

SOSIAL ØKONOMEN

- Er sentralisering kostbart?
- Kommentarer til Christiansen-utvalget
- Studietur til Øst-Europa
- Sysselsettingseffekter av redusert arbeidsgiveravgift

NR. 6, JUNI 1992 – 46. ÅRG.

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 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 lønssatsene 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.



Vi ønsker
våre lesere en riktig
GOD SOMMER

Innhold

Nr. 6 1992 – 46 årg.

2

ULF PEDERSEN:
Sentralisering – en kostbar
prosess?

9

VIDAR RINGSTAD OG
BENT VALE:
Studiereise til Øst-Europa

DEBATT:

13

KNUT A. MAGNUSSEN
OG KNUT MOUM:
Konsum og boligformue:
Tar Eilev Jansen likevel feil?

Midtsidene

Temasider om Christiansen-
urvalgets innstilling

19

EILEV S. JANSEN
Svar til (KM)²

ROLF BRUNSTAD OG
IVAR GAASLAND:
Norsk jordbruk og GATT.
Kommentar til Rickertsen

20

TORSTEIN BYE OG
TOR ARNT JOHNSEN:
Kraftpriser, svar til
Jo Heringstad

21

YNGVAR DYVI:
Replikk til Storms
kommentar

ARTIKKEL:

22

DAG KOLSRUD OG
ERIK NESSET:
Sysselsettingseffekter av
reduisert arbeidsgiveravgift

29

PAAL BOG:
Da GATT ble født

31

Månedens bøker:
Om Nordlandsforsknings
årsmelding

32

Nye forskningsrapporter

Forsidebilde:
Mikael Andersson, MIRA/Samfoto
SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Situasjonen på arbeidsmarkedet

Norge har internasjonalt sett hatt en lav arbeidsledighet fram til slutten av 1980-tallet. Utviklingen de siste årene har vist at heller ikke norsk økonomi har innebygde mekanismer som automatisk hindrer framveksten av omfattende ledighet. Målt ved statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) nådde ledigheten 5,5 prosent av arbeidsstyrken i 1991. En del av dem som er på arbeidsmarkedstiltak er ikke inkludert i tallet på arbeidssøkere. Samtidig kan en del personer være presset ut av arbeidsstyrken, enten ved at de er i utdanningssystemet, er gått over på uføretrygd eller er førtidspensjonert.

Sterk vekst i lønnskostnadene og tap av konkurranseevne er en vesentlig årsak til den sterke nedgangen i industriusselsettingen vi har hatt de siste 20 årene. Dette er likevel ikke den eneste årsaken til arbeidsledighetsproblemet i Norge. Et stykke på vei skyldes den særnorske nedgangen i produksjon og sysselsetting mot slutten av 1980-tallet en sterk svikt i innenlandsk etterspørsel. Denne svikten ble forsterket av at etterspørselskomponenter som myndighetene direkte eller indirekte har kontroll over, delvis svingte i takt med utslagene i privat etterspørsel. Tidspunktene for gjennomføringen av strukturpolitiske reformer som dereguleringen av kredittmarkedet og skattereformen har ut fra hensyn til stabilitet i ettertid vist seg å være lite heldige.

Dersom arbeidsmarkedet hadde vært et perfekt frikonkurransemarked, ville reallønnen etter en tid sørget for klarering i markedet. Inhomogen arbeidskraft, eksistensen av fagforeninger, lønnsfastsetting ut fra effektivitetskriterier og mangelfull og asymmetrisk informasjon kan forklare at det danner seg en reallønn som ikke automatisk gir en slik balanse. Erfaringene fra utlandet tyder også på at ledigheten går lettere opp enn ned.

Teoretisk og empirisk forskning viser at det nivået som er normalt for ledigheten i den forstand at det bidrar til en slags likevekt i økonomien, kan øke når ledigheten øker. Relativt få år med høy ledighet gjør det vanskelig å fastslå hvor sterkt slike forhold gjør seg gjeldende i Norge. Det ser imidlertid ut til å være sterke indikasjoner på at reallønnene er stive nedover.

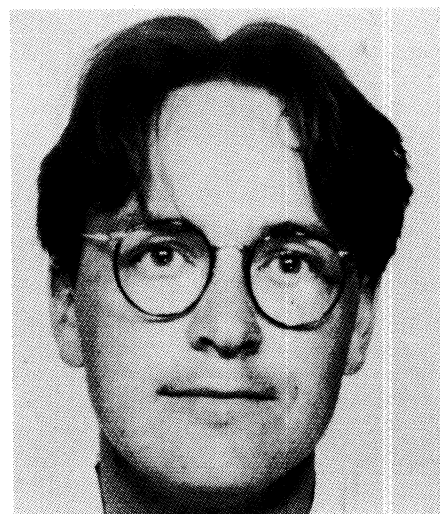
Sterke sentrale organisasjoner på arbeidsmarkedet kan være en fordel dersom det er mulig å få disse organisasjonene med på en samarbeidspolitikk for å dempe lønnsveksten. Dempet lønnsvekst vil i seg selv ikke være tilstrekkelig til å redusere ledigheten raskt. Dette skyldes at lavere lønn påvirker etterspørselen negativt via redusert inntektsvekst. Isolert sett vil dette dempe sysselsettingsveksten i skjermet sektor, men over tid vil denne negative impulsen bli oppveid av økt produksjon og høyere sysselsetting i konkurranseutsatt virksomhet. Lavere lønnskostnader vil for gitt produksjon føre til at arbeidskraft i mindre utstrekning blir erstattet av andre produksjonsfaktorer. Lavere lønn vil entydig gi en bedre utenriksøkonomi. Det gjør det lettere for myndighetene å stimulere etterspørselen for å redusere ledigheten.

Arbeidsledigheten er et betydelig samfunnsproblem, både fordi vår viktigste produksjonsressurs utnyttes dårlig, og fordi mange personer påføres problemer. I praksis er det svært vanskelig å finne tiltak som har en betydelig effekt på ledigheten, både på kort og lang sikt. Ekspansive tiltak som høyere offentlig sysselsetting, reduserte skatter og redusert arbeidsgiveravgift kan bidra til å redusere ledigheten. Felles for disse tiltakene er at de øker budsjettunderskuddet, men et stort budsjettunderskudd kan være fornuftig i dagens situasjon. Økt offentlig sysselsetting er vanskelig å reversere, og bør derfor i størst mulig grad reserveres for oppgaver som antas å være permanente. Vi kommer neppe utenom at bedriftenes bruttolønnskostnader må reduseres. Redusert arbeidsgiveravgift vil gjøre dette uten å påvirke etterspørselen negativt gjennom redusert inntektsvekst.



Redaktøren

Sentralisering - en kostbar prosess?*



Ulf Pedersen

Sentralisering som fenomen kan neppe oppfattes som positivt eller negativt i seg selv. Dersom sentralisering oppfattes som et samfunnsproblem på lang sikt fra et effektivitetsmessig perspektiv, må dette ha noe å gjøre med ikke-internaliserte negative eksterne virkninger forbundet med fraflytting fra distriktene eller vekst i sentrale strøk. Sentralisering kan være kostbart for samfunnet dersom fraflytting påfører de gjenværende spesielle ulemper, eller dersom tilflytting fører til økte pressproblemer med påfølgende eksterne merkostnader i sentrale strøk. I den politiske debatten fokuseres det ofte på kostnader for de som flytter, samt på kostnader forbundet med å bygge ny infrastruktur i sentrale strøk. Etter vår oppfatning er ikke slike kostnader relevante, ihvertfall ikke på lang sikt. Ny infrastruktur i sentrale strøk bør fra et effektivitetsperspektiv finansieres av brukerne direkte eller indirekte gjennom ulike former for lokale skatte- og avgiftssystemer. På lang sikt kan dessuten slike infrastrukturkostnader hovedsaklig oppfattes som kortsiktige endringskostnader («costs of adjustment») som følge av endringer i befolkningsgrunnlaget. Endringer i befolkningens bostedspreferanser over tid er trolig også en viktig årsak til sentralisering. Denne artikkelen forsøker å klargjøre hva slags fordeler og kostnader som er relevante for en vurdering av sentralisering som et eventuelt samfunnsproblem.

AV
ULF PEDERSEN**

1. Innledning

Den politiske debatten kan ofte gi inntrykk av at det er relativt ukontroversielt at sentralisering er et problem. Fraflytting fra distriktene er den viktigste demografiske årsaken til befolkningsvekst i sentrale strøk, og dermed får sentraliseringsprosessen også en distriktspolitisk karakter. En grunnleggende målsetting i distriktspolitikken har vært å opprettholde et spredt bosettingsmønster, og sentralisering truer selvfølgelig denne målsettingen. Sentrale strøk er dessuten i større grad preget av kriminalitet, narkotikamisbruk og gatevold enn mindre byer og tettsteder - slike aktiviteter er i alle fall mer synlige i sentrale strøk. SNF-prosjektet som denne artikkelen bygger på, ble dermed i oppstartsfasen omtalt som en ana-

lyse av sentraliseringens «pris». Det ble også uttalt at regjeringen ønsket en vurdering av hva sentralisering *koster* samfunnet. Det politiske miljø tok med andre ord utgangspunkt i en hypotese om at sentralisering påfører samfunnet ekstra kostnader relativt til en situasjon uten en slik utvikling.

En velferdsøkonomisk analyse av sentralisering kan selvsagt ikke si seg fornøyd med en slik hypotese. Den relativt sterke sentraliseringen de siste tiårene (se f.eks. kapittel 2 i Pedersen et al. (1992)) skyldes trolig at det er en rekke fordeler for den enkelte flytter, det enkelte foretak og (dermed) for samfunnet som helhet forbundet med en slik utvikling. I motsatt fall hadde neppe såvidt mange flyttet til sentrale strøk. Det synes derfor naturlig å gå ut fra at mange av de som flytter, gjør det fordi de vurderer nettofordelene (fordeler fratrukket kostnader) forbundet med å bo i sentrale strøk som høyere enn nettofordelene forbundet med å bo i distriktene. Et sentralt premiss i velferdsøkonomiske analyser er det såkalte konsumentsoverensstemmelsesprinsippet. Dette innebærer at myndighetene - dersom de er opptatt av å maksimere samlet velferd for befolkningen - skal respektere enkeltaktørenes nyttevurderinger uten inngrep

med mindre disse vurderingene ikke tar hensyn til ulemper som påføres andre aktører (herunder framtidige generasjoner). Dersom sentraliseringen hovedsaklig skyldes at en økende andel av befolkningen foretrekker å bo i sentrale strøk, er det følgelig vanskelig å karakterisere en slik utvikling som kostbar for samfunnet.

Mye av den politiske debatten har vært preget av det motsatte utgangspunktet: Folk flytter fra distriktene fordi de ikke finner arbeid, og de hadde blitt boende dersom jobbmulighetene var bedre. Selv om denne hypotesen trolig også har noe for seg, tviler vi altså på om den er generelt gyldig. Det virker rimelig at befolkningens bostedspreferanser endres over tid i takt med den generelle samfunnsutviklingen, og dermed gjenspeiler ikke det historiske bosettingsmønsteret nødvendigvis den nåværende befolkningens bostedspreferanser. Dette vil selvsagt påvirke sentraliseringsprosessen.

2. Noen årsaker til sentralisering

Det er ingen selvfølge at det er nødvendig med distriktspolitikk i en markedsøkonomi. Både det enkelte hushold og det enkelte foretak kan regnes som markedsaktører som - hvis de er rasjonelle - er opptatt av å velge bosted eller lokalisering med tanke på hva som gir høyest velferd eller profitt. Slike vurderinger kan endre seg over tid (over livsfaser og over generasjoner). Alle hushold har opplagt ikke identiske preferanser for bosted, og tilsvarende kan ulike foretak vektlegge kostnader og fordeler forbundet med én og samme lokalisering på forskjellige måter. Den regionale fordeling av bosetting og næringsvirksomhet er

* Jeg takker Jørn Rattsø og Rolf Jens Brunstad for konstruktive kommentarer. Jeg er selvsagt ansvarlig både for innhold og for eventuelle gjenstående feil eller uklarheter.

** Ulf Pedersen, siviløkonom HAE fra Norges Handelshøyskole 1990, er forskningsassistent ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i Bergen.

med andre ord i en viss forstand bestemt som summen av en rekke enkeltaktørers lokaliseringsbeslutninger basert på deres vurderinger av velferd eller profitt. Det bosettingsmønsteret som følger av markedsløsningen gjenspeiler dermed befolkningens bostedspreferanser - riktignok gitt de rammebetingelser markedet setter.

2.1 Bosettingsbeslutninger i et Tiebout-perspektiv

Tiebout (1956) påpeker at en slik markedsløsevekt kan være optimal. Hans modell består av mange uavhengige lokale myndigheter (f.eks. kommuner) som tilbyr ulike kombinasjoner av lokale skatter og avgifter på den ene siden og lokale offentlige tjenester og lokale kollektive goder på den andre. Hver kommune tilbyr med andre ord en «skattepakke». I en modell med perfekt mobile hushold avsløres bostedspreferansene (i likevekt) gjennom de faktiske bostedsvalg. Husholdene vil altså velge å bosette seg i kommuner som gir en kombinasjon av kostnader (skatter og avgifter) og fordeler (offentlige tjenester og lokale kollektive goder) som er i best mulig samsvar med deres bostedspreferanser. Tiebout argumenterer for at det i en slik økonomi ikke er noen grunn for sentrale myndigheter å blande seg inn i de enkelte kommuners skattepakker. Kommuner som gir et dårlig offentlig tilbud relativt til skatteinntektene, vil bli fraflyttet. Gode kommuner vil vokse. Dermed vil markedet sørge for en effektiv bruk av skatteinntektene i hver kommune. Ulike kommuner vil tilby ulike skattepakker, og dermed vil en bestemt kommune tiltrekke seg en bestemt type hushold hvis preferanser samsvarer med skattepakken som tilbys i denne kommunen.

Et slikt Tiebout-resonnement kan dras enda lenger. Ulike kommuner tilbyr ikke bare forskjellige skattepakker. Naturmessige omgivelser og klimatiske forhold varierer selvfølgelig fra landsdel til landsdel. Noen hushold legger større vekt på lett tilgjengelighet til relativt uberørt natur enn andre. Enkelte liker å bo i relativt værharde områder, men det gjelder langt fra alle. På den annen side kan det også være forskjeller i lokale kollektive onder. Det er for eksempel en rekke storbyspesifikke trengsels- og forurensningskostnader som trolig er en viktig årsak til at mange foretrekker å bo i distriktene til tross for at de dermed går glipp av de fordeler sentrale strøk kan tilby.

Arbeidsmarkedsforhold er også av stor betydning. Sentrale strøk har gjerne et mer allsidig jobbtilbud enn distriktene. På den annen side kan enkelte steder i

distriktene tilby et godt miljø for visse typer arbeidskraft, blant annet innenfor primærnæringene. Sentrale strøk tilbyr et mer allsidig og spesialisert tilbud av organiserte kultur-, underholdnings- og fritidsaktiviteter enn småstedene. Tilbudet av andre offentlige og private varer og tjenester er som regel også bedre i sentrale strøk. Det kan imidlertid også være et aktivt fritids- og kulturliv i distriktkommuner, og ofte av en art som krever større grad av lokal deltakelse fra befolkningen. Så selv om samlokaliseringsevinster trolig har ført til at en økende andel av befolkningen foretrekker å bo i sentrale strøk, er det også spesielle fordeler forbundet med å bo i distriktene. Forskjellige kommuner «konkurrerer» dermed ikke om de samme deler av befolkningen. En distriktkommune kan tilby aktiviteter som tiltrekker seg en bestemt type mennesker, mens storbyene virker forlokkende på helt andre grupper.

Sentralisering i dette perspektivet kan forklares som en konsekvens av at befolkningen stiller nye krav til bostedet - krav som best kan oppfylles ved å flytte til sentrale strøk. Det er mange trekk i den generelle samfunnsutviklingen som kan forklare slike endringer i bostedspreferansene. Den sterke sentraliseringen i etterkrigstiden har fulgt i kjølvannet av en markert økning i materiell levestandard. Høyere levestandard trekker i retning av at befolkningen stiller større krav til mengde av og kvalitet på offentlige og private varer og tjenester, og valgmulighetene er generelt mye bedre i sentrale strøk enn i distriktene. Samtidig har en økende andel av befolkningen tatt høyere utdanning, og i tillegg har yrkesaktiviteten blant kvinner økt. Det er først og fremst sentrale strøk som kan tilby gode arbeidsmuligheter for personer med høyere akademisk utdannelse, og det er også her det er lettest for begge ektefeller å finne relevante jobber. Svært få vil oppfatte disse utviklingstrekkene som negative. Men ettersom sentrale strøk tilbyr samlokaliseringsevinster for befolkningen som distriktene neppe kan konkurrere med, utgjør de samtidig noen av de viktigste årsakene til sentralisering av befolkning. Og dessuten - så lenge deler av befolkningen foretrekker å bo i distriktene, er det ingen grunn til å tro at alle hushold og alle foretak vil konsentreres til et fåtall store byer.

2.2 Samlokaliseringsevinster for foretakene

Samlokaliseringsevinster er også en viktig årsak til sentralisering av næringsvirksomhet. Allerede Alfred Marshall

(1890) skrev om fordelene for foretak forbundet med å være lokalisert i sentrale strøk. Her får de tilgang på et bredt og differensiert arbeidsmarked, de har et bredere utvalg av spesialiserte lokale underleverandører, de har et bredt kundegrunnlag, og det kan dessuten være fordeler forbundet med å være lokalisert i et industrielt miljø der det drives relativt omfattende forsknings- og utviklingsarbeid. Geografisk nærhet til kunder, underleverandører og konkurrenter samt muligheten til å utnytte ulike former for nettverksfordeler kan med andre ord påvirke et foretaks vekstmuligheter. Dette gjelder kanskje spesielt innenfor tjenesteytende og kompetanseintensive næringer. De næringer som har vært preget av sysselsettingsvekst de siste årene, befinner seg da også i stor grad i sentrale og urbane strøk.

St.meld. nr. 11 (1991-92) fokuserer på storbyene som en motor i den generelle økonomiske veksten, og de antas å være innfallsporter for nye idéer og nye produkter. Hirschman (1958) fokuserer på at vekst i sentrale strøk kan ha positive ringvirkninger for distriktene (såkalte «trickle-down» effekter) blant annet som følge av økt etterspørsel etter varer produsert i distriktene. Det er imidlertid mer tvilsomt om det er noen generell positiv sammenheng mellom økonomisk utvikling i sentrale strøk og distriktene. Den såkalte nye vekstteorien fokuserer også på positive eksterne virkninger som en drivkraft for økonomisk vekst, og samlokaliseringsevinster i sentrale strøk kan være et viktig stikkord i så henseende. Krugman (1991) forklarer for eksempel sentralisering som en konsekvens av stordriftsfordeler i produksjonen i sentrale strøk, mens Azariadis og Drzen (1990) fokuserer på viktigheten av at et eller annet terskelnivå må overskrides før det er mulig å utnytte samlokaliseringsevinstene.

En viktig årsak til at slike samlokaliseringsevinster for næringslivet oppstår i sentrale strøk er på den annen side den gode tilgangen på høyt kvalifisert arbeidskraft. Dessuten er økt sentralisering - blant annet av høyt utdannet arbeidskraft - en mulig konsekvens av økonomisk vekst i sentrale strøk ettersom vekst øker fordelene for visse grupper forbundet med å bo i slike områder. Samlokaliseringsevinster for befolkningen og for foretakene kan dermed være gjensidig selvforsterkende.

2.3 Noen innvendinger

Dette resonnementet gir imidlertid en altfor optimistisk beskrivelse av hvordan bosettingsmønsteret faktisk bestemmes i

en markedsøkonomi. Stiglitz (1983) viser at en rekke urealistiske forutsetninger må oppfylles før en uregulert markedsøkonomi gir en lokaliseringlikevekt som innebærer en *optimal* regional fordeling av befolkning og foretak. Henderson (1974a) påpeker dessuten at det på grunn av koordineringsproblemer kun vil dannes et begrenset antall byer i et (lite) land, og det er følgelig ingen grunn til å tro at det vil oppstå et sett med byer som tilsammen tilfredsstiller befolkningens bostedspreferanser. Myrdal (1956) argumenterer for at utviklingen over tid kan føre til at befolkningens reelle valgmuligheter begrenses i stor grad ved at veksten i sentrale strøk skjer på bekostning av vekstmulighetene i distriktene (sentrale stikkord kan være baksugseffekter og uttynningskostnader). På den annen side er det heller ingen grunn til automatisk å anta at sentrale myndigheter er bedre i stand til å støtte opp om et optimalt bosettingsmønster. Det er enda mindre grunn til å tro at det historiske bosettingsmønsteret er en relevant referanseramme for en vurdering av hvorvidt en uregulert markedsøkonomi gir for sterk sentralisering eller ikke.

3. Sentralisering - en kostbar prosess?

Hittil har vi nevnt en rekke årsaker til sentralisering av befolkning og foretak, og fokuset har vært på samspillet mellom samlokaliseringsevinster og stordriftsfordeler for foretakene og for befolkningen. Den regionale fordeling av befolkning og foretak som følger av enkeltaktørens desentraliserte lokaliseringsbeslutninger, kan dessuten være ønskelig sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel, eller med andre ord i godt samsvar med befolkningens bostedspreferanser. En slik innfallsvinkel gir spesielle politikkimplikasjoner med tanke på hvorvidt sentralisering bør oppfattes som kostbart for samfunnet eller ikke. En kanskje mer vanlig i oppfatning kan illustreres ved følgende uttalelse fra Karl Eirik Schjøtt-Pedersen i et intervju med Dagens Næringsliv 28. mars 1992:

Det er klart at det må drives aktiv distriktpolitikk i Nord-Norge. I vårt samfunn er det bred enighet om viktigheten av å bevare bosettingen, men folk bor ikke i nord for å gjøre fedrelandet en tjeneste. De bor der fordi de er glad i landsdelen. *En kompensasjon er (derfor) helt rimelig* (våre uthevninger).

Premissene i denne uttalelsen er i samsvar med vårt resonnement, men politikkimplikasjonen i siste setning er nærmest den motsatte av det som følger fra et velferdsøkonomisk effektivitetsperspektiv.

Fra et slikt perspektiv er det ikke noen grunn til å kompensere folk for å bo i et bestemt område (det være seg i distriktene eller i sentrale strøk) utelukkende fordi de liker seg der. Det at mange ønsker å bo i distriktene bør ikke oppfattes som noe problem i seg selv - på samme måte som det ikke bør oppfattes som et problem at andre foretrekker å bo i sentrale strøk. Det er ihvertfall vanskelig å finne noen velferdsøkonomisk begrunnelse for en aktiv distriktpolitikk mer generelt og en politikk rettet mot sentralisering spesielt på et slikt grunnlag.

Dersom det skal være noen grunn for offentlige myndigheter til å blande seg inn i enkeltaktørers bosettings- og lokaliseringsbeslutninger, må det skyldes at aktørene gjennom sine beslutninger påfører samfunnet (andre hushold, foretak eller framtidige generasjoner) direkte kostnader utover de som fanges opp gjennom markedsmekanismen. Fra et effektivitetsperspektiv er det dermed hovedsaklig to hovedgrupper av årsaker til at sentralisering kan oppfattes som et velferdsøkonomisk problem. For det første kan befolkningsnedgang eller redusert næringsaktivitet i distriktene påføre den gjenværende befolkningen (eller skattebetalerne mer generelt) ekstra kostnader. Dessuten kan ytterligere vekst i sentrale strøk påføre eksisterende befolkning, foretak eller skattebetalerne eksterne kostnader. Ulike former for negative eksterne virkninger i distriktene og/eller i sentrale strøk kan føre til for sterk sentralisering fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette er illustrert i figur 1 der en for stor andel av befolkning-

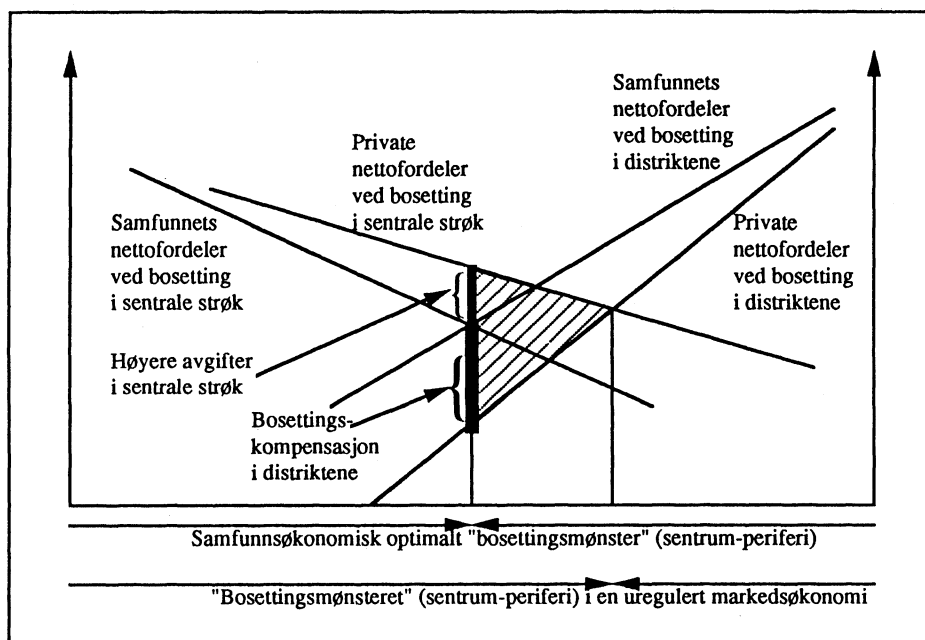
en bor i sentrale strøk fordi det enkelte hushold overvurderer de samfunnsøkonomiske nettofordelene av bosetting i sentrale strøk og undervurderer nettofordelene av bosetting i distriktene.

Fra et effektivitetsperspektiv er med andre ord sentralisering kostbart hvis og bare hvis en slik prosess påfører samfunnet kostnader utover de som den enkelte flytter tar hensyn til. Dermed er det ikke først og fremst flytterne som betaler sentraliseringens «pris». På grunn av ulike former for eksterne trengselskostnader på tilflyttingsstedene eller eksterne uttynningskostnader på fraflyttingsstedene, kan den privatøkonomiske lønnsomheten av å flytte fra distriktene til sentrale strøk være høyere enn den samfunnsøkonomiske. Dette kan påføre samfunnet et effektivitetstap lik det skraverte feltet i figur 1. I figuren er det antatt at det er eksterne nettokostnader både på fraflyttings- og tilflyttingsstedene. Det er i prinsippet ingenting i veien for at det er eksterne nettofordeler på tilflyttingsstedet som motvirker de eksterne nettokostnadene på fraflyttingsstedet slik at sentraliseringens «pris» blir vesentlig mindre enn det som antydes i figuren (se kap. 4 i Pedersen (1991)). Det blir dermed viktig for en vurdering av sentraliseringens «pris» å bestemme hva slags negative eksterne kostnader som kan være relevante, og dessuten å gi en vurdering av hvor store slike kostnader kan være i praksis.

3.1 Sentraliseringens «pris» i distriktene

På fraflyttingsstedene dreier det seg altså om at det kan bli mer kostbart for de

Figur 1: Sentraliseringens «pris» fra et effektivitetsperspektiv



gjenværende å bli boende. Markedsgrunnlaget for den lokale butikken eller postkontoret kan bli så svekket at det er bedriftsøkonomisk ulønnsomt å opprettholde driften. Det kan også bli for dyrt å opprettholde andre tjenestetilbud som skoler, barnehager og aldershjem i lokalsamfunnet. Slike uttynningseffekter kan på sikt føre til at ulempene for den gjenværende befolkningen blir så store at også de ser seg nødt til å flytte. Fraflytting i en periode kan dermed føre til ytterligere fraflytting i senere perioder. Serck-Hanssen (1984) viser at dette kan ha effektivitetsmessige kostnader i tilfeller der den lokale betalingsvilligheten for å opprettholde bosettingen er høyere enn kostnadene, men der det ikke er mulig å innkassere denne betalingsvilligheten lokalt. Slik fraflytting kan opplagt også ha fordelingsmessig uønskede virkninger. Fraflytting fra distriktene kan også være kostbar dersom spredt bosetting blir oppfattet som et kollektivt gode (f.eks. hvis det å opprettholde bygdekulturen har en egenverdi). Ulike former for svikt i kapital- og arbeidsmarkedene kan dessuten føre til at det etableres for få arbeidsplasser i distriktene fra et samfunnsøkonomisk perspektiv (se Dale et al. (1992)).

På den annen side er det smådriftsulempen forbundet med å drive de minste kommunene, og det er dermed mer kostbart å opprettholde et gitt tjenestetilbud for befolkningen i distriktene enn i sentrale strøk. Slike ulemper kan dessuten øke over tid etterhvert som befolkningsgrunnlaget i de minste kommunene svekkes, eller etterhvert som kravene til det kommunale tjenestetilbudet øker. Det koster altså stadig mer å opprettholde bosettingen i distriktene, og slike kostnader må vurderes opp mot fordelene forbundet med spredt bosetting. Dessuten gis det allerede idag relativt omfattende distriktsstøtte - særlig til distriktsforetak og primærnæringene - hvis formål tildels bør være å kompensere for negative eksterne virkninger ved befolkningsnedgang. Det er uansett god grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt dagens distriktpolitiske virkemidler er de som best støtter opp om en målsetting om å opprettholde spredt bosetting (se Førsund et al. (1991)).

3.2 Sentraliseringens «pris» i sentrale strøk

På tilflyttingsstedene er de negative eksterne virkningene knyttet til ulike former for trengsels- og pressproblemer. Økt befolkningstetthet fører ofte til økt lokal forurensning. Lokale luft-, vann- og støyproblemer er mer omfattende i sentrale strøk enn i distriktene og i mindre

byer. Sentrale strøk har også større kjøproblemer i trafikkmarkedet. Det er vanlig å beskrive gjennomsnittlige offentlige drifts- og investeringskostnader ved hjelp av en u-formet kurve. Det innebærer med andre ord at det trolig både er smådrifts- og stordriftsulempen i tilbudet av offentlige tjenester. En fjerde form for trengselsproblemer er knyttet til sosiale kostnader. Vi nevnte innledningsvis at blant annet kriminalitet, narkotikamisbruk og gatevold er mer omfattende i sentrale strøk enn i distriktene. Dette gir en økt belastning på offentlige budsjetter, og det skaper også større usikkerhet og angst hos deler av storbybefolkningen forøvrig.

Det er imidlertid ingen enkel sammenheng mellom negative eksterne virkninger og sentralisering. Det er mulig - ihvertfall i prinsippet - at eksistensen av eksterne storbyulempen fører til at storbyene blir mindre enn de ellers ville vært (se Henderson (1974b, 1988) og Kanemoto (1980)). Det skyldes, som tidligere nevnt, at en viktig årsak til at mange foretrekker å bo i distriktene er nettopp ulike former for trengselskostnader i sentrale strøk. Tiltak som bidrar til å redusere trengselskostnader i sentrale strøk, øker nemlig nettofordelene - alt annet like - forbundet med å flytte til slike områder. Dette kan igjen gi økt sentralisering på litt lenger sikt. Videre er det heller ikke sikkert at ytterligere sentralisering alltid bidrar til å forverre pressproblemene. St.meld. nr.11 (1991-92) poengterer for eksempel at selv om det er forhold ved sentrale strøk som bidrar til å skape nye sosiale problemer, virker de også som magnet på enkelte belastede grupper (f.eks. sosialklienter og kriminelle). Dermed vil sentrale strøk tildels overta en del kostnader som distriktene og mindre byer ellers hadde blitt påført. De største byene påføres dermed en rekke kostnader utelukkende fordi de er størst, og ytterligere befolkningsvekst i de største byene vil neppe påvirke det samlede omfanget av slike kostnader. En del av de sosiale problemene i sentrale strøk er dermed ikke en følge av økt sentralisering, men av at de største byene tiltrekker seg problemgrupper.

Det er heller ikke bare kostnader forbundet med vekst i sentrale strøk. Ovenfor var perspektivet at samlokaliseringsevinsten for befolkning og foretak er en viktig årsak til sentralisering. Den nye vekstteorien fokuserer på positive eksterne virkninger blant annet som følge av samlokalisering som en bestemmende faktor for økonomisk vekst. Det virker imidlertid rimelig at slike fordeler i stor grad er internalisert av beslutningstakerne i sen-

trale strøk, slik at det neppe er betydelige ikke-internaliserte positive eksterne virkninger forbundet med ytterligere vekst i sentrale strøk. I mindre byer - og kanskje spesielt i regionale sentra - kan det derimot være eksterne fordeler som det enkelte hushold eller foretak ikke tar hensyn til i sin lokaliseringsbeslutning. Vekst i regionale sentra vil neppe føre til særlige eksterne trengselsproblemer, men kan altså gi positive ringvirkninger. Ettersom det er lettere for husholdene og foretakene å dra direkte nytte av samlokaliseringsevinstene i sentrale strøk enn i regionale sentra, kan dette føre til at for mange arbeidsplasser etableres i sentrale strøk relativt til i små og mellomstore byer fra et samfunnsøkonomisk synspunkt.

3.3 Hvem betaler sentraliseringens «pris»?

Vårt fokus innebærer som nevnt at det ikke er de som flytter som først og fremst får svi, selv om det selvsagt koster noe å flytte. Det kan for eksempel være vanskelig å få solgt boligen på fraflyttingsstedet, og det er uansett dyrere å kjøpe ny bolig i sentrale strøk. Men slike kostnader skal ikke tas med i en velferdsøkonomisk effektivitetsanalyse av sentralisering ettersom dette er beslutningsrelevante kostnader for husholdet. Sentralisering kan føre til at det blir nødvendig med økte infrastrukturinvesteringer i sentrale strøk (veier, boliger, skoler, barnehager, kloakkrenseanlegg osv.) samtidig som det er ledig kapasitet i distriktene. En del av disse investeringene betales direkte av brukerne (inkludert flytterne) gjennom ulike former for egenbetalingssystemer, og er dermed irrelevante. Dersom husholdet velger å flytte til tross for at det påføres de ovenfor nevnte kostnadene, må det bety at fordelene forventes å være enda høyere. Slike infrastrukturkostnader kan dessuten hovedsaklig oppfattes som endringskostnader («costs of adjustment») som i høyden er et argument for å bremse sentraliseringshastigheten. På lang sikt er det uansett nødvendig med erstatningsinvesteringer også i distriktene, og det kan være stordriftsfordeler som innebærer at det på lang sikt er billigst å foreta slike investeringer i sentrale strøk.

To hovedkonklusjoner kan trekkes fra den prinsipielle diskusjonen. Det er for det første bare i den grad det er eksterne kostnader forbundet med sentralisering at en slik prosess kan oppfattes som et problem for samfunnet fra et effektivitetsperspektiv. Ettersom det åpenbart er terskelverdier knyttet til om fraflytting eller tilflytting har slike eksterne kostnader, burde det for det andre være klart at

sentraliseringens «pris» er nivåavhengig. Fraflytting fra noen områder kan være samfunnsøkonomisk kostbar samtidig som fraflytting fra andre områder ikke er det. Tilsvarende kan ytterligere vekst i noen byer være kostbar samtidig som fordelene forbundet vekst er dominerende andre steder. Sentralisering har med andre ord ingen generell «pris», men er avhengig av grad av sentralitet på fraflyttings- og tilflyttingsstedene. Begge hovedkonklusjonene har klare politikk-implikasjoner.

4. Sentralisering og offentlig politikk

Den prinsipielle analysen kan gi inn-sikt hva slags offentlige virkemidler som - ihvertfall i prinsippet - bidrar til å redusere de eventuelle eksterne kostnadene av sentralisering. Figur 1 illustrerer at myndighetene kan støtte opp om et samfunnsøkonomisk optimalt bosettingsmønster ved å sørge for at det enkelte hushold og foretak tar hensyn til alle fordeler og kostnader deres lokaliseringsbeslutninger gir opphav til. Mer spesielt betyr det at dersom det er trengselskostnader på tilflyttingsstedene, så bør dette gjenspeile seg i det kommunale skatte- og avgiftsnivået. Køproblemer i storbytrafikken kan begrunne høyere bompengavgifter i rushtiden som reflekterer de ekstra tidskostnader en bilist påfører andre bilister i køen. Renovasjons- og kloakkavgiftene bør være høyere i sentrale strøk enn i distriktene dersom miljøkonsekvensene av å ikke rense kloakken er større i sentrale strøk (dette motvirkes av eventuelle stordriftsfordeler i driften). Tilsvarende resonnementer kan gjøres gjeldende for eiendomsavgiften og en rekke andre kommunale skatter og avgifter. Eksterne kostnader på fraflyttingsstedene kan begrunne at det gis en eller annen form for kompensasjon (lavere skatter og avgifter, ulike former for distriktpolitiske inngrep) som bidrar til å bremse samfunnsøkonomisk ulønnsom fraflytting. Og omvendt - hvis de eksterne fordelene ved sentralisering dominerer, kan det være ønskelig å subsidiere de som velger å flytte til sentrale strøk.

Figur 1 illustrerer mer enn dette. Dersom myndighetene for eksempel av politiske årsaker ikke sørger for at aktørene internaliserer slike eksterne kostnader, kan dette bidra til å gjøre sentraliseringen sterkere enn den ellers ville vært. Det er den manglende internaliseringen av eksterne kostnader som påfører samfunnet et effektivitetstap. Det er også viktig å ha klart for seg at det kun er dersom det faktisk er et avvik mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet at

offentlig politikk for å bremse sentraliseringen kan forsvares fra et effektivitetsperspektiv. Dermed kan det være ønskelig å bremse veksten i enkelte byområder samtidig som det ikke er noen grunn til å bekymre seg for vekst i andre byer.

Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at offentlig politikk ikke nødvendigvis bidrar til å bremse sentraliseringen. Vi har allerede nevnt at trengselskostnader i sentrale strøk trolig er en viktig årsak til at mange foretrekker å bo i distriktene eller i mindre byer. Dersom slike kostnader reduseres gjennom ulike former for statlige tiltak, kan dette bidra til å øke sentraliseringen. Statlig finansiering av veiutbygging i Oslo-området med det formål å redusere kjøpproblemene kan for eksempel føre til at Oslo-bilistene ikke tar hensyn til alle de kostnadene deres bruk av bil påfører samfunnet (se Whinston (1991)). Tilsvarende kan høye statlige overføringer til kommuner som er dyre i drift - enten fordi ressursene brukes lite effektivt eller fordi det er smådrifts- eller stordriftsulemp - innebære at de kommunale skattepakkene ikke reflekterer de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved bosetting i denne kommunen. Staten er en stor arbeidsgiver, og kan dermed også påvirke den regionale fordelingen av jobbmuligheter. Gammelsæter (1991) påviser at statlige arbeidsplasser stort sett blir opprettet i Oslo-området, noe som trolig har bidratt til sentraliseringen.

Ulike aspekter ved den offentlige politikken kan derfor påvirke sentraliseringsutviklingen på en måte som oppfattes som politisk lite ønskelig. Dersom det er politiske barrierer mot å gjennomføre en politikk som blant annet innebærer regionale og lokale forskjeller i skatte-, avgifts- og lønnsnivåer, vil dette kunne føre til at sentraliseringen blir sterkere enn den ellers ville ha blitt. En slik utjevningsspolitikk kan med andre ord føre til at det blir relativt sett for billig for det enkelte hushold å bosette seg eller for det enkelte foretak å etablere arbeidsplasser i sentrale strøk, samtidig som det relativt sett blir for dyrt å bo eller etablere arbeidsplasser i distriktene. Det kan være mange politiske årsaker til en slik utjevningsspolitikk, men det er viktig å være klar over at dette altså kan redusere ulike regioners muligheter til å utnytte sine komparative fortrinn og dermed også påvirke sentraliseringsprosessen.

