

SOSIAL ØKONOMEN



- Sentralbanksjefens årstale
- Marshall-hjelp til SUS
- Budsjettbalanse og økonomisk politikk
- Regulering av kommunenes låneopptak?

NR. 4. APRIL 1992 – 46. ÅRG.

Innhold

Nr. 4 1992 – 46 år.

2

ROLF GOLOMBEK OG
ÅDNE CAPPELEN:
Kommentarer til
Sentralbanksjefens årstale

6

HERMOD SKÅNLAND:
Merknader til
kommentarene

8

ARNE JON ISACHSEN:
Marshall-hjelp til Samveldet
av Uavhengige Stater (SUS)

DEBATT:

12

YNGVAR DYVI:
Budsjettbalanse og økonomisk
politikk – omtalen av
finanspolitikken i
Økonomisk Utsyn

15

JOHN G.S. MELDGAARD:
Replik til Skånlands kommentar

ARTIKKEL:

16

FREDRIK CARLSEN:
Bør kommunenes låneopptak
reguleres?

3. omslagsside
Nye forskningsrapporter

Forsidebilde:
John Petter Reinertsen,
Samfoto as

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Er GATT dyret i Åpenbaringen?

For litt over to år siden brøt det kommunistiske samfunnssystemet sammen i Øst-Europa. Samtidig ble en forbløffet opinion for alvor oppmerksom på hvilke enorme miljødeleggelser, hvilken vanvittig sløsing og hvilken totalt manglende evne til omstilling og fornyelse som dette samfunnssystemet hadde ført til. Når en på denne måten nylig har fått stilt til skue hvordan organisering av økonomisk aktivitet uten bruk av markedsmekanismen hadde slått fullstendig feil, skulle en kanskje tro at de stemmene som har hatt for vane å gi markedskreftene skylden for det meste som er vrangt og galt i verden, etterhvert også skulle forstumme. Så har ikke skjedd.

Tvert imot har det nå hevet seg et blanda kor av bonde- og naturvernorganisasjoner som går sterkt mot den foreslåtte avtalen i GATT om friere internasjonal handel med jordbruksprodukter, tekstilvarer og tjenester. At bondeorganisasjonene inntar et slikt standpunkt er til en viss grad forståelig ut fra snevre og kortsiktige egeninteresser. At organisasjoner som Norges naturvernforbund, Natur og ungdom og Fremtiden i våre hender også synes å se på GATT som en moderne versjon av Dyret i åpenbaringen, er vanskeligere å forstå.

At friere verdenshandel automatisk skulle løse verdens miljøproblemer, eller fjerne fattigdomsproblemene i ulanda, er det vel knapt nok noen som mener, men den motsatte påstand, at den foreslåtte GATT-avtalen skulle forverre disse problemene, er like åpenbart gal. Et argument som brukes av miljøorganisasjonene mot frihandel, er at frihandel fremmer økonomisk vekst og økonomisk vekst er skadelig for miljøet. At økt forbruk kan skape økt belastning på miljøet, er neppe tvilsomt, at økt forbruk pr innbygger og fortsatt befolkningsvekst ikke kan fortsette i det uendelige, er også nokså innlysende. Men problemene blir neppe lettere å løse om vi gjennom handelsrestriksjoner fremtvinger et ineffektivt produksjonsmønster.

Er det noe vi skulle ha lært av sammenbruddet i Øst-Europa er det nettopp dette: Ved å ignorere markedets signaler er det mulig å skape massive miljødeleggelser selv uten nevneverdig økonomisk vekst! Miljødeleggelser skyldes dessuten ikke økonomisk vekst i seg selv, men at markedsdeltakerne ikke tar hensyn til miljøkostnadene deres handlinger medfører fordi disse kostnadene hovedsakelig bæres av andre enn dem selv. Den mest effektive måten å bøte på dette er gjennom utstrakt bruk av miljøavgifter. Den aktivitet som forurensar, enten det er produksjon eller konsum, bør avgiftsbelegges. Siden miljøproblemene i stor utstrekning er internasjonale, er dette bare mulig å få til gjennom internasjonale avtaler. Den foreslåtte GATT-avtalen vil gjøre det lettere snarere enn vanskeligere å få til et internasjonalt avtaleverk for å beskytte miljøet.

Når det gjelder GATT-avtalens virkninger på ulanda er det helt åpenbart at en liberalisering av verdenshandelen med tekstilvarer vil være klart til disse landenes fordel. Liberalisering av handelen med jordbruksvarer og global nedbygging av jordbruksstøtten betyr heller ikke at de rike landa vil stjele maten ut av munnen på de fattige. Tvert imot tyder de fleste undersøkelser på at ulanda som gruppe vil tjene også på dette. De høyere verdensmarkedsprisene på matvarer som vil bli resultatet av denne liberaliseringen vil være til fordel for matvareprodusentene, mens forbrukerne vil tape. For land som er nettoeksportører av jordbruksprodukter eller kan bli det, vil gevinstene for produsentene klart overstige tapet for konsumentene. Siden produsentene på landsbygda også generelt sett er fattigere enn bybefolkningen, kan liberalisering også gi gunstige fordelingsvirkninger. Ulanda er imidlertid ikke noen homogen gruppe. Uland som importerer mye matkorn, vil nok tape. Men om de rike ilanda bare brukte en ubetydelig brøkdel av dagens massive jordbrukssubsidier til økt uhjelp, ville det være lett å oppveie dette tapet.



Redaktøren

Kommentarer til Sentralbanksjefens årstale

Sosialøkonomen har bedt Ådne Cappelen og Rolf Golombek om å komme med en kommentar til sentralbanksjef Hermod Skånlands årstale om «økonomiske perspektiver». Talen holdes i forbindelse med at representantskapet i Norges Bank holder årsmøte, og blant tilhørerne er vanligvis Stortingets president, statsministeren, regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentanter og andre ledende personer innen offentlig forvaltning, næringsliv og presse. Skånland benytter denne anledningen til å legge fram sin oppfatning om hva som er situasjonen for norsk og internasjonal økonomi og hva som er mulighetene fremover. Innfallsvinkelen i årets tale var de endrede rammevilkårene for norsk økonomi, og hvorfor den økonomiske politikken ikke lenger ga de resultatene en lenge var vant med. Med dette utgangspunktet tok årstalen opp årsaken til de høye realrentene internasjonalt, den sterke økningen i husholdningers og bedrifters sparing, forholdet mellom den faktiske kapitalavkastningen i næringslivet og de krav til avkastning som følger med integrasjonen i internasjonal økonomi og hvordan disse forholdene igjen har påvirket finansinstitusjonenes inntjening. Skånland viste til at finanspolitiske stimulanser de siste årene har blitt motvirket av en høy privat sparing og av lave markedsandeler for norsk næringsliv som fører til at stimulanse slår ut i importen heller enn i produksjonen. Skånland hevdet at i denne situasjonen kan full sysselsetting bare nås om prisen på arbeidskraft er tilpasset en slik målsetting. I hvilken grad dette prioriteres kan bare partene i arbeids- og næringsliv gi svar på.

Lønnskutt for å bekjempe ledigheten?

AV
ROLF GOLOMBEK*

Også i år vakte Skånlands tale stor oppsikt. Ifølge pressen foreslår sentralbanksjefen lønnskutt for å bekjempe ledigheten. Jeg så derfor frem til å finne gode argumenter for en besk tilbudssidepolitikk. Men jeg ble skuffet; Skånland er en forsiktig mann. Bare i to setninger kommenteres spørsmålet om lønnskutt: «Hadde det på den annen side vært mulig å redusere det nominelle lønnsnivå eller holde det uforandret over flere år, ville det etter en overgangsperiode gi merkbar og økende utslag i en styrket sysselsetting. Det ville ha kostet noe i realinntekt for de som er i arbeid, men virkningen ville blitt dempet ved at vi også hadde fått en tilnærming av prisnivået til hva som gjelder i andre land». Det må derfor være enten sensasjonsfikserte storbyjournalister eller dypere innsikt i «skånologi» som har materialisert seg som hylende nyhetsoppslag. Men kanskje Skånland er inne på noe; er lønnskutt et effektivt tiltak for å bekjempe den rekordhøye ledigheten? Og i så fall, hvordan vil en slik politikk påvirke innenlandske priser og inntektsfordeling?

* Rolf Golombek, cand. oecon fra 1984, er forsker ved SNF Oslo.

Bedriftenes kostnadsstruktur

Før jeg går i gang med å drøfte virkninger av lønnsnedslag, kan det være nyttig å se litt nærmere på lønnskostnadens betydning for norske bedrifter. På bedriftsnivå er materialkostnadene, og ikke lønnskostnadene, den klart viktigste kostnadsposten. Mens materialkostnadene utgjorde 73.3 prosent av de løpende kostnadene (summen av lønnskostnader, materialkostnader og energikostnader) i norske industribedrifter i 1989, var lønnskostnadsandelen bare 23.3 prosent, se Golombek (1991). Det er imidlertid viktig å understreke at økt lønn påvirker bedriftenes kostnader dels direkte ved at kostnadene knyttet til den ansatte arbeidsstokken øker, men også indirekte gjennom markedsreperkusjoner som leder til høyere materialkostnader. Det er den direkte lønnskostnadsandelen som er 23 prosent. Hvis derfor lønnskostnadene stiger med én prosent, øker bedriftenes løpende kostnader med mye mer enn 0.23 prosent. Kostnadsandelene viser likevel at det kan realiseres store innsparinger på materialsiden, f.eks. ved bedret lagerhold og lavere innkjøpspriser. På den annen side betyr lavere innkjøpspriser svekket lønnsomhet for grossist og leverende produsent. Så sant ikke leverandøren er utlending, kan tiltak for å bedre bedriftenes lønnsomhet gjennom reduserte materialkostnader gi avskallinger i andre norske næringer. Dette er ikke (uten videre)



Rolf Golombek

et argument mot kostnadsbesparende tiltak siden fremtidige omstillingskostnader vil reflektere dagens manglende effektivitet i norsk økonomi. Stilt overfor økt konkurranse gjennom europeisk markedsintegrasjon vil slike tiltak bli gjennomført før eller senere, og nesten helt uavhengig av Norges tilknytningsform til det indre markedet.

I 1989 var den direkte lønnskostnadsandelen høyest i hjemmekonkurrerende industri (30.4 prosent), og lavest i utekonkurrerende industri (14.0 prosent). Potensielt vil derfor lønnskutt ha sterkest effekt i den importkonkurrerende industrien. Det er også i denne delen av industrien effektene fra det indre markedet vil slå sterkest ut. Med etableringen av det indre markedet tar EF sikte på å avskaffe alle gjenværende interne handelshindre. Siden toll og direkte kvantitative regule-

ringer allerede er avskaffet i handelen mellom EF-landene, er de gjenværende handelshindrene primært knyttet til problemer ved forskjeller i nasjonale lover, grensepasseringer, favorisering av nasjonale produsenter ved offentlige innkjøp og ulike nasjonale produktstandarter og sertifiseringsordninger. Det er de importkonkurrerende bedriftene som blir utsatt for økt konkurranse når innkjøp til offentlige etater organiseres ved innhenting av anbud fra hele EØS-området. Videre er det først og fremst eksportbedriftene som vil tjene på harmonisering av produktstandarter og typegodkjenning, forenklet grensepassering og lavere transporttrater som følge av deregulering av transportmarkedet i EØS-området.

Avskallinger ved EØS-tilpasning

I Golombek (1991) har jeg studert hvordan endrede priser som kan følge i kjølvannet av en EØS-avtale kan påvirke kvasirenten til norske industribedrifter. Kvasirenten er definert som salgsinntekter fratrukket variable kostnader. Denne lønnsomhetsanalysen identifiserer summen av den partielle effekten ved at det indre markedet blir etablert og den spesifikke effekten knyttet til Norges valg av tilknytningsform til det indre markedet (EØS). Siden en ikke kjenner lønnsomhetsfordelingen når det indre markedet åpner, har jeg tatt utgangspunkt i lønnsomhetsfordelingen i 1989. Jeg har videre antatt at det indre markedet ble etablert i 1989. Dette blir som om norske industribedrifter i 1989 ikke stod overfor de faktiske prisene som ble observert i 1989, men hypotetiske priser som vi tror ville blitt observert dersom det indre markedet hadde blitt etablert 1.1.89, og Norge hadde tatt del i et EØS-samarbeid.

I 1989 jobbet netto ca. 16 000 personer i industribedrifter (eksklusive nærings- og nytelsesmiddelindustrien) som kunne ha fått negativ kvasirente hvis det indre markedet hadde blitt etablert i 1989 og Norge hadde tatt del i et EØS-samarbeid. Disse 16 000 personene er differensen mellom (i) sysselsatte i bedrifter som hadde positiv kvasirente før det indre markedet ble etablert, men negativ kvasirente etter at det indre markedet er åpnet, og (ii) sysselsatte i bedrifter som hadde negativ kvasirente før det indre markedet ble etablert, men positiv kvasirente etter at det indre markedet er åpnet. Det viser seg at den siste gruppen er meget liten. Tallet 16 000 er et anslag for et hypotetisk nedleggingspotensiale. Det hypotetiske nedleggingspotensiale er anslått til å ligge mellom 7 000 og 37 000 personer.

I tillegg til de forventede 16 000 personene i nye nedleggingsstruede bedrifter kommer ca. 50 000 sysselsatte i industrien som i 1989 jobbet i bedrifter med negativ kvasirente. Til sammen utgjør disse to gruppene over 20 prosent av industrisysselsettingen i 1989.

Det faktiske nedleggingspotensialet i 1993 avhenger bl.a. av lønnsomhetsutviklingen fram til åpningen av det indre markedet. Lønnsomhetsutviklingen er igjen avhengig av bedriftsinterne tiltak for å bedre lønnsomheten, utviklingen i lønnskostnadene de nærmeste årene og mer generelt den økonomiske politikken. Spesielt påvirker lønnsdannelsen nedleggingspotensialet: Mens tallet 16 000 sysselsatte er basert på et gitt nominelt lønnsnivå, tyder beregninger på at den negative effekten på lønnsomheten reduseres betraktelig hvis det nominelle lønnsnivået reduseres like mye (i prosent) som den partielle reduksjonen i konsumprisindeksen. Primært reflekterer fallet i konsumprisindeksen lavere priser på importkonkurrerende varer. Hvis videre lønnsreduksjonene differensieres etter bedriftenes lønnsomhet, reduseres nedleggingspotensialet ytterligere. Dette illustrerer betydningen av en moderat lønnsutvikling i norsk industri.

Lønnsnedslag

Men hvorfor ikke gå lenger? Hvis vi tror på en fallende etterspørselskurve etter arbeidskraft i makro, kan vel ledighetsproblemet løses ved å kutte lønningene? For å diskutere sammenhengen mellom lønn, sysselsetting og priser kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en standard læreboksanalyse der IS-LM modellen utbygges med en tilbudsside som rommer en profitt-maksimerende makroprodusent. Det er lett å vise at i denne modellen gir redusert lønn høyere produksjon og lavere prisnivå. Modellen underbygger derfor muligheten for å øke sysselsettingen gjennom lønnskutt. Litt mindre kjent er kanskje modellens homogenitetsegenskap: Anta at lønn og pengeomengde endres proporsjonalt. Da er eneste virkning i modellen at prisnivået endres i takt med lønnsnivået.

Det er selvsagt ingen grunn til å gjennomføre en slik politikk i en lukket økonomi. Men modellen antyder at en tilsvarende politikk i en åpen økonomi kan gi konkurransegevinster. Ved en passende reduksjon i lønnssetter, offentlig fastsatte priser og avgifter (og kanskje skatter) kan mange innenlandske priser falle omtrent i takt med det initiale lønnskuttet. Dette trekker partielt i retning av uendret pro-

duksjon i mange skjermede næringer. Også prisene til de utenlandske produsentene som selger varer i Norge vil trolig falle, jf. standard oligopolteori (f.eks. Bertrand-spill). Men siden prisene til de utenlandske produsentene (sannsynligvis) faller minst, ligger det an til en sysselsetningsøkning i de importkonkurrerende næringene. Tilsvarende argumentasjon trekker mot en sysselsetningsøkning også i eksportindustrien.

