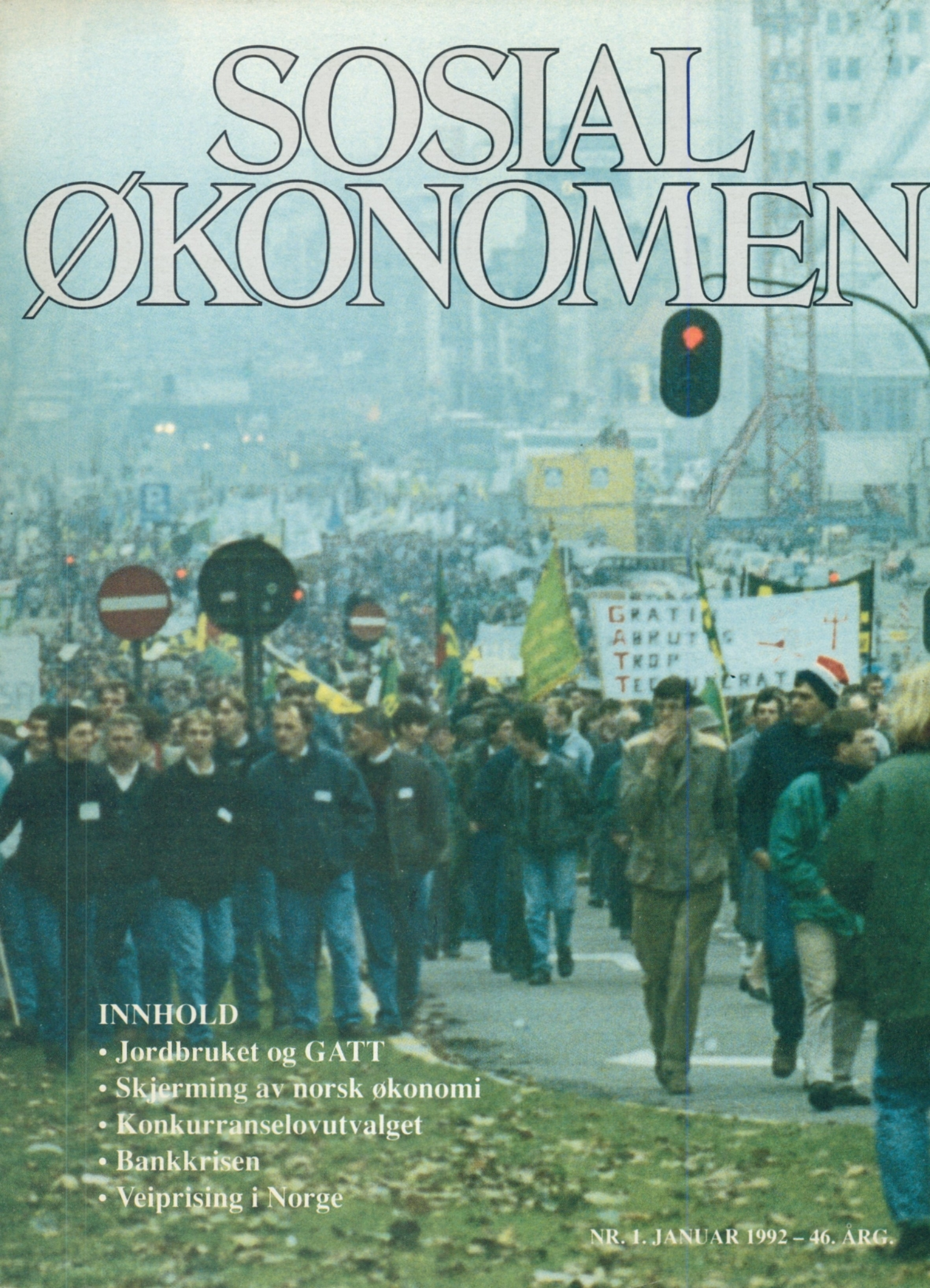
SOSIAL ØKONOMEN



INNHOLD

- Jordbruket og GATT
- Skjerming av norsk økonomi
- Konkurranselovutvalget
- Bankkrisen
- Veiprising i Norge

NR. 1. JANUAR 1992 – 46. ÅRG.

SOSIALØKONOMENES FORENING ***INVITERER TIL KURS OM***

BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN OG VELFERDSSTATEN

Apolloniasenteret, Kronprinsensgt. 9
Torsdag 20. februar 1992

PROGRAM

08.30 **Registrering og kaffe**

09.00 **HVA SKJER MED BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN?**
Forsker Helge Brunborg, Statistisk sentralbyrå

09.45 **EFFEKTER AV OFFENTLIG POLITIKK PÅ FRUKTBARHETSUTVIKLINGEN I SVERIGE I 1970–80-ÅRENE**
Professor Jan M. Hoem, Demografiska avdelningen, Stockholms Universitet

10.30 **Kaffe/kake**

11.00 **KONSEKVENSER AV BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN**
Forskningssjef Olav Ljones, Statistisk sentralbyrå

11.45 **ØKONOMISK UTVIKLING OG VELFERDSSTATEN**
Trygdefinansiering, sparing, forsikring og incentiver
Professor Agnar Sandmo, Norges Handelshøyskole

12.30 **Lunsj**

13.30 **UTFORDRINGER FOR DET NORSKE TRYGDESYSTEMET**
Avdelingsdirektør Bjørn Halvorsen, Rikstrygdeverket

14.00 **TRYGDEØKONOMISKE PROBLEMSTILLINGER I ET EUROPEISK PERSPEKTIV**
Ekspedisjonssjef Alfred Kvalheim, Sosialdepartementet

14.45 **Kaffe**

15.00 **KONTANTOVERFØRINGER ELLER TJENESTER**
Professor Jan Grund, Handelshøyskolen BI

KOMMENTAR:
Forsker Aksel Hatland

16.00 **Slutt**

PROGRAMKOMITÉ:
Helge Brunborg, Statistisk sentralbyrå
Bjørn Halvorsen, Rikstrygdeverket
Vidar Christiansen, Handelshøyskolen BI
Gerd Buflod, Sosialøkonomenes Forening

Deltakere mottar bekreftelse og bankgiro fra slutten av uke 5. Benytt denne bankgiro ved betaling. Forhåndsbetaling kan også skje til bankgiro 6001.05.13408. Angi deltakernavn og seminar.
Avbestillingsgebyr frem til 7/2 kr. 500,–. Etter denne dato full pris.
Kursavgift kr. 1 800,–. Bankgiro blir tilsendt.
(Pensjonister kr. 150,–)

Påmelding snarest til
Sosialøkonomenes Forening
Storgt. 26
0184 Oslo 1
(Telefax: 02 - 17 31 55)

Påmelding til seminar om
BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN OG VELFERDSSTATEN

Tittel/navn .....

Kursavgift: Kr. **1 800,–** (Pensjonister kr. **150,–**)

Arbeidsgiver: .....

Adr.: .....

Tlf.: .....

Medlem av SF? .....

Medl.nr. .....

Underskrift .....

Innhold

Nr. 1 1992 - 46. årg.

2
VICTOR NORMAN:
Hvor skjermet er norsk økonomi? _ og hvor åpen blir den?

5
NILS-HENRIK MØRCH VON DER FEHR:
Konkurranse for effektiv ressursbruk

10
GUNNVALD GRØNVIK OG BENT VALE:
Håndteringen av den norske bankkrisen

16
DÉSIRÉE JAKOBSEN:
Veiprising i Norge – hvilke muligheter har vi?

DEBATT:

20
MICHAEL HOEL:
Nasjonal klimapolitikk – enda en gang

ARTIKKEL:

22
ROLF JENS BRUNSTAD OG IVAR GAASLAND:
Jordbruker og GATT

28
Nye forskningsrapporter

Forsidebilde: Bøndene demonstrerer mot GATT i Brüssel
Foto: AP/NTB

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Metanolanlegget – et nytt Mongstad?

Under overskriften «Mongstad – ny industritabbe?», finner vi følgende utdrag fra lederen i Sosialøkonomen nr. 4, 1984:

> «Statoil ønsker å utvide oljeraffineriet på Mongstad med en investering på 4,2 milliarder norske 1983-kroner. Dette vil kunne bli det største industriprosjekt som er satt igang i fastlands-Norge. Vil det også bli en ny fiasko for statlig engasjement i store industriprosjekter på linje med Tofte, Emden og Rafsnes?
>
> I den nåværende markedssituasjon mener vi det er uklokt å starte opp et slikt prosjekt. Med gunstigere markedsforhold i framtida kan prosjektet eventuelt tas fram igjen. Dersom Statoil av markedsstrategiske grunner ønsker å selge mer av sin olje i form av raffinerte produkter, er det mer fornuftig å kjøpe seg inn i eksisterende europeiske anlegg. Det er grunn til å tro at bruktprisen i dagens situasjon ligger langt under kostnadene ved nybygging.»

Regjeringen har vedtatt å gå inn for bygging av et metanolanlegg på Tjeldbergodden basert på gass fra Haltenbanken. Mye tyder dessverre på at Stortinget vil gi klarsignal for utbyggingen med det første. Metanolanlegget representerer nok et eksempel på at nasjonaløkonomisk lønnsomhet må vike for andre hensyn i oljepolitikken. En viktig grunn til å sette igang prosjektet er å skape arbeidsplasser i Midt-Norge. Vi vil advare mot å legge slike hensyn til grunn for forvaltningen av petroleumsformuen. Resultatet kan bli et distriktsprosjekt der myndighetene må ut med rekordhøye subsidier per arbeidsplass.

Alternativet til ilandføring av gass til kysten, er å reinjisere gassen tilbake til feltet. For omlag et år siden (i St. meld. 48 (1990-91)) fant man at reinjiseringsalternativet var å foretrekke ut fra lønnsomhetsvurderinger. Deres beregninger var basert på en metanolpris på 135 USD/tonn. I høst (Stm. 18 (1991-92)) kom myndighetene til den motsatte konklusjon. Nå var prisanslaget oppjustert til 165 USD/tonn samtidig som dollaren hadde steget. Siden har metanolprisene falt og er i skrivende stund omlag 100 dollar per tonn. Ved en fornyet gjennomgang ville derfor konklusjonen måtte snus på ny. Dette illustrerer at prosjektets lønnsomhet er svært følsom for prissvingninger.

Med prisforutsetninger basert på dagens priser, vil prosjektet gi meget dårlig avkastning. Gitt et produksjonsvolum på 830 000 tonn metanol, blir de årlige inntektene på omlag en halv milliard kroner. Driftsutgiftene per år er anslått til ca. 300 millioner. Vi står da igjen med 200 millioner som skal forrente investeringer på 5,5 milliarder. Med et avkastningskrav på 7%, innebærer dette statlige subsidier i størrelsesordenen 3 millioner kroner per arbeidsplass. I disse beregningene har vi satt gassens alternativverdi til null og sett bort fra miljøvirkningene av anlegget. De reelle subsidiene per arbeidsplass kan derfor bli betydelig høyere.

Selv om metanolanlegget gir store tap med dagens priser, kunne prosjektet allikevel forsvares dersom man var rimelig sikker på at prisene ville stige mye på sikt. Imidlertid er det lite som tyder på at så vil skje. Det brennes i dag av store mengder gass i Midt-Østen og Øst-Europa. I tillegg har både Venezuela, Argentina og Chile tilgang på rimelig gass. Alle disse landene har både et enormt valutabehov og lave produksjonsomkostninger ved metanolproduksjon. Det tar kun halvannet år å bygge ut ny kapasitet. Vi må derfor regne med at vekst i etterspørselen etter metanol forholdsvis raskt vil bli dekket av økt tilbud slik at prisene presses ned.

I tillegg til at prosjektets lønnsomhet er tvilsom, stiller vi også spørsmålstegn ved fordelingen av risiko mellom Statoil og myndighetene. For å sikre at metanolanlegget gir god avkastning, har oljeselskapet fått gjennomslag for at gassprisen til anlegget skal variere med metanolprisen. En slik kontrakt gir utilstrekkelige incentiver til kostnadseffektivitet. Dessuten fratas oljeselskapet ansvaret for å foreta en forretningsmessig vurdering av risikoen ved å investere i et metanolanlegg.

Riktig politikk i dagens situasjon må være å reinjisere gassen mens det forhandles om fremtidig salg. Dersom det lykkes å finne kjøpere til vilkår som gjør det samfunnsøkonomisk lønnsomt å eksportere gass fra Haltenbanken, har vi muligheten til å bygge rørledning til Nordsjøen og videre sørover. Velger vi metanolløsningen, mister vi denne opsjonen. I tillegg kommer at reinjiseringsalternativet ikke medfører miljøkostnader.

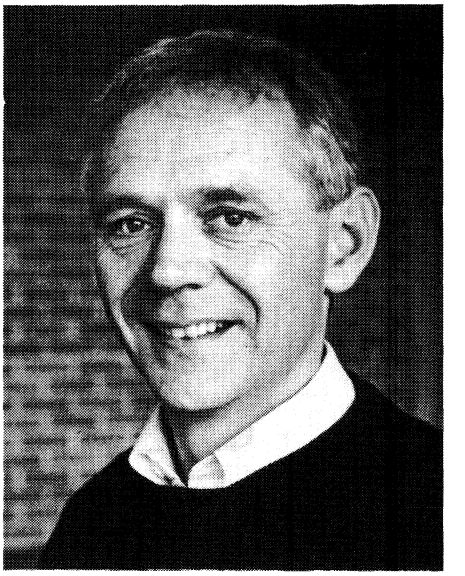
Det er ikke vanskelig å forstå at kystområdene fra Nordvestlandet og nordover ønsker å nyte godt av oljevirksomheten. Vi vil imidlertid så sterkt vi kan understreke at oljepolitikken må legges opp etter hva som er nasjonaløkonomisk lønnsomt. Det er rett og slett for kostbart for nasjonen å legge andre hensyn til grunn for forvaltningen av petroleumsformuen. Det står en rekke virkemidler til rådighet for distriktspolitikken som ikke bryter med sentrale oljepolitiske prinsipper. Jo bedre vi forvalter oljeformuen, jo mer har vi til disposisjon for å kunne ta i bruk disse virkemidlene.

Redaktøren

Aktuell kommentar:

Hvor skjermet er norsk økonomi ?

– og hvor åpen blir den?



Victor D. Norman

Liberaliseringen på åttitallet av kapitalbevegelsene mellom Norge og utlandet, diskusjonen om direkte eksport av elkraft, og den jevnlige diskusjonen om Norges forhold til EF, har fått mange til å innse at norsk økonomi slett ikke har vært så åpen som vi har likt å fortelle oss selv og andre. Men hvor lukket den faktisk har vært og er - og hvor åpen den kan tenkes bli - er det såvidt jeg vet ingen som har forsøkt å få frem. I denne artikkelen skal jeg forsøke å rette på det.

AV
VICTOR D. NORMAN*

Skjerming for 100 år siden

Innledningsvis kan det være verd å merke seg at norsk økonomi (eller ihvertfall deler av den) var langt mer åpen for 100-150 år siden enn idag. La meg nevne noen eksempler fra mine oppvekststrakter. På 1800-tallet var det storstilt innvandring fra Bohuslän til Sørlandet - samtidig var det omfattende rømninger fra norske seilskuter i utlandet. Resultatet var at man for hundre år siden nesten kunne snakke om et integrert arbeidsmarked fra Sverige via Sørlandet til New York.[1] Et annet eksempel: Da min hjemby Risør skulle gjenoppbygges etter en bybrann i 1861, var det en selvfølge at man hentet byggmestre og håndverkere der hvor de fantes - og det var like naturlig hente dem i Danmark og Tyskland som i Norge.[2] Også engroshandel var i forrige århundre en internasjonalisert næring, noe følgende beskrivelse av krambodhandelen til T. Thommesen i Arendal på 1840- og 50-tallet illustrerer:

«Størsteparten av kolonialvarene fikk han hele tiden fra Nottebohm i Hamburg og J. & J. Vinke i Amsterdam. ... Som de andre (kjøpmennene), fikk Thommesen vanligvis fra Amsterdam fat med tobakksblader... Isenkram var en betydelig artikkel, som han importerte dels fra Sverige, dels Tyskland og mest fra England. ... Toilettartikler og sepe var også å få i hans krambod. Sepen kjøpte han delvis direkte av skipperne som ofte hadde den med fra øen Man.»

O.A. Aalholm,
Handelshuset Thommesen-Smith,
Arendal, 1983.

Korn og andre matvarer ble selvfølgelig importert. Norge var også del av et internasjonalt kapitalmarked med sentra i Hamburg og London. Det er karakteristisk at pengekrisen i Hamburg og London i siste del av november 1857 allerede i løpet av et par uker forplantet seg til Norge: I et brev fra Arendal 8. desember heter det: Penger er her så sjeldne, at en av byens rikeste folk forleden dag ikke kunne tilveiebringe 300 spd., som han skyldte, og arbeiderne på verftene avskjediges en masse.[3]

Skjermingen i etterkrigstiden

Skjermingen av norsk økonomi de siste 40-50 år står i skarp kontrast til disse eksemplene. På innsatsfaktorsiden har arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og energimarkedet vært stengt eller strengt regulert. På produktsiden er produksjon og omsetning av matvarer skjermet, og det samme har inntil nylig vært tilfellet for bygge- og anleggsvirksomhet, bank, finansering og forsikring, innenlandsk samferdsel, og det aller meste av varehandelen både på engros- og detaljnivå.

Tabellene 1 og 2 er et forsøk på å kvantifisere hvor skjermet norsk økonomi var frem til liberaliseringen på 1980-tallet. Det må understrekes at tallene er omtrentlige. De er basert på Nasjonalregnskapstall for et enkelt år (1987), og bygger på sektorinndelinger på et forholdsvis høyt aggregeringsnivå. Tallene er samtidig basert på en antagelse om at det kan trekkes et klart skille mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet. En grundig analyse ville ta hensyn til gråsoner mellom de to; den ville også gå langt mer detaljert til verks. Disse svakhetene til tross er tallene instruktive.

På produktsiden har jeg tatt utgangspunkt i den tradisjonelle inndeling i skjermet og konkurranseutsatt virksomhet. For skjermede næringer har jeg antydet på hvilke områder skjermingen er kunstig. For konkurranseutsatte bransjer har jeg pekt på enkeltbransjer der vi aktivt har forsøkt motvirke konsekvensene av internasjonal konkurranse gjennom nasjonal fortrinnsbehandling eller direkte handelshindre.

Avviklingen av tradisjonell skjerming

Det skjermingsmønster jeg har beskrevet hittil, er allerede i ferd med å bli endret. Vi har allerede avviklet det aller meste av reguleringene knyttet til kapitalbevegelser inn og ut av Norge - diskriminerende konsesjonslover er vel omtrent det eneste som gjenstår. Vi har også åpnet for internasjonal konkurranse på enkelte tjenestesektorer - finanstjenester er et eksempel. Vi vil bli enda mer åpne i årene som kommer.

* Victor D. Norman er professor i internasjonal økonomi og skipsfart ved Norges Handelshøyskole.

[1] Se Fisher og Nordvik, «From Namsos to Halden. Myths and realities in the history of Norwegian seamen's wages. 1850-1914.», *Scandinavian Economic History Review,* 35 (1987) nr. 1.

[2] Hans-Olaf Aanensen, «Risør sentrum - antikvarisk registrering 1970-71», *mimeo.*

[3] Aalholm, *op.cit.*

Tabell 1
Skjerming av norske faktormarkeder

		Formuesverdi 1987 mrd. kroner	Tradisjonell handelspolitikk
Realkapital		1 787	Direkte regulering
Arbeidskraft	1,829 mill. årsverk à 189 000	4 938	Innvandringsregulering
Olje	100 mill toe pr. år, grunnrente 50 kr/fa	500	Fri handel
Elkraft	100 TWh, grunnrente 15 øre/kWh	214	Eksportforbud
Ialt		**7 440**	
Herav skjermet (%)		93	

Tabell 2
Skjerming av norske produktmarkeder

Konkurranseutsatt sektor

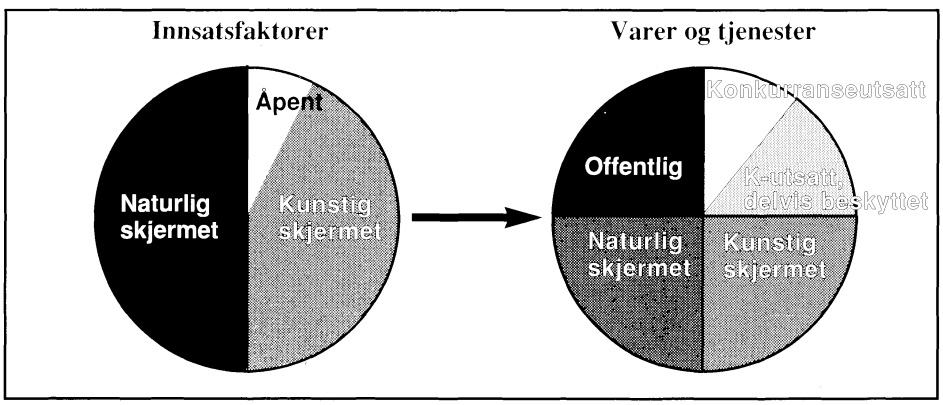
	Beskytelses-ordninger	Andel av k-utsatt syssels.	Andel av k-utsatt realkap.	
Oljevirksomhet		5	51	
Sjøfart	Gunstige skatteregler	8	10	72% av K-syss.
Kraftkrevende industri	Lave kraftpriser	16	16	
Verkstedprodukter	Innkjøpsregler, standardkrav	43	11	
Raffinering av olje	Lavt avkastningskrav	0	3	41% av K-kapital
Teko	Kvoteregulert import	5	1	
Tre og møbler		11	3	
Annen industri		12	5	

Skjermet, privat sektor

	Beskyttelses-ordninger	Andel av private S-timeverk, 1987	
Landbruk	Importvern	13	52% av private S-timev.
Skjermet industri	Innkjøpsregler, standardkrav	7	
Bygg og anlegg	Innkjøpsregler, standardkrav	15	
Samferdsel	Konsesjonsregler	13	
Finanstjenester	Konsesjonsregler	5	
Elforsyning	Naturlig skjermet	2	
Varehandel	Delvis naturlig skjermet	23	
Hotell & restaurant	Delvis naturlig skjermet	4	
Annet	?	20	

På en del områder følger større åpenhet av de internasjonale avtaler vi allerede har inngått: Liberalisering av handelen i jordbruksvarer vil tvinge seg frem via GATT - uansett hva vi måtte ønske (og uansett hvor mange norske bønder som reiser til Genève). Åpning for internasjonal konkurranse i deler av norsk luftfart vil følge av EFs indre marked uansett om vi er del av det eller ei; fordi SAS regnes som EF-selskap, og fordi dette vil bli et krav fra EFs side når våre bilaterale luftfartsavtaler med EF-landene skal forhandles på nytt etterhvert som de utløper.

Figur 1



Og i forbindelse med tilpasningen til EF, vil det aller meste av skjermingen forsvinne.

Figur 1 oppsummerer hvor mye mer åpen norsk økonomi i så fall kan bli. På produktmarkedssiden er det (ifølge tabell 2) bare rundt halvparten som er naturlig skjermet - resten vil bli åpnet for internasjonal konkurranse dersom kunstige handelshindre fjernes. Det samme er tilfellet på innsatsfaktorsiden - av innsatsfaktorene er det bare for arbeidskraft at vi kan snakke om naturlige mobilitetshindre internasjonalt (og selv disse er langt fra absolutte).