5. Kan det sies noe empirisk om sentraliseringens «pris»?

Det ligger i sakens natur at det er vanskelig - for ikke å si umulig - å kvantifi-

sere sentraliseringens «pris». Det skyldes dels at eksterne kostnader og fordeler ikke blir observert og verdsatt i et marked (med derpå følgende dårlig datakvalitet), og dels at sentralisering har enkelte konsekvenser av mer kvalitativ karakter. Vi har likefullt gjennomført enkelte partielle empiriske betraktninger knyttet til noen av de mest relevante eksterne kostnadene ved sentralisering i sentrale strøk (se kapittel 5 i Pedersen et al. (1992)). Vi har med andre ord ikke gjennomført noen fullstendige empiriske betraktninger knyttet til uttynningskostnader i distriktene. Det er heller ikke gjort noen forsøk på å kvantifisere såkalte sosiale kostnader i sentrale strøk, selv om en del av disse kostnadene fanges opp indirekte gjennom analysen av offentlige driftsutgifter. Økende sosiale problemer i sentrale strøk vil selvsagt ha konsekvenser for utgiftsnivået i storbykommunene. Foruten å undersøke om sentralisering kan tenkes å påvirke gjennomsnittlige kommunale driftsutgifter (altså teste om det er stordrifts- eller smådriftsfordeler eller -ulemp), så er det gjort noen undersøkelser i tilknytning til kjøpkostnader i trafikkmarkedet og lokale forurensningsproblemer. Det er heller ikke gjort noen forsøk på å kartlegge omfanget av eventuelle positive eksterne virkninger av sentralisering i sentrale strøk.

Kødannelse i trafikken er et typisk kjennetegn på storbyer. Slike køer skaper først og fremst eksterne tidskostnader, men bidrar også til lokal luftforurensning. Det er en klar sammenheng mellom bystørrelse og trengselskostnader, og situasjonen i Oslo-området er trolig verre enn i de andre storbyområdene. Små og mellomstore byer synes bare unntaksvis å ha slike problemer. Eksterne kjøpkostnader er imidlertid av en relativt begrenset størrelsesorden.

Sentralisering gir økte lokale skadevirkninger som følge av *luftforurensninger* i sentrale strøk. Det er imidlertid først og fremst i Oslo-området at økt tilflytting kan gi en vesentlig forverring av situasjonen. De andre storbyområdene er mindre utsatt, og befolkningsvekst i små og mellomstore byer (regionale sentra) har neppe særlige skadevirkninger i det hele tatt. På den annen side er det ikke noe som tyder på at situasjonen i Oslo pr idag er spesielt alvorlig heller - bortsett fra på enkelte kalde vinterdager. Vi finner ikke grunnlag for å hevde at sentralisering påvirker utslippet av stoffer som har globale skadevirkninger. Potensialet for utslippsreduksjoner av klimagasser er derimot størst i sentrale strøk ettersom det her er billigere å bygge ut et effektivt

kollektivtransportnett. Det ser ikke ut til å være særlige forskjeller mellom distriktene og sentrale strøk generelt sett med hensyn til lokal vannkvalitet. Imidlertid er situasjonen i Oslo-området betydelig verre enn i de andre storbyområdene. Det samme bildet gjør seg gjeldende ved *støyforurensning*, men her er også de andre storbyområdene utsatt.

Gjennomsnittlige offentlige drifts- og investeringsutgifter er høyest i de minste kommunene. Det er med andre ord smådriftsulemper, og disse ulempene ser ut til å ha økt kraftig i løpet av perioden 1974-1989 (se figur 5.9 i Pedersen et al. (1992)). De fleste stordriftsfordelene ser imidlertid ut til å være uttømt når kommunen har mer enn 5.000 innbyggere. Bortsett fra i Oslo er det ingenting som tyder på at det er stordriftsulemper i storbykommunene. Selv om det er behov for ytterligere undersøkelser før altfor klare konklusjoner trekkes, antyder datamaterialet imidlertid at det kan være visse stordriftsulemper i Oslo. Ytterligere befolkningsvekst her kan følgelig føre til økte gjennomsnittskostnader. Det er med andre ord de minste kommunene og Oslo som ser ut til å være dyrest i drift. En årsak til at Oslo muligens skiller seg ut relativt til de andre storbyene, kan være at de sosiale problemene er mer omfattende her.

Sentralisering gir altså økte lokale miljøproblemer og økt trengsel i trafikkmarkedet, men det er først og fremst sentralisering inn mot Oslo-området som kan påføre samfunnet kostnader av en viss betydning. Undersøkelsen av offentlige drifts- og investeringsutgifter antyder også at tilflytting til Oslo-området kan være mer kostbar enn tilflytting til andre by- og storbyområder. De sosiale problemene er trolig også mer omfattende i Oslo enn i landet forøvrig. De empiriske betraktningene antyder med andre ord at det først og fremst er ytterligere befolkningsvekst i Oslo-området som kan ha visse eksterne kostnader. Vekst i andre by- og storbyområder ser ikke ut til å ha betydelige negative eksterne virkninger pr idag.

Smådriftsulemper trekker også i retning av det er kostbart (og stadig mer kostbart) for samfunnet å opprettholde bosetting i distriktene. Vår analyse tyder dermed på at sentralisering inn mot regionale vekstsentra ikke bør oppfattes som samfunnsøkonomisk ulønnsomt. På dette grunnlag kan det argumenteres for at regionalpolitikken muligens i større grad bør innrettes mot å styre sentraliseringen inn mot andre byområder enn Oslo framfor hovedsaklig å forsøke og opprettholde

bosetting på de laveste geografiske nivåene. En slik konklusjon forsterkes dersom man tror at sentraliseringskreftene fortsatt vil dominere i tiden framover, etter som en politikk som ensidig vektlegger bosetting i distriktene ikke samtidig kan bidra til å kanalisere sentraliseringen inn mot områder der de samfunnsøkonomiske kostnadene ved befolkningsvekst er lavest. Med andre ord kan en slik politikk føre til at en for stor andel av veksten ender opp i Oslo-området framfor på lavere geografiske nivåer.

Dette perspektivet utelukker imidlertid ikke fullstendig den mer tradisjonelle distriktpolitikken. Forster og Rees (1983) viser for eksempel at det kan være lønnsomt å gi et midlertidig produksjonssubsidium til ulønnsomme foretak. Det skyldes at det kan være kortsiktige kostnader forbundet med en rask nedleggelse (først og fremst arbeidsledighet som følge av lønnsrigiditeter og imperfekt arbeidsmobilitet) som må avveies mot de langsiktige gevinstene av effektiv ressursbruk. Mer generelt kan rask sentralisering være kostbar dersom den innebærer at myndighetene er nødt til å bruke store ressurser på å utvide kapasiteten i infrastrukturen i sentrale strøk samtidig som det er ledig kapasitet på fraflyttingsstedene. Det kan med andre ord være en fordel for samfunnet å *bremse* sentraliseringshastigheten selv i tilfeller der fordelene ved sentralisering overskrider kostnadene på lang sikt. Fordelingsmessige hensyn og den eventuelle samfunnsøkonomiske egenverdien av spredt bosetting taler dessuten også for å kanalisere deler av distriktsstøtten mot å opprettholde bosetting på de laveste geografiske nivåene.

6. Noen konklusjoner

Sentralisering er ikke nødvendigvis kostbart for samfunnet ettersom det også er fordeler forbundet med en slik prosess. Det historiske bosettingsmønsteret er ingen rimelig referanseramme for en vurdering av i hvilken grad sentralisering er et samfunnsproblem. Fraflyttingen fra distriktene skyldes trolig tildels at bostedspreferansene har endret seg i takt med den generelle samfunnsutviklingen, og at en større andel av befolkningen foretrekker å bo i by- og storbyområder idag enn før for ti år siden.

Det er derfor viktig å fjerne seg litt fra en forestilling om at det er de som flytter som betaler sentraliseringens «pris». Selv om det finnes flere eksempler på mennesker som flytter fra distriktene til tross for at de helst ønsker å bli boende, har trolig flesteparten av flytterne trodd at de vil

tjene på å flytte da beslutningen ble fattet. Sentraliseringens «pris» er derfor i første rekke noe de gjenværende i distriktene og de eksisterende beboerne i sentrale strøk betaler.

Det viser seg imidlertid at det hovedsaklig er ytterligere befolkningsvekst i Oslo-området som ser ut til å kunne ha en «pris» i effektivitetsmessig forstand. Vekst i andre by- og storbyområder utgjør derimot neppe noe særlig problem. Det er dessuten relativt klare smådriftsulemper forbundet med drift av de minste kommunene, selv om det også kan være kostnader forbundet med avfolkning av distriktene. I en situasjon der sentraliseringskreftene er sterke og ressursene brukes på å hindre fraflytting fra de mest griskendte områdene, vil trolig en stor andel av veksten komme den sterkeste magneten til gode - nemlig Oslo-området. Det er som nevnt her kostnadene ved vekst er størst, og det kan følgelig være lønnsomt å bruke en større andel av ressursene på å forsøke og styre sentraliseringen inn mot andre by- og storbyområder. Myndighetene bør derfor vurdere om bosettingsmålet heller skal konsentreres om å opprettholde bosettingen på et høyere regionalt nivå enn det som det legges opp til pr idag.

En siste konklusjon fra analysen er at dersom det er staten og ikke flytterne som betaler de eventuelle merkostnadene forbundet med sentralisering, vil dette bidra til å gjøre sentraliseringen sterkere enn den ellers ville vært. Dersom myndighetene ønsker å påvirke sentraliseringsutviklingen, er det derfor viktig at flytterne stilles overfor de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene deres beslutninger gir opphav til.

REFERANSER:

- Azariadis, C. og A. Drazen (1990): Threshold externalities in economic development. *Quarterly Journal of Economics*, vol 105, s 501-526.
- Dale, K., T. Ellingsen og U. Pedersen (1992): *Distriktpolitikk - Innsikter fra økonomisk teori*. Kommer som SNF-rapport.
- Forster, B.A. og R. Rees (1983): The optimal rate of decline of an inefficient industry. *Journal of Public Economics*, vol 22, s 227-242.
- Førsund, F., E. Holmøy, O.-J. Mørkved, V.D. Norman og R. Sørensen (1991): *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*. SNF-rapport 4/1991.
- Gammelsæter, H. (1991): *Lokalisering av statsinstitusjoner*. Møreforskning - rapport 9121.
- Henderson, J.V. (1974a): The sizes and types of cities. *American Economic Review*, vol 64, s 640-656.
- Henderson, J.V. (1974b): Optimum city size: The external diseconomy question. *Journal of Political Economy*, 82, s 373-388.

Henderson, J.V. (1988): *Urban development. Theory, fact and illusion*. New York: Oxford University Press.

Hirschman, A.O. (1958): *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

Kanemoto, Y. (1980): *Theories of urban externalities*. Amsterdam: North-Holland.

Krugman, P. (1991): Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, vol 99, s 483-499.

Marshall, A. (1890): *Principles of economics*. London: Macmillan (8. utgave, 1920).

Myrdal, G. (1956): *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Methuen.

Pedersen, U. (1991): Samfunnsøkonomiske konsekvenser av sentralisering. Prinsipielt om velferdsøkonomiske effektivitetsanalyser. SNF-arbeidsnotat 60/91.

Pedersen, U., G. Rusten, R.J. Brunstad, A. Hervik, F. Steen og L.K. Brunstad (1992): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av sentralisering*. SNF-rapport 11/92.

Serck-Hanssen, J. (1984): Om det teoretiske grunnlaget for distriktspolitikken. I Bygde-utvalget: *Vedlegg til utredning om statlig næringsstøtte i distriktene*, s 14-20 (vedlegg 2). NOU 1984: 21B.

Stiglitz, J.E. (1983): The theory of local public goods twenty-five years after Tiebout: A per-

spective. I G.R. Zodrow (red): *Local provision of public services: The Tiebout-model after twenty-five years*, s 17-53. New York: Academic Press.

St.meld. nr. 11 (1991-92): Norge trenger storbyene. Tilleggsmelding til St.meld. nr. 11 (1990-91) Om storbyenes økonomiske situasjon m.v. Kommunaldepartementet.

Tiebout, C.M. (1956): A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*, vol 64, s 416-424.

Whinston, C. (1991): Efficient transportation infrastructure policy. *Journal of Economic Perspectives*, vol 5, s 113-127.

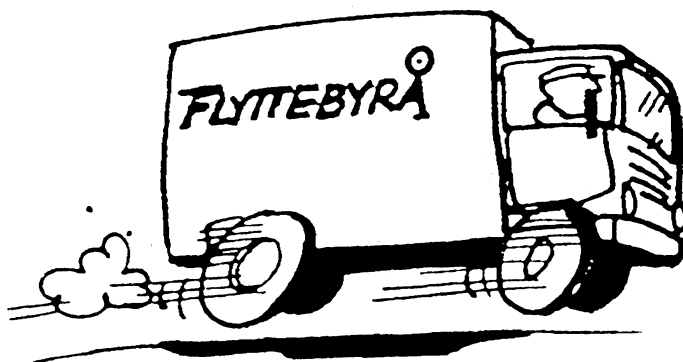
VI HAR FÅTT POSTBOKS

Postadressen er nå:



Sosialøkonomens Forening
P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadressen er som før:
Storgt. 26



Flyttet?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 02-17 00 35, telefax 02-17 31 55 eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postbokss 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:
.....

Studiereise til Øst-Europa

I første del av mai arrangerte Sosialøkonomenes forening en studiereise til Øst-Europa. Turen startet i St.Petersburg, fortsatte til Vilnius i Litauen, deretter til Warszawa og Praha og ble avsluttet i Moskva. Det var lagt opp et program med orienteringer, hovedsakelig av økonomer som står sentralt i det akademiske og politiske liv og vi fikk anledning til å studere på nært holde deler av den dramatiske omformingsprosessen som foregår i disse landene. I denne artikkelen gis det en summarisk rapport fra turen. Avslutningsvis gjengis hovedkonklusjoner som vi mener å kunne trekke på grunnlag av det vi så og de orienteringer vi fikk.

AV
VIDAR RINGSTAD OG
BENT VALE¹

Studiereisen ble arrangert av Sosialøkonomenes forening i dagene 1. til 10. mai i år med i alt 14 deltakere. Det praktiske opplegget sto generalsekretæren i foreningen, Gerd Buflod for, mens programmet var satt opp av professor Bengt-Arne Wickstrøm ved Johannes-Kepler-Universitetet i Linz. De var også reiseledere og sørget for en vellykket tur trass i atskillige komplikasjoner som oppstod under veis.

Ingen av deltakerne var særlig stø i russisk. Sekretariatet utstyrte oss derfor med kopier av en parlør; «godkjent for bruk av de norske polititropper» i følge forordet, datert Stockholm 1944. På flyet til St.Petersburg kunne vi så øve på «maskinpistolen er i stykker», «han døde i natt», «hun har en kule i venstre fot» og andre sekvenser som vi kunne regne med å få bruk for. For få år siden hadde slikt lesestoff kunnet skape de helt store bølgene i tollene; omtrent på linje med Playboy og Det nye testamente. Nå derimot gikk selv våpen til et tysk jaktlag som var foran oss i køen nokså glatt igjennom, og det på selve første mai til og med.

St. Petersburg, store problemer med infrastrukturen.

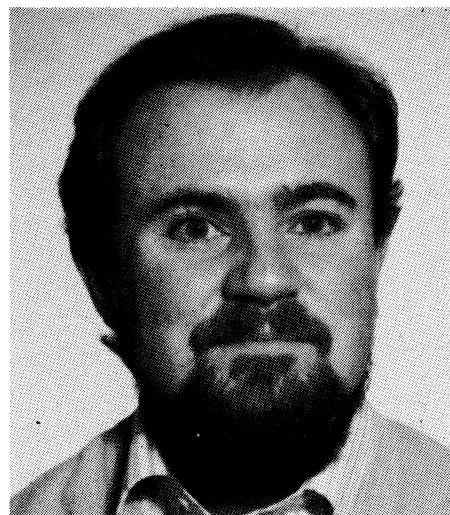
Det hadde ikke vært mulig å få til noe formelt program i St. Petersburg. Det vil-

¹ Forfatterne er hhv. forsker ved Telemarksforskning og i Norges Bank.

le absolutt ha vært av interesse, ettersom det var eneste ikkehovedstad vi stoppet i, og denne byen gir en utmerket illustrasjon på en del av de problemer som må løses dersom en skal ha noe håp om vesentlige forbedringer av situasjonen i Russland. Spesielt iøynefallende var strukturproblemene i kommunikasjonssektoren. Den internasjonale flyplassen kan neppe ha vesentlig større passasjerkapasitet enn en middels norsk kortbane-flyplass, og den virket også totalt nedslitt. Det så ut som om det var gjort gjentatte forsøk på å gjøre noe med situasjonen, men at en hver gang hadde gitt opp på halvveien. Gater og veier kunne ikke ha vært reparert de siste 20 år. Jernbanestasjonen (den baltiske/Warszawa-stasjonen) var knapt noe mer enn en samling med endespor + et billettkontor, og da vi dro videre, fikk vi også demonstrert at togene omtrent sto i samme stil. St.Petersburg har åpenbart et stort potensiale, spesielt som turistby på grunn av sin historie, fine arkitektur og rikholdige museer. Den vil også kunne bli et betydelig økonomisk tyngdepunkt i vår del av verden ettersom det er uten sammenligning den største byen i Østersjø-området (nær 5 mill innbyggere), med et meget stort oppland. Flaskehalsene i kommunikasjonssektoren vil imidlertid ikke gjøre det mulig å utnytte dette potensialet skikkelig i overskuelig framtid. I tillegg er det atskillig mange andre hindringer som er langt mindre synlige og som det kan være enda vanskeligere å gjøre noe med. Dette St. Petersburg syndromet er trolig vanlig i mange av de større russiske byene, og ellers også i Øst-Europa.



Vidar Ringstad



Bent Vale

Litauen

Vilnius ga et atskillig mer positivt inntrykk enn St.Petersburg (for ikke å snakke om det russiske toget vi benyttet). Men så har da også Litauen ifølge offisielle tall omtrent dobbelt så høy gjennomsnittsinntekt som Russland.

Den ene dagen vi tilbragte der var hektisk. Først hadde vi samtaler med forsker ved Vitenskapsakademiet, dr. Raimundas Tamošiunas. Deretter ble programmet supplert med en samtale med assisterende direktør i Utenrikshandelsdepartementet, dr. Jolanda Kriškoviciene, og sent på ettermiddagen fikk vi også en samtale med dr. Eduardas Vilkas, Visepresident for Det litauiske vitenskapsakademiet, direktør for det økonomiske instituttet ved akademiet og medlem for de liberale i Parlamentet. Alle samtalene dreide seg

om den økonomiske og politiske situasjonen i Litauen i dag.

Litauen er i en heldig stilling sammenliknet med de andre baltiske statene ved at det nesten ikke finnes noe minoritetsproblem. Et økonomisk og politisk hovedproblem er imidlertid avhengigheten av den russiske økonomi. Fortsatt er 80% av utenrikshandelen konsentrert til Russland. (Hovedsaklig bytte av russisk olje og gass med litauiske matvarer). Dette gjør Litauen svært avhengig av Russland også i penge- og valutasammenheng. Det foreligger konkrete planer om å etablere en egen konvertibel valuta, men dette kan vanskelig gjøres før rubelen er gjort konvertibel. (I følge nyhetene skal det siste skje i løpet av sommeren, men det virker noe optimistisk.) Den litauiske valuta, når den kommer, vil åpenbart ha et skjebnefellesskap med rubelen, selv om de helst vil knytte den opp mot vest-europeiske valutaer, spesielt DEM. Utviklingen i Litauen er således meget avhengig av i hvilken grad Russland lykkes i sin utvikling. Det ble understreket av Dr. Vilkas at Russland som samhandelspartner helt naturlig vil ha stor betydning for Litauen også i framtida. Det er likevel nødvendig for Litauens selvstendighet å utvikle samhandelen med andre land slik at denne avhengigheten blir redusert. Et problem både Litauen og andre østeuropeiske stater med stort potensial for landbruksproduksjon møter her, er jordbruks-proteksjonismen i Vest-Europa.

Privatiseringsprogrammet (etter tsjekkosllovakisk mønster, jfr. senere) går etter planen. Det er også laget en liste med bedrifter som søkes solgt til utlandet. Foreløpig er det ikke kommet særlig fart i dette salget. Og det vil heller neppe skje før forholdene er mer avklart. Bl.a. har den politiske situasjonen i Litauen vært meget uryddig, med knallharde motsetningsforhold til og med innad i regjeringen. Nylig ble det f.eks. nærmest gjort mytteri mot statsminister Vagnorius fra flere av regjeringsmedlemmene. Han har ført en konsekvent linje i sin kamp for desovietiseringen av Litauen og innføringen av en vestlig markedsøkonomi, men har åpenbart hatt sterke krefter mot seg. I mai truet han med å gå av på grunn av de vanskene han møtte fra sine politiske motstandere.

Polen etter sjokkterapien.

Vi kom til Warszawa tirsdag morgen etter nok en til dels traumatisk natt på et russisk tog. Første post var en orientering

om den politiske situasjonen i Polen av Professor dr. Stanisław Gebethner, politolog ved Universitetet i Warszawa og far til den nye valgloven i Polen. I alt har Polen for tiden 29 partier og de avspeiler de faktiske sosiologiske og politiske spenningstilstander i landet. I følge Professor Gebethner er Polen til de grader kristlig at en må ha ikke mindre enn fem katolske partier. Dette har også sammenheng med at biskopene, i motsetning til i for eksempel Tyskland og Italia, driver politikk på egen hånd. Hovedproblemet er imidlertid ikke alle de små partiene; heller at de største ikke er i stand til å danne store og stabile nok koalisjoner. President Walesas uklare politiske grunnlag er også et problem. Vi fikk et klart inntrykk av at Polen har ført tradisjonene med «Polsk riksdag» videre. Dette begrepet er jo blitt stående som betegnelsen på et parlamentarisk organ med høyt støynivå og temperatur, og lav effektivitet. De dyptgående politiske problemene i Polen ble demonstrert dagen etter da finansministeren gikk av. Det gjorde han fordi nasjonalforsamlingen pluss et budsjett med 14 milliarder NOK til offentlig ansatte, pensjonister og funksjonshemmede. Dermed kom budsjettunderskuddet over 5% av BNP, som er den øvre grense IMF har satt for at Polen skal få tilgang til midler for stabilisering av den polske valuta.

Dagen etter var viet ulike sider ved polsk økonomi. Først møtte vi fungerende statssekretær Ryszard Michalski i Finansdepartementet. Han trodde først vi var en gruppe finske forretningsfolk. Etter å ha fått klarhet i hvem vi var, foretok han en mental omstilling på omtrent et halvt minutt. Deretter ga han oss den orienteringen vi var ute etter og svarte på de spørsmål vi var interesserte i, begge deler på en meget profesjonell måte. Andre post på programmet var en orientering av direktør Ryszard Kokoszczyński, leder for Analyse- og forskningsavdelingen i den polske nasjonalbank. På ettermiddagen var det et seminar under ledelse av Professor dr. Zdzisław Sadowski, dekanus ved økonomisk institutt ved Warszawa-universitetet og president i Polens nasjonaløkonomiske forening. Tre andre skulle også etter programmet ha deltatt, men på grunn av den vanskelige parlamentariske situasjonen akkurat den dagen var ingen av dem til stede. Derimot deltok professor i internasjonal økonomi, dr. Urszula Płowiec som også er generalsekretær i Polens nasjonaløkonomiske forening.

Hovedinntrykket av de orienteringene vi fikk denne dagen er følgende:

– Polen har gjennomgått en sjokkterapi

med fri prisdannelse og fjerning av alle restriksjoner i utenrikshandelen. Frigivelsen av prisene medførte imidlertid en hyperinflasjon som ble motvirket gjennom kraftige makroøkonomiske innstramninger. Fortsatt er imidlertid inflasjonen forholdsvis høy, ca. 50 til 60 %. Sjokkterapien har bare vært delvis vellykket. En har imidlertid greidd å kvitte seg med mangeløkonomien og i noen grad greidd å stabilisere valutaen. Polen hadde et dårligere utgangspunkt enn Ungarn og Tsjekkoslovakia og har derfor også kommet kortere. Det intense hatet til det gamle regimet muliggjorde gjennomføringen av sjokkterapien. Det er imidlertid et spørsmål hvor mye lenger dette kan tjene som psykologisk grunnlag for de omstillingene som står igjen.

– Den økonomiske omformingsprosessen lider under de kaotiske politiske forholdene i landet. Dette har spesielt alvorlige konsekvenser for utlandets tillit til utviklingen i Polen, jfr. bakgrunnen for finansministerens avgang.

– Omstillingsproblemene har en klar regional dimensjon. Dette gjelder trolig alle de øst-europeiske land, men synes å være spesielt åpenbart i Polen. Warszawa virker på øyemål som en vestlig hovedstad av samme størrelse. Det er her den nye markedsøkonomien har slått best rot, og Warszawa har utvilsomt fått langt mer enn «sin» del av de 1.5 mill. nye bedriftene som det ble hevdet er etablert i Polen etter at sjokkterapien ble gjennomført. Landbruksområder og industristeder som er svært avhengig av militærproduksjon, teknologisk foreldet tungindustri, industri som er blitt konkurranseutsatt etter reformene, samt lokalsamfunn basert på forsvarrets forlegninger vil få de største omstillingsproblemer.

Warszawa, (som andre hovedsteder i øst) vil først og fremst bli rammet av en nedbygging av byråkratiet. Dette har imidlertid så langt vist seg å ha et vel utviklet overlevelsesinstinkt, det sitter nær de politiske og økonomiske maktsentra, og vil neppe bli rammet like hardt som bestemte landbruks- og industridistrikter.

– Privatiseringsprosessen går tregt. Arbeidstakerne er normalt for privatisering, dersom de får overta eiendomsretten. Lederne er imot fordi de da mister en godt betalt jobb. Folket er stort sett imot fordi de oppfatter det som salg av deres felles eiendom. Dette gjelder spesielt dersom bedriftene selges til utlandet. En har også mange eksempler på såkalte «Bermudatriangel», bestående av arbeidstakere, ledere

i bedriftene og politiske krefter som makter å hindre salg, eller nedlegging/omstilling av ulønnsom produksjon.

- Arbeidsløsheten er høy (ca. 12%), men det aller meste av omstillingen står igjen, slik at den kan bli betydelig høyere. Spesielt skal det være stor over-sysselsetting i jordbruket.
- Samhandelen med Russland har gått ned. 55% av samhandelen er nå med EF-land, 15% med EFTA-land og 10% med Tsjekkoslovakia/Ungarn. Polen er således allerede en del av en større europeisk økonomisk enhet som en kanskje kan tenke seg i framtida.
- Polen har en lang og tung vei igjen. Således regner en med at 70% av militærproduksjonen, med ca. 1 mill. arbeidstakere må bort. I følge en studie utført av Verdensbanken burde 1/3 av industribedriftene nedlegges umiddelbart, 1/3 i nærmeste framtid, mens det er håp om å berge resten etter effektivisering/omstilling. I tillegg kommer et omfattende omstillingsbehov også i andre næringer. Spørsmålet er om det er politisk mulig å gjennomføre en slik hestekur, når en tar i betraktning den politiske situasjonen som den nå er. Eneste håpet er at tilstrekkelig mange innser at tenkelige alternativer trolig er langt verre.

Tsjekkoslovakia er kommet lengst

Torsdag 7. mai sto Praha for tur. Der skulle vi etter planen først møte Professor dr. Michal Mejstřík, ved Karlsuniversitet. Han var imidlertid blitt opptatt med en japansk delegasjon og Professor Vladimír Benacek gikk inn i stedet. Professor Mejstřík stilte derimot sporty opp klokka 9 neste morgen sammen med Miron Tegze i baren på hotellskipet der vi bodde, selv om Tsjekkoslovakia da feiret sin frigjøringsdag; for første gang for øvrig. (Tidligere var det i sin tid innført av sovjetstyret). Hotellkapteinen, eller hvem det nå var, var vant til å reservere baren for nordmenn om morgenen, sa han, så det gikk greitt. Den 7. hadde vi ellers et møte med direktør i privatiseringsbyrået i Finansdepartementet, Dr. Dušan Tříška. Siste post (den 8.) var en orientering av Josef Janský, internasjonal talsmann for Borgerbevegelsen (den sentrumsliberale delen av tidligere Borgerforum.)

Av de landene vi besøkte er det som kjent Tsjekkoslovakia som har kommet lengst i å utvikle en vestlig økonomi. Dette fikk vi da også et klart inntrykk av, både visuelt ved å sammenlikne Praha med de andre byene vi var innom på turen, og ved de orienteringene vi fikk.

Ved revolusjonen høsten 1989 lå Tsjekkoslovakia klart bedre an enn for eksempel Polen. Blant annet hadde Tsjekkoslovakia tilnærmet balanse både i statsbudsjettet og i utenrikshandelen. Så langt har også Tsjekkoslovakia lykket seg langt bedre enn Polen i bekjempe inflasjonen etter prisliberaliseringen.

I Tsjekkoslovakia har det nettopp vært holdt valg; et valg som kan få avgjørende betydning for landets framtid. Dette gjelder spesielt om Slovakia velger å holde fram i føderasjonen. Denne delen er atskillig mer tilbakestående økonomisk enn den tsjekkiske delen. Slovakia har også fått, og vil få, de største omstillingsproblemene, spesielt på grunn av den omfattende militærproduksjonen, som nå skal reduseres drastisk. Også her har altså omstillingsproblemene en klar regional dimensjon.

Dušan Tříška regnes som privatiseringens far, og han har laget et opplegg som er blitt kopiert mer eller mindre direkte av andre øst-europeiske land. Spesielt for Tsjekkoslovakia er tilbakeføring av eiendommer til tidligere eiere. I motsetning til i Polen har ikke privatiseringsprogrammet så langt støtt på vesentlig motstand blant folk flest. De politiske forutsetningene for å gjennomføre dette programmet er derfor bedre her. Dels har privatiseringen foregått ved auksjoner. I 1991 innbragte dette 7.5 milliarder NOK til staten. Dels foregår det ved salg av bonger (voucher) som senere gir rett til aksjer i statseide selskaper som blir privatisert. Dette er en prosess som en nå er midt oppe i. Třska er øverste ansvarlige for dette salget, men er mest opptatt av å forberede neste trinn i prosessen som går ut på å utvikle et aksjemarked etter vestlig mønster. Han bruker her mye tid på å forberede institusjonelle og rent tekniske forhold. En regner med at 30% av de bedriftene som blir privatisert etter voucher-metoden ikke vil overleve. De som skal greie seg, vil måtte gjennomføre til dels store omstillinger. En regner videre med at 60% av veksten i næringslivet vil måtte komme ved nyetableringer.

I tillegg foregår det direkte salg av bedrifter til private, også til utlandet. F.eks. er Skoda solgt til Volkswagen-Audi-Gruppen. Slike salg til utlandet er imidlertid kontroversielle. Det er mange som frykter at utenlandsk kapital skal overta nøkkelbedrifter i viktige deler av næringslivet. Argumentet for salg til utlandet er imidlertid at det er en effektiv måte å få inn utenlandsk kunnskap om hvordan bedrifter i en markedsøkonomi bør ledes. Eierandeler i tsjekkiske bedrifter gir nok vestlige industriledere sterkere

insentiv til å lære sin tsjekkiske kolleger bedriftsledelse. Salg til utlandet teller imidlertid lite i totalbilledet.

Når det gjelder landbruket, er forholdene noe spesielle ettersom 80% av brukene er kollektiver. Disse omfattes av et reformprogram der tidligere eiere av jorden på kollektivet, tidligere eiere av bygninger og tidligere medlemmer av kollektivet kan inngå som nye eiere. Resten av brukene er sterkt subsidierte statsbruk og de vil bli solgt etter hvert.

Det kom også fram at et av de store problemene i privatiseringsprosessen var å finne ut hva staten faktisk eier. Akkurat som i Oslo Kommune, bemerket en av deltakerne som burde ha greie på det.

Selv Tsjekkoslovakia synes å ha en nokså lang vei å gå i sin omstilling, selv om en her opplagt har kommet lengst av de landene vi besøkte. Arbeidsløsheten i landet er omtrent på linje med den norske, men når nedleggelsene, omstillingen og den nødvendige effektiviseringen kommer i gang for alvor, vil den kunne bli atskillig høyere. Tříška antydte at det meget vel kunne ligge en tidsinnstilt bombe her. Josef Janský var imidlertid atskillig mer optimistisk. Ett er i hvert fall sikkert; hvis ikke Tsjekkoslovakia greier denne omstillingen rimelig bra, vil de andre landene vi besøkte neppe ha en sjanse.

Kort visitt i Moskva.

Vi avrundet studieturen vår med en fransk visitt til Moskva. Dette var billigste måte å komme seg hjem på, selv de ekstra overnattingskostnadene tatt i betraktning. Hotellet vi bodde på, var på størrelse med en middels norsk småby. Det virket åpenbart som en magnet på mange som er blitt rammet hardt av omstillingene i den russiske økonomien. Det er ikke vanskelig å forestille seg en utvikling mot tilstander som i u-land, med hoteller for forretningsfolk og turister som blir beleiret av fattige som søker «å få en smule av de rikes bord». Dette vil utvilsomt skape nye politiske spenningstilstander. Bortsett fra nomenklatura hadde alle det tidligere omtrent like dårlig. Nå er det imidlertid i ferd med å oppstå store forskjeller mellom de som kan høste fordelene av omstillingen på den ene siden, og på den andre siden de som er fastlåst i en jobb uten muligheter for ekstrainntekter, eller enda verre; mister jobben uten å finne noe nytt inntektsgrunnlag. Her kan en snakke om tidsinnstilt bombe for å bruke Tříškas terminologi.

*

Selv om nordmenn som kjent har en egen evne til å se kjernen i andres problemer og hvordan de best skal kunne løses, vil vi ikke uten videre påstå at vi er i stand til å formidle fundamentalt ny innsikt i den prosessen som nå foregår i Øst-Europa. Vårt referat må dessuten bli både subjektivt og selektivt: Andre referenter kunne meget vel ha lagt vekt på andre forhold og tolket den informasjon vi fikk på en annen måte. Dette gjelder også følgende hovedkonklusjoner som vi mener å kunne trekke av turen:

* Bortsett kanskje fra Tsjekkoslovakia har landene vi besøkte en lang og tung vei før de har fått til den omstillingen de tar sikte på. Foreløpig er utvilsomt Russland kommet kortest; til tross for at det politiske grunnlaget for omveltningene i Øst-Europa ble lagt i Moskva med Gorbatsjovs glasnost. Det sentrale spørsmålet er om de demokratiske organene som er etablert, vil tåle den videre påkjenningen.

* Omstillingen har en regional dimensjon. En kan meget vel forestille seg en utvikling i retning av latin-amerikanske forhold; at det utvikles en moderne markedsøkonomi i de store byene og at disse trekker til seg de millioner som blir overflødige etter omstillinger i landbruk, tungindustri, militærproduksjon, forsvaret, og næringer som er utsatt for importkonkurranse. Hvis St.

Petersburg makter å ta knekken på sitt eget syndrom kan den således meget vel pådra seg et Sao-Paulo syndrom i stedet.

* Byråkratiet er i ferd med å omposisjonere seg. Dette representerer et av de aller største hindringene i omstillingsprosessen. Dels fordi det er denne gruppen det er vanskeligst å gjøre noe med. Dels fordi byråkratiet er i en stilling som gjør at de kan bremse opp omstillingen mer generelt.

* Markedssvikten er selvsagt åpenbar i disse landene. Styringssvikten er imidlertid minst like alvorlig. Det er vanskelig å forstå hvordan en skal få til en skikkelig utvikling av markedsøkonomien uten en sterk offentlig sektor som bl.a. kan utarbeide og håndheve klare økonomiske spilleregler, løse de enorme infrastrukturproblemene og som kan dempe bivirkningene av omstillingsprosessen slik at den ikke går i stå. Like vanskelig er det også å forestille seg hvordan det eksisterende administrative apparatet skal kunne makte dette; det er all grunn til å tvile på om det er mange nok med tilstrekkelig kompetanse og vilje til at en kan unngå massiv styringssvikt.

* I forbindelse med hjelp til Øst-Europa vil en meget vel kunne komme i samme dilemma som en ofte møter i forbindelse med u-hjelp: Nødhjelp m.v. vil kunne ha en tendens til å bli sluset

inn i svart omsetning av mafialignende grupperinger, slik en også har flere eksempler på. Utviklings- og omstillingshjelp vil på tilsvarende måte kunne ha en tendens til å bli utnyttet av byråkratiet og vil fyre ytterligere opp under eksisterende korrupsjon. Hvis en ikke makter å gardere seg mot slike tendenser, vil vestlig hjelp virke akkurat motsatt av hensikten. Da vil den bidra til å konservere og videreutvikle de råtteste og mest destruktive delene av systemet.

Vi møtte en gruppe kunnskapsrike, sterkt engasjerte personer som opererer i grenselandet mellom fag (hovedsaklig økonomi) og politikk. De er pragmatiske og har tydeligvis en vel utviklet evne til å ta ting på sparket. Sammenlignet med Vest-Europa er en forbausende høy andel av politikere med ansvar for økonomi rekruttert direkte fra academia. De har gjennomgående en klart liberalistisk orientering, og framstår således på mange måter som foregangsmenn i øst for en bestemt del av vestlig økonomisk fagtradisjon. Vi krysser fingrene, ønsker dem lykke til og håper det går bedre enn forrige gang Øst-Europa ble brukt i feltforsøk for vestlig økonomisk tankegods.



Vårdag i Vilnius.
Fra høyre:
Bent Vale,
Nils Karlgård,
Ingjerd Asbjørnsen,
Lars Johnsen,
Bjørn Tore Stølen,
Olav Strømme,
Håkon Hynne.
Stående:
Bengt-Arne
Wickstrøm og
Harald Hegle.

Konsum og boligformue: Tar Eilev Jansen likevel feil?

AV
KNUT A. MAGNUSSEN OG
KNUT MOUM*
STATISTISK SENTRALBYRÅ

1. SAMMENFATNING

I Sosialøkonomen nr. 5 1992 har forskningsdirektør Eilev S. Jansen i Norges Bank et innlegg der han redegjør for resultatene av et omfattende arbeid i Bankens utredningsavdeling. Dette arbeidet har resultert i en estimert konsumfunksjon som oppfyller en rekke statistiske krav. Gjennom en serie arbeider har Brodin (1988, 1989) og Brodin og Nymoen (1989, 1992) etablert en empirisk sett stabil sammenheng mellom privat konsum, husholdningenes disponible inntekt og husholdningenes formue beregnet som summen av netto (likvide) fordringer og boligkapital (i det følgende omtalt som Norges Banks konsumfunksjon). Relasjonen gir en meget god prediksjon av konsumutviklingen for perioden 1. kvartal 1991 til 3. kvartal 1992. Restleddet i konsumfunksjonen framstår som hvit støy, og relasjonen ser ut til å være autonom overfor en rekke spesifiserte endringer i de underliggende prosessene som har generert henholdsvis inntekt og formue.

Med utgangspunkt i dette spør Jansen hvorfor Økonomisk analysegruppe i Statistisk sentralbyrå ikke har inkludert denne sammenhengen i sine makroøkonomiske modeller. Problemstillingen er ikke ny. Modellering av privat konsum er flere ganger blitt drøftet på fellesseminarer for modellmiljøene i Norges Bank og Statistisk sentralbyrå de siste årene, der våre synspunkter har vært presentert. Vi er uenige i at Norges Banks konsumfunksjon i alle henseende er så tilfredstillende at en tilsvarende funksjon burde vært inkludert i Byråets modeller. Derimot er vi enige med Jansen i at problemstillingen kan ha interesse for en videre krets, og

at vi kunne gjort mer for å stimulere debatten. Vi vil derfor gjerne nå benytte anledningen til å utdype våre innvendinger mot de konklusjonene som er trukket i Norges Bank. Vi vil også påpeke at vi til tross for motforestillinger har funnet arbeidene til Brodin og Nymoen svært interessante og nyttige for vårt eget modellarbeid. Som det fremgår nedenfor har vi heller ingen a-priori oppfatning av at formue ikke hører hjemme i en makrokonsumfunksjon.