Det er likevel minst fire grunner til å advare mot lønnsnedslag. For det første kan lønnskutt gi opphav til sosial uro med tilhørende store effektivitetstap. Politikken kan også ødelegge klimaet ved fremtidige lønnsforhandlinger. Videre er det fare for at prisreduksjonene leder til deflasjon. Hvis aktørene forventer prisfall på varige forbruksvarer og kapitalvarer, kan utsettelse av varekjøp skape økt kamp om kundene slik at prisene presses ytterligere. Og jo mer aktørene forventer at prisene skal falle, jo mer lønnsomt er det å utsette varekjøp. Dermed kan en selvforsterkende prosess med fallende priser bli generert. Resultatet blir avsetningskrise for bedriftene, en krise som forsterkes gjennom keynesianske multiplikatorvirkninger. Gitt dagens lave norske inflasjonsrate, bør en være litt forsiktig med å avvise deflasjonsspekulset. For det tredje har jeg så langt ikke skilt mellom ulike sosioøkonomiske grupper. Hvis avveiningen mellom nåtidig og fremtidig konsum varierer mellom grupper, kan virkningene av lønnsnedslag bli endret. Anta f.eks. at marginal forbrukstilbøyelighet er langt høyere for lønnsinntakere enn for eiere. Da kan lønnskutt redusere samlet etterspørsel slik at produksjonen faller. Endelig vil lønnskutt påvirke inntektsfordelingen. Mens lønningene reduseres initialt, vil eierinntektene bare reduseres gradvis fordi prisfallet tar tid. Spesielt vil husholdninger som er belastet med mye gjeld rammes hardt siden tilbudssidepolitikken i liten grad påvirker renten i Norge. Her kan det ligge an til mange sosiale tragedier. I mer kyniske ordelag gir prisfall svikt i etterspørselen fra husholdninger som er sterkt gjeldsbelastet.

Jeg har altså liten tro på at lønnsnedslag er rett medisin for å skape full sysselsetting. Dette synet gjenspeiler min barnelærdom: «There is, therefore, no ground for the belief that a flexible wage policy is capable of maintaining a state of continuous full employment» (Keynes (1936) s. 267). Dette synet er forsøkt underbygget i f.eks. Roberts (1987) som viser at det kan oppstå arbeidsledighet selv med fleksible lønninger.

Lavere arbeidsgiveravgift

Som nevnt ovenfor tror jeg at nedbyggingen av ikke-tariffære handelsbarrierer vil svekke lønnsomheten i mange norske bedrifter på kort sikt. Over tid vil kombinasjonen av godt fungerende kapital- og varemarkeder i Europa, målsettingen om full sysselsetting og Norges perifere lokalisering stille strenge krav til utviklingen i de norske lønnskostnadene. De nærmeste årene må (de produktivitetskorrigerte) lønnskostnadene i Norge i hvert fall stige svakere enn hos våre viktigste handelspartnere. Helst bør lønnskostnadene reduseres. Som motstander av lønnsnedslag står jeg igjen med arbeidsgiveravgiften. Vil redusert arbeidsgiveravgift redusere lønnskostnadene slik at sysselsettingen øker? Jeg tror svaret er positivt.

Det er trolig at gevinsten av redusert arbeidsgiveravgift blir fordelt mellom partene i arbeidslivet slik at lønnen stiger, samtidig som bedriftens lønnskostnader reduseres. Dette blir langt på vei bekreftet ved å anvende formell forhandlingsteori; ved å utvide lønnsforhandlingsmodellen i f.eks. Moene (1988) kan en vise at lønnskostnaden per arbeider reduseres når arbeidsgiveravgiften reduseres. Noen vil kanskje innvende at primært er sam-

menhengen mellom lønn og arbeidsgiveravgift et empirisk spørsmål. Men siden det er relativt liten variasjon i norske data, samtidig som både teoretiske betraktninger og empiriske undersøkelser trekker mot at denne sammenhengen er lite autonom, bør en være litt varsom med å tillegge empiriske arbeider avgjørende vekt. Mitt inntrykk av den internasjonale litteraturen er at redusert arbeidsgiveravgift gir lavere lønnskostnader, iallfall på kort sikt. Layard, Nickell og Jackman (1991) skriver f.eks. «Thus, on average, for 16 OECD countries, a 1 per cent rise in the wedge induces an immediate rise in labour costs of 1/2 per cent, and nearly half of this effect remains after five years. Given the further lags in the system, operating via hysteresis, this implies that a change in the wedge can have a significant impact on unemployment for at least a decade». Jeg finner det derfor rimelig å konkludere at også empirien drar mot en positiv sammenheng mellom lønnskostnader og arbeidsgiveravgift. Når en i tillegg tar hensyn til at i en økonomi med ledighet er arbeidskraftens samfunnsøkonomiske kostnad lavere enn markedslønnen, mener jeg en har godt grunnlag for å anbefale redusert arbeidsgiveravgift.

Noen vil sikkert hevde at redusert arbeidsgiveravgift gir for stort statlig inntektsbortfall. Til disse vil jeg si: Vi kan ikke få alt. Hvis kampen mot ledigheten skal ha høyeste prioritet, kommer bekymring om fremtidige statsfinansielle problemer lenger ned på listen. Dessuten: Flere folk i arbeid bedrer statsfinansene. Andre vil kanskje si at rett nok kan redusert arbeidsgiveravgift gi lavere lønnskostnader i dag, men vil ikke lønnskostnadene stige senere? Til dette svarer jeg: Det er i dag ledigheten er høy. Det er nå vi må handle.

REFERANSER:

- Golombek, R. (1991): Lønnsomheten i norsk industri. Rapport fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, 1/91.
Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*.
Layard, R., S. Nickell og R. Jackman (1991): *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press.
Moene, K. O. (1988): «Union Threats And Wage Determination». *The Economic Journal*, vol. 98, 471-483.
Roberts, J. (1987): «An equilibrium model with involuntary unemployment at flexible, competitive prices and wages». *The American Economic Review*, 77, 856-874.

Noen merknader til Skånlands årstale

AV
ÅDNE CAPPELEN*

Et sentralt punkt i Skånlands årstale er at norsk og muligens også internasjonal økonomi ikke fungerer slik vi har vennet oss til at den fungerer. Fire forhold trekkes fram som støtte for dette synet:

- positive realrenter både før og etter skatt
- frie kapitalbevegelser overfor utlandet
- faste valutakurser
- tap av markedsandeler pga. høye lønnskostnader.

Etter mitt skjønn er det kun dereguleringen på finansmarkedene herunder også kapitalbevegelsene overfor utlandet, som er det nye i forhold til hvordan vi var vant med at økonomien - i alle fall den

norske - fungerte fram til midt på 1980-tallet. Selv om realrenten er vesentlig høyere nå enn noen gang etter 1945 kan jeg ikke se at det i seg selv endrer funksjonsmåten til økonomiene. Det samme gjelder tap av konkurranseevne som forøvrig stort sett har pågått de siste 25 år hvis ikke lenger. At vi nå innretter politikken på faste valutakurser kan sies å ha endret virkemåten i norsk økonomi i forhold til store deler av 1980-tallet da devalueringer var knyttet opp mot tap av konkurranseevne og således ga opphav til en spesiell inflasjonsforventningsdannelse. Sett over en noe lengre horisont er imidlertid ikke faste kurser uvanlig. Det nye er at vi nå forsøker å gjennomføre en fastkurspolitikk med frie kapitalbevegelser.

Frie kapitalbevegelser fører til at i deler av finansmarkedene har norske myndigheter ingen renteautonomi. I visse deler av markedet mener imidlertid noen aktører at bankene har betydelig renteautonomi. Hermansen har nylig foreslått at renten til husholdninger kan settes opp uten en masseflukt av kunder, mens Forsbakk mener innskuddrenten bør settes

ned. Alle renter er altså ikke bestemt i utlandet likevel ifølge disse. I tillegg mener mange at bankene står ganske fritt til å regulere gebyrene. Vi står altså ikke overfor et utenlandsk diktat i penge- og kredittpolitikken slik mange framstiller det. Hvilken politikk som da er fornuftig burde være et tema for sentralbanksjefen, men jeg synes han forsøker å gjemme seg bak en antakelse om at hans institusjon nærmest er blitt overflødig på dette felt med unntak av tekniske dag til dag intervensjoner i valutamarkedet. Hvis Hermansen får gjennomført sitt forslag må det innebære at regjeringen, som nå styrer de store bankene igjen, mener det er bedre å «skattlegge» låntakerne ved høyere renter enn ved vanlige inntektsskatter når en tar årets skattelette i betraktning og at myndighetene ellers ville ha måttet tilført bankene kapital over statsbudsjettet.

Hvorfor høye realrenter?

Skånland bruker mye plass på å analysere den internasjonale finansielle situasjon og særlig hvorfor vi har så høye

* Ådne Cappelen, cand. oec. fra 1976, er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå.

realrenter. Dette synes jeg er et viktig tema ikke fordi vi kan gjøre noe særlig med det, men fordi det betyr mye for vår økonomi hva f.eks. realrenten internasjonalt blir i årene framover. Jeg er imidlertid noe usikker på om Skånlands resonnementer og forklaringer holder. Her er noen grunner. Skånlands utgangspunkt er at realrenten bestemmes av tilbud og etterspørsel av kapital altså beholdningsstørrelser, men fortsetter så analysen ut fra strømningsstørrelsene sparing og investering. Han opererer videre med et begrep om «investeringsønskene» og «investeringsbehov» som blir hengende litt i lufta for meg ikke minst fordi han mener at disse behovene har økt på 1980-tallet. Ifølge Skånland har realrenten økt pga. økte investeringsbehov og lavere sparing pga. økte offentlige budsjettunderskudd, mens privat sektors sparing (i G7-landene) har vært uforandret. Når jeg leste dette kom jeg til å huske på en figur i Keynes' 'General Theory.. (forresten den eneste i hele boka) hvor Keynes argumenterer mot det syn at renten er den størrelse som balanserer sparing og investering. Keynes mente som kjent at sparingen også kunne skifte av andre grunner f.eks. inntektsendringer og at det var et for partielt resonnement å forutsette bare «prisklarering».

Jeg synes Skånland også ser bort fra den betydelige omlegging av pengepolitikken som skjedde i toneangivende land som USA og Storbritannia rundt 1980. Vi kan kanskje kalle det for det monetaristiske eksperimentet som senere kollapset ved egen hjelp. Særlig Federal Reserves omlegging i oktober 1979 som innevarslet den motsatte måten å møte OPEC II på i forhold til hvordan OPEC I var blitt taklet, hadde stor betydning for renteutviklingen og realøkonomien.

Måten hvorved pengepolitikken påvirker realøkonomien er meget omdiskutert blant økonomer. I motsetning til for 10-15 år siden blir det idag tatt for en selvfølge at pengepolitikken påvirker samlet etterspørsel. Debatten idag dreier seg om *hvorfor* prisene ikke justerer seg fullt ut for å kompensere skift i etterspørselen. Nyere teori antyder at kapitalmarkedene er preget av store imperfeksjoner slik at kreditt kan allokere på basis av kvantitativ rasjonering snarere enn gjennom pris- og renteendringer. Nyere teori viser at slike imperfeksjoner kan ha store makrokonsekvenser og for måten pengepolitikken påvirker samlet etterspørsel. Jeg synes på bakgrunn av dette at Skånlands analyse mangler viktige ingredienser, og disse knytter seg bl.a. til pengepolitikens betydning. Skånland er imidlertid

konsistent; det spiller ingen rolle hva sentralbankene gjør eller hva pengepolitikken er, jfr. min kommentar ovenfor angående det norske rentenivået.

Virker finanspolitikken?

Flere steder omtaler Skånland virkningene av den finanspolitikk som har vært ført de senere år her til lands. Hans syn er at «...de siste års ekspansive finanspolitikk ikke har gitt de resultatene som en på grunnlag av tidligere erfaringer ville ventet.» Virkningen på etterspørselen har uteblitt og ledigheten har fortsatt å stige. Her synes jeg for det første at Skånland blander den faktiske historiske utvikling sammen med en kontrafaktisk utvikling uten ekspansiv politikk. Det har da vitterlig skjedd en god del andre ting i norsk økonomi de senere år enn bare en finanspolitisk ekspansjon! En kan ikke ut av den faktiske utvikling si noe om hvordan norsk økonomi ville ha vært uten dagens meget ekspansive politikk. Hvordan tror Skånland husholdningene hadde oppført seg uten de økte stønader og den skattelette de har fått over budsjettene. Ville de ha etterspurt det samme, og kun spart mindre og hvordan kunne de i såfall ha klart det med de forpliktelser de har og ut fra en rimelig tilpasning gitt økte realrenter etter skatt? Tror Skånland at bolig etterspørsel, boligpriser og husholdningenes formue har vært upåvirket av finanspolitikken? Når finanspolitikken ikke har hatt den effekt på ledigheten som en kunne vente ut fra ekspansiviteten skyldes det etter min mening i stor grad hvordan en har valgt å føre den ekspansive politikken; ved skattelette og økte offentlige investeringer snarere enn gjennom direkte offentlig sysselsetting (konsum). Det kan godt ha vært fornuftig politikk, men at effekten på sysselsetting og ledighet ikke blir så stor er ikke overraskende og er heller ingen indikasjon på at økonomien fungerer annerledes enn før. Skånland er selv inne på noe av grunnen til dette når han peker på de høye og økte importandeler for importkonkurrerende varer som jo nettopp betyr mye isolert sett når ekspansjonen kommer slik den har kommet, i motsetning til å sysselsette folk direkte. Jeg mener derfor Skånland tar feil når han i avslutningen av sitt foredrag mener at myndighetene har lite å bidra med når det gjelder sysselsetting og ledighet gjennom finanspolitikken. Her er det i realiteten betydelige valgmuligheter ihvertfall på kort og mellomlang sikt.

Økt kapitalavkastning

Et viktig punkt i Skånlands tale er analysen av konsekvensene av høyere avkastningskrav på kapital. Dette har relevans for både husholdningene og bedriftenes tilpasning. Jeg deler i stor grad Skånlands syn her. Liberalisering av kapitalbevegelser og høye renter på internasjonale finansmarkeder tilsier isolert sett at det er optimalt å omfordele kapital fra realkapital i Norge til finanskapital i utlandet. Det må gi lavere realinvesteringer i Norge i flere år før en eventuell ny likevekt nås. Det er et problem for etterspørsel og sysselsetting i Norge på mellomlang sikt. Skattesystemet er lagt om noe som trekker i samme retning og som gjennomføres ut fra et ønske om å få mer ut av ressursene våre enn før og ikke fordi økonomien har endret seg slik Skånland synes å mene. I tillegg står vi antakelig foran en ytterligere internasjonalisering av næringslivet som har ført til at dette tilpasser sin struktur på en måte som antas å være mer konkurransedyktig i et framtidig marked. På kort sikt har det gitt opphav til en fusjonsbølge dvs. finansinvesteringer snarere enn realinvesteringer. Jeg oppfatter dette som en tilpasning til endrede rammebetingelser, ikke som uttrykk for at virkemåten til norsk økonomi er forandret.