I norsk debatt - både i forbindelse med GATT-forhandlingene og spørsmålet om norsk tilknytning til EF - får man av og til inntrykk av at vi står overfor et valg når det gjelder åpning av norsk økonomi. Det er sannsynligvis misvisende. Avregulering av internasjonale bevegelser av varer og innsatsfaktorer er langt på vei noe som tvinger seg frem, hva enten vi liker det eller ikke.

Avviklingen av restriksjonene på kapitalbevegelser inn og ut av Norge er et godt eksempel. Det var ikke slik at Norges Bank og Finansdepartementet en gang på åttitallet bestemte seg for at det nå var i Norges interesse å ha frie kapitalbevegelser. Det var snarere slik at de to - faktisk et stykke på vei mot interne ønsker - følte seg tvunget til å slippe kapitalbevegelsene løs. Tvangen kom fra tre kilder. Det ene var liberaliseringen av kapitalbevegelsene til og fra andre land: Med frie kapitalbevegelser inn og ut av land som Sverige og Storbritannia, fikk norske og utenlandske kapitaleiere langt større handlefrihet ute - og den handlefriheten kunne de langt på vei bruke også i forhold til det norske kapitalmarked. Den andre kilden var økningen i nordmenns utenlandsreiser. Å opprettholde detaljert kapitalkontroll i en situasjon der hundretusener av nordmenn hvert år oppholdt seg i utlandet i kortere eller lengre perioder, og der titusener ønsket å kjøpe eller langtidsleie fast eiendom ute, var rett og slett umulig. Den tredje kilden var holdningen til reguleringer her hjemme: Dereguleringsbølgen ute reflekterte en almen holdningsendring som også gjorde seg gjeldende her hjemme - rett og slett fordi vi er del av den samme kulturkrets. Hold-

ningsendringene hjemme førte dels til ønsker om avregulering; dels til at det ble sosialt akseptabelt å omgå reguleringsbestemmelser. På denne måten ble det rett og slett umulig for oss å opprettholde reguleringen av kapitalstrømmene.

Det samme vil gjelde for mange andre av handelsreguleringene. I diskusjonen av norsk kontra utenlandsk miljø- og klimapolitikk er det blitt påpekt at vi ikke kan melde oss ut av Golfstrømmen. Vi kan heller ikke melde oss ut av den internasjonale dereguleringsstrømmen - rett og slett fordi vi er del av den samme kulturkrets som Vest-Europa forøvrig, og med reiselystne og reguleringsfiendtlige innbyggere vil et reguleringsbyggverk falle sammen av seg selv.

Om ikke annet vil friere handel i varer, tjenester og innsatsfaktorer tvinge seg frem fordi våre naboland i alle fall blir del av EFs indre marked. Med de implikasjoner det har for grensehandel, blir det nesten umulig for oss å gjøre noe annet enn Sverige og Danmark - samtidig er det rett og slett ikke sosialt og politisk salgbart her hjemme å ha reguleringer som på avgjørende måte skiller seg fra reguleringene i nabolandene.

Av disse grunnene er diskusjonen om vårt forhold til EF sannsynligvis en skinndiskusjon - vi kommer nok de facto til å bli del av det indre marked i EF hva enten vi formelt bestemmer oss for det eller ikke.

Noen implikasjoner

Noen av de viktigste konsekvensene av økt åpenhet har å gjøre med sammensetningen av norsk produksjon.

Næringsstrukturen i Norge er i helt grunnleggende forstand et speilbilde av skjermingsmønstret. Med stor tilgang på kapital og energi, og stengte kapital- og energimarkeder, har vi fått klare produksjonsfortrinn i energi- og kapitalintensive næringer. Skipsfarten og den kraftintensive eksportindustrien er hovedeksemplene. Motstykket er selvfløgelig at vi har fått et mindre innslag enn andre land av annen industri. Det er blitt forsterket av den kunstige skjermingen av landbruk og mange tjenesteytende næringer.

Det er derfor intet paradoks at Norge har manglet et industrielt miljø (utenom smelteindustrien) - det følger som en logisk konsekvens av det skjermingsmønster vi tradisjonelt har hatt.

En like logisk følge er det at det industrielle miljø vil styrkes når økonomien åpnes. Riktignok må vi regne med at en betydelig del av norsk valutainntjening i fremtiden vil komme fra direkte eksport av kraft eller i form av renteinntekter på investeringer i utlandet. Disse inntektskildene vil imidlertid ikke være nok. Vi må fremdeles ha stor konkurranseutsatt verdiskapning her hjemme; og når kapital- og energiintensive bransjer svekkes, vil annen industri automatisk stå sterkere i konkurransen om norsk arbeidskraft og kompetanse.

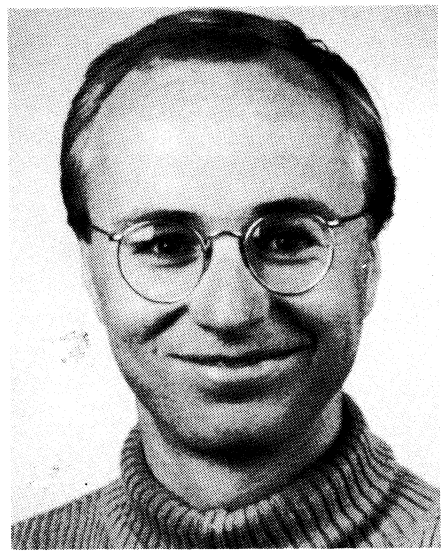
Det er viktig å ha dette i mente hvis man skal diskutere norsk industristruktur fremover. Det er for tiden populært å tro på industrielle klynger (eller clustre som det visst heter på fagspråket) som utgangspunkt for vekst. Som en generell tankegang har det sikkert mye for seg. I Norges tilfelle må vi imidlertid huske at de industriklyngene vi har - først og fremst knyttet til smelteindustri og maritim virksomhet - langt på vei altså reflekterer et skjermingsmønster som er i ferd med å bli borte. Da er det ikke uten videre gitt at det er slike klynger som kan eller bør danne utgangspunkt for fremtidig norsk industrivekst.

Adresseendring

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

Konkurranse for effektiv ressursbruk

Kommentar til Konkurranselovutvalgets innstilling



Nils-Henrik Mørch von der Fehr

Det har blåst en markedsliberalismens vind over verden det siste ti-året. I det østlige Europa har den holdt orkans styrke, men også i den vestlige verden har en sterk bris, med kuling i enkelte av kastene, feiet over den økonomiske politikk. 50-, 60- og 70-årenes politikk basert på stabilisering og vekst gjennom offentlig styring svingte på 80-tallet mot færre offentlige inngrep, deregulering og privatisering. For Norges vedkommende er denne endrede praksis nå med Konkurranselovutvalgets innstilling (NOU 1991: 27) foreslått manifestert i lovs form.

AV
NILS-HENRIK MØRCH VON DER FEHR*

Prisloven

Det nåværende rettslige grunnlag for pris- og konkurransemyndighetenes virksomhet er først og fremst hjemlet i Prisloven av 1953 og de tilhørende forskrifter. Allerede innledningen til loven antyder at den er ekteføtt barn av etterkrigstidens ideer om planmessig styring av økonomien: «Denne lov har til formål å tjene som et ledd i arbeidet for å fremme full sysselsetting, nytte produksjonsmulighetene effektivt, motvirke avsettingskriser og fremme en rimelig fordeling av nasjonalinntekten ved a) å fremme en samfunnsmessige forsvarlig prisutvikling og motvirke priser, fortjenester og forretningsvilkår som virker urimelig, b) å hindre utdeling av høyere utbytte enn forsvarlig, c) å trygge mot mislige omsetnings- eller konkurranseforhold og mot konkurranseregulerende tiltak som er urimelige eller til skade for almene interesser» (Prisl. § 1).

Prisloven dekker både kontrollen med konkurranseforholdene i næringslivet og kontrollen med det alminnelige prisnivå. Ved utformningen av loven tenkte man seg dette som to sider av samme sak; prispolitikken skulle, ved siden av å beskytte forbrukerne mot «urimelige» priser, bidra til å redusere svingninger og unormalt sterk stigning i prisnivået. I alminnelighet ville gjennomføringen være avhengig av reell priskonkurranse i markedene, men i perioder ville det være behov for direkte inngrep i prisdannelsen. Således ble for eksempel 70-årenes pris- og avansestopper gitt med hjemmel i Prislovens §24.

For å kunne gjennomføre Prislovens ambisiøse mål, ble de utøvende myndigheter gitt meget vidtgående fullmakter til inngrep overfor priser og omsetningsvilkår og ellers enhver form for privat konkurranseregulering. Prisloven inneholder imidlertid selv få detaljerte bestemmelser som direkte griper inn mot private konkurranseregueleringer, men lovens bestemmelser er utdypet i en rekke forskrifter. Her presiseres det at det er forbudt for en leverandør å regulere betingelser for videresalg, med den unntagelse at veiledende priser kan oppgis. Konkurranseregulerende prisavtaler er også forbudt, men etter Prisdirektoratets tolkning rammer ikke bestemmelsen avtaler om markedsdeling, eksklusivavtaler og andre reguleringer som bare indirekte får betydning for prisene. Det er gitt en rekke unntagelser fra forskriftene om prissamarbeid, først og fremst for førstehåndsomsetning av jorbruks-, skogbruks- og fiskeprodukter, men det er også adgang til å danne felles salgsorganer (som riktignok må godkjennes av Prisdirektoratet).

Ved siden av å forby prisregulering, gir Prisloven myndighetene adgang til å fastsette priser, fortjenester og forretningsvilkår, men også her uten å gå i detalj om hvordan og under hvilke forhold priser skal reguleres. Forutsetningen i loven er tvert imot at behovet til enhver tid skal avgjøre på hvilken måte regulering skal gjennomføres, og praksis har da også variert betydelig; fra generelle avanse- og prisstopper på 70-tallet, via regulering av drosjetakster og festeavgifter for grunnarealer til detaljregulering av Norcems priser for bestemte sementkvaliteter. I tillegg til å motvirke «urimelige» priser, kan prismyndighetene gripe inn mot «urimelige» forretningsvilkår (som f. eks. koblingshandel, slik som hvis kopimaskiner kun selges hvis kjøperen samtidig inngår avtale om også å kjøpe papir). Prisloven gir i tillegg bestemmelser om at handlende som selger varer i detalj til forbrukere skal merke varer med utsalgsprisen.

Foruten det ansvarlige fagdepartement, administreres Prisloven av Prisrådet, Prisdirektoratet og Statens Pristilsyn. Prisrådet, et domstolslignende forvaltningsorgan med syv medlemmer, er gitt i fullmakt å treffe avgjørelser om fusjoner, nektelse av forretningsforbindelse og konkurranseregulerende sammenslutninger og deres varighet. I tillegg har rådet fått i oppgave å være klageinstans for Prisdirektoratets avgjørelser om meldeplikt. Prisdirektoratet er tillagt det vesentlige ansvar for gjennomføring av tiltak etter pris- og konkurranselovgiv-

* Nils-Henrik Mørch von der Fehr er cand. oecon fra 1987 og førsteamanuensis ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

ningen, og de forbereder saker for Prisrådet og iverksetter rådets vedtak. Kontroll med at Prisloven og forskriftene overholdes, er tillagt Prisdirektoratet og Statens Pristilsyn. For å ivareta hensynet til Prisdirektoratets tilsyn er det meldeplikt for inngåelse av konkurranseregulerende avtaler, sammenslutninger og store bedrifter med betydelige markedsandeler. Pristilsynet er underlagt Prisdirektoratet og består av 9 distriktskontorer. I tillegg til sine kontrolloppgaver skal prismyndighetene drive opplysningsarbeid over for forbrukere (prisspredningsundersøkelser) og orientere næringslivet om konkurranselovgivningen.

Pris- og konkurransepolitikken i praksis

Etter Prislovens vedtagelse i 1953 ble det helt frem til begynnelsen av 70-tallet lagt hovedvekt på konkurransefremmende tiltak. Perioden var preget av lav prisstigning og jevn og høy økonomisk vekst. De direkte prisreguleringene som var innført under og rett etter krigen, ble gradvis avviklet, og prismyndighetenes innsats ble flyttet mot å fremme effektiv konkurranse. Prislovens utfyllende forskrifter ble i stor grad utformet i de første årene etter at loven trådde i kraft, og dreiet prislovgivningen mer i retning av et forbudsregelverk med strenge forbud mot horisontalt og vertikalt prissamarbeid. Til tross for dette var pris- og konkurransepolitikken preget av mange dispensasjoner og liberal behandling av konkurranseregulerende avtaler.

Med oljeprissjokkene og den kraftige økningen i inflasjonen, ble myndighetenes interesser på 70-tallet i betydelig større grad rettet mot kontroll og regulering av prisstigningen. I løpet av ti-året var det tolv perioder med midlertidig pris- og/eller avanseregulering, og i to tredjedeler av perioden var en eller annen form for generell prisregulering i kraft. Prismyndighetenes hovedoppgave ble å holde prisutviklingen under kontroll, og arbeidet med å fremme konkurransen var lavt prioritert.

Ved inngangen til 1980-tallet ble denne politikken forlatt, og konkurransefremmende arbeid ble igjen hovedoppgaven. Prismyndighetenes arbeidsområde ble gradvis utvidet til også å omfatte vurdering av konkurransemessige virkninger av andre myndigheters tiltak, og næringer som tidligere var unntatt fra konkurranseforskriftene, som bank og forsikring, kom innunder lovgivningen. Håndhevningen ble innskjerpet og overtredelser ble behandlet strengere. Det seneste ti-året har således sett en markert dreining vekk fra direkte prisregulering og over mot indirekte regulering av prisutviklingen ved å fremme effektiv konkurranse.

Konkurranselovutvalgets mandat av 2. februar 1990 tar utgangspunkt i denne utviklingen og understreker at det siden 1952 ikke har vært noen større samlet gjennomgang av pris- og konkurransepolitikken, til tross for store endringer både i næringslivet og i organisasjonen av offentlig forvaltning og virkemidlene i den økonomiske politikken. Utvalget ble gitt i oppgave å gjennomgå grunnlaget for den norske pris- og konkurransepolitikken, herunder lovgivningen og konkurransemyndighetenes organisasjon. Ved siden av å utrede prinsipielle og praktiske sider ved pris- og konkurransepolitikken pekes det på behovet for harmonisering av norsk lovverk med andre lands, og da spesielt EFs, konkurranselovgivning.

I oktober 1991 kom Konkurranselovutvalget, noe forsinket, tilbake med en meget omfattende rapport. Den innledes med en detaljert dokumentasjon av eksisterende pris- og konkurranselovgivning og den praksis som har vært ført siden Prislovens vedtagelse i 1953, samt en oversikt over konkurransepolitikken i endel andre land. Dernest gis det en økonomisk-teoretisk gjennomgang av konkurransepolitikkens mål og oppgaver, konkurranseforholdene i Norge omtales, og avgrensning av konkurransepolitikken mot andre økonomisk-politiske hensyn diskuteres. Hoveddelen av rapporten er viet en gjennomgang av utvalgets forslag til ny konkurranselov, herunder en meget detaljert diskusjon av regler for håndhevning og sanksjoner samt konkurransemyndighetenes fremtidige organisasjon.

Konkurransepolitikkens mål og oppgaver

I tråd med den politiske og ideologiske utviklingen og myndighetenes generelt mindre ambisiøse målsetninger om å regulere den økonomiske utviklingen, foreslår Konkurranselovutvalget at konkurransepolitikkens oppgaver bør innsnevres kraftig. De makroøkonomiske stabiliseringshensyn som finnes i Prisloven bør utskilles fra konkurranselovgivningen og prisregulering bør hjemles i egen lov (utvalgets forslag på dette området kommenteres ikke videre). Istedenfor de omfattende formål som Prisloven engang ble tillagt, defineres nå konkurransepolitikk som «tiltak fra myndighetenes side med sikte på å påvirke konkurranseforholdene i markedene for å fremme effektiv ressursbruk». Kriteriet for effektiv ressursbruk er samfunnsøkonomisk effektivitet i Pareto-forstand, og frikonkurranseøkonomiens ressursallokering er malen som det virkelige næringsliv skal måles mot. Konkurransepolitikkens oppgave skal først og fremst være å motvirke markedssvikt som følge av ufullkommen konkurranse og informasjonsskjevheter. Andre former for markedssvikt - fellesgoder og eksterne virkninger - er det ikke konkurransemyndighetenes oppgave å korrigere, men det anbefales at slike behandles på en «markedskonform» måte ved at prismekanismen utnyttes. Hensynet til en rettferdig inntektsfordeling bør heller ikke blandes sammen med konkurransepolitikken, men ivaretas av skatte- og trygdepolitikken. I det hele tatt brukes det betydelig tid på en diskusjon om hvordan konkurranselovgivningen på den ene siden skal inngå som en del av den alminnelige økonomiske politikk, og på den annen side bør avgrenses overfor andre politikkområder. Utvalget konkluderer med at konkurransepolitikken ikke bør ha som oppgave å sikre spesielle mål innenfor nærings-, handels-, arbeidsmarkeds- eller forbrukerpolitikk.

Konkurransepolitikken skal etter utvalgets mening særlig fokusere på to forhold; private konkurranseregulerende avtaler og etableringsbarrierer. Dette begrunnes for det første med at graden av konsentrasjon er en viktig indikasjon på hvor tilfredsstillende konkurransen fungerer, og dernest ved at trykket fra potensielle konkurrenter er viktig som en disiplinerende faktor, selv der hvor markedet i utgangspunktet er sterkt konsentrert. Utvalget mener at effektiv konkurranse først og fremst bør sikres ved at rammebetingelser og næringenes struktur reguleres, og at direkte inngrep i prisdannelsen er et mindre effektivt virkemiddel som bare bør brukes der de andre har vist seg ufullstendige.

Utvalget gjør et skille mellom statisk og dynamisk effektivitet. Markedenes statiske effektivitet måles ved avviket fra frikonkurranseløsningen - utvalget insisterer på å bruke enkle markedskryss og

samfunnsøkonomisk overskudd for å måle effektivitet. Den dynamiske effektivitet er derimot målt ved bedriftenes omstillingsevne; deres tilpasning til endringer i teknologi, forbrukernes preferanser og andre eksogene sjokk. Spesielt fremheves innsatsen i forskning og utvikling (FoU) for å frembringe nye produkter og få til effektivitetsforbedringer. Utvalget er klar over at det kan være en motsetning mellom statisk (eller kortsiktig) og dynamisk effektivitet fordi evnen og viljen til FoU-innsats kan være større i bedrifter som har finansiell trygghet gjennom en beskyttet markedsmessig stilling. En sterk vekt på å fremme konkurranse kan således resultere i bedrifter med for små overskudd til at de kan, eller vil, satse på FoU. Utvalget fremhever imidlertid at den private FoU-innsatsen kan påvirkes også ved andre tiltak, for eksempel patentlovgivningen, som sikrer en større avkasting på FoU-investeringer.

I utvalgets teoretiske analyse konsentrerer man seg om horisontale relasjoner og det tegnes et markedsbilde med forbrukere på etterspørselssiden og en eller flere profittmaksimerende bedrifter på tilbudssiden. Mellom ytterpunktene frikonkurranse og monopol beskrives oligopol og monopolistiske konkurranse som mer virkelighetsnære modeller for norske markeder. Det legges vekt på at imperfekt konkurranse kan lede til at produksjonen reduseres i den hensikt å holde prisene oppe, og at den i kombinasjon med informasjonsskjevheter kan gi som resultat at for få produktvarianter tilbys.

Selv om utvalget er innom en rekke forhold som kan lede til liten konkurranse og dermed en ineffektiv ressursallokering, savnes omtale av andre. Det teoretiske analyse-kapitlet er begrenset til omtale av horisontale konkurransereguleringer, og vertikale relasjoner behandles overhodet ikke. Det er overraskende blant annet fordi et av de få eksplisitte forbud i konkurranselovgivningen er mot fastsettelse av videresalgspriser. På dette området har det foregått my forskning de senere år, og det er blitt klart at økonomisk teori har få entydige og generelle prediksjoner. Vertikale markedsmessige relasjoner mellom bedrifter inneholder en rekke imperfeksjoner - på grunn av transaksjonskostnader og asymmetrisk informasjon - og ulike grader av integrasjon kan være en måte å internalisere ellers divergerende målsetninger og redusere imperfeksjonene. På den annen side er enkelte former for slike konkurransereguleringer ofte velferdsreduserende. I sin gjennomgang av selve lovforslaget diskuterer utvalget enkelte sider ved vertikale konkurransereguleringer, men man savner en mer omfattende teoretisk bagrunnsdiskusjon.

Utvalget fremhever at private konkurransereguleringer kan være vanskelig å opprettholde, dels på grunn av et internt press ved at deltagere kan finne det profitabelt å bryte ut og omgå avtalene, og dels på grunn av et eksternt press fra nyetableringer i næringen. Utvalget later til å være optimistisk med hensyn til disse slitasjekreftenes evne til å redusere omganget av skadelig samarbeid. På den annen side kan imidlertid dette forholdet nettopp forklare hvorfor fusjon, snarere enn kartelldannelse, blir resultatet i mange næringer. Dessuten bør det understrekes at incentivet til å fusjonere og oppnå markedsmakt kan gå utover ønsket om forbedret lønnsomhet; størrelse og markedsandel kan bli mål i seg selv. Utvalget fremhever riktignok at det vil være behov for å kreve dokumentasjon for å undersøke i hvilken grad effektiviseringsgevinster kan forsvare sammenslåelser, men det er åpenbart at aktørene i stor grad vil kunne presentere den informasjonen de anser som fordelaktig.

Norsk antitrust-politikk har tradisjonelt ikke vært spesielt hårdhendt mot konsentrasjon i vårt næringsliv. Det har ofte vært begrunnet med vår åpenhet mot et konkurranstrykk formidlet av handel over landegrensene og de internasjonalt sett små enheter i norske næringer. Utvalget gjentar denne argumentasjonen og presenterer statistikk som dokumenterer den. Det fremheves imidlertid også at vi har et særnorskt pris- og kostnadsnivå som vanskelig kan tas som uttrykk for annet enn at den internasjonale konkurransen ikke er perfekt, og utvalget påpeker transportomkostninger, tollbarrierer og ikke-tariffære handelshindringer som noen av de faktorer som kan forklare dette. Forøvrig bidrar utvalget til å så tvil om norske bedrifter er så små, og mer spesielt, om de er *for* små. Fleksibilitet og omstillingsevne kan ofte være større i mindre bedrifter, og i den grad størrelse er viktig, kan den oppnås ved samarbeide over landegrensene, og krever ikke nødvendigvis at man er stor på hjemmemarkedet. Det er også viktig å fremheve at selv om våre bedrifter er små i omsetning, gjør vår geografi og befolkningstetthet at hjemmemarkedene gjerne består av mange adskilte delmarkeder, og derfor kan graden av monopolisering bli stor i hvert enkelt delmarked.

Konkurranseloven

Konkurranselovutvalget går inn for at hovedtrekkene i dagens prislovgivning opprettholdes. Det mener imidlertid at Prisloven er et uhensiktsmessig konkurransepolitisk instrument, først og fremst fordi den er en rammelov for to forskjellige områder - konkurransekontroll og prisregulering, men også fordi selve lovteksten gir få eller ingen direkte regler om hvilke handlinger som er forbudt, de viktigste unntagelser og inngrepsvilkår.

