SOSIAL ØKONOMEN

INNHOLD

- Store Bror i Fredriksgate
- Tungindustriens kraft-kontrakter
- Bankenes egenkapitalkrav
- Skattereform og oljeskatt
- Hompland kommenterer Norman-utvalget
- Markedsøkonomi i Polen

NR. 7/8 – AUGUST/SEPTEMBER 1991 – 45. ÅRG.

STIPENDIAT-STILLING I SOSIALØKONOMI

ledig ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

L.tr. 16–19. Søknadsfrist: 1. oktober 1991.

Tilsettingen gjelder for en periode på inntil 5 år. I henhold til nærmere vedtatte retningslinjer vil eventuell tid som forskningsstipendiat eller ansettelse i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket de fem årene. Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets organiserte forskerutdanning.

Fullstendig utlysningstekst vil bli kunngjort i Norsk Lysningsblad.
Nærmere opplysninger v/instituttsekretær Tone Lund, tlf. 85 51 25.

Søknaden sendes direkte til

SOSIALØKONOMISK INSTITUTT,
POSTBOKS 1095 BLINDERN, 0317 OSLO 3

SSB
Statistisk sentralbyrå

FORSKERSTILLINGER

Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen har ledige forskerstillinger.

Arbeidsområdet er forskning innenfor feltene offentlig økonomi/skatter, makroøkonomi, likevekstmodeller, arbeidsmarked, energi- og miljø-økonomi og mikroøkonometri.

For stillingene kreves høyere utdanning i sosialøkonomi eller annen relevant bakgrunn, samt vitenskapelige kvalifikasjoner.

Kvinner oppfordres til å søke.

Opplysninger om retningslinjene for ansettelse i forskerstillinger fås hos kontorsjef Finstad, tlf. (02) 86 48 42.

Lønnstrinn 22–24.

Søknad vedlagt vitenskapelige arbeider i 2 eksemplarer sendes til

STATISTISK SENTRALBYRÅ,
Forskningsavdelingen, Gruppe for administrasjon og fellessaker,
Postboks 8131, DEP., 0033 OSLO 1

senest 15. oktober 1991.

Innhold

Nr. 7/8 1991 – 45. årg.

3
TORSTEIN BYE OG TOR ARNT JOHNSEN:
Energilov, Statkraft og industrikontrakter

5
TOR HERSOUG:
Hvordan skal bankene møte kravene til ansvarlig kapital?

10
DIDERIK LUND:
Skattereormen 1992: Konsekvenser for petroleumskattleggingen

13
ANDREAS HOMPLAND:
Økonomisk moralisering over politikkens vesen

KONFERANSERAPPORT:

17
FREDRIK CARLSEN:
Det 13. nasjonale forskermøte for økonomer i Bergen 7.–8. januar 1991

18
Sosialøkonomenes Forenings pris for beste artikkel i Norsk Økonomisk Tidsskrift og Sosialøkonomen i 1990 til Erik Biørn

DEBATT:

19
TORLEIF HAUGLAND OG KJELL ROLAND:
Skal CO_2-avgiftene være like for alle?

22
JO HERINGSTAD:
Veiutbygging og veiprising

ARTIKLER:

23
STANISLAW LIS:
Det første år av Polens overgang til markedsøkonomi. Problemer og resultater

MÅNEDENS BØKER:

27
«Money and credit in capitalist economies» av L. Randall Wrays

31
STORE BROR I FREDRIKSGATE

3. omslagsside
Nye forskningsrapporter

Forsidefoto: Tegning av Eldbjørg Faye.

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Det sorte hullet i skattesystemet

I forbindelse med omleggingen av skattesystemet må også petroleumsskattesystemet endres.

En grov skjevhet i dagens skattesystem er at oljeselskapene i stor grad kan overføre sine finanskostnader over til offshore-delen. Dette innebærer at de selskapene som driver virksomhet både på fastlandet og offshore får meget lave kapitalkostnader sammenlignet med andre selskaper. Marginalskattesatsen på offshoredelen av inntekten er kanskje så høy som 80 prosent, mens tilsvarende sats for fastlandsbedrifter etter det nye skattesystemet blir 28 prosent. Dette betyr at når oljeselskapene engasjerer seg i et prosjekt på fastlandet, betaler de bare 20 øre av hver krone de har i rentekostnader – resten dekker staten i form av redusert skatteinngang. Til sammenligning må altså fastlandsbedriftene betale 72 øre for hver krone de har i rentekostnader.

Riktignok er det visse grenser for hvorledes rentekostnadene kan fordeles. De skal fordeles i samsvar med nettoinntekten før fradrag av rentekostnader i de to typene virksomhet. Men det krever vel ikke så mye fantasi å forestille seg at dette fører til at nettoinntekten i den landbaserte virksomheten tilpasses slik at den blir lav. Et alternativ kunne jo være å heller knytte fordelingen av rentekostnadene til akkumulerte investeringer eller formuen i de to typene virksomhet.

Et slikt system bidrar til å skape et A- og et B-lag i næringslivet. De som kan trekke fra kapitalkostnader med en 80 prosent skattesats vil selvfølgelig ha en markert bedre konkurransemessig posisjon enn de som bare får bruke en sats på 28 prosent. Det nye skattesystemet har isolert sett bidratt til å forsterke denne skjevheten siden verdien av skattesatsen for fastlandsbedriften er betydelig redusert.

Med dagens skattesystem er det kanskje ikke så rart at oljeselskapene ivrer så sterkt for byggingen av et nytt metanol-anlegg. Kapitalkostnadene til metanolanlegget vil de i hovedsak kunne trekke fra i deres inntekter i offshore-virksomheten. På denne bakgrunn er det ikke så underlig at et prosjekt som ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering fortoner seg som en ny Mongstad-skandale, allikevel kan fremstå som bedriftsøkonomisk «lønnsomt» for selskapene.

Hvis det er slike skattemessige gavepakker som skal til for at oljeselskapene skal engasjere seg i landbasert industrivirksomhet, så er det bedre at de lar være. De fleste bedrifter ville vel klare å få til lønnsom produksjon dersom staten meldte sin interesse for å betale 80 prosent av deres kapitalkostnader. Dessuten, er det arbeidsplasser en vil ha, kan man kjøpe dem billigere gjennom subsidiering av arbeidskraften.

Endringen i petroleumsbeskatningen i Stortinget i høst bør kunne klare å tette dette hullet i skattereglene. Rett nok er det stor arbeidsledighet i landet og et skrikende behov for nye arbeidsplasser. Men arbeidsplasser som skapes ved at staten påtar seg å betale 80 prosent av kapitalkostnadene, har vi ikke bruk for. En må vel nesten være ansatt i et av oljeselskapene for ikke å skjønne at dette er galt.

Redaktøren

Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet
Nordic Economic Research Council

Ansökan om medel för forskning 1992

NEF är en självständig nordisk institution som finansieras över Nordiska ministerrådets budget. Rådets syfte är att stödja forskning som kan leda till ökat nordiskt ekonomiskt samarbete och utveckling.
För 1991 har styrelsen beslutat ledigkungöra medel för dels forskning, dels finansiering av angelägna workshops kring intressanta nordiska ekonomiska problem.

Medel för forskning

Rådet har beslutat prioritera forskning inom följande två områden:

1. Forskning kring Miljöekonomiska problem.

2. Forskning kring incitamentsproblem i välfärdsstaten.

Forskningen skall ha ett klart nordiskt perspektiv och således inte enbart avse studier av nationella problem.

Medel för anordnande av vetenskapliga workshops

Ansökan om bidrag till anordnande av workshops kan beviljas med upp till 50.000 SEK per workshop.
Ansökan skall innehålla syfte, preliminära deltagare samt förväntat utfall. Endast ansökningar avseende öppna samnordiska workshops behandlas.

ANSÖKAN OM PROJEKTMEDEL FÖR FORSKNING SAMT BIDRAG TILL ANORDNANDE AV WORKSHOPS SKALL VARA RÅDETS SEKRETARIAT TILLHANDA SENAST DEN 1 OKTOBER 1991.

Ansökan skall ske enligt rådets anvisningar samt på särskild blankett. Anvisningar och ansökningsblankett erhålles efter rekvisition från rådets kansli eller från kontaktmännen i de Nordiska länderna enligt nedan.

Närmare upplysningar kan erhållas från rådets kansli.
Fil dr Peter Stenkula, tel Sverige (46) Lund (0)46-10 86 76, telefax int+46+46108676, int+46+46109546 (sekr.)

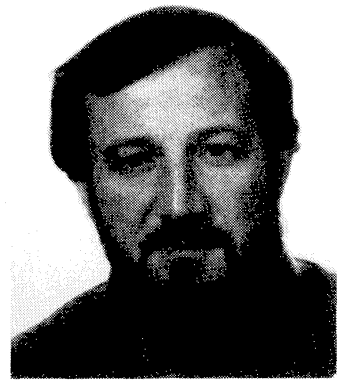
Postadress:
Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet, Box 7082, S-220 07 LUND, Sverige

Kontaktmän Norden

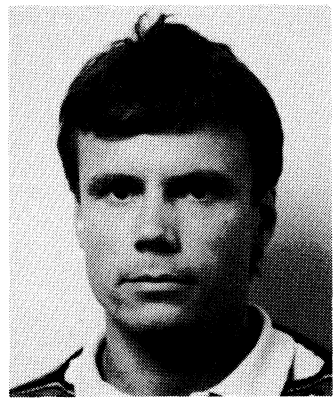
Danmark:	Professor Niels Christian Nielsen, Handelshögskolan Köpenhamn, tel 39 12 44
Norge:	Forskare Olav Ljones, Statistisk Sentralbyrå, tel 41 38 20 (Oslo)
Finland:	Docent Lars Erik Öller, Finansministeriet, tel 160 48 75 (Helsingfors)
Island:	Professor Brynjolfur Sigurdsson, Islands universitet, tel 69 43 00 (Reykjavik)
Sverige:	Departementsrådet Lars Heikensten, Finansdepartementet, tel 763 10 00 (Stockholm)

Aktuell kommentar:

Energilov, Statkraft og industrikontrakter



Torstein Bye



Tor Arnt Johnsen

AV
TORSTEIN BYE OG
TOR ARNT JOHNSEN*

Bakgrunn

Ny energilov, Ot. prp. nr. 43 (1989–90), ble vedtatt i Stortinget sommeren 1990 og gjort gjeldende fra 1. januar 1991. Intensjonen med den nye energiloven var å fjerne en del markedshemmende lover og regler i det norske kraftmarkedet. Gjennom en mer markedsbasert omsetning av kraft vil en få en mer effektiv utnyttelse av de norske kraftressursene. I Stortingsmeldingen om ny energilov var den framtidige organisering av Statkraft, og behandlingen av de langsiktige kraftkontraktene med kraftintensiv industri og treforedling utelatt.

Regjeringen har i sommer fremmet to nye proposisjoner til Stortinget. Stortingsproposisjon nr. 100 (1990–91) dreier seg om den framtidige organiseringen av Statkraft. I St. prp. nr. 104 (1990–91) foreslår regjeringen et opplegg for fornying av Statkrafts industrikontrakter og behandling av vilkårene i kontraktene om foregrepne hjemfall.

Disse to proposisjonene behandler viktige energiøkonomiske problemstillinger. Nedenfor vil vi knytte noen kommentarer til Regjeringens opplegg for fornying av de langsiktige industrikontraktene.

Langsiktige industrikontrakter og hjemfall

I 1990-årene utløper endel av Statkrafts kraftkontrakter med kraftintensiv industri og treforedling. Det har allerede nå vært tatt opp muligheten for å fornye disse kontraktene. I tillegg har det vært ønskelig å revurdere prisvilkårene i kontraktene om foregrepne hjemfall. I alt tas kontrakter med et totalomfang på 7,7 TWh opp til fornying gjennom St. prp. nr. 104. Prisen ekskl. avgifter, i de nye kontraktene foreslås satt til om lag 13 øre/kWh i 1996 (1991-priser) stigende til 18 øre/kWh i 2010. Elektrisitetsavgiften som i dag er 4 øre/kWh kommer i tillegg til disse prisene.

Kontraktsprisene

I proposisjonen refereres det til at prisen på tilfeldig kraft i 1989 og 1990 var henholdsvis 5,2 og 2,9 øre/kWh. Dette er lave priser som reflekterer den ekstreme overskuddssituasjon en har hatt disse årene. Prisene for tilfeldig kraft fra 1989 og 1990 kan overhodet ikke tas som uttrykk for en ventet pris i et kraftmarked der tilsigssituasjonen er normal. Allerede i inneværende år er det mer balanse mellom innenlandsk kraftetterspørsel og -tilbud. For kontrakter som skal gjelde i 15 år er utbyggingskostnaden for ny kraft et mer rimelig sammenligningsgrunnlag. Denne er for tiden 26 øre/kWh.

Kontraktsformer og kostnadsadgang

Det forutsettes i proposisjonen at de nye kontraktene undertegnes før utgangen av 1992. Begrunnelsen for å inngå nye kontrakter nå er i følge proposisjonen at: «Både industrien og Statkraft bør få avklart de nye vilkårene i god tid før utløp». Det er forunderlig at en allerede i 1991 ønsker å binde Statkraft opp til leveringsforpliktelser for perioden 1996–2010. Når en i tillegg fastlegger kontraktsprisene for hele kontraktsperioden har en i realiteten fratatt Statkraft muligheten til å opptre som en fornuftig deltager i kraftmarkedet. I realiteten har en dermed fratatt Statkraft inntektsmuligheter og lagt hindringer i veien for en bedriftsøkonomisk lønnsom drift av Statkraft.

En mer markedsbasert kraftomsetning er ikke uforenlig med langsiktige kontrakter. Langsiktige kontrakter kan gi en tosidig sikkerhet knyttet til priser og leveringsvilkår i fremtiden. Dette kan redusere planleggingsusikkerheten hos både kjøpere og selgere av kraft. Et fritt kraftmarked vil imidlertid bety at alle aktører kan forhandle om langsiktige kontrakter på like vilkår. Dette legges det ikke opp til i proposisjonen når det gjelder 7,7 TWh det nå dreier seg om. Dersom en reserverer langsiktige kontrakter for visse deler av næringslivet er det forskjellsbehandling.

Økonomiske konsekvenser

Det heter i proposisjonen at usikkerheten omkring det norske framtidige kraftmarkedet er stor og at det

* Torstein Bye, cand. oecon fra 1978, er forsker i Statistisk sentralbyrå. Tor Arnt Johnsen, cand. oecon fra 1987, er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå.

derfor ikke har vært mulig å beregne de økonomiske konsekvensene av de foreslåtte kontraktsvilkårene. Anslag for kostnaden knyttet til de aktuelle kontraktsvilkårene kan imidlertid beregnes på flere måter.

Et mål for verdien av den aktuelle kraftmengden i alternative anvendelser får en dersom en lyser ut et anbud på den aktuelle kraftmengden og lar alle kjøpere inklusive utlandet, konkurrere om kontraktene.

Et annet mål kan en få ved å se på kostnadene i pågående kraftutbyggingsprosjekter. Alternativt til å bygge ut ny kraft for å dekke etterspørselen i alminnelig forsyning kan en la være å tvinge Statkraft til å inngå langsiktige kontrakter med industrien til lave priser. Den frigjorte kontraktskraften brukes i stedet til å dekke etterspørselen i alminnelig forsyning, til en høyere pris. For Staten, som eier Statkraft, er dette en billigere løsning enn å bygge ut ny vannkraft. NVE har beregnet at langtidsgrensekostnaden knyttet til ny kraftutbygging for leveranse til kraftintensiv industri er om lag 25 øre/kWh referert kraftstasjonsvegg pr. 1.1.1990. Vurdert til 1991-prisnivå tilsvarer dette ca. 26 øre/kWh. Dersom en omallokering av kraften fjerner behovet for omfattende ny kraftutbygging vil langtidsgrensekostnaden være tilnærmet konstant fremover. Gevinsten ved å ikke inngå kraftkontraktene skissert i St. prp. nr. 104 kan dermed beregnes som kraftkvantum multiplisert med differansen mellom langtidsgrensekostnad og kontraktspris. I 1996 utgjør denne gevinsten om lag 700 millioner kroner og i 2010 omlag 300 millioner kroner. Samlet over perioden 1996 til 2010 vil gevinsten beløpe seg til minimum 7,5 milliarder kroner.

ENØK

En av betingelsene som stilles i det nye forslaget til kontrakter er at industribedriftene skal forplikte seg til å utrede og lage planer om ENØK og kraftproduksjon. Et hovedpoeng ved den nye energiloven var også at en gjennom en mer markedsbasert kraftomsetning ville bedre insitamentene til å drive ENØK-virksomhet. Gjennom St. prp. nr. 104 reguleres prisene og det stilles krav til ENØK-virksomhet. Det er dermed uklart om en med ENØK i en bedrift vil mene lønnsomme investeringer i forhold til den i kontrakten fastsatte pris eller om en mener det relevante sammenligningsgrunnlaget vil være den pris som fastsettes ellers i markedet. Det vil si at dette kan føre til forskjell mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og at vi dermed vil lide et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Tilbakesalg

Både i 1989 og 1990 solgte Norsk Hydro en del av sin overskuddskraft til høystbydende i konkurranse med blant annet HEAS (Hedmark Energi A/S). Dette realiserte en effektivitetsgevinst ved at Hydros kraft fikk en anvendelse der den kastet mer av seg enn om Hydro skulle brukt kraften i egen produksjon. Det ble imidlertid fra flere hold stilt spørsmål ved redeligheten til Hydro. Hydro kjøpte billig kraft fra Statkraft, de ba om mer billig kraft og samtidig solgte de en del av sin overskuddskraft i markedet til en høyere pris enn de kunne oppnå i egne anvendelser. Hydros adferd var rasjonell, konsernet maksimerte sitt bedriftsøkonomiske overskudd gitt de rammebetingelser de sto overfor. Selvfølgelig kan enkelte føle det urettferdig at Hydro realiserer en gevinst på denne måten. Dersom myndighetene ikke hadde bundet Statkraft til lange kontrakter kunne Statkraft i stedet ha realisert denne gevinsten.

Hydros videresalg av kontraktskraft har tydeligvis irritert politikerne. I de nye kontraktene legges det opp til at denne typen salg ikke skal være tillatt. En egen klausul forutsetter at industrien har behov for kraften. Det betyr en ytterligere begrensning av muligheten til en effektiv utnyttelse av kraftressursene. Kraftmarkedet hindres i å allokere kraften til de anvendelser hvor den kaster mest av seg.

Overgangsfenomen

Regjeringen sier i proposisjonen: «Både for kontrakter som utløper senere og eventuelle nye volumer forutsetter departementet (OED) at industrien forhandler i markedet på vanlige forretningsmessige vilkår med ulike leverandører.» Dette er positive signaler om at fornyelsen av de 7,7 TWh bare er en overgangsordning til et friere kraftmarked. Overgangsperioden på 20 år synes imidlertid unødig lang. Dessuten heter det videre at: «På grunn av myndighetenes ansvar overfor de berørte lokalsamfunn, må det tas forbehold om at departementet gis anledning til å gripe inn i Statkrafts disposisjoner». Dette er en ytterligere begrensning av Statkrafts muligheter til å opptre rasjonelt i kraftmarkedet. Dessuten finnes mer kostnadseffektive virkemidler for å løse sysselsettingsproblemene på ensidige industristeder.

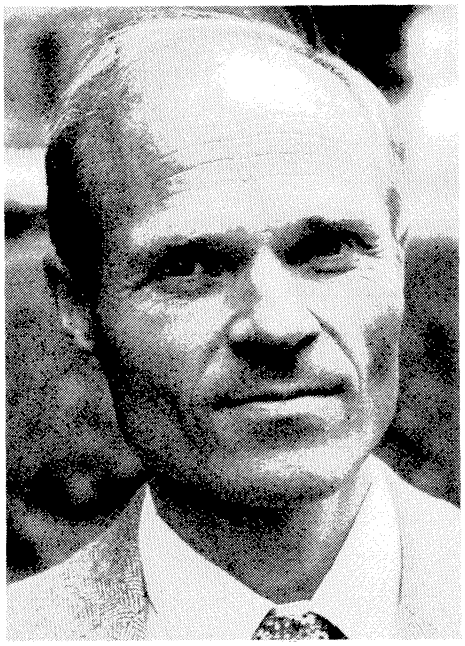
Det heter videre at «I motsetning til andre forbrukere vil disse forbrukerne kunne ha direkte kontakt med kraftprodusentene. Som store kunder vil de ha betydelig forhandlingsstyrke». Mener en med dette at utnyttelse av slik monopolmakt på kjøpersiden i kraftmarkedet vil bli anerkjent adferd? Som kjent er prismyndighetene svært oppmerksomme på tilsvarende monopoliseringstendenser i andre markeder. I tilfelle monopsonistisk adferd godtas vil det også for de andre aktørene i kraftmarkedet være hensiktsmessig å organisere seg i kjøpergrupper. F.eks. kan konsumenter, tjenesteyting og primærnæringer komme til å organisere seg i store forbund som kan opptre samlet i kraftmarkedet.

Industriens reaksjoner

For tiden drives en intens lobbyvirksomhet fra industriens side med tanke på at Stortinget skal bidra til at industrien får kontrakter med betydelig lavere priser enn St.prp. 104 legger opp til, altså ytterligere subsidiering. I denne sammenheng kan det nevnes at den gjennomsnittlige kapitalavkastningen i metallsektoren i Norge i 10-årsperioden 1980–1989 var om lag 12,5 prosent. Til sammenligning var kapitalavkastningen i gjennomsnitt i industrien totalt i samme periode 7,5 prosent. Den industrien som går best er altså den delen av økonomien som får de beste kraftkontraktene. Sett på bakgrunn av energiloven, og at det tydeligvis er mye «rimelig» kraft tilstede burde andre sektorer nå kjenne sin besøkelsestid. Den politiske reaksjon omkring Lyse Kraft A/S sin inngåelse av langsiktige kontrakter i forkant av energiloven kan også i denne sammenheng gi grunn til ettertanke.

Aktuell kommentar:

Hvordan skal bankene møte kravene til ansvarlig kapital?[1)2)]



Tor Hersoug

Det norske bankvesens økonomiske helsetilstand har i lengre tid vært laber, og situasjonen synes mer alvorlig ettersom tiden har gått. Samtidig vil bankene bli stillet overfor nye formelle krav til soliditet, som de for øyeblikket er langt unna. I denne kommentaren ser vi nærmere på hvordan bankene skal kunne møte kravene til ansvarlig kapital. Overgangsreglene for skattereformen gir skattesubsidiering av kjøp av bankaksjer og grunnfondsbevis ved bruk av såkalte negative saldi. Dette hjelper, men er i seg selv neppe tilstrekkelig til å løse bankkrisen.

