

SOSIAL ØKONOMEN

A man with dark hair, smiling, is standing in front of a large, ornate door with intricate metalwork. He is wearing a grey suit, a white shirt, and a red tie with small white dots. He is holding a large, dark red briefcase in his left hand and has his right hand on the door handle. The door is light-colored with dark, decorative patterns. The background shows a brick wall on the right side.

- Statsbudsjettet
- Helsepolitikk
- Verftsstøtten
- Økt barnetrygd eller redusert matmoms?



Telemark distriktshøgskole

3800 Bø i Telemark

Tlf. 03-95 92 00

Telemark distriktshøgskole har om lag 1300 studentar og 100 tilsette. Seksjon for økonomisk/administrative fag har rundt 270 heiltidsstudentar og 17 undervisnings- og forskarstillingar. Saman med Telemarksforskning-Bø og Telemark IT-senter utgjer Telemark distriktshøgskole eit FoU-miljø innan det økonomisk/administrative fagområdet. I Bø kan ein utvikle sine faglege interesser og samtidig dra føremoner av eit moderne bygdemiljø med vakker natur, gode tenestetilbod, mange fritidsaktivitetar, barnehagetilbod, tilbod innan vidaregåande skole og rimelege bustader. Høgskolen kan hjelpe til med å skaffe bustad. Bø er elles eit kommunikasjonsknutepunkt med to timars togreise til Oslo.

AMANUENSIS I SAMFUNNSØKONOMI

Stillinga er ledig frå 1. juli 1992. Ho er knytta til **Seksjon for økonomisk/administrative fag**, og er tillagt oppgåver innan undervisnings-, forskings- og utgreiingsarbeid.

Det krevst høgre utdanning, forskingskompetanse i økonomi og helst røynsle frå undervisning. Ut over undervisning i grunnleggjande samfunnsøkonomi kan det vere aktuelt å dekkje undervisningsbehov innan offentleg økonomi, næringsøkonomi og kommunaløkonomi.

Dersom det ikkje melder seg kvalifiserte søkjarar kan det bli aktuelt med mellombels tilsetjing.

Kvinner blir oppmoda om å søkje. Det blir tilsett kvinne i stillinga dersom søkjarane står om lag likt med omsyn til kvalifikasjonar.

Den som blir tilsett må kunne nytte begge målformer.

Stillinga er plassert i L 30 i statens regulativ med lønnssteg avhengig av tidlegare tenestetid. Etter nærare reglar er det høve til å gje 8 års antesipert tenesteansiennitet. Det er høve til å søke om opprykk til førsteamanuensis (lønnssteg 22-25). Til frådrag kjem 2% innskot i Statens pensjonskasse.

Nærare omtale av stillinga og andre opplysningar kan ein få ved å vende seg til dosentstipendiat Nils E. Sørgeard, tlf. 03-95 02 00.

Søknad med rettkjende avskrifter av vitnemål, attestar og publikasjonar – alt i 4 eksemplar – sender ein til Telemark distriktshøgskole, 3800 Bø, som er tilsetjingsmynde.

TELEMARK DISTRIKTSHØGSKOLE

3800 Bø i Telemark

Søknadsfrist 1. desember 1991

Innhold

Nr. 9 1991 – 45. årg.

2

JAN GRUND:

Politikk og fag

– Hvordan spille på lag?

5

ARILD HERVIK:

Er støtte til norsk skipsbygging

god næringspolitikk?

9

ARNT SKJÆVELAND:

European Economic Association

Sixth Annual Congress. Cambridge

Midtsidene

KOMMENTARER TIL

NASJONALBUDSJETTET

11

BJØRN NAUG OG

FREDRIK WULFSBERG:

Econometric Society European
Meeting in Cambridge

ARTIKKEL:

13

NINA JENTOFT OG

HAAKON VENNEMO:

Øke barnetrygden eller
reducere moms på mat?

Månedens Bøker:

18

Helsepolitikk i 1990-årene –
effektivisering, spill eller
utvikling av Jan Grund

20

Nye forskningsrapporter

Forsidefoto:

Agnete Brun. NTB Foto

SOSIALØKONOMEN

ISSN 0038-1624

Perestroika i helsepolitikken?

I vårt land har det tradisjonelt vært enighet om at helsetjenester bør produseres, reguleres og finansieres av det offentlige. Folk flest mener at den enkeltes helsetilbud skal være uavhengig av vedkommendes kjøpekraft. Dessuten tilsier eksistensen av betydelige imperfeksjoner i markedet for helsetjenester at det er velferdsgevinster å hente ved offentlig intervensjon.

Etterhvert er det imidlertid blitt klart at vår organisasjonsmodell for helsevesenet også har sine ulemper. Når noen gis enerett til å produsere en type tjenester og samtidig mottar sine inntekter over offentlige budsjetter som følge av politiske vedtak, har det lett for å oppstå uheldige incentivstrukturer. Mye tyder på at aktørene i helsevesenet har utilstrekkelige incentiver til å handle i tråd med brukernes interesser og til å velge kostnadseffektive løsninger.

De senere år har helseøkonomer vært opptatt av hvordan vi kan organisere helsevesenet slik at vi både ivaretar de overordnede målsetningene i helsepolitikken og samtidig legger forholdene til rette for fornuftig utnyttelse av ressursene som tilføres helsesektoren. Internasjonalt har en rekke helseøkonomer tatt til ordet for en organisasjonsform hvor ansvaret for produksjon og finansiering av helsetjenester separeres. Myndighetene beholder ansvaret for å finansiere helsevesenet og for å definere hvilke typer helsetjenester som skal produseres. Mellom helseprodusentene vil det være konkurranse om å få levere tjenester til det offentlige. I en rekke land, deriblant Nederland, Storbritannia og Sverige, har myndighetene satt i gang helsereformer som bygger på dette prinsippet.

I Norge har vi foreløpig ikke hatt noen grunnleggende debatt om disse spørsmålene. En av de få som har tatt til ordet for organisatorisk nytenkning i helsevesenet, er professor Jan Grund. I sin nye bok, som er anmeldt i dette nummer, argumenterer han for å separere produksjons- og finansieringsansvaret for sykehustjenester. Han foreslår at kommunene får ansvaret for å kjøpe tjenester fra sykehusene. Sykehusene må – i større eller mindre grad – konkurrere om kommunenes gunst. Dermed gis sykehusenes incentiver til å ta hensyn til primærhelsetjenestens behov.

Vi håper Grunds forslag kan gi støtet til en bred debatt om hvorvidt og eventuelt hvordan markedskreftene kan brukes for å realisere de overordnede målsetningene i helsepolitikken. Behovet for å gi disse problemstillingene en faglig omfattende behandling er særlig viktig fordi en helseperestroika vil støte på en rekke vanskeligheter. Vi har et bosettingsmønster som begrenser mulighetene for konkurranse mellom helseinstitusjonene. Dessuten forutsetter reell konkurranse at det fins aktører som representerer brukerne med tilstrekkelig tyngde overfor produsentene.

Et annet hovedproblem er knyttet til seleksjon av pasienter. Alvorlig syke mennesker som trenger omfattende og langvarig medisinsk behandling, koster samfunnet mange hundre ganger mer enn en rask og frisk 25-åring. I et markedsorientert system vil det derfor være fristende å bruke informasjon om pasientenes helsetilstand til å prioritere pasienter som er lønnsomme for helseprodusentene. Av den grunn er det nødvendig å utrede grundig hvilke virkemidler myndighetene har til disposisjon for å motvirke uønsket selektering av pasientene. Forhåpentligvis kan vi etterhvert høste verdifulle erfaringer fra utviklingen i land som eksperimenterer med perestroikareformer i helsevesenet.



Redaktøren

Politikk og fag – Hvordan spille på lag?

En av sommerens heteste mediadebatter var debatten om den statlige helseforvaltning. Som vanlig her i landet fikk vi en personstrid sprunget ut av et forslag om å nedlegge Helsedirektoratet og helsedirektørembetet. Det er imidlertid ikke først og fremst personspørsmål som bør prege debatten om vår statlige helseforvaltning. Det interessante spørsmål er hva vi egentlig forventer at staten skal gjøre for et helsevesen der det er våre kommuner og fylkeskommuner som har hovedansvaret for selve produksjonen av helsetjenestene og hvordan staten best skal organisere seg for å gjøre sin jobb. Hva er det våre sentrale politikere skal ha ansvaret for og hvordan får vi det beste samspillet mellom hensynet til politisk styring og faglig uavhengighet? Statens helseforvaltning omfatter betydelige ressurser. Den har - eksklusive statssykehusene - et budsjett på nesten 500 millioner kroner og 1200 stillinger. Hvordan skal dette apparatet organiseres? Hvor mye makt og ansvar skal legges til departement og hva skal faglige organer *utenfor* departementet ha ansvaret for?

AV
JAN GRUND*

Forholdet mellom staten og kommunesektoren

Helsepolitikken representerer et veldig spenningsfelt i den alminnelige politiske debatt. Resultatet bestemmes av et "spill" mellom en rekke interessegrupper - 440 kommuner - 19 fylkeskommuner - forskjellige statlige organer - 60 pasientforeninger - over 100 yrkesgrupper og spesialiteter - 50 profesjonsorganisasjoner og våre mange media. Alle har litt å si i dette spillet - men det er staten som har det overordnede ansvaret for å utforme spilleregler slik at våre overordnede helsepolitiske mål om økt innsats i det forebyggende helsearbeidet, likeverdige tjenestetilbud og effektiv bruk av helse-tjenestens ressurser nås.

Norsk helsetjeneste har de siste 10 til 20 årene, under vekslende regjeringer og med sterk tilslutning fra Stortinget, gjennomgått omfattende reformer i retning av desentralisering og regionalisering med økt frihet og ansvar for kommuner og fylkeskommuner. Et viktig dokument i denne sammenheng er Stortingsmelding nr. 9 : 1975. der det ble laget et fundament

og en prinsipp-plan for et regionalisert sykehusvesen for Norge. Etter denne meldingen har vi fått lovgrunnlag for kommunehelsetjenesten, sykehjemsreform og fastlegging av et kommunalt ansvar både for miljørettet helsevern og psykisk utviklingshemmede. Dette økte ansvar som er lagt til kommuner og fylkeskommuner betyr imidlertid *ikke* at staten *ikke* fremdeles skal spille en viktig rolle i helsepolitikken. Egentlig må den makten kommuner og fylkeskommuner har betraktes som delegert myndighet fra regjering og Storting. Vi står i helsetjenesten (som i skolesektoren, barnevernet m.v.) overfor den utfordring kommunalminister Kjell Borgen formulerte i et foredrag våren 1991:

"Et sentralt krav til styringen av kommuner og fylkeskommuner er at den må være konsistent og samordnet. Vi kan imidlertid ikke sette oss så fast i prinsipper og modeller for styring at regjering og Storting avskjærer seg fra muligheten til å forme en nasjonal politikk på viktige områder".

Også i et desentralisert helsevesen har staten fortsatt en viktig rolle å spille, men rollen har skiftet karakter. Etter at vi har fått det nye inntektssystemet skal selve styringen fra statens side først og fremst skje gjennom lovverket og ved pedagogiske virkemidler dvs. ved å trekke opp nasjonale mål og angi hovedprioriteringer og ved å veilede kommuner og fylkeskommuner om hvordan målene og priori-



Jan Grund

teringene kan innfris. Med utgangspunkt i ca. 50 lover med tilhørende forskrifter defineres de overordnede faglige og administrative rammer for hvordan helsetjenestene skal utformes. Bl.a. er det en viktig oppgave å fastsette regler og rammer som sikrer den enkelte pasients retts-sikkerhet.

Sosialdepartementet er øverste ansvarlige myndighet for helsevesenet og det er statsråden som står ansvarlig overfor Stortinget. Helsedirektoratet er et direktorat under Sosialdepartementet (og dermed under statsrådets ansvar) som har et overordnet tilsyn med helsetjenesten og som skal gi faglig veiledning. Vi har aldri hatt noe fritt helsedirektorat slik enkelte av mediadeltagerne har hevdet. Det er rent hensiktsmessige årsaker til at vi har valgt å ha et faglig kompetanse- og tilsynsorgan i form av et helsedirektorat, og det er også - rent hensiktsmessige vurderinger - som bør ligge til grunn for vurderingen om vi fortsatt skal ha et slikt direktorat. Spørsmålet er hvilken organisasjonsform som best ivaretar de mål og krav vi vil stille til vår statlige helseforvaltning.

Norbom-utvalgets forslag

Gjennom flere år er det blitt stadig klarere at vi har en sentral helseforvaltning som ikke fungerer godt nok som overordnet styringsinstans for landets helsepolitikk.

Det er uklare grenser og ansvar mellom de mange etater og organer (Sosialdepartementet, Helsedirektoratet, Institutt for Folkehelse, Statens Helseundersøkelser, Statens Ernæringsråd, Statens Tobakksskaderåd, Rusmiddeldirektoratet, Statens legemiddelkontroll, fylkeslegene og våre statlige institusjoner) som spiller en rolle i den statlige helseforvaltning.

* Jan Grund, cand.oecon fra 1972, er professor ved Handelshøyskolen BI, direktør for BIs senter for lederutdanning og adjungerende professor ved Nordiska Hälsovårdhögskolan i Göteborg.

Særlig har forholdet mellom Sosialdepartementet og Helsedirektoratet vært preget av spenninger, noe som bl.a. har vist seg ved at Sosialdepartementet har rekrutert fagfolk som har "konkurrert" med Helsedirektoratet med å gi de best mulig faglige råd. I et underlagsmateriale til Norbom-utvalgets innstilling, utarbeidet av fylkeslegene, heter det f.eks.:

"Forholdet mellom departement og direktorat er preget av inkonsistent arbeidsdeling, motstridende signaler, konkurranse og overlapping".

Norbom-utvalget slutter seg til dette og konstaterer bl.a. at:

"Den organisatoriske forankringen av sentrale tilsyns- og styringsfunksjoner har bidratt til å skape lojalitetsproblemer samt kompetansestrid og konflikter mellom Sosialdepartementet og Helsedirektoratet".

Styringsgruppen har foreslått store endringer i nåværende organisasjonsmønstre av den sentrale helseforvaltning:

- at det i Sosialdepartementet opprettes en ny forebyggingsavdeling (som bl.a. vil inneholde oppgaver som idag utøves av Sosialdepartementets sosialavdeling og visse oppgaver fra Helsedirektoratet). Departementets helseavdeling gjøres om til en helsetjenesteavdeling. Avdelingen får økede oppgaver med styring av de statlige sykehus, fylkeslegene og de helsefaglige institusjonene.
- Det etableres et senter for samfunns- og miljørettet forebyggelse. Senteret skal bestå av dagens Institutt for folkehelse og den nåværende avdeling for forebyggelse i Helsedirektoratet.
- Det etableres et senter for individrettet forebyggelse, bestående av statens helseundersøkelser, statens ernæringsråd, statens tobakkskaderåd og rusmiddel-direktoratet.
- Det etableres et senter for helsetjenestekompetanse på basis av den nåværende helsetjenesteavdelingen og deler av helserettsavdelingen i Helsedirektoratet. Videre skal sekretariatet for modernisering og effektivisering i helsetjenesten som idag ligger i departementet overføres. Kompetansesenteret skal også få ansvaret for den helsetjenesteforskningen som idag er knyttet til Folkehelsen. Senteret skal få visse forvaltningsoppgaver som det ikke er naturlig å delegere til fylkeslegene eller overføre til departementet.
- Fylkeslegene knyttes administrativt og styringsmessig direkte til Sosialdepartementet. De skal hente faglige råd og

kompetanse fra de nye sentrene, og de skal fungere som departementets "forlengende arm" overfor den lokale helsetjeneste.

- Det etableres et eget statens legemiddelverk på basis av statens legemiddelkontroll og legemiddelavdelingen i Helsedirektoratet.
- Etableringen av et senter for helsetjenestekompetanse, kombinert med at ansvaret for tilsynet blir liggende hos fylkeslegen og i departementet, innebærer at det ikke lenger blir et sentralt helsedirektorat, og at det spesielle tilsynsansvar med helsetjenesten som i dagens lovverk er tillagt helsedirektøren og Helsedirektoratet opphører.

Norbom-utvalget antar at denne modellen representerer en klarere styringsstruktur - bl.a. et mer markert styringsansvar for departementet - og en mer systematisk organisering av den faglige kompetanse i enheter utenfor departementet enn dagens ordninger. Det fremheves spesielt at forslaget har en enklere forvaltningsstruktur med to vertikale nivåer mot dagens tre (departement, direktorat og institusjoner). De tre kompetanseenhetene skal alle være underlagt statsrådets og departementets instruksjonsmyndighet direkte. Dermed sikres en nødvendig politisk styring og at faglige råd blir koordinert med økonomiske hensyn. Ved at forskjellige institutter og miljøer samles i sentre oppnås felles organisatoriske plattformer og ledelse av miljøer som idag er preget av liten grad av samarbeid. Dette er spesielt viktig når det gjelder de mange enheter som arbeider innenfor forebyggende helsearbeid. Utøvelsen av virksomheten skal skje innenfor rammen av regjeringens vedtatte helsepolitikk, men med den faglige uavhengighet som kompetanse og rådgivning tilsier. Det nye kompetansesenteret for helsetjenester vil bl.a. få et forvaltningsansvar når det gjelder klage- og ankebehandling som idag ligger i Helsedirektoratet.

Kravene til den statlige helseforvaltningen

Den statlige helseforvaltning vil spesielt stå overfor to hovedutfordringer:

- (1) Å bidra til at vi får den styrking i det forebyggende arbeid som er skissert i utallige offentlige dokumenter i de senere år.
- (2) Å fungere som en nasjonal "konsernleder" for et helsevesen som må ha befolkningens tillit og som må bruke

ressurser effektivt slik at vi får "mest mulig helse pr. krone".

Vi vet at det er mulig å redusere omfanget av våre store helseproblemer (hjerte- karsykdommer, kreft, ulykker, muskel- skjelettsykdommer og nervøse lidelser) med et omfattende forebyggende arbeid som må rettes mot de faktorer som bestemmer våre levekår og vår livsstil - arbeidslivet, vårt fysiske miljø, trafikken, boligforhold, ernærings situasjon, drikkevaner, røykevaner, mosjonsvaner osv. Vanskeligheten er å få til det forebyggende arbeid i praksis. Det krever kompetanse og innsyn både i de forhold som bestemmer omfanget av våre helseproblemer og at vi får "oversatt" denne kompetansen til forslag om hva offentlige organer skal gjøre. De to "faglige" kompetansesentrene må derfor samarbeide nært - både med de utøvende organer på lokalt nivå og med forebyggingsavdelingen i departementet som skal bringe den faglige kunnskap inn i departementets og regjeringens generelle politiske arbeid.

Fylkeslegene vil ha ansvaret for å veilede de lokale organer i deres praktiske virkelighet, bl.a. med å få helsetjenesten til å ta sin del av ansvaret for det forebyggende arbeid. Gjennom de senere år er det blitt stadig klarere at det er vanskelig å skille mellom individ og samfunnsrettet forebyggende arbeid, og fra et faglig syn er det derfor uklart hvorfor man har laget to kompetansesentre istedet for å slå alle de forebyggende institutter sammen til ett slagkraftig miljø. I alle fall blir det svært viktig at de to sentrene samarbeider nært med hverandre.

Den nye kompetanseenheten for helsetjenesten skal være "spydspiss" i å utvikle råd og inspirasjon for hvordan helsetjenesten best kan utformes hensyn tatt båd til pasientenes behov og ønsker og de økonomiske realiteter. Dette blir en svær krevende oppgave fordi økningen i antall eldre, endringer i sykdomsbildet, fremvekst av ny teknologi som innebærer nye behandlingsmuligheter og økende krav fra pasienter og media fører til at de blir kronisk ubalanse på markedet for helsetjenester.

Både politikere, administratorer og fagfolk som arbeider på lokalt nivå vil trenge råd og retningslinjer for hvordan målstyring, evaluering, kvalitetskontroll og omstillinger skal gjennomføres på område hvor en mangler presise kriterier for hva som er godt arbeid og hvor det store motkrefter mot forandringer. Senteret må bl.a. hjelpe til med at det utvikles nasjonale resultatrapporteringsstyringssystemer basert på sammenli

ningsdata i nært samarbeid med de driftsansvarlige på kommune- og fylkesnivå. Videre bør senteret bli den "faglige inspirasjonskilde" for hvordan helsetjenesten bedre kan bruke helsetjenesteforskningen i sitt daglige arbeid og senteret bør arbeide med å følge opp de forslag til styrking av ledelsesutvikling og kompetansehevingen av de ansatte som bl.a. er skissert i en offentlig innstilling med tidligere statssekretær Andersland som leder.

Svakheter ved innstillingen

Norbom-utvalgets forslag innebærer store forandringer. Mange organer og mennesker skal få nye roller og det er flere uavklarte spørsmål - f.eks. om det nye systemet vil sikre enkeltpasienter tilstrekkelig grad av rettsikkerhet. Gjennom de senere år har Helsedirektoratet fått et økende antall klage-, anke og erstatningsaker til behandling som i stor grad dreier seg om kontroll av hvorvidt pasientenes rettigheter er blitt ivarettatt i tråd med hva de har krav på i følge norsk lov. Den "juridiske vaktbikkjefunksjonen" som Helsedirektoratet har idag forutsettes å bli spredt på tre organer - fylkeslegene, kompetansesenteret og departementet. Innstillingen har i liten grad problematisert de betingelser som må stilles til de 19 fylkeslegekontorene for at de skal klare oppgaven med å sikre et godt rettsikkerhetstilbud for alle, uavhengig av hvor i landet du bor.

Den viktigste svakheten med innstillingen er imidlertid at den i så liten grad drøfter det behov for koordinering som både må skje mellom de tre kompetansesentrene og mellom de to avdelingene i departementet. Jeg synes en burde ha diskutert muligheten for å ha en "styrings- og samordningsmekanisme" som ligger utenfor departementet. Innstillingen har i for liten grad problematisert konsekvensene av å ikke ha en faglig-administrativ lederrolle for helsetjenesten utenfor departementet. En slik mekanisme kan være et betydelig omorganisert helsedirektorat. Et departement er først og fremst et politisk sekretariat og vil dermed - naturlig nok - preges av de dags-

aktuelle saker. Et direktorat vil ha en viss "distanse" til politikken korte tids-horisont og vil derfor ha lettere for å prioritere det "faglige" utviklingsarbeid på de vanskelige områder de tre kompetansesentrene skal ivareta. Et alternativ til Norbom-utvalgets modell er derfor et direktorat med avdelinger organisert rundt de tre kompetansesentrene, og som særlig skal ha et faglig rådgivnings- og evalueringsansvar for helsepolitikken. Fordelen med en slik modell er at en får en mer synlig og samordnet faglig ledelse av helsetjenesten (for meg er det uklart hvordan de tre kompetansesentrene forutsettes å fungere både i forhold til de miljøene som skal inn i sentrene, i forhold til hverandre og i forhold til departementet).