Man kan i utgangspunktet tenke seg to hovedformer for konkurranseregulering. En form representeres ved lovgivning basert på «inngrepsprinsippet», med hvilket menes at konkurransemyndighetene gis generelle og vidtgående fullmakter til å gripe inn overfor det de anser som misbruk av markedsmakt. Det er dette grunnprinsipp Prisloven er bygget på, og dets styrke er at det gir mulighet for en fleksibel tilpasning av politikken til de ulike forutsetninger som hersker i forskjellige næringer eller markeder. På den annen side vil inngrepsprinsippet med nødvendighet medføre noen grad av vilkårlighet og uoversiktelighet i myndighetenes konkurransefremmende arbeid. Det alternative prinsipp er basert på eksplisitte forbud, mot for eksempel horisontale prisavtaler, vertikalt samarbeid og avtaler om markedsdeling. Forbudsprinsippet gir et mindre fleksibelt konkurransepolitisk instrument, men innebærer klarere signaler til næringslivet, slik at dets aktører får enklere og mer oversiktlig rammevilkår å arbeide under. Til en viss grad kan stivheten i en forbudsbasert lovgivning motvirkes ved at konkurransemyndighetene gis adgang til å dispensere fra forbudsbestemmelsene der de finner det formålstjenlig.

Utviklingen internasjonalt har gått i retning av større vekt på forbudsprinsippet. Dette er det dominerende prinsipp i konkurranselovgivningene i USA, Canada og Tyskland, mens for eksempel Finland, Storbritannia og Sverige for tiden arbeider med å omlegge sin lovgivning fra prinsipper bygget på generelle inngrepsfullmakter til klarere definisjoner av hva som skal være forbudt. Konkurranselovutvalget anbefaler at Norge bevege

seg i samme retning, og begrunner dette dels med hensynet til klare rammebetingelser for næringslivet, og dels med behovet for samordning med lovgivningen hos våre handelspartnere, herunder EF. Utvalgets forslag består i å forby det som med utgangspunkt i økonomisk teori med stor sikkerhet kan fastslås som effektivitetshemmende, mens det sikres inngrepsrett mot andre private konkurranseregulerings som under bestemte vilkår kan ha uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser. I praksis blir likevel bevegelsen mot forbudsprinsippet ikke særlig stor.

Det foreslås at forbudet i Prisloven om horisontalt prissamarbeid videreføres, og at unntagelsen om felles salgskontor fjernes. Forbudet bør omfatte avtaler om avanser og rabatter, men ikke samarbeid om andre forretningsvilkår. Samarbeid om anbud skal også fortsatt være forbudt, men det skal gjøres unntagelse for prosjektsamarbeid mellom mindre leverandører når anbudsinnbyderne godkjenner det. Det innføres et nytt generelt forbud mot horisontal markedsdeling i form av område-, kunde og kvotefordeling eller ved kvantumsbegrensning. Forbudet vil imidlertid ikke omfatte avtaler hvor deltagerne fordeler produksjonen av ulike spesialiteter/kvaliteter seg imellom. Det gis en generell dispensasjon fra forbudene mot horisontalt samarbeid der hvor deltagerne har en samlet markedsandel på under 20 prosent eller tilhører samme konsern/eier. Lisensavtaler basert på registrerte patenter og mønstre er også unntatt. Forøvrig åpnes det for dispensasjoner der hvor konkurransemyndighetene måtte finne det formålstjenlig, det vil si der hvor slikt horisontalt samarbeid antas å effektivisere ressursutnyttelsen.

Etter Prislovens §42 a kan prismyndighetene gripe inn mot bedriftserverv i form av fusjoner, aksjekjøp eller på andre måter som de anser vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen til skade for «allmenne interesser». Utvalget mener at en slik adgang også bør tas inn i den nye konkurranselov, men de setter grensen ved nektelse av sammenslåing - det skal ikke være anledning til å kreve oppsplittelse av eksisterende foretagender. Utvalgets utgangspunkt for Konkurranselovens bestemmelser på dette punkt, er de senere års praksis i fusjonssaker og de vurderinger som er kommet til uttrykk i politiske dokumenter. Det er ikke helt betryggende. I forarbeidene til §42 a heter det for eksempel i Odelstingsproposisjon nr. 78 (1986-87) at «departementet har i hovedsak et positivt syn på fusjoner i norske næringsliv for at norske bedrifter skal kunne hevde seg i internasjonal konkurranse», mens bare tre fusjonssaker har vært behandlet etter §42 a, hvorav det ble grepet inn kun i en sak. Det er grunn til å stille spørsmålstegn ved om den fusjonsbølge en har sett i senere år, ikke bare i bank og forsikring, mens også for eksempel i dagligvare- og entreprenørbransjen, har vært av det gode. Riktignok er Konkurranselovens tekst foreslått formulert slik at det gis bred adgang til inngrep mot fusjoner, men loven kan om ønskelig praktiseres svært liberalt. Den korte tidsfrist på 6 måneder til å iverksette inngrep (med ytterligere 6 måneders forlengelse hvis særlige hensyn tilsier det), skal heller ikke gjøre det lettere for konkurransemyndighetene å forhindre skadelig konsentrasjon i norsk næringsliv.

Utvalget foreslår å videreføre forbudet i Prisloven mot bindende videresalgspriser, herunder avanser og rabatter. Forbudet skal fortsatt kun gjelde varer - tjenester er unntatt med den begrunnelse at utvalget har vanskeligheter med å se hvordan forbudet kunne la seg utforme på annen måte. Det skal heller ikke være forbudt å gi veiledende videresalgspriser og leverandører skal også kunne fastsette maksimalpriser for videresalg. Forøvrig skal det fortsatt være lov å regulere videreforhandlernes forretningsforhold på andre måter; såsom gjennom eksklusivavtaler (hvor forhandleren f.eks. får enerett til et visst handelsområde) eller regulering av markedsføringsinnsats og servicenivå.

Utvalgets diskusjon gjør at man sitter igjen med det inntrykk at det har hatt vanskeligheter med å bestemme seg for hvordan vertikale reguleringer bør takles i lovverket. Mye av forskningen i moderne kontraktsteori har beskjeftiget seg med vertikale forhold, men teorien gir ikke klare svar; vertikale kontraktsmessige bindinger kan ha ulike effekter under forskjellige forhold, og at det kan derfor ikke angis med sikkerhet hvorvidt for eksempel fastsettelse av videresalgspriser alltid er av det gode eller det onde. Utvalgets diskusjon er imidlertid ikke bare preget av denne faglige uavklaring, men er direkte selvmotsigende på enkelte punkter. Man insisterer først på at «vertikale reguleringer ikke angår forholdet mellom konkurrenter», og at «leverandørene ikke får økt markedsmakt som følge av reguleringen» (kap. 12.5.1.2). Det er vanskelige å være enig i denne synsmåten, og to avsnitt nedenfor leser man da også at «et motiv bak å innføre leverandørreguleringer kan være et ønske om å oppnå eller opprettholde markedsmakt». Eksklusivavtaler som fastsetter at en videreforhandler bare skal stå i forretningsforbindelse med en bestemt leverandør er et eksempel. Til tross for denne noe famlende og vaklende diskusjon, er det vanskelig å være uenig i utvalgets konklusjon; man bør være tilbakeholden med eksplisitte forbud - og her går altså grensen ved bindende videresalgspriser - og istedenfor sikre seg en omfattende rett til inngrep der hvor det i enkeltsaker synes nødvendig.

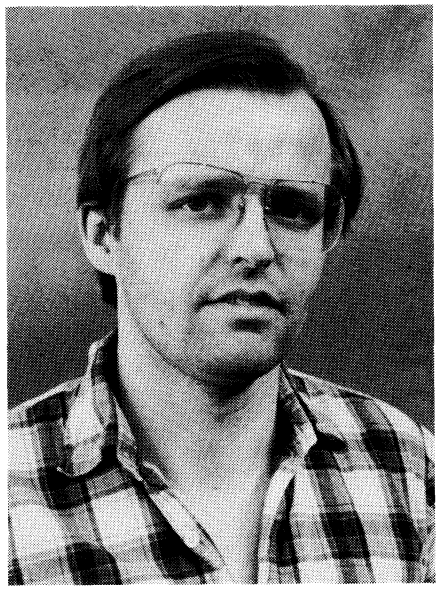
Utvalget er i utgangspunktet skeptisk til direkte prisregulering, men finner at på visse områder er dette likevel det mest hensiktsmessige virkemiddel. Det kan være der hvor det eksisterer naturlig monopol, hvor konkurranseregulerende avtaler er internasjonale og dermed går utenfor norske myndigheters jurisdiksjon, eller i næringer som ved offentlige tiltak er skjermet fra konkurranse. Etter dagens prislov reguleres blant annet prisene på engroskjøtt, melk, fettråstoffer til margarinindustrien, kunstgjødsel og drosjertakster. Prisregulering benyttes altså både i tilfeller med naturlig monopol og der hvor offentlige regulering innebærer at konkurransen svekkes. Utvalget mener at fordi de enkelte reguleringssituasjoner vil kunne være svært forskjellige, bør både adgangen til og formen for prisregulering være helt åpen. Det presiseres imidlertid at regulering av pris bare bør brukes der andre tiltak ikke har virket og hvor de uheldige samfunnsøkonomiske virkningene av utøvelsen av markedsmakt rettferdiggjør de ressurser som må anvendes for å håndheve reguleringen. Konkurransemyndighetene bør primært bare prisregulere når markedsmakten skyldes private konkurranseregulerings og naturlig monopol. I de tilfeller markedene er skjermet mot konkurranse på grunn av andre offentlige reguleringer, bør vedkommende fagmyndighet forestå prisfastsettelsen.

Utvalget er opptatt av å presisere under hvilke forhold konkurransemyndighetene kan gripe inn overfor konkurranseregulerings. Generelt kunne man tenke seg at kriteriene ble utformet etter reguleringe-

Aktuell kommentar:

Håndteringen av den norske bankkrisen*

Artikkelen tar for seg motiveringen for myndighetenes sterke engasjement i høstens bankredningsaksjon. Bankenes rolle i økonomien er vesentlig forskjellig fra andre næringers. Myndighetene kan derfor ikke la storbanker gå over ende. Avvikling av større banker ville ha fått alvorlige makroøkonomiske virkninger. Redningstiltakene har vært innrettet mot å sikre låntakere og innskyteres interesser. Tiltakene har imidlertid visse uheldige bivirkninger. Bankene kan få mindre insentiv til å drive kredittvurdering, og bankstrukturen kan bli noe endret i favør av storbankene. Artikkelen antyder at myndighetene i framtiden må ha et ansvar for lønnsomheten i bankvesenet som helhet. Det stiller imidlertid store krav til tilsynsmyndighetene.



Gunnvald Grønvik

AV
GUNNVALD GRØNVIK**
OG BENT VALE***

INNLEDNING

I løpet av det siste halvannet året har vi tydelig fått demonstrert at omfattende problemer i bankvesenet ikke er et fenomen som tilhører historien eller bare forekommer i land langt unna oss. Norske økonomer som vil studere bankkriser, har nå fått tilgang til et ferskt data-materiale fra eget land.

Denne artikkelen er ikke ment å være en generell gjennomgang av den norske bankkrisen. Vi vil nøye oss med å se på noen av de tiltakene myndighetene har satt i verk i løpet av siste høst, både for å redde enkelt-banker og for å sikre solititeten i bankvesenet generelt. Artikkelen gir ikke noen detaljert beskrivelse av de enkelte tiltak, men er snarere en drøfting av motiveringen for tiltakene, og problemer bruk av slike tiltak kan skape. For eksempel gir vi en forklaring på hvorfor det er økonomisk fornuftig i stor grad å redde banker, mens en generelt lar være å redde andre virksomheter som får økonomiske problemer. Dessuten diskuterer vi hvordan myndighetenes tiltak kan påvirke bankenes adferd i tiden framover. Til slutt tar vi også for oss enkelte tiltak som har vært framme i debatten, men som ikke er blitt gjennomført.

1. AKTØRENE I KRISEN

En krise i en bank har virkninger for banken, bankens kunder, bankens konkurrenter, og for dem som skal bidra til å løse krisen. Siden de ulike aktørene kan ha ulike interesser kan det være hensiktsmessig først å gi en oversikt over alle interessenter, og om hvilke interesser de har i krisen.

Banken

- *De ansatte.* Blant dem som blir direkte berørt av krisen er de ansatte i banken. De ansatte har interesse av at virksomheten blir ført videre mest mulig uendret. Interessene til de bankansatte skiller seg neppe ut fra interessene til ansatte i andre virksomheter i krise, og trenger derfor ikke belyses særskilt.
- *Ledelsen.* Det er vanlig at ledelsen i en bank skiftes ut når krisen blir konstatert. Ledelsen før krisen kan derfor ha interesse i å skjule krisen. Ledelsen etter krisen ønsker å være effektive kriseløsere, og kan derfor ønske å svartmale situasjonen før den overtok for å kunne vise til gode resultater.
- *Eierne.* I flere tilfelle hvor en bank har tapt sin egenkapital, har staten bidratt med ny egenkapital (for eksempel Fokus Bank og Kreditkassen). De gamle eierne har tapt hele sine aksjeinnskudd, minus verdien av kjøpsopsjoner for nye aksjer. Eksistensen av disse opsjonene gjør at de kan ha en viss interesse i hvorledes banken drives videre. De har imidlertid ingen mulighet for å påvirke bankens drift. Staten er nå blitt den viktigste eieren av de tre største norske forretningsbankene, men ønsker å gjøre bankene private igjen etter krisen. Der hvor det fortsatt er privat aksjekapital igjen, men staten også har skutt inn egenkapital, har opplagt de private eierne interesse i hvordan banken håndteres videre.

Bankens kunder

- *Små innskytere* har sine interesser sikret gjennom innskytergarantier (sikringsfond).
- *Store innskytere* er ikke i alle land automatisk dekket av innskytergarantier, og i forbindelse med avviklingen av Norion Bank ble det vurdert å stramme inn innskytergarantien for profesjonelle investorer. Alle innskytere utenom andre banker har imidlertid fullt dekket. Gjennom tiltakene for å redde de store forretningsbankene har staten gjort garantien fullstendig (ihvertfall for bankene som er store nok, se avsnitt 4.4).

---

* En takk til kolleger i Norges Bank, særlig til Erik Nesset som har utført modellsimuleringene. Forfatterne har ikke vært med i arbeidet med redningsaksjoner overfor finansinstitusjonene. Synspunkter og konklusjoner står for forfatternes regning, og kan ikke tillegges Norges Bank. Endelig manus er levert Sosialøkonomen 2 januar 1992.

** Gunnvald Grønvik er cand.oecon. fra Oslo våren 1979, og forsker i Norges Bank fra 1987.

*** Bent Vale er cand. oecon. fra Oslo våren 1982, og forsker i Norges Bank fra 1988.

nes type, avtalepartnerenes egenskaper, eller reguleringenes virkninger. Utvalget anser at kriterier etter virkninger for ressursbruken vil være mest i samsvar med Konkurranselovens formål om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Lovens inngrepskriterier foreslås derfor knyttet til vilkår, avtaler og handlinger som har «til formål eller virkning å begrense konkurransen i strid med hensynet til effektiv ressursbruk» (12.6.3). Typiske kandidater for inngrep vil være avtaler som i utgangspunktet er unntatt fra lovens forbud, men mer generelt bør det gripes inn der hvor markedsmakt utøves for å befeste eller utvide den forretningsmessige stilling, uten at utvalget forsøker seg på en nærmere definisjon av hva dette skal innebære. Inngrepet vil som regel bestå i forbud mot fortsatt bruk av bestemte avtaler, handlinger og forretningsvilkår, men også prisregulering kan være aktuelt. Forøvrig mener utvalget at fullmakten til inngrep må være åpen dersom vedtakene skal ha den nødvendige effekt.

Utvalget foreslår at Konkurranseloven skal gjelde generelt, for all privat og offentlig drevet ervervsvirksomhet med unntagelse av lønns- og arbeidsvilkår. Andre unntagelser bør hjemles i særlover. Utvalget mener imidlertid at tiltaket om omfattende og generell meldeplikt for alle storbedrifter og konkurranseregulerende avtaler bør opphøre. Prisdirektoratets erfaring er at denne meldepliktsordningen ikke har fungert tilfredsstillende, dels fordi næringslivet i liten grad uoppfordret har sendt inn meldinger, og dels fordi faktiske inngrep svært sjelden har blitt foretatt med utgangspunkt i innmeldte forhold. Utvalget anser det tilstrekkelig at konkurransemyndighetene sikres innsynsrett der de måtte ønske det.

Det foreslås at konkurransemyndighetene organiseres etter noenlunde samme prinsipper som i dag. Ansvaret for tilsyn og håndhevelse av Konkurranseloven tillegges et «Konkurransetilsyn», hvor en direktør er ansvarlig for den daglige administrasjon, men som ledes av et bredt sammensatt styre. Konkurransetilsynets vedtak skal kunne ankes til en «Konkurranseklagenemd».

Avsluttende bemerkninger

Utviklingen i Norge har vært parallell med utviklingen i andre vestlige land. Etter jevn og sterk vekst i de første ti-årene etter krigen, ga svakere og mer ubalansert vekst på 70-tallet opphav til større oppmerksomhet om betingelser for økonomisk vekst. I en rekke land har overgang fra plan til marked ved deregulering og privatisering vært brukt for å fremme omstilling og rasjonell bruk av ressurser. Skuffelsen over det man oppfattet som manglende effektivitet av offentlig styring har således både ført til at området for konkurranse har blitt utvidet, samtidig som man har vært mer forsiktig med å gripe inn overfor virkningene av konkurransen.

Parallelt med denne politikkomlegningen har det i nyere teori om imperfekt konkurranse stadig sterkere blitt påpekt at det er vanskelig - om ikke rent ut umulig å gi generelle prediksjoner om hvordan strukturelle trekk vil påvirke det samfunnsøkonomiske resultatet i enkeltmarkeder. Mens det i noen næringer kan være meget effektiv konkurranse selv med få bedrifter, kan konkurransen være svak i andre selv om antallet bedrifter er stort. Denne manglende avklaring i teorien, koblet med de praktiske vanskeligheter og det informasjonsbehov som kreves for å fremme effektiv konkurranse, har ledet mange til å hevde at den beste konkurransepolitikk som regel er fravær av politikk. Man leser også i Konkurranselovutvalgets innstilling en meget positiv holdning til markedets evne til å rette opp egne svakheter. Det kan imidlertid være en forhastet konklusjon. Mangelen på klare teoretiske prediksjoner bør ikke lede til en mer tilbakeholdende innsats fra konkurransemyndighetenes side - tvert imot vil det være behov for tilstrekkelige ressurser for aktiv oppfølging og kontroll slik at inngrep kan tilpasses forholdene i den enkelte næring.

Selv om Konkurranselovutvalget har forsøkt å bevege konkurranselovgivningen i retning av å bli en klarere og mer presis ramme for konkurransemyndighetenes arbeid, er bestemmelsene fremdeles meget vidt formulert. Det kan sikre konkurransemyndighetene den nødvendige fleksibilitet i utøvelsen av sitt arbeid. Det er imidlertid viktig å huske på at fleksibiliteten kan gå begge veier. På samme måte som myndighetene ikke må bli for tilbakeholdende med å slå ned på misbruk av markedsmakt, er det viktig å sikre næringslivet mot utidige inngrep i dets arbeidsvilkår. Fremdeles er det betydelig adgang til inngrep etter myndighetenes forgodtbefinnende, og til syvende og sist er det derfor utfyllelsen av lovverket gjennom rettspraksis, forskrifter og politiske dokumenter, som vil være avgjørende for i hvilken grad målsetningen om effektiv ressursutnyttelse oppfylles.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

– *Låntakere* har sine interesser knyttet til å beholde lån og til eventuelt å få nye lån. Siden lån vanskeligere kan flyttes, kan låntakerne tape både om de må flytte lånene, og dersom krisebanken strammer inn vilkårene.

Bankens konkurrenter

En galt utformet redningsaksjon kan spre krisen til krisebankenes konkurrenter. Spredningen kan skje både ved at tilliten til bankene ikke gjenopprettes, og ved at banken som reddes får konkurransefordeler.

– *Andre banker* har sine interesser knyttet til prisene banken som reddes kan sette. En overdimensjonert redningsaksjon kan gi banken som reddes konkurransefortrinn ved fastsetting av innskudds- og utlånsrenter. Et spesielt problem er eiendommene en stor problembank sitter med. Dersom banken selger eiendommer til lavere priser enn de som gjaldt tidligere, vil prisene i hele eiendomsmarkedet falle og lage krise i andre banker. Noe av hensikten med redningsaksjonene i høst har nettopp vært å unngå at krisen skal spre seg på denne måten.
– *Andre finansinstitusjoner* har lignende interesser som andre banker. Det har vært lansert forslag om at bankene skal få ta opp andre forretningsområder (selge forsikringer), eller danne finansielle konsern. Dette kan ha uoversiktlige og utilsiktede virkninger, og vil bli vurdert nærmere i avsnitt 5.

Andre interessenter

Blant andre interessenter er offentlige *byråkratier* (og *byråkrater*) som kan ha egeninteresser å ivareta. I tillegg til de tidligere oppgavene med kontroll og styring av rammevilkår skal offentlige byråkrater nå ivareta statens rolle som eier. Hverken de gamle eller nye rollene og eventuelle egeninteresser knyttet til rollene blir drøftet nærmere her.

Forøvrig vil alle med interesser i markeder som påvirkes av krisen[1], ha interesser i krisehåndteringen. Spesielt vil *andre eiere av fast eiendom* kunne få sin formue endret dersom prisene endres. Det kan forplantes til hele økonomien gjennom privat konsum og multiplikatoreffekter, og dette drøftes nærmere i avsnitt 2.2.

2. HVORFOR IKKE AVVIKLE ELLER NEDBYGGE EN BANK

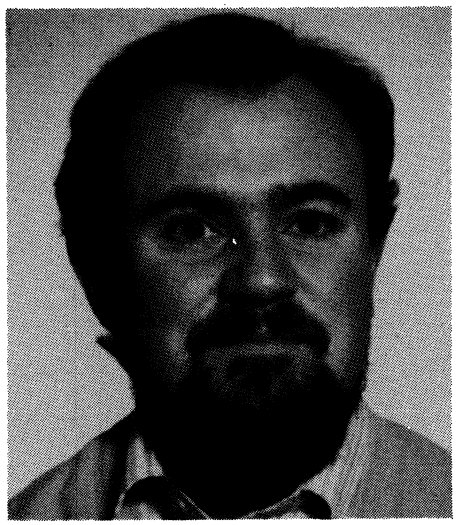
En bank som taper hele sin egenkapital avvikles ikke gjennom konkurs. Det opprettes ikke et bostyre som fordeler det gjenværende av bankens aktiva forholdsmessig mellom dens kreditorer, slik tilfelle er for andre aksjeselskaper. I stedet settes banken under offentlig administrasjon.[1] Samtidig vil innskyternes tilgodehavender bli garantert av et sikringsfond. Avvikling av bankens virksomhet vil i tilfelle si at den slutter å gi nye lån, og at den eksisterende lånemasse reduseres ved at lån blir tilbakebetalt, inndrevet eller forsøkt solgt. Norion Bank blir avviklet på denne måten.

Dersom egenkapitalen ikke er helt tapt, men likevel for liten til at banken kan tilfredsstille minstekravene til egenkapital, kan banken bli nødt til å slanke balansen. Flere banker som har fått egenkapital-tilskudd fra staten, er også pålagt å redusere balansen, bl.a. Fokus Bank.

Når en bedrift har tapt sin egenkapital, og virksomheten ikke er så lovende at det lar seg gjøre å framskaffe ny egenkapital, er det stort sett økonomisk fornuftig å la bedriften nedlegges. Selv om bedriften er stor, og nedlegging kan ha midlertidige kostnader i form av økt arbeidsledighet, blir det i de fleste tilfelle akseptert at bedriften avvikles eller nedbygges. Det samme gjelder ikke for banker på grunn av en del spesielle forhold som gjør bankvirksomhet vesentlig forskjellig fra annen næringsvirksomhet.