AV
TOR HERSOUG*

Nedenfor følger en liste med i prinsippet tenkelige tiltak som kunne iverksettes. Listen er neppe uttømmende, men dekker iallfall mange av de viktigste muligheter. Bankenes evne til å møte kravene til ansvarlig kapital kan bedres ved

1. direkte reguleringer
2. å mildne kravene
3. innhenting av ekstern egenkapital
4. inntjening
5. reduksjon av utlån
6. indirekte subsidier
7. direkte subsidier
8. utenlandsk overtagelse

* Tor Hersoug, cand.oecon fra 1971, er sjeføkonom ved Oslo Børs og professor II ved Handelshøyskolen BI

[1]) Kommentaren bygger på en ajourføring av et foredrag holdt på Finansmarkedsseminar 28.05.91.

[2]) Fotnote tilføyet under korrekturen: Siden kommentaren ble skrevet, er det for to store banker blitt klart at tapene hittil i 1991 er blitt katstrofalt store. Behovet for ny egenkapital er blitt akutt og staten går inn med ansvarlig kapital gjennom Statens banksikringsfond. Det ble åpenbart at næringslivet ikke ville skyte inn tilstrekkelig egenkapital i denne omgang, selv med muligheten for skattesubsidiert bruk av negative saldi. Men det kommer flere runder så kommentaren vil fortsatt være aktuell også for disse banker.

1. DIREKTE REGULERINGER

I likhet med tidligere tiders plasseringsplikt i statspapirer for forsikringsselskaper, kunne man tenke seg plasseringsplikt i bankaksjer og grunnfondsbevis. Dette ville gjøre det lettere for bankene å løse egenkapitalproblemene ved nyemisjoner. Men dette forslaget kan vel uten videre skrinlegges blant de useriøse. Det ville være vanskelig å tenke seg at én gruppe finansinstitusjoner skulle bli pålagt å kjøpe aksjer i konkurrerende institusjoner. Dessuten er den typen reguleringer ikke lenger en del av kredittpolitikken. På den annen side har man nylig sett at andre finansinstitusjoner har bidratt til å redde konkurrenter (kredittforetak), sannsynligivs under et ikke ubetydelig press fra myndighetenes side.

Et mer realistisk forslag som vi kan gruppere under direkte reguleringer (som egentlig er å gjøre reguleringen mindre streng), er å gi bankene adgang til å ta imot pensjonssparing. Dette ville kunne gi bankene en stabil, langsiktig funding til erstatning for avvikling av SMS-ordningen. I tillegg øker konkurransen på markedet. Hvorvidt dette vil bli en stor gullgrube for bankene, er mer usikkert. Skal de kunne tiltrekke seg en vesentlig mengde slik sparing, må de kunne være konkurransedyktige på renten. Renten på slike midler vil vel derfor måtte være noe høyere relativt sett enn det renten på SMS-innskudd har vært.

2. Å MILDNE KRAVENE

Jo mildere kravene til ansvarlig kapital er, desto lettere vil det selvfølgelig være å møte dem. De norske kravene som ble vedtatt ifjor, legger seg på EFs mal for krav til ansvarlig kapital, med bl.a. risikovekting av balansen, inndeling i kjernekapital og tilleggskapital, og en samlet minimumsdekning på 8%. Med den forestående tilpasning til økt internasjonal konkurranse på det europeiske finansmarked, er det svært liten grunn for Norge til å forandre retningslinjene for kravene, enten det blir noen EØS-avtale eller ikke.

Det som har vært debattert, er hvordan ulike skattebetingede avsetninger burde regnes, som kjernekapital, tilleggskapital eller ikke som noen av delene. Man kan her si at Norge har forsøkt å legge seg på et nivå som er noe strengere enn det som ville ha vært nødvendig for å møte EFs minimumskrav. Man kunne nok med fordel ha valgt en noe mykere linje, men hovedproblemet for bankene ligger ikke her.

3. INNHENTING AV EKSTERN EGENKAPITAL

Det er kjernekapitalkravet som er vanskeligst for bankene å møte. Ansvarlig lånekapital er tilleggskapital. Vi skal derfor holde oss til mulighetene for å hente inn ny aksjekapital og grunnfondskapital.

3.1 Markedet for egenkapital

Markedet for egenkapital har en etterspørselsside og en tilbudsside. Det norske marked er begrenset i størrelse og for utlendinger er det norske marked marginalt. En stimulering av tilbudssiden vil derfor bidra til et likevektspunkt med lavere marginalt avkastningskrav og tilførsel av egenkapital til flere prosjekter. I tillegg vil større tilbud av egenkapital gi større etterspørsel etter aksjer og dermed høyere likviditet i markedet. Det i seg selv reduserer den prismessige risiko ved aksjeinvesteringer. Dermed senkes avkastningskravet ytterligere slik at enda flere prosjekter kan få tilført egenkapital.

Større tilbud av risikokapital vil altså i alminnelighet øke mulighetene for vellykkede emisjoner for selskapene, også banker. Forhold og tiltak som styrker egenkapitaltilbudet generelt, er derfor en viktig faktor.

Utlendingene utgjør en viktig del av tilbudssiden. 30.06.91 eide utenlandske investorer 25,9% av markedsverdien av alle børsnoterte selskaper. Det er planlagt at våre diskriminerende konsesjonsregler skal erstattes av ikke-diskriminerende regler som skal ha noe av samme effekt, nemlig å holde enkeltselskaper under norsk eierkontroll. Vi har imidlertid også behov for utlendingene idet de øker tilførselen av risikokapital og bidrar til at aksjemarkedet har en viss likviditet og størrelse, som igjen også fremmer tilførselen av norsk risikokapital til næringslivet. Det er derfor viktig at de nye, generelle konsesjonsregler ikke blir utformet så strengt at de legger for sterke bremser på omstillinger gjennom fusjoner og oppkjøp. Det ville i seg selv kunne hemme utviklingen i norsk økonomi, og dessuten bidra til at både utenlandske og norske tilbydere av risikokapital mister noe av interessen for det norske marked.

Andre elementer som har betydning for tilbudssiden av risikokapitalmarkedet, er naturligvis skattesystemet. Den nye skattereformen har klart aspekter som vil bidra til større samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved realinvesteringer. Samtidig har imidlertid skattereformen aspekter som svekker investorers interesse for aksjeinvesteringer.

Under punkt 1 ble muligheten for pensjonssparing i bank trukket frem. Det kan styrke bankenes inntjening, men ikke aksjemarkedet. Et tiltak som direkte ville kanalisere mer sparing til risikokapital, er å tillate pensjonssparing også i aksjefond. Det ville dessuten ytterligere øke konkurransen på finansmarkedet og gi publikum større valgfrihet i hvordan sparepengene blir forvaltet.

Iår er Folketrygdfondet gitt tillatelse til å investere inntil 10% av forvaltningskapitalen i aksjer. Dette bidrar til å øke tilbudssiden. Siden livsforsikringsselskaper har adgang til å plassere endel av forvaltningskapitalen i aksjer (inntil 20%), kan det synes naturlig at den samme adgang gis til Folketrygdfondet. Betenkelighetene er at Folketrygdfondet i praksis er avskåret noen sammenheng med Folketrygdens inntekter og utgifter. Folketrygdfondet er derfor reelt sett ikke noe pensjonsfond som skal forvaltes. Det er riktigere å si at fondet er en del av statens finansformue, og at det av historiske årsaker bærer navnet Folketrygdfondet. Når Folketrygdfondet skal ut og kjøpe aksjer, kan det derfor reelt betraktes som at staten går ut og kjøper aksjer i egen regning. Den nyere historiske utvikling tilsier ikke at staten bør gå inn på eiersiden i næringslivet, men heller legge grunnlaget for at privat kapital kan gjøre det i større utstrekning.

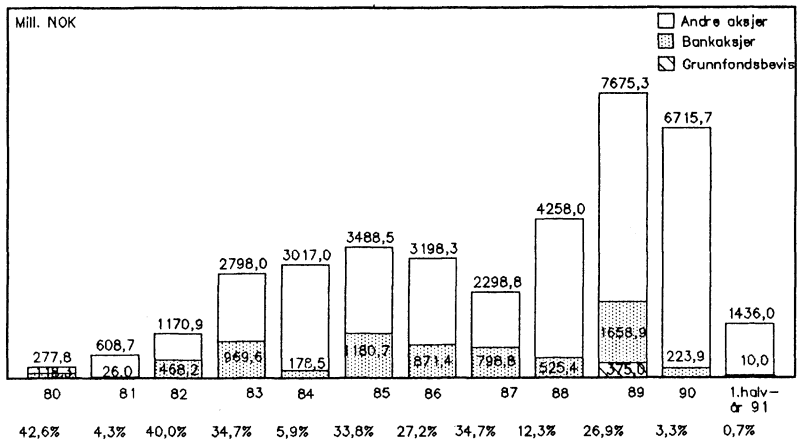
3.2 Emisjoner av bankaksjer/ grunnfondsbevis

Figuren nedenfor viser tilførselen av ny kapital gjennom børsnoterte emisjoner av aksjer og grunnfondsbevis i perioden 1980-91. De beløp som er gått til bankene, er avmerket spesielt.

Emisjonene nådde et nytt nivå i 1989 og 1990. Hvis det blir ført en rimelig næringslivsvennlig økonomisk politikk og skattepolitikk burde det være mulig å holde seg minst på et slikt nivå. Gulfkrisen og nedturen for aksjemarkedene verden over, den lange usikkerheten rundt skattereformen, innenlandske- og utenlandske konjunkturer, samt bankkrisen, kan være med på å forklare hvorfor første halvår 1991 ser ut til å ligge på et betydelig lavere nivå.

Den andelen av emisjonsbeløpene som har gått til bankene, har svingt betydelig fra år til år, med et aritmetisk gjennomsnitt på 26% for årene 1980-89. Andelen i 1990 var bare 3,3%, og første halvår 1991 enda lavere, hvilket selvfølgelig avspeiler bankkrisen. Med et samlet emisjonsbeløp på rundt 7 mrd. kroner, ville man i «normale» banktider kunne regne med at bortimot et par milliar-

EMISJONER AV AKSJER OG GRUNNFONDSBEVIS PÅ OSLO BØRS



der i emisjoner kunne gå til bankene. Bankenes mangel på egenkapital i henhold til de nye forskriftene er imidlertid langt større. Skal bankene kunne få dekket sine mer akutte egenkapitalbehov frem til utgangen av 1992 ved nyemisjoner, ville det bety at bankene måtte ta ekstraordinært store deler av de samlede emisjoner.

3.3 Forskriftsmessig handicap og lave kurser

Men selv om egnkapitaltilførselen totalt ble styrket, hvilke muligheter har bankene i dag til å tiltrekke seg noe av den?

Bankene lider av et forskriftsmessig handicap når det gjelder muligheten til å få inn ny kapital. Det skyldes reglene om krysseie i finansnæringen, som er innebygget i forskriftene til ansvarlig kapital. Disse bevirker at forsikringsselskapene, som er store investorer med et meget betydelig ubenyttet potensiale, ikke kan sitte med bankaksjer utover snevre rammer uten å bli «straffet» for det i forhold til sine egne kapitalkrav. Foreløpig gjelder overgangsregler, men forsikringsselskapene vil være tilbakeholdne med kjøp av bankaksjer hvis de regner med at reglene vil bli satt ut i livet som planlagt. Reglene om krysseie er også et punkt hvor Norge ganske umotivert går sine egne veier i forhold til regelverket i EF.

For tiden ligger aksjekursene for bankene under pari og markedsverdien av aksjene ligger langt under verdien av bokført og ubeskattet egenkapital. Den ubeskattede egenkapital er skattemessig betingede avsetninger som meravskrivninger, konsolideringsfond, avsatte regnskapsmessige salgsgevinster (negative saldi) mv., som det i prinsippet påhviler et latent skatteansvar. Siden bankene betaler lite skatt pga. underskuddssituasjonen, og heller ikke kommer til å betale særlig skatt i de nærmeste årene fremaklover, kan man regne med lav effektiv sats for latent skatt på ubeskattet egenkapital. Endel av de betingede avsetninger vil dessuten frigis i 1992 i forbindelse med skattereformen.

Tabellen nedenfor illustrerer situasjonen for de to største forretningsbankene. Siste kolonne i tabellen viser aksjenes markedsverdi i prosent av sum bokført og ubeskattet egenkapital. Markedsverdien ligger for begge selskaper langt under halvparten av dette egenkapitalbegrepet. Markedsverdien for Fokus Bank var 143 mill. kroner 31.07.91, svært langt under bokført egenkapital når man inkluderer preferansekapitalen fra Forretningsbankenes sikringsfond.

Siden 30.04.91 har DnB fått tilført 228 mill. kroner i aksjekapital ved en rettet emisjon og 939 mill. kroner i preferansekapital fra Forretningsbankenes sikringsfond. CBK har inngått avtale med Sikringsfondet om 624 mill. kroner i preferansekapital. Markedsverdien i forhold til sum beskattet og ubeskattet egenkapital vil derfor nå være enda lavere enn tallene i siste kolonne i tabellen.

I denne situasjon ville det beste for aksjonærene teoretisk være å slakte selskapene og realisere den egenkapital som fortsatt finnes der. Dette er imidlertid ikke en tilgjengelig mulighet for en storbank. Investeringer i bankaksjer kommer derfor i en noe annen stilling i forhold til investeringer i mange andre selskaper hvor det er mulig å selge ut og realisere stumpene av det som er igjen av egenkapital hvis selskapet går dårlig.

En annen betraktningsmåte er å si at aktørene i aksjemarkedet antar at det ligger større tapspotensiale i bankenes porteføljer enn det som er avsatt, slik at regnskapsbalansen overvurderer den reelle egenkapital.

Hvis bankene skal kunne hente inn ny kapital ved emisjoner, må kursene komme over pari, eller aksjonærene må nedskrive aksjekapitalen til under børskurs først. Dette er et spørsmål om til hvilken pris gamle aksjonærer skal gi fra seg andeler av stemmeretten og kapitalen til nye aksjonærer. For flere banker ser det ut til å bli meget vanskelig å komme utenom nedskrivning hvis de skal ha mulighet til å foreta emisjoner før utgangen av 1992.

Dagens lave aksjekurser kan tyde på at investorene regner med at ytterligere egenkapital vil gå tapt i tiden fremover. Kursene kan også reflektere at investorene ikke tror at bankene på »normalt« vis kan møte egenkapitalkravene innen 31.12.92, og at de derfor trenger ekstraordinære tiltak som kommer til å bli ubehagelige for eksisterende aksjonærer. På dagens kursnivå skulle mulighetene for kursgevinst være ganske store på noen års sikt, men frykten for at aksjonærene skal miste det aller meste hvis bankene ikke kommer over kneiken ved egen hjelp, er nok såvidt stor at investorene fortsatt er nølende.

De nye muligheter for emisjoner som overgangsreglene for bruk av negative saldi har skapt, omtales under punkt 6.

	Bøkført egenkap.	Ubeskattet egenkapital	Sum	Markedsverdi 31.07.91	Markedsverdi i % av sum
DnB	4.266	1.501	5.767	2.051	36
CBK	1.720	1.187	2.907	957	33

Tallene er i millioner kroner. Egenkapital inkluderer ikke ansvarlige lån. For CBK er det brukt tall fra balansen 31.03.91, for DnB 30.04.91.

4. INNTJENING

Det er tre viktige elementer for bankenes resultater: tapsutviklingen, kostnadsutviklingen og rentemarginen. Flere banker har allerede vært igjennom betydelige nedskjæringer på kostnadssiden, men det er nok fortsatt en god del igjen å gjøre her for mange av bankene. Dette er allikevel ikke alene nok til å få bankene ut av krisen. Langt viktigere er tapsutviklingen. Det som foreligger av opplysninger om tapene hittil i 1991, gir ikke beskjed om noen vesentlig reduksjon i forhold til fjoråret. Et generelt økonomisk oppsving ville bety mye for kundenes evne til å betjene sin gjeld, og for bankene til å realisere sin store beholdning av eiendommer uten for store tap. Det økonomiske oppsving synes imidlertid å la vente på seg, iallfall skjer det saktere enn mange hadde håpet. Arbeidsledigheten øker. De reviderte nasjonalregnskapstallene i revidert nasjonalbudsjett for 1991 var heller ikke oppmuntrende. Konkurs-

statistikken setter nye rekorder. Regjeringens tiltak mot gjeldskrisen som ble annonsert i revidert nasjonalbudsjett, er altfor små til at de vil monne særlig i denne sammenheng, selv om det isolert sett er positivt at Husbanken nå skal kunne gi en type lån også til brukte hus.

Man kan håpe at vi nå har vært og er inne i en konsolideringsfase for husholdninger og næringsliv som snart er gjennomført, og at det innebærer at tapene snart vil ligge på et langt lavere nivå. Dette kan man håpe på, men man har lite grunnlag foreløpig til å basere seg på det som en sannsynlig utvikling.

Det tredje elementet for resultatutviklingen er rentemarginen. Mulighetene for bankene til å holde stor avstand mellom innskuddsrenter og utlånsrenter begrenses av konkurransen på markedet. Bankene er i den »fordelaktige« situasjon at de aller fleste av dem, iallfall de større, er i omtrent samme situasjon. Alle trenger gode rentemarginer; dermed vil de i mindre grad utkonkurrere hverandre. Kredittforetak utgjør heller ikke samme konkurransemessige utfordring som for relativt kort tid siden.

Konkurransen på kredittmarkedet er ikke perfekt. Det kan man heller ikke vente. Det er betydelige etableringskostnader, bankens størrelse kan til en viss grad være et konkurransefortrinn, markedet må ha en viss størrelse, geografisk lokalisering betyr noe, det er ikke kostnadsfritt for en kunde å skifte bank, søkekostnadene er større enn null. Man kan derfor ikke uten videre beskylde bankene for konkurransehemmende adferd selv om konkurransen er mindre enn perfekt.

Forsikringsselskapene er imidlertid klare konkurrenter på utlånssiden, særlig for de mest sikre lånene, og de har ikke store tap de trenger å dekke opp for. Lån i utenlandsk valuta er en mulig konkurrent, som foreløpig ikke har betydd så mye, for husholdningenes del trolig fordi mulighetene er lite kjent og fordi risikoen fortoner seg større. Med for store rentemarginer i bankene vil også nye institusjoner dukke opp i større grad. Direkte formidling mellom sparer og låntager vil også kunne få økt omfang.

Bankene har i dag trolig mulighet til å holde så høy rentemargin at man dekker inn risikoen for fremtidige tap ved nye lånekunder og noe av gamle tap. Hvis bankene skal ha noen mulighet til å komme igjennom krisen på egenhånd, er de nødt til å ha høy inntjening før tap. Som bankkunder må vi avfinne oss med det. Men konkurransen setter som sagt grenser for bankenes inntjeningsmuligheter, og det er kanskje ikke mer å gå på enn det bankene greier å ta ut i dag.

Regjeringen vil legge større vekt på statsbanksystemet og ønsker at det til en viss grad skal kunne fylle oppgaver som de private banker i mindre grad påtar seg pga. sine problemer. Sålenge det er snakk om bevisst subsidierte lån ut fra spesifiserte målsettinger, er det et politisk spørsmål om man ønsker å tilgodese ulike hensyn på den måten. Hvis statsbanksystemet derimot skal komme inn som en konkurrent på det generelle kredittmarked, blir effekten anderledes. En statsbank vil i prinsippet kunne underby private banker siden den ikke har tilsvarende behov for å dekke inn tap. I særdeleshet vil dette være mulig hvis f.eks. den påtenkte Postbanken gis mer eller mindre skjulte subsidierte betingelser. Konsekvensen blir at en slik bank vil kunne ta større markedsandeler, men samtidig vil det begrense de private bankenes inntjeningsmuligheter og forlenge bankkrisen. En slik statsbankpolitikk vil derfor være i strid med regjeringens forøvrig uttykte ønske om å få bankvesenet tilbake til «normal» tilstand innen rimelig tid.

Det har vært en viss debatt om hvem som har båret bankenes utlånstap: aksjonærene, bankkundene, staten eller de ansatte. Ut fra teoretiske betraktninger har det vært anført at aksjonærene og ikke kundene burde belastes tapet, og rentemarginen for bankene skulle følgelig ikke være så høy at den dekket tidligere tap.

To ting kan sies til dette. Aksjonærene kan ihvertfall ikke tape mer enn det som ligger i markedsverdien av aksjene slik de fremgår av tabellen ovenfor. Da har de tapt alt. Satt litt på spissen er imidlertid dette ikke stort mer enn noen måneders tap. Man kommer derfor ikke utenom at inntjeningen før tap må være høy. For det andre er banker en type institusjoner som ikke bare kan nedlegges når de går dårlig, aksjonærene blir hengende med dem nesten uansett, i verste fall til alt er tapt. Et slikt «samfunnsansvar» for kontinuerlig drift er det kanskje rimelig at alle bærer noe av byrdene ved.

5. REDUKSJON AV UTLÅN

Hvis balansen reduseres, blir egenkapitalkravet mindre i absolutte beløp. Sett fra en enkelt, mindre banks side burde det fortone seg mulig å selge ut en stor del av utlånsporteføljen. Men mengden av kjøpere vil være begrenset siden de fleste bankene snarere ønsker å slanke balansen enn å øke den. Derfor virker det lite sannsynlig at storbankene kan løse sine problemer ved å selge lån, men det kan være et virkemiddel for kortsiktig tilpasning hvis egenkapitalkravene nesten er på plass.

Det vil være de beste lånene som vil være salgbare til rimelig pris. Hvis en bank selger ut en stor del slike lån, vil den gjenværende portefølje ha større risiko for mislighold og banken vil få mindre inntekter slik at bankens langsiktige prospekter svekkes.

6. INDIREKTE SUBSIDIER – NEGATIVE SALDI

Siden bankene neppe har så mye mer å hente på rentemarginen, kan de vanskelig bli reddet ved egen hjelp medmindre tapene skulle falle vesentlig i nær fremtid. Sålenge man ikke kan basere seg på det, kan mer spesielle tiltak vurderes. Regjeringen kan skattemessig subsidiere kjøp av bankaksjer/grunnfondsbevis. Begrunnelsen må være at bankene er i en ekstraordinært vanskelig situasjon og at dette har vesentlige, samfunnsmessige ulemper. Betenkelighetene er bl.a. at man ved skattereglene styrer kapitalen i bestemte retninger, noe som man ved skattereformen nettopp er meget opptatt av å unngå. En slik favorisering av én type finansinstitusjoner skaper også konkurransemessige vridninger man normalt ønsker å unngå.

