SOSIAL ØKONOMEN

INNHOLD

- Tapsbringende jordbruk
- Norsk vegplan og miljø
- Skippertak og konkurranseevne
- Værre enn nøden
- Innstramningspolitikken

NR. 6 – JUNI 1989 – 43. ÅRG.

LOS
SENTERET

FORSKNINGSASSISTENT/ STIPENDIAT-ØKONOM

Ved Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret) er det ledig stilling som forskningsassistent/stipendiat i tidsrommet 1.9.89–31.8.92. Stillingen lønnes i lønnstrinn 22–24 (25).

LOS-senteret ble i mai 1987 opprettet for en 10-årsperiode som selvstendig forskningsenhet under Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Opprettelsen av senteret har sin bakgrunn i at ledelse, organisasjon og styring (LOS) er utpekt som et hovedinnsatsområde for norsk forskning. Det faglige tygdepunktet i staben ligger innenfor områdene statsvitenskap og økonomi.

Temaområdene for den økonomiske forskning ved LOS-senteret er styring og motivasjonssystmer både i den offentlige og den private sektor, herunder studiet av alternative organisasjonsformer innenfor offentlig og privat virksomhet.

Det kreves utdanning på hovedfagsnivå i økonomi. Stillingen gir rom for selvstendig forskningsarbeid innenfor programmets temaramme, fortrinnsvis som ledd i en organisert forskeropplæring (doktorgradsprogram).

Søknad må inneholde kopi av vitnemål, eventuelle publikasjoner, attester og curriculum vitae. Det bør gis en skisse av hvilke problemstillinger det vil arbeides med.

Spørsmål om stillingen kan rettes til seniorforsker Trond Olsen, forsker Jan Erik Askildsen eller direktør Terje Steen Edvardsen, tlf.: (05) 32 90 30.

Søknadsfrist: 10. juli 1989.

Søknaden sendes til:

LOS-SENTERET,
ROSENBERGSGT. 39, 5015 BERGEN

Innhold

Nr. 6 1989 – 43. årg.

2
ARNE JON ISACHSEN:
Mer enn to måter å bedre konkurranseevnen på

6
TOM RÅDAHL:
Hvor ble miljøet av?
– en kommentar til Norsk Veg- og vegtrafikkplan

12
ODD FJELDSTAD OG GEIR-HELGE SJØTRØ:
Susan George: «A fate worse than dept» eller «A faith with no doubt»

DEBATT:
18
GUNNAR BERGE:
Gjenopprettingen av norsk økonomi

ARTIKKEL:
20
ROLF JENS BRUNSTAD OG ERLING VÅRDAL:
Jordbrukspolitikken – effektiv distriktspolitikk?

3. OMSL. SIDE:
Nye forskningsrapporter

Forsidebilde:
Pieter Brügel d.Ä.:
«Innhøstning» 1565
Orig. mål 117 × 160 cm
Metropolitan Museum of Art, New York

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Nasjonaløkonomisk perspektiv på «stor gassløsning» for Haltenbanken

Midt-Norske distriktsinteresser har mobilisert et sterkt politisk press for å få til en stor gassløsning (4-6 mrd. S m^3) for Haltenbaken, med rør til Østlandet og Sverige. Østlandsområdet har politiske talsmenn som støtter opp om forslaget pga. mulighetene dette gir for gasskraft her. Lokale kraftinteresser har gått i spissen. I Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd har man også understøttet ideen om stor gassløsning for Haltenbanken innenfor rammen av en nordisk gassplan. Samlet blir det et sterkt politisk press når distriktspolitikk og kraftpolitikk forenes med utenrikspolitikk for stor gassløsning.

Rørkostnadene (med terminal) for stor gassløsning er kostnadsberegnet til ca. 12 milliarder. Av disse er 7 milliarder rørkostnader over land til Svenskegrensen. Her har vi liten erfaring og kan lett pådra oss merkostnader. For å utvikle stor gassløsning på Haltenbanken vil det være nødvendig å bygge ut et nytt rent gassfelt (Midgard), som med undervannsløsning kan komme til å koste 5-6 milliarder. Det prisnivå og gassvolum som idag er realistisk ved salg til Sverige gir gassen en verdi på rundt 20 øre/S m^3 (når rørkostnadene er dekket) til å dekke drifts- og kapitalkostnader offshore. I Norge og Sverige samlet har vi da regnet salg på rundt 4 mrd. S m^3. Dette gir ikke grunnlag til å dekke drifts- og kapitalkostnadene for gassfeltet.

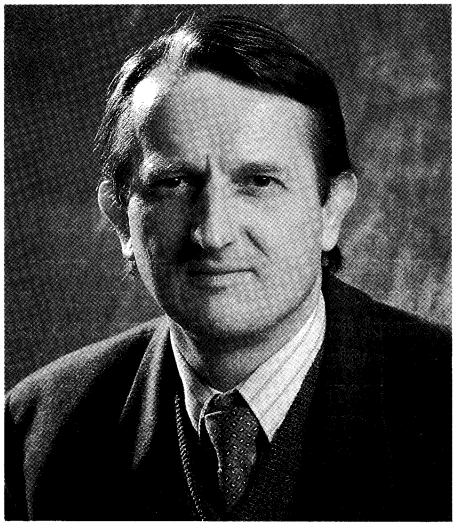
Gasskontraktene som i dag brukes gir ingen prisgarantier. Gassprisen eskaleres til prisene på konkurrerende energivarer i markedet. Kontraktene har en viss fleksibilitet i volum, og gir grunnlag for hyppige reforhandlinger. Utvikling av et indre EF-gassmarked som opphever monopolene kan medføre at grunnlaget for langsiktige gasskontrakter faller bort. Svenskenes strategiske posisjon vil styrkes ved å satse på flere forsyningsmuligheter. For å sikre økonomien i stor gassløsning *må* vi ha mer volum og bedre pris, og i de nærmeste årene er det neppe grunnlag for en *bindende kontrakt* med svenskene som oppfyller disse kravene. Det norske elektrisitetsmarkedet er på dette tidspunkt heller ikke noe betalingskraftig marked for store volum.

Like viktig som den bedriftøkonomiske usikkerhet ved denne utbyggingen separat, er den risikoeksponering Norge *samlet* står ovenfor i gassmarkedet i siste halvdel av 90-åra. I Nordsjøen har vi allerede besluttet svært høye investeringer i gassfeltene Troll, Sleipner og rørsystemet til koninentet som samlet beløper seg til 56 milliarder kroner. Dette kommer i tillegg til høye investeringer i oljefelt i denne perioden. For et lite land som Norge er dette god risikotilpasning og oppfyller ikke målsettingen for en næringsutvikling med mindre oljeavhengighet. Vår nye petroleumsprovins på Haltenbanken bør utvikles gradvis og avløse investeringer i Nordsjøen når disse trappes ned og ikke komme oppå en investeringsboom i Nordsjøen. I Nordsjøen synes nå problemet å være hvordan vi kan redusere kapasiteten på gassleveranser fordi vi har høyere kapasitet enn det vi har kontrakter på å levere og dette kan presse gassprisen nedover. Dersom vi velger stor gassløsning for Haltenbanken fremfor Norsjøgass med distriktspolitisk begrunnelse, kan vi komme til å sette ny rekord i subsidier pr. arbeidsplass pr. år. Vi er allerede svært risikoeksponert for oljeprisen i andre halvdel av 90-åra. Både bedriftsøkonomiske og nasjonaløkonomiske hensyn tilsier at vi *ikke* nå bør velge stor gassløsning for Haltenbenken med rør til Østlandet og Sverige.

Redaktøren

Aktuell kommentar:

Mer enn to måter å bedre konkurranseevnen på



Arne Jon Isachsen

- **I bare 4 av de siste 19 årene har norsk næringsliv opplevd en forbedring av sin konkurranseevne.**
- **Forbedringene har skjedd ved hjelp av skippertak; devalueringer, lønns- og prisstopp og lønnslov.**
- **Gitt at skippertak kreves for bedring av konkurranseevnen, er da en engangsskatt på fortjenesten i næringslivet i 1989 et egnet virkemiddel?**
- **Steigum-utvalgets anbefalinger er bedre. Men makter vi å gjennomføre den skattereformen som det der legges opp til?**

AV
ARNE JON ISACHSEN*

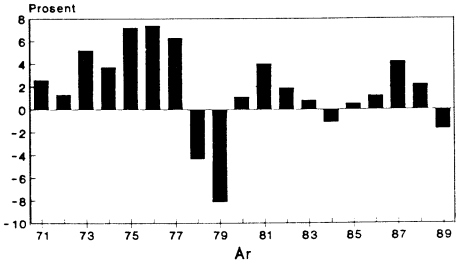
1. En titt på tallene

Det vanligste målet på konkurranseevnen er utviklingen av relativ lønnskostnad per produsert enhet, målt i samme valuta (RLPE). Det er enighet om at dette ikke er noe fullgodt mål for konkurranseevnen, men det er vanskelig å enes om et bedre. Svakheten ved RLPE-målet er at man bare tar hensyn til én kostnadskomponent, nemlig lønnskostnaden. Rett nok er dette den viktigste komponenten, men kapital og energikostnader er andre elementer i et mer fullstendig kostnadsbilde.

RLPE tar vare på tre elementer; utviklingen i lønningene, i produktiviteten og i valutakursen. Med fast valutakurs mellom to land er det fullt mulig at det ene landet kan ha raskere lønnsøkning enn det andre uten av konkurranseevnen dermed forverres. Det vil gjelde dersom produktivitetsveksten er raskere i det første enn i det andre landet. Om derimot forskjell i lønnsvekst ikke motsvares av forskjell i produktivitetsutvikling, må man skrive ned valutaen for å gjenopprette konkurranseevnen.

* Arne Jon Isachsen er sjeføkonom i Elcon Partners A/S og professor i internasjonal økonomi ved Bedriftsøkonomisk Institutt.

Fig. 1: *Årlig prosentvis endring i relativ lønnskostnad per produsert enhet i felles valuta*



Figur 1 viser årlig endring i RLPE de siste 19 år (inkl. estimat for 1989). Når søylen er over null-linjen, blir norsk konkurranseevne forverret. Motsatt ved søyler under null-linjen. Et blikk på figuren viser at man av disse 19 årene har opplevd en bedring av Norges konkurranseevne kun i 4 år (1978, -79, -84 og -89). Særlig markant var forbedringen gjennom 1978 og 1979, på tilsammen 13%. Ettersom forverringen de foregående 7 årene var på hele 39%, hadde næringslivet en klart dårligere konkurranseevne ved inngangen til 1980-årene enn ved inngangen til 1970-årene.

For perioden 1979 til 1988 var det igjen en forverring av konkurranseevnen i størrelsesorden 16%. Om vi legger til grunn at 1989 vil gi en bedring på 1,7%, betyr det at vi ved inngangen til 1990-årene har en konkurranseevne overfor utlandet på linje med hva vi hadde i 1977, se figur 2.

OPEC II i 1979/80 ga en fordobling av oljeprisen. Den statlige utenlandsgjelden som var akkumulert gjennom 1970-årene, lot seg derfor nedbetale i første halvdel av 1980-årene. Fra 1985 har imidlertid realprisen på olje blitt redusert til langt under det halve. Redusert pris på olje har delvis blitt kompensert ved økt produksjonsvolum.

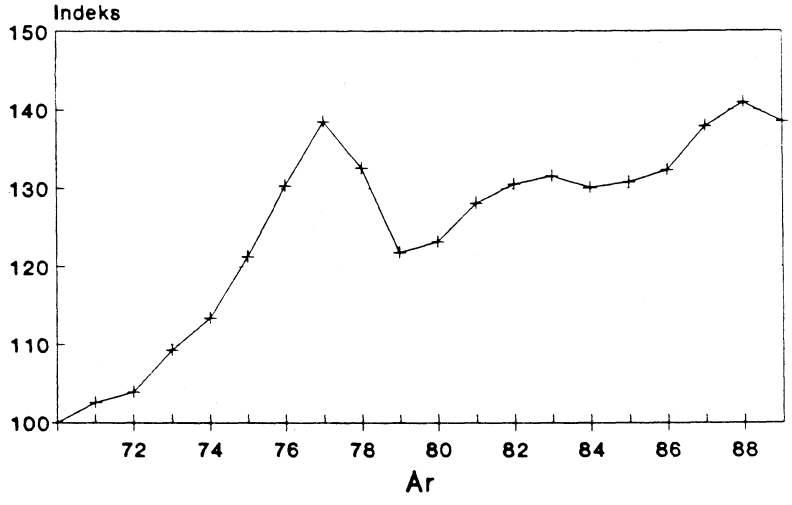
Uansett valutainntektene som oljen gir oss, mener de fleste at den konkurranseutsatte sektor i Norge er for liten. Det betyr at konkurranseevnen for norsk næringsliv er dårligere enn ønskelig ved inngangen til dette århundrets siste tiår.

2. De to måtene å bedre konkurranseevnen på

Sammenholder vi tallene som ligger bak figurene 1 og 2 med den økonomiske politikken de siste 19 år, trer et bilde klart frem; de årene der konkurranseevnen ble forbedret var preget av dramatiske omlegninger i den økonomiske politikken.

Gjennom 1978 og 1979 ble konkurranseevnen forbedret med til sammen 13%. Ved fremleggelsen av Nasjonalbudsjettet for 1978 ble det slått alarm. Motkonjunkturpolitikken hadde vært dosert for sterkt, og vært kjørt for lenge. Tiltakene i februar 1978 og i september samme år husker vi; først

Fig. 2: *RLPE = Relativ lønnskostnad per produsert enhet i felles valuta*



Figur 2 akkumulerer de tallene figur 1 bygger på. Med en indeks for RLPE på 100 i 1970, viser figuren det absolutte nivå for RLPE i hvert av de etterfølgende 19 år. En stigende kurve betyr svekket konkurranseevne; lønnskostnadene per produsert enhet stiger raskere i Norge enn hos våre handelspartnere.

en devaluering på 8%, så en 15 måneders lang lønns- og prisstopp.

Dette var besk medisin, men den virket. Devalueringen i februar kom midt oppe i lønnsoppgjøret. Imidlertid var situasjonens alvor gått opp for de fleste, med det resultat at kravene ved lønnsforhandlingene ikke ble justert opp etter devalueringen. En rimelig konsekvens av en slik nedskrivning er jo en etterfølgende raskere prisstigning med tilhørende reduksjon i pengenes kjøpekraft. I september samme år innførte man lønns- og prisstopp, et tiltak som ble gjennomgående godt mottatt i det norske samfunn. Senere studier viste at lønnsstoppen var rimelig effektiv, men prisstoppen mistet mye av sin effekt etter 3–4 kvartaler. Resultatet av 1978-tiltakene var en klar reduksjon av reallønnen. Ettersom dette var hva økonomien hadde behov for, må man si at tiltakene virket etter hensikten.

Hva man ikke klarte å få til, var tilbakeholdenhet i det offentliges egne utgifter. Lønns- og prisstoppen kom ikke som et *supplement* til en dempning av etterspørselen, men som en *erstatning* for en mer påholden finanspolitikk. Snarere enn å knekke inflasjonsforventningene ble resultatet en ytterligere forverring av konkurranseevnen gjennom 1980-årene. Rett nok fikk vi en viss forbedring gjennom 1984, et år der kronen to ganger ble skrevet ned med tilsammen 4%. I 1986 derimot, ble det en svak forverring av konkurranseevnen, til tross for en 10% nedskrivning i mai. Det hadde sammenheng med arbeidstidsforkortelsen det året.

Som en litt grov forenkling kan vi si at forverringen av konkurranseevnen gjennom 1970-årene i hovedsak skyldtes lavere produktivitetsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere. I 1980- årene har bildet mer vært preget av en lønnsvekst som har vært i overkant av hva man har erfart i andre land. For inneværende år har Finansdepartementet gitt et anslag på utviklingen av konkurranseevnen; en bedring i størrelsesorden 1,7% viser departementets beregninger. For å få til en slik utvikling har myndighetene forlenget lønnsloven som vi allerede har ett års erfaring med.

Sammenfatningsvis må vi konstatere at kun i 4 av de siste 19 årene har Norge lykkes med å bedre sin konkurranseevne. Disse 4 årene har vært preget av devaluering, lønns- og prisstopp eller lønnslov. En bedring av konkurranseevnen ser ut til å kreve drastiske tiltak som gjerne har karakter av å være engangs-tiltak. Hver gang vi devaluerer gjør vi dette «for siste gang». Tilsvarende er direkte inngrep som lønns- og prisstopp og lønnslov preget av økonomiske unntakstilstander som møtes med direkte reguleringer.

Vi liker å si at nordmenn er kjent for sin skippertaksmentalitet. På kort sikt kan vi rose oss av denne evnen. På lang sikt er det kjedelig at vi stadig vekk må ty til skippertak for å rette opp en skakkjørt økonomi.

Men om vi nå tar for gitt at en bedring av konkurranseevnen det får vi bare til gjennom skippertak, ja da kan vi jo stille oss litt friere og spørre: Finnes det *andre typer skippertak* som det i utgangspunktet er meningen bare å bruke en gang? Men først noen ord om utsiktene for 1989 og 1990.

3. Utsiktene for næringslivet de neste par årene

1988 var et godt år for næringslivet i den forstand at overskuddene økte kraftig. I tabell 1 har jeg anslått overskudd i mrd. kroner for de selskapene som inngår i indeksen på Oslo Børs. Denne indeksen dekker omlag 75% av selskapene på Børsen. Vi ser at både industri og shipping øket sin fortjeneste i 1988 med omlag 40% sammenlignet med 1987. Anslag viser at overskuddet i inneværende år ytterligere vil stige.

Samlet fortjeneste for industri og shipping som inngår i børsindeksen, finner vi i kolonne 3. Når vi multipliserer tallet her med 3, får vi et røft anslag på næringslivets samlede fortjeneste for det enkelte år.