2.1 Hva er spesielt ved banker?

Et kundeforhold mellom en bank og dens lånekunder er i stor grad basert på den informasjon banken har om kundene. Både ved avvikling og slanking av en bank kan denne informasjonen gå tapt fordi den i mange tilfeller ikke kan selges eller overføres til en annen kredittinstitusjon på noen troverdig måte. Det er ikke noen spesielt god attest overfor en annen kredittinstitusjon å ha blitt funnet kredittverdig av en bank med store tap på utlån. Ved avvikling av en bank vil derfor kunder kunne få sagt opp sine lån uten at de er i stand til å skaffe et nytt lån. Er det en stor bank en avvikler eller slanker raskt, kan dette medføre en *betydelig kredittinnstramning i makro.*



Bent Vale

Det faktum at kundeforhold i bank varer over tid (for eksempel gjentatte lån) reduserer insentiv-problemet som ligger i at mange kunder har lån med begrenset ansvar; god oppførsel i en periode garanterer gode lånevilkår i neste periode. Vissheten om at et slikt forhold blir brutt enten ved at banken avvikles eller må slankes kraftig, gir kunden mindre insentiv til å sørge for skikkelig betjening av lånet.

Produksjon av lånetjenester er en av bankenes hovedvirksomheter og består for en stor del i kredittvurdering av og oppfølging av lånekunder. Det er med andre ord en særdeles informasjonsintensiv virksomhet og krever derfor et ganske nært forhold mellom låntaker og bank. Produksjon av for eksempel datamaskiner i Norge kan forholdsvis enkelt erstattes med import, men det samme gjelder ikke for lånetjenester. En mindre eller mellomstor norsk bedrift vil ha store vansker med å få lån i for eksempel en tysk bank, nettopp fordi denne banken nødvendigvis vet langt mindre om den norske bedriften enn om bedrifter i bankens nærhet.

2.2 Indirekte virkninger og makroøkonomiske konsekvenser

Nedleggelse eller slanking av en bank, eller særlig avvikling av problem-lån,

[1] De generelle reglene for konkurs gjelder ikke for banker. Banklovene sier at konkurs etter konkurslovens bestemmelser ikke kan åpnes i en forretningsbank eller en sparebank. Forretningsbanklovens kapittel 6 og Sparebanklovens kapittel 8 fastsetter de særskilte reglene for avvikling av henholdsvis en forretningsbank og en sparebank. De aktuelle lovene er Lov av 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker og Lov av 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker.

medfører salg av eiendommer. Dreier det seg om en stor bank, kan dette ekstraordinære tilbudet åpenbart være så stort at også andre aktører som sitter med eiendom eller sikkerhet i eiendom, blir påført tap ved *fall i eiendomsprisene*. På grunn av reglene for bokføring av tap, kan det også medføre direkte overføring av krisen mellom kredittinstitusjoner. Dessuten kan fall i eiendomsprisene generelt gjøre andre kredittinstitusjoner mindre interessert i å låne ut (på grunn av lavere panteverdi), og kunne bidra til en såkalt kreditt-skvis. Empirisk vet vi også at boligprisene er av stor betydning for utviklingen i det private konsum via formueseffekten. Et fall i boligprisene vil dessuten redusere investeringsaktiviteten. Rask avvikling eller slanking av en stor bank kan altså forsterke den nedgangskonjunkturen Norge er inne i.

Noen av disse effektene er illustrert ved beregninger utført på kvartalsmodellen RIMINI, som er utviklet i Utredningsavdelingen i Norges Bank.[2] Forutsetningene for beregningene og resultatene for utviklingen i privat konsum og arbeidsledighet er vist i tabell 1.

Som et eksempel har vi antatt at eiendomssalg fra en stor bank gir et fall i boligprisene på 5 prosent ved inngangen til 1992 og vedvarende lavere boligpriser ut 1993. Først i 1994 tar de seg gradvis opp igjen til sitt opprinnelige nivå. Videre har vi antatt at prisfallet gir et fall i boliginvesteringene svarende til en langtids priselastisitet for boliginvesteringer på 1, og at virkningen på boliginvesteringene kommer et halvt år etter prisfallet på boliger.

Tabell 1: *Virkning av fall i boligpriser på ledighet og konsum*

	1992	1993	1994	1995
Eksogene anslag:				
Boligpriser	-5.0	-5.0	-2.5	0.0
Boliginvest.	-2.5	-5.0	-5.0	0.0
Virkning på :				
Privat konsum	-1.6	-1.2	0.1	0.6

De eksogene anslag og resultatene for privat konsum er angitt i prosent, mens virkningen på arbeidsledigheten er oppgitt i antall ledige. Alle tall viser avvik i nivå i forhold til referansebanen.

En ser at prisfallet på boliger raskt fører til et fall i konsumet. Avviket i forhold til referansebanen blir på 1.6 og 1.2 prosent i 1992 og 1993. Når konsumet i 1994 og 1995 blir noe større enn i referansebanen, skyldes det dels at boligprisene returnerer til nivået i referansebanen, og dels at realinntekt og realformene øker som følge av generell prisnedgang via en Phillipskurveeffekt. Endringene i boliginvesteringene virker sterkest på ledigheten som øker i hele perioden. Ledigheten øker mest i 1994 og er da nesten 9000 større enn i referansebanen.

Utgangspunktet for disse beregningene er fem prosent fall i boligprisene og konsekvensene er nokså store. Fallet i privat konsum på 1.6 prosent er for eksempel om lag halvparten av nasjonalbudsjettets anslag på konsumveksten fra 1991 til 1992. Økningen i ledigheten er nesten 9000 i 1994 og rimeligvis konsentrert i byggefagene som allerede har store problemer. Det kunne imidlertid tenkes å gå mye verre. I beregningene er det ikke tatt hensyn til inntektseffekter som også vil redusere boliginvesteringene. I tillegg kommer det at et fall i eiendomspriser vil redusere foretaksinvesteringene både fordi eiendomsinvesteringer blir mindre attraktive, og fordi panteverdiene foretakene kan stille reduseres slik at de blir skviset på kreditt også til andre investeringer.

Utgangspunktet er vilkårlig valgt, ingen kan på forhånd si om det ekstraordinære prisfallet på eiendommer ville blitt to, fem eller ti prosent, men beregningene illustrerer hva som kan skje og viser hvorfor myndighetene ikke kunne ta sjansen på en rask avvikling av storbanker i krise.

2.3 Hensynet til norske bankers tillit i utlandet

Ved utgangen av september 1991 hadde norske banker en netto valuta-gjeld til utlandet tilsvarende 68 milliarder kroner. Denne gjelden motsvares av valuta-fordringer overfor norske sektorer tilsvarende 60 milliarder kroner. I tillegg kommer bankenes krone-innskudd fra utenlandske sektorer.

Norske banker kunne mistet muligheten for utenlandsfinansiering dersom myndighetene lot utenlandske kreditorer bli påført tap når en avviklet en norsk bank med betydelig innlån fra utlandet. Et plutselig tap av tillit i utenlandske finansmarkeder, vil raskt kunne gi utgang av valuta fra bankene. Bankenes valuta innlån har svært kort løpetid i forhold til bankenes valuta utlån, og bankene kunne komme i betydelig valutarisk ubalanse og bli sittende med stor risiko for tap ved valutakurs-svingninger. Bankene er imidlertid underlagt bestemmelser om hvor store nettoposisjoner de tillates å ha i valuta nettopp for å minimere en slik risiko. Dersom alle innlån i valuta fra utlandet forsvant, kunne derfor bankene i verste fall bli nødt til å si opp store deler av sine valutalån til norske kunder, med de konsekvenser det ville få for norske bedrifter.

For å unngå dette kunne Norges Bank erstatte utgangen fra bankene med innskudd av valutareservene. Da ville en stor del av valutareservene bli svært illikvide, siden trekk på disse reservene ville skape valutarisk ubalanse for de norske bankene.[3]) Store likvide valutareserver er en nødvendig betingelse for at en sentralbank skal kunne stå imot sterk spekulasjon mot landets valuta. Dersom de opprinnelige valutareservene var plassert i bankene, måtte derfor staten eller Norges Bank ta opp store valutalån for å sikre valutakurs-styringen. Om slike lån skulle tas opp på bakgrunn av en generell mistillit til norsk finansvesen og norsk økonomi i utlandet, ville neppe de lånebetingelsene selv staten kunne oppnå, være særlig gode.

Dette er ikke på noen måte ment som en prognose, men kan tjene til å illustrere den økonomiske betydningen av at utlandet har tillit til norsk finansvesen.

Finansministeren og Sentralbanksjefen erklærte på Verdensbankens og IMFs årsmøte i Bangkok høsten 1991 at norske myndigheter vil sikre den videre drift av det norske bankvesenet. Erklæringen må oppfattes å ha som hensikt å gjøre det klart overfor utenlandske investorer at deres fordringer på norske banker *ikke* er i fare. Dermed skulle det ikke være grunn til at det kan oppstå noen slik valuta-flukt som beskrevet ovenfor. En klar garanti for utlendingene ligger vel i vår egen interesse i å opprettholde et solid bankvesen også ut fra rene innenlandske hensyn (jfr. drøftingen i avsnitt 2.1 og 2.2), men også i vårt ønske om å ha høy kredittverdighet som nasjon.

3. MYNDIGHETENES TILTAK FOR Å REDDE BANKENE

Det er satt i verk både generelle tiltak for å bedre lønnsomheten i banknæringen

[2] Nesset (1991) gir en enkel framstilling av enkelte trekk ved modellen som er dokumentert i Brodin, Jansen og Nesset (1990). Konsumfunksjonen er sentral i beregningene her, og den er dokumentert av Brodin og Nymoen (1991).

[3] Etter IMF's definisjon skal ikke slike valutainnskudd regnes som offisielle valutareserver.

og spesielle tiltak for å redde enkeltbanker.

Når bankvesenet nå ikke klarer seg på egenhånd, er det viktig at det blir gitt generell støtte. Støtte som bare går til banker med problemer vrir konkurransen i favør av banker med uansvarlig drift, og generelle ordninger er derfor å fortrekke framfor tiltak som bare retter seg mot problembanker.

Et av de generelle tiltakene er den nye ordningen med *grunninnskudd fra Norges Bank* i bankene. Disse innskuddene gis til en lav rente slik at bankene får redusert sine finanskostnader, og innskuddets maksimale størrelse avhenger av bankenes forvaltningskapital. På årsbasis skal bankene subsidieres med om lag 1.1 milliarder kroner gjennom denne ordningen.

Det er den enkelte banks forvaltningskapital ved utgangen av juni 1991 som brukes som beregningsgrunnlag for hvor stort grunninnskudd banken kan få. En har valgt å ikke la beregningsdatoen oppdateres. Grunninnskuddene vil forbedre bankenes rentenetto i betydelig grad, og dersom beregningsgrunnlaget stadig hadde blitt endret, kunne en bank fått store fordeler ved å øke det. Dersom beregningsgrunnlaget hadde blitt oppdatert, ville det ha vært optimalt å distribuere subsidier videre til de bankaktivitetene som subsidieres. En ordning med løpende oppdatering av beregningsgrunnlaget ville derfor ikke ha ført til at subsidiet hadde blitt i banken.[4]

På kort sikt ville imidlertid egenkapitalkravet ha satt grenser for hvor mye bankene kunne ha vokst. Men lønnsomme banker burde ha vært i stand til å hente inn mer egenkapital, slik at på lengre sikt ville ikke egenkapitalkravet ha vært begrensende.

I tillegg til grunninnskuddene sørger Norges Bank fortsatt for tilstrekkelig likviditet i banksystemet. Denne jobben er blitt vanskeligere fordi interbankmarkedet for tiden fungerer dårlig. (På grunn av bankkrisen er bankene mer skeptiske til å låne til andre banker).

Sentralbanksjefens og Finansministerens internasjonale møtevirksomhet kan også regnes som et generelt støttetiltak. Jfr. forrige avsnitt.

Det er flere institusjoner som forvalter spesielle tiltak for å redde banker. Fra gammelt av har vi hatt separate sikringsfond for forretnings- og sparebankene. I bankkrisens første fase var det sikringsfondene som sørget for fusjon eller fortsatt bankdrift slik at bankkrisen ikke ga innskytere eller låntakerne nye problemer.

Da bankkrisen eskalerte i 1990 og 1991, ble det klart at bankenes sikringsfond neppe hadde midler til fortsatt å klare dette. *Statens Banksikringsfond* ble opprettet, og det skulle låne midler til bankenes sikringsfond. Statens Banksikringsfond kan sette vilkår for hva midlene skal brukes til. Høsten 1991 fikk Statens Banksikringsfond tilført mer midler fordi problemene i bankene var større enn tidligere antatt. Samtidig har Statens Banksikringsfond i større grad blitt en direkte operatør, og Forretningsbankenes sikringsfond er satt på sidelinjen. Sparebankenes sikringsfond er blitt tilført en milliard kroner og håndterer krisene i sparebankene med bistand fra Statens Banksikringsfond.

Statens Banksikringsfond bistår med ny egenkapital når en bank har tapt hele eller store deler av sin kapital. I prinsippet burde banker som har en drift som vil gi overskudd framover, kunne skaffe seg egenkapital gjennom en emisjon. Det er imidlertid betydelig usikkerhet om bankenes stilling, og markedet for egenkapital kan derfor ikke brukes. Derfor er *Statens Bankinvesteringsfond* opprettet, og det skal kunne investere både i forretnings- og sparebanker etter mer forretningsmessige kriterier.

Støtte fra Statens Banksikringsfond og investeringer fra Statens Bankinvesteringsfond blir bestemt i avtaler der bankene som skal få støtte må gjøre bestemte vedtak. Fram til disse vedtakene er gjort, betales det ikke ut støtte. En av årsakene til at interbankmarkedet ikke fungerer *kan* være at støtten er vedtatt i Statens Banksikringsfond, men ikke utbetalt fordi det tar noe tid å fatte de nødvendige vedtak i bankene.

4. NOEN BIVIRKNINGER AV BANKTILTAKENE

Ved redningsaksjonene i høst har hensikten vært å sikre bankens eksisterende låntakere og samtlige innskytere, eller mer generelt det finansielle system. Bankens tidligere ledelse kan ikke sies å ha blitt reddet ved at staten garanterer bankens videre drift. Der hvor aksjene ikke er nedskrevet til null, kan en imidlertid si at aksjonærene nyter godt av statens redningsaksjon. Statens innskudd av egenkapital ved Statens Banksikringsfond har sikret bankens videre drift uten at de nåværende aksjonærene måtte ta et ytterligere kurstap, enten ved en ny-emisjon av aksjer, dersom det var mulig, eller gjennom en kan hende kostbar slanking av banken (jfr. avsnitt 4.3 nedenfor).

4.1 Konsekvenser for bankledelsens adferd

Denne støtten til aksjonærene kan ha betydning for *bankledelsens anslag på tap* ved forhandlinger med Statens Banksikringsfond. Dess større beløp staten går inn med, dess større vil støtten være, og dess høyere verdi vil de private aksjene få. Med andre ord: Ledelsen vil ha et insentiv til å gi et høyt anslag for tapene for å få så stort bidrag fra staten som mulig til egenkapitalen. Dessuten vil høyere tilskudd til egenkapital i seg selv redusere sannsynligheten for at den nåværende ledelsen skal oppleve en ny krise for banken.

4.2 Grunninnskudd fra Norges Bank

Det er den risikoveide forvaltningskapitalen ved utgangen av juni 1991 som skal brukes som beregningsgrunnlag. Ettersom vektene er store for risikable utlån gir det større innskudd til banker med høy risikoprofil. Ordningen gir derfor mer støtte til de bankene som «trenger» det mest, og slik sett noe gale insentiver. En kan imidlertid si at konsekvensene av uansvarlig bankdrift nå er så godt kjent at en ikke trenger ytterligere insentiver til å forhindre for stor ekspansjon i risikable markeder. En kunne ha valgt å premiere god bankdrift ved å bruke forvaltningskapitalen uveid, eller ved å fastsette beregningsgrunnlaget med balansevariable fra før den uansvarlige bankdriften startet (for eksempel utgangen av

[4] De bankene som *ikke* trengte støtten kunne økt innskuddsrentene eller senke utlånsrentene for å vokse. Gjennom konkurransen ville bankene som trengte subsidiene, ha blitt tvunget til å endre sine priser, og subsidiene kunne dermed ha forsvunnet ut fra bankvesenet slik at bankenes driftsøkonomi ikke ble bedret. I frikonkurranse ville det vært optimalt å dele ut hele subsidiebeløpet. Ved begrenset konkurranse ville det ha blitt delt mindre ut jo større bankenes markedsmakt hadde vært. Dette er vist for bankenes lån i Norges Bank med stigende marginalrente av Grønvik (1988). Ettersom subsidieringen er sterkere i ordningen med grunninnskudd enn den var i den gamle låneordningen, kunne bankene ha tjent mer på å øke beregningsgrunnlaget nå.

1984). Ved den siste løsningen ville det imidlertid ha blitt et problem å fastsette hvilke kvoter en skulle gi til nye banker, og eventuelt også til banker som har endret omfanget av virksomheten vesentlig.

4.3 Slanking av en banks balanse

Som tidligere nevnt blir en del banker pålagt å slanke balansen for å bedre lønnsomheten eller tilfredsstille egenkapitalkravene. Det vil si at banken slutter med en del mindre lønnsomme aktiviteter og plasseringer.

Slanking kan også bety at banken må selge utlån. Problemfrie lån med god pantesikkerhet er det stort sett ikke noe problem å få solgt. Både erfaring fra Norge og økonomisk teori[5], tilsier imidlertid at banken vanskelig får solgt lån som det er knyttet stor usikkerhet til. Dermed blir banken sittende igjen med de mer usikre lånene. Sammensetningen av bankens utlåns-portefølje kan altså bli verre når den må selge ut lån.

4.4 Konsekvenser for kredittmarkedene

Både Kreditkassen, Den norske Bank og Fokus Bank er så store at avvikling ville få alvorlige makroøkonomiske virkninger (jfr. avsnitt 2). Derfor har staten gjennom redningsaksjonen i praksis garantert alle innskudd og innlån, også utenlandske. Banker som er store nok til å være gjenstand for denne typen av garanti blir i engelsk-språklig litteratur ofte kalt for «too big to fail» (TBTF). Problemet ved en slik garanti er at den forårsaker såkalt *bevisst uvørenhet* («moral hazard») som en kjenner fra alle forsikringsordninger. De profesjonelle innskyterne i pengemarkedet vil ikke ha insentiver til å vurdere hvor godt en TBTF-bank drives når den er sikret gjennom en statlig garanti. Selv en bank med forholdsvis tvilsom utlånspraksis trenger da ikke møte store problemer i innlånsmarkedet, og banken mister dermed noe av insentivet til å drive skikkelig kredittvurdering. Markedets kontroll-mekanisme er delvis satt ut av kraft. Erfaringer fra andre land, ikke minst USA, tilsier at det er nødvendig med en sterk overvåking av bankenes virksomhet fra tilsynsmyndighetenes side i en slik situasjon.

Eksistensen av TBTF-banker kan også ha konsekvenser for *bankstrukturen*. Dersom aktørene i pengemarkedet, både nasjonalt og internasjonalt, ikke antar at garantien gjelder for mindre banker, kan gode små banker få større vansker med å få innlån fra pengemarkedet enn dårlige storbanker. Med andre ord er det mulighet for en viss strukturendring i favør av TBTF-banker, det vil si store banker.

At tiltakene for å sikre banksektoren har negative bivirkninger, betyr selvsagt ikke at tiltakene er uønsket. Tvert imot! Problemene med disse bivirkningene er små sammenlignet med den krisen hele økonomien hadde havnet i dersom en ikke hadde gjennomført noen tiltak for å redde bankene. En har jo også utformet tiltakene nettopp med sikte på å minimere skadelige bivirkninger. Dessuten vil i praksis alle økonomiske tiltak fra myndighetens side ha enkelte negative sideeffekter. Neppe noen vil av den grunn hevde at myndighetene ikke bør ha noen økonomisk politikk.

5. ANDRE MULIGE TILTAK OVERFOR BANKVESENET

Det har vært foreslått flere tiltak for å redde bankene som ikke er gjennomført. Her skal vi drøfte trekk ved noen av disse forslagene.

Blant tiltakene som er foreslått er at staten skal overta problemlån fra bankene og stå for inndriving av lånene og annen oppfølging av engasjementene. En ønsket effekt av dette er at en unngår eventuelle problemer med avvikling og slanking av bankene. Dessuten kan det hindre eiendomssalg til for lave priser, og en spredning av krisen i eiendomsmarkedet. Skulle et slikt forslag bli gjennomført, ville bankene kunne rope på staten når de hadde dårlige kunder. De ville dermed ikke få de fulle gevinstene av å drive god kredittvurdering og god oppfølging av engasjementer. Dette ville være gale insentiver til bankene. Også bankkundene ville bli stilt overfor gale insentiver. Dersom staten tar over alle problemlån, tar de også over problemene med å drive inn penger hos bankkunder som er i vansker. Det er ikke opplagt at en trussel om utkastelse fra bolig eller opphør av virksomhet med arbeidsløshet som resultat er mer troverdig om den kommer fra staten enn fra en bank i krise, snarere tvert imot. Det er derfor grunn til å advare mot forslaget om å opprette statsbanken «A/S Mislighold».

Utviklingen i krisebankene kan imidlertid føre til at «A/S Mislighold» blir opprettet under andre navn. Statens Banksikringsfond har som nevnt pålagt enkelte problembanker å bygge ned sin forvaltningskapital. Det kan skje gjennom avvikling av virksomhetsområder og salg av deler av balansen. Banken som skal bygges ned, kan bli sittende igjen med de dårlige og risikable lånene (jfr. «lemon»-problemet i avsnitt 4.3). Føres bankslankingen langt nok, vil banken som skulle reddes, stå igjen som et fullt ut statseid «A/S Mislighold».[6] Denne måten å opprette «A/S Mislighold» på trenger ikke være så ille når det gjelder insentiver til kredittvurdering og oppfølging av engasjementer fra bankenes side. Men insentivproblemene for lånekundene er der i fullt monn. I tillegg vil det bli vanskelig å privatisere et «A/S Mislighold» som er opprettet som det som ikke lar seg selge fra en krisebank.

Som nevnt i avsnitt 1, har det vært lansert forslag om at bankene skal få ta opp andre forretningsområder eller danne finansielle konsern. Formålet med en slik liberalisering er både å gi bankene adgang til å drive annen lønnsom virksomhet for å bygge opp egenkapitalen, og å gi store norske investorer (blant annet forsikringsselskapene) mulighet for å tilføre bankene egenkapital. Dette kan imidlertid også ha uheldige virkninger. De skarpe skillene mellom finansinstitusjoner ble laget etter erfaringene fra krisen på 1920- og 1930-tallet. De skulle hindre at en eventuell ny krise spredde seg på samme måte som den forrige og med like skadelige virkninger. Det kan derfor virke søkt å fjerne skillene mellom

---

[5] Dette er det såkalte «lemon»-problemet. Med «lemon» menes ikke sitron, uttrykket er amerikansk slang for en dårlig bruktbil. Akerlof (1970) viser at i et varemarked hvor selgeren kjenner varens (bruktbilens) kvalitet, men kjøperen bare kjenner fordelingen av kvalitet i hele markedet, vil det bare bli omsetning av de dårligste varene. Dette gjelder når det er to forskjellige varetyper. Dersom det er et kontinuum av typer, vil markedet bryte sammen.

