet i meldingen) denne prisen dersom etterspørselsprognosen slår til. Selv om en regner null samfunnsøkonomisk kostnad ved å frakte gassen til disse kraftverkene, gir altså dette en avkastning i underkant av eksportverdien som beregningene ovenfor viste, unntatt i tilfellet med konstant realpris på det historiske lavmål som dagens pris representerer.

Ved «likevektspris»-anslaget på eksportverdien i år 2000, gir «markedsverdiprinsippet» et samfunnsøkonomisk tap på 0.13 × 4 mrd kroner = 520 millioner kroner sammenlignet med eksportalternativet. Kommer gassprisen igjen opp til 1986-nivået, eller om oljeprisen når 30$/fat og modellanslaget på grenseinntektstapet, 94 øre/Sm³, slår til, blir tapet henholdsvis 920 og 1880 millioner kroner.

Dette illustrerer at en vil få andre konklusjoner om lønnsomheten ved utbygging av gasskraftverk som benytter eksporterbar gass, dersom det blir slått fast at betingelsene (2) og (4) gjelder som prisingsprinsipp, sammenlignet med et markedsverdiprinsipp uten referanse til eksportmarkedene. En vil da sikre at den til enhver tid utbygde produksjonskapasitet blir optimalt utnyttet. Prisingsregelen medfører at prisen i innenlandske gasskontrakter bør være indeksert mot de samme parametere som inngår i utenlandskontraktene, slik at (2) og (4) er oppfylt i størst mulig grad. Med den usikkerhet som er knyttet til etterspørselen etter gass ute og hjemme, er det grunn til å anta at markedsdslikevekten stadig vil skifte og siden feltutbygging tar lang tid vil LTG være uegnet som priskriterium på kort sikt.

REFERANSER:

Alfsen, K og A. Rosland (1988): Gasskraft i et drivhus, Norges bidrag, Sosialøkonomen, 3, 2-4

Bjerkholt, O., E. Gjelsvik, Ø. Olsen (1988): Gas Trade and Demand in Northwest Europe: Regulation, Bargaining and Competition. Paper presented at the AEA meeting on Energy Policy, December 28-30 1988, New York.

Brekke, K. A., E. Gjelsvik og B. H. Vatne (1987): En dynamisk modell for kampen om det vesteuropeiske gassmarkedet, «Økonomiske analyser», 87/8, Statistisk sentralbyrå.

Bye, B. og A. Aaheim (1988): Innføring av gasskraft, Økonomiske analyser, 3/88, Statistisk sentralbyrå

Golombek, R. (1989): Ressursrenten for naturgass. Sosialøkonomen 2-89.

Hoel, M. (1988): Prinsipper for prising av naturgass til innenlands bruk og konsekvenser for kraftforsyningen. Jan.1988. I «Norge og oljen -Investeringskø og salgsproblemer», Sosialøkonomenes Forening.

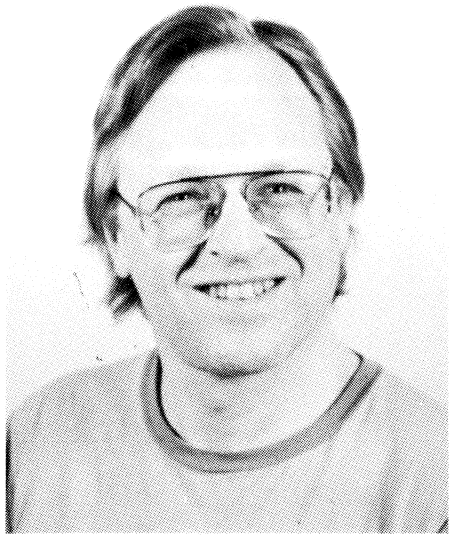
St.meld nr. 19 (1987-88): Tillegg til St.meld. nr. 38 (186-87) om Norges framtidige energibruk og -produksjon.

Statistisk sentralbyrå (1988): Naturressurser og miljø. Rapporter 88/1

Aktuell kommentar:

Tid i transport: Et pervertert problem?

En argumentasjon for å se på tidsnyttingsforskningen og anvendelsen av den med friske øyne



Sverre Strand

AV
SVERRE STRAND*

UTGANGSPUNKTET

Tid i transport er et stort tema, omfattet med stor interesse, litteraturen er stor og viser det. Interessen er imidlertid helt fokusert på overgangen fra tid til penger, om hvordan tidsbesparelsen ut fra en eller annen alternativtankegang kan gjøres om til penger.

Men problemet er at litteraturen, som inkluderer konsulentutredninger og konkrete trafikkinvesteringsplaner, etter min opplevelse helt har oversett og ignorert grunnleggende problemer som må løses *forut* for pengevurderingen for at denne skal ha noen mening.

Jeg definerer nemlig denne prosessen som en tretrinns rakett, som fungerer bare når trinnene utløses i rekkefølge:

I *(Funksjonell) måling* av tid og tidsbesparelser
II *Aggregering,* dvs å legge sammen tid og tidsbesparelser
III *Pengevurdering* av tid

Til problem I er spørsmålet bl a:

Hvor stor må enkeltbesparelsen være for at den skal kunne sies å være *signifikant større enn null* i forhold til at den enkelte skal kunne anvende den alternativt? M a o – skal alle besparelser under 1 sekund, 1 minutt, 10 minutter, 30 minutter, 1 time settes lik *null,* eller skal de stå som de står, – hvor er terskelen i forskjellige situasjoner?

Til problem II må vi bl a spørre:

- Hva *kan* aggregeres? Under hvilke forutsetninger kan (effekten av) tidsbesparelser aggregeres i tid og rom?
- Og hvilke terskler handler det her om når enkeltbesparelsene skal aggregeres til time-, dags- og årsverk?

I økonomisk planleggingspraksis opplever jeg altså at problem I og II generelt blir behandlet som *u*problematiske, som *ikke*-problemer.

Mitt syn er derimot at I og II må oppfattes som de store problemer, III som det mindre problemet, *relativt* sett.

Når dette er sagt, vil jeg også presisere at det ikke burde være nødvendig å skille så strengt som jeg her gjør mellom de forskjellige fasene. Det er tvertimot viktig å presisere at problemene med hensyn til funksjonell måling og aggregering av tid *ikke* kan sees uavhengig av pengevurderingsproblemet. Ideelt sett ville vi ønske å sette skyggepris på hver enkelt disaggregert tidsbesparelse, avhengig av hvilken person det gjaldt, hvor lang besparelsen var, hvilke omstendigheter den skjedde under, osv.

Men nå vil jo jeg her forsøke å vise at i praktisk anvendelse er prisingen av (små) tidsbesparelser helt summarisk og respektløst behandlet, særlig i lys av problemet med å aggregere besparelser som er diskrete både i tid og rom. Jeg tenker da på respektløshet like mye i forhold til økonomisk teori som til faktisk adferd. Derfor ser jeg også på min tretrinnsrakett først og fremst som et pedagogisk hjelpemiddel i en argumentasjon for å se på tidsnyttingsforskningen og anvendelsen av den litt på nytt.

ET EVENTYR FRA VIRKELIGHETEN

Som geograf – selv om vi har noe som heter tidsgeografi – har jeg alltid stått ydmykt på sidelinja og sett på at økonomen og ingeniøren har boltret seg. Tid og tidsvurderinger har vært deres domene.

Men da diskusjonen om Sollihøgdavegen dukket opp i lokalavisa i min hjemby Hønefoss, slo det meg at her blir det faktisk tatt en meget konkret og kostnadsmessig meget stor beslutning med basis i tidsargumentasjon.

Sollihøgdavegen blir derfor et slags empirisk sannhetsvitne for meg, og må refereres i litt detalj.

Det betyr ikke at prosjektet er unikt. Tvertimot tror jeg det blir mer og mer vanlig, både i karakter og i utredningssammenheng. Det betyr heller ikke at prosjektet er spesielt negativt i den forstand at konsulenten har gjort et dårlig arbeid. Tvertimot spilles det stort sett med åpne kort, det var jo slik jeg oppdaget dem.

* Sverre Strand er geograf og forskningsleder ved Transportøkonomisk institutt. Han fikk den svenske Transportforskningskommisionens idepris i 1987 for disse ideene.

Det som altså godt og vel var i ferd med å skje, var realiseringen av vegprosjektet Sollihøgda – Vik: (Figur 1)

Her skal det fram til 1991 investeres ca 150 millioner kroner til forskjellige forbedringer av eksisterende veg, til omlegging ved Skaret, ny trasé Sønsterud – Rørvik og omkjøring ved Vik.

Disse utbedringene bør for øvrig sees i sammenheng med strekningen Sandvika – Nymoen like ved Hønefoss. Her er det allerede investert tilsvarende beløp. I alt vil hele denne strekningen bli 2,5 km kortere, på en totallengde av ca 50 km. Med å tilføye dette presiserer jeg at det selvsagt er nødvendig å vurdere tidsbesparelsen i lys av det system i tid og rom den hører hjemme i.

Konsekvensanalysen i konsulentrapporten er en nyttekostnadsvurdering som tar hensyn til anleggs- og vedlikeholdskostnader, kjøretøykostnader, tidskostnader, ulykkeskostnader og støy. Her omtaler jeg bare tidskostnadene:

De tre delprosjektene representerer en samlet forkorting på ca 2,4 km. P g a standardhevning vil gjennomsnittshastigheten kunne økte fra ca 50 km/t til ca 60 km/t. Dette gir en samlet tidsbesparelse pr bil pr tur på snaue 5 minutter, inkludert et stipulert tidstap på 20 sekunder i forbindelse med bompengeinnkreving.