Ulempen med en slik modell vil være at en kan miste noe av den politiske styring og at vi får et direktorat som vil gi faglige råd som ikke viser tilstrekkelig lydhørhet til politiske og økonomiske hensyn. På den annen side er det heller ikke slik at en automatisk får det beste samspill mellom politikk, fag og økonomi ved å legge flest mulig oppgaver inn i departementet. I den sammenheng er det naturlig å vise til Sverige der en har funnet det hensiktsmessig å ha små departementer og store ytre - og mer frittstående verk. Selv om faglige hensyn kan stå sterkt i et departement, ved siden av den politiske lydhørhet, er det mye som tyder på at hensynet til faglig uavhengighet - og ivaretagelse av den beste faglige kunnskap - ivaretas best i direktorater og verk utenfor departementet.

Når det gjelder departementets rolle kan det også bli uklarheter med å ha to departementsavdelinger. Det blir en svært vanskelig oppgave for en departementsråd å ha det overordnede ansvaret både for helse, sosial og trykkespørsmål. I den videre diskusjonen bør en bl.a. diskutere muligheten for at Sosialdepartementet fikk to departementsråder der en hadde "konsernlederansvaret" for helsetjenesten. Et annet alternativ er at departementet fikk en egen statssekretær for den politiske styring av helsetjenesten. Eventuelt kunne en opprette et eget helsedepartement og dermed gi helsepolitikken (slik en nå har det for barnepolitik-

ken) en egen talsmann inn i regjeringen. Med den betydning helse og forebyggen- de helsearbeid har for et lands velferd og med den kraft helsepolitikken preger den media-politiske dagsorden og offentlige budsjetter er det sterke argumenter for dette.

Hva nå?

Hovedpoenget nå er imidlertid at det er svært viktig å få til nødvendige omlegginger av den sentrale helseforvaltningen avklart på et rent prinsippielt grunnlag, mest mulig uavhengig av personer, posisjoner og prestisje. Som nasjon har vi ikke råd til å ha en sentral helseforvaltning som har begrensede muligheter for å ta et realistisk "konsernlederansvar" for helsepolitikken. Jeg mener en må være varsom med å trekke for mange oppgaver inn i dagens Sosialdepartement og dermed legge et for stort ansvar på en sosialminister som i tillegg til helsetjenesten også har det overordnede ansvar for sosial- og trykkespørsmål. Det er sterke argumenter for å ha en faglig "evaluerings- og inspirasjonsenhet" f.eks. i form av et vesentlig omorganisert Helsedirektorat utenfor departementet. 1990-årenes helsepolitikk vil bli svært konflikthyll og jeg er redd for organisasjonsløsninger som vil "friste" våre nasjonale politikere til detaljerte inngrep i helsetjenestens daglige drift. Personlig ser jeg denne tendensen klart i den rollen jeg har som styremedlem for et sykehus der styret "hele tiden" må verne sykehusets ledelse for detaljert politisk styring. Hvis en virkelig vil vektlegge hensyn til politisk styring så sterk som Norbom-utvalget legger opp til, bør en ihvertfall ta seg tid til mer omfattende vurderinger av departementets rolle - f.eks. vurdere om det er behov for en egen departementsrådstilling eller kanskje til og med et eget Helsedepartement. Norbom-utvalget har således kommet med et viktig utspill, men ballen er ennå ikke kommet i mål. Regjeringen og Stortinget bør ta seg tid til en prinsipiell gjennomgang av hvordan en får til det beste lagspill mellom fag og politikk i den sentrale helseforvaltning

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Er støtte til norsk skipsbygging god næringspolitikk?

Et samfunnsøkonomisk perspektiv på markedstilpassing av norsk skipsbyggingsstøtte

AV
ARILD HERVIK*

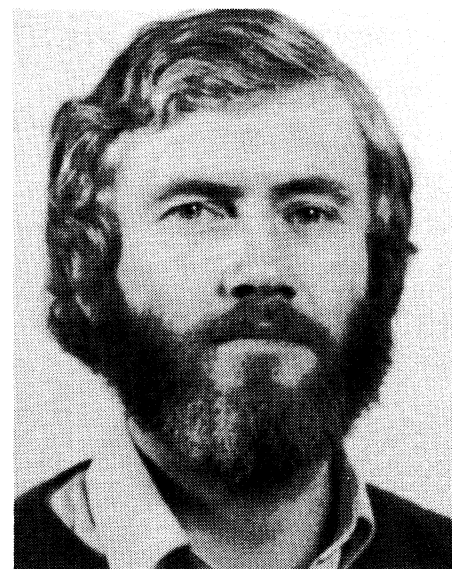
Innledning

Et samfunnsøkonomisk perspektiv på støtten til norsk skipsbygging slik vi kjenner analysene fra Steigumutvalget (NOU 1988:21) konkluderer konsekvent med at støttenivået skal trappes ned. Utgangspunktet for slike analyser er at næringsoverføringer hemmer fremveksten av nye mer lønnsomme næringer. Gevinsten ved nedtrapping består både av de sparte offentlige utgifter samt den ekstra avkastning man vil oppnå på de kapital og arbeidskraftressursene som kan omallokeres til mer lønnsom næringsvirksomhet. For en norsk økonomi i omstilling er det svært viktig at de mange ulike overføringene og privilegiene til mer etablerte næringer ikke vedvarer, slik at vi kan legge forholdene til rette for fremvekst av mer lønnsomme konkurranseutsatte næringer. Høye overføringer og skjermingstiltak er effektive skranker for en slik utvikling (Longva, 1990). Staten kan ikke lenger bære ansvaret for å bevare alle de arbeidsplassene «som markedet har løpt fra». Selv om alle disse arbeidsplassene var lokalisert i distriktene med liten mulighet for alternativ beskjeftigelse av arbeidskraften, så vil ikke direkte næringsstøtte være den mest effektive måten å støtte distriktene på. En generell arbeidskraftsubsidiering (reduert

arbeidsgiveravgift) vurderes samfunnsøkonomisk som et mer effektivt virkemiddel for å stimulere til opprettholdelse av arbeidsplasser i distriktene. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det heller ikke et argument for næringsstøtte å vise til at man gjør dette i andre land.

Indeksreguler støtten til EFs nedtrappingsplan

Disse samfunnsøkonomiske perspektiver gjelder generelt for alle næringer og også for støtten til norsk skipsbygging. Dedekam og Hervik, (1988) fremhevet noen nyanser i en slik faglig samfunnsøkonomisk analyse. Det ble her påpekt at også *nedtrappingstempoet* av næringsstøtten burde være gjenstand for analyse,

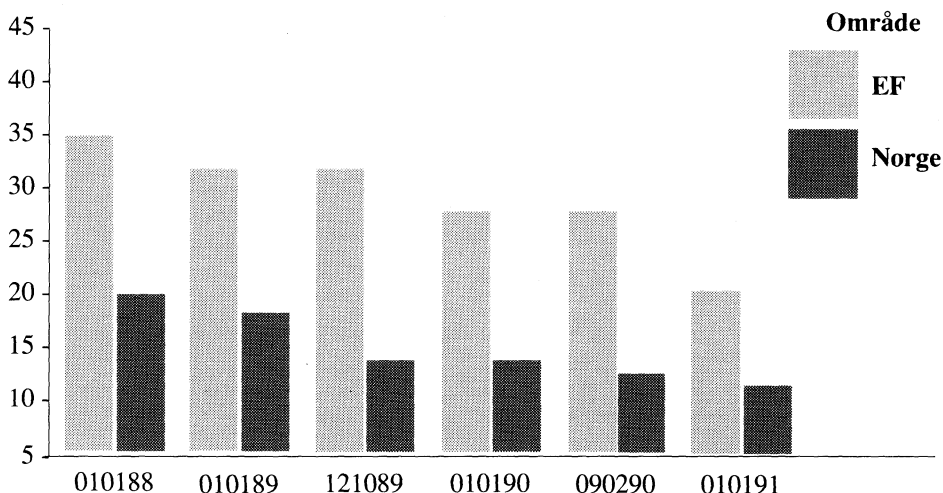


Arild Hervik

og at det samfunnsøkonomisk beste resultat nødvendigvis ikke oppnås ved å trappe ned støtten «så fort som mulig». Det argumenteres for en samfunnsøkonomisk optimal nedtrappingsplan. Hovedkonklusjonen var å knytte den norske nedtrappingsplan til EF sin nedtrapping mot et indre marked 1992. En viktig forutsetning for denne konklusjonen var om denne næringen i Norge ville være konkurransedyktig internasjonalt, når våre viktigste konkurrentland hadde trappet ned sine subsidier. Videre at man faktisk viste vilje til nedtrapping internasjonalt. Det kan synes som man i dag har fått styrket disse argumentene, som ledet frem til konklusjonen om å indeksregulere den norske støtten til EF sin nedtrappingsplan.

Subsidiegrad EF og Norge

Direkte prod.støtte inkl. OECD fin.



* Arild Hervik, cand. oecon fra 1975, er forskningsleder ved Møreforskning.

Markedstilpasset nedtrappingsplan av støtten

Forslaget om indeksregulering av støtten til EFs nedtrappingsplan er en markedstilpassing av det norske støttesystemet. Dette henger sammen med koblingen til EF sitt støttesystem som igjen er knyttet til markedsutvikling. Idag er det slik at EF har et direktiv (7.direktivet) som regulerer støtteordningen mellom ulike land og beskriver rammebetingelsene på nedtrappingen av støtten. Hvert år (1.januar) revideres støttetaket som regulerer hvor mye hvert enkelt land har lov til å yte i subsidier. Når man bestemmer dette nivået, tar man utgangspunkt i det prisnivået man finner i markedssegmentet hvor verftene i EF konkurrerer med mer høyteknologiske skip. Man finner så frem til viktigste utenlandske lavpriskonkurrent og beregner hvor stor prisdifferansen er mellom dette verftet og det mest produktive verftet innen EF. Dette prisgapet i markedet er utgangspunktet for å fastsette subsidietaket. Dersom prisene ute øker eller produktiviteten til de beste verft i EF øker, så vil subsidiene gå ned. Det er en målsetting å få bort subsidiene innenfor EF selv om ikke dette er nedfelt i 7. direktiv. Et viktig element for å få til dette, er en omstrukturering av næringen som impliserer at kapasiteten skal bygges ned, og at man først og fremst skal omstille mot mer høyteknologisk skipsbygging.

Dersom vi knytter vår nedtrappingplan til EF sin, vil også vi få en nedtrapping som følger markedsutviklingen internasjonalt, en markedstilpasset nedtrappingsplan.

Nedtrapping av subsidiene

Siden 1988 har subsidietaket innen EF gradvis vært trappet ned fra 28% til 13% av kontraktsverdien på skip til verdi over 6 mill. ECU (48 mill. kr.). I figur 1 er dette nedtrappingsforløp stilt sammen med det tilsvarende nedtrappingsforløp i Norge. Vi ser at nedtrappingen har gått omtrent parallelt innenfor EF og i Norge.

I figuren er også inkludert OECD finansiering. Eksporthedrett på OECD-betingelser innebærer en rentesubsidiering. Tidligere har man i Norge benyttet denne ordningen som et alternativ til den direkte støtten. Denne muligheten til finansiering ble fjernet i oktober 1990. I våre viktigste konkurrentland tilbys det lån på OECD-betingelser, i tillegg til direkte støtte.

Dersom man omregner den fordelene man får ved OECD-finansieringen til en

støtteprosent, vil det representere en subsidiegrad mellom 6 og 8 prosent. Dette er inkludert i figur 1.

Det forhandles på OECD hold om å bli kvitt subsidiene til verftsindustrien. Disse forhandlingene har nå vart i over 18 mnd. Dersom man kommer fram til en løsning, vil man antagelig få en rask nedbygging av subsidiene. EF sin nedbyggingplan inkluderer imidlertid ikke OECD finansieringen og det er lite trolig at noe EF-land vil droppe OECD finansieringen på eget initiativ. Hvis OECD finansieringen faller bort er støttetaket innen EF på 13%, bare marginalt høyere enn Norges på 11.45%.

Skipsverftsneringen er av stor betydning for EF - i det den utgjør et stort marked for mange andre industrier -, og av den grunn vil man sørge for å beholde næringen. Man påpeker videre at den opprettholder beskjeftigelse i områder der det allerede er stor arbeidsledighet.

Det 7. direktiv har hovedmålsettingen å øke effektiviteten innenfor næringen. Som følge av dette vil man sikte mot å redusere støtten når maktgrensen tas opp til revisjon 1. januar hvert år. I direktivet oppgir man at det er skjedd betydelige forbedringer på verdensmarkedet for skipsbygging, men ikke nok til at man har likevekt mellom tilbud og etterspørsel. Dette gjør at man fortsatt har subsidier innenfor næringen. Man nevner også forhold som kan endre rammevilkårene for skipsverftsindustrien. Det første er at det har vært en global prisstigning, pga høyere faktorpriser på innsatsvarer. Det andre er at man bør ta hensyn til eventuelle virkninger av gulfkrigen og krisesignalene i verdensøkonomien. Innenfor EF-statene er det imidlertid ulike ønsker for hvor raskt støtten blir nedbygget. De signaler som foreligger tyder på at Danmark og Nederland ønsker en rask nedbygging, mens land som Italia, Spania og Frankrike ønsker en langsommere nedbyggingstakt. Tyskland ønsker, av hensyn til tidligere Øst-Tyskland, en ikke fullt så rask nedbygging som f.eks. Danmark.

Kan norsk skipsbygging overleve uten subsidier?

Sannsynligheten for at skipsbygging kan utvikle seg til en lønnsom næring uten subsidier, styrkes av at vi fortsatt har opprettholdt alle våre største verft, og ordrebøkene her er svært gode selv etter at subsidiene er trappet ned (se figur 1). Bare i Møre og Romsdal (hvor vi har alle de store verftene Ulstein, Kleven, Lang-

sten og Sterkoder) har man kontrakter for over 10 mrd kroner. Av dette er 93% for utenlandske redere slik at man har bevisst i markedet at man vinner i internasjonal konkurranse. For den ene skipstypen, ferger, som har en form for skjermingsstøtte har man bare kontrakter for 0,05 mrd kroner. Skjermingsstøtten for disse verftene er derved helt ubetydelig. Den samlede støtten er idag på 11,45% slik at et salg på 10 mrd kroner til eksport impliserer at staten dekker godt 1 mrd i prisstøtte til utenlandsk reder. Vårt støttenivå ligger som vist i figur 1 langt under støttetaket innen EF. Når vi i tillegg vet at vi i Norge i snitt regner et lønnsnivå på 20% over våre viktigste konkurrentland, så er det grunn til å fremheve at denne næringen de siste årene har vist seg konkurransedyktig. Man har vunnet et betydelig antall kontrakter i konkurranse med utenlandske verft, til tross for at både støttenivå og lønnsnivå gir dårligere betingelser enn i viktigste konkurrentland. En omstilling av norsk økonomi som må implisere lavere inflasjon og reallønnsnedgang i forhold til viktigste konkurrentland, vil styrke denne næringens konkurranseevne.

Senter for Næringsøkonomisk Forskning (Golombeck, 1991) har på oppdrag fra Finansdepartementet analysert norsk industris konkurranseevne ved en tilnærming til EF systemet. Ett resultat her er at nettopp skipsbygging som enkeltnæring synes godt rustet til å møte EF-konkurranse.

I forhold til situasjonen for tre år siden synes næringen å ha befestet sin posisjon i markedet. Det er grunn til å forvente at næringen vil overleve i et marked uten støtte.

Skaper subsidiene lønnsglidning?

En annen viktig innvending mot næringsstøtten er at denne lett kan dose-res så høyt at næringen blir lønnsleder, og bidrar til for stor lønnsvekst i forhold til en god samfunnsøkonomisk utvikling. Dette er også et svært viktig moment mot næringsstøtten. Det har imidlertid de siste 10-årene vist seg at næringen ikke har vært lønnsleder (TBLs lønnsstatistikk, 1991). Det er viktig i den markedsbaserte nedtrappingsplan av støtten, å sørge for at støttenivået ikke er høyere enn at det ikke er rom for en lønnsøkning utover det generelle tillegget i øvrige næringer. Dersom man innen EF utformer sin støtte ut fra mest produktive verft, og at man trapper ned dersom prisnivået i konkurrentlandene øker, så vil vår tilknytning til

EF sin nedtrappingsplan kunne sikre at vi ikke får et støttenivå som fremmer lønns-
glidning innen skipsbygging.

Medfører subsidier kapasitetsøkning?

En annen grunn til å begrense støtten kan være knyttet til planer om oppbygging av ny kapasitet i næringen. Dette kan utløse behov for ytterligere subsidier. Det er grunn til å advare mot utvikling av ny kapasitet fordi det allerede er overkapasitet og behov for sanering av kapasitet internasjonalt, og vi bør ikke bidra til at denne omstillingsprosessen skal bli vanskeligere. Man bør derved begrense oppbygging av ny kapasitet som ikke direkte er investeringer knyttet til å gjøre de verftene som har overlevd i markedet mer konkurransedyktige.

Asheim (1989) drøfter spesielt kapasitetsøkning og konkluderer med at det ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge opp ny kapasitet til å konkurrere om en forventet storstilt fornyelse av verdensflåten for handelsskip. På grunn av *spesifikk kapital* som landet innehar som mindre bedrifter og verftskapasitet, menneskelig kapital i form av know-how og arbeidskraft med nærings-spesifikke kunnskaper, vil en ha gode argumenter for fortsatt å satse på andre fartøyer enn handelsskip (mindre spesialskip) samt produksjon av skipsutstyr. Asheim (1989) drøfter videre spesielt konsekvenser for denne typen mer arbeidsintensive næringen under forutsetning av at kapitalen er *fullstendig mobil*. Dersom eksportinntektene ikke er store nok til å betale for importen, samtidig som lønnsrigiditet fører til at norsk konkurranseutsatt sektor ikke er konkurransedyktig, så kan dette være en situasjon hvor det kan argumenteres for en generell subsidiering av arbeidskraft innenfor denne typen konkurranseutsatt sektor.

Kunne vi fått andre næringer til erstatning for skipsbygging?

Siden 1988 da vi startet omstillingsprosessen i Norsk økonomi, har vi også ventet på markedets fremvekst av nye næringer som skal erstatte den verdiskaping som har gått tapt som følge av introduksjon av oljesektoren i økonomien. Frem til nå har det vist seg svært vanskelig å få frem nye konkurranseutsatte næringer. Å få til denne omstilling synes å være tidkrevende og omstillingskostnadene kan bli svært høye. Dette var også en hypotese fra Steigumutvalget for tre år

siden. Vi (Dedekam og Hervik, 1988) drøftet dengang dette som et argument for at det kunne være samfunnsøkonomisk like billig å lose skipsbygging gjennom omstillingsperioden som de omstillingskostnadene vi har med å etablere nye næringer. Hvis man valgte 11,45% prisstøtte på eksporten fra alternative næringer under oppbygging, ville da disse bygge seg opp internasjonalt til å bli konkurransedyktige med årlig eksportomfang på 4-5 mrd og omsetning på 5-6 mrd over samme periode som man trap-
pet ned skipsbyggingssektoren?

Dette argumentet gir ikke et rasjonelt grunnlag til å slå ring om dagens støttenivå som fortsatt er en kostbar ordning for staten (ca 500 mill kr pr år). Man må ha grunn til å tro på at norsk verftsindustri vil overleve i et marked uten støtte. Dersom man generelt hadde slike forventninger i markedet, kunne man argumentere for at rasjonell markedsstilpassing ville være å overlate til det private finansmarked å yte lån til en næring man forventet ble lønnsom. Det er imidlertid i dagens situasjon vanskelig å se at det private bankvesen vil være villig til å bære denne risikoen, selv om det samlet kan være lønnsomt. Det offentlige vil i en viss periode måtte bære endel av de risikokostnadene som bankene på grunn av sine høye tap og risikoaversjon ikke er istand til å bære. Det offentlige har også styring med nedtrappingstempoet av støtten.

Næringens sterke distriktslokalisering og *eksterne virkninger* gir samfunnsøkonomisk grunnlag for offentlig inngrep i markedet. Det er ikke sikkert at man i dagens situasjon vil få en bedre distrikts-effekt gjennom veksten i sysselsettingen i andre næringer ved å omallokere denne næringsstøtten til arbeidskraftsubsidier (lavere arbeidsgiveravgift). Idag er provenyeffekten ved lavere arbeidsgiveravgift til DU sonene kostnadsregnet til 2,7 milliarder kroner. Dersom denne ble økt til 3,3 milliarder kroner som spres jevnt utover alt næringsliv i distriktene, så er det slett ikke sikkert at incentivene ved denne marginale lønnsreduksjonen ble sterk nok til at man ville kompensere for tapte arbeidsplasser i verfts- og utstyrsnæringer tilsvarende ca. 10000 distriktsarbeidsplasser. Det er lite trolig at man ville fått en eksportvekst tilsvarende de 5-6 milliarder man idag har fra verfts- og utstyrsektoren. Det er derved vanskelig å se at en umiddelbar nedbygging av denne næringsstøtten og en ytterligere nedtrapping av arbeidsgiveravgiften tilsvarende 500 mill. i distriktene, ville gi en umiddelbar positiv gevinst samfunnsøkon-

omisk. Det er et reelt problem at arbeidskraftsubsidiene er en svært kostbar ordning for å få sterke nok incentiver til sysselsettingsvekst. I denne ordningen sprer man støtten tynt utover alt næringsliv i støttesonene, som ikke synes å diskontere den fremtidige gevinst. På lang sikt hvis ulike næringsoverføringer fra ulike distriktsnæringer ble samlet til en større reduksjon i arbeidsgiveravgift, så er det mer sannsynlig at man ville få en positiv allokeringseffekt i distriktene.