Hva er konsekvensene av dette for reallønna? Tradisjonell neoklassisk teori tilsier at økt avkastningskrav må føre til lavere reallønn dersom like mange timer skal utføres. Hvor mye reallønna vil gå ned avhenger av hvor store substitusjonsmuligheter det er mellom arbeidskraft og kapital. I makro er dette ikke et rent teknisk forhold, men også preget av næringsomstillinger vekk fra en så kapitalintensiv næringsstruktur som vi har idag. Jo mer omstillingsdyktige vi er jo mindre behøver reallønna synke. Men nå er det ikke gitt at ikke også sysselsettinga skal gå ned. Når reallønna synker kan jo arbeidstilbudet tenkes å gå ned og det reduserer også behovet for lavere reallønn. Kanskje blir vi mer like andre land også på dette området i framtida ved at yrkesfrekvensene reduseres (og da av andre grunner enn konjunkturelle slik vi nå opplever). Men ledigheten er selvsagt ikke bare en refleks av etterspørselen etter arbeidskraft. Måten vi fordeler en gitt etterspørsel etter timeverk på personer er viktig. Som kjent arbeidet vi ikke flere timer i Norge i 1987 (da ledigheten sist var lav) enn på begynnelsen av 1960-tallet. Imidlertid hadde antall sysselsatte personer økt med vel en tredjedel. Dette illustrerer at dagens ledighetsproblem også (men langt fra bare) er et for-

delingsproblem når det gjelder arbeid. Vi har nok en god del som kunne tenke seg kortere arbeidstid selv uten lønnskompensasjon, men som idag mangler valgmuligheter bortsett fra null eller full tid. Her ligger det en stor utfordring til det private næringsliv for å gi individene «frihet til å velge».

Kan lavere lønn gjøre jobben?

Ja, det tror jeg hvis vi venter lenge nok og dersom ikke alle våre konkurrentland gjør det samme. Men så lenge gidder ikke folk vente og det bør de heller ikke. Ser en på Danmark får vi en ide om

hvor vanskelig det er. Danmark hadde bedre konkurranseevne enn Norge for ti år siden. De har forbedret den ytterligere en god del. De har også en høy kapitalinntektsandel som Skånland mener er for lav i Norge. De danske resultatene er ikke til å juble av når det gjelder ledighet selv om de har fått til en god del andre ting. I kjølvannet av Skånlands årstale ble det for Dagens Næringsliv gjennomført en intervjuundersøkelse blant bedriftsledere om hva som var viktig for å bedre lønnsomheten. For mange kom det som en overraskelse at de ikke svarte lavere lønn, men en rekke andre ting (som riktignok kan relateres til lønn gjennom mange ledd). SSB har i nesten tjue år spurt store industribedrifter hva som

begrenser deres produksjon. Svarene en får der samsvarer ganske godt med de svarene en fikk i den nylig publiserte intervjuundersøkelsen. Etter å ha vært vidne til 15 år med bekymringer om konkurranseevnen, kan en lure på hvorfor det ikke nytter med snakk. Den britiske økonomen Nickell er inne på noe når han sier at lønn er noe som fastsettes gjennom forhandlinger og markedsforhold og neppe påvirkes av formaninger. Skal en gjøre noe med lønna må en gjøre noe med de faktorene som betyr noe for lønnsdannelsen dersom en ikke vil gripe til direkte reguleringer. Skånland forsøker i sin årstale å mane fram en stor koeffisient foran direkte skatter i lønnsrelasjonen. Kan-skje får han det til, ikke vet jeg.

Merknader til kommentarene

AV
SENTRALBANKSJEF
HERMOD SKÅNLAND

La meg først få takke Sosialøkonomen for at de har tatt initiativet til disse kommentarene og Cappelen og Golombek for at de har tatt seg bryet med å gi dem. Dernest kan det være grunn til å trekke fram tre forhold som kan besvare noen av innvendingene.

For det første bruker jeg betegnelsen «Økonomiske perspektiver» for årstalen, ikke som tidligere «Den økonomiske situasjon». Ved dette prøver jeg å markere at jeg legger til grunn en tidsperiode som strekker seg et godt stykke inn i neste århundre. Vi har snart brukt 20 år på å gjøre vår økonomi mer ensidig enn den var. Etter nye 20 år bør vi ha vunnet tilbake det meste av den (ikke spesielt store) bredden den hadde før oljealderen rammet oss. Uten det har jeg vanskelig for å se hvordan vi skal få en tilfredsstillende sysselsetting. I dette lys blir de mer konjunkturpolitiske innvendinger (Golombek: Det er i dag ledigheten er høy) av mindre betydning.

For det andre legger jeg til grunn at vi allerede har brukt vår finanspolitiske handleriethet og at vi med de beslutninger som allerede er truffet, har strukket oss ut

over dens grenser. Her bygger jeg på regjeringens egne meldinger til Stortinget.

For det tredje kan det nok være at en del emner ville stått seg på en mer utførlig behandling. Det gjelder bl.a. internasjonal pengepolitikk uten at jeg tror det ville forandret min konklusjon om at budsjettunderskuddene har vært avgjørende for realrenten. Men sosialøkonomene er i mindretall både i salen og blant leserne (for ikke å snakke om media), og jeg får ellers signaler om at jeg spesielt denne gang strakk meg farlig langt i retning av forelesning. Vi prøver å bøte noe på den manglende dokumentasjon gjennom utdypende artikler i «Penger og Kreditt».

Så mer spesielt til kommentarene, og først til Cappelen, som bare finner dereguleringen av finansmarkedene som et nytt trekk i forhold til hva vi er vant med. Er da ikke en ca. 6 pst høyere realrente etter skatt siden sist vi førte motkonjunkturpolitikk et nytt trekk, og er det ikke rimelig at den har hatt vesentlig betydning for den langt høyere fordringssparing. Og siden dengang må vel også fastkurspolitikken sies å være et nytt element. Videre ga 1987 et foreløpig varig skift oppover i relativt kostnadsnivå, foruten at den tidligere svekkelse har forsinkede virkninger.

Vi var inne på å lage en kontrafaktisk analyse, men ga det opp fordi det kontrafaktiske grunnlag ville kunne reise for mye diskusjon og i alle fall blitt for van-

skelig å fremstille. Personlig tror jeg den ekspansive politikken har dempet ledigheten, men mitt inntrykk er at man hadde ventet seg mer, og jeg har forsøkt å forklare hvorfor ikke forventningene slo til. Golombek og jeg er visst enige om at lavere lønnskostnader ville ha en positiv effekt for sysselsettingen, og spesielt synes jeg han gir en god belysning av faren ved at lavere priser som følge av EØS blir tatt ut som høyere reallønn. Likevel er det noen av virkningene han ikke får med. Lavere lønnskostnader får også betydning for prisen på produksjonskapital (bygg og anlegg) og for hva man må betale for offentlige tjenester. Det ser heller ikke ut til at f.eks. reiselivsnæringen er med i hans tall. Og spesielt får han naturligvis ikke med det næringsliv som vi heretter må få etablert om bredden skal kunne gjenreises. I årstalen la jeg særlig vekt på at lavere lønnskostnader som gav mer rom for kapitalavkastning, ville føre til høyere investeringer og på den måten gi større sysselsetting. Dette kommer i tillegg til den umiddelbare etterspørselseffekt av lavere produktpriser.

Lavere arbeidsgiveravgift synes jeg er interessant som hypotetisk alternativ til statlige tiltak som allerede er truffet. Men siden jeg ikke ser noen finanspolitisk handlefrihet, er det ikke interessant som alternativ til lønnsreduksjon.

Men jeg er realistisk nok til å se at en

lønnsreduksjon i dag ikke er noen praktisk mulighet. Den dag det måtte bli det, vil det være fordi nødvendigheten er forstått og akseptert av partene i arbeidslivet, og dermed faller flere av Golombeks innvendinger bort. Siden det er en forhandlet, og ikke markedsmessig lønnsnedgang det er tale om, er det heller ingen grunn til at forventninger om videre prisfall skulle føre oss inn i en selvforsterkende deflasjon. Men for at slike forhandlinger skulle lykkes, forutsetter det nok et klima der man ville forvente fortsatt god kontroll over lønnsutviklingen. Det er nettopp dette som skal til for at en ekspansjon i det markedsorienterte

næringsliv skal kunne utløses. Samtidig ville, som Cappelen påpeker, omstillingsbehovet bli mindre. Konkurrentland kunne også tenkes å redusere lønnsnivået, men ikke *fordi* vi gjør det. I denne sammenhengen er det virkningen av våre egne handlinger som er relevant.

Med hensyn til betydningen av lønnsnivået, tror jeg økonomer skal tro mer på egne analyser enn på intervjuundersøkelser for de nærmeste måneder. Dette gjelder både i forhold til DN's spørreundersøkelse, som jeg har behandlet annet sted, og SSBs konjunkturbarometer, som vel er laget for andre formål.

Det er riktig at lønn fastsettes gjennom

forhandlinger og markedsforhold, og antakelig desto mindre gjennom markedsforhold jo mer den fastsettes i forhandlinger. I forskjellige sammenhenger har jeg pekt på mulige endringer i forhandlingssystemet, men det er neppe riktig å bruke rollen som santralbanksjef for å gjøre dette. For øvrig må det i hovedsak gjøres av partene selv om det skal bli noe mer enn teori. Det første vilkår for at noe skal skje, er at nødvendigheten av det blir forstått. Jeg har prøvd å gi et bidrag til forståelsen, og synes nok at flere av mine fagfeller kunne hjulpet meg med det. Vi løser ikke de problemer vi står foran ved å lese Keynes og håpe på statskassen.

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 lønnsattsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:

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

Hoel, M.:

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

Marshall-hjelp til Samveldet av Uavhengige Stater (SUS)¹

Over en tiårs periode har Samveldet av Uavhengige Stater behov for overføringer i størrelsesorden 200 milliarder dollar. En passende andel for Norge tilsvarer 2 milliarder dollar, eller mindre enn halvparten av hva vi selv mottok i Marshall-hjelp i årene 1948-1952.

På kort sikt vil overføringene gå til mat- og andre nødvendighetsvarer. På lenger sikt vil bistand til produktive investeringer spille en større rolle. Et tredje behov skyldes overgang til fakturering i vestlig valuta ved handel SUS-landene imellom. En betalingsunion à la den vi hadde i Vest-Europa i 1950-årene vil føre til en økonomisering med valuta ved slik handel.

Friere handel mellom Øst og Vest vil øke behovet for økonomiske omstillinger, også i de vestlige land.

Ved å knytte betingelser om økonomiske reformer til en ny runde Marshall-hjelp kan Vesten bidra mer enn hva selve overføringene innebærer. Men varig økonomisk vekst er bare mulig dersom de tidligere planlandene lykkes med en bedre utnyttelse av sine egne ressurser.

AV
ARNE JON ISACHSEN*

I april 1948 vedtok den amerikanske kongressen «The European Recovery Program», bedre kjent som Marshall-planen. Fra 1948 til 1951 ble mellom 4 og 5 milliarder dollar hvert år overført til Vest-Europa. Den stagnasjonen som hadde preget økonomien i Europa de første etterkrigsårene, slapp taket. Frem til midten av 1960-årene opplevde den vestlige verden en periode preget av solid økonomisk vekst, moderat prisstigning og full sysselsetting. En viktig årsak til denne «glansperioden» var nedbygging av handelshindringer, med tilhørende økende spesialisering og kraftig vekst i det internasjonale varebyttet.

Selv om vi i dagens Vest-Europa sliter med store økonomiske problemer - hvorav arbeidsløsheten er det største - er de

problemer landene i det tidligere Sovjetunionen står overfor, av en størrelsesorden vi i Vest knapt kan fatte. I denne artikkelen diskuteres mulighetene for en ny runde Marshall-hjelp - med nedslagsfelt lenger Øst enn forrige gang. Nylig vedtok G7-landene en pakke for 1992 på 24 milliarder dollar. Samlet behov for hjelp er anslått til 200 milliarder dollar over en tiårs-periode (Gros & Steinherr 1991, s. 51). Overføring av kjøpekraft fra Vest til Øst i denne størrelsesorden vil kunne gavne mottaker så vel som giver.

1. Et enkelt regnestykke

Over den fireårs perioden som «The European Recovery Program» strakte seg, mottok Norge i dollar motverdien av omlag 2.5 milliarder kroner. Ettersom prisnivået i Norge i dag er 12 ganger høyere enn den gang, utgjorde mottatt Marshall-hjelp 30 milliarder 1992-kroner. Omgjort til dollar; noe i overkant av 4 milliarder 1992-dollar.

Om Norge er villig til, over en tiårs periode, å yte et beløp tilsvarende to år av tidligere mottatt Marshall-hjelp, blir det snakk om to milliarder dollar. Det utgjør to prosent av ett års samlet verdiskapning (BNP) i vårt land.



Arne Jon Isachsen

Om nå de andre «mottaker-landene» av den opprinnelige Marshall-hjelpen, det vil i hovedsak si EF- og EFTA-landene, pluss Japan (som også mottok støtte fra USA til gjenoppbygging etter krigen), gikk inn for et tilsvarende bidrag i prosent av BNP, fremkommer et beløp på 200 milliarder dollar, dvs. i den aktuelle størrelsesorden.

På kort sikt, dvs. de nærmeste måneder fremover, er behovet for nødvendighetsvarer, som mat og medisiner, stort.

På lenger sikt er det behov for nye investeringer slik at SUS-landene lykkes i å bygge opp sitt eget produksjons- og distribusjonsapparat. Som det heter i det kinesiske ordtaket: «Gir du en mann en fisk har han mat én dag. Lærer du han å fiske har han alltid mat.»

En tredje utfordring er å få et stabilt økonomisk rammeverk på plass. Herunder hører stabilisering av pengeverdien og fritt varebytte med andre land. Denne tredje utfordringen krever økonomisk bistand i form av valutareserver og kanskje bistand til etablering av et clearings-system for handel SUS-landene imellom. I de neste tre avsnittene ser vi nærmere på hver av disse utfordringene.

2. Behov for nødvendighetsvarer

Hjelp i form av mat og medisiner krever nøye gjennomtenkning av (minst) to forhold. For det første, hvordan unngå at hjelpen demper incentivene til egen produksjon av nødvendighetsvarer. Dersom det russiske markedet oversvømmes av matvarehjelp fra Vest, vil markedsprisen på slike varer bli presset ned. Fortjenesten som de etterhvert selveiende bønder får ved egen produksjon, blir tilsvarende

* Arne Jon Isachsen er professor i internasjonal økonomi ved Handelshøyskolen BI.

¹ Jeg takker for nyttige kommentarer til et tidligere utkast fra Thorvaldur Gylfason, Nils Haugland, John Christian Langli, Ingunn Myrtveit, Anne Vera Skri-varhaug og Øystein Thøgersen.

reduisert. Og med det, ønsket om å legge seg hardt i selen.

Land i Vest må legge om sin egen landbrukspolitikk og åpne opp for import av landbruksprodukter fra Øst-Europa. En slik liberalisering i handel med mat har mange positive sider.

Om det blir sving på landbruksproduksjonen bl.a. i den fruktbare svartejorden syd for Baltikum, ville prisen på mat bli lavere i hele Europa. Lavere priser på mat gir redusert inflasjon og virker dempende på lønnskravene. Det kan gi stimulans til økt sysselsetting og lette omstillingsprosessen i Vest-Europa. Mens import av mat i 1990 tok omlag 20% av all hard-valuta i det tidligere Sovjet, ville friere markedsgang i Vest relativt hurtig kunne føre til at landbrukssektoren ble en sektor med netto valutainntjening for bl.a. Russland, Hvitrussland og Ukraina.

Med et marked utover sitt eget vil bønder i Øst kunne utnytte sine komparative fortrinn i produksjonen av en god del landbruksprodukter. Som Gros & Steinherr (1991) sier;

«... for the most effective help Europe can give (to Soviet Union and Eastern Europe) is to open its markets, including its agricultural markets.» (s. 58)

Det andre forhold som må avklares i forbindelse med store forsendelser av nødvendighetsvarer, er *distribusjonen* av dem.

Rent fysisk, hvordan skal kasser med mat og medisiner fordeles blant de over 280 millioner menneskene som bor i det tidligere Sovjetunionen? Rent prinsipielt kan man tenke seg to måter; dele varene ut gratis eller selge dem.