[6] Fokus Bank har solgt sin avdeling i Gol til Aal Sparebank, Hallingbanken. Banksjefen i Aal Sparebank sier at kjøpet vil være tjent inn på fire år til tross for at lånekundene skal få redusert renten med minst en prosent samtidig som innskyterne stort sett beholder sine vilkår. Fokus Bank, Gol har derfor åpenbart vært en lønnsom del av konsernet. Fokus Bank selger filialen fordi de da imøtekommer kravet om å bygge ned balansen. Det hører med at Fokus Bank blir sittende igjen med 30 millioner i utlån som Aal Sparebank ikke ville ha. Kjøpesummen var 14.5 millioner kroner. (Kilde: Hallingdølen 54-141, laurdag 30. november 1991.)

finansinstitusjonene. som et svar på en ny krise.[7]

6. EN SLUTTMERKNAD

Enkelte kommentatorer har argumentert som om et statlig ansvar for bankenes lønnsomhet er en nyhet. Styringssystemet for norske banker fram til dereguleringen innebar at staten og Norges Bank sørget for bankenes lønnsomhet. Et av grunnelementene i systemet var at staten gjennom valutareguleringen skjermet det innenlandske kredittmarkedet fra utenlandsk konkurranse. I de innenlandske markedene var reguleringen sterk, slik at bankinnskudd i praksis var den beste muligheten for finanssparing. Siden både innskudds- og utlånsrenter var regulert (eksplisitt eller gjennom forståelser), var bankenes lønnsomhet garantert. Systemet kunne beskrives med samme termer som støtten til jordbruket (skjermingsstøtte, produksjonskvoter); bankene var samfunnsinstitusjoner.

Det er ingen løsning på den aktuelle krisen å prøve å gjenninnføre det gamle styringssystemet. På grunn av datarevolusjonen er det neppe mulig. For eksempel vil bankene nå møte konkurranse om innskuddsmidlene fra pengemarkedsfond, fordi det er mulig å lage substitutter for innskudd med renter som i pengemarkedet. Historikere vil om noen år kunne studere om det som nå skjer er en retur til et system der myndighetene garanterer bankenes lønnsomhet på en eller annen måte, eller om det bare er et midlertidig brudd i en prosess som vil føre til fri konkurranse.

Skal vi tillate oss å komme med en gjetning, tror vi at myndighetene alltid vil måtte ha et ansvar for lønnsomheten og soliditeten i bankvesenet som *helhet*. Som nevnt tidligere i denne artikkelen kan ikke myndighetene la en stor bank gå over ende. Dessuten er det grunn til å regne med at solide banker er en forutsetning for at lønnsomme investeringsprosjekter i privat sektor skal kunne gjennomføres. Banker med svak lønnsomhet vil være svært forsiktige med å gi lån til næringsvirksomhet. (Se for eksempel Stiglitz (1991) for en teoretisk drøftelse av dette poenget). Selv om vi i framtiden skal ha et mer eller mindre privat bankvesen, med banker som konkurrerer, vil systemet måtte inneholde en implisitt lønnsomhets-garanti fra myndighetenes side. Men en slik garanti stiller også store krav til tilsyn og overvåking av bankvesenet. Uten det vil det ikke gå lang tid før vi opplever neste bank-krise.

[7] Avisene har vært fulle av historier om pensjonister som har tapt sin livslange sparing som var plassert i bankaksjer. Under kredittrasjoneringen var bankaksjer det sikreste verdipapiret, og sparerne hadde sett på bankaksjer som livsforsikring. Selv om det er leit at småsparere har tapt, er det klart at de har plassert sine midler i risikokapital og således kunne komme til å tape. Det som virkelig ville gi grunnlag for avisoppslag, ville være om sparere som har spart i livsforsikring faktisk ender opp som eiere av bankaksjer eller annen risikokapital. Det må være svært viktig å holde på skiller som forhindrer dette å skje.

REFERANSER:

Akerlof, G. (1970): «The Market for 'Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism.» *The Quarterly Journal of Economics* 84, p. 488-500.

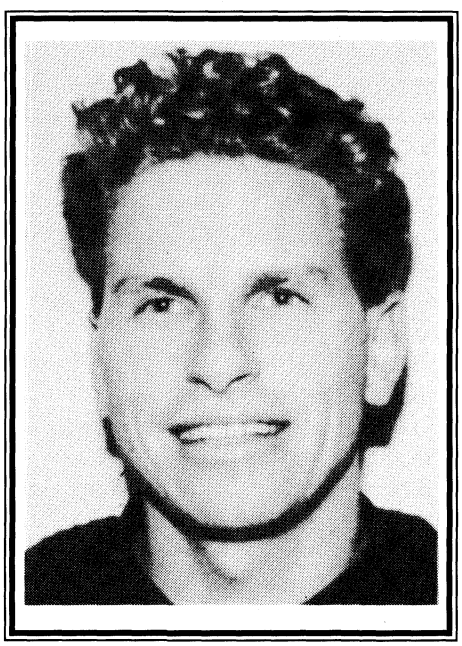
Brodin, A., E. S. Jansen, og E. Nesset (red) (1990): «RIMINI. Teknisk dokumentasjon av en aggregert makro-økonometrisk modell.» Arbeidsnotat 1990/2. Oslo: Norges Bank.

Brodin, A. and R. Nymoen (1991): «Wealth Effects and Exogeneity: The Norwegian Consumption Function 1966(1) - 1989(4).» Arbeidsnotat 1991/1. Oslo: Norges Bank.

Grønvik, G. (1988): «En teoretisk bankmodell for norske banker. Regelverket i 1986 - 1988.» Arbeidsnotat 1988/3. Oslo: Norges Bank.

Nesset, E. (1991): «Effekter av økt offentlig sysselsetting. Simuleringer basert på en aggregert makroøkonometrisk modell.» *Sosialøkonomen* 45-6, s 14-18.

Stiglitz, J.E. (1991): «Capital Markets and Fluctuations in Capitalist Economies.» Marshall Lecture på EEA-møte i Cambridge, England, august 1991. Kommer i European Economic Review



VI GRATULERER

Gaute Torsvik (bildet) ble i forbindelse med det 14. Nasjonale forskermøte ved Handelshøyskolen BI, Sandvika 6. og 7. januar 1992 tildelt Sosialøkonomenes Forenings Forskerpris for 1991. Han fikk prisen for sin artikkel: Truverdeproblem i økonomisk politikk. Tidsinkonsistente planar for distriktspolitikk som eit døme, som ble publisert i Norsk Økonomisk Tidsskrift nr. 4/1990.

Gaute Torsvik er forskningsassistent ved LOS-senteret i Bergen. Prisen var 10 000 kroner og et tresnitt av H. M. Buflod.

Vi viser til nærmere omtale av Forskermøte i Sosialøkonomen nr. 2/1992.

Aktuell kommentar:

Vegprising i Norge – hvilke muligheter har vi?

AV
DÉSIRÉE JAKOBSEN*

INNLEDNING

Vegprising er i den senere tid blitt diskutert som et egnet virkemiddel for å løse lokale problemer av vegtrafikken. En har i debatten fokusert på områder med kapasitetsproblemer.

Begrepet optimal vegprising har ofte vært et utgangspunkt. Dette er forklart ved at det innføres en pris som dekker de samfunnsøkonomiske kostnadene av å bruke vegen på et gitt tidspunkt. Hovedkomponenten i de samfunnsøkonomiske kostnadene har vært den tidskostnaden den marginale bilist påfører andre bilister (vegbrukere) som allerede er i vegsystemet.

Jeg vil her vinkle problemstillingen litt annerledes. I områder med kapasitetsproblemer utgjør miljøkostnadene en betydelig del av de samfunnsøkonomiske kostnadene av vegtrafikken. Mitt utgangspunkt er derfor at man må ta hensyn til denne i et betalingssystem som betegnes som optimalt i samfunnsøkonomisk forstand. Debatten har videre vært uklar når det gjelder definisjonen av vegprising og hvilke kriterier avgiftssystemet må dekke. Jeg skal her forsøke å belyse dette og drøfte hvordan vi i praksis kan utforme et avgiftssystem som ivaretar en del av de prinsippene som ligger bak et optimalt vegprisingssystem.

KOSTNADSANSVARSPRINSIPPET OG «OPTIMAL VEGPRISING»

Utgangspunktet for et optimalt system er det såkalte kostnadsansvarsprinsippet. I korthet går kostnadsansvarsprinsippet i denne sammenhengen ut på at den enkelte bilist skal betale den samfunnsøkonomiske kostnaden av *egen* bilbruk. (Den som forurenser skal betale den kostnaden vedkommende påfører samfunnet.) Den samfunnsøkonomiske kostnaden vil avhenge av antall biler på vegen, hvor man kjører, hvor langt man kjører og hva slags kjøretøy man benytter.

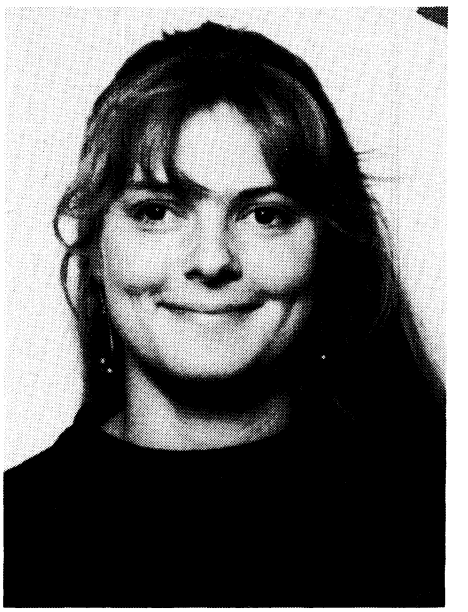
Ser vi bort fra at enkelte bilister betaler bompenger, står bilistene i dag overfor følgende variable privatøkonomiske kostnader:

a) Variable bilholdskostnader:
   Dette er kostnader avhengig av hvor mye bilen brukes. Dette er bl a drivstoffutgifter, driftsavhengige vedlikeholdskostnader, km-avgift for dieselbiler etc.
b) Bilistens egne tidskostnader:
   Disse vil bl a avhenge av alternative transportmuligheter og kapasitetsutnyttelse på vegen.
c) Parkeringskostnader.

Dersom den enkelte bilist skal stå overfor den samfunnsøkonomiske kostnaden av egen bilbruk, må det innføres et avgiftssystem som tar hensyn til flg variable samfunnsøkonomiske kostnader:

d) Vegslitasje
e) Ulykkeskostnader
f) Miljøkostnader (dvs den samfunnsøkonomiske kostnaden den marginale bilist forårsaker pga støy- og luftforurensning)
g) Køkostnader den marginale bilist påfører de bilistene som allerede er i vegsystemet. Køkostnadene vil bl a være økte drivstoffkostnader og tidskostnader.

Kostnadsansvarsprinsippet sier at dersom summen av komponentene d)–g) er større enn de avgiftene som er lagt på bruk av bil, betaler den marginale bilisten for lite, og det bør derfor innføres et bruksavhengig avgiftssystem, der avgiften avhenger av tid på døgnet (underforstått: kapasitetsutnyttelsen på strekningen), hvor langt det kjøres, kjøretøytype og sted.

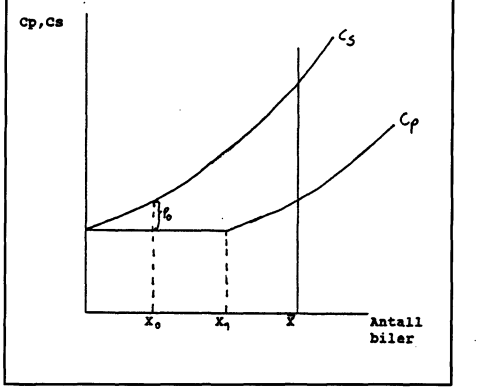


Désirée Jakobsen

For å unngå at enkelte bilister betaler for mye eller for lite, må avgiften variere fra bil til bil. Dette kan bl a begrunnes ved at de ulike bilene forurenser forskjellig. Videre vil avgiften avhenge av hvor bilisten kjører. Avgiften vil således øke med kapasitetsutnyttelsen på vegen/vegnettet. Videre vil den være høyere dersom vegen går gjennom et boligstrøk enn hvis den går utenfor bebyggelsen. Faste avgifter som årsavgiften og kjøpsavgiften, vil ikke være riktig å ha i et slikt system.

For å presisere tanken med kostnadsansvarsprinsippet, kan vi ta utgangspunkt i figur 1. Figuren gjelder for en bestemt marginal bilist på en gitt vegstrekning. $\bar{X}$ angir kapasitetsgrensen på strekningen. Både de samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske kostnadene er kjente. Hvordan de samfunnsøkonomiske kostnadene forløper vil avhenge av hvor og når bilisten kjører. La oss først anta at de sam-

Figur 1



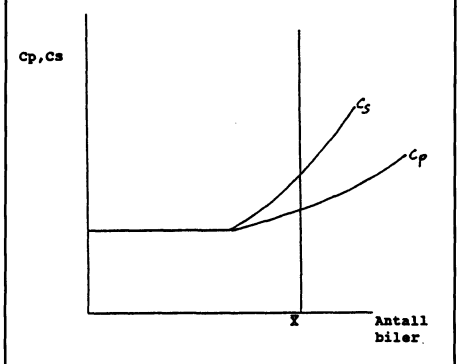
* Désirée Jakobsen, cand. oceon fra 1990, er konsulent i Vegdirektoratet.

funnsøkonomiske kostnadene, Cs, øker kontinuerlig med trafikkbelastningen i det bestemte vegnettet. Vi kan for enkelhets skyld anta at den privat-økonomiske marginalkostnaden, Cp, er konstant til trafikkbelastningen er X_1. Dette innebærer bl a at en antakelse om at hastigheten er konstant og at vegen ikke er for mye kupert. Dersom hastigheten varierer og vegen er kupert, vil dette påvirke drivstofforbruket og dermed Cp. Når trafikken har nådd nivået X_1 vil hastigheten gå ned, drivstofforbruket og bilistens egne tidskostnader øker.

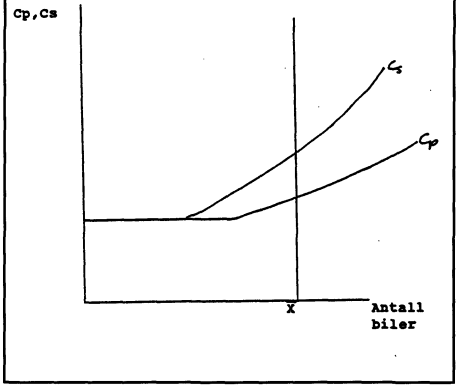
La oss anta at trafikken blir X_0 når bilisten kjører ut i vegsystemet. Den optimale avgiften vil da være gitt ved differansen mellom Cs og Cp for dette nivået på trafikken. En liten endring i kapasitetsutnyttelsen vil endre den optimale avgiften. Vi får dermed et system der avgiften varierer kontinuerlig med trafikkbelastningen.

Figur 2 og 3 illustrerer hvordan de samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske kostnadene kan utvikle seg for samme bil men på andre deler av vegnettet. I figur 2 vil de samfunnsøkonomiske kostnadene først øke utover de privatøkonomiske når det ikke lenger er flyt i trafikken. Cs vil da øke raskere enn Cp. Bilisten betaler en avgift gitt ved differansen mellom kostnadskurvene. I figur 3 øker de samfunnsøkonomiske kostnadene før bilistens privatøkonomiske kostnader. Tankegangen blir den samme også her.

Figur 2



Figur 3



Et optimalt vegprisingssystem innebærer derfor at avgiften varierer kontinuerlig med trafikkbelastningen. Hvilken kostnadsstruktur som gjelder avhenger av hvor bilisten kjører.

I praksis vil systemet bl a innebære følgende:

Hvis to *identiske* biler kjører ut i vegnettet fra samme sted og på samme tid, og den ene kjører lenger enn den andre, så skal den som kjører lengst betale den høyeste avgiften.

Selv om det ikke er kapasitetsproblemer i vegnettet, kan det være enkelte kjøretøyer som påfører samfunnet økte marginalkostnader. Disse kjøretøyene skal derfor betale en avgift, mens andre kan kjøre gratis.

Hvis to forskjellige biler kjører fra samme sted, på samme tidspunkt og like langt, skal den som påfører samfunnet den høyeste marginalkostnaden betale den høyeste avgiften.

Avgiften endres kontinuerlig under kjøreturen ved endring i trafikken.

Ut fra denne angrepsmåten byr teorien dermed på en rekke problemer dersom systemet skal gjennomføres i praksis:

Informasjonsproblemet

Det bør være et krav til ethvert betalingssystem at bilistene på forhånd vet hva de må betale for å bruke vegnettet. I et system med optimal vegprising vil dette ikke være mulig siden avgiften varierer kontinuerlig med trafikkbelastningen.

Hvordan tallfeste miljøkostnadene?

Teorien forutsetter at alle kostnadene er kjente. Når det gjelder miljøkostnader, er man i dag ikke enige om hvordan disse skal beregnes. Dette skyldes bl a at en ikke kjenner alle skadene som blir påført naturen og virkningen av dette på kort og lang sikt. Videre vet man ikke hvilke virkninger støy og luftforurensninger har på mennesket. Det er derfor vanskelig å prise miljøproblemene. Ulike beregninger har derfor gitt forskjellige resultater.

Teknologi

Vegprising krever at alle biler har den teknologi som må til for at trafikken skal kunne avvikles effektivt. Dette innebærer at en må se bort fra manuelle systemer. Det må bygges et nett med mange registreringspunkter. Hver bil må ha en elektronisk brikke som identifiseres i registreringspunktene langs vegen. Det er en lang vei igjen før dette kan gjennomføres til en akseptabel kostnad. Den teknologien som foreligger i dag tilfredsstiller ikke de krav vi har til personvern og rettssikkerhet i Norge. I følge Datatilsynet er det ikke lov til å registrere hvor og når en bil har passert, bare at den har passert. I et komplekst system, som optimal vegprising vil være, vil det være behov for å lagre data både for å beregne avgiften og for å kunne behandle eventuelle klagesaker.

Hvordan vi i dag, selv om vi hadde hatt teknologien, skal kunne gjennomføre et system som utelukkende baserer seg på datateknologi er et åpent spørsmål. Kan vi kreve at alle bileiere, uansett hvor mye de bruker bilen, må investere i den teknologien som må til for at de skal ha lov til å kjøre? Hva gjør vi med turister, kan de kjøre gratis? Det er foreløpig mange slike spørsmål som må løses før det kan være aktuelt å ta i bruk systemet.

VEGPRISING SOM ET LOKALT VIRKEMIDDEL I BYOMRÅDER

Selv om kostnadsansvarsprinsippet, i praksis ikke kan ivaretas helt ut, er det med dette ikke sagt at vi må forkaste hele tankegangen bak vegprising. Det er i dag mulig å lage et avgiftssystem der prisen varierer med tid, sted, kjørt lengde og kjøretøytype. Det som kan diskuteres er om den prisen som settes er «riktig».

Vegprising vil i praksis først og fremst være egnet til å løse lokale miljø- og kapasitetsproblemer. Disse problemene har vi først og fremst i byområdene. Formålet med å ta i bruk vegprising vil være å få redusert trafikken i de deler av døgnet der disse problemene er størst, samtidig som man ønsker å få spredt den over et lengre tidsrom.

Ut fra dette formålet vil det være en forutsetning at området er avgrenset. For at systemet skal omfatte alle bilister, må området være lukket. Dette innebærer at det ikke er mulig å kjøre utenom og dermed slippe å betale.

Så lenge systemet er lukket har vi i dag muligheter til å utforme et bompengesystem som ivaretar deler av kostnadsansvarsprinsippet. En kan f eks tenke seg byen inndelt i soner. For å kjøre fra en sone til en annen må bilistene betale en avgift. Soneavgiften settes høyest der de lokale problemene er størst. Takstsystemet må utformes slik at trafikantene betaler pr passering, og en må se bort fra rabattordninger og periodeabonnementer. I tillegg til at takstene er differensierte mellom sonene i rushperioder, kan de differensieres over døgnet slik at det blir billigere å kjøre i perioder der de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavest.

For å unngå informasjonsproblemet, må takstene være fastsatt på forhånd. Hvilket nivå en skal ha på takstene avhenger av hvilken trafikkmengde en aksepterer i de ulike tider av døgnet.

Å bruke bompenger som et trafikkregulerende virkemiddel har hittil blitt forkastet i debatten. Dette kommer først og fremst av at bompenger tradisjonelt sett (og etter loven) bare kan benyttes til å bygge (og vedlikeholde) veger. Imidlertid er det ikke store lovendringen som skal til for å endre dette. Dersom det er politisk vilje til å benytte seg av trafikkregulerende virkemidler i samferdselspolitikken bør en derfor endre vegloven slik at formålet med bompenger ikke bare er vegbygging.

En soneinndeling av f eks Oslo vil hindre at de som i dag er bosatt innenfor bompengeringen kan kjøre fritt her. Systemet kan derfor bli mer «rettferdig». Soneinndelingen blir et system der avgiften avhenger av tid, sted, kjøretøytype (hvis tunge og lette kjøretøyer betaler ulik takst) og delvis kjørelengde. Betalingssystemet må være elektronisk, slik at trafikken kan avvikles effektivt. I tillegg til det elektroniske systemet, kan man ha en selvbetjent stasjon inn til hver sone. Man får dermed også fanget opp de bilistene som ikke har elektroniske brikker i bilen.

Det er imidlertid noen problemer som må løses før det er aktuelt å innføre et slikt system. Dette er bl a:

Hvem skal bestemme at vegprising skal benyttes som virkemiddel?

Hvem skal fastsette ønsket nivå på trafikken?

Vet vi nok om priselastisitetene, slik at vi på forhånd kan angi endringene i trafikkvolumet?

Når det gjelder innføringen av bompenger kreves det i dag lokale initiativ og vedtak. Dette er bl a begrunnet i det lokale selvstyret. Det synes derfor rimelig at dette også må gjelde vegprising. Et opplegg der vegprising blir sentralt bestemt vil kollidere med det lokale selvstyre – et prinsipp som er fundamentalt i de fleste samfunnssektorer. Det blir derfor en forutsetning at det er lokale ønsker om å innføre et slikt system.

Forskere vet i dag mye om hvilken skade trafikken påfører samfunnet, uten at man nødvendigvis kan sette en pris på dette. Det er derfor mulig å fastsette et akseptabelt nivå på trafikken.

Hvilken pris som gir det ønskede nivå på trafikken er et annet spørsmål. Priselastisiteten vil avhenge av en rekke faktorer. Den er forskjellig for ulike befolkningsgrupper, den varierer fra sted til sted og den avhenger av hvilke alternative transportmidler som er tilgjengelige. Videre vil den variere med avgiftsnivået. Vi kan derfor ikke benytte en priselastisitet som er beregnet som et gjennomsnitt for landet til å anslå trafikkreduksjonen som følge av vegprising.

De erfaringer man har med bompenger i byområder kan heller ikke alene benyttes til å anslå priselastisiteten. Dette skyldes bl a at vi i dag ikke har nok erfaring med hvordan elastisitetene endrer seg med størrelsen på avgiften og uten rabattordninger. Det vil derfor være nødvendig å prøve seg fram med ulike takstnivåer for å se hvordan trafikantene reagerer på ulike priser.

Avgiftsnivået må som sagt være fastsatt på forhånd. Systemet må derfor utformes slik at takstene settes høyt i perioder med kapasitetsproblemer. Lengden på de(n) høye takstperioden(e) må tilpasses slik at en oppnår en spredning av trafikken. Videre bør det være en forutsetning at bilistene i høyavgiftsperioden(e) har muligheten til å velge et alternativt transportmiddel. Vi kan dermed ikke drøfte innføring av vegprising isolert, men må se på det totale transportbehov i perioder der vegnettet er overbelastet. Ønsker man å innføre vegprising innebærer dette derfor samtidig et krav om et bedre kollektivt transportsystem. Dette er kommunenes og fylkeskommunens ansvar. Et samordnet transportsystem krever samarbeid og vilje fra både stat, fylke og kommuner.

