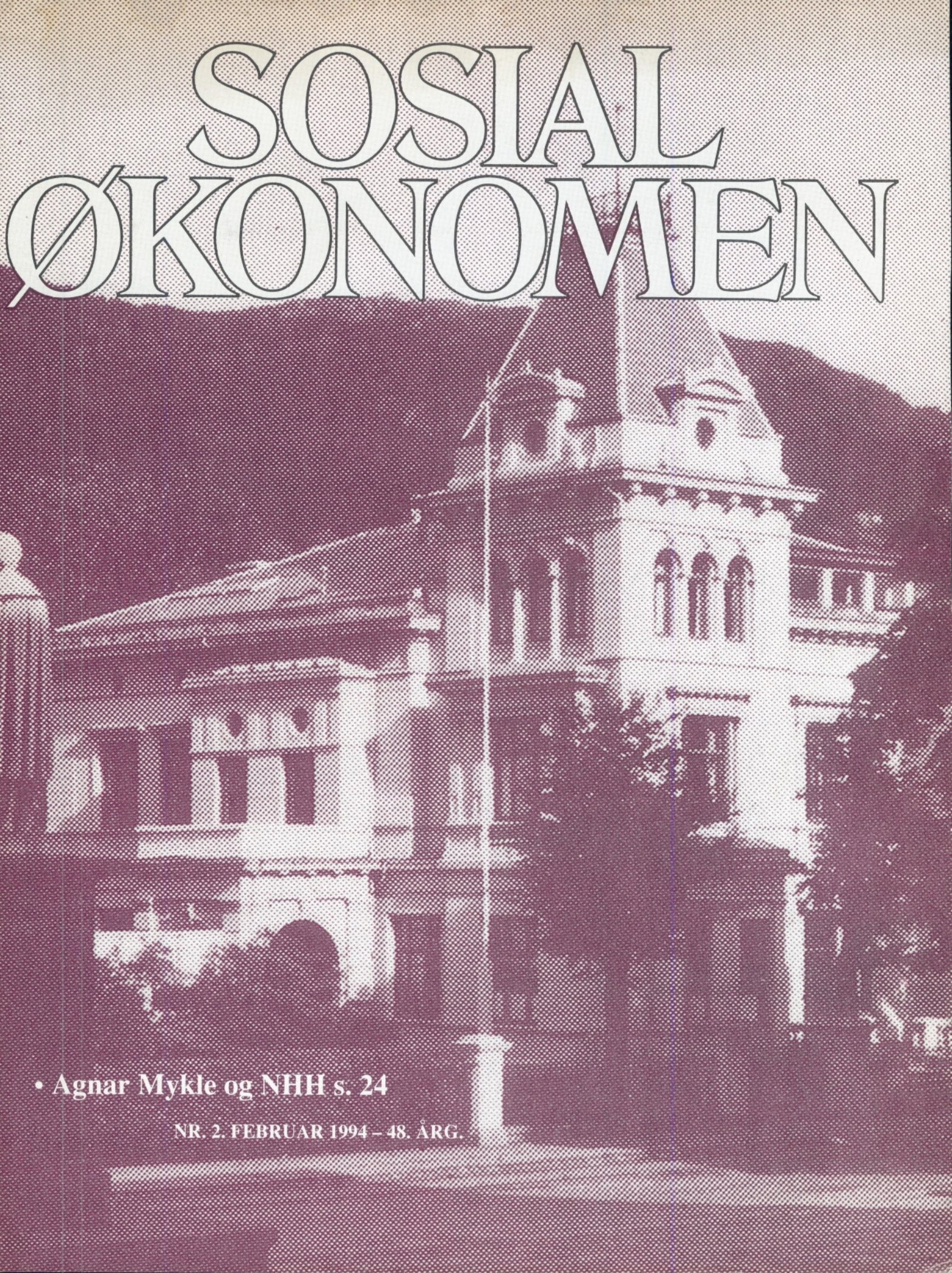


SOSIAL ØKONOMEN



• Agnar Mykle og NHH s. 24

NR. 2. FEBRUAR 1994 – 48. ÅRG.



*Kredittilsynet
har til oppgave
å se til at insti-
tusjonene i
finansmarkedet,
forsikringsfel-
skapene, verdi-
papirhandelen,
eiendomsmeg-
ling, inkasso og
revisjon virker
på en hensikts-
messig og
betryggende
måte.*

► RÅDGIVER (MAKROØKONOM)

til Internasjonal avdeling

Kredittilsynet skal styrke og systematisere sin overvåking av utviklingstrekk i internasjonal og nasjonal økonomi som i gitte situasjoner kan true stabiliteten i finansinstitusjoner. Det skal opprettes en egen prosjektgruppe med deltakelse fra flere avdelinger og seksjoner som skal utføre arbeidet.

Prosjektet skal ledes av en styringsgruppe der Kredittilsynsdirektøren, lederen for Internasjonal avdeling og representanter fra universitetet, Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå er med.

Rådgiveren skal delta i den gruppa i Kredittilsynet som skal utføre arbeidet.

Stillingen ønskes besatt med sosialøkonom eller siviløkonom med faglig tyngde og erfaring innen makroøkonomisk analyse.

Kvinner oppfordres til å søke.

Stillingen lønnes etter Statens lønnsregulativ, lønnstrinn 22–25 (253 875–284 829). For spesielt kvalifiserte søkere kan høyere avlønning vurderes.

Nærmere opplysninger om prosjektet og stillingen fås hos avdelingsdirektør Olav Strømme eller direktør Bjørn Skogstad Aamo, tlf. 22 93 98 00.

► INSPEKTØR OG FØRSTEKONSULENT (ØKONOMER)

til Finans- og forsikringsavdelingen, seksjon
for dokumentbasert tilsyn og analyse

Hovedoppgaven for inspektøren er etatens metodeutvikling når det gjelder tidligvarslingssystemer. Det kreves høyere økonomisk utdanning og gode kunnskaper i kvantitative metoder. Stillingen lønnes etter Statens lønnsregulativ, lønnstrinn 22 (253 875).

Arbeidsområdet for førstekonsulenten er analyser av finansinstitusjonene og metodeutvikling i den forbindelse. Det kreves høyere økonomisk utdanning og kjennskap til finansmarked/analysearbeid. Stillingen lønnes etter Statens lønnsregulativ, lønnstrinn 17–20 (212 562–236 363).

Kvinner oppfordres til å søke.

Nærmere opplysninger fås hos underdirektør Erik Lind Iversen eller førsteinspektør Carlo Dorigo, tlf. 22 93 98 00.

Søknadsfrist for alle stillingene er 25. februar 1994.

KREDITILSYNET

Kontoradresse: Østensjøvein 43,
Postboks 100 Bryn, 0611 Oslo. Tlf.: 22 93 98 00.
Fax. 22 63 02 26

I DETTE NUMMER...

2

BERNT H. LUND:
Fra arbeid til pensjon

8

IVAR GAASLAND:
Omsetningssystemet i jord-
bruket: Går det mot slakt av
hellige kyr?

KONFERANSERAPPORT

12

ERIK NESSET:
Rapport fra det 16. nasjonale
forsker møte for økonomer

15

AGNAR SANDMO:
Utdeling av Forskerprisen for
1993 til Øyvind Bøhren

ARTIKLER:

16

ASBJØRN TORVANGER:
Effektiv klimapolitikk
etter Rio

24

ROLF JENS BRUNSTAD:
Agnar Mykle, Ask Burlefot og
Norges Handelshøyskole

MÅNEDENS BOK

28

Generational Accounting av
Laurence J. KotlikoffForsidebilde:
Musépluss 1,
Norges Handelshøyskoles
første lokalerSOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Kjøp av husholdningstjenester

Mange føler de ikke rekker over jobben, reising til og fra arbeid, matlaging, husvask, klesvask og samvær med familien. Samtidig er det mange uten arbeid som føler de har for god tid. Det må foreligge en alvorlig markedssvikt når disse to gruppene ikke kobles sammen slik at flere kan få arbeid i tilknytning til oppgaver i hus og hjem.

Husholdningstjenester kan utføres av ufaglært arbeidskraft. Manglende fleksibilitet i arbeidsmarkedet gjør at nedgangstider rammer ufaglærte hardest. I en situasjon med rekordledighet er det viktig å sette i verk tiltak som bedrer denne gruppens muligheter til å få arbeid.

Den teknologiske utviklingen går dessuten i retning av at ufaglærte arbeidsplasser i tradisjonell vareproduksjon og innen kontorintensiv tjenesteyting automatiseres bort. Det synes derfor som det eneste vekstpotensiale for ufaglærte arbeidsplasser utenfor offentlig sektor er i personlig tjenesteyting.

I Sverige er det varslet en utredning som drøfter hvordan myndighetene kan stimulere omsetning av husholdningstjenester. Utredningen, som skal offentliggjøres i slutten av februar, viser at overveldende skattekiller avskrekker husholdningene fra å kjøpe slike tjenester. Hvis en husholdning ansetter en person direkte, påløper arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter på 45% av bruttolønnen. For å få en timelønn på 60 kr, må således en husholdning med 50% marginalsatt ha 170 kr i høyere lønn. Dersom personen er ansatt i et byrå, kommer moms og administrasjonspålegg i tillegg slik at beløpet raskt nærmer seg 300 kr. For den timeprisen er det få som tar seg råd til å leie vaskehjelp.

Utvalget foreslår at utgifter til kjøp av husholdningstjenester gjøres fradragsberettiget (opp til 70 000 kr), at arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter reduseres med 18% og at moms på husholdningstjenester faller bort, eventuelt settes lik EUs nedre grense. Disse tiltakene vil redusere den effektive timeprisen fra henholdsvis 170 til 90 kr og 300 til 125 kr.

Sysselsettingseffekten av utvalgets forslag er svært usikker fordi det foreligger lite kunnskap om hvordan dette markedet fungerer. Utvalget refererer undersøkelser som viser at omlag 40% av de arbeidsledige kan tenke seg å arbeide i hus og hjem. 200 000 husholdninger ønsker å bruke private husholdningstjenester jevnlig dersom skatter og avgifter reduseres. 15 000 husholdninger vil kjøpe mer enn et halvt årsverk. På grunnlag av undersøkelsene konkluderer utvalget med at effekten vil bli minst 20 000 årsverk.

Selv om skattekilene trolig er lavere i Norge enn i Sverige taler mye for at også vi bør underkaste utvalgets forslag en seriøs vurdering. I utgangspunktet er økonomer skeptiske til favorisering av enkelt næringer. Husholdningstjenester stiller imidlertid i særklasse fordi disse tjenestene konkurrerer med såvel svart arbeid som offentlige tjenester og egenproduksjon. Skattekiller har derfor større betydning for omsetningen av husholdningstjenester enn andre varer og tjenester.

Hovedargumentet mot utvalgets forslag er at favorisering av bestemte næringer åpner for skattemotiverte disposisjoner. I en situasjon hvor vi legger om skattesystemet nettopp for å fjerne unntak og skattemessig særbehandling er dette en vesentlig innvending. Det svenske forslaget vil kreve et kontrollapparat som skal oppdage fiktive ansettelser og påse at private byråer faktisk er det de utgir seg for å være. I tillegg må det utarbeides spesielle regler for selskaper som også er engasjert innenfor annen virksomhet. Det er godt mulig at disse problemene er såvidt store at utvalgets forslag ikke kan realiseres. I så tilfelle bør en vurdere andre virkemidler for å stimulere omsetning av husholdnings- og vedlikeholdstjenester i private hjem.

BERNT H. LUND:

Fra arbeid til pensjon

Utvalget som var satt til å utrede overgang fra yrkesaktivitet til pensjon la fram sin rapport NOU 1994:2 **Fra arbeid til pensjon til daværende sosialminister Grete Knudsen 17. januar.** Et sentralt punkt i utvalgets mandat var å belyse de eldres stilling i arbeidsmarkedet, herunder å gi en oversikt over offentlige og private pensjons- og stønadsordninger som har betydning for eldre arbeidstakeres inntektsforhold før vanlig pensjonsalder. Analysen av eldre arbeidstakeres stilling skulle ha et langsiktig perspektiv, og en har således lagt stor vekt på å få fram langsiktige demografiske og økonomiske utviklingstrekk.

Utvalget hadde i alt 15 medlemmer. I tillegg til lederen var utvalget sammensatt av representanter fra ulike departementer og arbeidslivets organisasjoner, samt fire uavhengige fagpersoner. Utredningsarbeidet har sin bakgrunn i at Statsministeren i forbindelse med inntektsoppgjøret i 1993 varslet en utredning av spørsmål knyttet til overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon. Samtidig var et sentralt tema i Langtidsprogrammet 1994-1997 de utfordringer en står overfor på noe sikt for å sikre vår velferd og våre velferdsordninger.

Erfaringer fra andre land

De fleste vestlige land har i de siste 20 årene opplevd en betydelig nedgang i yrkesaktiviteten blant eldre arbeidstakere. Mange OECD-land førte på 1970- og 1980-tallet en politikk som oppfordret eldre til å ta i mot tilbud om tidlig pensjonering, noe som bidro til en nedgang i gjennomsnittlig pensjoneringsalder.