Våre innvendinger mot Norges Banks konsumfunksjon kan grovt sett oppsummeres i følgende tre punkter:

1) Økonomisk teori

* Boligprisene påvirker både husholdningenes formue og deres bokostnader. Ut fra økonomisk teori vil en derfor vente at endringer i boligpriser har en annen effekt på kjøp av konsumgoder enn en tilsvarende endring i andre formueskomponenter. Slik er det ikke i Norges Banks konsumfunksjon.

* Avviklingen av kredittfinansiering vil innenfor enkle teoretiske modeller påvirke husholdningenes atferd i alle markeder der de ikke står overfor bindende skranker. I følge Norges Banks konsumfunksjon er imidlertid dereguleringen av kredittmarkedet på 1980-tallet enten irrelevant for husholdningssektorens atferd, eller så hadde den bare virkning på tilpasningen i boligmarkedet, men denne tilpasningen er ikke modellert.

* Husholdningenes kjøp av konsumgoder og utviklingen i boligprisene bestemmes i et samspill mellom husholdningenes preferanser og deres økonomiske rammebetingelser. Dette innebærer at en kan stå overfor et alvorlig simultanitetsproblem i modelleringen av sammenhengen mellom konsum og boligformue.

2) Empirisk holdbarhet

I nasjonalregnskapet verdsettes boligformuen for tiden til byggekostnad, mens

det relevante prisbegrepet er markedspris. For å bøte på denne svakheten har Norges Bank konstruert en ny boligprisvariabel ved å kjede sammen informasjon fra ulike kilder. Det er vår oppfatning at denne variabelen utelater viktig informasjon om utviklingen i boligmarkedet tidlig på 1980-tallet. Vi illustrerer nedenfor at det ikke er åpenbart at Norges Banks empiriske resultater vil overleve dersom denne informasjonen inkluderes. Bruken av den kjedete boligprisvariabelen må videre svekke tilliten til de testene for eksogenitet og autonomi som er gjennomført, slik at relasjonens statistiske egenskaper på eget datamateriale kanskje ikke er så oppsiktsvekkende som Jansen anfører.

3) Makrokonsumfunksjonen i modellsammenheng

Utviklingen i formue er i følge Norges Banks resultater essensiell for å forstå utviklingen i konsumet. Konsumfunksjonens implisitte beskrivelse av sammenhengen mellom konsum, inntekt og formue på lang sikt innebærer at en ikke kan basere seg på ren økosirk for å fremskrive formuen, men må modellere sammenhengen mellom formuesvekst og andre relevante variable. Den sentrale boligprisvariabelen er imidlertid så vidt vi erfarer fortsatt eksogen i Norges Banks modell RIMINI. Dette må etter vår oppfatning begrense den praktiske nytten en i dag kan ha av konsumfunksjonen til fremskrivninger og politikkanalyser, selv om en skulle velge å se bort fra våre synspunkter angående teori og empirisk holdbarhet.

Vi vil bruke resten av dette innlegget til å utdype momentene ovenfor, slik at leseren får anledning til å vurdere hvor relevante de er.

2. DET ØKONOMISKE UTGANGSPUNKTET

Jansen sier ikke mye om det teoretiske utgangspunktet for Norges Banks konsumfunksjon i sitt innlegg, men han understreker at det er rimelig å kreve at en empirisk konsumfunksjon har teoriiplikasjoner som er tolkbare og menings-

* Vi takker Ådne Cappelen for nyttige innspill til denne artikkelen og andre kolleger i Forskningsavdelingen i SSB for kritiske kommentarer.

fylte. Vi er enige i dette, men vil hevde at økonomisk teori har mer å gi i denne sammenheng enn en antydning om at inntekt og formue kan være sentrale forklaringsvariable i en konsumfunksjon.

Vår oppfatning er at utviklingen i både privat forbruk og boligpriser er resultat av atferden til norske husholdninger innenfor de økonomiske rammene de er stilt overfor, herunder et livstidsbudsjett. Dette er også det teoretiske utgangspunktet for nasjonalregnskapets måling av sentrale variable som konsum, inntekt og formue. Dels som følge av valg av konvensjoner og dels som følge av dataproblemer er det imidlertid uoverensstemmelse mellom nasjonalregnskapets anslag for sparing og det anslaget for formuestilvekst som kan lages med utgangspunkt i nasjonalregnskap og kredittmarkedsstatistikk mm. (Se for eksempel Hansen og Moum (1991) for en redegjørelse.) Brodin og Nymoen innfører med sin behandling av data ytterligere inkonsistensproblemer. I beregningen av boligformue erstatter de nasjonalregnskapets prisvariabel med sin egen, mens de ikke gjør tilsvarende endringer i nasjonalregnskapets anslag for boligkonsum og boliginntekt, selv om disse størrelsene er inkludert i deres konsum- og inntektsbegrep.

Med utgangspunkt i en (intertemporal) budsjettbetingelse for husholdningsektoren er det videre lett å vise at realrente, bokostnad (brukerpris på bolig) og eventuelle skranker i lånemarkedet kan spille en rolle for konsumtilpasningen, ved siden av inntekt og initialformue. I utgangspunktet ville en kanskje ventet at den kraftige økningen i realrenten etter skatt etter 1986 hadde hatt en selvstendig innvirkning på konsumet. Dette avvises implisitt i arbeidene utført i Norges Bank.

Norges Banks konsumfunksjon innebærer videre at utviklingen av bokostnader ikke har noen selvstendig betydning for konsumet. Dette virker kontraintuitivt. Noe forenklet kan en anslå bokostnader som realrente etter skatt multiplisert med boligprisen. Når boligprisen øker, øker derfor ikke bare husholdningenes formue, men også kostnaden ved å bo.

¹ Eika og Nymoen (1992) diskuterer i hvilken grad det er grunn til å tro at dereguleringen av kredittmarkedet hadde en selvstendig virkning på konsumet og i hvilken grad virkningen ble formidlet gjennom endringer i husholdningenes formue. I denne sammenheng fremhever de at mens «formueshypotesen» forklarer fallet i sparingen i 1985/86 og økningen i sparingen etter 1987 med samme mekansime, må tilhengerne av hypotesen om at avviklingen av kredittrasjoneringen hadde en betydelig selvstendig effekt innføre en tilleggsforklaring for å gjøre rede for veksten i sparingen etter 1987. Dette er altså ikke uten videre korrekt.

Siden det er vanskelig for husholdningene som gruppe å kvitte seg med boligkapital, vil inntektseffekten av økningen i bokostnader omlag motvirke formueseffekten, slik at vi bare sitter igjen med den rene substitusjonseffekten på konsumet av økt boligpris. Vi vil derfor vente at en økning i boligformuen som er forårsaket av økt boligpris har en annen virkning på konsumet enn en økning i andre formueskomponenter. Dette var et viktig poeng i Skjæveland (1989) og er også ganske inngående analysert i Moum (1989).

På bakgrunn av resultatene fra Norges Banks konsumfunksjonprosjekt må en videre konkludere med at avviklingen av de direkte reguleringene i kredittmarkedet ikke spilte noen interessant selvstendig rolle for konsumutviklingen på 1980-tallet. Med utgangspunkt i økonomisk teori skulle en vente at en utvidelse av husholdningenes låneadgang i kredittmarkedet ville gi endret atferd i alle andre markeder der husholdningene ikke står overfor bindende skranker for tilpasningen, også i markedene for kjøp av konsumgoder. Dette poenget er behandlet i Cappelen (1991b). Innenfor hans modell vil en avvikling av kredittrasjonering gi økt kjøp av konsumgoder i en overgangperiode, men ikke på varig basis. Fordi husholdningene innenfor denne modellen ikke kan være kredittrasjonert hele livet, vil de som blir utsatt for kredittrasjonering konsumere mindre enn ønsket i en tidlig fase av livet, og mer enn (de i utgangspunktet) ønsket senere i livet. Hvis rasjoneringen oppheves vil disse husholdningene flytte konsumet fram i tid, og vi får en midlertidig nedgang i spareraten.¹

Husholdningene etterspør ikke bare konsumgoder, men også bolig. Siden boligmassen er tilnærmet gitt på kort sikt, er det grunn til å tro at en endring i inntekt, formue, realrente eller skranker i kredittmarkedet vil føre til endringer både i konsum og boligpriser. Vi vil derfor vente at boligprisene inneholder informasjon om slike endringer i husholdningenes rammebetingelser. Fordi samvariasjonen mellom konsum og boligpriser i teorien vil avhenge av hvilke rammebetingelser som har endret seg, er det imidlertid ikke åpenbart at sammenhengen vil være stabil over tid. Det er også nærliggende å tro at en vil stå overfor et simultanitetsproblem. Dette avvises av Norges Bank.

Norges Bank har ikke begrunnet sin inkonsistente bruk av boligpriser. De andre teoribaserte innvendingene avvises på empirisk grunnlag. Vi syns imidlertid det må være nærliggende å spørre om det

finnes mangler ved Norges Banks aggregerte datamateriale som kan forklare at resultatene både er oppsiktsvekkende (Jansen) og kontraintuitive. Dette er utgangspunktet for neste avsnitt.

3. HVOR SOLID ER EGENTLIG DET EMPIRISKE FUNDAMENTET TIL NORGES BANKS KONSUMFUNKSJON?

Jansens artikkel inneholder implisitt en avvisning av våre teoretiske innvendinger. Denne kan oppsummeres i følgende punkter:

- * Norges Bank har funnet en stabil relasjon mellom konsum, inntekt og formue som predikerer konsumutviklingen på en god måte.
- * Avvik fra den langsiktige sammenhengen mellom konsum, inntekt og formue slår bare ut i en endring i konsumet og ikke i en endring i formue (eller inntekt). Det ser derfor ikke ut til å være noe simultanitetsproblem i statistisk forstand.
- * Koeffisientene er stabile ved endringer av estimeringsperioden og påvirkes ikke av brudd i de prosessene som har generert inntekt og formue. Det ser dermed ut til at relasjonen er autonom overfor sjokkene i bolig- og kredittmarkedet på 1980-tallet.

Vi vil argumentere for at disse resultatene kan være påvirket av den fremgangsmåten som ble fulgt ved utarbeidningen av nye anslag for verdien av husholdningenes boligformue.

3.1 Boligprisutvikling og boligformue på 1980-tallet.

I dette avsnittet drøfter vi først svakhetene ved den boligprisindeksen som er brukt ved estimering av Norges Banks konsumfunksjon. Deretter anslår vi betydningen av at den boligkapitalen som husholdningene eier gjennom borettslag er holdt utenfor i beregningen av Bankens formuesvariabel.

Konstruksjonen av Bankens boligprisindeks er kort omtalt i Brodin (1989). For perioden frem til 1983 er indeksen identisk med nasjonalregnskapets boligkapitaldeflator. Denne indeksen er basert på husleiekomponenten i konsumprisindeksen fram til 1978, deretter på Statistisk sentralbyrås byggekostnadsindeks. Indeksen inneholder kvartalsinformasjon, men som Jansen påpeker er det liten grunn til å anta at den fanger opp sving-

ningene i annenhåndsprisene på bolig. Også trendutviklingen kan være gal, fordi utviklingen i tomtekostnader og fortjenestemarginer ikke er ivaretatt. For 1984 og 1985 benytter Brodin årlige oppgaver fra GAB-registret over tinglyst omsetning av fast eiendom, dvs boliger, fritidseiendommer, tomter, landbrukseiendommer og næringseiendommer. Årsserien er kvartalsfordelt på en mekanisk måte. Disse forholdene tilsier at Brodins indeks neppe gir et spesielt godt bilde av utviklingen i annenhåndsprisene på boliger og fritidshus i tidsrommet 1984 til 1986. For perioden 1. kvartal 1986 til 1. kvartal 1989 er det konstruert en indeks basert på opplysninger om antall boligeiendommer omsatt gjennom eiendomsmegler og verdien av denne omsetningen. Kvaliteten på informasjonsgrunnlaget er bedre for disse årene enn for tidligere perioder, men det kan være problemer med Brodins bearbeiding av data for 1986 (se nedenfor). Fra og med 2. kvartal 1989 representerer Brodins indeks et anslag på m²-prisen på boliger omsatt i annenhåndsmarkedet, basert på mer omfattende informasjon hentet inn gjennom Norges eiendomsmeglerforbund og bearbeidet av ECON Bygganalyser A/S.

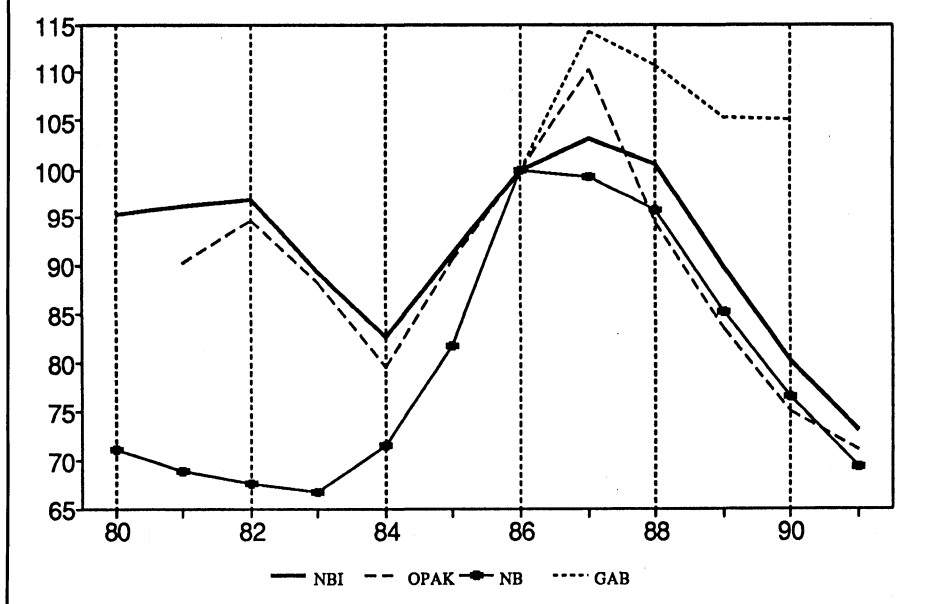
undersøkelser av prisutviklingen i annenhåndsmarkedet for boliger. Fra og med 1986 er også NBI indeksen basert på eiendomsmeglernes materiale. OPAK er basert på OPAKs gjennomgang av boligannonserne i Aftenposten i uke 48 hvert år fra og med 1981. GAB er beregnet med utgangspunkt i opplysninger publisert i Statistisk ukehefte. Ingen av indikatorene fanger opp prisutviklingen i hele markedet.

Brodins indikator viser nedgang fra 1980 til 1983, og er den eneste som viser vekst fra 1983 til 1984.³ Videre er det ingen annen indikator som viser sterkere vekst fra 1984 til 1986. I denne perioden er Brodins indeks identisk med GAB, som også vokser raskere enn alle de andre indikatorene i 1987 og avtar langsommere enn de andre indeksene fram til 1990. Både NBIs og OPAKs indekser antyder en realprisoppgang mellom 1980 og 1982, og peker i retning av at realprisen nedgangen fra 1982 til 1983 var langt sterkere enn det byggekostnadsindeksen og dermed Brodins indikator viser. Vi vil også peke på at Brodins indeks er den eneste som antyder en realprisen nedgang fra 1986 til 1987.⁴ Det ser således ut til at Brodins boligprisindeks gir feil fortegn

stor grad av forsiktighet, men så også: «Estimeringsresultatene ved bruk av serien er imidlertid såpass oppmuntrende at det kan tyde på at indeksen har gitt et brukbart bilde av den prisutvikling som faktisk har funnet sted.» Gjennomgangen ovenfor illustrerer at det er grunn til å være varsom ved denne typen slutninger.

Som tidligere nevnt er Norges Banks anslag for husholdningenes formue lik summen av likvide fordringer og boligformuen fratrukket deres gjeld til finansinstitusjonene. Brodin og Nymoens har lagt til grunn at omlag 80 prosent av boligkapitalen eies av husholdningssektoren. Dette er i overensstemmelse med nasjonalregnskapet, som regner borettslagene som en del av foretakssektoren. Siden husholdningene eier borettslagene burde nettoverdien av disse likevel inngå i anslaget for husholdningenes formue. Som kjent ble Husleielovens bestemmelser om regulering av overdragelsesprisen på andelsboliger innskrenket til bare å gjelde for andeler i borettslag eller boligaksjeselskaper tilknyttet boligbyggelag i juni 1982. Samtidig ble eiendomsverdiene (og dermed takstene) for prisregulerte andelsboliger justert kraftig opp. Med utgangspunkt i beregningene i Moum og Nesbakken (1991) har vi anslått at denne delen av «dereguleringen» av boligmarkedet resulterte i en økning i hushold-

Figur 1: Fire indikatorer for realprisutviklingen på bolig 1980 – 1991. (1986=100)



Figur 1 gjengir fire indikatorer for utviklingen i realprisen på bolig for perioden 1980 - 1991.² NB er Brodins indeks som er omtalt ovenfor. NBI er utarbeidet ved Norges byggforskningsinstitutt (NBI), og hentet fra Barlindhaug (1992). For perioden 1980 til 1986 bygger den på en oppsummering av enkeltstående

på realprisutviklingen fra 1980 til 1982, fra 1983 til 1984 og fra 1986 til 1987. I tillegg overvurderes veksten fra 1983 til 1986.⁵

Etter denne redegjørelsen er det fristende å minne om hva Brodin (1989) faktisk skrev om sin boligprisindeks. Han påpekte at indeksen burde tolkes med

² I tillegg er det i Revidert nasjonalbudsjett 1992 (avsnitt 6.4.3) gjengitt en indeks basert på opplysninger fra ECON Bygganalyser A/S og Norges eiendomsmeglerforbund. Denne indeksen er nesten identisk med NBI indeksen.

³ Dette er trolig et resultat av at Brodin først har kvartalsfordelt årsoppvarsjonene fra GAB-registret og deretter kjedet de ny kvartalstallene sammen med nasjonalregnskapets boligkapitaldeflator. Kjeding på årsserier ville ha gitt et annet årsresultat og et annet kvartalsforløp. Antakelsen om realvekst i boligprisene fra 1983 til 1984 stemmer også dårlig med annen informasjon om boligmarkedet. I 1984 hadde bl.a. OBOS problemer med å få solgt ferdigstilte boliger og Husbanken utnyttet ikke hele utlånskvoten sin.

⁴ Både NBIs og Brodins indeks er basert på opplysninger fra Norges eiendomsmeglerforbund i disse årene. Vår egen gjennomgang av dette materialet ga resultater som er tilnærmet identisk med NBIs, som også er i overensstemmelse med ECONs indeks gjengitt i Revidert nasjonalbudsjett for 1992.

⁵ Det ser for oss ut som at bruken av den kjedete boligprisvariabelen må svekke tilliten til Brodin og Nymoens (1992) test for supereksogenitet. Den formuesvariabelen som er av interesse ved frem-skrivninger og politikkanalyser er beregnet på grunnlag av helt annen informasjon om boligpriser enn den formuesvariabelen som er brukt gjennom mesteparten av estimeringsperioden, kanskje så langt frem i tid som ut 1986. Det innebærer at det bare er i de tre siste årene av estimeringsperioden at det kan være grunn til å vente simultanitet mellom bankens boligprisvariabel og konsumet, mens testene for supereksogenitet vel må være basert på at ikke informasjonsinnholdet i variabelen endres vesentlig over tid?

ningenes boligformue på om lag 8 prosent, når boligkapitalen vurderes med utgangspunkt i NBIs boligprisindikator.

3.2 Reestimering av konsumfunksjonen med ny formuesvariabel

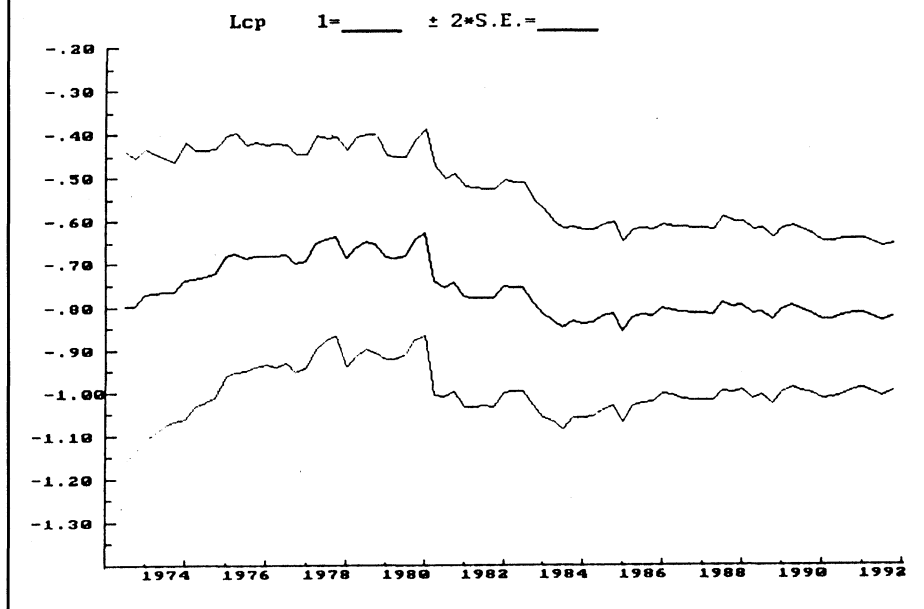
Vi har ovenfor argumentert for at Bankens anslag for utviklingen i verdien av boligkapitalen ignorerer en del kjent informasjon om utviklingen i boligmarkedet på 1980-tallet. Vi vil illustrere den mulige betydningen av dette for noen av Jansens konklusjoner ved å gjengi resultater fra to estimeringer av samme konsumfunksjon på kvartalsvise data. Det eneste som skiller de to estimeringene fra hverandre er valg av formuesvariabel. Den første er basert på Brodins formuesanslag, mens den andre er basert på vårt alternative anslag der boligformuen er verdsatt ved å kjede nasjonalregnskapets boligkapitaldeflator sammen med NBI-indeksen i 1980, og der verdien av borettslagene er inkludert. Data for konsum og inntekt er identiske i de to eksperimentene.⁶

Vi har brukt følgende spesifikasjon:

$$dc_t = a_0 + a_1 c_{t-1} + a_2 y_{t-1} + a_3 w_{t-1} + \text{korttidsdynamikk} + \text{dummyer for sesong m.m.}$$

c_t , y_t og w_t er logaritmen til henholdsvis konsum, disponibel inntekt og initialformue i periode t , og boligkapitalen er i tråd med dette verdsatt til prisen i periode t . Formuesvariabelen inngår ikke i korttidsdynamikken. Vi har prøvd å spesifisere

Figur 3: Rekursivt estimat for koeffisienten foran laget nivå for $1n(C_t)$ i den estimerte relasjonen. Bankens formuesvariabel.



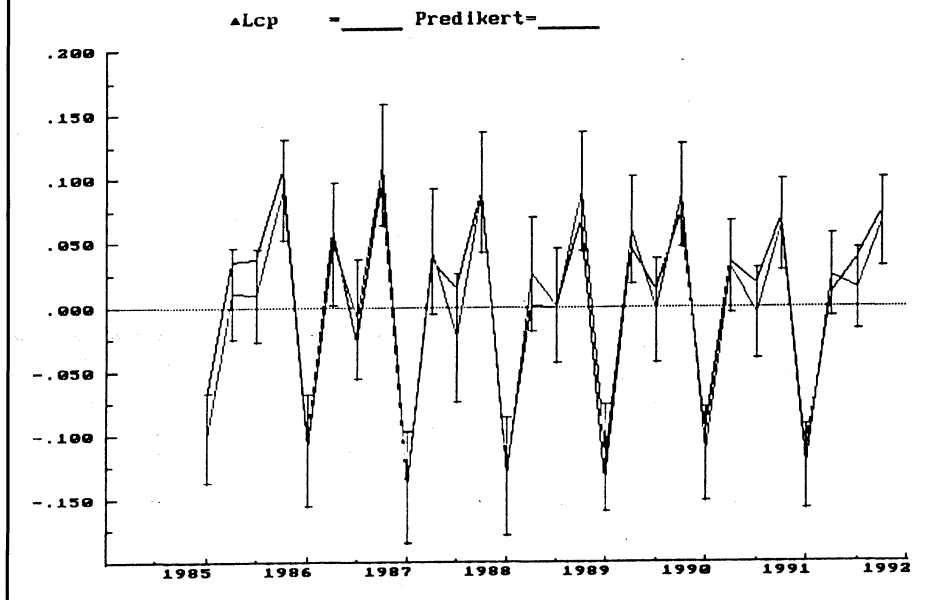
re dynamikken med sikte på å reprodusere konsumfunksjonen i RIMINI. Selv om vi ikke skulle ha greid dette, ligger vi trolig så vidt nær at eksperimentet må ha betydelig interesse.

For å se på stabiliteten i relasjonen med de to alternative formuesvariablene over perioden med deregulering av kredittmarkedet har vi estimert for perioden 3. kvartal 1967 - 4. kvartal 1984, og predikert konsumutviklingen gjennom resten av observasjonsperioden. Vi ser først på

resultatet fra estimeringen med Brodins formuesvariabel. Figur 2 gjengir prediksjon av dc_t (=tilveksten til den naturlige logaritmen til privat konsum målt i faste priser) for perioden 1. kvartal 1985 til 4. kvartal 1991 når Brodins variabel brukes. Vi ser at prediksjonen ligger innenfor et 95 prosents prediksjonsintervall gjennom hele perioden, og en formell test (Chow) viser at en ikke kan forkaste at parametrene er stabile over de to delene av samplet. Som en illustrasjon gjengir vi i figur 3 rekursive estimater for koeffisienten for c_{t-1} for perioden 1973 til 1991, sammen med et intervall på to standardavvik.

Når vi bytter ut Brodins formuesvariabel med vår egen, endrer resultatene karakter. Vi ser av figur 4 at relasjonen nå underpredikerer konsumutviklingen gjennom hele perioden 1985 - 1991, og at prediksjonene ligger utenfor prediksjonsintervallet i over halvparten av de 28 kvartalene. Med denne formuesvariabelen må vi forkaste en hypotese om parameterstabilitet over de to delene av observasjonsperioden, og de rekursive estimatene for c_{t-1} gjengitt i figur 5 bærer preg av brudd etter avviklingen av den direkte utlånsreguleringen ved årsskiftet 1984/85.

Figur 2: Post-sampel prediksjon av tilveksten i $1n(C_t)$ for perioden 1985.1 til 1991.4. Bankens formuesvariabel



⁶ Konsum og inntektsanslagene er hentet fra databanken til RIMINI, og bør være identiske med de Jansen brukte i sin artikkel. Vi takker for velvillig assistanse fra Bankens side. For å konstruere den nye formuesvariabelen har vi fulgt Brodins opplegg, og foretatt en kvartalsfordeling av årsobservasjoner. Formålet er å illustrere hvor følsom Bankens konsumfunksjon er for endring i data.

Temasider

om Christiansen-utvalgets innstilling

Christiansen-utvalgets innstilling om den fremtidige kommunestruktur i Norge, som ble lagt frem i mai, har skapt omfattende debatt. På disse temasidene presenterer først et av utvalgs-medlemmene, Jørn Rattsø, hovedlinjene i utredningen. Deretter diskuterer et utvalg samfunnsforskere innstillingen. Til slutt har vi vært så heldig å få et rykende ferskt bidrag fra docent dr. philos. Kampus Fflue, som redegjør for oppsiktsvekkende forskningsresultater på feltet.

Smått er godt, men dyrt: Om Kommuneinndelingsutvalgets innstilling

Christiansenutvalget konkluderer med at det er et reformbehov i kommuneinndelingen knyttet til de minste kommunene og flerkommunale byområder. Det anbefales en reform som sikrer noe større kommuner og som samler sentra med omland til en kommune. Det foreslås noe større fylker.

AV
JØRN RATTSØ*

1. Hovedpunkter

Kommuneinndelingen har i stor grad ligget fast de siste 25 år, men kommunestrukturen er endret ganske dramatisk. Med kommunestruktur menes befolkningens fordeling på kommuner. Fraflyttingen fra utkanten har svekket det befolkningsmessige grunnlag i mange kommuner. På den andre siden har byveksten gått ut over mange bykommuners grenser. Det er først og fremst disse to forhold utvalget har lagt til grunn for sin vurdering av reformbehovet: De minste kommunene er for svake og for dyre, og flerkommunale byområder gir urasjonelle kommunale løsninger.

Endringer i institusjonelle betingelser er et tilleggsargument for en reform. Kommunenes oppgaver har vokst sterkt. Det krever kompetanse og ledelse som tilsier større kommuner enn dagens minste. Og kommunene har fått en viktigere stilling i planlegging, miljøvern etc. som krever bedre samordning i byområdene.

Utvalget foreslår retningslinjer for en reform langs de to dimensjoner, geografisk rom og størrelse. Det legges opp til geografisk funksjonelle enheter rundt lokale sentra og at kommuner der geogra-

fiske forhold ligger tilrette har minst 5.000 innbyggere. Det er spesielt tilgjengeligheten til kommunesenteret som vil begrense kommunistørrelsen. Fylkesinndelingen har fått tilsvarende retningslinjer, geografisk funksjonell og såvidt mulig 200.000 innbyggere.

Reformforslaget er blitt oppfattet som svært dramatisk fordi vel 250 kommuner idag har mindre enn 5.000 innbyggere. Det minnes om at disse 250 kommunene bare har ca. 15 % av landets innbyggertall. Utvalget hadde nok ventet vel så sterke reaksjoner fra storkommune-entusiaster.

2. Tilnærmingensmåte

Kommuneinndelingen berører ganske kompliserte samfunnsmessige forhold som det er vanskelig å analysere. Utvalget har lagt mye arbeid i en ryddig problemforståelse.

Utgangspunktet er at en bestemt kommuneinndeling ikke er et mål i seg selv. Det er spørsmål om inndelingen er hensiktsmessig i forhold til samfunnsmessige mål for kommunesektorens virksomhet. Kommuneinndelingen påvirker de geografiske og befolkningsmessige forutsetninger for hvordan kommunesektoren skal fungere. Kommuneinndelingen skal bidra til at kommunesektoren kan gjennomføre sine samfunnsmessige oppgaver på en best mulig måte.

Kommunenes funksjonsmåte påvirkes av sektorens rammebetingelser, og vi kan



Jørn Rattsø

skille mellom strukturelle og institusjonelle betingelser (beskrevet i kapitlene 5 og 6). De strukturelle betingelser gjelder særlig befolkningsutviklingen, bosettingsmønsteret og næringsutviklingen. Det har vært viktig å fange opp sentraliseringens betydning for kommunenes virksomhet.

De institusjonelle rammebetingelser kan deles opp i fire typer: kommuneinndelingen, funksjonsfordelingen, statens styringsordninger overfor sektoren og finansieringssystemet. Kommuneinndelingens betydning er avhengig av den aktuelle funksjonsfordeling, statsstyring og finansiering. Kriterier for en god kommuneinndeling er således avhengig av hvordan de øvrige rammebetingelser er utformet. I utvalgets mandat forutsettes at man legger dagens rammebetingelser til grunn. Det har foranklet utvalgets arbeid vesentlig. Fra et økonomisynspunkt ville det selvfølgelig være ønskelig å behandle funksjonsfordeling og kommuneinndeling simultant.

Den kommunale virksomhet som skal tilpasses disse rammebetingelser kan

* Jørn Rattsø er professor ved Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.

deles i tre deler, benevnt som tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og utøvelse av demokrati. Kommunenes hovedoppgave er å gi befolkningen et godt tjenestetilbud innen utdanning, helsevesen, eldreomsorg osv. Kommuneinndelingen har betydning for kostnadene ved å frambringe slike kommunale tjenester, og påvirker finansiering og prioritering av tjenester. Kommunene bidrar i tillegg til den generelle samfunnsutbygging, ved planlegging/ regulering, miljøtiltak, investeringer i infrastruktur og næringspolitikk. Endelig er kommunene en sentral del av det demokratiske systems virkemåte.

Evalueringen av kommuneinndelingens betydning går således i to steg. Først klargjøres hvordan kommunal virksomhet bidrar til oppfyllelse av samfunnsøkonomiske og politiske målsettinger. Deretter diskuteres kommuneinndelingens betydning for utførelsen av den kommunale virksomhet. Utgangspunktet er de samfunnsøkonomiske krav om effektivitet, stabilitet og fordeling. Effektivitetskravet kan oppsummeres som at «man skal produsere de riktige tingene, og produsere tingene riktig». Det henspiller på allokeringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Hensynet til stabilitet er av mindre betydning, men fordelingsspørsmålet står sentralt. I tillegg kan man spesifisere enkelte politiske målsettinger som er viktige i denne sammenhengen, hensynet til demokrati, miljøvern og regional utvikling. Virksomheten er søkt vurdert i forhold til disse 6 målsettinger.

3. Kriterier for kommuneinndelingen

Kommunesektorens økonomiske eksistensiell berettigelse ligger først og fremst i at kommunene kan frambringe tjenester til befolkningen bedre enn statlige løsninger og private markeder. I forhold til staten kan kommunene bedre løse offentlige oppgaver som har et avgrenset geografisk nedslagsfelt, og hvor det kan være ønskelig med variasjon utover landet. I forhold til private markeder kan kommunene ta på seg oppgaver som er kollektive, dvs. som ikke enkelt kan stykkes opp og selges på et marked. Kommunal drift kan også bedre effektiviteten om alternativet er privat tjenesteproduksjon i en monopolstilling.

I Norge driver det offentlige mange individrettede tjenester av fordelingshensyn og for å kontrollere utformingen av dem. Alle skal sikres en lik grunnutdanning, helsetjenestene skal være like gode over hele landet, barnehagene skal drives etter visse prinsipper osv. Slike tjenester er standardisert av et nasjonalt regelverk,

og lokal variasjon er vanligvis ikke ønsket. Kommunalt ansvar for standardiserte tjenester kan likevel gi en effektivitetsgevinst ved at prioritering av tjenestene kan variere mellom kommunene og lokaliseringen bestemmes lokalt.

Samfunnsøkonomiske effektivitetskrav knyttes for det første til riktig omfang og sammensetning av kommunale tjenester, allokeringseffektivitet. Kommunalt ansvar som sikrer bedre tilpasning av tjenestetilbudet til befolkningens behov kan sies å gi en desentraliseringsgevinst. Den er størst når kommunene er homogene (med hensyn til befolkningens ønsker), og det er stor variasjon mellom kommunene. Kommuneinndelingen påvirker desentraliseringsgevinsten ved å fastlegge størrelsen på den befolkning som skal dekkes av et bestemt tjenestetilbud.

For det andre skal kommunene produsere tjenestene til lavest mulig kostnader, kostnadseffektivitet. Kommuneinndelingen har betydning siden den påvirker både befolkningsgrunnlaget for og den geografiske avgrensning av tjenesteproduksjonen. Befolkningsgrunnlaget bestemmer muligheten til å utnytte stordriftsfordeler. Den geografiske dimensjon påvirker kostnadene ved å drive tjenestetilbudet gitt bosettingsmønster, kommunikasjoner m.v.

Hvis kommunene skal fremme de to typer samfunnsøkonomisk effektivitet, settes det krav til den kommunale beslutningsprosess. Kommunene må sikre en avveining mellom nytte og kostnader ved de enkelte tjenester og må ha et styringsystem som hindrer sløsing med ressurser. Generelt fungerer nytte/ kostnadsavveining best når de som har nytten av en tjeneste også bærer kostnadene ved den. For kommunen som helhet betyr dette at tjenesteproduksjonen i størst mulig grad finansieres av det lokale ressursgrunnlag. Kommuneinndelingen påvirker graden av egenfinansiering av kommunene.

En kommunes virksomhet kan påvirke produksjon eller forbruk i andre kommuner, selv om det ikke er formålet med aktiviteten. Slike indirekte virkninger hemmer effektiviteten når det ikke tas hensyn til virkningene i nabokommunene ved driften av virksomheten. Kommuneinndelingen setter grensene mellom kommunene og påvirker derved omfanget av indirekte virkninger.

To andre kostnadsaspekter er trukket inn, geografisk betingede kostnadsforhold og styringsevne. Hensynet til styringsevne omfatter X-effektivitet, public choice - argumenter og krav til kompetanse og ledelse. Momentene ovenfor kan oppsummeres i 6 kriterier for kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen (kapittel 3) : Tilpasning til lokale behov, egenfinansiering, stordriftsfordeler, geografisk betingede kostnadsforhold, indirekte virkninger og styringsevne.

Kommunenes plass i den nasjonale fordelingspolitikken er knyttet til to oppgaver. For det første sikrer kommunene at offentlige tjenester når ut til hele befolkningen. Kommunene har lokal-kunnskaper som gjør det mulig å utforme tjenestene slik at de når alle. På enkelte områder sikrer statlig styring at mindretall i kommunene ivaretas, f.eks. innvandrere. For det andre er kommunene viktige i den regionale utjevning. Inntektssystemet bidrar til en betydelig omfordeling av inntekt til fordel for distriktene. Kommuneinndelingens betydning for fordelingspolitikken representerer et eget kriterium for evalueringen.

Tilsvarende kriterier er også utviklet for samfunnsutbyggingen og utøvelsen av demokrati. Kommuneinndelingen må sørge for kommuneenheter som godt kan ivareta samfunnsmessige målsettinger knyttet til fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. Tilsvarende på kommuneinndelingen bidra til å fremme demokrati, både når det gjelder befolkningens deltagelse, dens lokale tilhørighet og lokale påvirkingskraft.

Denne tilnærming gir grunnlag for en mer presis forståelse av honnørordet «kommunalt selvstyre», ved at det kan knyttes til ulike målsettinger for kommunenes virksomhet. Selvstyret framstilles gjerne som «verdiene» frihet, effektivitet og demokrati. De kan gis et innhold ved å knytte dem til kriterier avledet av generelle samfunnsøkonomiske og politiske målsettinger. Man ser raskt at ikke alle hensyn til det lokale selvstyret trekkes i samme retning når det gjelder inndelingen. Enklest og kanskje viktigst er forskjellen mellom deltagelse som tilsier små enheter og lokal påvirkingskraft som tilsier større.

Denne tilnærming gir grunnlag for en mer presis forståelse av honnørordet «kommunalt selvstyre», ved at det kan knyttes til ulike målsettinger for kommunenes virksomhet. Selvstyret framstilles gjerne som «verdiene» frihet, effektivitet og demokrati. De kan gis et innhold ved å knytte dem til kriterier avledet av generelle samfunnsøkonomiske og politiske målsettinger. Man ser raskt at ikke alle hensyn til det lokale selvstyret trekkes i samme retning når det gjelder inndelingen. Enklest og kanskje viktigst er forskjellen mellom deltagelse som tilsier små enheter og lokal påvirkingskraft som tilsier større.

4. Evaluering av kommuneinndelingen

Kommunene produserer et bredt utvalg av tjenester, og geografiske og befolkningsmessige forhold vil ha forskjellig betydning for ulike tjenester. Geografiske forhold som topografi, bosettingsmønster, kommunikasjoner m.v. legger ulike betingelser på tjenesteproduksjonen i forskjellige kommuner. Generelle konklusjoner om kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen er først og fremst knyttet til befolkningens størrelse, her benevnt som kommunestørrelsen.

Den enkelte kommune er en avgrenset enhet, men må ikke nødvendigvis håndtere tjenesteproduksjonen alene. Det er et

betydelig omfang av interkommunalt samarbeid. Kommunene kan også kjøpe tjenester fra private leverandører som opererer uavhengig av kommunegrensene. Privatiserte tjenester har imidlertid relativt lite omfang.

En sammenligning av kommunene etter folketall avspeiler bakenforliggende faktorer som urbanisering og inntektsnivå pr. innbygger. Det må tas hensyn til at kommuner av samme størrelse kan være svært ulike med hensyn til bosettingsmønster og inntektsnivå pr. innbygger. Og kommuner av forskjellig størrelse kan være ulike også på andre måter, spesielt i grad av urbanisering. Tjenestetilbudets karakter varierer gjerne mellom spredtbygde og urbaniserte områder.