Utvikling i andre leverandørsektorer

Dedekam og Hervik, (1988) argumenterte for at verftsindustrien var en viktig «motor» for utvikling av store deler av verkstedsindustrien i Norge. En analyse av underleverandørene til skipsbygging i Møre og Romsdal, som er det klart viktigste fylket for disse næringsgrener, viste hvor viktig skipsbygging i Norge var for at denne næringen skulle overleve som en lønnsom usubsidiert indistrigren med betydelig eksport. Denne analysen er nå oppdatert for å se på hvor viktig den sterke veksten i byggeaktiviteten av skip i Norge har vært for utvikling i utstyrsnæringen (Hervik, 1991). I 1987 var omsetningen i underleverandørene samlet ca 2.5 mrd i Møre og Romsdal. I 1990 var den vokst til ca 5 mrd kroner. Leveransene direkte til verft var ca 1.4 mrd i 1987 og ca 2.7 i 1990. Hele denne veksten til verft er leveranser til norske verft. Det betyr at den høye aktiviteten vi har hatt i skipsbygging har trukket med seg en svært stor underleveransesektor som tradisjonelt har vist stor evne til å kunne konkurrere internasjonalt. Sysselsettingen har vokst fra 2800 til ca 5000. Det betyr at en av de konkurranseutsatte næringsgrenene ved siden av skipsbygging som har hatt stor vekst i verdiskaping er skipsutstyrssektoren (her dokumentert ved de 140 bedrifter i Møre og Romsdal som er underleverandører til skipsbygging).

Andre former for «skjerming» av skipsbygging

Det har ofte vært fremhevet at skipsbygging har andre former for skjermingsstøtte som ikke direkte kommer tilsyne som statlige overføringer. Dette kan arte seg som innen ferjesektoren (en annen subsidiert næring), hvor staten ikke tillater at man kontraherer i andre land. Som vist tidligere er slike kontrakter helt ubetydelige i omfang i Møre og Romsdal.

For landet som helhet er det endel mindre verft som bygger ferjer. Samlet for norsk skipsbygging utgjorde dette ca 9% i 1990. Skjermingsstøtten kan også arte seg som et press på norske redere (som nyter godt av skatteprivilegier) på å kontrahere i Norge, og ikke la utenlandske verft konkurrere fritt om kontrakter. Det har vært en fallende andel norskbygde båter fra norske redere, fordi man i betydelig grad opererer med skipstonnasje som ikke kan bygges i Norge (store tank-skip), eller at støttenivået i andre land har vært så høyt at det ikke har vært aktuelt å kontrahere i Norge. Dette viser også igjen i de kontrakter man idag har ved verft i Møre og Romsdal hvor det bare er 7% fra norske redere.

Problemet med slik skjermingsstøtte synes idag mye større innenfor EF systemet. Det er gjort en undersøkelse i Loyds database for våre viktigste konkur-rentland som har både en rederstand og skipsbyggingssektor (Berg og Aassve, 1991). Man valgte her de skipstyper som i hovedsak bygges i Norge og kartla for de 5 siste årene i de største EF-land hvor mange av disse skipene som er bygget i det enkelte land og kontrahert fra reder i samme land. Det var en påfallende sterk kobling mellom verft og reder i samme land. Dette indikerer at man i liten grad slipper til andre utenlandske verft i konkurransen. Konkrete erfaringer finnes om norske verft som har vunnet anbud mot EF-land og senere er omgjort ved statlig hjelp.

Utvikling mot det indre marked i EF vil ikke tillate denne form for skjermingsstøtte mellom land innenfor EF. Idag praktiseres også 7. direktivet slik at man skal forhindre at konkurransen om anbud avgjøres av det enkelte lands støttenivå. Det er eksempler på at Kommisjonen har omgjort anbudskonkurranse fordi det har vært konkurranse mellom statssubsidier mellom EF land som har avgjort hvem som har fått kontrakten og ikke reell markeds konkurranse. Norge vil være tjent med en overnasjonal myndighet som påser at markedets spilleregler følges. Når skjermingsstøtten innenfor EF oppheves, åpnes et stort marked for norske verft. For endel mindre verft i Norge kan det bli et problem at de nå skal

koncurrere fritt om norske kontrakter eksempelvis fra ferjeredere, men generelt er denne næringen så internasjonalt rettet, at man har mye mer å vinne på de nye markeder som åpnes, enn de privilegier vi må gi fra oss (vi skal ikke her gå nærmere inn på tilknytningsformer til EF og konsekvenser for skipsbygging i Norge).

Støtte pr. årsverk

Man har i debatten om støtten til norsk skipsbygging stadig registrert bruken av nøkkeltallet subsidier pr arbeidsplass. Dette er et tall som vekselvis har plassert skipsbygging på «Norgestoppen» over subsidierte næringer. Dedekam og Hervik, (1988) drøftet i en noe videre sammenheng dette nøkkeltallet. På mange måter er dette tallet i denne næringen lite interessant. Eksempelvis er det i Norge en utvikling mot «systemproduksjon» dvs at man har en økende andel underleveranser, og skipsbygging blir å sette dette sammen i et mer komplekst teknologisk «system». I tillegg er det en tendens til at man tar stadig mer av aktivitetstop-pene med innleie av arbeidskraft. Disse to effektene sammen med generell produktivitetsøkning i næringen kan gi et høyt nøkkeltall, subsidier pr arbeidsplass slik dette måles, selv om subsidievolumet trappes ned, og næringen blir mer konkurransedyktig (til å klare seg uten subsidier). Man bør unngå å bruke dette nøkkeltallet. Skal det brukes så bør man faglig enes om måten det beregnes på som idag vil gi et støttenivå på rundt 50.000 kr pr arbeidsplass pr. år.

Oppsummering

Etter Gulf krisen falt nybyggingsmar-kedet helt sammen. Frem til idag har det enda ikke tatt seg helt opp igjen. Antall nykontraheringer i Norge har vært mindre enn fullføringsgraden slik at «kon-traktskøen» er redusert. Et svakt marked vil medføre at man heller ikke får noen videre prisoppgang i denne perioden (som man fikk i tiden før Gulf krigen). Dette kan tilsi at EF sin nedtrappingsplan for støttenivået ikke vil gå fullt så fort som i den perioden hvor markedet lå vel tilrette for en rask nedtrappingsplan av

støttenivå (se figur 1). Dersom vi får en vanskelig markedsituasjon vil dette berøre EF sin nedtrappingsplan og sannsynligvis også det man kan få til av bestemmelser gjennom GATT forhand-lingene på kort sikt. Dette kan da ha som konsekvens at det vil ta noe lenger tid å utvikle et marked uten støtte i de enkelte land. Spørsmålet er så om det fortsatt kan være samfunnsøkonomisk rasjonelt å knytte det norske støttesystemet til EF, selv om vi i en noe lengre periode skulle få støtte tilsvarende 11,45% av kontrakts-summen. I den situasjon norsk økonomi er i nå, er det vanskelig å se at vi har informasjon som skulle tilsi at vi avviker fra EF tilknytningen. Med ledige ressurser, lav inflasjon, lite lønnspress, liten vekst i andre konkurranseutsatte næringer samt små muligheter for at de ressursene som frigjøres fra disse distriktsbaserte næringer på kort sikt kan allokteres til alternativt anvendelse i konkurranseorien-tert virksomhet, så kan det synes samfunnsøkonomisk riktig å holde fast ved en markedstilpasset nedtrappingsplan av støtten knyttet til EF. Forhandlingene innenfor GATT, utviklingen i det interna-sjonale skipsbyggingsmarkedet samt generell utvikling i norsk økonomi vil være viktige parametre for eventuelt å revidere en slik støttestrategi. Det er imidlertid for bransjen viktig å få stabile rammebetingelser som man vil oppnå ved en indeksregulert tilknytning til EF sitt støttesystem. Det er mange ulike måter å utforme et slikt system på.

REFERANSER:

- Asheim, G.B. (1989): Mot en ny norsk skipsbyg-gingsår? Sosialøkonomen nr. 2 1989.
- Berg, S.I.F., Aassve, A. (1991): Utvikling av subisi-dier til verft i EF, sammenlignet med norsk støt-tesystem. Møreforskning M9110.
- Dedekam, A., Hervik, A. (1988): Noen samfunnsø-konomiske perspektiver på støtten til norsk skips-bygging. Møreforskning M8815.
- Golombeck, R. (1991): The impact of 1992 on Nor-wegian manufacturing industries. SNF-rapport 191.
- Hervik, A. (1991): Utvikling i skipsutstyrsindustri-en i Møre og Romsdal 1987-90. Møreforskning 1991 (kommer).
- Longva, S. (1990): Lønnsdannelse, vekst og omstil-ling. Om hvorfor det likevel ikke er så enkelt. Sosialøkonomen nr. 2, 1990.
- NOU 1988:21: Norsk økonomi i forandring.

European Economic Association Sixth Annual Congress, Cambridge

AV
ARENT SKJÆVELAND*

European Economic Association arrangerte i månedsskiftet august/september sin sjette årlige kongress. Denne gangen ble den avholdt i Cambridge i England. Nok en gang ble det satt rekord i antall presenterte paper med i alt rundt 350 bidrag, hvorav 12 norske. Antall deltagere var så høyt som 600, og av disse var drøyt 20 fra Norge.

Å gi et referat fra en slik kjempekongress er selvfølgelig en håpløs oppgave. Det er ikke mulig å få med seg mer en liten flik av det som skjer. Under presentasjonen av de innsendte bidragene var det f.eks. 20 parallelle sesjoner. Enkelte deler av programmet er imidlertid felles for alle, nemlig Presidential Address, Marshall Lecture and Schumpeter Lecture. Disse ble holdt av henholdsvis Assar Lindbeck fra Universitetet i Stockholm, Joseph R. Stiglitz fra Stanford University og Elhanan Helpman fra Tel Aviv Universitetet.

Arbeidsledighet

Mange av bidragene på konferansen tok for seg temaer knyttet til lønnsdannelse og arbeidsmarked. Det gjaldt også Assar Lindbecks Presidential Address hvor tittelen var «makroøkonomisk teori og arbeidsmarkedet». Den sterke økningen i ledigheten i de europeiske landene har vært for stor til å kunne være bare friksjonsledighet eller søkeledighet. Han trakk særlig frem to årsaker til den vedvarende høye arbeidsledigheten, nemlig at det er ikke sosialt akseptert å underby lønn og at det er store «turnover»-kostnader forbundet med både ansettelse og oppsigelse av arbeidere.

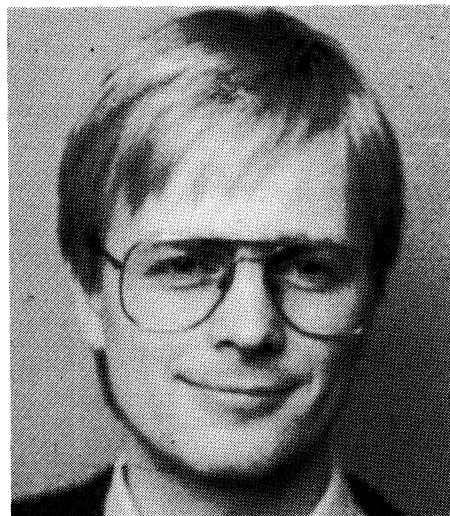
* Arent Skjæveland, cand. oecon. fra 1985, er rådgiver i Finansdepartementet.

Gitt at det ikke er mulig for de arbeidsledige å underby lønningene til de som er i arbeid, stiller de arbeidsledige svakt i forhold til de som har arbeid. En får et insider-outsider-problem. Insider-ene bestemmer lønnsveksten, og de står sterkt dels fordi de kan jobbene bedre enn de arbeidsledige og dels fordi det er kostnader forbundet med å sparke dem. Outsider-ene står svakt først og fremst fordi de er mindre produktive, og det er derfor er betydelige opplæringskostnader forbundet med å ansette dem. Jo lenger de har vært ledige, jo større blir disse kostnadene.

Politikk-konklusjonen Lindbeck trakk av dette, var at det er viktig å holde ledigheten nede. Selvfølgelig er det kostnader forbundet med en slik politikk. Men, å sørge for lav ledighet kalte han en investering i fremtiden - det er svært vanskelig å få ledigheten ned igjen når den først har festet seg på et høyt nivå. Han trakk også frem en rekke institusjonelle endringer som burde foretas for å dempe problemet:

- redusere markedsmakten til inside-rere og øke attraktiviteten til outsiders
- lage ordninger som gjør at de sysselsatte direkte finansierer arbeidsledighetsstrygden og arbeidsmarkedstiltakene
- øke mobiliteten i arbeids- og boligmarkedet
- produktivitetsavhengige lønninger (profit sharing)
- ikke favorisere senior-arbeidere ved innskrenkninger av arbeidsstokken. Der-som sannsynligheten for oppsigelse er lik for alle arbeidere, er det betydelig lettere å få til lønnsfleksibilitet.
- sørge for at de arbeidsledige ikke bare passivt mottar trygd.

Et annet høydepunkt knyttet til arbeidsmarkedsspørsmål, var paneldebatten om Richard Layard, Stephen Nickell og Richard Jackmans nye (og lenge ventede) bok. Her var Robert J. Gordon fra Northwestern University «opponent», mens Assar Lindbeck var ordstyrer. Layard og



Arent Skjæveland

Nickell innledet med å fremlegge hovedkonklusjonene i boken. De land som har lavest ledighet er først og fremst karakterisert ved at de har

- kort varighet på perioden det gis arbeidsledighetstrygd for
- lav langtidsledighet
- høyt nivå på omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak
- desentraliserte lønnsoppgjør, med mindre det er stor grad av samordning både på arbeidstaker og arbeidsgiversiden i arbeidsmarkedet
- høy prisvekst.

Gorden innvendte at den vedvarende høye arbeidsledigheten først og fremst gjaldt land som var med i EF og EMS. Han mente at Layard og Nickell la for stor vekt på strukturelle forhold, og at de glemte betydningen av etterspørselspolitikken. Pga. valutasamarbeidet blir Tysklands rolle på dette området særlig sentral. Den tyske pengepolitikken hadde skapt en lav etterspørselsvekst i Europa.

Det poenget fulgte ordstyrer Lindbeck opp i et meget engasjert innlegg. Han mente at de nordiske landene, som Layard og Nickell trakk frem som forbilder med lav arbeidsledighet, var i ferd med å oppleve akkurat de samme problemer som de øvrige europeiske landene. Det var tre grunner til at problemene så langt ikke hadde rammet Sverige, Finland og Norge. For det første var det en sterk vekst i offentlig sysselsetting i første del av 1980-tallet - sterkere enn ellers i Europa. Offentlig sektor fungerte som en «employer of last resort». For det andre opplevde alle de tre landene en kredittfinansiert innenlandsk konjunkturoppgang midt på 1980-tallet. For det tredje har alle disse tre landene benyttet devalueringer som et aktivt virkemiddel for å opprett-

holde den kostnadmessige konkurranse-
evnen. De to første faktorene er naturlig
nok av midlertidig karakter. Og den siste,
devalueringsmuligheten, har både Sverige,
Finland og Norge nå lagt til side i og
med at de har knyttet seg til ecu. Dermed
har en fraskrevet seg muligheten til å sik-
re næringslivets konkurranseevne ved å
devaluere. Resultatet av dette ville bli fall
i sysselsettingen, i følge Lindbeck. Lind-
beck ga seg heller ikke før han hadde fått
både en finne og en svenske til å bekrefte
hans tese, men nordmennene fikk han
ikke med til tross for iherdige forsøk.

Marshall og Schumpeter Lectures

Stiglitz siktet så ambisiøst som en gi
en ny innfallsvinkel til den økonomiske
teorien i sin Marshall Lecture. Han innle-
det med å si at når en skal lete etter svak-
heter ved kapitalismen, bør en lete etter
imperfeksjoner i kapitalmarkedene.
Hovedpoenget hans var videre at en i den
økonomiske teorien hadde oversett aktø-
renes vurderinger av kostnadene ved å gå
konkurs. Ved å ta hensyn til slike kostna-
der, kan en forklare at forstyrrelser i øko-
nomien vedvarer når de først er oppstått.
En får dessuten frem at pengepolitikken
ikke først og fremst påvirker realøkono-
mien via renten, men via bankenes utlån-
saddferd. Stiglitz hadde en engasjerende
form på sin forelesning, men han var ikke
alltid like lett å følge - særlig ikke når
han skulle forklare hvordan pengepolitik-
ken virket innenfor hans modell.

Schumpeter Lecture var i år viet tema-
et endogen vekstteori. Dette er et område
hvor det er en rivende utvikling, og Elha-
nan Helpman ga en oversikt over frem-
veksten av nyere teori på dette feltet.

Tysk gjenforening

Jeg skal ikke engang gjøre noe forsøk
på å referere de sesjonene jeg deltok i. Et
av innleggene fortjener imidlertid en viss
omtale. Det var Hans-Werner Sinn fra
Universitetet i Munchen som tok for seg
den tyske gjenforeningen. OECD har kalt
strategien for den tyske samlingen for en
«big bang»-strategi - en tar hele tilpas-
ningen på en gang uten noen gradvis
overgang. Sinn mente det var gjort to
alvorlige feil i unionsprosessen:

For det første burde en ikke ha solgt ut
tidligere øst-tysk statseiendom slik en nå
gjør gjennom Treuhand - selskapet som
er etablert for å stå for eiendomssalget.
Samlet var det nærmere $\frac{2}{3}$ av øst-tysk
økonomi som skulle selges ut. I de
bedriftene som var blitt solgt, var gjen-
nomgående $\frac{2}{3}$ av de ansatte blitt sparket.
En hadde håpet å få inn 600 mrd. DEM
på dette salget. Så langt hadde en fått inn
5,8 mrd. DEM, og Sinns anslag var at en
kanskje kunne få inn rundt 44 mrd. DEM
totalt. Han mente myndighetene hadde
gjort en grunnleggende feil når de ikke
tok hensyn til at etterspørselssiden ikke
er i stand til å absorbere et så stort tilbud.
Her sto en overfor betydelige kredittra-
sjoneringsproblemer både i makro og i
mikro. Sinn fremstilte det slik at nå prøv-
de en å selge kapitalen i øst mot sparing-
en i vest, og da måtte det gå galt. Treu-
hand hadde selvfølgelig etterhvert forstått
at de ville få en bedre pris for bedriftene
dersom salget ble strukket mer ut i tid.
Problemet med dette er at det forsinkes
omstillingene.

Den andre feilen som var begått, var
at en hadde lovet at lønnsnivået i øst
innen 1995 skulle være oppe på nivået i
vest. Dette ville umuliggjøre vekst i
næringslivet i øst. Hvorfor skulle noen

investere der når lønnskostnadene var de
samme som i vest. En rask økning i
lønnsnivået i øst ville derfor føre en
meget høy og vedvarende arbeidsledighet
i de østlige delene av Tyskland.

Sinn mente at en i stedet burde ha gitt
bedriftene i øst til arbeiderne. Uansett vil-
le ikke salget av statlige bedrifter inn-
bringe særlig mye. Ved å gi bedriftene til
de ansatte, ville en tvinge frem lønnsflek-
sibilitet i form av «profit sharing». En
ville dermed unngått et lønnsnivå som
ikke var tilpasset produktivetsnivået.
Dette ville gitt en større grad av pendling
til vest, særlig i en overgangsfase, pga. de
lave lønningene i øst. Men en ville i hvert
fall unngått en vedvarende høy arbeidsle-
dighet i øst.

God organisering

Vertskapet ved University of Cam-
bridge hadde gjort en god jobb med orga-
niseringen av kongressen. Til og med en
liste over hvilke puber som solgte hva
slags øl, fulgte med i mappen som ble
utlevert ved ankomst. Som deltaker fra
Norge, med bakgrunn fra Sogn Studentby
og 12. etasje i SVbygget på Blindern, føl-
te en litt av historiens sus ved å bo på
College i Cambridge. Det første College i
Cambridge ble etablert allerede på
1200tallet, og College-ene preges av
æverdige bygninger og nydelige haver.
Når en satt der i en flott utsmykket
«dining hall» og ble servert en bedre tre-
retters middag, må det innrømmes at tan-
kene gikk tilbake kantinen på Blindern.
Serveringsdamen trøstet imidlertid med
at det ikke var mer enn et par-tre ganger i
ukene at studentene fikk servert maten på
denne måten - så da så.

Adresseendring

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

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 1992:

Den gjenstridige arbeidsledigheten

AV
TOR HERSOUG*

Regjeringen er denne gang meget forsiktig med å love nedgang i arbeidsledigheten, klok av skade fra ifjor. I det økonomiske resultatet som er beregnet for 1992, er det vanskelig å øyne noen stor nedgang i ledigheten. Og heller ikke Finansdepartementets fremskrivninger frem til 1995 gir rom for noen dramatisk nedgang i ledigheten.

Dette er et ubehagelig faktum. Med et underskudd på 24 mrd. kroner, og 65 mrd. kroner hvis man korrigerer for olje og overføringer fra Norges Bank, kan man vanskelig si at budsjettet ikke er ekspansivt. Fremskrivningen for 1995 gir et statsbudsjettunderskudd på 5,3% av BNP, oljekorrigert på 12,5% av BNP, og staten vil på det tidspunkt ha opparbeidet seg betydelig gjeld, mens den idag har en netto formue på rundt 70 mrd. kroner. Ikke sterke, men relativt gunstige antagelser for den internasjonale økonomiske utvikling er lagt til grunn mens oljeprisforutsetningen vel kan sies å være relativt moderat. Det planlegges altså en aktiv motkonjunkturpolitikk gjennom finanspolitikken, men allikevel impliserer beregningene at vi i årene fremover vil være langt unna full sysselsetting slik vi tidligere har oppfattet dette.

Motkonjunkturpolitikk eller ikke

I faglitteraturen har man gjennom mange år drøftet hensiktsmessigheten av å føre en aktiv motkonjunkturpolitikk. Ingen snakker lenger om «fine tuning» av etterspørselen. Noen mener det er bedre å føre en stabil penge- og finanspolitikk ut fra en antagelse om at økonomien dermed raskere finner tilbake til langsiktig likevekt ved kortsiktige forstyrrelser, og at aktiv motkonjunkturpolitikk gjennom folks forventninger, gjennom innfasing og dosering av tiltak lett kan forsterke svingningene.

Synspunktet om at det er ikke er noen trade-off mellom inflasjon og arbeidsledighet på lang sikt, synes å ha vunnet meget bred oppslutning i fagkretser. Det blir da viktig å gjennomføre tiltak som får økonomien og arbeidsmarkedet til å fungere best mulig slik at den langsiktige likevekt, dvs. en situasjon uten økende inflasjon, innebærer lavest mulig arbeidsledighet. Da må man også se nærmere på rigiditeter og monopoler i

arbeidsmarkedet, støtteordningene for arbeidsledige, arbeidsformidlingsordningene, lærlingelønninger osv.

Det ser ut til at regjeringen har sans for dette synspunkt idet den bruker endel plass i nasjonalbudsjettet på nettopp slike spørsmål. Men den foreslår ikke mange djerpe tiltak når politikken skal konkretiseres. Hovedvekten er lagt på kortsiktig etterspørselsøkning, som man åpenbart har tro på. I tillegg kommer ekstra studieplasser og tiltak for arbeidsledige. Det er ingen politisk uenighet om at det er fornuftig.