Økt oppmerksomhet rundt uheldige langsiktige virkninger av tiltak som reduserer arbeidsstyrken har ført til en mer kritisk holdning til slike ordninger. I flere OECD-land har en i den senere tid rettet oppmerksomheten mot hvordan den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen igjen kan heves. På grunn av demografiske endringer forventes arbeidsstyrkens andel av befolkningen å bli redusert på sikt. I tillegg har flere av landene statsfinansielle problemer og søker å redusere de offentlige overføringene. I denne forbindelse er det vedtatt nye reformer for å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre i for eksempel Finland, Tyskland og USA, og det er fremmet forslag til reformer også i for eksempel Danmark og Sverige.

Det har også vært en økt erkjennelse av at førtidspensjonering ikke er egnet som tiltak for å løse ledighetsproblemer. En har både teoretiske og empiriske holdepunkter for å si dette. En sammenligning av økning i førtidspensjonering og økning i arbeidsledighet for en del europeiske land sett over perioden 1975-1989 viser for eksempel at det stort sett er de samme landene: Spania, Frankrike, Storbritannia og Nederland som både har hatt høyest vekst i arbeidsledighet og i omfanget av førtidspensjonering. Land som Belgia, Tyskland, Frankrike og Storbritannia etablerte alle førtidspensjoneringsordninger på slutten av 1970-tallet eller begynnelsen av 1980-tallet, men som nå er avvirket. Dette kan være en indikasjon på at de ikke fungerte etter hensikten. Uansett må en anta at førtidspensjonering er et svært kostbart og lite effektivt sysselsettingspolitisk virkemiddel.

I flere land, for eksempel Sverige og USA, er det innført fleksibilitet i det almenne pensjonssystemet ved at det gis adgang til å gå av tidligere enn normal pensjonsalder, men med en lavere årlig pensjon. Tilsvarende er det i flere land adgang til å fortsette i arbeid utover normal pensjonsalder, mot at en får en høyere årlig pensjonsytelse.

Utviklingen i eldres yrkesaktivitet

I Norge har yrkesdeltakingen i befolkningen som helhet økt de siste 20 årene blant annet som følge av en sterk vekst i kvinners yrkesdeltaking. I samme periode har imidlertid yrkesaktiviteten falt til dels betydelig blant personer over 60 år. Dette skyldes særlig lavere yrkesdeltaking blant

eldre menn, jf. figur 1. Videre er den registrerte arbeidsledigheten blant personer over 60 år noe høyere enn for befolkningen totalt, og særlig er langtidsledigheten i denne gruppen høy. Relativt få av de eldre arbeidsledige omfattes av arbeidsmarkeds-tiltak. I aldersgruppen 60-66 år var det i 1992 om lag like mange personer på ulike pensjonsordninger som det var personer i arbeidsstyrken.

Utbredelsen av ulike pensjons- og trygdeordninger

I folketrygden er tidligste alder for å kunne ta ut alderspensjon 67 år, og det finnes i Norge i dag ingen allmenn førtidspensjonering på rent aldersgrunnlag for arbeidstakere under 67 år. De som oppfyller bestemte kriterier har rett til uførepensjon fra folketrygden. Personer som blir arbeidsledige har rett til dagpenger, og regelverket er i dag utformet slik at personer som blir arbeidsledige etter fylte 60,5 år som hovedregel vil være sikret dagpenger fram til 67 år.

I tillegg til ordningene i folketrygden finnes det en rekke pensjonsordninger utenfor folketrygden. AFP-ordningen ble innført både i privat og offentlig sektor fra 1.1.1989. Alderen hvor en har rett til å gå av med AFP har blitt senket fra 66 år fra 1.1.1989 til 65 år fra 1.1.1990, og videre til 64 år fra 1.10.1993.

Praktisk talt alle arbeidstakere i offentlig sektor er tilknyttet en tje-



Bernt H. Lund var leder for utvalget som var satt til å utrede overgang fra yrkesaktivitet til pensjon

nestepensjonsordning enten gjennom Statens Pensjonskasse eller gjennom kommunale pensjonsordninger. I offentlig sektor inngår AFP som en del av tjenstepensjonsordningene for 65- og 66-åringer. For 64-åringer i offentlig sektor gjelder en særskilt AFP-ordning som stort sett tilsvarende ordningen i privat sektor.

AFP-ordningen i privat sektor omfatter alle arbeidstakere i LO-NHOYS-området samt enkelte andre grupper. Samlet kan det anslås at om lag 43 prosent av lønnstakerne i privat sektor arbeider i bedrifter som er tilsluttet AFP-ordningen. Om lag 39 prosent av lønnstakerne i privat sektor er dekket av tjenstepensjonsordninger. I privat sektor kan ikke AFP kombineres med utbetaling av tjenstepensjon, da aldersgrensen i tjenstepensjonsordninger som hovedregel er 67 år.

Særlig i offentlig, men også i privat sektor omfattes dessuten en del av særaldersgrenser som er lavere enn folketrygdens pensjonsalder. Tjenstepensjonsordningen dekker da hele pensjonsbeløpet fram til uttak av ordinær alderspensjon fra folketrygden.

Kompensasjonsgrader i ulike ordninger

Økonomiske incitamenter er et av de forhold som har stor betydning når den enkelte skal vurdere overgang fra yrkesaktivitet til pensjon.

Utvalget har derfor fått gjennomført en del beregninger av kompensasjonsgrader i ulike pensjons- og trygdeordninger. En kompensasjonsgrad uttrykker størrelsen på pensjon/trygd i prosent av lønnsinntekt som yrkesaktiv.

Beregningene av kompensasjonsgrader viser svært høye verdier som kan bli over 100 prosent for lave inntektsnivåer, for så å falle gradvis for høyere inntekter. En må i den forbindelse være oppmerksom på at folketrygden både skal sørge for et akseptabelt minsteinntektsnivå for de som er avhengig av trygd, og den skal gi høyere pensjon i form av tilleggspensjoner til dem som har opptjent pensjonsrettigheter. For personer som har hatt svært lave lønnsinntekter vil folketrygdens minimumssikring føre til høye kompensasjonsgrader.

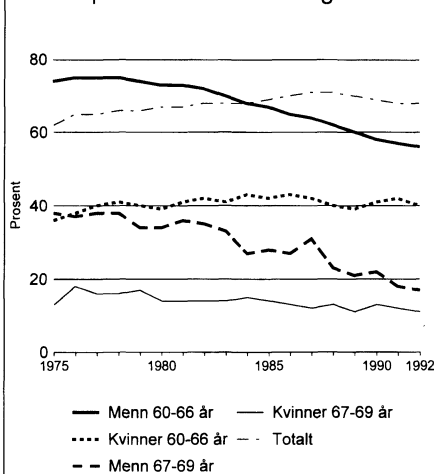
En kan ikke fri seg fra at det i utformingen av pensjonssystemet kan være en konflikt mellom hensynet til å stimulere til økt arbeidsinnsats og fordelingshensyn. Særlig ved frivillige førtidspensjonsordninger basert på et rent alderskriterium bør en imidlertid være oppmerksom på hvordan utformingen av disse kan påvirke arbeidstilbudet til eldre arbeidstakere.

For arbeidstakere med midlere og høyere inntekter vil det særlig være personer med ytelser fra tjenstepensjonsordninger, eller personer som kombinerer pensjon fra ulike ordninger, for eksempel uførepensjon med gavepensjon fra bedriften i tillegg, som kan få relativt høye kompensasjonsgrader.

De makroøkonomiske utfordringene

Endringer i pensjonsordninger vil kunne ha en rekke konsekvenser av betydning for landets økonomi, for eksempel når det gjelder statens finanser og arbeidsstyrken. Langsiktighet er derfor særlig viktig i pensjoneringsspørsmål ettersom det tar lang tid før effektene av endringer i regelverket slår fullt ut. Dessuten er det beslutninger som ofte er vanskelige, tidkrevende og forbundet med store sosiale kostnader å reversere.

Utvikling i yrkesfrekvenser etter kjønn for personer over 60 år og totalt



Andelen pensjonister i befolkningen har gjennom lang tid vært økende. Fra 1970 til 1990 falt antall yrkesaktive personer per pensjonist fra 3,2 til 2,3. Fram til 2000 og 2010 antas dette forholdet å endre seg relativt lite. Deretter antas forholdstallet å falle ytterligere til 1,9 yrkesaktive per pensjonist i 2030.

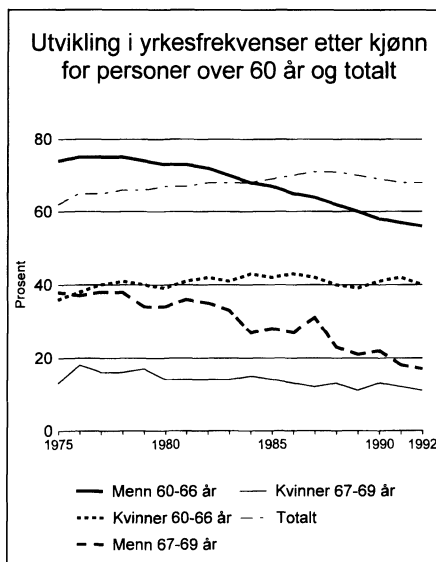
Analysen som utvalget har foretatt av endret arbeidsstyrke og eldre arbeidstakerses stilling i arbeidsmarkedet er basert på den makroøkonomiske utviklingen som ble lagt til grunn i Langtidsprogrammet 1994-1997.

Framskrivningene i Langtidsprogrammet går fram til 2030, og framskrivinger så langt fram i tid vil selvsagt på mange punkter være svært usikre. Hensikten med framskrivningene er derfor ikke å lage detaljerte prognoser, men å avdekke viktige demografiske og ressursmessige utviklingstrekk som blant annet kan gi holdepunkter for utformingen av myndighetenes politikk når det gjelder pensjoneringsspørsmål på kort og mellomlang sikt.

Beregningene i Langtidsprogrammets basisalternativ indikerer at vekstutsiktene for norsk økonomi på lang sikt er forholdsvis moderate sammenlignet med den historiske utviklingen. I framskrivningene er folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner anslått å vokse sterkt som andel av samlet lønn, fra om lag 19 prosent i 1990 til om lag 23 prosent i 2010 og til vel 32 prosent i 2030. Økningen skyldes både at det blir flere pensjonister, og at pensjonen per pensjonist øker mer enn utbetalt lønn per lønnstaker. Økningen i disse utgiftene vil komme i en periode der veksten i offentlige inntekter vil kunne bli relativt svak som følge av en mulig nedtrapping av petroleumsvirksomheten og en stagnasjon i arbeidsstyrkens størrelse. Det vil med andre ord kunne bli en stor utfordring å finansiere trygdeytelsene, og det vil kunne bli lite rom for vekst i offentlige utgifter til andre formål.

I Langtidsprogrammet er yrkesfrekvensene forutsatt å øke noe for enkelte grupper fram til 2000, og der-

etter være konstante fra 2000. Et mulig tiltak for å dempe veksten i utgiftene til pensjoner vil være å stimulere til økt yrkesaktivitet i eldre aldersgrupper. Reduksjonen i utgiftene til alderspensjoner for offentlige budsjetter som følge av økt yrkesaktivitet kan – ved uendret offentlig budsjettbalanse – gi plass til lavere skatter eller høyere offentlig konsum. I utredningen er det blant annet sett på et tilfelle der yrkesfrekvensen til alle aldersgrupper over 50 år øker til yrkesfrekvensen til de som er 3 år yngre. I dette tilfellet vil, med de øvrige forutsetningene som er gjort, utgiftene til pensjoner som andel av samlede lønnsutbetalinger være om lag de samme i 2010 som i 1990, jf. figur 2. Denne økningen i yrkesaktivitet blant eldre kan imidlertid ikke forhindre at pensjonsutbetalingene som andel av samlede lønnsutbetalinger vokser sterkt fra 2010 til 2030.



Førtidspensjonering sett fra arbeidsgiversiden

En bedrifts eller virksomhets samlede kostnader ved å benytte arbeidskraft vil påvirke både bedriftens ansettelses- og oppsigelsespolitikk. Utover direkte lønnskostnader er det en rekke andre kostnader knyttet til bruk av arbeidskraft. Utvalget har hatt lite data til å belyse arbeidsgiverens tilpasninger mellom yngre og

eldre arbeidskraft. Betydelig bruk av gavepensjoner fra bedriftens side i tillegg til dagpenger eller uførepensjon og også i tillegg til AFP, tyder imidlertid på at bedriftene i mange tilfeller ønsker at eldre skal avslutte sin yrkeskarriere før fylte 67 år.

Utvalget har særlig merket seg sider ved tjenstepensjonsordningene i privat sektor som kan svekke de eldres stilling i arbeidsmarkedet. På grunn av premieinnbetalingsprofilen som ofte er progressiv over tid i slike ordninger, vil de faktiske lønnskostnadene knyttet til eldre ansatte kunne bli svært høye.