Regjeringen har imidlertid allerede foreslått og Stortinget vedtatt at man skal foreta slik subsidiering. 40% av de beløp sonm stod på negative saldi

pr. 31.12.90 skal i forbindelse med skattereformen kunne overføres til egenkapital i 1992 uten ytterligere beskatning. For de resterende 60% av de negative saldi, skal man kunne kjøpe nye aksjer/grunnfondsbevis i bank (og i kredittforetak) i perioden 1.07.91-31.12.92, og oppnå endelig skattefritak for investeringsbeløpet hvis man eier aksjene/grunnfondsbevisene i minst 5 år. Alternativt kan man inntektssføre disse beløpene med 20% saldomessig hvert år, hvilket vil gi en effektiv nåverdibeskatning på ca. 20%. Det er også en mulighet å bruke disse 60% av de negative saldi til kjøp av nyutstedte aksjer i visse andre selskaper i løpet av 1992 og dermed utsette skatten til det tidspunkt man selger aksjene, men da kommer hele beløpet til inntekt i salgsåret. Dette alternativ er derfor langt mindre gunstig skattemessig sett enn kjøp av bankaksjer/grunnfondsbevis.

Man vet ikke hvor store beløp som samlet står på negative saldi, men beløpet 100 milliarder kroner har stadig gått igjen i debatten. Hvis det er i denne størrelsesorden, betyr det at det i prinsippet kan kjøpes nyutstedte bankaksjer/grunnfondsbevis for ca. 60 mrd. kroner med skattesubsidier. Dette beløp er langt større enn det bankene trenger for å tilfredsstille kravene til ansvarlig kapital. Det er allikevel et stort spørsmål hvor mye som faktisk vil finne veien til bankene.

Beløp tilsvarende negative saldi blir normalt ikke holdt som likvider, men er i stor grad plassert i driftsmidler. For mange vil det derfor være et likviditetsproblem å skulle utnytte adgangen til skattefritak ved kjøp av bankaksjer. Risikoen vil fortsatt være stor. Innenfor en bindingstid på fem år kan mye skje. Hvis man velger å inntektsføre de negative saldi, får man nåverdimessig beholde ca. 80% etter skatt. Investeringer i bankaksjer kan derfor lett gi tap, skattefordelen iberegnet. Skal man sitte igjen med en like stor nåverdi ved kjøp av bankaksjer/grunnfondsbevis som ved inntektsføring av de negative saldi, må kursen stige 10-15% etter 5 år hvis man ikke mottar utbytte.

Enkelte store selskaper har signalisert at de vil være villige til å gå inn med en viss mengde kapital til kjøp av nye bankaksjer. Hvis disse selskaper betrakter slike investeringer mer som en redningsaksjon slik at de ikke krever normal avkastning, vil bruk av negative saldi sukre emisjonene. Ordningen vil trolig gjøre det lettere for bankene å finne potensielle investorer som kan garantere for emisjoner eller på annen måte bidra. Forøvrig må vel investeringer ved hjelp av negative saldi i bankaksjer/grunnfondsbevis sies å være for langsiktige investorer som kan ta stor risiko, for man kan vanskelig se bort fra muligheten for fortsatt betydelige tap i bankene og dermed tap av en del av den nye aksjekapital. Investorene står derfor neppe i kø for å få kjøpt bankaksjer/grunnfondsbevis selv om ordningen med negative saldi gjør situasjonen lettere for bankene. Men enkelte banker vil kanskje kunne fylle opp kjernekapitalkvoten tilstrekkelig ved hjelp av emisjoner nettopp pga. denne indirekte subsidiering. Hvor mye aksjekapitalen nedskrives ved en evt. emisjon, vil naturligvis også være viktig i denne sammenheng.

7. DIREKTE SUBSIDIER

Istedenfor å subsidiere private personer og institusjoner til å tilføre bankene ny kapital, eller i tillegg, kunne staten mer direkte subsidiere bankene. En måte det kunne gjøres på, er å subsidiere fastlånsrenten i sentralbanken og gi bankene adgang til slike lån i forhold til forvaltningskapitalens størrelse. Fastlånene i dag utgjør rundt 50 mrd. kroner. Hvis man tar 5% lavere rente på 50 mrd. kroner, betyr det 2,5 mrd. kroner årlig i lavere fundingkostnader for bankene, hvilket er et beløp som monner. Tiltaket ville være midlertidig og i prinsippet lett å avvikle igjen.

En ulempe er at en slik ordning bidrar til å sementere bankstrukturen så lenge den opprettholdes, og den favoriserer selvfølgelig banker i forhold til konkurrerende finansinstitusjoner.

Bør staten subsidiere og favorisere bankene – enten ved indirekte eller direkte subsidier? I den grad man ønsker et oppegående norsk bankvesen, kommer man ikke utenom å tenke også slike tanker, og Stortinget har allerede svart ja i og med overgangsreglene for negative saldi. Bankkrisen hemmer den økonomiske utviklng pga. bankenes behov for høye utlånsrenter og lav risiko på nye låneprosjekter, og den bidrar til gjeldskrise for enkeltpersoner. Samfunnsøkonomiske hensyn kan ut fra dette rettferdiggjøre ekstraordinære tiltak hvis ikke tapsutviklingen raskt snur.

Selv om man i ettertid kan kritisere bankene for å ha utvist dårlig bankhåndtverk, kan man også med adskillig rett hevde at myndighetene er medansvarlige for krisen og derfor også har et moralsk ansvar til å bidra til en løsning. Kredittpolitikken var sjelden så preget av reguleringer som i 1983. Så skjedde en brå frigivelse av bankenes utlån 1.01.84 uten at rentefastsettelsen ble frigitt før i september 1985. Lenge ble renten forsøkt holdt lav ved en voldsom likviditetstilførsel fra sentralbanken til bankene. Finanspolitikken var sterkt ekspansiv i 1985-86 og politikerne oppfordret til frisk satsing. Deretter kom sterk økning i bruttoskatter og skattenivå og generell innstramning.

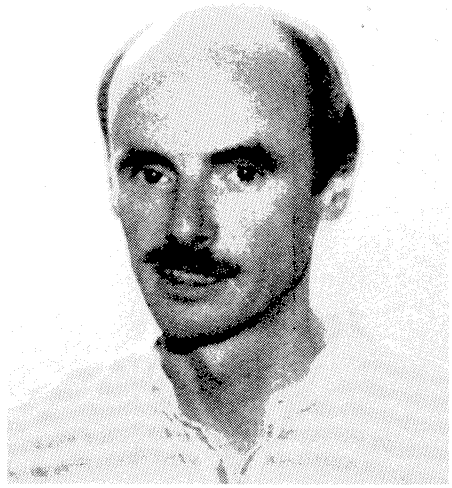
Bankkrisen er et problem landet lider under og som samfunnet er medansvarlig for. På et eller annet vis må tapene bæres – hvis bidragene fra dagens kunder og aksjonærene ikke blir tilstrekkelige, må også staten komme inn, direkte eller indirekte, hvis man ønsker å satse på norske løsninger.

8. UTENLANDSK OVERTAGELSE

Utenlandske banker kan tenkes å ville overta en norsk bank og tilføre tilstrekkelig kapital til at den kommer over kneiken og gjøre det mulig å oppfylle forskriftene til ansvarlig kapital innen utgangen av 1992. Det er ikke sikkert at det blir noen ulykke for Norge om en utenlandsk bank overtok en av de store. Tvertimot, det kunne hende at inntreden av en utenlandsk bank i stor stil kunne gi viktige impulser til det øvrige norske bankvesen og at det samlede servicetilbud ville bli minst like godt som med bare norske banker. Mange ville vel allikevel føle seg urolige ved tanken på at utenlandske banker skulle overta omtrent alle våre største banker. Men det er heller ikke sikkert at det ville finnes seriøse kjøpere til alle norske banker med problemer.

Aktuell kommentar:

Skattereformen 1992: Konsekvenser for petroleumsskattleggingen



Diderik Lund

I forbindelse med Skattereformen 1992 er det nødvendig å reformere skattleggingen av petroleumsvirksomheten. Finansdepartementets skisse til en slik reform har lite ønskelige egenskaper. Det fins andre alternativ som bør utredes.

Av
DIDERIK LUND*

1. Innledning[1]

Det norske systemet for skattlegging av petroleumsutvinning har bestått av en særskatt og en produksjonsavgift. Disse kommer i tillegg til ordinær skattlegging av de selskapene som deltar, som for det meste er organisert som norske aksjeselskap. Ved Skattereformen 1992, Ot.prp. nr. 35 (1990-91), er det derfor rimelig å gjennomgå det samlede systemet. De nye reglene for aksjeselskap vil også gjelde for oljeselskapene, og med en skattelette i de ordinære reglene kan det være grunn til å vurdere en skatteskjerpelse i særreglene for petroleum. Dette gjøres i kapittel 32 i proposisjonen, der det varsles at detaljerte forslag vil bli framlagt høsten 1991.

Bakgrunnen for at virksomheten pålegges et særlig skattesystem er velkjent: Selskapene avkreves bare en symbolsk forhåndsbetaling for å få lete etter og utvinne petroleum. Så lenge det er slik, er det rimelig at de avkreves særlige skatter og avgifter som en betaling for verdien av de ressursene de utvinner. Faktisk er målsettingen for det samlede systemet av skatter og avgifter lite kontroversielt: Hvis en ser bort fra mulige eksterne virkninger, vil de fleste kunne slutte seg til at staten bør få en størst mulig inntekt fra virksomheten. Men ved presisering av «størst mulig» må vi ta hensyn til hvordan selskapenes atferd blir påvirket av skattesystemet. Grunnlaget for en slik målsetting er at inntektene som selskapene sitter igjen med etter skatt, veier lite eller ingenting i den norske statens velferdsfunksjon. Dette er forskjellig fra skatt på annen inntekt, der det ikke er noe mål å maksimere skatteinngangen.

Hensikten med denne korte kommentaren er bare å peke på noen problemer med noen signaler fra Finansdepartementet, og å antyde veier å gå videre. For øvrig vises det til Lund (1990) og (1991) for videre utdyping. I det følgende diskuterer jeg investeringsprosjekter av den vanligste typen, med negative kontantstrømmer de første åra, seinere positive.

2. Problemer med høy skattesats

En nærliggende tanke ved utformingen av et slikt særskilt skattesystem vil være å ilegge en ekstra skatt på det vanlige skattegrunnlaget, aksjeselskapets skattbare inntekt. Samlet ville dette tilsvare en vanlig A/S-skatt, men med høyere sats. Dette har velkjente negative konsekvenser, men merkelig nok er det akkurat dette som er forslaget i proposisjonen.

Den vanlige A/S-skatten med en sats på 28 prosent reduserer (den nominelle) internrenten til et investeringsprosjekt med 28 prosent, grovt regnet. Det betyr at hvis et prosjekt med internrente 7 prosent er hundre prosent egenkapitalfinansiert, vil eiernes avkastning etter skatt være 7(1-0,28) prosent = 5,04 prosent. Men for norske eiere er deres alternative avkastning i kredittmarkedet også underlagt 28 prosent skatt. Følgelig vil kravet til prosjektets avkastning før skatt være lik markedsrenten. Det samme gjelder for øvrig et lånefinansiert prosjekt, p.g.a. fradraget for gjeldsrenter i A/S-skatten.

Med en høyere skattesats i en sektor, la oss si på 80 prosent samlet, vil derimot kravet til avkastning før skatt i sektoren bli mye høyere for et egenkapitalfinansiert prosjekt. Med utgangspunkt i en alternativ avkastning på 7 prosent i kredittmarkedet og et avkastningskrav på 5,04 prosent etter skatt, blir avkastningskravet før skatt 7(1-0,28)/(1-0,80) prosent = 25,2 prosent. For nærmere utdyping, se f.eks. Lund (1981). Hvis det er inflasjon, blir ulikheten i reelle avkastningskrav enda større.

Konsekvensene av et så høyt krav til avkastning før skatt er at en rekke prosjekter ikke vil bli vurdert som lønnsomme av selskapene, selv om de ville ha vært lønnsomme under vanlig A/Sskatt. Dette kan gjelde hele feltutbygginger, men det vil også gjelde på marginen innenfor hvert prosjekt: Det er nesten alltid mulig å bygge ut felt på ulike måter med avtakende skalaav-

* Diderik Lund er førsteamanuensis ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Han er cand. polit. fra Universitetet i Bergen 1981, og Ph.D. fra M.I.T. 1987.

[1] Takk til redaksjonen for nyttige kommentarer.

kastning innenfor hvert felt. I proposisjonen heter det derimot at «det skisserte systemet» vil «gi tilfredsstillende samsvar mellom lønnsomhet før og etter skatt» (s. 241). Det er vanskelig å forstå hvordan en har kommet til en slik konklusjon.

Med delvis lånefinansiering vil riktignok problemet bli mindre. Men bare med hundre prosent lånefinansiering bortfaller det, dersom fradraget for gjeldsrenter mot den høye skattesatsen opprettholdes. Den effektive skattesatsen i virksomheten har vært ekstremt følsom overfor selskapenes finansiering, og dette vil bare bli forsterket gjennom det skisserte systemet. Siden rentekostnader har vært fradragsberettiget ved beregning av særskatt, har selskapene ønsket å være hundre prosent lånefinansiert, gjerne med lån som indirekte stammer fra eierne. Dette har vært hindret dels av direkte regulering fra myndighetene, jfr. Syversen (1991) s. 169ff, dels av kravene til oppbygging av reservefond. Det siste er analysert av Stensland og Sunnevåg (1989), som antyder at den optimale lånefinansieringsandelen er så lav som 20%. Disse reguleringene gir åpenbart tilfeldige utslag bl.a. i forskjeller mellom selskap, og er derfor uheldige.

Et annet problem med en høy skattesats er selskapenes kostnadsbevissthet, jfr. Lund (1985). Selv om skattesatsen er under hundre prosent, og selv om den marginale satsen for inntekter og kostnader er lik, blir dette et problem: Selskapene får insentiver til å overføre kostnader til norsk petroleumsvirksomhet fra andre sektorer, innenlands eller utenlands, reelt eller ved kunstig høye priser. Det kan dreie seg om utprøving av utstyr og opplæring av personell for bruk andre steder i verden. Faktisk vil mer slik utprøving og opplæring bli lønnsom når kostnadene er fradragsberettiget overfor en høyere skattesats enn den de tilhørende inntektene vil bli skattlagt med. På inntektssida er det tilsvarende problemet stort sett løst ved bruk av normpriser.

En spesiell type overføringer som er lovregulert, er fordelingen av renteutgifter for et selskap som har (betydelig) aktivitet både i petroleumssektoren og på land. Disse utgiftene fordeles i samme forhold som samme års nettoinntekter i de to sektorene før fradrag for renteutgifter. Det faktiske behovet for å oppta lån stammer imidlertid fra investeringene. Nettoinntektene pr. investert krone må ventes å være høyere i petroleum enn i vanlig landbasert virksomhet p.g.a. ressursrenten – det er jo nettopp derfor vi har særskatten. Følgelig innebærer delingsregelen en subsidiering av disse selskapenes opplåning. Problemet ble behandlet i Ot.prp. nr. 3 (1986-87), men uten at det ble fremmet noe lovforslag.

Både renteoverføringer og øvrige overføringer vil bli enda gunstigere når forskjellen i skattesats mellom petroleumssektoren og andre sektorer øker.

3. Løsninger på problemene

Siden 1975 har problemet med det store avviket mellom avkastning før og etter skatt vært løst ved å ha særskilte fradrag knyttet til særskatten. Fram til 1986 var det en ekstra avskrivning kalt friinntekt, mens det fra 1987 av har vært et fradrag knyttet til produksjonen, kalt produksjonsgodtgjørelse. Selv om utformingen av disse fradragene ikke løste alle problemer, var de i alle fall basert på en erkjennelse av at en sto overfor et problem.

Et alternativt system ble lansert under betegnelsen Resource Rent Tax av Garnaut og Clunies Ross (1975). Systemet går ut på å ikke ta inn skatt før det året da prosjektet har realisert en positiv nåverdi. I dette og de følgende åra beregnes skatten som en høy andel av kontantstrømmen. Bare ikke-finansielle kontantstrømmer tas med i beregningsgrunnlaget. Skatten kan legges på prosjekt eller på selskap, og den kan eventuelt kombineres med vanlig A/S-skatt.

Hvis systemet praktiseres isolert, vil skatten ikke avhenge av finansieringsbeslutninger. For prosjekter som med sikkerhet vil oppnå en positiv nåverdi, vil avkastningskrav før og etter skatt være like, og nåverdien av skatten blir lik nåverdien av en kontantstrømskatt, som foreslått av Brown (1948), jfr. Christiansen og Sandmo (1983). Under usikkerhet oppstår riktignok problemer med manglende refusjon av underskudd, jfr. Langbraaten og Lund (1990).

Det mangler ikke på anbefalinger av dette systemet fra økonomer, verken i Norge eller internasjonalt. I sin juridiske doktoravhandling anbefaler Syversen (1991) også å løsrive petroleumsskatten fra generelle skatteregler, og han er inne på at en ressursrenteskatt er det ideelle.

Derfor er det noe skuffende at myndighetene ikke har vurdert systemet ved noen av de større endringene i petroleumsskattesystemet (1980, 1986, 1991). Derimot ble det vurdert av en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet (1982). Her heter det at «Etter de beregningsresultater som foreligger, er dette et meget interessant alternativ», men at «innføring av en ressursrenteskatt» vil «medføre betydelige administrative problemer. Arbeidsgruppen ser dette som et avgjørende moment» (s. 196). Det er vanskelig å godta denne konklusjonen, tatt i betraktning de enorme inntekter denne skatten innbringer, og det en dermed har å vinne på noen få prosents endring i skattegrunnlaget.

Dersom en skulle se nærmere på ressursrenteskatt, ville en riktignok stå overfor ett viktig problem: Det er ikke sikkert utenlandske selskap, spesielt fra U.S.A., får trekke den fra i forhold til hjemlandets skatt. Men dette bør en undersøke mulighetene for, spesielt etter at en del land nå har praktisert denne typen skatt i noen tid.

Det har vært hevdet at ressursrenteskatt, og i enda større grad kontantstrømskatt, velter for mye risiko over på myndighetene. Clunies Ross (1982) er inne på muligheten for å kombinere slike nøytrale skattesystem med auksjoner eller andre former for forhåndsbetaling. Slike betalinger vil også være nøytrale i forhold til selskapenes marginale avveininger. En kombinasjon av nøytrale skatter og andre nøytrale betalinger vil kunne gi en rimelig risikofordeling mellom stat og selskaper og samtidig føre til samfunnsøkonomisk riktige beslutninger hos selskapene.

Siden Norge står overfor en situasjon med svært usikre olje- og gasspriser og stadig mer kostbare forekoms-

ter å utvinne, er det viktig at myndighetene nå for alvor begynner å vurdere skattesystemets effekter på selskapenes atferd.

REFERANSER:

Brown, E. Cary (1948), «Business income, taxation, and investment incentives,» i *Income, Employment, and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen,* New York: Norton.

Christiansen, Vidar, og Agnar Sandmo (1983), «Et nytt prinsipp for bedriftsbeskatning,» *Statsøkonomisk tidsskrift,* hft. 2, s. 81-108.

Clunies Ross, Anthony (1982), «North Sea Oil and Gas Taxation: A Case for Reform,» *Three Banks Review,* hft. 134, juni, s. 32-45.

Finansdepartementet (1982), «Petroleumsskattlegging, rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet,» Oslo.

Garnaut, Ross, og Anthony Clunies Ross (1975), «Uncertainty, Risk Aversion, and the Taxing of Natural Resource Projects,» *Economic Journal,* bd. 85, juni, s. 272-287.

Langbraaten, Nina, og Diderik Lund (1990), «Taxation of Risky Investment: The Finance Approach and its Relation to the Economics Approach,» memorandum nr. 23, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, oktober.

Lund, Diderik (1981), «Petroleumsskatt og investeringer,» rapport 812010-2, Chr. Michelsens institutt, Bergen, juni.

Lund, Diderik (1985), «Compromising on Rent Tax Neutrality to Ensure Economizing Behavior,» memorandum nr. 15, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, mai.

Lund, Diderik (1990), «Petroleum Taxation under Uncertainty – Contingent Claims Analysis with an Application to Norway,» memorandum nr. 24, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, november, antatt for publisering i *Energy Economics.*

Lund, Diderik (1991), «Mineral Taxation and Regulation in a Small Mineral Exporting Economy: Some Lessons from Norwegian Petroleum,» upublisert, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, august.

Ot.prp. nr. 3 (1986-87), «Om lov om endring i lov av 13. juni 1975 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.», Finansdepartementet, Oslo.

Ot.prp. nr. 35 (1990-91), «Skattereformen 1992», Finansdepartementet, Oslo.

Stensland, Gunnar, og Kjell Sunnevåg, «Optimal låneandel ved investering i petroleumssektoren,» Beta, hft. 2/89, s. 48-66.

Syversen, Jan (1991), *Skatt på petroleumsutvinning,* Sjørettsfondet, Oslo.

NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Norsk Sykepleierforbund er en yrkesorganisasjon for off. godkjente sykepleiere og er tilsluttet Akademikernes Fellesorganisasjon. Forbundet ivaretar sykepleiernes faglige, økonomiske og arbeidssosiale interesser og har ca. 41.000 medlemmer og et velutviklet lokalt organisasjonsapparat.

SOSIALØKONOM – forhandlingsavdelingen

I forhandlingsavdelingen er det ledig stilling som sosialøkonom med tiltredelse snarest.

Avdelingen har en stab på 13 ansatte som arbeider med lønns- og arbeidssosiale vilkår for sykepleiere.

Sosialøkonomen arbeider i stab til forhandlingssjefen. Hovedarbeidsfeltet blir innen lønnsstatistikk- og beregninger, men sosialøkonomen arbeider også med andre sosialøkonomiske problemstillinger for organisasjonen.

Hvilke krav stiller vi til deg som søker?
- Sosialøkonomisk embedseksamen.
- Saksbehandlingskompetanse
- God samarbeidsevne
- Erfaring fra arbeid i arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner vil bli tillagt vekt.