Dette skal eksempelvis innebære at en bil (med en person) som pendler mellom Hønefoss og Oslo 250 døgn i året representere en aggregert tidsbesparelse på ca 40 timer pr år. Tidskonverteringen for slike reiser er konvensjonelt 25.20 kr/time. Denne bilen på denne vegen representerer da, like konvensjonelt, en samfunnsøkonomisk besparelse på ca 4 kr/dag og ca 1000 kr/år.

Trafikkprognosens faktiske volum og struktur ga i dette prosjektet en aggregert besparelse på ca 18,4 millioner kroner pr år. Tidsbesparelsene er den tunge og avgjørende biten:

Uten pengeverdien av tidsbesparelsene ville nemlig prosjektet ikke være (pr definisjon) lønnsomt. *Med* tidsbesparelsene blir prosjektet plutselig meget lønnsomt, forholdstallet mellom nytte og kostnader hopper fra å være mindre enn lønnsomhetskravet tilsier, til å bli dobbelt så høyt som påkrevet:

Anleggskostnader	138,0	mill. kr
Årlig nettonytte *med* tidsvurdering	29,2	mill. kr
Årlig nettonytte *uten* tidsvurdering	10,7	mill. kr
dvs		
Nytte/kostnadsforhold *med* tid	0,21	
Nytte/kostnadsforhold *uten* tid	0,08	
Minste nytte/kostnadsforhold for positiv lønnsomhet	0,10	

Hvilke tidsbesparelser dreier det så om her? Jo, det kan altså – med store usikkerheter og variasjoner – dreie seg om besparelser av størrelsesorden 5 minutter pr kjøretøy for hver tur, forutsatt at reisen er så lang at hele systembesparelsen utnyttes. Pengevurderingen av disse følger normene i Kjørekostnadshåndboka. Dette innebærer altså at alle slike enkeltbesparelser summeres opp til timer og årsverk og omgjøres til penger via timepriser. Disse aggregatene blir store, fordi bilene her er mange og forutsetningsvis «samarbeidende»! Og aggregatene blir *så* store – et særdeles viktig poeng i en plan- og beslutningssituasjon – at de snur prosjektene fra ulønnsomhet til lønnsomhet og virkeliggjøring.

Bør dette være lovlig? Representerer denne nyttesida i regnestykket like «virkelige» penger som kostnadssida udiskutabelt gjør? Sammenligner vi med andre ord sammenlignbare størrelser?

Jeg skal ikke si mer om selve dette vegprosjektet. Det jeg bruker det til er å eksemplifisere behandlingen av «tid» i et virkelig beslutningsgrunnlag og slik det faktisk ble presentert for beslutningstagerne. Jeg formidler altså ikke her noe syn på om vegprosjektet er lønnsomt eller ikke.

ØKONOMISK TEORI SOM SANNHETSVITNE?

Jeg håper det vil gå fram med stor tydelighet at jeg er blitt skeptisk til adferdsforankringen av økonomisk tidsnyttingsteori, økonomisk tidsnyttingsteori og planleggingspraksis, slik jeg kjenner disse feltene, når det gjelder verdsetting av tid. Og at uten en slik forankring blir teorien en koloss på leirføtter i den sammenheng jeg her vurderer den: Som en hovedaktør i en investeringsbeslutning.

Mitt utgangspunkt var en nysgjerrighet knyttet til adferdsbegrunnelsen for aggregeringen i tid og rom av (små) tidsbesparelser. Det som var nysgjerrighet ble til skepsis ikke på grunn av hva som *ble* sagt, men på grunn av det som *ikke* ble sagt: Diskusjonen av dette problemet glimrer så å si helt med sitt fravær.

Prising av tid er det derimot en gigantisk litteratur på. Den skal jeg ikke si stort om, bortsett fra at viljen til å tenke alternativt bl a i forhold til klassiske forutsetninger om grensenytte, momentant forbruk, fri individuell tilpasning av arbeidstid på meg virker mindre enn voldsom.

Kjørekostnadshåndbøker

I alle norske sammenhenger hvor det er snakk om veginvesteringer refereres det til Kjørekostnadshåndboken, utarbeidet av Transportøkonomisk institutt og Vegdirektoratet. Den rollen jeg tillegger denne håndboka er større enn noensinne: Tid har aldri vært så avgjørende for investeringsbeslutninger som i dag.

Referansen til denne boka legitimerer i seg selv og uten videre bruken av tid i transport på én bestemt måte. Den anvendes som en bibel. Dermed representerer denne og tilsvarende manualer en meget sterk påvirkningskraft på nyttekostnadsanalysen og dens prioritering. Det som står der bør derfor vurderes tilsvarende seriøst.

Det er svært sjelden å se at forfatterne av det gamle eller nye testamente blir kritisert. Om anvendelsen av tekstene er aksiomatisk får brukerne stå til regning for det. Men holder min analogi til bibel og testamente *så* langt?

Jeg mener vel nei: Jeg finner det vanskelig å «laste» en bruker, som oftest en konsulent, *for* mye med hensyn til misbruk. Det er forskere og utredere som må ta det største ansva-

ret for at brukeren eventuelt misbruker.

Med referanse til min tretrinnsrakett

I Måling
II Aggregering
III Pengevurdering

finner vi ingen ting hva angår problem I eller problem II. Disse problemene «løses» altså implisitt ved ikke å definere dem som problem.

Den svenske «Effektkatalog» (Vegvärket 1986) tilsvarer den norske Kjørekostnadshåndboken. Heller ikke den har noen diskusjon av problem I eller II, og vi finner igjen de samme resonnementer og normer m h t prisingen av tid.

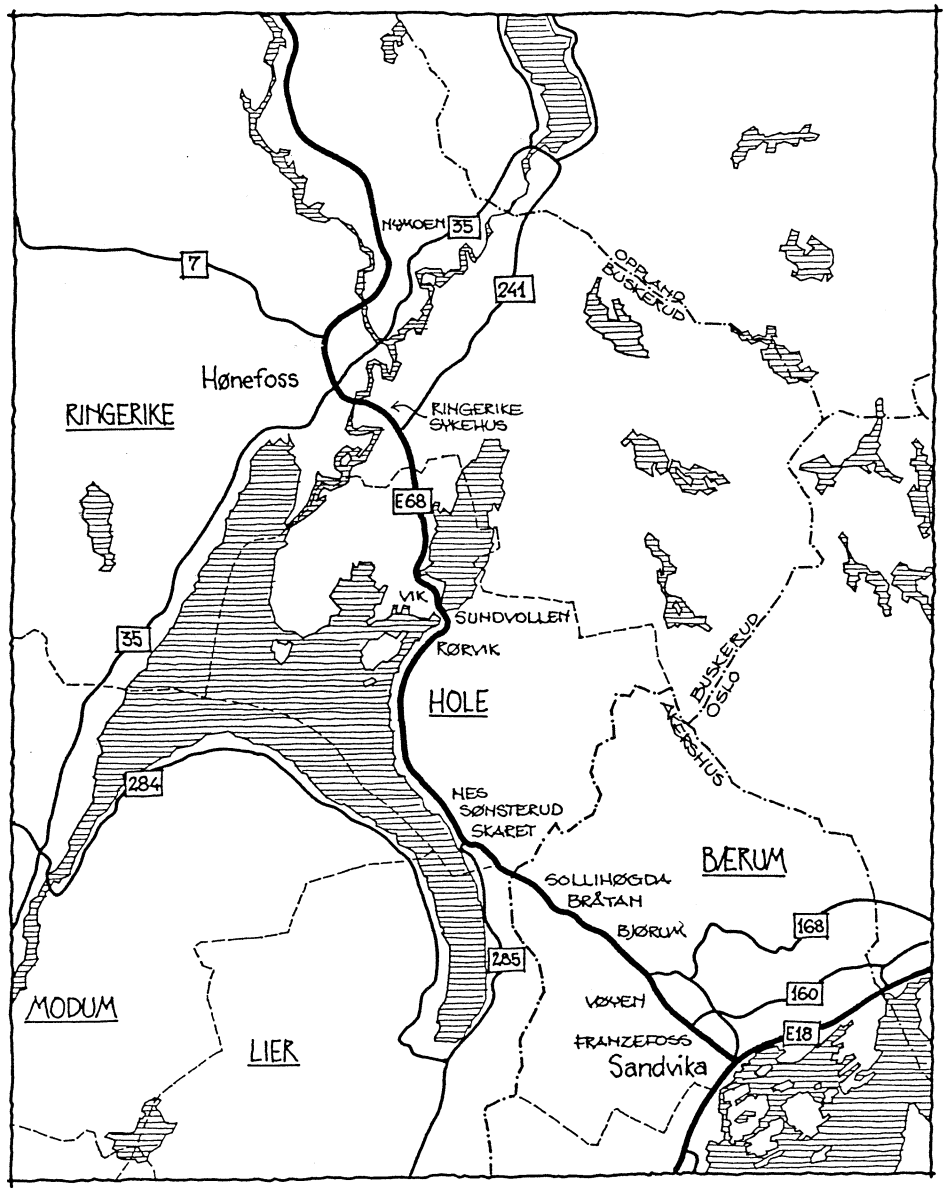
Jeg vurderer håndbøker av denne kaliber som noe som skal gjenspeile kunnskapsstatus på feltet, men først og fremst som et verktøy som kan og skal påvirke investeringer av stor samfunnsøkonomisk betydning.

Det er i det lys jeg er så kritisk som jeg her oppfatter meg å være.