Utvalget har hatt tilgang til en rekke undersøkelser som har kastet lys over kommuneinndelingens betydning for virksomheten. Det er imidlertid vanskelig å gjennomføre kvantitative analyser for mange av de spørsmål som er reist. Spesielt er det vanskelig å måle produksjonsresultatet for mange av kommunenes tjenester, og det er betydelige kvalitetsforskjeller. Det er derfor mulig å kritisere de undersøkelser som er gjort. Men det er vanskelig å slippe unna hovedkonklusjonen: at smått er dyrt.

Det framgår ovenfor at utvalget har sett på mange sider av kostnadsforholdene ved kommunenes tjenesteproduksjon. Oppmerksomheten i debatten er ofte bare rettet mot eksistensen av stordriftsfordeler. Det er viktig å erkjenne at eventuelle stordriftsfordeler er knyttet til tjenesteproduksjonens omfang, og bestemmes ikke alltid av kommunestørrelsen. For mange av tjenestene er det bosettingsmønsteret som bestemmer mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler, f.eks. valg av skolestruktur i grunnskolen.

Oppsummert viser undersøkelsene at kommuneinndelingen på mange måter påvirker kommunenes ivaretagelse av samfunnsmessige hensyn. Det er ulike momenter som trekker i forskjellig retning.

Grovt sett kan vi trekke fram følgende forhold som tilsier små kommuner: Befolkningen i små kommuner (mindre enn 9.000 innbyggere i undersøkelsen) uttrykker større tilfredshet med tjenestetilbudet og omstillingsevnen til endrede behov er større i småkommunene. De minste kommunene er enklere og mer oversiktlige å styre. Deltagelse og nærhet til de politiske institusjoner er bedre i de små. Store kommuner stiller store krav til samordning og kontroll, og synes å gi større spillerom for byråkratimakt og interessegrupper overfor folkevalgte.

På den andre siden er det en rekke forhold som tilsier større kommuner: Store

kommuner har større bredde og dybde i tjenestetilbudet. De har større egenfinansieringsevne og større finansiell bæreevne for kommunale tiltak. Små kommuner har større avhengighetsforhold til staten og bærer i mindre grad kostnadene ved det kommunale tjenestetilbud selv. De små kommunene har særlig høye kostnader innen kommunal administrasjon, grunnskolen, helseinstitusjoner og tjenester innen teknisk etat. Smådriftsulempene er betydelige for kommuner med mindre enn 5.000 innbyggere. Kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende bebygde områder virker til å øke kostnadene ved kommunale tjenester, spesielt for grunnskolen og kommunaltekniske tjenester. Gratispassasjerproblemet og andre utilsiktede virkninger mellom kommunene kan begrenses ved kommunesammenslåinger. De minste kommunene har vanskeligere for å rekruttere nødvendig kompetanse i økonomistyring og tjenesteproduksjonen. Større kommuner har bedre forutsetninger for lokal planlegging og er mer «utviklingsdyktige».

Disse erfaringer gir grunnlag for generelle konklusjoner om kommuneinndelingens hensiktsmessighet. For det første har kommuneinndelingen frosset fast geografiske skillelinjer mens bosettingsmønster og kommunikasjoner er endret. Det har hindret en effektiv utnyttelse av sammenhengende bebygde områder og forbedring av tilgjengeligheten til tjenestene, og det har skapt ny avhengighet mellom kommunene, spesielt i miljøvernet.

For det andre har utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet betydd økende stordriftsfordeler som har økt kostnadsulempene for de små kommuner. Nye krav til tjenestene har økt behovet for spesialisert kompetanse som små kommuner vanskelig kan tilfredstille uten uforholdsmessig høye kostnader.

For det tredje har veksten i det kommunale tjenestetilbud og spesialiseringen av tjenestene stilt nye krav til ledelse, samordning og kompetanse. Det er vanskelig å påvise virkningen av dette. Det synes å ha gitt en ulempe både for de minste og de største kommunene, for de minste på grunn av mangel på kompetanse og de største på grunn av samordnings- og styringsproblemer.

For det fjerde har staten gjennom overføringssystemet kompensert for de små kommuners ulemper. Det har gitt lav egenfinansiering og svært høyt utgiftsnivå pr. innbygger. Det er en betydelig skjevhet i finansieringen av kommunale tjenester etter kommunestørrelse.

Det er gjort tilsvarende vurdering av fylkeskommunene. Fylkesinndelingen betyr lite direkte for kostnadsforholdene

for fylkeskommunale tjenester, unntatt for administrasjon (som også inkluderer lokal statsforvaltning). Hensynet til administrasjonsutgifter, regional samordning og næringspolitisk slagkraft tilsier noe større fylker.

Det loves ikke gull og grønne skoger ved en reform. Større kommuner og fylker og samlede kommuner i byområder gir økonomiske gevinstmuligheter i tjenesteproduksjonen i milliardklassen. Men det er ingen automatikk. Det er fullt mulig å gjennomføre kommunesammenslåinger og øke kostnadene. (Standardeksempel: De to kultursjefene beholder jobben og en ny kulturdirektør ansettes på toppen.) Det gir heller ikke nødvendigvis bedre samordning av utbyggingsmønster, bedre lokaliseringsbeslutninger og bedre lokal næringspolitikk. Men grunnlaget blir bedre.

5. Utkant er utkant

Undersøkelsene viser at kostnadsforholdene for viktige kommunale tjenester varierer klart med bosettingsstruktur og utbyggingsmønster i kommunene. Både et spredt utbyggingsmønster og konsentrasjon om store byområder synes å innebære kostnadskrevenne kommunale tjenester. Spredt bosettings- og utbyggingsmønster er kostnadsøkende for både grunnskolen, eldreomsorgen og kommunaltekniske anlegg. Et sterkt konsentrert bosettings- og utbyggingsmønster synes på den andre siden å stille særlig store krav til kommunaltekniske anlegg. Utvalget mener det er sannsynliggjort at en utvikling av bosettingsmønsteret til styrking av regionsentra og mindre byer vil virke kostnadsreduserende for det kommunale tjenestetilbud.

Endring av kommunegrensene vil dessverre i liten grad påvirke kostnadsbetingelsene i utkanten. Sammenslåing av tre spredtbygde kommuner gir ikke til sammen en regionsenterkommune som det er rimelig å drive. Utkant er fortsatt utkant. Men det kan gi større styrke til å motvirke fraflytting og forvitring. Og det kan gi grunnlag for et mer rasjonelt utbyggingsmønster. Kommunaløkonomisk sett er det nok viktigere å flytte folk enn å flytte grenser.

6. Styringsproblemene løses ikke ved å flytte grenser

Undersøkelsene viser at det er betydelige kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen for kommuner som tilsynelatende har nokså like forutsetninger. Dette gjelder ressursbruken bl.a. i administrasjon, grunnskole og teknisk sektor. Slike kost-

nadsforskjeller kan representere store effektiviseringsmuligheter i kommunesektoren. De økonomiske gevinster ved omstilling og rasjonalisering synes betydelig større enn de forhold som påvirkes av kommuneinndelingen. Endring i kommuneinndelingen er ingen unnskyldning for ikke å rydde opp i styringsproblemene i kommunesektoren.

7. Alternativer

Etter mitt skjønn er det tre hovedalternativer til utvalgets forslag. Første alter-

nativ er status quo eller «muddling through». Det forutsetter interkommunalt samarbeid mellom de minste og i byområdene. Det er tvilsomt om interkommunalt samarbeid gir klare ansvarsforhold og klare økonomiske rammebetingelser. Men man kan tro på det. For det andre kan man fortsette med småkommuner ved å endre funksjonsfordelingen slik at de ikke lenger får ansvaret for tunge nasjonale tjenester som skole og helse. Derved forsvinner mye av begrunnelsen for større enheter i tjenesteproduksjonen. Det er fortsatt et

spørsmål om man ikke ønsker sterkere kommuner for planlegging og infrastruktur. For det tredje kan man satse på en «regionkommunemodell», eventuelt med eliminering av fylkeskommunen. Et slikt opplegg vil etterlate seg betydelige avstandsproblemer i utkanten.

De bredere utfordringer kommunesektoren står overfor er diskutert i kapittel 10 om framtidige utfordringer. Forhåpentligvis kan stoffet stimulere til debatt om et større oppryddingsarbeid i kommunesektoren.

Christiansen-utvalgets innstilling som anvendt politisk økonomi

Christiansen-utvalget har levert en imponerende utredning. Den inneholder omfattende dokumentasjon av utviklingen i det kommunale -og fylkeskommunale Norge fra innføringen av det kommunale selvstyre i 1837-38 og fram til i dag, samt perspektivene framover der bl.a. internasjonaliseringsutfordringene trekkes inn, og den gir tilsynelatende en overbevisende argumentasjon for at det er nødvendig med kommune- og fylkessammenslåinger i Norge. Selv om det «skurrer» litt her og der i en ren sosialøkonomisk vurdering, er den et eksempel på anvendt politisk økonomi av høy klasse.

AV
KNUT HALVORSEN*

Innledning

Christiansen-utvalget har lagt fram resultatet av tre års arbeid i en NOU som fyller over 400 tettekrevne sider. I forbindelse med utredningen har det blitt gjennomført 19 prosjekter fordelt på temaene økonomi, befolkning og geografi, lokalforvaltning og demokrati og alternative modeller/framtidige utfordringer. I tillegg har utvalget bestått av personer med bred erfaring og svært tung kompetanse på flere av de sentrale områdene som utvalget tar opp. Dette har resultert i et svært leseværdig dokument innenfor feltet anvendt og flerfaglig samfunnsvitenskap.

Men dokumentet er selvfølgelig også et politisk dokument, og skal i så måte fungere innenfor den svært vanskelige politiske prosessen som Norge er inne i. Jeg tenker her spesielt på *internasjonaliseringsprosessen* som vi står midt oppe i, med spørsmålet om norsk tilpasning til EF som det mest nærliggende hovedspørsmålet. Også GATT-forhandlingene og integrasjonen med Øst-Europa er med på å endre rammene for en rekke norske fylker og kommuner. I tillegg kommer miljøproblematikken, og innføringen av miljøavgifter både nasjonalt og internasjonalt.

Dette er jo fagtidsskriftet «Sosialøkonomen», og det tilsier at utvalgets arbeid her først og fremst bør utsettes for en faglig kri-

tikk. Jeg skal derfor i det videre konsentrere meg om dette. Men la meg for sikkerhets skyld understreke det selvsagte at en «sosialøkonomisk» vurdering og kritikk bare er én av mange vurderingsmåter og ingen objektiv analyse av utvalgets arbeid. Som jeg har antydnet innledningsvis er utredningen et godt eksempel på velykket flerfaglig arbeid, og en slik utredning må først og fremst vurderes hvor godt den fungerer i en politisk sammenheng. Når jeg likevel med god samvittighet først skal gi den en «sosialøkonomisk» kritikk, er det fordi innstillingens viktigste anbefalinger og premisser i stor grad er dominert av sosialøkonomiske begreper, metoder og argumenter.

Utvalgets logikk og hovedkonklusjoner

Når det gjelder den logiske strukturen har utvalget gjort en svært ryddig og oversiktlig jobb. Det er lagt opp til en grundig drøfting av premissene for utvalgets konklusjoner. I utvalgets mandat heter det;

1. «Utvalget skal foreta en evaluering av den kommunale og fylkeskommunale inndeling...»
2. «Utvalget bør også undersøke erfaringer med endringene i kommuneinndelingen i de øvrige nordiske land,...»
3. «Utvalget skal på bakgrunn av sitt evalueringsarbeid, legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling bør innordnes,...»

Det lå også i mandatet at en skulle vurdere mulige *framtidige utfordringer*, for i størst



Knut Halvorsen

mulig grad gi framtidsrettete anbefalinger. Oppgavene i mandatet er gjenngitt i utvalgets egen figur under;

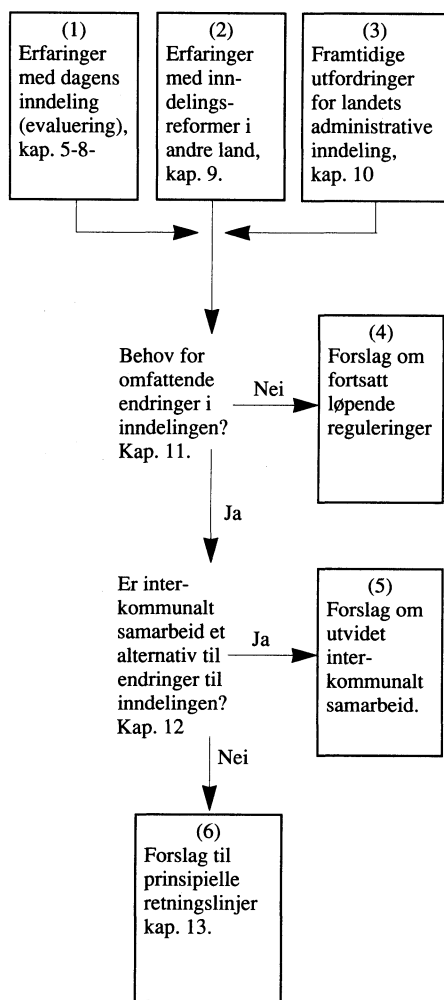
Figuren illustrerer at vurderingen av reformbehovet skulle skje i tre trinn. Det første trinnet besto i en omfattende gjennomgang av dagens erfaringer i Norge (1), Sverige, Danmark og Finland (2) og mulige framtidige utfordringer (3). På grunnlag av dette skulle en så ta stilling til om det var behov for omfattende endringer. Hvis svaret var «nei» ville dette resultere i at en utarbeidet forslag om fortsatt løpende reguleringer (4). Utvalgets mindretall, representanten Aarrestad konkluderte her med et «nei».

Flertallet mente imidlertid at det var grunn til å svare «ja» på spørsmålet om det var behov for omfattende endringer. Det neste spørsmålet utvalget måtte ta stilling til var hvilke reformer som i såfall kunne være aktuelle? Hovedalternativene her var økt interkommunalt (og fylkeskommunalt) samarbeid (5) eller sammenslåinger. Flertallet ville ikke svare «ja» til utvidet interkommunalt samarbeid, og endte dermed opp med en serie forslag til prinsipielle retningslinjer for kommune og fylkessammenslåinger (6).

Jeg skal ikke bruke mye tid på en drøfting av utvalgets valg av prinsipper og retningslin-

* Knut Halvorsen, cand.oecon fra 1986, er forsker ved Norsk institutt for by- og regionforskning i Oslo

Figur 1.1 Oppgaver ifølge mandatet



jer for sammenslåinger da jeg syns disse stort sett er greie, gitt at en godtar premissene. Et viktig spørsmål er imidlertid om en vil godta premissene. La oss derfor se litt nærmere på disse.

Kommune- og fylkessammenslåinger, velferdsteori og nyttekostnadsanalyser

Det er tydelig at det faglige og teoretiske fundamentet i stor grad er inspirert av velferdsteorien, og utvalgets arbeid er rent metodisk langt på vei konstruert som en nytte- og kostnadsanalyse: I spørsmålet om hvilken organisering og sammensetning kommune- og fylkesstrukturen skal ha i framtiden, står vi overfor flere alternativer. De ulike alternativene har ulike kostnader og nyttegevinster knyttet til seg. Når en skal vurdere hvilken løsning, eller modell, som er «den beste» blir de ulike alternativene vurdert i en slags «samfunnets velferdsfunksjon». Selv om begrepet «samfunnets velferdsfunksjon» selvfølgelig ikke brukes eksplisitt i teksten, er det åpenbart at i allefall utvalgets sosialøkonomer må ha hatt begrepet i bakhodet da det teoretiske fundamentet for utvalgets arbeid ble lagt. Funksjonen er også delvis spesifisert med følgende delmål;

1. Effektiv ressursbruk
2. Rettferdig fordeling
3. Nasjonaløkonomisk styring
4. Rettsikkerhet
5. Regional utvikling
6. Miljøvern og ressursforvaltning
7. Levende demokrati

I ren velferdsteoretisk forstand hører imidlertid flere av de nevnte målsettingene ikke hjemme på en liste over velferdsmål. Det gjelder særlig målet om «effektiv ressursbruk» som snarere er en forutsetning i det meste av økonomisk teori. Men teori og virkelighet er som kjent to forskjellige ting, og det kan derfor være hensiktsmessig å trekke effektiviteten inn i listen over målsettinger. Effektivitetsbegrepet kommer til å stå svært sentralt i utvalgets videre arbeid, og jeg savnet en drøfting og utdyping av begrepet. Skal det bare omfatte kommunal og fylkeskommunal *allokerings effektivitet* og *kostnadseffektivitet* slik utvalget legger opp til, eller også *full sysselsetting* som tradisjonelt har vært inkludert i begrepet?

En del av målene er også relativt upresise. Hva ligger f.eks. i målet «regional utvikling»? Det blir ikke vesentlig mer presist når en senere bruker termen «bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret», selv om dette er den etablerte politisk tilpassede vendingen. Vi vet at den offentlige sektor, og spesielt den kommunale sysselsettingen, mange steder er helt avgjørende for det lokale arbeidsmarkedet og bosettingsmønsteret. Hva en skal legge i uttrykket «bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» blir derfor relativt sentralt. Utvalget gir ingen presisering av målet selv om det indirekte kommer inn på problematikken flere ganger gjennom drøftinger av «akseptable reiseavstander for brukerne av kommunale og fylkeskommunale tjenester» o.l. Utvalget har imidlertid med en interessant drøfting der de setter spørsmålsteget ved om målsettingen lar seg opprettholde i et mer langsiktig perspektiv (s. 262). Selv om jeg personlig deler utvalgets (flertalls-) vurdering her ligger vel en endring av målsettingen utenfor utvalgets mandat.

En annen innvending mot målene er at vi ikke får vite noe om hvor sterkt de ulike målene er prioritert i forhold til hverandre. Som kjent kan det eksistere målkonflikter mellom f.eks. «effektiv ressursbruk» og «bevaring av bosettingsmønsteret», eller mellom «effektiv ressursbruk» og «levende demokrati». Vi mangler m.a.o. en presisering og kvantifisering av samfunnets velferdsfunksjon. En slik presisering og kvantifisering er selvsagt umulig for utvalget å presentere. Likevel må det ha eksistert en mål- og verdiprioritering i utvalget. Den kommer til syne når vi blir presentert for de ulike organiseringsmodellene. Ikke uventet har disse ulike egenskaper i forhold til målene. Det er relativt klart at målet om «effektiv ressursallokering» - i den snevre tolkningen av begrepet (allokerings effektivitet og kostnadseffektivitet) i praksis ser ut til å veie tyngre for flertallet

let i utvalget enn det andre målsettinger gjør. Dette er greit dersom det avspeiler preferansene i det norske samfunnet i øyeblikket (og helst bør det også avspeile preferansene til det norske samfunnet i et 25- til 30 års perspektiv som er den normale perioden mellom hver reform). Men det er ikke sikkert at dette er tilfelle, noe som den generelle effektiviserings- og arbeidsledighetsdebatten, men også EF-debatten bærer preg av. Dette avspeiles i noen grad også i utvalget ved at ett av utvalgets medlemmer (Aarrestad) veier det snevre effektivitetsmålet lavere enn det flertallet gjør.

Jeg får også en mistanke om at det snevre effektivitetsmålet vektlegges tyngre enn de andre målsettingene fordi en på dette feltet lettere kan *kvantifisere* variablene. Utvalget har rett og slett her hatt flere konkrete tall å forholde seg til. Hva kan diffuse kvalitative mål som «rettferdig fordeling» og «levende demokrati» stille opp mot «potensielle stor-driftsbesparelser i et konkret antall milliarder kroner»?

Dersom det nå skulle være slik at samfunnet i dag og framover vektlegger snever effektivitet sterkere enn andre mål, er det viktig at vi i så fall har gode effektivitetsmål. Har utvalget brukt det?

Gir «pr. capita»-effektivitet det riktige bildet?

En av de mest kontroversielle inndelingsprinsippene som utvalget kommer fram til er at kommuner ikke bør ha færre en 5000 innbyggere. Dette prinsippet er i stor grad avledet av effektivitetsmålingene; kommuner under dette har høyere utgifter pr. capita enn større kommuner. Gjennomgående preges utvalgets arbeid av at effektiviteten i kommunene og fylkene blir målt i forhold til innbyggertallet. En sentral tabell er tabell 7.2 på side 137. (Se neste side).

Vi ser at brutto driftsutgiftene pr. capita faller sterkt når antall personer i kommunen øker. Det er tilsynelatende stordriftsfordeler hvor de små kommunene fremstår som ineffektive og de mellomstore som mest kostnadseffektive. Utgiftene stiger etter at antall innbyggere kommer over 60.000 innbyggere. Når det gjelder effektivitetsstudiene har utvalget støttet seg til et omfattende underlagsmateriale, og undertegnede har bare i liten grad hatt anledning til å studere dette. Derfor skal jeg her nøye meg med å stille noen spørsmål omkring hva som her egentlig har blitt målt. Gir utgifter pr. capita nødvendigvis det rette bildet av effektiviteten i en kommune? Kan høyere utgifter pr. capita skyldes et høyere kommunalt aktivitetsnivå i kommunen, som følge av god økonomi (jmf. de norske kraftkommunene)? Kan høyere utgifter skyldes regionale og lokale variasjoner i preferanser for lokale kollektive goder? Kan høyere utgifter skyldes geografisk betingede forhold og bostedspreferanser og ikke kommunestørrelsen? M.a.o; skyldes de høye kostnadene at bosettingen er spredt, eller at kommunene har lavt folketall?

Tabell 7.2 *Kommunenes brutto driftsutgifter pr. innbygger totalt og på hovedsektorer, 1989. Oslo er utelatt. Veide gjennomsnitt.*

Folketall	1.1-1.6 og 1.8	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8
Inntil 1 000	33 814	4 003	6 794	5 347	7 327	1 580	4 560	4 203
1 000-1 999	27 885	2 805	6 762	4 592	5 527	1 384	3 112	3 703
2 000-2 999	22 019	1 987	5 818	3 745	4 660	1 077	2 227	2 505
3 000-4 999	18 945	1 581	5 309	3 438	3 826	899	2 007	1 887
5 000-6 999	17 800	1 315	4 784	3 355	3 481	932	1 976	1 957
7 000-8 999	16 368	1 214	4 707	2 943	3 203	808	1 924	1 568
9 000-10 999	16 734	1 127	4 727	3 101	3 249	919	1 872	1 740
11 000-13 999	15 790	991	4 345	2 766	3 486	858	2 098	1 247
14 000-17 999	15 694	1 052	4 332	2 341	3 804	786	1 970	1 408
18 000-24 999	16 186	1 124	4 130	2 361	3 939	999	2 277	1 357
25 000-34 999	16 807	1 118	3 963	2 859	4 000	1 051	2 563	1 254
35 000-59 999	15 856	985	3 980	2 710	3 501	1 039	2 381	1 259
Over 60 000	17 736	928	3 774	2 393	5 429	959	2 669	1 584
Alle	17 462	1 223	4 484	2 883	4 028	952	2 262	1 630

1.1 Sentraladministrasjon
1.2 Undervisning
1.3 Helsevern
1.4 Sosial omsorg og sosial trygd
1.5 Kirke- og kulturformål
1.6 Utbyggings- og boligformål
1.8 Ymse formål

Kilde: SSB, Struktur tall for kommunenes økonomi 1989.

La oss ta et eksempel på det siste; anta at vi har en kommune A med 3000 innbyggere der bosettingen internt i kommunen er spredt, og nabokommunen B med 3000 innbyggere, men der bosettingen internt i kommunen er mer konsentrert. Forskjellene i bosettingmønsteret internt i kommunene ligger dels i geografiske, historiske og næringsmessige forhold, og dels i at befolkningene i kommunene har ulike bopreferanser. Under de forutsetningene vi har nevnt her vil kommunale utgifter pr. capita i kommune A trolig ligge høyere enn i kommune B fordi i grøfter, veier, og kommunal infrastruktur mer generelt «må strekkes flere meter» for knytte kommunens innbyggere sammen, enn i kommune B. Anta videre at vi slår de to kommunene sammen. Dette innebærer en administrativ og politisk integrering av kommunene, men den fysiske infrastrukturen og bosettingen vil selvfølgelig ikke endre seg over natten. Det vil fortsatt være dyrt bygge ut den delen av kommunen som tidligere var kommune A dersom befolkningen der fortsatt ønsker å bo spredt.

Poenget med eksemplet er å illustrere at vi må sørge for å skille mellom at det er få personer i en kommune, og det faktum at befolkningen mange steder bor spredt her i landet. Satt på spissen; det ikke sikkert at utgiftene pr. capita hadde gått nevneverdig ned dersom vi hadde slått alle kommunene i Finnmark sammen til en kommune.

Eksemplet med kommunene A og B viser også at det er viktig å skille mellom *investeringer* og *drift*. Det er grunn til å tro at en kunne oppnå kommunaløkonomiske innsparinger på *driftssiden* i de to kommunene ved at en kunne redusere to rådmannstillinger til en, to skolelærstillinger til en, to helsesøsterstillinger til en osv. Det virker på meg som om utvalget har fokusert på innsparingsmuligheten på driftssiden, og utvalget har utvilsomt rett i at det kan spares mye på de kommunale og fylkeskommunale driftsutgiftene ved sammenslåinger. Men vi burde også ha

blitt presentert tall for mulige investeringsbeparelser.

Vi bør også minne om at de kommunaløkonomiske innsparingene ikke nødvendigvis behøver å være sammenfallende med de samfunnsøkonomiske; forutsetningen for effektiviseringsgevinstene er jo at frigjøringen av ressurser har alternativt anvendelsesverdi i andre sektorer. Slik som arbeidsmarkedet er nå, og slik det ser ut til å utvikle seg framover med stadig sterkere konkurranse som følge av bl.a. økt internasjonal åpenhet, er det ikke gitt at personene som «frigjøres» ved sammenslåing nødvendigvis får arbeid i annen virksomhet.

Poenget med dette er ikke å forsøke å tilbakeweise at det kan være stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster å hente. Men det hadde vært ønskelig med noe mer utførlig drøfting og problematisering av begrepene, og en burde ha sett nærmere på hvor robuste konklusjonene er for bruk av andre effektivitetsmål.

De internasjonale utfordringene

En viktig del av premissgrunnlaget er vurderingene av de framtidige utfordringene. Disse er etter min mening noe av det mest spennende ved utvalgets arbeid. Her har en sluppet seg løs og perspektivene er friske. Samtidig understrekes at en ikke gir prognoser, men en ser konsekvensene av *mulige* endringer. Usikkerheten og kravet til relevans gjør det nødvendig å finne fram til *robuste* inndelingsløsninger, og det er derfor nyttig å ha brede og langsiktige perspektiver for hvordan framtiden kan utvikle seg.

Utvalget skiller mellom endringer i institusjonelle og strukturelle rammebetingelser. Internasjonaliseringsutfordringene er plassert under de strukturelle utfordringene. At internasjonaliseringen kan gi betydelige strukturelle endringer ved at større deler av norsk næringsliv blir utsatt for konkurranse er opplagt. Spesielt gjelder dette de endringene som

kommer i jordbruket dersom det blir en GATT-avtale eller dersom Norge skulle bli medlem av EF.

Men det kan også hevdes at internasjonaliseringen kan få store institusjonelle konsekvenser. Institusjonelt vil vi merke at nasjonalstatens virkemidler reduseres som følge av harmonisering og tilpasning til felles konkurranseregler, valutapolitikk osv. Når nasjonalstatenes «binder seg til masten» betyr dette at regionene står friere i å styre egen utvikling. Etter manges mening er vi på vei mot et «Regionenes Europa» der konkurranse og samarbeid mellom regioner blir det sentrale. Skal en nå fram i det komplekse spillet som er i ferd med å utvikle seg mellom Europas mange regioner kreves tung kompetanse og klare strategier i regionenes administrative og politiske ledelse. Det er fortsatt noe uklart hva som skal legges i regionbegrepet, men gjennomgående ser en at regioner med sammenfallende administrative, politiske og næringsgeografiske (funksjonelle) regioner markerer seg sterkest på den europeiske arena. De tyske delstatene, Nord-Italia, Nord-Spania er sentrale eksempler på aktive regioner. Men også kommuner, eller allianser mellom kommuner, kan fremstå som selvstendige aktører. I Danmark er Aalborg, Århus og Odense eksempler på slike kommuner. I stedet for å forholde seg til København, er disse mer opptatt av å orientere seg mot andre og mer oppadgående europeiske maktsentra.

Disse tendensene er beskrevet av utvalget, og her har etter min vurdering flertallet i utvalget noen av sine sterkeste argumenter for behovet for omfattende endringer i norsk forvaltningspraksis; den norske forvaltningsstrukturen er pr. i dag ikke forberedt på denne situasjonen. Det fins noen få unntak, bl.a. begynner deler av Vestlandet og Sørlandet å fremstå som regioner med et bevisst forhold til internasjonalisering utfordringene. Men hovedinntrykket er at norske fylker og spesielt kommunene pr. i dag ikke har tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å komme denne utviklingen i møte.

Spørsmålet er om kommune- og fylkesamenslåinger er svaret på disse utfordringene?

Er kommunale og fylkeskommunale sammenslåinger svaret på utfordringene?

Som nevnt innledningsvis konkluderer flertallet i utvalget med at det er behov for reformer i kommune og fylkesinndelingen. En står da overfor to alternativer; en utvidet satsing på det interkommunale samarbeid eller kommunesammenslåinger.

På mange måter har et utvidet interkommunalt samarbeid mye for seg, i alle fall i teoretisk forstand. La oss se på en analogi fra nyere markedsteori: Innenfor denne grenen av markedsteori forklares den sterke framveksten av små- og mellomstore bedrifter med at markedsforholdene er i sterk endring. Hypotese skift i trender og moter, og kontinuerlig fornying av teknologien gjør det *transaksjonsmessig* rasjonelt å stykke produksjonsvirksomheten opp i mindre enheter. Stor-

driftsproduksjon får mindre betydning. I stedet for å organisere alt under samme firmaadresse kan det være mer kostnadseffektivt å kjøpe varer og tjenester fra andre bedrifter i markedet.

Parallellen til kommunesektoren ligger i at det på mange områder kan være fornuftig å ha små kommunale enheter som inngår ulike samarbeidsforhold i ulike saker etter som behovene varierer. Også kommunene må i økende grad forholde seg til skiftende oppgaver. Noen kan løses internt, mens stadig flere må løses i samarbeid med andre. Det interkommunale samarbeidet kan være en fleksibel måte å løse dette problemet på.¹

Men når det gjelder det interkommunale samarbeidet henviser utvalget til at dette kan være betenkelig ut fra demokratiske hensyn. Det betinger interkommunale selskaper og disse er ikke underlagt den samme politiske og demokratiske kontroll som rene kommunale forvaltningsenheter. Dette argumentet høres litt «hult» ut når en ser det i sammenheng med vektleggingen på effektivitet som gjøres i andre sammenhenger. Utvalget går jo selv inn for sammenslåinger, og det er vel få saker hvor lokalbefolkningen føler at det lokale selvstyre er i så fare som ved sammenslåinger. Her syns jeg utvalgets mindretall, Aarrestad, har en ryddigere logikk enn flertallet når hun påpeker at; «dei demokratiske og styringsmessige innvendingane mot interkommunalt samarbeid må vegast opp mot sammanslåing av kommunar mot folkets sin vilje» (s. 329).

Parallellen mellom kommuner og bedrifter halter imidlertid stygt på et vesentlig punkt; de fleste norske kommuner er ikke rasjonelle bedriftsenheter. De er komplekse institusjoner, ofte med interne interessekonflikter og til dels preget av irrasjonalitet i beslutningspro-

sessene. Det medfører at de ikke alltid klarer å etablere de mest fornuftige samarbeidsordningene. Ofte kan det være lange og dype interessekonflikter mellom nabokommuner som umuliggjør interkommunalt samarbeid. Vi må forholde oss til hvordan den kommunale virkeligheten egentlig er, og ikke forenkle oss vekk fra den gjennom overdreven bruk av sosialøkonomisk teori. Det er nettopp her at utvalget viser at den har god bakkekontakt når den påpeker at det i mange tilfeller kan være nødvendig å skjære igjennom en del gamle irrasjonelle konflikter som selv gjentatte forsøk på å etablere interkommunalt samarbeid ikke har klart å løse. I slike tilfeller kan kommune- og fylkessammenslåinger være riktige.

Avslutning

Jeg har i denne kommentaren sett litt på noen grunnleggende premisser og poenger ved Christiansen-utvalgets innstilling. Det har selvfølgelig ikke vært mulig å komme inn på annet enn deler av den omfattende utredningen. En rekke spørsmål må derfor ligge, deriblant spørsmålet om hvordan økt bruk av miljøavgifter vil kunne øke de økonomiske avstandene igjen i Norge.

Dersom en underkaster utvalgets arbeid en ren sosialøkonomisk vurderingsmåte er det *velferdsteorien* som bør brukes som referanseramme. Da blir det samtidig klart at vi på rent faglig og objektivt grunnlag ikke kan si noe om det er behov for reformer eller hvilke reformer det er behov for. Det vil til syvende og sist avhenge av hvordan vi vektlegger ulike verdier som «effektiv ressursallokering», «bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» og «levende demokrati». Her har flertallet i utvalget sin verdiprioritering, «det norske samfunn» kan vise seg å ha en annen.

Men utvalgets arbeid bør vurderes i en større faglig og politisk sammenheng. Etter min vurdering holder arbeidet et høyt nivå innenfor faget *politisk økonomi*. Politisk økonomi har en mer flerfaglig analytisk tilnærming og tar utgangspunkt i reelle maktforhold. Dermed har faget også større muligheter til å fungere som instrument for endringer i samfunnet. En viktig del av politikken er å inngå kompromisser og «hستهandler». I den tilspissede EF-striden vi nå går inn i, der spesielt distriktene står i et motsetningsforhold til sentral strøk, vil et forsøk fra sentralt hold på kommunesammenslåinger bli sett på som en del av EF-tilpasningen. Sentrale styresmakter bør ikke presse for hardt på her. Den økonomiske og politiske avkastningen av sammenslåinger i slike områder er marginal og trolig negativ. Tenker vi oss utviklingen framover som et spill mellom tunge maktgrupperinger, kan vi ane et forløp der sentrale styresmakter først legger opp til omfattende fylkes- og kommunesammenslåinger over hele landet. Dette forsøket blir trolig oppgitt etter en del symbolsk politisk støy. Deretter er grunnlaget lagt for å inngå kompromisser med distriktsbenkene på Stortinget - og en får flertall for sammenslåinger og endringer i sør, rundt de store byene og spesielt hovedstadsområdet, hvor de egentlige behovene ligger. Christiansenutvalgets innstilling gjør det mulig å spille kortene slik. Det er i dette perspektivet en må kunne konkludere med at utredningen er et anvendt politisk økonomisk dokument av høy kvalitet.

¹ Privatisering og bruk av markedet er en annen måte som vi i alle fall i teorien ikke kommer utenom. Privat søppeltømming og privat drift av interkommunale vannverk er eksempler på at dette er i ferd med å bli en realitet og et viktig alternativ.

Geografi og administrasjon

En kommentar til NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

AV
TOR SELSTAD*

Innstillingen fra Christiansen-utvalget foreligger og som ventet anbefaler utvalget en reform. Tre prinsipper legger premissene for reformen:

Det grunnleggende prinsipp er at vi bør få kommuner og fylkeskommuner som i større grad er *funksjonelle* regioner. Her henvises det direkte til en fag-geografisk tenking, der funksjonelle regioner defineres som senter og omland, dvs. den typen spontane marke-

der som oppstår i rommet. Den økende mobilitet i samfunnet har f.eks. ført til at arbeidsmarkedene og servicemarkedene har langt større utstrekning enn kommunene, slik de avgrenses territorielt. På den andre siden er slike spontane regioner ikke sammenfallende med fylkesinndelingen.

Den andre hovedprinsippet er at kommunene og fylkeskommunene bør ha en viss størrelse - det antydes 5000 innbyggere i kommunene og 200 000 for fylkeskommunene. Dette er et prinsipp som utledes av skalafordeler og -ulempen i administrasjon og tjenesteyting. Det kan påvises klare smådriftsulempen i kommunesektoren, sterkest for primærkommunene, dersom vi bruker enkle mål som utgifter pr. capita i ulike sektorer. Riktignok kan det også påvises stor-



Tor Selstad

driftsulempen, men dette er primært noe som berører de største bykommunene.

Disse to hovedprinsippene berører to helt ulike aspekter ved begrepet «kommune»:

* Tor Selstad er cand.philol. i geografi. Han er nå høyskolelektor ved Oppland Distrikthøgskole

Det første prinsippet handler om det vi kan kalle *territorialiteten*, stedsfølelsen og den romlige adferd. Alle arbeidsmarked, boligmarked, servicemarked osv. har en viss utstrekning, og i Norge — som er et areelt stort land med få innbyggere — gir dette store utslag. Det andre prinsippet handler om *funksjonaliteten* i det kommunale apparatet: Hva yter det og til hvilken kostnad? Disse to vidt forskjellige prinsippene lar seg ikke uten videre forene, og komiteen er derfor raskt ute med å innføre et tredje hovedprinsipp, nemlig at alle skal ha en rimelig adgang til det kommunale tilbud, konkret antydning 60 minutters reisetid som maksimum. I klartekst betyr dette at selv om territorialiteten og funksjonaliteten tilsa en dramatisk sammenslutningsprosess, så skal man her holde igjen, selv om vi ikke får kommuner som er funksjonelle og effektive.

Denne vurderingen av Christiansen-komiteens innstilling vektlegger disse to perspektivene på kommunene. Første del av anmeldelsen handler om problemanalysen, andre del dreier seg om løsningsforslagene, og hvordan disse kan praktiseres.

1. Hva er problemet?

Problemet med den norske kommunestrukturen er dels at regionene og kommunene utvikler seg i takt, dels at kommunene ikke har en størrelse som svarer til tidens krav om kostnadseffektivitet. Dette får komiteen godt fram. Det gis også et forskningsmessig belegg som er troverdig. Men når forskningsresultatene skal omdannes til en konkret problemforståelse — og en løsning — vil det nødvendigvis skje en forenkling som det kan være grunn til å problematisere.

Regioner i utakt

Komiteen vektlegger to forhold når det gjelder graden av samsvar mellom spontane regionale mønstre og kommunestruktur: For det første at mange kommuner og fylker deler sammenhengende bebyggelser eller regioner. Problemet er naturligvis størst i de store byregionene, der det suburban landskapet strekker seg langt ut over sentrumskommunens grenser. Etter hvert har også arbeidsreisene fått regional karakter, slik at store deler av rurale områder faktisk er tett integrert med byøkonomien. Det andre problemet er det generelle funksjonalitetsprinsipp, som i stor grad blir oppfattet som et problem for primærkommunene. De er for små til å fange inn sine spontane regionale markeder, spesielt bolig- og arbeidsmarkedet. Dette er jo også grunnen til at noen kommuner kan bli «gratispassasjerer». De har fordelen av nærhet til viktige arbeidsplasskonsentrasjoner, høy yrkesaktivitet og høy skatteinngang, men slipper samtidig å bære byrdene av alle tiltak som er nødvendige i en slik større byregion.

Disse temaene som dukker opp hyppig i innstillingen. Men spørsmålet er om ikke

problemet er enda mer grunnleggende. Jeg vil belyse dette med en gjennomgang fra bunn til topp i det regionale system.

Lokalt preges utviklingen av en økende vektlegging av lokal tilhørighet og medvirkning i samfunnsprosesser. På tross av «regionaliseringen» av arbeidsmarkedene og «internasjonaliseringen» av næringslivet, ser det ikke ut til at betydningen av *det genuint lokale* er borte. Tvert om: Den større avhengighet av overlokale prosesser, ser ut til å forsterke betydningen av den lokale dimensjonen. Vektlegging av hjem, barn, nærmiljø gjør at folk i stigende grad er opp-tatt av denne lokale arenaen.

