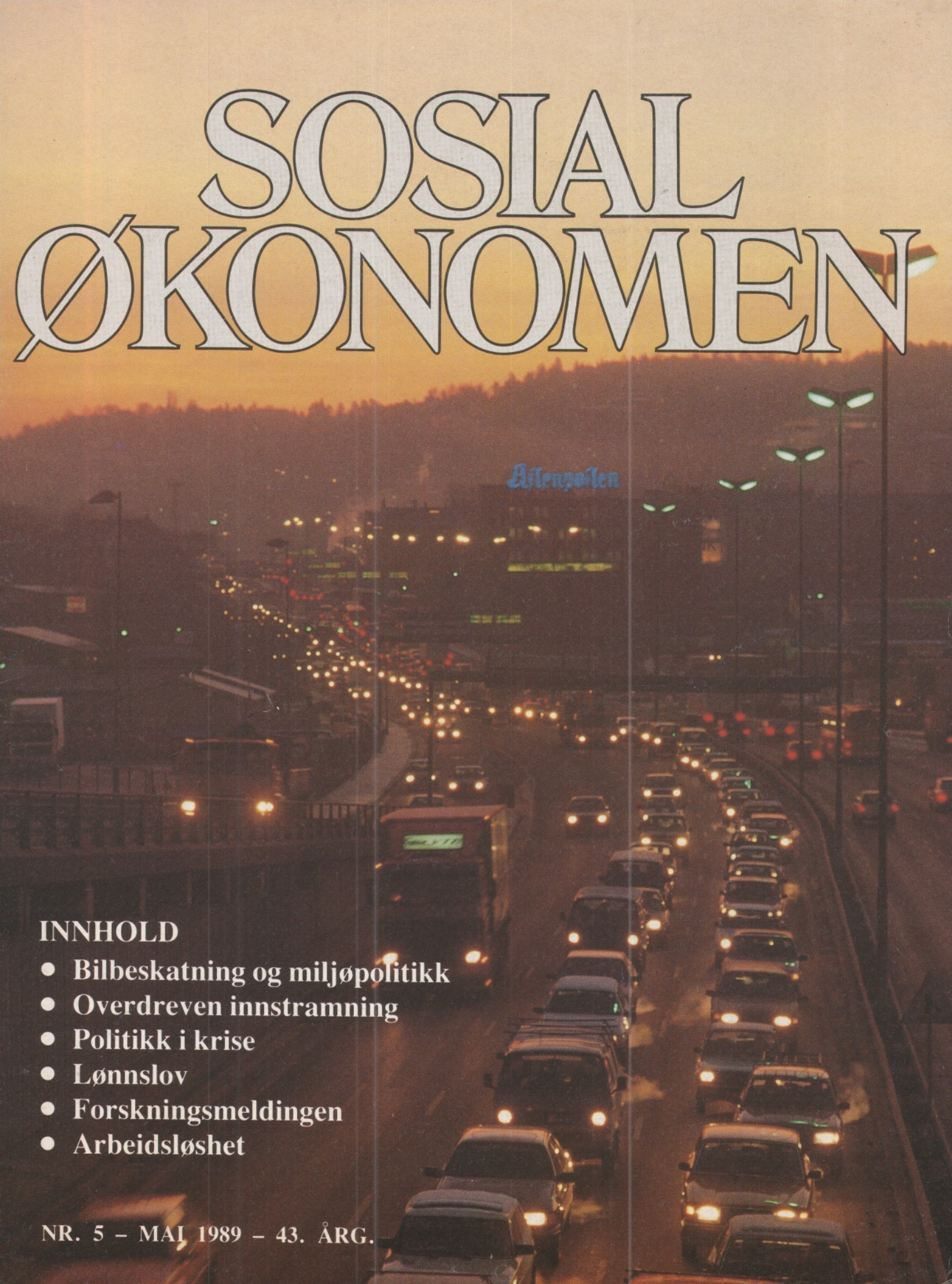


SOSIAL ØKONOMEN



INNHOLD

- Bilbeskatning og miljøpolitikk
- Overdreven innstramning
- Politikk i krise
- Lønnslov
- Forskningsmeldingen
- Arbeidsløshet

NR. 5 – MAI 1989 – 43. ÅRG.



Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet Nordic Economic Research Council

Box 7082 • S-220 07 LUND • SWEDEN • Telefon (+46 46) 10 86 76, 10 86 77

Skatteeconomisk forskning inför 1990-talet

Som ett led i genomförandet av den nya nordiska ekonomiska handlingsplanen, «Ett starkare Norden», kommer Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet att disponera 3 miljoner DKK under perioden 1990–1992 för skatteeconomisk forskning.

Rådet inbjuder härmed intresserade forskare att inkomma med översiktliga skisser till forskningsprojekt inom området skatteekonomi.

Projekten bör ha tillämpad karaktär.

Följande rubriker kan utgöra exempel på forskningsområden:

- Effekter på de nordiska ekonomierna av pågående skattereformer.
- Effekter av harmonisering av skattesystem med EG-systemer.
- Effekter av harmonisering av indirekta skatter mellan de nordiska länderna och med EG.
- Incitamenteffekter av förändring av företags- och kapitalbeskatning.
- Kapitalmarknadsliberalisering och behov av skatteharmonisering.

Det är forskningsrådets avsikt att under oktober 1989 inbjuda till en workshop kring skatteeconomisk forskning. Vid denna workshop kommer dels inbjudna forskare att presentera pågående skatteforskning dels kommer diskussion om rådets framtida skatteforskningsprogram att ske. Vid detta tillfälle kommer de inlämnade «skisserna» att utgöra basen för diskussionerna.

På basis av oktoberkonferensen kommer NEF att besluta om den närmare användningen av de tilldelade resurserna.

Skisser avseende tänkbara forskningsområden bör insändas till rådet under nedanstående adress senast den 15 juni 1989. Skisserna skall vara kortfattade och ange problemområde samt innehålla uppgifter om tänkta deltagande forskare.

Rådet har inrättat en särskild arbetsgrupp för handläggning av den skatteeconomiska forskningen.

Denna grupp består av:

professor Agnar Sandmo	Norges Handelshögskola, Bergen Tel. +47-5-959.403
professor Kåre P. Hagen	Norges Handelshögskola, Bergen Tel. +47-5-959.403
professor Erkki Koskela	Helsingfors universitet, Helsingfors Tel. 0-1911
avd.chef Heikki Koskenkylä	Finlands Bank, Helsingfors Tel. 0-1831
lektor Peter Birch Sørensen	Köpenhamns universitet, Köpenhamn Tel. 1-11 08 28
fullmäktig Thorsten Gersfeldt	Skatteministeriet, Köpenhamn Tel. 1-92 44 22
professor Jan Södersten	IUI och Uppsala universitet, Uppsala Tel. 018-15 54 00
lektor Thorolfur Matthiasson	Islands universitet, Reykjavik Tel. +354 1 69 45 30

Frågor rörande forskningsprogrammet besvaras av ledamöterna samt av sekreteraren i Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet fil.dr. Peter Stenkula.

Adress:

Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet
Box 7082
S-220 07 LUND
SVERIGE
Tel. int 46 + (0) 46 10 86 76

Innhold

Nr. 5 1989 – 43. årg.

2

TORRE THONSTAD:
Overdreven og feilkomponert
innstramning?

7

KJELL ERIK LOMMERUD:
Den som henger i en
tråd

11

TOM COLBJØRNSSEN:
Trenger vi lønnslov også i
«normale» tider?

14

FREDRIK CARLSEN:
Forskningsmeldingen:
Riktig kurs – laber
fart

16

KNUT ARILD LARSEN:
Hvor stor er arbeids-
ledigheten?

DEBATT:

18

JARLE HÅRSTAD:
Misforståelser om
evaluering

19

ANSGAR J. PEDERSEN:
Styring uten kart

ARTIKKEL:

20

ARILD HERVIK OG
ROLF BRUNSTAD:
Bilbeskatning og
miljøpolitikk

25

Nye forskningsrapporter

Forsidebilde:
Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Valutareguleringene

Internasjonale kapitalbevegelser har i økende grad påvirket norsk økonomi. Det skyldes tildels liberaliseringen av valutareguleringene utover 1980-tallet. Men først og fremst er det et resultat av økt utenrikshandel med tilhørende terminhandel med valuta og oljesektorens framvekst. Det er rom for betydelige kortsiktige kapitalbevegelser ved å utnytte leads og lags i betalingsoppgjørene for handelen og ved terminhandelen. Utviklingen av oljevirkksomheten har åpnet for store valutatransaksjoner innenfor multinasjonale konsern.

Aktuelle undersøkelser tyder på at de valutareguleringer som er opprettholdt likevel har begrenset kortsiktige kapitalbevegelser, selv om effektiviteten av reguleringene gradvis er redusert. Begrensningene i kapitaltransaksjoner overfor utlandet har konsekvenser for finansmarkedenes funksjonsmåte og næringslivets internasjonalisering. Det kan ha uheldige mikroøkonomiske følger spesielt når andre land viderefører liberaliseringene.

Makroøkonomiske hensyn har vært den viktigste begrunnelse for fortsettelse av valutareguleringene. Effektive reguleringer hemmer kortsiktige spekulative kapitalbevegelser som kan true valutastabiliteten. Det gir landet samtidig en mulighet til å drive en selvstendig økonomisk politikk forskjellig fra handelspartnerne. Det er imidlertid ikke alle som finner det ønskelig. Liberaliseringer vil fungere som en disiplinerende faktor for den økonomiske politikk. En makroøkonomisk utvikling forskjellig fra omverdenen vil kunne skape ubehagelige reaksjoner i valutamarkedene. Landet blir tvunget inn på en kurs som ikke gir politikerne særlig spillerom.

Det har vært tverrpolitisk enighet om den gradvise nedbygging av valutareguleringene som er foretatt. Et offentlig utvalg, penge- og kredittutvalget, har nylig foreslått at valutareguleringene avvikles. Det anbefales at valutareguleringer kun benyttes som et beredskapstiltak i spesielle situasjoner. Regjeringen følger opp forslagene i det reviderte nasjonalbudsjett, og har som et første skritt åpnet det innenlandske obligasjonsmarked for utlendinger. Det gjenstår reguleringer av bl.a. nordmenns adgang til kjøp av utenlandske obligasjoner og bruk av valutakonti.

Norge kan ikke stille seg utenfor den pågående internasjonale integrasjonsprosessen når det gjelder kapitalbevegelser. Det er imidlertid viktig å være klar over at Norge er i en spesiell stilling på grunn av avhengigheten av oljeinntekter. Den norske valutasisuasjon endres raskt med skift i oljepris og dollarkurs. Myndighetene må ha en strategi for å møte slike sjokk.

De siste tiltak knytter rentenivået i Norge enda sterkere til det internasjonale rentenivå. Samtidig forutsettes at finanspolitikk og inntektspolitikk forsvarer valutakursen ved å holde inflasjonen nede. I et slikt styringssystem vil det være begrensede handlingsmuligheter for å påvirke aktivitetsnivået og dermed arbeidsledigheten. Internasjonal koordinering av den økonomiske politikk blir enda viktigere for å unngå arbeidsledighet. Friere internasjonale kapitalbevegelser synes ikke å ha skapt bedre forutsetninger for slik koordinering.

Regjeringens økonomiske opplegg er et uttrykk for at ambisjonene i den økonomiske politikk er redusert. Det kan betraktes som en kostnad ved liberaliseringen. Men det avspeiler først og fremst de begrensede styringsmuligheter i en liten økonomi hvor utenriksøkonomien har så stor betydning.



Redaktøren

Overdreven og feilkompnert innstramning?¹



Tore Thonstad

Innstramingspolitikken må vurderes i lys både av dens kortsiktige virkninger – inflasjonsdempning og importreduksjon, men også en rekordhøy arbeidsløshet – og i lys av de virkninger den kan tenkes å få på lang sikt. Jeg vil her stille spørsmålet om innstramningen både har vært for sterk og har vært feilkompnert. I den sammenheng må en ta for seg både de egentlige innstramningstiltak, og de arbeidsmarkedstiltak som er iverksatt i det siste. Jeg vil også reise spørsmålet om arbeidsløshet i dag vil hindre fremtidig arbeidsløshet, eller om det er viktige faktorer som trekker i motsatt retning.

AV
TORE THONSTAD*

1. INNLEDNING

Det er innledningsvis grunn til å minne om at dagens arbeidsløshet har i hovedsak to årsaker:

På grunn av store låneopptak i årene 1984 – 1986 og høyt rentenivå fikk forbrukerne i 1987 og særlig i 1988 en kraftig baksmell, som bidro til å redusere forbruksetterspørselen. Dessuten var innkjøpet av varige forbruks-goder svært høyt i 1984 – 86, og det førte til reduserte kjøp senere. Finanssektorens krise har kanskje i enda større grad karakter av en baksmell, men krisen ble nok forsterket av innstramningspolitikken.

På toppen av den «automatiske» etterspørselssvikt som lå i kortene, kom innstramningstiltakene. Det må være lov å spørre om myndighetene undervurderte hvor sterk etterspørselssvikt en ville ha fått selv uten ekstrene tiltak.

Som kjent har den aktive innstramning bestått i lønnsloven, visse skattekjerpelser, økt arbeidsgiveravgift,

visse bremses på kommunene, stillingsfrys i enkelte statlige etater m.v.

Arbeidsmarkedstiltakene, etter at arbeidsløsheten ble rekordhøy, har bestått i omfattende «nødsarbeid» og opplæringstiltak, samt litt redusert arbeidsgiveravgift og investeringsavgift.

2. INNSTRAMNINGENS KORTSIKTIGE MÅL

På kort sikt ønsket en at innstramningen skulle dempe lønnsveksten, redusere importoverskuddet, samt redusere rentenivået. Dette ble ansett nødvendig av hensyn til den langsiktige utvikling, og som kjent har en tilsynelatende lyktes bra.

Ad lønnsveksten

Innstramningen har imidlertid antakelig vært sterkere enn det som skulle til for å dempe lønnsveksten. Strømutvalget (NOU 1988 : 24) estimerte Phillipskurver for Norge, etter næring. De fant (s. 147) at hvis arbeidsledigheten var så lav som 2 prosent, ville et halvt prosentpoeng reduksjon i ledigheten gi ganske sterk økning i timelønnen (0,9 – 4,3 prosent) i de ulike næringer. Særlig sterkt var utslaget i bygge- og anleggsvirksomhet. Men allerede ved en arbeidsledighet på 3 prosent var utslagene i lønnsveksten av et halvt prosentpoeng reduksjon i ledigheten bare omtrent en fjerdedel så store. Disse be-

regninger gir derfor ikke holdepunkter for at vi skulle trenge en arbeidsløshet av dagens omfang (størrelsesorden 4 – 6 prosent) for å holde lønnsutviklingen i sjakk.

Hvis dessuten arbeidsløsheten blir liggende lenge på et høyt nivå, er det mye som taler for at Phillipskurven skifter, dvs. at sterk lønnstigning setter inn ved et langt høyere ledighetsnivå enn ca. 2 – 2,5 prosent.

Det er antakelig mulig å bryte Phillipskurvesammenhengen ved en mer selektiv politikk, f.eks. bremses på vekst i pressområder – ved mer bruk av etableringsloven. Dessuten kan aktive arbeidsmarkedstiltak – bl.a. omskolering og flyttetilskudd – virke dempende på lønnsveksten.

Phillipskurveberegninger utelater viktige kostnadsfaktorer. En høy ledighet gir store uttellingene over offentlige budsjetter, og dette må dekkes ved skatter. Dette kan direkte eller indirekte ramme bedriftene og gi økte kostnader. Viktigere er det nok at innstramninger som reduserer selsksettingen samtidig rammer investeringene, og dermed reduserer fremtidig produktivitet. Konkurransesevnen som styrkes ved lavere lønn kan derfor svekkes ved at investeringene går ned.

Ad driftsbalansen

Spørsmålet er så om så sterk innstramning har vært nødvendig av hen-

¹ Denne kommentaren er basert på et foredrag i Bergens sosialøkonomiske forening 7/3 1989.

* Tore Thonstad, cand. oecon fra 1955, Dr. Philos fra 1969, er professor ved Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo.

syn til driftsbalansen og utenlands-
gjelden. Jeg vil for det første påpeke
at store andeler av Norges nettogjeld
er oljesektorens og skipsfartens gjeld.
På den annen side er det selvsagt be-
tenkelig å foreta opplåning i utlandet
samtidig som vi taper ut av nasjonal-
formuen i Nordsjøen. Det blir her et
spørsmål om å vurdere ulempene ved
en viss fortsatt økning i gjelden mot
de uheldige langsiktsvirkninger av en
sterk innstramning med stor arbeids-
løshet. Her kan meningene være delte,
men jeg vil minne om at dersom vi
hadde bremsset oljeinvesteringene
kraftig – istedenfor å øke dem – kunne
driftsbalansen vært bedret med mind-
re innstramninger i Fastlands-Norge.

Et mer kontroversielt spørsmål er
om vi kunne ha bremsset på importen
på andre måter. Da oljeprisene falt,
kom vi i en situasjon der eksporten
ble langt lavere enn importen. For å
redusere importen, har vi foretatt ge-
nerelle innstramninger i økonomien,
som har ledet til betydelige reduksjo-
ner i produksjonen og sysselsettingen.
I denne situasjon er det fristende å
minne om noe Leif Johansen (1976)
skrev:

«Den sterke avhengighet av den in-
ternasjonale handel kombinert med
oppgivelsen av mulighetene for å gri-
pe direkte regulerende inn i hande-
len, fører til at flere saksforhold så å si
snus på hodet i forhold til den stillin-
gen de burde ha ut fra en fornuftig
realøkonomisk betraktning. Får et
land vanskeligheter med eksporten,
slik at det bør redusere sin import, er
den måten økonomien er organisert
på nå slik at landet må redusere sin
innenlandske sysselsetting og produk-
sjon for å fremkalle reduksjon i im-
porten. Dette er en bakvendt reak-
sjon i forhold til de grunnleggende
realøkonomiske saksforhold. Bortsett
fra problemet med visse tekniske
komplementariteter mellom impor-
terte varer og innenlandsk produk-
sjon, ville den rimelige reaksjon på
reduserte importmuligheter være at
man produserte mer for eget bruk i
landet selv. Om et land stilles overfor
mer ufordelaktige handelsmuligheter,
er det rimelige fortegn på reaksjonen
å utnytte landets egen arbeidskraft
sterkere istedenfor å la en betydelig
del av den bli ledig.»