VEGPRISING SOM ET VIRKEMIDDEL PÅ ENKELTE VEGSTREKNINGER

E18 gjennom nordre Vestfold er blitt foreslått som en vegstrekning der en bør ta i bruk vegprising i stedet for å bygge ut vegen. Formålet blir bl a hevdet å være å løse lokale miljøproblemer langs vegen. Videre vil man hindre at en utbygging genererer ny trafikk.

Argumentet hadde vært mulig å forstå, dersom E18 hadde vært bygget som f eks franske motorveger, dvs lukkede systemer med langt mellom avkjøringene. Men det er ikke tilfelle. Å foreslå E18 som et prøveklut på et prisingsopplegg, kan være som å skyte spurv med kanoner. De franske motorvegene er bygget med tanken på å ha et lukket system for bompenger. E18 er ikke tilpasset dette.

Målet er også her å få redusert trafikken i området visse deler av uka (helgene). Konsekvensen av vegprising vil bli at trafikken sprer seg i det lokale vegnettet som ikke er dimensjonert til å ta store trafikkmengder. Med dette får vi spredd miljø- og kapasitetsproblemene til et større område. Systemet i Frankrike er slik at avgiften avhenger av hvor langt en kjører på vegen og kjøretøytype. Betaling skjer når en kjører ut av systemet. Konsekvensene har vært at mellom 40 og 50 prosent av trafikken som kunne ha kjørt motorvegene har flyttet seg til sekundærvegnettet, som har fått store kapasitetsproblemer. En har derfor ikke klart å løse kapasitetsproblemet i de ulike områdene. Slik som vegnettet er bygget i Norge, er det vanskelig å finne en vegstrekning som egner seg til vegprising.

SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER

En evtentuell innføring av et vegprisingssystem får både positive og negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. De positive sidene er kanskje ikke så vanskelige å kartlegge. Dette kan f eks være mindre forurensning og mindre støy. En reduksjon i transportomfanget vil også kunne føre til en oppbygging av nærmiljøet gjennom fritidsaktiviteter o.l. Det en derimot fortsatt trenger en kartlegging av er fordelingsvirkninger, virkninger på næringslivet og på arealdisponeringen.

Det har vært lite fokusert på fordelingsvirkningene i debatten. Eventuelle fordelingsvirkninger bør ikke være utslagsgivende for om en innfører syste-

met eller ikke, men en bør ha en viss oversikt over hvordan vegprising rammer de ulike inntektsgruppene. Uønskede konsekvenser kan løses ved bruk av andre virkemidler.

For å kunne kartlegge fordelingsvirkningene, må vi vite mer om pris- og inntektselastisitetene, og om hvordan priselastisiteten varierer med takstnivå, formålet med reisen og inntektsgruppe. Vi har idag ikke erfaringer med bompengesystemer uten rabattordninger der takstene er høye (dvs over 10–15 kr). Videre er det behov for en kartlegging av hvem som er «avhengige» av bilen i høyavgiftsperioder. Avhengigheten kan f eks bestå i at en har flere formål med reisen. I denne sammenhengen kan man spørre seg om et slikt takstsystem vil ramme kvinner sterkere enn menn. Kvinner har en lavere gjennomsnittsinntekt og de kjører ofte barn til og fra barnehage på arbeidsreisen. Er det slik at mange av disse har lang avstand fra bosted til barnehage og så til jobb? For å få et rettferdig system er det derfor behov for en kartlegging av folks reisemønster i de aktuelle områdene. Det kollektive transportsystemet må bygges ut i rushperioder slik at så mange som mulig kan få tilgang til et alternativt transportmiddel.

Lokaliseringen av bedrifter, barnehager, kjøpesentra o l må ses i sammenheng med bosettingsmønsteret. En må særlig unngå at trafikkskapende institusjoner etablerer seg utenom det avgiftsbelagte området.

Konsekvensene for næringslivet vil avhenge av takstnivå og trafikk. Næringslivet vil få en gevinst dersom tidsgevinsten av mindre trafikk er større enn avgiften.

REFERANSER

Fridstrøm, Lasse (1990): «Bilisters vegvalg og tidsvurdering». TØI Notat 942/1990.

Hau, Timothy D. (1990): «Developments in Transport Policy – Electronic Road Pricing. Developments in Hong Kong 1983–89». Journal of Transport Economics and policy, May 1990.

Hoel, Michael (1990): «Et prinsipiell vurdering av rabattsystemer for bompengeringen i Oslo». September 1990.

Holtsmark, Bjart, Gunnar Sander og Håkon Vennemo (1991): «Er egentlig veiinvesteringer på Østlandet så lønnsomt». Sosialøkonomen nr 6 1991.

Larsen, Odd I og Farideh Ramjerdi (1990) «The Toll Rings in Norway in the Perspective of Road Pricing». Transportøkonomisk institutt.

Polak, Johan og Peter Jones (1991): «Assesing traveller responses to road pricing options». Transport Studies Unit, University of Oxford.

Solheim, Trygve (1989): «Arbeidsreiser i norske byer». TØI Notat 886/1989.

Vegdirektoratet (1991): «Vegprising i Norge – Aktuelt samferdselspolitisk virkemiddel». Rapport fra mars 1991.

Winston, Clifford (1991): «Efficient Transportation Infrastructure Policy». Journal of Economic Perspectives, nr 1 1991.

ARTIKKELSAMLING

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.
Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet, Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider. oris 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.:
Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

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

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

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

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

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

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

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

Debatt:

Nasjonal klimapolitikk – enda en gang

AV
MICHAEL HOEL
CICERO

Debatten mellom Haugland og Roland (HR) og meg startet med et innlegg i Sosialøkonomens september-nummer i fjor. Der argumenterer HR for at konkurranseutsatte sektorer bør betale lavere CO_2-avgifter enn øvrige sektorer i Norge. Innlegget ble kommentert av meg i november-nummeret, som førte til et nytt innlegg av HR i desember-nummeret. Da leserne av gode grunner er opptatt av også andre ting enn klimapolitikk, skal jeg raskt oppsummere debatten – og spesielt mine synspunkter:

1. Jeg har i min drøfting lagt til grunn at det norske målet om å stabilisere CO_2-utslippene fra Norge på 1989-nivå i år 2000 blir oppfylt. Hvorvidt dette er et fornuftig mål, eller om det er sannsynlig at Norge faktisk kommer til å oppfylle dette målet, vil jeg ikke gå inn på.
2. Det koster Norge noe å nå målet beskrevet over. Hvor mye det koster avhenger av hvilke virkemidler som blir brukt. Lavest mulig kostnader får vi ved å innføre en CO_2-avgift som er lik for alle typer fossile brensler og for alle sektorer.
3. Dersom vi avviker fra en politikk med like avgifter for alle sektorer, påfører vi oss ekstra kostnader. For å forsvare slike ekstra-kostnader, må en politikk med ulike avgifter for ulike sektorer gi oss noe som er verd disse kostnadene, avgiftsdifferensiering må mao. bidra til å oppfylle noen mål som myndighetene har.
4. *Jeg* har vanskelig for å se hvilke mål myndighetene har som kan rettferdiggjøre at vi påtar oss ekstra-kostnader ved å differensiere CO_2-avgiften mellom sektorer.

Såvidt jeg har forstått, er HR og jeg i hovedsak enige om punkt 2 og 3 over, gitt utgangspunkt 1. HR nevner rett nok noen argumenter i retning av imperfekte kapitalmarkeder som kanskje kan rettferdiggjøre avgiftsfritak for noen sektorer i en overgangsperiode. Jeg er enig i at ulike momenter som f.eks. kortsiktige makro-effekter, omstillingskostnader, og imperfekte kapital- og risiko-markeder, i noen tilfeller kan være være en begrunnelse for at enkeltsektorer bør gis særbehandling av en eller annen art. En generell politikk i retning av varig unntak for all konkurranseutsatt virksomhet fra en CO_2-avgift kan imidlertid vanskelig forsvares ut fra slike momenter.

Uenigheten mellom HR og meg er om punkt 4. Såvidt jeg har forstått, mener de det er i samsvar med målene til norske myndigheter at vi påtar oss ekstra-kostnader for å oppnå noe mer i klimapolitikken enn det vår stabilisering gir. Spesielt skriver HR i sitt siste innlegg at «et hovedsiktemål i norsk klimapolitikk er å øke den globale kostnadseffektiviten i forhold til en klimaavtale utelukkende basert på najonal utslippsbegrensninger». Men for meg er det uklart hva det betyr å «øke den globale kostnadseffektiviteten», og spesielt er det uklart for meg hvordan valget av virkemidler for å nå vårt stabiliseringsmål påvirker den globale kostnadseffektiviteten.

En mulig presisiering av synet til HR er at norske myndigheter i tillegg til kostnadene for Norge legger vekt på hvordan den norske klimapolitikken virker på utslippene fra resten av verden. I så fall er det riktig at dette kan rettferdiggjøre ulike avgifter for ulike sektorer og ulike typer fossile brensler (se appendikset for en formell presisering). I mitt første innlegg hadde jeg likevel tre motforestillinger mot en differensiering av CO_2-avgiftene basert på en slik begrunnelse:

A. Det er forholdsvis komplisert å beregne hvordan utslipp fra ulike norske sektorer påvirker utslippene fra resten av verden. Partielle betrakninger kan gi feilaktige konklusjoner.
B. De *direkte* virkningene (dvs. virkninger gjennom markeder for fossile brensler og andre varer og tjenester) av norske CO_2-utslipp på utslipp fra resten av verden er ubetydelige. Man skal legge svært stor vekt på utslippene fra resten av verden i forhold til norske kostnader før dette kan rettferdiggjøre vesentlig ulike avgifter for ulike sektorer.
C. Valget av virkemidler i Norge *kan* i prinsippet tenkes å bety noe for prosessen fram mot en internasjonal avtale, og dermed på en indirekte måte påvirke utslippene fra resten av verden. Jeg har imidlertid ikke sett noen overbevisende argumenter for at en avgiftsdifferensiering vil gi et klart positivt bidrag til en fremtidig internasjonalt koordinert klimapolitikk.

La meg avslutningsvis belyse punkt A med et eksempel på hvordan partielle betrakninger kan føre galt av sted. Det hevdes av enkelte at vi ikke bør være så opptatt av CO_2-utslippene som følger av vår gass-utvinning, da norsk gass kan bli brukt til å erstatte kull (og eventuelt olje) i andre land, og dermed gi en reduksjon av CO_2-utslippene fra disse landene. Men sett nå at vår gass-eksport går til land som *i alle tilfelle* har et bestemt kvantitativt mål for sine CO_2-eutslipp (f.eks. stabilisering i år 2000 på 1989- eller 1990-nivåe.[1] Da vil ikke vår gass-eksport påvirke CO_2-utslippene i landene vi eksporterer til. Men for å kompensere for de økte CO_2-utslippene fra gass, må disse landene redusere sin etterspørsel etter kull og/eller olje (i forhold til situasjonen uten gass fra Norge). Dette vil bidra til å senke internasjonale priser på kull

[1] Som kjent har de fleste europeiske OECD-land mål av denne typen. Det gjenstår å se i hvilken grad de faktisk vil ta sine stabiliseringsmål på alvor.

og/eller olje, noe som igjen vil bidra til økt bruk av kull og/eller olje i land som ikke har noen kvantitative CO_2-mål. Alt i alt kan vi derfor ikke utelukke at norsk gass-produksjon og -eksport bidrar til å *øke* CO_2-utslippene fra resten av verden, i tillegg til å bidra til CO_2-utslipp fra Norge.

For å konkludere, synes altså HR og jeg å være enige om at Norge blir påført ekstra-kostnader dersom konkurranseutsatte sektorer fritas for en CO_2-avgift. HR mener likevel at dette er en fornuftig politikk, da vi får noe igjen for disse ekstra-kostnadene i form av bedre mål-oppfyllelse av våre overordnede klimapolitiske mål. Det er på dette siste punktet jeg ikke er overbevist. Før vi går inn på en politikk som fritar enkelte sektorer for en CO_2-avgift, bør ekstrakostnadene som en slik politikk fører med seg sammenliknes med det bidraget politikken gir til våre overordnede klimapolitiske mål. Inntil det foreligger en mer overbevisende studie enn det HR har gitt om hvordan våre klimapolitiske mål blir påvirket av avgiftsfritak for konkurranseutasatte sektorer, mener jeg at alle sektorer bør betale samme CO_2-avgift.

Appendiks

La Norges samlede inntekt være gitt ved $I(u_1,...u_n)$, hvor u_i er CO_2-utslipp fra kilde i. Ulike kilder kan både være ulike typer fossile brensler og ulike sektorer av økonomien. For vår problemstilling kan vi anta at $I_i = \partial I/\partial u_i > 0$ for de relevante utslippsverdiene. Norge antas videre å ha et nasjonalt utslippsmål (jfr. forutsetningen i punkt 1 i teksten) gitt ved $\Sigma_i u_i \leq u^*$, hvor u* er eksogen.

De samlede CO_2-utslipp fra resten av verden betegnes med R, og vi antar at disse utslippene kan bli påvirket av de norske utlippene, dvs. $R = R(u_1,...u_{n,x})$. Avhengigheten mellom de norske utslippene og utslippene fra resten av verden kan være både av markedsmessig art og mer indirekte, jfr. drøfringen av puntene B og C over. Som nevnt i punkt A over, kan det være temmelig komplisert å beregne funksjonen R. Det er grunn til å tro at $R_i = \partial R/\partial u_i$ er negativ for noen sektorer og positiv for andre. HRs resonnementer forutsetter at $R_i < 0$ for konkurranseutsatte sektorer.

Myndighetene i Norge antas å ønske å maksimere

(1) $I(u_1,....u_n) - aR(u_1,...,u_n)$

gitt stabiliseringsmålet $\Sigma_i u_i \geq u^*$. Hvis parameteren a er lik null har vi standardproblemet om å maksimere inntekten (dvs. minimere kostnadene) gitt målet om samlede CO_2-utslipp. Min tolkning av HR er at de mener at mål-funksjonen til norske myndigheter innebærer at a er positiv, dvs. at myndighetene i tillegg til virkningene på norsk økonomi legger vekt på hvordan utslipp fra resten av verden påvirkes av den norske klimapolitikken.

Rett fram maksimering av (1) med bibetingelsen $\Sigma_i u_i \leq u^*$ gir tilpasningsbetingelsen

(2) $I_i - aR_i - s = 0$

hvor s er skyggeprisen på skranken $\Sigma_i u_i \leq u^*$. (For å forenkle fremstillingen ser jeg bort fra hjørneløsninger, utvidelsen til å inkludere slike er triviell.)

Hvis CO_2-avgiften på utslipp fra kilde i er t_i, vil privat sektor ønske å maksimere $I(u_1,...u_n) - \Sigma_i t_i u_i$, som gir $I_i = t_i$. Det følger derfor fra (2) at optimale CO_2-avgifter er gitt ved

(3) $t_i = s + aR_i$

For a > 0 vil generelt de optimale CO_2-avgiftene variere mellom ulike kilder, dvs. mellom sektorer og typer fossile brensler. Som tidligere nevnt er det imilertid ikke noen enkel sak å vite hvordan R-funksjonen ser ut. Det er spesielt ingen grunn til å tro at den optimale avgiftsstrukturen skulle innebære noe i nærheten av null avgift for konkurranseutsatte sektorer og en felles positiv avgift for øvrige sektorer. Siden R_i-verdiene er «små» (dvs. Norges innflytelse på utslipp fra resten av verden er liten), må dessuten parameteren a være «stor» for at det skal bli vesentlige forskjeller mellom avgiftene for ulike kilder. At a er «stor» betyr altså at norske myndigheter legger stor vekt på virkningen av sin politikk på utslipp fra resten av verden i forhold til virkningene for norsk økonomi.

Medlemskap i SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?
Be om informasjon i sekretariatet, telefon (02) 17 00 35, telefax (02) 17 31 55

Jordbruket og GATT[1]

AV
ROLF BRUNSTAD
OG
IVAR GAASLAND

1. INNLEDNING

Formålet med GATT er å fremme frihandel mellom medlemslandene gjennom et bindende internasjonalt avtaleverk. Jordbruket har i dag unntak på de fleste områder fra GATTs generelle regler. Dagens høye støtte til jordbruket i de fleste industrilandene kan ses i lys av disse unntakene.

Støttepolitikken skaper store vridninger i produksjon og handel med jordbruksvarer, og er derfor svært kostbar. Land med gode naturgitte forhold for jordbruksproduksjon taper i konkurranse mot industriland med høye støttenivå. Dette har skapt stor misnøye, ikke bare hos tradisjonelt matvareeksporterende land, men også hos konsumenter og skattebetalere i industrilandene. Dette er noe av bakgrunnen for at jordbruket for første gang i historien er et sentralt forhandlingsområde i GATT.

I denne artikkelen skal vi først se på noen hovedresultater fra analyser som prøver å tallfeste virkningene på handel og velferd av en liberalisering. Slike resultater er viktige for å forstå holdningene til ulike grupperinger i forhandlingene. Deretter ser vi i avsnitt 3 nærmere på hovedproblemene i jordbruksforhandlingene i Uruguayrunden. Like før jul ble det lagt frem et forslag til avtale for de ulike forhandlingsområde. I avsnitt 4 gjennomgås hovedtrekkene i forslaget til jordbruksavtale. Til slutt ser vi i avsnitt 5 nærmere på konsekvensene for norsk jordbruk dersom dette forslaget til avtale blir vedtatt.

2. VIRKNINGER PÅ HANDEL OG VELFERD AV EN OMFATTENDE LIBERALISERING

I kjølvannet av jordbruksforhandlingene i Uruguayrunden er det blitt forsket mye omkring hvilke virkninger en omfattende liberalisering av jordbrukspolitikken i verden vil få på handel og velferd. I dette avsnittet presenteres noen hovedresultater fra denne forskningen.[2]

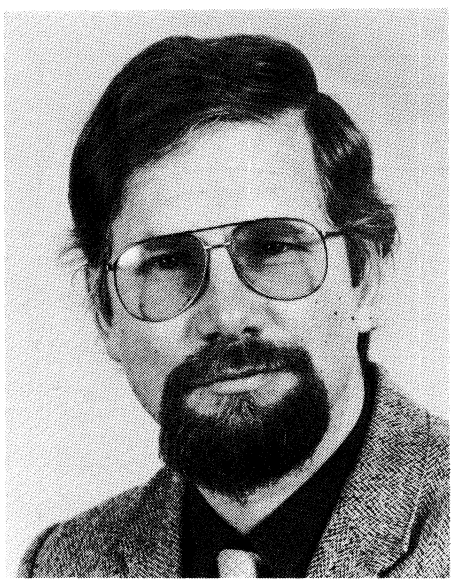
Verdensmarkedsprisene er en viktig indikator på virkningene av en liberalisering. Modellanalyser viser at verdensmarkedsprisene på de fleste produktene vil øke betydelig dersom industrilandene liberaliserer sin jordbrukspolitikk[3]. Økningen beregnes å bli spesielt sterk for meieriprodukter og mørke kjøttslag. Dette kan forklares med at støtten til disse produktene i dag både er høy og svært handelsvridende i sentrale produsentland. Det benyttes i stor grad importrestriksjoner kombinert med subsidiert eksport av overskuddsproduksjon.

Et generelt trekk i mange utviklingsland er at jordbrukssektoren avgiftsbelegges og diskrimineres i forhold til andre sektorer. Dersom også utviklingslandene deltar i liberaliseringen og dermed avvikler denne politikken, beregnes økningen i verdensmarkedsprisene å bli svakere siden produksjonen forventes å øke i utviklingslandene.

Modellanalysene viser at jordbrukspolitikken i EF bidrar sterkt til dagens lave verdensmarkedspriser. Spesielt gjelder dette for meieriprodukter, mørkt kjøtt, hvete og sukker. Dette er ikke overraskende siden støttesystemet til EF er spesielt handelsvridende (restriktivt importvern kombinert med eksportsubsidier). Samtidig har EF en ikke ubetydelig andel av verdensproduksjonen for disse produktene.

Stabile innenlandske matvarepriser er et mål i de fleste land. Til dette formål benytter industrilandene mer eller mindre handelsvridende støtteordninger. Det er vanlig at hjemmemarkedet beskyttes mot konkurranse samtidig som overskuddsproduksjon dumpes på verdensmarkedet. En konsekvens av denne politikken er at verdensmarkedsprisene blir ustabile. Anderson og Tyers (1990) konkluderer i sin analyse med at verdensmarkedsprisene vil bli mer stabile dersom jordbrukspolitikken liberaliseres. Prisstabiliteten vil videre øke med antall land som deltar i liberaliseringen.

Økonomisk velferd defineres som summen av produsentoverskudd, konsumentoverskudd og nettovirkning på offentlige budsjetter. Den globale velferdsøkningen ved en samordnet liberalisering i alle industrialiserte land beregnes å være betydelig[4]. De største vinnerne blir konsumentene og skattebetaler-



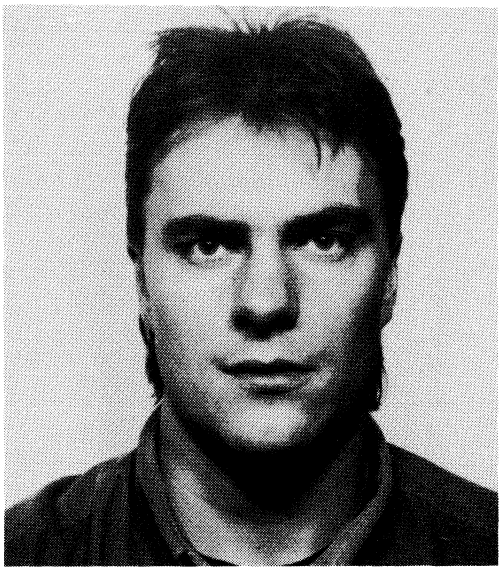
Rolf Brunstad, siviløkonom 1969, er førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole.

[1] Erling Vårdal takkes for nyttige kommentarer.

[2] De mest sentrale analysene er samlet i Goldin (1990); deriblant de artikler som det senere i dette avsnittet refereres til.

[3] Se for eksempel Anderson og Tyers (1990) og Burniaux med flere (1990). I Anderson og Tyers beregnes verdensmarkedsprisene i gjennomsnitt å øke med omlag 30% dersom OECD-landene liberaliserer sin jordbrukspolitikk fullstendig.

[4] I Anderson og Tyers (1990) beregnes den globale velferdsgevinsten å bli i størrelsesorden 60 milliarder 1985 US $ pr. år



Ivar Gaasland, cand.polit. 1990, er forskningsassistent ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i Bergen.

ne i Vest-Europa og Japan og produsentene i utviklingsland og i Øst-Europa. Produsentene i Vest-Europa og Japan og konsumentene i utviklingslandene og Øst-Europa beregnes å bli de største taperne.

Tapet i produsentvelferd i Vest-Europa og Japan blir forøvrig lavere jo flere land som deltar i liberaliseringen. Dette skyldes at verdensmarkedsprisene normalt øker med antall land som liberaliserer, slik at nedgangen i produsentprisene i større grad kompenseres av høyere verdensmarkedspriser.