Fra 1987 til 1989 er fortjenesten nesten fordoblet; fra 1986 til 1989 mer enn firedoblet. Vi kan mao konstaterer at næringslivet for tiden tjener gode penger – og det er hyggelig. Hva som er mindre hyggelig, er den store arbeidsledigheten.

At aksjekurser og fortjeneste går opp samtidig som arbeidsledigheten stiger, er imidlertid ikke så vanskelig å forklare. Den omstillingsprosess som har vært etterspurt de siste 10 årene, ser nå ut til å være på gang. Det innebærer to ting; at folk må finne noe annet å gjøre, hvilket gjør dem midlertidig arbeidsledige, samtidig som inntjeningen i næringslivet

Tabell 1: Fortjeneste i næringslivet (mrd.kr.)

	Selskaper i Oslo Børs indeks			Hele næringslivet
	Industri	Shipping	Sum	
	1	2	3	4 = 3 × 3
1986	1.6	0.1	1.7	5.1
1987	3.1	1.0	4.1	12.3
1988	4.3	1.4	5.7	17.1
1989	5.2	2.0	7.2	21.6

øker fordi omstillingene taes på alvor. Økningen i fortjeneste i 1988 og 1989 har sammenheng med ytterligere to forhold; den vedvarende internasjonale oppgangskonjunkturen og en rimelig vellykket lønnslov på hjemmebane.

Utsiktene for næringslivet ser gode ut for inneværende år. Men hva skjer når lønnsforhandlingene starter opp igjen utpå nyåret 1990? Næringslivet har to gode år å vise til med solide overskudd, samtidig som reallønnsutviklingen har stått på stedet hvil, bl.a. fordi en lønnslov har begrenset mulighetene for arbeidstakerne til å ta ut mer av bedriftene. All erfaring tilsier at vi da vil få en situasjon preget av stort lønnspress.

Nok en forlengelse av lønnsloven vil være uheldig. Det vil hemme omstillingsevnen i økonomien, fordi omstillinger krever lønnsforskjeller som gjenspeiler forskjeller i bedrifters lønnsomhet. En styring av økonomien ved direkte inngrep som en lønnslov, kan være hensiktsmessig i spesielle situasjoner og for kortere tidsrom. Men at Norge i fortsettelsen vil basere sin økonomiske politikk på mer eller mindre permanente lønnslover, tror jeg ikke noe på, til tross for statsminister Gro Harlem Brundtlands utsagn om det motsatte. Akkurat på dette punktet tror jeg Kjell Olof Feldt, finansminister Gunnar Berges svenske kollega, har bedre innsikt. I en kritikk av sitt eget partis program i tidsskriftet Tiden nr. 1/1989 sier han:

«I vårt partiprogram sägs att marknadsekonomin bara kan ge acceptabla resultat under vissa forhållanden. Det bör beskrivas tvärt om – bara under vissa forhållanden och på vissa marknader är planhushållning bättre än marknadens lösningar.»

Litt lenger nede fortsetter Feldt:

«Erfarenhet är i stället att det krävs åtgärder, som kompletterar själva marknadsorganisationen för att nå bättre miljö och full sysselsättning.»

En vedvarende lønnslov er mer enn en komplettering av markedsorganisasjonen, og neppe hva Kjell Olof Feldt ville anbefale som medisin i norsk økonomi.

Om vi utelukker en devaluering og heller ikke aksepterer lønnslov som en permanent ordning, finnes det da andre typer skippertak som kan hjelpe oss over den kneika 1990 ligger an til å bli? Om intet gjøres er det duket for et solid lønnstillegg i de næringer der inntjeningen har vært god, med tilhørende smitteeffekter til andre næringer. Vi får en lønns-lønns-spiral som uvegerlig fører til høyere inflasjon. En tilbakevending til devalueringskarusellen kan da synes vanskelig å unngå. I neste avsnitt vil jeg kort diskutere et mulig alternativ til dem vi har anvendt de siste par tiår i kampen for å bedre konkurranseevnen for næringslivet i Norge.

4. Engangs bruttoskatt på næringslivet

Det fortjenestebegrepet jeg brukte i tabell 1, er før ekstraordinære poster og årsoppgjørsdisposisjoner. Imidlertid er hensyn tatt til skatt, som på grunn av diverse regler i gjennomsnitt utgjør mindre enn 20% av overskuddet. Det problemet som vi vil stå overfor i 1990, er altså stor fortjeneste i næringslivet, som vil virke fremmende på lønnskrav, samtidig som vi har et sterkt behov for moderate lønnsøkninger gjennom hele 1990-tallet. En nærliggende måte å forsøke å løse denne nøtten på er følgende:

Man legger en engangsskatt på nærlingslivets fortjeneste i 1989, kanskje i størrelsesorden 20%. Denne skatten vil i så fall bringe inn vel kr. 4 mrd. til statskassen. Disse midlene anvendes som statens bidrag ved lønnsoppgjøret, f.eks. ved å redusere inntektsskatten tilsvarende.

Et slikt tiltak slår to fluer i en smekk. For det første vil bedriftenes evne til å øke lønningene bli redusert. Den ekstra engangsskatten vil nappe kronene ut av bedriftens kasse og gjøre det vanskeligere å la kroner trille i lønningsposen. For det andre vil skattelettelsen danne grunnlaget for moderate lønnskrav. For lønnstakerne er det ett fett om kronene kommer i lønningsposen eller om skattebyrden blir redusert.

Forslaget vil gjøre bedriftenes motstandskraft mot lønnsøkninger større. Videre er forslagets andre del i tråd med statsminister Gro Harlem Brundtlands utspill ved siste tariffoppgjør, nemlig skattelettelse fremfor reduksjon av arbeidsgiveravgift og investeringsavgift.

Tre fallgruver ved det skisserte opplegget må imidlertid trekkes frem. For det første kan arbeidstakerne være lite villige til å fire på sine nominelle krav til tross for skattelettelsen. Forventninger om fortsatt god inntjening i næringslivet kombinert med ønsket om å «ta igjen» den lønnsøkningen to år med lønnslov har forhindret, er nærliggende argumenter.

For det andre kan skattelettelsen med tilhørende økt kjøpekraft, gi forsterket etterspørsel – først i varemarkedet, så i arbeidsmarkedet. Når skattelettelsen i 1990 kommer på toppen av en reell vekst i offentlige utgifter på 6,3% i 1989, er det fare for at de gode inflasjonstallene blir en kortvarig episode. Forventninger om raskere prisstigning vil også stimulere de nominelle lønnskravene.

Stikkordet for den tredje fallgruben er signaleffekt. Dersom myndighetene legger på en bruttoskatt for året 1989, kan dette tolkes som om inntjeningen er så god at også andre grupper kan gjøre krav gjeldende. Det vil i så fall innebære en uheldig signaleffekt av engangsskatten.

Vi kan her trekke en parallell til situasjonen i 1974. Finansminister Per Kleppe revaluerte kronen med 5% i november 1973. Tankegangen var

god nok; man skulle dempe inflasjonen fra utlandet og gi et bidrag til lønnsoppgjøret på vårparten ved en lavere prisstigning. Realiteten ble en annen; arbeidstakernes krav ved disse forhandlingene var større enn noen gang, og ble langt på vei innfridd.

Signaleffekten fra revalueringen ble den motsatte av hva myndighetene hadde tenkt seg. Arbeidsmarkedet tolket den dithen at når myndighetene kunne «forverre konkurranseevnen» ved en revaluering, så måtte jo også arbeidstakerne kunne kreve solide tillegg. Og med så god inntjening som man da hadde, ble disse kravene langt på vei innfridd. Dette bidrog til den sterke forverringen av konkurranseevnen midt på 1970-tallet.

I motsatt retning trekker det allerede nevnte forhold at arbeidsgiverne vil være mindre villige til å akseptere store nominelle tillegg når staten lopper dem for kroner ved en engangs bruttoskatt.

Videre vil bedriftenes iver etter å investere dempes når tilbakeholdt overskudd reduseres. Empiriske undersøkelser understøtter et slikt utsagn. Lavere investeringer gir mindre etterspørsel og mindre press i arbeidsmarkedet.

Til sist, med en arbeidsledighet på godt over 100 000 personer skulle hensynet til de ledige tilsi moderasjon ved lønnsforhandlingene til neste år.

I en samlet vurdering virker det rimelig å forvente at en engangs bruttoskatt på fortjenesten i næringslivet i 1989 vil ha den tiltenkte effekt; dvs. virke modererende på lønnsveksten i 1990 og således bidra til en bedring av konkurranseevnen.

5. Den beste løsningen – en gjennomgripene skattereform

I de siste 19 år har vi bare 4 år lykkes med en bedring av konkurranseevnen. Dramatiske engangstiltak som devaluering, lønns- og prisstopp og lønnslov har gitt den fornødne bedring i våre internasjonale markedsmuligheter. Hva vi *ikke* har lykkes med er å få den økonomiske utviklingen i Norge inn i en bane der vår lønns- og prisstigning er på linje med tilsvarende hos våre handelspartnere. En devaluering er et inngrep som ikke ødelegger markedsmekanismen. Tiltaket vrir de relative prisene og lar tilpasningen forøvrig være fri. De to andre tiltakene innebærer direkte reguleringer, som delvis setter markedsmekanismen ut av kraft. Resultatet er allokeringsmessige tap.

Om vi aksepterer at skippertak kommer man ikke utenom når konkurranseevnen i Norge skal bedres eller opprettholdes, kan man stille spørsmålet om andre skippertak enn de vi til nå har prøvet, vil være bedre egnet i den situasjonen vi må påregne å ha om 8–9 måneder. Det forslaget som her er trukket frem, bruttoskatt på fortjenesten i næringslivet, er ikke noe godt forslag. Andre kan ha forslag som er bedre tilpasset den økonomiske situasjonen vi snart kommer i.

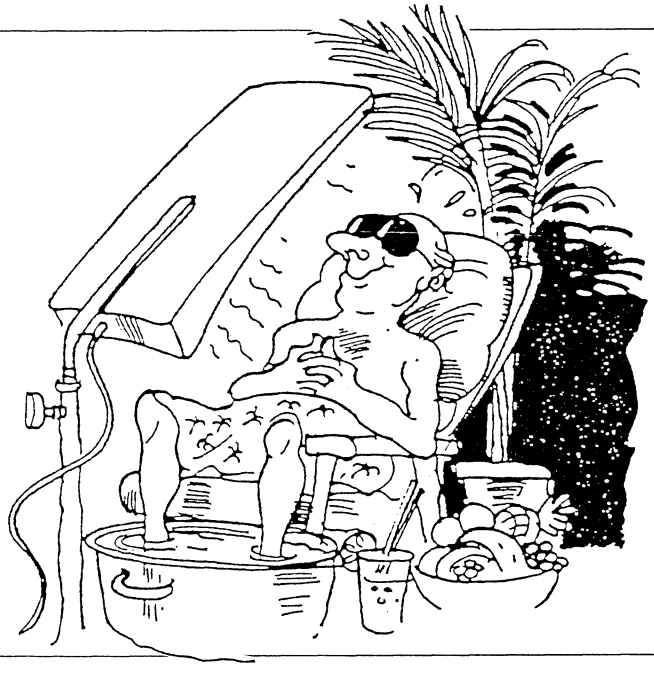
Den primære hensikten med denne kommentaren er ikke å anbefale det tiltaket som er diskutert i punktet over. Den primære hensikten er snarere å vise at til nå har skippertak vært det eneste som har nyttet i kampen for å bedre vår konkurranseevne. Et naturlig spørsmål på tampen av dette notatet blir derfor: Finnes det andre måter å gripe tak i den økonomiske utviklingen på som kan gi en varig bedring av konkurranseevnen uten å være skippertak?

Dette spørsmålet er vel egentlig hva Steigum-utvalgets rapport fra i fjor handler om. En gjennomgang av denne meget velskrevne rapporten er det ikke noe poeng å gi her. Jeg vil bare peke på at et vesentlig element er en gjennomgripende reform av skattesystemet. Denne reformen har tre elementer:

- Utvidet skattegrunnlag
- Lavere skattesatser
- Forenklet regelverk

Når Aarbakke-utvalget ut på nyåret legger frem sin utredning om bedriftsbeskatning i Norge, er kanskje tiden moden for en dyptgripende forandring av det norske skattesystemet. Erfaringene fra andre land viser at det går an.

Vi ønsker medlemmer og abonnenter en riktig god sommer



Aktuell kommentar:

Hvor ble miljøet av?

– en kommentar til Norsk Veg- og vegtrafikkplan[1]

Tom Rådahl

AV
TOM RÅDAHL*

Innledning

Rett før påske la Regjeringen fram Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990-93 (NVV). Tidligere het tilsvarende plan Norsk vegplan, og inneholdt Regjeringens forslag til bevilgninger til anlegg, vedlikehold og drift av riksveinettet i neste fireårsperiode. Årets plan er imidlertid også en vegtrafikkplan, det innebærer at trafikken på veiene er trukket mer direkte inn. Det betyr at:

«Miljø, trafikksikkerhet, kollektivtrafikken og personbilens rolle, samt næringslivets behov er viktige faktorer for utforming og dimensjonering av vegsystemet». (s.5)

I og med denne utvidelsen skal ikke ressursbruken til veinettet lenger entydig bestemmes av prognoser for vekst i trafikkarbeid osv. som er eksogent gitt av faktorer utenfor samferdselsektoren. Utformingen av transportpolitikken blir med andre ord et sentralt element i de prioriteringer som gjøres i veisektoren. Det innebærer blant annet:

«Med den dominerende plass personbilen har fått, blir drøftingen av miljø og kollektivtransport i stor grad en drøfting av politiske rammebetingelser for bruk av personbil. Denne drøftingen blir igjen et viktig grunnlag for utbygging av vegnettet». (s.5)

Dette innebærer blant annet at miljøvirkningene av veitrafikken skal være med på å bestemme hvilken form og hvilket omfang veiutbyggingen skal ha. Denne kommentaren vil fokusere på hvilke konsekvenser det har fått for NVV at miljø skal trekkes mer direkte med i planleggingen ved utbygging av veinettet. Jeg vil derfor først kort skissere de viktigste miljøkonsekvensene som er forbundet med veitrafikken. I tilknytning til en slik diskusjon vil jeg også se nærmere på internasjonale miljøavtaler Norge har inngått og Brundtland-kommisjonens anbefalinger med hensyn til forbruket av fossilt brensel. På bakgrunn av drøftingen av miljøproblemer lokalt og globalt og internasjonale avtaler vil jeg vurdere forslagene i NVV.

Jeg konsentrerer oppmerksomheten omkring forholdet mellom veitrafikk og luftforurensninger. Problemer knyttet til trafikksikkerhet, støy mv., som også er grundig drøftet i planen, vil jeg ikke komme nærmere inn på. Også disse problemene representerer negative eksterne effekter som følge av veitrafikken, og har en naturlig plass når veitrafikken og dens rammevilkår drøftes. Det er behovet for en avgrensning, snarere enn en nedprioritering, som gjør at jeg konsentrerer meg om luftforurensning og lar de andre problemene ligge.

Bilen og miljøproblemer

Veitrafikken representere en stor lokal og global forurensningskilde. NVV gir en god beskrivelse av problemstillingen, opplysningene i dette avsnittet er derfor hentet fra planen. Lokalt utgjør luftforurensninger et stort helseproblem, og i 23 av de 36 mest forurensede by- og tettstedsområdene i Norge er veisektoren blant hovedkildene. Omkring 300 000 mennesker bor i områder hvor utslippene overskrider anbefalte grenseverdier med hensyn til luftkvalitet. I disse områdene regnes det grovt sett med at veitrafikken er skyld i halvparten av utslippene. Spesielt viktig i denne sammenheng er utslippene av nitrogenoksider (NO_x) og svevestøv, hvor veitrafikken lokalt står for henholdsvis 90 og 50% av utslippene.

Regionalt og globalt gir veitrafikken en stor belastning på miljøet. Både når det gjelder sur nedbør, dannelsen av ozon (fotokjemiske oksidanter) og drivhuseffekten er veitrafikken en viktig kilde. Sur nedbør skyldes utslipp av NOx og svoveldioksid (SO2), og fører blant annet til skogsdød, fisketomme vann og økt korrosjon. Ozon dannes som følge av utslipp av NOx og flyktige organiske komponenter, og kan føre til avlingsskader, skogsdød, skader på kulturplanter og materialer. Utslipp av karbondioksyd (CO2) er den viktigste drivhusgassen, og kan derfor bidra til en global oppvarming av jorda.

Veitrafikken sto i 1985 for 30% av utslippene av NO_x i Norge, mens for SO2 er veitrafikkens bidrag relativt beskjedent (ca 4%). Nærmere 85-

* Tom Rådahl tok hovedfagseksamen i sosialøkonomi ved Universitetet i Bergen våren 1988. Han er nå universitetsstipendiat ved Institutt for økonomi ved UiB.

[1] Takk til Arild Hervik og Terje Sørenes for nyttige kommentarer.

90% av den sure nedbøren i Norge skyldes utslipp utenfor landets grenser. Veitrafikkens bidrag til dannelsen av ozon er på rundt 30% i Norge, mens 70-80% av dannelsen av ozon over Norge skyldes andre lands utslipp. Veitrafikken står for 21-22% av utslippene av CO_2 i Norge. I global sammenheng utgjør de norske utslippene av CO_2 ca 2 promille, selv om vi bare har 1 promille av verdens befolkning.

Som en oppsummering kan det sies at veitrafikken utgjør en dominerende faktor i det lokale forurensningsbildet, men at den også er svært sentral på det regionale og globale plan. Denne kjennsgjerningen tilsier at tiltak mot miljøproblemer må inkludere tiltak mot veitrafikken. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel vil det også være slik at nyttevirkningen av reduksjoner i luftforurensninger i sentrale og bynære strøk vil være størst, da de totale forurensningsproblemene i disse områdene er større enn ellers i landet.