Økonomer om økonomi

Jeg har vanskelig for å finne *begrunnelser* i økonomisk teori for at man der velger å definere aggregeringsproblemet som et ikke-problem: Man forutsetter en menneskelig og organisasjonsmessig adferd som tilsier og tillater en slik «løsning» på problemet, en løsning som reflekterer manglende opptatthet – jeg tør vel ikke si forståelse – av at *adferdsdefinerte marginaler* ikke er/trenger være det samme som *marginaler i matematisk forstand:* «Differansen mellom nytten av en marginal økning i individets totale disponible tid (dU/dT), og nytten av en reduksjon i reisetiden (- dU/dT), er lik grenseofferet ved å reise». (Hansen 1969, s 7 og alle andre jeg kjenner til etter ham).

Pionérene blant tidsøkonomene, f eks Harrison og Quarmby (1969) og Burenstam Linder (1970), var obs på aggregeringsproblemet. Vi kan alltid diskutere om f eks forslagene til håndtering er den rette veg, om f eks adferdsforankringen knyttet til den «marginale forbruker» er solid nok. En slik diskusjon er i seg selv intet problem, snarere tvertimot, den er en naturlig og nødvendig og løpende utfordring. Et problem derimot er det



Figur 1. *Oversikt over E68 mellom Sandvika og Hønefoss (Nymoen). Kilde: Asplan 1985.*

at diskusjonen av aggregering og adferd aldri kom, såvidt jeg kan se, men i stedet i realiteten ble avvist.

I AASHTO-manualen (1977) finner jeg en implisitt erkjennelse av aggregeringsproblemet gjennom en ikke-lineær tidsverdifunksjon. Heggie (1983) viser at denne modellen er forskjellig fra den engelske (og den norske og svenske) lineære funksjonen, dog uten å skifte vær og vind mellom dem som jeg forsøker å gjøre. Det jeg derfor vil framheve her er at Heggie gjennom dette eksemplet også underbygger mitt syn på ubalansen mellom innsatsen på henholdsvis teoretisk raffinering og empirisk kalibrering, dvs ubalansen mellom planleggingsmodellering og forskningsmodellering.

Dette sitatet har tilsynelatende bare med problemnivå III – prisingen – å gjøre. Men egentlig har det like mye med trinn II i raketten å gjøre:

«Som mål på verdien av den tiden som brukes i en gitt aktivitet er det rimelig å bruke verdien av tid brukt i beste alternative anvendelse. Her er det rimelig å bruke vedkommende individs arbeidslønn som mål. Samfunnsøkonomisk vil dette også være det riktige målet på verdien av tid, under vanlige forutsetninger.» (NOU 9B, s 250)

For hva er disse «vanlige forutsetninger» for best samfunnsøkonomi?

Jo, det er forutsetninger som at

«. . . individene opptrer uavhengig av hverandre, og tar sine omgivelser for gitt . . .

hvert enkeltindivids preferanser er rasjonelle (innbyrdes forenlige) og konstante . . .

arbeidstakeren står fritt til å bestemme sin egen arbeidstid . . .»

Dette er altså intet mindre enn *betingelser* for at teorien skal ha praktisk anvendelse, og det er jo det vi snakker om her. Derfor bør vi ikke gå utenom en diskusjon av *adferdsrealismen* i forutsetningene og hvilke av dem modellen er følsom overfor, og i hvilken grad. Hvor avgjørende er f eks frihetsforutsetningen omsetteligheten av tid?

Adferdsinnholdet representerer selve flaskehalskriteriet i en sammenheng hvor pengevurdering og lønnsomhet er det som teorien skal begrunne.

Så hvor empirisk kalibrert er da denne tidsnyttingsteorien?

Mine hypoteser er at teorien *er* lite testet og at den har svak adferdsforankring dersom den *blir* testet.

Jeg skal ikke diskutere økonomisk teori stort mer enn dette. Det blir således ingen lang diskusjon! Det er fordi jeg ikke er i stand til å finne stort om «mitt» problem – aggregeringsproblemet – å diskutere der utover det at det ikke diskuteres. Jeg skal bare belegge dette ytterligere ved å referere til en database som ble bygd opp i forbindelse med denne artikkelen, en base som består av ca 400 referanser med sammendrag, hovedsakelig fra 80-årene:

En gjennomgang av disse sammendragene indikerte at *ingen* hadde aggregeringsproblemet i fokus, som eget problem. Inntrykket fra før om at problemet i *beste* fall blir berørt i forbifarten, ble bekreftet.

SLUTTORD

Jeg stiller ikke spørsmål *om* tid er viktig eller ikke, men nye og ny-gamle spørsmål om hvor, når og hvordan tid i transport er viktig. Det er jo ikke den kritiske bruk av tid jeg kritiserer, det er den *u*kritiske bruken jeg har reagert på.

Ved å ta spørsmål som dette høytidelig er den høyeste barrieren på veien mot bedre teori og dermed bedre praksis passert: Å finne gode svar er et vesentlig mindre problem enn å finne gode spørsmål.

Jeg har forsøkt å provosere det etablerte i et forsøk på å få et *problem* som i alt for lang til er blitt definert som et ikke-problem på dagsorden igjen, som et problem denne gang, for det er et problem det er. Så jeg står ved det syn at forskningsmessig har temaet sovet en tornerosesøvn i mange år, og at brukerne (konsulenter og politikere) ofte har hatt en tilsvarende avslappet og ukritisk holdning til de vedtatte kjøreregelene. Jeg mener at Tornerose bør vekkes: Når teori blir forvekslet med aksiom er det fare på ferde.

Mine konklusjoner, som så langt bare er en blanding av noen synspunkter og hypoteser, kan stikkord oppsummeres slik:

* Alle marginaler er ikke signifikante i adferdsmessig forstand, og slett ikke aggregerbare i økonomisk forstand: Dette kan innebære at tidsgevinster pr reise pr person under visse forutsetninger ikke skal regnes med, dvs ikke regnes som signifikant større enn null. *Hvilke* forutsetninger og tilhørende terskelverdier det her dreier seg om svever i det forskningsmessige blå, (men ikke utopiske.) (I parentes bemerket: Å sette visse tidsgevinster til verdi null, mens andre aggregeres med samme verdi pr minutt, er selvfølgelig heller ingen teoretisk korrekt framgangsmåte. Det vi må lete etter er hvilke praktiske tilnærminger som er «minst gale».)
* Tidsbesparelser kan ikke summeres hvis ikke hver og en kan omsettes til penger på en troverdig måte, for samme person over tid og for flere personer samtidig. Små pengebeløp har ikke de samme negative føringene, ettøringer kan spares.
* Aggregering av ikke-signifikante tidssbesparelser og omsetting av dem er falskspill: Hvis besparelsen ikke er så stor at vi for den enkelte trafikant, ut fra kunnskap om adferd, ikke kan argumentere for alternativ tidsbruk, ja da kan det hverken bli velferd eller kroner utav det.
* Om en konklusjon som dette ble tatt til etterretning, ville den velte mange vegprosjekter i dette landet, kanskje særlig *på* landet.
* Retningslinjene i kjørekostnadshåndbøker og transportplaner går ikke inn på problem I og II direkte, men impliserer at det ikke finnes nedre terskler mht aggregering av tidsbesparelser som grunnlag for pengekonvertering.
* Store investeringer blir foretatt hvor rentabilitetsvurderingen er fundert i en aggregering av ekstremt mange ekstremt små tidsbesparelser. Disse er så små at de i stedet for å pengevurderes til å gjøre investeringen lønnsom, heller burde vurderes til ikke å være signifikant større enn null, også i sum.

Når det gjelder opplegg for forskning for å forbedre denne status, vil jeg foreløpig bare si:

Tenk adferd og adferdsforankring: Tenk nøye på situasjonsbeskrivelsen i lys av geografiske, sosio-økonomiske, finansielle og andre relevante forutsetninger. Men først og fremst: Tenk udogmatisk.

REFERANSER:

American Association of State Highway and Transportation Officials (1977): A Manual on User Benefit Analysis of Highway and Bus-Transit Improvements. Washington DC: AASHTO, 189 s.

Asplan (1985): Utredning om bompenger på E68 i Hole. Sandvika: Asplan H 2411/P 10313, 67 s.

Burenstam Linder, S. (1970): The Harried Leisure Class, London: Columbia University Press, 182 s.

Hansen, S. (1969): Økonomisk vurdering av reisetid. Oslo: TØI St 4529, 53 s.

Harrison, A. J., Quarmby, D. (1969): The Value of Time in Harrison and Quarmby: The Value of Time in Transport Planning: A Review. Paris: ECMT.

Heggie, I. G. (1983): Value Savings in Non Working Travel Time: The Empirical Dilemma. Transportation Research 17A:1; s. 13–23.

Kimboko, A., Henion, L. et al (1981): Critical Evaluation of AASHTO's Manual on User Benefit Analyses of Highway and Bus-Transit Improvements, 1977. Washington, DC: Transportation Research Record 826, s. 22–28.

Norges Offentlige Utredninger (1987): Arbeidstidsreformer. Oslo: NOU 1987:9A og 9B, 226 s. og 456 s.

Skarra, N., Gabestad, K. O. (1983, 1985, 1987): Kjørekostnadshåndboken (1983), med reviderte tabellhefter og eksempelsamlinger 1985 og 1987. Oslo: TØI og Vegdirektoratet.

Vägverket (1986): Effektkatalog: Väg- och gatuinvesteringar. Knivsta: Vägverket 1986: 16, 336 s.