Du må være resultatorientert og vant til å arbeide selvstendig, ha en god muntlig og skriftlig framstillingsevne.

Noe reisevirksomhet må påregnes.

Vi kan tilby interessante arbeidsoppgaver i et hyggelig arbeidsmiljø med store muligheter for egenutvikling. Faste medarbeidersamtaler.

Lønn etter avtale.

Pensjonsordning i KLP, ulykkesforsikring og bedriftslegeordning. For øvrig er arbeidssosiale vilkår regulert i egen tariffavtale for ansatte i NSF.

Dersom du er interessert i å vite mer om stillingen, kontakt forhandlingssjef Jan A. Monsbakken i NSF,
tlf. (02) 38 20 00.

Skriftlig søknad med vedlagte kopier av vitnemål og attester sendes innen 20.09.91 til:

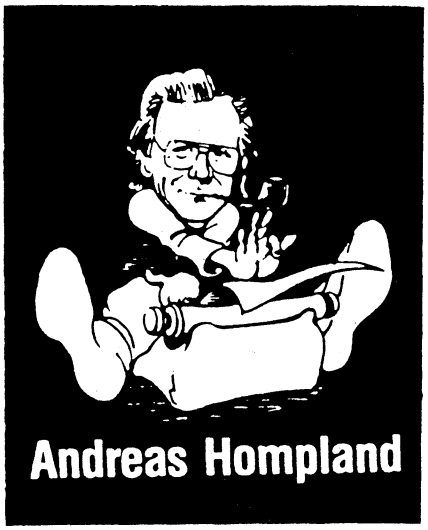
NORSK SYKEPLEIERFORBUND
Postboks 2633 – St. Hanshaugen
0131 OSLO 1

Aktuell kommentar:

Økonomisk moralisering over politikkens vesen

SNF-rapport 4/91: Mot bedre vitende?

Om Victor Norman og andre nordmenn i utkanten



AV
ANDREAS HOMPLAND*

Samlerapporten om effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet er eit svært hederlig og skikkelig stykke arbeid, som er grundig basert på den innsikt at «en perfekt fungerende markedsøkonomi» (s. 3) er ein rein idealtype. Denne kommentaren tar for seg distriktsidene ved rapporten.

Rapporten er rimelig vettug når det gjeld å ta omsyn til at distriktsdimensjonen betyr mye i norsk politisk virkelighet. Dei lovar like mye distrikt pr. krone, og det vil mang ein distriktspolitikar slutta seg til i prinsippet, sjøl om dei i prakisis heller vil ha fleire kroner til distrikta uansett.

Rapporten tar utgangspunkt i dei overordna busettingsmåla. Uansett kor horribelt urimelige dei måtte fortona seg frå økonomisk utredarsynspunkt, er dei behandla som eit slags absolutt rammevilkår for dei ulike effektiviserings-strategiane som blir antyda: Same antall årsverk og same samla busetting i distrikts-Norge som i dag – bare med litt lokal omfordeling.

Det er langt dit frå eit heller vanlig økonom-perspektiv der regionalt krims-krams blir betrakta som noe ein forestiller seg blir borte dersom økonomane får opplysa politikarar og opinion tilstekkelig om virkeligheta – det vil utlagt seia dei økonomiske samanhengane i ein liten, åpen økonomi som den norske.

Endar i ein avkrok

Eg har litt empirisk erfaring frå deltakande observasjon på dette feltet – frå prosjektet Scenarier 2000.

Staben var så fylt av økonomar med alle slags fornamn at alt som smakte av distrikt og regionalt i utgangspunktet var å betrakta som politisk støy eller markedsimperfeksjonisme. Men til lenger vi jobba oss inn i materien, jo klarare blei det at regionale balanseproblem ikkje var til å koma utanom dersom det skulle lagast framtidsbilde av Norge med noen grad av truverdighet. Same i kva ende ein startar eit utredningsarbeid eller eit forskningsfelt i Norge, eller jobbar fram ein annan slags forståelse av det norske samfunns fenomenologi, må ein innom og til dels enda i det regionale. I ein økonomisk avkrok. Elles har ein ikkje gripe Norge.

Territorialitet som grunndimensjon

I norsk samanheng er det viktig og grunnleggande at samfunnsanalyse og strategidrøfting er i innbefatning med den regionale dimensjonen. Vi har rett og slett så forferdelig mye av denslags fordi vi har mest geografi pr. innbyggar, mest lokal tilhørighet pr. individ og mest regional komponent pr. representant i den numeriske og pr. beslutning i den korporative kanal. Det er ikkje for ingenting at Stein Rokkan er norsk, og at sentrum-periferi-teoriar både gir innsikt om norske forhold og lar seg utvikla vidare teoretisk på det grunnlaget.

Det er heller ikkje tilfeldig at sentrum-periferi – eller bygd-by – dimensjonen i norsk politikk alltid har skore på tvers av arbeid-kapital og produsent-forbrukar dimensjonen. Styrken i territorialitet som politisk grunn-dimensjon i norsk politikk er meir seigliva enn i noe land det er naturlig å samanlikna oss med. Etter at den fulle sysselsettinga er død, kjempar den andre heilage kua – busettingsmønstret – for eit liv etter døden.

Distrikt og region er for norsk samfunnsforsking – hvori opptatt historie, men neppe økonomi – det klasse er for engelsk og etnisitet for andre lands samfunnsforsking. Og like grunnleggande for å forstå politikken og den politiske retorikken.

Tilsløring på høgt nivå

Knapt på noe felt er ideologi- og målsettingsproduksjon så fristilt frå dei faktiske løysingane som i distriktspolitikken.

I noen korte periodar har ideologiproduksjonen vore så sterk og den politiske balansen så labil at det har gitt seg klare utslag i samfunnsmessig

* Andreas Hompland er magister i sosiologi. Han er frilansskribent, og mellom anna fagleg rådgjevar ved Senter for bygdeforskning og redaktør av tidsskriftet Plan og Arbeid.

praksis i favør av distrikta. Men det vanlige har vore at målsettingane og den gode viljen har høyrt til i ein annan verden enn virkemidla og den vonde virkeligheta. Dei har vore del av kvar sine produksjonssfærer. Og det ser ut til at dei har trivdes ganske godt med det. Det har også skapt politisk tilsløring på eit ganske høgt nivå – noe som ikkje minst bøndene har profitert på.

Region-forsking og etatistiske distriktsutbyggarar har ofte nøyd seg med å falla på plass på den sida som driv ideologikritikk og målsettingsproduksjon. Dermed har ein også produsert begrunnelsar for mange tilfeldige tiltak og løyvingar – midlar som kunne ha vore utnytta betre under ein klarare himmel.

Eg vil jo ikkje påstå at pengane er bevisst bortkasta verken av politikarar eller ditsriktsvennlige byråkratar. Men eg påstår gjerne at det at pengane blir bevilga, ofte er vel så viktig som resultata. Sjølsagt er norsk distriktspolitikk også det å oppnå noe. Men det er vel så mye symbolpolitikk. Og gode symbolmarkeringar er ikkje alltid det same som tenelige resultat. Derfor er norsk distriktspolitikk meir målbar med gallupnoteringar og stemmetal enn med sånne tal som økonomar brukar.

Historisk sentrum-venstre kompromiss

Dette perspektivet er ikkje dominerande i rapporten, men det er tatt høgde for det. Det er med som ein del av realismen. Med ein og annan beklagelse rett nok, som noe som «vil legge restriksjoner på handlefriheten» (s.167). Eg trur det regionale perspektivet med fordel kunne ha vore styrka endå meir for å koma betre i samsvar med det norske, politiske paradigmet.

Eit utgangspunkt for rapporten er at det offentlige må ta på seg ansvar for ei rettferdig inntektsfordeling og tilgangen på fellesgoder. Men desse to punkta blir betrakta individuelt – som sosial lik tilgang og rettferdighet på personnivå. I norsk samanheng er ikkje det nok. Den regionale fordelinga av inntekt og tilgang på goder er eit slags politisk tilleggskriterium. Det er eit resultat av det historiske sentrum-venstre kompromisset i norsk politikk som stadig er levande: venstre seier sosial rettferdighet, og sentrum seier OK, men på vilkår av at det også er ei tilsvarande geografisk fordeling.

I motsetning til i EF, er grunnlaget for norsk distriktspolitikk ein halvmytisk geografisk rettferdighet – ikkje ein sosial kamp mot eit fattigdomsproblem.

Livskvalitet i eit aparte land

Rapporten lovar resultat-effektivitet og same mengde distriktsarbeidsplassar og same busettingsmønster til mye lågare kostnad enn i dag. 11 milliardar billigare. Vidunderkuren er næringsnøytrale overføringar og bort med subsidiane til jordbruk, fiske og kraftkrevande industri. Dei alternative arbeidsplassane skal koma i reiseliv og i offentlig og privat tenesteyting.

Kommunaldepartementets PTD-program for å utvikla nye, private tenester i distrikta viser at det ikkje er så lett å få det til. Og i det politiske beslutningsystemet er effektivisering/rasjonalisering/lønnsomhet og alternativ sysselsetting siamesiske tvillingar også andre stader enn i Tyssedal.

Undervegs anbefaler rapporten sterk skolesentralisering – utan at det er tatt med i det endelige distriktsreknestykket. Og det er ganske alvorlig – både for mange småstader, og for sysselsettinga. Lærarar er omtrent like grunnleggande som bønder i det spreidde busettingsmønstret. Sjøl om talet er lite, gjeld noe av det same for berekningane av stordriftsfordelar

med kommunal internadministrasjon, når kommunalt ansatte er dei virkelige basisarbeidsplassane i utkantkommunane. Bygder og distrikt er meir avhengige av kommune-oppgjeret enn av landbruksforhandlingane.

Særlig meir overbevisande er ikkje den politiske realismen bak berekningane når hurtigruta blir rasjonelt argumentert bort og plassert i kategorien for «nostalgistøtte». Og potetene til akevitten går med i same slengen. Det er sikkert rett, men ein kjem ikkje langt med den slags merkelappar, for norsk politikk er sjølsagt også bygd på eit nett av slike nostalgiar. Dei lar seg ikkje vifta vekk med besvergelsar om ineffektivitet. Så tiltrekkande er ikkje effektiviteten. Då veidirektør Eskild Jensen blei spurt om vegvesenet skulle seia opp mange då budsjettet blei kutta, svara han på godt norsk: «Nei, vi skal ikke si opp noen. Vi får bare jobbe litt mindre effektivt.»

Som Hans Magnus Enzensberger heilt riktig har påpeika, så har vi også ein tendens til å trivast som rarietetskabinett og folkemuseum. Vi er glade i omvegane og sidespora og meiner at det er noe av livskvaliteten i dette aparte landet.

Vikarierande begrunnelsar

Men la desse innvendingane fara, og la meg sjå på rapportens hovedbudskap når det gjeld distrikspolitikken.

Vilkåret er at det er mulig å omdisponera midlane som i dag går til jordbruk og fiske og andre formål med distriktshensyn som i alle fall eit sideargument. Det må det vera grunn til å ha sine sterke tvil om. Ein kan seia mye stygt om bønder, og bondehets har vore ein spesielt populær idrett dette året. Mye landbrukstøtte er tvilsom distriktspolitikk, sjøl om det dryp litt i innerste Ryfylke når det regnar på Jærbøndene. Det finnest ingen fornuftige grunnar for å produsera så mye mat av alle slag i Norge som i dag dersom det var *maten* som var poenget. Det er det som kjem i tillegg, som er den egentlige begrunnelsen.

Men det skal bøndene og deira organisasjonar og mafiose støttespelarar ladast: Dei er effektive i forhandlingsøkonomien og blandingsadministrasjonen. Dei *kan* politikken og korridorane og har sin eigen misjonskule på Ås. Derfor er det faktisk – og kanskje dessverre – liten grunn til å tru at ei krone som bøndene mistar, vil gå til distrikta med andre merkelappar. Særlig ikkje når den kutten i overføringar til og sysselsetting i landbruket vil kreva «et storstilt investeringsprogram» i landbruk i 20 år framover.

Kraftsubsidiar og fiskeristøtte og landbruksoverføringar ikkje er *vedtatt* som distriktspengar. Det distriktsmessige – busettinga – har kom til etter kvart som vikarierande argumentasjon med høgare legitimitet enn gruppe- og næringsinteresser. Men dei har halde fram – enten det er som vane, som sklerose, eller som politisk materialiserte ordningar. *Tunge* er dei i alle fall.

Poenget er at pengane som går distrikta ikkje blir verande der til disposisjon og bare kan flyttast til ein annan pott, for det er ein heil politisk struktur og kultur omkring dei. For egentlig har vi ikkje noen samla distriktspolitikk som betyr noe særlig. Det vi har, er ein sum av sektorpolitikkar med større eller mindre og ofte tilfeldige distriktsutslag som sektorane kan huka seg fast i.

Forvekslar politikk og butikk

Rapporten bereknar fortenestefullt kva det kostar å halda på dei overordna måla i busettingspolitikken – pr. arbeidsplass og pr. sysselsett. Og rapporten er nøktern når det gjeld å ta ut effektiviseringspotensialet – bare ein tredjedel eller 11 milliardar. Det er prislappen. Eg trur rapportørane gjer klokt i å rekna med at den prisen vil det norske politiske systemet betala, sjøl om sjansen til gevinst skulle minna meir om Flax og Norsk Tipping enn om rasjonelle og effektive investeringar.

I den grad eg forstår reknestykka, har eg små innvendingar. Heller ikkje mot omleggingа av distriktsstøtten spesielt eller effektiviseringsgevinstane generelt.

Når eg likevel trur det vil enda som tallmagi, er det fordi rapporten bygger på eit – frivillig eller ufrivillig – naivt syn på kordan politikken fungerer. Eventuelt mot bedre vitende. Det minner mye om det velmeinande utgangspunktet til Alternativ Framtid: La folket få det gode og det vonde alternativet på bordet, så vil dei velja det gode.

Trass i referansar til Mancur Olsen og Gudmund Hernes og institusjonell sklerose og media og partioppsplitting og geografisk basis for valsystemet og kvalitetar ved lokaldemokrati og medvirkning – og advarslar mot å forveksla politikk med butikk, endar rapporten nettopp der i sine forslag til oppfølging: Med å sjå Norge som eit konsern. Samtidig oser det av mistillit til politikken. Politikarar er som små barn som leiker med fyrstikker. Det må finnast opp måtar som kan stagga «bevilgningslystne politikere» til dei får «klarsignal fra Finansdepartementet og Norges Bank.» (s.168)

Politikk som omkostning

Eg trur det er dette paradigmet for politikk som fører til at utredninga ikkje klarer nedslaget etter ein god sats og eit dristig svev.

Det må vera eit utgangspunkt for ein rimelig forståelse, og ikkje eit beklagelig faktum at «demokratisk medvirking» «åpner for press og manipulasjon fra media og interessegrupper». (s. 2) Politikarar framstår som ei slags omkostning ved demokratisk medvirkning.

Det blir ikkje betre av den vanlige veklagen over at demokratiet ikkje «sikrer tilstrekkelig langsiktighet og konsistens i offentlig politikk», og at bestemte typer av saker derfor bør «forvaltes av frittstående organer.» (s. 33)

Analysens trusvedkjenning

I oppfølgingsforslaga kjem det skisser av kva slags nye organ som skal overvaka og gjennomføra effektiviseringa som «vil gjøre Norge til et bedre og triveligere land å bo i.» (s. 179) Problemet blir klart nok stilt: det trengs så sektorovergripande tiltak for å få fram effektiviseringspotensialet at «man ikke kan håpe på reformer om de overlates til rent administrativ viderebehandling.» (s.180) Det trengs politiske beslutningar for å oppnå dei 80 prosenta av effektiviseringsgevinsten som kan henførast til politiske beslutningar. Utredarane vil politisera effektiviseringa – trass i mistilliten til politikarane.

På dette avgjerande punktet gir utredninga opp analysen og forfell til rein tru. Credo er – på side 180: «Vi har tro på at dette ville ha vært annerledes om politikerne hadde hatt bedre kunnskap om effektivitetskonsekvensene av de valg man må treffe.»

Eit ståande Norman-utval

Altså foreslår utredninga:

a) Eit årlig ineffektivitetsbudsjett som vedlegg til Nasjonalbudsjettet.
b) Ein breitt samansett effektiviseringskommisjon – heva over partipolitikken, som bare skal ta samfunnsmessige heilhetssyn og koma fram til konsensusløysingar på effektivitetsproblema i det offentlige.
c) Ei permanent ekspertgruppe for analyse av offentlig effektivitet – uavhengig av fagdepartement og med oppgave å driva løpande synliggjøring av effektiviseringsmuligheter. Altså eit slags evig Norman-utvalg.

Gjennomføra politikken ved å avskaffa politikken

Det er fristande å spørja om kordan ein slik effektiviseringskommisjon kan tenkast innanfor det norske politiske systemet utan å vera parts-samansett. Permanente og uavhengige ekspertgrupper er ein vederstyggelighet for det politiske systemet fordi dei innsnevrar speleromet og frihetsgradene i politikken.

Men la det fara, for det er forsåvidt på mange måtar sympatiske forslag, sjøl om dei vil *gjennomføra* politikken ved å *avskaffa* politikken. Det krevs altså eit type politikarar og ein type politiske organ som ikkje finnest. Derfor kan rapporten enda som nok eit bidrag til den økonomiske moraliseringa over politikken.

Norsk distriktsstøtte er politikk – ikkje økonomi. Det er meir eit spørsmål om politisk legitimitet enn om økonomisk og rasjonell effektivitet.

Det blir hevda at det opplyste eineveldet var ei god styreform, men både Struensee og Brofoss er døde, og det bør nok også økonomane ta konsekvensen av. Dei bør stikka fingeren i den lokale valurna og lukta betre på kvar dei er, for dei kan verken velga seg eit nytt folk eller nye politikarar.

Finn Førsund, Erling Holmøy, Ole-Jørgen Mørkved, Victor D. Norman, Rune Sørensen: *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet.* SNF-rapport 4/91. Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning, Norges Handelshøyskole, 1991.

Sparebankforeningens stipend

TIL FORSKNING OMKRING HUSHOLDNINGENES SPARING

I forbindelse med fremleggingen av Spareutredningen i juni 1990 opprettet Sparebankforeningen et forskningsstipendium på 50.000 kroner til forskning omkring sparing. Stipendiet skal deles ut for første gang i oktober 1991.

Stipendiet vil kunne tildeles personer på grunnlag av veldokumenterte planer for forsknings-/analyseprosjekter som vil bidra til å øke kunnskapen omkring husholdningenes spareatferd.

Sparebankforeningen forbeholder seg retten til å kunne publisere resultatene av prosjektet.

Det er anledning til å søke om tildeling av deler av stipendiet.

Søknader om tildeling av midler fra stipendiet må være Sparebankforeningen i hende senest 30. september 1991.
Tildelingen vil finne sted i forbindelse med foreningens årsmøte 17. - 18. oktober.

Sparebankforeningen i Norge
Postboks 6772 - St. Olavs plass
0130 Oslo

Konferanserapport:

Det 13. nasjonale forskermøtet for økonomer i Bergen 7.–8. januar 1991

AV
FREDRIK CARLSEN*

Det 13. forskermøtet for økonomer ble denne gangen avholdt på Nygårdshøyden i Bergen sentrum. Møtet ble gjenomført i bekvemme lokaler i universitetets realfagbygg. Interessen for møtet har tiltatt de siste årene, og årets arrangement representerte intet unntak. Antall deltakere nådde for første gang over 100, en klar økning fra drøyt 80 året før. Antall bidrag gikk opp fra vel 30 i 1990 til i overkant av 40 i år. Med andre ord: Forskermøtet er etablert som et møteforum der forskere får evaluert og kommentert sine arbeider.

Tidligere har det knyttet seg en viss spenning til hvorvidt det lot seg gjøre å finne egnete kommentatorer til alle bidragene. Enkelte Tordenskjolds soldater har måttet steppe inn på kort varsel. I år var dette problemet fraværende. Praktisk talt samtlige forespurte kommentatorer sa ja til å stille opp, også de som opprinnelig ikke hadde anmeldt sin tilstedeværelse på konferansen. Det eneste som står tilbake å ønske for forskermøtene er at noen flere professorer ved de etablerte institusjonene kommer.

Som for de tidligere forskermøtene spente de innsendte bidragene over et vidt spekter av emner, men med en klar hovedvekt på mikroøkonomi, både av teoretisk og anvendt art. Dette skyldes trolig at det etterhvert er blitt vanlig å bruke det mikroøkonomiske analyseapparatet til å analysere makroøkonomiske problemstillinger.

Professor Tor Rødseth ved Institutt for Økonomi, Universitetet i Bergen ønsket velkommen og ga uttrykk for at når så mange mennesker valgte Bergen som reisemål i januar måtte det skyldes ekte interesse for faget.

Den inviterte oversiktsforelesningen ble i år holdt av professor Aanund Hylland, Universitetet i Oslo og omhandlet spillteori. Hylland ga en oversikt over hva som karakteriserer spillteori som analysemetode og presenterte de viktigste løsningsbegrepene. Internasjonalt foregår det et omfattende arbeid for å finne frem til likevektsbegreper som gir intuitivt fornuftig utfall for forskjellige spillsituasjoner. Hylland stilte spørsmål ved om det er samsvar mellom den energi som legges ned i dette arbeidet og den nytte som kan forventes å komme ut av det. Jo mer komplisert likevektsbegrepet er, jo mindre sannsynlig er det at aktørenes strategier i modellene tilsvarer aktørenes handlingsregler i den virkelige verden. Hylland antydet at forskerne bør legge mer arbeid i å anvende spillteori på praktiske problemstillinger.

Fordeler og ulemper ved en EF-tilknytning var temaet for en sesjon, med innlegg av Thore Thonstad og Victor Norman. Thonstads innlegg var en gjennomgang av hovedargumentene mot en EØS-avtale/EF-medlemskap, med vekt på arbeidsmarked, sosial sikkerhet, regionale ulikheter og politisk deltaking. Norman tok i hovedsak for seg konsekvensene for norsk industri av EF-tillempning, som stort sett ikke er så lyse, men avsluttet med at dette blir oppveiet av fordeler på konsumentsiden.