Norge har vel i dag begrensede mu-

ligheter for å bremse på importen
(bortsett fra ved devaluering). Men
noe kunne vi gjøre, bl.a. øke avgifter
på importkrevende varer og tjenester
(f.eks. charterreiser). Vi kunne kan-
skje også gå noe lenger i retning av å
prioritere norske leverandører ved of-
fentlige innkjøp, bl.a. av datautstyr,
telekommunikasjonsutstyr m.v. I Af-
tenposten 27. februar 1989 har Rek-
tor Erling S. Andersen tatt opp dette
spørsmålet. Han sier bl.a.:

«Alle land støtter sin nasjonale data-
industri, selv om ikke alle innrømmer
det. I USA styrkes den amerikanske
dataindustrien gjennom store leve-
ranser til forsvaret og romfarten.
Innen EF prefererer hvert land sin
dataindustri. Det er en vesentlig del
av etableringen av «det indre mar-
ked» i 1992 å få vekk disse nasjonale
preferanser.

Norge vil gjerne være «den snilleste
gutten i klassen». Vi vil ikke favorisere
våre egne. Vi er det mest saklige
sportspublikummet; vi heier like mye
på utlendinger som på våre egne. En
slik holdning fører ikke frem innen
EDB-verdenen. Vi må innse at hvis
en norsk dataindustri skal overleve,
krever den vår støtte.»

Arbeidsløshet er altså ikke det
eneste middel for å redusere impor-
ten. Ved et aktivt samspill mellom
myndigheter og næringsliv kunne en
legge grunnlaget for å opprettholde
og utvikle næringer som både kan er-
statte import og gi eksport i frem-
tiden.

Ad rentenivået

En har som kjent fått redusert det
nominelle rentenivå, men da pris-
veksten har falt, har realrenten holdt
seg meget høy. Det sies gjerne at
Norge har måttet ha høy rente for å
sikre tilstrekkelig kapitaltilgang til å
dekke driftsbalanseunderskuddet og
hindre spekulasjoner mot kronekur-
sen. Et hovedproblem her er at mye
av de utenlandske kroneplasseringene
er så kortsiktige. Regjeringen har nå
økt næringslivets muligheter for å
oppta langsiktige lån utenlands. Dette
kan hjelpe noe. Men jeg har større tro
på offentlig opplåning ute på mellom-
lang sikt i stor skala, som så kanalisere
inn i det norske lånemarkedet og
erstatter kortsiktige kroneplasserin-
ger av spekulanter, og kortsiktige pri-
vate valutalån.

Baksiden av medaljen

En har altså lyktes i å redusere
lønnsvæksten og importoverskuddet,
og fått nominalrenten ned. Baksiden
av denne medaljen er at en har skapt
etterkrigstidens største arbeidsløshet,
fall i investeringene i konkurranse-
utsatt industri m.v. Det er derfor all
grunn til å reise spørsmålet om inn-
stramningen har virket som en snu-
operasjon – i retning av å oppfylle
langsiktige mål for norsk økonomi.

3. INNSTRAMNINGEN OG DE LANGSIKTIGE MÅL

Det har vært ganske stor konsensus
blant økonomer og politikere om at vi
har behov for en snuoperasjon:

- (i) Norge må gradvis gjøre seg
mindre avhengig av petro-
leumssektoren, og prioritere det
øvrige konkurranseutsatte nær-
ringsliv.
- (ii) Det er små samfunnsøkonomisk
lønnsomme ekspansjonsmulig-
heter innenfor de tradisjonelle
kraftintensive næringer (kanskje
bortsett fra treforedling), slik at
ekspansjonen bør skje i andre
næringer. Her peker enkelte tje-
nesteytende næringer (som
skipsfart og turisme) seg ut, for-
uten annen industri. Dette dreier
seg stort sett om bransjer som
idag er importkonkurrerende el-
ler hjemmekonkurrerende (HK-
industrien).
- (iii) Det er en alminnelig oppfatning
at forholdet mellom antall yrkes-
aktive og antall trygdede kan bli
et problem på lang sikt, og at
veksten i trygdebefolkningen må
dempes (bl.a. uføretrygd og sosi-
altrygd).

Det spørsmål jeg da vil reise er om
innstramningen kombinert med ar-
beidsmarkedstiltakene har virket i
retning av oppfylld av disse langsik-
tige mål.

Innstramningen har utvilsomt dem-
pet kostnadsveksten, og dette kan
tenkes å gi resultater på lengre sikt.
Innstramningen har dessuten antake-
lig økt kostnadsbevisstheten og kan-
skje også arbeidsdisiplinen, og dette
kan etter hvert gi produktivitetsvins-
ter. Men dette er bare én side av
saken. Jeg vil først ta for meg spørs-

målet om innstramningen har ført til at vridningen av næringsstrukturen går i ønsket retning.

Snuoperasjon fra olje til industri?

Som nevnt har det vært et langsiktig mål å gjøre Norge mindre avhengig av oljesektoren, og å dreie investeringene i retning av industri. Utviklingen i 1988 og den ventede utvikling i 1989 peker i stikk motsatt retning, se Tab. 1.

Tross det sterke fallet i industriinvesteringene er de imidlertid fortsatt på et ganske høyt nivå – men det står fast at snuoperasjonen foreløpig går i gal retning.

Snuoperasjon fra skjermet til konkurranseutsatt industri?

Hvis vi ser industrien isolert er investeringene ikke snudd fra skjermet til konkurranseutsatt industri, se Tab. 2.

Mongstadanlegget forstyrrer tallene en del for UK-industrien. Likevel synes tendensen klar, snuoperasjonen går gal vei.

Statistisk Sentralbyrås undersøkelser av investeringsplaner i 1989 bekrefter bildet, nemlig at industriinvesteringene er på rask vei nedover. Dette gjelder særlig konkurranseutsatt industri. (Økonomisk utsyn 1988, s.61).

Snuoperasjon i sysselsettingen?

En har hittil ikke sett det minste spor av overflytting av sysselsetting fra S-næringene til K-næringer – tvert imot har S-næringenes andel av den totale sysselsetting økt i 1988, se Tab. 3.

De arbeidsmarkedstiltak og stimulansetiltak som nå er satt i verk ser ut til å virke i samme retning. Reduksjonen i arbeidsgiveravgift virker positivt for både S- og K-næringer, men kanskje mest for S-næringene, siden de er mest arbeidsintensive. Reduksjonen i investeringsavgift betyr mest for skjermede næringer utenfor industri, da industrien ikke belastes med investeringsavgift for aktiverbare investeringer. Det meste av sysselsettingstiltakene skjer dessuten i skjermede næringer, selv om f.eks. veibygging og opplæringstiltak kan komme K-næringene til gode på lengre sikt.

Her trengs grundige analyser, men min gjetning er at tiltakene fører til ytterligere ekspansjon i S-næringene, herunder offentlig konsum og investering.

4. HVORFOR BLE HJEMMEKONKURRERENDE NÆRINGER SÅ STERKT RAMMET?

De fleste forutså nok ikke at de hjemmekonkurrerende næringer ville bli så sterkt rammet av innstrammingspolitikken. En svekket dermed den del av næringslivet som mange mente burde legge grunnlaget for framtidig vekst i Norge.

Hvorfor sviktet da produksjonen og investeringene så sterkt? Det kan forklares ved en kombinasjon av multiplikator- og akseleratoreffekter.

- Hjemmekonkurrerende industri består av forbruksvarenæringer og kapitalvarenæringer. De har en del eksport. De fleste forbruksvarene er merkevarer, f.eks. møbler. Markedssituasjonen er en eller annen variant av monopolistisk konkurranse. Etterspørselen er meget inntektsfølsom, og næringene blir derfor sterkt rammet av en innstramning.
- Økonomer har nok regnet med at innstramning i norsk økonomi ville føre til at HKs salg ble flyttet til utlandet. Dette har skjedd for bl.a. trelast og lystbåter, men for de fles-

Tab. 1. *Investeringsvekst i oljesektoren og industrien*

	Gj.sn. vekst-rate 83–86	Inv. 1987 mrd. kr.	Prosentvis volumvekst		
			1987	1988	1989 (anslag)
Oljeverksomh.	10,6	31,5	– 18,4	6,6	12,1
Industri og bergverk	24,6	20,8	9,4	– 15,0	– 20,0

Kilde: Nasjonalbudsjettet 1989, s. 154.

Tab. 2. *Prosentvis volumøkning i industriinvesteringene.*

	1986	1987	1988	1986 – 88
Utekonkurrerende	56	17	– 19	– 5
Hjemmekonkurrerende	18	– 4	– 14	– 17
Skjermet	11	17	– 8	+ 8

Kilde: Økonomisk utsyn 1988, s. 60.

Tab.3. *Sysselsettingsendring 87-88 i 1000 normalårsverk.*

	Nivå 88	Endr. 88	Vekstrate
Utekonkurrerende nær.	83	0	0
HK-industri	185	– 11,1	– 6,0 %
Offentlig forvaltning	454	+ 10,6	+ 2,3 %
Annen skjermet (inkl. fiske m.v.)	1 135	– 13,3	– 1,2 %
I alt	1 857	– 13,8	– 0,7 %
K-næringer	268	– 11,1	– 4,1 %
S-næringer	1 589	– 2,7	– 0,16%

Kilde: Økonomisk Utsyn 1988, s. 39. Som utekonkurrerende næringer er her regnet oljevirksomhet, utenriks sjøfart samt utekonkurrerende industri.

te varegrupper har det hittil ikke gått slik. Eksporten i alt fra HK-industrien falt i fjor.

- Hvis HK-bedriftene har synkende grensekostnad, kan svikt i hjemmetterspørselen føre til økt grensekostnad og redusert eksport. (Ved stigende grensekostnad fås motsatt resultat.) Selv uten synkende grensekostnad kan hjemmemarkeds-svikt gi redusert eksport, nemlig hvis bedriften slås ut. Det er dessuten vel kjent at et sterkt hjemmemarked har betydning for evnen til eksportsatsing.
- På toppen av dette kom investeringssvikt, i HK-næringene og ellers. Dette rammet bl.a. verksted-industrien og byggevarebransjen.

Svikten i investeringene i innstramningspolitikkenes kjølvann skyldes antakelig først og fremst akseleratormekanismen, dvs. at etterspørselssvikt gir ledig kapasitet som tar bort motivet til kapasitetsutvidelser. Rentenivået spiller selvsagt også en rolle for investeringene. Men lavere rente øker ikke investeringene mye i et næringsliv som er etterspørselsstoppet, og der pessimismen får bre seg.

5. ARBEIDSLØSHET I DAG LEGGER GRUNNLAGET FOR SENERE ARBEIDSLØSHET

Hovedtesen i flere av de utredninger som har vært lagt fram i de senere år er at en viss arbeidsløshet i dag kan hindre stor arbeidsløshet senere (bl.a. via kostnadsdemping). Etter min mening har altfor lite vekt vært lagt på effekter som virker i motsatt retning.

- Det skjer en viss frasortering, slik at de arbeidsløse i gjennomsnitt har dårligere kvalifikasjoner enn resten av arbeidsstokken. Dette kan vi kalle *frasorteringseffekten*.
- Arbeidsløsheten påvirker de arbeidsløse, slik at de blir mindre egnet til framtidig arbeid. Dette kan vi kalle *depresieringseffekten*.
- En del arbeidsløse trekker seg ut av arbeidsstyrken, midlertidig eller ofte permanent. Dette skjer ved førtidspensjonering, uføretrygding eller annen form for passivisering. Dette kan vi kalle *utslagnings-effekten*.

Utslagnings-effekten fører til at framtidig arbeidsstyrke blir mindre, og frasorteringseffekten sammen med depresieringseffekten fører til at det blir vanskelig å få trukket de arbeidsløse inn i arbeidslivet igjen.

Ideelt sett burde disse mekanismene vært bygd inn i sosialøkonomiske modeller, slik at en kunne finne virkninger av f.eks. en gitt fiskal innstramning på framtidig arbeidsstyrke (størrelse og kvalitet), samt på framtidige utgifter i helse-, sosial- og trygde-sektoren. I et slikt modellopplegg burde en også trekke inn hvordan ulike arbeidsmarkedstiltak kunne redusere de uheldige effekter.

Frasorteringseffekten

Frasorteringseffekten er inngående drøftet i to arbeider av Leif Johansen. Artikkelen (1982a) gir en utmerket oversikt, mens (1982b) gir en presis framstilling. Han tar i (1982a) utgangspunkt i at arbeidskraften er heterogen, og redegjør for at det skjer en viss seleksjon ved ansettelser og oppsigelser. Han fortsetter så med et resonnement som synes å være høyst relevant i den situasjon med «slanke-mani» som har grepet om seg i næringslivet:

«Slike seleksjonsmekanismer gjør at vi kan ha forskjellige mulige likevektssituasjoner for bedriftene i markedet. En likevektssituasjon for en bedrift vis-à-vis arbeidsmarkedet er nå en situasjon hvor det hverken er lønnsomt å ta inn nye arbeidere eller å si opp arbeidere. Men siden den gjennomsnittlige effektivitet for potensielle nyansatte ikke er lik den gjennomsnittlige effektivitet for dem som potensielt kan sies opp, kan denne likevekten være tilstede på forskjellige måter, herunder på forskjellige nivåer av sysselsettingen. Disse forholdene åpner også for spesielle dynamiske effekter som ikke ville fremkomme om arbeidskraften var homogen. Om systemet utsettes for »forstyrrelser« gjennom ytre begivenheter eller gjennom en økonomisk politikk som midlertidig fremkaller større arbeidsløshet, vil seleksjonsmekanismene komme i virksomhet, og gjennom bevegelser med forskjellige grader av arbeidsløshet vil vi kunne komme over i en situasjon hvor

bedriftene sitter med en mindre arbeidsstokk enn før, men med gjennomsnittlig høyere effektivitet blant de ansatte, mens det er motsatt i den nå større gruppe av arbeidsløse. Når en slik mekanisme har virket, kan det være vanskelig å få bedriftene til å absorbere de arbeidsløse igjen, spesielt dersom pris- og lønnsutviklingen i mellomtiden har tilpasset seg til det effektivitetsnivå som nå råder for dem som har arbeid.»

Han påpeker videre at de som er i arbeid vedlikeholder og utvikler sin arbeidserfaring, kjennskapet til nye produksjonsmetoder osv., mens de som er uten arbeid selvfølgelig lett blir liggende etter i slike henseende. Den utsortering som først er foretatt, kan derfor etter hvert befeste seg som en mye sterkere sortering som det blir desto vanskeligere å overvinne igjen gjennom en ekspansiv politikk. Dette har å gjøre med én side av det jeg nettopp har kalt depresieringseffekten.

Depresieringseffekten

I tillegg til kvalifikasjonsmessig depresiering kan arbeidsløsheten også medføre helsemessig depresiering. Det foreligger en mengde studier som viser at de arbeidsløse, jamført med normalbefolkningen, har mer psykisk sykdom, mer somatisk sykdom, høyere dødelighet (bl.a. selvmord) osv.

Et alvorlig metodeproblem i slike studier er å skille seleksjonseffekt fra kausaleffekt. Det er tenkelig at en del av oversykkeligheten skyldes en seleksjonseffekt, dvs. at de arbeidsløse i gjennomsnitt er mer disponert for sykdom enn andre, eller til og med at årsakskjeden i blant går fra sykdom til arbeidsløshet.

La meg nevne et par eksempler (sittet fra Westin og Iversen, (1988)). En studie av 22000 danske arbeidsløse i 1970 viste at de arbeidsløse, jamført med de 2 millioner som da var sysselsatte, i det neste tiår hadde en overdødelighet på 40-50 prosent (etter standardisering for alder, kjønn, m.v.). Problemet er at en her ikke vet om overdødeligheten skyldes arbeidsløsheten, eller om det var seleksjonsmekanismer som var årsaken.

Andre undersøkelser viser at legesøkningen er vesentlig høyere blant

arbeidsløse enn hos kontrollgrupper. En britisk studie viser dette for ansatte ved en nedlagt fabrikk jamført med en kontrollpopulasjon (Westin og Iversen, 1988). Her er det neppe et seleksjonsproblem.

Den kanskje alvorligste «depresieringseffekt» er at arbeidsløsheten (Westin 1988) «utgjør en trussel mot den enkeltes identitet og selvfølelse, fordi arbeidet – det lønnede arbeidet spiller så sentral rolle i vår kultur. Arbeidsløsheten medfører at store deler av en persons nettverk, som er bygget opp omkring arbeidsplassen, nedbrytes.»

Slike forhold kan selvsagt også påvirke en persons arbeidsevne i fremtiden. Kanskje vi økonomer burde legge mere vekt på slike vanskelig kvantifiserbare forhold i våre analyser, særlig hvis vi foreslår å øke arbeidsløsheten for å oppnå andre mål.

Utslagningseffekten

Utslagning er lettere å måle enn helse. Det finnes bl.a. en rekke studier som viser at sjansen for å få jobb avtar med ledighetens varighet.

Utslagning har vært studert av sosialmedisineren Steinar Westin (1988). Han fulgte de som ble oppsagt etter en nedleggelse av en hermetikkfabrikk på Askøy ved Bergen over en 10-årsperiode, og jamførte med en kontrollpopulasjon. Han fant langt lavere sysselsettingsfrekvenser og langt høyere uførefrekvenser i den første gruppen enn i kontrollgruppen.