Kommunene som territorielle enheter er allerede nå i takt med denne «lokalismen». Bygdemotsetningene har ikke blitt borte i løpet av de 30 åra som er gått etter at Schei-komiteens forslag ble satt ut i livet. Og i den grad de er svekket, dukker det opp en «*nylokalisme*» som knytter seg til høyt utdannede og selvbevisste menneskers krav om deltakelse i utformingen av nærmiljøene. Hvis kommunene strekker seg mot «funksjonelle enheter», vil denne spenningen mot det lokale bare bli større.

Regionalt preges utviklingen av at det dannes overkommunale markeder. Det gjelder som sagt arbeidsmarkedene og boligmarkedene. Områder med omlag en times reisetid vil funksjonelt sett bli sterkt knyttet til sentrum. Hovedmønstrene ble her lagt alt på 1970-tallet, men er forsterket gjennom 1980-tallet. Det nye på 1980-tallet er at mye av den private tjenesteytingen er kommet inn i en kontraksjonsprosess som leder mot regionale markedsdannelser. Varehandelen er et klart eksempel, men vi finner tilsvarende forhold innen reiseliv og rekreasjon.

Kommunene og fylkeskommunene svarer dårlig med disse prosessene: kommunene er for små, fylkene for store. Dette skaper også nye dilemmaer i en reformprosess: Hvis man lager kommuner som svarer til de funksjonelle regionene, hva skal man da gjøre med mellomnivået? Trekker vi kravet om funksjonalitet langt nok, ender vi med så få kommuner at enten må fylkene bort, eller vi må danne en type «landsdelsfylker».

Landsdelene er ingen uinteressant enhet i denne sammenheng, selv om de ikke har hatt noen reell betydning som romlig enhet siden landsdelsplanleggingens dager for 25 år siden. Utviklingen har gitt dem fornyet aktualitet. Jeg nevner tre eksempler: Storbyene — som jo er en form for landsdelsentra — tillegges i dag økt betydning i debatten om regional utvikling. Dette er ingen liten snuoperasjon for norsk distriktpolitikk, som har vært svært periferorientert. Vektleggingen av høyere utdanning, forskning, gode foretakstjenester er egentlig et spesifisert korollar til det foregående. Vi kan ikke snakke om komplette kunnskapssystemer med mindre vi har med det øverste ledd. Vektleggingen av økt regional konkurranse — f.eks. EFs ledetråd om Regionenes Europa — er neppe noe vi kan forstå i en lokal, kommunal eller

fylkeskommunal ramme, — vi må opp på et landsdelsnivå.

Noen av disse vurderingene skal jeg komme tilbake til. Poenget her er at den regionale utakt i forhold til de administrative systemene er mer fundamentale enn komite-innstillingen viser. Vel finner vi referanser til slike problemstillinger, men en kunne ønsket at den avgjørende syntesen i større grad tok hensyn til hvor grunnleggende problemet er.

Smådriftsulempen

Den andre store antakelsen i komiteinnstillingen er smådriftsulempene. Jeg anser det tilstrekkelig dokumentert at det faktisk finnes slike ulemper, slik de vanligvis måles som utgifter pr. innbygger i ulike sektorer og størrelsesklasser.

Det problemet jeg ikke syns er tilstrekkelig analysert, er hva disse statistiske forskjellene egentlig uttrykker, og i hvilken grad de kan fjernes ved å endre størrelsen på kommunene. Også dette knytter an til spørsmålet om territorialitet.

Ideene om stordriftsfordeler og ulemper er hentet fra foretaksverdenen, og uttrykker der fordelene med å oppnå en «naturlig» konsentrasjonsgrad på tilbydersiden. Men kommunale tjenester er nå engang preget av at de skal tilbys innbyggere som bor svært spredt, og med fallende konsentrasjoner ut mot periferien. Dette innebærer at man nødvendigvis må bruke noe mer ressurser på å nå fram til de siste utpostene. Det er tvilsomt om en sammenslutning i seg selv endrer dette dramatisk. Antakelig må man i store kommuner opprettholde et stedlig tilbud i utkantene for å ha en viss tilgjengelighet for alle innbyggerne, og dette betyr at man drar med seg en uhensiktsmessig struktur. Gjennomsnittsutgiftene ville utvilsomt falle ved en slik tenkt sammenslutning, men analyserte man nærmere vil man finne ut at tilbudet i den tynt befolkede periferie delen fortsatt hadde langt høyere enhetskostnader.

Mitt poeng er at vi har et *strukturproblem* som på mange måter er særmorsk. Dels skyldes dette den materielle struktur, dvs. geografien, bosettingen, kommunikasjonene, dels skyldes dette den utstrakte *kommunalisme* som har preget landets utbygging. Alle deler av landet skulle få et likt tilbud og kommunene ble satt til å utvikle dette tilbudet. Siden staten i utbyggingsfasen la ut alle kostnadene forbundet med økt tjenesteproduksjon, var det også lett for kommunene å innfri ønskene fra lokalsamfunnene.

I den kontraktive fasen vi nå er inne i, ser vi at den desentraliserte strukturen allerede er stilt på store prøver. Små og store kommuner må gjennomgå tilbudet på skolesektoren, i eldreomsorgen osv. Dette problemet kommer til å følge oss enten vi er store eller små. Det er skapt av vår geografi og historie, og er ikke et enkelt spørsmål om skalefordeler. Det er bl.a. et spørsmål om de grunnleggende *rettigheter* vi har i dette sam-

funnet. Det er etter min oppfatning klart at den rendyrkede effektivitetstenking som har kommet inn i kommunesektoren i den kontraktive fasen, har gått på bekostning av de grunnleggende rettigheter vi har som borgere. Man kan jo også spørre seg hvor viktig det er å effektivisere småkommunene, som omfatter en svært liten del av den samlede befolkningen, dersom dette fører til at de får et vesentlig dårligere tilbud.

2. Hvordan kan problemet løses?

Spørsmålet om hvordan problemet kan løses er altså minst like mye et spørsmål om *hvilke problemer* man vil løse. Dette er naturligvis også et spørsmål om framtidssoppfatning. En kommunereform skal jo ikke bare «løse» de problemene vi har i dag, men like mye de som vil dukke opp framover. Slik tenkte jo Schei-komiteen også.

Christiansen-komiteen prøver å trekke trådene framover og tenke seg hvordan framtiden vil definere problemene de neste 30 årene. Her tror jeg Christiansen-utvalget har hatt en mye mer ubehagelig jobb enn Schei-komiteen hadde i sin tid. Schei-komiteen skulle legge den strukturelle forutsetningen til rette for utviklingen av kommunene til moderne tjenesteytere. Selv om ingen kunne vite eksakt hvordan framtida ville bli, tror jeg de fleste sentrale aktørene hadde det klart for seg at utviklingen av *velferdsstaten*, egentlig var utviklingen av *velferdskommunen*. Sentrale reformer ble fremmet parallelt med den nye kommunestrukturen, f.eks. innen skolevesen, sosialomsorg og planlegging. Skulle kommunene klare dette, måtte de bli større.

Christiansen-komiteen står foran en langt mer uviss framtid. Det eneste som er temmelig sikkert er at kommunene (og offentlig virksomhet ellers) kommer til å være relativt kontraktive. De handler mer om effektivisering og omstilling, enn om vekst og nye oppgaver. Men framtida forøvrig synes nok så åpen. Overgangen fra Schei til Christiansen er slik sett en overgang fra en *moderne* til en *postmoderne* tilstand. I 1960 var framtiden mer entydig og den ble oppfattet som styrbar. I dag er framtiden svært mangtydig, og knapt styrbar.

Den regionale utfordring

Den regionale utfordring er alle de romlige spenningene som vil ligge i systemet. Vi kan prøve å fjerne en spenning, men straks oppstår en ny. La oss spekulere litt på hvordan en postmoderne framtid vil influere på de ulike nivåene i vårt samfunn: Lokalt, regionalt og nasjonalt.

Det er vært lite som tyder på at mennesket vil slutte å være interessert i *det lokale*. Tvert om er det mange som hevder at dette nettopp blir en stigende trend. Samfunnsfagene vektlegger i dag *hverdagslivet* sterkere enn tidligere, og i romlig/territoriell forstand betyr dette et fokus på lokale samfunn –

mindre enn de kommunene vi har, og langt mindre enn de kommunene vi kan få. Det er viktig at man erkjenner dette. I moderniserings kjølvanen får man lett det inntrykket at det mest rasjonelle er å komme vekk fra de lokale bånd over mot en rasjonell top-down stat som kan fordele ressursene fornuftig. På et vis har virkeligheten blitt mer lokal enn det som ligger i det moderne prosjekt. Det er derfor en illusjon å tro at man fjerner den lokale dimensjon ved å lage stor kommuner, tvert om: Lokalismen flytter med på lasset. Enten fører dette til en ubehagelig spenning som forstyrrer all politikk og forvaltning, eller så fører dette til at man oppretter nye enheter under det kommunale nivå. I Sverige, der vi lenge har hatt omlag like mange kommuner som Christiansen-utvalget sikter mot, har løsningen blitt å lage underkommunale enheter.

Det er også lite som tyder på at *den regionale dimensjonen* blir mindre viktig for menneskene framover. Med den regionale dimensjonen forstår jeg her mellomnivået mellom dagens kommuner og fylker. Framtiden vil sannsynligvis bringe mer pendling, bedre veier og jernbaner, følgelig også lengre arbeidsreiser. Denne sterke bevegeligheten, som i stor grad springer ut av arbeidsmarkedet, vil smitte over på andre markeder. Den eneste faktoren som kan begrense denne utviklingen, er en dramatisk sterkere vektlegging av *økologiske* hensyn. Reduserte CO₂-utslipp vil antakelig innebære en dramatisk høyere avgiftsbelegging på privatbilbruk. Om en slik politikk skal virke, vil den i siste instans gå ut over de romlige mønstrene. Bortsett fra dette er Christiansen-komiteen tilsynelatende i samsvar med den antatte regionale utvikling framover, men godt nok? Hvis vi virkelig skulle danne funksjonelle regionkommuner, måtte vi antakelig ned i et tall rundt 100. Det et stort sprang til de rundt 300 kommunene som komiteen underforstått foreslår. Hvis man følger prinsippet om funksjonelle regioner, har man da kommet i samme situasjon som Schei-utvalget, at utviklingen hadde løpt fra de nye kommunegrensene nesten i samme øyeblikk som de ble innført?

Nasjonen er også en interessant kategori i denne drøftingen. I en tid med sterkere overnasjonale impulser, og manglende evne til nasjonal styring, øker regionenes rolle i utviklingsprosessene. Noen går så langt at de hevder at den virkelige kilde til nasjonenes rikdom ikke er nasjonale prosesser, men regionale. Det nye integrerte Europa blir slik sett forstått som et Regionenes Europa, som til en viss grad konkurrerer seg imellom når det gjelder å skape og trekke til seg økonomisk aktivitet. Hva slags kommuner eller fylker er det i så fall som kan fylle en slik rolle? Her tror jeg med en gang vi kan fastslå at selv ikke komiteens forslag om minst 5000 innbyggere i kommunene egentlig gjør norske kommuneenheter mer slagkraftige. Komiteen argumenterer for at de samfunnsbyggende funksjonene som plan-

legging, miljøvern og næringsutvikling krever kompetanse og kapasitet som de små kommunene ikke har i dag. Det er nok riktig, men det betyr neppe mye fra eller til at man fjerner de 150 minste kommunene. Det kan godt tenkes at disse småkommunene ikke har et tilstrekkelig profesjonelt apparat til slike oppgaver, men som *territorier* blir områdene neppe bedre ivaretatt om de blir innlemmet i større enheter. Når kommunene blir større, må nødvendigvis ressursene spres over større områder, og dermed er man like langt.

Det avgjørende argument er likevel at de vekstgenererende prosesser kanskje er forflyttet til et mye høyere nivå. Den type regioner som Norge må konkurrere med i et åpnere Europa, er tross alt regioner som mer svarer til de gamle småstatene fra tida før nasjonene ble samlet. Disse regionene vil ha en tung materiell og immateriell infrastruktur, flyplasser, høyhastighets jernbaner, universiteter, forskningsbyer osv. Om framtidens administrative enheter skal være komplette i forhold til slike funksjoner, trenger vi mer den typen *landsdelsenheter* som jeg nevnte innledningsvis. Dette handler altså mer om hva slags typer fylkesenheter vi trenger, enn det handler om primærkommuner. Dette handler også like mye om funksjonsfordelingen mellom stat og kommunesektor, som det handler om grensene i seg selv.

Struktur og funksjoner

Komiteens mandat har vært å se på kommuneinndelingen, mens funksjonsfordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene ikke skulle drøftes. Det er naturligvis forklarlig at det måtte bli slik: Spørsmålet om grensene er i seg selv et så stort spørsmål at andre ting må holdes fast. Likevel tror jeg at det hadde vært ønskelig å analysere dette noe mer i sammenheng. Det er vanskelig å tenke seg at de neste trede årene ikke vil gi nye forskyvninger mellom forvaltningsnivåene, og for den saks skyld mellom offentlig og privat virksomhet. Jeg skal antyde noen problemer:

Spørsmålet om rettigheter til visse tjenester, f.eks. sykehus tjenester, kan føre til at vi får en viss statlig reaksjon mot den kommunalisering vi har hatt de siste 30 årene. Hvis vi tenkte oss at fylkeskommunen mistet dette ansvarsområdet, og at primærkommunene samtidig ble mye større slik at de kunne ta de øvrige fylkeskommunale oppgavene, da lå alt til rette for å fjerne dette omstridte mellomnivået i forvaltningen.

Alternativt kan man berge fylkeskommunen ved å ta vekk noen ansvarsområder, men tilføre dem nye. F.eks.: Næringsutvikling og jobbskaping er sterkt kommunalisert i Norge. Staten har på mange vis abdisert, men det kan vel neppe hevdes at kommunaliseringen egentlig har skapt noen dynamikk som monner i det store og hele. Kanskje kan en styrking av fylkeskommunen på dette fel-

tet være en utvikling som gir større resultater, evt. koblet til overføring av statlige oppgaver som arbeidsmarked og regionale høyskoler. Jeg forutsetter også at vi får mye større fylker – landsdelsfylker – som kan ha urbane sentra med stor evne til å trekke til seg spiss-institusjoner.

Hvis man tenker seg en større statlig innsats og sterkere fylkesenheter, kan det godt tenkes at strukturen i primærkommunene kan være relativt uendret. Selvfølgelig bør man plukke «modne frukter», dvs. alle de

kommunene som i dag deler sammenhengende bebyggelser eller splitter opp naturlige enheter. Men hvis man ellers søker å beholde det finmaskede nettet er man mer i tråd med den lokale drivkraft som ser ut til å følge oss på vei mot et mer internasjonalt samfunn. De minste kommunene er neppe de mest profesjonelle når det gjelder næringsutvikling og planlegging, men hvor farlig er det? Det er nesten mer betenkelig om det bygges opp for store lokale staber på slike områder, når evnen til å påvirke utvik-

lingen likevel er liten. Vi har også sett at mange store kommuner som satser på slike oppgaver, har endt ut i prosjektmakeri som har ført til store økonomiske tap for kommunene. Og endelig: Hvis tjenesteytingen fra kommunene i stor grad dekker «rettigheter», da må staten uansett bekoste det nødvendige tilbudet. Storkommuner kan da bli en skineffektivisering som mer tilfredsstillende et ideologisk behov om å ligne næringslivet, enn en reell effektivisering som gir samfunnet.

Nye løsninger på gamle problemer eller gamle løsninger på nye problemer?

Noen randbemerkninger omkring utredningen om ny kommune- og fylkesinndeling

AV
FRANCESCO KJELLBERG*

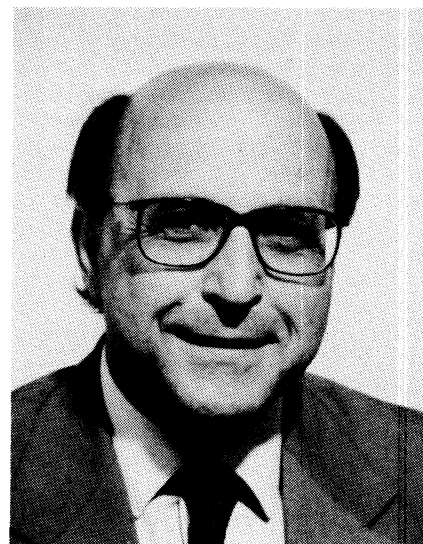
Når man får i hendene en utredning på over 400 sider, som legger opp til en radikal forandring av den desentraliserte forvaltningsstruktur i Norge (NOU 1992:15), kan man ikke annet enn å filosofere over utgangspunktet for denne innsatsen. Saken er nemlig den at inntil 1985-86 var det absolutt ingen som tenkte på en ny generell omkalfatring av kommunestrukturen i Norge. Situasjonen i enkelte byområder tilsa riktignok en nærmere vurdering av kommunegrensene. Det manglende samarbeid i hovedstadsområdet var også en kontinuerlig kilde til irritasjon. Men en altomfattende reform av kommunegrensene i form av en tvangssammenslutning av mindre kommuner, ble oppfattet - tør jeg påstå - som en tilbakelagt historisk fase. Buvikutvalget var unntaket som bekreftet regelen; dets arbeid med disse spørsmål var nettopp kjennetegnet av en avgrenset, ad hoc tilnærming til problemet. Det som endret situasjonen var noen friske utspill, stort sett av enkeltpersoner med mediatekke, om at det fikk være nok med alle disse små kommuner som kostet samfunnet så mye penger. «200 kommuner»-ideologien, med stordriftsfordelene som det bærende aksiom, vokste fram på en mediabølge. Den fikk etter hvert en viss legitimitet, kanskje ikke minst gjennom markedsføringen av Statskonsult ved sin daværende direktør. Noen ganger klart uttalt, andre ganger mer underforstått, var modellen den svenske kommuneblokk-reformen som, under sterk politisk strid, i slutten av 1960-tallet endte med den mest drastiske tvangssammenslutningen av kommuner i Europa.

* Francesco Kjellberg er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo; medlem av Hovedkomiteen for lokalforvaltningen 1985-88 og av Kommunelovutvalget 1987-90.

Den til dels meget opphetede debatt om reformen var glemt (eller helt ukjent), og man fant det naturlig å spørre: Hadde ikke Sverige gjort seg av med 90% av kommunene uten at det svenske demokratiet hadde fått så meget som en liten skramme? Det var iallfall dette svenske byråkrater og politikere nå kunne fortelle, riktignok utfra en logikk som man hadde noe vanskelig for å gripe i andre europeiske land.

Dermed banet tanken seg vei inn i Hovedkomiteens siste innstilling (NOU 1988:38, Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen), nærmest helt på tampen av dette arbeidet. Den understreket imidlertid at det bare var tale om en vurdering av kommunestrukturen og det ble sørget for å få inn et krav at interkommunalt samarbeid skulle ha like stor plass som tvangssammenslutninger av kommuner i en eventuell revisjon. Når historien om den nye diskusjonen om kommunestrukturen i Norge i 1990-årene en gang vil bli skrevet (og det vil den sikkert bli), vil den derfor måtte forklare to forhold: 1) At den utgjør et utpreget særtilfelle i europeisk sammenheng, der debatten og gjennomføringen av denne type reform ble avsluttet i begynnelsen av 1970-tallet; 2) At tilsynelatende tilfeldige utspill igangsatte en så omfattende prosess som nødvendigvis vil måtte bane seg vei gjennom et notorisk politisk minefelt. Og det vil forundre meg om en slik historie ikke vil se tilbake på denne spesielle utredningsoppgaver som et spørsmål om løsninger som jakter etter problemer, snarere enn det motsatte.

Hva enn utgangspunktet har vært, har Kommune- og fylkesinndelingsutvalget fulgt opp mandatet og den opprinnelige tanken med beundringsverdig energi og tankekraft; utredningen preges av mange fornyende perspektiver og brede analyser av den kommunale virksomhet. Samlet gir den en bekreftelse av den sterke sammenfiltringen mellom forvaltningsnivåene, samtidig som den i for-



Francesco Kjellberg

bausende grad holder fast på tradisjonelle oppfatninger om kommunal struktur. Min innvending til utredningen er derfor at dens hovedløsning - færre kommuner og en relativt ensartet kommunestruktur - ikke vil løse de problemer som Utvalget selv har vært opptatt av.

Utredningen har flere åpenbart sterke sider; tre av dem bør framheves spesielt. For det første løsriver den seg, i det store og hele, fra den tradisjonelle tankegangen om at det eksisterer, eller at det bør finnes (og derfor må gjenopprettes om det har gått tapt), en klart avgrenset kommunal sfære adskilt fra andre forvaltningsnivåer. Utredningen går ikke så langt som jeg ville gå, nemlig å si at «det kommunale selvstyret» er en pompøs betegnelse på noe som ikke eksisterer. Den går heller ikke like langt som Kommunelovutvalget gjorde i sitt forslag til ny kommunelov ser bort fra «selvstyre» til fordel for «kommunalt folkestyre». Likevel er samspillet mellom de offentlige organer og den faktiske sammenfiltringen av den offentlige virksomhet, den bærende visjonen i innstillingen. Dette kommer til uttrykk på mange måter, men kanskje ikke minst ved enkelte nye betegnelser som utredningen lanserer. «Lokal påvirkningskraft», som erstatter kommunal autonomi, er en av dem; «generalist-

kommunen» er en annen slik betegnelse, som - slik jeg forstår den - fanger opp kommunens sentrale rolle som samordningsinstans for all offentlig virksomhet innen geografisk avgrensede enheter. Utredningen går her et skritt videre i det som mange har følt behov for, nemlig å gi kommunenes reelle funksjoner i en utviklet velferdsstat en klarere definisjon.

En annen framtrædende side ved utredningen er dens teoretiske ambisjoner, som langt overgår det som er vanlig i offentlige utredninger. Den utnytter, stort sett på en god måte, det som finnes av kunnskaper om kommunalforvaltning; den har også gjort et tjenstfullt arbeid med å generere ny kunnskap hvor den ikke fantes. At utredningen selv, om ikke de enkelte analyser som det henvises til, henter sin inspirasjon fra økonomisk tankegang og i mindre grad fra organisasjonsteori og administrasjonsvitenskap, er ikke spesielt overraskende gitt sammensetningen av Utvalget. Noe mer overraskende er den éndimensjonale tilnærmingen som preger mye av diskusjonen og som kan spores tilbake til dominansen av spillteoretisk tankegang. Det er mye «strategisk tenkning» og mange «motstridende strategiske interesser» i analysen av det som rører seg i kommunalforvaltningen. Det er mindre rom for felles verdipoppfatninger og for institusjonens legitimitetsgrunnlag.

Utredningen har også sin styrke på et tredje, mer anvendt område. Den tar opp et problem som altfor lenge har vært skjøvet i bakgrunnen i Norge: problemet omkring sammenhengende byområder og hvordan man i slike områder kan eller bør utforme en funksjonell kommunestruktur som i tillegg til kostnadseffektivitet også tar hensyn til hele spekteret av de øvrige verdier som knytter seg til institusjonen. I sitt forslag følger utredningen her det bærende prinsipp for den danske reformen i begynnelsen av 1970-tallet, nemlig «ett bysamfunn, én kommune». Det er prisverdig at utredningen direkte har konfrontert problemet; mer skeptisk er jeg til løsningen. Spørsmålet er om det som framsto som fornuftige løsninger for 20-25 år siden i et annet land (med bl. a. en ganske annen topografi), er like fornuftige løsninger i Norge i dag.

Utredningens generelle synspunkt på forholdet kommune-stat, dens analytiske grep og noen av de praktiske problemer den tar opp, gjør at den vil stå sentralt i enhver diskusjon om kommuneinstitusjonens framtid i Norge. Noe annet er om dens forslag vil eller bør få det gjennomslag som Utvalget selv har tiltenkt dem. Utredningens svake sider hører også med i en vurdering av den.

Paradoksalt nok, er noe av utredningens styrke også en vesentlig svakhet. Det gjelder den ballast som de teoretiske ambisjoner representerer; den blir etter hvert uendelig abstrakt og ensidig. Nyttige analytiske tilnærminger skifter ham og blir til empiriske påstander. Et eksempel: I forbindelse med en gjennomgående nyttig diskusjon av de uløste oppgaver i hovedstadsområdet - overveltningproblemer, koordineringsproblemer i tilknytning til arealbruk og boligpolitikk, mulige gratispassasjerproblemer i kultursek-

toren vises det også til at «tilbudet av offentlige tjenester (i kommuner innen dette område) kan bli for stort, med konsekvenser for lokaldemokratiet» (s. 230). Man kan undres på hvordan en leser uten noen skolering i amerikanske normative teorier om lokalstyret vil forholde seg til et slikt postulat. For et postulat er det; det finnes ikke flugg av empiri som kan understøtte påstanden om at tilbudet av offentlige tjenester er «for stort» i enkelte kommuner i hovedstadsregionen. Det dreier seg selvfølgelig om anvendelsen av det analytiske prinsipp (med klare normative islett) som Mancur Olson i midten av 1960-årene bidro til å utbre, nemlig prinsippet om «fiscal equivalence». Rent deduktivt påstår prinsippet at en manglende overensstemmelse mellom administrative grenser (som betinger finansieringen via skatter) og tjenestenes nedslagsfelt (som avgjør hvem som vil ha «nytte» av dem), nødvendigvis vil føre til sub-optimale løsninger. En utmerket modell for å vise hvordan virkeligheten ikke vil være, når lokalstyret også har ansvaret for fordelings- og koordineringsspørsmål; en modell som dermed er uten empirisk relevans i norsk, såvel som europeisk kommunalforvaltning. Med sin forankring i utpregede amerikanske forhold, har prinsippet fint lite å gjøre med våre kommuner. Og når en slik analytisk tilnærming framlegges (nesten) som empiriske funn, må det nødvendigvis bære galt av sted.

Og det dreier seg ikke om et enkeltstående eksempel. «Fiscal equivalence» tilnærmingen, eller «nytteprinsippet», preger utredningen i mange deler. Siden Skatteutjamningskomiteens innstilling i 1960-årene, og ikke minst etter påvirkning av Hovedkomiteens mange innstillinger i 1970-årene, har ansvarsprinsippet vært en bærebjelke i norsk kommunalforvaltning. Knappt formulert sier den at de som har ansvaret for produksjonen av offentlige tjenester, også skal ha (eller bør ha) det fulle finansielle ansvaret. Relativt uanstrengt har imidlertid utredningen fra Kommuneinndelingsutvalget omgjort «ansvarsprinsippet» til «nytteprinsippet» (jfr. f.eks. s. 60), med de konsekvenser dette har - dersom det følges opp - for enhver omfordelingsproblematikk i og mellom kommuner.

En annen svakhet ved utredningen er, etter mitt skjønn, den forbausende tette koblingen mellom stordriftsfordeler ved produksjon av offentlige tjenester og administrative avgrensninger. Utvalget har åpenbart hatt problemer med å løsrive seg fra Statskonsults opprinnelige forenklete utgangspunkt. Svakheten knytter seg delvis til det empiriske grunnlag for slutninger om slike sammenheng, delvis til underbetoningen av den ofte manglende sammenheng mellom omkostningsfaktorer og administrative grenser. Det siste først: Kostnadene kan ha vel så meget å gjøre med de strukturelle forhold som preger lokalsamfunnene som med størrelsen på den kommunen de inngår i. Likevel gir utredningen implisitt uttrykk for den eiendommelige oppfatning at omkostningsfaktorene ved produksjon av offentlige tjenester i mindre lokalsamfunn, det være seg spredt bosetning eller skjev aldersfordeling, på en eller annen

måte vil bli opphevet, så snart det går opp i en større administrativ enhet. Det er vanskelig å forstå hvorfor det skulle være slik, om man da ikke deler Utvalgets syn på kommunesammenslutninger som et egnet middel til å sentralisere bosetningsmønsteret i Norge: «Kommuneinndelingen kan legge forholdene til rette for en utvikling av bosetningsmønsteret som gir en bedre utnyttelse av stordriftsfordeler enn i dag» (s. 143).

Med hensyn til det empiriske grunnlag for de meget omtalte stordriftsfordeler, er det egentlig bare ett funn som er ubestridelig: den negative sammenhengen mellom kommunenes administrasjonsutgifter pr. hode og antall innbyggere i kommunene. Men når sant skal sies, er et slikt funn beslektet med energisk å slå seg vei gjennom åpne dører. Det er noe nær en selvfølge at under et visst nivå, vil det koste mer pr. innbygger å opprettholde en rimelig effektiv administrasjon. Det er nettopp denne åpenbare, alminnelige erkjennelsen som ligger til grunn for småkommunetilskuddet i det nye inntekstsystemet, og som Utvalget har fått for seg utgjør en viktig bestanddel i den «fordelingskrisen» som visstnok skal prege norsk kommunalforvaltning. Andre sammenheng mellom hvor mye tjenestene koster og hvor mange mennesker som bor i en kommune, er iallfall såpass tvetydige (for å si det mildt) at konklusjonen om «smådriftsulempene» i virkeligheten hviler på noen få empiriske knappenålshoder. I tillegg kommer, som sagt, at en del av de sammenhenger som kan påvises, f.eks. innen grunnskolen og tekniske etat neppe ville bli borte om de kommuner det gjelder ble tatt opp i større enheter. Utvalget selv må faktisk slå fast at «stordriftsfordeler er knyttet til tjenesteproduksjonens omfang og bestemmes ikke alltid av kommunes størrelsen» (s.153). Og noen vil også kunne hevde at eventuelle stordriftsfordeler ikke utelukkende kan vurderes utfra økte reiseavstander, men også f.eks. når det gjelder skole, utfra pedagogiske prinsipper og skolemiljø.

Generelt gjelder det at sammenhengen mellom kommuneinndelingen og tjenesteproduksjonen ikke er entydig og langt fra manifesterer et «småkommuneproblem». Utredningens oppsummering av argumentene i denne forbindelse, og av de empiriske funn de bygger på, åpner egentlig for andre konklusjoner (s.153-54). Av de ni kriterier som ble lagt til grunn for evalueringen av tjenesteproduksjonen i ulike typer kommuner, er det bare to som klart taler for å gjøre det av med små kommuner: 1) den større egenfinansieringsevnen i større kommuner (noe som pga. den stigende sammenfiltrering av virksomhet og finansielle relasjoner mellom ulike forvaltningsnivåer etter hvert vil bli mindre relevant), og 2) det forhold at kommunegrenser i visse tilfeller, ved å skjære gjennom sammenhengende bebygde områder, bidrar til å øke kostnadene ved kommunale tjenester. For de øvrige syv kriterier gjelder det at de enten taler for å opprettholde små kommuner, eller i like stor grad taler såvel for den ene som for den andre løsningen.

Utvalget har heller ikke kunnet argumentere for en demokratisk fortreffelighet ved en ny kommunestruktur, med færre og større kommuner. Erkjennelsen at deltakelsesverdien står sentralt i selve legitimeringen av institusjonen, gjør likevel at utredningen munner ut i en negativ konklusjon når det gjelder dette forholdet: «Visse endringer i kommuneinndelingen vil (ikke) undergrave sentrale kvaliteter ved lokaldemokratiet» (s.181). Og resonnementet underbygges av noen empiriske funn som viser at befolkningen (hvor mange ?) i større kommuner hyppigere deltar i direkte aksjoner enn i små kommuner og at langt flere også er medlemmer av interesseorganisasjoner. Igjen er det vanskelig å la seg overbevise av Utvalgets argumenter; det er tvilsomt om folk i utkantbygder vil flokke seg til «interesseorganisasjoner» når bygda blir ennå mer perifer i en storkommune. Det ville ha vært ryddigere å fastholde hovedtråden i utredningen, nemlig at det koster penger å beholde små kommuner, og at andre forhold og verdier følgelig (dessverre) må avskrives, innbefattet potensialet for direkte politisk deltakelse som nærdemokratiet representerer.

Det gjenstår et knippe av viktige argumenter for en rasjonalisering av kommunestrukturen. Det gjelder det som Utvalget benevner «samfunnsutbygging», og som omfatter fysisk planlegging, lokal næringsutbygging og miljøvern. Utredningen er på sitt beste når den diskuterer disse forhold; fornyende i sine synspunkter og rik på perspektiver. Den får her fram at norsk kommunalforvaltning, i likhet med kommunalforvaltningen i de fleste utviklete demokratier, nå konfronteres med et reelt omformings- og styringsproblem. Disse aktiviteter kan ikke og bør ikke tvinges inn i for snevre kommunale rammer, av flere grunner. Det er oppgaver som nødvendigvis har innebygget i seg en regional dimensjon,

som kan variere i utstrekning men som meget sjelden lar seg innsnevre i rimelig stor kommunal avgrensning. De utgjør også oppgaver som ingen kommune, stor eller liten, kan eller bør ivareta helt uavhengig av andre; de er nettopp i enhver forstand «samfunnsutbyggings»-oppgaver. Utvalgets betoning i denne sammenheng av manglende grunnlag for kompetanseoppbygging ved den gjeldende kommuneinndeling, er derfor egentlig en innsnevring av problemstillingen; oppgavene overskrider pr definisjon den kommunale avgrensningen.

Ved å antyde at løsningen på koordinerings- og effektiviseringsproblemer som ligger i disse oppgaver er å finne i større kommunale enheter, forlater Utvalget sitt opprinnelige utgangspunkt om kommunal virksomhet som et spørsmål om samspill mellom ulike enheter. Nettopp i disse oppgaver er behovet for å styrke dette samspillet helt åpenbart. Forslaget til løsning, større kommuner med 5.000 innbyggere som retningsgivende norm, vil i beste fall ikke bli annet enn et kortsiktig palliativ. En like rimelig konklusjon er å skille ut denne type oppgaver som kommunene har i dag og overføre dem til et annet nivå, det være seg fylkeskommunen i sin nåværende form eller andre politiskadministrative løsninger. Det er særlig på dette punktet at utredningen, etter mitt skjønn, ikke når langt nok. En ting er den dype skepsis til interkommunale samarbeidsløsninger den gir uttrykk for. Noe annet er at Utvalget ikke har funnet det naturlig å gå nærmere inn på fylkeskommunens skiftende funksjon og dermed heller ikke har berørt mulige andre modeller på mellomnivået, som f.eks. regionkommunen som supplement eller alternativ til den eksisterende struktur. Utredningen skjeler i all hovedsak til løsninger som var gangbare i europeisk, og kanskje særlig skandinavisk, kommunal-

forvaltning for 20-30 år siden, men som knapt nok noen, hverken i Skandinavia eller på kontinentet, i dag er opptatt av.

Gitt de mange, til dels kontroversielle, verdistandpunkter som utredningen representerer, er det forbausende at den har så få dissenser; mindretallet er lite og, det må også kunne sies, relativt kortfattet. Utvalget har øyensynlig arbeidet innen en helhetlig ramme, kanskje nettopp gitt av dens imponerende teoretiske armatur. Likefullt egger dens 400 hundre sider til flere motsigelser og mine hovedinnvendinger er følgende:

– Utredningen går for langt i sin vektlegging av kostnadseffektivitet i forhold til andre hensyn; konsekvensene av en slik betoning vil i det lange løp kunne bli en nedbrytning av institusjonens demokratiske legitimitet.

– Utredningen går for langt i uniformeringen av den kommunale forvaltningen; trangen til å opprette kommunale enheter som ligner mest mulig på hverandre, vil kunne svekke den organiske sammenheng mellom det lokale fellesskap («kommunen») og den institusjonen som det representeres av (den kommunale organisasjon).

– Den løsningen som anbefales, *tvangsammenslutninger av kommuner* (den «autoritære tilnærmingen», som det har vært kalt i fransk diskusjon om disse spørsmål), er kostnads-krevende, ressursmessig såvel som politisk.

– Utredningen er for timid i sine konklusjoner om interkommunalt samarbeid, og den går ikke langt nok i å tenke gjennom alternative modeller på mellomnivået.

Men likefullt, vi vil i årene framover ha mye glede av dette bidraget - med sine mange funn, perspektiver og synspunkter - i den teoretiske drøftingen av norsk kommunalforvaltning.

Mangel på økonomisk teori og problemorientering

AV
STEIN ØSTRE^{*}

Christiansen-utvalgets innstilling blir trolig et skoleeksempel på produksjon av kostbart arkiv-materiale. Innstillingen gir grunnlag for en rekke misforståelser og vil skape motsetningsforhold man kunne ha unngått. Utvalget gjør blant annet den feil at de hopper bukk over «det kommunale selvstyre» i en EF-tid da nasjonal egenart og selvråderett står svært sterkt. Det fylkeskommunale problem, som mange etterhvert har fått øynene opp for, gis en stemoderlig behandling uten visjoner. Utvalgets hovedgimmic er nedleggelse av små kommuner på grunn av såkalte «stordriftsfordeler». Det strider mot vanlig sunn fornuft og kan heller ikke gies noen økonomisk/teoretisk begrunnelse.

«Små-kommune-problemet»

Hovedpåstanden er at det er såkalte «stordriftsfordeler» ved kommunal tjensteproduksjon, spesielt når det gjelder kommunal administrasjon. Dette er en svært oppsiktsvekkende påstand.¹ Utvalget hevder imidlertid, side 137, at «stordriftsfordelene» skyldes at «det er relativt små kommuner i Norge». Utvalget sier selv at «stordriftsfordelene» ikke er merkbare for kommuner med mer enn 5000 innbyggere. En kommuneadministrasjon kan imidlertid på mange måter sammenlignes med f.eks. et konsulentfirma. Utvalgets påstand innebærer at et konsulentfirma med 15-20 ansatte er ineffektive sammenlignet med større konsulentfirma med kanskje fra 40 til flere hundre ansatte.

I økonomisk teori er begrepet stordriftsfordeler knyttet til forløpet av kurven for kostnad pr produsert enhet. Utvalget har ikke forsøkt å måle hva en kommunal administrasjon produserer. I stedet ser man på «utgift pr innbygger» og det er selvfølgelig noe helt annet.

Selvom man skulle godta at «utgift pr innbygger» sier noe om den underliggende kostnadsstruktur så er det feil å tale om «stordriftsfordeler». Det dreier seg i såfall om skalaulemper eller evt «smådriftsulemper». Men en nærmere analyse viser at selv da vil en påstand om «smådriftsulemper» ikke holde mål.

Anta at en rådmann i en liten kommune koster ca kr 400.000 pr år med sosialutgifter, kontor mm. Regnet pr innbygger blir det kr 400 pr innbygger i en kommune med 1000

innbyggere og kr 100 pr innbygger i en kommune med 4000 innbyggere. Denne effekt har jeg valgt å kalle «divisjonseffekten».² Dette betyr selvsagt ikke at rådmannen i en kommune på 1000 innbyggere har høyere kostnader pr produsert «administrativ tjeneste» enn en rådmann i en kommune med 4000 innbyggere. Det kan snarere være motsatt.

Man kan selvfølgelig hevde, som Utvalget reelt sett gjør, at denne merkostnad pr innbygger i små kommuner betales ved statlige overføringer. Det kan jeg slutte meg til, men det betyr ikke at det arbeide rådmannen i den lille kommune gjør er unødvendig. Nedleggelse av en slik liten kommunen og inndragning av rådmannsstillingen betyr bare at dette arbeide må overtas av andre. Altså, rådmannen i en liten kommune med f.eks. 1000 innbyggere, som nedlegges, må erstattes av en ny saksbehandler hos rådmannen i den kommune, med f.eks. 4000 innbyggere, som overtar. Vi kan trygt se bort fra at rådmannen i den nye kommunen har ledig kapasitet. Vi har da, i henhold til overnevnte eksempel, kr 800.000 i utgifter til administrative tjenester som skal fordeles på 5000 innbyggere og det gir kr 160 pr innbygger. Divisjonseffekten kan få enkle sjeler til å tro at det foreligger en gevinst. En økonom bør ikke ha problemer med å innse at den samfunnsøkonomiske gevinst er lik null.