Gratis utdeling krever et landsomfattende og hederlig apparat. I Polen har den katolske kirke vist seg egnet til å løse slike oppgaver. I det tidligere Sovjetunionen finnes det ikke noen tilsvarende landsomfattende institusjon, bortsett fra det gamle partiapparatet, som av naturlige grunner ikke nyter den samme tillit som Kirken i Polen. Godt mulig kan den russisk-ortodokse kirke i Russland, og andre trossamfunn i andre republikker, bidra ved fordeling av mat, men neppe i en tilsvarende skala som Kirken i Polen.

Salg av matvarer kan organiseres på flere måter. En variant er å selge dem over disk i forretningene, på linje med andre varer. Den enkelte butikk kjøper maten fra regjeringen, som har fått den fra Vest. De pengene myndighetene således mottar, kan deles ut til dem som mest trenger en økning i sin kjøpekraft. I sin tur kan disse bruke midlene til kjøp av mat og andre varer og tjenester i henhold til egne behov og preferanser.

Men igjen støter man på fordelingsproblemer. Hvilke grupper er mest trengende? Hvordan - rent praktisk - se til at nettopp disse gruppene mottar den ekstra kjøpekraften salget av mat fra myndigheter til butikker bringer inn?

En annen variant for salg av matvarer kjenner vi igjen fra de første etterkrigsår i Norge, nemlig bruk av *rasjoneringskuponger*. Det er også et system de fleste innbyggerne i SUS-landene har erfaring med. Vanligvis tenker vi oss kuponger hvor det står f. eks. én liter melk, én kilo mel osv.

I november 1990 innførte myndighetene i Ukraina et noe annet system - kuponger med generell kjøpekraft. I praksis innebar systemet at man måtte betale både med rubler og med kuponger for en del typer varer og tjenester. Kupongene blir nærmest å regne som et nytt pengesystem. Når disse nye pengene deles ut i forhold til løpende lønnsutbetalinger, er resultatet en utjevning av kjøpekraften; formue i form av oppsparte rubler blir mindre anvendelig.

Om systemet med de mer tradisjonelle kupongene velges, er det godt mulig at disse kupongene burde gjøres *omsettelige*, dvs. at det åpnes for kjøp og salg av kuponger innbyggerne imellom. Han som liker søtt, vil kanskje selge en del av sin melrasjon mot en økning av sin sukkerrasjon. Og hun som foretrekker mer melmat og mindre søtsaker, vil være interessert i en slik handel.

På den annen side, problemet med kan *mafiaen* i det tidligere Sovjetunionen kan tilsi at rasjoneringskuponger *ikke* bør gjøres omsettelige. Gratis mat og medisiner fra utlandet tilsier at overskuddet er lik prisen, dvs. at det potensielle utbyttet for en velorganisert mafia er særdeles stort. Om omsetningen av mat og medisiner fra Vest kun skjer i form av streng fysisk rasjonering til den enkelte innbygger, uten bruk av penger overhodet, blir det kanskje vanskeligere for mafiaen å rane til seg noen profitt her. For å unngå at mafiaen raner til seg matvarene direkte, kreves et godt fysisk kontrollapparat.

3. Behov for nye investeringer

Nyere beregninger tyder på at årlig økonomisk vekst i Sovjetunionen sank fra over 9% i snitt i 1950-årene, til under 1% i 1980-årene (Gros & Steinherr 1991, s. 1). Mer bekymringsfull er negativ vekst på 4% i 1990 og hele 15% i 1991. De siste par årenes ukontrollerte økonomiske utvikling, preget bl.a. av store offentlige budsjettunderskudd, har ført til en kraftig

reduksjon i investeringsaktiviteten. Således sank investeringene med 25% i 1990 og med hele 45% ifjor.

Gjennom sparing og investering anvender samfunnet deler av den løpende inntekt til produksjon av nytt kapitalutstyr. Hensikten er å oppnå økt produksjon - og dermed økt forbruk senere. Vanligvis er man opptatt av *investeringsraten* til et land, dvs. andelen av BNP som går til oppbygging av ny kapital. Og her kan det tidligere Sovjet vise til imponerende tall. I femårs-perioden 1985-1989 hadde Sovjet en investeringsrate på 32%, på linje med Japan, og 8 prosentpoeng høyere enn Portugal. Men den gjennomsnittlige årlige veksten i økonomien var omlag 1% i Sovjet mot over 4% i Portugal. Det betyr at Portugal oppnår fire ganger så høy veksttakt i økonomien ved en investeringstakt på 3/4 av Sovjets.

Således går problemet i en sentraldirigert kommandoøkonomi mindre på *omfanget* av investeringene enn på *anvendelsen* av kapitalen, både ny og gammel. Når prisene ikke gjenspeiler den relative knapphet på de ulike ressursene, og når fravær av konkurranse sikrer overlevelsen til det enkelte foretak, blir ressursene dårlig utnyttet. Det gjelder eksisterende så vel som nytt kapitalutstyr.

Hovedproblemet med kapitalakkumulasjon i Sovjet - i hvert fall inntil de siste par årene - har således ikke vært mangel på akkumulasjon men bruken av ressursene. Når nå Russland og de andre nye landene som tidligere utgjorde USSR, tar steget bort fra en kommandoøkonomi og over til en desentralisert markedsøkonomi, legges forholdene til rette for en bedre bruk av kapitalutstyr, så vel som av andre ressurser. Det er nettopp beslutningen om å forlate den rigide planøkonomi som nå gjør det meningsfylt å bygge opp kapitalutstyret i det tidligere Sovjet.

I en overgangsfase, som nok vil måtte strekke seg over en tiårs periode, er det imidlertid behov for å supplere innenlandske finansierte investeringer med utenlandske finansierte. Det skyldes at omstruktureringen av økonomien skaper et midlertidig fall i produksjonen. Muligheten for å spare reduseres - på kort sikt er det snakk om å brødfø befolkningen. Utenlandsk kapital kan komme inn på flere måter. Direkte investeringer av multinasjonale foretak er én måte. Eksempler på slike investeringer er Fiats utvidelse av sin produksjon av Seat i Russland, McDonalds åpning av nye hamburgerbarer i St. Petersburg og Denofa Lilleborgs etablering av margarinproduksjon i Murmansk. En annen måte er utenlandske porteføljelinvesteringer i russiske verdipapirer. En

tredje, direkte bistand i form av Marshall-hjelp.

Et manglende lovverk innen hvilket en markedsøkonomi kan fungere, med tilhørende stor risiko ved direkte investeringer, og et svært lite utviklet verdipapirmarked, hemmer sterkt de to første formene for utenlandsk kapitaltilførsel. Behovet for direkte bistand blir desto større.

4. Behov for handel og for monetær stabilitet

De tidligere ledere i Sovjet hadde klippet på at produksjon i stor skala var særdeles effektivt. Dessverre er det ikke alltid slik. En årsak til satsing på store enheter var at selve planleggingsarbeidet på sentralt hold blir enklere om man skal holde orden på 1.000 bedrifter, hver med 10.000 ansatte, enn på 20.000 bedrifter med i gjennomsnitt 500 arbeidstakere.

Den markante konsentrasjonen i sovjetisk industriproduksjon har gitt en sterk monopoliseringsgrad. Eksempelvis er det bare én bedrift i det tidligere Sovjet som produserer symaskiner, mens to foretak har hånd om all produksjon av papir til fremkalling av fargefilm. Utbredt monopolisering fører til stor «transportintensitet». Når alle symaskinene skal spres fra en bedrift og utover hele Sovjetunionen - i sin tid verdens største land - krever dette høye transportkostnader. Med stor grad av konsentrasjon også i produksjon av stål, plast og andre innsatsvarer, blir transportbehovet *inn* til fabrikkene som lager symaskinene, neppe mindre. Transportintensiteten i det tidligere Sovjet er godt belyst ved at summen av eksport og import republikkene imellom, som andel av BNP i den enkelte republikk, varierer fra 30% for Russland til 110% for Armenia (The Economist February 1st 1992, s. 92). Som en sammenligning utgjør Storbritannias handel med sine EF-partnere 22% av det britiske bruttonasjonalproduktet.

Sovjetsamveldet eksisterer ikke lenger. Handelen mellom de tidligere republikkene må nå kategoriseres som eksport og import. Befrikk fra tvangstrøya som styringen fra Gosplan - det sentrale planleggingsorganet i Moskva - innebar, kan det livsviktige bytte av varer og tjenester republikkene imellom bli dramatisk redusert. At handelsstrømmene over tid vil anta et annet mønster når markedet er kommet skikkelig på plass i disse landene, er åpenbart. Eksempelvis vil de baltiske landene, med sin nærhet til Skandinavia, Polen og Tyskland, trolig oppleve en kraftig økning av samhandelen vest-

og sydover, delvis på bekostning av den østvendte handelen.

Men handelen med de tidligere sovjetiske republikkene står i fare for å tørke opp for hurtig. Det har sammenheng med at denne handelen nå ønskes fakturert og betalt i hard valuta. Men hard valuta er det lite av i det tidligere Sovjet. Dilemmaet blir som følger: Realøkonomiske forhold tilsier en betydelig handel republikkene imellom - i hvert fall på mellomlang sikt - men mangel på et akseptabelt betalingsmiddel kan stenge for dette. Finnes det da ikke en måte å *økonomisere* med det knappe godet - hard valuta - på, som hindrer en uønsket nedgang i denne handelen? Jo, det gjør det - og faktisk har man en historisk modell å trekke veksler på.

I 1950 ble den europeiske betalingsunion (the European Payments Union, EPU) etablert. Den gang var dollar den eneste «harde» valuta. Sagt mer teknisk, de europeiske valutaene var enkeltvis konvertible mot dollar men ikke mot hverandre. Enkelt sagt innebar EPU at de deltakende landene møttes en gang i måneden for *multilateral* clearing. Der som Norge hadde overskudd i handelen med f. eks. Storbritannia, Danmark og Frankrike, men underskudd i handelen med de øvrige EPUlandene, ble *nettoresultatet* notert i EPU's bøker. Oppgjør i hard valuta (dollar) kunne således begrenses til denne nettoen.

For land som over tid akkumulerte underskudd, ble det nødvendig med interne omstillinger i produksjon, slik at balansen mellom *samlet* eksport og *samlet* import ble rettet opp. En slik oppretting forutsatte at overskuddslandene aksepterte en relativ økning i sin import.

To viktige betingelser måtte innfris for at systemet med clearing i regi av EPU skulle fungere. For det første var det nødvendig med en viss mengde hard valuta i EPU i utgangspunktet. En del av Marshall-hjelpen gikk nettopp til dette; USA bidro med 350 millioner dollar ved opprettelsen av EPU. Rent formelt ble inter-europeisk handel denominert i dollar, og som *krav på EPU* (ved eksport) eller som *fordringer fra EPU* (ved import). Land med underskudd i sin *netto* samhandel med de øvrige landene ble debittert sin dollarkonto i EPU, for den aktuelle perioden. Og land med overskudd, tilsvarende kreditert.

For det andre krevde systemet en sentralisert oversikt over samhandelen de deltakende land imellom. Gjennom registrering av alt varebytte mellom disse landene i de respektive landenes sentralbanker ble en slik oversikt fremskaffet.

EPU fungerte i vel åtte år, frem til desember 1958. Da ble de europeiske valutaene gjort gjensidig konvertible, og behovet for multilateral clearing forsvant.

5. Evne til å motta

«It takes two to tango» - en vellykket overføring av kapital fra Vest til Øst krever ikke bare villighet til å gi. Evne til å motta, til å nyttegjøre seg ressursene, er like viktig. Og på dette punktet er utfordringene langt større enn da Marshall-hjelp ble gitt fra USA etter den andre verdenskrigen. Europa hadde fire viktige betingelser på plass; privat eiendomsrett til produksjonsmidlene, et lovverk som en velfungerende markedsøkonomi forutsetter, rimelig balanse mellom offentlige inntekter og utgifter og innbyggere hvis tilvante tenkemåte var markedets.

I SUS-landene må en mengde ting skje på meget kort tid. La oss her peke på et par.² I praksis er det rimelig å regne med at *privatisering* ikke vil gi de store inntektene til staten, som idag står som eier av produksjonsmidlene. Derimot vil staten, når dets eierskap forsvinner, miste inntektene fra bedriftene. Hvordan det offentlige da skal kunne dekke sine fremtidige utgifter, er et spørsmål som krever avklaring *før* privatiseringen er et faktum. I motsatt fall vil finansiering via seddelpressen holde frem. Det gir inflasjon, som i verste fall slår over i hyperinflasjon, dvs. en dobling eller mer av prisene pr. måned. Pengene mister da sin verdi som byttmiddel, og staten mister seddelpressen som en inntektskilde.

Før privatisering er et faktum, er det således nødvendig å få et velegnet *skattesystem* på plass. På dette punkt er det grunnlag for en viss porsjon optimisme. Det skattesystem vestlige land har, er et resultat av maktkamp mellom ulike grupper, en kamp som har strukket seg over hele det 20. århundre. Som et tankeeksperiment la alle nordmenn våkne opp i morgen *uten* et skattesystem, og uten noen hukommelse om hvordan det vi nå en gang har, så ut. Vi måtte med andre ord starte med blanke ark og lage et nytt skattesystem. Jeg føler meg rolig for at det systemet vi da hadde endt opp med, ville sett vesensforskjellig ut fra det vi har.

I SUS-landene *har* man henimot blanke ark. Når staten stod som eier av produksjonsmidlene, og nærmest som monopolist på arbeidsgiversiden, ble skattepolitikken av underordnet betydning. Et enkelt og oversiktlig system for skattlegging har man derfor god sjanse til å lykkes med.

² For en nærmere redegjørelse her, se Isachsen, Hamilton & Gylfason (1992), siste kapittel.

De to viktigste elementene vil være en generell merverdiavgift og en flat inntekstskatt.³

Det andre forhold som her skal nevnes, er betydningen av positiv realrente.⁴ Der- som den knappe ressurs som heter kapital, skal kunne fordeles mest mulig produktivt, er det nødvendig at den prisen riktig. Realrente, dvs. den nominelle renten minus inflasjonen, er prisen på kapital som investor må forholde seg til.

Nyere u-landsforskning (World Development Report 1991) har ført til erkjennelsen at store og vellykkede enkeltprosjekter ikke er noen garanti for en vekst- kraftig samfunnsøkonomi. Et velfungerende kapitalmarked, med positiv realrente og et godt utbygget banksystem, hører med blant de nødvendige betingelser for at de «tusen blomster skal blomstre». I en økonomi der den nominelle renten ligger over en lav årlig prisstigningstakt, er det gode incentiver til både sparing og investering. Han som sparer kan legge langsiktige vurderinger til grunn når han er rimelig trygg for at kjøpekraften av sparte midler oppbæres over tid. Og hun som investerer i ny økonomisk virksomhet, kan lettere planlegge sin virksomhet når langsiktig kapital til en relativt stabil realrente lar seg framskaffe.

6. Marshall-hjelp - konsekvenser for Vesten

På samme måte som USA hadde fordel av sin Marshall-hjelp til Europa rundt 1950, vil Vesten ha glede av en ny runde med kapitaloverføring østover vel 40 år senere. På kort sikt er imidlertid en slik bistand ikke problemfri.

Selv om den hjelpen det her er snakk om er relativt beskjeden (2% av BNP spredd over en tiårs periode), medfører overføring av vestlig sparemidler østover et press på kapitalmarkedene i Vest. Alt annet like, betyr det et press oppover på

rentenivået. Fra en global synsvinkel er dette greit; avkastningen på kapitalen kan forventes å være langt større i de skakkjørte planøkonomiene i Øst enn i de - tross alt - veltrimmede markedsøkonomiene i Vest. På den annen side er realrenten i vår del av verden nå høyere enn ønskelig. En vedvarende høy realrente i vår del av verden demper investeringsviljen og dermed produksjon og sysselsetting.