Holbergforelesningen ble holdt av forsker Jens Chr. Andvig ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt og var viet Ragnar Frisch. I tillegg til å være en av sin tids fremtredende økonomer, var Frisch levende opptatt av praktisk samfunnsstyring. Etter krigen gikk Frisch inn for en styringsmodell med betydelige innslag av direkte regulering. Andvigs foredrag beskrev hvordan hans tanker om makroøkonomisk planlegging ble formet i mellomkrigstiden. På bakgrunn av egne og andres teoretiske og økonometriske analyser hevdet Frisch at etterspørselsregulering av tradisjonell Keynes-type ga myndighetene for få og for svake virkemidler til å nå politiske mål som full sysselsetting, lav inflasjon, høy vekst, osv. Etter Frisch sin mening viste erfaringene fra mellomkrigstiden at en markedsøkonomi ville gi høy arbeidsledighet og dårlig ressursutnyttelse fordi enkeltaktørenes beslutninger ikke ble godt nok koordinerte.

Lunsjmåltidene ble inntatt i en kantine ved universitetet mens middagen ble arrangert i de tradisjonsrike Schøtstuene i tilknytning til Bryggen. I følge arrangementskomiteen var det i år – grunnet lavkonjunkturene – mer enn usedvanlig vanskelig å skaffe finansiell støtte til middagen. Imidlertid smakte maten utmerket og måltidet ble livet opp av taler ved Anders Dedekam jr. og Per Halvor Vale. Sistnevnte kunne fortelle at når fagfolk fra Landbrukshøyskolen er samlet til lystig lag og tiden er kommet til en skål, reiser man seg og sier: «Maten er god, men landbrukspolitikken er enda bedre!»

Årsmøtet ble som vanlig raskt unnagjort. I tillegg til prisutdeling ble det gjennomført valg av arrangementskomite for forskermøtet 1992, som skal avholdes ved Handelshøyskolen BI i Sandvika. Følgende ble valgt: Jon Vislie (Universitetet i Oslo og Handelshøyskolen BI), Bjarne Ytterhus (Handelshøyskolen BI), Fredrik Carlsen (Institutt for Sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim) og Lars Thorlund-Petersen, (Siviløkonomutdanningen i Bodø).

* Fredrik Carlsen, cand. oecon fra 1987, er amanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.

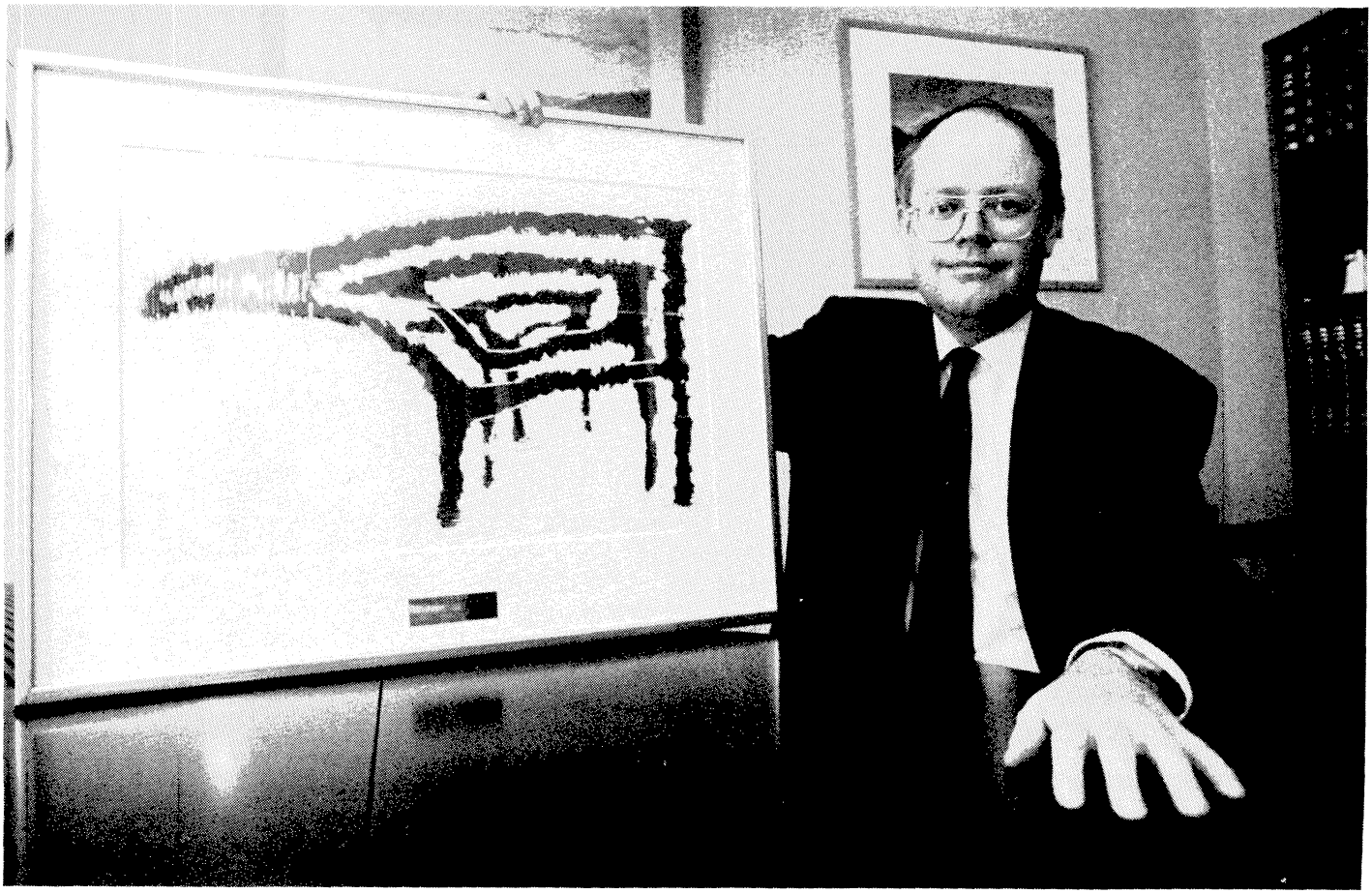
Prisen for beste artikkel i Norsk Økonomisk Tidsskrift og Sosialøkonomen i 1990 til Erik Biørn

Sosialøkonomenes Forenings pris* for beste artikkel i Norsk Økonomisk Tidsskrift og Sosialøkonomen ble utdelt for annen gang under forskermøtet i Bergen. Prisen, en sjekk på kr. 10.000,- og et tresnitt av kunstneren H. M. Buflod, gikk til professor Erik Biørn, Universitetet i Oslo, for artikkelen «Om Trygve Haavelmos bidrag til økonometri». På vegne av juryen sa professor Agnar Sandmo:

Dette er andre gang prisen utdeles, og som ifjor bestod juryen av Arne J. Isachsen, Preben Munthe og meg selv. Vårt mandat er som ifjor, å finne frem til den beste artikkelen i våre to tidsskrifter. Vi har kun vurdert bidrag i vanlig artikkellengde, dvs. vi har sett bort fra kommentarer, bokanmeldelser, ol. Juryen har bare vurdert bidrag på norsk av norske forfattere, og vi har med like stor beklagelse som ifjor sett bort fra egne artikler. De siste utgavene av henholdsvis Nytt Økonomisk Tidsskrift og Sosialøkonomen for 1990 er ikke med i vår vurdering. Til gjengjeld har vi inkludert de tilsvarende utgavene av de to tidsskriftene for 1989.

Også i år har juryens arbeid vært vanskelig. Det har vært publisert en rekke gode artikler i de to tidsskriftene og artiklene spenner over et meget vidt felt innenfor sosialøkonomien. Vi har foretatt en samlet vurdering av innhold og form ved bidragene og har funnet vår prisartikkel i Sosialøkonomen nr. 11 for 1989. Dette nummer var i sin helhet viet Trygve Haavelmos Nobelpris, og vår pris går til Erik Biørn for hans artikkel, «Om Trygve Haavelmos bidrag til økonometri». Som de andre artiklene i dette nummeret var dette en hyllest til Haavelmo, men den er også noe mer. Den er en idehistorisk fremstilling av meget høy kvalitet der leseren får en virkelig forståelse av betydningen av Haavelmos bidrag til økonometriens utvikling. Formell analyse blir brukt på en skjønnsom måte for å få frem hovedpoengene i denne meget velskrevne artikkelen. Juryen gratulerer!

* Prisen finansieres av De Eldre Herrers Fond. Fondet ble opprettet i 1990. De Eldre Herrers Fond er basert på frivillige bidrag fra medlemmer i Sosialøkonomenes Forening (SF) som ønsker å stille midler til disposisjon for SF ved SFs styre for spesielle formål og med særlig henblikk på å bidra til den offentlige debatt om samfunnsøkonomiske spørsmål.



Debatt:

Skal CO_2-avgiftene være like for alle?

AV
TORLEIF HAUGLAND OG
KJELL ROLAND
ECON – Senter for økonomisk analyse

1. SAMMENDRAG

Økonomisk teori har fått betydelig gjennomslag i diskusjonen om utformingen av tiltak mot klimaproblemet. Det er en utbredt oppfatning at avgifter på utslipp av CO_2 bør utgjøre et sentralt virkemiddel. Et klart teoretisk resultat er at alle beslutningstakere som bidrar til utslippene bør stilles overfor den samme skyggepris – den samme avgiften – ved utslipp av CO_2.

Det argumenteres i det følgende for at dette prinsippet modifiseres i en verden der man er tvunget til å gjennomføre nasjonale tiltak for å nå globale mål. I denne «nest best» verden vil misforholdet mellom det beslutningsnivå tiltakene gjennomføres på og det nivå man ønsker å endre, føre til at avgiftene bør settes forskjellig i sektorer hvor produksjonsfaktorene er mobile over landegrensene og i sektorer som er effektivt skjermede.

2. VALG AV VIRKEMIDLER I EN «FØRST BEST VERDEN»

Teoretisk avklaring – politiske problemer

Mye teoretisk arbeid er gjort de senere år for å klarlegge hvordan en kostnadseffektiv politikk for å begrense den globale oppvarmingen bør utformes. Aldri før har en miljøpolitisk offensiv i den grad blitt dominert av økonomiske tenkemåter og virkemidler. Det er utbredt enighet om at tiltakene skal være kostnadseffektive, at markedsbaserte virkemidler må utgjøre tyngdepunktet i den tiltakspakken som utformes og at problemets globale karakter tilsier at virkemidlene må sikre kostnadseffektivitet på tvers av landegrensene.

La oss kort minne om de viktigste økonomargumentene som ligger til grunn for dagens klimapolitiske tenkning. Utgangspunktet er teorien om eksterne effekter. I et velfungerende marked bør eksterne effekter, så som utslipp av CO_2, korrigeres ved at de beslutningstakerne som forårsaker utslippene stilles overfor en skyggepris som reflekterer de samfunnsmessige kostnadene ved oppvarmingen. Siden den globale oppvarmingen er uavhengig av hvor utslippene finner sted skal alle utslipp beskattes likt. Kostandseffektivitet er dermed sikret når CO_2-utslippene fra alle sektore i alle land ilegges samme avgift pr. enhet utslipp.

På det politiske plan er det særlig to problemer med implementering av en internasjonalt koordinert CO_2-avgift:

i. Siden klimaproblemet fremdeles er beheftet med betydelig vitenskapelig usikkerhet er det uenighet om hva slags klimapolitiske mål man skal sette. I tillegg vil landenes preferanser være forskjellig bl.a. fordi skadene ved global oppvarming vil variere fra område til område eller fordi noen søker å tilpasse seg som gratispassasjerer.

ii. En avgift vil ha økonomiske kostnader i form av lavere vekst. Land med høyt forbruk av fossile brensler og lav omstillingsevne vil bli hardest rammet. Problemer med byrdefordeling, særlig mellom rike og fattige land, vil gjøre det vanskelig å oppnå enighet om koordinerte tiltak.

Det er derfor urealistisk å vente at internasjonalt koordinerte tiltak skal spille noen viktig rolle på denne siden av århundreskiftet. Spesielt vil det bli vanskelig å enes om en internasjonalt kostnadseffektiv CO_2-avgift.

Fra teori til praksis

Økonomisk teori har etter vår mening vist seg å være et viktig utgangspunkt for å avklare begreper og prinsippielle tankemåter i utforming av klimapolitikken både i Norge og internasjonalt. Manglende enighet om internasjonale tiltak fordrer imidlertid at de teoretiske konklusjonene i en «først best verden» modifiseres av følgende forhold:

#*Inadekvat tiltaksnivå:*
Klimaproblemet er globalt – virkemiddelutformingen vil skje på nasjonalt plan.

Videre må den praktiske utformingen av tiltakene ta hensyn til:

#*Imperfekte markeder:*
Viktige markeder i tiltakssammenheng er gjenstand for tildels omfattende markedsimperfeksjoner, se Haugland, Olsen og Roland (1990).

#*Målkonflikter:*
En kostnadseffektiv strategi for begrensing i utslipp av klimagasser medfører ofte målkonflikter i forhold til andre sentrale politiske mål (bosettingsmønster, inntekstfordeling, sysselsetting etc).

Vi skal i denne artikkelen særlig konsentrere oss om hvorfor inadekvat tiltaksnivå fører til at det blir nødvendig å modifisere forslaget om at alle skal stilles overfor den samme CO_2-avgiften. En mer helhetlig diskusjon av virkemiddelbruken er bl.a. gjennomført i «Kostnadseffektive virkemidler for å redusere CO_2-utslippene»

for Nordisk Ministerråd, ECON-rapp.13/91 og vil bli videreført i «Virkemidler i norsk klimapolitikk», ECON-rapp. 23/91 finansiert av Energi og Samfunn, NORAS.

3. EN NASJONAL VIRKEMIDDELBRUK

Nasjonale mål

Fordelingsproblemer og uenighet om klimaproblemets omfang vil altså føre til at nasjonalstaten vil forbli den handlende aktør i klimaspørsmålet. De innledende rundene i forhandlingene om en internasjonal klimakonvensjon bekrefter dette.

En logisk konsekvens av at hvert land fastsetter egne klimamål basert på statenes (ulike) oppfatninger av klimaproblemet og andre politiske og økonomiske forhold, vil være at tiltakene får ulik styrke (og utforming) i ulike land. Det reiser problemer med vridning i konkurranseevne som gir unødvendige kostnader i forhold til det overordnede målet: *kostnadseffektiv reduksjon av globale utslipp.*

Nasjonale tiltak – globale mål

Utgangspunktet er altså at det må gjennomføres nasjonale tiltak for å nå de globale mål om å begrense oppvarmingen. De nasjonale tiltakene er altså virkemidler for å nå mer overordnede mål, ikke målet i seg selv. En måte å håndtere det forhold at vi gjennomører tiltakene på et annet nivå enn det problem vi ønsker å løse, kan være å supplere målet om nasjonale utslippsbegrensninger med følgende bibetingelse:

> Nasjonale tiltak må utformes slik at de i tillegg til å bidra til nasjonal måloppfyllelse på tilsvarende måte bidrar til å nå det globale mål om utslippsreduksjon.

Sagt på en annen måte, det er viktig å minimere de globale kostnadene som følger av at tiltakene gjennomføres på et indekvat beslutningsnivå. Virkemiddelstrategier som minimerer kostnadene for enkeltland (store eller små) ved å skyve problemet over på andre må unngås. *Tiltakene må føre til at man når de nasjonale målene på en måte som er globalt rasjonelt.*

S- og K-sektor

Dersom man er enige i en slik presisering av de nasjonale målene, har det viktige implikasjoner for hvordan tiltakene i den nasjonale handlingsplanen bør utformes. I særdeleshet oppstår et grunnleggende skille mellom tiltak overfor skjermede og konkurranseutsatte sektorer.

Tiltak mot S-sektorene vil begrense utslippene uten direkte reperkusjoner i form av utslipp i andre land og kan utformes slik at de reflekterer nasjonal vilje til å påta seg kostnader for å nå globale mål. Tiltak overfor K-sektorene må utformes slik at man tar hensyn til globale kostnader ved tiltakene og deres virkning på globale utslipp. Tiltak i disse sektorene må vurderes ut fra deres virkning på globale nettoutslipp fra sektoren, ikke deres territorielle lokalisering.

Et Svarte-Per spill der land med ambisiøse klimamål når sine nasjonale mål ved å skyve utslippene over til land med mindre ambisiøse mål er ikke i samsvar med de overordnede mål for politikken. Man kan tenke seg tiltak i enkeltland som flytter produksjon til andre land uten at globale utslipp endres. En slik politikk vil påføre verdenssamfunnet (og de land det gjelder) store realøkonomiske kostnader (omstillings- og flyttekostnader) uten at disse bidrar til å realisere det overordnede målet. På den andre siden kan man tenke seg tiltak overfor enkeltsektorer i ett land som gir vesentlige globale netto utslippsreduksjoner, og som derfor på en naturlig måte inngår i en nasjonal tiltakspakke.

CO_2-avgifter rettet mot K-sektorene

Det er ulike grader av mobilitet i K-sektoren. Overfor perferkt mobile produksjonsfaktorer vil det ikke være hensiktsmessig å gjennomføre nasjonale tiltak. Her må det arbeides for å nå frem til internasjonalt koordinerte tiltak (f.eks. internasjonale CO_2-avgifter). Overfor sektorer som er nær skjermet, vil det derimot være mulig å gjennomføre tiltak av liknende karakter som overfor S-sektoren.

Tiltakene overfor K-sektoren bør altså diskriminere mellom sektorer avhengig av graden av faktormobilitet. Stor mobilitet – begrensede tiltak, lav mobilitet – mer omfattende tiltak.

CO_2-avgifter pålagt S-næringer

I den skjermede del av økonomien bør det innføres en felles CO_2-avgift slik at alle stilles overfor den samme skyggepris ved utslipp. Her er problemstillingen som følger: Vi har satt oss nasjonale mål om utslippsbegrensning. I økonomisk teori er det vist at man når disse målene (i en lukket økonomi) med lavest mulig samfunnsmessige kostnader dersom alle beslutningstakere på marginen stilles overfor den samme skyggeprisen ved CO_2-utslipp.

En bivirkning eller kostnad ved av at tiltakene gjennomføres nasjonalt og K-sektoren stilles overfor lave eller ingen CO_2-avgift, vil være at man vrir relative faktorpriser mellom S-og K-sektoren. Ressursene vil dermed over tid flyttes mot K-sektoren. Særlig tydelig blir dette i forholdet til luftfarten. Vi kan avgiftsbelegge innenlandstrafikken, men ikke internasjonale flyruter. Denne type paradokser er imidlertid en logisk nødvendig følge av at tiltakene må gjennomføres på nasjonalt plan. Like fullt understreker slike eksempler behovet for å arbeide for at det overfor slike sektorer gjennomføres koordinerte tiltak internasjonalt.

Avgift på utslipp eller på «CO_2-innholdet» i sluttprodukter?

Problemene som er beskrevet ovenfor kunne i prinsippet unngås ved å legge avgifter på alle sluttprodukter i hendhold til deres kryssløpskorrigerte CO_2-innhold, istedet for å avgiftsbelegge CO_2-utslippene. Man kunne tenke seg et system som fungerte som momsen; innenlandsk forbruk avgiftsbelegges mens eksport gir grunnlag for momsfritak.

Imidlertid er det mange argumenter for at avgiften bør innkreves i det ledd som forårsaker utslippene (lett å registrerer og overvåke, forurenseren betaler etc). Likevel må vi ikke miste målet om kostnadseffektive globale utslippsbegrensninger av synet. Det tilsier at vi ikke kan avgiftsbelegge eksportprodukter (skipsfart, internasjonal flytrafikk, aluminium osv) på samme måte som innenlandske slut-

tanvendelser (f.eks. privatbilisme, innenlands flytrafikk) og skjermede sektorer (jordbruket, lastebiltransport, etc.)

Norske eksportnæringer

I praktisk norsk politikk blir det viktig å avklare hvordan vi skal behandle næringer som internasjonal luft- og skipsfart og vår tradisjonelle energiintensive eksportindustri. Alle synes å mene at det er lite meningsfylt å pålegge SAS eller norsk skipsfart store, særnorske CO_2-avgifter. Rederiene ville simpelthen flytte fordi kapitalen er nær perfekt mobil. SAS ville tape i konkurransen. På lang sikt vil dette trolig også gjelde for betydelige deler av det landbaserte CO_2-intensive, konkurranseutsatte næringslivet.

Selv om våre mål er nasjonale, må en som før nevnt forutsette at den globale klimavirkningen av tiltakene også tillegges vekt. Dersom den globale effekten av utflytting av deler av vår konkurranseutsatte næringsliv var betydelige, burde man kanskje likevel gå inn for tiltaket. Imidlertid har vi enda ikke sett argumenter som skulle tilsi at det er tilfellet når det gjelder f.eks. aluminiums- og ferrolegeringsindustrien eller treforedlingen. Trolig er situasjonen motsatt, fordi industrien i land med mindre strenge miljøkrav vil ha et høyere spesifisert CO_2-utslipp fra produksjonsprosessene og dessuten ofte produsere og forbruker energi mindre effektivt enn i Norge.

Det kan dessuten tenkes at vi står overfor en situasjon som er slik at også produsenter i andre land på lang sikt vil bli stilt overfor tilsvarende klimatiltak som det er aktuelt å gjennomføre i Norge i dag. Det kan medføre at det igjen blir lønnsomt å produsere disse varene i Norge.

Forhold som dem som er pekt på ovenfor har ført til at alle land som har innført såkalte CO_2-avgifter (f.eks. Sverige og Finland), har unntatt de delene av sitt konkurranseutsatte næringsliv som på en merkbar måte ville fått endret sin konkurranseevne som følge av avgiften. I EFs diskusjon om innføring av slike avgifter for hele EF-området, er tilsvarende synspunkter fremme. Det er vanskelig å se at ikke det må gjelde også for Norge.

4. AVSLUTNING

Konklusjonen må bli at en CO_2-avgift må differensieres mellom næringer og aktiviteter på en slik måte at man opprettholder kravet til global rasjonalitet i de nasjonale tiltakene. Vi har overfor argumentert for at det vil være nødvendig å skille mellom sektorer som har produksjonsfaktorer som er mobile ut av landet. Overfor den skjermede delen av økonomien bør det innføres en felles avgift. Prinsippet om samme CO_2-avgift i hele økonomien må imidlertid forkastes.