Utslagning skjer i Norge i dag i betydelig omfang i form av førtids-

pensjonering. Heldigvis blir tapet i aktive arbeidsår ikke så stort ved denne form for utslagning. Ting tyder imidlertid på at vi også kan få en langt alvorligere form for utslagning, nemlig ved at ungdom aldri får fotfeste i arbeidslivet og ender som sosialklientell.

Det jeg her har sagt sannsynliggjør at arbeidsløshet fører til redusert arbeidsstyrke og økt «trygdebefolkning» i fremtiden, altså i strid med ett av de viktigste langsiktsmål for norsk økonomi. Via fraseringsmekanismer og depresiering av arbeidsstyrkens kvalitet kan det dessuten bli vanskeligere å få arbeidsløsheten ned enn opp. De arbeidsmarkedstiltak som er satt i gang kan imidlertid dempe de uheldige virkningene.

6. KONKLUSJON

Innstramningspolitikken har hittil gitt resultater som er i strid med alle de sentrale langsiktsmål for norsk økonomi som jeg skisserte innledningsvis. En kan imidlertid ikke se bort fra at lønnsmoderasjonen etter noen år kan gi gunstige effekter. En langt mer moderat innstramning ville imidlertid ha vært tilstrekkelig til å bremse kostnadsveksten, og en ville antakelig ha unngått mye av de utslagningseffekter en nå vil få i arbeidsmarkedet. Dessuten ville hjemmekonkurrerende industri blitt langt mindre rammet. En skattelette ville vært et mulig korrigerende virkemiddel i fjor høst, og er det kanskje fortsatt. Den pris en måtte betale ved en mer moderat innstramningspolitikk

ville være en noe langsommere takt i reduksjonen av underskuddet på driftsbalansen.

Driftsbalansen kunne imidlertid ha vært forbedret ved kutt i oljeinvesteringene. Innstramningen har nemlig etter alt å dømme vært *feilkomponert*, ved at oljesektoren får vokse nesten uhemmet videre, ved at stimulansetiltak stort sett savnes for det øvrige konkurranseutsatte næringsliv (bortsett fra et «venture fond»), og ved at arbeidsmarkedstiltakene stort sett øker aktiviteten i skjermede sektorer. I det siste har vi imidlertid fått signaler om nye stimulansetiltak som tenkes iverksatt, nemlig subsidiert kraft til kraftkrevende industri. Kontrakter er allerede gitt til ferrolegeringsbedrifter i Mo i Rana. Dette tyder på at økonomene har satt lite spor etter seg i norsk ressursallokeringsdebatt.

HENVISNINGER:

- Inntektsdannelsen i Norge*, NOU 1988 : 24. (Strømvalget).
Leif Johansen (1976) : «Krisen i verdensøkonomien – nyorientering av Norges økonomiske politikk?» *Sosialøkonomen* nr. 2, 1976.
Leif Johansen (1982a) : «Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned?» *Sosialøkonomen* nr. 10, 1982.
Leif Johansen (1982b) : «Some Notes on Employment and Unemployment with Heterogeneous Labour.» *Nasjonalekonomisk Tidsskrift*, 1982.
Steinar Westin og Lars Iversen (1988) : «Arbeidsløshet og helse. Nye kapitler i en gammel historie.» *Nordisk Medisin*, 1988, 103, s. 38-41.
Steinar Westin (1988) : «Sosialmedisinske konsekvenser av en fabrikknedleggelse – en 10 års kontrollert kohortundersøkelse», *Nordisk Medisin* 1988, 103, s. 44-5.

OBS

OBS

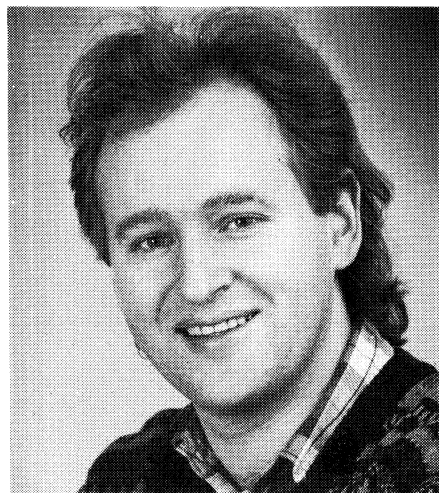
Vi har fått nytt TELEFAXnummer:

02-17 31 55

Krisepolitikk eller politikk i krise?

«Den som henger i en tråd»:

Som folk fulgte vi opp kredittliberaliseringen i 1984 med et veritabelt konsumkarneval. I og for seg er det å gå til innkjøp av alt det kredittrasjoneringen har hindret en i, ingen unaturlig respons i en slik situasjon. Men denne store økningen av konsumet hadde også makroøkonomiske effekter: Økonomien gikk varm – og ressursene ble kanalisert inn til bilomsetning, restaurantbransjen, bygging av kjøpesentre. Myndigheter, banker, investorer burde kanskje innsett at dette dreide seg om et engangshopp i konsumet – og at tilbakebetalingens dag ville komme. De politiske myndighetene burde kjørt en streng etterspørselsregulerende makropolitikk – og banker og investorer burde satt spørsmålsteget ved lønnsomheten av investeringer som forutsatte en varig fest. Men dette hendte ikke: Sånn sett er det noe i den sittende regjeringens gjennomgangsmelodi om at alt er Willoch-regjeringens skyld, selv om dette høres litt surt ut.



Kjell Erik Lommerud

AV
KJELL ERIK LOMMERUD*

Festen som ikke varte

Det er en tid for låneopptak, det kommer en tid for tilbakebetaling. Og vi hadde ikke flaks: Akkurat som vi hadde gravd oss dypt ned i gjeld, falt verdien av landets oljeformue drastisk. I seg selv burde dette tilsi at vi ikke lenger kunne koste på oss en like stor skjermet sektor som før – ressursene måtte flyttes til konkurranseutsatte næringer.

Så noe måtte skje. Det ligger en viss symbolikk i at jeg skrev de første notatene til denne kommentaren over en kopp kaffe – som eneste gjest i baren på restauranten Banco Rotto. I makroøkonomi fokuserer en ofte på hvordan stram politikk kan ses på som en kamp mot folks forventninger – kanskje krisen vi nå er oppe i rett og slett var nødvendig for å få til en kulturendring, en forståelse for hvilken situasjon landet var havnet i?

* Kjell Erik Lommerud er dr. oec. fra 1988, og arbeider som førsteamanuensis ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen. Denne kommentaren er basert på en forberedt kommentar til Tore Thonstads innlegg på et møte i Bergens Sosialøkonomiske Forening 7/3 1989.

For mye av en god ting?

I pressen har det det siste halvåret vært reist kritikk mot regjeringens krisepolitikk. En del økonomer har hevdet at innstramningen er for hard, rammer blindt – og i liten grad fører til den ønskede omstillingen. Tore Thonstad har vel vært den fremste talsmann for dette synet.

Argumentasjonen synes dels å være at styresmaktene har feilberegnet hvor sterke de selvregulerende kreftene i systemet skulle komme til å være: Når folk først har kjøpt bil, er det tid for å betale lånet ned framfor å kjøpe en bil til – konsumet går ned, dette får ringvirkninger, noen bedrifter går konkurs, bankene strammer igjen for kreditten, dette reduserer igjen konsumet, osv.

Videre synes det som om skeptikerne til regjeringens politikk mener at ledighet bare i liten grad fører til den ønskede omstillingen – men samtidig innebærer enorme kostnader for dem som rammes, samtidig som 130 000 ledige selvfølgelig fører til et stort produksjonsbortfall for samfunnet.

For det første er jeg ikke sikker på hvor riktig det er å karakterisere regjeringens politikk som svært stramt. Offentlig virksomhet ser ut til å gå videre omtrent i samme omfang som før. Renta har vært høy; men har det

vært noe alternativ hvis vi vil holde valutakursen oppe – for å kvitte oss med ryktet som et devalueringsland? Milliardene til ledighetstrygd og arbeidsmarkedstiltak hjelper også til at bunnen ikke faller ut under etterspørselen.

Antakeligvis ble regjeringen overrasket når den oppdaget hvor fort ledigheten vokste høsten -88. Kanskje må det være slik at i en omstillingsprosess vil sysselsettingen rase – siden bedriftene benytter anledningen til å justere arbeidsstokken uten å møte for hard motstand. Regjeringen kunne dempet krisen – kanskje på bekostning av krisens varighet – men det er et åpent spørsmål om dette ville vært en bedre politikk.

Arbeidsløsheten – lettere opp enn ned?

Det finnes mange argumenter for at stor ledighet ikke fremmer omstilling. I et av sine siste arbeider før han døde, med samme tittel som kapitteloverskriften her, hevdet Leif Johansen at høy arbeidsledighet tvertimot kunne bite seg fast i samfunnet: Vi blir sittende igjen med en svær økonomisk og sosial utgiftspost uten at folk blir omstilt til nytt arbeid.

En variant av dette argumentet finner vi i den såkalte insider – outsider

litteraturen. Denne litteraturen gir et bilde av en gruppe arbeidstakere som alle har samme lønn. Samtidig har noen arbeidere høyere ansiennitet enn andre. Og hvis det er dette A-laget med stor sysselsettingssikkerhet som har mest innflytelse over lønnsfastsettelsen: Hvorfor skulle de ikke velge høy lønn til seg selv – til prisen av andres ledighet? Leif Johansen presiserte nå at *stigende* ledighet kunne virke disiplinerende på lønningene, siden folk ennå ikke visste hvem som kunne bli rammet. Stabilt høy ledighet derimot skremmer ikke dem som nå føler seg trygge fra å ta ut en høy lønn.

Jeg synes denne måten å tenke på har mye for seg. Jeg er imidlertid i tvil om hvor relevant dette er for den ledigheten vi nå ser rundt oss. Vi opplever jo at oppsigelsene nå rammer grupper som beskrivelsen over passer dårlig på. Vi har fått ledige bankfolk, bygningsingeniører, arkitekter, siviløkonomer – dette er ikke grupper som går på en «tariff-lønn» e.l., men som har relativt individuell – og dermed fleksibel – lønnsdannelse. Videre vil disse gruppene være så høytlynte at taket på ledighetstrygden gjør det svært lite attraktivt å gå ledig. Jeg vil tro at denne typen arbeidskraft ofte kan ta et lønnskutt i forbindelse med jobbskifte – og dermed være i arbeid igjen nokså snart. Vi ser jo også av ledighetstallene at det for tiden f.eks. er svært få ledige bankfolk – de 130 000 utgjøres av helt andre grupper. Det vi ikke vet er hvordan arbeidsbetingelsene til disse som har kommet i arbeid igjen er i forhold til hva de var før – eller om hvorvidt de har skiftet sektor eller fremdeles jobber med mye de samme oppgavene som før. Her trenger vi et bedre empirisk grunnlag.

Men disse synspunktene betyr ikke at insider – outsider type argumenter er helt irrelevante for dagens Norge. Sett at arbeidsmarkedet består av to typer arbeidstakere. Type I har tariff-lønn, felles for hele gruppen, eller går på samfunnets «minstelønn» – eller har lønn som på en annen måte er lite fleksibel nedover. Så har vi type II: Her er lønningene individbaserte og fleksible. Når type II arbeidstakere blir ledige, vil de få nye jobber, kanskje til lavere lønn. Men siden lønnen

er gått ned er disse arbeidstakerne nå relativt sett mer attraktive enn type I arbeidere. Antakeligvis kan bedriftene til en viss grad substituere mellom type I og type II arbeidere. Skal en jobb besettes, velger man heller en ledig type II arbeider – som er villig til å ta et lønnskutt – enn f.eks. en type I arbeider som er nyankommet til arbeidsmarkedet. Over tid blir derfor arbeidsledighetens art transformert. Etter hvert som ledige type II arbeidere fortrenger type I, får vi en ledighet med de vante kjennetegnene: Den utgjøres av ungdom, kvinner som har vært ute av arbeidsmarkedet en periode, folk med fysiske og sosiale handicap. Folk med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og lav ansiennitet skyves tilbake til trygde- og sosialkontor.

Det er denne typen langsiktig utslagning av arbeidsmarkedet vi bør være på vakt overfor. En ting som kan gjøres er å justere trygdesystemet slik at det ikke hindrer folk å komme i arbeid igjen. Uføretrygd brukes i dag for å gi eldre arbeidstakere relativt trygge inntekter for hele livet når forholdet til arbeidsmarkedet begynner å skranke. Men siden «uførhet» har blitt et tøyelig begrep, burde vi kanskje åpne opp for mer fleksibilitet når det gjaldt å kombinere arbeid med trygd, eller for å gå tilbake til arbeidslivet en periode som forsøk – uten å tape opparbeidede rettigheter.

En måte å løse opp en rigid lønn på, kan være å gi arbeidskraften mer utdanning – for bedre å forsvare denne rigide lønnen. Utdanningstiltak rettet mot ledighet kan jo kanskje også forhindre noe av det arbeidskraftens forfall som lett setter inn når folk blir gående å slenge. Men husk nå at det vi bør være mest opptatt av er langtidsledigheten blant «outsiderne», de som til sist blir fortrent fra arbeidsmarkedet. Her virker det som om de tiltakene som faktisk finner sted kanskje er siktet inn litt skjevt. Tilbud gjennom Bankakademiet og BI kan se ut til å være rettet inn mot det vi overfor har kalt type II arbeidskraft. Dette er til dels folk som vil klare seg på egen hånd; med en spissformulering kan vi si at økt utdanning gjør dem enda bedre i stand til å fortrenge arbeidslivets B-lag fra scenen. Vil vi rette tiltakene mot ar-

beidskraften med de største problemene bør vi kanskje heller satse på opplæring i tradisjonelle industrifag, den type utdanningskurs som foregår ved de offentlige AMO-sentrene?

Jeg er altså enig til stor grad med dem som problematiserer koplingen ledighet – omstilling. I tillegg til de argumentene vi har skissert over kommer mange andre: F.eks. vil potensielle arbeidsgivere ikke ha full kjennskap til ny arbeidskrafts produktivitet – langtidsledighet kan virke mistenkelig, og hindre folk å komme i arbeid. Og for å få til omstilling trenger vi alltid noen ressurspersoner som *har* jobb fra før. I trange tider vil ansiennitet være mer verdt enn før – og det kan bli dyrt å ta sjansen på et nytt prosjekt. Og så videre.

Men hvordan skal vi tolke alle disse argumentene? Skal vi gi avkall på omstilling – og bruke offentlige virkemidler for å holde folk i de jobbene de har fra før? Det ville sikkert fort nok ende dårlig. – I makrolære-bøkene diskuteres om kjapp eller gradvis tilpasning til et sjokk er å foretrekke. Men tilpasningsprosessen beskrives bare som tilpasning av folks inflasjonsforventninger. Hva er å foretrekke – gradvis tilpasning eller å sette bremsen hardt ned – når vi tar hensyn til at arbeidsmarkedsomstilling ikke glir lettere enn det faktisk gjør? Dette vet vi ennå alt for lite om. Men det *kan* jo tenkes at gradvis men mild tilstramming skaper de verste problemene: Vi får *litt* ledighet, men dette er B-laget som blir slått ut en gang for alle, mens omstillingen lar vente på seg. Når ledigheten griper dyper, utvikles kriseforståelsen, vi får omstilling. Men det er viktig å huske at ledighet av sivilingeniører fort vil forplante seg nedover i arbeidsmarkedet: Da må myndighetene gripe inn for å hindre langtidsledighet blant de fortrente.

Skjer det omstilling?

Det kan se ut som om argumentasjonen min hittil er i ferd med å bli motsagt av virkeligheten. Antallet sysselsatte i eksportrettet industri ser f.eks. ikke ut til å vokse.

Men dette dreier seg om næringer med ca. 50 000 sysselsatte – ingen vil vel vente at 100 000 nye skal finne arbeid her over natta. «Omstilling»

betyr gjerne – i politiker- og økonomspråk – en flytting av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer fra skjermede sektorer til konkurranseutsatte. Konkurranseutsatte sektorer er da både de som er klassifisert som eksportrettede og de som gjelder som importkonkurrerende. Jeg er ikke helt sikker på hvor vannklar denne avgrensingen mellom S og K sektorer er. I en forstand er all virksomhet importkonkurrerende, gjennom folks budsjettbeskränkninger. Går vi mer til frisøren, får vi mindre til å kjøpe importerte moteclær for.

Så en kunne alternativt la omstilling bety å flytte arbeidskraften fra sektorer hvor de reelt sett ikke tjener inn lønna si, til sektorer hvor arbeidskraften kan bli brukt mer lønnsomt. Omstilling kan da bety å flytte folk fra en skjermet sektor til en «lurere» skjermet sektor; kanskje fra å jobbe med en type finansielle tjenester til en annen. Om omstilling i en slik forstand finner sted kan vi ikke lese ut fra aggregerte tall for sysselsetting i S og K sektor.

Hvis vi nå skal flytte folk ut av bilsalg og restaurantdrift – hvor skal vi så gjøre av dem? Mange ting en umiddelbart kommer til å tenke på – f.eks. barnehager, helsetjenester, psykiatrien – er sektorer som drives av det offentlige: Og nettopp dette kan være en hindring! Ekspansjon av offentlig sysselsetting kan være vanskelig – siden det kan være vanskelig å få finansiert denne veksten over skattededelen. En mulighet ville være å privatisere deler av offentlig sektor – eller snarere å ta betalt for goder som i dag gis bort. Da ville sysselsettingen kunne vokse i de sektorene hvor folk faktisk er villige til å betale for en større produksjon enn den som i dag gis bort gratis eller er sterkt subsidiert. Jeg har alltid lurt litt på hvorfor det skal være «venstre» å mene at skattene skal opp – mens det i de samme kretsene er høy-politikk å la middelklassen betale for noen av de offentlig produserte godene de mottar.