Viktigere - og mer problematisk på kort sikt - er den utfordring til omstillinger som næringslivet i Vest vil stå overfor når SUS-landene fremstår som nye eksportører av jordbruksvarer, konfeksjon og tekstil, metaller og enklere maskiner. Selv om vi vet at nye partnere i det internasjonale varebytte er til fordel for alle deltagende land, vil overgangsproblemer gjøre seg gjeldende i de næringer som opplever økt konkurranse. Men her må vi ikke glemme at nye handelspartnere innebærer nye markeder for andre næringer. Enorme investeringer i ny infrastruktur som telekommunikasjon, transport og distribusjon vil gi fulle ordrebøker i mange vestlige bedrifter. Økonomisk vekst i Øst, basert på en viss overføring av kapital over en kortere periode, spesialisering og fri handel, stiller således krav til omstillinger i vår del av verden.

Så over til de gode nyhetene. Når den kapitalen som overføres til Øst, skal brukes, betyr det at etterspørselen etter vestlige varer og tjenester øker. På 1950-tallet hadde det amerikanske næringsliv glede av Marshall-hjelpen, ganske enkelt fordi disse dollarene kom tilbake i form av betaling for investeringsvarer o.a. som vi i Vest-Europa den gang hadde stort behov for. På samme måte vil en ny runde Marshall-hjelp stimulere etterspørsel og sysselsetting i Vest.

På sikt vil forbrukerne i Norge og i andre vestlige land nyte godt av billigere varer østfra enn hva vi ellers ville hatt tilgang på. Ettersom produsentinteressene har en tendens til å overskygge forbrukerinteressene, er det viktig at de bestemmen- de politiske myndighetene har dette forholdet klart for seg.

Fra en politisk synsvinkel er det i vår egeninteresse at en økonomisk vekstprosess kommer hurtig igang i Sentral- og Øst-Europa. Med stavnsbåndene fra det gamle plansystemet skåret over, er arbeidskraftens mobilitet blitt en ganske annen. Mulighetene for en emigrasjonsbølge fra Øst til Vest er åpenbart til stede. Det vil skape langt større omstillingsproblemer enn overføring av noe kapital og en liberalisering av handelen. Som tyskerne sa da Vest- og Øst-Tyskland ble gjenforenet; enten sender vi kapital til dem, eller også kommer de til oss. Uten store kapitaloverføringer fra Vest- til Øst-Tysk-

land, ville emigrasjonsbølgen fortsatt etter frigjøringen fra kommunismen.

Sammenfatningsvis tilsier egeninteressen at Marshall-hjelp til SUS-landene er vel verdt å vurdere. Når så fellesinteressen - eller en global vurdering - åpenbart taler for en slik politikk, er det å håpe at de bestemmende myndighetene tar hensikten opp.

7. Avslutning

Økonomisk vekst i det tidligere Sovjet er landenes egen utfordring. Den kapital som eventuelt lar seg fremskaffe gjennom en ny runde Marshall-hjelp, vil bare dekke en liten brøkdel av investeringsbehovet. At Marshall-hjelpen fikk så stor betydning for den økonomiske veksten i etterkrigstidens Europa, mener McKinnon (1979) skyldes de betingelser som ble knyttet til denne hjelpen. Kravet om at handelshindringer de europeiske landene imellom skulle nedbygges og etableringen av EPU som muliggjorde en multilateral clearing i denne handelen, kan på sikt ha betydd langt mer enn selve dollaroverføringene.

I dagens SUS-land er det nok enda viktigere at nye rammebetingelser, som legger forholdene til rette for sunn økonomisk vekst, faller på plass. I så fall vil det være i de nye republikkenes egeninteresse at stramme krav stilles til den økonomiske politikken i forbindelse med en ny Marshall-hjelp.⁵

Men i motsetning til situasjonen for vel 40 år siden, er det ikke så lett å vite hvilke krav som bør stilles. Verden har tross alt ingen erfaring å trekke på når det gjelder en hel nasjons omstilling fra plan til marked.

LITTERATUR:

- Gros, D. & Steinherr, A. (1991), «Economic reform in the Soviet Union: Pas de deux between disintegration and macroeconomic destabilization», *Princeton Studies in International Finance*, No. 71, November
- Isachsen, A. J., Hamilton, C. B. & Gylfason, T. (1992), *Omstilling til marked. Økonomiske utfordringer*, Universitetsforlaget, Oslo
- McKinnon, R. I. (1979), *Money in international exchange. The convertible currency system*, Oxford University Press, New York
- McKinnon, R. I. (1991), *The order of economic liberalization. Financial control in the transition to a market economy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- «Of dollars and roubles», *The Economist*, February 1st 1992, s. 92
- St. meld. nr. 1 (1989-90), *Nasjonalbudsjettet 1990*, Finans- og tolldepartementet
- Tanzi, V. (red.) (1992), *Fiscal policies in economies in transition*, IMF, Washington D.C.
- «World development report 1991. The challenge of development», *World Bank*, Oxford University Press, Washington D.C.

³ Se Tanzi (1992) for en detaljert diskusjon om arbeidet med å utforme et egnet skattesystem i Sentral- og Øst-Europa.

⁴ Se McKinnon (1991) for en omfattende diskusjon av dette temaet.

⁵ At ytre press kan anvendes for å føre en god innenlandsk økonomisk politikk, kjenner vi igjen fra vårt eget land. I Nasjonalbudsjettet for 1990 argumenteres det for at en tilknytning til EF nødvendiggjør en del økonomiske tiltak som vi under alle omstendigheter burde gjennomføre:

«Det er på mange områder et sammenfall mellom de tiltak som inngår som ledd i tilpasning til det indre marked, og de tiltak som uansett må gjennomføres for å bedre ressursutnyttelsen i norsk økonomi. Tilpasning til det indre marked kan dermed betraktes som en viktig dimensjon i tilbuds- og strukturpolitikken.» (s. 104)

Budsjettbalanse og økonomisk politikk – omtalen av finanspolitikken i Økonomisk Utsyn

AV
YNGVAR DYVI*
FINANSDEPARTEMENTET

I Økonomisk Utsyn over året 1991 (ØU) presenterer Statistisk sentralbyrå beregninger for virkningene på økonomien av endringer i finanspolitikken gjennom perioden 1989 - 1991. I disse beregningene benytter Statistisk sentralbyrå en indikator for å anslå «diskresjonære» endringer i finanspolitikken. Jevnført med Finansdepartementets olje- og aktivitetskorrigerte budsjettindikator kan Statistisk sentralbyrås indikator tyde på at finanspolitikken var mindre ekspansiv de siste tre årene. I denne kommentaren forklares forskjellene mellom de to indikatorene.

1. Noen generelle merknader om bruk av finanspolitiske indikatorer.

Formålet med finanspolitiske indikatorer er å gi enkle kvantitative mål for innretningen av finanspolitikken. Problemstillinger en kan ønske å belyse ved slike mål er:

- Hva er omfanget av diskresjonære endringer i finanspolitikken?
- Hva er virkningene av finanspolitikken på aktivitetsnivået?
- Hva hadde budsjettbalansen vært i en «normal» konjunktursituasjon?
- Kan finanspolitikken opprettholdes på lang sikt (sustainability)?

Generelt trengs det ulike indikatorer for å belyse de ulike problemstillingene. Både indikatoren som brukes av Finansdepartementet og i Økonomisk Utsyn (ØU) er utarbeidet med sikte på å si noe om diskresjonære endringer i finanspolitikken.

* Synspunktene i kommentaren står for forfatterens egen regning.

For å forstå forskjellene mellom SSBs og Finansdepartementets indikator kan det være nyttig å skille mellom følgende faktorer som påvirker underskuddet på statsbudsjettet (jf. s. 32 i ØU):

- a. Endringer som følger av konjunkturutviklingen
- b. Endringer som følger av videreføring av det eksisterende regelverk for dagpenger, pensjoner, andre ordninger under Folketrygden mv.
- c. Endringer som følger av nye tiltak og regelendringer.

Med diskresjonære endringer i finanspolitikken vil en vanligvis forstå endringer under pkt. c. Den *diskresjonære* endringen definert på denne måten egner seg godt for en sammenlikning av alternative budsjettopplegg for ett bestemt år. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom endringer som skyldes nye tiltak og regelendringer (c) og endringer knyttet til en videreføring av allerede vedtatte ordninger (b), jf. den sterke veksten i uføretrygding som trolig delvis skyldes endringer i praktiseringen av regelverket over tid.

I en forstand innebærer da også en videreføring av eksisterende ordninger en politisk beslutning. Om en skal regne økninger på utgiftssiden av budsjettet i forhold til dagens nivå, til trendvekst eller for den saks skyld null-nivå må i noen grad baseres på rent skjønnsmessige kriterier. Forskjellene mellom SSBs og Finansdepartementets indikator reflekterer i stor grad ulike valg med hensyn til slike kriterier.

Avgrænsingen vil imidlertid ha betydning for hvor egnet indikatoren er til å belyse budsjettets *virksomheter på aktivitetsutviklingen* fra ett år til et annet. For å se dette kan en for enkelthets skyld anta at alle inntekter kommer fra skatter som varierer proporsjonalt med BNP, mens alle utgifter fastsettes på fritt grunnlag hvert år. Med uendret skattesats vil da

selv et budsjettopplegg med en realvekst i utgiftene bli registrert som en positiv diskresjonær impuls, selv om veksten er lavere enn BNP-veksten, *hvis* en med diskresjonær mener økninger i utgiftene sammenliknet med *dagens* nivå. Budsjettopplegget vil imidlertid virke kontraktivt sammenliknet med et «nøytralt» opplegg, definert ved at utgiftene øker i takt med BNP (for gitt skattenivå).

Hvis hensikten med indikatoren er å belyse innretningen av finanspolitikken med hensyn på aktivitetsutviklingen, kan det derfor være hensiktsmessig å frigjøre seg fra skillet diskresjonær/ikke-diskresjonær.

2. Finansdepartementets indikator for innretning av finanspolitikken; olje, aktivitets- og rentekorrigert budsjettbalanse

Med utgangspunkt i virkningstall fra makroøkonomiske modeller ol. anslås i Finansdepartementets beregninger effekten på budsjettbalansen av at den økonomiske aktivitetsnivået - oppsummert ved et begrenset antall indikatorer - avviker fra et referansenivå (trend). Denne effekten tilsvarer aktivitetskorreksjonen av budsjettbalansen. Ved å summere den olje- og rentekorrigerede budsjettbalansen og den beregnede effekten av at aktivitetsnivået avviker fra trend fremkommer så den olje- og aktivitetskorrigerede budsjettbalansen. Den finanspolitiske innretningen måles så ved endringen i den olje- og aktivitetskorrigerede budsjettbalansen regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge året før, jf. figur 2.1 i Nasjonalbudsjettet 1992.

Valg av referansenivå (trend) for de ulike aktivitetsindikatorer kan fastsettes relativt vilkårlig hvis en bare ønsker å si noe om finanspolitikken er mer ekspansiv i år t enn i år t-1. Valget av trend vil imidlertid påvirke størrelsen på de anslåtte impulsene, siden det å legge til grunn en høy trendvekst vil innebære at den

faktiske aktivitetsutviklingen blir tillagt en mindre positiv (eller større negativ) betydning for budsjettutviklingen. Valg av høy trendvekst vil dermed innebære at politikken fremstår som mindre ekspansiv, målt ved den olje- og aktivitetskorrigerte budsjettbalansen.

Beregningsen av Finansdepartementets aktivitetskorrigerede underskudd tar i hovedsak utgangspunkt i referansenivåer i hht. utviklingen langs en *midtikonjunktur* for aktivitetsindikatorne. Korreksjonene knyttet til direkte skatter for husholdningene og indirekte skatter (ekskl. engangsavgift ved kjøp av nye kjøretøyer) beregnes med utgangspunkt i veksten i timeverksetterspørselen jevnført med en trendeberegnet årlig vekst på 0,5 pst.

Korreksjonene knyttet til engangsavgift ved kjøp av nye kjøretøyer beregnes særskilt med utgangspunkt i veksten i nybilkjøp jevnført med en trendeberegnet årlig vekst.

Utover disse korreksjonene knyttet til statsbudsjettets inntektsside beregnes også korreksjoner knyttet til dagpengeutbetalinger med utgangspunkt i utviklingen i antallet registrerte ledige ved arbeidskontorene jevnført med gjennomsnittlig antall registrerte ledige i perioden 1977-91.

Den olje- og aktivitetskorrigerede budsjettbalansen sier altså grovt sett noe om hva budsjettbalansen hadde vært hvis aktivitetsnivået fortsatt hadde ligget på trendbanen og arbeidsledigheten hadde ligget på det angitte nivå. I hht. Finansdepartementets indikator vil en vekst i statsbudsjettets utgifter (utenom dagpengene) utover aktivitetskorrigert inntektsvekst bli regnet som en ekspansiv endring i finanspolitikken (kfr. diskusjonen om skillet mellom utgiftsvekst som skyldes videreføring av bundne utgifter versus diskresjonære utgiftsendringer ovenfor).

3. Indikatoren i Økonomisk utsyn for innretningen av finanspolitikken

Finansdepartementets aktivitetskorrigerende kan karakteriseres som en indirekte metode for å måle endringer i finanspolitikken. Statistisk sentralbyrå anvender i stedet en direkte metode for å tallfeste endringene. I tillegg anslås virkningene på andre økonomiske hovedstørrelser ved hjelp av beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG. Dette er for øvrig samme metode som benyttes ved beregning av «finanseffekten» i det danske budsjettdepartementet.

I Økonomisk Utsyn har en valgt følgende avgrensning ved bestemmelsen av

det som omtales som «diskresjonære» endringer i finanspolitikken (jf. avsnitt 1):

- endringer i gjennomsnittlig skatteprosent for husholdningssektoren (direkte skatt i prosent av disponibel inntekt) jf.m. nivået i 1988
- endringer i indirekte skattesatser samt endringer i subsidiebeløp utover den generelle prisveksten
- avvik fra 2 pst. realvekst i statlig (sivilt) konsum og statlige investeringer (der de 2 pst. tilsvarer gjennomsnittlig vekst i BNP for Fastlands-Norge på 80-tallet).

4. Sammenligning av de to indikatorene for finanspolitikken

Tabell 1 viser endringer i oljekorrigert underskudd for statsforvaltningen jevnført med nivået i 1988 (kfr. søyle A i figur på s. 33 i ØU), samt andelen av disse endringene som i hht. SSBs avgrensning kan knyttes til «diskresjonære» endringer i finanspolitikken (søyle B i figuren). Tabellen gir også tilsvarende tall for diskresjonære endringer (eller mer presist: endringer i det olje- og aktivitetskorrigerede underskuddet - kfr. argumentasjonen ovenfor om at sammenhengen mellom diskresjonære endringer og endringer i det olje- og aktivitetskorrigerede underskuddet vil være betinget skjønnsmessige vurderinger)) i hht. Finansdepartementets indikator fra Salderingsproposisjonen for 1992.

Tabell 1. *Endringer i oljekorrigert underskudd for statsforvaltningen jevnført med 1988-nivået samt akkumulerte «diskresjonære» endringer i finanspolitikken. Mrd. kroner (løpende priser)*

	1989	1990	1991
Oljekorrigert underskudd	25,0	41,0	48,0
Aktivitetskorrigert/ «diskresjonær» stimulans:			
ØU	6,8	11,0	14,0
Finansdept.	11,6	23,2	36,0

Tabell 1 viser at bruk av indikatoren i Økonomisk utsyn gir uttrykk for mindre stimulans gjennom finanspolitikken enn det som følger av Finansdepartementets metode. Begge steder er det innarbeidet korreksjoner for overføringer fra stats-

budsjettet til Statens banksikringsfond, slik at ulik avgrensning av statsforvaltningen ikke bør ha vesentlig betydning. Forskjellen mellom de to beregningene kan knyttes til følgende forhold:

- SSBs beregninger tar ikke hensyn til veksten i stønader til husholdningssektoren (herunder utgifter benyttet til arbeidsmarkedstiltak).
- SSBs beregninger tar ikke hensyn til nettooverføringer til kommuneforvaltningen (herunder arbeidsmarkedstiltak).
- Bestemmelsen av «diskresjonære» elementer på statsbudsjettets utgiftsside er i SSBs beregninger knyttet til en BNP-vekst for Fastlands-Norge på 2 pst. I hht. Finansdepartementets indikator vil som nevnt ovenfor en vekst i utgiftene (utenom dagpenger) utover aktivitetskorrigert inntektsvekst bli regnet som en ekspansiv endring i finanspolitikken.