Førtidspensjonering sett fra arbeidstakersiden

Spørsmål knyttet til fleksibilitet og valgfrihet når det gjelder pensjoneringsalder kan sees ut fra flere synsvinkler. Fleksibilitet kan ha en sosialpolitisk begrunnelse ved at det gir eldre slitne arbeidstakere med en lang yrkeskarriere bak seg mulighet til å trekke seg ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder. Fleksibilitet kan også gis en livsløpsbegrunnelse ved at valg av pensjonsalder gir den enkelte større mulighet til tilpasning av arbeid og fritid over livsløpet. Av hensyn til arbeidsstyrken og verdiskapingen i økonomien kan det imidlertid være ønskelig at tidlig avgang for enkelte oppveies av at andre velger å arbeide lenger. Av hensyn til den enkeltes reelle valg er det dessuten nødvendig at det er fleksibilitet både oppover og nedover i forhold til folketrygdens pensjonsalder. Mulighet til å gå av kan være et gode for noen, mens det å måtte slutte kan være et velferdstap for andre.

Utsiktene fram mot 2030 viser at det er ønskelig å få flere til å fortsette i arbeid lenger. Dagens regelverk vil for de fleste gi svake incitamenter til å arbeide utover 67 år, i den forstand at det en vinner i framtidig årlig pensjon ved å arbeide lenger er betydelig mindre enn det en taper ved ikke å få utbetalt pensjon i de årene en fortsetter å arbeide.

En kan tenke seg flere måter for å motivere flere eldre til å fortsette i

arbeid lenger. En mulighet kunne være å innføre et aktuarisk ventetilllegg som vil innebære at det en taper i pensjon ved å utsette uttak av pensjon vil en få igjen i form av økt pensjon senere. En hadde tidligere en ordning med ventetilllegg i Norge, og det finnes i dag slike ordninger i flere andre land. I Sverige får en for eksempel et tillegg på 7,2 prosent i årlig pensjon for hvert år en arbeider utover pensjonsalderen på 65 år. En som fortsetter til 70 år vil da få 36 prosent høyere pensjon per år. Slike tiltak alene er imidlertid neppe tilstrekkelig til å få vesentlig flere til å arbeide lenger. Normer og holdninger i samfunnet til hva som anses som en «passende» avgangsalder har trolig stor betydning for de eldres faktiske muligheter i arbeidslivet.

Om AFP som avlastning for andre ordninger

I mandatet for utvalget het det at en som en del av gjennomgangen skulle se spesielt på om AFP-ordningen etter regelverket som gjelder fra 1.10.92 benyttes av de personer som etter dagens regler ellers ville ha vært uførepensjonister eller arbeidsledige, og hvor mange dette gjelder. Dette spørsmålet har stått sentralt helt siden ordningen ble etablert med utgangspunkt i en avtale mellom LO og NHO i 1988. På oppdrag fra utvalget gjennomførte Statistisk sentralbyrå en spørreundersøkelse blant personer som var blitt AFP-pensjonister i tidsrommet 1.10.92-30.6.93.

Ut fra undersøkelsen ble det laget et anslag på hvor mange AFP-pensjonister som ville kunne ha vært på uførepensjon eller dagpenger hvis AFP-ordningen ikke hadde eksistert. Et forsøk på å anslå omfanget av den samlede avlastningen gir et mulig punktanslag, basert på en sammenligning av subjektiv og mer objektiv informasjon, på henholdsvis 15 prosent i privat sektor, 9 prosent i statlig sektor og 9 prosent i kommunal sektor. På oppdrag fra utvalget gjennomgikk også FAFO materialet, og belyste dette spørsmålet ved å sette opp øvre grenser for hva avlastningen

kunne være. Der anslo en at maksimalt 20 prosent, sannsynligvis færre, ville ha blitt uførepensjonister dersom AFP ikke hadde eksistert. En anslo videre at maksimalt 11 prosent ville kunne ha gått på dagpenger.

Utvalgets vurderinger og tilrådninger

Et sentralt punkt i utvalgets arbeid har vært spørsmålet om hvordan en kan opprettholde et pensjonssystem av omtrent den form og det omfang som vi har i Norge i dag, samtidig som en ivaretar hensynet til en rimelig fordeling av goder og byrder. For å sikre et obligatorisk sosialt pensjonssystem med inngangskriterier, ytelser og varighet som oppfyller våre velferdskrav, må en blant annet sørge for at det til enhver tid er rimelig balanse mellom den yrkesaktive og den yrkespassive delen av befolkningen.

Utvalget har gjennom sin utredning kommet fram til at viktige mål ved utformingen av tidligpensjoneringsordninger i Norge bør være:

- å styrke hensynet til fleksibilitet i eldres valg av avgangsalder både oppover og nedover i forhold til folketrygdens pensjonsalder,
- å sikre reell valgfrihet for den enkelte når det gjelder å stå i arbeid utover pensjonsalderen i førtidsordningene,
- å finne en balanse mellom hensynet til eldres behov for og ønsker om tidligpensjonering og samfunnets totale velferd, både på kort og lang sikt.

Pågående endringer i samfunnslivet kan tyde på at vi bare står på startstreken når det gjelder debatt omkring pensjoneringsspørsmål. Yngre er ofte i utdanning lenger enn det som var tilfelle for de som i dag er i pensjonsalderen. De som startet i yrkeslivet som 16-åringer kan ha mer enn 50 års yrkesaktivitet bak seg ved passering av folketrygdens pensjonsalder. De som har lengre utdanning vil ofte ikke ha mer enn 40 års yrkesaktivitet bak seg ved fylte 67 år. Videre har forventet gjestående levealder ved fylte 67 år økt betydelig, med hen-

holdsvis 0,7 år for menn og 2 år for kvinner i løpet av perioden 1966-70 til 1990. Ifølge de nyeste befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå er denne utviklingen antatt å fortsette. Gjestående forventet levealder for en 67-åring er antatt å øke med ytterligere vel 3 år fra 1990 til 2030. I følge disse framskrivingene kan gjestående forventet levealder for en 67-åring i 2030 være 16,5 år for menn og 20,1 år for kvinner.

Bedring av den allmenne helsetilstanden og teknologiske endringer i arbeidslivet som reduserer omfanget av fysisk hardt arbeid bidrar også til å øke eldres mulighet til å fortsette i arbeid lenger enn det som er vanlig i dag. Dette er utviklingstrekk som gir nye perspektiver for debatten framover.

Fleksibilitet

Det kan hevdes at folketrygdens allmenne pensjonsordninger ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til fleksibilitet for eldre yrkesaktive.

Et av de spørsmålene utvalget har drøftet, er hva slags veivalg som best vil kunne ivareta hensynet til fleksibilitet, både oppover og nedover i forhold til folketrygdens ordninger, gitt de utfordringer forøvrig en ser for seg. En kan tenke seg to hovedskisser; En justering innenfor folketrygden eller en videreutvikling av systemet med avtalefestet pensjon.

Utvalgets flertall holder dette som et åpent spørsmål og går inn for at begge modeller kan vurderes. Utvalgets mindretall bestående av representantene fra LO, AF, YS og NHO går inn for allerede nå å trekke den konklusjon at AFP-ordningen skal videreutvikles som hovedmodell.

Hvis en skal gå inn for justeringer av folketrygdens regelverk bør dette kunne gjøres innenfor gjeldende ordning slik at

- grunntrygghet for alle sikres ved en minstepensjon
- tilleggspensjon for yrkesaktive sikres i forhold til inntekt opp til et visst nivå.

En hovedintensjon vil være å legge inn større muligheter til valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt for personer med lang opptjening, og en eventuell justering vil således begrenses til å gjelde yrkesaktive. En kan tenke seg at pensjonsopptjeningen i større grad enn i dag baseres på livsløpsinntekten til en person. En eventuell justering av systemet for poengopptjening bør gjennomføres uten merutgifter for folketrygden. Eksempler på mer fleksible ordninger spesielt relatert til personer som begynner tidlig i arbeidslivet kunne være:

- Hvis en person har 40 opptjeningsår bak seg ved fylte 65 år, kunne det gis anledning til å gå av med full pensjon.
- Hvis vedkommende har 38 år bak seg ved fylte 65 år, kunne det gis anledning til å gå av med 38/40 pensjon.
- Hvis en person med 40 års opptjeningstid ved fylte 65 år fortsetter i arbeid, for eksempel til fylte 69 år, ville det kunne gis en 44/40 pensjon.

Økt yrkesdeltaking blant eldre

Det er enighet i utvalget om ønskeligheten av å øke den gjennomsnittlige avgangs-/pensjoneringsalderen framover ut fra det overordnede mål om å bevare våre velferdsordninger. Utvalgets flertall mener at en bør ta sikte på å nå en gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder i 2015 om lag 3 år høyere enn i dag. Den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for nye alders- og uførepensjonister i folketrygden er i dag rundt 61 år.

Utvalgets flertall har valgt å foreslå en strategi som tilsier at bidraget til økning i gjennomsnittlig avgangs-/pensjoneringsalder først og fremst må komme ved at flere i aldersgruppene under 67 år står i arbeid lenger. Som virkemidler kan det i første omgang settes i verk en kombinasjon av tiltak som kan stimulere flere til å stå lenger i arbeid, hindre utstøting og bedre målrettingen av ulike ordninger. Tiltak som får arbeidsmarkedet til å fungere bedre overfor eldre yrkesakti-

ve vil her være sentrale. Virkemiddelbruken bør evalueres som en del av den løpende overvåkingen av arbeidsmarkedet og pensjonssystemet. Dette vil være vesentlig for å kunne foreta endringer i virkemiddelbruken, hvis det viser seg at en ikke observerer økning i den gjennomsnittlige avgangs-/pensjoneringsalder.

En kan ut fra enkelte oppslag få inntrykk av at et flertall i utvalget har foreslått å øke pensjonsalderen. Det utvalgets flertall har uttrykt er at hvis det viser seg at en ikke får til den ønskede utvikling når det gjelder den gjennomsnittlige avgangsalderen, kan det være aktuelt å vurdere sterkere virkemidler. Utvalgets flertall mener at et aktuelt tiltak i så fall kan være å vurdere en viss heving av folketrygdens pensjonsalder og visse aldersgrenser i ordninger utenfor folketrygden, for eksempel med 1-2 år.

Når veivalg og virkemidler for å nå et mål om økt gjennomsnittlig pensjoneringsalder skal konkretiseres nærmere, deler utvalget seg på mange punkter i et flertall og et mindretall. Mindretallet består av 3-5 av de 15 utvalgsmedlemmene, i hovedsak representantene fra LO, YS og AF. En del av uttalelsene støttes av NHOs representant og i noen få tilfeller også av andre utvalgsmedlemmer.

Utvalget har ikke sett det som hensiktsmessig å spesifisere en komplett tiltakspakke, men har gitt en oversikt over en del virkemidler som kan øke eldres yrkesdeltaking, og hindre utstøting. Utvalget står samlet om at en generell bedring i arbeidsmiljøet, og styrking av den innsatsen som arbeidsmarkedsmyndighetene retter mot eldre, vil styrke de eldres stilling i arbeidsmarkedet. Flertallet mener også at det er grunn til å se nærmere på hvordan en del sider ved ulike pensjonsordninger påvirker eldres mulighet og motivasjon til å fortsette i arbeid. For eksempel foreslår utvalgets flertall at dagpenger og uførepensjon avkortes mot gavepensjon fra bedriftene. Flertallet foreslår også at partene vurderer om enkelte sider ved AFP-ordningen kunne ha vært mer hensiktsmessig utformet blant annet med sikte på å målrette den

bedre mot de som har lang yrkesaktivitet bak seg.

Av sentrale mindretallsuttalelser kan nevnes:

LO, YS, AF og NHO ser en del av tilrådingene som angrep på AFP:

«Disse medlemmer vil gå i mot alle de forslag som er nevnt med sikte på å svekke AFP-ordningens posisjon og tilbud til eldre arbeidstakere. Disse forslagene om å svekke den eneste regulære førtidspensjonsordningen i arbeidslivet, samtidig som en lanserer forslag om å heve den generelle pensjonsalder savner enhver forankring til det praktiske arbeidsliv i Norge i 90-åra. Den praktiske virkelighet er at den faktiske avgangsalder har gått stadig nedover helt uavhengig av AFP og er ellers preget av et arbeidsmarked for eldre som blir stadig vanskeligere. Sysselsettingen avtar, ledigheten øker og presset for som nødløsninger å benytte mindre regulære ordninger er fortsatt betydelig. Tilstrømmingen av uførepensjon har foreløpig ført enda flere over i en sykepenge-/attføringsssituasjon.

...

AFP er således utviklet som et svar på arbeidsmarkedets problemer og det at det offentlige system ikke har sett seg i stand til å ha et verdig tilbud. Det virker også velbegrunnet at det må være gjennom ordninger i arbeidslivet at en kan fange opp det mangfoldet av behov som her fortsatt vil foreligge.»