Det knytter seg stor usikkerhet til hvilke virkninger en liberalisering i industrilandene vil få på velferden i utviklingslandene. Idag er utviklingslandene som gruppe netto importør av matvarer. Denne situasjonen er imidlertid sterkt påvirket av dagens lave verdensmarkedspriser og av utviklingslandenes diskriminerende politikk overfor eget jordbruk. Nyere analyser[5] antyder at utviklingslandene som gruppe vil tjene på en liberalisering i industrilandene dersom en tilstrekkelig del av prisøkningen på verdensmarkedet blir overført til produsentprisen i utviklingslandene[6]. Gevinsten for produsentene beregnes med andre ord å bli større enn tapet for konsumentene. Siden produsentene generelt sett er fattigere enn bybefolkningen i utviklingslandene, kan også en liberalisering gi gunstige fordelingsvirkninger i utviklingslandene.

Gevinsten for utviklingslandene som gruppe blir større dersom også utviklingslandene liberaliserer sin jordbrukspolitikk. Utviklingslandenes diskrimininerende politikk overfor eget jordbruk er med andre ord selvdestruktiv.

Utviklingslandene er naturligvis ikke en homogen gruppe, og noen land vil tape på en liberalisering. Mange utviklingsland importerer mye matkorn. Store økninger i verdensmarkedsprisen på korn kan derfor skade enkelte land. Det finnes imidlertid billigere måter å støtte slike land på enn gjennom dagens massive jordbruksstøtte i industrilandene.

Det er interessant at land som ifølge beregningene har mest å vinne på en omfattende liberalisering (Vest-Europa og Japan) samtidig er de største motstanderne av jordbruksreformer i Uruguayrunden. Dette paradokset kan forklares med utgangspunkt i teori om særinteresser og lobbyvirksomhet. Ifølge slik teori bestemmes jordbrukspolitikken i industrilandene mer av produsentenes interesser enn av hensynet til landenes totale velferd. Dette begrunnes med at politikerne i større grad påvirkes av produsentene enn av konsumentene. Årsaken er at hver enkelt produsent har mer å tjene på å organisere lobbyvirksomhet enn hver enkelt konsument[7].

Modellanalysene gir en klar indikasjon på at det er produsentinteressene som bestemmer holdningene i Uruguayrunden. USA, Australia og New Zealand ønsker alle en omfattende liberalisering. Produsentene i disse landene vil tjene på en slik liberalisering. Velferden til produsentene i Vest-Europa og Japan vil ifølge beregningene avta sterkt. Disse landene ønsker heller ingen omfattende jordbruksreform.

3. JORDBRUKSFORHANDLINGENE I URUGUAY-RUNDEN

Dagens GATT-regler tillater medlemslandene å utforme sin nasjonale jordbrukspolitikk tilnærmet uten restriksjoner. Forhandlingsmålene i Uruguayrunden, som alle medlemslandene har vedtatt, er å effektivisere markedsadgangen for jordbruksvarer og å redusere bruken av handelsvridende subsidier. Til tross for gode hensikter gjennom disse forhandlingsmålene har det vist seg svært vanskelig å komme frem til en avtale. Problemene i forhandlingene kan deles inn i to hovedområder. For det første er det uenighet om hvilke regler som skal gjelde for jordbrukssektoren, og for det andre blir ikke landene enige om størrelsesordenen på støttereduksjonene. Nedenfor skal vi se nærmere på disse problemområdene.

En nødvendig forutsetning for et vellykket forhandlingsresultat er at en klarer å komme frem til nye regler for jordbrukssektoren. Målet har her vært å fjerne jordbrukets mange unntaksregler slik at de samme regler skal gjelde for jordbruksprodukter som for andre varegrupper. Dette innebærer at alle produksjonsdrivende subsidier (direkte og indirekte) skal være underlagt reduksjoner, og at ikke-tariffære handelshindringer skal fjernes og erstattes med faste tollsatser som over tid reduseres.

Et generelt trekk i forhandlingene har vært at mange land har krevd å opprettholde unntak i GATT for jordbrukssektoren. Spesielt er det flere land som ønsker å beholde et kvantitativt importvern for sentrale produkter. Det har også blitt stilt krav om at noen subsidieordninger ikke skal være underlagt reduksjoner. Dette gjelder såkalte «grønne» subsidier som har til hensikt å ivareta ikke-økonomiske mål som miljøvern, regionalpolitikk, sosiale hensyn og matvaresikkerhet. Disse subsidiene er ment å være minst mulig produksjonsdrivende, men det finnes likevel ingen presis definisjon på hva som er en «grønn» subsidie. Dette gjør at enkelte land aktivt har prøvd å flytte så mange subsidieordninger som mulig til grønn del.

Alle unntakskravene har vært et problem i forhandlingene. På den ene siden skyldes dette at kravene om unntak i mange tilfeller er forskjellige fra land til land. Viktigere er det imidlertid at unntak fra de generelle GATT-prinsippene vil underminere verdien av en eventuell avtale. Et forbud mot kvantitative importrestriksjoner får for eksempel liten virkning dersom

[5] Se for eksempel Anderson og Tyers (1990), Burniaux med flere (1990) og Loo og Tower (1990).

[6] Dersom produktivitetsveksten i jordbruket er rimelig prisfølsom, øker gevinsten for utviklingslandene ytterligere.

[7] Se Weium (1991) for nærmere detaljer.

en samtidig godtar variable importavgifter eller statlige importmonopol. Videre får en avtale mindre rekkevidde dersom landene har mulighet til å unnta enkelte subsidieformer fra støttereduksjoner.

Det andre problemområdet i forhandlingene har vært at landene ikke kan bli enige om størrelsesordenen på støttereduksjonene. USA krevde tidlig i forhandlingene at alle handelsvridende tiltak innen internasjonal handel med jordbruksvarer skulle fjernes innen 10 år. CAIRNS-gruppen[8] støttet USAs krav på de fleste områder. De dramatiske kravene fra USA og CAIRNS-gruppen sto i sterk kontrast til tilbudene fra Japan og land i Vest-Europa.

Det har frem til i dag ikke vært mulig for de ulike forhandlingsblokkene å bli enige om en avtale. I et forsøk på å finne en løsning la forhandlingslederen Arthur Dunkel frem et forslag til avtale 20. desember 1991. I neste avsnitt skisseres hovedtrekkene i dette forslaget.

4. FORSLAG TIL JORDBRUKSAVTALE

I det følgende skisseres hovedtrekkene i Dunkels forslag til avtale for jordbruket.

Definerte støtteformer til jordbruket skal for hvert enkelt produkt beregnes for perioden 1986-88 og reduseres med 20% fra 1993 til 1999. Det skal ikke tas hensyn til inflasjon unntatt når denne er «svært stor».

Støtteformer som har ingen eller minimal virkning på produksjon eller handel er unntatt fra reduksjoner. Dette gjelder blant annet generelle tjenester (for eksempel forskning, sykdomskontroll, utdanning og rådgivning), offentlige matvarelager, støtte ved naturkatastrofer, støtte til pensjoneringsprogram, støtte til å ta produksjonsfaktorer ut av bruk, støtte ved store inntektsfall i enkeltår (ved avlingssvikt), miljøstøtte, dekoblet inntektsstøtte (uavhengig av produksjon, priser og produksjonsfaktorer) og regionalstøtte.

Regionalstøtte kan kun unntas fra reduksjoner dersom den gis til produsenter som ut fra objektive kriterier har ufordelaktige produksjonsforhold. Støtten kan ikke knyttes til produksjon eller priser. Dersom støtten knyttes til produksjonsfaktorer, skal den gis med avtakende satser over en gitt grense. Støtten skal begrenses til ekstrakostnadene ved å produsere i regionen.

Importvern:

Alle former for importvern skal omlegges til tollsatser som bindes oppover. Dette innebærer blant annet et absolutt forbud mot kvantitativt importvern, variable importavgifter, statlige importmonopol og avtaler om frivillige eksportbegrensninger.

Tollsatsene skal beregnes for perioden 1986-88 ut fra de faktiske differansene mellom interne og eksterne priser og reduseres med gjennomsnittlig 36% fra 1993 til 1999. Den minimale reduksjonen for et produkt er 15%.

Eksportsubsidier:

Eksportsubsidier skal reduseres med 36% regnet i beløp og med 24% regnet i kvanta fra 1993 til 1999 og med perioden 1986-90 som basis.

[8] Medlemmene i CARINS-gruppen er: Argentina, Australia, Brasil, Chile, Columbia, Fiji, Filippinene, Indonesia, Canada, Malaysia, New Zealand, Thailand, Ungarn og Uruguay.

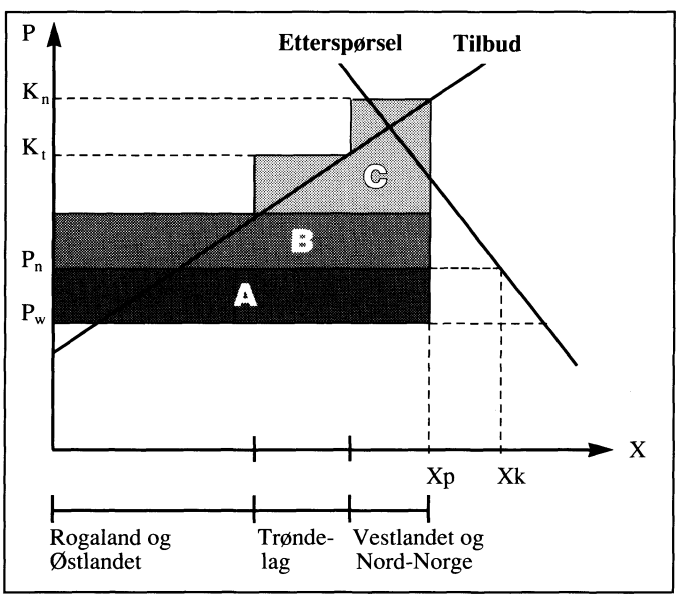
5. KONSEKVENSER FOR NORSK JORDBRUK

I dette avsnittet gis først en teoretisk drøfting av det skisserte forslagets konsekvenser for tilpasningen i jordbruket. Deretter presenteres modellberegninger der virkningene blir forsøkt tallfestet.

Støttenivået til norsk jordbruk i dag kan illustreres av figuren nedenfor som i stilisert form viser den nåværende situasjonen i norsk jordbruk. Tilbudskurven i figuren er den langsiktige tilbudskurven for jordbruksnæringen. Den heller oppover fordi de naturgitte forholdene for jordbruksproduksjon varierer både mellom og innen de enkelte strøk av landet på grunn av forskjeller i klima, topografi og bonitet. Vi kan tenke oss at de beste jordbruksområdene på Jæren og Østlandet ligger lengst til venstre på kurven, mens de dårligste områdene på Vestlandet og i Nord-Norge ligger lengst til høyre. I figuren representerer K_n kostnad pr enhet på de minst effektive brukene i Nord-Norge, mens K_t er tilsvarende for Trøndelag.

Jordbruksprodukter kan importeres til Norge til prisen P_w som er verdensmarkedsprisen tillagt nødvendige transportkostnader, men på grunn av skjerming, hovedsakelig på grunn av importforbud eller kvantumsrestriksjoner på importen, kan den innenlandske prisen holdes lik P_n. Gjennom skjerming og statsstøtte er det mulig å opprettholde en innenlandsk produksjon på X_p, mens det innenlandske konsumet blir X_k til den skjermede innenlandske prisen. Differansen $X_k - X_p$ blir importert. I dag dreier dette seg for det alt vesentlige om import av korn.

Arealet A i figuren er den såkalte skjermingsstøtten, dvs. verdien av den støtten jordbruket indirekte mottar fra resten av samfunnet fordi man ikke får kjøpe produktene der de er billigst. Arealene B og C i figuren representerer statsstøtten. En del av statsstøtten utbetales udifferensiert til alle produsenter i forhold til produsert kvantum, dyretall eller liknende, eller brukes til nedskrivning av prisen på produktene. Denne type støtte er representert ved arealet B. Mye av den norske statsstøtten til jordbruket er imidlertid differensiert både etter region, bruksstørrelse og andre kriterier. Denne type statsstøtte er representert ved arealet C. Siden denne støtten er differensiert og i prinsippet kompenserer for den kostnadsulempen f. eks.



bruk i de dårligere stilte strøk av landet har i forhold til bruk i de best egnede områdene, har dette området den trappeformen som fremgår av figuren.

I det forslag til GATT-avtale som generalsekretær Dunkel har lagt fram, skal totalstøtten til jordbruket innen 1999 skjæres ned med 20% i forhold til den nominelle verdien av støtten slik den var i gjennomsnitt for årene 1986-88. Siden vi må regne med at prisen på vareinnsats og produksjonsfaktorer til jordbruket ikke vil stå stille, vil den reelle nedskjæringen av støtten bli betydelig større, kanskje så høy som 40%. For å oppfylle avtalen må derfor summen av arealene A, B og C skrumpe med mer enn 1/3. I figuren er dette bare mulig dersom den innenlandske produksjonen og dermed jordbrukssysselsettingen reduseres.

I Dunkels forslag er det imidlertid åpnet for at deler av statsstøtten skal kunne unntas fra reduksjonen. Det er dette som i omtalen av GATT-forhandlingene kalles grønn støtte. Den prosentvise nedskjæringen av støtten skal bare omfatte den delen av støtten som ikke er omfattet av disse unntakene, dvs. det som kalles gul støtte. Det som i avtaleutkastet kan komme inn under grønn støtte er i hovedsak en del støtte som gis ut fra miljø- og regionalformål. Hvor mye dette vil være for Norges vedkommende, er fremdeles et tolkingsspørsmål og vil nok være gjenstand for ytterligere forhandlinger. Imidlertid er det grunn til å tro at i hvert fall en del av støtten til distriktsjordbruket må kunne aksepteres som grønn støtte. I figuren vil distriktsstøtten til jordbruket ligge i arealet C. Får vi rimelig aksept for å holde i hvert fall en del av distriktsstøtten utenfor nedskjæringene, betyr avtaleutkastet at summen av arealene A og B skal skjæres ned med reelt 40%, mens arealet C skal skjæres ned med en (kanskje betydelig) lavere prosentsats. Nedgangen i produsert kvantum og jordbrukssysselsetting blir dermed mindre drastisk.

Avtaleutkastet inneholder også tilleggsbestemmelser om skjermingsstøtten. Alle kvantumsbaserte importrestriksjoner skal fjernes og erstattes med tilsvarende tollsatser regnet ut på basis av verdensmarkedsprisene for de enkelte varegrupper slik de var i gjennomsnitt for årene 1986-88. Disse tollsatsene skal så fram til 1999 trappes ned med 36% i gjennomsnitt for alle varegrupper. I figuren vil denne tollsatsen være differansen P_n - P_w. Når denne minskes ser vi at arealet A skrumper inn. Hvor alvorlig dette er for norsk produksjon og sysselsetting avhenger imidlertid ikke av størrelsen på arealet A, men av hvor prisen P_n blir liggende etter at tollsatsen er trappet ned. Dette avhenger ikke bare av størrelsen på tollsatsen, men også av hva som skjer med verdensmarkedsprisen. Dersom verdensmarkedsprisen f. eks. skulle stige med like mye som reduksjonen i tollsatsen, vil den innenlandske prisen P_n ikke bli påvirket. I så fall vil altså skjermingsstøtten bli redusert uten at dette har noen betydning for innenlandsk tilpasning. Generelt kan vi si at jo mer verdensmarkedsprisene stiger, jo mindre betydning får kravet til støttereduksjon for den innenlandske tilpasningen.

I avsnitt 2 ble det påpekt at verdensmarkedsprisene forventes å øke ved en liberalisering av verdenshandelen med jordbruksvarer. Særlig sterk ventes denne stigningen å bli på meieriprodukter. Siden melkeproduksjonen er den klart viktigste delen av norsk jordbruksproduksjon, kan dette få særlig stor betydning for Norge.

Modellberegninger:

SNFs jordbruksmodell en en langsiktig likevektsmodell for det norske jordbruket. Ved hjelp av denne modellen skal vi nå beregne hvilke konsekvenser det skisserte forslaget til avtale kan få for norsk jordbruk dersom det vedtas. Følgende forutsetninger legges til grunn for beregningene:

* Importvernet legges om til tollsatser. Tollsatsene beregnes i basisåret 1987 ut fra de faktiske differansene mellom interne og eksterne priser og reduseres med 36% for hvert produkt[9].
* Det antas fri konkurranse i den innenlandske omsetningen av jordbruksvarer. Denne forutsetningen begrunnes med overgangen til et tollbasert importvern, som vil tvinge frem økt konkurranse i den innenlandske omsetningen. Markedsposisjonen til produsentsamvirket vil dermed svekkes. Spesielt forventes dette å gå hardt ut over meierisamvirket, som i dag er et rent monopolforetak. Videre må statens kornforretning avvikles i sin nåværende form, siden dette er et importmonopol.
* Den totale støtten til jordbruket reduseres nominelt med 20% fra basisåret 1987 til 1999. Modellen beregner den totale støtten[10] til 14,2 milliarder kroner i 1987. En nominell reduksjonen på 20% betyr at det tillates en støtte på 11,3 milliarder kroner i 1999. Den reelle verdien av dette beløpet blir 8,3 milliarder kroner når vi forutsetter en årlig prisstigning (korrigert for produktivitetsvekst) på 2,5% i perioden 1987 til 1999. I modellen blir altså den reelle reduksjonen i støtten på 41%.
* Det antas at statsstøtten gis i form av areal- og arbeidskrafttilskudd[11]. Dette er ingen betingelse ifølge avtalen, men det er en fornuftig politikk dersom en i størst mulig grad ønsker å oppfylle jordbrukspolitiske målsettinger om arealbruk og i jordbrukssysselsetting.

Resultatet av beregningen sammenlignes i tabellen nedenfor med den modellerte tilpasningen til situasjonen i basisåret 1987. Vi ser at avtalen er oppfylt i beregningen. Totalstøtten til jordbruket er redusert til det tillatte nivået på 8,3 milliarder kroner. Nesten halvparten av denne nedgangen skyldes lavere skjermingsstøtte som følge av at tollsatsene for hvert produkt er redusert med 36%. Det er ingen eksport i beregningen, slik at avtalens regelverk om eksportsubsidier også er oppfylt.

Støttekuttet fører som ventet til et lavere aktivitetsnivå i jordbruket. *Sysselsettingen* avtar med 32%. Store deler av denne nedgangen skjer i sentrale strøk, mens hele 90% av sysselsettingen opprettholdes i distriktene. Dette resultatet er sterkt påvirket av at omlag 70% av den tillatte støtten gis til distriktene i form av arbeidskrafttilskudd. Dersom en ønsker å fordele nedgangen i sysselsettingen jevnere mellom distriktene og de sentrale strøk, kan en få dette til ved å øke arbeidskrafttilskuddene i sentrale strøk på bekostning av distriktene.

---

[9] Det antas i modellen at flytende konsum- og produksjonsmelk har en naturlig geografisk skjerming.

[10] Beregningsgrunnlaget for total støtte i modellen samsvarer rimelig godt med den støtten som ifølge avtalen skal være underlagt reduksjoner. Det er imidlertid enkelte støtteordninger i modellens beregningsgrunnlag som trolig kan unntas fra reduksjoner. Dette gjelder for eksempel faktorstøtte til regioner som ut fra objektive kriterier har ufordelaktige produksjonsforhold.

[11] Arbeidskrafttilskuddene gis med en høyere sats til distriktene enn til sentrale strøk.

Tabell 1: *Beregnet tilpasning i basisåret 1987 og beregning der den skisserte avtalen oppfylles (kvantum i mill. kg/ltr./f.e., beløp i mld.kr.).*

	Beregnet tilpasning i basisåret 1987	Avtalen oppfylles
Produksjon (import):		
Produksjonsmelk	1885,6	912,7
Ost	76,0 (-22,0)	0,0 (57,4)
Smør	25,8 (- 6,8)	6,3 (19,3)
Melkekonserver	26,6	0,0 (32,6)
Returmelk	180,8	87,5
Konsummelk	741,4	797,7
Storfekjøtt	82,3	28,3 (59,7)
Svinekjøtt	96,2	28,0 (77,5)
Sauekjøtt	24,1	24,1
Poteter	297,8	307,1
Egg	55,1	0,0 (63,0)
Tomater	10,1	10,8
Frukt	37,2	50,6
Kraftfôr	1070,0 (561,3)	692,4
Matkorn	114,0 (253,7)	120,0 (267,1)
Skjermingsstøtte	3,5	0,8
Statsstøtte	10,7	7,5
Arbeidskrafttilskudd	?	6,8
Arealtilskudd	?	0,7
Totalstøtte	14,2	8,3
Arealbruk (mill. daa.)	7,2	4,3
Sysselsetting (1000 årsverk)	75,9	51,0
Sentrale strøk	27,2	7,2
Distrikter	48,7	43,8
Samfunnsøkonomisk overskudd	5,3	11,9

I forhold til basisåret opprettholdes nær 60% av den totale *arealbruken* i beregningen. En viktig årsak til at ikke nedgangen i arealbruken blir mer omfattende er at det gis arealtilskudd. Dersom en ønsker ytterligere arealutnytting, kan dette oppnås ved å gi mer av den tillatte støtten som arealtilskudd. Det vil i så tilfelle gå på bekostning av sysselsettingen.

Den samlede *produksjonen* i jordbruket avtar betydelig. Dette skyldes hovedsaklig den relativt sterke støttereduksjonen, men også at den gjenværende støtten i liten grad er produksjonsdrivende. I modellen vris produksjonen i retning av driftsenheter som er mer intensive i bruk av arbeidskraft og areal, og mindre intensive i produksjon. En kan si at jordbruksproduksjonen blir kraftig ekstensivert.

Produksjonen av melk, korn, storfekjøtt, svinekjøtt og egg avtar sterkt. Lettelsen i importvernet med påfølgende økt konkurranse i meierisektoren er hovedårsaken til nedgangen i melkeproduksjonen (-51%). Den gjenværende melkeproduksjonen dekker stort sett det geografisk skjermede markedet for konsummelk. Storfekjøtt er et biprodukt i melkeproduksjonen slik at den sterke nedgangen (-65%) for dette produktet skyldes en kombinasjon av lavere melkeproduksjon og et mindre restriktivt importvern.

Kornproduksjonen er arealintensiv, og kornprodusentene kompenseres derfor noe for lavere produsentpris ved hjelp av arealtilskudd. Dette gjør at nedgangen i kornproduksjonen begrenses til 31%. Kornproduksjonen skjer i sentrale strøk hvor det i beregningen gis lite arbeidskrafttilskudd. Det skjer derfor en endring i retning av større bruksenheter og bedre utnytting av stordriftsfordeler.

Det er ikke overraskende at produksjonen av svinekjøtt og egg reduseres sterkest i beregningen (-70% og -100%). På grunn av de norske konsesjonsreglene drives produksjonen av svinekjøtt og egg på små driftsenheter sammenlignet med andre land, og har derfor en konkurranseulempe. Disse produksjonene er heller ikke spesielt intensive i bruk av areal eller arbeidskraft, og mottar av den grunn lite støtte i beregningen.

Sauehold og fruktproduksjon er arbeidsintensive distriktsnæringer, og mottar mye arbeidskrafttilskudd i beregningen. Til tross for et mindre restriktivt importvern øker fruktproduksjonen (+36%), mens produksjonen av sauekjøtt opprettholdes.

Vi har sett at jordbruksprodusentene ikke overraskende taper på jordbruksavtalen i GATT. Avtalen vil imidlertid gi en gevinst til konsumentene og skattebetalerne som klart overgår produsenttapet. I beregningen øker derfor det samfunnsøkonomiske overskuddet med hele 6,6 milliarder kroner. Dersom ikke et høyt aktivitetsnivå i jordbruket tillegges stor egenverdi, kan altså Norge høste betydelige gevinster gjennom jordbruksavtalen i GATT. Dette betyr at endringer i jordbrukspolitikken i denne retningen bør gjennomføres uavhengig av kravene i GATT-avtalen.