«Vi» og investeringene

Arbeidskraften bør omstilles dit hvor den bes tjener inn lønna si. Ønsker vi vekst i eksportrettet industri –

f.eks. av hensyn til utenriksbalansen – er det mer et spørsmål om å stimulere investeringene enn å flytte på arbeidskraft i særlig stor målestokk. Myndighetene har mange virkemidler som stimulerer investeringene: Bruk de mest generelle, så investeringene ikke på en ulønnsom måte kanaliseres inn i visse sektorer. F.eks.: Bidrar skattesystemet til at for stor del av investeringene våre kanaliseres til skipsfart? Blir for mye ressurser bundet opp i oljerelatert industri på grunn av våre proteksjonistiske tendenser i denne sektoren? Er jordbruksubsidiene utformet slik at de fører til et ulønnsomt høyt teknologisk nivå?

Av og til slår det meg at økonomer og politikere tenker litt for mye i makroøkonomiske aggregater – som om Norge var et eneste individ. Det er ikke opplagt at regjeringen burde bekymre seg like mye om investeringer og handelsbalanse som om arbeidsløshet. Eksempelvis: Når en reder seiler inn valutainntekter, så er dette ikke «våre» penger som «vi» f.eks. kan bruke til å importere biler med. Bergesen-familien har sikkert ingen planer om å dele med seg mer enn de er nødt til. Så det offentlige burde kanskje bekymre seg mest om lønnsomheten av investeringer hvor det offentlige er sterkt involvert – enten direkte eller som «sleeping partner» gjennom skattesystemet, eller hvor ringvirkningene f.eks. i form av arbeidsplasser er betydelige. Andre typer investeringer – og hvordan disse gir seg utslag i utenriksregnskapet – kan vi kanskje ha et litt mer lettlivet forhold til: Det er ikke «vi» som får pengene om investeringene slår til, det er heller ikke «vi» som står ansvarlig om ting går skjevt.

Huff! Kraftprisene!

Regjeringens mest synlige tiltak for å stimulere investeringene har vært å annonsere lavere priser på fastkraft til kraftkrevende industri og treforedling. Dette får det til å gå iskaldt nedover ryggen på den norske økonomstanden.

Man kan tenke seg én unnskyldning for regjeringens politikk. Prisene på fastkraftskontraktene fra 1983 er helt i ubalanse med prisen på spotmarkedet, partielt sett kunne det se ut som

om vi kunne trenge en justering. Men dette holder ikke: Hvis vi har bygd ut for mye kraft – hvorfor skal dette ikke like gjerne komme konsumentene til gode? Eller bli eksportert til utlandet på langsiktige kontrakter? Tiden for en total omveltning av måten vi omsetter kraft på er overmoden på grensen til det råtne.

Et spesielt aspekt ved dette er miljøvernet. Talsmennene for dem som i dag mottar billigkraften har skjont at de dårlige miljøkvalitetene ved disse industrigrenene kan gjøre det enda mer vanskelig å forsvare disse subsidiene. Min gamle lærer Kjell Stenstad-vold – som nå er en effektiv lobbyist for smelteverksindustrien – har gått ut og fortalt oss at billig kraft til denne industrien er god miljøpolitikk. Når det gjelder lobbyister skal man alltid være mistenksom overfor de tilsynelatende gode og saklige argumentene – som fører til den konklusjonen som arbeidsgiver tjener mest på. Næringspolitisk talsmann i Venstre har gått ut med lignende tanker – forstår resten av partiledelsen der i huset hva som egentlig blir sagt? Argumentet er at Norge kan bygge ut mye miljøvennlig energi – fra vannkraft og gass. Videre kan det tenkes at kraftkrevende industri i Norge er ikke fullt så grisete som i andre land. Dermed følger . . .

Men dette er et uhyre partielt resonement. Det tar for gitt at den *eneste* måten vi kan la vår relativt miljøvennlige energi bli stilt til rådighet for verdenssamfunnet på, er i form av aluminium, eller andre produkter fra disse industrigrenene. Dette kan bare bli sant ved at vi legger unødvendige restriksjoner på oss selv. Elektrisk kraft kan stilles billig til rådighet for konsumentene innenlands – som da reduserer bruken av fossilt brennstoff. Kraft kan eksporteres direkte til våre naboland – og redusere utbygging av kjernekraft og olje- og kullfyrte kraftverk. I dag foregår denne eksporten bare til gibort-priser på spotmarkedet. Gass kan eksporteres direkte, og f.eks. substituere for kull i England. Prisene på metaller og enkelte papirprodukter burde derimot reflektere miljøkostnadene ved produksjonen – hvilket ventelig ville føre til lavere produksjon samlet i verden.

Billigere kraftpriser til kraftintensiv industri? Fantasiløst og dumt!

Stakkars Gro og Gunnar

Men bortsett fra en viss aggressivitet når det gjelder kraftprisene, kan jeg ikke hjelpe for å bli fylt med en viss sympati overfor Gro og Gunnar. En del av problemet er arvet, fra en Willoch-regjering som ikke kunne bli enig med seg selv om renta skulle opp eller rentefradraget skulle undermineres, og derfor gjorde ingenting. Når store problemer så tårner seg opp – og betenkningstiden er minimal – så synes jeg krisepolitikken i dette lyset må få godkjent karakter. Idéen ser ut til å ha vært å la nødvendige omstillinger gå sin gang, men å dempe ledighetens konsekvenser ved utdanningstiltak og midlertidige arbeidsplasser.

Fantasien i opposisjonen strekker seg jo heller ikke lengre enn f.eks. til Høyres nokså upresise forslag om skattelettelser osv. «for å få fart i økonomien», en politikk – som hvis den virker – kun virker på nokså lang sikt. Noe alternativ til f.eks. arbeidsmarkeds-tiltakene er dette knapt.

Kritikken fra mange hold om at regjeringen ikke skaper «varige arbeidsplasser» mener jeg er uberettiget: Det er en årelang prosess å få nye, langsiktig funderte arbeidsplasser til å vokse fram. I mellomtiden må vi holde folk sysselsatt, men på en slik måte at langsiktig omstilling ikke hindres. Det er derfor et poeng med arbeidsmarkedspolitikken at den

nettopp *ikke* skal lede til «varige arbeidsplasser».

Men som jeg har påpekt overfor vet vi alt for lite om omstillingsprosesser i arbeidsmarkedet. Dermed blir det nokså uklart hva som er en optimal offentlig politikk. La oss derfor bruke denne krisen til å skaffe oss en bedre empirisk forståelse for disse fenomenene. Statistikken over ledige bør utvides til å kartlegge hvor det blir av de ledige, etter at de har fått arbeid. Forskning og statistikkutbygging tar tid: Men la oss i allfall være bedre forberedt *neste gang* et negativt sjokk rammer økonomien.

STIPENDIAT-STILLING I SOSIALØKONOMI

ledig ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

L.tr. 21–23. Søknadsfrist: *19. juni 1989.*

Stillingen er ledig fra 1. juli 1989, og for inntil 5 år. I henhold til nærmere vedtatte retningslinjer vil eventuell tid som forskningsstipendiat eller ansettelse i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket de fem årene. Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets organiserte forskerutdanning.

Fullstendig utlysningstekst vil bli kunngjort i Norsk Lysningsblad.
Nærmere opplysninger v/instituttsekretær Tone Lund, tlf. 45 51 25.

Søknaden sendes direkte til

**SOSIALØKONOMISK INSTITUTT,
POSTBOKS 1095 BLINDERN, 0317 OSLO 3**

Trenger vi lønnslov også i «normale» tider?

Stortinget har med en viss motvilje vedtatt en ny lønnslov. Begrunnelsen er at selv om man prinsipielt er tilhenger av en fri lønnsdannelse, så krever landets nåværende økonomiske situasjon drastiske virkemidler. Underforstått: Når utenriksøkonomien igjen kommer i balanse, og prisstigningen og konkurransevnen blir mer gunstig i forhold til situasjonen hos våre viktigste handelspartnere, kan vi unngå å bruke «tvangsmidler» i lønnsfastsettelsen.

I denne kommentaren skal jeg argumentere for et annet syn: Det norske arbeidsmarkedet, som i økende grad er preget av fragmenterte arbeidstakerorganisasjoner, sterke gruppeidentiteter, og klare oppfatninger om hva som er akseptable og rettferdige lønnsforskjeller, gjør at vi tidvis bør være villige til å bruke lønnslov også i normale tider. Slike sentraliserte virkemidler er nødvendige dersom lokale tilpasninger i lønnsdannelsen skal sikre effektiv ressursutnyttelse, men uten at det oppstår makroøkonomisk ubalanse. Argumentet, som i første omgang kan virke paradoksalt, er en variant av en innsikt som går tilbake til Adam Smith: Desentralisering vil føre til ressurs-sløsing (sub-optimalisering) dersom den ikke ledsages av sterk sentral styring.

AV
TOM COLBJØRNSEN*

Nivå for lønnsfastsettelse

Et ideelt krav til lønnsdannelsen er at den fører til en effisient allokering av samfunnets ressurser og motiverer til innsats, samtidig som summen av de lokale tilpasninger er forenlig med utenriksøkonomisk balanse og full sysselsetting. Hvorvidt et slikt ideal kan innfris, henger blant annet sammen med om lønningene fastsettes på nasjonalt (sentralt) nivå, på yrkes- eller næringsnivå (mellomnivå), eller på bedriftsnivå (desentralisert). Tilhengere av sentralisert lønnsfastsettelse, som ofte er statsvitere eller politiske sosiologer, hevder at det kun er på dette nivået at samtlige effekter av lønnsfastsettelsen kan internaliseres i aktørenes beslutninger. Derfor må

det utformes institusjonelle ordninger som gir deltakerrettigheter til alle relevante aktører, og som forplikter aktørene til å etterleve vedtakene. Slike ordninger refereres ofte til som korporative (Cameron, 1984). Mange, om enn ikke alle økonomer er derimot kritiske til slike sentralistiske løsninger, og argumenterer særlig med at uoversiktighet og informasjonsmangel hos sentrale beslutningstakere vil hindre de lokale tilpasninger som må til for å sikre en effisient ressursallokering. Skjer derimot lønnsfastsettelsen på den enkelte bedrift, og styres av markedsforhold, risiko, og de ansattes produktivitet, vil aktørene måtte opptre i samsvar med de økonomiske realiteter, og selv høste gevinster og tap som følger av deres tilpasninger. Dersom virkningen av slike allokerings- og motivasjonssystemer er uønskede fordelings- eller sysselsettingseffekter i makro, kan myndighetene i prinsippet rette dette opp gjennom skatte- og avgiftspolitikken, finans- og pengepolitikken, eller ved å skape institusjonelle rammer for lokale forhandlinger

(f.eks. eiendomsrettigheter) som gir insentiver til å opptre slik at ønskede aggregeringseffekter oppnås (Sandmo, 1988; Askildsen, 1987; Moene og Nymoen, 1988).

Det ser derimot ut til å være bred enighet om at lønnsfastsettelse på nærings- eller yrkesnivå er lite gunstig. Her er organisasjonene store nok til å kunne utøve monopolmakt med de negative allokeringsevirkninger dette har. Men samtidig er de for små til å internalisere de fulle økonomiske konsekvensene av sin lønnspolitikk (Olson, 1982). Oppslutningen om et slikt syn i faglitteraturen, står i sterk kontrast til at mellomnivået ser ut til å bli stadig viktigere i den faktiske lønnsdannelsen. Årsaken til dette er at en tiltakende fragmentering i forhandlingsmønsteret faller sammen med bestemte oppfatninger om hva som er rimelige og rettferdige lønnsforskjeller mellom grupper. Jeg skal utdype dette nærmere.

Teigdeling og rettferdighet

I motsetning til hva som hevdes i mer overflatiske framstillinger, er



Tom Colbjørnsen

* Tom Colbjørnsen, Dr. Philos. fra 1984, er professor i organisasjonsfag ved Norges Handelshøyskole, for tiden seniorforsker ved LOS-senteret i Bergen.

ikke det norske folk mot ulikhet. Derimot finnes det ganske markerte oppfatninger om hva som er rettferdig ulikhet. Undersøkelser tyder på at ulikheter i lønn først og fremst aksepteres dersom de gjenspeiler faglige ferdigheter og innsats. Ulikhet som bunner i markedsforhold eller konjunkturer, der de begunstigede ikke har gjort seg fortjent til å tjene ekstra, har ikke samme aksept (Sørensen, Underdal og Rasch, 1959). Dette betyr blant annet at lokale lønnsforhandlinger der de ansatte tar ut ekstra tillegg bare fordi konjunkturerne er gunstige, lett kan mobilisere krav fra andre grupper om tilsvarende økninger. Nå kan det argumenteres for at konjunkturbestemte lønnsøkninger er kompensasjon for den ekstra risiko de ansatte i konkurranseutsatte næringer har. Problemet er imidlertid at lokale aktører ofte viser liten vilje til å etterleve en slik markedslogikk. For i dårlige tider appelleres det ofte til distriktpolitiske eller andre argumenter for at det offentlige bør subsidiere arbeidsplassene. Det er vanskelig å rettferdiggjøre markedsbestemte lokale tillegg som en premie for å bære risiko, dersom man ikke er villige til å akseptere lønnsnedgang eller innskrenkninger når markedet er svakere.

Når slike holdninger til ulikhet kanaliseres gjennom et oppsplittet og fragmentert forhandlingsmønster, får relative lønnsforskjeller stor oppmerksomhet. Godt organiserte yrkes- og utdanningsgrupper vokter på at andre ikke særbehandles eller rykker i fra dem. Et godt eksempel på dette inntraff ved lønnsoppgjøret i staten i 1986. Der forlangte Statstjenestemannskartetlet gjenopptakelse av forhandlingene etter først å ha godkjent oppgjøret. Årsaken til dette var ikke at staten (motparten) bedret sin økonomi eller at prisprognoser sprakk, men at en annen gruppe offentlig ansatte, nemlig polititjenestemennene, hadde lyktes i å forhandle seg fram til noe høyere tillegg enn kartellet.

Oppsplittingen og fragmenteringen i arbeidsmarkedet bunner i at det skapes flere spesialister med sterk identitet knyttet til egen utdannings- og yrkesgruppe (Hernes, 1983). Sterk yrkesidentitet fører ofte til at man oppretter egne interesseorganisasjoner

framfor å slutte seg til en fagorganisasjon der mange andre yrkesgrupper er representert. Når yrkesorganisasjoner først er etablert, vil det dannes et tillitsmannssjikt hvis karrierer og mulighet for gjenvalg avhenger av at deres egne medlemmer kommer minst like godt ut lønnsmessig som andre grupper. Særlig vil dette være tilfelle dersom det er konkurranse organisasjonene imellom om medlemmer.

Kort sagt: På yrkes- og næringsnivå kan rettferdighetsoppfatninger, utdannings- og yrkesidentiteter, og tillitsmannssjiktets karrierer og status, gjøre felles sak. Det nivået som teoretisk sett synes mest ugunstig, har altså en meget sterk strukturell og ideologisk forankring, og det er vanskelig å se at dets betydning for og innflytelse på lønnsdannelsen vil svekkes. Diskusjonen om fordeler og ulemper ved sentralisert versus desentralisert lønnsdanning har derfor et visst urealistisk skjær over seg. For det mest relevante spørsmål å stille synes å være dette: Hvordan kan man supplere forhandlinger på bransje- eller yrkesplan med lokale tilpasninger og nasjonal samordning, slik at man unngår de negative virkninger som forhandlinger på mellomnivået isolert sett har på ressursallokering, motivasjon og makroøkonomisk balanse? Det er i denne forbindelse spørsmålet om bruk av lønnslov i «normale» tider kommer inn.

Lønnsdanning på ulike nivåer

For det første: Allokeringshensyn, og ønsket om å stimulere til innsats, tilsier at det er nødvendig med en viss lokal selvstendighet i lønnsdannelsen. Men dersom dette fører til at relative lønnsforskjeller forrykkes på en måte som ikke aksepteres på yrkes- og bransjeplan, settes det lett i gang en prosess der alle forsøker å bedre sin situasjon i forhold til andre. Resultat blir det som enkelte har kalt en lønns-lønns spiral med makrovirkninger som ingen ønsker. Selv om situasjonen på midten av 80-tallet hadde mange årsaker, illustrerer den poenget: Stor ubalanse i arbeidsmarkedet for enkelte yrkesgrupper skapte nye lønnsforskjeller som provoserte rettferdsoppfatninger såvel som forståelsen organisasjonene imellom om

hva som var akseptable ulikheter. Spørsmålet blir dermed: Hvordan kan man sørge for at de lokale tilpasninger som er nødvendige ut fra allokering- og motivasjonshensyn, kan bli ivarettatt i et system der mellomnivået vokter på relative lønnsforskjeller?

På mange måter ville det beste være et system basert på innsikt og frivillighet. Ut fra økonomisk teori kan man argumentere for at ingen er tjent med sløsing med ressursene, og at ingen har noe å tape på lokale lønnstillegg som sikrer effisiens og motiverer til innsats. Ingen er heller tjent med at en tilfredstillende reallønnsutvikling bare kan oppnås gjennom nominelle tillegg som er så høye at utenriksøkonomien svekkes.