Når det gjelder globale eller internasjonale forurensningsproblemer er disse grundig drøftet blant annet i Brundtland-kommisjonens rapport, hvor det også vises til behovet for forpliktende internasjonale miljøavtaler for å løse de globale forurensningsproblemene.

Internasjonale avtaler

Norge har inngått flere internasjonale avtaler om reduksjon av forurensninger de siste årene. For å dempe problemet med sur nedbør står avtaler om reduksjoner i utslipp av svovel og nitrogenoksider sentralt. For NOx har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene med 30% innen 1998.

Brundtland-kommisjonen antyder at industrilandene må redusere sitt forbruk av fossilt brensel med 50% innen år 2030. Dette først og fremst på grunn av forurensningene forbundet med forbrenning av olje og kull, men også for å redusere bruken av en ikke-fornybar naturressurs. Konkret er det ikke inngått avtaler i forbindelse med dette, men det er forslag om reduksjoner i utslippene av CO_2 med 20% innen år 2005. Selv om dette er moderat i forhold til Brundtlandkommisjonen, får det allikevel dramatiske følger for de enkelte lands forbruk av olje.

Intensjonene i NVV

Ved at «miljø, trafikksikkerhet, kollektivtrafikk og personbilens rolle» er tatt med i NVV viser dette at Regjeringen har gode intensjoner med den nye planen. Planen vitner også om en økende forståelse for å sette samferdselspolitiske spørsmål inn i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv. I så måte representerer årets plan en viktig innfallsvinkel til valget av prioriteringer innen samferdselsektoren, og et langt bedre utgangspunkt enn tidligere vegplaner. Ambisjonsnivået i planen kan derfor også sies å være i tråd med de anbefalinger som Brundtland-kommisjonen gir i forhold til bærekraftig utvikling.

Hvorvidt planen virkelig klarer å følge opp de gode intensjonene vil være gjenstand for den videre drøftingen. Et naturlig utgangspunkt for en slik diskusjon vil være de prognoser som legges til grunn for utviklingen i veitrafikken.

Prognoser for veitransportens omfang og utvikling

I innledningen til kapitlet om veitrafikkens omfang og utvikling blir det pekt på de positive sidene ved et funksjonelt veisystem:

«Vegsystemet er ved sin store mobilitet av uvurderlig betydning for et moderne velferdssamfunn.» (s.17)

Imidlertid pekes det også på de negative sidene ved stor veitrafikk, og det munner ut i følgende erkjennelse:

«Hensynet til vern av miljøet og begrensninger i forbruket av ikkefornybare naturressurser er *den største utfordringen* (min uthevning) som samferdselssektoren står overfor i tiden framover». (s. 17)

Hvordan man skal løse problemene knyttet til denne «største utfordringen» får ikke særlig gjennomslag når prognosene for veitrafikken fram til år 2000 presenteres. Tvertimot bygger disse prognosene utelukkende på forutsetninger om befolkningsutviklingen, privat disponibel inntekt og økonomisk vekst. Transportpolitikken forventes å være uendret. Med andre ord ses utviklingen i biltrafikken som uavhengig av samferdselspolitiske prioriteringer. Dette samsvarer ikke med intensjonene bak den nye vegtrafikkplanen.

Problemet med denne typen prognoser er at de er rene trendfremskrivninger. I samfunnsøkonomisk forstand er det problematisk så lenge ikke bilkjørerne står overfor de virkelige kostnadene ved bilkjøring. Hadde målsetningen vært å få en kostnadsriktig prisning av bilbruk, ville det samtidig medført mindre kjøring. Slik prognosene er nå gir de en eksponentsiell vekst i biltrafikken, fordi det ikke forutsettes at bilkjørerne skal stå overfor den rette prisen. Hvis det i fremtiden legges avgifter på bilbruk, på grunn av de eksterne effektene, vil det medføre mindre kjøring og mindre behov for veiutbygging.

En parallell til denne formen for prognoser, utelukkende bygd på trendfremskrivninger, har vi fra elektrisitetsmarkedet. På slutten av 70-tallet gikk økonomene mot flere kraftutbyggingsprosjekter. Grunnen var at de ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomme, i den forstand at ved kostnadsriktig prisning ville ikke etterspørselen stige slik prognosene foreskrev. På 80-tallet har debatten omkring kraftmarkedet i større grad akseptert økonomenes utgangspunkt, slik at kraftbehovet også ses som et prisspørsmål. Det har fått som følge at det i dag er overskudd på kraft, mens prognosene foreskrev et underskudd. Om samme problemstilling ble brukt i forbindelse med veiutbygging, ville resultatet kunne være at det faktisk ikke er behov for den foreslåtte utbyggingen.

Prognosene gir en vekst i bilparken og trafikkarbeidet på 37% fram til år 2000. Umiddelbart virker det som den store veksten gir Regjeringen visse betenkligheter, de sier derfor i en kommentar til prognosene:

«Prognosene må derfor ikke oppfattes som mål, men som grunnlag for regjeringen til å utforme nødvendige samferdselspolitiske tiltak som kan sikre en forsvarlig trafikkutvikling». (s.21)

Dette høres offensivt ut, og gir

klart uttrykk for at i den grad prognosene viser at utviklingen bærer galt av sted, vil Regjeringen gripe inn og korrigere for de negative effektene. 37% vekst i trafikkarbeidet, og en 30-40% vekst i oljeforbruket som følge av det, regnes tydeligvis ikke som problematisk. Tvertimot er det som uroer Regjeringen at:

«Mye av vegnettet er ikke dimensjonert for dagens trafikk. Økt trafikk, særlig ved økt eie og bruk av personbiler, skaper ytterligere behov for utbygging» (s.58)

Den økte trafikken som prognosene antyder gir med andre ord behov for en raskere veiutbygging, for på den måten å dekke det økte behovet. Dette gjør også at et eget kapittel av planen er viet alternative måter å øke bevilgningene til vegutbygging på.

Selv om prognosene ikke er noe mål for Regjeringen, legger prioriteringene i veiplanen heller ikke opp til noe forsøk på å gjøre noe med den utviklingen som forventes. I så måte er det liten forskjell på denne veg- og vegtrafikkplanen og tidligere vegplaner. Mens store deler av planen er viet de negative konsekvenser økt veitrafikk har, gjøres det ingen forsøk på å se hvilke konsekvenser det ville få for veitrafikken om disse problemene ble forsøkt løst. Derfor lever også prognosene, som i neste omgang ligger bak bevilgningene til sektoren, et liv uavhengig av de problemene som eksisterer. Dette er også en tolkning opposisjonen i Stortinget har. De vil i forbindelse med behandlingen i Stortinget gå inn for at det i sterkere grad blir vektlagt at prognosene ikke er noe mål. Tvertimot sier de at prognosene skremmer, og at det derfor er nødvendig å sette iverk tiltak som hindrer en slik utvikling (Dagens Næringsliv 25.5/89).

For å understreke dette problemet vil jeg vise hvilke konsekvenser den fremskrevne trafikkveksten vil få med hensyn til de globale forurensningsproblemene. Spørsmålet er hvordan en vekst i biltrafikken på 37% fram til år 2000 kan forenes med forutsetningene som ligger bak de inngåtte avtalene og Brundtland-kommisjonens anbefalinger.

Veitrafikkens utvikling og internasjonale miljøavtaler

Med den forventede veksten i trafikkarbeidet og strengere krav til avgassrensning av kjøretøyene regner Regjeringen med at veisektorens bidrag til NO_x-utslippene vil reduseres med 30% innen 1998. Imidlertid vil de totale norske utslippene ikke senkes i samme størrelsesorden, slik at en 30% reduksjon fra veisektoren mer enn oppveies av økningen av utslippene fra andre sektorer i økonomien.

Kravet om en 30% reduksjon i NO_x-utslippene blir også kommentert i Statistisk Sentralbyrå (1989), hvor det konkluderes med at det vil være svært vanskelig for Norge å oppfylle de internasjonale avtalene. Den eneste muligheten ligger etter deres mening i en sterk avgiftsøkning på oljeprodukter og skjerpede krav til renseteknologi. En slik politikk ville lagt helt andre rammebetingelser på samferdselspolitikken, og dermed veiutbyggingen, i årene fremover.

Uten vilje til å iverksette drastiske politiske tiltak taler mye for at Norge ikke vil klare å oppfylle sin del av NOx-avtalen. Dette ligger antageligvis også bak når Regjeringen med henvisning til Norges beskjedne bidrag til samlede utslipp av NO_x i Europa sier:

«Når det gjelder NO_x vil derfor Regjeringen først og fremst arbeide internasjonalt med å redusere luftforurensningene». (s.46)

Når det gjelder CO_2-utslippene er konklusjonen enda klarere, istedet for en reduksjon ligger det an til en sterk økning i utslippene. Med utgangspunkt i en prognose som bygger på over 30% vekst i oljeforbruket i veisektoren, kan Regjeringens egen kommentar være dekkende:

«Utslippene av CO_2 vil øke i takt med oljeforbruket. På sikt vil dette føre til at gjennomsnittstemperaturen på jorda øker». (s.46)

En mulig forklaring på denne passive formuleringen kan ligge i at det i planen er gitt en litt spesiell tolkning av Brundtland-kommisjonen, nemlig:

«Det vises også til Brundtland-kommisjonens anbefaling om å *dempe veksten* (min uthevning) i bruk av fossilt brensel (50% innen år 2030) og på lengre sikt redusere bruken . . .» (s. 49)

Til tross for denne mulige misforståelsen i Regjeringen Brundtland av hva Brundtland-kommisjonen egentlig sier, står det klart at det i NVV ikke drøftes et eneste konkret tiltak med hensyn på reduksjon av CO_2-utslippene fra vegtrafikken. Det er i høyeste grad interessant, og stiller etter min mening Regjeringens troverdighet på sterk prøve.

Det kan selvfølgelig stilles spørsmål om hvorvidt det er rasjonelt for Norge å senke CO_2-utslippene. Globalt står vi for bare 2 promille av de totale utslipp, slik at effekten på drivhuseffekten av en reduksjon i norske utslipp vil være minimal. Vi har 1/n-effekten, som er sentral i ethvert forsøk på vern av globale almenninger. Når det, til tross for 1/n-effekten, likevel blir sett som ønskelig å senke norske utslipp, har det med signaleffekten å gjøre. Regjeringen, og andre, ser det som viktig at Norge er med på å vise vei for å løse de globale forurensningsproblemene.

Det er også interessant å merke seg at rett etter at NVV ble lagt fram la Statistisk Sentralbyrå fram rapporten fra det såkalte SIMEN-prosjektet (Statistisk Sentralbyrå (1989)). Prosjektet som ble ledet av en styringsgruppe bestående av statssekretærene i Miljø-, Finans-, Olje og Energi- og Næringsdepartementet, hadde som formål å analysere hvorvidt en ambisiøs miljøpolitikk kunne harmoneres med økonomisk vekst.

I SIMEN-prosjektet er det tatt utgangspunkt i at Norge skal oppfylle de forpliktelser vi har påtatt oss i og med inngåelsen av internasjonale miljøavtaler. Ved å øke avgiftene på oljeprodukter slik at prisen reelt ligger 80% over 1986-nivå i år 2000, vil bensinforbruket ligge tilnærmet på dagens nivå. Vi vil med en slik avgiftsøkning sannsynligvis klare å senke NO_x-utslippene med 30%, gitt at det i tillegg stilles strengere krav til renseteknologi osv. Når det gjelder CO_2 vil utslippene kunne stabiliseres på dagens nivå i år 2000, men fortsatt økonomisk vekst ut over i neste århundre vil kreve enda sterkere tiltak for å sikre denne stabiliseringen.

SIMEN-prosjektet viser at det må benyttes svært kraftige virkemidler for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser med hensyn til luftforurensninger. Konsekvensene for veisektoren er også relativt entydige, økt veitrafikk og dermed økt bensinforbruk og økte forurensninger er ikke forenlig med målsetningene. Det fortoner seg derfor merkelig at slike hensyn ikke er tatt inn i NVV, selv om Samferdselsdepartementet ikke har vært med i styringsgruppen for SIMEN (det siste virker noe merkelig, all den tid samferdselssektorens utslipp er svært viktige). I den grad det i utformingen av NVV forekom kontakt mellom Samferdselsdepartemenetet og SIMENprosjektets styringsgruppe, burde det ha fått som konsekvens forslag til (radikale) omlegginger i samferdselspolitikken. I stedet har vi fått en veg- og vegtrafikkplan som tråkker i gamle spor både med hensyn til prognoser for veitrafikkens utvikling og i hvordan det økte «behovet» for veier skal dekkes.

Slik Regjeringen selv legger opp til virker det svært vanskelig å innfri de internasjonale avtaler som er inngått og som forventes å komme med hensyn til utslipp til luft.

Spørsmålet som må stilles er om Regjeringen inntar en like passiv holdning i forhold til de mer lokale forurensningsproblemene. Det er gjenstand for gjennomgangen i neste avsnitt.

Tiltak mot forurensning fra veitrafikken

I forbindelse med drøftingen av hovedretningslinjer for arbeidet med miljø og samferdsel sier Regjeringen:

«Transportbehovet bør dekkes av de transportmidler som kan utføre arbeidet til lavest samfunnsøkonomiske kostnader. For å oppnå dette er det vesentlig at priser og avgifter mest mulig utformes slik at transportbrukerne dekker de kostnadene samfunnet påføres, og at samfunnsmessig lønnsomme investeringer realiseres.» (s. 9)

Denne målsetningen ville vel enhver økonom skrive under på at uttrykker en god samfunnsøkonomisk tilnærming til en analyse av veitrafikken. Hvordan følges så dette opp i praksis?

I NVV legges det fram en rekke forslag til hvordan en kan studere sammenhengen mellom veitrafikk og miljø nærmere. Det skal blant annet lages utredninger omkring problemene, det skal bli et nærmere samarbeid mellom Miljøvern- og Samferdselsdepartementet, samtidig som forsknings- og utredningsvirksomheten i forbindelse med problemet miljø og veitrafikk skal økes generelt. Dette er positive toner, og signaliserer en økt vilje til samferdselspolitisk helhetstenkning. På den annnen side bidrar ikke prioriteringene i den fremlagte planen til å styrke troverdigheten med hensyn til viljen til å omsette kunnskap i praktisk politikk.

I forhold til de lokale forurensningsproblemene lanseres enkelte konkrete målsetninger. I utgangspunktet skilles det i planen mellom de 10 største byområdene i landet og resten. I forhold til byområdene skisseres en målsetning:

«Departementet går inn for å styrke kollektivtrafikken og vil settes som mål at *kollektivtrafikkens andel av reisene i de 10 største byområdene skal øke.* En økt andel av samferdselsmidlene vil bli brukt til investeringer i kollektivsystemet. Dette innebærer at *veksten i personbiltrafikken må bremses,* og bli lavere enn for landet som helhet. I bysentra og boligstrøk bør det være et mål at trafikken skal reduseres.» (s.10)

I denne sammenheng lanseres flere forslag til virkemidler som kan tenkes å bidra til større bruk av kollektive transportmidler. Dette inkluderer blant annet økte rammetilskudd til kollektivtrafikken i de enkelte fylker, uten at det gis noe nærmere presisering og forpliktende innhold og videre utbygging av kollektivfelt. Dette vil kunne bidra til en viss styrking av kollektivtrafikken, og det er på bakgrunn av disse forslagene blant annet Norges Transportforbund har uttalt seg svært positivt om NVV.

Et annet generelt virkemiddel som foreslås brukt for å sikre overgang til bruk av mer kollektive transportmidler, er prissettingen. I den forbindelse ønsker Regjeringen:

«Større bruk av prismekanismen for styrking av kollektivtransporten ved takster, avgifter og differensiert bruk av bompenger for bruk av bil mv.» (s.56)

Slike økonomiske virkemidler blir sett på som svært sentrale i politikken på dette området, jeg vil derfor kommentere dette punktet nærmere.

Økonomiske virkemidler

Overgangen fra kollektiv trafikk til personbil de siste 10 årene blir blant annet forklart med at:

«....kostnadsutviklingen for bruk av egen bil har vært gunstigere enn for bruk av kollektive transportmidler». (s.52)

På bakgrunn av denne utviklingen vises det til at det ikke bare er nødvendig å gjøre noe med takstene på kollektivtransporten, men at det kanskje er vel så viktig å påvirke prisene på konkurrerende transport, gjennom avgiftsleggingen av bilbruk. Det sies relativt klart:

«På grunnlag av utredninger antas det at for å få en overgang fra personbilbruk til kollektivtransport er økt pris på bilkjøring mer effektivt enn lave bilettpriser i rutetransport». (s.55)

I denne sammenheng peker også planen på betydningen av bompenger som en del av prisen på bilbruk. Det sies derfor videre:

«Departementet ser slik bruk av prispåvirkende virkemidler som viktig, og vil derfor utrede bruk av hjemmel for bruk av differensierte bompengesatser i aktuelle byområder, med høyere satser i rushtidene, jfr kap. 7.5». (s.55)

Dette forslaget gir med andre ord uttrykk for at de private kostnadene ved å kjøre bil skal være mer sammenfallende med de samfunnsøkonomiske. I så måte representere forslaget et godt utgangspunkt for å pålegge bilførerne de kostnader han/hun påfører samfunnet. Ettersom forslaget representerer en ny praksis med hensyn til bompengesatser, er det viet en prinsipiell drøfting i planen. Ved å ta utgangspunkt i det som står om tidsdifferensierte bompengesatser i kap.