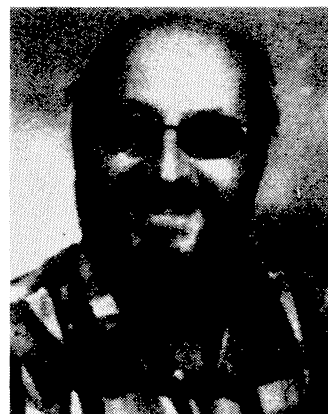
Bostedsavhengige kostnader

Kommunenes kostnader er i hovedsak bestemt av hvor folk bor og ikke av hvorledes eller hvor de administreres. Kostnadene ved kommunal tjensteproduksjon er knyttet til barnehaver, grunnskole, kulturvirksomhet, vann og kloakk, brannvesen osv. Alt dette er utgifter knyttet til hjemsted.

Kostnadene ved tjensteproduksjon, også den kommunale, er gjennomgående proporsjonale med «kundeunderlaget». I små kommuner kan det oppstå problemer med å utnytte en gitt produksjonskapasitet. Hvis man i grunnskolen kan ha 25 elever pr klasse og bare har 12 så blir det dyrt. Hvis reglene for kloakkrensing for et tettsted med 500 innbyggere er det samme som for en by med 50.000, så blir det dyrt.

Eksempler på dårlig kapasitetsutnyttelse (skalaulemper) finner man ikke bare i de små kommuner, men også i visse deler av større kommuner. I større kommuner vil imidlertid ikke slik ineffektivitet være synlig pga divisjonseffekten.

Kostnadene ved tjensteproduksjon i små kommuner kan reduseres ved en rekke tiltak som ikke krever sammenslåing av kommuner. Sentralisering av tjensteproduksjonen til kommunesenteret kan være et eksempel.



Stein Østre

Christiansen-utvalget kunne her ha gjort et bidrag ved å gå dypere ned i problemene. Interkommunalt samarbeide byr ofte på problemer. Hvorfor ikke utarbeide noen gode standardmodeller for ryddig organisering av slik samarbeide i stedet for å avvise denne mulighet. Utvalget burde forstått at en frivillig vei til kommunesammenslutninger kan gå igjennom et vellykket interkommunalt samarbeide.

Dataproblemene

Analysene bak utvalgets vurderinger synes primært å være basert på NOS Strukturtall for kommunenes økonomi, som er basert på tall fra kommunenes regnskap. Jeg har kommet til, etter å ha interessert meg for kommunal økonomi i 20 år, at den eneste sikre konklusjon man kan trekke på bakgrunn av regnskapstall for kommuner, er at de ikke er sammenlignbare.

Eksempelvis, administrasjonsutgiftene pr innbygger er kr 1.051 i Bergen og kr 648 i Trondheim (kfr Strukturtall 1989, tabell 26). Det er en differanse pr innbygger på kr 403. I Bergen var det i 1989 211.826 innbyggere. Det samlede administrative «overforbruk» i Bergen er altså tilsynelatende på 85 mill kr pr år!

¹ Jeg takker kollegene Ole Gustav Narud, Karl Bekkevold og Harald Romstad for nyttige kommentarer.

² Jeg siterer fra innstillingens side 137: «Stordriftsfordeler foreligger gjerne for produksjon med betydelige investeringer i teknologi og anlegg, hvor de variable kostnader er relativt små. Kommunale tjenester er vanligvis ikke av denne type. Foster, Jackman og Perlman (1980) oppsummerer den internasjonale litteratur: Generelt kan det konkluderes med at det er lite tilfredsstillende dokumentasjon av stordriftsfordeler i kommunesektoren (side 569).»

³ Kfr Østre (1984): Kommunaløkonomikk, Universitetsforlaget, sidene 108-110.

^{*} Stein Østre, cand oecon 1969, er dosent i økonomiske fag ved Hedmark distriktshøgskole, Rena. Han var rådmann i Follidal kommune fra 1986 til 1991.

Det kan ellers nevnes at den gjennomsnittelige administrasjonsutgift pr innbygger for kommuner med under 1000 innbyggere er kr 4.003. For «kraftkommunene» i denne kategori er administrasjonsutgiften på kr 6.680 pr innbygger, mens den for de øvrige kommuner er på kr 3.434.

Det kommunale selvstyre

Utvalget tar ikke det kommunale selvstyre alvorlig. Av ca 350 sider brukes under 2 sider på dette tema. Utvalget hevder kjekt at siden kommunal autonomi er et begrep med mange aspekter så er det ikke mulig å trekke noen klar og entydig konklusjon om sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunalt selvstyre. Nettopp fordi kommunal autonomi har mange aspekter vil det dreie seg om politiske vurderinger. Her forsøker Utvalget å fagliggjøre et klart politisk standpunkt.

Det hadde vært mer redelig av utvalget å innrømme at det er et klart motsetningsforhold mellom kommunestørrelse og graden av kommunalt selvstyre. Forekomstene av bydelskommunene i Oslo og bydelsutvalg i andre større kommuner med mere taler sitt tydelig sprog.

Det fylkeskommunale problem

En av hovedsvakhetene ved Schei-komiteens mandat og/eller innstilling var at fylkesgrensene ikke ble drøftet og eventuelt justert. Fylkesgrensene skriver seg i hovedsak fra den danske enevoldstid i Norge og har vært uendret i ca 100 år. Dette er selvfølgelig den ene årsak til at fylkeskommunen ikke har blitt noen stor suksess. Når det gjelder fylkeskommunen lider Utvalget av en nærmest total mangel på problemforståelse og evne til nytenkning. Dette er meget beklagelig fordi nettopp på dette felt foreligger trolig de største problemer.

Fylkesgrenene burde trolig tilpasses de fylkeskommunale oppgaver. Fylkeskommunene er idag i hovedsak «sykehuskommu-

ner», da de bruker ca 60% av de samlede driftsutgifter til helseinstitusjoner. Dette må gi en dårlig nasjonal løsning når landet er delt inn i fem sykehusområder, - kfr gjestepasientproblemer, sykehuskøer mm. Hvis fylkeskommunen fortsatt skal ha ansvaret for sykehusene burde man kanskje lage fem fylkeskommuner. Hvis staten tar over sykehuse- ne, bør kanskje fylkeskommunene omdannes til kommuner for «videregående skoler», som tar 22% av driftsutgiftene, og da vil man kunne ha flere fylkeskommuner enn idag. Plassen tillater ikke at jeg går nærmere inn på dette her.

De store kommuners problem

Det har i hele etterkrigstiden vært arbeidet mer eller mindre kontinuerlig med «storkommuneproblemene», dvs at byområder ekspanderer og har behov for grenseutvidelser for å løse sine ekspansjonsbehov. Utvalget ender vel her på den forsåvidt rimelige konklusjon at slike tilfeller må vurderes spesielt i hvert enkelt tilfelle.

Man kunne likevel ønske seg prinsipielle synspunkter. Det er faktisk ikke ønskelig med for store kommuner. Det er trolig en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og tilpasning av de grunnleggende kommunale tjenester til befolkningens preferanser. Det er derfor man har kommunalt selvstyre. Bydelsreformen i Oslo er et tydelig eksempel på dette.

Schei-komiteens arbeide

I motsetning til Christiansen-utvalget hadde Schei-komiteen som utgangspunkt at det daværende kommuneinndeling i hovedsak var en kirkelig inndeling, som var blitt avlegs, og at man trengte en ny inndeling om kommunene skulle møte de nye oppgaver og mestre de gamle. Schei-komiteens arbeide kan primært sees på som et forsøk på å lage funksjonsdyktige grunnskolekommuner.

Schei-komiteen begynte sitt arbeide i 1946. Resultatet ble en vesentlig reduksjon i antall kommuner fra ca 750 til ca 450.

Reformarbeidet kan sies å bli avsluttet i 1977. Den forrige kommuneinndelingsreform tok altså ca 30 (tredve) år. Det er ulike oppfatninger om Schei-komiteens arbeide, men man kan vel trygt hevde at man søkte å eliminere småkommuner så langt det var mulig ut fra geografiske og kommunikasjonsmessige forhold.

Det kan derfor virke noe overraskende at det startes et nytt kommuneinndelingsarbeide allerede 12-15 år etter det forrige arbeide ble avsluttet, særlig når hovedpoenget åpenbart er det samme, nemlig å eliminere småkommunene.

Såvel sysselsettingsproblemene, befolkningsutviklingen og det internasjonale samarbeide (GATT, EØS/EF) vil kunne medføre omstillinger og samfunnsendringer som kan ha tildels betydelig konsekvenser for bosettingsmønsteret. Dette betyr at hvis man hadde ventet noen år, så ville forståelsen for en endring i kommuneinndelingen kommet av seg selv, hvis den vil være nødvendig.

Kommuneøkonomi eller distriktspolitikk

Målet i norsk distriktspolitikk har offisielt vært å bevare bosettingsmønsteret. En slik bosettingspolitikk er kostbar. Christiansen-utvalget med sin forholdsvis ensidige fokusering på økonomisk effektivitet kan betraktes som et indirekte forsøk på å bidra til en raskere sentralisering ved å fjerne den kommunale infrastruktur i de minste kommuner. Utvalget forsøker å produsere argumenter for å slå sammen små kommuner uten å legge særlig vekt på at dette vil kunne ha betydelige konsekvenser for bosetting og selvstyre.

Utvalgets mandat gir mulighet for å ta opp interessante problemstillinger av stor betydning for norske kommuner. Det gjelder interkommunalt samarbeide, regionalt avgrenset inntektsutjevning mellom kommuner, «storbyproblemene» (ikke bare de økonomiske, men også de sosiale aspekter) og ikke minst fylkeskommunenes situasjon og fremtid. Det er sterkt beklagelig at Utvalget har latt slike muligheter gå fra seg.

Milliardgevinster ved optimalisering av kommunestrukturen

AV
DOCENT, DR PHILOS
KAMPUS FFLUE¹

Christiansen-utvalgets innstilling, NOU 1992:15, foreligger. Den banebrytende hovedkonklusjonen er at eliminasjon av alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere gir en samfunnsøkonomisk gevinst på 100 mill kr pr år (side 140). Ved SIFIF (Statens Institutt For Intens Forskning) under professor Brink-Wink-Olålafsen's ledelse har arbeidet etter det samme opplegg og har kommet frem til enda mer banebrytende resultater. Foreliggende edb-utskrifter viser at en optimalisering av kommunestrukturen gir en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 11,5 milliarder kroner. Alle kommuner med under 14.000 og over 18.000 innbyggere må da elimineres.

Analytisk utgangspunkt

De analyser Christiansen-utvalget baserer seg på kan sies å være et resultat av det såkalte SMURF-programmet (Småkommuner Under Rasjonell Forskning).² Ved SIFIF har man gått et skritt lenger ved modellering av FLAKS-modellen (Fullstendig Logistisk Aggregering av Kommune-Strukturen)³ De to modellen tar utgangspunkt i nøyaktig det samme datagrunnlag. SMURF-modellen, adskiller seg prinsipielt fra FLAKS-modellen bare ved to forhold.

For det første ser man spesielt på kommunale utgifter til administrasjon, som representerer en innsnevring av det analytiske utgangspunkt. For det annet begrenser man den numeriske analyse til bare å omfatte de minste kommuner.

Optimal kommunestørrelse

I tabell 1 er kommunene delt i 14 grupper, hvorav den siste bare inneholder Oslo. I 1. kolonne er gruppenummer angitt samt i parentes antall kommuner i gruppen. 2. kolonne angir middelfolketallet i hver gruppe. 3.kolonne angir samlede (brutto) driftsutgifter pr innbygger for de 14 grupper i henhold til side 39 i Strukturtall 1989.⁴ For Oslo (gruppe 14) er det gjort fratrekk for den gjennomsnittlige ædriftsutgift i alle fylkeskommuner.⁵

Bortsett fra gruppe 14 er dette nøyaktig de samme tall man finner på side 137 i NOU 1992:15. Tallenes tale er klar. *Selv uten basale kunnskaper i derivatri ser man med det blotte øye at gruppe 9 med fra 14000 til 17999 innbyggere (middelfolketall 16000) angir den optimale kommunestørrelse.* Hvis byrådet hadde operert med en finere gruppeinndeling av kommuner, så ville et mer presist estimat av den optimale kommunestørrelse vært mulig iflg forsøksleder Ansgar Synåtråten (1992).⁶



Kampus Fflue

I 4.kolonne, i tabell 1, er det foretatt en beregning av overforbruk pr innbygger for samtlige kommunegrupper. Tallene er definert som differansen mellom driftsutgift pr innbygger i hver gruppe minus det tilsvarende tall for den optimale kommunegruppe (gruppe 9). I 5.kolonne er tallene i 4.kolonne multiplisert med middelfolketallet i gruppen og antall kommuner i gruppen. Det gir den samlede samfunnsøkonomiske gevinst ved å eliminere kommunene i vedkommen- de kommunegruppe.

Beregningene viser at eliminasjon av de underoptimale kommuner, gruppene 1 til 8, bare representerer 4,8 milliarder kr pr år

Tabell 1. Driftsutgifter pr innbygger for alle utgiftsformål, eksl forretningsdrift, 1989, samt beregning av overforbruk pr innbygger og samlet gevinst i millioner kroner

K- gruppe (antall)	Middel folkemengde	Drifts- utgift pr innb	Over forbruk pr innb	Samlet overforbruk i mill kr
1 (18)	500	33 814	18 120	163,1
2 (70)	1 500	27 885	12 191	1 280,1
3 (66)	2 500	22 019	6 325	1 043,6
4 (98)	4 000	18 945	3 251	1 274,4
5 (50)	6 000	17 800	2 106	631,8
6 (36)	8 000	16 368	674	194,1
7 (17)	10 000	16 734	1 040	176,8
8 (30)	12 500	15 790	96	36,0
9 (20)	16 000	15 694	0	0
10 (17)	21 500	16 186	492	179,8
11 (10)	30 000	16 802	1 113	333,9
12 (10)	47 500	15 856	162	77,0
13 (5)	140 000	17 736	2 042	1 092,5
14 (1)	458 364	26 815	11 121	5 097,5
(448)				11 580,5

* Det er da tatt hensyn til at Oslo også er fylkeskommune, - kfr. fotnote 5.

Kilde: Driftsutgift pr innbygger er, i likhet med NOU 1992:15, NOS Strukturtall for kommunenes økonomi 1989.

¹ Jeg takker professor Brink-Wink-Olålafsen, forsøksleder Ansgar Synåtråten, byråsjef Armand Ellevill, vareadresse Skjåk, senilagronom Ellgrim Villsporet og svensken Gøran Grenqvist for all oppmerksomhet i anledning min 50-års dag.

² SMURF-programmet har ingen tilknytning til tegneseriens små blå menn (Fremskrittspartiets Ungdom?), selvom det legges praktisk talt ensidig vekt på «kostnadseffektivitet».

³ FLAKS-modellen er omtalt i Kampus Fflue: An Inquiry into the Natur and Courses of the Expenditure Differences of Local Government, Edinburgh University Press 1992.

⁴ Fullstendig betegnelse er NOS Strukturtall for kommunenes økonomi 1989 fra Statistisk sentralbyrå.

⁵ Oslo kommune har en samlet driftsutgift pr innbygger på kr 37.440, side 40 i Strukturtall 89. Oslo har imidlertid også fylkeskommunale oppgaver. Den gjennomsnittlige driftsutgifter pr innbygger i alle fylkeskommuner er på kr 10.625, - kfr side 20. Den primærkommunale andel er følgende anslått som differansen, dvs kr 26.815. Det dreier seg altså om påtagelige stordriftsulemper.

⁶ Kfr A Synåtråten (1992): Accuracy in the Congruent Estimation of the Optimal Size of Local Authorities, Paper to the XIXth Workshop for the Elimination of Smaller Local Governments 29th-30th February 1992 at Waldorf Astoria Osaka Hotel, Japan., side 314.

eller ca 42% av den samlede samfunnsøkonomiske gevinst. Det er eliminasjon av de overoptimale kommuner, gruppene 10 til 14, som betyr mest. De representerer 6,7 milliarder kr pr år eller 58% av totalen.

Dette representerer en kraftig forsterkning og utvidelse av Christiansen-utvalgets konklusjoner om smådriftsulempen. Utvalget har åpenbart, velvillig tolket, hatt mistanke om at det kan være stordriftsulempen også. Kfr nederst side 140 der det heter «.. det er verd å undersøke nærmere om større kommuner kan utnytte ytterligere stordriftsfordeler i

Det henvises til denne artikkel i Sosialøkonomen.

administrasjon..». Ved SIFIF har vi nå, kfr Fflue (1992)⁷. Dvs foreliggende fremstilling.C, undersøkt dette nærmere og saken er at det for de største kommuner ikke er tale om «å ta ut» noe stordriftsfordeler, men at det faktisk foreligger stordriftsulempen.

Strukturelle konsekvenser

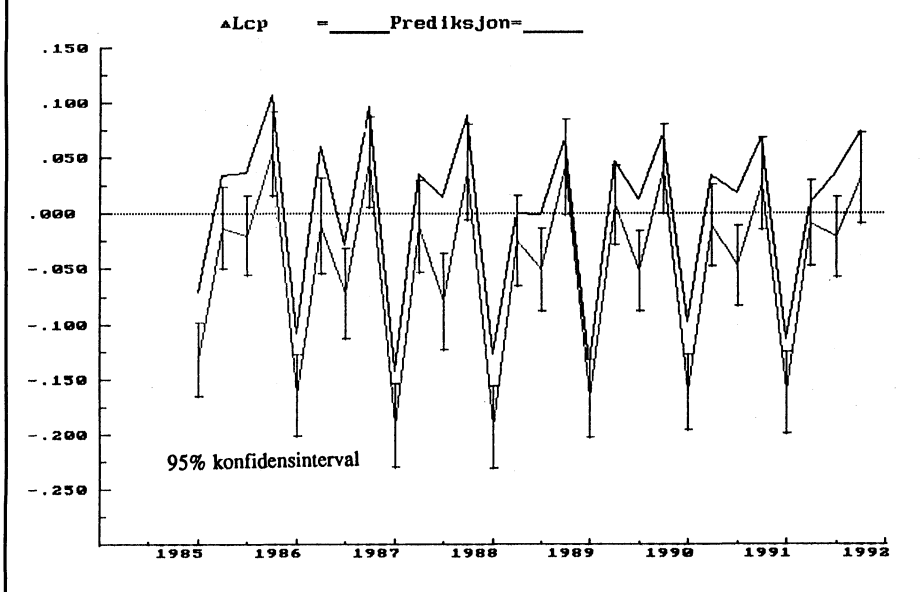
Beregningsresultatene har klare konsekvenser for hva som er den optimale kommunestruktur. Bare 20 av de 448 kommuner i 1989 var av optimal størrelse. 385 kommuner var underoptimale og bør sammenslutes til 113 kommuner. 43 kommuner var overoptimale og bør oppløses til i alt 144 kom-

muner. F eks er de nåværende bydelsforvaltninger i Oslo gjennomsnittlig sett er for store og Oslo kommunen bør omdannes til 29 kommuner. Det gir en samlet reduksjon i antall kommuner fra 448 (1989-tall) til 277 kommuner.

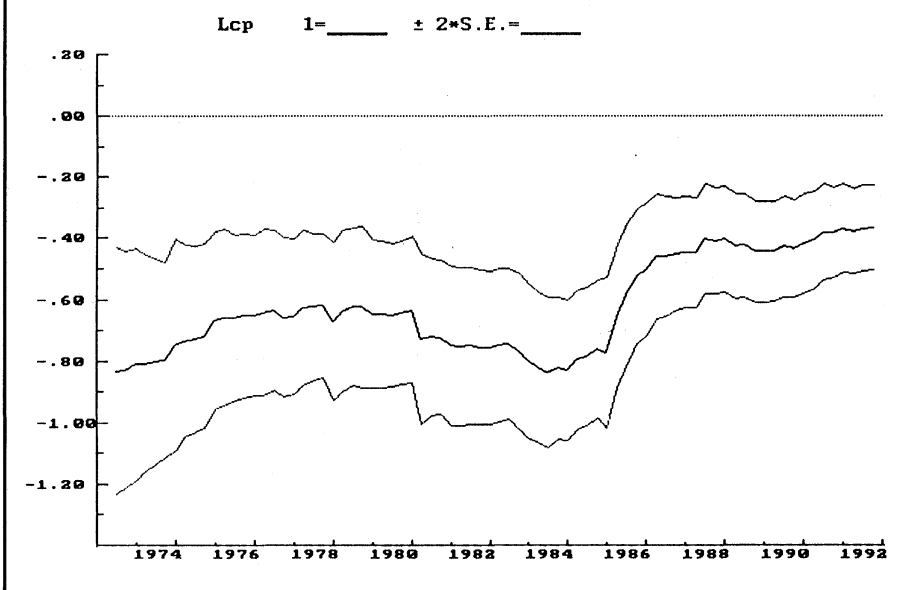
Det videre arbeide

Ellgrim Villsporet ved SIFIF vil remodelere FLAKS-modellen for analyse av den optimale struktur for fylkeskommunene. Instituttet avventer spent svar på søknaden om økonomisk støtte fra SLØS-programmet (Samfunn, Ledelse, Økonomi og Styring)

Figur 4: Post-sampel prediksjon av tilveksten i $1n(C_t)$ for perioden 1985.1 til 1991.4. Vår reviderte formuesvariabel.



Figur 5: Rekursivt estimat for koeffisienten foran laget nivå for $1n(C_t)$ i den estimerte relasjonen. Vår reviderte formuesvariabel.



En kan selvsagt innvende at eksperimentet ovenfor er vilkårlig, i den forstand at vi ikke har gjort forsøk på selvstendig modellering av dynamikken når vi erstatte Brodins formuesvariabel med vår egen. Vi tror imidlertid ikke at vi på denne måten kunne ha reddet stabiliteten i funksjonen, og vil også peke på at vi strengt tatt mangler kvartalsinformasjon for boligprisvariabelen for hele perioden 1980 til 1986.⁷ Etter vår oppfatning peker

eksperimentet ovenfor i retning av at både den gode føyningen og stabiliteten i Bankens konsumfunksjon gjennom perioden med deregulering av kredittmarkedet er et resultat av forløpet til den formuesvariabelen som er benyttet. Denne variabelen er ikke basert på all tilgjengelig informasjon om utviklingen i verdien av boligformuen på 1980-tallet. Endring av Bankens formuesanslag i den retning vi foreslår vil derfor trolig resultere i at Jan-

sens empirisk baserte konklusjoner om konsumutviklingen på 1980-tallet også må revurderes.

4. NORGES BANKS MAKROKONSUMFUNKSJON I EN MODELLSAMMENHENG

Avsnittene ovenfor illustrerer at det kan reises tungtveiende teoretiske og empiriske innvendinger mot Norges Banks makrokonsumfunksjon. Ved en vurdering av om funksjonen skal tas inn i en makroøkonomisk modell bør enn i tillegg tenke igjennom hvordan den vil fungere innenfor en slik ramme. Vi skal her se på problemer knyttet til bruk av konsumfunksjonen i langsiktige analyser, prognoser og virkningsberegninger.

4.1. Langsiktsegenskaper

I følge Norges Banks konsumfunksjon kan den langsiktige sammenhengen mellom konsum, formue og inntekt uttrykkes ved

$$(1) \quad C = AY^\alpha W^\beta \quad \alpha + \beta < 1$$

der C er privat konsum, Y husholdningenes disponible inntekt og W formue. Summen av de estimerte formue- og inntektselastisitetene er mindre enn 1. Som påpekt blant annet i Brodin og Nymoene (1992), innebærer dette at forholdet mellom konsum og formue, C/W , og mellom inntekt og formue, Y/W , vil divergere på lang sikt med mindre formuen er konstant.⁸ Modellen utelukker derfor alle steady state vekstbaner, der steady state her tolkes som at C , Y og W vokser i samme takt. Dette blir problematisk når en ser (1) i sammenheng med følgende akkumulasjonsligning

$$(2) \quad W - W_{-1} = Y - C$$

som uttrykker at formuestilveksten er lik forskjellen mellom inntekt og forbruk. Så vidt vi kan se, innebærer (1) og (2) sam-

⁷ Dessuten ser det for oss ut som om det på det nåværende tidspunkt er mer å hente i ytterligere dataarbeid, blant annet når det gjelder å anslå husholdningsektorens formue. Anslag på markedsverdien av husholdningenes beholdninger av aksjer og obligasjoner er foreløpig bare tilgjengelig for noen år. En kan også argumentere for at verdien av sektorens beholdning av produksjonskapital bør regnes med, samt verdien av bilparken.

⁸ Ved å dividere med F på begge sider i (1) finner vi $(C/W) = A(Y/W)^\alpha W^{(\alpha+\beta-1)}$ hvor det er åpenbart at leddet $W^{(\alpha+\beta-1)}$ bare er konstant over tid hvis W er konstant eller hvis $\alpha + \beta = 1$.

men at konsum-inntektsraten C/Y vil avta over tid for realistiske startverdier for C, Y og W og en inntektsvekst lik gjennomsnittet i estimeringsperioden.

Vi deler Brodin og Nymoens (1992) oppfatning av at relasjonens langsiktsegenskaper er et resultat av at data ikke oppfyller akkumulasjonsligningen (2) i estimeringsperioden. Dette trekker i retning av at en heller ikke bør bruke (2) ved fremskrivninger og analyser, men modellere avviket mellom formuestilvekst og sparing. Det er mulig at en korrekt spesifisert modell for formuestilvekst vil bidra til å holde konsumraten rimelig på plass ved langsiktige fremskrivninger. Dette er det imidlertid vanskelig å vurdere, fordi den sentrale boligprisvariabelen hittil ikke er modellert.

4.2. Prognoser

Jansen viser i sin artikkel til makrokonsumfunksjonens prediksjonsevne og illustrerer med en figur hvor godt konsumutviklingen i 1990 og 1991 simuleres. Jansen hevder også indirekte (i siste avsnitt) at modellen ved inngangen til 1991 var i stand til predikere null-vekst i privat konsum dette året.

Etter vår oppfatning er det viktig å skille mellom prediksjoner foretatt ex ante og ex post. Simuleringsresultatene i figur 2 hos Jansen ble utført etter at utviklingen i boligpriser og inntekt i 1990 og 1991 var kjent. På den måten elimineres gale anslag på eksogene variable som feilkilde. Dersom en ved inngangen til 1991 skulle ha anslått konsumveksten riktig, måtte en enten forutsett både utviklingen i inntekt og boligpriser, eller feilpredikert veksten i begge størrelser på en slik måte at feilene utlignet hverandre. Husholdningenes disponible inntekt er endogen både i RIMINI og i Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG, så på dette punktet kunne en ha benyttet eksisterende modellsammenhenger. Siden boligprisvariabelen er eksogen i RIMINI er det imidlertid ikke åpenbart at en ved hjelp av denne modellen vil gi bedre anslag på utviklingen fremover enn ved hjelp av MODAG, selv om de historiske føyningsegenskapene til den betingede konsumfunksjonen er betydelig bedre i RIMINI på eget datamateriale.⁹

⁹ Prognoseegenskapene til MODAG er forøvrig illustrert i Cappelen (1991a), der det vises at modellen greide å fange opp nedgangen i privat konsum i 1987 og oppgangen i 1989.

4.3. Virkningsberegninger

Ved politikkvurderinger vil en ofte foreta modellanalyser (såkalte virkningsberegninger) for å anslå hvordan endret virkemiddelbruk påvirker sentrale målvariable. Et eksempel på en virkningsberegning der Norges Banks makrokonsumfunksjon er sentral, er Grønvik og Vale (1992). Ved hjelp av RIMINI beregner de virkningene på privat konsum og arbeidsledighet av «slanking» eller nedlegging av en bank. Analysen illustrerer på en god måte hvor vanskelig det er å anslå virkningene av politikkendringer ol. innenfor en modell der en svært sentral forklaringsvariabel er eksogen. Som Grønvik og Vale skriver: «Ingen kan på forhånd si om det ekstraordinære prisfallet på eiendommer ville blitt to, fem eller ti prosent». Det er imidlertid klart at de anslåtte virkningene på privat konsum og dermed på sysselsettingen er svært avhengig av svaret på dette spørsmålet.

Sentralbanksjef Hermod Skånland (1992) kommer opp i et lignende problem i sin årstale, når han antyder at økt satsing på boligbygging vil gi redusert sysselsetting. Begrunnelsen er at raskere vekst i boligmassen vil slå ut i lavere prisvekst i annenhåndsmarkedet, som via den sterke formueseffekten vil redusere veksten i konsumet. Siden RIMINI ikke inneholder noen sammenheng mellom boligmasse og boligpris, må det for Skånland være et åpent spørsmål om stimulering av boligbygging vil øke sysselsettingen alt i alt, eller om en god sysselsettingspolitikk tvert imot bør innebære at husbanksubsidiene avvikles hurtigst mulig.

5. VEIEN FREM GÅR FØRST TILBAKE

Vi har i dette innlegget prøvd å forklare hvorfor Økonomisk analysegruppe i Statistisk sentralbyrå så langt ikke har lagt inn konsumfunksjoner av Norges Banks type i sine makroøkonomiske modeller. Relasjonen strider på flere områder mot (vår forståelse av) økonomisk teori, og vi har prøvd å illustrere at dette kan være et resultat av den fremgangsmåten som er fulgt ved konstruksjon av formuesvariabelen. Reestimert på en formuesvariabel som bedre fanger opp utviklingen i verdien av boligformuen gjennom 1980-årene, ser det ut til at relasjonens prediksjonsevne og stabile karakter svekkes vesentlig.

Samtidig er det grunn til å understreke at Økonomisk analysegruppe i Byrådet ikke har funnet gode svar på de utfordringene som vi mener konsumutviklingen gjennom de siste 10 årene har stilt oss overfor. Vi har i utgangspunktet tro på at formuestilpasning for tiden spiller en betydelig rolle for husholdningenes atferd. Vi tror imidlertid fortsatt at dereguleringen av kredittmarkedet kan ha bidratt direkte til den sterke konsumveksten etter 1984, og at forsøk på modellering av slike sammenhenger kan være nyttige for å forbedre makroøkonomiske konsumrelasjoner.

REFERANSER:

- Barlindhaug, R. (1992): «Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 1980-årene» Under utgivelse som rapport fra Norges Byggeforskningsinstitutt (NBI).
- Brodin, P.A. (1988): «Makrokonsumfunksjonen - regimeskift eller feilspesifikasjon?» Sosialøkonomen nr. 5
- Brodin, P.A. (1989): «Makrokonsumfunksjonen i RIKMOD». Arbeidsnotat 1989/1. Norges Bank.
- Brodin, P.A. and R. Nymoen (1989): «The Consumption Function in Norway: Breakdown and Reconstruction». Arbeidsnotat 1989/7. Norges Bank.
- Brodin, P.A. and R. Nymoen (1992): «Wealth Effects and Exogeneity: The Norwegian Consumption Function 1966(1) - 1989(4). Kommer æ?Øi OxfordBulletin of Economics and Statistics.
- Cappelen, Å. (1991a): «MODAG - modellens prognoseegenskaper 1988-90». Økonomiske Analyser nr. 4.
- Cappelen, Å. (1991b): «Kredittrasjonering og konsumatferd». I Moun (red.) Husholdningens sparing. Rapporter 91/16. Statistisk sentralbyrå
- Eika, K. og R. Nymoen (1992): «Finansiell konsolidering som en konjunkturfaktor». Penger og Kreditt nr. 1.
- Grønvik, G. og B. Vale (1992): «Håndteringen av den norske bankkrisen». Sosialøkonomen nr. 1.
- Hansen, H. og K. Moun (1991): «Husholdningenes nettofinansinvesteringer». Økonomiske analyser nr. 9.
- Jansen, E.S. (1992): «Makrokonsumfunksjonen - tas empirien på alvor?» Sosialøkonomen nr. 5.
- Moun, K. (1989): «Boligmarked, boligfinansiering og statsbanker». Penger og kreditt i en omstillingstid. NOU 1989:1. Vedlegg 1B. Moun, K. (red.) (1991): «Husholdningens sparing». Rapporter 91/16. Statistisk sentralbyrå
- Moun, K. og R. Nesbakken (1991): «Nasjonalregnskapet som utgangspunkt for analyser av husholdningssektorens spareatferd». I Moun (red.) Husholdningens sparing. Rapporter 91/16. Statistisk sentralbyrå
- Skjæveland, A. (1989): «Gir økte boligpriser økt konsum?». Sosialøkonomen nr.1 1989.
- Skånland, H. (1992): «Økonomiske perspektiver». Foredrag på Norges Banks representantskapsmøte 20. februar. Penger og kreditt nr 1 1992.

SVAR TIL (KM)²

AV
EILEV S. JANSEN*
NORGES BANK

Min artikkel i forrige nummer av Sosialøkonomen inneholder en påstand om at blant annet Byråets modeller for privat konsum er alvorlig feilspesifiserte og derfor uegnede for prognoseformål. Det er underlig at Knut A. Magnussen og Knut Moum (i det følgende kalt (KM)² ofrer denne kritikken så liten oppmerksomhet.

I den innledende sammenfatningen (midt i 2. avsnitt) skriver (KM)²: «Vi er uenige i at Norges Banks konsumfunksjon i alle henseender er så tilfredstillende at en tilsvarende funksjon burde vært inkludert i Byråets modeller». Denne konklusjonen trekkes uten at (KM)² foretar noen sammenligning mellom Brodin og Nymoens modell og det relevante alternativet, nemlig Byråets egne modeller for privat konsum.

Når (KM)² så drøfter mulige svakheter ved Brodin og Nymoens konsumfunksjon, velger de implisitt å operere med tre modeller:

Modell 1 (M1): Brodin og Nymoens konsumfunksjon (som gjøres til gjenstand for en detaljert kritikk av (KM)²).

Modell 2 (M2): Eksisterende empiriske konsumfunksjoner, som er alternativer til M1, f.eks. de som finnes i MODAG eller KVARTS.

Modell 3 (M3): En idealkonsumfunksjon, det vil si et ønsket alternativ som ikke er gjenstand for den samme kritikken som påpekes for M1, men som gjør det like bra eller nesten like bra når det gjelder å forklare konsumet. Dette er en hypotetisk konstruksjon, og (KM)² definerer den indirekte gjennom de krav de mener en god modell bør oppfylle.

(KM)² skriver mye om hvilke krav til M3 som Brodin og Nymoens relasjon ikke oppfyller. Poenget for den debatten jeg har forsøkt å reise er at det reelle alternativet til M1 har vært og inntil videre fortsetter å være M2. Og sine egne modeller (M2) sier (KM)² nesten ingenting om - de blir hverken sammenlignet med M1 eller M3! Sammenligningen av M1 med krav hentet fra idealmodellen M3 er særlig framtrædende i avsnitt 2 (kritikk av type A, ifølge typologien i min forrige artikkel) og i noen grad i avsnitt 3.1 (kritikk av type B). Idealmodellen gis ikke noe presist innhold av (KM)² og forblir ukjent. Leseren bør derfor være på vakt når (KM)² snakker som om det eksisterer et alternativ av typen M3 til Brodin og Nymoens modell.

- Tar Eilev Jansen likevel feil?, spør (KM)² i sitt innlegg. Ja, selvsagt gjør jeg det, i den trivielle forstand at Brodin og Nymoens modell kan omslutes av en modell som ligger nærmere M3. (KM)² gir ikke noe bidrag til en slik forbedring av vårt modellforslag. Deres påvisning i punkt 3.2 av at Modell 1 ikke er robust mot et endret data-

sett er etter min mening en uinteressant form for argumentasjon.** Innvendingen at «eksperimentet ovenfor er vilkårlig» (siste avsnitt punkt 3.2) er høyst relevant. (KM)² har altså funnet en formuesvariabel som i følge deres beste spesifikasjonsforslag ikke bidrar til å forklare utviklingen i privat konsum. I en fredelig kappestrid mellom to modellbyggermiljøer burde målet være det stikk motsatte, nemlig å delta i en konkurranse om å lage en best mulig forklaringsmodell for konsumet, som også bedrer grunnlaget for å lage gode prognoser.

I siste setning hos (KM)² formuleres såvidt jeg kan se det forskningsprogrammet Byrådet har fulgt siden sammenbruddet i 1985 av de dengang eksisterende konsumfunksjoner. Programmet gir en grei oppskrift på hva som må gjøres for å etablere M3: Innfør eksplisitte og midlertidige effekter av dereguleringen. Dersom vi skal tro dette er en fruktbar tilnærming, er det merkelig at denne enkle framgangsmåten ennå ikke har frambrakt en modell i Byrådet som kan konkurrere med Brodin og Nymoens modell.

* Redaksjonen har kun gitt meg anledning til et kort svar i dette nummer. Synspunktene er mine og kan ikke tas som uttrykk for Norges Banks oppfatning av de spørsmål som er reist.

** Denne formen for kritikk faller også utenfor min typologi i forrige artikkel. Fra et metodesynspunkt er dette en original, men lite effektiv framgangsmåte for å analysere effekten av målefeil i en variabel. Forsøket har selvsagt heller ingenting med omslutning å gjøre

Norsk jordbruk og GATT

En kommentar til Rickertsen

AV
ROLF BRUNSTAD OG
IVAR GAASLAND

I artikkelen «Norsk jordbruk og GATT» benyttes en modellberegning med SNFs jordbruksmodell til å illustrere

hvilke konsekvenser en tenkt GATT-avtale kan få for norsk jordbruk. En viktig forutsetning i beregningen er at den tillatte statsstøtten gis i form av areal- og arbeidskrafttilskudd. Dette fører til et relativt arbeidsintensivt jordbruk, spesielt i distriktene.

I en kommentar til artikkelen hevder Kyrre Rickertsen at virkemidlene som er

valgt i modellberegningen innebærer en reformulering av norsk jordbrukspolitik som er uavhengig av GATT-forhandlingene. Han mener at det er lite sannsynlig at Norge vil velge å oppfylle en tenkt GATT-avtale med virkemidler som vil føre til at arbeidsproduktiviteten i det norske jordbruket avtar. Rickertsen hevder videre at våre virkemidler kan føre til en

todeling av norsk jordbruk. En del i sentrale strøk vil stå for en sterk arbeidseffektiv produksjon i forhold til i dag. Den andre delen vil leve på arbeidskraftstøtte for å ta vare på en viss bosetting i distriktene. Rickertsen tror dette blir en relativt dyr måte å drive bosettingspolitikk på i lengden.

Det er riktig at virkemidlene som er valgt i vår modellberegning innebærer en sterk omlegging av norsk jordbrukspolitikk i retning av mere produksjonsnøytrale virkemidler. Selv om denne omleggingen er sterkere i beregningen enn strengt tatt nødvendig i henhold til avtaleforslaget, kan den ikke ses uavhengig av GATT-forhandlingene, slik Rickertsen hevder. Dette skyldes at det i GATT-forhandlingene legges størst vekt på å redusere produksjonsdrivende støtteordninger; som for eksempel importvern, eksportsubsidier og pristilskudd. Dersom Norge innenfor avtalen klarer å unnta støtteordninger fra reduksjoner, vil dette typisk være mere produksjonsnøytrale virkemidler. Eksempler på slike virkemidler kan, som i vår beregning, være areal- og arbeidskrafttilskudd.

I artikkelen tar vi ikke stilling til hvor sannsynlig det er at Norge vil oppfylle en avtale på samme måten som i beregningen. Vi argumenterer imidlertid for at en kan oppfylle politiske målsettinger om arealbruk og sysselsetting i jordbruket billigere for samfunnet dersom relativt mer av støtten knyttes til nettopp arealbruk og sysselsetting. Dersom det i tillegg er en målsetting at Norge skal ha en høy løpen-

de produksjon av jordbruksvarer, har vi få innvendinger mot en såkalt todeling av det norske jordbruket. Det meste av produksjonen bør i så tilfelle skje der kostnadene ved jordbruksproduksjon er lavest; det vil stort si i sentrale strøk (flatbygdene og Jæren). I distriktene er kostnadene ved jordbruksproduksjon jevnt over for høye til at en storstilt produksjon av jordbruksvarer kan forsvares. Gitt de jordbrukspolitiske målsettinger er det derfor billigere for samfunnet heller å støtte «produksjon» av kulturlandskap og jordbrukssysselsetting i disse områder. Med dette utgangspunktet er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å erstatte maskiner med arbeidskraft og kraftfôr med grovfôr i distriktsjordbruket, slik at arbeidsproduktiviteten avtar.