Problemet er imidlertid at forholdet mellom effisiens og fordeling ikke er så enkelt å håndtere som ovenstående skulle tilsi. De fleste grupper er flinke til å komme opp med argumenter for hvorfor akkurat de bør gis særbehandling i forhold til andre grupper, og at moderasjon er svært viktig, men viktigere for andre enn dem selv. Dersom det er mange organisasjoner på mellomnivå, er situasjonen også slik at den enkelte organisasjon har insentiv til å opptre som gratispassasjer på andres moderasjon. Da LO var mer enerådende på organisasjonsmarkedet, kunne den ved hjelp av intern disiplin sørge for oppslutning om en samfunnsøkonomisk forsvarlig lønnsstrategi. I et fragmentert organisasjonsmarked eksisterer ikke denne muligheten til å håndtere gratispassasjerproblemet i samme grad. Man kunne argumentere for at nye hovedsammenslutninger, som YS og AF, vil kunne ivareta noe av den samme justis overfor sine medlemsforbund. Imidlertid er det heller tvilsomt om disse har samme mulighet til å utøve intern justis overfor sine medlemsforbund, som LO har overfor sine. Skal man sikre at lønnsutviklingen ikke blir for sterk, gjenstår derfor lønnslov som et av de få mulige redskap. På sett og vis kan man si at den lønnsutvikling LO og DNA tidligere kunne skaffe oppslutning om uten lønnslov grunnet LO's store oppslutning og interne disiplin, den trenger man nå lønnslov til å sikre fordi organisasjonsmarkedet er mer fragmentert. Det er altså ikke noe nytt at det

drives sentral samordning og styring av lønnspolitikken – lønnsloven er sånn sett mer en ny *form* for styring, en form som er tilpasset vår tids arbeidsmarked: Fordi LO's posisjon er svekket, må man nå bruke lovverket der man tidligere kunne bruke det faglig-politiske samarbeidet.

Siden det er lite som tyder på at yrkes- og bransjenivået vil svekke sin stilling i lønnsdannelsen, eller at opp-tattheten av relative lønnsforskjeller vil bli mindre, er det vanskelig å tenke seg hvordan man samtidig kan sikre lokale tilpasninger og makroøkonomisk balanse, uten at man tidvis må styre ved hjelp av en lønnslov. På sett og vis vil anvendelse av lønnslov kunne ha samme funksjon som lover mot

konkurransereguleringer: Selv om det ikke er nødvendig å bruke dem kontinuerlig, er det viktig at aktørene vet de kan bli anvendt, dersom de skulle falle for fristelsen til å opptre som gratispassasjerer. Dersom politikerne signaliserer at vi kan slutte å bruke lønnslov bare vi kommer ut av den nåværende akutte krisen, kan i verste fall resultatet bli at organisasjonene legger seg klar i startgropa for å komme først ut i et nytt race om store nominelle lønnstillegg.

REFERANSER:

Askildsen, J.E. (1987): «Makroøkonomiske sysselsettingskonsekvenser av alternative

lønnssystemer». Norsk Økonomisk Tidsskrift 101, 25-47.

Cameron, D.R. (1984): «Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Societies». I: J. H. Goldthorpe (red.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Clarendon, Oxford.

Hernes, G. (1983): Makt og styring. Gyldendahl, Oslo.

Moene, K. og R. Nymoen (1988): «Lønnsloven». Sosialøkonomen 42, 2, 2-4.

Olson, M. (1982): The Rise and Decline of Nations. Yale University Press, New Haven, Connecticut.

Sandmo, A. (1988): Lønnsnivå og lønnsstruktur. LOS-senteret, Bergen, Notat nr. 18.

Sørensen, R., A. Underdal og B. E. Rasch (1989): Overordnet styringsinstans og sideordnet part: Statens rolle i inntektsforhandlinger. Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Stensil.

Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO, er en organisasjon for bedrifter innenfor næringsområdene industri, håndverk og service/tjenesteyting.

NHO har mer enn 10.000 medlemsbedrifter, som sysselsetter mer enn 400.000 arbeidstakere med spredning fra den minste håndverkerbedrift til våre største industrikonserner.

NHOs hovedoppgaver kan deles i tre hovedgrupper:

- * Samfunnsøkonomiske og næringspolitiske oppgaver
- * Lønns- og arbeidsforhold
- * Service og veiledning overfor medlemmene



SOSIALØKONOM

til Seksjon for samfunnsøkonomi

ARBEIDSSOMRÅDER

Stillingsens hovedoppgaver er:

- ◆ å utføre makroøkonomiske analyser og utredningsarbeid
- ◆ å delta i utarbeidelse av halvårige og månedlige konjunkturoversikter/analyser.
- ◆ å benytte EDB-baserte modeller.

KVALIFIKASJONER

Vi søker en utadvendt og resultatorientert person som er relativt nyutdannet. Den som ansettes må ha god skriftlig og muntlig fremstillingsevne og innsikt i kvantitative metoder.

BETINGELSER

Stillingen gir muligheter for faglig og personlig utvikling i et samfunnsmessig viktig og tverrfaglig miljø.

Ansettelsesbetingelsene er gode.

Lønn etter avtale.

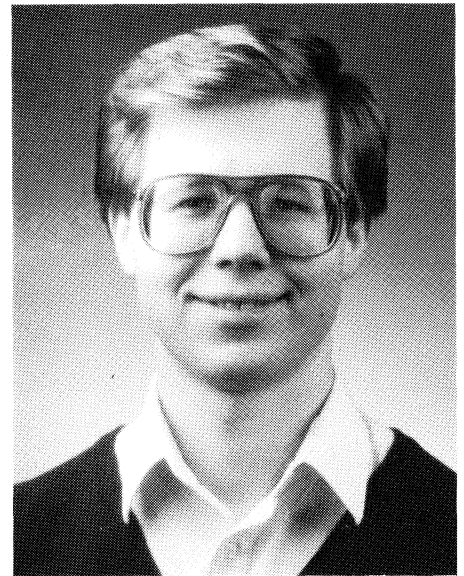
Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til fagsjef Fabio A. Manzetti, tlf. (02) 60 32 90.

Skriftlig søknad med C.V., som behandles konfidensielt, sendes snarest mulig og innen 31. mai til:

NÆRINGS LIVETS HOVEDORGANISASJON

Personalavdelingen v/Gerd Nordberg
Postboks 5250 Majorstua, 0303 Oslo 3

Forskningsmeldingen: Riktig kurs – laber fart



Fredrik Carlsen

Hovedprinsippene i den nylig fremlagte forskningsmeldingen (Stm. 28 (88-89)) bør få almen oppslutning. Regjeringen går inn for 5% vekst i bevilgningene til forskning. Forskerutdanning og rekruttering skal prioriteres. Samtidig varsles forenklinger i instituttstrukturen og en revurdering av universitetenes tilknytningsform til staten. De næringsrettede virkemidlene skal vries fra prosjektstøtte til program- og grunnbevilgninger.

Meldingens budskap om forsterket satsing på grunnforskning og opprydding i det offentlige støtteapparatet er rett ord i rett tid. Allikevel gir erfaringene med norsk forskningspolitikk og meldingens mangel på konkrete forslag en snikende mistanke om at reformarbeidet vil gå sakte – til tross for at kursen er riktig.

AV
FREDRIK CARLSEN*

Grunnforskningens vilkår

En rekke forhold indikerer at grunnforskningen får stadig dårligere vilkår. Det synes å være bred enighet om at vi gjør for lite for å beholde dyktige fagfolk ved våre universiteter og høyskoler. Det er også en generell oppfatning at forskningsmiljøene må bruke for mye tid og krefter til å skaffe seg oppdragsmidler. Bekymringer om manglende satsing på langsiktig kompetanseoppbygging er imidlertid intet nytt fenomen.

Gjærevoll-utvalget (NOU 81:46) påpekte at grunnforskningens stilling ble svekket i 70-årene fordi den anvendte forskningen vokste og fordi regionaliseringen av høyskolesystemet medførte en øket spredning av ressursene. I 80-årene er trenden videreført. Delvis skyldes det utilstrekkelige grunnbevilgninger til universiteter og høyskoler. Delvis er det et resultat av at forskning vinner innpass som innsatsfaktor på flere felter. Fra 1970 til 1985 sank grunnforskningens

andel av utgifter til FoU fra 24% til 14% (Forskningspolitisk Råd 88:4).

I samme periode ble arbeidssituasjonen for det vitenskapelige personalet i høyere utdanning forverret. Bevilgningene til drift og utstyr viste en realnedgang på 30% i tiåret fra 1975 til 1985 (FR 88:4). Samtidig må personalet bruke langt mer av sin tid til ikke-faglige gjøremål. Hernes-utvalget (NOU 88:28) nevner at ved Universitetet i Oslo tar administrative gjøremål 21% av personalets tid. Dette er omlag tre ganger mer enn planlagt. En rekke av utredningene om utdanning og forskning fremhever at vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler bruker for mye tid til å søke om midler.

I en rekke fag er rekrutteringssituasjonen alvorlig. Innen teknologi, naturvitenskap og økonomi sliter institusjonene med å unngå for stor avgang til næringslivet. I tillegg vil aldersstrukturen øke behovet for kvalifisert personale de kommende år.

Det har også lenge vært uttrykt bekymring over lignende utviklingstrekk i instituttsektoren. Skoie (88) kan fortelle at det allerede tidlig på 70-tallet ble uttrykt at grunnbevilgningene var for magre og at dette sammen med forskningsrådenes voksende flora av bevilgende komiteer

gjorde langsiktig kompetanseoppbygging vanskelig.

Thulin-utvalget (81:30) foreslo å stabilisere instituttens situasjon ved å gi 25% av inntektene som offentlige grunnbevilgninger. Som påpekt i forskningsmeldingen fra Forskningspolitisk Råd er ikke dette fulgt opp. Tvert i mot har 80-årene gitt en kraftig økning i antall forskningsmiljøer, noe som har forsterket forskyvningen bort fra grunnforskning.

Hvorfor blir så lite gjort?

Gjennomlesning av offentlige dokumenter og utredninger gir inntrykk av samstemmighet om behovet for å forbedre arbeidssituasjonen ved grunnforskningens miljøene. Til tross for dette har de siste tiårene gitt ytterligere tilbakegang for grunnforskningen. Det har heller ikke funnet sted noen merkbar forenkling av det offentlige støtteapparatet, heller tvert i mot. Spørsmålet som uvilkårlig melder seg, er hvorfor så lite blir gjort når det tydeligvis er stor enighet om hva som bør gjøres.

I sin gjennomgang av norsk forskningspolitikk (OECD, 85) antyder OECDs rapportør noe av forklaringen. Det pekes på at selv om forskningens innhold har endret seg dra-

* Fredrik Carlsen er sivilingeniør fra NTH 1984, og sosialøkonom fra 1987. Han er stipendiat ved Institutt for Økonomi, NTH.

stisk siden den første etterkrigstid, er strukturen i organiseringen den samme. Nye behov har brakt nye lag med administrative råd og utvalg utenpå den gamle kjerne av forskningsorganer.

De største og eldste forskningsrådene er i dag 40 år eller mer. Når et beslutningssystem har fått leve i fred så lenge, er det vanskelig å unngå at det blir fylt opp med representanter for de grupper og miljøer som lever av systemets midler. Vi har sett en tendens til segmentering av beslutningene i forskningspolitikken. Dette har svekket forskningsrådenes stilling som overordnede, koordinerende organer. Nye tiltak har blitt satt i gang uten at ressurser er overført fra felter der behovet er blitt mindre. Dermed har vi på samme tid fått en byråkratisering og en uttynning av forskningsinnsatsen.

Disse tendensene har mange uheldige sider. Spredningen av midler fører til utarming av de tunge universitetsmiljøene som har hovedansvaret for forvaltning og fornying av basis-kunnskapene. Dessuten fører den uoversiktlige strukturen til at næringslivet, særlig mindre bedrifter, er skeptisk til å involvere seg for mye i et samarbeid med forskningsinstituttene. Det siste er påpekt som et alvorlig problem i den evaluering av teknisk-økonomisk forskning som Universitetet i Sussex har foretatt (NOU 81:30B).

Det skal betydelig politisk ryggrad til å gjennomføre store endringer i et beslutningssystem. Ulempene ved omlegginger er lett synlige og rammer ofte direkte noen av de involverte grupper og miljøer. Omleggingens fordeler ligger derimot gjerne langt fremme i tid og er av usikker karakter.

Det er derfor grunn til å være meget skeptisk når regjeringen formulerer seg svært vagt i meldingen om forenklinger og sammenslåinger. Typisk nok er forskningsmeldingen langt mer konkret når det gjelder oppretting av nye forskningsorganer. Forskningsrådene skal opprette nasjonale komiteer for etikk, det nedsettes ad hoc-grupper for alle utdanningsregioner og grunnforskningsinstitusjonene skal opprette forskerakademier. Dessverre benytter ikke regjeringen

anledningen til å foreslå noen sanering av antall råd og utvalg eller av støtteordningene som administreres gjennom forskningsrådene.

Vi vet lite om riktig FoU-politikk

Mangelen på nytenkning i norsk forskningspolitikk henger trolig sammen med at vi på fagøkonomisk grunnlag kan si svært lite om hva som er «riktig» politikk. Empirisk forskning om forskningens samfunnsøkonomiske betydning viser at avkastningen av investeringer i FoU er svært høy, i størrelsesorden 20-40% (Mansfield, 86). Også økonometriske analyser av årsakene til vekst tillegg rest-faktoren – «teknologiske fremskritt» – stor verdi. (Se Maddison (87) for en oversikt.)

Videre er det sterke teoretiske argumenter for aktiv støtte til næringsrettet forskning fra det offentlige (Klette (88) og Stoneman (83) gir oversikter.) Spillovereffekter tilsier at bedriftene vil bruke for lite midler til forskning i en uregulert økonomi. Hertil kommer at samfunnet som helhet er interessert i en annen risikoprofil og spredning på forskningen enn hva som er optimalt for den enkelt bedrift.

Stort mer enn dette kan vi faktisk ikke si på faglig grunnlag om hvilken forskningspolitikk som er egnet til å styrke bedriftenes innovative evne. Dette skyldes at sammenhengen mellom grunnforskning/anvendt forskning/innovasjoner er uhyre komplisert og varierer mellom produktområder og bransjer. Omfattende internasjonale undersøkelser har konkludert med at vi kan si svært lite om hvordan de næringsrettete forskningsvirkemidlene skal utformes (Mowery & Rosenberg (86), Patel & Pavitt (86)). Skoie (88) har påpekt at vi også i Norge mangler kunnskap om dette.

En forsiktig oppsummering av forskningssituasjonen om forskning kunne kanskje være denne: Kompetanse og FoU er svært viktige faktorer bak veksten i bruttonasjonalproduktet. Derimot finnes få sikre konklusjoner om hvilke offentlige virkemidler som er hensiktsmessige for å få næringslivet til å utnytte den kunnskapen som ligger i forskningsmiljøene.

Konklusjon

Mens vi vet lite om hvordan bedriftene skal stimuleres til å bruke forskningen, er det ingen tvil om at bare myndighetene kan sikre høy kvalitet ved våre utdanningsmiljøer. Det er også et ukontroversielt resultat at bedriftene må ha folk med høy kompetanse om de skal kunne nyttiggjøre seg vitenskapelige gjennombrudd (Pavitt, 83). Vi vet også at folk i næringslivet er skeptisk til å bruke tid og krefter på kontakt med og opphold i universitets- og høyskolesystemet.

Av dette trekker jeg den konklusjon at vi bør konsentrere kreftene i forskningspolitikken om å gjennomføre det vi er rimelig sikre på at er fornuftig. Før vi går videre med å bygge ut enda flere ordninger rettet mot næringslivet, anvendt forskning eller spesialområder, bør vi sørge for å ruste opp standarden ved våre universiteter og høyskoler.

REFERANSER:

- Forskningspolitisk Råd. 88: Mot et kunnskapsbasert samfunn, 88:4, Oslo.
- Klette, T. 1988: Produktivitet på lang sikt, vedlegg til NOU 88:21
- Maddison, A. 1987: Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies, *Journal of Economic Literature*, Vol 25, 649-698.
- Mansfield, E. 1986: Microeconomics of technological innovation, i Landau, R. & Rosenberg, N. (eds): *The Positive Sum Strategy*, Washington, D.C.
- Mowery, D. & Rosenberg, N. 1982: The influence of market demand upon innovation, i Rosenberg, N. (ed): *Inside the black box*, Cambridge Un. Pr.
- NOU 81:30 Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon
- NOU 81:46 Grunnforskningens vilkår i Norge
- NOU 88:28 Med viten og vilje
- OECD (85) Reviews of national science policy, Norway, Paris
- Patel, P. & Pavitt, K. 1986: *Measuring Europe's technological performance*, SPRU, University of Sussex.
- Pavitt, K. 1983: Patterns of technical change – evidency, theory and policy implications, *Papers in science, technology and public policy no.3*, SPRU, University of Sussex.
- Skoie, H. 1988: Den teknisk-industrielle instituttsektor – utvikling og aktuelle problemer, *Rapport nr. 2, NTNf-seminar 18/9/88*, NAVF, Oslo.
- Stm. 28 (88-89) Om forskning
- Stoneman, P. 1983: *The economic analysis of technological change*, Oxford Un. Pr.

Hvor stor er arbeidsledigheten?

Omfanget av arbeidsledigheten er sterkt avhengig av hvilke verdier man legger vekt på i definisjonen av arbeidsledighet. Jeg skal i denne kommentaren vise dette ved å ta utgangspunkt i Arbeidsdirektoratets tall for situasjonen ved utgangen av januar 1989. Tre ulike definisjoner av arbeidsledighet leder til anslag som varierer fra 110 000 til 150 000 ledige.

Kommentaren avgrenser seg altså til Arbeidsdirektoratets statistikk. Det er en kjent sak at denne statistikken ikke omfatter alle arbeidsledighetsproblemer i samfunnet, men dette skal jeg altså ikke gå inn på her.

Definisjonene av arbeidsledighet lages ved å rendyrke følgende tre sentrale funksjoner som det inntektsgivende arbeidet har i vårt samfunn: Inntektsgivende arbeid er en produktiv kraft, en hovedkilde til økonomisk selvstendighet for den enkelte og gir selvrespekt. Andre viktige funksjoner som å gi sosial kontakt med andre voksne, skape dagsrytme, møte behovet for aktivitet etc. skal vi ikke gå inn på i denne kommentaren.

AV

KNUT ARILD LARSEN*

Størst mulig produksjon

Den første definisjonen innebærer at antall arbeidsledige blir et *mål på økonomiens evne til å utnytte arbeidskraften* på en effektiv måte.