7.5 blir imidlertid forslaget langt mer tvetydig. Der står det om bompenger generelt:

«Hovedmotivet for å avkreve bompenger forutsettes å være utbygging av vegnettet, og *ikke trafikkregulering* (min uthevning)». (s. 95)

Og når det gjelder tidsdifferensierte bompengesatser mer spesielt:

«For en del bompengefinansierte veger er høy trafikk i rushtiden hovedårsak til behovet for vegbyggingen. Øking av bompengesatsene i rushtidene kan gi økte inntekter og dermed raskere løsning av trafikk og miljøproblemene». (s.95)

En raskere løsning av trafikk og miljøproblemene knytter seg med andre ord til en forsert veiutbygging. Forslaget om tidsdifferensierte bompengesatser er med andre ord ikke begrunnet med ønsket om å gjøre bilbruken mindre attraktiv for å sikre en overgang til kollektivtrafikken. Tvertimot ønskes en tidsdifferensiering av satsene for å øke veiutbyggingen. I så måte er det vanskelig å forsvare at forslaget har noe med styrking av kollektivtrafikken å gjøre.

I det hele tatt virker det som om den nye veg- og vegtrafikkplanen bare skiller seg fra den gamle vegplanen ved at det er kommet til nye kapitler, uten at det har fått noen innflytelse på utformingen av politikken. For ytterligere å understreke det poenget vil jeg ta utgangspunkt i den drøftingen som gjøres av alternative finansieringsmåter for veier.

Alternative finansieringsmåter

Et naturlig utgangspunkt for å forstå den diskusjonen som gjøres omkring behovet for økte bevilgninger til samferdselsektoren er en noe merkelig bruk av begrepet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I de beregningene som presenteres blir det ikke presisert hvilke nytte- og kostnadskomponenter som inngår i kalkylene. I så måte blir derfor følgende utsagn omkring lønnsomheten i forbindelse med veiutbygginger relativt intetsigende:

«Det gjennomsnittlige nytte/kostnadsforholdet for alle prosjekter som ferdigstilles i 1990-93 er beregnet til 1,8, hvilket er meget høyt sett i forhold til avkastningen i andre sektorer». (s.74)

For det første fortoner det seg i høyeste grad merkelig å operere med en gjennomsnittlig nytte/kostnadsbrøk, uten at jeg skal gå nærmere inn på det. Enda mer tvilsomt er det imidlertid å presentere en koeffisient på 1,8, uten at det overhodet drøftes hvilke nytte- og kostnadskomponenter som inngår. I veiutbyggingsprosjekter er imidlertid nyttesiden først og fremst representert ved tidgevinster. Disse gevinstene er beregnet på grunnlag av forutsetninger om utviklingen i trafikken i tråd med de fremlagte prognosene. Når prognosene baserer seg på en for lav pris på bilkjøring, og dermed for høy trafikk, medfører det at tidsgevinstene overvurderes. Denne overvurderingen blir større desto større gapet er mellom den pris den enkelte bileier står overfor og den samfunnsøkonomisk riktige prisen, fordi trafikkvolumet er tilsvarende fjernt fra det optimale. Ved en samfunnsøkonomisk riktig prisning av bilkjøring vil dermed nytte/kostnads-brøken kunne blitt langt mindre positiv.

I de konkrete analysene som er gjort trenger en antageligvis ikke være djevelens advokat for å antyde at miljøproblemene, og dermed en viktig del av kostnadene, er relativt stemoderlig behandlet. Det går da også klart fram i forbindelse med drøftingen av hvorfor veisektoren trenger økte rammer:

«Realavkastningen av Oslo-utbyggingen er i størrelsesorden 40%, og da er *ikke miljøeffektene* (min uthevning) av hvedvegutbyggingen medregnet». (s. 91)

Underforstått i sitatet ovenfor: Hadde miljøeffektene av hovedvegutbyggingen vært med ville nytten av prosjektet blitt enda større. Det finnes med andre ord bare positive miljøeffekter av økt vegutbygging!

På grunn av det stadig økende antallet bompengeprosjekter ønsker samferdslekomiteen en nærmere drøfting av alternative måter å sikre bevilgningene til veiutbygging på. Grunnen til dette er blant annet å finne i følgende sitat:

«Til tross for den økte bompengefinansieringen, er vegmarkedet i ubalanse. Økte køproblemer, trafikkulykker og miljøproblemer, vitner om at etterspørselen etter vegtjenester er langt større enn tilbudet i en del større byområder.» (s.91)

Dette synes å være en slags konklusjon med hensyn til hvorfor veiutbyggingen bør forseres. En rimelig tolkning av dette er at: I veimarkedet (?) tilbys det i dag alt for få veier. Dette er lett å se, da køene, trafikkulykkene og miljøproblemene øker. Underforstått; bygging av flere veier vil senke køene, dempe trafikkulykkene og få ned miljøproblemene. Begrepsbruken i sitatet virker også direkte misvisende. Ved hjelp av begrep fra økonomisk teori om balanse mellom tilbud og etterspørsel i et marked blir det forsøkt gitt inntrykk av at tilnærmingen er samfunnsøkonomisk. Det er imidlertid meningsløst å snakke om balanse i et marked hvor prisen er null, og langt fra samfunnsøkonomisk riktig.

Et problem ved bompengesprosjekter som ikke tas opp, men som absolutt burde vært diskutert i NVV, er hvilken trafikkutvikling bompengeprosjektene krever for å være lønnsomme. Med en stor del av veiutbyggingen finansiert ved hjelp av bompenger, kan dette utgjøre en skranke på muligheten for å begrense biltrafikken. I samferdselspolitikken vil med andre ord myndighetene kunne gi fra seg styringsmuligheten, på grunn av at finansieringsformen krever en stor og økende biltrafikk.

Når myndighetene ikke diskuterer mer prinsipielt problemene med bompenger, og samtidig har en såvidt spesiell forståelse av markeder som vist i foregående sitat, er det derfor ikke merkelig at de i forlengelsen konkluderer med at:

«Å unnlate å dekke behovet vil påføre samfunnet kostnader bl.a. i form av tidstap, ulykkeskostnader og miljøskader, som på sikt vil være langt høyere enn investeringskostnadene» (s.91)

Bak disse formuleringene ligger det med andre ord en forutsetning om at økt veiutbygging ikke vil øke etterspørselen etter veitjenester. Det finnes vel knapt et eneste observerbart

eksempel på at ikke økt kapasitet genererer økt bruk, med bl.a. økte miljøproblemer som resultat. Denne dynamiske effekten av kapasitetsøkninger burde være vel kjent også i Samferdselsdepartementet, noe som kunne gjort innstillingen til noe mer enn en vegplan.

Det som ligger bak denne tilnærmingen er at miljøulemper defineres svært snevert. Mer presist vil det si at miljø knytter seg til valg av veitraseer, inngrep i naturen, støyproblemer osv. Dette er en viktig del av planleggingshorisonten, men den er ikke den eneste, og heller ikke den viktigste i dag. Luftforurensninger som gir helseskader, sur nedbør, drivhuseffekten osv. må ses som langt mer presserende. Slik formuleringene omkring miljø er gitt i NVV overses disse miljøproblemene. Det betyr blant annet at utslipp av CO_2 ikke ses som en miljøulempe. I så måte representerer diskusjonen om økte rammer til veisektoren en klar forbigåelse av miljøproblemene.

Konklusjon

I og med at Norsk vegplan har gått over til å bli en «veg- og vegtrafikkplan», er det skapt et langt bedre grunnlag for en helhetlig samferdselspolitikk. I så måte representerer NVV et klart fremskritt. Imidlertid viser behandlingen av miljøproblemene i planen for neste fireårs-periode at planen i liten grad er preget av å være en «vegtrafikkplan» på annet enn det verbale området. Bevilgningene til veisektoren og de miljømessige utfordringer er fortsatt styrt av ingeniørkunst, og i svært liten grad av samfunnsøkonomiske beregninger. Det betyr at målsetningen om å trykke hardere på gasspedalen opprettholdes, og at drøftingen av miljøproblemer bare fortoner seg som et nødvendig pliktarbeid.

REFERANSER:

Statistisk Sentralbyrå (1989): «Simen-studier av industri, energi og miljø fram mot år 2000», Oslo.

Norsk Kommuneforbund er LOs største fagforbund med over 180 000 medlemmer. NKF organiserer alle kommunale, fylkeskommunale og helsesektorens arbeidstakere. Forbundet har hovedkontor i Oslo og forbundskontor i Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Skien og Oslo.

SOSIALØKONOM/KONSULENT

Norsk Kommuneforbund har som klar målsetting å øke sitt samfunnspolitiske engasjement. I forbundets nyopprettede samfunnspolitiske avdeling skal det derfor tilsettes en medarbeider med utdanning som sosialøkonom eller tilsvarende.

ARBEIDSOPPGAVER:
— utredningsarbeid av generell samfunnspolitisk karakter
— spesielle oppgaver knyttet til fagfeltet kommuneøkonomi, lønnsstatistikk/statistikk, tekniske beregninger ved tariffoppgjør m.v.
— sekretærfunksjon ved utvalgsarbeid
— andre oppgaver pålagt av forbundets ledelse og bestemmende organer.

KVALIFIKASJONER:
— sosialøkonom, DH-kandidat, kommunal kandidat eller tilsvarende med samfunnsøkonomi i fagfeltet
— praksis fra utredningsarbeid vil være en fordel
— god samarbeidsevner nødvendig
— god skriftlig og muntlig fremstillingsevner kreves
— god kjennskap til kommunesektoren og fagbevegelsens oppbygging og virke vil være en fordel.

VIL TILBYR:
— et spennende og utviklende miljø med krevende arbeidsoppgaver
— lønnstrinn 30 dvs. kr. 220 390,- pr. år. Fra lønnen trekkes 2% pensjonsinnskudd til KLP
— gruppelivsforsikring
— sommertid.

ANDRE OPPLYSNINGER:
Reisevirksomhet kan bli pålagt.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til avdelingsleder Odd Eriksen eller avdelingsleder Tore Martin Holm på tlf. (02) 42 90 20.

Søknad med godkjente vitnemål og attester sendes Norsk Kommuneforbund, Personalenheten, Roald Amundsensgt. 6, 0161 Oslo 1, innen 27. juni 1989.

Kvinner oppfordres til å søke.

Norsk Kommuneforbund

Aktuell kommentar:

Susan George: «A fate worse than debt»

eller «A faith with no doubt»?

Susan George

Konjunkturene for politiske debatt-bøker er ikke som på 70-tallet. Sånn sett er det i seg selv en begivenhet når Bokklubben Nye Bøker nå i juni måned satser på 340 sider med nød og elendighet i den tredje verden. Eller mer presist; 80-årenes gjeldskrise, beskrevet med 70-årenes «progressive» begrepsapparat:

AV
ODD FJELDSTAD OG
GEIR-HELGE SJØTRØ*

Ansvaret for gjeldskrisen ligger selvsagt hos IMF, Verdensbanken, Den Internasjonale Storkapitalen, Korrupte Vestlig-orienterte Statsledere og De Multinasjonale Selskapene, som Susan George for enkelhets skyld slår i hartkorn under betegnelsen «Konsortiet». Det er greit med grove skillelinjer. Da slipper vi å tenke for mye, vi får plassert ansvaret lengst mulig borte fra rekkehusene våre og vi slipper å skamme oss over egen overflod, etterhvert som krisen rulles fram i all sin kapitalistiske velde.

Problemet med Susan Georges bok er at den kanskje ikke er så opplysende lesning for de som trolig er ivrigst etter å lese den. Mens vi økonomer, som nok kan ha godt av å få rusket litt opp i noen av illusjonene om velferdsteoriens uproblematiske fortreffelighet, vil legge den bort allerede etter forordets side 6 (i den engelskspråklige utgaven[1]) hvor hun sammenligner oss med bombeflygere i krig. Økonomhatere (som vi faktisk tror det er noen av) vil finne mye næring, mens vi økonomer blir bestyrket i vår egen arrogante tro på at kun økonomer skjønner seg på økonomi. Sånn sett bidrar kanskje boken til å øke lesernes samlede velferd. Ihvertfall om vi holder den tredje verden utenfor.

Denne opptakten er skrevet i Susan Georges egen språkdrakt; adjektivistisk, polemisk og tidvis svært usaklig.

Tabloid

Susan Georges bok spenner vidt. «Gjeldskrisen» er blitt et usedvanlig omfattende tema som berører en mengde vanskelige problemstillinger; internasjonal politikk, internasjonal økonomi, internasjonale maktforhold, økonomisk politikk i u-land, moralfilosofi, inntektsfordeling mellom i-land og u-land, inntektsfordeling internt i u-land, miljøproblemer, – det meste. Susan George er innom alt.

Mesteparten av bokens åpningskapittel er viet det Susan George mener er de viktigste årsaksfaktorene bak gjeldskrisen; overforbruk av importerte luksusgjenstander, import av utstyr til prestisjepregete investeringsprosjekter, kapitalflukt, importert militarisering i mange utviklingsland, amerikansk militarisering (Stjernekrigsprogrammet) som bidro til å presse opp renten og dollaren på begynnelsen av 80-tallet, og de to oljeprissjokkene.

Denne drøftingen av årsaksfaktorer er ikke spesielt nyansert, og en mer utfyllende analyse av innenriksøkonomiske årsaksfaktorer til gjeldskrisen mangler. I den grad aktører i utviklingslandene selv er skyld i problemene, har det ifølge Susan George sin årsak i ondsinnet egoisme og sløseri innen maktapparatet (kapitalflukt, luksusforbruk og feilinvesteringer). Drøfting av kanskje velment, men likevel feilaktig økonomisk politikk er det lite av. Vi tenker her blant annet på den betydning en overekspansiv finans- og pengepolitikk, overvurdert valutakurs og diskriminering av jordbrukssektoren og eksportnæringene, har hatt for utviklingen av krisen[2].

Også gjennomgangen av utenriksøkonomiske årsaksfaktorer er i tabloid-format. Det høye amerikanske rentenivået og den dyre dollaren på begynnelsen av 80-tallet har nok sammenheng med Reagans budsjettdrivende Stjernekrigs-program. Blant annet. Men skattelettelser og en svært kontraktiv pengepolitikk, som også bidro til å presse opp renten, inspirerer kanskje ikke til overskrifter i klasse med «The Pentagon connection».

* Odd Fjeldstad og Geir-Helge Sjøtrø er forskere ved Senter for anvendt forskning, Norges Handelshøyskole.

[1] På grunn av sen tilgang til den norske utgaven «En skjebne verre enn nøden» (Cappelen Forlag A/S, 1989), er anmeldelsen i hovedsak basert på den engelskspråklige versjonen «A fate worse than debt» (Penguin Books Ltd., London, 1988). Vi har imidlertid lest gjennom det som ifølge forlaget skal ha skjedd av endringer: En omskrivning av kapittel 14 og et forord av Kalle Moene.

[2] For en grundigere drøfting av noen av de innenlandske årsaksfaktorene til krisen, se for eksempel Karl R. Pedersen « U-landene og verdensøkonomien. En introduksjon til u-landenes utenriksøkonomiske problemer», SAF-arbeidsnotat nr. 48/1988.

Banker og lemener

Susan George peker på at de internasjonale storbankene ofte opptrer i flokk. De lånte ut i flokk. I ettertid kan det virke som om de fulgte hverandre blindt som lemener. Men de klarte å stanse før stupet, i flokk. I løpet av de snart syv årene krisen har stått på har de også i stor grad håndtert den i flokk; samlet og koordinert.

Gjelden er blitt rullert med nye, koordinerte utlån. IMF har klart å holde bankene samlet, og så langt har det ikke vært noen tap å snakke om. Det er de gjeldsrammede landene som har båret byrdene, ikke pengepusherne, kanskje nettopp fordi bankene har klart å holde sammen, mens de enkelte gjeldsrammede landene har opptrådt splittet og hver for seg. Susan George skriver interessant om disse problemstillingene, før hun kommer med et merkverdig avsnitt hvor hovedpoenget er at alt ville vært så mye bedre om OPEC lånte petrodollarene sine direkte ut til fattige utviklingsland, i stedet for å gå veien om Wall Street og City. Både OPEC-landene og de fattige utviklingslandene ville da fått det bedre, tror Susan George.

Argumentasjonen er noe vanskelig å fatte, men poenget synes å være at OPEC-landene ville vært mer vennligsinnet overfor de fattige utviklingslandene enn det bankene har vært, og fattige og mer rike land i den tredje verden ville styrket sin samlede strategiske interesse overfor den industrialiserte verden. Mon det.

IMF og kondisjonalitet[3]

Susan George argumenterer forsåvidt greit for de sterke synspunktene sine om at IMFs håndtering av krisen har tjent bankene mer enn utviklingslandene, at en offentlig finansiert institusjon som Pengefondet gradvis kjøper private banker ut av gjeldskrisen ved selv å yte kreditt, at Pengefondet er et pengepoliti og aldri har vært tiltenkt rollen som utviklingsinstitusjon og at det derfor er uheldig at Pengefondet i så stor grad har hatt ansvar for krisehåndteringen, at Pengefondet langt fra er så upolitisk som det selv hevder å være, og at IMFs kondisjonalitet har hatt sine klare svakheter. Men det går fort for seg hos Susan George. Spesielt kunne drøftingen av kondisjonalitet vært mer fyldestgjørende.

Susan George forsøker som hun selv uttrykker det i etterordet, «å vise at landene i den tredje verden er blitt sterkt forgjeldet fordi de har akseptert og tatt i bruk utviklingsmodellen som er lagt fram av Verdensbanken, Pengefondet og lignende institusjoner». I et eget kapittel med tittelen «Pengefondløsningen: Innblanding, vanstyre og fiasko på Jamaica» bruker hun utviklingen på Jamaica som et eksempel for å «bevise» dette. Argumentet hennes er at dette er en svært åpen økonomi og et utviklingsland som før gjeldskrisens tid var forholdsvis rikt etter kraftig økonomisk vekst på 1950- og 60-tallet. Den konservative statsministeren Edward Seaga har i følge Susan George vært mer enn villig til å følge IMFs direktiver. Så om IMF og Verdensbankens medisin (kondisjonalitet) noe sted skulle ha oddsene med seg, så mener Susan George at det måtte være her.