Avgiftsnivået overfor K-næringene må bl.a. avgjøres av en totalvurdering av eksportnæringenes konkurranseevne og virksomhetens mobilitet. Det er selvsagt mulig å ilegge disse næringene CO_2-avgifter dersom andre faktorer veier opp den ulempen en slik avgift påfører de enkelte bransjer. Man bør i denne sammenheng lete etter virkemidler som gir disse næringene insentiver til å endre tilpasning uten å endre deres konkurranseposisjon.

Aktuelle virkemiddel i denne sammenheng kan være å gi fritak for avgift på f.eks. 80-90% av utslippenei i et basisår. Et slikt tiltak vil redusere totalkostnadene for disse sektorene og dermed få mindre betydning for konkurranseevnen uten at de marginale allokeringsinsentivene svekkes. Tiltakene kan utformes slik at man ikke stiller spørsmålet om drift/ikke drift i Norge på dagsorden, men sørger for at marginale insentivvirkninger blir lik eller tilnærmet lik den skjermede delen av økonomien. Gjennomført i hele K-sektoren, vil et slik virkemiddel føre til at man tar ut de utslippsbegrensninger som eksisterer på marginen i hele den norske økonomien.

Alternativt kan man etablere systemer for kjøp/salg av utslippsretter som er eksklusive for disse næringene. Dersom det åpnes for kjøp av kvoter internasjonalt, vil de aktuelle næringene kunne oppfylle sine nasjonale utslippsbegrensninger til en lavere pris enn andre sektorer i Norge. Dette tiltaket vil trolig føre til at det nasjonale målet kan nås til en lavere kostnad samtidig som virkemidlet er et første steg mot mer kostnadseffektivitet globalt.

REFERANSER:

ECON-rapp 13/91: «Kostnadseffektive virkemidler for å redusere CO_2-utslippene». Utarbeidet for Nordisk Ministerråd.

ECON-rapp 23/91: «Virkemidler i norsk klimapolitikk». Finansiert av Energi og Samfunn, NORAS.

Haugland, Olsen og Roland (1990): «Stabilizing CO_2-Emissions – Are Carbon Taxes a Viable Option» (kommer i Energy Policy).

Medlemskap i SF

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

Adresseendring

Har du flyttet eller skiftet jobb? Husk å melde fra til foreningen pr. brev eller telefon (02) 17 00 35.

Veiutbygging og veiprising

AV
JO HERINGSTAD
NORGES LANDBRUKSHØGSKOLE

Sosialøkonomene Haakon Vennemo og Bjart Holtsmark samt sivilingeniør Gunnar Sander reiser tvil om Vegdirektoratets lønnsomhetsberegninger, og foreslår veiprising i stedet for dyre veiprosjekter som ny E 18 i Vestfold. (Sosialøkonomen nr. 6/91.)

Utgangspunktet er at bilistene har marginale privatøkonomiske kostnader som avviker sterkt fra de samfunnsøkonomiske. Den enkelte bilist belastes med bare sine egne køkostnader, og slipper unna køkostnadene han påfører resten av trafikken. Her som i andre sammenhenger fører slike avvik til uheldig bruk av ressurser, og i siste instans uheldig samfunnsutvikling.

Som kjent er det i Norge relativt dyrt å eie og relativt billig å bruke bil. For å redusere det nevnte avviket, bør en i første omgang redusere nybilavgiftene drastisk og øke bensinavgiften tilsvarende. Da vil flere velge kollektive transportmidler og la bilen stå. En kan forsterke denne effekten med å øke de eksisterende bomavgiftene for privatbiler, og bruke eventuelle merinntekter til forbedring av kollektive transportmidler.

Eventuell tidsdifferensiering av bomavgiftene vil antagelig få relativt liten virkning. Folk velger reisetid med stor risiko for kø, fordi andre reisetider har enda større ulemper. Dette gjelder særlig for reisene til og fra arbeidsplassene. En sterk tidsdifferensiering vil virke urettferdig for folk som ikke har noe brukbart alternativ til bilen som transportmiddel til og fra arbeidsplasser med fast arbeidstid.

Veiprising er altså effektivt der det er tilstrekkelig trafikkgrunnlag for et godt kollektivt trafikksystem. Bilistene er tungt belastet med avgifter, men godtar veiprising i tillegg, der en må velge bompengefinansiering for å løse alvorlige trafikkproblemer innen rimelig tid. Derfor bør veiprising brukes i kombinasjon med veiutbygging, for å begrense trafikken så den kan avvikles på et ferdig utbygd veinett med moderate dimensjoner.

Vestfold fylke er et eksempel på at trafikkproblemer kan løses på flere måter. Den enkleste og dyreste er å bygge ny E 18 eller utvide den eksisterende til 4 kjørefelt. Denne veien går gjennom et område med relativt stor befolkningstetthet og mange krysende veier. Selve utbyggingskostnadene, eiendomsinngrepene og miljøkostnadene blir store, og en slik vei blir overdimensjonert i forhold til den ordinære trafikken.

I stedet for å samle mye av nord-sør-trafikken på en relativt dyr 4-felts vei, kan en fordele trafikken på flere relativt billige veier med god riksveistandard. Da må en bygge ny riksvei fra E 18 nord for Sande sentrum, i tunnel under Hanekleiva mot riksvei 35 i Hof, og videre til riksvei 8 sør for Hvittingsfoss i Lågendalen. En må også bygge ny riksvei fra Steinsholt lengre sør i Lågendalen til Skien i Telemark.

Med dette vil en etablere en fullverdig fjernvei mellom Buskerud og Telemark, som kan lede mye gjennomgangstrafikk utenom den tett befolkede delen av Vestfold. Dette kan avlaste nåværende E 18 så mye at denne får tilstrekkelig kapasitet for den gjenværende trafikken. Dette vil også gi Vestfold et ferdig utbygd veinett med moderate dimensjoner raskt i motsetning til utbygging av E 18 til 4-felts-motorvei som vil kreve mye større investeringer og noe lengre tid. Hvis og når noen del av dette veinettet blir overbelastet, kan en bruke veiprising til å forskyve trafikk til andre deler med ledig kapasitet, og eventuelt til kollektive transportmidler.

Hvorfor redusere ambisjonene for veiutbyggingen og spare milliardbeløp i hvert fylke? Norge har spredt befolkning og tildels vanskelige forhold for veibygging. Selv med relativt små ambisjoner blir vei- og transportkostnadene et betydelig bidrag til et relativt høyt kostnadsnivå i Norge. Med lange strekninger 4-felts motorvei i hvert fylke, får Norge verdens dyreste veinett!

Abonnement
Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Det første år av Polens overgang til markedsøkonomi Problemer og resultater

Som det første øst-europeiske land begynte Polen den vanskelige overgangen fra sentralplanlagt sosialisme til markedskapitalisme. I denne artikkelen oppsummerer Stanislaw Lis både positive og negative sider ved erfaringene hittil.

AV
STANISLAW LIS*

Den polske regjeringens forsøk på overgang fra sentralplanlagt sosialisme til markedskapitalisme, ble iverksatt fra 1. januar 1990.

Tidligere var et reformprogram blitt utformet i 1981. Dette ble introdusert og modifisert i løpet av 80-tallet. Denne reformens intensjon var å forbedre det eksisterende sosialistiske økonomiske systemet, for å redusere det politiske presset på det nå oppløste Polske Forente Arbeideres Parti (Kommunistpartiet) i forbindelse med unntakstilstanden. Reformen søkte å finne en optimal kobling mellom statlig eierskap, sentralplanlegging og markedsmekanismen. Av ulike grunner viste reformen seg å være ineffektiv. I 1990 hadde Polen falt ned i gruppen av mindre utviklede land med en nasjonalinntekt pr innbygger på mindre enn 2000 $, og polsk levestandard var blant de laveste i Europa. På den annen side var reformene på 80-tallet tilstrekkelig vidtrekkende til å bringe den polske økonomien til randen av systemreform, og på den måten forenklet den de økonomiske utfordringene som møtte den Solidaritetsstyrte regjeringen som kom til makten i august 1989.

Overføringen av makt til den nye Mazowiecki regjeringen gjorde det mulig å introdusere radikale sosiale og økonomiske reformer. Både politikere og publikum aksepterte forslaget om at det eksisterende sosialistiske økonomiske system måtte erstattes av en form for markedskapitalisme. De økonomiske rammene som disse endringene skulle skje innen, var vanskeligere enn de politiske rammene: det gamle systemet kollapset sammen med Kommunistpartiet, statens budsjettunderskudd var ute av kontroll, og inflasjonen nådde 900 prosent i løpet av den andre halvdelen av 80-tallet. Produksjonen i den ineffektive, sterkt monopoliserte statssektoren sto for mer enn 75 prosent av den polske nasjonalinntekten, og inntekter og priser for politisk viktige produkter ble fremdeles fastsatt av sentralmyndighetene. Omfattende varemangel var fortsatt til stede, betjening av Polens utenlandsgjeld på 39 milliarder $, under manglende ekstern kredittverdighet, var vanskeligere enn noen gang tidligere, og den svake økonomiske oppgangen som hadde startet etter det økonomiske kollapset i 1979-1982 avtok.

Under disse forholdene, måtte et program for økonomisk oppgang og overgang til kapitalisme, sørge for å: 1) stoppe den tiltakende hyperinflasjonen, og mer generelt gjenopprette mikroøkonomisk, makroøkonomisk og ekstern likevekt 2) utforme et troverdig program for privatisering av mer enn 7800 statlige bedrifter og 3) forbedre landets industristruktur ved å nedlegge store, ineffektive, energi- og materiellsløsende bedrifter, ja faktisk hele næringsgreiner.

Valget av økonomisk program var selvfølgelig svært kontroversielt og mye diskusjon var viet ulike konkurrerende «liberale», «sosialdemokratiske» og «syndikaliseriske» forslag, inkludert forslag om økonomisk autarki. Mazowieckis valg av Balcerowicz til å lede den nye regjeringens utvalg for økonomisk reform, representerte en seier for den «liberale» siden (dvs minimale intervensjoner og rask overgang til markedskapitalisme). Denne retningen ble uten tvil hjulpet av Solidaritets sterke støtte for et brudd med det tradisjonelle systemet, og det faktum at det var forventet at et slikt program med stor sannsynlighet ville forbedre Polens eksterne kredittverdighet, og resultere i nye kreditter og investeringer fra utlendinger i en størrelsesorden 5-15 milliarder dollar.

Regjeringens plan i praksis

Balcerowiczplanen fokuserte på to primære mål: 1) gjenopprette likevekt, primært gjennom å iverksette et makroøkonomisk stabiliseringsprogram utviklet i samarbeid med Det Internasjonale Pengefond og Verdensbanken og 2) bygge infrastrukturen for en kapitalistisk økonomi (dvs privatisering, utvikling av kapitalmarkeder, osv). Industriell restrukturering og industripolitikk havnet i bakgrunnen i 1990.

Stabilisering: Selv om både målene om å bekjempe inflasjonen og å bygge opp infrastrukturen ble etterstrevet samtidig, var det makroøkonomisk stabilisering som

* Dr.hab. Stanislaw Lis er professor ved Cracow Academy of Economics, Krakow, Polen. Han var gjesteforsker ved Norges Handelshøyskole i perioden 12. april–11. mai 1991. Denne artikkelen er basert på en gjesteforelesning holdt under dette oppholdet. Artikkelen er oversatt av Petter Osmundsen.

fikk førsteprioritet. Stabiliseringsprogrammet er blitt satt ut i livet gjennom ekstremt restriktiv penge-, finans- og kredittpolitikk, som inkluderte:

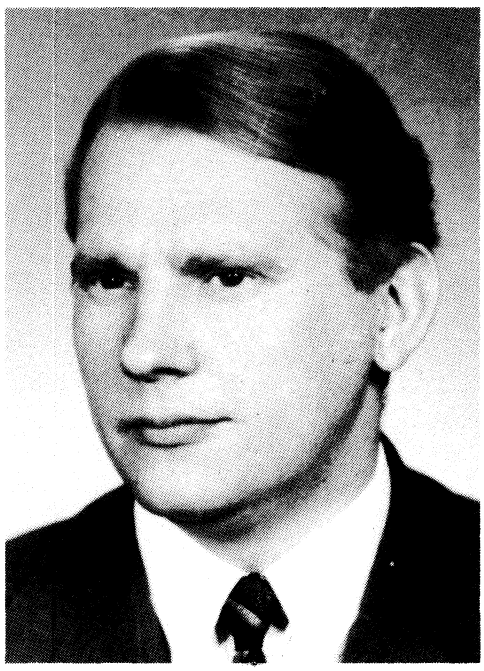
- store reduksjoner i subsidier, tetting av skattehull, og økt skatt på lønnsøkninger
- indeksering av lønnsøkningene i den statlige sektoren til 20 prosent av prisøkningene
- fastsetting av høye realrenter
- låsing av kursen mellom zloty og dollar til 9500

Disse stabiliseringstiltakene ble understøttet av noen viktige institusjonelle endringer, som inkluderte:

- avskaffelse av sentral fastsettelse for de fleste priser, slik at tilnærmet 90 prosent av prisene er frie til å fluktuere i henhold til tilbud og etterspørsel
- avskaffelse av administrativ tildeling av produksjonsfaktorer og råvarer
- starten på avmonopoliseringsprosessen, spesielt i innenlandsk handel; og
- introduksjon av intern zloty konvertibilitet.

Stabiliseringsprogrammet startet med et «big bang» den 1. januar 1990, i form av 350-450 prosent prisstigning på kull, elektrisitet og andre energikilder. Det statlige budsjettunderskuddet forsvant fullstendig i løpet av få måneder, og ble værende i overskudd resten av året. Inflasjonen falt raskt, nådde 24 prosent (på månedsbasis) i februar og en ensifret størrelse i mars. Innen august 1990 hadde den månedlige inflasjonsraten falt til litt over 2 prosent. Likevel, mot slutten av året hadde inflasjonen nådd 250 prosent for de siste 12 måneder.

Siden den implisitte sosiale kontrakten mellom Solidaritet og regjeringen holdt de nominelle lønningene relativt konstante gjennom første halvdel av 1990, medførte den sterke inflasjonen tidlig på året en betydelig reduksjon i reallønningene og husholdningenes kjøpekraft. Bedriftene sto overfor strammere budsjettbeskrankninger og var nå stort sett avskåret fra statlige subsidier. Som en følge av dette forsvant varemangelen i løpet av få måneder. Nesten over natten var den polske mangeløkonomien blitt en økonomi med overskuddstilbud.



Stanislaw Lis

I tillegg til i stor grad å gjenopprette mikro- og makroøkonomisk likevekt, ga Balcerowiczplanen også bedring i Polens kredittverdighet og bidro til å gjenopprette ekstern balanse. Faktisk var eksportøkningen som innbrakte hard valuta, kanskje den største suksessen til planen. I slutten av oktober 1990 hadde Polen et handelsoverskudd på 3,7 milliarder $, og dette var estimert til å overstige 4 milliarder $ mot slutten av året, en sum som er nesten det doble av de årlige overskuddene registrert på midten av 80-tallet.

Stabiliteten til Zloty, overskuddet på handelsbalansen, Polens suksess med å oppfylle (eller overgå) målene som var satt av Det Internasjonale Pengefond, bredden til Balcerowiczplanen og hardnakketheten den var blitt gjennomført med: alt dette brakte Polen nærmere en gjenoppretting av den eksterne kredittverdigheten.

Disse seirene har imidlertid vært dyrkjøpte. Balcerowiczprogrammet forventet at den harde stabiliseringslinja ville redusere produksjonen i løpet av 1990 med 6 prosent i reelle termer. I stedet ga programmet, ifølge offisiell statistikk, en reduksjonen i industriproduksjonen i den statlige sektoren på 32,1 prosent(i forhold til samme periode i 1989) innen utgangen av juni, og klesproduksjonen falt med 50 prosent. Tekstil- og landbruksproduksjonen ble redusert med 38 prosent. Den medfølgende reduksjonen i reallønninger og inntekt, estimert til 38 prosent av en kilde, flyttet mange sosioøkonomiske grupper under fattigdomsgrensen. Totalt sett, er reduksjonen i nasjonalinntekten offisielt estimert til 15-20 prosent i 1990.

Dette fallet i inntekt ble forverret av framveksten av åpen ledighet, som innen november 1990 hadde nådd 900.000 av en arbeidsstyrke på 19 millioner (dvs 4,7 prosent). I arbeidsstyrken utenfor landbruket hadde ledigheten nådd 6,7 prosent. Mot slutten av 1990 hadde arbeidsledigheten kommet opp i nesten 1 million arbeidere, mens regjeringens prognose var 400.000. Spesielt hardt rammet er unge arbeidere som nettopp har tiltrådt arbeidsstyrken. Selv om et system med lokale sysselsettingskontorer og ledighetstrygd ble introdusert i 1990, har det uventede omfanget på den økonomiske nedgangen stort sett druknet Mazowieckiregjeringens forsøk på ledighetsbekjempelse. Regjeringen reagerte med å tiby skattefordeler til bedrifter som ansatte nykommere på arbeidsmarkedet, og delvis ved å delegere ansvaret til lokale myndigheter.

Sommeren 1990 prøvde regjeringen delvis å reversere kursen og forsøkte å øke aggregert etterspørsel uten å øke inflasjonen. En mer generøs lønnsindekseringspolitikk ble introdusert, og skatten på lønnsfond ble redusert. Dette muliggjorde en nominell lønnsvekst på rundt 25 prosent fra juni til oktober og ca 15 ekstra innen slutten av året. Denne korreksjonen bidro til å stoppe nedgangen i produksjonen, slik at industriproduksjonen i statssektoren, i løpet av oktober og november, økte med rundt ti

prosent i forhold til gjennomsnittet i første halvdelen av året.

Til tross for den betydelige produksjonsnedgangen og økningen i ledigheten, gikk ingen store statsbedrifter konkurs i de første ti månedene i 1990. Selv om mange statsbedrifter ble insolvente i denne perioden, har fire faktorer virket til å holde dem i live:

- Mangel på kapitalmarkeder hindrer de styrende myndigheter i å vurdere om bedriftens insolvens er en temporær tilstand knyttet til nedgangen, eller en refleksjon av negativ framtidig profitt. Dersom en bedrift slås konkurs er det heller ikke klart hvordan bedriftens eiendeler skal allokeres til den beste alternative bruk.
- På grunn av den høye konsentrasjonen i polsk industri, vil konkurs i mange tilfeller innebære å nedlegge den eneste innenlandske kilden til tilbud av bestemte varer. Samtidig ville også den eneste arbeidsplassen forsvinne i mange lokalsamfunn.
- Leverandører har ikke krevet umiddelbar betaling fra sent-betalende kunder, og dette har skapt et grått kredittmarked mellom bedrifter og delvis motarbeidet myndighetenes stramme pengepolitikk.

Selv suksessen i utenrikshandelen har ikke vært uten ulemper. Ifølge enkelte observatører, har den dramatiske reduksjonen i importen medført at bedriftene er ute av stand til å modernisere gjennom import av vestlige investeringsvarer. Virkningen av energisjokkene i tilknytning til krigen i den Persiske Gulf og kollapset av det sovjetiske markedet reiser også spørsmål om varigheten av overskuddet i driftsregnskapet. Faktisk ga kombinasjonen av den makropolitiske korreksjonen og økende oljepriser en reduksjon av vekstraten i Polens handelsoverskudd i annet halvår i 1990.

Men i all rettferdighet til Balcerowicz, så er det overveiende sannsynlig at den offisielle statistikken overvurderer graden av kontraksjon som stabiliseringsprogrammet medførte. Den offisielle 40 prosents reduksjon i produksjonen innbefatter ikke endringer i legal privat produksjon, servicesektoren eller den grå økonomien. Ifølge enkelte estimater kan denne produksjonen ha økt med mer enn 80 prosent i 1990. Ettersom offisielle statistikker hverken måler produktkvalitet eller mangelintensitet, er det sannsynlig at mye av produksjonsnedgangen reflekterer at lavkvalitetsprodukter som aldri skulle ha vært produsert har falt ut av markedet. Selv om inflasjonen visserlig har redusert realverdien av publikums zlotybeholdninger, var store deler av disse svarte. De svarte pengene var det enten umulig å bytte mot mangelvarer, eller folk måtte bære en betydelig kostnad i form av venting og søketid for å gjøre det. Disse kostnadene har stort sett forsvunnet nå når makro- og mikroøkonomisk likevekt er blitt etablert. Dette har styrket zloty som verdioppbevaringsmiddel. Endelig kan man hevde at ledighetsstatistikkene overdriver graden av ledighetsproblemet, siden noen av dem som nå er registrert som ledige heller ikke arbeidet før 1990, men i stedet hadde sitt utkomme fra forskjellige former for rundhåndethet fra myndighetenes side. Slike personer kan utgjøre opp til en tredel av dem som er klassifisert som ledige.

Privatisering: Den polske diskusjonen om privatisering av statsforetak og dannelse av kapitalmarkeder, har for en stor del dreid seg om det følgende spørsmål: Burde målet være rask privatisering, med den hensikt å skape et fungerende kapitalmarked av vestlig type så snart som mulig? Eller skulle andre hensyn, som maksimering av inntekten fra salg av statsbedrifter eller rettferdighet og arbeiderdeltaking, gis prioritet? Implisitt i disse spørsmålene er følgende dilemma:

1) Fravær av kapitalmarkeder gjør det ekstremt vanskelig å estimere verdien av statsbedrifter. På den annen side har vi at kapitalmarkeder ikke egentlig kan utvikles før et aksjemarked er blitt etablert. Sistnevnte hindres av det vedvarende statlige eierskap av kapitalen.
2) Formuer oppbevart på sparekonti av polske hushold representerer mindre enn fem prosent av de totale eiendelene til de 7800 statsforetakene, målt til regnskapsverdi. Dette umuliggjør privatisering gjennom direkte salg av bedrifter til publikum, selv om bedriftenes bokførte verdi betydelig overstiger den virkelige markedsverdien.
3) Mange potensielle eiere av privatiserte selskaper er av ulike grupper vurdert som diskreditert av ikke-økonomiske årsaker.
4) Et sentralt spørsmål i debatten er om man skal skape kapitalmarkeder etter mønster fra vestlige land, der investorenes beslutninger spiller den dominerende rollen i kapitalallokeringen eller om visse «fortjente» grupper skal gis spesialprivilegier når det gjelder aksjeervervelse.

Det første konkrete skritt mot løsning på disse spørsmålene ble tatt i oktober 1989, ved etableringen av Kontoret for Fullmakt til Overføring av Eierskap. Denne lovgivningen dannet juridiske rammebetingelser for storskala privatisering, og trådte i kraft i august 1990.