Arbeidsledighet oppfatter vi i retning av hindringer for å utnytte menneskelige ressurser i inntektsgivende arbeid. Den hypotetiske situasjon uten hindringer, innebærer at *produksjonen er maksimert* mhp samlet sysselsetting og allokeringen av arbeidskraften på ulike typer arbeidsoppgaver, gitt befolkningens tilbud av arbeid. Vi antar at en slik situasjon kan tilveiebringes av et godt fungerende arbeidsmarked.

Befolkningens *tilbudsatferd* kan oppfattes som de minstekrav til lønn, nærhet til bolig, jobbinnhold, arbeidsmiljø etc. som den enkelte stiller for å sette inn det enkelte timeverk i inntektsgivende arbeid.

* Knut Arild Larsen, cand. oecon. fra 1974, arbeider i ECON, Senter for økonomisk analyse.

En arbeidsledig er altså en som ikke får sysselsatt sine personlige ressurser i inntektsgivende arbeid i like stor grad som en ville fått dersom det hadde vært full sysselsetting og en mest mulig effektiv utnytting av arbeidskraften.

Arbeidskraft som ikke blir sysselsatt fordi den som tilbyr arbeidskraften stiller høyere krav til jobbene enn det som innfris når markedet er i *balanse*, regnes ikke som ledig uansett den faktiske situasjonen på arbeidsmarkedet.

Personer som stiller høyere krav enn det som *faktisk* innfris på arbeidsmarkedet, kan imidlertid ifølge definisjonen være arbeidsledige. Dette er tilfellet hvis de ville akseptert vilkårene i et balansert arbeidsmarked men blir tilbudt langt dårligere kår på det faktiske arbeidsmarked som de ikke aksepterer. Dette kan antakelig ofte gjelde arbeidsledige akademikere.

Økonomisk selvstendighet

En arbeidsledig er en som ønsker økonomisk selvstendighet gjennom inntektsgivende arbeid, men som ikke får det.



Knut Arild Larsen

En slik definisjon stiller ingen krav til type arbeid. Det eneste som betyr noe er at en oppnår økonomisk selvstendighet på et nærmere angitt nivå. Personer som avviser tilbud om arbeid som kan gi økonomisk selvstendighet, er ikke arbeidsledige, uansett de vilkår som tilbys.

Selvrespekt

En mulig definisjon av en arbeidsledig kunne være en som ønsker å oppnå selvrespekt via inntektsgivende arbeid men som ikke oppnår det.

Den er imidlertid ikke særlig operasjonell. Et alternativ kunne være å først kartlegge hvilke objektive egenskaper ved en jobb som gir selvrespekt. Deretter kan en si at det bare er personer i jobber som har en eller flere av disse egenskaper som regnes som sysselsatte.

Vi vil her legge vekt på den kilden til selvrespekt som ligger i at *noen er villig til å betale* fullt ut for ens innsats utelukkende ut fra det formål å få løst spesielle oppgaver. Arbeidssøkere som ikke har jobber med denne egenskapen vil vi regne som arbeidsledige.

Personer som har jobber som helt

eller delvis opprettholdes eller settes igang bare for at folk skal ha noe å gjøre, vil vi regne som arbeidsledige. Dette gjelder bl.a. personer som har jobber subsidiert av arbeidsmarkeds-etaten.

Dette innebærer å rendyrke holdninger som at nødsarbeid, offentlige sysselsettingsprogrammer, sterkt subsidierte arbeidsplasser etc. ikke er «skikkelig arbeid», er «lissomarbeid» eller mindreverdig arbeid.

Hvem er arbeidsledige?

Vi skal i det følgende ta for oss de ulike kategoriene arbeidssøkere og sysselsatte i Arbeidsdirektoratets statistikk og vurdere om de skal regnes som arbeidsledige etter de tre definisjonene ovenfor.

Helt arbeidsløse

For å bli registrert som arbeidsledig, skal en være umiddelbart tilgjengelig for det rådende arbeidsmarked. En må både være villig til og istand til å ta tilvist arbeid med en gang. Vi må anta at de aller fleste av disse er arbeidsledige etter alle definisjonene ovenfor. Personer som egentlig ikke er arbeidsledige fordi de stiller for høye krav til jobbene, blir antakelig sortert ut ved arbeidskontorene etter en viss tid. Aftenposten melder f.eks. 14. januar i år at 23 registrerte arbeidsledige ungdommer avsto etter tur et tilbud om jobb som kassaeks-peditør. Ved gjentatte avslag vil disse bli strøket som arbeidsledige.

Sysselsatte arbeidssøkere

Den effektivitets-orienterte definisjonen innebærer vel at mange sysselsatte kan lure på om de egentlig er arbeidsledige. Både de som jobber *færre timer* enn de ønsker og mange av de som ikke får *utnyttet sin kompetanse* er ifølge definisjonen arbeidsledige. Rent produktivtetsmessig kan det være et større arbeidsledighetsproblem at filologer brukes som dro-sjesjåfører enn at ungdommer med lav utdanning er registrert som helt arbeidsledige, iallfall på kort sikt.

Det er vanskelig å tallfeste antall arbeidsledige av denne typen. Det er iallfall rimelig å inkludere kategorien

«*delvis sysselsatte arbeidssøkere*» som besto av 30 909 ved utgangen av januar 1989. Denne kategorien omfatter bl.a. 14 042 personer med *innskrenket arbeidstid*. Vi regner hele gruppen av delvis sysselsatte som arbeidsledige etter den effektivitetsorienterte definisjonen.

Det er imidlertid ikke rimelig å regne disse som ledige etter de to andre definisjonene. De kan både ha økonomisk selvstendighet og en «respektabel» jobb, selv om den er mindre omfattende enn de kunne ønske. For de som har innskrenket arbeidstid, er det ofte snakk om en midlertidig innstramning i personlig økonomi i påvente av bedre tider for bedriften. Dessuten er innstramningen noe som rammer alle eller iallfall store grupper i bedriften og ikke individuelt.

Dårlig utnytting av kompetanse er kanskje et enda mer utbredt fenomen, men omfanget av dette fremkommer ikke av Arbeidsdirektoratets tall.

Kvalifiseringstiltak

Personer på kvalifiseringstiltak vil med alle tre definisjonene regnes som arbeidsledige dersom de har forsøkt å få inntektsgivende arbeid og vært villige til å ta jobber som de ville passet til dersom arbeidsmarkedet var i balanse. De aller fleste på kvalifiseringstiltak kommer antakelig i denne kategorien.

Ved utgangen av januar 1989 var det 22 157 personer på kvalifiseringstiltak, inklusive bedriftsintern opplæring (2 697).

Sysselsettingstiltak

Personer i *offentlige sysselsettingstiltak* må regnes som arbeidsledige etter den effektivitetsorienterte definisjonen dersom arbeidsplassene er ekstraordinære, dvs. at de ikke ville eksistert dersom det var full sysselsetting og en effektiv utnytting av arbeidskraften. Hvis de egentlig ikke er ekstraordinære, må vi regne med at de som får disse jobbene som ledd i et arbeidsledighetstiltak, fortrenger personer som kunne utført jobbene bedre. Også da må de regnes som arbeidsledige etter den førstnevnte definisjonen. Tilsvarende resonnement kan brukes på ansatte med *lønnstilskudd*.

Personer på sysselsettingstiltak har imidlertid en viss økonomisk selvstendighet via inntektsgivende arbeid og er derfor ikke ledige etter den definisjonen som rendyrker dette aspektet ved sysselsettingen. Men de må regnes som arbeidsledige etter selvspekt-definisjonen.

Attføring

Dette omfatter personer som på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale funksjonshemninger har vanskelig for å få eller beholde ordinært arbeid.

Noen av disse er så svake at de samlet sett bidrar til *redusert* produksjon, ved at de har liten arbeidsevne og ved at de trenger spesialutstyr og legger beslag på mer ressurssterke personers tid til veiledning etc. Ut fra den effektivitetsorienterte definisjonen kan disse ikke regnes som arbeidsledige.

Andre er i stand til å bidra positivt, men i mindre grad enn det som skal til for å få en jobb med den minstelønn som gjelder på arbeidsmarkedet. Disse må regnes som arbeidsledige etter den førstnevnte definisjonen, både dersom de er under opplæring/trening og dersom de er i annet arbeid enn det de ville hatt i et fritt arbeidsmarked.

Det er vanskelig å vurdere hvorledes personer under attføring fordeler seg på disse to grupper. Vi vil som en illustrasjon anta at halvparten kan regnes som arbeidsledige etter den effektivitetsorienterte arbeidsledighetsdefinisjonen.

Flertallet, la oss si ca. 75 prosent, er i ulike former for vernet arbeid med tarifflønn. De har altså økonomisk selvstendighet gjennom inntektsgivende arbeid, selv om det kan være på et lavt nivå. Men det er klart at det ikke er ordinære, «selvfinansierende» jobber. Selv om dette arbeidet kan være av stor betydning for den enkelte og bidra til å styrke arbeidsevnen på sikt, vil de derfor nedenfor bli regnet som arbeidsledige i forhold til selvspekt-definisjonen.

Antall arbeidsledige

Hvis vi tar utgangspunkt i Arbeidsdirektoratets tall, får vi ut fra den effektivitetsorienterte definisjonen at

arbeidsledigheten ved utgangen av januar 1989 var

– registrerte arbeidsledige	87 000
– delvis sysselsatte	31 000
– arbeidsmarkedstiltak utenom 50 % attføring	31 000
	149 000

Legger vi ensidig vekt på at jobbene skal gi økonomisk selvstendighet, får vi

– registrerte arbeidsledige	87 000
– kvalifiseringstiltak	22 000
– 25 % av personer på attføring	3 000
	112 000

Mangelen på «respektable» jobber blir

– registrerte arbeidsledige	87 000
– arbeidsmarkedstiltak	37 000
	124 000

Som nevnt i drøftingen ovenfor har vi har foretatt en nokså røff kategorisering av de ulike gruppene.

Avsluttende vurdering

Den førstnevnte definisjonen har et mer fundamentalt utgangspunkt enn de øvrige: Produksjonen er grunnlaget for den enkeltes økonomiske selvstendighet. Det er fordi det inntektsgivende arbeid frembringer et resultat, et produkt som noen er interessert i, at det gir selvrespekt.

I den førstnevnte definisjonen har menneskene rollen som produsenter. De besitter den sentrale ressurs for å løse oppgaver i samfunnet. I de to andre definisjonene har de mer en rolle som «forbrukere». De trenger noe som arbeidsgiverne kan «gi».

Den effektivitetsorienterte definisjonen av arbeidsledighet leder til det største tallet for arbeidsledighet: nær 150 000 ved utgangen av januar 1989.

Det nest største arbeidsledighetstallet får vi når vi legger ensidig vekt på at de arbeidssøkende skal ha «skikkelig arbeid» før de ikke lenger skal regnes som arbeidsledige. Jobbene skal gi selvrespekt og anerkjennelse ved å være et resultat av at noen ønsker å betale lønnen primært for å få oppgaver løst. Antall arbeidsledige blir da anslått til ca. 125 000 ved utgangen av januar 1989.

Det minste anslaget på arbeidsledigheten får vi når vi legger ensidig vekt på at jobbene skal gi økonomisk selvstendighet. Antall arbeidsledige er da anslått til vel 110 000 ved utgangen av januar 1989.

Debatt:

Misforståelser om evaluering

AV BYRÅSJEF
JARLE HÅRSTAD
DEPARTEMENTET FOR UTVIK-
LINGSHJELP

I lederartikkelen i Sosialøkonomen nr. 1, 1989 settes det fram en rekke påstander om svakheter ved evalueringssystemet i Departementet for utviklingshjelp. Når jeg ikke tidligere har kommentert artikkelen skyldes det at jeg først nylig ble gjort oppmerksom på den. Artikkelen viser innledningsvis til to kritiske rapporter – en landstudie om bistanden til Tanzania og en rapport om departementets investeringsstøtteordninger. De to rapportene benyttes som belegg for at det er store svakheter i departementets planlegging og oppfølging av bistad. Det påstas at norsk utviklingshjelp fungerer i et lukket miljø og at evalueringsvirksomheten er internt drevet og kan sammenliknes med «bukken (som) passer havresekken».

Dette er en fullstendig misforståelse av den faktiske situasjonen.

De to kritiske rapportene det refereres til ble skrevet og utgitt på initiativ av, og i samarbeid med, departementets evalueringskontor. I tillegg til disse to har evalueringskontoret utgitt over 50 andre evalueringsrapporter og lanstudier om norsk bistad.

Rapportene blir skrevet utelukkende av uavhengige personer fra Norge, andre giverland og mottakerlandene. Blandt deltakere i våre evalueringssteam finnes fremtredende utviklingsforskere fra alle universiteter og mange høyskoler i Norge, fagfolk fra ulike departementer, private organisasjoner og konsulentfirmaer. De to rapportene det henvises til ble skrevet av Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen og Senter for Anvendt Forsking ved Norges Handelshøyskole. Redaktørens påstand er en fornærmelse mot noen av våre fremste utviklingsforskere, ved at deres integritet trekkes i tvil. Jeg kan forøv-

rig opplyse at alle våre rapporter er offentliggjort og blir i svært stor grad kommentert i presse og kringkasting.

Departementets åpenhet om problemene med u-hjelpen i forbindelse med offentliggjørelsen av Tanzania-rapporten ble kommentert positivt i Aftenposten og Dagbladet.

Den andre rapporten om investeringsstøtteordninger er også blitt utførlig referert i en stortingsmelding om næringslivsordningene. Det samme gjelder en annen evaluering av importstøtteordningene, skrevet av forskere ved Fondet for Markeds- og Distribusjonsforskning.

Våre rapporter sendes forøvrig regelmessig til Stortinget, som ved flere anledninger har uttalt at departementets evalueringsarbeid må styrkes.

**

Sosialøkonomens leder om evaluering av utviklingshjelpen rettet søkelyset mot det uheldige forhold at utviklingshjelpens organer evaluerer seg selv. Svaret fra Departementet for utviklingshjelp (DUH) bekrefter at dette ikke er «en fullstendig misforståelse av den faktiske situasjonen». En påpekning av denne svakhet kan ikke sies å være «en fornærmelse mot noen av våre fremste utviklingsforskere». Den sterke reaksjonen fra DUH underbygger vår argumentasjon om at ansvaret for evaluering av utviklingshjelpen bør være uavhengig av DUH.

Redaksjonen.

Styring uten kart

Kommentar til leder

AV
ANSGAR J. PEDERSEN
NORGES HANDELSHØYSKOLE

Jeg synes lederen i nr 4/89 var betimelig, der det etterspørres opprioritering av statistikkproduksjonen i Statistisk Sentralbyrå. Utgangspunktet for lederen var de korrigeringer som ar nødvendig for konsumutviklingen BNP-regnskapene. Mer konkret, det var tall fra detaljomsetningsindeksen som var av for dårlig kvalitet. Dette burde ha vært kjent for alle som har benyttet seg av denne indeksen i ulike sammenhenger. I mange år har det vært tydelig at detaljomsetningsindeksen gjennomgående har gitt for lave tall for veksten eller størrelsen av detaljomsetningen. Største feilkilden har vært at denne indeksen ikke fikk med seg omsetningen i nyetablerte forretninger. Hvor langt etterslepet er for at nyetablerte detaljutsalg skal kunne bli representert vet jeg ikke, kanskje er det 15 måneder, kanskje 24 måneder. Men den sterke nyetablering i de siste år gir dette ganske store utslag på detaljomsetningsindeksens tall.

Norsk Kjøpmannsinstitutt A/S som

følger omsetningsutviklingen kvartalsvis for et stort antall dagligvareforretninger, kan bekrefte at detaljomsetningsindeksen gir et godt bilde av omsetningen i eksisterende butikkmasse, men får ikke med seg nyetableringene. Norges Tekstilkjøpmenns forbund regner også med tilsvarende forhold i denne bransje.

Feilslutningene blir imidlertid ennå større når man kombinerer denne indeksen med tall fra konsumprisindeksen for forskjellige detaljhandelsbransjer. Det er vanlig ved beregning av endringer i omsatt volum. Men prisindeksens tall er ikke egnet for dette bruk. Den måler prisutviklingen på et fast sett varer. I det siste år har imidlertid omsetningen i en rekke utvalgsbransjer forskjøvet seg fra høy-prisvarer til lav-privarer. Et utslag av dette er utbredelsen av forretninger som omsetter varepartier fra konkursbo o.l. Men også i den vanlige forretning har det funnet sted et skift i forbrukernes etterspørsel. Dette fanger ikke den vanlige konsumprisindeks opp, og brukes denne for beregning av omsatt volum får vi altfor lave tall.

Volumet er således vesentlig høyere enn det som beregnes med utgangspunkt i Byråets statistikker. Enkelte vil kanskje dra den slutning at det er bra; da er ikke situasjonen så dårlig

likevel for varehandelen. Men det er snarere motsatt: kostnadene i detaljhandelen er i større utstrekning bestemt av volum mer enn av verdi. Ved at volumet holdes oppe mens vareprisen synker opplever varehandelen et kostnadspress. Jeg vet ikke hvilken betydning dette har i praksis, f.eks. der husleier justeres etter endringer i konsumprisindeksen, men at leietakere kan komme uheldig ut er åpenbart.

Nå er dette kanskje ikke Byråets problem. Det er brukerne av statistikken som bør ta seg i vare og sette seg inn i og vurdere kvaliteten og validiteten av de tall som offentliggjøres. Men jeg har sett så mange eksempler på feilaktig tallbruk av folk som burde være kvalifisert til å gjøre slike vurderinger at problemet ikke kan skyves tilside. Økonomer burde generelt sett legge mer arbeid ned i dokumentasjon og vurdering av kvaliteten i de tall som produseres på ulike hold.