På det tidspunkt Susan George skriver (juni 1987) har Jamaica bak seg en periode med betydelig inflasjon, dramatisk reduksjon i tilbudet av offentlige tjenester og fallende reallønninger. Altså: IMF-politikken virker ikke.

Det kan sikkert godt tenkes det. Men Susan George overbeviser oss ikke om at hun her virkelig legger godviljen til for at IMF og Verdensbanken skal få prøve seg. Ifølge Susan Georges egen framstilling var det under den sosialdemokratiske Michael Manleys styresett at gjelden virkelig la på seg og kom ut av kontroll. Michael Manley startet opp et etter forholdene progressivt sosialt program; bedret helsetilbudet, innførte minimumslønn og likelønn for kvinner, la opp til landreformer, blant annet. Han forsøkte å finansiere programmet med opplåning og skatteskjerpelser som i sin tur utløste kapitalflukt og problemer med betalingsbalansen, alt dette i følge Susan George.

Historien er deprimerende, men gir ikke Susan George rett til å skyte på pianisten. Om kapitalismens spilleregler er slik at de vanskeliggjør sosiale reformer i fattige land, så bør Susan George rette søkelyset mot disse spillereglene, og ikke tilskrive IMF-kondisjonaliteten all skyld[4]. La oss kalle problemet slik Susan George beskriver det for Jamaica-syke. IMF kobles inn og foreskriver sin standardmedisin. Medisinen har bivirkninger. Disse må en vurdere opp mot de bivirkningene alternative medisiner ville gitt, og ikke opp mot økonomiens helsetilstand slik den var før sykdommen brøt ut. Og det er ihvertfall ikke rimelig å gi medisinen skylden for sykdommen den er ment å kurere, slik Susan George gjør[5].

Nei til nekt

Avsnittet om den traumatiske tiden fra krisens utbrudd og fram til nå, inneholder flere tankevekkende mo-

---

[3] Kondisjonalitetsbegrepet dreier seg først og fremst om krav eller betingelser som multilaterale organisasjoner som IMF og Verdensbanken stiller i forbindelse med forhandlinger om nye lån eller reforhandling av eksisterende gjeld. Disse betingelsene har stort sett utelukkende med den innenlandske politikken i u-landene å gjøre. IMF er blitt kritisert for å stille svært standardiserte kondisjonalitetskrav. Konkret går disse kravene som regel ut på devaluering, finans- og pengepolitisk tilstramming og sterke innslag av markedsliberalisme. For en norskspråklig drøfting av IMF-kondisjonaliteten se Jørn Rattsø «En økonomisk analyse av Pengefondets og Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer», Norsk Økonomisk Tidsskrift, Hefte 3, 1988.

[4] I et intervju med Michael Manley i 1986 tar han selvkritikk for den politikken som ble ført under hans regime: «There are a lot of things we see much more clearly now. Number one, in determining how much you can try to accomplish, you just have to look at what your capacity is, your managerial capacity, your capacity to organize. And we were frankly overenthusiastic. We just tried to do too many things and we stretched the whole system further than it could do.» (Gjengitt av Stefan de Vylder i «Proceedings from NFU 4. Annual Conference, Bergen April 24. – 26. 1987: Socialism in the third world», s. 104).

[5] Flere av verdens ledende makroøkonomer har forøvrig beskjeftiget seg med kondisjonaliteten, noe som har resultert i en rekke IMF-kritiske publikasjoner. Lesere som er interessert i noen av de ferskeste artiklene, kan gå til *Sachs J.(1988):* «Conditionality, debt relief, and the developing country debt crisis», NBER Working Paper no. 2644, eller *Edwards, S. (1988):* «Structural adjustment policies in highly indebted countries», NBER Working Paper no. 2502. En økonom som tidlig gikk ut og kritiserte IMF var *Dornbush, R.* i «The Latin-American Dimension», Challenge, July-August 1984.

menter. Blant annet påpeker Susan George at industrilandenes proteksjonistiske handelspolitikk overfor den tredje verden har vanskeliggjort tilbakebetaling av gjeld. På den ene siden ønsker vi altså at gjelden skal betjenes, og på den andre siden ønsker vi å skjerme hjemmemarkedene våre mot de eksportvarene utviklingsland må selge mer av dersom de skal klare å betjene gjelden. Snart må vi vel bestemme oss for hva vi vil.

Susan George argumenterer mot betalingsnekt. Hun lister opp enkelte av de sanksjonsmidler bankene og vestlige statsledere kan tenkes å ty til ved et brudd. Interessant nok påpeker hun at alle de gjeldsrammede latin-amerikanske landene gjennomførte betalingsnekt sist dette kontinentet var oppe i gjeldsproblemer, dvs. på 1920 og -30-tallet. Den gangen var det imidlertid enkeltinvestorer i den vestlige verden som var kredittytere, og i følge Susan George var de mer splittet og i en svakere forhandlingsposisjon overfor utviklingslandene enn det bankene er i dag.

Saler kjepphesten

I bokens del II går Susan George noe mer detaljert inn på hvordan gjeldskrisen har påvirket leveforholdene i enkelte av de gjeldsrammede landene. Tre kapitler er viet noe vi kan kalle landstudier av fem afrikanske land, i to av kapitlene er hun innom en hel rekke av de gjeldsrammede landene i Latin Amerika, mens hun i ett av kapitlene mer generelt tar for seg miljømessige konsekvenser av gjeldskrisen.

Landstudiene svekkes naturlig nok av den manglende evnen eller viljen til å analysere innenlandsk økonomisk politikk i de gjeldsrammede landene, og enkelte partier av disse kapitlene er av bokens svakeste. Susan George har en kjepphest. Den heter selvforsyning, og hun rir den uansett. Når Marokko nå sliter med problemer så er årsaken å finne i en tidligere for hard satsing på eksportproduksjon. Selvforsyning synes å være løsningen, inntil et par sider gjenstår av Marokko-kapitlet. Da går Susan George til et voldsomt angrep mot subsidiering av innenlandsk matproduksjon og det hele blir temmelig uforståelig. Zambias hovedproblem er ifølge Susan George at landet har satset for mye på å eksportere kobber. Et av Kenyas (økonomiske) hovedproblemer er ifølge Susan George at landet i for stor grad har satset på det internasjonale markedet.

Men Susan George kan da ikke mene at Tanzania har vært for eksportorientert? Etterhvert er det mange som har dokumentert at landets «visjonære leder Julius Nyerere» (Susan Georges egen panegyrikk) har prøvd å gjennomføre en ikke særlig vellykket lukking av økonomien gjennom såkalt importsubstitusjon[6].

Men Susan George rir kjepphesten videre og påstår at for kraftig eksportorientering har vært det store problemet i dette landet. Hun påpeker at Tanzania har gjort seg sårbar overfor sterke prissvingninger på kaffe. Men om Tanzania ønsker å frigjøre seg fra verdensøkonomien på eksportsiden, så bør de jo bli mer selvforsynte med importkonkurrende varer, og det er blant annet her at Nyereres politikk har mislyktes. Susan George påpeker hvilke negative konsekvenser dramatiske nedskjæringer i importen har hatt for dette landet. Hun synes med andre ord å være av den oppfatning at det bare er på eksportsiden at økonomien har vært for utadrettet. Ifølge Susan George så har altså Tanzania eksportert for mye og importert for lite. Det følger av enkel nasjonalregnskaps-logikk at Tanzania ifølge disse vurderingene har lånt for lite.

Hun går forøvrig også til angrep på de devalueringer Tanzania har sett seg tvunget til å gjennomføre, men kommer ikke med tanker om hva alternativet skulle være. Spørsmål om hvilke allokerings- og fordelingsmessige konsekvenser en overvurdert valuta har, blir vi også spart for.

Susan George presser tre øst-afrikanske lands skjebner inn på ett kapittel, for så å la Zaire breie seg over et eget. Mobutus Zaire er et eksempel på det som i litteraturen om gjeldskrisen kalles «kleptokrati»; styresett av tyver. Nicaragua under Somoza og Phillipinene under Marcos er andre eksempler. Zaire-kapitlet er en spennende beretning om sløsing og fattigdom i en korrupt verden.

Kjapp etterberegning

Susan George skifter så kontinent. Bevisst har hun valgt å kjøre den afrikanske krisen fram i første rekke. Vi hører vanligvis minst om den; den berører de vestlige, kommersielle bankene i liten grad, men om vi teller liv har konsekvensene av krisen trolig vært større i Afrika enn i Latin-Amerika. Men storskyldnerne i Latin-Amerika har altså fått to kapitler. De er svært beskrivende. I stedet for å forsøke på forklaringer prøver hun å menneskeliggjøre konsekvensene av krisen.

Det er synd at hun svekker sin egen argumentasjon unødig ved å strekke begreper etter hårene. Hun viser til en sosiologisk artikkel (av Ralph Sell og Steven Kunitz) hvor det er gjort regresjonsberegninger av sammenhengen mellom utgifter til gjeldsbetjening og utvikling i forventet levealder, mellom 37 afrikanske, latin-amerikanske og asiatiske land i perioden 1970 til 1980 (altså før gjeldskrisen brøt ut). De finner en sammenheng; 10 dollar mer i renter pr. capita gir 0.39 år mindre økning i forventet levealder over tiåret.

Det får så være at Susan George ikke gir leserne noen informasjon om hvor utsagnskraftige disse beregningene er. Betydelig verre er det at hun umiddelbart saler kjepphesten med følgende kunststykke av begrepsmanipulasjon: «They (Sell og Kunitz) found that the greater a country's participation in world economy – measured by the degree of indebtness – the slower life expectancy increased» (side 134 i den engelske utgaven). Deltakelse i verdensøkonomien er vel ikke et helt synonymt begrep for renteutgifter?

Susan George foretar forøvrig en temmelig innovativ etterberegning, og finner ut at gjeldskrisen stjeler ett år av livet til hver innbygger i de gjeldsrammede landene. Hun bemerker forøvrig at hun ikke kan skjønne hvorfor forskerne selv ikke har foretatt denne etterberegningen.

Del II avsluttes med et eget kapittel om gjeld og miljø. Susan George på-

[6] Se for eksempel DUH/NORADs landanalyse av Tanzania fra 1988: «Tanzania. Country Study and Norwegian Aid Review», Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.

peker hvordan land med akutte valutaproblemer blir tvunget til å overforbruke naturressurser. Hun viser også til koblingen mellom miljø og gjeld når det gjelder løsningforslag og ettergivelse, spesielt de såkalte «debt-for-nature»aksjonene. Omfanget av disse er foreløpig helt ubetydelig hva løsning av gjeldsproblemene angår, men de viser at gjeldskrisen faktisk kan tjene til noe konstruktivt. Hittil har «debt-for-nature» vært finansiert av relativt små, idealistiske organisasjoner. Hva om noen av de samme prinsippene ble anvendt i internasjonalt mellomstatlig arbeid og koblet til for eksempel globale miljøproblemer? Hva med de mulighetene etablering av omsettelige utslippskvoter, f.eks. for CO_2, gir for å omfordele inntekt mellom stater? Kanskje vi kan skaffe oss vår egen kjepphest?

Baker og Bradley

I bokens siste del prøver Susan George å skue fremover. Hvilke løsningforslag finnes og hva vil de føre til? De to oftest siterte forslagene bærer navn etter de to amerikanske politikerne James Baker og Bill Bradley.

Om Bakers plan skal kunne kalles forslag til løsning er vel heller tvilsomt. Totalt sett involverte den knappe 29 milliarder dollar i ny kreditt. Den samlede u-landsgjelden er til sammenligning på godt over 1000 milliarder dollar.

Ifølge Susan George var det viktigste med Baker-planen at den gjorde gjeldskrisen til et anliggende for vestlige politiske myndigheter. Planen var et politisk initiativ. Men i hovedsak skulle markedet fortsatt ordne opp på egen hånd, og ingen ting ble sagt om å avskrive gjeld eller redusere renteugiftene. Nettopp det var Senator Bill Bradleys innvending mot den. Han fant det lite fornuftig å løse problemer med uhåndertlig gjeld ved å låne ut enda mer, og argumenterte for rentenedsettelse og delvis ettergivelse.

Det er i og for seg interessant å få denne informasjonen om hva disse løsningsforslagene består i. Men det kunne vært interessant å få vite hvem som ifølge Bradley skal ta tapene. Hvem skal finansiere ettergivelsen, rentelettelsen og de nye lånene? Hvilken alternativkostnad har egentlig midlene som skal frigi gjeld og lette gjeldstrykket? Skal offentlige bistandsorganisasjoner i industrialiserte land gå inn med nye midler i Verdensbanken og skal de kjøpe ut gjeld fra bankene? Og om så er tilfellet, hva er salderingsposten; vanlige bistandsaktiviteter i fattige land som har klart å holde seg utenfor gjeldskrisen? Susan George berører spørsmålene kun svært indirekte; vi får vite at bankene har mye å tape på Bradleys plan.

Fyrtårnet har sluknet

Susan George er skeptisk til betalingsnekt. Hun ser klart farene for mottiltak fra Nord. Men om hun fraråder fullstendig brudd, så tilrår hun (i den engelskspråklige utgaven) den type begrensing på gjeldsbetjeningen (maksimum 10 % av eksportinntektene) som Perus president Alan Garcia innledet i 1985.

I den engelskspråklige utgaven er Alan Garcia Susan Georges store fyrtårn. Hun legger virkelig ned palmeblader og hyllningen topper seg i uttrykk som «Showing more courage than any other Latin American statesmen before or since ...» (side 216), og «If any Latin American head of state merits the 'food first' medal, it is Alan Garcia Perez» (s. 217). Og hva med denne: «In the past few years the inhabitants of the villas south of Lima have planted over half a million trees. They are painting their houses, and flowers are appearing in window boxes. Between them, Alan Garcia and the Peruvian people may well win, in spite of the banks and the IMF» (s. 224).

Det har ikke gått så bra med Garcias Peru. I øyeblikket bestyrer han et økonomisk og politisk konkursbo nesten uten sidestykke selv i Latin Amerika. I juli 1988 rapporterte magasinet South (som Susan George selv bruker som autoritativ kilde) at «Garcia postponed devaluations needed to increase exports and reduce imports, and repeatedly baulked at raising the prices of petrol, public utilities and food products – changes which were required to dampen a boom in consumption» (s. 21). I november 1988 rapporterte South «....Garcia has also displayed an overweening individualism which has alienated many of his more talented advisers, and a blind confusion of please-everyone populism with solid, less immediately popular structural reform» (s. 35), og videre «The President (Alan Garcia) sometimes seems anxious to enter history as a martyr to the cause of Third World independence from IMF tutelage. But history's verdict may be less glorious» (s. 35).

Etterpåklokskap er ikke noen særlig imponerende sport, og det finnes vel også en god del økonomer som har satset på feil hest. Og dessuten; Susan Georges lovprisning bunner ikke i noen dyp overbevisning om at Garcias økonomiske politikk nødvendigvis vil skape vekst. Tvert imot påpeker hun at det kan gå galt.

De refererte hyllningsstrofer er også med i den norske utgaven som utgis i disse dager (juni 1989). I det norske avslutningskapitlet beskriver imidlertid Susan George kort dagens sørgelige tilstand i Peru. Hun tillegger delvis Garcia, delvis geriljabevegelsen Sendero Luminoso og delvis økonomiske sanksjoner fra Nord, ansvaret. I den norskspråklige utgaven fraråder hun også andre land å følge Garcias gjeldsbetjeningsstrategi, med mindre debitorlandene klarer å samordne sine aksjoner mot kreditorene. Garcia er ikke lenger fyrtårnet[7].

[7] Jeffrey Sachs analyserer i en fersk artikkel («Social conflict and populist policies in Latin America», NBER Working Paper no. 2897, march 1989) økonomisk politikk under populistiske regimer i noen latin-amerikanske land, deriblant Argentina under Juan Peron (perioden 1946-49) og Peru under Alan Garcias styre (perioden 1985-88). Ifølge Sachs' førte disse regimene en ekspansiv makroøkonomisk politikk for å øke inntektene til lavinntektsgrupper, og da særlig for å tilfredsstille kravene til arbeiderklassen i byene. Denne politikken er ifølge Sachs gjentatt så ofte i latinamerikanske land, og har de samme fellestrekk, at han refererer til den som «the populist policy cycle». Tidlig i «populist syklusen» synes denne politikken å fungere svært godt med økonomisk vekst, økende reallønninger og redusert inflasjon, og regimets popularitet når store høyder. På dette stadiet i syklusen synes problemet med fallende valutareserver å være kun et «litt ubehagelig teknisk problem». Ifølge Sachs' analyse sluttes syklusen ved at «... these populist measures tend to collapse in a remarkable burst of inflation and falling real wages, at the mo-

Avlat

I avslutningskapitlet legger Susan George forøvrig an det virkelige makro-makro-makro-makro-perspektivet: Gjeldskrisen er den industrialiserte verdens siste og sleipeste middel for å sikre global kontroll. Etter tapet i Vietnam la USA om til en mer subtil herseteknikk enn den tradisjonelle, intervenistiske. LIC – «Low-Intensity-Conflict» – heter den visst på autoritativt hold. Støtten til contras i Nicaragua er et eksempel på LIC. Gjeldskrisen er i følge Susan George noe i samme gaten som støtte til contras. Med stor sans for ordlek kaller hun den FLIC – «Financial-Low-Intensity-Conflict». Dette er den skjulte krigføringen som sikrer vår velferd og deres elendighet.