Debatt:

Det store gebyrrøveriet

AV
KJELL ERIK LOMMERUD

Av ren omsorg for oss og for effektiv ressursbruk i samfunnet vil bankene øke gebyrene igjen. – Ingen vei utenom, forvarsler Bankforeningens formann med et tungt blikk. Utgangspunktet ser ut til å være grensekostnadsprinsippet: La folk betale nøyaktig de ekstra kostnadene en betalingstransaksjon fører med seg, og valget mellom ulike former for betalingsmåter og totalt antall transaksjoner vil bli samfunnsøkonomisk riktig.

Nå mente imidlertid Bankforeningens formann videre at regnestykket som viser bankenes kostnader var for mystisk og komplisert til at det kunne meddeles almuen. Imidlertid har VG (16/3 – 1989) klart å få fram et oppsett som viser at en giro koster 15,70 og en sjekk 9 kr. – med banksjef Jan Riiser som kilde. Hvis dette er ment som et anslag for grensekostnadene – husk: det er effektiv bruk av ressursene som er bankenes eneste mål – så bygger dette på *en revolusjonerende nytolkning av grensekostnadsprinsippet!* Over halvparten av kostnadene ser ut til å være husleie, strøm, bankenes sentraladministrasjon, banksjefenes biler, avgift til sikringsfondet osv. Er dette ekstra kostnader som påløper ved en økning av betalingstransaksjonene? Litt færre sjekker, og Gade Greve sykler til jobben? Reduksjon i bruken av bankgiro – og lyset slukkes i Kreditkassen?

Videre: De fleste har liten kontroll over antallet betalingstransaksjoner de må gjennomføre – særlig gjelder dette girobruken. Regningene strømmer på i den fart de selv velger. Vel, man kan melde seg ut av Bokklubben og gå over til bokhandelen. Det som er viktig imidlertid, er å få folk til å velge den billigste måten å gjennomføre en transaksjon på. I valget mellom giro i girokasse eller i skranke er det *prisforskjellen* som teller. Så hvis bankene virkelig er så glad i effektiv ressursbruk: Senk prisene på de billige betalingstjenestene – som girokasse og minibank – til null. I stedet ser vi f.eks. at ved gebyrforhøyelsen 1. mars i Bergen Bank la på prisene 30%-40% på girobetaling såvel i girokasse, som i skranke og kontant. Ingen vridning av ressursbruken kan ventes av dette. Paralelt: I noen banker vil det etter bankenes åpningstid være *billigere* å bruke en halvstor sjekk framfor minibank.

Den totale transaksjonsmengden tror jeg imidlertid er svært mye mindre prisfølsom enn valget av transaksjonsmåte. Som teorien forteller oss: Avvik fra grensekostnadsprissetting vil for prisufølsomme varer bare i liten grad føre til ineffektiv ressursbruk. Den viktigste virkningen er en overføringsvirkning: Litt for lavt prisede banktjenester vil i et slikt tilfelle hovedsaklig bety at kundene tjener på det, bankene taper – mens vridningene vekk fra effektiv ressursbruk kanskje ikke er så alvorlige.

Som økonomer vet: Følges grensekostnadsprinsippet slavisk, kan det tenkes at bedrifter går med underskudd. Noen må tross alt betale for kunsten på veggen i styrerommet. Men dette er et spørsmål om bankkundene som helhet betaler nok for kundeforholdet sitt. Det bankene egentlig selger er «kundeforhold», pakker av banktjenester. Og dette inkluderer 4-5% på lønnskonto, utlånsrenter som lett spretter opp, men har mothaker mot å følge innskuddsrentene nedover, osv. Hvis man ikke er overbevist om at konkurransen i banksektoren er rødglødende, kan man føle seg usikker på om bankkundene betaler for lite.

I det hele tatt er det litt underlig at bedrifter må *argumentere* for grensekostnadsprissetting. Enten så presser konkurransen overskuddsmaksimerende bedrifter ned på grensekostnadspriser – eller, hvis konkurransen er for liten, må myndighetene regulere prissettingen i bransjen. Dette tankekorset fikk nylig Dagens Næringsliv til å kalle bankenes argumentasjon «den håpløse gebyrdebatten».

I denne sammenhengen kan enda en presisering av grensekostnadsprinsippet være på plass. De grensekostnadene det er snakk om er de *nødvendige grensekostnadene ved effektiv produksjon.* Sett at vi diskuterte en bransje med en viss grad av monopolmakt – og at dette delvis ble tatt i for høyt kostnadsnivå. Hvis myndighetene tillot denne bransjen å dekke inn grensekostnadene sine uansett hva disse måtte være, ville det gi forbrukerne riktige insentiver – men hva med insentivene for bedriftene i bransjen når det gjelder å produsere effektivt? Effektivitet både på forbruker- og produsentsiden får en når prisen blir satt til grensekostnadene ved effektiv produksjon, uansett hva de faktiske grensekostnadene måtte være. (Jeg bør kanskje her presisere at jeg ikke har noen konkrete holdepunkter for å hevde at bankenes produksjon av betalingstjenester drives unødig dyrt.)

Så det vi trenger er reell konkurranse i banksektoren, så kan bankene ta de gebyrene de lyster – eller tør? Slipp til kredittforetak og Postsparebanken i fullt monn: Da slipper i hvert fall folk med boliglån å betale for næringslivstap. Utenlandske banker i Norge for å øke konkurransen? I mellomtiden er jeg ikke enig med Norges Bank at gebyrene på postgiro må opp: Så lenge konkurransen er som den er i bankvesenet, er jeg glad for at det i allefall settes én grense for bankenes gebyrkåthet.

Kultur, marked og ensretting

Med slagordet «markedet har alltid rett» gikk Fremskrittpartiets Peter N. Myhre i et intervju i Aftenposten i sommer til frontalangrep på kulturstøtten. Utspillet vakte ikke uventet sterke reaksjoner. Det ble blant annet vist til at kultur har en rekke positive ringvirkninger som markedet ikke fanger opp, noe som gjør at mange er skeptiske til å underkaste kulturmarkedet en tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse. Leif Johansen (1977) viser til nettopp kulturmarkedet når han skal gi eksempler på problemstillinger som ikke egner seg for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser. Han konkluderer med at det «...må være plass for et begrep som kulturell verdi eller liknende som grunnlag for en avgjørelse, uten at dette trekkes inn i lønnsomhetsbegrepet.» Til tross for denne berettigede advarselen, kan det være nyttig å utsette Myhres enkle og besnærende resonnement for en systematisk vurdering basert på hans egne premisser.

Med utgangspunkt i egenskaper ved kulturgoder vil jeg drøfte hvor velegnet markedet er som styringsredskap i kultursektoren. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er om økonomisk teori gir noe holdepunkt for å hevde at markedet har en tendens til å ensrette kulturtilbudet. Hvorvidt teoriens resultater har praktisk relevans blir belyst med noen aktuelle eksempler, blant annet fra mediamarkedet. Til slutt drøftes det hvilke konkurransepolitiske tiltak som kan være aktuelle overfor kultursektoren.

AV
LARS SØRGARD*

1. FØRER MARKEDET TIL ENSRETTING?

Kulturmarkedet består i realiteten av mange og tildels høyst forskjellige delmarkeder hvor det tilbys alt fra bøker, aviser og teaterstykker til malerier, musikk og TV-underholdning for å nevne noen kulturgoder. Det enkelte delmarked har ulike kjennetegn, noe som vanskeliggjør en generell diskusjon av kulturmarkedet. Hvis man først skal trekke fram karakteristika som er aktuelle for kulturgoder generelt, er det etter min mening fire forhold som peker seg ut; differensierte produkter, eksterne virkninger, reklamefinansiering og etableringshindringer. Hver og en av disse forholdene vil naturlig nok ikke være aktuelle innen alle delmarkeder. Disse forholdene kan dessuten neppe oppfattes som unike for kulturmarkedet. Kulturmarkedets særtrekk trer imidlertid klarest fram når de nevnte forhold ses i sammenheng. En slik helhetlig vurdering følger etter en drøfting av hvilke former for markedssvikt som kan oppstå som følge av hver av de fire egenskapene isolert sett.

1.1 Differensierte produkter

Et typisk trekk for de fleste kulturmarkeder er at produktvariantene er nære, men ikke perfekte substitutter. Det er to forhold som taler for at markedet foretar en skjev utvelgelse av produktvarianter i en slik situasjon[1]:

For det første vil tilbyderne i markedet kun ta hensyn til den marginale betalingsvilje og dermed overse konsumentoverskuddet. Dette konsumentoverskuddet utgjør en større andel av totalverdien av produktet jo mer prisuelastisk etterspørselen er. I så fall er det fare for at noen varianter som har en prisuelastisk etterspørsel og samtidig et begrenset antall etterspørrere, ikke blir tilbudt til tross for at de er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det kan tolkes som om markedet ikke frambringer samfunnsøkonomisk lønnsomme varianter som retter seg mot små og spesielle interessegrupper med sterke preferanser for akkurat denne varianten (prisuelastisk etterspørsel). Dette peker i retning av at ytterpunkter som er samfunnsøkonomiske lønnsomme står i fare for ikke å bli tilbudt i markedet.