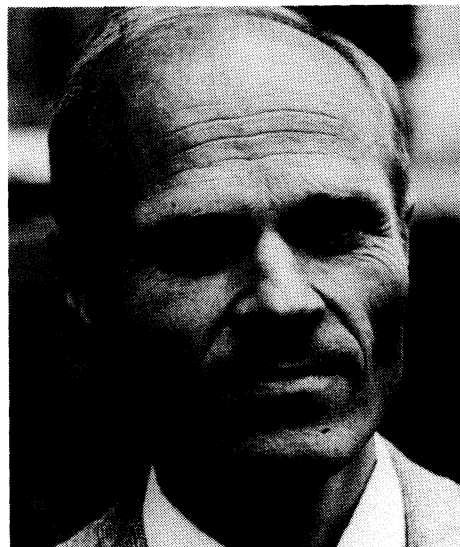
Et problem med aktiv etterspørselsregulering er at tiltakene ofte kommer for sent igang og varer for lenge. Jeg synes imidlertid at man kan tillate seg en relativt ekspansiv finanspolitikk i dagens situasjon da det er mye som tyder på at problemene i norsk økonomi er langvarige. Det er heller ikke fare for noen vesentlig sterkere inflasjon, og vi har et betydelig overskudd på driftsregnskapet i forhold til utlandet.

Mer ekspansiv politikk er ikke bare økning i offentlige utgifter, men også skattelettelser. Regjeringens budsjett inneholder begge deler, men sammensetningen kunne med fordel ha gått lenger i retning av skattelettelser etter min mening, slik at den private del av økonomien gis sterkere stimulering.

Langt nok

Norge har overskudd på driftsregnskapet og kan derfor føre en enda mer ekspansiv finanspolitikk uten å få problemer med voksende utenlandsgjeld. Allikevel mener jeg grensen for underskuddsbudsjettering nå er nådd, av følgende grunner:

- * Etterhvert vil staten kunne få en ubehagelig stor rentebyrde som vil belaste fremtidige budsjetter. Dette er en skvis flere andre land har kommet i, men som vi foreløpig har sluppet unna.
- * Vi er i en situasjon der vi allerede tærer på nasjonalformuen. Industriland vil i fredstid normalt ha en økning i nasjonalformuen. Et enda større budsjettunderskudd ville gjøre oss mer sårbare for mulige fall i oljeprisen.
- * En altfor sterk vekst i offentlige prosjekter kan medføre hastverkspregede løsninger og større sløsing med ressurser.
- * Et vesentlig større budsjettunderskudd vil trolig gi noe høyere rentenivå.
- * En løsning som er for sterkt basert på vekst i offentlige utgifter vil høyst sannsynlig bidra til at arbeidet med omstilling av norsk økonomi utsettes. Problemene blir isåfall større om noen år



Tor Hersoug

- * Det er vanskelig å snu en utvikling med vekst i offentlige utgifter. Jo sterkere man bygger opp utgiftene, desto tyngre blir det å bringe dem ned til et nivå som passer også når økonomien er i lage.
- * Politisk praksis synes å vise at en lang rekke offentlige utgifter nærmest er irreversible. For sterk ekspansjon vil gjøre offentlig sektors andel av økonomien større på lang sikt til fortrenghet for privat næringsliv.

Det siste punktet berører spørsmålet om hvilke utgifter som bør endres. Regjeringen gjorde et stort poeng i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 1991 av at investeringene i infrastruktur skulle økes på bekostning av overføringer. Innenfor infrastruktur, f.eks. veibygging i sentrale områder, finnes prosjekter med høy samfunnsøkonomisk avkastning samtidig som anleggsarbeidet bedrer sysselsettingssituasjonen. Omfanget av slike investeringer skulle også være lettere å redusere igjen når det synes ønskelig, enn mange andre typer offentlige utgifter. Økningen i slike investeringer er vel og bra, men regjeringen har vanskeligheter med å redusere overføringene. Bl.a. er 800 millioner kroner av overføringsreduksjonen forutsatt å komme i form av innsparinger på sykelønnsordningen, men regjeringen sier intet om hvordan den har tenkt å realisere dette hvis utbetalingene ikke går ned av seg selv ved at folk sykemelder seg mindre. Det ville være bra å få ned sykefraværet, men det er tvilsomt om det lar seg gjøre i tilstrekkelig grad uten innføring av karensdager eller redusert lønnsutbetaling de første dagene, som man har innført i Sverige. Alt ialt fortsetter overføringene til innenlandsk privat sektor (subsider og stønader til private konsumenter) å vokse raskere enn BNP, både med og uten olje.

Skattereformer i utakt

Skattereformen illustrerer hvilke problemer en aktiv motkonjunkturpolitikk reiser. Kampen for lavere skattemessig verdi av

* Tor Hersoug er sjeføkonom ved Oslo Børs og professor II ved Handelshøyskolen BI.

gjeldsrentefradrag har pågått med stor styrke siden Skattekommissjonen i 1984 fremla sin innstilling. Midt på åttitallet ville lavere sats på nettoinntekt ha dempet opplåning og fallet i husholdningenes sparerate. Investerings- og konsumterspørselsveksten ville blitt lavere, på et tidspunkt hvor lavere vekst ville ha vært gunstig for den langsiktige makroøkonomiske utvikling. Gjennom en gradvis senkning av den maksimale sats på nettoinntekt, og et nytt sprang ned i 1992, har man etterhvert oppnådd drastisk lavere skattemessig verdi av gjeldsrenter. Nå er man imidlertid blitt bekymret for at husholdningene sparer for mye. I fortvilelse over at vi ikke forbruker mer, frigir man SMS-midler før tiden og håper at husholdningene vil konsumere så mye som mulig av dette. Man bør imidlertid også kunne glede seg over at husholdningenes sparerate øker. Den ligger nå på samme nivå som de første fem årene av 80-tallet. Med de siste års banktap, gjeldskrise og tvangsauksjoner av boliger må det være et sunt element at husholdningene konsoliderer sin stilling.

Også bedriftsbeskatningsreformen kan sies å komme på galt tidspunkt. I makroøkonomisk sammenheng ønsker man større investeringsaktivitet for å få mer fart på økonomien. Det nye skattesystemet skal bidra til større samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning. Men det stimulerer ikke investeringsaktiviteten på kort sikt. Ett av argumentene for endring av skattesystemet har vært at vi har investert mye, men fått liten samfunnsøkonomisk avkastning på investeringene. Et system som skattemessig ikke belønner tilbakeholdelse av overskudd og realinvesteringer vil ha en likevekt i økonomien med mindre realkapital. Vent derfor ingen investeringsboom pga. det nye skattesystemet!

Det strides om den samlede skattebelast-

ning på næringslivet blir større eller mindre med de nye reglene i forhold til de gamle. Her er det vanskelig å foreta sikre beregninger, men det er momenter som peker i retning av en noe større effektiv skattesats for store deler av næringslivet. Det vil heller ikke stimulere nyinvesteringer. Den etter min mening uheldige delingsregel av næringsinntekt virker heller ikke i positiv retning. Overgangsreglene for betinget skattefrie avsetninger, som delvis blir frigitt, vil heller ikke bety mye. Det er bare latent skatt som delvis fjernes, men denne ville selskapene i stor grad ha unngått allikevel etter det gamle systemet. En analyse av de børsnoterte selskaper viser at ikke-finansielle foretak utenom skip får en reell økning i egenkapitalandelen pga. overgangsreglene på 0,9 prosentpoeng, mens skipsselskapene får en reduksjon på 1,9 prosentpoeng.

Oppsiktsvekkende skatteøkning

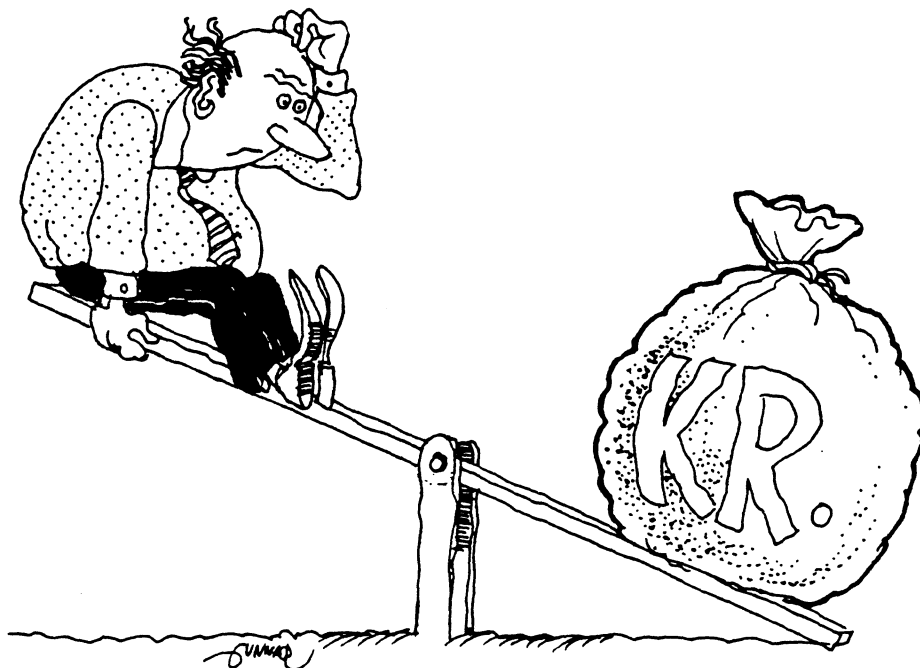
Det er oppsiktsvekkende at regjeringen nå foreslår å øke formuesbeskatningen for privatpersoner med 250 millioner kroner når et flertall i Stortinget i forbindelse med behandlingen av skattereformen før sommerferien vedtok å redusere formuesskatten med 800 millioner kroner, som del av en omfattende kompromissløsning. Et samlet næringsliv har gått sterkt inn for å fjerne eller bygge ned formuesskatten for fysiske personer, bl.a. fordi den gir en urimelig høy ekstraskatt på sparing i risikokapital.

I Aarbakke-gruppens delutredning om formuesskatten tok flertallet utgangspunkt i uendret provenyinntang fra formuesskatten, men foreslo vesentlig lavere satser og utvidelse av grunnlaget, for å dempe de uheldige virkninger av skatten. Regjeringen synes å være åpen for slike vurderinger. Men i forbindelse med statsbudsjettet går regjeringen

inn for å øke grunnlaget og beholde satsene like høye! Dette skjer gjennom en vesentlig økning av formuesberegningen for ikkebørsnoterte aksjer, som i første rekke vil ramme små og mellomstore bedrifter, ved at den ligningsmessige formuesverdien skal brukes i stedet for 50% av likvidasjonsverdien som idag. I tillegg foreslår regjeringen at hvis en personlig næringsdrivende får sitt kapitalavkastingsgrunnlag i forbindelse med deling av næringsinntekt fastsatt ved takst, så skal denne også legges til grunn ved formuesberegningen. Dette vil komme i tillegg til økningen på 250 millioner kroner.

I nasjonalbudsjettet sier regjeringen at den vil søke å ha ferdigbehandlet reglement mv. for opprettelse av en OTC-liste på Oslo Børs for å bedre egenkapitaltilgangen til mindre selskaper. Opprettelse av en liste med mindre strenge krav til notering enn vanlig børsnotering, men med benyttelse av Børsens handelssystem, er noe Børsen har arbeidet for i lengre tid. Men Departementet har tilkjennegitt at selskaper notert på denne listen vil bli formuesbeskattet som børsnoterte aksjer. Dette er et sterkt argument mot OTC-notering for mindre og mellomstore selskaper, og man får følgelig i liten grad skapt et bedre egenkapitalmarked for denne delen av næringslivet.

Regjeringen sier den er opptatt av å styrke de små og mellomstore selskapers vekstbetingelser, men den handler motsatt. I det hele tatt er det lite konkret stimulering av næringslivet. På samme måte som man ønsker å øke privat konsumterspørsel og offentlig anvendelse av varer og tjenester for å øke produksjonen i samfunnet, burde man vurdere å gi stimulanser til nystarting og ekspansjon i privat næringsliv direkte. En opphevelse av formuesskatten eller et forslag om gradvis nedbygging av den, ville være et viktig bidrag.



Et budsjett som satser på keynesianske forbrukere, men ikke mye mer

AV
KNUT ANTON MORK*

Det budsjettet som nå er presentert, er det første som helt og holdent er produsert av den sittende arbeiderpartiregjeringa. Derfor var det grunn til å vente seg et opplegg som tar konjunktur- og ledighetsproblemene på alvor og som viste mot til dristig satsing på nye områder. Dersom vi skal dømme fra retorikken i budsjettokumentene, har Regjeringa forståelse for disse problemene og er villig til å satse på å løse dem. Det brukes store ord om ledigheten, barna og miljøet. Når vi ser nærmere etter i tallene, blir imidlertid bildet et annet. Trass i et rekordstort underskudd, ser stimulansen ut til å bli beskjedne. Bortsett fra en merkbar innsats for barna, er det små tegn til vesentlige nye satsinger.

Stort underskudd – liten stimulans

De foreslåtte inntekts- og utgiftspostene impliserer et underskudd før lånetransaksjoner på 24 milliarder kroner. Underskuddet er naturlig nok blitt utsatt for sterk kritikk fra flere hold, ikke minst fra dem som foretrekker å snakke om et mye større underskudd, på 65 milliarder, som kommer fram når en ser bort fra oljen. Selv om jeg finner det noe kunstig å se bort fra den for øyeblikket mest vitale delen av norsk økonomi, er de gjestående 24 millionene – ca. 3,5% av BNP – fremdeles nokså fryktinngydende.

Jeg er enig med kritikerne i at vi ikke kan bygge finanspolitikken på underskudd og gjeldsoppbygging i det lange løp, slik som amerikanerne i praksis har gjort de siste ti åra. Men for det første må vi korrigere underskuddstallene for aktivitetsnivået. Det er lavt i dag, og etter som økonomien forhåpentligvis våkner til live, kan vi regne med høyere skatteinngang og lavere utgifter, for eksempel til å motvirke konjunktturene. Jeg ville ha foretrukket pengepolitiske virkemidler, men på grunn av fastkurspolitikken er disse virkemidlene nå utilgjengelige for Norge i isolasjon. Det har vært rettet mye kritikk mot diskresjonær stabiliseringspolitikk i de siste åra; men en motkonjunkturpolitikk hadde vært en regel så god som noen. Den vil dessuten sørge for å holde budsjettet i rimelig balanse på lang sikt. Følgelig vil jeg ikke kritisere Regjeringa for å ha presentert et budsjett i underskudd. Tvert imot har jeg respekt for det politiske motet som utvilsomt kreves i dagens holdningsmiljø – her og i resten av Europa – for å legge fram et budsjett med så pass dristig nettoresultat.

Derimot er jeg skuffet over at økninga i underskuddet først og fremst oppstår på grunn av reduksjoner i den personlige inntektsskatten. Jeg argumenterer ikke imot skattereform, men mot at denne reformen er blitt kombinert med en så stor reduksjon i statens inntekter. Det virker klart at Regjeringa satser på at husholdningene skal bruke de ekstra pengene til å etterspørre innenlandsproduserte varer og tjenester og dermed stimulere til økt aktivitet. Dette resonnementet forutsetter at husholdningene er høyst keynesianske og nokså ukritisk bruker mesteparten av hver ekstra inntektskrone. Selv om min tro på rasjonell atferd og rasjonelle forventninger har sine klare begrensninger, er jeg svært redd for at den keynesianske forutsetninga er ganske feilaktig i dette tilfellet. Om det er noe norske husholdninger nå endelig ser ut til å ha fått øynene opp for, så er det faren ved å bruke for mange penger og bli sittende med for mye gjeld. De profesjonelle prognosemakerne her i landet – som alle forutsetter keynesianske konsumenter – har lenge hatt problemer med å forklare hvorfor norske husholdninger har brukt så lite penger i det siste og så mange penger tidligere på åttitallet. Det som har skjedd og ikke skjedd etter frigivinga av SMS-midlene gir videre støtte til den oppfatninga at folk nå er mer opptatt av å konsolidere sin finansielle situasjon enn av å finne nye midler til økt forbruk.

På én måte er dette et godt tegn. På lengre sikt trenger norske husholdningers sparerate å komme tilbake til 4–5%-nivået. Videre vil økt privat sparing motvirke den negative offentlige sparinga som følger av underskuddet på statsbudsjettet, og det betyr at utenriksbalansen bør kunne holde stand. Men kortsiktig stimulering av etterspørselen blir det lite av.

Stimulansen bør vi heller se etter på utgiftssida i budsjettet, og her er det mindre nytt å se enn det «lekkasjene» hadde gitt inntrykk av før budsjettet ble offentliggjort. Det viktigste er vel en milliard i nye midler til bygging og vedlikehold av veier. At det er litt paradoksalt at ei regjering som snakker så høyt om miljøet, prioriterer privatbilismen så sterkt, skal jeg komme tilbake til. Men her er det altså tegn til betydelig ny investering, selv om de direkte sysselsettingsvirkningene ikke nødvendigvis er store i en så kapitalintensiv næring. NSB loves også en økning på vel en halv milliard; men her skal vi være klar over at over halvparten går med til å betale renter tilbake til staten av kapital som tidligere ble regnet som rentefritt lån. Mer sysselsetting vil det kanskje bli ut av den ekstra halve milliarden til eldreomsorg og HVPU og den nye milliard til studieplasser. Ellers er det beløp på til sammen noen hundre millioner til investering og vedlikehold i offentlige bygninger,



Knut Anton Mork

miljøprosjekter osv. Dette er skritt i riktig retning når det gjelder stimulering og ny sysselsetting; men skrittene er små. De som i likhet med undertegnede hadde håpt på at dette statsbudsjettet skulle gi en vesentlig ny stimulans til norsk økonomi, har grunn til å være skuffet.

Ingen store initiativ

Når det gjelder den videre prioritering av samfunnsoppgavene, får jeg inntrykk av et budsjett som «trår vannet». Den som leiter etter djerne, nye initiativ (unntatt kanskje når det gjelder småbarnsfamiliene), blir leiende lenge.

For det første er det bare beskjedne nye tiltak på miljøfronten. Det viktigste er økte tilskudd til kommunale kloakkanlegg for overholdelse av nordsjøavtalen, kildesortering og gjenvinning av avfall, opprydding av gammelt spesialavfall og en liten økning i CO₂-avgiften for privatbiler. Men når det gjelder den siste, gis det nå utvidet adgang til at privatbilpendlere skal få trekke den fra i selvangivelsen, slik at noe av effekten forsvinner.

Det varsles noen tilskudd til kollektivtrafikk i kommunene, men ingen storsatsing på kollektivtrafikken framfor privatbiler. Tvert imot bygges veinettet videre ut. Det er ingen storstilte utbygging i kollektivnettet i storbyene eller for den saks skyld forsøk med sterk subsidiering av billettprisene for å kunne få biltrafikken ned. I stedet vektlegges effektivisering, som i og for seg er prisverdig, men som bare kan løse en liten del av problemet. Jernbanenettet skal vedlikeholdes og utbygges litt (særlig på Østfoldbanen og ved Finse); men høyhastighetstog er ikke nevnt. Med dette budsjettet vil norske jernbaner fortsette å ligge etter dem i resten av Europa, mot de konsekvensene dette får både for miljøet og for næringsutvikling. Hvis en var redd for underskuddsvirkningene av jernbaneutbygging, kunne en alltid gjøre om NSB til aksjeselskap og finansiere investeringene privat.

* Knut Anton Mork er forskningssjef, SNF og professor II, BI.

Et annet tomt gap er *helsesektoren*. Noen økte bevilgninger gis, men hovedsakelig bare til eldreomsorg og helsevern for psykisk utviklingshemmede. De lange køene til de somatiske sykehusene, med medfølgende kostbart sykefravær, nevnes verbalt. Men i praksis kommer en ikke stort lenger enn til å snakke om effektivisering av fylkeskommunenes arbeid. De mange skandalesakene om manglende sykehustilbud som avisene har rapportert i det siste, er ikke nevnt. Skal Norge overleve som et sivilisert land, enn si en velferdsstat, må vi innse at et adekvat helsevern koster. Effektiv drift er viktig, men ikke nok. Vi snakker ofte om at folk vil flytte ut av landet dersom skattene blir for høye, men ser ikke på helsevernet fra samme vinkel. Det at mange av dem som er berørt, ikke har mulighet til å flytte ut, gjør ikke egentlig saken så mye bedre.

De store bevilgningene til *næringsstøtte* omtales i budsjettokumentene som en kilde til frigjøring av midler, men konkrete tiltak er mangelvare. Det vises til videre behandling av dette området. Dette er et viktig område, men også et farlig område, for det er blitt så moderne å protestere mot næringsstøtte at det er lett å miste hodet og gre gode og dårlige tiltak over én og samme kam.

Økningene i antall *studieplasser* og elevplasser i den videregående skolen er prisverdige. Mennesker er norsk næringslivs viktigste ressurs, og skal det holde seg konkurransedyktig i framtida, er det viktig å opprettholde en vel utdannet og vel kvalifisert arbeidskraft. Samtidig er det viktig at en her legger like mye vekt på kvalitet som på kvantitet. Det som teller, er ikke hvor mange unge (eller eldre) nordmenn som går på skole, men om de blir godt forberedt til de oppgavene de vil bli stående overfor i arbeidslivet og i den internasjonale konkurransen. Her er den foreslåtte videre utbygginga av lærlingeordninga et viktig skritt i riktig retning.

Strukturendringer

I de siste åra er det blitt populært å snakke om at norsk økonomi trenger strukturendring. Etter mange år med oljeinntekter og høy etterspørsel rettet mot skjermede næringer, skal vi nå trenge å styrke de konkurranserettete næringene igjen. Det kan være riktig nok, og markedet har allerede gjort sitt til å gjøre det vanskelig i privat, skjermet sektor. Men det er en annen struk-

turendring vi har minst like mye bruk for, og det er en dreining fra privat til offentlig forbruk og investeringer. Da snakker jeg selvfølgelig ikke om overføringer, som ikke er noe annet enn negative skatter. Jeg snakker om helse- og omsorgsarbeid, utdanning, kollektivtransport og andre miljøoppgaver. Japetida på åttitallet gav usunn og overdreven vekt på privat forbruk. Nå er det behov for en justering for at vi bedre skal kunne ta oss av fellesskapsoppgavene. Dette er ikke et argument for en ineffektiv offentlig sektor, men det er et argument for å ha en offentlig sektor som er stor og slagkraftig nok til å kunne ta seg av dagens oppgaver og samtidig ha overskudd til å planlegge for og omstille seg etter morgendagens behov. Dette er viktig, ikke bare for å bevare velferdsstaten, men for å opprettholde det sosiale samholdet som kreves for at landet vårt skal kunne være konkurransedyktig i morgendagens verden.