Tabell 2 gir en mer detaljert oversikt over endringene knyttet til budsjettets utgiftsside over perioden 1989 - 1991 i hht. SSBs og Finansdepartementets indikator.

Tabell 2. *Akkumulerte «diskresjonære» endringer fra 1988 til 1991 knyttet til budsjettets utgiftsside. Mrd. 1991-kroner*

	SSB	Finansdept.
Stønader til husholdn. (ekskl. dagpenger)	0,0	12,9
Kjøp av varer og tjenester til konsum og inv.formål	2,8	1,3
Nto. overføringer til kommuneforvaltningen	0,0	7,8
SUM°	2,8	22,0

5. Noen momenter knyttet til vurdering av de to indikatorene.

Forskjellen mellom Finansdepartementets og SSBs indikatorer for finanspolitikken illustrerer at slike indikatorer i stor grad er betinget av hvilke skjønnsmessige vurderinger som er lagt til grunn ved utarbeidelsen av indikatorene. Hvis SSBs mål er å si noe om «diskresjonære» endringer i politikken, er det imidlertid klart misvisende å utelate de økte overføringer til kommunene og opptrappingen

av arbeidsmarkedstiltakene. For 1991 var f.eks. økt satsing i kommunesektoren, gjennom en reell inntektsvekst (korrigert for arbeidsmarkedstiltak og tilskudd fra kommunene til Folketrygden) på 4 pst. et viktig element i det finanspolitiske opplegget.

Når SSB har valgt en annen avgrensing enn Finansdepartementet, synes dette å ha sammenheng med at SSB har ønsket å studere effekten på økonomisk aktivitet av de samme diskresjonære endringene i hht. den makroøkonomiske modellen MODAG. Siden MODAG ikke har adferdsrelasjoner for bestemmelse av kommuneforvaltningens tilpasning, er netto overføringer fra statsforvaltningen holdt utenom.

I MODAG er offentlige stønader til husholdningssektoren endogent bestemt av strukturelle trekk knyttet til demografisk utvikling samt aktivitetsnivået i økonomien. I den grad disse relasjonene reflekterer regelverket knyttet til stønadsutbetalingene bør slike stønader holdes

utenom når en beregner de diskresjonære endringene på budsjettet. Ved beregning av aktivitetens virkningene er det imidlertid irrelevant om utgiftene er endogent bestemt på denne måten eller ikke. (I SSBs indikator er heller ikke differansen mellom hva stønadsrelasjonene gir for utviklingen i stønadsutbetalingene og den faktiske utviklingen for disse utgiftspostene ført opp blant diskresjonære endringer i finanspolitikken.)

Alternativ C hos SSB, der en også har tatt hensyn til at en mer ekspansiv politikk gir økt skatteinngang og reduserte trygdeutgifter, sier noe om graden av selvfinansiering (betinget av beskrivelsen av privat sektors adferd i MODAG) knyttet til SSBs avgrensing av diskresjonære endringer i finanspolitikken. Dette alternativet sier altså ikke noe om «diskresjonære» endringer, siden SSB her tar hensyn til de indirekte effektene på utgifts- og inntektskomponenter som en i utgangspunktet har sagt ikke representerer diskresjonære tiltak.

SSBs forsøk på å etablere en indikator som oppsummerer virkningene av finanspolitikken på økonomiske hovedstørrelser ved hjelp av MODAG er interessant. En erfaring vi kan trekke av artikkelen i ØU er det store innslaget av skjønn i avgrensingen av hva en skal legge i «diskresjonære» endringer, og at en kanskje må skille klarere mellom indikatorer for aktivitetskorrigeret utvikling og diskresjonære endringer.

Jeg tror det er hensiktsmessig å ha et realistisk ambisjonsnivå knyttet til bruk av finanspolitiske indikatorer. For Finansdepartementet har den aktivitetskorrigerede indikatoren vært nyttig ved at den gir oversikt over hvordan endringer i budsjettbalansen påvirkes av endringer i aktivitetsnivået i hht. et sett av spesifiserte regneregler. Hvis en skal foreta en mer fullstendig analyse av virkningene av finanspolitikken, kommer en ikke utenom å benytte relativt omfattende makromodeller.

PROSJEKTLEDER 4-års engasjement

I Statistisk sentralbyrå er det ledig et 4 års engasjement som prosjektleder. Stillingen er knyttet til Avdeling for økonomisk statistikk, Seksjon for nasjonalregnskap.

Den som tilsettes skal lede et prosjekt knyttet til utnyttning av regnskapsstatistikk for foretak og finansinstitusjoner ved beregning av nasjonalregnskapet. Prosjektet inngår i en omfattende revisjon av det norske nasjonalregnskapssystemet.

Det kreves høyere utdanning som sivil- eller sosialøkonom, erfaring fra utredningsarbeid, og gode kunnskaper om regnskap. Det er ønskelig med kjennskap til økonomisk statistikk og bruk av nasjonalregnskapet. Erfaring med planleggingsarbeid knyttet til bruk av EDB-system vil også bli tillagt vekt. Søkeren bør ha erfaring fra prosjektledelse. Videre forutsettes analytiske ferdigheter, evne til å ta initiativ og gode samarbeidsevner.

Stillingen lønnes som prosjektleder (kode 1113), ltr. 21-24 (brutto 242.678-271.984) etter kvalifikasjoner. Fra lønnes trekkes 2 prosent innskudd til statens pensjonskasse.

Kvinner oppfordres til å søke.

Nærmere opplysninger om stillingen kan rettes til seksjonssjef Liv Hobbestad Simpson, tlf. 02/86 46 10 eller rådgiver Tore Halvorsen, tlf. 02/86 48 48.

Skriftlig søknad med vitnemål og attester sendes til

Statistisk sentralbyrå,

Avdeling for økonomisk statistikk, Gruppe for administrasjon,

Postboks 8131 Dep., 0033 OSLO 1

innen 6. mai 1992



Replikk til Skånlands kommentar

AV
JOHN G.S. MELDGAARD
ASS. DIREKTØR
SPAREBANKFORENINGEN I
NORGE

Når jeg i min artikkel (Sosialøkonomen nr. 3 1992) taler om at Norges Bank kan benytte instruksjonsretten,

mener jeg selvfølgelig at Norges Bank hermed varsler at man ikke vil følge regjeringens retningslinjer og således provoserer regjeringen til å overveie bruk av instruksjonsretten.

Jeg ønsker videre å presisere to forhold.

Jeg mener, at en ansvarlig sentralbanksjef - med den viten som følger med denne stilling - burde ha krevet instruksjon.

Jeg er fullt klar over at sentralbankdirektøren i så tilfelle hadde risikert å måtte sette sin stilling på spill.

Politikerne i Norge har gjennom instruksjonsadgangen den endelige styring av renten i Norge. Dette er for meg bekymringsfullt, og jeg kan ikke uttrykke dette klarere enn gjennom mitt sitat i artikkelen fra tidligere sentralbanksjef Karl Otto Pohl, Bundesbank, Tyskland.

*Miljøvern*departementet

2 RÅDGIVERE

(1 fast og 1 vikar med mulighet for fast ansettelse)

til Avdelingen for organisasjon og økonomi, Seksjon for miljø og økonomi. Seksjonen har en rekke arbeidsoppgaver som gjelder forholdet mellom økonomi og miljø. Disse omfatter bl.a. engasjement i forhold til miljøprofilen i statsbudsjettet, og miljøavgifter og andre økonomiske virkemidler i miljøpolitikken. Seksjonen har et spesielt ansvar for å fremme kostnadseffektive løsninger.

Den ene rådgiveren er tenkt å arbeide spesielt med oppgaver i tilknytning til internasjonale miljøforhandlinger. Den andre stillingen er tenkt rettet mot kostnadseffektiv nasjonal virkemiddelbruk. Seksjonen legger imidlertid ikke opp til for sterk spesialisering, og den enkeltes arbeidsfelt kan settes sammen bl.a. etter bakgrunn og ønsker.

Vi søker personer med høy økonomisk kompetanse, og evne til å anvende økonomisk tenkning i dialog med andre faggrupper. Gode engelskkunnskaper er nødvendig. Det er en fordel å ha kjennskap til miljøspørsmål, f.eks. fra forskning eller forvaltning.

Kvinner oppfordres til å søke.

Lønnstrinn 22-25.

Nærmere opplysninger ved ekspedisjonssjef Jon Rørvik, tlf. 34 57 10, eller underdirektør Bent Arne Sæther, tlf. 34 57 53. Søknad sendes innen 7. mai til Miljøverndepartementet, Avdelingen for organisasjon og økonomi, postboks 8013 Dep., 0030 Oslo. Søknaden merkes «32/92».

Bør kommunenes låneopptak reguleres?

AV

FREDRIK CARLSEN

I forslaget til ny kommunelov som ble fremlagt i slutten av februar, går regjeringen inn for skjerpet statlig kontroll med kommunesektorens låneopptak. Denne artikkelen gjennomgår ulike argumenter for og mot statlig regulering av kommunenes gjeldspolitik. Deretter refereres praksis i enkelte andre europeiske land. Konklusjonen er at en statlig godkjenningssystem er nødvendig.

Kommunesektorens gjeld som andel av inntektene har steget jevnt de siste tyve årene og er nå omlag fire ganger høyere enn i 1972. Som et resultat av dette kan media hyppig bringe oppslag om krisetilstander i fylkeskommuner og kommuner. Utviklingen har aktualisert spørsmålet om hvilken frihet kommunene bør ha i gjeldsspørsmål.

Kommunelovens bestemmelser tar sikte på å hindre at en kommune kommer i alvorlige økonomiske vanskeligheter. Sentralt i loven står det såkalte formuesprinsippet. Kommunens drift skal ikke finansieres ved låneopptak eller salg av eiendeler. Det kan lånes til investeringsformål, men renter og avdrag må dekkes av løpende inntekter.

Kommuneloven gir departementet/fylkesmannen myndighet til å nekte låneopptak. I praksis anvendes denne når staten mener en kommune ikke viser vilje til å respektere formuesprinsippet. Driftsunderskudd er utbredt, og kommuneloven krever at kommunene i så fall må dekke inn det akkumulerte underskuddet over de påfølgende budsjetter. Statlig intervenasjon er aktuelt når kommunen ikke foretar en slik inndekning, eller når investeringsvolumet er så høyt at risikoen for fremtidige underskudd er overhengende.

Flertallet i kommunelovutvalget (NOU 1990:13) tok til ordet for å oppheve Kommunaldepartementets myndighet til å overprøve lokale vedtak om låneopptak. Utvalgets begrunnelse var at dagens bestemmelser kan ha bidratt til å undergrave kommunenes eget ansvar for å utøve en forsvarlig økonomiforvaltning. Det ble pekt på at lovgivningen ikke har hindret en gradvis forverring av kommunesektorens økonomi. Blant høringsinstansene har utvalget fått støtte for sitt syn fra det store flertall av fylkeskommuner og kommuner. Derimot har både Finansdepartementet og fylkesmennene gått imot en liberalisering av lokalforvaltningens låneadgang.

I utkastet til ny kommunelov (Ot.prp. 42 (91-92)) avviser regjeringen kommunelovutvalgets forslag. Tvert i mot legges det opp til utvidet statlig kontroll. Ethvert låneopptak, med unntak av kortsiktige likviditetslån, skal godkjennes av Kommunaldepartementet, uavhengig av lånets størrelse eller hvem som er kreditor. Også kommunenes adgang til å garantere for andres låneopptak strammes inn. Departementets hovedbegrunnelse er at godkjenningssystemet er det eneste konkrete virkemiddel myndighetene kan bruke for å forebygge press mot staten om økte bevilgninger.

I utgangspunktet kan vi skille mellom tre mulige årsaker til at statlig regulering av kommunesektorens gjeldspolitik er ønskelig:

– Imperfeksjoner i kommunens beslutningsprosess medfører at kommunens vedtak ikke reflekterer velgernes preferanser om anvendelse av midler over tid.

– Begrensninger på kommunens handlefrihet i budsjettspørsmål gir kommunen et bedre utgangspunkt for å fremme fornuftig ressursbruk i kommunale institusjoner.

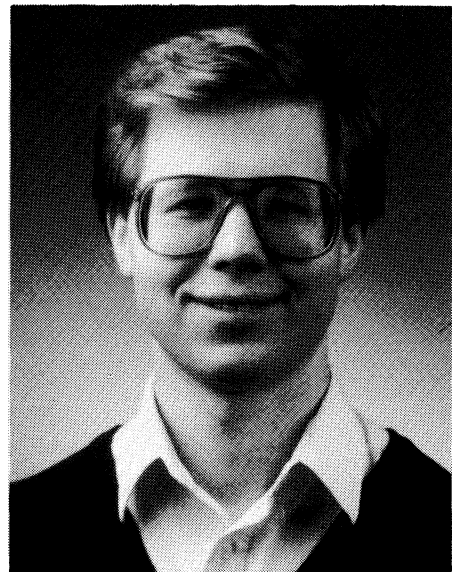
– Det eksisterer eksternaliteter mellom kommunene eller mellom kommunene og andre aktører som krever overordnet koordinering av kommunenes budsjettvedtak.

I tillegg kommer paternalistiske årsaker til inngripen overfor kommunesektoren, for eksempel fordi staten ikke aksepterer at lokale preferanser legges til grunn for allokeringsbeslutningene. Vi skal i tur se nærmere på disse argumentene.

Den kommunale beslutningsprosess

Det demokratiske idealmodellen forutsetter at de politiske partiene fatter budsjettvedtak som avspeiler velgernes preferanser, også deres synspunkter om en ønskelig allokering over tid. Sett at velgerne mener underskuddet er for stort, slik at kommunen ikke evner å gi befolkningen et tilfredsstillende tjenestetilbud i fremtiden. I så fall vil velgerne, ved direkte kommunikasjon eller indirekte i forbindelse med valg og gallupundersøkelser, søke å påvirke partienes posisjoner. Partier som står for en stram budsjettpolitikk, vil vinne frem i oppslutning, og de øvrige partiene vil legge om politikken i restriktiv retning. Følgelig bidrar velgernes opptreden til å korrigere partienes atferd slik at underskuddet reduseres. Således er det ikke behov for statlig overprøving av kommunens budsjettvedtak. Dersom lokale preferanser for gjeldsoppbygging varierer, vil statlig regulering basert på nasjonale kriterier gi et velferdstap.

Økonomer har tradisjonelt vært lite opptatt av hva som faktisk skjer i politiske beslutningsprosesser. Litteratur om kom-



Fredrik Carlsen er amanuensis ved institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim..

munaløkonomi bygger gjerne på en idealisert modell der allokeringsbeslutningene er i tråd med preferansene til et representativt individ eller et dominerende parti. Slike modeller fanger ikke opp to sentrale elementer ved en demokratisk beslutningsprosess; eksistensen av usikkerhet og den enkeltes incentiver til å øve påvirkning (Downs, 1957; Brennan & Buchanan, 1985).

Informasjonsinnsamling er kostbart. Velgerne har derfor begrenset kunnskap når de treffer sine valg, både om konsekvensene av alternative budsjettvedtak og hvilken budsjettpolitikk de enkelte partiene står for. De umiddelbare og negative konsekvensene av en stram budsjettpolitikk er mer synlige og lettere å konkretisere enn de positive konsekvensene av redusert gjeldsoppbygging. Dette gjelder særlig for goder som ikke er kollektive i streng forstand, men som kommer enkelte grupper eller geografiske områder til gode. Følgelig vil mange enkeltaktører ha incentiver til å fremskaffe informasjon som fremhever fordelene ved å sette i verk eller videreføre tiltak, mens få eller ingen vil ha tilsvarende incentiver til å utrede ulempene ved opplåning. Kunnskap om fordelene ved en stram budsjettpolitikk kan således sies å være et kollektivt gode det vil bli produsert for lite av dersom enkeltaktører opptrer individuelt rasjonelt.