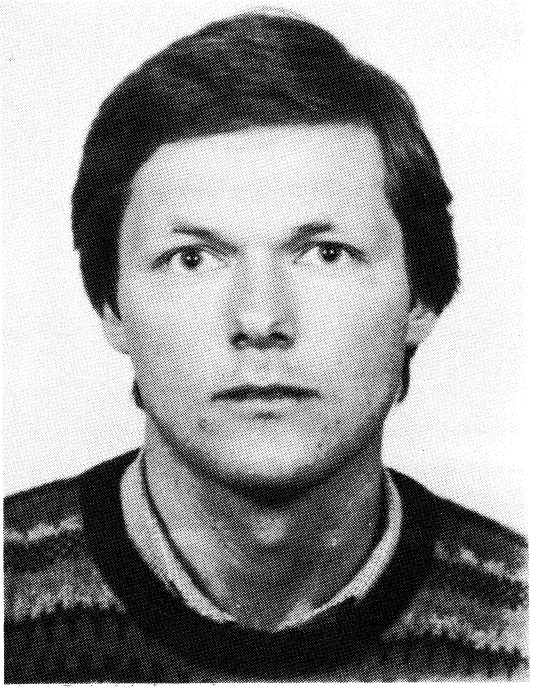
For det andre vil den enkelte produsent maksimere en annen målfunksjon enn samfunnets. En andel av det som produsenten betrakter som en inntekt, vil kun være en inntektsomfordeling i samfunnsøkonomisk forstand. For eksempel vil en andel av inntekt ved introduksjonen av en ny produktvariant motsvares av en reduksjon i inntekt for et nært substitutt. Jo nærere substitutter det eksisterer, og dermed jo høyere priselastisiteten for den enkelte variant er, desto større er denne omfordelingseffekten fra produsent til produsent. Nære substitutter vil typisk forekomme i det segmentet av markedet som retter seg mot det store flertallet av konsumenter. Den harde konkurransen i dette segmentet av markedet vil bidra til å trekke til seg den etterspørsel som har lavest betalingsvilje for konkurrerende produkter. Det vil ytterligere forsterke den systematiske skjevheten som ble antydet i det foregående, ved at noe av etterspørselen trekkes bort fra de produktvariantene som kan karakteriseres som ytterpunktene i markedet. Begge disse to forholdene vil dermed trekke i retning av at markedet ensretter tilbudet mer enn det som er optimalt i samfunnsøkonomisk forstand[2].

[1] Dette er formelt vist i Dixit/Stiglitz (1977) (Asymmetric case), og verbalt drøftet i Hagen (1986). I tillegg til spørsmålet om hvilke varianter som tilbys, er det i litteraturen også drøftet hvorvidt markedet frambringer et riktig antall varianter. Se Dixit/Stiglitz (1977) (Symmetric Case) for analyse ved hjelp av teori for monopolistisk konkurranse, og Eaton/Wooders (1985) for analyse ved hjelp av en romlig modell (address model). Brunstad/Sørgard (1985) gjennomgår deler av nyere teori for monopolistisk konkurranse.

[2] Dette er i tråd med Hotelling, 1929. I nyere teori for romlig konkurranse, hvor konsumentene antas å være jevnt fordelt langs en sirkel i stedet for en strek slik Hotelling antok, vil man ikke lenger finne tendens til ensretting (se f.eks. Eaton/Eaton, 1988). I en slik nyere modellformulering vil det imidlertid per definisjon verken finnes noe ytterpunkt eller sentrum i markedet. Av den grunn synes en slik modellformulering å være dårlig egnet til å drøfte spørsmålet om ensretting.

Teorien kan illustreres med et eksempel fra filmmarkedet (se Hagen, 1986). Framveksten av videomarkedet har trolig revet bort den mest priselastiske delen av kinopublikummet. Dette vil kunne forventes å ha alvorlige konsekvenser særlig for filmer som er rettet inn mot små grupper med spesielle interesser, da et marginalt frafall av etterspørsel kan være tilstrekkelig til at enkelte slike filmer ikke lenger tilbys til tross for at de er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dersom konsumentene hadde vært i stand til å organisere seg for i fellesskap å samle inn midler, kunne de samlet sikret at en samfunnsøkonomisk lønnsom variant overlevde. Avisen Klassekampen sin nærmest kontinuerlige aksjon blant sine tilhengere for å sikre driften kan illustrere det man kan kalle for frivillig prisdiskriminering; konsumentene yter noe, enten penger eller bruk av tid, ut over markedsprisen for selve godet slik at konsumentoverskuddet blir mindre og produsentoverskuddet tilsvarende større. I andre sammenhenger, hvor det ikke eksisterer en slik sterk gruppetilhørighet blant konsumentene, er dette vanskelig å få til. Det gjelder særlig for nyskapende ting. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg hvordan konsumentene skal kunne organisere seg for å sikre tilbudet av en ny, ukjent film, et spesifikt teaterstykke eller en debutantbok.

Slående konkrete eksempler på samfunnsøkonomisk lønnsomme kulturgoder som ikke tilbys i markedet er det vanskelig å peke på så lenge man ikke har kjennskap til hvilke filmer, teaterstykker eller bøker som ikke tilbys. Mer iøynefallende er ensretting i betydningen uforholdsmessig mange varianter i midten av markedet. Det er fristende å trekke fram VG og Dagbladet som to eksempler på hva økt markedsorientering kan resultere i. De to avisene hadde for et par ti-år siden en vesentlig forskjellig profil, mens de nå er rettet inn mot det brede flertallet og er til forveksling like.



Lars Sørgard er siviløkonom fra NNH 1983 og har Høyere avdelings eksamen samme sted i 1987. Han er nå forsker ved Senter for Anvendt Forskning, Norges Handelshøyskole.

1.2 Reklamefinansiering

Innen deler av kultursektoren benyttes reklame som finansieringsform. I en del tilfeller er reklamen rettet inn mot spesielle interessegrupper. Firmamerker knyttet til spesifikke forestillinger ved Festspillene i Bergen er et eksempel på denne typen reklame. Den kan neppe forvente å ensrette tilbudet, men tvertimot bidra til at det aktuelle kulturtilbudet som retter seg mot en spesiell interessegruppe overlever i markedet. Reklamefinansiering av kulturgoder hvor reklamen er rettet inn mot det brede flertallet vil derimot i større grad bidra til ensretting. I dags- og ukespresse har annonseinntekter en betydelig plass allerede, mens reklame er på full vei inn som finansieringskilde i både radio og TV. Reklameinntekten per spaltemeter/sekund i det enkelte mediet er i stor grad bestemt av antallet mottakere. En slik ensidig fokusering på antallet mottakere vil innebære at intensiteten i preferansene helt overses. Reklamefinansiering vil dermed oppmuntre mediebedriften til å legge seg opp mot midten av markedet for å oppnå flest mulig mottakere.

Anta at det finnes to grupper av lyttere; en gruppe, som omfatter 80% av lytterne, ønsker å høre pop-musikk, mens de resterende 20% ønsker å høre en kammerkonsert (se Steiner, 1952). I dette stiliserte eksempelet antar vi at den enkelte radiostasjon kan tilby enten pop-musikk eller kammermusikk, og at den har som målsetting å maksimere antallet lyttere. Hvis det eksisterer kun en stasjon, vil den åpenbart velge å tilby pop-musikk. Dersom en konkurrent etablerer seg, vil også den tilby pop-musikk ut fra det faktum at halvparten av den store gruppen (80%) er bedre enn hele den små gruppen (20%). Først når det eksisterer fem radiostasjoner vil det være lønnsomt for en av dem å tilby kammermusikk. Dersom det i stedet eksisterte en monopolist som også hadde som målsetting å maksimere antallet lyttere, ville det være tilstrekkelig med to radiostasjoner for å oppnå det samme mangfoldet som med fem konkurrerende radiostasjoner. Monopolisten vil høyst sannsynlig benytte mer penger på stasjonen som betjener den største lytterskaren, men den vil neppe benytte penger til å produsere et lignende tilbud til den samme gruppen på den andre radiostasjonen. Det optimale for monopolisten er altså å rette radiotilbudet i den andre kanalen mot minoritetsinteressen for å maksimere antallet lyttere totalt sett.

Da dette stiliserte eksempelet fra radiomarkedet ble presentert, på 50-tallet i England, var britisk radio et trestasjons monopol, mens britisk TV besto av to konkurrerende kanaler. I studien hvor eksempelet ble presentert, ble det konstatert at de to konkurrerende britiske TV-kanalene tilbød nærmest identiske programmer mesteparten av tiden. For radiolytteren var det imidlertid stor sannsynlighet for å stå overfor tre varierte programmer på et tilfeldig valgt tidspunkt. Mekanismen som her beskrives synes minst like aktuell idag. Tendensen til

ensretting er særlig tydelig i det amerikanske TV-markedet, hvor konkurransen mellom uavhengige TV-selskaper synes å være svært hard. Det er påfallende hvor sterk synkroniseringen av programmer i amerikansk TV faktisk er, både når det gjelder tid og innhold. For eksempel sender de nasjonale TV-stasjonene nyheter til samme tid.

NRK ble sjelden kritisert for å ha et for smalt og ensrettet produktspekter i alle de årene de var enerådende i TV-markedet i Norge. Tvert imot, kritikken gikk heller i retning av at NRK i for liten grad tilbød programmer som det store flertallet av konsumenter var mest opptatt av. Hvis kritikken var berettiget, kan det være en velferdsgevinst forbundet med den store tilveksten av nye fjernsynskanaler de siste årene. Særlig de reklamefinansierte satelittkanalene som Sky Channel og Super Channel er kjennetegnet ved et produktspekter som har til formål å tiltrekke seg flest mulig seere. I den forbindelse er det særlig viktig å kartlegge hvordan NRK reagerer på konkurransen. Hvis også NRK blir mer opptatt av å maksimere antallet seere, vil det være stor fare for at et for stort mangfold skifter til et for enfoldig tilbud.