Rickertsen tror at det i lengden vil være dyrt å drive bosettingspolitikk ved å gi bøndene i distriktene arbeidskraftstøtte. Dersom målet er å drive bosettingspolitikk, er vi enige i dette. En kan trolig oppnå større positive bosettingsvirkninger gjennom mere næringsnøytrale virkemidler eller ren bosettingsstøtte. Utgangspunktet for virkemidlene i vår beregning er imidlertid at målet *ikke* er bosetting i distriktene generelt, men sysselsetting og arealbruk i *jordbruket*.

Til slutt gjør Rickertsen et poeng av at produksjonen av enkelte produkter avviker sterkt fra en tidligere beregning (heretter kalt 1982-beregningen) der det ifølge Rickertsen benyttes sammenlignbare virkemidler. Rickertsen trekker spesielt frem produksjonen av sauekjøtt og tomat.

I 1982-beregningen var sauekjøttproduksjonen svært lav sammenlignet med vår GATT-beregning, mens tomatproduksjonen ble utradert.

Vi synes at sammenligningen er noe søkt. For det første sammenlignes beregninger med to ulike modellversjoner som også har forskjellig basisår. Viktigere er det imidlertid at kravene til sysselsetting og arealbruk er forskjellige i de to beregningene. Dette betyr at den modellgenererte støtten fordeles på ulik måte mellom tilskudd til areal og arbeidskraft, og mellom tilskudd til distrikter og sentrale strøk. Videre gis det også noe skjermingsstøtte i den ene beregningen. Mer konkret skyldes den lave sauekjøttproduksjonen i 1982-beregningen at det i forhold til vår GATT-beregning er relativt mer lønnsomt å oppfylle sysselsettingskravet ved hjelp av melkeproduksjon. En forklaring på dette kan igjen være at lønnsomheten pr. arbeidskraftenhet i produksjonen av sau og/eller melk er forskjellig i de to modellversjonene. En annen forklaring kan imidlertid være at virkemidlene, som nevnt, ikke er identiske i beregningene. Når det gjelder tomat, er denne produksjonen marginal; både i virkeligheten og i modellen. Modellen bygger på et enkelt modellbruk for dette produktet, og en skal derfor ikke legge for mye vekt på resultatet.

Forøvrig legger vi ikke skjul på at modellen kun er en forenkling av virkeligheten og i visse tilfeller kan gi «hjørneløsninger». En bør derfor legge større vekt på de kvalitative resultatene fra modellen enn de kvantitative resultatene.

Debatt:

Kraftpriser, svar til Jo Heringstad

AV
TORSTEIN BYE OG
TOR ARNT JOHNSEN
STATISTISK SENTRALBYR

Jo Heringstad, NLH har i nr. 11, 1991 et debattinnlegg om kraftpriser. Heringstad foreslår: «marksreguleringer med sikte på å lede kraftprodusenter og kraftforbrukere til en samfunnsøkonomisk sett god utnyttelse av energiresursene».

Norsk kraftforsyning har vært sterkt regulert frem til energiloven kom i 1991. Reguleringene førte til en ineffektiv bruk av norsk vannkraft. Prisforskjellene mellom brukergrupper og regioner førte til at kraft ikke ble brukt i de anvendelser der den kastet mest av seg. Regional oppdekningssplikt og leveringsrett førte til en ineffektiv utbyggingsrekkefølge for ny vannkraft. Alt i alt ga reguleringene en samfunnsøkonomisk lite god utnyttelse av norsk vannkraft.

Heringstad mener at et fritt kraftmarked vil gi «temmelig store prisvariasjoner

over tid. Dette gjør investeringer på både produksjonssiden og forbrukersiden så risikable at det kan hindre utnyttelse av både naturgass og gjenværende vannkraft».

Det er mange grunner til at Heringstads frykt er overdrevet. Det er en betydelig fleksibilitet i det norske kraftmarkedet. I et midlere år vil det være om lag 5 TWh kjelkraft. Om lag 35 prosent, dvs. 1,8 TWh vil ha tungolje som alternativ. Det medfører en utkobling ved en pris på 17 øre pr. kWh. De resterende 3,2 TWh har lettolje som alternativ. Dette forbru-

ket vil bli utkoblet ved en kraftpris på om lag 25 øre pr. kWh. Bedrifter innen kraftintensiv industri og treforedling har i dag et forbruk på 12 TWh ikke-garantert kraft. Utkoblingsprisen på denne kraften er 20 - 60 øre pr. kWh. Denne kraftmengden gir også en vesentlig fleksibilitet. I en eventuell mangelsituasjon kan utenlandsmarkedet benyttes som en buffer. I dagens situasjon (1992-93) er det grunn til å anta at en ved en vedvarende samkjøringspris på 16 - 18 øre pr. kWh vil kunne importere om lag 6 - 9 TWh kraft. En pris på rundt 21 - 22 øre pr. kWh vil kunne gi en import på opp mot 12 TWh. Disse tallene illustrerer at fleksibiliteten i markedet er betydelig.

Heringstad ser for seg et stort kraftoverskudd dersom enkelte storforbrukere legger ned driften. Det vil i følge Hering-

stad medføre at «kraftselskapene må selge kraften til dumpingpris og/eller la mye vann gå utenom turbinene».

Hvis markedet faktisk er slik burde ikke storforbrukerne ha noe å frykte i et fritt kraftmarked. I det markedet Heringstad her skisserer ville kraften ikke ha noen alternativ verdi og prisen ville falle mot industriens betalingsvillighet.

Generelt er det slik at tilfeldige prisvariasjoner over tid i et marked kommer både selger og kjøper til gode. At enkelte produsenter og forbrukere ønsker å inngå avtaler med produktavhengige priser er en del av et slikt marked. Det vil ikke være optimalt at staten tar hele risikoen og bygger ut prosjekter for slike kontrakter. Priser vil i markedet avtales mellom aktører der rene forretningsmessige prinsipper legges til grunn. I den sammen-

heng kan det være grunn til å påpeke at sysselsettingsproblemer løses mer effektivt med arbeidskraftsubsidier enn med billige kraftkontrakter.

Forslaget om å bruke subsidier og avgifter til å binde prisene på fyringsolje og fastkraft i ulike forhold for ulike brukere er «interessant». Administrasjonskostnadene vil trolig bli betydelige. Oppgaven med å kontrollere at det ikke bæres olje i bøtter og kar fra kjøpere med lav oljepris til kjøpere med høy oljepris kan skape mange arbeidsplasser.

Forslaget om å subsidiere bruk av varmempumper begrunnes med at den privatøkonomiske lønnsomhet avviker fra den samfunnsøkonomiske lønnsomhet ved omlegging til bruk av varmempumper. Hvorfor er det avvik mellom privat og samfunnsøkonomisk lønnsomhet her?

Debatt:

Replikk til Storms kommentar

AV
YNGVAR DYVI,
FINANSDEPARTEMENTET¹

I forrige nummer av Sosialøkonomen har Erik Storm fra Statistisk sentralbyrå noen kommentarer til mitt innlegg i Sosialøkonomen nr. 4 1992 om omtalen av finanspolitikken i Økonomisk Utsyn over året 1991 (ØU).

Storm er skuffet over at jeg fremstiller analysen i ØU som om det ikke er forstått at den sterke veksten i overføringene til kommunesektoren har vært en viktig del av myndighetenes politikk de senere år.

Mitt hovedpoeng var imidlertid at det i ØU er foretatt en *bevisst* avgrensning av hva som skal omfattes av en indikator for diskresjonære endringer i finanspolitik-

ken. Det er bevisst valgt å se bort fra overføringene til kommunene og opptrappingen av arbeidsmarkedstiltakene. Dermed er det utviklet en indikator som er svært lite egnet til å si noe om innretningen av finanspolitikken de senere år.

Storm stiller spørsmål ved valg av referansebane i tilknytning til mine anslag for akkumulerte diskresjonære endringer fra 1988 til 1991 knyttet til statsbudsjettets utgiftsside (kfr. tabell 2 i mitt innlegg). Anslagene tar utgangspunkt i en trendmessig årlig nominell inntektsvekst på om lag 5 3/4 pst. Beregningene av den trendmessige inntektsveksten korrigerer for konjunkturmessige svingninger i volumkomponentene til BNP for fastlands-Norge og konjunkturmessige svingninger i en prisindeks for utekonkurrerende varer.

I avsnitt 5 i mitt innlegg gir jeg uttrykk for at det ved beregningene av aktivitets-

virkningene er irrelevant om offentlige utgifter er endogene eller eksogene mht. demografi og aktivitetsnivå. Storm mener at dette utsagnet er logisk uforenlig med et annet utsagn i innlegget om at en ved avgrensingen av diskresjonære endringer ikke skal ta med endringer i pensjoner som skyldes endringer i aktivitetsnivået og den demografiske utviklingen. Begrepet aktivitetsvirksomheter i det første utsagnet er knyttet til budsjettets virkninger på det økonomiske aktivitetsnivået og viser til diskusjonen i avsnitt 1 i mitt forrige innlegg. Poenget er at de to utsagnene er knyttet til to forskjellige problemstillinger; hhv. virkninger av statsbudsjettet på økonomisk aktivitetsnivå og virkninger av økonomisk aktivitetsnivå på statsbudsjettet.

¹ Synspunktene i kommentaren står for forfatterens egen regning.

Syssettingseffekter av redusert arbeidsgiveravgift

- simulering med en økonometrisk makromodell

Syssettingseffekten av å redusere arbeidsgiveravgiften avhenger av antakelser om «adferd» på såvel arbeidsgiver- som på arbeidstakersiden. I denne analysen forsøker vi å spenne ut mulighetsområdet for denne syssettingseffekten, ved å simulere den økonometriske makromodellen RIMINI med alternative verdier for koeffisientene som beskriver grad av lønnsøvervelting (arbeidstakersiden) og arbeidskraftsetterspørselens lønns- og prisfølsomhet (arbeidsgiversiden). Effekten av en generell reduksjon i arbeidsgiveravgiften på 5 prosentpoeng endrer seg da fra et minimum på 34.000 til maksimum 84.000 ekstra sysselsatte etter 10 år.

AV DAG KOLSRUD
OG ERIK NESSET¹



1. Innledning

Nedsatt arbeidsgiveravgift er foreslått som et virkemiddel til å skape flere arbeidsplasser og redusere ledigheten. Blant andre har Dyrstad (1992) i et tidligere nummer av Sosialøkonomen argumentert for et slikt tiltak. Tiltaket er i hovedsak motivert av to effekter:

- (i) *Substitusjonseffekten*: En avgiftsreduksjon gjør arbeidskraft *relativt billigere* i forhold til kapital som innsatsfaktor i produksjon og tjenesteyting. På lengre sikt forventes det å føre til substitusjon av kapitalinnsats med arbeidskraft,
- (ii) *Skalaeffekten*: Arbeidskraft blir *absolutt billigere* ved en avgiftsreduksjon, slik at produksjon og syssetting kan økes umiddelbart.

To forhold av betydning for at disse to effektene skal få en gunstig virkning på syssettingen kan knyttes til adferd på lønnstaker- og arbeidsgiversiden:

- (1) *Lønnstakerne* kan gjøre krav på en andel av den reduserte avgiften i form av lønnsøkning, noe som demper reduksjonen i pris på arbeidskraft og svekker virkningene (i) og (ii),
- (2) *Arbeidsgiverne* kan betrakte reduksjonen som en gevinst som tilfaller dem eller som en kostnadsendring som direkte får følger for produksjon og syssetting via effektene (i) og (ii).

Vi skal diskutere *mulige* syssettingseffekter av en avgiftsnedsettelse innenfor de to enkle og adskilte dimensjoner som vi noe upresist kaller *lønnstaker-* og *arbeidsgiveradferd*: Mens lønnsøverveltingen (1) er et velkjent «problem», med nærliggende normative implikasjoner for lønnstakersiden, er arbeidsgiversidens adferd i denne forbindelse ikke blitt viet den samme oppmerksomhet. Dyrstads analyse er partiell, i den forstand at det ikke fullt ut tas hensyn til effekter til og fra andre markeder enn arbeidsmarkedet. Vi skal i denne artikkelen fokusere på syssettingseffekten ved å bruke en simulering

tan modell for norsk økonomi. Basert på simuleringer med denne modellen vil vi vise at - og delvis hvordan - effekten av en avgiftsreduksjon avhenger av forskjellige antakelser om adferd langs begge dimensjoner.

I neste avsnitt drøfter vi forutsetninger, virkninger og kostnader ved en reduksjon i avgiften. Hvordan arbeidsmarkedet fungerer er avgjørende for syssettingseffekten av en avgiftsreduksjon, og avsnitt 3 tar kort for seg modelleringen av arbeidsmarkedet i den makroøkonometriske modellen vi skal basere oss på. I avsnitt 4 forklarer vi simuleringseksperimentene. Vi skisserer i avsnitt 5 hvordan en avgiftsreduksjon kan påvirke det offentlige budsjettet. I det påfølgende avsnittet presenterer vi resultatene. Avslutningsavsnittet inneholder våre konklusjoner.

2. Om virkninger av og kostnader ved nedsatt arbeidsgiveravgift

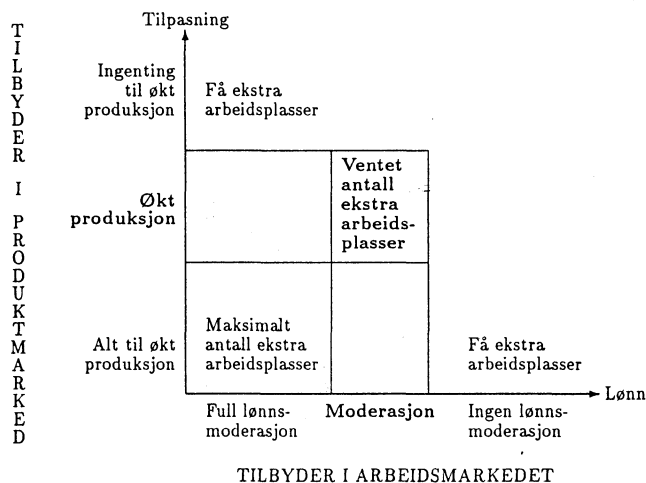
Syssettingsvirkningen av en avgiftsreduksjon avhenger av flere forhold, og finansieringen er spesielt viktig. Det offentlige kan få et betydelig inntektstap som følge av nedsatt



Dag Kolsrud, Cand.Scient fra 1989, er konsulent i Utredningsavdelingen i Norges Bank

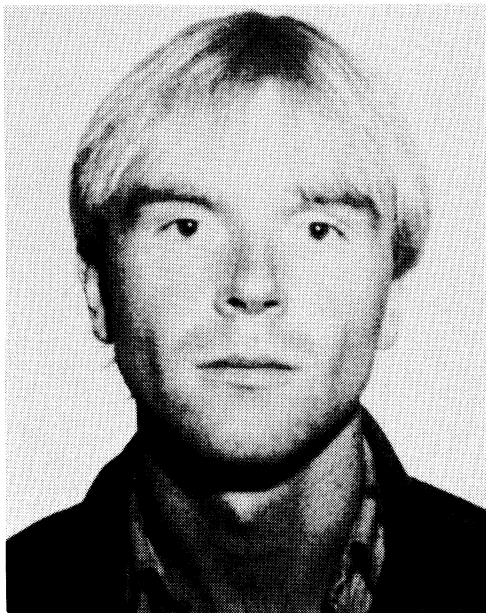
¹ Takk til Ø. Eitrheim, G. Grønvik, E. S. Jansen og R. Nymoen og en anonym referee for kommentarer. Svakheter og feil er vårt eget ansvar. Synspunkter og konklusjoner i artikkelen er forfatterenes egne, og kan ikke tillegges Norges Bank.

te avgiftssatser. En høyning av andre skatter og avgifter (eller introduksjon av nye) for å dekke tapet vil kunne redusere sysselsettingseffekten av avgiftsreduksjonen. På den annen side vil nyskapede arbeidsplasser dempe ledighetsutbetalingene, og økt produksjon vil gi ekstra skatteinntekter etterhvert. Nettoeffekten på den offentlige budsjettbalansen er vanskelig å forutsi. I avsnitt 5 diskuterer vi noen av problemene med å beregne dette provenyet. Hovedformålet med denne artikkelen er imidlertid å beskrive noe av usikkerheten med hensyn til sysselsettingseffekten, og knytte denne *usikkerheten* til forskjellige antakelser om respons hos de to aktørene.



Figur 1: Antall ekstra arbeidsplasser skapt som følge av en reduksjon i arbeidsgiveravgiften avhenger av (1) i hvilken grad lønnstakerne får lønnsøkning fordi de betrakter avgiftsreduksjonen som en "gevinst" og (2) i hvilken grad arbeidsgiverne oppfatter avgiftsreduksjonen som en redusert kostnad og øker produksjonens omfang.

Figur 1 illustrerer hovedpoenget som skal belyses. Effekten av en avgiftsreduksjon er relatert til de to aktørenes adferd. Langs den horisontale aksene øker lønnsoverveltningen, som i



Erik Nasset, Cand Pedit fra 1986, er konsulent i utredningsavdelingen i Norges Bank.

stor grad påvirkes av lønnstakerne og deres organisasjoner. Oppover den vertikale aksene bruker bedriftene en stadig mindre andel av avgiftsreduksjonen direkte til å øke sysselsettingen. Bedriftenes andel av reduksjonen er en ekstra inntekt som fordeles mellom kjøp av arbeidskraft og tilbakeholdt og utbetalt overskudd. Tilbakeholdt overskudd fordeles mellom real- og finansinvesteringer. Økte investeringer vil skape (og trygge) arbeidsplasser på lengre sikt. Utbetalt overskudd kan betraktes som økt inntekt til husholdningene, på samme vis som overveltning på lønnstakersiden.

Dette leder til ulike scenarier som kan simuleres ved hjelp av kvartalsmodellen RIMINI, som er en aggregert makroøkonometrisk kvartalsmodell utviklet ved Utredningsavdelingen i Norges Bank (Brodin m.fl. (1990)). I modellen er lønnsoverveltningen en estimert elastisitet i en lønnsrelasjon. Arbeidsgiveradferden er representert ved estimerte etterspørselstelasiteter i to sysselsettingsrelasjoner. Den modellerte og estimerte adferden i versjon 2.2 av RIMINI finner vi et sted i området som er markert med fet skrift i Figur 1. Det innebærer forholdsvis lite lønnsoverveltning (20% på lang sikt) og moderat sysselsettingseffekt av redusert pris på arbeidskraft. Modellens parameterverdier er punktestimater. Viktige spørsmål er nå:

- Hvor følsom er sysselsettingseffekten for usikkerhet i verdien på de estimerte adferdsparametrene? Eller mer konkret, hva blir sysselsettingseffekten ved endringer i estimatene innenfor 95%-konfidensintervallene fra estimateeringen?
- Hva blir sysselsettingseffekten i andre mindre sannsynlige, men likevel teoretisk fullt mulige scenarier, dvs. ved parameterverdier som representerer annen adferd enn den som er estimert ut fra data?

Ved å overstyre de estimerte parameterverdiene, kan vi ved simulering spenne ut et mulighetsrom for effekten av nedsatt avgift. Ytterligere to spørsmål står helt sentralt i den offentlige debatten om redusert arbeidsgiveravgift:

- Hva blir den offentlige budsjettbelastningen ved nedsatt arbeidsgiveravgift?
- Hvordan påvirkes utenriksregnskapet som følge av en avgiftsreduksjon?

Vi vil også til en viss grad prøve å svare på disse to spørsmålene. Svaret på spørsmål (c) avgjør i hvilken grad en avgiftsreduksjon er selvfinansierende, dvs. hvor stor andel av det offentliges provenytab som vil dekkes av reduserte stønader og økte skatteinntekter. Jo mer selvfinansierende tiltaket er, dess mindre er behovet for andre avgifts- og skatteendringer som kan dempe effekten på sysselsettingen. En avgiftsreduksjon innebærer et (positivt) skift for både tilbuds- og etterspørselssiden i økonomien. Dette påvirker også utenriksøkonomien, bl.a gjennom volum- og prisendringer i eksport og import. En for stor negativ effekt på driftsbalansen med utlandet kan være til hinder for gjennomføringen av tiltaket.

3. Modellering av arbeidsmarkedet

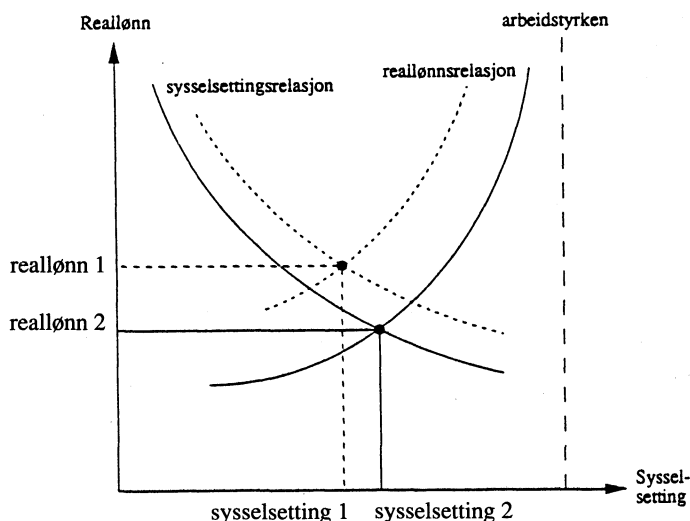
Sysselsettingseffekten av en avgiftsreduksjon er avhengig av aktørenes adferd, som reflekteres gjennom arbeidsmarkedets respons på:

² I RIMINI er det flere relasjoner som bestemmes simultant. Aktivitetsnivået (sysselsetting/ledighet) og reallønningene bestemmes samtidig med og avhengig av hverandre og andre størrelser som priser, konsum og investeringer. Det langsiktige ledighetsnivået kan derfor ikke beregnes ut fra kun en eller to relasjoner alene. Hele modellen måsimuleres.

Tilbudssidesjokk ved lavere lønnskostnader for bedriftene (såfremt det ikke er full lønnsoverveltningen),

Etterspørselssjokk representert ved økt konsum hos husholdningene (hvis en lønnsoverveltning finner sted), samt økte investeringer i bedriftene.

I modellen bestemmer nominell lønns- og prisdannelse en positiv langsiktig sammenheng mellom produsent-reallønn og sysselsetting, slik at til høy sysselsetting svarer høy lønn, og omvendt. En slik sammenheng kan betraktes som en stigende "tilbudskurve" for arbeidskraft, som vist i Figur 2. En fallende etterspørselskurve etter arbeidskraft bestemmes av reallønn, investering, konsum og ledighet. Dersom systemet ikke utsettes for sjokk vil sysselsettingen gå mot markedsklaringsnivået, i skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft.² Siden begge kurvene kan skifte finnes det mange mulige ledighetsnivå som er forenlig med klarering i arbeids- og produktmarkedene. Det har, som vi snart skal se, stor betydning for resultatet av modellsimuleringer med alternativ lønnstaker- og arbeidsgiveradferd når økonomien utsettes for positive tilbudssidesjokk i form av reduserte produksjonskostnader og positive etterspørselssjokk i form av økte inntekter, konsum og investeringer. I Figur 2 kan vi se hvorfor: Forskjellige parameterverdier endrer elastisiteter som avgjør helningene på reallønns- og sysselsettingskurven. En avgiftsreduksjon fører til skift i begge kurvene, og effekten av skiftet på sysselsettingen er avhengig av helningen på kurvene rundt skjæringspunktet.



Figur 2: Reallønn og sysselsetting i modellen RIMINI 2.2. Reallønnskurven kan tolkes som en tilbudskurve for arbeidskraft, mens sysselsettingskurven kan oppfattes som en etterspørselskurve etter arbeidskraft. Tilbudet og etterspørselen avhenger også av andre variable enn bare reallønnen og sysselsettingen/ledigheten. Men for gitte verdier på disse og en gitt arbeidsstyrke, fremkommer en type sammenheng som vist grafisk i figuren.

I neste avsnitt tar vi for oss de elastisiteter vi skal styre i simuleringene. Men først noen ord om viktige mekanismer i arbeidsmarkedsdelen av modellen. Gitt etterspørselen etter varer og tjenester bestemmes sysselsettingen i stor grad av prisen på arbeidskraft. Siden produsent-reallønn er nominell lønnskostnad dividert med produsentpris, har både lønns- og prisdannelsen avgjørende innflytelse på sysselsettingen. Et vesentlig trekk ved reallønnsdannelsen i RIMINI er at nomi-

nell lønn og pris *gjensidig* påvirker hverandre i en lønn-pris spiral. Nominell lønnsvekst er modellert som et resultat av forhandlinger, der produsent- og konsumpriser reflekterer en avveining mellom arbeidsgiver- og lønnstakerinteresser. Lønnsveksten påvirkes også av ledigheten ved en klassisk Phillips-kurve-sammenheng. Produsentprisen bestemmes ved påslag på lønnskostnaden. Nominell lønns- og prisdannelse leder til en produsent-reallønn der variable som representerer lønnstakerinteresser betyr mest for endringer på kort sikt, mens variable av betydning for arbeidsgiverne dominerer på lengre sikt.

4. Modellsimuleringer

Vi skal skille mellom *skjermet sektor* (privat tjenesteyting og varehandel, heretter S-sektor) og *konkurransutsatt sektor* (industri, bygg og anlegg, heretter K-sektor). I 1991 hadde disse to sektorene hhv. 41% og 21% av total sysselsetting. I lønnsrelasjonene for de to sektorene inngår arbeidsgiveravgiften med estimerte koeffisienter for lønnsoverveltningen. Å priori antakelser om minimal overveltning i S-sektor støttes av at den estimerte overveltningselastisiteten *ikke* er signifikant, dvs. at en sammenheng mellom de to variablene ikke kan påvises i data. Vi skal i alle eksperimenter bare styre lønnstakeradferden i K-sektor, og ikke pålegge noen overveltning i S-sektor. Manglende empirisk bekræftelse gjør at vi bare overstyres en mekanisme vi "vet" er virksom. I sysselsettingsrelasjonen for K-sektor inngår reallønnskostnaden multiplisert med en elastisitet som uttrykker hvor følsom sysselsettingen i sektoren er overfor endringer i reallønnskostnaden, hvor arbeidsgiveravgiften inngår. I relasjonen for S-sektor inngår ikke lønnskostnaden direkte, men derimot konsumprisen som påvirkes direkte av lønnsendringer. Omlag halvparten av en endring i arbeidsgiveravgiften vil over tid påvirke sysselsettingen gjennom relative priser (innenlandsk vs. konkurrerende konsumpris). I begge sektorer kan vi tenke på elastisitetene for reallønn og konsumpris som uttrykk for arbeidsgiverens sysselsettingsfølsomhet overfor lønnsendringer. Vi har dermed tre adferdsparametre vi kan overstyre:

	K-sektor	S-sektor
Lønnstakeradferd	Overveltningsandel	
Arbeidsgiveradferd	Reallønnselastisitet	Konsumpriselastisitet

Alle elastisitetene forventes *a priori* å være ikke-positive, slik at en avgiftsreduksjon isolert sett gir både økt lønn og økt sysselsetting. Elastisitetene er estimerte størrelser i modellen, og representerer lønnstaker- og arbeidsgiversidens adferd slik den kommer til uttrykk i data. Den økonometriske usikkerhet ved estimatene kan uttrykkes ved 95%-konfidensintervaller. I simuleringene skal vi variere verdiene både innenfor og utenfor konfidensintervallene. Holder vi oss innenfor gjør vi en form for følsomhetsanalyse. Ved også å gå utenfor ser vi hva som skjer hvis adferden på lønnstaker- og arbeidsgiversiden avviker signifikant fra den historiske adferden.

Foruten de estimerte forventningsverdiene skal vi simulere med parameterverdier på grensene for konfidensintervallene, samt ekstremverdier utenfor intervallenes grenser. For overveltningsandelen i K-sektor vil det si verdiene -1 samt (-0.6, -0.2, 0, +0.2). Grenseverdiene i parentes angir konfidensintervallet for den estimerte elastisitetsverdien -0.2. Verdien -1 betyr full lønnsoverveltning 0 representeringen overveltning,

³ Vi ser bort fra det offentlige, ettersom sektoren både betaler og mottar avgiften.

mens +0.2 betyr en lønnsnedgang. I sysselsettingsrelasjonene har den estimerte lønnselastisiteten samme verdi som priselastisiteten (-0.3), og vi bruker derfor de samme verdiene -1 samt (-0.5, -0.3, 0) for begge elastisitetene. Verdien -1 betyr at en lønns- eller prisendring påvirker sysselsettingen direkte i sin helhet. Det er a priori ingen grunn til at elastisiteten ikke kan ha større tallverdi enn 1, som dog står for en forholdsvis kraftig virkning. Verdien 0 betyr at en lønns- eller prisendring ikke direkte betyr noe for sysselsettingen.

Vi skal foreta 20 simuleringer med forskjellige kombinasjoner av elastisitetsverdiene. Selve avgiftsreduksjonen setter vi til 5 %-poeng i begge sektorer fra 1. kvartal 1993. Det innebærer ceteris paribus en avgiftslette for privat sektor på rundt 11 mrd. kroner det første året.³ Vi simulerer kvartalsmodellen RIMINI for perioden 1991(4) - 2002(4).

5. Offentlig budsjettbelastning

En nedsettelse av arbeidsgiveravgiften medfører partielt sett en inntektsreduksjon for det offentlige. En sysselsettingsøkning vil etter hvert kunne kompensere for mye av dette. Nettobelastningen vil også avhenge av hva som skjer med andre skatte- og stønadskomponenter i budsjettbalansen, i første rekke direkte skatteinntekter fra bedrifter og husholdninger, samt indirekte skatter som moms og investeringsavgift. Endringene avhenger av hvordan skatte- og overføringssystemet tilpasses endringer i lønninger, priser og andre nøkkelvariable i økonomien. Såvidt vi har erfart finnes det ingen empiriske undersøkelser av slike politiske reaksjonsfunksjoner for Norge, og konklusjonene må derfor bli tentative og avhengige av forutsetningene.

RIMINI mangler foreløpig et detaljert inntektsregnskap. Dermed får vi ikke beregnet budsjettvirkningene av tiltaket direkte, og vi vil derfor nøye oss med å gi noen kvalitative resultater fremfor å anslå de kvantitative utslagene. Vi aggregerer stat og kommuner sammen i en offentlig sektor, selv om en avgiftsreduksjon påvirker stat og kommuner forskjellig. Endring i budsjettbalansen for offentlig sektor kan da beregnes som endring i inntekter (i parentes) pluss endring i utgifter:

$$\Delta \text{ budsjett} = (\Delta \text{ moms} + \Delta \text{ skatt}_H + \Delta \text{ skatt}_B - \Delta \text{ avgift} - \Delta \text{ renter}) + \Delta \text{ trygd} + \Delta \text{ tiltak},$$

der fortegnene viser i hvilken retningen balansen påvirkes. Variablene er

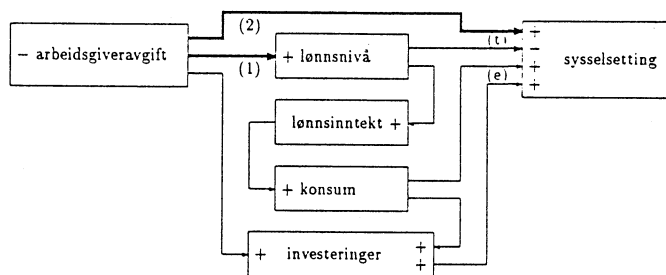
- moms*: merverdi- og investeringsavgifter (økte inntekter),
- skatt_H*: direkte skatt fra husholdningene (økte inntekter),
- skatt_B*: skatt av bedriftenes driftsresultat (økte inntekter),
- avgift*: arbeidsgiveravgift (reduserte inntekter),
- renter*: renter på offentlig finansformue (reduserte inntekter).
- trygd*: dagpenger til ledige (reduserte utgifter),
- tiltak*: arbeidsmarkedstiltak (reduserte utgifter),

Av disse variablene er det bare avgiftsreduksjonen og rentebelastningen som svekker budsjettbalansen, men til gjengjeld er det store beløp hvert år. Usikkerheten omkring budsjettbelastningen knytter seg spesielt til vanskelighetene med å anslå størrelsen på økningen i inntektene fra direkte og indirekte skatter og avgifter, og da særlig de tunge komponentene $\Delta \text{ moms} + \Delta \text{ skatt}_H$.

6. Simuleringsresultater

Vi skal se på utviklingen i sysselsettingen og i driftsbalansen under ulike lønnskaker- og arbeidsgiveradferd. Simulerings-

resultatet med dagens avgiftsnivå, uten noen reduksjoner, kaller vi *referansebanen*. Blant de 20 "adferds"-scenariene med samme avgiftsreduksjon, skal vi referere til prediksjonen med estimert adferd som *hovedbanen*. Figur 3 viser vesentlige sammenhenger mellom sentrale variable i RIMINI. Vi skal bruke denne enkle figuren til å forklare i grove trekk noen mekanismer bak simuleringsresultatene i Tabell 1.



Figur 3: En reduksjon i arbeidsgiveravgiften påvirker sysselsettingen direkte i sysselsettingsrelasjoner (2) og indirekte via lønnsrelasjonen (1) og andre relasjoner. (1) og (2) markerer de to stedene vi går inn i modellen og overstyrer estimerte parametre for å simulere alternativ adferd på hhv. lønnskaker- og arbeidsgiversiden. Avgiftsreduksjonens nettoeffekt på sysselsettingen avhenger av responsen både på tilbuds-sjokk (t), dvs. reduserte lønnskostnader, og etterspørselssjokk (e), dvs. økt etterspørsel og økte investeringer.

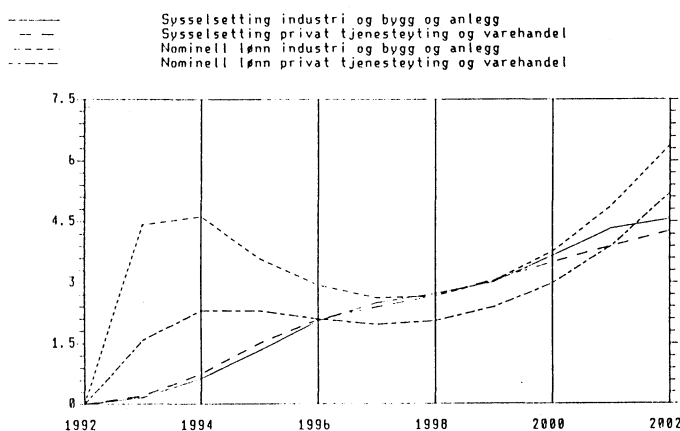
Hovedresultater

I Tabell 1 ser vi at den forventede økningen i sysselsettingen i 10 år etter avgiftsreduksjonen er 58.000. Av disse blir nærmere 19.000 sysselsatt i K-sektor. De resterende 39.000 sysselsettes i S-sektor. Figur 3 viser at en avgiftsreduksjon via sysselsettingsrelasjonen (2) isolert sett fører til høyere sysselsetting, siden bedriftenes reelle lønnskostnad reduseres. Men fordi lønnskakerne etter en avgiftsreduksjon forhandler seg fram til høyere nominell lønn (1), vil den initiale effekten dempes noe. Lavere lønnskostnader gir imidlertid lavere priser via lønn-pris spiralen skissert i avsnitt 3. Høyere nominell lønn og lavere priser fører til en økning i konsumreallønnen, noe som øker den realdisponible inntekten og dermed stimulerer til høyere privat konsum.

Økt konsum-etterspørsel stimulerer videre produksjon og sysselsetting, særlig i S-sektor. Importlekkasje vil imidlertid dempe denne effekten noe. Ved økt aktivitetsnivå innenlands øker importen mer enn eksporten, med den følge at handelsbalansen forverres. Konsumvekst stimulerer også til økte investeringer, som igjen bidrar til økt sysselsetting. I modellen vil dessuten redusert arbeidsgiveravgift ha en selvstendig og positiv virkning på investeringene. Dette kan begrunnes med at reduserte avgifter tilfører bedriftene egenkapital. Imperfeksjoner i kapitalmarkedet - f.eks. ved innslag av asymmetrisk informasjon mellom låntakere og långivere om forventet avkastning av mulige investeringsprosjekter - kan gjøre det kostbart for bedriftene å finansiere sine investeringer eksternt. Økt tilgang på interne midler vil i dette tilfellet virke positivt på bedriftenes realøkonomiske disposisjoner, ikke bare ved at de får tilført midler, men også ved at større egenkapitaldekning sannsynligvis letter tilgangen til (knapp) eksternt kapital. Det kan dessuten være at generelle avgiftsreduksjoner i dagens situasjon fungerer som bedre signal på økt forventet inntjening enn nominell lønnsnedgang. Dette har sammenheng med at generelle avgiftsendringer kan oppfattes som mer per-

manente enn endringer i lønn, som det jo forhandles om med jevne mellomrom. I RIMINI vil egenkapital- og signaleffektens positive virkning på investeringene mer enn oppveie den negative effekten fra vridninger i relative faktorpriser mot forholdsvis dyrere kapital.

Lønn-pris spiralen i arbeidsmarkedet er en viktig forplan-tingsmekanisme i RIMINI. Lønn-lønn spiralen mellom K- og S-sektor er en annen. Det er ikke noen overveltning i S-sektor, og lønnskostnaden i sektoren vil i utgangspunktet reduseres med hele avgiftsnedsettelsen. Det holder prisveksten nede og demper den nominelle lønnsveksten i begge sektorer i neste omgang. Etter hvert vil imidlertid høyere aktivitetsnivå og redusert ledighet gjennom en Phillipskurve-sammenheng igjen stimulere den nominelle lønnsveksten. Kombinasjonen av økt nominell lønnsinntekt og redusert lønnskostnads- og prisvekst har en gunstig virkning på sysselsettingen på mellomlang sikt (5-10 år). I denne sammenheng er de to nevnte spiral-effekte- ne av stor betydning for resultatet. Lønn-pris spiralen virker til å *forsterke* effekten av en avgiftsreduksjon. Virkningen av lønn-lønn spiralen avhenger av overveltningen i K-sektor. Med økte nominell lønn i sektoren vil lønn-lønn spiralen *dempe* effekten av avgiftsreduksjonen. Med uendret lønn i K-sektor er mekanismen passiv, mens den ved redusert nominell lønn forsterker effekten av redusert avgift. Plott 1 viser prosentvis lønns- og sysselsettingsendring for hovedbanen i forhold til referansebanen i K- og S-sektor.

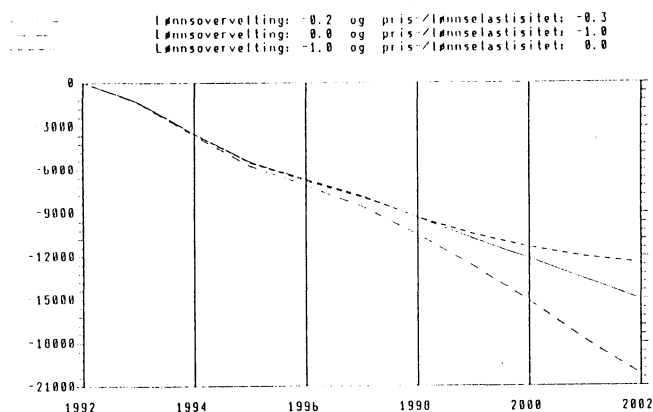


Plott 1: Prosentvis lønns- og sysselsettingsendring for hovedbanen i forhold til referansebanen i K- og S-sektor.