Det er intet enkelt problem. De som er interessert i denne spørsmålstilling henvises til Oskar Morgenstern: *On the Accuracy of Economic Observation*, (2. edition, Princeton 1963). Den burde inngå som pensum for alle som er nødt å arbeide med sekundære data av den type Byrådet publiserer.

Bilbeskatning og miljøpolitikk

I denne artikkelen går forfatterne inn på prinsippene fra økonomisk teori for utforming av bilbeskatning. Det påpekes utviklingstrekk idag som ikke er i overensstemmelse med disse prinsipper. Dette gjelder spesielt fordelingen på bruks-, års- og kjøpsavgiftene, utforming av miljøavgifter samt utviklingen av bompengefinansieringer. Personbilutvalget av 1984 (NOU 1984:6) gir etter forfatternes mening et godt faglig grunnlag til å starte

AV
ARILD HERVIK OG
ROLF JENS BRUNSTAD

Innledning

Bilbeskatningen består av bruksavgifter, årsavgiften og kjøpsavgifter. Følgende prinsipper fra økonomisk teori er retningsgivende for bilbeskatning:

1. Bruksavgiften beregnes for å gi insentiver til en nytte-vurdering ved bilbruk som tar hensyn til de marginale vegholds- og miljøkostnader trafikkkøkningen påfører samfunnet.
2. Det marginale kostnadsansvaret varierer mye fra sted til sted og på ulike tidspunkter avhengig av rushtidsproblemer og lokale miljøbelastning og i større byer er det riktig å innføre kjøreavgifter som differensieres etter sted og tid.
3. Det relative prisforholdet mellom bilbruk og kollektivtransport må i større byer utformes slik at man oppnår en optimal trafikkavvikling med hensyn til kødannelse og miljøproblemer.
4. Bruksavgifter og kjøreavgifter skal ikke settes så høyt at det ikke er betalingsvillighet til å utnytte den infrastrukturen som allerede er bygget ut (med mindre vi har ulike eksterne virkninger som begrunnelse for å prise slik at vi får avvisningseffekt).
5. Bilbeskatning kan være et skatteobjekt for det offentlige og i hvilken grad dette er en velegnet skatteform avhenger av hvilke vridninger disse skattene gir i ressursbruken samt fordelingsvirkninger.

På ulike tidspunkter har ulike aspekter ved bilbeskatning stått sentralt i den politiske debatt. Mest politisk oppmerksomhet har vært knyttet til bensinavgiften og det har vært vanskelig å få gjennomslag i debatten om at marginalkostnadsprising skal legges til grunn for bruksavgiften. Den feilaktige argumentasjonskjede dukker ofte opp i den politiske debatt at bensinavgiften må ned fordi bilbeskatningen overstiger vegholdskostnadene.

I den senere tid har bompengefinansiering av infrastruktur spesielt i distriktene fått stor utbredelse. Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegning i disse pro-

prosessen mot en nødvendig omlegging av bilbeskatningen. En økonomisk riktig bilbeskatning krever omlegging mot økte bruksavgifter, reduserte kjøpsavgifter samt kjøreavgifter i storbyene. Nye bompengeprosjekt i distriktene bør samfinansieres med statlige midler for å begrense avvisningseffekten fra betalingsordningen. I storbyene bør relative priser bilbruk/kollektivtransport utformes med sikte på en optimal trafikkavvikling.

sjektene er ofte dårlig teoretisk fundert og finansieringsmetoden bryter med hovedprinsipp 4 om avvisningseffekt uten begrunnelse i eksterne virkninger. Bompengesatsene som sikrer tilbakebetalingen må i mange sammenhenger settes så høyt at man får en avvisningseffekt som ikke har noen samfunnsøkonomisk begrunnelse.

Nylig kom SIMEN prosjektet med Statistisk Sentralbyrå som faglig ansvarlig med hovedkonklusjonen om å øke bensinprisen til 10–11 kr. Hovedbegrunnelsen er at forbrenning av bensin gir CO₂ og NO_x utslipp som gir opphav til mulige problemer med klimabalansen og denne eksterne virkning skal ifølge hovedprinsipp 1 gi et påpluss til bruksavgiften. Våre internasjonale miljøforpliktelser bare kan oppnås ved å redusere oljeforbruket i transportsektoren og dette er en langsiktig tilpasning hvor avgifter er det mest hensiktsmessige virkemiddelet. Beregninger indikerer at dersom en samtidig gir en skattelette tilsvarende inntekten fra økte avgifter, vil dette i liten grad vil påvirke den økonomiske veksten.

Det er vanskelig å se at vi idag har utviklet et analyseapparat som gjør det mulig å overskue alle konsekvensene av en såvidt drastisk prisøkning. I forhold til hovedprinsippene for riktig prising vil man først og fremst støte an mot punkt 4) (ledig infrastruktur som ikke utnyttes) og punkt 5) (vridningseffekten i ressursbruk og fordelingsvirkninger). Spesielt distriktsinteressene og næringslivet vil ha problemer med å akseptere en slik ordning om man ikke har klare kompenserende tiltak. Det gjenstår mye analysearbeid for å kunne overskue alle konsekvensene av såvidt store prisendringer.

I denne artikkelen skal vi vende tilbake til noen av de sentrale dokumenter som står som milepeler i debatten om bilbeskatning. Vi har allerede et godt grunnlagsmateriale på utredningssiden forankret i økonomisk teori til å starte en omlegging av bilbeskatningen. Videre analysearbeid vil være påkrevd for en eventuell mer drastisk omlegging.

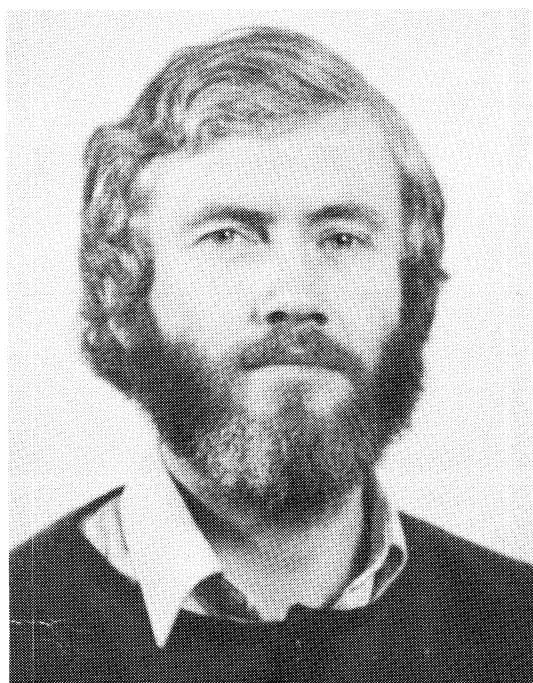
Personbilutvalget – Fornuftige tanker for skrivebordskuffen?

Personbilutvalget av 1972 foreslo en omlegging av avgiftssystemet på biler. Forslaget fra den gang var en omlegging fra kjøpsavgift til høyere bensinavgift samt at årsavgiften skulle falle bort. Dette forslaget fikk ikke noe

gjennomslag i den stortingsdebatten som fulgte i 1976. Samme forslag ble tatt opp igjen i Personbilutvalget av 1984 (NOU 1984:6). Denne utredningen ble lagt i «en skuff» og er ikke fulgt opp med noen stortingsmelding fordi den ikke har vært politisk salgbar. Utviklingen i miljøproblemene i storbyene samt det overordnede globale miljøproblemet med CO₂ utslipp fra transportsektoren (drivhuseffekten) kan ha endret på dette. Vi skal her tillate oss å ta fram igjen denne gamle NOU-en av 1984 og drøfte forslagene ut fra situasjonen i 1989. Vår påstand vil være at forholdene nå er lagt til rette for at Norge kan bli et av foregangslandene til gjennomføring av en miljøvennlig bilpolitikk, at dette er i overensstemmelse med god samfunnsøkonomisk tilpassing og at det ikke vil belaste statsfinansene.

I Personbilutvalget av 1984 ble man enige om at de bruksavhengige avgiftene, dvs. bensinavgiften, skal dekke de kostnadene som økende personbiltrafikk vil påføre samfunnet pr. kilometer bilen brukes. Personbilutvalget beregnet de marginale vegholdskostnader for riksvegene utenfor byer og tettsteder og pluss på dette den andel av de samlede ulykkeskostnadene bilbrukerne ikke selv betaler. Regnestykket til Personbilutvalget ga marginale vegholdskostnader utenfor byer og tettsteder i 1983 (inklusive moms) på 3 kroner pr. liter, som i 1983 ville gitt en bensinpris på ca. 6 kroner. I dagens kroneverdi vil avgiftsdelen bli kr. 4.20. Bensinpris i dag ville da vært kr. 6.35 (den er nå kr. 5.50 for blyholdig bensin).¹⁾ Inntekts-

¹⁾ En ny beregning av marginalkostnadene i 1988 etter den samme metode som for 1983 vil gi en lavere verdi enn inflasjonskorrigeringen i vårt regnestykke. Dette skyldes lavere bevilgning til vegsektoren de siste årene og høyere utkjørt distanse som fanges opp som en produktivitetsgevinst i beregningene. Mer bensineffektive biler (12% reduksjon i forbruk pr. km siden 1983) og dårligere framkomlighet i dag (synliggjort gjennom økt behov for bompengefinansiering) trekker i motsatt retning og tilsier at en avgiftsdelt på kr. 4.20 likevel kan forsvares.



Arild Hervik, cand. oecon fra 1975, er førstemanuensis ved DH Molde.

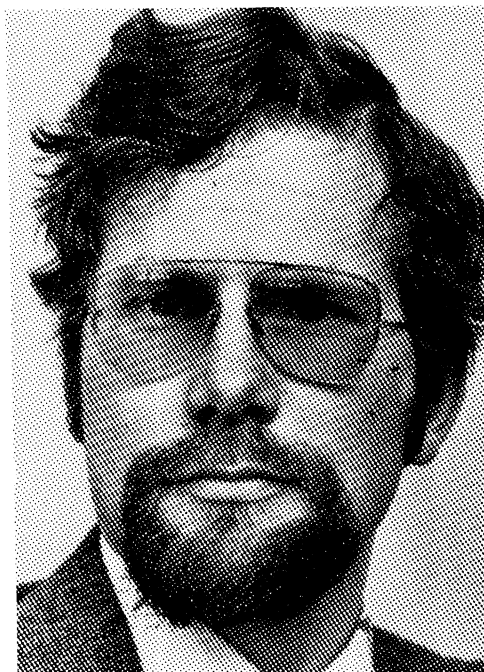
økningen til statskassen vil totalt bli på nesten 2 milliarder kroner gjennom denne økte bensinavgiften.

Mens det var enighet i Personbilutvalget om marginalkostnadsprising når det gjaldt bensinavgiften, delte utvalget seg i spørsmålet om personbilens totale kostnadsansvar. Flertallet mente at personbilen totalt burde skattlegges slik at den dekket det offentliges utgifter knyttet til personbilen, som ble beregnet til 8 milliarder 1983-kroner. Videre foreslo flertallet at en tok bort årsavgiften fordi man mente at denne ikke hadde noen bilpolitisk begrunnelse. I tabell 1 er vist hvilke forslag flertallet kom fram til i forhold til avgiftssystemet i 1983.

Tabell 1: *Statens inntekter fra bilavgiftene fordelt på kjøpsavgift, årsavgift og bruksavgift i 1983 og 1988 og forslag fra Bilutvalgets flertall. Milliarder 1983 kroner. Inklusive moms på særavgiftene.*

	Kjøp	Eie (års- avgift)	Bruk (bensin- avgift)	Sum inn- tekter
Inntekter fra bilavgiftene i 1983	4.4	1.0	3.6	9.0
Forventede inntekter flertallsforslag, Bilutvalget 1984	2.2	0	5.8	8.0
Inntekter fra bilavgiftene i 1988 (1983 kroner)	4.1	1.4	4.5	10.0

Forslaget medførte en forskyvning i avgiftsbelastningen fra kjøpsavgifter til høyere bruksavgifter i forhold til rådende avgiftssystem. Mens bensinprisen skulle øke til 6 kroner, ville en «normalbil» til en verdi av 93.000 kroner



Rolf Brunstad er førstemanuensis i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

i 1983 få sin pris redusert med ca. 20.000 kroner. Mindretallet mente at den totale avgiftsbelastning måtte vurderes ut fra statsfinansielle hensyn. Den burde ikke bindes opp til et prinsipp om personbilens totale kostnadsansvar, men vurderes løpende i tilknytning til de årlige statsbudsjetter.

Personbilutvalgets prinsipper og regneeksempler for utforming av avgiftssystemet, følger hovedprinsippene fra økonomisk teori om samfunnsøkonomisk riktig pricing slik disse er omtalt i punkt 1–4 i innledningen. Det er spesielt grunn til å fremheve Personbilutvalgets vektlegging av marginalkostnadspricing og en differensiering av bruksavgiftene etter tid og sted. Det er imidlertid grunn til å fremheve at man i utvalget ikke har hatt noen god samfunnsøkonomisk begrunnelse for å fjerne årsavgiften. Flertallets forslag til å knytte samlede inntekter fra personbilen til personbilens totale kostnadsansvar er heller ikke drøftet med utgangspunkt i teorien for optimal beskatning. Årsavgiften kan være en samfunnsøkonomisk gunstig skatteform for staten, fordi empiriske studier indikerer at den gir små vridningseffekter (prinsipp 5 i innledningen) og dette synes også å gjelde for bilavgiftene samlet. Årsavgiften vil dessuten begrense noe på utbredelsen av flerbilshusholdet som er et miljøproblem i større byområder. Det er imidlertid grunn til å skille skarpt i debatten mellom samfunnsøkonomisk riktig pricing av bruk av bil gjennom bensinbeskatning og bilbeskatningens statsfinansielle side.

Relative priser i persontransportsektoren – med rask fart i gal retning

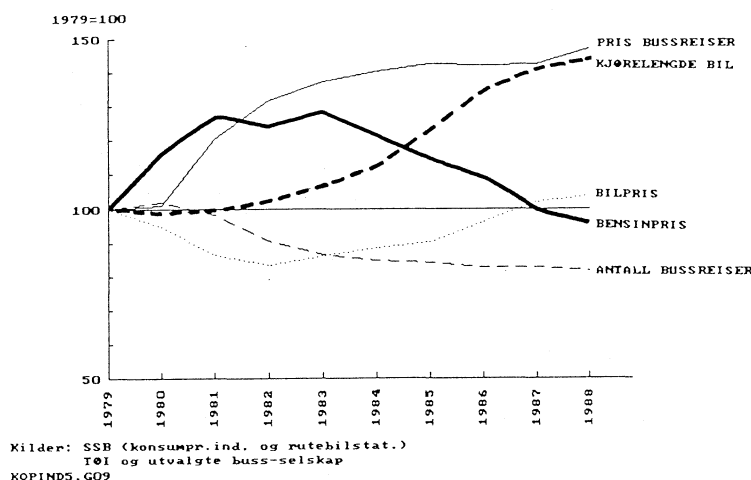
Hvordan har så utviklingen vært siden 1983? Tabell 1 viser at inntektene selv i 1988 med et svært lavt bilsalg og en rekordhøy gjennomsnittlig bilbruk og derved høyt bensinsalg, ligger nær opp til den inntektsfordelingen på kjøp, eie og bruk fra 1983 som Personbilutvalget gikk inn for å endre. I 1986 og 1987 var inntektene fra kjøp mye høyere og et snitt for disse tre årene ville vise at vi har hatt en utvikling stikk i strid med Personbilutvalgets tilrådninger.

I figur 1 ser vi hvordan prisene har utviklet seg fra 1979. Vi ser at realprisene på bensin har gått kraftig ned de siste årene mens realprisene på biler har gått opp siden 1982. «Normalbilen» fra 1983 på 93.000 kroner koster i 1989 nominelt nesten det dobbelte. Vi ser også av figuren at prisene på kollektivtransporten har steget kraftig i forhold til bensinprisen.

Figuren illustrerer også at bruken av bil (kjørelengde) har gått ned når bensinprisene har gått opp og gått opp når bensinprisene har gått ned. Dette er enda mer markert for utkjørt distanse pr. bil som ikke er med i figuren. Tilsvarende sammenheng ser vi for kollektivtransporten som har hatt tilbakegang både som følge av økte realpriser på buss og økt kjørelengde med bil.

Personbilutvalget av 1984 drøftet også bilens konkurranseforhold til kollektivtransporten. Økning i bruksavgiftene ville favorisere kollektivtransporten og styrke konkurranse mellom kollektivtransport og privatbilisme. Subsidiene kunne derved gå ned i følge utvalget. Vi ser

Fig. 1. Realprisen for bensin, bil og bussreiser samt endring i kjørelengde for bilreiser og antall reiser med buss



av figuren at utviklingen har gått i motsatt retning. De lave bensinprisene har medført at vi aldri har kjørt så mye pr. bil som vi gjør nå, 14 100 km i 1988 mot 12 700 km i 1982. Det vil si at vi har registret en klar sammenheng mellom utkjørt distanse og bensinpris. Vi kan forvente en tilsvarende reduksjon i bruken ved prisøkning i alle fall på lang sikt. På kort sikt blir reduksjonen kanskje ikke helt symmetrisk fordi lokaliseringen av boliger, hytter o.l. tilpasses lave bensinpriser og slike strukturtrekk reverseres ikke på kort sikt. Vi vet også at bruken av kollektive transportmidler påvirkes av takstene og bensinprisen, slik at vi har empirisk belegg for å si at prisen «virker» i dette transportmarkedet. (Hervik (1988)).

Konkurranseforholdet mellom privatbilisme og kollektivtransport påvirkes dessuten ikke bare av forholdet mellom bensinprisen og takstene. En viktig faktor for etterspørselen etter kollektivtransport er ventekostnaden, dvs. hvor lenge man i gjennomsnitt må vente på det kollektive transportmidlet. Her har vi kommet inn i en ond sirkel. Forverringer i prisforholdet mellom bensinpris/kollektivtakst gir synkende passasjertall som fremtvinger reduksjon i rutefrekvensen. Reduksjoner i rutefrekvensene kan igjen gi økning i tidskostnaden som igjen reduserer rutefrekvensen ytterligere osv.