Man kan mene mye forskjellig om amerikansk utenrikspolitikk, men dette?!?! Hvorfor er vi mer tjent med at Mali er fattig enn at Mali er rikt? Hva tjener Susan George og jeg og Citibank og den amerikanske presidenten på Brasils elendighet? Sør-Korea har etter en periode med problemer klart å vinne kontroll over sin gjeld. Er det et uttrykk for at USA har mislykkes med sin utenrikspolitikk der? Susan George kunne i det minste hjulpet oss med antydninger av argumenter om hvorfor det er slik. Noen svar finner vi ikke hos henne. Det blir med besvergelser av typen «Third world debt is now, perhaps, less a 'crisis'(...) than an ongoing, dialectical FLIC waged against the South, a permanent global struggle exactly like LIC but played out on another terrain» (s. 233). Etter vår mening diskvalifiserer Susan George seg aldeles her.

Fokuseringen på Konsortiet og andre «onde makter» i Nord, er etter vår mening en form for ansvarsfraskrivelse som Susan George og du og jeg ikke bør slippe unna med: Gjeldskrisen blir gjort til en mystisk, fjern undertrykkelsesmekanisme. Men egentlig er den vel et aspekt ved en dypt urettferdig global inntektsfordeling. En løsning av u-landenes problemer vil blant annet (som Susan George påpeker i boken) kreve innsats fra i-landene for eksempel ved at u-landene gis lettere innpass på i-landenes markeder, økt tilgang på kreditt, gjeldsettergivelser osv. Dette vil koste oss noe. Susan Georges overflatiske fokusering på Konsortiet, fungerer i så måte som en altfor billig avlat.

En kreativ, åpen, lukket økonomi

Ifølge Susan George har u-landene tre alternativer å velge mellom. Enten kan de akseptere FLIC, forbli splittet, akseptere den eksportorienterte, åpne økonomiske modellen og delta videre i spillet på i-landenes premisser. Det andre alternativet er fullstendig eller delvis betalingsnekt. Dette er imidlertid ifølge Susan George bare mulig gjennom en felles aksjon fra debitorlandene, noe som er lite sannsynlig i dag. Det tredje alternativet kaller Susan George «kreativ tilbakebetaling».

Susan George argumenterer for den kreative modellen. Den impliserer en betinget ettergivelse av gjelden; u-landene skal få ettergitt gjeld dersom de oppfører seg pent i den forstand at de gjennomfører en utviklingsstrategi som blant annet prioriterer jordbruks- og småindustriutvikling, primærhelsetjenester, utdanning, tiltak rettet mot kvinner, etniske minoriteter, miljø osv. Renter og avdrag på gjelden skal betales inn i lokal valuta til nasjonale utviklingsfond der bruken ifølge Susan George skal bestemmes av «mennesker som virkelig representerer folket i samarbeid med statens representanter». Utviklingsfondet skal finansiere prosjekter og programmer på grunnlag av konsultasjoner og konsensus mellom brukerne av fondet. Etterhvert som debitorlandene betaler midler inn i det nasjonale fondet vil et tilsvarende beløp (evt. et større) i utenlandsk valuta bli avskrevet av kreditorene.

Eksternt press fra kreditorlandene skal om nødvendig sørge for at fondet administreres på en måte som sikrer demokratisering og utvikling. Insentivet for kreditorene er ifølge Susan George at denne strategien vil «cost the creditors very little, offer an honourable path for debtors, keep them relatively creditworthy and ensure their continued participation in the world system. Little by little, they would even become prosperous and good customers!» (s. 239). Susan George argumenterer med andre ord for at en på denne måten vil sikre at u-landene fortsatt vil delta i verdensøkonomien. Det slår oss at dette ikke er konsistent med den strategien hun forfekter andre steder i boken, nemlig en selvforsyningssstrategi eller lukking av u-landsøkonomiene.

De prioriteringer Susan George har satt opp for fondet synes fornuftige (selv om det ikke er noen grense for hvilken ønskeliste som kan stilles opp). Men det kan som Kalle Moene påpeker i forordet til den norske utgaven, reises en rekke innvendinger mot forslaget om at gjelden skal «betales tilbake» i lokal valuta til nasjonale fond. Administrasjons- og insentivproblemene for å gjennomføre et slikt opplegg vil trolig være enorme. Vi kan nevne debitorenes insentiver til å holde sterk overkurs på den lokale valutaen, med de negative konsekvenser dette vil kunne ha for innenlandsk ressursallokering.

Susan George har et godt poeng når hun drøfter muligheten for at afrikanske land kan få avskrevet gjelden. Den afrikanske gjelden er ikke større enn at en relativt betydelig sanering ikke vil koste kreditorene all verden. I stor grad er kreditorene i dette tilfellet multilaterale organisasjoner og offentlige myndigheter. Det burde således være mulig å reise en politisk opinion for gjeldsettergivelse som monner på et kontinent hvor krisen virkelig koster liv. Men det er også problemer knyttet til en gjeldssanering. Dersom kreditorlandene for eksempel bruker det ordinære bistandsbudsjettet som salderingspost når gjelden avskrives, kan alternativkostnaden for u-landene av gjeldsettergivelsen bli svært høy.

For Latin-Amerika er situasjonen, som Susan George påpeker, vesentlig mer komplisert enn i Afrika, delvis fordi gjelden er betydelig større og delvis fordi størstedelen av gjelden involverer private kreditorer. I boken mangler det forøvrig ikke på forslag

ment when the fiscal expansion hits the balance of payments constraint» (s. 15). Sachs reserverer seg imidlertid mot å bli tatt til inntekt for en ortodoks, monetaristisk politikk: «Too many opponents of populism dismiss real problems over income distribution, and are content to balance budgets without concern for the distributional concequences. The failures of Latin American populism should prompt a search for a middle path, rather than being read as an endorsement of unfettered orthodoxy» (s. 31).

til sanering av de latin-amerikanske landenes gjeld. Men til tross for at Susan George i tidligere deler av boken har lagt vekt på å beskrive den ekstremt skjeve jordfordelingen i Latin-Amerika, knytter hun ikke behovet for jordreformer til spørsmålet om betinget gjeldssanering. Moene kommer inn på dette i det norske forordet.

Viktig bok

Susan Georges bok er viktig. Den er viktig fordi (relativt) mange kommer til å lese den, og betydelig flere har fått kjennskap til den gjennom ukritiske oppslag i radio, TV og aviser. Susan Georges bok blir trolig den «opplyste almenhets» autoriserte versjon av gjeldskrisen. Den kan også få gjennomslag i bistandsdepartement og -organisasjoner.

Men boken er også viktig lesning for oss økonomer. Den kan gi grunnlag for en god del sjelegransking rundt om på pauserommene. Boken menneskeliggjør krisen i u-landene, og tar samtidig et oppgjør med eventuelle forestillinger om at en kondisjonalitet som innebærer en dramatisk økonomisk tilstramning i land hvor store deler av befolkningen lever på eksistensminimum, kan være politisk nøytral på et eller annet vis. Når IMF stiller krav om finanspolitisk tilstramming, og dette i stor grad skjer gjennom kutt i bevilgninger til skole- og helsevesen så er det selvsagt politikk. Når IMF lar være å stille krav om reduksjon i militær-budsjetter, så er det politikk.

Vi tilhører vel selv i stor grad den samme akademiske tradisjon som IMF-økonomene, en tradisjon hvor økonomisk effektivitet betyr nesten alt og fordeling betyr nesten ingenting. Eller mer presist; fordeling blir sagt å være politikernes domene, ene og alene. Men hva så om vi vet at disse politikerne ikke vil omfordele eventuelle effektivitetsgevinster, og enkelte grupper helt sikkert kommer til å tape på de rådene vi gir ? Er vi da politisk nøytrale?

– Når skrev du selv sist noe om fordelingsvirkninger i et akademisk eller byråkratisk arbeide?

Artikkelsamling

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

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

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider, pris kr. 75,–
Mer enn 10 hefter, kr. 70,–

Johansen, L.:
Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:
Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6, 1979.

Rødseth, A.:
Inflasjon i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

Johansen, L.:
Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:
Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:
Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holte, F. C.:
Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N. M.:
Virkninger av en endring i lønnssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:
Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:
«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Debatt:

Gjenopprettingen av norsk økonomi

AV
FINANSMINISTER
GUNNAR BERGE

Professor Tore Thonstad retter i en artikkel i mainummeret av Sosialøkonomen kritikk mot den økonomiske politikken Regjeringen har ført de siste årene. Thonstads hovedpoeng er at doseringen av politikken har vært for sterk og sammensetningen gal, vurdert ut fra mål om å gjenskape balanse i økonomien og skape en best mulig sysselsettingsutvikling. Thonstad antyder en alternativ strategi som etter hans oppfatning ville gi bedre resultater både på kort og lang sikt.

Den strategi Regjeringen har fulgt i den økonomiske politikken siden 1986 har gitt positive resultater når det gjelder utenriksøkonomien, pris- og kostnadsutviklingen og renteutviklingen. Tar vi utgangspunkt i de store ubalanser som preget norsk økonomi da Regjeringen overtok i 1986, har vi tatt oss raskt inn. Vi kan registrere fornyet tillit til norsk økonomi, både i næringslivet og i utlandet. Med de resultater vi allerede har oppnådd, er vi i ferd med å legge grunnlaget for fornyet vekst i fastlandsøkonomien i 1990-årene.

Men den snuoperasjonen vi er underveis med har også betydelige kostnader. Den markerte nedgangen i innenlandsk etterspørsel siden 1986 har medført salgssvikt og et høyt antall konkurser spesielt i skjermede næringer, men også i konkurranseutsatte næringer som avsetter en stor del av sin produksjon på hjemmemarkedet. Den svake utviklingen i hjemmemarkedet har ført til sysselsettingsnedgang, dels som en direkte følge av salgssvikt, dels ved at redusert fortjeneste har framtvunget oppsigelser som følge av rasjonalisering av produksjonen.

Vi må så langt det overhodet er mulig unngå at arbeidsledigheten etablerer seg på et høyt nivå. Foruten de byrder arbeidsledighet medfører for dem som rammes, viser erfaringer fra andre land at det er vanskelig og tidkrevende å få ledigheten ned dersom den har ligget på et høyt nivå over lengre tid. Kortsiktige tiltak mot arbeidsledighet må imidlertid utformes på en slik måte at vi ikke svekker sysselsettingsmulighetene i 90-årene.

Deler av hjemmemarkedsnæringene avsetter en betydelig andel av sin produksjon på eksportmarkedene. Svikt i salgsmulighetene på hjemmemarkedet vil slå ut på ulike måter for denne delen av næringslivet. Enkelte foretak vil helt eller delvis kunne kompensere salgsnedgangen hjemme ved å avsette større deler av produksjonen på eksportmarkedene. Den kraftige eksportøkningen de siste årene kan trolig i noen grad tilskrives en slik effekt. En risikerer imidlertid også at et kraftig fall i fortjenesten ved salg på hjemmemarkedet kan ramme eksportleveransene som følge av at manglende soliditet kan resultere i produksjonsinnskrenkninger eller bedriftsnedleggelser. Skal vi sikre eksportøkning på lang sikt, må det i stor utstrekning skje ved at tradisjonelle hjemmemarkedsnæringer i økende utstrekning orienterer seg internasjonalt og avsetter en større del av produksjonen på eksportmarkedene. En langvarig svikt i etterspørselen i hjemmemarkedet vil redusere foretakenes muligheter til å finansiere økt internasjonalisering, og kan dermed på lang sikt svekke veksten i eksporten.

De sentrale målene i Regjeringens økonomiske politikk er å styrke vekstevnen i norsk økonomi og dermed legge et solid fundament for en tilfredsstillende sysselsettingsutvikling og en forbedring av velferden i 1990-årene. Et vilkår for å nå disse målene er at innenlandsk bruk av varer og tjenester tilpasses inntektsgrunnlaget slik at vi beholder den balansen i utenriksøkonomien som nå er skapt og dermed bevarer handlefrihet i den økonomiske politikken. Gjenopprettingen av balanse i utenriksøkonomien er også en forutsetning for å skape tiltro til norsk valutapolitikk og dermed sikre en stabil krone. Et annet vilkår er at næringslivet sikres en utvikling i lønnskostnader og rentenivå som gjør norske produkter konkurransedyktige internasjonalt.

Mens norsk økonomi i 1950- og 1960-årene var karakterisert av stor stabilitet, har den økonomiske utviklingen de siste årene vært preget av uvanlig kraftige innenlandske konjunktursvingninger. Fra 1984 til 1986 fikk det utvikle seg en særnorsk etterspørselsesboom, og i treårsperioden 1983-86 økte den innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester med hele 20 pst. målt i volum. Denne veksten ble i stor grad finansiert ved økte låneopptak for husholdningene og bedriftene.

Veksten i det private forbruket i denne perioden er behørig kommentert av mange. Veksten i bedriftenes investeringer i nytt produksjonsutstyr fra 1983 til 1986 har ikke fått samme oppmerksomhet, men er like påfallende. For bedriftene i Fastlands-Norge under ett økte investeringene i realkapital med hele 34 pst. i volum fra 1983 til 1986. For flere av de næringene som for en stor del er skjermet for konkurranse fra utlandet var investeringsveksten i denne perioden imidlertid basert på helt urealistiske forventninger om den framtidige inntekts- og etterspørselsutviklingen i norsk økonomi. Når bedriftenes produksjonskapital i en periode skal normaliseres, må det føre til lavere investeringer. Nedgangen i investeringene fra 1986 må først og fremst forklares med at næringslivet i sine langsiktige planer nå baserer seg på mer realistiske forventninger om den framtidige veksten i fastlandsøkonomien, samt at det nå er en generell forståelse for at det ble overinvestert i en periode. Dette har begrenset sammenheng med innstrammingene i den økonomiske politikken, bortsett fra at den økonomiske politikken som har

vært ført siden 1986 kan ha bidratt til å skape realistiske forventninger om framtidige vekstmuligheter. For øvrig kan nevnes at til tross for nedgang i investeringene i realkapital i bedriftene i Fastlands-Norge hvert år fra 1986 til 1989, fortsetter mengden av realkapital i bedriftene i fastlandsøkonomien å øke. Dette illustrerer at investeringsnivået fortsatt ikke er spesielt lavt. Det illustrerer også hvor dårlig investeringsnivået var tilpasset i 1986.

Med henvisning til nasjonalregnskapsanslag og prognoser i nasjonalbudsjettet hevder Thonstad at Regjeringen har lagt opp til å dreie investeringene i retning av oljesektoren, dvs. en utvikling som står i motstrid til målene om en mer oljeuavhengig økonomi. Denne oppfatningen belegges imidlertid med en feiltolkning av nasjonalregnskapsanslag og prognoser, idet Thonstad bruker tall for investeringer i fast realkapital i oljevirksomheten. Thonstad utelater dermed investeringer i plattformer under arbeid, som i nasjonalregnskapet regnes som lagerinvesteringer. Ser en på utviklingen i de påløpte investeringene, som også omfatter plattformer under arbeid og dermed er den beste indikatoren på investeringsaktiviteten i oljesektoren, var det en markert vekst i perioden 1982–84. Fra 1984 til 1988 avtok imidlertid investeringene med 23 pst. i volum. For 1989 ventes en vekst på i underkant av 3 pst.

Den direkte etterspørselsdempende effekt av de finanspolitiske tilstramningene i årene 1987 og 1988 svarte til om lag 2 pst. av bruttonasjonalproduktet. I tillegg har inntektspolitikken bidratt til å dempe privat forbruk gjennom 1988 og 1989 og trolig også på en mer indirekte måte investeringer i skjermede næringer. Fra og med høsten 1988 er det ikke gjennomført ytterligere tilstramningstiltak verken i finanspolitikken eller i penge- og kredittpolitikken.

Det har vært en vanskelig balansegang å utforme en politikk som ville være tilstrekkelig til å få utenriksøkonomien og pris- og kostnadsutviklingen under kontroll og samtidig virket mest mulig skånsomt på arbeidsmarkedet. Når nå Thonstad kritiserer oss for å ha overdrevet tilstrammingene, kan det være grunn til å minne om at vi fram til våren 1988 overveiende ble kritisert for ikke å ha strammet tilstrekkelig til.

Det blir nødvendigvis spekulativt å forsøke å anslå hvordan den økonomiske utviklingen hadde blitt dersom en hadde foretatt en mindre tilstramning. Nedgangen i innenlandsk etterspørsel og produksjons- og sysselsettingsnedgangen i hjemmemarkedsorienterte næringer ville ha blitt mindre. Det markerte konjunkturtilbakeslaget vi nå opplever må imidlertid som omtalt foran også sees på bakgrunn av den kraftige etterspørselsveksten i norsk økonomi i perioden 1983-86 og selv uten noen innstramning ville en neppe unngått et betydelig konjunkturtilbakeslag og en vesentlig svekkelse av arbeidsmarkedet.

I forhold til de store ubalanser vi har hatt i utenriksøkonomien, den sterke pris- og kostnadsveksten og de vurderingene som rådet når det gjelder utsiktene for norsk økonomi, kan doseringen av den økonomiske politikken vanskelig sies å ha vært for sterk. Til tross for innstrammingene har usikkerhet om norsk valutakursutviling ført til periodevise spekulasjonsbølger mot kronen. Dersom en ikke hadde strammet til, ville en trolig ha blitt tvunget til å holde et vesentlig høyere rentenivå for å sikre kronekursen. Det ville direkte ha bidratt til et høyere kostnadsnivå for norsk næringsliv. Et høyere rentenivå ville også ha vanskeliggjort et inntektspolitisk samarbeid og en ville ha risikert en høyere lønnsvekst. Samlet ville dette ha svekket næringslivets konkurranseevne og dermed vanskeliggjort omstillinger i retning av konkurranseutsatt sektor. Den betydelige rentenedgang som er gjennomført de siste tolv månedene gjør at rentedifferansen mellom Norge og utlandet nå er lavere enn på mange år. Dette er et viktig element for å sikre økonomisk vekst framover.