LO, YS, AF og NHO går mot avkorting av gavepensjon:

«Etter disse medlemmers oppfatning er det helt urealistisk å bygge ned den nødløsning en i dag har med uførepensjon eller utvidete dagpengerettigheter (for de over 60 år) kombinert med gavepensjon uten at AFP dekker opp denne funksjonen.»

Avslutning

Flere forhold gjør at jeg er sikker på at mange av de temaer utredningen tar opp vil stå sentralt i debatten i

årene som kommer. Det er ikke utenkelig at vi nå står ved et skille i den pensjonspolitiske debatt.

Til nå har debatt og handlinger vært rettet mot å gjøre det lettere og mer attraktivt å bli pensjonist. Internasjonalt ser vi nå tendenser til

at debatten vris i retning av hvordan denne utviklingen kan snus. Jeg håper at utredningen kan legge grunnlaget for en åpen og grundig debatt rundt slike spørsmål også i Norge. Vi må da være villige til å stille spørsmål ved en del av de løs-

ninger og utviklingstrekk som til nå har stått som temmelig selvsagte. Den høringsrunden som utredningen nå skal ut på, vil gi en indikasjon på hvor norsk debatt står i dag vedrørende yrkesaktivitet og pensjonering for eldre arbeidstakere.

SAMLEPERMER

til

SOSIAL ØKONOMEN

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

Permene kan bestilles pr. post eller telefon/telefax i sekretariatet.

Vi sender med innbetalingsblankett.

**TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING
POSTBOKS 8872
YOUNGSTORGET
0028 OSLO**

Samleperm stk.

Navn

.....

Adresse

.....

Poststed

IVAR GAASLAND:

Omsetningssystemet i jordbruket: Går det mot slakt av hellige kyr?¹

Den norske omsetningen av jordbruksvarer er sterkt regulert. Reguleringene er hovedsaklig hjemlet i Omsetningsloven fra 1936. Denne loven gir blant annet påbud om felles finansiering av markedsreguleringstiltak gjennom en omsetningsavgift. Markedsregulerings tiltakene omfatter blant annet reguleringseksport, innenlandsk billigsalg, sesonglagring og geografisk utjevning. En konsekvens av reguleringene er at konkurransen begrenses. Dette fører til et effektivitetstap, både som følge av at det blir tilbudt for lite av varene på det innenlandske markedet, men også som følge av dårligere kostnads-effektivitet og mindre nyskapning enn under friere konkurranseforhold.

Den årlige dumpingseksporten av jordbruksvarer, som i Gaasland (1993) er beregnet å koste samfunnet et sted mellom 2 og 3 milliarder kroner, kan stå som et skrekkeeksempel på at dagens reguleringer er kostbare.

Holdbarhetsdatoen til dagens omsetningssystem er med andre ord gått ut. Det er derfor gledelig at en arbeidsgruppe nedsatt av *Næringslovutvalget* nå har utredet mulige forenklinger innenfor omsetningsordningene ut fra et siktemålet om økt etablering, utvikling og effektivitet i jordbruket. I denne kommentaren skal jeg se nærmere på hovedinnholdet i arbeidsgruppens innstilling. Først er det imidlertid på sin plass å rette søkelyset mot Omsetningsloven som, sammen med importvernet, er bærebjelken i dagens omsetningssystem.

Omsetningsloven

Omsetningsloven av 10. juli 1936 har sin bakgrunn i overproduksjonskrisen i jordbruket mot slutten av 1920-årene og begynnelsen av 1930-årene som førte til lave priser og mange konkurser. Formålet med loven var å legge forholdene til rette for en regulert omsetning av jordbruksvarer på det innenlandske markedet gjennom produsentsamvirke. Loven opprettet et *omsetningsråd*, som gjør framlegg om nødvendige tiltak. For å finansiere slike tiltak, gir lovverket fullmakt til å legge avgift på produsentenes salgsproduksjon – *omsetningsavgiften*. Lovverket gir også fullmakt til å legge en avgift på konsummelk for å jevne ut prisforskjellen mellom ulike anvendelser av melken – *utjevningsavgiften*. Omsetningsloven beskriver ikke nærmere hvilke typer tiltak som kan finansieres av omsetningsavgiften, annet enn at tiltakene skal fremme omsetningen av jordbruksvarer gjennom

samvirke. Over tid har avgiftsmidlene blitt benyttet til å finansiere reguleringseksport, reguleringslagring, innenlandsk billigsalg, reklame, sesonglagring og transportstøtte.²

Samvirkeorganisasjonene er gitt hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen. Det er et uttalt mål at samvirkeorganisasjonene må ha høye nok markedsandeler for å kunne gjennomføre reguleringstiltakene, noe også samvirkeorganisasjonene har i dag. Markedsreguleringen bygger med andre ord på markedsrett.

Omsetningsloven er et sentralt verktøy for å sikre markedsrett til samvirkeorganisasjonene. For det første står det eksplisitt i lovens formålsparagraf at samvirket skal ha en sentral markedsposisjon, og dette betyr at omsetningsrådet, gjennom sine framlegg om nødvendige tiltak, kan sikre konkurransefordeler til samvirket. For det andre virker både omsetningsavgiften og utjevningsavgiften konkurransehemmende, noe som jeg i det følgende skal belyse nærmere.

Omsetningsavgiften er, som nevnt, en avgift som legges på produsentenes salgsproduksjon for å finansiere markedsreguleringstiltak.³ Myndighetene påbyr med andre ord alle aktørene å bære kostnadene knyttet til reguleringen. Dette kan betraktes som et statlig

¹ Takk til Rolf Brunstad og Erling Vårdal for nyttige kommentarer.

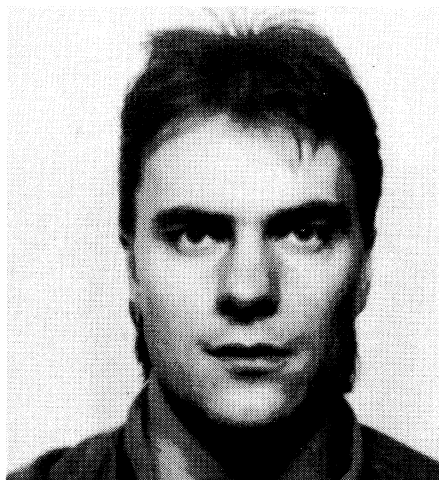
² Ifølge loven kan Landbruksdepartementet omgjøre Omsetningsrådets vedtak om bruk av avgiftsmidler dersom vedtaket er i strid med lov, føresegner eller gjeldende jordbruksavtale. Regjeringen kan omgjøre vedtak som er i strid med samfunnsinteresser.

³ I 1991 var for eksempel avgiftssatsene på storfekjøtt, sauekjøtt, svinerkjøtt og egg henholdsvis 350 øre, 250 øre, 200 øre og 155 øre pr. kilo. Dette året ble det tilsammen bokført omlag 650 millioner kroner i innbetalt avgift (Omsetningsrådet, 1991).

påbud om markedssamarbeid mellom omsetningsbedriftene. Uten en slik omsetningsavgift er det vanskelig å finansiere prisregulering i et marked med flere konkurrerende bedrifter.⁴ Dette skyldes at en bedrift som ensidig setter i verk et reguleringstiltak må bære de fulle kostnadene ved tiltaket. Gevinsten i form av høyere pris må imidlertid deles med de andre bedriftene i bransjen. Et forbud mot felles finansiering av reguleringstiltak vil med andre ord øke salget i det innenlandske markedet.

I et marked med en eneselger er en eksplisitt omsetningsavgift overflødig, siden reguleringstiltak kan finansieres internt.⁵ Men *muligheten* til å ilegge omsetningsavgift bidrar likevel til å opprettholde eneselgerens markedsposisjon. Dersom en fjerner denne muligheten samtidig som det ikke er andre etableringshindringer, kan en forvente nyetableringer så lenge det er renprofitt i bransjen. Eneselgerens prisregulering vil med andre ord bryte sammen som følge av at nye bedrifter ikke trenger å bære reguleringskostnader.

Utjevningsavgiften er en avgift som kan legges på konsummelk for å jevne ut prisforskjellen mellom ulike anvendelser av melken. Denne avgiften har sin bakgrunn i forholdene som rådet på melkemarkedet i 1920- og 1930 årene. På den tiden fantes det konkurranse i næringen, og det var ikke uvanlig at bøndene nær byen selv leverte melk direkte til husholdningene. Konsummelken ble bedre betalt enn produksjonsmelken, siden konsummelk til forskjell fra ost og smør ikke hadde noen nære substitutter. Etterhvert som kommunikasjonene ble bedre utbygd, økte presset på konsummelkmarkedene. Dette førte til en sterk nedgang i prisen på konsummelk. Utjevningsavgiften ble i denne situasjonen innført for å bedre økonomien til melkebøndene og samtidig sikre alle melkebønder samme melkepris. Avgiften ble lagt på alt salg av konsummelk, og inntektene fra avgiften ble brukt til å subsidiere produksjonsmelken. Dette betydde en form for prisdiskriminering, siden en begrenset melkemengden som



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

gikk til konsummelk (relativt uelastisk etterspørsel) og heller overførte mer melk til produksjon av smør og ost (relativt elastisk etterspørsel).

Utjevningsavgiften har, sammen med Meieriselskapsloven⁶, bidratt til at all melk i dag omsettes gjennom monopolet Norske Meierier. Prisdiskrimineringen eller utjevningen skjer derfor nå internt i Norske Meierier uten bruk av eksplisitte utjevningsavgifter (gjennom det såkalte Riksoppgjøret⁷). Men dette betyr *ikke* at paragrafen om utjevningsavgift er uten praktisk betydning i dagens situasjon, siden *muligheten* til å ilegge utjevningsavgift opplagt er en etableringshindring. En privat aktør som prøver å etablere et meieri vil for eksempel kunne ilegges en utjevningsavgift med hjemmel i Omsetningsloven (eller underlegges Riksoppgjøret).

Forslag til deregulering

Ovenfor ble det argumentert for at hjemmelen til å ilegge omsetningsavgift og utjevningsavgift virker konkurransehemmende. Det er derfor svært positivt at arbeidsgruppen nedsett av Næringslovutvalget i stor grad retter søkelyset mot disse avgiftene. Utvalget foreslår å *fjerne muligheten til å drive reguleringseksport av kjøtt ved hjelp av midler fra omsetningsavgiften. I frukt- og grøntmarkedet og egg- og fjørfemarkedet foreslås det videre å fjerne all offentlig regu-*

lering hjemlet i Omsetningsloven. I meierisektoren foreslås det at konsekvensene av å fjerne muligheten til å ilegge utjevningsavgift utredes nærmere. Videre foreslår arbeidsgruppen at melkekvote gjøres omsettelige, og at Meieriselskapsloven endres slik at melkebøndene lettere kan skifte mellom meieriselskap.

I det følgende skal jeg knytte noen kommentarer til virkningene av forslagene for de ulike sektorene. Et forbud mot å finansiere *regulerings-eksport av kjøtt* med midler fra omsetningsavgiften er et fornuftig første steg i kjøttsektoren (dersom en ønsker å gå noe forsiktig frem). Kjøtt-eksporten skjer nesten utelukkende til en pris som er lavere enn både den innenlandske prisen og produksjonskostnadene, og er følgelig svært kostbar for det norske samfunnet⁸. Når finansieringsgrunnlaget for eksporten fjernes, må jordbruket bli kvitt overproduksjonen på andre og for bønder mer kostbare måter, for eksempel ved innenlands salg eller reguleringslagring. Økte privatøkonomiske kostnader ved overproduksjon vil trolig ha en disiplinerende effekt på produksjonen, for eksempel ved at det inngås frivillige avtaler om kontraksproduksjon.

Arbeidsgruppen foreslår *ikke* å forby bruk av omsetningsavgiften til å finansiere andre markedsreguleringstiltak i kjøttsektoren, som for eksempel innenlands billigsalg og reguleringslagring.

⁴ Dette gjelder i markedene for kjøtt, egg og frukt- og grønnsaker der samvirket har konkurranse fra private bedrifter.

⁵ Dette er i dag tilfellet i den norske meierisektoren.

⁶ Meieriselskapsloven gjør at det i praksis er umulig for etablerte melkebønder å skifte meieriselskap. Siden dagens kvotesystem i melkeproduksjonen i tillegg hindrer nyetableringer, er det så og si umulig for en som ønsker å starte et privat meieri å knytte til seg bønder.

⁷ I Riksoppgjøret samles alle inntektene fra salg av melk og melkeprodukter. Deretter utbetales melkeprodusentene omlag samme pris uavhengig av melkeanvendelse.

⁸ I 1990 var for eksempel kjøtteksporten på omlag 10 millioner kilo (5% av produksjonen). Det samfunnsøkonomiske tapet knyttet til denne eksportproduksjonen er beregnet å være nær en halv milliard kroner (Gaasland, 1993).

Dette gjør at virkningen på konkurransen vil begrenses siden aktørene fremdeles kan pålegges å samarbeide om reguleringstiltak. Konkurransen vil også hemmes ved at jordbruket er unntatt fra de generelle forbudene i konkurranse-loven mot samarbeid om priser, avanser og rabatter, leverandørreguleringer og markedsdeling.