Dessverre har jeg ikke inntrykk av at dagens offentlige sektor har slik kapasitet. Statsbudsjettet for 1992 tar noen skritt i riktig retning. Men mye mer må til for at Norge skal kunne stå fram som et land som både er konkurransedyktig og menneskevennlig på lang sikt.

Et budsjett uten brodd mot arbeidsløsheten

AV
RUNE SKARSTEIN
OG ANDERS SKONHOFT*

I Nasjonalbudsjett for 1992 er den høye arbeidsløsheten naturlig nok et hovedtema. Etter å ha lest dokumentet må vi likevel spørre om regjeringen tar arbeidsløsheten tilstrekkelig på alvor. For få år siden var det inflasjon, betalingsbalanseproblemer og Norges konkurranseevne som opptok politikerne. Når det gjaldt å bekjempe inflasjonen og føre en konsekvens innstramningspolitikk var det unison enighet fra Frp til DNA. En tilsvarende samstemmighet om å bekjempe arbeidsledighetsproblemet finnes ikke, trass i verbal enighet om problemets karakter og omfang.

Arbeidsløsheten i dag er ikke bare et resultat av eksessene under Høyre-kollisjonen mellom 1983 og 1986. Den er også en følge av den konsekvente deflasjonspolitikken i 1986–1988 som forsterket nedgangen utløst av oljeprisfallet i 1985/86.

I de fleste europeiske land ser det ut til at politikere fra høyresiden til sosialdemokratiet bekjemper selv moderat inflasjon på 5 til 6% pr. år med langt større beslutsomhet enn 6% arbeidsløshet. Dette er paradoksalt fordi,

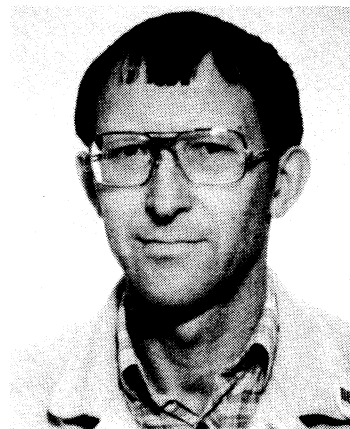
som Rudiger Dornbusch påpeker, «økonomene kan ikke identifisere noen katastrofale kostnader ved inflasjon», mens «de personlige og sosiale kostnadene» ved arbeidsløshet derimot er «overveldende og åpenbare» (*Challenge*, sept./okt. 1986).

La oss se bort fra de personlige kostnader og problemer forbundet med at 160 000 mennesker i vårt land er arbeidsløse. La oss altså bare telle penger. En reduksjon av arbeidsledigheten med bare 2.5%-poeng vil-

le ifølge Okuns lov innebære en økning av BNP med vel 6% (i faste priser), eller ca. 70 mrd. kr (i løpende priser) i 1992. Dette ville medføre en økning i skatte- og avgiftsinntektene på vel 20 mrd. kr. Vel 50 000 færre arbeidsledige ville dessuten spare staten for minst 4 mrd. kr i trygdeutbetalinger. Statsbudsjettet ville med andre ord bli styrket med ca. 24 mrd. kr. Dette beløpet er temmelig nøyaktig lik det budsjetterte underskudd på neste års statsbudsjett. Og det er dobbelt så stort som de årlige subsidier til norsk jordbruk. Bare statskassens tap som følge av den høye arbeidsløsheten burde alarmere regjeringen til å ta dette problemet langt mer alvorlig.



Anders Skonhoft



Rune Skarstein

* Rune Skarstein og Anders Skonhoft er begge førsteamanuenser ved Institutt for Sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.

Hovedtrekk i etterspørselsutviklingen

Regjeringen legger vekt på at statsbudsjettet er ekspansivt. Men det er ikke ekspansivt nok hvis hensikten er å få ned arbeidsløsheten. Statens utgifter skal ifølge budsjettet øke med litt under 3% fra 1991 til 1992, samtidig som det antas at BNP vil øke med 2,5%. Følgelig vil de offentlige utgifter andel av BNP øke bare helt ubetydelig. Underskuddet på statsbudsjettet før låne-transaksjoner er forutsatt å skulle øke fra antatte 20,2 mrd. kr i 1991 til 24,2 mrd. i 1992. Det økte underskudd skyldes nesten i sin helhet de 3,5 mrd. kr som gis i skatte- og avgiftslettelser. Denne netto skatteletten utgjør ifølge regjeringen «nesten halvparten av den finanspolitiske stimulansen fra 1991 til 1992» (Nasjonalbudsjettet: 18).

Men hvorvidt skatteletten vil stimulere etterspørselen i økonomien er høyst usikkert. Skattereformen kombinert med høy rente og lav inflasjonsrate betyr en meget høy realrente etter skatt. Derfor er det liten grunn til å anta at etterspørselen etter varige konsumgoder, som er den konjunkturfølsomme komponenten i konsumetterspørselen og som har vært spesielt lav de siste årene, vil øke i det hele tatt i 1992. Mye av den foreslåtte skattelette går dessuten til høyinntektsgrupper med høy sparerate, og selv folk med lavere inntekter vil først og fremst bruke skatteletten til å redusere sin gjeld. For lavinntektsgrupper veier sannsynligvis også de foreslåtte avgiftsøkninger relativt sett mer i motsatt retning. Alt i alt synes derfor ikke Nasjonalbudsjettets antagelse om en økning i det private forbruket på 3% i 1992 å være realistisk.

Regjeringens antagelser om at bedriftsinvesteringene i fastlandsøkonomien vil øke med 3,8% i 1992 synes også optimistiske. Hverken tendensene i kreditmarkedet, i etterspørselsutviklingen nasjonalt og internasjonalt eller utviklingen av bedriftenes lønnsomhet tilsier et slikt oppsving i investeringene. Så sent som i Revidert Nasjonalbudsjett for 1991 antok regjeringen at bedriftsinvesteringene ville øke med 0,5% i 1991. I budsjettet for 1992 er denne antagelsen blitt nedjustert til en *nedgang* på hele 5,25%. Regjeringen vil nok måtte foreta en kraftig nedjustering av sin prognose også for 1992.

Offentlig sektor

Regjeringen understreker at for å styrke sysselsettingen legges det opp til «en sterk vekst i investeringer i veier, jernbane og annen infrastruktur». Veibyggingen får rett nok en betydelig ekstraskant på ca. 1,4 mrd. kr i forhold til 1991-budsjettet. (Vi skal la spørsmålet om sammenhengen mellom økt veiutbygging og miljøpolitikk ligge her.) Men den økte bevilgningen til jernbanebygging er delvis illusorisk. Fra og med 1992 må nemlig NSB betale renter på statslån som tidligere var rentefrie. Det betyr en uttelling på nærmere 300 mill. kr pr. år og en tilsvarende reduksjon av netto overføring fra staten.

Kommunesektoren representerer en viktig sysselsettingsskapende faktor i norsk økonomi. For kommunene er vel det eneste gleden-

lige ved dette statsbudsjettet at tilskuddet til Folketrygden faller bort. Det betyr en styrking av kommunenes budsjetter på ca. 1,5 mrd. kr. For øvrig øker de statlige overføringene til kommunene bare ubetydelig, fra antatt 49,5 mrd. kr i 1991 til 51,9 mrd. kr i 1992. Ifølge regjeringen er det «for 1992 lagt opp til en reell økning på 1,75%» både i kommunenes samlede inntekter og deres kjøp av varer og tjenester. Denne antagelsen synes å overse at kommunene fortsatt sliter med å betjene gammel gjeld, og at en del av inntektsøkningen sannsynligvis vil brukes til gjeldssanering.

Heller ikke opplegget for statsbankene gir noen ekstra etterspørselsstimulans i 1992. Både Husbankens innvilgninger (ca. 12 mrd. kr) og statsbankenes totale innvilgninger (ca. 25 mrd. kr) er de samme (i nominelle størrelser) som for 1991. Vi kan derfor ikke regne med noe oppsving i boligbyggingen. Regjeringen skriver at «det høye nivået» på statsbankenes innvilgninger «blir ført videre i 1992». Men netto kreditt-tilførsel gjennom statlige lånetraksaksjoner og statsbankene blir på under 4 mrd. kr i 1992, som er betydelig mindre enn i 1988 og 1989, (jfr. Nasjonalbudsjettet: 198). Samtidig er veksten i total netto kreditt-tilførsel i norsk økonomi praktisk talt lik null. Det ser ut til å skyldes både den høye realrenten etter skatt på lån fra privatbankene og bankenes mer forsiktige utlånspolitikk. Vi vil dessuten understreke at sammenlignet med 70-årene spiller statsbankene fortsatt en temmelig ubetydelig rolle i norsk økonomi.

Fortsatt høy arbeidsløshet

I Nasjonalbudsjettet (s. 8) heter det at «finanspolitikken bidrar til å øke den innenlandske etterspørselen . . . fra 1991 til 1992 med 1,25% av BNP for fastlandsøkonomien». Som argumentert ovenfor, har vi vanskelig for å se at det foreliggende opplegg vil realisere denne beskjedne målsettingen. I det hele tatt synes regjeringens tiltak for å redusere arbeidsledigheten ikke å være drastiske nok, noe som også fremkommer direkte av oppstillingene i Nasjonalbudsjettet. Det vises her at den beregnede etterspørselsvekst etter arbeidskraft vil bli utbalansert av økt arbeidskrafttilbud. Det statsbudsjettet legger opp til, er at norsk økonomi også i 1992 vil bli preget av en deprimert grunntone, og at arbeidsløsheten vil bli liggende minst på 1991-nivå. I realiteten legger regjeringen opp til at vi må «tilpasse oss Europa» også når det gjelder art og omfang av arbeidsløshet.

Falske forhåpninger til EØS

Arbeiderpartiet og regjeringen mangler altså en plan for å redusere arbeidsløsheten. Dessuten synes regjeringen å tro at en nærmere tilknytning til EF og andre tilbudsside-tiltak vil bidra til å løse problemet. Det hevdes for eksempel at utbyggingen av det europeiske valutasamarbeidet EMS og programmet for det indre markedet i EF synes å ha bidradd til «den lille reduksjonen i arbeidsløsheten i EF-landene fra 1988 til 1990 (Nasjonalbudsjettet: 5). Videre blir det

vist til at regjeringen ha «foreslått og arbeidet med en rekke reformer for å effektivisere norsk økonomi og dermed styrke grunnlaget for sysselsettingen». Blant disse «reformene» nevnes «avtaler som følge av EØS- og GATT-forhandlingene» (Nasjonalbudsjettet: 10).

Årsaken til den høye arbeidsledigheten i EF siden slutten av 70-årene er imidlertid ikke fraværet av et indre marked og pengepolitisk union. Faktum er at EF-landene, ført an av Tyskland og Deutsche Bundesbank, har gitt inflasjonsproblemet stadig større prioritet framfor arbeidsløshetsproblemet, og at de har ført en tilsiktet og systematisk deflasjonspolitik. Den forbigående nedgangen i arbeidsløsheten på slutten av 80-tallet skyldes høy eksportvekst som følge av høykonjunkturen i USA kombinert med en høy dollarkurs.

Delors-rapporten viser klart at Bundesbank har fått det som den ville. Også der legges det ensidig vekt på prisstabilitet som mål for den økonomiske politikken, mens de 17 millioner arbeidsløse i EF ikke levnes ett ord. Også i opplegget for monetær og politisk union fremlagt på EF-toppmøtet i Luxembourg sommeren 1991 heter det at hovedmålene for den økonomiske politik er «prisstabilitet» og statlig «budsjett disiplin», dvs. fjerning av offentlige budsjettunderskudd. Heller ikke i dette dokumentet nevnes arbeidsløshetsproblemet.

Gjennom deregulering av kapitalbevegelsene og koblingen av den norske krone til ECU har norske myndigheter allerede foretatt en avgjørende tilpasning til EF. Ved denne tilpasningen har Norge fratatt seg selv muligheten til å føre en selvstendig pengepolitikk med sikte på å redusere arbeidsløsheten. Slik sett kan det hevdes at den vedvarende høye arbeidsløsheten i Norge skyldes delvis tilpasningen til EF.

Det er for øvrig på høy tid at regjeringen lytter til forskningsresultatene fra SNF om sysselsettingsvirkninger av en EØS-avtale. Stikk i strid med regjeringens ønsketenkning viser disse studiene (som er finansiert av Finansdepartementet) at en EØS-avtale kan innebære rasing av opptil 15 000 arbeidsplasser i norsk industri. Bare fiskeforedlingsindustrien ser ut til å kunne få en sysselsettingsvinst på ca. 1 000 arbeidsplasser, forutsatt at det blir fri markedsadgang for fiskeprodukter.

Finans- og pengepolitikken muligheter og grenser

Finnes det så muligheter for at regjeringen kan føre en annen politikk enn den statsbudsjettet for 1992 legger opp til? Når det gjelder *finanspolitikken*, er det først og fremst faren for lønnspress i økonomien, foruten driftsbalansen overfor utlandet og statskassens finansielle stilling som setter grensene. Med den høye arbeidsløsheten vi har idag, vil vel de færreste hevde at en mer ekspansiv finanspolitikk vil medføre lønnspress. I de siste lønnsoppgjørene har regjeringen lovt fagbevegelsen lavere arbeidsløshet i bytte for lønnsmoderasjon. Fagbevegelsen har holdt ord, mens regjeringen har brutt sine løfter. Det er utvilsomt grenser for hvor

lenge dette spillet kan fortsette, selv om DNA har regjeringmakten.

Driftsbalansen overfor utlandet representerer heller ikke noen begrensning for en mer ekspansiv finanspolitikk. For 1991 blir overskuddet anslagsvis 37 mrd. kr, og det blir sannsynligvis ikke mindre i 1992. Dette gir et betydelig spillerom for en mer ekspansiv finanspolitikk.

Heller ikke statens finansielle stilling representerer noe problem. Selv utenom kapitalinnskudd i statens forretningsdrift (innbefattet statens engasjement i petroleumsvirksomheten) hadde statskassen ved utgangen av 1990 en netto fordringsposisjon på 89 mrd. kr (Nasjonalbudsjettet: 28). Denne kolossale finansformuen ble bygget opp gjennom sparing av oljepenger i 80-årene. Den norske statskassen er kort og godt søkkelig. For første gang på mange år legger budsjettet for 1992 opp til at statsforvaltningens samlede sparing blir svakt negativ, med ubetydelige 118 mill. kr. Statens enorme nettoformue gir kort og godt et stort spillerom for en mer ekspansiv finanspolitikk.

Gjennom en mer ekspansiv finanspolitikk kunne staten ha prioritert viktige områder der det er et samfunnsmessig behov for større innsats, f.eks. helse- og sosialvesen, kollektivtransport og energiøkonomisering. Større satsing på disse områdene ville hatt en betydelig sysselsettingseffekt.

Når det gjelder *pengepolitikken*, har som allerede nevnt de norske myndighetene gitt fra seg dette styringsredskapet gjennom dereguleringen av kapitalmarkedene i 1980-årene og koblingen av krona til ECU i oktober 1990. Regjeringen innrømmer da også at «pegepolitikken vil primært være rettet inn

mot å holde en stabil valutakurs» (Nasjonalbudsjettet: 32). Den formen for «internasjonalisering» som her har skjedd, er imidlertid ingen uavvendelig skjebne, men resultatet av en tilsiktet og planmessig politikk. Slik politikerne nå har stelt seg, har Hermod Skånland rett i at pengepolitikken oppgave ikke er å sikre sysselsettingen. Men så lenge Norge ikke er med i EØS eller EF, står regjeringen fritt til å gjeninnføre valutareguleringer, løse krona fra ECU og bruke pengepolitikken aktivt for å stimulere norsk økonomi.

Noen utsikter

Norsk økonomi er nå i ferd med å havne i en tilstand med *vedvarende høy arbeidsløshet*. Dette betyr tap av produksjon og inntekt, store velferdstap og elendiggjøring av en stor del av vår arbeidsføre og arbeidsvillige befolkning. Deflasjonspolitikken med lav etterspørselsvekst innebærer lav vekst i investeringene og gradvis *nedbygging av produksjonskapasiteten* i økonomien. Når etterspørselen eventuelt økes en gang i fremtiden, vil lav fysisk produksjonskapasitet stå i veien for økt sysselsetting.

Lav etterspørselsvekst betyr dessuten lav produktivitsvekst. Verdoorns lov lærer oss at produktivitsveksten er positivt korrelert med veksten i den effektive etterspørsel. Grunnen til det er selvsagt at i perioder med høy etterspørselsvekst er det tilsvarende stor investeringsaktivitet og dermed rask teknisk endring. Denne prosessen bidrar også til å styrke landets «konkurranseevne». Strukturendringene og «tilpasningene» i norsk økonomi har neppe noen gang vært raskere enn i perioden med høy etterspørselsvekst

i 1950- og 60-årene. Teorien om «vekst gjennom krise» og raske strukturelle endringer som følge av ledig kapasitet synes derimot å hvile på et ytterst spinkelt teoretisk og empirisk grunnlag.

Gjennom fornuftig bruk av oljepengene kan myndighetene skape både ny etterspørselsvekst og raskere produktivitsvekst i norsk økonomi. Men da må Finansdepartementet først slutte å «korrigere for oljeinntekter», slik også det siste nasjonalbudsjettet gjør. Oljen er en integrert del av norsk økonomi, på linje med f.eks. annen gruvedrift, skipsfart og all øvrig produksjonsaktivitet. Å skape utenriksbalanse i «fastlandsøkonomien» og la oljeinntektene representere et rent handelsoverskudd er en absurd forestilling. Handelsoverskudd for Norge betyr, som alle vet, tilsvarende underskudd for andre land. Disse landene må finansiere sine underskudd med utenlandslån, og de blir tvunget til å føre en deflasjonpolitikk for å bedre sin driftsbalanse overfor resten av verden. Med en aggressiv «oljekorrigert» handelspolitikk ville Norge bidra til deflasjonstendensen i verdensøkonomien som overskuddslandene Japan og Tyskland nå er ansvarlige for.

Norges oljeinntekter er en ressurs som bør brukes til fornuftige investeringer, og tilsvarende import, for å øke sysselsettingen og bedre produktiviteten i norsk økonomi. Hvis regjeringens hensikt er å bygge opp et finansielt «oljefond» i form av nettofordringer overfor utlandet, bør oljen heller bli liggende i jorda, både av miljømessige hensyn og til glede for kommende generasjoner.

Vedtatte sannheter går av moten

AV
INGVAR STRØM*

Hovedspørsmål nr 1 i Norge høsten 1991 er når etterspørsel og produksjon begynner å øke så sterkt at arbeidsledigheten - og bankenes tap - slutter å øke. Det vi venter på er en internasjonal oppgang kombinert med økt privat forbruk. Det vi diskuterer er om den økonomiske politikken er riktig eller gal, fremfor alt om budsjettunderskuddet nå er utenfor enhver fornuftig ramme - eller fortsatt for lite stimulerende ut fra de behov som foreligger.

I min kommentar til årets nasjonalbudsjett har jeg derfor konsentrert meg om å vurdere rimeligheten i Regjeringens prognose for husholdningenes forbruk- og spareadferd, samt gå en runde på de senere års vedtatte sannheter omkring budsjettunderskuddet som indikator på god eller dårlig politikk.

* Ingvar Strøm, cand. oec. fra 1970, er sjeføkonom i Den norske Bank.

Usikkerhet og ydmykhet

Parallelt med nedjusterte prognoser og økende budsjettunderskudd bærer årets nasjonalbudsjett preg av betydelig usikkerhet mht hva som egentlig skjer i norsk økonomi og en nesten ydmyk holdning til hva som er mulig å oppnå gjennom den økonomiske politikken.

Flere forhold har trolig bidratt til dette. Etterspørselsutviklingen her hjemme er i 1991 blitt langt svakere enn Regjeringen la til grunn så sent som i april. Det samme gjelder produksjon og sysselsetting med ytterligere økning i arbeidsledigheten som resultat. Dette har skjedd til tross for en angivelig meget ekspansiv finanspolitikk.

På denne bakgrunn synes både økt usikkerhet og en viss ydmykhet å ha noe for seg. Men det bør legges til at dette ikke bare gjelder Regjeringen og dens økonomer, men like mye andre prognosegivere og kommentatorer, selv om det nok finnes nyanser.

Men her skal det altså dreie seg om nasjonalbudsjettet. I hvilken grad skal vi kunne tro at prognosene for 1992 er å stole på? La oss ta en kort gjennomgang av hovedområdene.



Ingvar Strøm

Forsiktige eksportanslag

Internasjonalt vurderes oppgangen i USA allerede å være i gang og bidrar dermed til at industrilandene samlet også svinger oppover inn i 1992. Et vedvarende høyt rentenivå i Tyskland demper oppsvinget i resten av Europa, dessuten er våre naboland svake.

Resultatet: Markedsvekst for norsk eksport som øker fra 1 1/2 pst i 1991 til 4 pst i 1992. Tradisjonell vareeksport går fra stagnasjon til 2 1/2 pst økning. Begrunnelse: 20 pst for høyt lønnsnivå gir fortsatt tap av markedsandeler.

Etter min vurdering er det internasjonale bildet greit nok, men eksportanslaget klart for pessimistisk. Riktignok stilles det spørsmålsteget ved om krafttilgangen til deler av industrien blir stor nok, og krafteksporten kan gå ned. Likevel, norsk vareeksport har alltid vunnet markedsandeler i en tidlig konjunkturfase. Konkurranseproblemene er ikke større enn midt på 80-tallet.

Investeringene i fastlands-Norge ventes totalt å snu oppover etter flere års sterk nedgang. Anslaget på 3 pst synes rimelig, men usikkerheten er påtrengende tilstede. Det skyldes skattereformen og økte avkastningskrav, det skyldes fortsatt stor overkapasitet i de fleste næringer, og det skyldes usikker Europapolitikk. Dette er det tatt hensyn til mer eller mindre eksplisitt. Etter min oppfatning er det meget vanskelig å gi en sterk begrunnelse for en kvalitativt annerledes utvikling på det nåværende tidspunkt, i alle fall for bedriftenes investeringer.

Hva med sparingen?

Hovedprobleme er også den viktigste usikkerhet på etterspørselssiden ligger i husholdningssektoren. En sterk inntektsvekst i 1991 – og i foregående år – er i stor grad gått til økt sparing, i første rekke finansinvestering idet boliginvesteringene nærmest har vært i fritt fall. Privat forbruk utgjør halvparten av BNP og utfelingen i 1991 var en sterkt medvirkende årsak til at offentlig sektor sammen med oljeinvesteringene ble nærmest alene som vekstområder.