Thonstad synes å hevde at vi kunne ha oppnådd den samme forbedring i utenriksøkonomien med en mindre tilstramming dersom vi hadde vært villig til å ta i bruk direkte virkemidler for å regulere importen. Dersom vi hadde tatt i bruk slike tiltak, ville vi imidlertid risikert å bli utsatt for motaksjoner fra andre land som ville ha rammet norsk eksport. Som et lite land med en høy eksport har Norge klar interesse av en friest mulig verdenshandel. Vi ville møte liten forståelse internasjonalt dersom vi hadde tatt i bruk importrestriksjoner som et ledd i stabiliseringspolitikken. Direkte regulering av importen ville også ha resultert i et høyere kostnadsnivå og nedsatt velferd for norske forbrukere.

Med den svært vanskelige utgangsituasjonen vi hadde i 1986, er det vanskelig å se at vi ville ha kunnet unngå et kraftig økonomisk tilbakeslag før eller senere uansett hvordan politikken hadde blitt lagt opp. Dersom vi hadde unnlatt å stramme til, eller strammet til mindre enn det Regjeringen har gjort, ville risikoen ha vært at vi ikke hadde klart å bryte trenden med en klart høyere pris- og kostnadsvekst enn hos våre handelspartnere. På lang sikt ville det i såfall ha bidratt til en ytterligere svekkelse av fastlandsøkonomien. Regjeringens økonomiske politikk har bidratt til at vi i løpet av tre år har lagt et grunnlag for ny vekst i norsk økonomi. Alternativet ville vært en seigpining av norske bedrifter og arbeidstakere, ved at det hadde tatt mye lenger tid å legge et grunnlag for ny og balansert vekst. Samtidig ville vi da risikert gradvis å miste handlefriheten i den økonomiske politikken.

Samtidig med at Regjeringen holder fast ved den langsiktige strategien for å gjenreise vekstevnen i fastlandsøkonomien, er det iverksatt omfattende tiltak med sikte på å demme opp for økt arbeidsledighet. Bedringen av utenriksøkonomien og et vellykket inntektspolitisk samarbeid som sikrer lav pris- og kostnadsvekst gjorde at vi hadde handlefrihet til å møte den økende ledigheten med en svært omfattende pakke med tiltak i mars for å styrke sysselsettingen. Vi la vekt på tiltak som gir høy sysselsettingseffekt pr. krone og tiltak som kan gi langsiktige gevinster ved at de bidrar til å styrke arbeidsstyrkens kvalifikasjoner. Tiltakene er midlertidige og utformet slik at de kan avvikles etter hvert som situasjonen på arbeidsmarkedet forbedres. Dersom vi i stedet hadde valgt å møte den vanskelige situasjonen på arbeidsmarkedet med en generell omlegging av finanspolitikken i ekspansiv retning, f. eks. ved å gi skattelette, ville sysselsettingseffekten trolig ha blitt mindre, og det kunne også ha tatt lengre tid før en kunne registrere virkningene.

Jordbrukspolitikken – effektiv distriktspolitikk?

At det er dyrere å produsere matvarer i Norge enn i de fleste andre land er velkjent. Imidlertid er det en del åpenbare grunner til at vi bør ha en jordbruksproduksjon i Norge. Beredskapshensyn blir som oftest fremhevet som en meget tungtveiende grunn. En annen viktig oppgave som jorbruket ofte blir tildelt er oppretholdelse av bosetting i distriktene.

I denne artikkelen argumenteres det for at norsk jordbruk i dag er samfunnsøkonomisk tapsbringende selv når en tar rimelig hensyn til disse to oppgavene. Ifølge beregninger som er foretatt på en totalmodell for jordbruket som er utviklet ved Senter for anvendt forskning, har jordbruksnæringen i dag et omfang som går langt utover det som er nødvendig for en tilfredstillende beredskap og et rimelig bidrag til bosettingen i utkantene.

AV
ROLF JENS BRUNSTAD OG
ERLING VÅRDAL

1. Målene for jordbrukspolitikken

Den høye støtten til jordbruksnæringen er en følge av den jordbrukspolitikken som føres. Mål og retningslinjer for jordbrukspolitikken er trukket opp gjennom en del stortingsmeldinger. I den siste av disse finnes følgende sammendrag av den daværende regjeringens syn på landbrukspolitikken:[1]

«Regjeringen mener at oppgavene for landbrukspolitikken i tida framover bør sammenfattes i to hovedpunkter:

a) Å bidra til løsning av viktige samfunnsmessige oppgaver som:
   - sikring av matforsyningen og virkesforsyningen til treforedlingsindustrien
   - stabilisering av bosetting i de næringssvake distrikter
   - en effektiv, forsvarlig og langsiktig ressursutnytting.
b) Å gi yrkesutøvere i landbruket trygge økonomiske og sosiale vilkår.»

Disse hovedlinjene er gjort nærmere greie for både i denne stortingsmeldingen og i andre offentlige publikasjoner. På denne bakgrunn kan vi sette opp følgende liste over målsettinger for jordbrukspolitikken:

a) Sikring av matforsyningen (*produksjonsmålet*)
b) Stabilisering av bosettingen i næringssvake strøk (*bosettingsmålet*)
c) Effektiv ressursutnytting (*effektivitetsmålet*)
d) Langsiktig og forsvarlig ressursutnytting (*miljø og ressursmålet*)
e) Trygge økonomiske og sosiale vilkår for yrkesutøverne i jordbruket (*inntektsmålet*)

Disse målene står delvis i strid med hverandre, og delvis kompletterer de hverandre. Det er klart at a), b) og e) vil stå i et motsetningsforhold til c), dersom dette målet presiseres til å gjøre «produksjonen så effektiv som mulig for næringen som helhet.» På den annen side er det klart at inntektsmålet i en viss forstand er en forutsetning for både produksjonsmålet og bosettingsmålet. Dersom næringens utøvere ikke sikres inntektsmessig jamstilling med andre næringer vil de på lang sikt forlate jordbruket, og jordbrukets evne til å oppfylle bosettingsmålet og eventuelt også produksjonsmålet vil bli svekket. Vi kan således oppfatte inntektsmålet som en nødvendig forutsetning for å nå de to første målene.

Spørsmålet om jordbruksstøtten er for høy, vil derfor i i stor grad være et spørsmål om hvorvidt produksjons- og bosettingsmålene er rimelige. La oss vurdere produksjonsmålet først. Hvordan skal for eksempel selvforsyning defineres og måles? Et vanlig og svært vidtrekkende mål er det som ofte kalles «selvforsyningsgrad» eller «dekningsprosent» og som defineres som:

$$\frac{\text{Det innenlandske forbruket av norskprodusert mat}}{\text{Det totale innenlandske forbruket av mat.}}$$

Som det hevdes av bl.a. Tvedten (1984) er det mange forhold som gjør dette begrepet lite egnet som utgangspunkt for den norske jordbrukspolitikken. Hva er argumentene for å strebe etter selvforsyning av en rekke jordbruksvarer som det er dyrt å produsere i Norge? Det må være beredskapshensynet som ligger bak. Da må vi først og fremst presisere hva det er vi ønsker beredskap mot. Det vi egentlig ønsker er å sikre matforsyningen ved en eventuell krisesituasjon. I denne forbindelse er det naturlig å tenke på to typer kriser.

For det første kan vi tenke oss at landet blir utsatt for en total avsperring, eventuelt kombinert med krigshandlinger. Men da er selvforsyning slik det er definert ovenfor, relativt uinteressant. Er det beredskap mot avsperring som skal måles, virker «forsyningsevne», definert som:

$$\frac{\text{Mulig tilgang på mat i Norge ved avsperring}}{\text{Nødvendig tilgang på mat i Norge ved avsperring}}$$

[1] Stortingsmelding nr. 14 (1976-77), s. 75-76.:

som et mer relevant mål. Avsperringssituasjoner kan man møte ved å holde store matvarelagre. Den jordbruksproduksjonen som løpende må opprettholdes av rene beredskapshensyn, er det minimumsjordbruk som vil gjøre det mulig å omstille til en produksjon av en krisemeny innenfor det tidsrom hvor det er mulig å tære på lagre, et tidsrom som kan være opptil flere år. Det er lite som tilsier at produksjonen fra et slikt jordbruk behøver å tilsvare det matvareforbruket vi har i normale tider.

En annen og etterhvert kanskje mer sannsynlig krisesituasjon er at betydelige deler av verdensproduksjonen av viktige jordbruksvarer settes ut av spill, midlertidig eller permanent, på grunn av naturkatastrofer som f. eks. tørke og flom, eller menneskelagde ulykker som f. eks. katastrofen i Tsjernobyl. Den umiddelbare konsekvensen av slike ulykker ville bli betydelige prisøkninger på verdensmarkedet for de produktene dette gjelder, men det vil ikke bety at Norge ville bli uten matforsyninger. Norge er betalingsdyktig og ville ikke ha noen problemer med å skaffe seg de nødvendige forsyninger til høye priser, selv om de er to til tre ganger så høye som prisene i dag. Det virker derfor ikke særlig fornuftig å gardere seg mot en slik eventuell knapphetskrise en gang i fremtiden ved å være *permanent selvforsynt* til kostnader som ligger to til tre ganger så høyt som nåværende importpriser.

En mer rimelig formulering av beredskapshensynet enn selvforsyning på dagens nivå vil antakelig være å knytte det til jordvern. Jordbrukspolitikken bør utformes slik at den sørger for at jordbruksarealene holdes i hevd. Som et grovt forsøk på å operasjonalisere dette, skal vi i det følgende anta at beredskapshensynet vil være ivaretatt dersom et areal på 60% av dagens jordbruksareal i hvert distrikt til enhver tid er i drift. 60% er selvfølgelig et nokså vilkårlig valgt tall, poenget er at i rotasjon med brakking kan en holde jorda i hevd med betydelig mindre enn 100% utnyttelse til enhver tid.

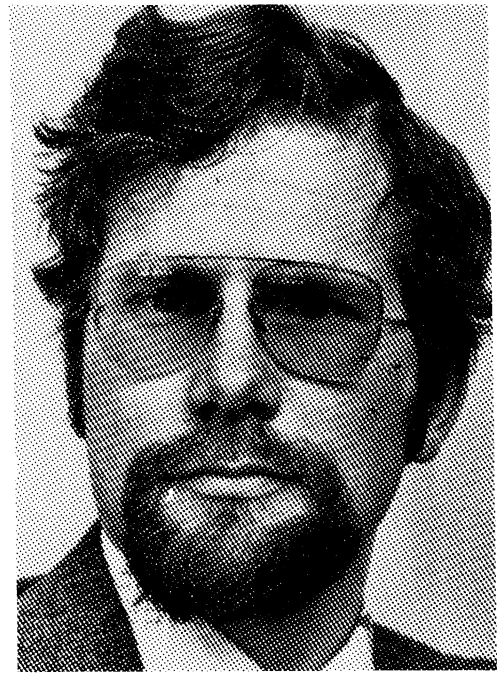
Når det gjelder jordbrukets bidrag til bosettingsmålet, skal vi verdsette dette i henhold til hvor mange årsverk jordbruket sysselsetter i distriktene. Det kan rettes innvendinger mot denne angrepsmåten. Ifølge økonomisk teori kan en ikke sikre sysselsettingen i en region billigere enn ved å subsidiere bruken av arbeidskraft i regionen generelt; på lang sikt vil det være dyrere pr. arbeidsplass å subsidiere kapitalbruk eller å subsidiere bruk av arbeidskraft i bare en næring. Generelt er derfor næringspolitikk *ikke* god distriktspolitikk, og økonomisk holdbare argumenter for næringspolitikk bør derfor være noe annet enn hensynet til sysselsettingen i distriktene. *Ideelt sett burde en gjennom distriktspolitikken støtte bruk av arbeidskraft i alle næringer, ikke bare i jordbruket.*

2. Jordbruksstøtten

Støtten til jordbruket kan deles i to: *Statsstøtte og skjermingsstøtte.* Statsstøtten består av forbrukersubsidiene, momskompensasjonen, støtte til gjennomføring av jordbruksavtalen og investeringsstøtten til jordbruket. Til fradrag kommer den såkalte kraftfôravgiften, eller overskuddet i kraftfôrmonopolet, som denne posten nå kalles.

Skjermingsstøtten finnes det ingen offisiell statistikk over. Skal vi regne den ut må vi vite hva alternativ import ville ha kostet, og det sier seg selv at det ikke er en enkel oppgave. I Brunstad, Rådahl, Tandberg og Vårdal (1985) ble den beregnet til 2,6 milliarder kroner for 1983. Dette tallet er nok for lavt, blant annet fordi

Erling Vårdal, lic. NHH fra 1977, er ansatt som universitetslektor ved Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen.



Rolf Jens Brunstad, siviløkonom fra 1969, er førsteamanuensis i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

ikke alle jordbruksprodukter er inkludert. Legger vi skjermingsstøtten til statsstøtten i 1983, som var på 10,0 milliarder kr., får vi at jordbruket dette året var støttet med i overkant av 12,6 milliarder.

Det vi skal konsentrere oss om i det følgende er i hvilken grad jordbruket kan bidra til å nå distriktspolitiske mål og hvorvidt jordbruket kunne oppnå disse målene med mindre kostnader. Dette skal vi gjøre ved hjelp av en totalmodell for det norske jordbruket som vi har utviklet ved Senter for Anvendt Forskning.

3. En kort presentasjon av modellen[2]

I modellen er Norge delt opp i ni regioner. Bakgrunnen for denne oppdelingen er ulik kvalitet på jordsmonnet, varierende klimatiske forhold og ulike muligheter for anvendelse av arealet, dvs. nærhet til sentrale strøk.

Det inngår 14 varer i modellen. Vi har fire melkeprodukter: ost, smør og konsummelk produsert i Sør-Norge og i Nord-Norge. Grunnen til denne siste oppdelingen er at vi regner med prohibitive transportkostnader for konsummelk mellom de to landsdelene.

Modellen er en likevektsmodell og bygger på eksisterende tilbuds- og etterspørselsforhold i Norge. Produksjonssiden er modellert med utgangspunkt i modellbrukene til Budsjettnemnda for jordbruket[3], mens etterspørselssida er modellert med utgangspunkt i eksisterende studier av etterspørselen etter jordbruksvarer. Jordbruksmodellen vil kunne brukes til to typer av beregninger:

For det *første* vil en kunne beregne den beste ressursutnyttelse; hva vi skal kalle den *effektive løsningen*. Denne løsnngen *kan* være basert på spesifiserte forutsetninger som:

(1) krav til et minimum av sysselsetting i en eller flere regioner,
(2) krav om at arealbruken i en eller flere regioner skal være over et visst minstenivå,
(3) krav om at den innenlandske produksjonen av en eller flere varer må være på et gitt minstenivå,
(4) innenlandsk selvforsyning for en eller flere varer, dvs. at det ikke skal forekomme import eller at det settes et tak på importen.

Gitt de kravene som stilles i (1), (2), (3) eller (4), finnes den løsningen som gir størst totaloverskudd, dvs. summen av konsument-, produsent- og importøroverskuddet.

For det *andre* kan modellen brukes til å simulere hva som faktisk vil skje innenfor jordbrukssektoren i Norge under gitte rammebetingelser. Disse rammebetingelsene kan inkludere alternative subsidiesystemer for jordbruksprodukter og innsatsfaktorer. Dessuten kan de inkludere hel eller delvis skjerming mot verdensmarkedet, jfr. (4) ovenfor. Denne løsningen skal vi kalle *markedsløsningen*.

I begge disse løsningene vil likevektspriser for de ulike varene bli beregnet. Dessuten vil vi få simulert produksjon, innenlandsk konsum, eksport, import, sysselsetting og arealbruk, dersom disse størrelsene ikke er underlagt

Tabell 1: *Faktisk situasjon i det norske jordbruket i 1982.*

Produkt	Innenl. konsum	Netto import	Innenl. produksjon	Innenl. engropris
Melkeprodukter*			1.820	
Konsummelk	758,4		758,4	2,61
Ost	46,1	-25,5	71,6	22,00
Smør	19,6	-4,5	24,1	14,10
Storfekjøtt	77,5	-3,8	81,3	23,70
Svinekjøtt	74,0	-7,4	81,4	21,32
Sauekjøtt	22,3	-0,5	22,8	24,44
Korn	1.833,0	800,0	1.033,0	1,36
Matkorn	408,0			
Fôrkorn	1.425,0			
Poteter	353,0		353,0	1,50
Egg	48,3		48,3	13,89
Tomater**	9,3		9,3	10,97
Frukt**	67,1		67,1	5,26

Skjermingsstøtte:	2,633 mld. kr.
Statsstøtte:	9,614 mld. kr.
Sysselsetting:	124.123 årsverk
Arealbruk:	8,910 mill. dekar

* Melken er regnet i mill. liter. Alle andre varer er regbet i 1000 tonn. Alle priser er i kr. pr. liter eller kr. pr. kg.
** For sesongvarer som tomater og frukt er det bare regnet konsum og import for den tiden av året da det forekommer norsk produksjon.

Tabell 2: *Simulering av den norske jordbrukspolitikken i 1982.*

Produkt	Innenl. konsum	Netto import	Innenl. produksjon	Innenl. engropris
Melkeprodukter			1.914 (105)*	
Konsummelk	719,0		719,0 (95)	2,93 (3,14)**
Ost	54,6	-25,5	80,1 (112)	16,20
Smør	21,8	-2,4	24,2 (100)	13,06
Storfekjøtt	82,1		82,1 (101)	21,77
Svinekjøtt	76,7		76,7 (94)	19,82
Sauekjøtt	20,8		20,8 (91)	25,37
Korn	1.747,0	800,0	947,0 (92)	
Matkorn	406,0			1,39
Fôrkorn	1.341,0			2,16
Poteter	365,0		365,0 (103)	1,33
Egg	45,0		45,0 (93)	15,09
Tomater	9,8		9,8 (105)	9,72
Frukt	66,9		66,9 (100)	5,28

Skjermingsstøtte:	2,255 mld. kr.	(86)*
Statsstøtte:	7,835 mld. kr.	(85)
Sysselsettingsnivå:	103.092 årsverk	(83)
Arealbruk:	7,917 mill. dekar	(89)

* Tallene i parentes er prosent av faktisk situasjon i 1982.
** Pris i Nord-Norge står i parantes.