Lovene la også grunnlaget for dannelsen av aksjemarkeder. De begrenset utlendingers eierandel i polske selskaper til ti prosent, og tillot ansatte å kjøpe opp til tyve prosent av aksjene i «sin» bedrift til femti prosent under kurs, forutsatt at kjøpet skjedde innen to måneder etter det første aksjetilbudet. Resten av aksjene kan kjøpes av institusjonelle investorer og det almene publikum. Publikum kan motta aksjer i bytte for «privatiseringskuponger» som skal deles ut på almen basis, uten betaling. Detaljene i denne innløsningsprosedyren må utarbeides. Spørsmål om pris og overførbarhet av disse kupongene gjenstår å avklare.

Ifølge lovgivningen er hovedtrinnet i privatiseringen omdanningen av statsforetak til statseide aksjeselskaper.

Denne omdanningen medfører at:

- Sentralmyndighetenes innblanding i økonomisk/administrative spørsmål forventes å bli redusert til et minimum og de ansattes innflytelse i driften av selskapet er begrenset til valg av en tredel av medlemmene i styret.
- Selskapets verdi «etableres» på dette stadium, enten ved å estimere den neddiskonterte strøm av framtidig

profitt, selskapets bokførte verdi, eller en kombinasjon av disse to.

Når selskapet er helt «kommersialisert» på denne måten, skal selskapets aksjer selges, enten via auksjon, offentlig tilbud eller gjennom avtaler mellom myndighetene og større kjøpere. Usolgte aksjer etter tre måneder kan bli solgt til eller på annen måte «betrodd» banksystemet.

Status i november 1990 var at blant 195 statsselskaper som uttrykte «interesse» for å bli privatisert, fikk 157 godkjenning fra Ministeriet for Eierovergang, 20 er blitt omdannet til aksjeselskaper (Kowalska 1990) og fem er blitt privatisert innen januar 1991. Uansett synes ikke publikum særlig interessert i privatisering: ifølge en fersk meningsmåling var det bare åtte prosent av intervjuobjektene som viste interesse for spørsmålet.

Privatisering kan også forgegå på to andre måter. Den såkalte «liten privatisering» prosessen – salget av statseide butikker og små bedrifter til enkeltindivider eller små grupper av private investorer – tok også til i 1990. Dette er forventet å tilta i 1991, i lys av problemene man har møtt i stor-skala privatiseringsprosessen. Ifølge myndighetenes overslag vil 80 prosent av detaljhandelen være tilbake på private hender innen annet halvår 1991. Endelig kan statsforetak privatiseres gjennom likvidasjon, ved salg av bygninger og utstyr, enten i sin helhet eller stykkevis.

Konklusjoner

Polens forsøk på overgang fra Sovjetisk sosialisme til markedskapitalisme, er en hendelse av enorm historisk betydning. Ikke overraskende så har planen skapt mye diskusjon, både i Polen og i utlandet. Denne kontroversen dreier seg om svar på de følgende spørsmål:

1) Er den amerikanske eller den vesteuropeiske varianten av kapitalismen det eneste tenkelige alternativet til sovjetisk sosialisme, eller eksisterer det en form for «tredje vei» mellom kapitalisme og sovjetsosialisme? Hva er i så tilfelle denne veien?
2) Har Balcerowiczplanens vektlegging av inflasjonsbekjempelse vært overdrevet, på bekostning av restrukturering av industrien og privatisering?
3) Har planen en overdrevet vektlegging av makroøkonomisk stabilisering gjennom «sjokkterapi»? Kunne lignende forbedringer av inflasjon og handelsbalanse blitt oppnådd til en lavere sosial kostnad?
4) I hvilken grad er reduksjonene i inntekt og produksjon, målt ved offisielle statistikker, uttrykk for reell nedgang i sosio-økonomisk velferd, og i hvilken grad er de et resultat av målefeil?

Disse spørsmålene lar seg ikke lett besvare. Planens historiske betydning, kombinert med det langsiktige perspektivet for mange av dens elementer, impliserer at det er for tidlig å dømme graden av suksess allerede etter planens første år. Hvilke konklusjoner er det da riktig å trekke?

For det første så har det «liberale» økonomiske programmet vært den viktigste saken i polsk politikk i den postkommunistiske perioden. Planen symboliserer både det håpet det polske samfunn knytter til overgangen fra sovjetsosialisme til (forhåpentligvis) demokratisk kapitalisme, så vel som den sosio-økonomiske endring denne overgangen allerede har begynt å forårsake.

For det andre så synes det som om 1990 markerte slutten på startfaser i Polens økonomiske overgang fra plansosialisme til markedskapitalisme. Man er blitt kvitt hyperinflasjonen fra 1989-1990, viktige skritt er tatt for å gjenvinne landets eksterne kredittverdighet, og det juridiske grunnlaget for privatisering er blitt utformet. På den annen side, etterlater denne startfasen også en tung arv for den neste fasen i overgangen: en sterk økonomisk nedgang, tiltakende ledighet og økende fattigdom, forverrete eksterne betingelser (oppløsningen av COMECON) og, kanskje det viktigste, slitasje på tålmodigheten i det polske samfunnet, som den sosiale kontrakten mellom arbeiderklassen og de ikke-kommunistiske regjeringene hadde basert seg på. Den økonomiske krisen som Mazowieckiregjeringen arvet i august 1990 er egentlig ikke blitt redusert, men har i stedet undergått en kvalitativ forandring. Mangeløkonomien er blitt erstattet av nedgangsøkonomien, en økonomi karakterisert ved sakte, smertefull strukturendring.

Endelig kan den sterke vektlegging av inflasjonsbekjempelse ikke opprettholdes i det uendelige. I tillegg til den økonomiske skaden som følger av slik vektlegging (f.eks. mange selskapers manglende evne til å oppnå finansiering for investeringer), kan de langsiktige sosiale effektene av den stramme økonomiske politikken bli ødeleggende, spesielt med det nåværende mønsteret av landsdekkende streiker.

Det polske folk har fortsatt store forhåpninger når det gjelder reformprogrammets suksess. Men hvis programmet mislykkes i å skape reelle forbedringer i levestandarden, kan planens framtid og den demokratiske prosessen i Polen være truet.

REFERANSER:

Fløystad G. og S. Lis, «Economic Reforms in Poland», *ZNAE,* Krakow, forestående.

Gomulka, S. og J. Rostowski, «The Reformed Polish Economic System 1982-83», *Soviet Studies,* Juli 1984, s. 386-405.

Kemme, D., red., *Poland: Transition to the Second Stage,* University of Arizona Press, forestående.

Kolodko, G., «Po roku i po szoku», *Zycie gospodarcze,* 13. januar 1991, s. 1,4.

Kornai, J., *The Road to a Free Economy,* New York, 1990, Norton.

Kowalska, M., «proba generalna», *Zycie gospodarcze,* 13. januar 1991, s. 5.

Lis, S. , «Økonomisk utvikling og reformer i Polen de senere år», *Sosialøkonomen* nr 42, s. 14-16.

Lis. S., «Muligheter og hindringer ved innfring av radikale konomiske reformer i Polen», *Sosialøkonomen* nr 44, s. 7-10.

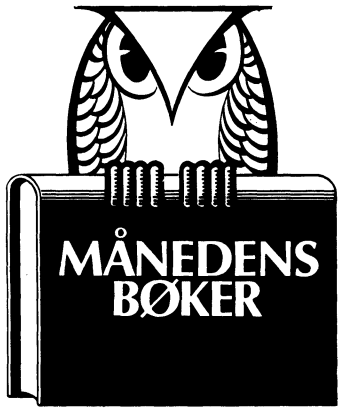
Misiak, M., «Kruszejace bariery», *Zycie gospodarcze,* 18. november 1990, s. 13 (1).

Misiak, M., «Miedzy inflacja a recesje», *Zycie gospodarcze,* 15. juli 1990, s. 5 (3).

Podraza, H., «Koniec monopolu w handlu», *Zycie gospodarcze,* 22. juli 1990, s. 5.

Slay, B. og S. Lis, «The balcevowicz Plan: Problems and Prospects», The Cracow Acedemy of Economic Press, forestående.

Slay, B. , «Monopoly and Marketization in Polish Industry», *Jahrbuch der Wirtshaft Osteuropas,* vol. 14/1, 1990.
Staniszkis, J., *Polands Self-Limiting Revolution,* Princeton, 1984, Princeton University Press.
Trybuchowski, M., «Reallocation of Ownweship: The Case of Polish Privatisation Bill», working paper, Warsaw University School of Management, 1990.
Wanless, P.T., «Economic Reform in Poland: 1973-79», *Soviet Studies,* januar 1980, s. 28-57.
Wanless, P.T., «Zgoda co do celu», *Zycie gospodarcze,* 1. januar 1991, s. 1, 5-10.
Lipton, D. og J. Sachs: «Polands Economic Reform», *Foreign Affairs,* vol. 69, s. 47-65.



HVA ER PENGER?

Noen refleksjoner med utgangspunkt i L. Randall Wrays bok «Money and credit in capitalist economies». (Edward Elgar Publ. Ltd. 1990. 302 s.)

Jeg vil tro at de fleste som underviser i penge- og kredittøkonomi på et relativt elementært nivå, til tider kan ha følt visse problemer med å forene den empiriske med den teoretiske framstillingen av emnet. Når det gjelder den empiriske delen, har vi nok stoff å ta av. Det er en spennende og dramatisk utvikling å fortelle om og som regel ikke særlig vanskelig å fange studentenes oppmerksomhet omkring det som har skjedd i løpet av de siste årene. De fleste (kanskje med unntak av nyklassiske økonomer) vil jo alltid være interessert i penger. For bare å nevne noen stikkord, har vi emner som utiklingen i betalingsteknologien, de stadig nye finansielle innovasjoner, internasjonaliseringen av pengemarkedet, dereguleringen av kredittmarkedet og – ikke minst – bankenes vekst og fall. Forelesningene kan også lett suppleres med beskrivende stoff fra aviser og tidsskrifter, informative trykksaker fra Norges Bank om det norske penge- og kredittsystem, etc., etc.

På modellsiden derimot, skjerpes nok kravene til de pedagogiske evnene merkbart. Vi begynner gjerne med spørsmålet om «hvorfor penger?» og gjenforteller solskinnshistorien om skomakeren som trengte brød og som derfor stadig måtte lete etter en baker som trengte sko, inntil den dagen et lyst hode oppfant pengene og alt ble mye enklere. Vi definerer så penger som en «institusjonell ordning» uten særlig betydning for de økonomiske likevektsmodellene. Vi introduserer deretter pengemarkedet, tegner en tilbudskurve og en etterspørselskurve og slår fast at prisen på penger er det samme som renten. Vi forteller om forskjellen mellom *basispenger (B) og den totale pengemengden (M)* (evtl. utstyrt med indeksene 1, 2 eller 3) og forklarer hvordan tilbudet av M blir bestemt av sentralbanken ved en kontroll av B og *kredittmultiplikatoren (m),* gjennom sammenhengen

(1) $M = m \cdot B$

Vi viser videre hvordan multiplikatoren m er bestemt av bankenes reservekrav og publikums ønsker om å beholde en del av sin finansielle formue som kontanter. Siste etappe (for dem som vil gå enda lenger) er Hicks' IS-LM-modell, som beskriver en simultan likevekt på real- og pengesiden med renten som den sammenbindende krumtappen hele økonomien dreier seg om. Og så håper nok de fleste (for å stjele og forandre litt på et sitat fra Joan Robinson) at idet vi går raskt videre med å drøfte mulige skift i IS- og LM-kurvene og virkningene av disse, har studentene i mellomtiden glemt både utviklingen i betalingsteknologien, dereguleringen av kredittmarkedet og bankenes vekst og fall.

I introduksjonen til sin bok *Money and credit in capitalist economies,* skaper forfatteren, L. Randall Wray, visse forventninger hos leseren om at han her vil forene det empiriske og det teoretiske i en moderne penge- og kredittøkonomi. I hvilken grad han lykkes i dette, skal jeg diskutere avslutningsvis. La meg først fortelle litt om hvordan boka er bygget opp.

Den empiriske delen av boka føyer seg inn i tradisjonen av amerikansk institusjonell økonomi. Framstillingen er svært detaljrik. Den avdekker en solid innsikt i den amerikanske penge- og finansverden, en innsikt forfatteren gir mye av æren for til sin lærer, *Hyman Minsky.* Denne beskrivelsen knyter han så sammen med en teori for penge- og kredittskaping som hører mest hjemme i den såkalte «postkeynesianske» retningen (som vel de fleste vil forbinde med den store kapitalkontroversen som foregikk på 70-tallet).

Også i den teoretisk delen er Wray svært grundig, men beundringsverdig klar, sammenliknet med andre postkeynesianske bidrag. Ikke minst foretar han interessante grenseoppganger mellom monetarismen, nyklassisismen, den nyklassiske syntesen (dvs. den «Keynes-økonomien» vi kjenner best gjennom lærebøkene) og, endelig, postkeynesianismen. Den siste varianten er da den som boka legger vekt på å understøtte empirisk, ofte ved å vise hvor og på hvilken måte de andre retningene tar feil. Men forfatteren påpeker også de punkter hvor andre retninger er empirisk og logisk holdbare. Og han går heller ikke av veien for å kritisere «sine egne» for å være diffuse eller direkte feilaktige, om han finner det nødvendig. Det er nettopp denne redeligheten og mangel på dogmatisme som gjør boka mer interessant enn mye annen kritisk økonomisk litteratur. Man blir overbevist om at det ligger en ekte empirisk nysgjerrighet bak.

Jeg vil ikke her forsøke å gjengi hele Wrays forslag til teori om penger og

kreditt i en kapitalistisk økonomi. Teorien hviler i altfor stor grad på de detaljrike empiriske beskrivelsene til at det i det hele tatt lar seg gjøre (et problem jeg skal komme tilbake til senere). Dessuten er ikke alt like interessant for det typiske norske «nyklassiske syntese»-perspektivet. På flere punkter vil det nok for oss virke som om han slår inn åpne dører, antakelig fordi han i mange tilfeller henvender seg til et mer rendyrket monetaristisk miljø enn det vi er vant til. Alt er heller ikke like relevant for norske institusjonelle forhold. Men jeg har lyst til å framheve de momentene jeg selv fant mest interessante, først og fremst fordi de behandler og kritiserer den teorien vi selv har lært i vår utdanning og som vi vel også stort sett (mer eller mindre overbevisende) forsøker å formidle videre til våre studenter. Det gjelder spørsmålet om *pengenes natur,* tesen om at *pengetilbudet er endogent,* den spesielle tolkningen av *kredittmultiplikatoren* og endelig, kritikken av *IS-LM-modellen.*

Pengenes natur

Å introdusere penger som et *universelt byttemiddel,* er i følge Wray å lede oppmerksomheten bort fra det som er det vesentlige med pengene og deres rolle i en kapitalistisk økonomi. Pengene er *også* et byttemiddel og har alltid vært det, enten det er i form av korn, edle metaller eller sedler, men dette er bare en avledet egenskap, på linje med pengenes egenskap som formuesobjekt. Det er ikke arbeidsdelingen mellom skomakere og bakere som er den mest interessante for å forstå pengenes opprinnelse, men arbeidsdelingen mellom de som organiserer produksjonen (dvs. entreprenørene) og de som leverer ressursene til den (arbeidskraft og kapitaleiere). Pengene benyttes i avtalene mellom disse aktørgruppene som et mål for *gjeld.* På grunn av de to enkle fakta at 1) produksjon tar tid og 2) produksjon for salg er forbundet med usikkerhet, kan ikke produksjon komme igang uten at det etableres et fordrings-/gjeldsforhold mellom entreprenører på den ene siden og kapitaleiere og arbeidskraft på den andre. Slike fordringer må defineres operasjonelt og til det trengs en måleenhet som kan representere verdier som er felles for alle parter, enten det er som varer eller det er som nye fordringer. I alle tilfeller er det verdier som kan overføres fra debitor til kreditor på et senere tidspunkt. Slike penger, dvs. i betydningen fordringer, kan også tjene som universelt byttemiddel, og de kan tjene som formue. Det er derfor forståelig at det lett blir de mer konkrete og synlige byttemidlene som blir betraktet som de egentlige pengene. Men de *egentlige* pengene er altså, i følge Wray, verken korn, metaller, sedler eller hva som i et gitt samfunn måtte brukes som universelt byttemiddel. Penger er den avtalen som går ut på at en aktør *på et senere tidspunkt* kan kreve sin rett til en viss tilgang på et slikt universelt byttemiddel. Her siteres Keynes' egne ord:

> «... the importance of money essentially flows from its being a link between the present and the future».[1]

Denne presiseringen kan kanskje fortone seg som flisespikkeri, men den har ifølge Wray avgjørende betydning for konstruksjonen av økonomiske modeller. Det er nemlig en forskjell mellom det å definere penger i en modell som et universelt byttemiddel og det å definere dem som et mål for gjeld: Som byttemiddel er pengene observerbare objekter som lett kan introduseres i kvantitative modeller på linje med reelle varer og tjenester. Som måleenhet for gjeld, derimot, defineres pengene som en del av aktørenes mer eller mindre observerbare *språk.*

For å presisere dette nærmere: Den økonomiske virkeligheten består i stor grad av tilfeldige og uforutsigbare begivenheter. Pengene har utviklet seg som et språk for å skape *orden* i denne økonomiske virkeligheten ved at de gjennom priser og renter tilordner alle mulige varer og tjenster i rom og tid til en endimensjonal, ordnet skala. Med en slik tilordning kan man oppfylle «pengespråkets grammatiske spilleregler», bl.a. reglene om balanserte regnskaper for alle aktører.

[1] J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money,* s. 293. (MacMillan Press Ltd. 1973.)

Konsekvensene av denne presiseringen vil forhåpentligvis gå fram av de følgende punkter.

Pengetilbudet er endogent

Bokas undertittel er *The endogenous money approach.* Tesen om at pengetilbudet er endogent, står sentralt i all nyere postkeynesiansk litteratur. Siden penger defineres som en del av språket, kan de ikke være underlagt de samme knapphetsrestriksjoner som reelle varer og tjenester. Det er fra naturens side ingen knapphet på penger, like lite som det er knapphet på språklige ytringsformer. Penge- og kredittskapingen begrenses først og fremst av penge- og kredittskapernes egne interesser, og bare i begrenset grad av de restriksjoner myndighetene er i stand til å legge på bankenes pengeskaping. Spesielt er bankenes utlån først og fremst begrenset av bankenes egne bedriftsøkonomiske vurderinger av risiko og framtidig fortjeneste. Hvis en investor kan overbevise banken om at sannsynligheten for en framtidig inntjening er tilstrekkelig stor, vil banken gi et lån. Dermed skapes penger. For å gi et lån trengs nemlig ingen tilsvarende innskudd på forhånd. Dette er blitt lettere å se etter hvert som bankinnskudd er blitt den vanligste pengeformen: Et lån som innvilges «deles ut» i form av et innskudd hos låntakeren (som senere blir innskudd hos andre). Balansen mellom aktiva og passiva for bankene er hele tiden opprettholdt. *Sparing* er ingen betingelse for investering, heller ikke for kredittfinansierte investeringer. Sparing i Keynes' forstand er en inntekt som oppstår residualt i bedrifter eller husholdninger fordi ikke all inntekt som skapes kan anvendes til forbruksvarer så lenge ikke alle varer og tjenester som produseres er forbruksgoder. Dette er et kjernepunkt i postkeynesiansk litteratur, et av Keynes' hovedpoenger som postkeynesianere mener er blitt borte på veien til den nyklassiske syntesen.

Kredittmultiplikatoren

Hvordan kan påstanden om et endogent pengetilbud være forenelig med sammenhengen vist i (1) mellom

basispenger og bankpenger? Bankene har jo opplagt visse reservekrav å forholde seg til. Wray aksepterer denne relasjonen og dermed eksistensen av kredittmultiplikatoren *m*, selv om denne kan variere noe etter hvor dyktige bankene er til å omgå reservekravene, bl.a. gjennom finansielle innovasjoner. Men han aksepterer ikke at relasjon (1) blir tolket slik at pengemengden *M* er bestemt av basispengemengden *B*. (1) er ikke noe mer enn en nødvendig logisk sammenheng mellom de to størrelsene *M* og *B*. Og siden det totale pengetilbudet først og fremst er bestemt av investorenes etterspørsel etter penger, vil en eventuell årsakssammenheng heller gå *den andre veien*, dvs. fra M til B. Relasjonen (1) forteller med andre ord at når den totale pengemengden er M, bestemt primært av etterspørselen etter penger, så må basispengemengden nødvendigvis være

(1') $B = 1/m \cdot M$

(1') blir med andre ord en atferdsrelasjon for sentralbanken. En sentralbank som ser som sin oppgave å opprettholde balanse i pengemarkedet, må, for en gitt pengeetterspørsel *M*, sørge for en tilgang på basispenger *B* som er i samsvar med (1').

IS-LM-modellen

Wray forkaster IS-LM-modellen både på teoretisk og empirisk grunnlag. Med utgangspunktet i definisjonen av penger som et språk og ikke som et byttemiddel, blir det problematisk å betrakte realsiden og pengesiden i økonomien atskilt. Enhver endring i realmarkedene vil skape bevegelser i pengemarkedet. Med andre ord: Ethvert skift i IS-kurven vil forårsake et skift i LM-kurven. Dessuten, siden pengetilbudet ikke kan forutsettes å være gitt, men endogent bestemt av etterspørselen og bankenes tilpasning, vil LM-kurven bli nesten vannrett. Videre hevder Wray at både sparing og investering på kort og mellomlang sikt er så ufølsom overfor renten at IS-kurven blir nesten loddrett. Vi står da igjen med en modell som er til svært liten nytte og som i alle fall ikke gir noen beskrivelse av penge- og renteteorien hos Keynes. Wray minner da også om Hicks' egne ord i forbindelse med presentasjonen av IS-LM-modellen om at formålet var å beskrive den nyklassiske modellen i keynesiansk perspektiv og ikke presentere Keynes' teori. Andre postkeynesianske forfattere trekker også fram Hicks' senere selvkritikk når det gjelder IS-LM-modellen:

> «This is work which has become part of the standard literature of what is called in modern controversy «neoclassical economics». But it was done a long time ago, and it was with mixed feelings that I found myself honoured for that work, which I felt myself to have outgrown. ... I could see that it was nonsense. It does deliberate violence to the *order* in which the real world (in any real world) events occur.»[2]

En alternativ pengeteori?