I tillegg til at det vil være usikkerhet om konsekvensene av underskudd, kjenner ikke velgerne sammenhengen mellom partivalg og kommunestyrets budsjettvedtak. Dette er særlig tilfellet når kommunen bruker formannsskapsmodellen, som er vanlig i Norge. Ingen politisk majoritet har et klart definert helhetsansvar for kommunens politikk. Budsjettet er et resultat av en rekke voteringer hvor flertallets sammensetning kan variere. For den enkelte velger er det således nesten håpløst å si noe om hvordan ens stemmegivning vil influere på kommunens underskudd. Dessuten er underskuddets størrelse bare ett av mange forhold velgerne tar hensyn til ved valg av politisk parti. Det er således grunn til å tro at et lokalvalgresultat inneholder begrenset informasjon om velgernes syn på kommunens gjeldsoppbygging.

Det samme gjelder den informasjon partiene får gjennom galluper, direkte kontakt med publikum og tillitsmannsapparatet. Usikkerhet knyttet til både hvordan interaksjonen mellom partiene finner sted og de negative konsekvensene av underskudd, gir aktørene incentiver til å søke å påvirke partienes holdninger i konkrete, dagsaktuelle saker som angår den enkelte. De enkelte utgiftsposter i budsjettet representerer slike saker. Derfor vil partiene oppleve et massivt krav fra opinionen om økte bevilgninger til ulike formål.

Beslutningsprosessen internt i partiene virker i samme retning (Inman, 1988; Inman & Fitts, 1990). Et parti må fordele ansvaret for dets budsjettpolitikk på mange representanter. Disse vil ha kontakt med tillitsmenn og velgere som er spesielt engasjert i saker som angår deres sektor. Dette medfører at partiets sektorpolitikere vil gli inn i rollen som forkjempere for høyere bevilgninger til egne ansvarsområder. Ledelsen i de enkelte partier er derfor utsatt for et sterkt press, både fra eksterne aktører og aktører i partiorganisasjonen, for å prioritere kortsiktige hensyn i budsjettpolitikken.

Det betyr ikke at beslutningsprosessen alltid vil føre til høye underskudd, eller at velgerne systematisk foretrekker populistiske partier. Rasjonelle velgere er klar over at politiske beslutningsprosesser er beheftet med imperfeksjoner. De vil derfor i noen grad belønne politikere som tør å ta upopulære beslutninger. Men fordi lav gjeld har karakter av å være et kollektivt gode, har ikke aktørene incentiver til å gå langt nok i denne retning. Det kan tenkes at innføring av kommunal par-

lamentarisme, som myndighetene nå åpner for, vil virke positivt fordi velgerne bedre kan vurdere de langsiktige konsekvensene av et partis eller en koalisjons budsjettpolitikk.

Institusjonelle reformer

Rådmannens sterke stilling i norske kommuner kan tolkes som et utslag av ønsket om å motvirke imperfeksjoner i budsjettprosessen. Hans ansvar er å legge frem budsjettforslag og implementere kommunestyrets vedtak. Rådmannen kan således bidra til å koordinere partienes atferd slik at risikoen for utgiftsdrivende konkurranse dempes. Partiene kan redusere de politiske kostnadene ved en stram budsjettpolitikk gjennom å legge seg tett opp til rådmannens linje. Dermed identifiseres konsekvensene av budsjettet med han. I praksis er det da også sjelden kommunestyret fatter vedtak som avviker fundamentalt fra rådmannens fremlegg. Undergraving av hans autoritet i budsjettarbeidet medfører at hans rolle som lynavleder for partiene svekkes. Her ligger en fare ved institusjonelle reformer som styrker det politiske ansvaret for budsjettarbeidet, herunder innføring av parlamentarisme.

Dersom staten fastsetter kommunens låneramme, foreligger det en begrensning på kommunens handlefrihet i det løpende budsjettarbeidet. Hvis denne type begrensninger fører til vedtak som er bedre i overensstemmelse med lokale preferanser, kan det tenkes at kommunen selv vil ta initiativ til å strukturere budsjettprosessen slik at et uakseptabelt underskudd unngås. For eksempel kan kommunestyret vedta en bindende øvre grense for underskuddet i forkant av den ordinære budsjettbehandlingen.

Vanskeligheten ligger i å sikre at slike regler respekteres. Retningslinjene for budsjettarbeidet må nødvendigvis fastsettes av kommunestyret som dermed også kan vedta å sette prinsippene til side dersom man ønsker det. Selv om kommunestyret kunne vedta prinsipper for budsjettbehandlingen som var bindende for lengre tid, gjenstår håndhevingsproblemet (Hylland, 1991). Hvem skal vurdere hvorvidt majoriteten har overtrådt de bestemmelser majoriteten har vedtatt?

Et alternativ er å innføre folkeavstemninger om aggregerte budsjettstørrelser. Dette praktiseres i en rekke stater og lokalsamfunn i USA. Det viser seg imidlertid at myndighetene utviser stor oppfinnsomhet for å komme rundt begrensningene, blant annet ved å opprette selvstendige enheter som tar opp lån til spesielle formål (Bunch, 1991). Det er vanskelig å tenke seg at folkeavstemninger vil gi en tilstrekkelig presis og verifiserbar avgrensning av kommunalpolitikernes handlefrihet. Hvis det er ønskelig å innføre overordnede prinsipper for hvor stort budsjettunderskuddet kan være, er nok den eneste praktiske løsningen å la staten definere og håndheve spillereglene.

Selv om en rekke forhold tilsier at den kommunale beslutningsprosess ikke gir en optimal avveining mellom nåtid og fremtid, kan man ikke nødvendigvis trekke den konklusjon at staten bør ha myndighet til å regulere kommunenes låneopp-tak. For det første vil staten ikke ha tilstrekkelig informasjon til å kunne fastsette riktig låneramme for den enkelte kommune. Fordi statlige myndigheter må treffe beslutninger på grunnlag av gjennomsnittsbetraktninger, risikeres at enkelte kommuner gis frihet til å ekspandere sine budsjetter ut over hva som er ansvarlig, mens andre kommuner tvinges til uheldige nedskjæringer.

For det andre svekkes velgerne og partienes incentiver til å foreta en selvstendig vurdering av hvor mye gjeld kommunen kan betjene. Når sentrale myndigheter griper inn i beslutningsprosessen, påtar de seg også et ansvar for utviklingen i kom-

munen. Dermed reduseres lokalpolitikernes ansvar for kommunens økonomiforvaltning. Dette bidrar til en ytterligere svekkelse av velgernes muligheter til å signalisere sine preferanser over politikerne.

Konklusjonen er at vi vet for lite om lokale beslutningsprosesser til å kunne si noe sikkert om hvorvidt statlig låneregulering gir budsjettvedtak som bedre avspeiler velgernes preferanser.

Samspillet med kommunale institusjoner

Statlig regulering kan tenkes å gi kommunene større troverdighet i arbeidet for å fremme effektiv ressursbruk i egne etater og institusjoner. Disse har målsetninger som delvis faller sammen med og delvis avviker fra kommunens mål. Kommunen må se de ulike sektorene under ett og legger derfor vekt på at institusjonene utfører sine primæroppgaver kostnadseffektivt. En institusjon på sin side har mye informasjon om behovet for midler på sitt felt, men ofte lite føling med de prioriteringskonflikter kommunen står overfor. Følgelig vil summen av institusjonenes budsjettønsker overskride kommunens inntekter.

Både lokalpolitikerne og kommunens administrative ledelse har ufullstendig informasjon om institusjonenes kostnadsstruktur og dermed deres innsparingspotensiale. Kombinasjonen av divergerende mål og asymmetrisk informasjon gjør at kommunen står overfor et *agentproblem*. Institusjonene vil ha interesse av å holde tilbake informasjon og presentere opplysninger på en selektiv måte for å øke bevilgningene eller unngå budsjettreduksjoner.

I følge litteratur om incentivmekanismer kan agentproblemer motvirkes ved å gi institusjonene resultatbetingete budsjetter og sammenligne flere institusjoners produktivitet. Imidlertid anvendes slike mekanismer sjelden i kommunene. I noen grad skyldes nok dette at vi ikke har tradisjon for resultatorientert budsjettering i det offentlige. Men mangelen på incentivmekanismer henger også det sammen med særtrekk ved produksjon og beslutningsprosesser i den offentlige sektor (Downs & Larkey, 1986).

For det første er det vanskelig å måle verdien av alle aspekter ved kommunal virksomhet. Dette gjelder særlig kollektive goder som byregulering og miljøtiltak, men også tjenesteyting innenfor helse- og utdanningssektoren. Produksjonsavhengige budsjetter kan derfor føre til at institusjonene legger for liten vekt på aktiviteter hvor resultatene ikke er gjenstand for måling og straff/belønning (NOU 1984:23).

For det andre kan et kommunestyre i liten grad binde kommunen til å legge gitte prinsipper til grunn for fremtidige budsjettvedtak. Dermed begrenses kommunens muligheter til å avgi troverdige utsagn om hvilke bevilgninger som følger av et bestemt resultat i en bestemt institusjon. Dette innsnevrer utvalget av incentivmekanismer som står til kommunens rådighet. Det kan nemlig være en betydelig forskjell mellom optimal politikk, gitt at resultatet foreligger, og den politikk som den optimale incentivmekanismen foreskriver. En god mekanisme innebærer nødvendigvis belønning til institusjoner som utnytter sine ressurser godt, mens ineffektive institusjoner straffes. Imidlertid vil kommunen ha incentiver til å gjøre det motsatte etter at resultatet av institusjonenes disposisjoner er observert. Da vil kommunen ønske å tilføre ekstra midler til institusjoner som har skikket seg dårlig for å hindre at klientene blir skadelidende. Disse midlene må tas fra de øvrige institusjonene.

Institusjonene vet at lokalpolitikerne er utsatt for sterkt press i retning av økte bevilgninger når en krisesituasjon oppstår. De har derfor incentiver til å foreta disposisjoner som styrker deres posisjon i kampen om midler. For eksempel er det fristende å allokere deler av ordinært budsjett til aktiviteter som kommunen prioriterer lavt. I neste runde kan institusjonene hevde at det ikke finnes midler til primæroppgavene. Resultatet kan bli en betydelig feilallokering av ressurser.

Kommunens troverdighetsproblem vil delvis bli motvirket av renomme mekanismer så fremt kommunens ledelse har en tilstrekkelig lang tidshorisont. I så fall vil kommunen i egeninteresse unnlate å realisere kortsiktige politiske gevinster i form av brannslukningsarbeid ved institusjoner i krise. Imidlertid er det mye som tyder på at lokalpolitikerne opererer med en forholdsvis kort horisont. Det skyldes både hyppige utskiftninger og at det enkelte parti ikke internaliserer alle fordeler ved å bidra til å bygge opp kommunens renomme.

Dersom kommunene var i stand til å implementere optimale kontrakter overfor sine institusjoner, er det ingen grunn for staten til å regulere kommunenes budsjettpolitikk. Tvert i mot kreves at kommunene har tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne belønne institusjoner som gjør en god jobb.

Derimot kan det argumenteres for regulering av kommunenes låneopptak, gitt hvordan samspillet mellom kommunene og deres institusjoner faktisk fungerer. Hvis kommunen har stor handlefrihet til å akkumulere gjeld, er det vanskelig for kommunen å hevde at økte bevilgninger til institusjonene ikke kommer på tale. Institusjonene forventer at deres rammer kan påvirkes, og de vil handle deretter.

Dersom en kommune står overfor en bindende låneramme, vet institusjonene at kommunens handlefrihet ved fastsettelse av budsjettene er begrenset. Kommunalpolitikerne kan hevde at de tvinges av staten til å holde fast ved gitte rammer. Staten anvendes som syndebykk, noe som reduserer de politiske kostnadene ved å føre en stram budsjettpolitikk. Dermed gis institusjonene incentiver til å bruke mindre krefter på taktisk manøvrering for å påvirke kommunen og mer energi på å utnytte eksisterende ressurser bedre.

Statlig låneregulering vil imidlertid ikke helt eliminere institusjonenes incentiver til å foreta taktiske disposisjoner. Selv om kommunens utgiftsramme er gitt, kan den enkelte institusjons andel av rammen påvirkes. Trolig er statlig låneregulering et mindre egnet virkemiddel i dag enn før det nye inntektssystemet trådte i kraft. Reformen ga kommunene utvidet handlefrihet til å reagere på kriser gjennom omfordeling av midler mellom sektorene. I et system med utbredt øremerking av statens tilskudd er derimot kommunene i større grad nødt til å bruke lånefinansierte midler til brannslukningsformål. Reformen svekket således låneregulering som virkemiddel til å påvirke samspillet mellom kommunen og dens institusjoner. Allikevel er det grunn til å tro at statlig låneregulering fremdeles har en positiv effekt på institusjonenes atferd.

Eksterne effekter

En kommunes budsjettpolitikk har konsekvenser for aktører utenfor kommunen, herunder de øvrige kommunene. Dette krever overordnet koordinering av kommunenes budsjettvedtak slik at aktørene ikke havner i en uønsket likevekt. Noen eksternaliteter krever klart begrensninger på kommunenes handlefrihet til å stifte gjeld. For andre er det mer usikkert hvilken effekt statlig låneregulering vil ha. Vi kan identifisere fem kategorier eksternaliteter.

For det første konkurrerer kommunene om mobile ressurser (Inman & Rubinfeld, 1991). Hver kommune ønsker å trekke til seg arbeidsplasser og verdifulle skatteyttere. Fordi bedrifter og personer med høy inntekt normalt er relativt mobile, har kommunene incentiver til å vri produksjonen mot tjenester som etterspørres av disse gruppene. Kommunene kan således havne i en likevekt der det overinvesteres i infrastruktur, kultur- og fritidstilbud, mens det produseres for lite tjenester som etterspørres av personer med lav mobilitet, for eksempel omsorgstjenester. Selv om den enkelte kommune er misfornøyd med sammensetningen av sitt tjenestetilbud, unnlater den å legge om produksjonen for ikke å forårsake kapitalflukt og utflytting.

Det er grunn til å tro at statlige påbud som tvinger kommunene til å redusere sine totalutgifter, først og fremst rammer tjenester som særlig benyttes av bedrifter og høyinntektsgrupper. Virksomheten innenfor skole- og helsesektoren er i større grad regulert gjennom særlover. Imidlertid er låneregulering intet egnet virkemiddel dersom staten ønsker å påvirke sammensetningen av kommunenes tilbud. Øremerking av deler av statstilskuddet synes i så fall å være mer hensiktsmessig.

For det andre vil mobilitet påvirke velgernes preferanser om anvendelse av inntekt over tid. Et individ foretrekker høyere utgifter på kort sikt hvis det er en positiv sannsynlighet for å flytte til en annen kommune enn dersom vedkommende er immobil. Velgerne internaliserer ikke kostnadene ved gjeldsbetjening som faller på innflyttere, og kommunesektoren som helhet ender opp med for høy gjeld (Wagner, 1970).

Det er vel tvilsomt om dette er et reelt problem i Norge. Befolkningens mobilitet er forholdsvis lav. I tillegg kommer at forventningene om fremtidige innstramninger påvirker eiendomsprisene. Dermed reduseres velgernes muligheter til å flytte fra regningen.