Melkesektoren er den klart største sektoren i det norske jordbruket. Dette er samtidig den sektoren der det er minst konkurranse. Meierisamvirket er eneste mottaker av melk, og er stort sett eneselger av meieriprodukter. Dagens omsetningssystem med monopoltilpasning i meierisektoren fører til store samfunnsøkonomiske kostnader. Dette skyldes først og fremst at meierisamvirket prisdiskriminerer, både mellom ulike anvendelser av melken og mellom det innenlandske og det utenlandske markedet. I det innenlandske konsummelmarkedet (relativt uelastisk etterspørsel) tas det typisk ut en renprofitt som benyttes til å subsidiere andre anvendelser av melken. Denne kryssubsidieringen innebærer at de innenlandske prisene ikke reflekterer kostnadene ved å produsere de ulike produktene, noe som fører til et effektivitetstap. Mer alvorlig er det imidlertid at profitten i konsummelmarkedet benyttes til å finansiere eksport av meieriprodukter. I 1990 ble det for eksempel eksportert meieriprodukter tilsvarende 300 millioner liter melk (16% av produksjonen). Det samfunnsøkonomiske tapet knyttet til denne eksportproduksjonen er beregnet å være i størrelsesordenen 2 milliarder kroner (Gaasland, 1993). Meierisamvirkets beskyttede tilværelse fører i tillegg til lite effektiv meieridrift, dårlig produktutvikling og trolig til mindre produktvariasjon enn under konkurranse. I denne sammenheng er det interessant å observere at *forventningene* om økt konkurranse som følge av nye internasjonale rammebetingelser (GATT og EF), allerede har startet en prosess med sterkere merkeprofilering (TINE), rasjonalisering av driften og markedsføring av nye produkter.

Behovet for en deregulering er med andre ord størst i meierisektoren.

Arbeidsgruppen foreslår altså i denne sammenheng at Meieriselskapsloven bør endres slik at det kan gjøres enklere for bønder å skifte mellom meieriselskap. Dette vil igjen lette mulighetene til å etablere private meierier, for eksempel for nisjeproduksjon i de områder der Meierisamvirket i dag legger ned driften. For å få reell konkurranse og for å eliminere prisdiskrimineringen og den kostbare overproduksjonen, kreves det imidlertid sterkere kutt. Det sentrale virkemidlet vil være å fjerne hjemmelen til å ilegge utjevningsavgift, eller synonymt, ved å frita private meierier fra å underlegges Riksoppgjøret. Dette synes arbeidsgruppen å være fullt klar over, men det foreslås likevel at en først *utreder* konsekvensene av et slikt kontroversielt forslag. De viktigste konsekvensene av konkurranse i meierisektoren kan imidlertid skisseres umiddelbart. For det første vil den samfunnsøkonomisk tapsbringende eksporten i stor grad falle bort. Dette vil medføre at melkeproduksjonen, til tross for høyere innenlandsk salg, vil avta med 200-300 millioner liter. Med dagens struktur i melkeproduksjonen utgjør dette rundt 7000 årsverk. Dersom det er politisk vilje til å opprettholde sysselsettingen, kan imidlertid jordbruket kompenseres med produksjonsnøytrale virkemidler. Konkurranse vil videre føre til at prisene på de ulike meieriproduktene i større grad vil gjenspeile jordbrukets produksjonskostnader. For forbrukerne vil dette først og fremst bety en merkbart lavere pris på konsummelk. De nevnte virkningene vil i sum føre til en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst.

Arbeidsgruppen foreslår også at melkekvoteene gjøres omsettelige, gjerne regionalt. Omsettelige melkekvoteer vil gjøre det enklere for nye bønder å starte melkeproduksjon, og vil også føre til en mer effektiv drift med bedre utnyttelse av produksjonskapasiteten. Dersom en lykkes å skape konkurranse i meierisektoren, kan det likevel stilles spørsmål ved om ikke det offentlig regulerte kvotesystemet bør avvikles.

I denne kommentaren er det påpekt flere gode grunner til å skape konkurranse i omsetningen av jordbruksva-

rer. Det kan kanskje være på sin plass å stille spørsmål ved om det eksisterer tilsvarende gode grunner til å opprettholde dagens reguleringer? Det viktigste politiske målet ved reguleringene er å sikre bøndene de produktprisene som fastsettes i jordbruksavtalen, noe som igjen er nært knyttet til *inntektsmålet*. Et inntektsmål er imidlertid ingen god begrunnelse for å regulere prisene. Et slikt mål kan oppfylles mest effektivt ved å gi «dekoblet» inntektsstøtte eller produksjonsnøytral støtte. Et annet sentralt mål ved reguleringene er å sikre bøndene *stabile produktpriser*. I Brunstad, Gaasland og Vårdal (1994) vises det imidlertid at det også er vanskelig å finne holdbare argumenter for en offentlig prisstabilisering. For *produsentene* er det svingninger i inntektene eller konsummulighetene som kan føre til et nyttetap. Prisene er bare en av mange faktorer som påvirker produsentenes konsummuligheter. Andre faktorer er for eksempel: produsert kvantum (som normalt varierer motsatt av prisen i et uregulert marked), samvariasjon mellom prisene på ulike produkter (bonden dyrker som regel flere produkter hvis avkastninger ikke er perfekt korrelerte), alternative inntektsmuligheter (bonden har som regel inntekter utenom gårdsbruket samt risikofri statsstøtte) og tilgangen til risiko- og kapitalmarkeder. Dette er alle faktorer som reduserer bondens nytte av en offentlig prisstabilisering. Offentlige prisreguleringer fortrenger i tillegg selvregulerende mekanismer i markedet. Blant annet reduseres lønnsomheten av privat lagerhold. Det offentlige må dermed overta ansvaret for en prisstabilisering som ellers i stor grad ville skjedd i privat regi, og dette vil i de fleste tilfeller øke reguleringskostnadene.

Avsluttende kommentar

Omsetningsloven fra 1936 er tilnærmet «hellig» for det norske jordbruket. Mange vil kanskje derfor mene at forslagene til deregulering fra arbeidsgruppen nedsatt av Næringslovutvalget, er dristige. Ut fra velferdshensyn er det imidlertid helt

nødvendig med en omlegging av omsetningssystemet i retning av mer konkurranse. På lengre sikt er det ønskelig å gå enda lengre enn det arbeidsgruppen foreslår. Jordbrukets unntak fra konkurranseloven bør fjernes. En intern deregulering bør samtidig kombineres med økt konkurranse fra utlandet. Forholdet til importvernet og konkurranseloven var imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat.

Den svenske «livsmedelspolitiska» reformen fra og med 1. juli 1991 er for øvrig et eksempel til etterfølging. Denne reformen innebærer et forbud mot pris- og markedssamarbeid i

jordbruket. Videre forbys ulike typer produksjons- eller salgsbegrensende tiltak på det innenlandske markedet, samt felles finansiering av under-skudd ved eksport eller lagring. Det er også foretatt forsiktige lettelser i importvernet. Reformen, som skal gjennomføres i løpet av en femårig overgangsperiode, har allerede ført til en betydelig nedgang i tapsbringende eksport fra det svenske jordbruket.

REFERANSER:

Brunstad, R., Gaasland, I. og Vårdal, E. (1994): «Markedsbasert omsetning av jordbruksvarer», rapport under utarbeidelse,

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Gaasland, I. (1993): «Markedspolitikken i jordbruket», Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF-rapport 36/93, Bergen.

Omsetningsloven (1936): *Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer av 10. juli 1936.*

Omsetningsrådet (1991): *Årsmelding og regnskaper*, 1991.

Prisdirektoratet (1993): *Omsetningssystemet for jordbruksvarer – forslag til forenkling*, notat fra en arbeidsgruppe nedsatt av Næringslovutvalget

ARTIKKELSAMLING

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

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

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider. oris kr. 100,-. Til studenter kr. 80,-.

Johansen, L.:

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

Rødseth, A.:

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

Rødseth, A.:

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

Johansen, L.:

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

Sandmo, A.:

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

Holte, F. C.:

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

Holthe, F.C.:

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

Stølen, N.M.:

Virkninger av en endring i lønssatsene og valuta-kursene 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 fagfor- eninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

ERIK NESSET*:

Rapport fra det 16. nasjonale forskermøte for økonomer

Det 16. nasjonale forskermøte for sosialøkonomer gikk av stabelen den 4. og 5. januar i år. Som i 1991 ble årets forskermøte avholdt i Bergen, men nå med Norges Handelshøyskole, og ikke Universitetet, som vertskap. Programmet bar bud om et svært omfattende og variert innhold, med omvisning på Troidhaugen og konsert i Troldsalen som et kjærkomment kulturelt pusterom. Festmiddagen var som sist lagt til de gamle Schøtstuene på Bryggen, og fungerte perfekt som en solid og tradisjonell ramme rundt en svært vellykket og morsom kveld. All honnør til vertskapet, både for de sosiale og de faglige tilretteleggelserne.

I alt 59 presentasjoner – inklusive 2 inviterte foredrag – ble presset inn i et to-dagers program. For å få til dette måtte en hele tiden ha fire parallelle sesjoner. Dette gjorde at mange interessante tema ikke fikk plass på mitt tidsskjema, et problem som antakeligvis også gjorde seg gjeldende for mange av de andre deltakerne. Forskermøtet har nå fått et så stort omfang at en kan spørre seg om en ikke burde sette en øvre grense for antall presentasjoner i de kommende forskermøter.

Stort sett hele det sosialøkonomiske feltet ble dekket under årets forskermøte. Men noen tema synes å få større oppmerksomhet enn andre. I år var det spesielt mange presentasjoner av analyser innenfor offentlig økonomikk, arbeidsmarkedsøkonomi og ren mikroøkonomi. De mer rendyrkede makroanalysene fikk plass på en sesjon! Også de analysene som kommer inn under rubrikkene anvendt økonometri og U-lands økonomi har fått en relativt beskjeden plass på programmet. Dette gir kanskje ikke et helt representativt bilde av den sosialøkonomiske forskningen som foregår i Norge, og det hadde vært fint om den mer anvendte makroøkonomiske forskningen også kom mer på banen i de ordinære sesjonene. At makroøkonomiske modeller og analyser med utgangspunkt i slike modeller har stor allmenn interesse har imidlertid fått gjennomslag i programkomiteen, som kunne friste med to svært aktuelle og spennende inviterte foredrag.

Kalibrering eller estimering?

Som en oppvarming til tirsdagens årsmøte ble det første av de inviterte foredragene avviklet som en slags «holmgang» med professor Lars Mathiesen, NHH, og forskningssjef

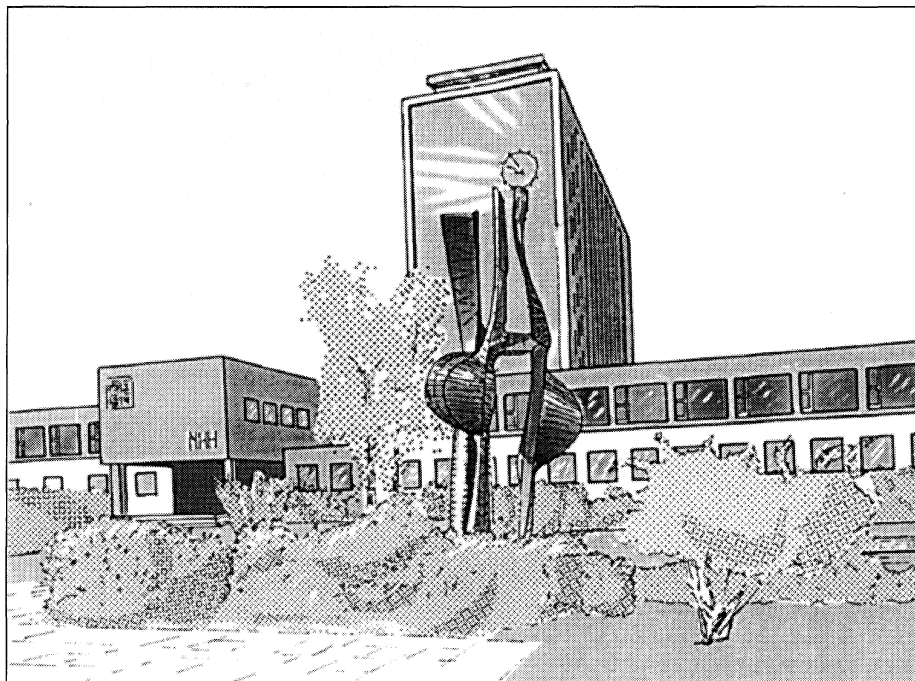
Ådne Cappelen, SSB, som hovedaktører. Tittelen på foredraget var «Kalibrering eller estimering», et tema som skulle borge for både sterke engasjement og interessante diskusjoner. Her fikk vi servert gode argumenter fra to av de tyngste modellmiljøene i norsk økonomisk forskning, miljøer som i stor grad er tuftet på helt ulike modellkonsept.¹

Byråets makroøkonomiske modeller for kort- og mellomlangsigtede analyser er hovedsakelig basert på den økonometriske tilnærmingen. (Men, som Cappelen framhevet, så var Byrådet også svært tidlig ute med å benytte kalibreringsteknikker i en del av sine modeller.) Den kanskje viktigste modellen i den økonometriske kategorien er MODAG, som er den planleggingsmodellen som Finansdepartementet i stor utstrekning baserer sine mellomlangsigtede analyser på.