[2] For en nærmere beskrivelse av modellen se Brunstad, Tennbakk, Vagstad og Vårdal (1988).

[3] Vi har brukt de såkalte *basismodellene* som grunnlag for å formulere produksjonsstrukturen i modellen, til forskjell fra de såkalte operative modellene som har den svakheten at noen av de størrelsene som inngår er politisk bestemt, f.eks. arbeidskraftforbruket, fôrkrav, arealkrav og en del av realkapitalkravet.

bindende restriksjoner. Nivået på statsstøtte og eventuell skjermingsstøtte regnes ut.

Modellen har 1982 som basisår. I tabell 1 har vi sammenfattet den faktiske situasjonen i norsk jordbruk dette året. Ved å sette inn faktiske subsidiesatser slik de ble utbetalt det året har vi forsøkt å gjenskape denne situasjonen ved hjelp av vår modell. Resultatet av denne simuleringen finnes i tabell 2.

Når det gjelder produserte kvanta og innenlandske priser greier modellen å gjenskape situasjonen ganske godt. Samletallene for skjermingsstøtte og statsstøtte er imidlertid lavere enn de faktiske. Modellsimuleringene fanger opp mellom 80 og 90 prosent av de faktiske totaltallene. Dette skyldes blant annet at modellen ikke har med alle former for produksjon i det norske jordbruket.

4. Kostnadene ved beredskapsmålet

I den neste modellsimuleringen skal vi ta bort alle importrestriksjoner og subsidier. I stedet pålegger vi modellen et krav om 60% arealutnyttelse i alle regioner. Det vi søker å få frem med denne simuleringen er det jordbruket vi vil ha ut fra rene beredskapshensyn, uten å ta hensyn til distriktspolitiske eller andre hensyn. Denne simuleringen er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3: *Fri import. 60% arealutnyttelse i alle regioner. Ingen sysselsettingsrestriksjoner.*

Produkt	Innenl. konsum	Netto import	Innenl. produksjon	Innenl. engrospris
Melkeprodukter ...			888,0 (46)*	
Konsummelk ...	709,0		709,0 (99)	3,04 (2,99)
Ost	47,0	35,6	11,4 (14)	21,40
Smør	17,7	17,1	0,6 (2)	15,00
Storfekjøtt.....	98,7	77,6	21,1 (26)	13,05
Svinekjøtt	90,4	57,5	32,9 (43)	11,50
Sauekjøtt.....	25,5	13,6	11,9 (57)	15,40
Korn.....	964,0		964,0 (102)	
Matkorn	454,0			0,85
Fôrkorn	510,0			0,85
Poteter.....	376,0		376,0 (103)	1,18
Egg.....	70,2	70,2		6,00
Tomater.....	11,9	11,9		4,89
Frukt	72,8	72,8		4,81
Skjermingsstøtte:	0			
Statsstøtte:	3,884 mld kr.		(38)*	
Sysselsettingsnivå:	48.650 årsverk		(47)	
Arealbruk:	5,346 mill. dekar		(68)	

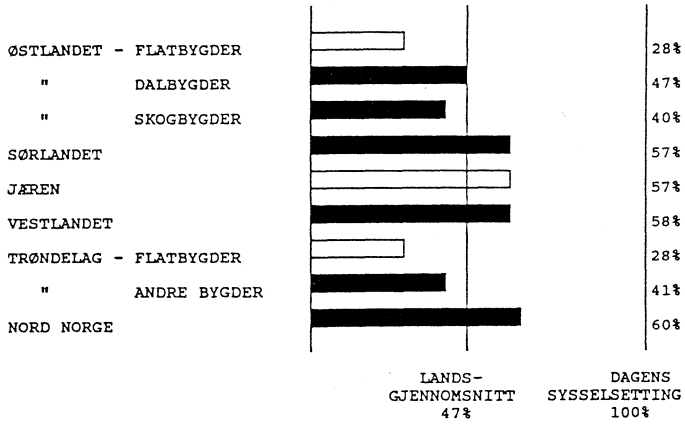
* Tallene i parentes er i prosent av simuleringen i tabell 2.

Sammenlignet med simuleringen av dagens situasjon reduseres den totale jordbruksstøtten med 6.2 milliarder eller over 60%, mens sysselsettingen reduseres med over 54 tusen årsverk eller godt over 50%. Den animalske produksjonen reduseres til under halvparten og enkelte produksjoner som egg, tomater og frukt faller helt ut. Derimot blir vi selvforsynt med korn. Kornproduksjonen blir omlag uforandret, mens fôrkornbehovet synker dramatisk på grunn av reduksjonen i den animalske produksjonen[4]. Dette illustrerer kornarealenes store beredskapsmessige betydning. Derimot går sysselsettingen i kornproduksjonen ned fordi stordriftsfordelene i kornproduksjonen nå utnyttes maksimalt ved at produksjonen konsekvent legges til de største brukstypene.

5. Jordbruksstøtte og distriktspolitikk

Det er også interessant å se hva et slikt beredskapsjordbruk vil bety for sysselsettingen distriktsmessig. Dette er gjort i figur 1.

Figur 1. *Distriktsvis fordeling av sysselsettingen når vi bare har krav om arealutnyttelse.*



Hvite søyler markerer sentrale strøk.

Typiske utkantområder som Nord-Norge, Vestlandet og Sørlandet kommer forholdsvis gunstig ut med 60%, 58% og 57% av dagens sysselsetting henholdsvis, mens typiske sentrale strøk som flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag må avgi mest sysselsetting og står igjen med 28%. Selv om et sentralt område som Jæren er blant dem som forsvarer sysselsettingen best og indre Østlandet og resten av Trøndelag kommer relativt dårlig ut, må vi kunne si at distriktsprofilen er forholdsvis bra selv om den totale sysselsettingen er lav. Vi ser altså at en jordbrukspolitikk som utelukkende tar beredskapsmessige hensyn også vil ha innebygget et visst, om enn svakt, bidrag til oppfyllelse av distriktspolitiske mål.

Et jordbruk som bare skal tilfredsstille beredskapshensyn vil altså kunne klare seg med en støtte som er under 40% av den totale støtten som norsk jordbruk nyter godt av i dag. Det ville imidlertid være urimelig å la bosettingsmålet få ansvaret for hele differansen. For å se på dette kan vi foreta en simulering hvor vi krever en sysselsetting i alle distrikter som tilsvarer dagens, men forøvrig fjerner alle subsidier og importrestriksjoner. Det ville kreve en statsstøtte på 8,9 milliarder, slik at det

[4] I denne løsningen blir det ingen import av korn. I praksis vil en ikke kunne være helt selvforsynt med matkorn i Norge, dersom melet skal ha de rette bakeegenskaper. Løsningen er i dette henseende urealistisk.

totale støttebehovet ville være på 88% av dagens nivå slik dette ble simulert i tabell 2. Selv om den statsstøtten som må til for å oppnå dette er 1,2 milliarder lavere enn den totale støtten til jordbruket i dagens situasjon, er den hele 5 milliarder mer enn det som ville være nødvendig for å tilfredsstille rene beredskapsformål. Mye av dette går imidlertid med til å holde jordbrukssysselsettingen oppe i det sentrale Østlandsområdet og i Trondheims og Stavangers pendlingsomland, som absolutt ikke faller innenfor det vi vanligvis forbinder med distriktene.

Mer rimelig ville det være å begrense seg til de egentlige utkanter dersom man skal bruke jordbruket som distriktspolitisk virkemiddel. Det har vi gjort i den neste simuleringen. Her har vi krevd at dagens sysselsetting skal opprettholdes utenom Jæren og flatbygdene i Trøndelag og på Østlandet, mens vi i disse tre områdene opprettholder kravet om at 60% av arealet skal være i drift. Resultatet av denne simuleringen vises i tabell 4.

Tabell 4: *Den effektive løsning med fri import, sysselsettingskrav bare i utkantene og krav om 60 % arealutnyttelse i sentrale områder.*

Produkt	Innenl. konsum	Netto import	Innenl. produksjon	Innenl. engrospris
Melkeprodukter			1.405 (73)*	
Konsummelk	794,0		794,0 (110)	
Ost	54,6	-6,1	60,7 (76)	16,20
Smør	17,7	14,7	3,0 (12)	15,00
Storfekjøtt	98,7	61,5	37,2 (45)	13,05
Svinekjøtt	90,4	80,6	9,8 (13)	11,50
Sauekjøtt	25,5	21,1	4,4 (21)	15,40
Korn	1.034,0	278,0	756,0 (80)	
Matkorn	431,0			1,10
Fôrkorn.....	603,0			1,10
Poteter	384,0		384,0 (105)	1,06
Egg	70,2	70,2	0,0 (0)	6,00
Tomater	11,9	11,9	0,0 (0)	4,89
Frukt	108,4		108,4 (162)	2,02

Skjermingsstøtte:	0	
Statsstøtte:	6,572 mld. kr.	(65)*
Sysselsettingsnivå:	82.101 årsverk	(80)
Arealbruk:	5,755 mill. dekar	(72)

* Tallene i parentes er i prosent av simuleringen i tabell 2.

Statsstøttebehovet er nå redusert med ytterligere 3,4 milliarder i forhold til dagens situasjon, mens sysselsettingen i utkantene er den samme.

Støttebehovet er allikevel hele 2,7 milliarder eller nesten 70% høyere enn den støtten som er nødvendig for å opprettholde et rent beredskapsjordbruk. I forhold til beredskapsjordbruket blir det opprettholdt 33.451 flere årsverk i distriktene. Sammenlikner vi den økte støtten med den økte sysselsettingen, finner vi at denne måten å øke sysselsettingen i distriktene på er dyr; over 80 tusen kroner pr. årsverk.

På den annen side utgjør den nødvendige støtten nå bare 65% av dagens nivå. Det burde følgelig være rom for betydelige innsparinger i forhold til dagens nivå på jordbruksstøtten, selv om vi krever at jordbruket skal opprettholde like mange årsverk i distriktene som det gjør i dag.

6. Konklusjon

Vi har i denne artikkelen sett jordbrukspolitikken i forhold til beredskaps- og bosettingsmål. Dagens formulering av produksjonsmålsettingen i jordbrukspolitikken har en høyst uklar begrunnelse og synes basert på et selvforsyningsbegrep med tvilsom beredskapsrelevans. I artikkelen har vi forsøkt å operasjonalisere et beredskapsmål basert på jordvern og arealutnyttelse. Vårt beredskapsmål er enkelt og modellsimuleringene kan neppe oppfattes som mer enn regneeksempler. Resultatene antyder allikevel at dagens nivå på jordbruksstøtten vanskelig kan begrunnes med beredskapshensyn.

Simuleringene antyder at en rimelig beredskap burde kunne oppnås med langt lavere kostnader. Et rent beredskapsjordbruk vil imidlertid også gi en langt lavere sysselsetting enn dagens jordbruk. Dette gjelder også i distriktene, selv om reduksjonen i forhold til dagens situasjon relativt sett er størst i de sentrale strøk. Dersom en skal opprettholde dagens sysselsetting i distriktene vil dette representere en merkostnad i forhold til beredskapsjordbruket på over 80.000 kroner pr. årsverk. Likevel vil et jordbruk som utelukkende skal fremme bosettingsmål i tillegg til beredskapsmålet være atskillig rimeligere enn dagens jordbruk, fordi et slikt jordbruk ville kunne utnytte stordriftsfordelene fullt ut i de sentrale strøk og i større grad unngå produksjoner hvor vi har særlig store komparative ulemper.

REFERANSER:

Brunstad, R., Rådahl, T., Tandberg, E. og Vårdal, E. (1985): «Økonomisk og samfunnsmessige konsekvenser av en reforhandling av Fiskerbrevet.» *SAF-rapport nr. 11/1985.*

Brunstad, R., Tennbakk, B., Vagstad, S. og Vårdal, E. (1988): «En modell for optimal jordbruksproduksjon i Norge.» *SAF-rapport nr. 24/1988.*

Stortingsmelding nr. 14 (1976-77): «Om landbrukspolitikken.»

Tvedten, A.E. (1984): «Sårbarhet» – «Sjølberging» – «Beredskap» «Sjølforsyning.» Foredrag over temaet «Sjølforsyning og beredskap – hva innebærer det?» *Landbruksøkonomisk Forum.*

UNIVERSITETET I TROMSØ

Vitenskapelig stilling

FRANTZ BELSØ

PROFESSORAT/ UTDANNINGSSTIPEND I SOSIALØKONOMI

ved Norges Fiskerihøgskole (NFH), ltr. 37/33.
Nærm. oppl. v/prof.stip. Ola Flåten el.avd.leder
Helmut Krane, tlf. 083-44506/44475.
Søknadsfrist: 15. juli 1989.

Se mer utf. kunngj. i Norsk Lysingsblad nr. 115 for 24. mai 1989.
Søknad til toppst. stiles til Kongen og sendes Universitetet i Tromsø.
Vitenskapelige arbeider sendes direkte til NFH.
Søknad - i 5 eksemplarer - med rettkjente avskrifter av vitnemål og attester sendes
UNIVERSITETET I TROMSØ, Postboks 635, 9001 TROMSØ

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

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

●

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

●

Bladets adresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 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.

NÆRINGSØKONOMISK INSTITUTT

Breiviken 2a, 5035 Bergen-Sandviken.
Tlf. (05) 95 06 60, telefax (05) 95 06 67.

Teknologioverføring til små og mellomstore bedrifter gjennom teknologiavtaler
Av Tor Fredriksen

Rapporten fokuserer på små og mellomstore bedrifters innpass og deltakelse under Teknologiavtalesystemet. Forhold som teknologioverføring, prosjektorganisering, samarbeidsrelasjoner, samt tekniske og markedsmessige resultater av prosjekter utført av et ti-talls norske bedrifter under Teknologiavtalene diskuteres.

Rapport nr. 101/88. ISBN 82-7296-081-8. 93 sider, kr. 160,–.

Statistikk om økonomisk likestilling – datakilder og informasjonsbehov
Av Birgit H. Jevnaker

På oppdrag fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet har vi tatt for oss statistikk som belyser kvinners og menns sysselsettings- og inntektsforhold. I rapporten nr. 104 fra NØI redegjør vi for og vurdere offentlig anvendt statistikkgrunnlag der produksjonen foregår forholdsvis jevnlig. Denne oversikten kan brukes som en katalog over datakilder om arbeid og inntekt. Rapporten konkluderer bl.a. med at datainnhentingen bør utvides på strategisk viktige områder som arbeidstid og barnetilsyn i den årlige inntektsundersøkelsen. Det trengs også dypere analyser av årsaker til den manglende likestillingen i kvinners og menns arbeidsforhold og personlige økonomi.

Rapport nr. 104. ISBN 82-7296-084-2. 149 sider, kr. 190,–.

Innenlandsk bruk av gass
– Et lønnsomt, miljøvennlig alternativ?
Av Tom Eldegard

Rapporten drøfter økonomiske og miljømessige spørsmål vedrørende bruk av naturgass som energikilde og industriråstoff i Norge. Prinsippielle og praktiske sider ved en innenlandsk distribusjonsløsning belyses med støtte i regneeksempel.

Rapport nr. 111/89. ISBN 82-7296-091-5. 141 sider, kr. 190,–.

Barnebidrag
Forprosjektrapport

Ingen vet hvor mange norske barn som har rett til barnebidrag. Betalte bidrag er lave i forhold til foreslåtte normtall. Notatet gir en oversikt over betalte bidrag, økonomisk statistikk for bidragsytere og enslige forsørgere, samt eksempler på skattevirkningene av bidragsordningen. Mulige årsaker til lavere betalte bidrag nevnes. Dessuten inneholder det et detaljert opplegg for en statistisk undersøkelse av hva som bestemmer størrelsen på betalte bidrag.

Notat nr. 1/88. ISSN 0801-3772. 56 sider, kr. 140,–.

Retur: Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

DnC

Samfunnsøkonomisk Sekretariat

Vi søker:

SOSIALØKONOM

Samfunnsøkonomisk Sekretariat er en liten, sentralt plassert gruppe av økonomer som samarbeider nært med markedsorienterte økonomer knyttet til bankens virksomhet i valuta-, penge- og kapitalmarkedene. De viktigste arbeidsområder er konjunkturanalyse, makroøkonomisk prognosearbeid og annen utredningsvirksomhet omkring aktuelle realøkonomiske og kredittpolitiske forhold. Sekretariatet deltar sentralt i bankens strategiarbeid og informerer aktivt om samfunnsøkonomiske forhold både internt og eksternt, særlig overfor kunder.

Kvalifikasjoner:

Det skal nå ansettes en ny medarbeider med sosialøkonomisk embetseksamen eller tilsvarende utdannelse. Det er en fordel med noe praksis men godt kvalifiserte nyutdannete oppfordres til å søke.

Vi tilbyr:

Stillingen innebærer både faglige utfordringer og varierte utviklingsmuligheter.

Nærmere opplysninger:

Nærmere opplysninger gis av sjeføkonom Ingvar Strøm tlf. 02-48 13 43 eller kontorsjef Morten Jensen, tlf. 02-48 23 79.

Skriftlig søknad med kopier av relevante vitnemål og attester sendes DnC, Personalavdelingen, Tollbugt. 20, Postboks 1171, 0107 Oslo 1, snarest mulig.