Det har allerede meldt seg en rekke skeptikere til konsumanslaget på 3 pst for 1992 – som er på linje med kjøpekraftsanslaget. Hovedargumentet er at husholdningene som følge av økt spareavkastning etter skattereformen samt historisk sett lav finansformue og sterkt redusert boligformue vil benytte enhver inntektsøkning til å øke finanssparing – satt på spissen. Utviklingen i 1991 er i så fall en illustrasjon på en ny og langvarig adferdsendring. Usikkerhet og tilbakeholdenhet i finansnæringen, en mye omtalt gjeldskrise samt høy arbeidsledighet understøtter ytterligere en slik ekstrem forsiktighet blant husholdningene.

Det kan neppe føres bevis for at denne argumentasjonsrekke ikke holder. Bl.a. har vi ingen erfaringer fra nyere norsk økonomisk historie som gir grunnlag for holdbare analyser i den ene eller annen retning. Personlig tror jeg dessuten internasjonale erfaringer er tilsvarende vanskelig å anvende på dagens norske forhold.

Problemstillingen kan imidlertid splittes opp et stykke på vei. Husholdningene ønsker åpenbart å konsolidere sin stilling etter utskielene midt på 80-tallet. Men 1, er målet både å erstatte fallet i realformuen og fallet i økt finansformue? Eller 2, er målet å begrense nettogjelden så mye at gjeldsbetjeningen utgjør en mer akseptabel andel av inntekten? Eller 3, er målet ganske enkelt å

gjenopprette en likviditetsreserve som i tillegg harmonerer med den økte usikkerhet om fremtiden som de senere år har ført med seg? Eller 4, er det et mål i seg selv å spare en fast andel av inntekten? Eller 5, drives husholdningene primært ikke av sparemål, derimot av forbruksmål (herunder bolig tjenester) slik at finanssparing langt på vei blir residual? Eller 6, drives husholdningene av et mål om maksimal fremtidig formue med tilhørende maksimal løpende avkastning? 1 og 6 synes lite sannsynlig som den mest alminnelig spareadferd, men ellers er mulighetene åpne.

Jeg tror det er hensiktsmessig å se på husholdningssektoren som sammensatt av en rekke ulike grupper. Det sier seg selv at personer i gjeldskrise vil spare maksimalt (dvs nedbetale gjeld) og de (mange) med usikre arbeidsforhold vil være svært tilbakeholdne med løpende forbruk. Men ellers har vi de tradisjonelle grupper som er i overveiende flertall, og som sparer på tradisjonell vis til pensjon, til bolig og til likviditetsreserve. Og så er det et mindretall som i hovedsak tenker skatt enten fordi eksisterende ordninger er utnyttet til det ekstreme, eller fordi formuessøkning er et hovedmål i livet.

Felles for de aller fleste er trolig at den finansielle situasjon er uproblematisk selv nå i begynnelsen av 90-årene. De færreste er nødt til å realisere boligtap, de færreste er tross alt utsatt for arbeidsledighet. De fleste er trolig opptatt av å øke sin daglige velferd i den grad inntekt og gjeldsforpliktelser tillater det. Men alle er vi utsatt for et bombardement av negative omtaler om vår situasjon og våre fremtidsutsikter, noe er berettiget, noe er overdrevet så vidt jeg kan bedømme. Men det har åpenbart hatt sin virkning hittil i 1991.

Forbruksveksten følger inntektsveksten

Kort sagt, jeg er enig i Nasjonalbudsjettets vurderinger av at husholdningenes konsolidering er kommet så langt at forbruksveksten fremover i hovedsak vil følge inntektsveksten. Frigierte sparemidler vil naturligvis hjelpe på dette. Så kan vi gjerne diskutere om det skjer fra i dag, eller om det skjer fra januar da (nesten) alle får mer utbetalt etter den utskjulte skattereformen, eller om vi må vente ut på vinteren til de ukentlige(!) arbeidsledighetstallene forhåpentligvis snur nedover. Eller om vi må vente helt til folk flest oppdager at boligutgiftene etter skatt faktisk går ned som andel av disponibel inntekt som følge av skattelette og redusert nominell rente, og altså gir mer og ikke mindre disponibelt for forbruk. Eller til mange oppdager at de har råd til økte låneopptak til å finansiere bil og boligutstyr selv om realrenten etter skatt angivelig ikke lenger gjør det «lønnsomt» å låne. Dessuten, det å slippe å «tvangsspare» i SMS gir ledige midler til andre formål....

Jeg tror virkeligheten er mangfoldig og faktisk kan gi høyere forbruksvekst utover i 1992 enn 3 pst. Det bygger på at 1991s negative overraskelse etter min oppfatning skyldes et usedvanlig oppbud av negative psykologisk betingede forhold mer enn en plutselig erkjennelse av varig ugunstige for-

muesforhold. 1990 ble tross alt nær nøyaktig som forventet. 1992 kan by på tilsvarende positive overraskelser. Et annet hovedpoeng i vurderingene er trolig at eksportsvikten i 1991 hadde – som tradisjonelt for norsk økonomi – betydelig kontraktive virkninger langt inn i husholdningssektoren. Også dette bør bidra til et konsumanslag i 1992.

Økonomisk politikk med usikre virkninger

Men som gjennomgangen ovenfor illustrerer, usikkerheten i norsk økonomi er betydelig og situasjonen pr i dag er fortsatt meget svak. Det bringer oss over på den økonomiske politikk som altså kan oppfattes som mer ydmyk i sin presentasjon enn hva som har vært vanlig tidligere. Det gjelder både de forventede virkninger av de ulike tiltak, men fremfor alt holdningen til budsjettbalansen, Statens sparing og konsekvenser for årene fremover.

La meg først gjengi noen hovedtall – statsbudsjettet for 1992 er satt opp med et underskudd på 65 mrd kr når oljeinntekter og overføringer fra Norges Bank er trukket fra. Det tilsvarer 11 pst av BNP og representerer en økning på 60 mrd kr fra 1988. Medregnet oljeskatten er underskuddet satt til 25 mrd kr. I tillegg presenteres fremskrivninger som gir økte underskudd til hhv 45 og 90 mrd kr i 1995, riktignok med «uendret politikk», med forbehold om at veksttaket i økonomien kan bli annerledes og at oljeprisene kan bli høyere.

Vi bruker altså tilsynelatende langt mer enn vi tjener i og med at Staten må låne betydelige beløp utover det at oljefondet forblir tomt. Eller gjør vi det, eller for den saks skyld gjør Staten det? Vi, i betydningen Norge, gjør det jo ikke. Det forventes enorme overskudd i utenriksøkonomien både i år og flere år fremover. Altså er det bare slik at det nå er privat sektor som sparer i stedet for Staten. Men samtidig går heller ikke Staten så dårlig som det ser ut til. Tar vi med alle de øvrige statsregnskap utover forvaltningen går den statlige sektor i nær balanse. I tillegg bygger Staten opp sin realformue ved store investeringer i oljesektoren. Dette vil om noen år gi store løpende inntekter, i alle fall i annen halvdel av 90-årene.

I norsk økonomisk-politisk debatt er dette nye toner. I «alle» år har oljeavhengigheten – målt som utenriksunderskudd for fastlands-Norge og eller oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet – vært trukket frem som den største trussel mot en balansert fremtidig utvikling av norsk økonomi. Nå er plutselig oljesektoren kommet inn i varmen og akseptert som en fullverdig del av verdiskapningen i Norge. Utenriksøkonomien som jo i enda større grad enn tidligere bedres som følge av økte oljeinntekter, fremstilles nå som meget robust. Det fremheves at landets nettogjeld ovenfor utlandet vil være nedbetalt allerede i 1993.

En del av forklaringen er at nye utbygginger i Nordsjøen tåler oljepriser helt ned til 10 dollar pr fat samtidig som produksjonsvolumet øker kraftig og vil ligge høyt lenge. Potensielle gassleveranser spiller nok også inn. Men det lurar nok også en taktisk

forklaring i kulissene. Et så stort underskudd på statsbudsjettet krever solid handlefrihet i utenriksøkonomien for å la seg forsvare ovenfor valutamarkedets tradisjonsbundne øyne. Etter min oppfatning har vi allerede lenge hatt en slik handlefrihet.

Konjunkturpolitikk igjen moteriktig

Mer pragmatisme og mindre ideologi ligger trolig også bak nedtoningen av Statens svekkede finanser som problem for inflasjon og rentenivå. Dersom tidligere års gjentatte advarsler mot nær sagt enhver økning av budsjettunderskuddet – både fra deler av det politiske og det fagøkonomiske miljø, samt fra deler av næringslivet – hadde vært tuftet på riktige vurderinger av sammenhengene i norsk økonomi, måtte 1992-års budsjettoppbygg vurderes som siste fase før den endelige katastrofen – i hvert fall i form av valutauro og langt høyere rentenivå enn i andre land – vært her for lengst. Dette har altså ikke skjedd og bør gi grunn til ettertanke for ganske mange.

Nå kan man si at uansett hvilken finanspolitikk som til enhver tid måtte ha vært riktig, har underskuddene bare økt og økt. Det har skjedd til tross for at det i flere år under skiftende regjeringer er argumentert stadig sterkere for at statsfinansielle inngrep i økonomien utfra ønske om finstyring av etterspørselen ikke lar seg gjennomføre (for mye, for sent, irreversibelt osv). Politikken må ha et langsiktig siktemål og konjunkturregulering er angivelig hverken ønskelig eller mulig. I en balansert økonomi under normale forhold finnes nok en del argumenter til

støtte for dette. Men i de senere års norske virkelighet har denne holdningen lite for seg. Dessuten er det grovstyring – ikke finstyring – som preger og bør prege årets nasjonalbudsjett.

En mer avslappet holdning til budsjettunderskuddets størrelse innebærer selvsagt en fare for at utgiftssiden blåses opp ukritisk. En ting er de økte bevilgningene til infrastruktur og løpende vedlikehold som har mye for seg. Men på andre områder som utdanning, helsevern osv kan økte bevilgninger utsette arbeidet for økt effektivisering og nødvendige omorganiseringer. Faren for at det låses inn ressurser i offentlig sektor som ikke er til disposisjon når privat sektor tar seg opp igjen er velkjent.

På inntektssiden bør problemstillingen være langt enklere. I den nåværende situasjon tåler økonomien trolig enda større lettelser enn det som så langt er foreslått. Hvis formueskatten er så tyngende og veksthindrende som de mange mediaoppslag og uttalelser fra sakkyndig hold skulle tilsi, bør 1 mrd kr mindre inntekter for staten være et billig tiltak. Mer generelt må det være slik at skattelettelser – bl.a. for å dempe overgangsproblemene i forbindelse med et så viktig langsiktig strukturtiltak som skattereformen – er et riktig og ufarlig tiltak i den nåværende situasjon. Riktig fordi soliditet og likviditet i privat sektor er langt svakere enn ønskelig, ufarlig fordi sparetilbøyeligheten er så høy at en uønsket sterk forbruks- eller investeringsboom synes svært lite sannsynlig.

Hva så med de langsiktige budsjettimplikasjoner? Svekket inntektsside vil legge et press på statens utgifter, herunder stimulere

til en ny vurdering av hva som er statens rolle. Det er i så fall bra. I tillegg kan det sees på som en langsiktig overgang til at husholdningene selv ivaretar en større del av sine pensjonsforpliktelser. I en periode vil dette nærmest pr definisjon bety lavere statlig sparing, med mindre økt reallønnsvekst (og svekket konkurranseevne) skal finansiere økt langsiktig sparing. Selvsagt kan økende budsjettunderskudd være betenkelig over tid. På den annen side skal vel ikke Statens finanser være unntatt fra langsiktige strukturendringer dersom det måtte være hensiktsmessig, f.eks. bidra til å gjenopprette soliditeten i privat sektor.

En mer aktiv konjunkturbestemt etterspørsregulering øker naturligvis mulighetene for å bringe arbeidsledigheten nedover igjen. Nå er nok ambisjonene i nasjonalbudsjettet vesentlig mer dempet enn i senere år. Målet synes i første rekke å være å forsvare dagens sysselsetting. Så får de usikre sammenhenger mellom etterspørsel, produksjon og arbeidsmarkedet gå sin gang, og forhåpentligvis på en slik måte at det hindrer økt arbeidsledighet.

Også dette tror jeg er en fornuftig holdning. Arbeidsledigheten er kommet høyt som følge av strukturelle ubalanser i norsk økonomi over lang tid. Det skal tilsvarende langvarige strukturendringer til for å få arbeidsledigheten markert ned. I forhold til tidligere er da også politikken nå i langt større grad fokusert på det kortsiktige målet å få veksten opp igjen på et normalnivå. Skattereformen representerer likevel en balansegang mellom kortsiktige og langsiktige økonomisk politiske tiltak. Den kan fortsatt utnyttes bedre.

Econometric Society European Meeting in Cambridge, September 1991

AV
BJØRN NAUG OG
FREDRIK WULFSBERG*

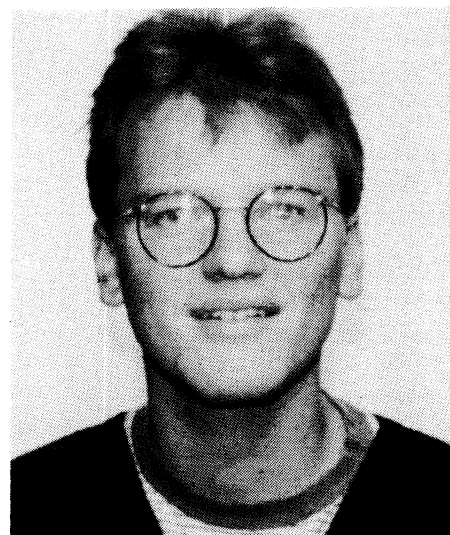
For de som ikke var mette av sesjoner og forelesninger etter EEAs kongress bød Econometric Society på nye fire dager i Cambridge. Som debutanter i konferansesammenheng hadde undertegnede meldt seg på begge konferansene. Her skulle vi suge til oss ny viten og løftes fram mot forskningsfronten i store jafs. Fire dager på EEAs konferanse hadde vært tøft nok, men innstillingen var selvfølgelig tipp topp da Econometric Society European Meeting (ESEM) tok til. Deltakelsen var overveldende med rundt 650 gutter og 50 jenter (røft estimat), deriblant et tredvetalls nordmenn. Første inntrykk av ESEM vs EEA var at ESEM representerte mer tradisjon og mer avansert teoretisk analyse både økonomisk og økonometrisk. Tonen ble slått an med mottakelse om kvelden i Old Schools, en av Cambridge University's eldste og mest ærverdige bygninger. Her var nok av god vin og mat. Den formelle åpningen av konferansen fulgte påfølgende morgen. En trompetist skred fram på podiet og produserte en vakker fanfare. Det var langt færre tilstede ved denne anledningen enn kvelden før. Av andre store utenomfaglige begivenheter må nevnes en konsert som forlaget North-Holland/Elsevier holdt i anledning av 200 utgitte bøker i serien Contributions to Economic Theory. Morsomt var det at nettopp bok nr 200 var av Diderik Lund og Bernt Øksendal. Besøk i et representativt utvalg av byens puber og nattklubber var dessuten obligatorisk. Like obligatorisk for dem med kaldt blod i årene, var «punting» langs elva gjennom universitetsområdet.

* Bjørn Naug er konsulent i Seksjon for økonomisk analyse i forskningsavdelingen i SSB, Fredrik Wulfsberg er stipendiat ved Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo. Begge er cand. oecon. fra januar 1991.

Konferansen var lagt opp på samme måte som EEA med et par hovedforelesninger. Ellers bestod menyen av parallelle sesjoner der foredragsholderne hadde sendt inn sin artikkel på eget initiativ eller på oppfordring av programkomiteen. Artiklene var jevnt over teknisk avanserte selv om de færreste kom fra framføringen med æren i behold. Til tider kunne det være vanskelig å forstå problemstillingen, men det kan jo ha andre årsaker. Robert Lucas holdt en av hovedforelesningene (Fisher-Schultz Lecture) under tittelen «Making a Miracle». Denne henstilte på den kraftige økonomiske veksten i enkelte NIC-land, og neppe sitt eget foredrag. For å drøfte problemstillingen utvidet han Solows vekstmodell i et par retninger med bl.a. læring. En av konklusjonene var at to land med identisk utgangspunkt ikke nødvendigvis ville kunne oppnå samme vekst. Peter Diamond begikk «Presidential Address» og temaet hans var det amerikanske sykeforsikringsmarkedet.

Arbeidsmarked

Innslaget av makroøkonomiske problemstillinger var relativt lite. Det som fantes av slikt var stort sett artikler som omhandlet sider av arbeidsmarkedet, først og fremst ledighetsproblematikk. En sesjon med en viss underholdningsverdi ble åpnet av hollenderen Lovrens Broersma som hadde funnet at tidseriene for ledighet og rente i forskjellige land utviklet seg parallellt. Med utgangspunkt i en ARMAX-modell fant han at ledigheten kunne forklares så og si utelukkende ved hjelp av renta i vår tids store industrinasjoner (G5 landene + Nederland). Lønna var uten betydning. For å forklare dette resultatet trakk han fram Baumols teori for bedrifters adferd der de maksimerer omsetningen under bibetingelse av en minimumsprofitt. En implikasjon er at bedriftens faste kostnader og dermed renta får betydning for tilpasningen. Broersmas landsmann Wim Niesing kom i et annet paper fram til en annen konklusjon:



Bjørn Naug



Fredrik Wulfsberg

v.h.a. lønnspolitikk kunne myndighetene redusere ledigheten kraftig for minoritetsgrupper i Nederland.

Om lag halvparten av de empiriske arbeidene som omhandlet arbeidsmarkedet inneholdt analyser av arbeidstilbud eller søkeaktivitet basert på mikrodata. Et norsk bidrag var artikkelen «Labour Supply in Italy» av Strøm, Aaberge og Colombino. Innen teoretisk arbeidsmarkedsøkonomi var fagforenings-, forhandlings- og effektivitetslønnsteorier dominerende.

Økonometri

Kointegrasjonsteori og feiljusteringsmodeller har vært gjengangere på Econometric Society konferansene de siste 5-6 årene (se f.eks. rapporten fra 86konferansen i Eitrheim og Raaum(1986)). Flere av de viktigste bidragsyterne på dette feltet hadde innlegg på årets konferanse. Søren

Johansen fra Danmark holdt et invitert foredrag under tittelen «Estimating Systems of Trending Variables» som var en oppsummering av hans arbeid med å videreføre kointerasjonsteorien. Det som nå kalles «The Johansen procedure» ble første gang presentert i Johansen (1988). Der foreslo han en metode for testing av antall kointegrasjonsvektorer mellom et sett av variable. Senere har han også utviklet en test for eksogenitet. Johansen-metoden har spredt seg som ild i tørt gress og en rekke av de empiriske arbeidene på konferansen benyttet denne metoden.

David Hendry er en annen nestor på området, og han la fram en modell for pengeetterspørselen i USA (M1) for perioden 1960-1988. Selv om Hendry legger vekt på at økonometriske modeller skal være tolkbare i lys av økonomisk teori, er det lite formalisert teori i Hendrys arbeid. Det vakt derfor en viss oppsikt da han viste fram en transparent hvor det var utledet tilpasningsbetingelser for optimal etterspørsel etter finansobjekter. Vi ble imidlertid beroliget da Hendry sa: «This is the first time that I have derived the theoretical model explicitly and I doubt that I will ever do it again.» I tidligere studier av pengeetterspørsel i USA har de estimerte likningene vært svært ustabile. Dette har blitt forklart med at det har vært finansielle innovasjoner og endringer i pengepolitisk regime i perioden. Hendry viste imidlertid at det var mulig å konstruere en modell for etterspørselen etter M1 som var stabil over hele perioden 1960-88. Ustabiliteten på 70-tallet i tidligere relasjoner blir gjerne kalt episo-

den med «missing money». Hendry mente at dette heller burde hete episoden med «missing econometrics». Det vakte også en viss munterhet da han sa at «We don't happen to believe in the recent revisions of the US national account figures since they create outliers in our model».

Det eneste norske bidraget innenfor Hendry-Johansen tradisjonen var artikkelen «Wealth Effects and Exogeneity: The Norwegian Consumption Function 1966(1)-1989(4)» av P. Anders Brodin og Ragnar Nymoen. Denne artikkelen minnet i stor grad om den til Hendry: Konsumfunksjonene i de norske planleggingsmodellene brøt sammen under den sterke konsumveksten i 1985-86. Dette ble lenge forklart med at dereguleringen av kredittmarkedet hadde ført til et «regimeskift» i makrokonsumfunksjonen. I artikkelen til Brodin og Nymoen blir denne hypotesen tilbakevist på et solid økonometrisk grunnlag. Brodin og Nymoen konstruerer en relasjon for privat konsum som er rimelig stabil over hele perioden 1966-1989 og som forklarer det meste av konsumveksten i 1985-86. Resultatene tyder på at husholdningenes formue (inklusive boligformuen) er viktig for forklaringen av privat konsum i Norge og at den sterke veksten i utlånen til konsumformål i 85-86 ble endogent forklart av en økning i formuen, spesielt boligformuen. Brodin og Nymoen konkluderte med at årsaken til sammenbruddene i konsumfunksjonene i de norske planleggingsmodellene var at konsumrelasjonen var feilspesifiserte i form av utelatte formueseffekter. I en annen artikkel som ble lagt fram på konferansen fant Berg og

Berstrøm tilsvarende resultater som Brodin og Nymoen på svenske data.

Utbyttet av turen ble kanskje noe annerledes enn forventet. Det blir vel litt for sterkt å påstå at vi nå har begge beina på fronten, men vi har fått inntrykk av hva som opptar folk og hvordan nivået er i andre land, og ikke minst en bunke med artikler som skal pløyes hjemme. Vi er heller ikke skremt fra selv å stille opp hvis anledningen byr seg seinere. Et viktig poeng med konferansen er naturligvis å få reaksjoner på framlagte artikler fra andre miljøer i inn- og utland og dermed muligheter til å stifte og pleie disse kontaktene.

REFERANSER:

- Baba, Y., Hendry, D., og R. M. Starr (1991): «The Demand for M1 in the USA, 1960-1988». Nuffield College, Oxford.
- Berg, L. og R. Bergstrøm (1991): «A quarterly consumption function for Sweden 1970-1989». Research report 91-5, University of Uppsala.
- Bierens, H.J. og Broersman, L.: «The Relation between unemployment and Interest Rates», (Free University, Netherlands), Paper pres. på ESEM 91.
- Brodin, P. A. og R. Nymoen (1992): «Wealth Effects and Exogeneity: The Norwegian Consumption Function 1966(1)-1989(4)», kommer i Oxford Bulletin of Economics and Statistics, februar 1992.
- Eitrheim, Ø. og O. Raaum (1986): «European Economic Association og Econometric Society's European Meeting 1986». Sosialøkonomen nr. 10, 1986.
- Johansen, S. (1988): «Statistical Analyses of Cointegrating Vectors». Journal of Economic Dynamics and Control, vol 12, s 231-254.
- Niesing, W. (Erasmus Univ. Neth.): «The Unemployment of Ethnic Minority Groups in the Netherlands».