Makroøkonometriske modeller består av mange empirisk estimerte relasjoner, og løses sekvesielt for en periode om gangen (et kvartal eller et år). Dette gjør at en kan si noe om de dynamiske prosessene som leder til (nye) likevektssituasjoner. En generell kritikk av slike estimerte modeller, som også delvis framheves av Lars Mathiesen, er formulert i den såkalte Lucas-kritikken (Lucas (1976)). Kritikken fra denne «økonometri-kritiske skolen» går på at mange av de empiriske relasjonene i makroøkonometriske modeller ikke er godt nok fundert på mikroøkonomiske prinsipper. Spesielt gjelder dette viktige makroøkonomiske variabler som

* Erik Nesset, Cand. Polit. fra Universitetet i Bergen, 1986, er forsker ved Møreforskning Molde

¹ Et annet viktig modellmiljø finner vi i Norges Banks utredningsavdeling, som bl.a. har utviklet den makroøkonometriske modellen RIMINI.



Forskermøtet ble i år avholdt på Norges Handelshøyskole.

f.eks. privat konsum og private realinvesteringer, som Lucas hevder avhenger sterkt av forventninger til den framtidige økonomiske utviklingen. Lucas hevder videre at de fleste politikk-inngrep i en økonomi vil forandre de individuelle aktørenes forventningsdannelse og dermed også atferden. De makroøkonometriske modellene, som ofte bruker mer eller mindre vel funderte proksey-variable, vil derfor ikke fange opp slike strukturelle endringer i en økonomi. Rasjonelle forventningsmodeller impliserer at f.eks. makrokonsumfunksjoner som betinger på observerbare størrelser (f.eks. observert inntekt) vil feilpredikere på grunn av strukturelle skift som følge av endringer i forventningsdannelsen. Mathiesen er ikke fullt så kategorisk som Lucas i sin kritikk av de makroøkonometriske modellene, men stiller også spørsmålsteget ved tiltroen til estimerte sammenhenger som baserer seg på historiske tidsseriedata.

Cappelen ser også problemene knyttet til bruk av makroøkonometriske modeller som prognoseverktøy når økonomien kan utsettes for store strukturelle skift. Han stiller seg imid-

lertid skeptisk til om de kalibrerte likevektsmodellene har en særlig bedre løsning på disse problemene. Heller ikke slike modeller trenger å være robuste overfor framtidige strukturelle skift – de må også basere seg på «historisk» informasjon. En fordel med økonometrimodellene kan imidlertid være at de ulike relasjonene i en viss utstrekning kan testes med hensyn til Lucas-kritikkens relevans. Dersom en kan påvise store endringer i fordelingssegenskapene til de betingede variablene – f.eks. i en makrokonsumfunksjon – samtidig som funksjonens parametre er tilfredstillende stabile, vil dette være inkonsistent med en rasjonell forventningstolkning av makrokonsumfunksjonen, og Lucas-kritikken har ingen særlig forklaringskraft. Et godt eksempel på slik testing finner vi i Brodin og Nymoen (1992), hvor de utnytter nyere økonometriske teknikker for å teste parameterstabilitet når det i estimeringsperioden har forekommet endringer i de (svakt) eksogene forklaringsvariablenes fordelingssegenskaper. De konkluderer med at de betingede variablenes parametre er invariante for slike sjokk, og er det en i nyere tidsserie litteratur kaller for «super-eksogene».

NHHs modellmiljø, med Lars Mathiesen i spissen, har utviklet nyklassiske statiske likevektsmodeller uten eller med minstelønnsrestriksjoner (som gir en likevekt med arbeidsledighet). Modellen MISMOD er et godt eksempel på en vellykket og lett anvendelig likevektsmodell i denne kategorien. I MISMOD beregnes en ny likevekt når alle reperkusjoner etter eventuelle sjokk har dødd ut. Modellen sier ikke noe om når denne likevekten nås. Slike modeller vil ofte være mer teori-konsistente enn de store makroøkonometriske modellene, og de ulike parametrene (f.eks. substitusjonselastisiteter – eventuelt på ulike nivå – og beholdningsandeler) er kalibrert og fastsatt på et mer skjønnsmessig nivå. Dette gir en forholdsvis stor grad av fleksibilitet når det gjelder anvendelsesområder. En annen fordel med en mer teori-tro modell er at resultatene kan være lettere å tolke, og Mathiesen hevder derfor at slike modeller ofte gir bedre innsikt enn økonometrimodeller. De ulike parametre er imidlertid ikke estimert, noe som kan skape problemer mht. resultatenes relevans. Når det gjelder virkningsberegninger har begge modeller blitt brukt for å evaluere redusert arbeidsgiveravgift som egnet tiltak for å få redusert arbeidsledigheten. En hovedforskjell mellom de MISMOD og MODAG er at i den førstnevnte modellen er bedriftene mye mer følsomme for endringer i relative priser, noe som har stor betydning for resultatet av redusert arbeidsgiveravgift. MODAG synes å bære preg av mye større grad av nominelle rigiditeter, med større fleksibilitet i produksjon og sysselsetting. I MODAG vil da også økt offentlig sysselsetting være et nesten like godt tiltak som redusert arbeidsgiveravgift for å få redusert ledigheten.²

Motsetningene mellom de to modelltilnærmingene er imidlertid

² Det er imidlertid ikke gitt at en modell med større pris- og lønnsfleksibilitet gir en bedre forklaring på strukturen i norsk økonomi enn en modell med større grad av nominelle rigiditeter. I Greenwald B. og J.E. Stiglitz (1989) begrunnes nominelle rigiditeter i en modell med risikoaversjon og usikkerhet.

ikke så fundamentale som en ved første øyekast kan få inntrykk av. Begge parter innrømmet nytten av å ha ulike innfallsvinkler, og de to modelltypene har vel også tildels forskjellige hovedanvendelsesområder.

Generasjonsregnskapet

Det andre inviterte foredraget av professor Erling Steigum, NHH, tok for seg et såkalt generasjonsregnskap for Norge. Steigum har sammen med A. Auerbach og L.J. Kotlikoff fra NBER og J. Gokhale fra Federal Reserve Bank of Cleveland, laget en generasjonsregnskapsmodell som beregner framtidige netto skattebyrder for ulike generasjoner. Sjølv om de to forberedte motdebattantene dessverre uteble på grunn av sykdom, ble dette en svært interessant sesjon. Det er tydelig at temaet ikke bare engasjerer politikere, men også i høy grad fagøkonomer.

Metodemessig er modellen bygd opp omkring *statens intertemporale budsjettrestriksjon*, som krever at nåverdien av framtidige netto skatteinntekter fra nåværende og framtidige generasjoner akkurat skal dekke nåverdien av løpende og framtidig offentlig konsum og de løpende netto gjeldsforpliktelsene. Dersom nåverdien av offentlig konsum er konstant, vil en reduksjon i nåverdien av netto skatter pålagt dagens generasjoner nødvendigvis føre til en økning i nåverdien av netto skattene pålagt framtidige generasjoner. For at et slikt generasjonsregnskap skal være mulig å beregne, er en avhengig av mange og tildels svært usikre framskrivninger (bl.a. befolk-

ningsmengde etter kjønn og alder, årlige gjennomsnittelige netto skatter for hver generasjon, diskonteringssatser og framtidig offentlig konsum). Til tross for åpenbare vanskeligheter med å lage gode anslag på de eksogene variablene, mener forfatterne at tendensen i resultatene er rimelig robust. Et hovedresultat fra denne analysen er at en videreføring av gjeldende økonomiske politikk (uendret lovverk) kan medføre en *fordobling av netto skattebyrden* til framtidige generasjoner i forhold til netto skattebyrden til dagens unge yrkesaktive. Dette til tross for den norske statens relativt sterke finansielle posisjon. Sensitivitetsanalyser tyder også på at resultatet er nokså robust overfor endringer i rentebetingelsene på statens aktiva.

For å møte disse langsiktige finansielle problemene og gjenopprette en slags *generasjonsbalanse* anviser forfatterne noen veier å gå. Den ene muligheten er å redusere offentlige utgifter med en femtedel av dagens nivå. En annen mulighet er å pløye to tredjedeler av petroleumsinntektene inn i et fond (jf. Skånlands oljefond). En tredje mulighet er å begrense veksten i alderstrygden. En siste mulighet er å heve skattetrykket. Hvilket av disse alternativer en måtte velge er først og fremst et politisk spørsmål. Generasjonsregnskapsmodellen kan imidlertid være et nyttig verktøy for å synliggjøre fordelings effekter mellom ulike generasjoner av de valg en gjør.

Det kan anføres mange kritiske merknader til en slik ambisiøs og vanskelig analyse. Jeg skal imidlertid her kun kort trekke fram en innvending som kom fram under diskusjonen. Det

gjelder i hvilken grad modellen fanger opp effekter av en eventuell sterk økning i produktiviteten. Det synes uklart hvordan modellen behandler velferdsgevinster av slike effekter. Dersom slike velferdsgevinster tilfaller fremtidige skattebetalere, er de også i bedre stand til å tåle et høyere skattetrykk.

Forskerprisen

Årets forskerpris gikk til professor Øyvind Bøhren, BI Handelshøyskolen i Oslo, for en svært velskrevet artikkel i Sosialøkonomens *Fra forskningsfronten*. Vinnerartikkelen het *På leting etter en god pristeori. Historien om kapitalverdimodellen*. Også i år hadde komiteen en vanskelig oppgave i følge professor Agnar Sandmo. Nivået på mange av artiklene synes å være svært bra skal vi tro komiteens formann.

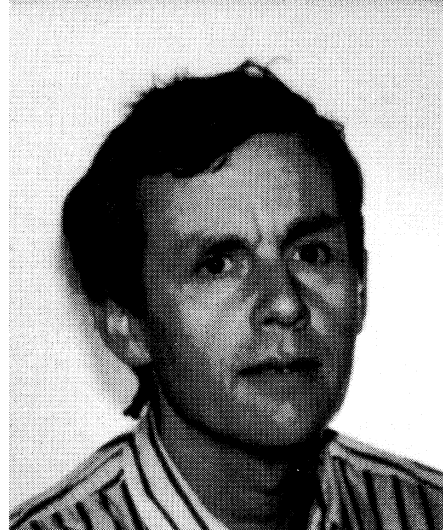
REFERANSER:

- Auerbach, A.J., J. Gokhale, L.J. Kotlikoff og E. Steigum, Jr. (1993): «Generational accounting in Norway: Is Norway overconsuming its petroleum wealth?» Discussion Paper 6/1993, NHH
- Brodin P.A. og R. Nymoen (1992): «Wealth effects and exogeneity: The Norwegian Consumption function 1966(1)-1989(4).» Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 54, 3 (1992)
- Greenwald, B. og J.E. Stiglitz (1989): «Toward a Theory of Rigidities.» AEA Papers and Proceedings, Vol. 79 No 2, 364-369.
- Lucas, R.E. (1976): «Econometric Policy Evaluation: A Critique.» I Brunner, K. og A. Meltzer (red.): The Phillips Curve and Labor Markets. s. 19-46, Amsterdam: North-Holland.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

Utdeling av Forskerprisen for 1993



Øyvind Bøhren er professor i
finansiell økonomi ved
Handelshøyskolen BI

Helt fra starten har det vært klart at den prisen¹ som utdeles, er en pris for beste artikkel i det forløpne år i våre to tidsskrifter *Norsk økonomisk tidsskrift* og *Sosialøkonomen*. Så prisen går ikke nødvendigvis til den som har vært den beste forsker i 1993. Den går heller ikke nødvendigvis til den artikkel i de to tidsskriftene som dokumenterer den mest originale forskningsinnsats. Prisen går rett og slett til den som har skrevet den beste artikkel. Prisen burde derfor strengt tatt hete «artikkelpreisen» hvis det er behov for en kortform av navnet.

Komitéen har i år som i fjor bestått av Nils-Henrik von der Fehr, Arne Jon Isachsen og meg selv. Vi har som tidligere vurdert en rekke gode artikler som kandidater til prisen.

Som ved tidligere utdelinger har komitéen måttet se bort fra alle bidrag til det siste nummer av årgangen for hvert av tidsskriftene, siden det ikke har foreligget før vår avgjørelse måtte treffes. Derfor har vi hatt med i vår vurdering artiklene i de siste nummer av 1992-årgangen. Vi har bare vurdert bidrag skrevet i normalt artikkelformat, slik at lederartikler, bakanmeldelser og kortere aktuelle kommentarer ikke har kommet med.