Til tross for støttereduksjonen viser beregningen at det i en rimelig grad er mulig å oppfylle jordbrukspolitiske målsettinger om total arealbruk og jordbrukssysselsetting i distriktene. Omlag 60% av den arealbruken og hele 90% av jordbrukssysselsettingen i distriktene opprettholdes. Dette krever imidlertid at en, som i beregningen, velger å oppfylle avtalen med virkemidler som er relativt treffsikre overfor disse målsettingene[12].

Til slutt skal vi se på noen forhold som gjør at de negative konsekvensene for jordbruket trolig *overvurderes* i modellberegningen. Siden modellen bygger på dagens eksisterende driftsformer, blir det for det første tatt lite hensyn til jordbrukets mulighet til å redusere kostnadene i takt med støttereduksjonen. I forhold til dagens driftsformer er det sannsynlig at konkurranseevnen til norsk jordbruk kan økes, for eksempel ved å utnytte stordriftsfordelen bedre. Dette er særlig aktuelt i sentrale strøk der markedsrettingen av jordbruket sannsynligvis vil bli størst.

For det andre er det i beregningen ikke tatt hensyn til at verdensmarkedsprisene trolig vil øke dersom avtalen gjennomføres. Som påpekt i avsnitt 2 viser de fleste analyser at en liberalisering av jordbrukspolitikken i industrilandene vil føre til høyere verdensmarkedspriser. Spesielt gjelder dette for meieriprodukter og mørke kjøttslag. Høyere verdensmarkedspriser vil normalt bedre konkurransesituasjonen til norsk jordbruk. Dette betyr at det med en gitt støtte er mulig å oppnå et høyere aktivitetsnivå. En tilleggsberegning belyser dette. I beregningen antas verdensmarkedsprisene på meieriprodukter, mørke kjøttslag og andre produkter å øke med henholdsvis 50%, 20% og 10%. I modelleksemplet er det nå mulig å oppfylle GATT-avtalen med mindre konsekvenser for sysselsetting (-25%) og arealbruk (-20%). Til sammenligning viste løsningen i tabellen en nedgang i de tilsvarende størrelsene på 32% og 40%.

En tredje grunn til at modellberegningen trolig overvurderer konsekvensene for norsk jordbruk er at avtalen tillater at

[12] Avtalen gir rom for å endre forholdet mellom reduksjon i statsstøtte og reduksjon i skjermingsstøtte, så lenge den totale støtten reduseres med minst 20% (nominelt) og tollsatsene reduseres med minst 36%. Dersom en reduserer tollsatsene med mer en 36%, gjør dette det mulig å øke areal- og arbeidskrafttilskuddene i forhold til vår beregning.

enkelte støtteordninger unntas fra reduksjoner. For norsk jordbruk er unntaket som knytter seg til faktorstøtte i regioner med ufordelaktige produksjonsforhold trolig mest interessant. Det er ikke usannsynlig at store deler av distriktene i Norge kan nyte godt av denne unntaksregelen. Faktorstøtten skal begrenses til ekstrakostnadene ved å drive jordbruksproduksjon i regionen, og skal gis med avtakende sats. Dette vil til en viss grad favorisere små bruk og kan gi høyere sysselsetting pr. produsert enhet. I en ny tilleggsberegning har vi som en illustrasjon antatt at omlag 2 milliarder kroner av dagens jordbruksstøtte til distriktene kommer inn under regionalstøtteordningen. Resultatet av dette modelleksempelet er at sysselsettingen og arealbruken avtar med henholdsvis 27% og 30% i forhold til beregnet tilpasning i 1987. Kombinerer vi effekten av stigende verdensmarkedspriser og unntak for regionalstøtte avtar sysselsettingen og arealbruken bare med henholdsvis 23% og 10% i modellen.

6. AVSLUTNING

En omfattende liberalisering av jordbrukspolitikken i verden vil gi betydelige globale velferdsgevinster. De største vinnerne vil være konsumentene og skattebetalerne i Vest-Europa og Japan og produsentene i utviklingsland og Øst-Europa. De norske produsentene av jordbruksvarer vil tape på en liberalisering. Modellberegninger som tar utgangspunkt i det siste forslaget til avtale i Uruguayrunden viser imidlertid at nedgangen i sysselsetting og arealbruk i det norske jordbruket på langt nær trenger å bli så dramatisk som bondeorganisasjonene hevder.

REFERANSER:

Anderson, K. og Tyers, R. (1990): *How Developing Countries Could Gain From Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round.* Kapittel 2 i Agricultural Trade Liberalization: Implication for Developing Countries, redigert av Goldin, I. og Knudsen, O., Paris, OECD.

Burniaux, J.M., Martin, J.P., Delorme, F., Lienert, I. og Mensbrugghe, D. (1990): *Economy-Wide Effects of Agricultural Policies in OECD countries: A GE Approach Using the WALRAS Model.* Kapittel 10 i Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries, redigert av Goldin, I. og Knudsen, O., Paris, OECD.

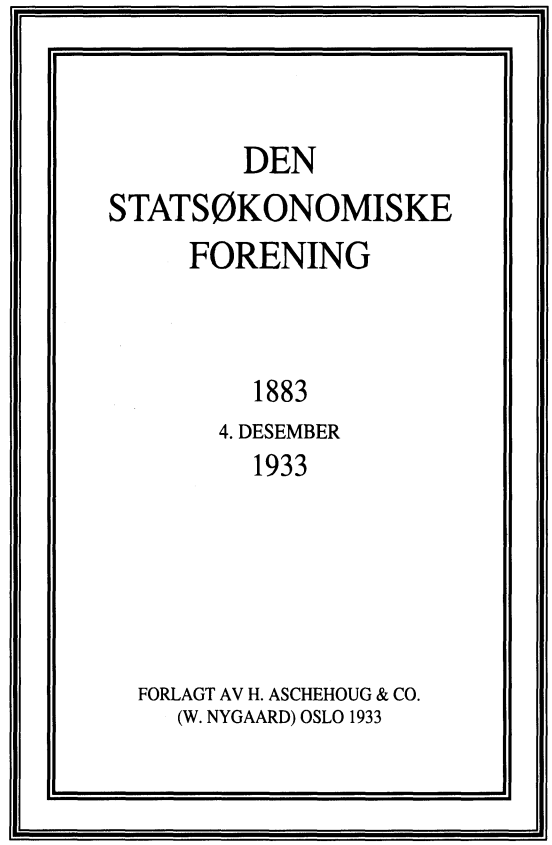
Goldin, I. og Knudsen, O. (1990): *Agricultural Trade Liberalization. Implications for developing countries.* Paris, OECD.

Loo, T. og Tower, E. (1990): *Agricultural Liberalization, Welfare, Revenue and Nutrition in Developing Countries.* Kapittel 11 i Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries, redigert av Goldin, I. og Knudsen, O., Paris, OECD.

Weium, T. (1991): *«The World According to GATT»;- om Uruguay-runden.* SNF-rapport 20/91. SNF-Bergen.

DEN STATSØKONOMISKE FORENING 1883 – 1933

Statsøkonomisk Tidsskrift 1933, hefte 5 – 6



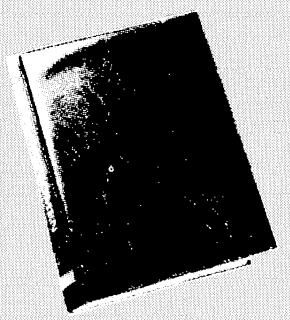
Heftet kan bestilles i sekretariatet pr. telefon, brev eller telefax.

Pris kr. 75,– inkl. porto.

Vi leverer så langt lageret rekker.

SAMLEPERMER

til Sosialøkonomen.
Prisen er kr. 100,– for 2 permer inkl. porto.
Permene kan bestilles pr. post eller telefon/telefax i sekretariatet.
Vi sender med innbetalingsblankett.



TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING
Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Samleperm ..... stk.

Navn .....

.....

Adresse .....

.....

Nye forskningsrapporter

Rapportene kan fåes kjøpt ved henvendelse til:

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Helleveien 30, 5035 Bergen-Sandviken, tlf. (05) 95 92 77, telefax (05) 95 95 43.

Taxation of International Capital Flows: The Norwegian Tax System
Av Guttorm Schelderup

This paper describes the basic Norwegian legislative rules governing the taxation of foreign source income and examines the impact on efficiency and equity that these rules imply. A short survey is also given of the Norwegian foreign exchange regulations and the taxation of petroleum income.

Discussion Paper 04/91, March 1991, ISSN 0801-1125, 30 sider.

Consumer Lock-in with Asymmetric Information
Av Tore Nilssen

A two-period version of the Rothschild-Stiglitz insurance market model is presented. Its features include: repeat purchase; limited commitment among both insurers and consumers; and private information on a customers accident history. It is shown that an equilibrum may exist exhibiting first-period pooling and secondperiod lock-in of consumers.

Discussion Paper 05/91, May 1991, ISSN 0801-1125, 40 sider.

Collinearity: Measures and Parameterizations
Av Gunnar Bårdsen

The role of reparameterizations in analyzing multicollinearity is the focus of the paper. Existing measures are vulnerable to different parameterizations of the same statistical model because collinearity is measured as correlation between variables and not the degree of precision of estimated parameters. A new measure is proposed that measures collinearity relative to parameters.

Discussion Paper 06/91, June 1991, ISSN 0801-1125, 10 sider.

Pitfalls in the Estimation of the Yield on British Consols 1850-1914
Av Jan Tore Klovland

Five pitfalls commonly encountered in the estimation of the yield on British Consols are identified and discussed. The most difficult issue is whether or not Consol prices in the second half of the 1890s reflected expectations of a conversion of the Consol stock in 1923. This is equivalent to asking whether security markets in the 1890's regarded the extremely low interest rates prevailing then as a temporary or a permanent phenomenon. Predictions from estimated equations for the yield spread between other high-class investments and Consols are used to determine this issue. A corrected monthly series of the yield on Consols 1850-1914 is presented.

Discussion Paper 07/91, June 1991, ISSN 0801-1125, 24 sider.

Tax Deduction Versus Tax Credit: The Case of the Multinational Firm
Av Guttorm Schjelderup

This paper explores how the tax deduction scheme as apposed to the tax credit scheme affects the behavior of a multinational firm. The paper demonstrates that: (1) the double taxation implied by the tax deduction system does not necessarily impose more of an anti-trade bias than does the tax credit system, (2) under the tax deduction scheme, a government cannot influence the behavior of the firm and, thus, induces a fiscal upon externality upon itself, (3) domestic and foreign tax policy have real effects when the tax credit is applied - these effects are shown on the first order condition for trade between the parent firm and its foreign subsidiary.

Discussion Paper 08/91, July 1991, ISSN 0801-1125, 26 sider.

Innholdsfortegnelse Sosialøkonomen 1992

46. årgang

LEDERARTIKLER	Nr.	Side
Metanolanlegget – et nytt Mongstad	1	1
Miljømålene	2	1
Arbeidsgiveravgiften	3	1
Er GATT dyret i Åpenbaringen?	4	1
Opseth på ville veier	5	1
Situasjonen på arbeidsmarkedet	6	1
Navigare (ikke revidere) necesse est	7/8	1
Renter	9	1
Tilbaketog i energipolitikken	10	1
Alt flyter	11	1

AKTUELLE KOMMENTARER	Nr.	Side
Andreassen Harald Magnus: Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 1993. Virkemidler og ambisjoner tilpasses en vanskelig verden	9	Midts.
Bruce Erik: Makrokonsumfunksjonen – fra et brukersynspunkt	11	9
Bøe Turid og Fjeldstad Odd-Helge: Verdensbankens verdensbilde	11	2
Dyrstad Jan Morten: Arbeidsgiveravgiften og sysselsettingsproblemene	3	8
Fehr Nils-Henrik Mørch von der: Konkurranse for effektiv ressursbruk	1	5
Fflue Kampus: Kommentarer til Christiansen-utvalgets innstilling. Milliardgevinster ved optimalisering av kommunesektoren	6	Midts.
Forsbak Einar: Kommentarer til bankkrise-utvalget	10	13
Golombek Rolf og Cappelen Ådne: Kommentarer til Sentralbankens årstale	4	2
Grønvik Gunnvald og Vale Bent: Håndtering av den norske bankkrisen	1	10
Halvorsen Knut: Kommentarer til Christiansen-utvalgets innstilling	6	Midts.
Hansen Terje. Hersoug Tor og Østbø Bjørn: Når gode hensikter blir det godes fiende – regelverket for livsforsikring gir utilsiktede konsekvenser	5	7
Hansen Terje: Delingsmodellen og beskat-ningen av aksjeselskaper med aktive eiere	10	2
Holden Steinar: Er privatisering av Statoil og Norsk Hydro en god idé?	9	2
Holmlund Bertil: Korporatism på norska	9	18
Holte Fritz: Arbeidsløsheten i Norge	9	28
Isachsen Arne Jon: Marshall-hjelp til Samveldet av Uavhengige Stater (SUS)	4	8
Iversen Erik Lind: Kommentarer til Bankkriseutvalget	10	13
Jakobsen Desiree: Veiprising i Norge – hvilke muligheter har vi?	1	16
Jansen Eilev S.: Makrokonsumfunksjonen – tas empirien på alvor	5	2
Johansen Per Richard og Haartveit Lars E.: Når sparingen blir et problem	3	2
Juel Steinar: Finansnæringen i EØS	2	2
Jørgensen Finn: Helsekampanjer – virker de alltid etter hensikten?	7/8	2
Kjellberg Francesco: Kommentarer til Christiansen-utvalgets innstilling: Nye løsninger på gamle problemer eller gamle løsninger på nye problemer	6	Midts.
Kobberstad Tor: Kommentarer til Bankkrise-utvalget	10	13
Knudsen Vidar: Kommentarer til Nasjonal-budsjettet 1993. Fastkurspolitikken i en krisetid	10	9
Lommerud Kjell Erik: Gary Becker. Nobelprisen i økonomi til rasjonalitetens apostel	11	13
Longva Svein og Moe Thorvald: En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene	9	4
Lunde Geir: Kommentarer til Nasjonalbud-sjettet 1993. Virkemidler og ambisjoner tilpasses en vanskelig verden	9	Midts.
Løchen Håkon: Skattereformen 1991: Struktur og strukturproblemer	10	7
Mathiesen Lars: Om MODAG og konse-kvensene av redusert arbeidsgiveravgift	9	20
Munthe Preben: Kommentarer til Bankkriseutvalget	10	13
Naug Bjørn E.: Sysselsettingsutvalget, likevektsledighet og empiri	9	26
Nesset Erik: Noen kommentarer til Kleppe-utvalgets utredning	9	23
Norman Victor D.: Hvor skjermet er norsk økonomi? – og hvor åpen blir den?	1	2
Norman Victor D.: Frittz Holte og masse-arbeidsløsheten – en kommentar	9	32
Pedersen Ulf: Sentralisering – en kostbar prosess?	6	2

	Nr.	Side
Rattsø Jørn: Kommentarer til Christiansen-utvalgets innstilling. Smått er godt, men dyrt	6	Midts.
Selstad, Tor: Kommentarer til Christiansen-utvalgets innstilling. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring	6	Midts.
Skånland. Hermod: Merknader til kommentarene	4	6
Steigum Jr. Erling: Kan insiderene skape full sysselsetting	9	12
Strøm Steinar: Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 1993. Uendret arbeidsledighet?	9	Midts.
Østre Stein: Kommentarer til Christiansen-utvalgets innstilling: Mangel på økonomisk teori og problemorientering	6	Midts.

ARTIKLER

Amundsen Eirik S., Lønning Dag og Rasmussen Heine: Analyse av internasjonale CO_2-avtaler	7/8	14
Andreassen Tor Wallin: Fra Kvantitet til Kvalitet	11	24
Bog Paal: Da GATT ble født	6	29
Bonesrønning Hans og Odden Kjell-Arne: Styringsproblemer i videregående skole	10	24
Brekke Kjell Arne, Gjelsvik Eystein og Aaheim Asbjørn: Forvaltning av oljeinntekter, sparing og fondsoppbygging	7/8	7
Brunstad Rolf Jens og Gaasland Ivar: Jordbruket og GATT	1	22
Carlsen Fredrik: Bør kommunenes låneopptak reguleres?	4	16
Carlsen Fredrik: Bruk av markedet i det norske helsevesenet	11	18
Ekeberg Lasse: Forenings- og grupperabatter	5	27
Fridstrøm Lasse: «Stated preference» – eller økonomi som eksperimentalvitenskap	2	18
Haavelmo Trygve og Hansen Stein: Strategier for bekjempelse av fattigdom i u-landene	2	13
Kolsrud Dag og Nesset Erik: Sysselsettingseffekter av redusert arbeidsgiveravgift	6	22
Mork Knut Anton: Noen refleksjoner over nyere teorier for konjunkturer og økonomisk vekst	3	22
Odeck James: Investeringer i infrastruktur	7/8	20
Ringstad Vidar: Kommandoøkonomi versus markessøkonomi	5	20

DEBATT

Birkeland Erik: Norsk strategi i klimapolitikken	2	10
Brunstad Rolf J. og Gaasland Ivar: Norsk jordbruk og GATT. Kommentarer til Rickertsen	6	19
Bye Torstein og Johnsen Tor Arnt: Kraftpriser svar til Jo Heringstad	6	20
Dyvi Yngvar: Budsjettballanse og økonomisk politikk – omtalen av finanspolitikken i Økonomisk Utsyn	4	12
Dyvi Yngvar: Replikk til Storms kommentar	6	21
Hervik Arild: Metanolprosjektet – Prinsippvedtak for øket statlig risikoeksponering og mer subsidiert industri?	3	14
Hoel Michael: Nasjonal klimapolitikk – enda en gang	1	20
Holte Fritz C.: Massearbeidsløsheten – Svar til Victor D. Norman	10	22
Idsø Johannes: Overtramp eller uheldig formulering	7/8	6
Jansen Eilev S.: Svar til (KM) 2	6	19
Jansen Eilev S. og Nymoen Ragnar: Finnes det en likevektsledighet?	11	16
Jespersen Pål Føyn: Naturvernforbundet og GATT	7/8	5
Kristensen Finn: Metanolanlegget – en gang til	3	12
Magnussen Knut A. og Moum Knut: Konsum og boligformue: Tar Eilev Jansen likevel feil?	6	13
Meldgaard John G.S.: Replikk til Skånlands kommentar	4	15
Meldgaard John G.S.: Trekk ved finanskrisen i Norge – «Sett utenfra»	3	17
Redaksjonen: Svar til Kristiansen	3	12
Rickertsen Kyrre: Norsk jordbruk og GATT. En kommentar til Brunstad og Gaasland	5	17
Skånland Hermod: Kommentarer til Meldgaards fremstilling	3	21
Storm Erik: Kommentar til Yngvar Dyvis artikkel i Sosialøkonomen nr 4	5	16

BOKANMELDELSER

Hva slags framtid. Kan vi unngå miljøkatastrofer og høy arbeidsledighet av Fritz C. Holte anmeldt av Gunnar Bramness	7/8	28
Ni artikler om penger. kreditt og valuta av A.J. Isachsen, J.T. Klovland og E. Steigum anmeldt av Erling Vårdal	2	24
Nordlandsforsknings årsmelding anmeldt av Jørn Rattsø	6	31

DIVERSE

Haldorsen Øyvind: Lønnstatistikk for sosialøkonomer 1991	3	29
Klovland Jan Tore og Steigum jr. Erling: Gerhard Stoltz	7/8	26
Raaum Oddbjørn: Intervju med Kåre Willoch	5	13
Ringstad Vidar og Vale Bent: Studiereise til Øst-Europa	6	9
Sosialøkonomenes Forenings pris til beste artikkel i Norsk Økonomisk Tidsskrift og Sosialøkonomen 1991 til Gaute Torsvik	2	9
Ytterhus Bjarne: Det 14. nasjonale forskermøte for økonomer. Handelshøyskolen BI 6. og 7. januar 1992	2	8

Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Gunnar Bårdsen
Fredrik Carlsen
Steinar Holden
Tor Arnt Johnsen
Birger Vikøren

•

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

•

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

•

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

Abonnement kr 450–
Studentabonnement kr 225,–
Enkeltnr. kr 60,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side..... kr. 4 000,–
3/4 side ..... kr. 3 500.–
1/2 side ..... kr. 3 000,–
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

Optimal Income Taxation and International Labor Mobility
Av Guttorm Schelderup

The purpose of this paper is to study optimal income taxation when labor is internationally mobile. A model is constructed in which individuals can choose between countries based on preferences for consumption and leisure where to work. *Within this setting* the paper (i) formulates a social welfare function which reflects labor mobility by using endogenous welfare-weights, and (ii) uses this social welfare function to derive how a linear income tax should be set optimally.

Discussion Paper 09/91, July 1991, ISSN 0801-1125, 29 sider.

Cost Differences in Electricity Distribution: A Multioutput Cost Function Approach with Robustness. Tests of the Results
Av Kjell G. Salvanes og Sigve Tjøtta

Given that electricity distribution is undertaken via a network, it is expected that costs of production are affected both by the nature of the network and the volume of physical output distributed via the network. This two-dimensional concept of firm size, that is involving network size (number of customers) and the level of physical output (kWh), also corresponds to the distinction between productivity measures of returns to density and returns to scale.

This approach has been used to specify a restricted cost function and to estimate this function for the Norwegian electricity distribution industry through the use of a flexible functional form (translog). The cost function has been expanded from different sample points to test the sensitivity of the results. The results indicate that no economies of scale are present in the industry even for small plants when measured correctly, but that economies of density are present.

Discussion Paper 10/91, August 1991, ISSN 0801-1125, 28 sider.

NORGES BANK

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

The Saving-Investment Correlation in the Short and in the Long Run
Av Birger Vikøren

I dette notatet studeres graden av kapitalmobilitet ved å undersøke sammenhengen mellom sparing og investering i Norge for perioden 1954-1988. Det argumenteres for at tidligere studier av denne sammenhengen kan gi grunnlag for gale konklusjoner om graden av kapitalmobilitet. Den viktigste årsaken til det er at det ikke skilles mellom korttids- og langtidskorrelasjonen mellom sparing og investering. Vi har derfor anvendt en regresjonsmodell der det er mulig å estimere korttids- og langtidskorrelasjonen simultant. Vi mener at det bare er korrelasjonen på kort sikt som kan gi en indikasjon på graden av kapitalmobilitet. Våre resultater viser at korrelasjonen mellom sparing og investering på kort sikt har blitt gradvis mindre gjennom estimeringsperioden. Det bekrefter vår a priori oppfatning om at kapitalmobiliteten har økt i denne perioden. Resultatene viser dessuten at det på lang sikt har vært en tilnærmet perfekt korrelasjon mellom disse to variablene.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-028-8. Arbeidsnotat 1991/7, 32 s. 29. november 1991.

Retur:
Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

Statistisk sentralbyrå

FORSKNINGSSJEF – MIDLERTIDIG

I Statistisk sentralbyrå er det ved Forskningsavdelingen midlertidig ledig en stilling som forskningssjef fram til 1.7. 1993 med mulighet for forlengelse.

Stillingen er tillagt ledelse av Seksjon for ressurs- og miljøanalyser.

For stillingen kreves høyere utdanning, vitenskapelig forskerkompetanse, administrativ erfaring og erfaring fra ledelse av forskningsvirksomhet.

Kvinner oppfordres til å søke.

Lønnstrinn 26–30.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til forskningsdirektør Olav Bjerkholt, tlf. (02) 86 48 54.

Søknad sendes til

STATISTISK SENTRALBYRÅ, FORSKNINGSAVDELINGEN
Gruppe for administrasjon og fellessaker
Postboks 8131 Dep., Oslo 1

Søknadsfrist er 6. februar 1992.

Utgiversted – Bergen – Grafisk Hus a.s