I forhold til Personbilutvalgets tilrådninger har altså utviklingen fram til i dag gått i motsatt retning.

Bompengeringer og kjøreavgifter

Personbilutvalget understreket at det marginale kostnadsansvaret vil variere sterkt fra sted til sted og på ulike tidspunkter.

Spesielt rushtidstrafikken i storbyene vil ha høyere marginalkostnader på grunn av problemene med trafikkavvikling, miljøkonsekvensene og ulykker (se også SFT (1987)). For også å trekke med seg disse kostnadskomponentene i de bruksavhengige avgiftene, foreslo utvalget at man for de større byene starter forsøk med kjøreavgifter. Dette er avgifter som man kan differensiere i tid og sted, og som spesielt kan knyttes til rushtidstrafikken på de steder hvor man har de største problemer med trafikkavviklingen. Ansvar for utformingen av kjøre-

avgifter ble i innstillingen tillagt kommunene. Siden utvalget la fram sin innstilling har en gjennom kommunalt initiativ har en fått bompengering i Bergen samt bompenger på en enkelt trafikkåre inn til Trondheim, Tromsø og Ålesund. I Oslo ser det dessverre ut til at bompengeringen ikke lar seg gjennomføre politisk. Bompengeringene er i dag opprettet for å finansiere veibygging og ikke som kjøreavgifter for å regulere trafikkstrømmene. Når bompengeringene først er der, kan de imidlertid også brukes på en samfunnsøkonomisk riktigere måte.

Det eksisterer nå nye teknikker for automatisert innkreving av bompenger som vil gjøre det praktisk mulig å innkreve bompenger med differensierte satser på ulike tider av døgnet, slik at Personbilutvalgets tanker om differensierte kjøreavgifter kan virkeliggjøres. Det er imidlertid klart at satsene spesielt i rushtidene må økes fra nåværende nivå. Inntektene av bompengene som da ville bli betydelige burde også kunne brukes til å subsidiere kollektivtrafikken. Behovet for veiinvesteringer i storbyområdene vil reduseres ved satsingen på kollektivtransporten. Systemer med bompengeringer bør derfor innføres rundt alle de større byene, men disse bør legges opp først og fremst med det formål å begrense biltrafikken. Det norske byer trenger er ikke først og fremst nye veier, men en reduksjon av biltrafikken for å begrense kødannelse og miljøproblemer. All internasjonal erfaring indikerer at man ikke kan bygge seg ut av trafikkproblemene. Det synes å gjelde en variant av Parkinsons berømte lov: «Biltrafikken vil ekspandere og fylle den kapasitet som til enhver tid er tilgjengelig». Det ligger en faglig utfordring i å finne en optimal sammensetning av inntekter fra bompenger og bensinavgiften samt utforming av kollektivtakstene.

Men selv med riktige relative priser mellom bilbruk og kollektivtransport som sikrer optimale trafikkstrømmer, er det både stordriftsfordeler og second best problemer innen kollektivtransporten som tilsier at denne vil trenge subsidier.

Norsk vegplan

Isteden for en oppfølging av Personbilutvalget har vi nå fått en ny Vegplan, St.meld. nr. 32 (1988-89), Norsk Veg- og trafikkplan 1990-93. Her er i liten grad drøftet endring i avgiftssystemet (unntatt bompengefinansiering) men implisitt har man gjort dette ved å lage bilprognoser. I meldingen beregner man en vekst i bilbruk på 37% mot år 2000. Det synes som Vegmeldingen implisitt har antatt en utvikling i avgiftssystemet som «skrinlegger» Personbilutvalgets tilråding. Man omtaler øremerket bruk av bensinavgift som virkemiddel for å øke inntektene til veifinansiering og nevner også at dette kan ha «en viss trafikkbegrensende effekt». Men meldingsarbeidet bærer mest preg av å dokumentere behovet for vegbygging, at vegmarkedet er i ubalanse, at etterspørselen etter vegtjenester er langt større enn tilbudet og at betalingsvilligheten er tilstede for å dekke manglende tilbud. Konklusjon er at veginvesteringer er svært lønnsomme. Så lenge vi priser bruken som vi idag gjør er det ikke rart at konklusjonen blir som i Vegmel-

dingen. Prising i forhold til marginalkostnaden (inklusive alle miljøaspektene og kødannelsen) ville gitt en annen etterspørselsutvikling og endret trafikkprognosen og utbyggingsbehov.

Noe må gjøres

Behovet for en omlegging av avgiftspolitikken er bare blitt forsterket siden Personbilutvalget la fram sin innstilling. Både bilbestanden og gjennomsnittlig bruk av privatbilen har økt kraftig de senere år mens problemene med sviktende trafikk og tilskudd har karakterisert kollektivtransporten, noe som har gitt økt miljøbelastning spesielt i tettstedene. I tillegg har vi nå for alvor blitt oppmerksomme på det globale problem som er knyttet til CO₂ utslipp og trusselen om forstyrrelse av klimabalansen, samt problemene med NO_x utslipp. Det er bare en endring i personbilbruken som vil ha et omfang som kan bøte på denne globale miljøtrusselen. Utvalget som var nedsatt for å fremme forslag til virkemidler for å følge opp Brundtlandskommisjonen i Norge har følgende utsagn om trafikale tiltak (Arbeidsgruppe Miljøverndepartementet (1988) s. 10-11):

Ut fra Brundtlandskommisjonens anbefalinger har virkemiddelgruppen vurdert *muligheten for å begrense norske CO₂-utslipp i år 2000 til 1985-nivå*. En videre reduksjon av utslippene med 50 prosent i tråd med Brundtlands-kommisjonen må dermed skje i perioden fra år 2000 fram til år 2030. Med gitt teknologi kan dette målet forenklet sidestilles med et tilsvarende mål om begrensning i bruken av fossilt brensel.

En reduksjon av norske CO₂-utslipp med f.eks. 50 prosent fra år 2000 til år 2030, vil (med kjent teknologi) ikke være mulig uten å redusere bruken av fossilt brensel også i transportsektoren.

Gunstig tidspunkt for avgiftsreform

Akkurat den perioden vi er inne i nå gir oss en helt unik mulighet til å foreta den omlegging som her er samfunnsøkonomisk riktig. Når vi foran beregnet en riktig bensinpris til kr. 6.35 så inkluderer dette ikke den eksterne virkning som ligger i det bidrag bruken av bensin gir til drivhuseffekten. Korrigerer vi for dette skal prisen være høyere, kanskje betydelig høyere. Fordi realprisen på olje har gått ned siden 1983 har vi et svært godt grunnlag til å velge avgiftsomlegging akkurat nå. Markedet har vist betalingsvillighet for bensin i 1983 som i dagens kroneverdi tilsvarer 7.00 kroner.

Det andre momentet er at nybilprisen har økt så mye de siste årene at dette kan gi en enda sterkere grunn til å redusere kjøpsavgiftene enn dem man hadde i 1984. Vi registrerer en utvikling mot eldre bilpark og *altfor høy verkstedsbruk* samt økende *ulykkesrisiko* fordi nybilprisene er økt så mye og realinntektene har gått ned. Nyere biler har også et lavere bensinforbruk og er mer miljøvennlige med nytt utstyr som avgiftssystemet gjør dyrere (eks. katalysator). Dette burde også tilsi at tidspunktet for å lage en pakkelsenningen som gjør at man får økt bruksavgiftene i retning av riktig marginalkostnadspris-

ing (også inklusive miljøvirkningene) og samtidig redusert kjøpsavgiftene. Et enkelt regneeksempel med samme inntekt fra bilbeskatning som idag, viser at bensinpris på 7 kroner pr liter (samme realpris som i 1983) gir grunnlag til å redusere prisene på en ny bil som idag koster 150.000 kroner ned til 110.000 kroner. Hvis utkjørt distanse pr. bil også går ned til nivået i 1983 reduseres bilbruken med over 10%. Dette gir en priselastisitet på rundt -0.3%. En forventet prisøkning på råolje vil i 90-årene gi en automatisk sterk øking i bensinprisen hvis vi holder de prosentvise avgifter fast. Dette vil være god miljøpolitikk og inntektseffekten her kunne gi grunnlag for en reduksjon i andre skatteformer. Sterke bensinprisøkninger krever mer omfattende analyser for å belyse konsekvensene.

Motforestillinger

I Stortingsmelding 32 trekkes det fram to motforestillinger mot økt bensinavgift. Det ene er muligheten for mer tanking i utlandet, det andre at bensinavgiften belaster distriktene. Det første er ikke på samme måte et problem som i 1983 fordi vi nå har omtrent samme bensinprisinivå som i Sverige (som først og fremst er det alternative landet vi tanker i), men argumentet legger fremdeles grenser på hvor høyt bensinprisen kan settes i Norge uten at den også blir øket i Sverige. På den annen side er de geografiske forhold i Norden slik at dersom man kan få til et visst samarbeid med Sverige på dette feltet, vil man kunne se bort fra andre muligheter for tanking i utlandet. Det andre poenget har også begrenset gyldighet. I distriktene er det nå mange bruere og tunneler som finansieres (eller planlegges finansiert) med bompenger. Sammen med alle bompasseringene gjennom fergesystemet vil Distriktsnorge snart oppleve et antall og et betalingsnivå på bompasseringer som kan ha en betydelig avvisningseffekt. Det er grunn til å minne om at denne typen infrastruktur har stordriftsfordeler og at det er samfunnsøkonomisk feil å prise så høyt at avvisningseffekten er stor, når man ikke kan vise til eksterne virkninger på samme måte som i storbyene. I storbyene derimot er det nettopp avvisningseffekten som berettiger innføring av bompenger pga. de store lokale miljøproblemene her. Også bilbruk i distriktene skal prises slik at man tar hensyn til miljøeffekten som følger av CO₂ utslipp (klimaeffekt), men man har her ikke de øvrige miljøproblemene som i tettstedene. Også distriktene vil være tjent med en generell finansieringskilde som gjør det mulig å prise slike bompengeprojekter slik at man unngår store avvisningseffekter eller at man her helt kan unngå bompengefinansiering av veiprojekter. Dette er en grunn til å hevde at de økte bensinavgiftene ikke i sin helhet burde gå til å redusere kjøpsavgiftene, men i noen grad til å øke veibudsjettet i distriktene.

En annen motforestilling mot økte bensinavgifter er at også avgiftene på dieselbruk må økes og da rammer man i sterkere grad næringstransportene. Idag er det et arbeid på gang for å legge om avgiften fra km avgift til avgift på

diesel. Det er ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse for å holde fast på det gamle systemet. En økning i avgiften på diesel overfor næringslivet kan kompenseres med andre tiltak slik at de ikke får en forverring i sin konkurransesituasjon. Innen EF peker utviklingen mot at man vil ha store forskjeller i beskatning på næringstransporter også i 1992.

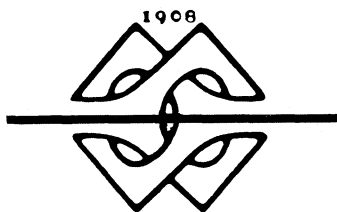
Konklusjon

Personbilutvalget av 1984 tilrådte å øke bensinavgiftene ut fra prinsippet om marginalkostnadsprising, samt å redusere kjøpsavgiftene. Inflasjonskorrigert ville deres forslag i dag gi bensinpriser på kr. 6.35 pr. liter. Da er ikke de eksterne virkninger knyttet til CO₂ utslipp og drivhuseffekten trukket med. Hvis vi som et regneeksempel satte realprisen på bensin til samme verdi som i 1983 ville bensinprisen bli kr. 7.00. Dette gir en mulighet til å redusere kjøpsavgift på en ny bil som koster 150.000 kr. ned til 110.000 kr. (samme provenyeffekt). Hvis denne prisøkningen bringer bilbruk ned til samme utkjørte distanse som i 1983, reduseres bilbruken med godt 10%.

Miljøproblemene i tettstedene har også økt de siste årene med økende biltetthet, og det er samfunnsøkonomisk riktig å følge Personbilutvalget og innføre bompenger for å redusere bilbruken hvor miljøproblemene er størst og verdien av den marginale trafikken minst. Bompenger rundt de større byene bør derfor brukes for å begrense trafikken, for å unngå at trafikk med liten nytteverdi hindrer den med høyest nytteverdi i å komme fram. Istedenfor perspektivene fra St.meld. nr. 32 Norsk Veg- og trafikkplan 1990-93 som legger opp til sterk vekst i bilbruk (37% mot år 2000), burde man nå hente fram igjen instillingen fra Personbilutvalget av 1984 og snu utviklingen som fram til i dag har gått stikk motsatt av dens tilrådinger. Dagens lave bensinpriser og svært høye nybilpriser gir oss en helt unik sjanse til å innføre et riktig avgiftssystem nå og dermed bli et foregangsland i forhold til det å prise bilbruk samfunnsøkonomisk riktig og i overensstemmelse med Brundtlandkommisjonen.

Referanser:

- Hervik, A. (1984): Personbilpolitikk – Personbilen i norsk samferdsel. Aktuell kommentar Sosialøkonomen nr. 6 1984.
- Hervik, A. (1988): Markeds- og takstanalyser for kollektiv-transport. Sammendragsrapport fra NTN-prosjekt. Møreforskning 8817
- NOU 1984:6: Personbilpolitikk – Personbilen i norsk samferdsel.
- St.meld. nr. 32 (1988-89): Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990-93.
- SFT (1987): Ytterligere reduksjon av luftforurensningene i Oslo. Hovedrapport fra samarbeidsprosjektet Oslo kommune og SFT, august 1987.
- SIMEN prosjektet: Studier av Industri, Miljø og Energi fram mot år 2000. Statistisk Sentralbyrå 1989.
- Arbeidsgruppe Miljøverndepartementet, formann L. Lorenzen (1988): Oppfølging av Brundtlandkommisjonens anbefalinger i Norge. Forslag til bruk av økonomiske virkemidler. Miljøverndepartementet, 15.03.1988.

**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 Buflood

Bladets adresse:

Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 17 31 55
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

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

Boks 1179, Sentrum, 0107 Oslo 1, tlf. (02) 31 60 00

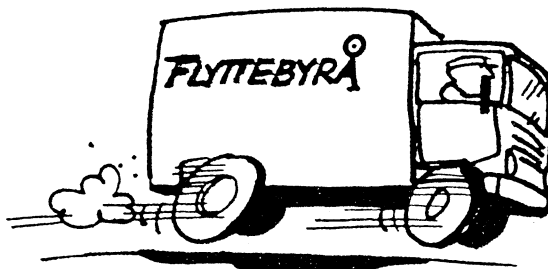
Makrokonsumfunksjonen i RIKMOD.

Av P. Anders Brodin.

Arbeidsnotatet dokumenterer arbeid som er gjort for å etablere en ny makrokonsumfunksjon i kvartalsmodellen RIKMOD. Vi har vært spesielt interessert i å undersøke om det er mulig å spesifisere en makrokonsumfunksjon som forklarer den sterke konsumoppgangen i perioden 1985–1986.

Resultatene indikerer at formueseffekter kan forklare store deler av den sterke konsumoppgangen. Til tross for dereguleringene i bolig- og kredittmarkedene har det vært mulig å etablere en modell som har forholdsvis stabile koeffisienter både før og etter dereguleringene.

ISBN 82-90130-81-3. Arbeidsnotat 1989/1. 86 sider. 8. mars 1989.



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 02-17 00 35 eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Storgt. 16
0184 OSLO 1

Navn: Ab.nr/medl.nr.

Ny adresse:
.....

Senter for anvendt forskning (SAF) er en stiftelse opprettet for å drive anvendt forskning innen økonomi, administrasjon og tilhørende fagområder. Den har avdelinger i Bergen i tilknytning til Norges Handelshøyskole og i Oslo i tilknytning til Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.



SAF Senter for anvendt forskning

Norges Handelshøyskole
Sosialøkonomisk institutt-Universitetet i Oslo

Ved SAF-Oslo skal vi nå utvide virksomheten, og vi vil tilsette en

Dr.
polit.

Den som tilsettes vil samarbeide med ansatte ved Sosialøkonomisk institutt om prosjekter, og kan få ansvar for veiledning av stipendiater og hovedoppgavestudenter.

Vi har en rekke interessante prosjekter, med tyngdepunkt innen arbeidsmarked, energi og miljø, og offentlig økonomi. Det faglige miljøet er svært godt, og vi har utstrakt kontakt og samarbeid med andre forskningsmiljøer, både i inn- og utland. Vi er nå inne i en viktig oppbyggingsfase, og den som blir tilsatt vil delta aktivt i initiering og utforming av nye prosjekter. Miljøet er aktivt og inspirerende. Vi har desentralisert prosjektansvar, og tilsvarende frihet til å legge opp arbeidsform, disponere utstyr og foreta reiser. Det er også muligheter for utenlandsopphold. Lønn etter avtale.

*
**

Det er også ledig en stilling som

innen skatteforskning for en periode på tre år. Det er automatisk opptak til dr. polit. studiet, og alt blir lagt til rette for at dette skal gjennomføres. Det er videre gode muligheter for ansettelse i SAF etter stipendiatperiodens utløp. Miljøet er aktivt og inspirerende, og det er muligheter for utenlandsopphold. Lønn etter avtale.

*
**

Vi holder til på Blindern i nær kontakt med Sosialøkonomisk institutt, og skal flytte til Forskningsparken like i nærheten.

Nærmere opplysninger kan du få av forskningssjef Erik Heræs, telefon 45 51 13.

Søknad sendes innen 16. juni til:

**Senter for anvendt forskning,
Sosialøkonomisk institutt,
Pb 1095, Blindern, 0317 Oslo**