*Sosialøkonomenes forening
inviterer til videreutdanningskurs om*

BRANSJESTRUKTUR OG KONKURRANSE I

Oslo, 29. oktober 1991

Innenfor økonomi-faget er det i løpet av det siste tiåret gjort svært mye både teoretisk og empirisk forskning om bransjestrukturer og konkurranseforhold. Programkomiteen ønsker å formidle noen av disse forskningsresultatene til økonomer som i sitt arbeid sysler med konkurransepolitiske problemer. Kurset skulle således være velegnet for økonomer i Næringsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Pristilsynet, Kredittilsynet, Norges Bank osv. Dessuten kan kurset også være av interesse for økonomer i forskningsmiljøene og andre som er opptatt av de spørsmål som tas opp.

Interesserte bes ta kontakt med sekretariatet tlf. (02) 17 00 35 snarest.

Økt barnetrygd eller redusert moms på mat?

I den økonomisk-politiske debatten er det blitt foreslått å redusere momsen på matvarer for å hjelpe barnefamiliene. Den borgerlige regjeringens siste statsbudsjett inneholdt for eksempel dette forslaget. Flere EF land har lavere momssats på matvarer, blant annet av hensyn til barnefamilier. Økonomer har imidlertid av ulike grunner anbefalt økt barnetrygd som alternativ til redusert moms på mat. Ifølge standard konsumentteori vil en krone i form av økt barnetrygd være minst like bra for barnefamiliene som en krone redusert moms på mat, økt barnetrygd kan nemlig brukes til det som gir høyest nytte, enten det er matkonsum eller noe annet. Videre vil redusert moms på mat begunstige alle som kjøper mat, ikke bare barnefamilier.

I denne artikkelen ser vi nærmere på økt barnetrygd og redusert moms på mat som to alternative måter å hjelpe barnefamiliene på. Vi spør hvor store forskjeller i velferd og konsummønster det er mellom forslagene. Vi velger å analysere spørsmålet ved hjelp av en anvendt generell likevektsmodell. Internasjonalt, og etterhvert også her hjemme, er det stadig mer vanlig å drøfte økonomisk politikk ved hjelp av anvendte generelle likevektsmodeller. En baktanke ved denne artikkelen er å introdusere Sosialøkonomens lesere for dette verktøyet.

AV
NINA JENTOFT
OG HAAKON VENNEMO

1 INNLEDNING

Anvendte generelle likevektsmodeller gir tallfestede overslag over effekten av økonomisk politikk innenfor en konsistent mikroøkonomisk ramme. Foruten det som er nevnt over, tar modellene blant annet hensyn til at

- noen må betale regningen for redusert moms eller økt barnetrygd. Hvem som betaler, er like viktig for inntektsfordelingen som hvem som mottar.
- tiltakene påvirker priser, lønninger og kapitalinntekt i økonomien. Dette har betydning for inntektsfordelingen og barnefamilienes velferd.
- tiltakene har effisiensvirkninger, dvs. de påvirker størrelsen på «samfunnskaken». Det har virkninger på innbyggernes velferd.

I forhold til de enkle resonnementene foran, gjør disse faktorene det noe mer åpent hva som er «best» for barnefamiliene av redusert matmoms og økt barnetrygd. En bør likevel ikke vente at en generell likevektsanalyse snur den tradisjonelle konklusjonen på hodet. Hensikten med analysen er like meget gjennom kvantitative resultater å sette tall på kvalitative effekter kjent fra økonomisk teori.

Avsnitt 2 av artikkelen redegjør for den empiriske modellen vi bruker i analysen. Avsnitt 3 diskuterer resultatene. Avsnitt 4 oppsummerer.

2 MODELLEN

Vi gir her bare en overfladisk presentasjon av modellen. Lesere som vil gå i detalj, henvises til Holtmark et.al.(1991).

2.1 Grunnleggende forutsetninger

Modellen er en versjon av SB anvendte generelle likevektsmodell, som igjen bygger på den velkjente MSG- modellen.

Den norske økonomien beskrives som en markedsøkonomi der det i privat sektor råder (fri) konkurranse og ingen etableringshindringer. Det er konstant skalautbytte på næringsnivå, idet renprofitten konkurreres vekk. Prisene er fleksible og klarer markedene. Produsentene antas å maksimere profitt, og husholdningene maksimerer nytte.

Tilgangen på realkapital og arbeidskraft, det teknologiske nivå samt størrelsen på handelsbalansen bestemmer modellens realøkonomiske ramme. I tråd med de generelle likevektsmodeller vi kjenner fra teorien, holdes den realøkonomiske ramme uendret i vår modell. Mer substansielt er denne forutsetningen nødvendig for å få et likt sammenlikningsgrunnlag for tiltakene. Av tekniske grunner er hvert av de tre elementene i den realøkonomiske ramme konstant i analysen.

Noen vil kanskje innvende at forutsetningene for modellen er «urealistiske». Det er for eksempel ikke fullkommen konkurranse i norsk økonomi, det er renprofitt, og det er etableringshindringer. Dessuten er økonomien plaget av arbeidsløshet og andre ubalanser. I mange sammenhenger er dette viktige trekk ved norsk økonomi. Etter vår vurdering er de imidlertid ikke veldig relevante i forhold til vår problemstilling. Når det reises spørsmål om hva som er best av barnetrygd og redusert moms på mat, tenker vi ikke på hvilket av tiltakene som er best mot arbeidsløshet, eller hvordan ressursallokeringen i samfunnets oligopolistiske industrier påvirkes. Vi forutsetter at slike problemer håndteres ved hjelp av andre virkemidler, slik at vi i denne sammenheng kan tenke som om problemene ikke eksisterer. Når vi overfører denne tankegangen til den formelle modellen, må modellen være en markedsøkonomi med fri konkurranse, slik at ikke de uønskede effektene forstyrrer resultatene. En kan si at den modellen vi bruker, rendyrker og kvantifiserer de klassiske mikroøkonomiske effektene av tiltakene.

2.2 Husholdningsadferd

Måten vi modellerer husholdningenes adferd på, er selvfølgelig viktig for resten av analysen. Vi beskriver først hvordan husholdningene mottar inntekter i modellen, dernest hvordan de bruker inntekten på konsum. Det er ca. 2 millioner husholdninger i Norge, som i modellen er fordelt på 14 sosioøko-

¹ Denne artikkelen bygger på resultatene i Jentoft (1991).

nomiske grupper. Gruppene er spesifisert i tabell 1. 8 av gruppene er barnefamilier. Antall barn og/eller antall forsørgere skiller disse gruppene. Enslige, barnløse par og pensjonister er andre grupper.

Hver husholdning i hver gruppe mottar lønn, kapitalinntekt og stønader fra det offentlige. Det er forskjell på hvor mye hver husholdning mottar. Pensjonister mottar for eksempel nesten ikke lønn, men nokså mye inntekt fra finanskapital. Bare barnefamilier mottar barnetrygd. Alle husholdninger innenfor en og samme gruppe mottar det samme.

Husholdningene betaler direkte skatt til det offentlige. Hver husholdning har sin egen skatteprosent, som i likhet med inntektsnøklerne er hentet fra Ssbs Inntektsstatistikk (Ssb 1989). Innenfor hver gruppe er skatteprosenten den samme. Som en generell regel er det de husholdningene som har høyest inntekt fra arbeid og kapital, som også har den høyeste skatteprosenten. Måten skatteinnbetalingene er modellert på, er viktig for analysen, fordi vi forutsetter at det skapes rom for økt konsum for barnefamiliene ved hjelp av økt inntektsskatt. I modellen har inntektsskatten ingen vridende effekter (husk at komponentene i den realøkonomiske ramme, inkludert arbeid og kapital, er eksogene i modellen). Den er med andre ord ekvivalent med en lump sum skatt.

For å beskrive hvordan husholdningene styrer sitt konsum, er det etablert lineære utgiftssystemer (LES) for hver husholdning. Husholdningene har parallelle engelkurver, men skilles på konstantleddet i funksjonene. Husholdninger som hører til samme gruppe har identisk konsumsystem. Parametrene i utgiftssystemet er estimert ved hjelp av latente variable etter mønster av Aasness, Bjørn og Skjerpen (1988). Vi viser til Aasness (1990) for en mer fullstendig dokumentasjon.

Nyttefunksjonen som genererer LES etterspørselsfunksjoner er velkjent fra lærebøkene (f.eks. Deaton and Muellbauer (1980)). Vi velger en skalering slik at nyttenivået i modellens basisår er lik konsumutgiften, og en krones økning i husholdningens konsumutgift (gitt initiale priser) gir en enhets økning i nytte.² Nytteøkning har derfor tolkning som økning i husholdningens konsumutgift i faste priser, hensyn tatt til substitusjonsvirkninger av endringer i relative priser. Velferd er summen av nytte over alle husholdninger. Det betyr bare at vi i denne analysen ikke evaluerer fordelingsvirkninger parametrisert. Vår definisjon av velferd kan tolkes som samlet privat konsum, hensyn tatt til substitusjonsvirkninger. For å minne oss selv og andre om den nøre sammenhengen mellom nytte og konsum, vil vi skrive nyttekonsum i det følgende.

2.3 Øvrige modellforutsetninger

Produsentadferd og teknologi er modellert i form av kostnadsfunksjoner. Det er forutsatt konstant skalautbytte i fire innsatsfaktorer i funksjonene, som gjelder for næringer. Eksogen hicks-nøytral teknisk framgang bidrar til å redusere kostnadene. 17 næringer i privat sektor er spesifisert på denne måten. I offentlig sektor, olje, sjøfart og kraftproduksjon er produksjon, faktorinnsats og kostnader stort sett eksogent bestemt.

Offentlig sparing er eksogen i modellen - det er slik vi «tvinger» det offentlige til å søke finansiering for økt barnetrygd og redusert moms på mat. Indirekte fører dette til at privat sparing blir bestemt uavhengig av endogene forhold. Fra

forutsetningen om konstant realøkonomisk ramme har vi nemlig at investeringene i hovedsak er eksogene. Vi bruker sparinginvesteringsidentiteten for å fastlegge privat sparing. Denne egenskapen ved modellen gjør at endring i inntekt og endring i konsum er ekvivalent for husholdningene så lenge investeringer og offentlig sparing er konstant. Nedenfor vil vi bruke konsum og inntekt litt om hverandre når vi snakker om endringer.

I modelleringen av utenrikshandel er det lagt til grunn at varer fra ulike land er imperfekte substitutter. Det fører til at Norge som nasjon har markedsrett for sine eksportprodukter - etterspørselskurven etter disse produktene er fallende. Den enkelte produsent er imidlertid ikke monopolist. Det innebærer at markedsmakten ikke er utnyttet av privat sektor. Nedenfor vil vi se at denne forutsetningen påvirker resultatene av våre simuleringer.

3 RESULTATER

Tabell 1: Prosentvis endring i nytte/konsum som følge av økt barnetrygd

Enslige pensjonister	-0,16
Andre enslige	-0,49
Pensjonister	-0,27
Andre barnløse par	-0,49
Enslige forsørgere med ett barn	0,99
Enslige forsørgere med minst to barn	1,73
Par med ett barn	0,00
Par med to barn	0,31
Par med minst tre barn	0,74
Tre voksne	-0,57
Tre voksne og ett barn	-0,29
Tre voksne og minst to barn	0,05
Minst fire voksne med og uten barn	-0,37
Eldre på institusjon	-0,18
Samlet velferd	0,00



Nina Jentoft er student på embetsstudiet i sosialøkonomi ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

² I engelskspråklig litteratur kalles ofte en slik nyttefunksjon for «money utility Function», se Varian (1984).

3.1 Økt barnetrygd

Nytteeffektene av å øke barnetrygden med tyve prosent er angitt i tabell 1. Vi ser at alle typer barnefamilier unntatt en forbedrer sin stilling. Likevel er ikke forbedringen så stor som en kanskje ville trodd på forhånd. Kjernefamiliene med to voksne og to barn får for eksempel økt sin nyttekonsum med 0,31 prosent. Det må betraktes som forholdsvis liten uttelling av et «krafttak» på 20 prosent økning i barnetrygden. Enslige forsørgere og husholdninger med mange barn har størst glede av økt barnetrygd. Det skyldes at barnetrygden utgjør en forholdsvis stor del av inntekten for disse gruppene. Inntekt som sådan øker derfor mest for disse gruppene. «Enslige forsørgere med to barn» ligger på topp med 1,73 prosent økt nyttekonsum.

En lang rekke husholdninger får redusert sin nytte. Årsaken er økte skatteinnbetalinger, som foruten å skape rom for økt konsum for barnefamilier, etter modellens logikk nøyaktig kompenserer det offentlige for økte utgifter til barnetrygd. Det går verst utover husholdninger uten (små) barn. Men også pensjonister må finne seg i å betale mer skatt. Barnefamiliene selv må også betale mer skatt. Økt skatt er noe av bakgrunnen for at kjernefamiliene med to voksne og to barn forbedrer sin stilling så lite. Vi ser at gruppen «tre voksne og ett barn» (som omfatter familier med et stort, hjemmeboende barn) faktisk får redusert sin nytte. Denne gruppen betaler mer i skatt enn den får i økt barnetrygd.

Vi minner om at svaret på hvem som taper på økt barnetrygd er en følge av modellens forutsetning om at økte skatter belastes husholdningene i forhold til hva de betalte i skatt fra før. Dette er et forsøk på å modellere en forlengelse av gjeldende politikk, noe vi i mangel av noe bedre finner er en rimelig antagelse. I virkeligheten vil det imidlertid finnes en mengde måter å fordele skattebelastningen på. Vi kan oppnå en hvilken som helst endring i inntektsfordelingen ved å variere vår antagelse om hvem som blir påført høyere skatt. Modellens viktigste bidrag på dette punkt er å henlede oppmerksomheten på det momentet at hvem som betaler reformen, er like viktig som hvem reformen treffer.



Haakon Vennemo, cand. oecon fra 1986, er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå.

Samlet velferd, dvs. summen av nyttekonsum for alle husholdninger, er uendret i som følge av tiltaket. Det indikerer at reformen ikke har noen makroøkonomiske virkninger. Den egentlige grunnen til det er forholdsvis modellteknisk og skyldes at engelkurvene i konsumsystemet er parallelle, noe som betyr at husholdning x vil bruke en ekstra krone på akkurat samme måte som husholdning y å flytte en krone fra husholdning x til husholdning y vil derfor ikke påvirke samlet etterspørsel noe, og heller ingenting på produksjonssiden. Under forutsetningen om parallelle engelkurver fungerer økt barnetrygd finansiert ved direkte skatt kun som en omfordeling av en gitt produksjon.

Dersom vi alternativt hadde tenkt oss at husholdningene hadde ulike helning på sine engelkurver, ville husholdning x brukt en krone annerledes enn husholdning y . Omfordeling ville da gitt endrede etterspørselssignaler, og ytterligere realøkonomiske virkninger kunne oppstå. I en tilnærmet liten åpen økonomi som den norske, ville imidlertid slike virkninger bli dempet ned av at kostnader og priser vil være låst fra utlandet, og produksjonen bestemt av kravet om full ressursutnyttelse. I en fullt ut liten åpen økonomi (med fullkommen konkurranse) vil en økt barnetrygd finansiert ved økt inntektsskatt være en ren omfordeling av gitt produksjon, uansett hvor ulike husholdningenes preferanser måtte være. På dette punkt gir altså

Tabell 2: Prosentvis endring i matforbruk som følge av økt barnetrygd

Enslige pensjonister	-0,07
Andre enslige	-0,24
Pensjonistpar	-0,13
Andre barnløse par	-0,26
Enslige forsørgere med ett barn	0,45
Enslige forsørgere med minst to barn	0,79
Par med ett barn	0,00
Par med to barn	0,17
Par med minst tre barn	0,37
Tre voksne	-0,22
Tre voksne og minst to barn	-0,14
Minst fire voksne med og uten barn	-0,16
Eldre på institusjon	-0,17
Samlet matforbruk	0,00

våre simuleringer samme prediksjon som om vi modellerte en liten åpen økonomi.

Som en optakt til neste avsnitt viser tabell 2 hvordan matkonsumet endrer seg husholdning for husholdning. Grunnen til at noen husholdninger reduserer sitt konsum er selvsagt at de betaler økt inntektsskatt. Av de forrige to avsnittene går det fram at summen over alle husholdninger av endringer i matkonsum er null.

Vi ser at det er de husholdninger som får størst økning i nyttekonsum, som øker sitt matkonsum mest. Kan det bety at å redusere matprisen er likeverdig med å øke barnetrygden?

3.2. Redusert moms på mat

I analysen av redusert moms på mat ble momssatsen redusert til 16,7 prosent. Inntektstapet for staten blir da omtrent like stort som utgiftsøkningen for staten i det andre tilfellet.³

³ Når vi beregnet inntektstapet av en sats på 16,7 prosent, forutsatte vi uendret forbruk av matvarer. I virkeligheten vil matforbruket øke noe på bekostning av andre varer, slik at inntektstapet for staten blir noe større enn vi beregnet (større andel av konsumet skjer til lavere momssats).

Tabell 3: Prosentvis endring i nyttekonsum som følge av lavere moms på mat

Enslige pensjonister	0,12
Andre enslige	-0,06
Pensjonistpar	0,05
Andre barnløse par	-0,08
Enslige forsørgere med ett barn	0,04
Enslige forsørgere med minst to barn	0,09
Par med ett barn	-0,02
Par med to barn	-0,01
Par med minst tre barn	0,02
Tre voksne	-0,04
Tre voksne og ett barn	-0,04
Tre voksne og minst to barn	0,00
Minst fire voksne med og uten barn	-0,03
Eldre på institusjon	-0,01
Samlet velferd	-0,01

Som i det andre tilfellet, dekkes budsjettunderskuddet opp med økt direkte skatt.

Effektene på nyttekonsum av redusert moms på mat er angitt i tabell 3. Endringen i nyttekonsum er maksimalt 0,1 prosent. Et utslag på 0,1 prosent i nyttekonsum betyr her at prisreduksjonen er ekvivalent med at inntekt disponibelt for konsum stiger 0,1 prosent. Vi synes det er et svært moderat utslag sammenliknet med økt barnetrygd. Økt barnetrygd gir ti ganger større effekt av det samme beløpet!

Nå kan en alltid blåse opp de absolutte effektene ved å redusere momsen mer. La oss se på de relative effektene. De to gruppene som har mest å tjene på momsreduksjon, er pensjonister og enslige forsørgere. Barnløse par og enslige ikke-pensjonister taper mest. Barnefamilier som gruppe betraktet rammes ulikt. Familier med mange voksne og få barn taper på reformen, mens familier med få voksne og mange barn vinner.

Vår undersøkelse gir med andre ord ingen støtte til hypotesen om at redusert moms på mat er et gode for barnefamilier som helhet. Grunnen til det er at en del av barnefamiliene betaler mer enn gjennomsnittlig i skatt, samtidig som deres budsjettandel for mat er lavere enn for eksempel minste-pensjonistenes. Disse barnefamiliene taper.

Det er mange som opp gjennom årene har ment at moms som sådan, og i enda sterkere grad moms på mat, innebærer en forfordeling av de velstående. Momsen, som er en proporsjonal skatt på konsum, sammenlignes da implisitt eller eksplisitt med progressiv inntektsskatt. Når det gjelder moms på mat, kommer det momentet i tillegg at de fattige har en høyere budsjettandel for mat enn de rike.

I våre tall kan vi finne en svak tendens til at de fattige tjener og de rike taper på lavere moms, i og med at enslige forsørgere og pensjonister tradisjonelt regnes blant de mindre velstående, mens spesielt barnløse par ofte antas å ha relativt god råd. Tendensen er imidlertid så svak at vi kan se bort fra den for praktiske formål. En feilkilde i vår undersøkelse er at husholdningene i og for seg ikke er gruppert etter inntekt. Men i betraktning av størrelsen på utslagene bygget på vår gruppeinndeling, er vår hypotese at en inndeling strengt etter inntekt heller ikke ville gi betydelige utslag. Vår konklusjon på dette punktet er at momsen på mat ikke har sterke fordelingspolitiske konsekvenser. I det minste kan den variere mellom 15 og 25 prosent uten store konsekvenser.

Den nederste raden i tabell 3 indikerer at samlet velferd, som altså kan assosieres med samlet privat konsum i faste priser, faller marginalt som følge av redusert moms på mat. Det

skyldes i korthet at det blir nødvendig å øke eksporten for å holde driftsbalansen oppe. Det stjeler ressurser fra konsum. Det mer tekniske stikkordet på det som skjer, er «negativ bytteforholdseffekt». Det er omstridt om denne effekten er reell eller bare et modellfenomen, men den er uansett ikke så stor her at den rokker vår vurdering av tiltaket redusert moms på mat.

4 Konklusjoner

Artikkelen har vurdert økt barnetrygd opp mot redusert moms på mat innenfor en anvendt generell likevektsmodell. Vurderingskriteriet har vært hvilket tiltak som øker barnefamiliens velferd mest. Analysen tyder på at økt barnetrygd er klart å foretrekke. Når en øker barnetrygden, øker nyttekonsumet til viktige grupper barnefamilier som enslige forsørgere over ti ganger mer enn når momsen settes ned på en måte som belaster offentlige budsjetter like mye. Når momsen settes ned, er det mange barnefamilier som får det dårligere. Husholdninger som ikke har barn, får det på den annen side bedre når momsen på mat reduseres enn når barnetrygden økes. Mest utpreget er dette for enslige pensjonister, som faktisk er den gruppen som tjener aller mest (mer enn noen barnefamilie) på at momsen på mat blir redusert. Men også en gruppe som barnløse par får det relativt sett betydelig bedre når momsen reduseres enn når barnetrygden øker.

Analysen kan forbedres på flere punkter. Den kompensasjonsmekanismen vi har valgt, en lump sum skatt, er selvsagt urealistisk. Dersom valget står mellom ulike vridende skatter, kan en høy skatt på matvarer være ønskelig av effisiensgrunner. Det kan trekke ytterligere i disfavør av å redusere skatten (momsen) på mat. Skatten skal i optimale skatteformler imidlertid regnes i forhold til hva det på marginen koster å fremskaffe mat. Endel matvarer, og råvarer til matvarer, kan kjøpes på verdensmarkedet, slik at de lave verdensmarkedsprisene er marginalkostnader. Hvis vi legger det til grunn, kan det hende at effisienshensyn alt i alt går i favør av å redusere momsen på mat. Disse forholdene er nærmere diskutert av Sandmo (1989).