Både Island og Nederland, som hittil har hatt reklame i blokker mellom programmene på de statlige kanalene, har nå gått til det skritt å innføre reklameavbrudd i programmene (Brosveet, 1988). Det er ut fra den erkjennelsen at kun dersom annonsørene gis gode vilkår vil det være mulig å få inn betydelige beløp på reklame i TV. Til tross for at det i forslaget om reklame i NRK understrekes at reklame og programinnhold skal holdes strengt adskilt, indikerer dette at finansielle hensyn kan presse fram en lignende utvikling også i Norge. I så fall med større ensretting som resultat. Det kan i den forbindelse være av interesse å vurdere en alternativ finansieringsform, nemlig betalings-TV. I det tilfellet vil intensiteten i preferansene til en viss grad tas hensyn til ved at det enkelte program, eventuelt den enkelte kanal, tilegnes en separat pris. De generelle svakhetene ved markedsmekanismen vil imidlertid fortsatt dra i retning av ensretting, om enn i mindre skala enn tilfellet med reklame-TV (Spence/Owen, 1977).

1.3 Etableringshindringer

Utviklingen av nye kulturtilbud er ofte karakterisert ved kompetanseoppbygging, det vil si investering i menneskelig kapital (human capital). En som ønsker å bli forfatter vil i hovedsak benytte tid og ressurser til å lære seg å skrive. Denne investeringen i kompetanseoppbygging vil i større eller mindre grad være knyttet spesifikt til kulturmarkedet, eventuelt kun til produksjonen av et spesifikt kulturgode. Det innebærer at investeringen i menneskelig kapital i dette tilfelle delvis har karakter av en irreversibel investering. Det er ikke mulig å selge investeringen i menneskelig kapital dersom man ikke lykkes i å etablere seg i kulturmarkedet, og avkastningen av denne spesifikke investeringen i menneskelig kapital er ikke like stor i andre markeder. Det er for eksempel begrenset med muligheter for en person som har satset flere år av sitt liv på å bli forfatter, men har mislyktes i den forstand at han ikke har skrevet noe som helst. Det faktum at man er tvunget til å pådra seg en irreversibel investering i menneskelig kapital ved inntreden i kulturmarkedet bidrar dermed til å avskrekke potensielle nyetablerere. I tillegg kan de etablerte kulturutøvernes adferd legge hindringer i veien for potensielle nyetablerere ved at de nærmest monopoliserer kunsteriske sannheter og stenger ute nye retninger. Manglende vilje blant de etablerte til å lære opp nye kan være en måte å dempe antallet nyetableringer og dermed å opprettholde sin egen posisjonen. I et lite kulturmarked som det norske skulle en forvente at denne koblingen mellom opplæring av nye og de eksisterende kunstnernes levebrød er særlig synlig. Kanskje dette kan bidra til å forklare hvorfor opptak til teaterskolen er et nåløye som kun de færreste passerer? Skuespillere, og særlig utøvere som ballettdansere og operasangere, kan til en viss grad omgå problemet ved å utdanne seg utenlands, mens forfattere derimot har mindre mulighet til dette.

Nye kulturtilbud vil ofte være forbundet med stor risiko, både hva angår utdannelse og arbeidsinntekt. For det første er det et åpent spørsmål om talentet bærer; vil en person i løpet av utdannelsen på kunst- og håndverksskolen utvikle seg som kunstner? For det andre vil kulturutøveres arbeidsinntekt kunne variere betydelig, både mellom kunstnere og over livssyklusen til den enkelte kunstner. Det gjelder særlig skapende kunstnere som for eksempel forfattere og malere, som får en fast andel av salgsinntekten, i motsetning til en del utøvende kunstere som for eksempel medlemmer av symfoniorkestre som er fastlønnet. Denne risikoen, særlig spørsmålet om talentet er bærende, vil kunstneren selv ha best kjennskap til. Han kan vanskelig formidle informasjon om denne risikoen til en eventuell långiver. Det er for eksempel vanskelig for en person å overbevise en kredittinstitusjon om at nettopp han vil lykkes i å skrive en bok som selger godt i sitt første forsøk på å skrive en roman. Långiver vil primært være opptatt av at renter og avdrag blir betalt, ikke i det finansierte prosjektets faktiske eller forventede avkastning (se Ellingsen, 1987). Da investeringen i kulturmarkedet som nevnt i stor grad skjer i form av kompetanseoppbygging, vil låntakeren i dette markedet ha mindre mulighet enn i en del andre markeder til å signalisere at risikoen er lav ved å stille for eksempel kapitalutstyr som sikkerhet for lånet. Nyskapende kulturtilbud skulle en forvente var forbundet med særlig stor risiko, noe som taler for at særlig disse tilbudene vil møte finansieringsvansker.

I likhet med eksempelet fra filmmarkedet, er det også i dette tilfelle nærmest umulig å gi konkrete eksempler på hvilke samfunnsøkonomisk lønnsomme kulturtilbud som ville vokst fram dersom etableringshindringer og finansieringsvansker ikke hadde eksistert. Noen enestående kunstnere vil selvsagt overleve i markedet selv uten offentlig støtte, som for eksempel Edvard Munch, uten at dette er noe bevis på at markedet alene frambringer et tilstrekkelig antall nyskapende kulturtilbud.

1.4 Positive eksterne virkninger – eller negative?

Utviklingen av nye kulturtilbud vil inneholde et betydelig element av læring ved at den/de involverte vil kunne dra nytte av den kompetanse som bygges opp ved opprettelsen av andre kulturtilbud på et senere tidspunkt. Eksterne finansieringsgivere vil ikke nyte godt av læringens avkastning i senere prosjekter, noe som ytterligere drar i retning av at kredittmarkedet ikke i tilstrekkelig grad er villig til å skyte inn midler i kulturaktiviteter. Denne form for læring er et eksempel på en positiv ekstern virkning, her fra en kulturaktivitet til en annen for den samme kulturtilbyder. Læringen kan også gå fra en kulturtilbyder til en annen. Claude Simone, nobelprisvinneren i litteratur i 1985, kan illustrere dette. Hans bøker har solgt relativt dårlig, men har samtidig vært en viktig inspirasjonskilde for andre forfattere med større salgssuksess, blant annet forfattere i Latin-Amerika.

Positive eksterne virkninger er den formen for markedssvikt som oftest trekkes fram i forbindelse med kulturgoder. Det begrunnes med at det finnes et utall av forbindelseslinjer fra kultur til andre aktiviteter i samfunnet. Enkelte kulturgoder oppfattes som kollektive goder ved at personer har positiv betalingsvilje for et kulturgode, for eksempel forestillinger fra et teater, til tross for at de ikke går på en eneste forestilling. Det kan for eksempel gjelde Den norske opera, som enkelte mener kan bidra til å opprettholde vår nasjonale identitet. Kulturaktiviteter stimulerer til kreativ tenkning og nyskapning, noe som kan ha en positiv effekt på blant annet produktutvikling og design. Det hevdes for eksempel at Finlands høye nivå når det gjelder design, særlig av glassvarer, kan spores tilbake til et unikt håndverkermiljø. Den nye giv i fransk møbelindustri er blitt forklart med økt kontakt mellom designere og møbelprodusenter gjennom opprettelsen av et kontaktorgan finansiert ved en møbelavgift på 0.3% (Dag og Tid, 9.03.89). Mer generelt hevdes det at den kulturelle utviklingen er med på å prege hele samfunnsutviklingen[3]. Det er grunn til å tro at særlig nye, grensesprengende aktiviteter er med på å forme utviklingen. Hvis så er tilfelle, er det spesielt viktig å opprettholde mangfoldet, for eksempel gjennom å sikre et stort antall nyetableringer, for derved å sikre at de positive eksterne virkningene blir størst mulig.

Eksterne virkninger vil ikke nødvendigvis være positive. Det kan tenkes at den endring i holdning, eventuelt samfunnssyn, som kulturen bidrar til å skape betraktes av enkelte som uheldig. For eksempel kan forfattere være de første som tar opp emner som tidligere har vært tabubelagt og derigjennom bidrar til endrede holdninger, noe som av enkelte bedømmes som en uheldig holdningsendring.

[3] Nygaard (1986) hevder at kulturelle aktiviteter, nærmere bestemt kunst, er den bete måten man kan forholde seg til nåtiden på, da alle andre uttrykksformer krever avstand i tid og rom. Kultur kan avspeile virkeligheten, ofte forhold som tidligere har vært lite omtalt, og derigjennom gi nye innfallsvinkler til ulike samfunnsspørsmål. Se for eksempel Beyer (1979) og Longum (1979) for en beskrivelse av hvordan norske forfattere har innvirket på samfunnsutviklingen fra slutten av forrige århundre og fram til 1945.

1.5 Forflatning som ytterste konsekvens?

Tatt i betraktning det store spekteret av delmarkeder som eksisterer innen kultursektoren, bør man være varsom med å trekke generelle konklusjoner angående markedets evne til å styre denne sektoren. Det kan imidlertid være instruktivt, som et alternativ til Myhre's optimistiske syn på et markedsstyrt kulturtilbud, å skissere et pessimistisk scenarie hvor de mekanismer som er drøftet opptrer samtidig og i sum leder kulturmarkedet bort fra den optimale tilpasningen.

Markedet kan føre til uforholdsmessig stor ensretting samtidig som nye og nyskapende kulturtilbud ikke oppmuntres tilstrekkelig i en markedsstyrt kultursektor. Det er trolig mangfoldet, og det nyskapende i særdeleshet, som først og fremst gir ringvirkninger til resten av samfunnet i form av eksterne virkninger. I den forbindelse er det særlig viktig å framheve det dynamiske perspektivet; en kultursektor i stadig fornyelse vil sannsynligvis gi større impulser til resten av samfunnet enn det en stagnerende og lite mangfoldig kultursektor vil gjøre. Et markedsstyrt, og dermed ensrettet, kulturtilbud vil i så fall gi en uforholdsmessig stor reduksjon i de eksterne virkningene fra kultur til samfunn. Tolket i sin ytterste konsekvens kan dette betraktes som en forflatning i den forstand at nye kulturtilbud som er grensesprengende ikke blir tilstrekkelig oppmuntret i en markedsstyrt kultursektor. Ut fra et dynamisk perspektiv kan det derfor være berettiget grunn til bekymring for det kulturelle mangfoldet dersom kultursektoren overlates til markedet. Dette er tilfelle selv uten noen eksplisitt målsetting om kulturelt mangfold, men kun vurdert ut fra konsumentenes preferanser.