Hvilke konklusjoner trekker så forfatteren av denne kritikken av lærebøkenes penge- og kreditteori? Har han en alternativ teori eller modell som bedre enn f.eks. IS-LM-modellen kan forene empiri og teori i penge- og kredittøkonomien?

Det kan ikke være tvil om at Wrays framstilling forener empiri og teori. Men det gjøres nok ikke på en måte som er tilfredsstillende for en som forbinder økonomisk teori med matematiske modeller. Hans teori er som andre teorier innenfor den institusjonelle tradisjonen, verbal og historisk. Som et alternativ til IS-LM-modellen, lanserer han en teori for bestemmelsen av renten som tar utgangspunkt i Keynes' teori om at renten er bestemt av tilbudet av og etterspørselen etter *likviditet*, dvs. av forholdet mellom likviditetspreferansene for de enkelte aktørgrupper. Overført til en mer moderne økonomi med et annet likviditetsbehov enn på Keynes' tid, lar Wray renten være bestemt av forholdet mellom preferansene for kortsiktige vs. langsiktige fordringer. Denne mekanismen er imidlertid så kompleks og full av detaljer – den fyller en vesentlig del av boka – at det ikke lar seg gjøre å komprimere beskrivelsen til en kvantitativ modell. Man kan tydeligvis bare forstå bestemmelsen av renten etter først å ha skaffet seg en så grundig innsikt i den penge- og finansøkonomien man studerer og politikken omkring den, at en kvantitativ modell vil være både mangelfull og overflødig. Vurderingen, og eventuelt nytten, av denne delen av boka, må derfor overlates til dem som kjenner en penge- og finansøkonomi fra innsiden. Her ligger også noe av svakheten ved hele den institusjonelle økonomien: Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å konstruere generelle, abstrakte modeller. Selv om det ikke uttales eksplisitt, gjenkjenner vi kritikken fra den historiske og institusjonalistiske retningen i økonomien: En (nyklassisk) økonom er en moderne utgave av Erasmus Montanus, som, utrustet med en matematisk likevektsmodell, mener seg i stand til å «disputere udi enhver Materie».

Men Wray viser også et eksempel på hva en formell modell kan brukes til. Han har kanskje selv følt et press fra etablert økonomi om at ethvert teoribidrag bør kunne munne ut i en kvantitativ modell. Wrays modell bygger på definisjonen av penger som mål for gjeld. Den er en enkel «regnskapsbalansemodell», nærmest en krysssløpsmodell av balanseregnskap for en økonomi bestående av fem sektorer: Sentralbank, kommersielle banker, stat, bedrifter og publikum. Senere blir sektoren «bedrifter» delt i en investeringsvaresektor og en konsumvaresektor. Ved hjelp av denne modellen analyseres hva som skjer i de enkelte balanseregnskapene når det skapes kreditt, når varer produseres, når lønn utbetales og når forbruksvarer kjøpes, hele tiden under det samme kravet om balanse mellom aktiva og passiva i alle sektorer. Modellen illustrerer hvilke konsekvenser kravene om en regnskapsbalanse vil ha for penge- og kredittskaping og pengebevegelser. F.eks. studeres betydningen av reservekrav og i hvilken grad disse legger restriksjoner på de kommersielle bankenes pengeskaping. Modellen illustrerer godt pengenes rolle som et *språk* som *ordner* den økonomiske virkeligheten – en virkelighet som i utgangspunktet

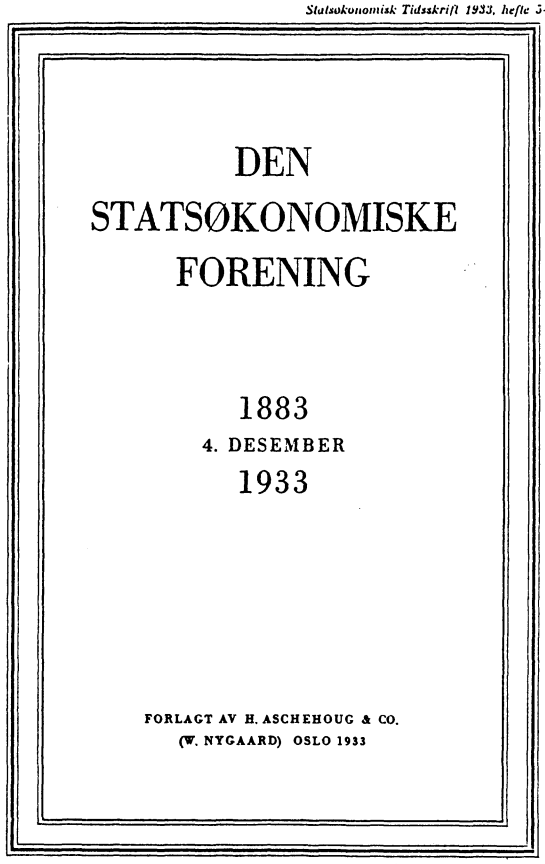
[2] J. R. Hicks, *Economic Perspectives* (1977). Sitert fra Davidson, P., *Controversies in Post Keynesian Economics*. (Edward Elgar 1991), s. 27–28.

er preget av uforutsette og til dels tilfeldige begivenheter. Modellen har ingen ambisjoner om å predikere den økonomiske virkeligheten, den ordner bare denne virkeligheten etter at de upredikerbare begivenhetene har funnet sted. Den fungerer som en utfyllende del til den verbale og institusjonelle teorien. Parallellen til det mer generelle forholdet mellom språk og virkelighet er klar: Vårt behov for orden i en tilværelse hvor «alt kan skje», gjenspeiles i det språket vi har utviklet for å «skape» en slik orden. Dette språket må være underlagt en allminnelig akseptert logikk, eller, om man vil, grammatikk. Denne grammatikken er imidlertid bundet i tid og rom; andre regler kan gjelde andre steder og til andre tider. Men når dette språket brukes til å ordne virkeligheten, blir ikke språket selv problematisert. Det tas for gitt. Derfor forsvinner pengene av syne i de fleste realøkonomiske analyser. Pengene er der som et språk; de blir ikke selv analysert. De er overalt, men ikke synlig noe sted.

Sett som en helhet framstår Wrays bok som resultatet av en heldig allianse mellom postkeynesianernes strenge krav til en logisk *struktur* – uttrykt i regnskapsbalansemodellen – og den institusjonelle økonomiens vekt på den historiske evolusjons*prosessen* – uttrykt i den verbale teorien for pengeskaping og rentedannelse. Foruten å fortelle om penger og kreditt i en moderne, kapitalistisk økonomi, kan den kanskje også lære oss noe om økonomisk vitenskap generelt. Det å betrakte penger som et språk, og så bruke det vi vet om språkets rolle og utvikling i samfunnet generelt, gir en interessant humanistisk vinkling på en samfunnsvitenskap som fra gammelt bærer med seg rester av et naturvitenskapelig paradigme.

Dag Aasland

DEN STATSØKONOMISKE FORENING 1883–1933



Heftet kan bestilles i sekretariatet pr. telefon, brev eller telefax.

Pris kr. 75,– inkl. porto.

Vi leverer så langt lageret rekker.

Store Bror i Fredriksgate

Ragnar Frisch

Denne måned ser vi oss i stand til å presentere et utdrag av et referat som kaster lys over det indre liv ved Universitetets Socialøkonomiske Institutt i de første etterkrigsår.

Man kan ikke annet enn bli imponert over den plan, orden og ikke minst kontroll som syntes å herske den gang. I dag er «stikkordsnemnda» ikke lenger i virksomhet og «registerføreren» foretar ikke lenger sin daglige inspeksjonstur til alle instituttets arbeidsrom for å kontrollere at absolutt all arbeidstid er oppført på ukelisten og overført til Generalarbeidsboken. Men dette var altså i 1947 og året etter skrev Orwell «1984».

Universitetets Socialøkonomiske Institutt, Oslo
Stensil-memo 13. november 1947.
E.R.

Referat av samplanmøte 30. okt. 1947

Tilstede: Bøe, Frisch, Larsen, Nørregaard Rasmussen, Pedersen, Ribu, Sevaldson, miss Shoul, Tveite og Vigger.

Frish begynte med å gi en utredning om grunnreglene for bruken av arbeidsmapper og ukelister m.v. Disse er fastsatt etter en rekke forhåndsdrøftelser med den statistiske konsulent, beregningslederen og rapportøren.

Arbeidsstoffet inndeles etter et inndelingsgrunnlag i fem trinn. Et av trinnene gjelder en logisk inndeling og de fire øvrige en ad hoc-inndeling.

Den logiske inndeling omfatter høyst hundre eller helst et betydelig mindre antall kategorier. Denne inndelingen må være så vidt enkel at en i det vesentlige kan huske den og bare behøve å slå opp i inndelingslisten for så vidt angår detaljer. Denne inndelingen er enda ikke fastlagt. Den blir å fastlegge senere etter forslag fra den statistiske konsulent og rapportøren i fellesskap. Foreløpig blir denne logiske inndelingen av mindre betydning for det praktiske arbeid.

Ad hoc-inndelingen er den som i det praktiske arbeid i tiden framover kommer til å bli av størst betydning. De etterfølgende tallangivelser er ment å skulle gi en ide om størrelsesorden av arbeidet:

1. Overstikkord, omfattende tusen – tre tusen dagsverk.
2. Understikkord, omfattende tredve – hundre dagsverk.
3. Operasjonsnummer, omfattende ett – tre dagsverk.
4. Sidenummer under det enkelte operasjonsnummer.

Arbeidsbladene innsettes i Sohukirmapper av folio format. Som en alminnelig regel for bruken av arbeidsmappene gjelder det at det i en mappe aldri skal gå mer enn ett understikkord. I noen tilfelle – kanskje ikke så helt sjelden – vil det kunne bli bruk for flere mapper for ett understikkord, men gjennomsnittet vil antakelig ligge på et slikt nivå at et understikkord omtrent svarer til en passe fylt mappe.

Fastleggelsen av overstikkord og understikkord skjer etter en fast plan. Den statistiske konsulent, beregningslederen og rapportøren utgjør tilsammen en *stikkordsnemnd* som har ansvaret for stikkordlisten til enhver tid. Overstikkordene fastsettes som regel etter drøftelse på samplanmøte, understikkordet fastsettes etter drøftelse på særplanmøte, operasjonsnummeret fastsette lederen for arbeidsgruppen. Alt valg av overstikkord og understikkord skal straks rapporteres til stikkordsnemnda som øver en selvstendig kritikk og eventuelt foreslår endringer i det stikkordvalget som er blitt foreslått. Stikkordsnemnda fører journal hvor sakene er kronologisk ordnet og vedtakene innføres.

Om oppdragssystemet

De store linjer i arbeidsplanen fastsettes på samplanmøtene eller særplanmøtene. For de enkelte arbeider som skal utføres skal det alltid være en bestemt mann som har ansvaret. Dette gjelder selv om det er flere som arbeider sammen. Arbeidet bør i planene spesifiseres så mye som mulig. En mann som får et oppdrag skal få det notert eller selv notere det med dato på et vanlig arbeidsblad. Når arbeidet påbegynnes får bladet operasjonsnummer under et bestemt understikkord og går med datoangivelse straks over i vedkommende arbeidsmappe.

Om føringen av ukelistene

For føringen av ukelistene gjelder det som et ufravikelig prinsipp at absolutt all arbeidstid skal oppføres, og under et bestemt understikkord og operasjonsnummer. Det gjelder også småoppdrag. Elementære forklaringer overfor studentene eller konferanser med folk utenfra f.eks. innføres under spesielle praktisk valgte operasjonsnummer som fastsettes av stikkordsnemnda.

Tidskontering

En gang om dagen går registerføreren rundt i alle arbeidsrom på Institut-

tet – så vel i Fredriksgt. 3 som i midtbygningen – og tidskonterer ukelistene, dvs. timetallet for gårdsdagens arbeid overføres fra ukelistene til et konteringsblad. Fra konteringsbladet blir postene på Instituttets Sekretariat trukket sammen og overført til en Generalarbeidsbok. Den er inndelt etter overstikkord, understikkord og medarbeidernes navn. Denne todimensjonale inndeling vil gi en god og for framtiden interessant oversikt over arten av arbeidet som er utført og hvem det er som har vært delaktig.

Rapportørens månedsoversikt

Hver måned utarbeider rapportøren en samlet oversikt som er skrevet ut i fri form og med den bruk av tabulariske oversikter som rapportøren selv måtte finne praktisk.

* * *

Etter denne utredning gikk en over til å drøfte problemer som knytter seg til de forskningsmessige arbeidsoppgavene ved instituttet.

Tveite. Ad tilbudskurven for arbeid. Det ble bestemt på forrige planmøte at fastleggingen av et «optimalpunkt» for arbeidsinnsatsen skulle ha høyest prioritet i problemopplegget. Tveite har derfor siden forrige planmøte studert R.F.'s stensil-memo om «den samfunnsmessig optimale arbeidsinnsats», og har forsøkt å generalisere de forutsetninger dette stensil-memo bygger på (særlig den spesielle forutsetning om inntektsfordelingen). Han har videre forsøkt å stille opp formler for individenes tilpassing og å definere «samfunnsmessig optimal arbeidsinnsats» under mer generelle forutsetninger.

Frish: Etter den korte utredning fra Tveite om hans angrep på forarbeidet, har jeg fått det inntrykk at dette arbeidet er kommet helt inn i det riktige spor som jeg tror er fruktbart og vil føre til resultater etter hvert. Tveite må bare arbeide videre med spørsmålene etter de linjene som han her har lagt opp.

Larsen opplyste at sosialøkonomer knyttet til Universitetet kan disponere 8 radioforedrag i vårsemestret.

Pedersen har særlig arbeidet med intervjumetoden, som han mener vil gi bare begrensete resultater.

Han har forsøkt å finne ut hva som skjer innenfor en behovsuavhengig gruppe av goder, når prisene i gruppen endres proporsjonalt. Kjenner en Engelelastisitetene, budsjettprosentene og pengenes grensenyttefleksibilitet m.h.p. inntekten, har en tilstrekkelige opplysninger.

Frisch redegjorde i denne forbindelse for tankegangen i stensilmemo av 20. aug. 1947 «Om den statistiske bestemmelse av kryssetterspørslene i en gruppe av behovsuavhengige goder.» Problemet er å få lagt opp et regresjonsproblem med så lite antall variable som mulig. Formel (5) i memoet er viktig i denne forbindelse. – Ved å koble inn Pedersens tanker til dette memoet, kan vi få et bra og fyldig opplegg.

Pedersen nevnte problemet om *etterspørselsbarometeret* og møtet med frøken Jullum i «Fakta» hvor bl.a. definisjonen av begrepet kjøpepress ble diskutert.

Frisch: Den prinsipielle definisjon av kjøpepress er fastslått i stensilmemo av 3. okt. 1947. Ved konferanser med Fakta må det bli fastslått hvilken terminologi som skal brukes overfor rundspørgerne og de som blir spurt. Dette må fastslås i vel utformete instrukser. Bøe er ansvarlig for den endelige form i disse instrukser. Ingenting må foreløpig settes i gang uten at Bøe har godkjent formuleringen. Bøe korresponderer med professor Frisch med flypost om saken.

Nørregaard Rasmussen redegjorde for sitt arbeid. Han hadde lest von Mering: «The Shifting and Incidence of Taxation» (som ikke er anbefalelsesverdig). Med henblikk på de banktekniske undersøkelsene har han lest Frisch: Open market operations, og Vogt: Statsvekslenes framtid. Dette førte ham over i studie av økosirksystemet hvor han hadde lest Frisch's forelesninger og Bjerves artikkel i Statsøkonomisk Tidsskrift (1944), og etter avtale med R.F. hadde han så begynt på multiplikatorproblemet. Foreløpig hadde han her lest 3. del i en ny utgave av Haberlers «Prosperity and Depression». Her blir særlig multiplikatorproblemet behandlet med henblikk på forbindelsen med utlandet da dette er den eneste utvidelse fra Keynes' framstilling. En finner mange gode litteraturhenvisninger.

Frisch om oppdelingen av multiplikatoren: Vi må se den som et bølgeforplantingsfenomen mellom skott som ikke er vantette. Det gjelder den næringsmessige sektorinndelingen.

Kort rekapitulering av spørsmålet om hvorledes multiplikatoranalysen må bygges ut: For det første må man ikke angripe den bare ut fra de totale likninger som sier at inntekt = forbruk + oppsparing o.l. og derav ved en enkelt divisjon komme fram til multiplikatoren. En må gå veien om bølgeforplantingen, altså den vei som i den vanlige elementære analyse når fram til en geometrisk rekke hvis sum er multiplikatoren, men selve bølgeoppdelingen må gjøres betydelig mere komplisert enn vanlig. For det første må det ikke være noen geometrisk rekke, men hvert trinn i forhold til det følgende må ha en spesiell koeffisient. For det annet må det regnes med en slags svinnprosent. (Jfr. tankegangen med svinnprosent som er brukt i noen eldre forelesninger i makrodynamikk). Videre må dette bølgedekomponeringsresonnementet ikke bare gjennomføres for samfunnet som helhet, men også for visse større sektorer innenfor samfunnet. Bøe kan vel være behjelpelig med å finne den konkret betydningsfulle inndeling av sektorene her. En må så vidt mulig forsøke å gjøre resonnementet til et makroresonnement så langt det er forsvarlig, for ellers fortaper man seg i detaljer. Endelig må vi ut fra vårt opplegg på et meget tidlig stadium i undersøkelsen få inn forholdet til utlandet og hvorledes det virker.

Ribu har i første rekke arbeidet med å samle inn og tilrettelegge statistisk materiale og andre konkrete opplysninger til analyse av henholdsvis kredittekspansjonen og rentabilitetsproblemet i banksystemet og de finanstekniske sidene ved aktiviseringsproblemet. Særlig har arbeidet med bankstatistikken krevd mye tid.

Frisch: Ribu er i stadig kontakt med Nørregaard Rasmussen under arbeidet med den grov-nummeriske skissen av finansstrømmene. Denne vil nemlig komme til å inneholde en oppdeling av strømmene etter prinsipper som i høy grad berører de problemene Nørregaard Rasmussen arbeider med.

Forts. 3. omsl.side

1906

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Torstein Bye
Fredrik Carlsen
Arild Hervik
Steinar Holden
Kjell Erik Lommerud
Birger Vikøren

●

Utgitt av
Sosialøkonomenes Forening
Leder: Erik Lind Iversen
Generalsekr.: Gerd Buflod

●

Bladets adresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

●

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

Abonnement kr 420,–.
Studentabonnement kr. 210,–.
Enkeltnr. kr 60,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
¼ side ..... kr. 3 200,–
¾ side ..... kr. 2 500,–
½ side ..... kr. 2 000,–
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 henendelse til:

NORGES BANK

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

The dependency of labour demand on unemployment: Norwegian industry 1966(1)–1989(4)
Av Karl O. Moene and Ragnar Nymoen

When there is initial asymmetric information between lenders and borrowers, accepting checkable deposits can give banks information about the quality of future borrowers. Thus there are economies of scope between the two main types of bank activities. Nevertheless it is shown that intermediaries who fund themselves differently, and thus do not get the same borrower information as banks, can coexist with banks in equilibrium. Within an overlapping generations framework it is shown how banks compete for high quality future borrowers. With the possibility of legally binding contingent contracts banks earn zero expected profits in equilibrium in spite of their information advantage relative to other intermediaries. If legally binding contingent contracts are infeasible, there may exist an implicit contract equilibrium.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-019-9. Arbeidsnotat 1991/4. 32 p. 18. april 1991.

Exchange Rate Expectations and Risk Premium: An Empirical Investigation
Av Birger Vikøren

Notatet undersøker om forventningsfeil blant aktørene i valutamarkedet kan forklare hvorfor rentedifferansen overfor utlandet er en forventningsskjev prediktor for endring i kronekursen. Forventningsfeilene spesifiseres ved å anta at valutakursforventningene kan representeres ved en peso-problem modell. I følge denne modellen er risikoen for devaluering en viktig del av aktørenes forventningsfeil. Av den grunn estimeres både sannsynligheten for devaluering og forventet devalueringsrate. Resultatene viser at forventningsfeil kan forklare en signifikant del av forventningsskjevheten. Men vi kan ikke utelukke at skjevheten også skyldes andre forhold, som for eksempel eksistensen av en risikopremie.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-023-7. Arbeidsnotat 1991/6. 30 s. 20. august 1991.

Forts. fra side 32

Frisch: Det er mye som taler for at vi ber Tveite om å gi et av radioforedragene på ca. 20 min. i vårsemestret om tilbudsstrukturen for arbeidet, nettopp om hele problemet i full generalitet. Hvis han ved dette kan bidra til å få lytterne til å forstå at problemet virkelig er et *økonomisk* problem – hvilket skoftkomiteen på ingen måte har fått folk til å forstå – så ville det være utmerket. Disse 20 minutters radioforedragene bør være avsluttet hver for seg og ikke danne noen fortløpende serie. Lytterne kan ikke holde tråden fra den ene uken til den andre.

Man skal være forsiktig med å komme med noe bidrag fra denne gruppen i radioforedragene som ikke er virkelig godt. Da skal vi heller la være å benytte de 8 foredrag som står til vår disposisjon. Et foredrag av Tveite om tilbudsstrukturen for arbeid ville i høy grad være på sin plass.

Ref. av Erik Ribu
og gjennomles av møtedeltakerne.

Ved AVDELING FOR FREMMEDSPRÅK er ledig:

AMANUENSIS/FØRSTEAMANUENSIS I INTERNASJONAL ØKONOMI med spesialområde Frankrike og EF

Stillingen vil bli tillagt undervisning i økonomiske fag ved høgskolens tverrfaglige studium i ***Merkantil fransk og internasjonal handel.***

Foruten utdanning som sosial- eller siviløkonom eller tilsvarende bør søkere ha spesialkunnskaper innen internasjonal økonomi og meget gode kunnskaper i fransk språk samt i økonomiske og institusjonelle forhold i Frankrike og EF.

LR 30, ltr. 15–21 hhv. ltr. 22(1.am.), søknadsfrist: 7. oktober 1991.
Fullstendig annonse i Norsk lysingsblad nr. 210 av 12.9.1991.
Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til
avdelingsleder Sverre Vesterhus eller rektor Gunnar Montelius.

ØHD ØSTFOLD DISTRIKTSHØGSKOLE

Os allé 9, 1750 Halden
Telefon 09 – 18 54 00
Telefax 09 – 18 63 41