En tredje kategori eksterne virkninger oppstår når en kommunes låneatferd påvirker de øvrige kommuners lånevilkår. Hvis det oppstår en reell fare for at kommunen ikke vil innfri sine forpliktelser, forverres lånebetingelsene for hele eller deler av kommunesektoren. Til nå har ikke dette vært en aktuell problemstilling fordi staten i praksis har operert som garantist for kommunale lån. Den senere tid har det imidlertid forekommet eksempler på at finansinstitusjoner foretar en selvstendig vurdering av kommuners betalingsevne og tilpasser lånebetingelsene individuelt. Det foreligger ikke klare regler om hva som skjer i en tenkt situasjon der en kommune misligholder sine forpliktelser, og staten unnlater å betale regningen.

Makroøkonomiske forhold kan sies å utgjøre en fjerde kategori indirekte effekter. Den enkelte kommunes disposisjoner har liten innflytelse på aggregerte størrelser som prisstigning, sysselsetting og driftsbalanse. Av stabiliseringshensyn må staten således styre kommunenes utgiftsbeslutninger (King, 1984). Erfaringer viser at det ikke er tilstrekkelig å påvirke kommunenes atferd gjennom de statlige overføringene fordi kommunene reagerer sent på variasjoner i disponibel inntekt (Ljones & Aamdal, 1989). Staten må derfor regulere kommunenes totale tilgang på midler.

Siden sentrale myndigheter er opptatt av befolkningens tilbud, er det fristende for en kommune å forsøke å presse frem økte statlige bevilgninger (Sørensen, 1987). Overføringene til en kommune utgjør en beskjeden andel av statens totale utgifter, og kommunen vil derfor i liten grad være opptatt av hvilke konsekvenser ekstrabevilgninger har for statens økonomi. Det kan således oppstå allokeringstap når kommunene og andre aktører konkurrerer om statlige midler.

Gjeldsoppbygging er det mest effektive pressmiddel kommunene har overfor staten. En kommune med solid økonomi

kan foreta omfordelinger når akutte behov oppstår. Er derimot kommunen sterkt forgjeldt, har utsagn om at befolkningen blir skadelidende troverdighet. Kommunen kan ikke omfordele midler den allerede har brukt. Låneregulering er derfor nødvendig for å hindre strategisk atferd rettet mot staten. Dette poenget fremheves av Kommunaldepartementet som det viktigste argumentet for statlig kontroll med kommunenes låneopptak (Ot.prp. 42 (91-92)).

Det er særlig nødvendig med statlig regulering når kommunene har mye gjeld, som i dagens situasjon. I debatten om gjeldskrisen i den tredje verden har det vært påpekt at utviklingsland med høy gjeld står overfor uheldige incentiver fordi ekstra forbruk delvis skjer på kreditorenes regning. På tilsvarende måte har forgjeldete kommuner utilstrekkelige incentiver til å stramme inn livremmen dersom de regner med at dette fører til reduserte statlige overføringer.

Det kan tenkes staten ønsker å regulere kommunenes låneopptak også uten strategisk atferd fra kommunene. Gjeldsoppbygging kan resultere i nedskjæringer som staten anser som uakseptable, for eksempel ved at de rammer svake grupper, selv om kommunen ikke hadde til hensikt å presse frem statlig intervensjon.

Alt i alt synes det å være overbevisende grunner for å beholde statlig kontroll med kommunenes opptak av lån. Ser vi på gjeldsoppbyggingen i kommunesektoren de siste tyve år, virker det lite rimelig at denne tilpasningen er et resultat av valg basert på befolkningens preferanser. Det er mer nærliggende å anta at utviklingen reflekterer imperfeksjoner i kommunenes beslutningsprosess, press fra kommunale institusjoner om høyere bevilgninger samt at kommunene ikke internaliserer alle kostnadene ved låneopptak.

Statlig låneregulering i andre land

Kommunesektoren sliter med høy gjeld og vanskelig økonomi i de fleste europeiske land med unntak av Danmark og Sverige. Generelt regulerer staten både de formålslånemidler kan anvendes til, og hvor mye gjeld kommunene kan stifte (Owens & Norregaard, 1991).

Lokalforvaltningen i Sør-Europa preges av liten handlefrihet i økonomiske spørsmål, lav selvfinansieringsgrad og sterk avhengighet av statlige støtte- og låneordninger. I Nord-Europa står det lokale selvstyret sterkere (Page, 1991). Kommunerne er mindre avhengig av statstilskudd, men også i vår del av Europa legger de fleste land begrensninger på kommunenes frihet til å ta opp lån.

I Italia steg kommunenes gjeld eksplosivt i løpet av 70-tallet og utgjorde i 1977 ikke mindre enn 20% av landets nasjonalprodukt (Newton, 1980). Staten gikk da inn med omfattende regulering av kommunenes økonomi samtidig som gjeld ble avskrevet. I dag skjer det vesentlige av kommunenes låneopptak gjennom en statsbank, og myndighetene har fastsatt øvre grenser for hvor stor andel renteutgifter og opptak av nye lån kan utgjøre av kommunenes inntekter (Sanantonio, 1987; Fraschini & Osculati, 1991). Også i Spania har myndighetene vært nødt til å ettergi gjeld, særlig for de større byene. Alle låneopptak krever forhåndsgodkjenning av Finansdepartementet (Clegg, 1987).

Både i Frankrike og Storbritannia utøver staten kontroll med den enkelte kommunes låneopptak. Som i Italia står en statsbank for det meste av kreditttilførselen til franske kommuner. Banken foretar en individuell vurdering av kommunenes betalingsevne og opererer med faste krav til egenfinansiering

(Derycke & Gilbert, 1985; Keating, 1988). I Storbritannia har regjeringen siden slutten av 70-tallet innført en rekke tiltak for å få ned veksten i kommunale utgifter. Myndighetene gir kommunene årlige rammer både for låneopptak og investeringer (HMSO, 1986; Duncan, 1989). Mens regulering av kommunesektoren i Frankrike må sees i lys av landets sentralorienterte styringstradisjon, har tiltakene overfor britiske kommuner primært hatt makroøkonomiske siktemål.

I Nederland anvendes et system som har likhetstrekk med det norske. Det fastsettes normalt ikke lånerammer på kommunenivå, men myndighetene griper inn dersom man oppfatter gjeldsutviklingen i en kommune som faretruende (Uhl, 1991).

Danmark og Sverige praktiserer svært ulik politikk overfor kommunene. I Danmark er hovedregelen at både driftsutgifter og investeringer skal finansieres ved løpende inntekter. Myndighetene gir tillatelse til delvis lånefinansiering av enkeltprosjekter, men egenkapitalkravene er meget strenge (Kommunernes Landsforening, 1991; Indenrigsministeriet, 1991). For eksempel innskjerpet regjeringen nylig bestemmelsene om finansiering av eldreboliger. Maksimal låneandel ble redusert fra 11% til 4%!

Statens restriktive holdning til kommunale låneopptak, har gjort danske kommuner tilnærmet gjeldsfrie etter norske forhold. Kommunesektoren samlet, eksklusive amtene, har omlag like høy nettogjeld som Oslo kommune. Som i Storbritannia er den stramme politikken overfor kommunesektoren først og fremst et ledd i regjeringens generelle økonomiske politikk. Kommunenes utgiftsvekst i 80-årene har da også vært betydelig lavere enn i Norge (Nordisk Ministerråd, 1990).

Sverige har nettopp gjennomført en endring i kommunelovgivningen som er oppsiktsvekkende fordi den gir kommunene full frihet i gjeldsspørsmål (SOU 1990/24, Prop 1990/91:117). Svenske kommuner kan nå låne så mye de ønsker, både til drifts- og investeringsformål. Staten har ingen hjemmel for å regulere kommunenes låneopptak.

Den svenske kommuneloven gir kommunene myndighet til å fastsette skatteprosenten for de lokale inntektsskattene. Muligheten til å øke skattene har imidlertid vært begrenset av frivillige avtaler på 80-tallet og de to siste årene ved lovvedtak (Prop 1989/90:150). Allikevel har kommunesektoren i Sverige en forholdsvis sterk økonomi. Ulempene ved å gi kommunene større frihet i fordringsspørsmål vil derfor trolig være mindre enn i Norge.

Konklusjon

Statlig regulering av kommunenes låneopptak synes å være utbredt, noe som underbygger de teoretiske argumentene mot å gi kommunene full frihet i gjeldsspørsmål. Norge praktiserer ikke strengere begrensninger enn de fleste andre europeiske land. Det virker derfor fornuftig å holde fast ved den reguleringsadgang som ligger i dagens lov.

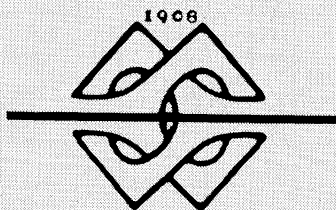
REFERANSER:

- Brennan, G. & Buchanan, J. 1985: *The reason of rules*, Cambridge University Press.
- Bunch, B. 1991: The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities, *Public Choice* 68, 57-69.
- Clegg, T. 1987: Spain, i Page, E. & Goldsmith, M. (ed): *Central and local government relations*, SAGE Publications.
- Derycke, P. & Gilbert, G. 1985: The public debt of french local government, *Journal of Public Policy* 5, 387-399.
- Downs, A. 1957: *An economic theory of democracy*, Harper, Row & Publishers.
- Downs, G. & Larkey, P. 1986: *The search for government efficiency*, Temple University Press.
- Duncan, S. 1989: The local government crisis: Centralization in Britain, i Reade, E. (ed): *Britain and Sweden: Current issues in local government*, Almqvist & Wiksell.
- Fraschini, A. & Osculati, F. 1991: Controlling local government: The Italian experience, i Owens, J. & Panella, G. (ed): *Local government: an international perspective*, North-Holland.
- Hylland, A. 1991: Statens Reserverfond – Et forsøk fra politikerne på å binde sin egen handlefrihet?, notat, Sosialøkonomisk institutt, Oslo.
- Indenrigsministeriet, 1991: Den kommunale økonomi, SKØN 1990-91-92, København.
- Inman, R. 1988: Federal assistance and local services in the United States, i Rosen, H. (ed): *Fiscal federalism: Quantitative Studies*. University of Chicago Press.
- Inman, R. & Fitts, M. 1990: Political institutions and fiscal policy: Evidence from the U.S. historical record, *Journal of Law and Economics* 6, 79-132.
- Inman, R. & Rubinfeld, D. 1991: Fiscal federalism in Europe: Lessons from the United States experience, NBER Working Paper no. 3941.
- Keating, M. 1988: Local government reform and finance in France, i Paddison, R. & Bailey, S. (ed): *Local government finance*, Routledge.
- King, D. 1984: Fiscal tiers: *The economics of multi-level government*, George Allen & Unwin.
- Kommunernes Landsforening, 1990: Beretning 1989/90, København.
- Ljones, O. & Aamdal, K. 1989: Kommunesektoren og finanspolitikken – Noen momenter ved modellen MAKKO, notat, Statistisk sentralbyrå.
- Newton, K. (ed), 1980: *Balancing the books, financial problems of local government in West Europe*, SAGE Publications.
- Nordisk Ministerråd, 1990: Den nordiske model i en sparetid, NORD 1990:92.
- NOU 1984:23 Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.
- NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Ot. prp. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Owens, J. & Norregaard, J. 1991: The role of lower level government: The experience of selected OECD countries, i Owens, J. & Panella, G. (ed): *Local government: an international perspective*. North-Holland.
- Proposition 1989/90:150: Reviderad finansplan 1990, Stockholm.
- Proposition 1990/91:117: Ny kommunallag, Stockholm.
- Sanantonio, E. 1987: Italy, i Page, E. & Goldsmith, M. (ed): *Central and local government relations*, SAGE Publications.
- SOU 1990:24 Ny kommunallag.
- Sørensen, R. 1987: Spillet mellom stat og kommune – Finansieringssystem og styringsproblemer, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1187, 65-81.
- Uhl, G. 1991: The instruments for financial control of local governments in the Netherlands, i Owens, J. & Panella, G. (ed): *Local government: an international perspective*. North-Holland.
- Wagner, R. 1970: Optimality in local debt limitation. *National Tax Journal* 23, 297-305.

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

**Redaktør:**

Rolf J. Brunstad

Redaksjon:

Gunnar Bårdsen
Tor Arnt Johnsen
Fredrik Carlsen
Steinar Holden
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

Nye forskningsrapporter

Rapportene kan fås kjøpt ved henvendelse til:

NORGES BANK

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

Inference in small cointegrated systems. Some Monte Carlo results

Av Øyvind Eitrheim

Økonometriske metoder for å teste og estimere langsiktige sammenhenger mellom økonomiske variable blir analysert ved hjelp av simuleringseksperimenter. Johansen-metoden for å analysere små systemer av kointegrerte variable drøftes og egenskapene til kointegrasjonstestene analyseres for endelige utvalg og under forskjellige former for feilspesifikasjon av modellen. Vi ser blant annet på tilfellet med dynamisk feilspesifiserte modeller og tilfellet når datamaterialet består av observasjoner som er aggregert over tid eller mangler mellomliggende observasjoner. Til slutt ser vi på kointegrasjon mellom latente variable som observeres med målefeil.

ISSN: 0801-2504.

ISBN: 82-7553-031-8.

Serie nr.: Arbeidsnotat 1991/9.

Sidetall: 58 s.

Dato: 22. desember 1991

Hidden Cointegration. Some Monte Carlo evidence

Av Øyvind Eitrheim

Problemene med å teste og estimere langsiktige sammenhenger mellom variable som inneholder to uobserverbare komponenter drøftes. En av komponentene består av ikke-stasjonære og kointegrerte latente $I(1)$ -variable mens den andre komponenten kan betraktes som en målefeilprosess. En korrekt spesifisert VAR(2) modell estimeres på simulerte data og det drøftes hvordan Johansen-metoden virker under disse forutsetningene. Mulighetene for å oppdage langsiktige sammenhenger mellom de latente variablene avhenger av tidsserieegenskapene til målefeilprosessen. Hvis variasjonen i målefeilene er liten i forhold til variasjonen i de latente variablene kan vi finne konsistente estimater på langtidsparemetrene i modellen. I tilfellet når målefeilene er ikke-stasjonære vises det at de langsiktige sammenhengene i den latente prosessen blir *gjemt* i data.

ISSN: 0801-2504.

ISBN: 82-7553-032-6.

Serie nr.: Arbeidsnotat 1991/10

Sidetall: 24 s.

Dato: 23. desember 1991

CHR. MICHELSENS INSTITUTT

Avd. for Naturvitenskap og Teknologi, Fantoftvegen 38, 5036 FANTOFT
v/Gerd Fiksdal (lok. 4211) eller Ragnhild Nordanger (lok. 4230)
Telefon: 05-57 40 00

Optimization methods for blending models in oil refineries

By Dag Haugland

We study computational devices for obtaining optimal blending schedules in oil refineries. The main result presented is an algorithm which guarantees to locate a globally optimal solution to a nonlinear blending problem. We establish a general model resembling frequently studied network models, and summarize its basic mathematical properties. The optimization methods are studied in the light of this model, and we propose a tree search method converging to the desired solution. Computational properties are investigated through numerical experiments.

Ref. nr. CMI-91-A30020, 163 sider, kr 200,-

Som medlem kan du spare flere tusen kroner i forsikringspremie (hvert år fremover) ved bare å ta én telefon.

Sosialøkonomenes Forening har
i samarbeid med Forenede
Forsikring en rekke
forsikringsordninger
til medlemspris.

Tilbudet består bl.a. av:

- Innboforsikring
- Grunnforsikring (ulykke)
- Dødsrisikoforsikring (gruppeliv) for medlem og ektefelle
- Uføreforsikring for medlem og ektefelle
- Ferie- og fritidsforsikring - reise- og ulykkesforsikring for hele familien
- Livsforsikring (SKALA)
- Pensjonsforsikring

I tillegg kan vi tilby
gunstige låneordninger

**Benytt deg av medlems-
fordelene – spar penger
gjennom ditt medlemsskap**

Ring 02/ 86 00 50

eller nærmeste Forenede-
kontor for informasjon



**Forenede
Forsikring**