Årets vinner er fra *Sosialøkonomen* som har innført en ny serie artikler under fellesbetegnelsen «Fra forskningsfronten». Denne serien er tydeligvis planlagt som et forum der spesialister kan skrive om sitt felt på en slik måte at de av oss som ikke er oppdatert på dette området, kan oppfriske våre kunnskaper uten altfor store investeringer av tid og hodebry. Et meget vellykket eksempel på en slik artikkel er årets vinnerbidrag, «På leting etter en god pristeori: Historien om kapitalverdimodellen», av Øyvind Bøhren, Handelshøyskolen BI. Den sto i februarnummeret, nr. 2, 1993.

Kapitalverdimodellen er den dominerende teori om prisdannelsen på finansielle aktiva. I artikkelen gir Bøhren en oversikt over teoriutviklingen og over modellens konfronta-

sjon med empiriske data. Han har også med noen velvalgte anvendelser på norske data. Det som gjør artikkelen spesielt interessant er at han stiller utviklingen av dette feltet inn i et vitenskapsteoretisk perspektiv og på en fin måte får frem vekselspillet mellom teoriutvikling og empirisk testing. Her er det interessante ting å lære for alle, ikke bare for dem som er spesielt interessert i finansiell økonomi. Den er et fint eksempel på en artikkeltype som vi gjerne skulle sett enda fler av i våre to tidsskrifter.

Agnar Sandmo

¹ Sosialøkonomenes Forenings forskerpris ble delt ut på Det Nasjonale Forskermøtet i Bergen den 4. januar 1994. Den består av en sjekk på kr. 10.000,- ledsaget av bildet «For lenge siden» av H.M. Buflod. Prisen finansieres av De Eldre Herrer's Fond. Fondet ble opprettet i 1990. De Eldre Herrer's Fond er basert på frivillige bidrag fra medlemmer i Sosialøkonomenes Forening (SF) som ønsker å stille midler til disposisjon for SF ved SF's styre for spesielle formål og med særlig henblikk på å bidra til den offentlige debatt om samfunnsøkonomiske spørsmål.

ASBJØRN TORVANGER:

Effektiv klimapolitikk etter Rio¹

Artikkelen gjev ein oversikt over den klimapolitiske situasjonen etter at Klimakonvensjonen har blitt oppretta. Ein del sider av ein samfunnsøkonomisk effektiv klimapolitikk blir drøfta. Nokre studiar av kostnader knytta til klimaendring og klimapolitiske tiltak blir refererte, saman med modellstudiar av ein optimal klimapolitikk. Til sist blir aktuell politikk på kort og lenger sikt drøfta.

1. INNLEIING

Den store interessen for global oppvarming og klimaendring i det siste, populært kalla drivhuseffekten, har samanheng med den generelle oppsvingen i miljøinteressen på 80-talet, Brundtlandkommisjonen sin rapport (World Commission on Environment and Development (1987)) med tilråding om berekraftig utvikling, og rapportane frå FN sitt klimapanel. Men hypotesen om at utslepp av karbondioksid kan føre til ein oppvarming av atmosfæren går tilbake til forrige århundre. Den svenske vitenskapsmannen Arrhenius presenterte alt i 1896 dei fyrste utrekningane av denne oppvarminga, sjå Arrhenius (1896). Seinare har det blitt påvist at gassar som metan, lystgass og klorfluorkarbonar (KFK) har ein liknande effekt, men oppvarmingspotensialet per volumeining i atmosfæren av desse gassane er større enn for karbondioksid. Dei to siste rapportane frå FN sitt klimapanel (Houghton et al. (1990) og (1992)) refererer modellprognoser som gjev ein auke i global gjennomsnittstemperatur på frå 2,2 til 4,8 °C frå 1765 fram til 2070, med eit beste estimat på 3,3 °C. Temperaturstigninga vil bli større ved polane enn ved ekvator. Sjølv om desse utrekningane er usikre viser dei at det ut i neste århundre kan bli ei større klimaendring. Ei slik klimaendring kan ha store konsekvensar for samfunnsøkonomien og naturmiljøet.

Klimakonvensjonen (UN Framework Convention on Climate Change) har i alt blitt underteikna av 160 land (i tillegg til EU-kommisjonen som eigen part) etter den store miljøkonferansen i Rio de Janeiro i juni 1992. Dette er ein rammekonvensjon som konsentrerer seg om hovudmål og prinsipp for det internasjonale klimasamarbeidet, medan meir detaljerte mål og gjennomføringsmekanismar kan forhandlast i tilhøyrande protokollar og anneks til hovudavtalen. Klimakonvensjonen forpliktar nasjonane til å «Formulere, implementere, publisere, og med jamne mellomrom oppdatere nasjonale og, der det ligg til rette for det, regionale program med tiltak for å redusere klimaendringa ved å sjå på menneskeskapte utslepp frå ulike kjelder og opptak gjennom «brønner» av alle drivhusgassar som ikkje er omfatta av Montreal-protokollen, og tiltak for å leggje til rette for ei tilstrek-

¹ Basert på prøveforelesing i sosialøkonomi for dr.polit.-graden ved det Samfunnsvitenskaplege fakultet, Universitetet i Oslo, 16. august 1993. Eg takkar Rolf Selrod og ein anonym konsulent for nyttige kommentarar.

keleg tilpassing til klimaendring» (Art. 4.1.b; mi oversetjing frå engelsk). Eit døme på ein brønn er å binde karbondioksid i biomasse gjennom skogplanting. Sjølv om det finst få konkrete mål, tidsplanar eller tiltak for reduksjon av utsleppa, blir partane oppfordra til å bli med på ein prosess. Det kan difor bli eit internasjonalt politisk press mot nasjonar som er tilbakehaldne. I følgje konvensjonen har industrilanda eit spesielt finansielt ansvar for å assistere u-landa i den klimapolitiske prosessen.

I det neste avsnittet vil eg sjå på kva som kjenneteikar ein effektiv klimapolitikk utan å leggje stor vekt på kva som er realistisk på kort sikt. Med ein effektiv klimapolitikk meiner eg *samfunnsøkonomisk effektiv*, som går ut på å gjere den samfunnsøkonomiske kostnaden til klimapolitiske tiltak lågast mogeleg, og eventuelt i tillegg bestemme det optimale omfanget av klimapolitiske tiltak. Deretter går eg igjennom nokre studiar av kostnader knytta til klimaendring, kostnader ved klimapolitiske tiltak, og modell-analysar av ein optimal klimapolitikk. Til slutt drøftar eg klimapolitikk på kort og lenger sikt.

2. EFFEKTIV KLIMAPOLITIKK

Ein effektiv klimapolitikk kan definerast for tre ulike nivå med stigande ambisjonsnivå: minimering av nasjonal kostnad, minimering av global kostnad, og eit globalt optimum, sjå Hanisch et al. (1993a).

2.1 Minimering av kostnad

Ved minimering av den *nasjonale kostnaden* ved ein bestemt nasjonal utsleppsreduksjon er det viktig å vurde-re alle tiltak som fører til reduserte utslepp. Dette gjeld kva klimagassar tiltaka er retta mot, og det gjeld ulike prosjekt, økonomiske sektorar, og mogeleg tiltak og verkemiddel. På same måte som tiltak for å redusere primære utslepp må ein sjå på tiltak som kan *redusere netto utslepp ved å auke opptaket av drivhusgassar* gjennom å utvikle «brønnar». Effekten av kvart tiltak i forhold til kostnaden ved å gjennomføre det må finnast slik at ein kan gjennomføre tiltaka etter stigande kostnad. Ein effektiv klimapolitikk krev minimering av kostnaden knytta til ein viss utsleppsreduksjon ved at ein gjennomfører tiltaka etter stigande forholdstal mellom kostnad og effekt. Ein slik politikk vil medføre *kostnadseffektivitet*. Spesielt for omfattande tiltak kan slike utrekningar bli kompliserte fordi gjennomføring av eit tiltak kan påvirke kostnads-grunnlaget for andre tiltak. Det ideelle ville vere å rekne ut kostnaden og effekten av alle mogeleg



Asbjørn Torvanger, dr.polit. frå Universitetet i Oslo 1993, har sidan 1992 vore forskar ved Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning – Oslo (CICERO).

tiltak samla slik at ein kunne fange opp alle kryseffektar, men dette er lite realistisk å få til på grunn av komplikasjonsgraden og manglande oversikt over alle mogeleg tiltak, sjå Hanisch et al. (1993a).

For å minimere *global kostnad* ved å nå eit bestemt mål for global utsleppsreduksjon, må tiltak på tilsvarende måte gjennomførast etter stigande forholdstal mellom kostnad og effekt uavhengig av nasjonale grenser.

2.2 Globalt optimum

Den mest ambisiøse målsetjinga er å finne ein optimal global klimapolitikk. I tillegg til global kostnadsminimering må ein då gjennomføre tiltak

inntil kostnaden av neste tiltak tilsvarar gevinsten/nyten av tiltaket i form av redusert skade av klimaendring globalt sett. Her er det nødvendig å gjennomføre ein global nytte-kostnads analyse. Ein slik politikk er meir krevjande sidan det ofte kan vere ein usikker samanheng mellom tiltak og reduksjon i klimagassar, mellom reduksjon i utsleppa og reduksjon i klimaendringa, og mellom reduksjon av klimaendringa og reduksjon i skader på samfunnsøkonomi og naturmiljø.

Ein optimal klimapolitikk må også omfatte ein *optimal grad av tilpassing* til klimaendring i tillegg til ein *optimal reduksjon av utsleppa av drivhusgassar*. Ved å planleggje langsiktige investeringar i infrastruktur, bygningar, vasskraft etc. med tanke på at klimaendring kan inntreffe, og med eit visst forventa tempo, kan samfunnet spare framtidige kostnader. Nokre slike investeringar vil sannsynlegvis vere optimale ettersom samfunnet ser ut til uansett å måtte tilpasse seg ei viss klimaendring. På grunn av uvisse på dette området bør ein spesielt tenkje på investeringar som aukar framtidig fleksibilitet med omsyn på klimavariasjon. På same måte som for klimagass-tiltak må tilpassings-tiltaka rangerast og gjennomførast etter stigande kostnad i forhold til effekten.

Ein optimal klimapolitikk går difor ut på å redusere netto utslepp av klimagassar og investere i tilpassing til klimaendring inntil kostnaden for neste tiltak og kostnaden for neste investering er lik gevinsten i form av redusert skade av klimaendring.

2.3 Korleis kan utslepp av drivhusgassar reduserast

Ved å påvirke insentiva til hushald og bedrifter, til dømes gjennom avgifter på utslepp av karbondioksid og gjennom reguleringar og tekniske krav, kan styresmakterne påvirke og redusere utsleppa av drivhusgassar. Dette kan vere på lokalt plan, nasjonalt plan, eller overnasjo-

nalt plan, t.d. i EU. Gjennom auka energieffektivitet, d.v.s. redusert energibruk i forhold til produsert mengde, kan utsleppa reduserast. Her er teknisk framgang og erstatting av gammel teknologi med nyare og meir effektiv teknologi viktig. Sidan ulike energikjelder fører til ulike mengder utslepp kan desse reduserast ved til dømes å erstatte kol med olje, olje med gass, og fossile energivarer med vasskraft og vedvarande energikjelder (t.d. biomasse og solenergi). Endra teknologi kan også medføre at ein del av energibruken blir erstatta av andre produksjonsfaktorar som kapital, vareinnsats og arbeidskraft. Ein meir generell effekt vil det ha å erstatte varer og tenester med høgt energiinnhald, og som medfører store utslepp av drivhusgassar, med varer og tenester med mindre energiinnhald og utslepp av drivhusgassar. Eit døme er å erstatte personbil-tenester med kollektivtransport der forholda ligg til rette for det. Der det finst ledige areal som kan brukast til skogplanting eller gjenplanting av skog kan ein binde karbondioksid i tremasse/biomasse. Det er den ståande biomassen (samt varige produkt i tre) som bestemmer kor mykje karbondioksid som blir teke opp frå atmosfæren og bunde. Dermed må hogst og uttak av trevirke erstattast av nyplanting og gjenvekst. Netto utslepp av karbondioksid er lik samla utslepp minus opptak gjennom auka binding i biomasse.

2.4 Drivhusgassar og tradisjonell forureining

Med tradisjonell forureining tenkjer eg på utslepp av stoff som svoveldioksid, nitrogenoksid, klorfluorkarbonar, tungmetall m.m. som fører til skader på helse, økonomiske aktivitetar, bygningar og naturmiljø. Mange klimapolitiske tiltak fører samstundes til redusert tradisjonell forureining, sjå Alfsen og Glomsrød (1993) for eit forsøk på å estimere slike effektar. Når netto kostnad for klimapolitiske tiltak skal finnast må gevinsten ved redusert tradisjonell forureining trekkjast frå for å kunne finne den optimale klimapolitiske innsats. Det er også slik at endra utslepp av klimagassar kan påverke skadeeffekten av forureinande gassar gjennom kjemiske reaksjonar i atmosfæren, og omvendt. For å gjennomføre ein effektiv klima- og miljøpolitikk bør ein difor vurdere den samla effekten av ulike tiltak, d.v.s. effekten både på drivhusgassar og på tradisjonell forureining. Aunan et al. (1993) presenterer eit modell-rammeverk som kan brukast til ein slik integrert forureiningskontroll.