En kan videre diskutere om ikke en finere oppdeling av husholdningssektoren, og/eller en mer nyansert modellering av husholdningenes preferanser, vil forandre resultatene. Etter vår mening er imidlertid tendensen i våre tall såpass klar at en forbedret modellering av husholdningsinndeling eller husholdningsadferd neppe vil gjøre annet enn å nyansere resultatene.

Problemstillingen som her har vært diskutert kan også være interessant å studere i modeller som legger til grunn ufullkommen konkurranse, modeller med etableringshindringer, installeringskostnader for kapital, assymmetrisk informasjon - kort sagt modeller med alternative mikroøkonomiske grunnlag. I slike modeller er som nevnt økonomien mindre effisient i utgangspunktet, slik at kontra intuitive resultater lettere kan oppstå.

LITTERATUR:

- Deaton, A og J. Muellbauer (1980): *Economics and Consumer behaviour*. Cambridge University Press.
- Holtsmark, B., H. Vennemo, E. Holmøy og J. Aasness (1991): A new general equilibrium model. Kommer som *Discussion Paper*, Statistisk Sentralbyrå.
- Jentoft, N. (1991): «Partiell og generell analyse av velferdsvirkninger ved økt barnetrygd og redusert matmoms». *Hovedoppgave*, Sosialøkonomisk Institutt, Oslo.
- Sandmo, A. (1989): «Lavere moms på maten?». *Sosialøkonomen*, 1, 2-3.
- Ssb (1989): «Inntekts og formuesstatistikk 1986». *NOS B 867*. Statistisk Sentralbyrå.
- Varian, H. (1984): *Microeconomic Analysis*. W.W. Norton. Aasness, J. (1990): «Programmering og kalibrering av konsummoduler i Ssbs planleggingsmodeller». *Notat*, Statistisk Sentralbyrå.
- Aasness, J, E. Bjørn og T. Skjerve (1988): «Engel functions, panel data and latent variables». *Discussion Paper no. 41*, Statistisk Sentralbyrå.

ARTIKKELSAMLING

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

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

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/ STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT

92 sider, pris kr. 100,-.

Til studenter kr. 80,-.

Johansen, L.:

Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:

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

Rødseth, A.:

Inflasjon i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

Johansen, L.:

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

Sandemo, A.:

Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:

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

Holte, F. C.:

Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N. M.:

Virkninger av en endring i lønnsatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:

Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hole, M.:

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

Medlemskap i SF

Tenker du på melde deg inn i Sosialøkonomenenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet, telefon (02) 17 00 35.



SPILLTEORI ANVENDT PÅ DET NORSKE HELSEVESENET

Jan Grund:

Helsepolitikk i 1990-årene - effektivisering, spill eller utvikling, TANO, 1991. 305 sider. Kr. 278,-.

Jan Grunds omfangsrike bok om det norske helsevesenet favner tematisk fire emner. For det første gir boken en generell oversikt over det norske helsevesenet og drøfter de viktigste problemstillingene myndighetene står overfor i helsepolitikken. For det andre introduserer Grund spillteori som metode for å forstå hvordan helsevesenet fungerer. Han gjennomfører en spillteoretisk analyse av samspillet mellom helsevesenets mange aktører. I forlengelsen av analysen lanserer Grund en alternativ modell for organisering av det norske helsevesenet.

For det tredje gjengis hovedpunktene i hans empiriske studie for Norman-utvalget (Grund, 1990). I denne forsøker han å kartlegge effektiviseringspotensialet i det norske helsevesenet. Endelig inneholder boken en oversikt over reformforsøk i andre land.

I denne anmeldelsen vil jeg konsentrere meg om de to første temaene i Grunds bok, delvis fordi kapitlene som omtaler de to siste emnene er korte og delvis fordi undertegnede kan for lite om disse spørsmålene. Angående det siste temaet er det å bemerke at Grunds behandling av det amerikanske helsevesenet ligger så pass nær opp til fremstillingen i Iversen (1987) at det hadde vært rimelig å inkludere en henvisning til Iversens arbeid.

Som innføringsbok om det norske helsevesenet fant jeg boken nyttig. Bøker som beskriver den offentlige sektor (særlig lærebøker) har en tendens til å fokusere sterkt på formelle regler og bestemmelser uten at leseren får noe godt inntrykk av hvilke krefter som driver utviklingen. I sin bok kopler Grund gjennom-

gangen av institusjonelle forhold til atferdsteori. Han beskriver lovverket som regulerer helsetjenesten, finansieringsordningene, de mange profesjonene og spesielle forhold ved helsevesenets produksjonsteknologi. Boken drøfter også hvordan helsevesenets rammebetingelser påvirkes av og påvirker normer og holdninger i befolkningen og blant helsepersonalet.

Jeg vil spesielt fremheve diskusjonen av styringsproblemene i forbindelse med beslutningene om hvilke medisinske innvasjoner som skal tas i bruk. Et hovedproblem for myndighetene er at budsjett-prioriteringene i stor grad avgjøres ut i fra hvilke behandlingsteknikker som faktisk anvendes. Det medisinske personalet har overlegen informasjon om fordelene og ulempene ved nye behandlingstilbud. I praksis har derfor myndighetene begrenset innflytelse over prioriteringen av ressurser mellom ulike deler av helsevesenet. Den særpregete produksjonsteknologien i helsevesenet kan derfor forklare hvorfor mange svake pasientgrupper (eldre, psykiatriske pasienter, funksjonshemmete) har blitt liggende etter i en årrekke til tross for at det lenge har vært uttrykt politiske vilje til å prioritere disse gruppene. Grund trekker den konklusjon at staten må engasjere seg sterkere for å styre etableringen av avanserte spissfunksjoner ved sykehusene, både for å hindre unødvendig dublering og for å påvirke ressursanvendelsen i helsevesenet.

Denne delen av boken inneholder også en oversikt over helseøkonomiske forskningsoppgaver. Grund argumenterer for øket forskningsinnsats med sikte på å klarlegge betingelsene for vellykkete reformer som kan øke produktiviteten i helsevesenet. Særlig er det behov for å studere hvordan reformforsøk i andre land utvikler seg for å hente erfaringer i arbeidet med å reformere vårt eget helsevesen. Dette kapitlet, som bygger på Grund (1988), er et overbevisende innlegg for at det eksisterer interessante og fruktbare forskningsoppgaver innen helseøkonomi for unge økonomer.

Hva gjelder den andre hovedbolken, anvendelse av spillteori på det norske helsevesenet, føler jeg at Grund ikke har lykkes like godt som når han gir en generell beskrivelse av helsevesenet. Dette skyldes delvis at stoffet etter min mening er uheldig disponert. Beskrivelsen av spillproblemene og argumentasjonen for Grunds alternativ er spredt på flere plasser i boken. Dermed får ikke leseren en samlet fremstilling av problemstillingene han vil belyse med spillteori og fordelene/ulempene ved hans modell.

Grunds modell går ut på å nedlegge fylkeskommunen og overføre bevilgningene til kommunene. Sykehusene vil få hoveddelen av sine inntekter gjennom kommunale kjøp av institusjonstjenester. Grund forutsetter at kommunesammenlåinger finner sted slik at tallet på kommuner reduseres. Når det gjelder sykehusenes formelle tilknytning åpner han for ulike løsninger. I ett alternativ styres sykehusene av staten via et «Statens sykehusverk». Han skisserer også løsninger der sykehusene er organisatorisk fristilt. Uansett mener han sykehusene må få større frihet i økonomi-, organisasjons- og personalspørsmål. Hensikten med modellen er å gi kommunene økonomiske incentiver til å foreta en samlet vurdering av behovet for de ulike kategorier tjenester, inklusive eldreomsorgen. Ved at kommunene står overfor en alternativkostnad ved bruk av institusjonstjenester, vil kommunene være interessert i å foreta en sterkere utbygging av første- og andrelinjetjenestene i helsevesenet. Dermed gis kommunene incentiver til å motvirke det utbyggings- og kostnadspresset i sykehussektoren som helsevesenets teknologi gir opphav til.

Spillet mellom aktørene i helsevesenet beskrives i bokens kapitler 10 og 11. Undertegnede er enig i at spillteori er en fruktbar innfallsvinkel for å forstå helsevesenet. Grund presenterer to enperiodiske spill under sikkerhet, fangens dilemma og et Stackelberg spill der begge aktører ønsker å være leder. Han sammenholder de ikke-kooperative utfallene mot kooperative løsninger. Disse modellene anvendes så på endel spillsituasjoner. Etter min mening kunne denne delen av analysen med fordel vært utvidet.

For det første ville det vært ønskelig å trekke på resultater fra spillteorien om utfall av spill der en eller flere aktører har privat informasjon. Grund understreker i boken hvor viktig profesjonenes informasjonsmonopol er for styringsproblemene. Fra spillteori vet vi at utfallet av et spill er svært følsomt for hvordan informasjonsmengden til aktørene modelleres. Det ville derfor være naturlig om leserne hadde fått en vurdering av hvordan informasjonsfordelingen mellom aktørene påvirker utfallet av spillene.

For det andre savner jeg en diskusjon av aktørenes evne til å binde seg til langsiktige strategier. Aktørenes muligheter til å legge troverdige strategier for flere trekk fremover er av vesentlig betydning for spillenes likevektsutfall. I de aktuelle spillene er ikke aktørene enkeltpersoner men organisasjoner. Evnen til å binde seg er avhengig av organisasjonsinterne for-



hold. Særlig viktig er det å klarlegge hvilke muligheter politiske organer har til å binde seg, siden avspeiling av et mangfold av oppfatninger og det å uttrykke tvetydighet er sentrale funksjoner for et politisk organ.

For det tredje må en spillteoretisk analyse av den offentlige sektor ta i betaktning at spillsituasjonene gientas. For eksempel vet vi at budsjettprosessen pågår noe nær kontinuerlig. Simultant diskuteres hvilke konsekvenser fjorårets regnskap skal få, hvorvidt årets budsjett skal endres og hva rammen for neste år skal være. Ikke-kooperative spill som repeteres kan ha helt andre løsninger enn den ikkekooperative enperiodiske løsningen. Jeg savner således en diskusjon om hvordan hensynet til fremtidige samarbeidsforhold og partenes renomme påvirker deres strategier i det enkelte spill.

Siden Grund ikke legger nok arbeid i analysen av spillsituasjonene, kommer det ikke godt nok frem hvilke negative sider ved utfallet av spillet i helsevesenet han ønsker å komme til livs gjennom sitt reformforslag. En helsereform à la den Grund foreslår innebærer at spillenes rammebetingelser og dermed likevektsutfallene endres. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt reformen vil endre spillutfallet i ønskelig retning uten en presisering av hvilke egenskaper ved spillets utfall som tilsier at en reform bør gjennomføres og hva det er ved selve spillet som forårsaker

disse egenskapene. I forbindelse med diskusjonen av sitt eget alternativ på sidene 184-185 nevnes indirekte følgende begrunnelser for Grunds modell; det eksisterer «uklare grenser for ansvar mellom sentrale og lokale myndigheter» og «brukerne av offentlige tjenester forstår ofte lite av det spill som skjer mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige organer om de uklare grensene for ansvar». Disse begrunnelsene knyttes imidlertid ikke tilfredsstillende til den tidligere analysen av spillet mellom helsevesenets aktører. Jeg savner også et forsøk på å drøfte hvilke spillsituasjoner som vil oppstå dersom Grunds alternativ blir gjennomført og hvorvidt disse har færre uønskete virkninger enn dagens spillsituasjoner. Det hadde vært naturlig å inkludere en mer omfattende diskusjon av ulempene ved hans modell, særlig i betraktning av at motforestillinger mot kommunal pasientbetaling er blitt fremsatt i flere offentlige utredninger, som innstillingene fra Nyhus-utvalget og Jensen-utvalget.

Grunds alternativ innebærer at dagens spill mellom et sykehus og fylkeskommunen vil bli erstattet av et spill mellom sykehuset og kommunen. Dersom sykehusene skal gis incentiver til å øke sin produktivitet, må deres inntekter knyttes til antall behandlede pasienter på en eller annen måte. Det vil medføre at den som finansierer sykehusene må bære betydelig finansiell risiko. Et viktig spørsmål er om kommunene enkeltvis eller i fellesskap kan håndtere denne risikoen uten at den ønskete incentivvirkningen for sykehusene forsvinner.

Et annet sentralt spørsmål er om kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å motvirke sykehusenes lokale monopolstilling. Det er en utbredt oppfatning at fylkeskommunen ikke har vært flink til å mestre de styringsproblemene som sykehusenes informasjonsmonopol gir opphav til. Men det er på ingen måte opplagt at kommunene vil gjøre en bedre jobb. Det er grunn til å tro at kommunene vil være svært opptatt av å bevare den kompetanse og de arbeidsplasser som et sykehus gir. Dette gir sykehuset en sterk stilling i forhandlinger. En kan spørre hva kommunen har å stille opp med hvis et sykehus truer med å legge ned en avdeling i kommunen såfremt ikke kommunen legger flere midler på bordet.

Spillet mellom kommunene og staten vil også bli påvirket av Grunds reform. Studier av lokalforvaltningen har vist at både fylkene og kommunene legger mye arbeid i å utarbeide strategier som kan øke deres overføringer fra de sentrale myndigheter. Det er et åpent spørsmål om det er kommunen eller fylkeskommunen som har størst vilje og evne til å bruke trusselen om nedleggelse som brekkstang for statlig intervensjon. Et av Grunds alternativer forutsetter at sykehusene styres av et statlig organ. I så fall er det ikke vanskelig å tenke seg at staten og kommunene vil utkjempes harde oppgjør om hvor mye hver av partene skal bidra med til sykehusene.

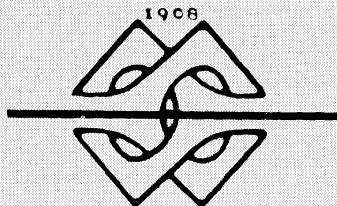
Disse innvendingene rokker dog ikke ved det faktum at Grunds alternativ har klare fortrinn. Kommunene vil få ansvaret for kjeden av behandlingstilbud fra hjemmehjelp og boligstøtte via hjemmesykepleie og sykehjem til sykehus. Nyttige ideer om hvordan et slikt alternativ kan implementeres i praksis har kommet frem i forbindelse med Grund og andres arbeid med alternative helsemodeller i Oslo kommune (Sæbø, 1991).

For å oppsummere. Grund har skrevet en omfattende bok som gir en grei oversikt over aktuelle problemstillinger for helsevesenet. Boken gir også nyttige bidrag til debatten om hvordan det norske helsevesenet kan organiseres anderledes. Jeg savnet imidlertid en dypere analyse av hvordan spillet i helsevesenet foregår og ikke minst en grundigere drøfting av hvordan alternative organisasjonsmåter vil påvirke samspillet mellom aktørene i helsevesenet.

Fredrik Carlsen

REFERANSER:

- Grund, J. 1988: Forskning om ledelse, organisasjon og styring i helsetjenesten, Arbeidsnotat 1988/11, Handelshøyskolen BI
- Grund, J. 1990: Effektiviseringsmuligheter i helsetjenesten, rapport utarbeidet for styringsgruppen for effektiviseringsstudier ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet
- Iversen, T. 1987: Større effektivitet og større ulikhet?, GHFs Skriftserie S 187, Statens Institutt for Folkehelse
- Sæbø, Ø. 1991: Finansiering av helsetjenester i Oslo - Alternative modeller, Arbeidsnotat 1991/3, Handelshøyskolen BI

**Redaktør:**

Rolf J. Brunstad

Redaksjon:

Torstein Bye

Fredrik Carlsen

Arild Hervik

Steinar Holden

Kjell Erik Lommerud

Birger Vikøren

Utgit 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 35

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):

1/1 side..... kr. 3 200,-

3/4 side kr. 2 500,-

1/2 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 henvendelse til institusjonen.

NORGES BANK

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

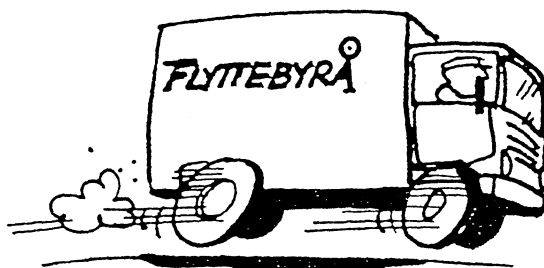
Oligopolistic Interdependence and the Structure of Production in Banking: An Empirical Evaluation

Av Sigbjørn Atle Berg og Moshe Kim

Empiriske studier av egenskapene ved bankenes produktfunksjon spesifiserer som regel bare kostnadssiden ved virksomheten, mens produksjonsnivået tas som gitt. I dette arbeidet modellerer vi også eksplisitt markedet for banktjenester, i det vi antar en oligopolstusasjon der hver bank tar hensyn til hvordan konkurrentene ventes å reagere på bankens tilpasning. Med data fra 1988 kan vi dermed teste hvorvidt for eksempel Cournot-modellen gir en tilfredsstillende beskrivelse av data, eller om den konjunkturale tilpasning følger et mer komplisert mønster.

Et sideordnet formål er å komme fram til riktigere anslag for skalaegenskapene ved bankenes produksjon, og for graden av ineffektivitet i banknæringen slik denne måles i forhold til en parametrisk frontfunksjon. Tidligere studier av disse spørsmålene behandler bankenes produksjon som eksogen, og kan dermed inneholde de skjevheter som følger av en galt spesifisert modell.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-022-9. Arbeidsnotat 1991/5. 29 s. 25. juli 1991.



FLYTTET?

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

Sosialøkonomenes Forening

Storgt. 26

0184 OSLO 1

Navn: Ab.nr/medl.nr.

Ny adresse:

.....



CICERO

Senter for Internasjonal
Klima- og Energipolitisk
Forskning

CICERO er en stiftelse opprettet ved Universitetet i Oslo med statlige midler. Det er også regnet med bidrag fra norsk næringsliv. Virksomheten er forventet å ha en omsetning på omlag 15 millioner kroner i 1992. Etableringen av CICERO er et ledd i den norske oppfølgingen av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Senteret skal bygges opp til å bli et sentralt forsknings- og utredningsmiljø for arbeidet med norsk og internasjonal klimapolitikk.

STIPENDIATER

Ved Senteret er det ledig to stipendiat-stillinger.

Til den ene stillingen søkes sosialøkonom eller siviløkonom NHH med eksamen fra høyere avdeling. Den som tilsettes skal arbeide med miljø- og energiokonomiske problemstillinger.

Kjennskap til disse områdene vil være en fordel. Søkere bør være empirisk orientert. God skriftlig fremstillingsevne vil bli tillagt vekt.

Nærmere opplysninger ved professor Michael Hoel eller direktør Ted Hanisch (tlf. (02) 85 42 86).

Til den andre stillingen søkes statsviter eller sosiolog med høyere grads eksamen eller tilsvarende utdanning. Den som tilsettes skal arbeide med forskning om internasjonalt miljø- og energisamarbeid.

Kjennskap til feltet vil være en fordel. Søkere må være empirisk orientert. God skriftlig fremstillingsevne vil bli tillagt vekt.

Nærmere opplysninger ved professor Arild Underdal (tlf. (02) 85 52 72) eller direktør Ted Hanisch (tlf. (02) 85 42 86).

CICERO legger i sin rekrutteringspolitikk vekt på at stipendiatene inngår i et doktorgradsprogram og forholdene vil bli lagt til rette for deltakelse i kurs og arbeid med avhandling i tillegg til løpende arbeid for senteret. De som tilsettes må ha kvalifikasjoner som gjør dem skikket til opptak på et doktorgradsprogram. Søkere må beherske engelsk skriftlig og muntlig, eventuelt være innstilt på å utvikle sine språk-kunnskaper.

Tiltredelse så snart som mulig. Lønn tilsvarende ltr. 16–21. Stillingene vil bli innlemmet i Statens Pensjonskasse.

Søknadsfrist 29.10.91.



NORD-FRON



SØR-FRON



RINGEBU

Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby kommunar ligg midt i Gudbrandsdalen og har tilsaman ca. 15.000 innbuarar.

Kommunane har eit godt utbygd barnehagetilbod, grunnskule/vidaregåande skule og god eldreomsorg. Likeeins eit rikt kulturtilbod av ymse slag, f.eks. innan idrett og musikk, samt ein natur som byr på mange fine opplevingar og moglegheiter.

Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby kommune har i samarbeid fått innvilga midlar frå Sosialdepartementet til å oppretta eit

GJELDSRÅDGJEVINGSKONTOR FOR MIDT-GUDBRANDSDALEN

Gjeldsrådgjevingsskontoret opprettast som eit prøveprosjekt og skal i fyrste omgang gå over 3 år med oppstart snarast mogleg etter 1. november 1991. Dei samarbeidande kommunane har, i likheit med andre kommunar i landet, merka den generelle økonomiske nedgangen og kva for konsekvensar dette har ført til for somme. Vi tek denne situasjonen på alvor og etablerer gjeldsrådgjevingsskontor som administrativt er lagt til Sør-Fron kommune.

Arbeidet vil foregå i nært samarbeid med sosialkontoret i kvar kommune. Prosjektet skal ha ei styringsgruppe samansett av sosialleiarane og ein politisk representant frå kvar kommune, samt ein representant frå Fylkesmannen i Oppland.

Til dette arbeidet ynskjer vi å knytte til oss personar med kompetanse innanfor faga jus, økonomi og metodisk sosialt arbeid, og vi søker difor etter:

– **Jurist med erfaring frå gjeldsrådgjeving, fortrinnsvis innan kontraktsrett, avtalerett og forhandlingserfaring.**

Stillinga lønast som førstekonsulent st.kode 6514 l.tr. 27–31, avhengig av utdanning og praksis.

– **Økonom med erfaring frå bank/kredittrådgjeving og generelle kunnskapar innanfor økonomisk rådgjeving.**

– **Sosionom med erfaring frå sosialkontoret og arbeid med menneske i krise.**

Økonom- og sosionomstillinga lønast som konsulent st.kode 6559 l.tr. 21–28, avhengig av utdanning og praksis.

Ei av stillingane vil bli tillagt leiaransvaret for kontoret, og dette blir løna med eitt lønsssteg ekstra. Søkjarane må i søknaden spesifisera om dei ynskjer leiarfunksjonen eller ikkje.

Dei som blir tilsette må kunne bruke både målformene.

Spørsmål ang. stillingane rettast til Sør-Fron kommune v/personalkons. Rolf-Otto Larsen, tlf.: 062-96000.

Søknad med kopi av attestar og vitnemål sendast

**Sør-Fron kommune, rådmannen,
2647 Hundorp
innan 28. oktober 1991**