Avgiftsnedsettelsen medfører at staten initielt taper inntekter. Etter hvert som antallet ledige personer synker vil stønad-utbetalinger i form av dagpenger og arbeidsmarkedstiltak også avta. Økt sysselsetting, både tidligere ledige og nye arbeidssøkere, gir dessuten økte direkte skatteinntekter fra flere lønnstakere. Det største bidraget på inntektssiden kommer imidlertid fra en økning i det generelle aktivitetsnivået, og i første rekke gjelder dette direkte skatteinntekter fra alle husholdninger og bedrifter, samt indirekte beskatning i form av investerings- og merverdiavgifter. Høynet nominell lønnsnivå gir økte skatter som bidrar tungt på inntektssiden. Den samlede reduksjonen i avgiften er på ca. 11 mrd. kroner, men foreløpige beregninger tyder på at økte inntekter og reduserte utgifter kompenserer nesten halvparten det første året. Senere dekkes en større del av avgiftstapet inn pga. høynet aktivitetsnivå. Imidlertid reduseres den offentlige finansformuen, og rentetapet blir så stort at de genererte ekstraintektene ikke fullt ut klarer å gjenopprette budsjettbalansen i forhold til referansebanen *innenfor simuleringsperioden*.

Økt aktivitetsnivå i økonomien medfører at importen av varer til investeringer, produksjon og ikke minst konsum øker mye mer enn eksporten fra fastlandsøkonomien (uten olje). Underskuddet på den tradisjonelle handelsbalansen blir derfor betydelig. I tillegg vil akkumulerte renteutgifter ytterligere bidra til å svekke driftsbalansen med utlandet. Svekkelsen reduserer tilliten til norske kroner som investeringsvaluta. Press på den norske kronen med påfølgende renteheving demper investeringene og derigjennom sysselsettingsveksten. En slik effekt er imidlertid svak i RIMINI, som er lite rentefølsom.

I RIMINI antar vi at eksportørene i store deler av industrien tilpasser seg som prissettere i et imperfekt konkurransemarked. Forholdsvis rask og sterk grad av kostnadsoverveltning i eksportprisdannelsen gjør at redusert arbeidsgiveravgift nokså umiddelbart fører til lavere eksportpriser. En slik "intern devaluering" ved reduserte kostnader vil i første omgang føre til en forverring av bytteforholdet med utlandet, og på kort og mellomlang sikt (1-8 år) resultere i en forverring av handelsbalansen. I en liten åpen økonomi som den norske skulle man forvente at bedret konkurranseevne etter hvert gir en sterk økning i eksportvolumet, som mer enn oppveier prisnedgangen.⁴ I RIMINI er imidlertid den langsiktige volumeffekten av endringer i relative priser forholdsvis svak.⁵ Dersom vi forutsetter at norske eksportører i større grad er priskefaste kvantums-tilpassere vil effekten på handelsbalansen blitt vesentlig bedre. Plott 2 viser utviklingen i fastlandsøkonomiens driftsresultat med utlandet. Vi ser at svekkelsen øker med sysselsettingsøkningen.



Plott 2: Forverring av fastlandsøkonomiens driftsbalanse med utlandet i forhold til referansebanen i millioner kroner ved forskjellig adferd på både arbeidsgiver- og lønnstakersiden. Heltrukket spor viser hovedbanen (med estimerte elastisiteter), mens stiplede spor viser baner med mer og mindre sysselsetting som følge av mer og mindre lønnsoverveltning samt mer og mindre lønns- og prisleisfølsom sysselsetting.

Alternative resultater

Tabell 1 viser ekstra antall arbeidsplasser i forhold til referansebanen i år 2000 for ulike kombinasjoner av lønnstaker- og arbeidsgiveradferd. Tabellen korresponderer med Figur 1

⁴ Dette gjenspeiler den såkalte «J-kurve-effekten» på handelsbalansen av en devaluering, en effekt som fokuserer på samspillet mellom pris- og volumeffekter når de relative prisene endres.

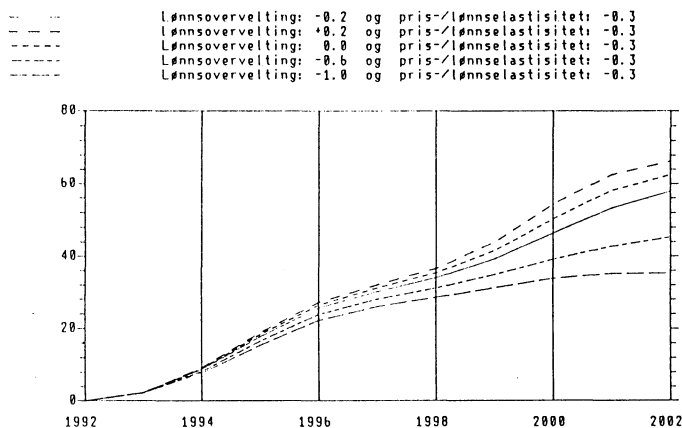
⁵ I modellen er den langsiktige prisleisfølsomheten for den modellerte eksporten i underkant av -1. I Statistisk Sentralbyrås makromodell MODAG er tilsvarende verdi -1,7 (Cappelen (1991)), som også er lavt i forhold til det en skulle vente i en liten åpen økonomi.

		max _{95%}	0	estimert	min _{95%}	mulig		
Lønns- og pris elastisitet	0	39.000	38.000	37.000	37.000	36.000	max _{95%}	
	-0.3	66.000	62.000	58.000	45.000	35.000	estimert	
	-0.5	78.000	73.000	67.000	54.000	35.000	min _{95%}	
	-1	90.000	84.000	76.000	59.000	34.000	mulig	
		+0.2	0	-0.2	-0.6	-1		
Lønnsoverveltningsandel (kun K-sektor)								

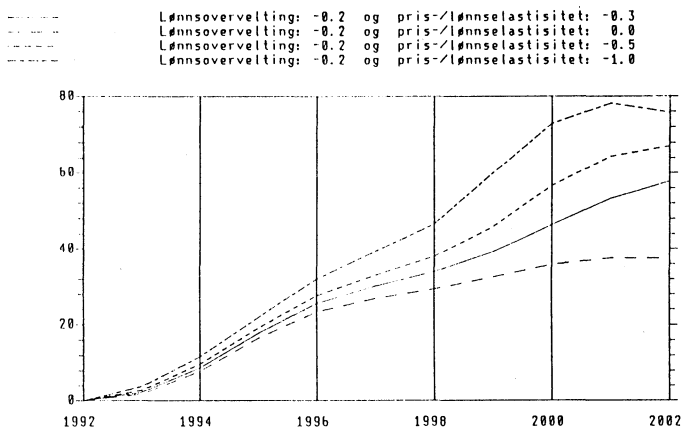
Tabell 1: Simuleringsresultater med forskjellige kombinasjoner av parameterverdier for arbeidsgiver- og lønnstakersidens adferd. Tallene viser ekstra antall sysselsatte i år 2002 i forhold til referansebanen ved en permanent reduksjon i gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift på 5 %-poeng fra første kvartal i 1993. Første kolonne innebærer lønnsnedsettelse, som nok er lite trolig selv om slik adferd ligger innenfor estimatets 95,% konfidensintervall.

ved at sysselsettingseffekten avtar mot høyre og oppover, dvs. med økende lønns- og prisendringer. Siste kolonne avviker fra dette mønsteret fordi lønnskostnadene for arbeidsgiverne i K-sektor er uendret pga. full overveltning slik at det ikke blir noen direkte sysselsettingseffekt i denne sektoren, verken som følge av (i) substitusjons- eller (ii) skalaeffekten. I S-sektor påvirkes ikke sysselsettingen direkte av lønnsnivået. Økte lønnsinntekter øker derimot etterspørselen i hele økonomien, og det fører til press på prisene. En annenrunde-effekt via sysselsettingens priselastisitet i S-sektor forklarer at mønsteret i kolonnen bryter med resten av tabellen. Denne kolonnen og nederste rad viser resultater utenfor konfidensintervallene for estimert adferd på arbeidsgiver- og lønnstakersiden.

Går vi til den andre ytterlighet når det gjelder lønns- overveltning, ser vi av første kolonne i Tabell 1 at sysselsettingseffekten blir størst ved en lønnsnedgang på 20,% av avgiftsreduksjonens størrelse, mao. en "brutto" kostnadslette på 120,% av selve reduksjonen. Sysselsettingseffekten avtar tilnærmet lineært og i nær samme grad med både overveltningselastisiteten og lønns- og priselastisitetene, dvs. med adferden på lønnstaker- og arbeidsgiversiden. Det indikerer symmetri i forholdet sysselsettingseffekt/adferd når det gjelder de to aktørene. På den annen side er det tydelig at desto mer av en avgifts-



Plott 3: Ekstra 1000 personer sysselsatt i forhold til referansebanen ved estimert arbeidsgiveradferd og varierende lønnstakeradferd. Lønns- og priselastisiteter er holdt lik estimert verdi -0.3, mens lønns- overveltningen varierer. Hovedbanen (estimert) er i heltrukken strek. Plottet svarer til annen rad i Tabell 1.



Plott 4: Ekstra 1000 personer sysselsatt i forhold til referansebanen ved estimert lønnstakeradferd og varierende arbeidsgiveradferd. Lønns- overveltningen er holdt lik estimert verdi -0.2, mens lønns- og priselastisitetene samvarierer. Hovedbanen (estimert) er i heltrukken strek. Plottet svarer til tredje kolonne i Tabell 1.

reduksjon som direkte er en kostnadsreduksjon (nedre venstre hjørne av tabellen) desto større blir sysselsettingseffekten. Sysselsettingsstimulering via lønnsøkning og økt konsum- etterspørsel (høyre del av tabellen) er ikke like effektiv. Kort summert kan vi si at sysselsettingseffekten er like følsom for arbeidsgiver- som lønnstakeradferd, men at dens maksimale størrelse avtar med lønns- overveltningen.

Plott 3 og 4 viser sysselsettingen ved ulik adferd på hhv. lønnstaker- og arbeidsgiversiden. I Plott 3 har vi latt sysselset- tingselastisitetene være som estimert og latt lønns- overveltningen variere, mens det omvendte er tilfellet i Plott 4. Vi ser at varierende arbeidsgiveradferd spenner ut en noe større sys- selsettingseffekt enn varierende lønnstakeradferd.

7. Konklusjoner

Med RIMINI utvidet med sammenhenger for offentlig bud- settvirkninger får vi at

- Sysselsettingseffekten av redusert arbeidsgiveravgift avhenger sterkt av antakelser om arbeidsgiver- såvel som lønnstakeradferd. Full "oppslutning" om tiltaket mer enn doubler antallet ekstra sysselsatte i forhold til full lønns- overveltning og lønns- og prisfølsom sysselsetting (84.000 mot 34.000 i år 2002 i flg. Tabell 1). Forventet antall ekstra sysselsatte (58.000) viser en usikkerhet på rundt $\pm 25\text{--}37\%$ (37.000—73.000),
- Det er vanskelig å anslå nettobelastningen av en avgifts- reduksjon på de offentlige budsjetter, men foreløpige beregninger tyder på at tiltaket ikke er selvfinansierende innenfor en periode på 10 år.
- Nedsatt arbeidsgiveravgift stimulerer aktivitetsnivået. Den sterke svekkelsen i driftsbalansen overfor utlandet kan skyldes at modellen ikke fanger opp mulige positive volumeffekter pga. bedret konkurranseevne.

Underskuddet i handelsbalansen for fastlandet øker. Store oljeinntekter fører imidlertid til overskudd for hele utenriks- økonomien sett under ett, og opprettholder følgelig vår hand- lingsfrihet. Men avhengigheten av oljeinntektene øker.

Simuleringsresultatene for punkt (a-b) viser at "sysselset- tingsviljen" på arbeidsgiversiden er like avgjørende som moderasjon fra lønnstakerne når det gjelder å senke ledighe-

ten. Dette kvalitative resultatet er realistisk, sikkert og i en forstand viktigere enn sysselsettingstallene. Først når begge parter viser en adferd som er solidarisk med dem som står uten arbeid oppnås full sysselsettingseffekt.

Etter omleggingen av skattesystemet vet vi ikke hvordan tilpasningen vil bli ved endringer i lønninger, priser og andre sentrale variable i økonomien. Konsekvensene for offentlige budsjetter er derfor vanskelige å anslå, og følgelig svært usikre. De avhenger sterkt av de forutsetninger som er gjort, og konklusjonene må nødvendigvis bli tentative. Våre forsøk på å anslå budsjettbelastningen viser også at et pålitelig resultat avhenger av et detaljert inntektsregnskap. Den langsiktige

virkingen på de offentlige budsjetter er en interessant problemstilling som det bør arbeides videre med.

REFERANSER:

- Brodin, P., A., E., S. Jansen og E. Nesset (red.) (1990): "RIMINI. Teknisk dokumentasjon av en aggregert makroøkonometrisk modell, *Arbeidsnotat* 1990/2, Oslo: Norges Bank.
- Cappelen, A.A. (1991): «MODAG, A Medium Term Macroeconometric Model of the Norwegian Economy», *Discussion Paper* No. 67, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Dyrstad, J. M. (1992): "Arbeidsgiveravgiften og sysselsettingsproblemer". *Sosialøkonomen* 46 Nr 3, 8-11.

Sparebankforeningens stipend

TIL FORSKNING OMKRING HUSHOLDNINGENES SPARING

Sparebankforeningen opprettet i 1990 et forskningsstipendium på 50.000 kroner til forskning omkring sparing. Stipendiet ble delt ut første gang i 1991, og skal deles ut på ny i oktober 1992.

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

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

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

Søknader om tildeling av midler fra stipendiet må være Sparebankforeningen i hende senest 15. september 1992. Tildelingen vil finne sted i forbindelse med foreningens årsmøte 15.–16. oktober.



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

Da GATT ble født

AV
PAAL BOG

En april morgen for 45 år siden gikk en norsk delegasjon ombord i utenlandstoget på Østbanestasjonen i Oslo. Den skulle til Geneve i Sveits for å representere Norge ved en internasjonal konferanse, som hadde den offisielle betegnelsen «annen sesjon i den forberedende komite for FN's konferanse om handel og sysselsetting», og som senere er blitt bedre kjent som den første runden av GATT-forhandlinger.

Leder for delegasjonen var ambassadør Erik Colban, en av Norges mest erfarne diplomater, som blant annet hadde vært norsk sendemann i London under hele krigen. Med i delegasjonen ellers var folk fra Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Norges Eksportråd, Norges Industriforbund, og fra sentrale eksportorganisasjoner som Hermetikkfabrikantenes Landsforening og Norges Pelsdyrslag. Forfatteren av denne artikkel var med som delegasjonens sekretær. Det kunne være problematisk å reise med tog i det krigsherjede Europa. Turen tok 4 dager, og delegasjonen var fremme i Geneve akkurat tidsnok til åpningen av konferansen 10. april 1947.

**

Det var FN's økonomiske og sosiale råd som på sitt aller første møte i London i januar 1946 hadde vedtatt å kalle sammen en internasjonal konferanse om handel og sysselsetting. Til å forberede konferansen oppnevnte Rådet en komite med disse 18 landene som medlemmer: Australia, Belgia, Brazil, Canada, Chile, China, Cuba, Frankrike, India, Libanon, Nederland, New Zealand, Norge, Sovjetunionen, Storbritannia, Sør-Afrika, Tsjekkoslovakia og USA. Sovjetunionen sa nei til å delta.

Hovedoppgaven for den forberedende komite var å utarbeide et forslag til charter for en internasjonal handelsorganisasjon. Formålet med denne organisasjonen skulle være å fremme full sysselsetting, bedre de økonomiske forhold og heve levestandarden i de enkelte land og i verden som helhet. For å nå dette målet ble økt internasjonalt varebytte betraktet som et særlig viktig middel.

Den forberedende komite hadde sitt første møte i London høsten 1946 og la da frem et første utkast til avtale. Et redaksjonsutvalg arbeidet videre med utkastet, og et revidert forslag ble lagt frem til behandling i den forberedende komites annet møte i Geneve. I slutten av august 1947 godkjente Geneve-konferansen et nytt charter-utkast. Dermed var tiden inne til å kalle sammen den planlagte FN-konferansen om handel og sysselsetting, som skulle forsøke å nå frem til endelig enighet om å opprette en internasjonal handelsorganisasjon og om et charter for en slik organisasjon. Denne konferansen trådte sammen i Havana på Cuba 21. november 1947. det var sendt ut innbydelse til alle land av noen betydning i verdenshandelen, både medlemmer og ikke-medlemmer av FN, med unntakelse av Franco-Spania. I alt møtte 58 land. Fra Øst-Europa deltok Polen og Tsjekkoslovakia.

En skulle kanskje kunne ventet at Havana-konferansen ville ha en lett oppgave når den fikk lagt frem for seg et charter-utkast som var resultatet av et par års intenst forarbeid. Men vanskene ble større enn noen hadde regnet med. De fleste av de nye landene som ikke hadde deltatt i det forberedende arbeidet, hadde sine spesielle krav til charterets innhold. I det hele ble det under Havana-konferansen satt frem 600 endringsforslag til Geneve-utkastet! Men etter fire måneders forhandlinger lyktes det å nå frem til et positivt resultat, og 24. mars 1948 ble Havana-Charteret undertegnet.

Denne undertegningen betydde imidlertid ikke noen endelig godkjenning av charteret på vegne av de deltakende lands regjeringer, eller noe bindende tilsagn om å tiltre Den internasjonale handelsorganisasjon. Ikke noe land var bundet av bestemmelsene i Charteret før dette var ratifisert – endelig godkjent – av nasjonalforsamlingen i vedkommende land. Det skulle vise seg at bare ett eneste av deltakerlandene i Havana-konferansen kom til å ratifisere avtalen. Det var Liberia – som ikke nettopp er blant gigantene i verdenshandelen. Andre land ventet på at USA skulle ta det første skritt. Det skjedde ikke, og Den internasjonale handelsorganisasjon ble aldri til virkelighet.

**

Foruten arbeidet med charteret for en internasjonal handelsorganisasjon hadde



Paal Bog

imidlertid Geneve-konferansen også en annen arbeidsoppgave, som i ettertid er blitt stående som den viktigste. Medlemslandene i den forberedende komite var blitt enige om å ta et første konkret skritt på veien mot en friere verdenshandel ved å redusere sine egne tollsatser. I Geneve skulle det føres forhandlinger om gjensidige tollinnrømmelser mellom deltakerlandene. I disse tollforhandlingene deltok ialt 23 land. Foruten de opprinnelige medlemmene av den forberedende komite førte de britiske besittelsene Burma, Ceylon og Sør-Rhodesia egne forhandlinger. Syria kom med fordi det hadde gått inn i en tollunion med Libanon. De tre landene i den nyopprettede Beneluxunionen (Belgia, Nederland og Luxembourg) opptrådte med en felles forhandlingsgruppe.

De 23 landene hadde tilsammen hånd om rundt 70 prosent av den totale verdenshandel. Av dette falt halvparten på Storbritannia og USA; på Norge litt over 1 prosent.

Tollforhandlingene ble ført mellom to og to land. Landene utvekslet seg i mellom lister over de varene de ønsket tollinnrømmelser for, og på grunnlag av disse listene forhandlet man seg så frem til en avtale som begge parter fant tilfredsstillende. De innrømmelsene som ble gitt besto enten i direkte nedsettelse av tollsatsene, eller i binding av gjeldende satser – dvs. at en forpliktet seg til ikke å sette opp tollene i avtaleperioden.

Tollforhandlingene ble ført uten opphold i 61/2 måned, fra midten av april til slutten av oktober. Det ble holdt rundt 1 000 offisielle forhandlingsmøter og minst like mange uoffisielle møter. Resultatet ble 122 tosidige avtaler om gjensidige tollinnrømmelser. Mens selve forhand-

lingene ble ført mellom to og to land, var sluttresultatet basert på det såkalte «bestevilkårsprinsippet», dvs. at de tollinnrømmelser som to land avtalte seg i mellom, skulle ha en videre – multilateral – anvendelse og komme samtlige deltakerland til gode. Til slutt ble derfor alle de innrømmelsene et land hadde gått med på samlet i en liste, en såkalt «schedule». Det ble laget 20 slike lister, som ble gjort til en del av Generalavtalen om Toll og Handel. Foruten listene over tollinnrømmelser ble det tatt inn i Generalavtalen en rekke av de viktigste handelspolitiske bestemmelsene fra det charter-utkastet som ble utarbeidet i Geneve. Hensikten med å flette resultatene av selve tollforhandlingene inn i en mer omfattende internasjonal avtale var å sikre at de tolllettelsene som ble gitt i Geneve ikke ble gjort verdiløse ved at landene gjennomførte tiltak som virket i motsatt retning, f.eks. indre avgifter eller mengderestriksjoner.

**

Norge førte forhandlinger med alle de andre deltakerlandene unntatt Sør-Rhodesia og den syrisk-libanesiske tollunion. Med disse landene var vår samhandel så liten at det ikke var grunnlag for noe norsk ønske om tolllettelsene. Rundt halvparten av Norges samlede eksport i 1946 gikk til de landene som var med i Geneve, og vi fikk to tredjeparter av vår samlede import fra den. På eksportsiden betydde Storbritannia, Benelux, Frankrike og USA mest. Men vår eksport til Storbritannia og USA var blitt hardt rammet av deres restriktive handelspolitikk og hadde gått mye tilbake sammenlignet med årene like før krigen. Tollinnrømmelser fra disse to land ble derfor en hovedsak for Norge i Geneve.

Det var på forhånd lagt ned mye arbeid i å forberede de norske ønskelistene overfor andre land. Listene skulle settes opp på grunnlag av det såkalte «hovedleverandør-prinsipp». For at Norge skulle kunne reise krav overfor f.eks. USA om tolllettelse for en bestemt vare, måtte vi være det av deltakerlandene som i 1938 hadde vært største leverandør til USA av vedkommende vare. Dette var tilfelle for to av våre viktigste eksportvarer på den tid: Sardinier og hvalolje. Før krigen fikk USA halvparten av sin import av sardinier fra Norge, men i 1946 var det lite igjen

av dette. Importen av hvalolje var enda hardere rammet av høye tollsatser. Ellers omfattet vår ønskeliste til USA blant annet forskjellige fiskeprodukter, aluminium og andre metaller, skiutstyr og fiskekroker. Amerikanerne la på sin side frem en ønskeliste som omfattet mer enn 70 poster i den norske tolltariffen. De viktigste varegruppene var fersk, tørret og hermetisk frukt av forskjellige slag, i første rekke epler og pærer, videre tobakk, visse bomullsvarer, biler, radioapparater og kjøleskap. Den amerikanske interesse for vår epletoll er altså ikke bare av ny dato.

Våre forhandlinger med amerikanerne ble vanskelige. Pressgrupper i USA gikk imot tolllettelsene for sardinier og hvalolje, og på norsk side var særlig frukttollen problematisk. Men etter 14 formelle møter og et stort antall uformelle drøftelser kom de to forhandlingsgruppene frem til et resultat, som sett med norske øyne var bra. Den amerikanske konsesjonslisten berørte over 90 prosent av vår eksport til USA. Av størst betydning var halvering av tollene på hvalolje, til dels betydelige lettelsene i tollene på forskjellige metaller, og en viss reduksjon i sardintollen. For å oppnå dette gikk Norge blant annet med på å forkorte høytollperioden for epler med en måned og for pærer med to måneder, en viss nedsettelse av epletollen i lavtollperioden, og nedsettelse av tollene på fruktsaft og tørret og hermetisk frukt. Biltollen ble også satt ned, mens tobakktollen ble bundet på gjeldende nivå.

Våre forhandlinger med de øvrige deltakerlandene var mindre kompliserte. Vi gikk blant annet med på nedsetting av sukkertollen, binding av kaffetollen og binding av tollfriheten for korn, mel, bomull, skinn og huder. Viktige tollinnrømmelser som ble gitt oss av andre land gjaldt papir, forskjellige fiskeprodukter, metaller og fiskekroker.

I følge beregninger som ble gjort etter konferansen, ble rundt halvparten av vår samlede eksport til deltakerlandene berørt av tollavtalen. På den andre siden gikk Norge med på tolllettelsene for tariffposter som utgjorde vel 45 prosent av importen i 1946 fra de land som var med i Geneve. En beregning av tapet i tollinntekter, på grunnlag av importen i 1938, viste et tolltap på 24 millioner kroner. Men godt og vel halvparten av dette skyldtes nedsettelse av sukkertollen, og

ble oppveid av at staten sparte et tilsvarende beløp i sukkersubsidier. Videre falt 4–5 millioner av det beregnede tolltapet på personbiler, men da bilimporten av valutamessige grunner var strengt regulert i de første etterkrigsårene, var det virkelige tolltap langt mindre. Tolldirektoratet regnet med at det faktiske tolltapet for 1948 ialt kunne settes til 6–7 millioner kroner.

**

Sommeren 1947 var usedvanlig varm i Geneve, som ellers i hele Europa. I juli og august bidro det til å legge en demper på tempoet i tollforhandlingene. Men Norge ble det første landet som fullførte alle sine tosidige drøftelser. Det skjedde 22. september. Den norske delegasjonen ble da oppløst, og medlemmene reiste hjem – bortsett fra sekretæren, som satt igjen for å holde forbindelsen mellom konferansen og Utenriksdepartementet i Oslo. Forhandlingene gikk nemlig videre mellom andre land, og de trakk særlig i langdrag mellom USA og Storbritannia. Den planlagte slutt-datoen for konferansen måtte utsettes to ganger. Først 30. oktober ble Generalavtalen om Toll og Handel undertegnet, og presidenten kunne erklære konferansen for avsluttet.

I juni 1948 vedtok Stortinget enstemmig at Norge skulle tiltre Generalavtalen. I første omgang skulle avtalen gjelde til 1. januar 1951. Men allerede i april 1949 begynte annen runde av GATT-forhandlinger i Annecy i Frankrike. Foruten de 23 landene fra Geneve deltok nå 12 nye land, blant dem Danmark, Sverige og Finland. Nye GATT-runder fant sted i 1951, 1956 og 1960. Mellom 1964 og 1967 deltok 62 land i den såkalte Kennedy-runden, og i årene 1973–79 slet 99 land seg gjennom Tokyo-runden. I den pågående Uruguay-runden – den åttende siden GATT ble født – er det med 108 land.

Frem til nå er det handelen med industrivarer som har vært GATT-avtalenes hovedinnhold. Da de første forhandlingene startet i 1947, lå tollene på industrivarer i verden gjennomsnittlig på rundt 40 prosent. Etter Tokyo-runden var den kommet ned i knapt 5 prosent. Volumet av det internasjonale varebyttet er idag 12 ganger så stort som i 1947. Ingen organisasjon har bidratt mer til denne utviklingen enn nettopp GATT.



Vitenskapelig publisering: Om Nordlandsforsknings årsmelding

Nordlandsforskning er på vei «mot bedre tider» eller «better times ahead», som managing director skriver i innledningen til årsmeldingen for 1991. Det er en attraktiv publikasjon å holde i hånden. Og den utstråler aktivitet og vitenskapelighet.

Årets produksjon oppsummeres. Flaggskipene utgjøres av 22 rapporter. Det er en allsidig samling og de fleste vitenskapelige grener vil finne noe av interesse. For å stimulere apetitten nevnes «Fra tørrfiskasting til kirkekonserter», «Hamsundagene», «Hjemmeliv under omsmelting» og «Vinterforing». Arbeidsnotat-serien med 51 utgivelser ligger flere hakk under i vitenskapelig prestisje. Her er vitenskapelig orienterte arbeider, f.eks. påny «Hjemmeliv under omsmelting», men også mer hverdagslige publikasjoner som «Studieplan for eksportmedarbeiderskolen» og «Hvordan lage en forretningsplan».

Nordlandsforskning har ved sine rapporter og arbeidsnotater dokumentert aktivitet. Men har det nådd ut til det

vitenskapelige fagmiljø? Det framkommer i oversiktene over den mer utadvendte publisering. Av de 8 publikasjoner i gruppen «Vitenskapelige monografier utenom rapportserien» gjenkjennes en bok fra Kommuneforlaget, «Monopol eller konkurranse i velferdskommunen». Den vitenskapelige leser kan kanskje overraskes over vitenskapeligheten i denne vitenskapelige monografi. En overbevisende anmeldelse av Terje Hagen i Stat og Styring nr. 5 1991 forsikrer om dens faglige verdi. Andre godbiter fra denne vitenskapelige liste er bygdebok for Steigen, bind 3. Vitenskapelige monografier har nådd verdensmarkedet gjennom et bidrag i en utenlandsk bok om «Tourism and Economic Development».

Hittil har vi bare referert oppvarmingen til gruppen «Vitenskapelige artikler og artikkelpresentasjoner i nasjonale og internasjonale vitenskapelige fora». I årsmeldingen er disse gjemt noe bak arbeidsnotatene, men viser sin tyngde i antallet av 64 publikasjoner. Det er naturlig å starte opptellingen med internasjonale journaler med referee-ordning. Høydepunktet synes å være en artikkel som «kommer i Small Business Journal». Litt mer uklare, men fortsatt av interesse, er to publikasjoner annonsert som «Decision Support Systems, The International Journal» uten nærmere angivelse og «European Aquaculture Soc. Special Publ. No. 14». På veien over mot mindre krevende vitenskapelig publisering passerer norske vitenskapelige tidsskrifter med konsulent-ordninger. De mest krevende tidsskrifter er kanskje ikke representert, dog likevel Heimen, Fisken og Havet, Samferdsel og Historisk Tidsskrift (bok-anmeldelse, «På første hand. Norges Råfisklag gjennom 50 år», 2, 5 sider). Forøvrig utelukkende «papers», som ikke har nådd opp til arbeidsnotat-serien?

Den overveldende vitenskapelige publisering nasjonalt og internasjonalt må forstås på bakgrunn av bred kontakt med omverdenen. Ifølge oversikten over «internasjonale vitenskapelige fora» og «deltagelse ved konferanser/studieopphold» inngår Budapest, Toronto, Palermo, Wien, Brussels, Stockholm, Cleveland, Århus, Uppsala, Helsinki, Dublin, Antib, København, Lyon, Rhode Island, Ann Arbor, Manchester, Newcastle og Bangoor.

Årsmeldingen fortsetter ufortrødent videre. Vi er nå kommet til klassen «Annen vitenskapelig produksjon» med kun en underoverskrift «Foredrag i ikke-vitenskapelige fora». Vitenskap kan nemlig framføres i ikke-vitenskapelige fora. De 30 vitenskapelige foredrag omfatter «Utdanningstilbud innen eksport og internasjonalisering» og «Instituttsektorens organisering og tilknytning».

Aktiviteten i Bodø er ikke bare rent vitenskapelig. Tilslutt oppføres «Diverse artikler/populærvitenskapelige arbeid». Den populærvitenskapelige virksomheten kan virke forsømt siden her bare oppføres 19 publikasjoner. Det skyldes selvfølgelig den klare prioritering av vitenskapelighet ved institusjonen.

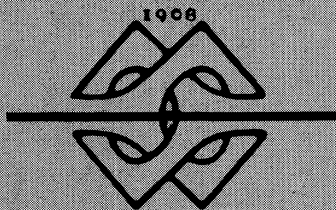
Den vitenskapelige merittliste er produsert av 48 fagfolk, mest siviløkonomer og cand. polit. Ifølge meldingen, «one of Norway's largest teams in the fields of regional development and social research». Det legges vekt på «våre nære daglige kontakter til det brede samfunnsvitenskapelige miljøet i Bodø». Det koster å drive vitenskap, vel 20 mill. i driftsutgifter.

Det kan bli «better times ahead», etter alle utenlandsreisene å dømme. Vi gleder oss til neste årsmelding fra Nordlandsforskning, antagelig en av våre beste regionale forskningsstiftelser.

Jørn Rattsø

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.



Redaktør:
Rolf J. Brunstad

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

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

•
Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO
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

UNIVERSITETET I BERGEN; INSTITUTT FOR ØKONOMI

Jonas Reins gate 19, 5008 Bergen. Telefon (05) 21 29 79, telefax (05) 31 07 07.

A Monopolistic Facing a Puppy Dog Entrant: Optimal Choice of Technology By Lars Sjørgard and Steinar Vagstad

Threat of entry might be a reason for a monopolist to deviate from the optimal monopoly technology. On one hand, entry can reduce the incumbent's sale and hence make technologies with lower fixed costs and higher marginal costs more attractive. On the other hand, low marginal costs can soften potential entrants. Assuming an entrant that limits his capacity and sets a low price as in Gelman and Salop (1983), we show that an incumbent should choose a technology with higher fixed costs and lower marginal costs compared to the monopoly technology regardless of whether he deters or accommodate entry. We formulate an alternative model as well, assuming the incumbent has a profit goal (no profit maximization). We show that entry will trigger off search for cost reductions, and thus resulting in a reduction in marginal costs. The predictions from both models are consistent with the observation in the Norwegian cement market in the early '80s. After investigating Norcem's rationale for investment in marginal cost reductions, we conclude that the latter model best describes what actually happened in the early '80s.

Working Paper 0592, 25 s.

How to Avoid Major Relocation of Labor: The Case of Reunified Germany By Bernd Raffelhüschen

Major relocation of labor within a short period of time seems to be undesirable from the economic as well as the political viewpoint. Alternate policy options to avoid migratory shocks and the possible means to finance them are the main focus of this paper while referring to the diverging economic conditions found in East and West Germany after the reunification in 1989. In a life-cycle model with consumers' sovereignty regarding locational choice, we derive estimates of future labor migration for a laissez-faire and two alternate policy scenarios. In the latter cases, a subsidy of eastern wages is either financed by a domestic tax-transfer system or by external public debt. Thereby migration incentives are reduced in order to mitigate the relocation of labor. Due to insufficient data on East-West migration, The results are only back-of-the-envelope calculations.

Working Paper 0692, 27 s.

Technological Diffusion Through Profit Seeking and Epidemic Information Processes By Espen Bratberg and Alf Erling Risa

Explanations of technological diffusion focus on information being spread by epidemic processes, on profit heterogeneity, or oligopolistic competition. The model in this paper integrates the epidemic and the heterogeneitybased approaches. Predictions are tested on Norwegian data concerning the diffusion of laboratory equipment in primary health care. The empirical analysis shows that both diffusion of information, and profitability considerations, are significant factors in explaining technological diffusion. The integrated model performs significantly better than any submodel. Our analysis also gives indications of the impact of public reimbursement policies on physician behavior.

Working Paper 0792, 23 s.

Great Fish Wars and Nash Equilibria By Sjur Didrik Flåm and Bernd Kummer

We consider common property fisheries as noncooperative, dynamic games. Under appropriate conditions we show that such games admit a unique (and stable) Nash equilibrium of a particular sort. The particularity is that the players impute equal shadow prices to the resource. A computational procedure is outlined and an example included.

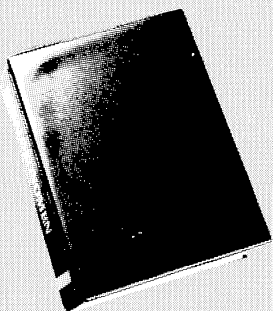
Working Paper 0892, 13 s.

SAMLEPERMER

til Sosialøkonomen.

Prisen er kr. 100,- for 2 permer
inkl. porto.

Permene kan bestilles pr. post
eller telefon/telex i sekretariatet.
Vi sender med innbetalings-
blankett.



**TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING**
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO

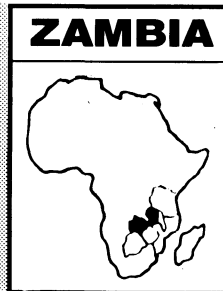
Samleperm stk.

Navn

Adresse

Direktoratet for utviklingshjelp/NORAD rekrutterer fagfolk til norskfinansierte prosjekter i Afrika og Asia.

NORAD har siden 1977 gitt økonomisk og faglig bistand til vannforsyning i Western Province i Zambia. I denne bistanden inngår støtte til vannverket i provinshovedstaden Mongu.



Zambia har bedt NORAD rekruttere en økonomisk rådgiver.

En pågående omorganisering av vannsektoren i Zambia vil medføre at rådgiveren plasseres i Kommunaldepartementet.

Inntil dette skjer vil stillingen være midlertidig knyttet til Department of Water Affairs (DWA) i Lusaka.

Avhengig av inngått avtale mellom Norge og Zambia skal NORAD nå rekruttere:

FINANSIELL RÅDGIVER

(Financial Adviser) (Ref. kode ZAM 007)

Arbeidsoppgaver:

- Analysere økonomiske/finansielle aspekter ved et antall småbyvannverk, inkl. Mongu.
- Forbedre systemene for fakturering, innkreving, inntektsføring og overvåking av vannavgifter.
- Analysere politikken for fastsetting av vannratteffer og den økonomiske/finansielle bærekraften av småbyvannverkene, og foreslå nye ratteffer.
- Planlegge og gjennomføre opplæringsprogram for regnskapspersonell, måle-avlesere og avgifts-innkrevdere.

Kvalifikasjoner:

- Siviløkonom/sosialøkonom.
- Minimum 8 års erfaring fra kommunalteknisk sektor.
- God kjennskap til bruk av EDB er nødvendig.
- Tidligere uteerfaring er en fordel.
- Gode engelskkunnskaper er nødvendig.

Det vil i tillegg til faglige kvalifikasjoner bli lagt vekt på personlige egenskaper, som evne til kunnskapsoverføring, tilpasningsdyktighet, tålmodighet og språkfærdighet. Gode samarbeidsevner, også på tvers av kulturgrenser, er en forutsetning for en vellykket arbeidsinnsats i et utviklingsland.

Kvinner oppfordres til å søke.

Tjenestested: Lusaka. En del reisevirksomhet må påregnes.

Kontraktstid: 2 år. **Arbeidsspråk:** Engelsk.

Tiltredelse: 1.1.1993. **Søknadsfrist:** 31. juli 1992.

Godtgjørelse: Lønn etter Statens lønnsplaner, l.tr. 21 – 22. Grunnlønnen er skattepliktig til Norge. Det vil i tillegg bli gitt et skattefritt utetilllegg samt andre ytelser.

Søknadsskjema og skriftlige opplysninger om stillingen, lønn, utetilllegg, flyttegodtgjørelse, skoletilbud m.v. fås ved henvendelse til Helsekontoret, forværelset, tlf. (02) 31 45 25.



**Direktoratet
for utviklingshjelp**

NORAD
Helsekontoret
Postboks 8034-Dep.
N – 0030 Oslo 1

Retur:

Sosialøkonomen, Storgt. 26, 0184 Oslo 1

Senter for internasjonalt klima- og energipolitisk forskning (CICERO) er en stiftelse ved Universitetet i Oslo. Senteret har som oppgave å drive forskning og utredning av betydning for internasjonalt miljøsamarbeid, særlig når det gjelder begrensning av utslipp til atmosfæren. CICERO er aktivt involvert i arbeidet i FN's klimapanel og i prosessen rundt den globale klimakonvensjonen i FN-regi.

For å lede CICERO's gruppe for økonomiske analyser søkes

SENIORFORSKER – ØKONOMII

Søkere må ha doktorgrad i økonomi og ha publisert bredt relevante områder, f. eks. ressurs- og energiøkonomi, miljø-økonomi eller internasjonal økonomi. Stillingen ønskes besatt av en person med dokumentert erfaring fra empirisk forskning, og med en solid teoretisk bakgrunn.

For søkere som har den nødvendige kompetanse vil det i vurderingen bli lagt vekt på relevant erfaring f. eks. fra arbeid i internasjonale organisasjoner, offentlig forvaltning og/eller erfaring med prosjektledelse.

Kvinner oppfordres til å søke.

For tilsatte ved CICERO er det fastsatt begrensinger når det gjelder lønnet oppdrag utenom hovedstillingen. Lønn tilsv. ltr. 30–34. Stillingen er innlemmet i Statens Pensjonskasse.

Nærmere opplysninger ved direktør Ted Hanisch eller professor Michael Hoel, tlf. 02-69 31 77 – 85 42 86.

Skriftlig søknad til

**CICERO, postboks 1066
Blindern 0316 OSLO
innen 30. juli.**