Preferansene for det tilbudet som eksisterer i dag forsterkes som følge av en modnings-/tilvenningsprosess. For de ytterpunktene i markedet som falt ut i utgangspunktet, vil det være vanskelig å få i gang en slik modningsprosess. Preferansene for det eksisterende tilbud i markedet vil i så fall over tid styrke sin posisjon vis a vis de samfunnsøkonomisk lønnsomme variantene som ikke ble tilbudt i markedet. Det innebærer at den manglende overensstemmelse mellom preferanser og faktisk tilbud fører til endring i preferansene. Med andre ord kan markedsløsningen, til tross for at den ikke er optimal i utgangspunktet, over tid nærmest bli selvoppfyllende.

2. IMPLIKASJONER FOR KONKURRANSEPOLITIKKEN

En teoretisk, kvalitativ drøfting kan gi en pekepinn på i hvilken retning en markedsstyrt kultursektor vil bevege seg, men kan ikke gi noen innsikt i hvor betydningsfull disse mekanismene er. Selektive og subjektivt pregede eksempler, slik som i det foregående, er heller ikke noe bevis på hvor alvorlig markedsvikten er. Svar på et slikt spørsmål krever ideelt sett en kvantifisering av tilbuds- og etterspørselsforholdene i det konkrete marked. De uoversiktlige konsekvensene av eksterne virkninger, samt endrede preferanser over tid, gjør dette nærmest umulig. Da det offentlige i minst like stor grad som det private har mangelfull informasjon om markedsforhol-

dene, kan det være nærliggende å fraråde myndighetene å gripe inn mot denne typen markedssvikt. Imidlertid er det ikke usannsynlig at en politikk som bygger på enkle tommelfingerregler i mange tilfeller gir bedre resultat enn en markedsløsning som er imperfekt. La meg derfor avslutningsvis spekulere litt i forlengelsen av de teoretiske resonnementene, først angående hva økonomene ikke har forutsetninger for å uttale seg om.

2.1 Hvilke kulturtilbud er mest støtteverdige?

I fravær av muligheten til å foreta kvantitative beregninger, har økonomene dårlig grunnlag for å hevde at noen kulturtilbud er mer støtteverdige enn andre. Det lengste det er mulig å komme er å si at i markeder med bestemte særtrekk vil faren for ensretting være større enn i andre markeder. For eksempel vil eksistensen av differensierte produkter og reklamefinansiering i mediamarkeder gjøre ensretting mer aktuelt der enn i en del andre markeder. Men vi har ikke noe grunnlag for å hevde at dette problemet er mer framtredende innen avismarkedet enn for eksempel i markedet for ukeblader. I så fall må vi godtgjøre at de positive eksterne virkningene er størst i avismarkedet, noe vi altså ikke kan si med sikkerhet på grunnlag av kvalitative vurderinger. Videre er det intet i teorien som tilsier at klassisk musikk er mer støtteverdig enn for eksempel jazz-musikk, eller rock for den saks skyld.

Selv innen det enkelte delmarked er det vanskelig å ha klare kriterier for hvilket kulturgode som er mest støtteverdig. Nordland Teater i Mo i Rana, som bidrar til å skape en lokal identitet blant innbyggerne i et lokalsamfunn i krise, kan tenkes å ha en større verdi for samfunnet enn et teater i Oslo selv om det sistnevnte har høyere kunstnerisk kvalitet. Kulturgodets verdi for samfunnet kan altså ikke ene og alene bestemmes ut fra den kunstneriske kvaliteten som sådan, men må også vurderes i lys av kulturgodets rolle i samfunnet. I slike tilfeller synes Leif Johansen's begrep kulturell verdi å være mer passende som begrunnelse for en avgjørelse enn et tradisjonelt lønnsomhetsbegrep. I den forbindelse bør også fordelingshensyn eksplisitt vurderes. Er det for eksempel forenlig med fordelingshensyn å subsidiere opera, hvor høyinntektsgrupper er klart overrepresentert? Spørsmålet om fordeling blir særlig viktig i de tilfeller hvor kultur støttes ut fra ønsket om at det kan være holdningsskapende; ønsker samfunnet å benytte offentlige midler til å sette i gang en slik holdningsskapende prosess blant høyinntektsgruppene?

Politikernes oppgave er ikke å angi hvilke virkemidler som skal benyttes, men derimot å spesifisere klare og entydige målsettinger. Det kan virke som det i en del tilfeller er uklare målsettinger samtidig som myndighetene griper direkte inn i virkemidlene. Dette kan illustreres med eksempelet norsk filmproduksjon. Er norsk filmproduksjon en politisk målsetting, eller er det kun et virkemiddel for å stimulere til konsum av gode filmer? Hvis det siste er riktig, er det høyst sannsynlig mindre kostnadskrevende å subsidiere innkjøp av gode, utenlandske filmer. Økonomenes bidrag vil dermed bestå i å angi hvordan man på en best mulig måte kan gripe inn i et spesifikt kulturmarked for å oppnå en bestemt målsetting som politikerne har gitt. Utvelgelsen av kulturaktiviteter som diskuteres i det følgende kan derfor vanskelig begrunnes på annen måte enn at det er områder hvor politikerne vurderer å gripe inn.

2.2 Samordnet TV-tilbud?

I tråd med det mange har en intuitiv forståelse av, predikerer teorien at ensretting er et problem i TV-markedet, og da særlig hvis det benyttes reklame som finansieringskilde og dermed som en faktor som innvirker på valg av innhold. Det kan for eksempel være grunn til å understreke viktigheten av å koordinere en eventuell oppbygging av TV2 med det eksisterende TV1 framfor å betrakte dem som konkurrenter. Oprettelsen av TV2 i Danmark uavhengig av den etablerte danske TV-kanal er en ny og aktuell illustrasjon på hvordan en slik konkurransesituasjon mellom to riksdekkende TV-kanaler oppmuntrer til intens konkurranse om å ha flest mulig seere. Dessuten kan det, i betraktning av erfaringene fra Nederland og Island, stilles spørsmålstegn ved hvor realistisk det er å opprettholde målsettingen om sterkt å adskille programtilbud og reklameinntekter. Hvis det ikke er realistisk, kan det videre være grunn til å spørre hvor ønskelig det er å innføre reklame i NRK fjernsynet, særlig tatt i betraktning at den reklamen som sendes i TV mer har preg av å være overtalende enn informativ.

2.3 Bør kryss-subsidiering godtas?

Det er blitt hevdet at forlagene praktiserer kryss-subsidiering; de populære bøkene bidrar til å finansiere utgivelser som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Prisdirektoratet foreslo for et par år tilbake at denne kryss-subsidieringen ble fjernet. Ut fra tradisjonell økonomisk teori var dette lett å begrunne. Men dersom man tar hensyn til at markedet har en tendens til å ensrette, er det ikke lenger gitt at det vil være ønskelig i samfunnsøkonomisk forstand å fjerne kryss-subsidieringen. Tvert imot, en implikasjon av teorien er at varianter med stor omsetning bør ilegges avgift, mens ytterpunktene i betydningen varianter med liten omsetning bør subsidieres.

Hvis forlagenes målsetting er å maksimere profitt, er det åpenbart at krysssubsidiering ikke er i deres interesse. Hvis den forekommer, kan det innebære at forlagene har som målsetting å bidra til mangfold i bokmarkedet. I så fall kan det tenkes at samfunnet bør hindre at denne typen eiere skiftes ut med andre mer tradisjonelle bedriftseiere som utelukkende er opptatt av å maksimere profitten. Det kan for eksempel bety at myndighetene godtar at denne typen selskaper utformer regler som gjør det vanskelig for nye eiere å overta gjennom aksjeoppkjøp.

En alternativ forklaring på det som oppfattes som kryss-subsidiering, er at forlagene legger et langsiktig perspektiv til grunn for sin adferd. De subsidierer debutanter, for på den måten å dyrke fram forfattere som i neste omgang kan være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Tilsvarende kan det tenkes at teatrene setter opp lite

lønnsomme stykker for derved å øke det kunstneriske nivået både blant skuespillere og dramatikere, noe som i neste omgang kan bidra til økt publikumstilstrømming. Dette understreker ytterligere at det som ut fra et statisk perspektiv framstår som kryss-subsidiering ikke gir bør gi grunnlag for inngrep fra det offentliges side.

Resonnementet har også relevans for pressen, hvor pressestøtte gis med den begrunnelse at det skal bidra til å opprettholde mangfoldet i pressen. Ut fra teorien kan det altså være gunstig å gripe inn for å opprettholde mangfoldet, men spørsmålet er om samfunnet er bedre tjent med en form for krysssubsidiering innad i bransjen; avisene med størst opplag pålegges avgift som medgår til subsidier for aviser med lite opplag. Dermed kan man ved å gjøre det mindre attraktivt å etablere seg i midten av markedet i større grad rette opp markedssvikten innad i dette markedet og i mindre grad trekke på knappe offentlige midler.

2.4 Bør støtten gå til debutanter?

Hvis man genuint er opptatt av å opprettholde mangfoldet og er villig til å subsidiere for å oppnå en slik målsetting, kan det være naturlig å rette subsidiene primært mot debutanter. Dette vil ikke være aktuelt for kulturgoder der man ønsker å gripe inn primært for å sikre opprettholdelse av konsumentoverskuddet eller kollektiv-gode egenskaper, for eksempel Den norske opera. Det kan tvert om være i strid med slike interesser, da et større antall debutanter kan innebære at noen andre varianter, som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, faller ut av markedet. Subsidiering av debutanter kan begrunnes med at det vil avhjelpe den etableringshindringen for nye som har sin årsak i en irreversibel investering i kompetanseoppbygging, og vil i tillegg delvis avhjelpe markedets manglende evne til å finansiere risikofylte kulturprosjekter. Dette kan være aktuelt for forfattere, en gruppe kunstnere som i motsetning til for eksempel ballettdansere og operasangere ikke har muligheten til å prøve det internasjonale markedet. Hvis man er opptatt av det dynamsike perspektivet ved kultumarkedet og har tro på at desto flere som får slippe til, desto større sannsynlighet er det for at de unike kulturtilbudene blomstrer opp, kan dette være en riktig vei å gå.

En logisk videreføring av støtte til debutanter er at man i tillegg subsidierer avgang fra markedet. Det vil i praksis si at kunstnere, for eksempel skuespillere, gis generøse tilbud om førtidspensjonering. Det gjør det lettere for de blant de etablerte som ikke er i toppsjiktet hva angår kunstnerisk nivå, og derved sannsynligvis må streve for å overleve i markedet, å trekke seg tilbake. Det øker muligheten for nyetableringer. Ved å primært subsidiere debutanter og kompensere de som trekkes seg tidlig tilbake kan man i større grad unngå å subsidiere eksisterende kulturtilbud som ville ha overlevd i markedet uansett.

En slik politikk innebærer at det offentlige først og fremst gir en hjelpende hånd i start- og sluttfasen, mens det eksisterende tilbudet i større grad overlates til markedets dom.

REFERANSER:

Beyer, E (1979): «Dikteren i samfunnet», i «Norsk Kulturhistorie», bind 5, s. 205-32, Aschehoug, Oslo.

Brosveet, B. (1988): «Fjernsyn og finansiering», kronikk i Bergens Tidende 5.5. 1988.

Brunstad, R & Sørgard, L. (1985): «Velferdsteoretiske synspunkter på monopolistisk konkurranse», arbeidsnotat nr. 15/85, Senter for Anvendt Forskning – Norges Handelshøyskole, Bergen.

Dixit, A. K. & Stiglitz, J. E. (1977): «Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity», *American Economic Review,* Vol. 67, s. 297-308.

Eaton, B. C. & Eaton, D. E. (1988): «Microeconomics», W. H. Freeman & Company, New York.

– & Wooders, M. H. (1985): «Sophisticated Entry in a Model of Spatial Competition», *Rand Journal of Economics,* Vol. 16, s. 282-97.

Ellingsen, T. (1987): «Begrunnelser for offentlig kapitalformidling. En normativ analyse av statsbankenes rolle i næringspolitikken», vedlegg 1 i interdepartemental arbeidsgruppe: «Statsbankenes rolle i industrifinansieringen», Oslo.

Hagen, K. P. (1986): «Velferdsteoretiske synspunkter på konkurranseformer», i Hope, E. & Brunstad, R. (red.): «Markedsstruktur og konkurranse», Bedriftsøkonomens forlag, Bergen.

Hotelling, H. (1929): «Stability in Competition», *Economic Journal,* Vol. 39, s. 41-57.

Johansen, L. (1977): «Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En drøfting av begrepets bakgrunn og innhold», Tanum Norli, Oslo.

Longum, L. (1979): «Litteraturen i samfunnet», i «Norges Kulturhistorie», bind 6, s.133-56, Aschehoug, Oslo.

Nygaard, J. (1986): «Kunstens samfunnsfunksjon», Pix, nr. 5/1986.

Spence & Owen, B. (1977): «Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare», *Quarterly Journal of Economics,* s. 103-26.

Steiner, P. O. (1952): «Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Broadcasting», *Quarterly Journal of Economics.*

* Takk til Kjell Erik Lommerud, Kalle Moene, Geir-Helge Sjøtrø og Arnljot Strømme Svendsen for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Arild Hervik
Torstein Bye
Knut N. Kjær
Kjell Erik Lommerud
Jørn Rattsø
Erling Vårdal

●

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Formann: John L. Rogne
Daglig leder: Gerd Buflod

●

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

●

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

Abonnement kr 350,–.
Studentabonnement kr. 175,–.
Enkeltnr. kr 50,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 2 900,–
3/4 side ..... kr. 2 300,–
1/2 side ..... kr. 1 700,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Forskningsrapporter:
Pr. innrykk kr. 200,–
(maks. 400 anslag)

Trykt i offset
Grafisk Hus a/s, Bergen

Divisjon Valuta og Pengemarked har ansvaret for bankens aktiviteter innenfor valuta- og pengemarkedsinstrumenter i de norske og internasjonale markeder. Divisjonen har avdelinger i Bergen, Oslo, London, Luxembourg og Singapore, og består av Administrasjon/Stab, Valutaseksjon Bergen, Valutaseksjon Oslo og Seksjon Obligasjoner og Sertifikater.

Til utfordrende stilling i et godt faglig og menneskelig miljø, søker vi nå etter medarbeider.

Analytiker

Kundesiden i Valutaseksjon Oslo har ansvar for markedsføring av valutainstrumenter, valutafinansiering og eksportfinansiering overfor bankens kunder. I tillegg har kundesiden ansvaret for pengemegling i kronemarkedet, samt kortsiktig kroneutlån.

Vil du bli en del av vårt team?
Ring og snakk med Thor E. Berg, tlf. (02) 40 05 50.

STILLINGSINNHOLD:
- Være seksjonens ressursperson på makroøkonomiske forhold i Norge og internasjonalt.
- Analysere kurs- og renteutvikling i ulike valutaer.
- Utarbeide utredninger og rapporter over økonomiske forhold både i Norge og internasjonalt.
- Delta i valutarådgivning overfor seksjonens kunder.

ØNSKELIGE KVALIFIKASJONER:
- Sosialøkonomisk embetseksamen/annen høyere økonomisk utdannelse med vekt på sosialøkonomiske fag.
- Søkere med erfaring fra området vil bli foretrukket.
- Initiativrik og analytisk.
- Uformell og gode samarbeidsevner.
- Stillingen kan i noen grad tilpasses søkerens bakgrunn og interessefelt.

Vi kan tilby konkurransedyktig lønn, fri pensjonsordning, gruppelivs- og ulykkesforsikring. Banken tilstreber en jevnere kjønnsmessig fordeling, og vi oppfordrer derfor kvinner til å søke.

Søknad sendes Bergen Bank A/S,
Personal, Divisjon Valuta og Pengemarked,
p.b. 1170 Sentrum, 0107 Oslo 1, innen 28. april 1989.

BERGEN BANK

Bergen Bank er en av landets største forretningsbanker med mer enn 120 kontorer og filialer over hele landet. Banken har ca. 3400 medarbeidere og en forvaltningskapital på 78 milliarder kroner. Bergen Bank er organisert i seks divisjoner: Divisjon Bergen, Divisjon Internasjonal, Divisjon Kapitalmarked, Divisjon Kontorer, Divisjon Oslo og Divisjon Valuta og Pengemarked.

SCANDINAVIAN BANKING PARTNERS
Bergen Bank. Privatbanken. S-E-Banken.
Union Bank of Finland

Retur: Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

B

Den norske Bankforening søker

DIREKTØR
for Økonomisk-politisk avdeling

Direktøren for vår Økonomisk-politiske avdeling skal en tid fremover ha permisjon for å arbeide i internasjonal organisasjon. Som erstatning for ham søker vi en høyt kvalifisert økonom, i fast stilling.

Arbeidsoppgavene i Økonomisk-politisk avdeling dekker i prinsippet hele det økonomiske felt, fra konjunkturanalyser til penge- og kredittpolitiske såvel som bankøkonomiske utredninger. Avdelingen har tatt i bruk EDB-teknisk utstyr i stor utstrekning og benytter seg av både egenproduserte og andre tilgjengelige analysemodeller i sin løpende virksomhet.

Avdelingen består av 11 høyt kvalifiserte medarbeidere, de fleste sosialøkonomer. Direktøren må ha sosialøkonomisk embetseksamen eller tilsvarende. Det er *nødvendig* med bred erfaring med økonomisk utredningsarbeid og gode lederegenskaper. Arbeidet krever utstrakt kontakt på høyt nivå både i medlemsbankene og i nærings- og samfunnsliv forøvrig samt på myndighetssiden. Stillingen medfører også omfattende kontakt med massemedia. Aktuelle kandidater bør derfor ha en utadvendt legning og evne til å presentere økonomiske analyser og resultater på en lettfattelig måte.

Direktøren vil ha et selvstendig ansvar for opplegg og gjennomføring av Bankforeningens arbeid på det økonomisk-politiske område og dessuten delta i den administrative ledelse av foreningens virksomhet.

De faglige og personlige utfordringer vil bli betydelige. Lønns- og pensjonsvilkår er gode.

Nærmere opplysninger gis ved henvendelse til adm. direktør Trond R. Reinertsen eller direktør Steinar Juel, telefon 02-41 18 30.

Søknad sendes innen 24.04.89.

DEN NORSKE BANKFORENING

Postboks 1489 Vika, 0116 Oslo 1

Utgiverpoststed – Bergen – Grafisk Hus a/s