2.5 Vekting av ulike drivhusgassar

Det er mange dårleg kjente reaksjonar mellom ulike klimagassar, og mellom klimagassar og andre gassar i atmosfæren. Spesielt gjeld dette indirekte klimaeffektar av nokre gassar. Det er også manglande kunnskap om brønnar og reservoar for klimagassar, t.d. funksjonen til havet som reservoar for karbon. Det kan vere vanskeleg å rekne ut levetid i atmosfæren og korleis konsentrasjo-

nen av til dømes karbondioksid endrar seg. Gode klimagassrekneskapar er eit steg i rett retning. Hoel og Isaksen (1992) har som eit grunnlag for ein effektiv klimapolitikk prøvd å lage vektorer for ulike drivhusgassar på bakgrunn av levetid og utvikling i atmosfæren, og på bakgrunn av den komplekse samanhengen mellom konsentrasjon av drivhusgassar og temperaturstigning. Dei finn at desse vektene også vil avhenge av framtidig økonomisk vekst og diskonteringsraten i økonomien.

2.6 Uvisse, haldning til risiko og forsikring

Det er mange og viktige typar uvisse knytta til spørsmålet om klimaendring, både når det gjeld fysisk-kjemiske forhold og kostnadseffektiviteten til klimapolitiske tiltak. Forsking og oppdatering av kunnskapen vår er viktig for redusere uvisse og få vite meir om kva slag karakter den har. Manne og Richels (1990) har gjennomført ein modellanalyse som viser at denne type forskning kan ha høg avkastning, men at avkastninga er sensitiv med omsyn på kor raskt oppdateringa av kunnskapen kan skje. Peck og Teisberg (1993) finn også i ein liknande modellanalyse at verdien av slik forskning kan vere stor, men helst i ein situasjon der det er for få klimatiltak til at politikken er optimal, og der forskning som fører til redusert uvisse også fører til at fleire klimatiltak blir gjennomførte. Uansett må vi utvikle ein klimapolitikk i ein situasjon kjenneteikna av uvisse. Eit spørsmål blir då kor stor risiko vi er villege til å ta, eller med andre ord kva slag haldning til risiko vi har (d.v.s. grad av risikoaversjon). I stor grad er dette ein risiko vi tek på vegne av framtidige generasjonar, så det blir også eit spørsmål om fordeling mellom generasjonar. Det å gjennomføre ein del klimatiltak i dei næraste tiåra kan redusere tempoet i den globale oppvarminga og dermed oppfattast som ei rimeleg forsikring mot ei rask klimaendring som i framtida kan få store konsekvensar. Ei slik forsikring kan difor spare store framtidige kostnader. Mange klimapolitiske tiltak er fornuftige uansett ('no regrets options') fordi dei auker energieffektiviteten, sparer ressursar og reduserer tradisjonell forureining.

2.7 Diskontering og framtidige generasjonar

Nytte-kostnadsanalyse for å finne ein optimal klimapolitikk er primært eit instrument for å sikre effektivitet, d.v.s. bestemme korleis ressursane må fordelast for å maksimere den neddiskonterte sum av nytte over tidshorisonten. Men klimapolitikk har også eit element av fordeling mellom generasjonar som ikkje blir direkte fanga opp gjennom ein nytte-kostnads analyse. Eit viktig spørsmål i så måte er val av diskonteringsrate. Etter alternativkostnads-prinsippet skal diskonteringsraten vere lik tidspreferansen dersom klimatiltak krev redusert konsum, og lik beste kapitalavkastning dersom klimatiltaka fører til reduserte investeringar. Spesielt i siste tilfelle

kan diskonteringsraten bli så høg at velferden for framtidige generasjonar tel lite. Difor må slike analysar supplerast med ei etisk vurdering av kva som er ei rettferdig fordeling av velferd mellom generasjonar, noko som kan bety at overføringa til framtidige generasjonar bør aukast dersom politikken fører til at dei får ein større reduksjon i velferd. Dette kan til dømes skje ved å auke investeringar i produksjonsmiddel, infrastruktur, teknologi og bygningar.

3. KOSTNADER KNYTTA TIL KLIMAENDRING

Ei klimaendring vil påverke både samfunnsøkonomien og naturmiljøet. Konsekvensane vil avhenge av den globale klimaendringa og av lokale klimavariasjonar. Ei klimaendring vil påverke jordbruket, skogbruket, og levevilkåra for dyre- og planteartar; areal går tapt fordi havnivået stig, og behovet for oppvarming eller luftkondisjonering av bygningar blir endra; spreining av sjukdomar og menneska si helse blir påverka, og tilgangen på ferskvatn, og frekvensen og styrken til stormar blir påverka. Både samfunnsøkonomien og naturmiljøet vil vere meir sårbare desto raskare klimaendringa skjer fordi begge har ein viss evne til å tilpasse seg klimaendring. Det vil kanskje ha større samfunnsøkonomisk verdi og vere meir realistisk å seinke tempoet til klimaendringa enn å stoppe den, jamfør prognosane til FN sitt klimapanel (Houghton et al. (1990) og (1992)). Konsekvensane vil også avhenge av den tidshorisonten som blir lagt til grunn. Dersom bruken av fossile energivarer i stor skala held fram, og spesielt bruken av kol som det finst store reservar av, kan konsentrasjonen av drivhusgassar i atmosfæren stige i lang tid framover. På grunn av utsleppa frå fossile energivarer og andre kjelder kan temperaturstigninga difor halde fram langt lenger enn ut neste århundre. Cline (1992a) argumenterer for at ein tidshorisont på opp mot 300 år er nødvendig for å få med den maksimale konsentrasjon av karbondioksid i atmosfæren, og dermed den venta maksimale temperaturstigning og konsekvens for samfunnsøkonomi og naturmiljø.

Cline (1992a) og (1992b) har forsøkt å finne kor store skadane av ei klimaendring kan bli i USA målt som reduksjon av bruttonasjonalproduktet (BNP). Sjølv om dette er usikre utrekningar som fyrst og fremst gjeld USA, og det er avgrensa kva slag type effektar ein kan fange opp gjennom BNP, gjev tala ein peikepinn på eit sannsynleg skadeomfang. Det er nødvendig å kjenne det sannsynlege skadeomfanget dersom ein skal prøve å bestemme den optimale innsatsen for å redusere utsleppa av drivhusgassar. Cline finn at skaden av ei dobling av karbondioksid-innhaldet i atmosfæren i midten av neste århundre kan bli på 1-2% av BNP, basert på modellutrekningar ut frå ein venta bane som medfører ei oppvarming på 2,5 °C. Dersom klimasystemet er meir følsamt, blir oppvarminga og dermed skaden større. På lenger sikt kan skaden tilsvare 6% eller meir av BNP. Nordhaus (1991) har gjort liknande utrekningar med

andre modellar og finn omlag same nedre grense (d.v.s. ca. 1% av BNP) for skadeomfanget, men har ein øvre grense på 2%. Den lågare øvre grensa kjem av andre modellføresetnader og av at han ikkje ser på ein større konsentrasjon enn dobling av karbondioksid-innhaldet i atmosfæren. Dermed har han også ein kortare tidshorisont.

Estimata til Cline og Nordhaus gjeld fyrst og fremst USA. Andre land kan bli ramma i større eller mindre grad enn USA. Nokre land kan totalt sett til og med tene på ei moderat temperaturstigning. Dei landa som kjem dårlegast ut er lavtliggande, tett befolka, fattige, har ein økonomi og eit naturmiljø som er sårbare for klimaendring, og har eit politisk-administrativt system som er dårleg i stand til å møte slike utfordringar.

4. KOSTNADER VED KLIMAPOLITISKE TILTAK

Det er utført mange studiar av den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å innføre avgifter på utslepp av karbondioksid (karbonavgift) ved forbrenning av fossile energivarer i tillegg til arbeida av Cline og Nordhaus. Dei fleste tek utgangspunkt i ei bestemt målsetjing om reduksjon i utsleppa av karbondioksid, finn den nødvendige karbonavgifta for å nå denne målsetjinga, og reknar ut den samfunnsøkonomiske kostnaden i form av reduksjon av BNP. I nokre studiar har ein i tillegg «kanalisert» avgiftsinntektene inn i økonomien igjen ved å redusere andre typar avgifter, noko som kan redusere kostnaden ein god del sidan vanlege avgifter ofte ikkje korrigerer for eksterne effektar (t.d. forureining), og difor medfører eit samfunnsøkonomisk tap på grunn av at ressursallokeringa blir påverka i ei uoptimal retning. Ein annan viktig faktor som bestemmer kostnaden er om tiltak einsidig blir gjennomført av eit land, eller om dei er del av ei felles gjennomføring saman med andre land, i alle fall dei viktigaste handelspartnarane. Kostnaden blir sannsynlegvis høgare ved einsidig gjennomføring sidan eksportbedriftene taper konkurranseevne. Men næringsstrukturen er viktig, og for ein oljenasjon som Noreg spelar eksportinntektene frå oljesektoren ei sentral rolle. Dersom det blir innført ei internasjonal karbonavgift på olje og gass, vil eksportinntektene bli redusert. På den andre sida kan gassreservane bli meir verdfulle i forhold til oljereservane dersom karbonavgifta avheng av karboninnhaldet i kvar energivar, jamfør EU-utkastet til karbonavgifter referert i Delbeke (1993). Gass vil i så fall få ei lavare karbonavgift enn olje, og bli meir attraktiv som energikjelde.

Som eksempel på kostnadsanalysar vil eg nemne ein studie frå USA og ein studie frå Noreg. Jorgenson og Wilcoxon (1993) har gjennomført ein studie for USA som viser at ei stabilisering av utsleppa på 1990-nivå medfører 0,55% reduksjon i BNP målt i 2020. Ved ein meir ambisiøs politikk kan tapet gå opp til vel 2% av BNP. Dersom avgiftsinntektene derimot blir brukt til å redusere andre avgifter (spesielt skatt på kapital) kan det

bli ein netto samfunnsøkonomisk gevinst. Moum et al. (1991) presenterer nokre resultat for Norge basert på KLØKT-utrekningane som vart utført for Den interdepartementale klimagruppen, som igjen er basert på makromodellane MODAG og MSG i Statistisk sentralbyrå. Karbon-avgiftene blir tilbakeført til økonomien ved å redusere andre avgifter. Dei finn at reduksjonen i BNP i år 2000 er på 0,5 til 1% i forhold til referansebanen ved stabilisering av karbondioksid-utsleppa på 1989-nivå. Reduksjonen er på 1% i tilfellet med einsidige norske tiltak, samanlikna med 0,5% i tilfellet med ein samordna internasjonal politikk. Derimot blir konsumet kraftigast redusert ved ein samordna internasjonal politikk på grunn av reduksjonen av oljeformua.

5. MODELL-ANALYSAR AV EIN OPTIMAL KLIMAPOLITIKK

Nordhaus (1991) og (1993) har gjort eit av dei få forsøka som finst på å bestemme ein optimal klimapolitikk ut frå skader av klimaendring og kostnaden til nødvendige tiltak for å redusere utsleppa av klimagassar. Modellen i studien frå 1991 er i den nyaste studien utvikla vidare til 'DICE' ('Dynamic Integrated Climate-Economy Model'), som er ein dynamisk optimeringsmodell med lang tidshorisont. Data er stort sett frå USA, men Nordhaus søkjer å generalisere resultatane til andre land. Nordhaus finn at kostnaden ved å redusere inntil 10% av utsleppa av klimagassar er svært låg, men at grensekostnaden for vidare reduksjonar stig raskt. Modell-resultata viser at det er optimalt med ein moderat innsats for å redusere utsleppa av klimagassar, med frå 2 til 10% reduksjon initialt i forhold til referansebanen (som viser utviklinga utan klimapolitiske tiltak). Ein annan studie er Peck og Teisberg (1992), som finn at forma på skadefunksjonen (som viser den samfunnsøkonomiske kostnad som ein funksjon av temperaturstigninga i atmosfæren) er heilt avgjerande for nivået på den optimale klimapolitikken. Resultata liknar på Nordhaus sine resultat sidan berre ein moderat klimapolitikk er optimal ved ein lineær skadefunksjon (der den marginale skade er konstant sjølv om temperaturen i atmosfæren stig). Dersom skadefunksjonen er kvadratisk (som betyr at den marginale skaden aukar med temperaturstigninga i atmosfæren) er ein omfattande klimapolitikk optimal. I begge tilfelle er det optimalt å vente med tiltaka til ut i neste århundre. Cline (1992a) og (1992b) har også gjennomført ein nytte-kostnadsanalyse, men finn at ein meir omfattande klimapolitikk er optimal. Ein slik politikk går ut på å stabilisere dei årlege utsleppa på eit nivå som er 1/3 lavare enn i dag, som tilsvarer ein reduksjon på 71% i forhold til referansebanen i 2050 og 90% i 2200. Dei viktigaste grunnane til at resultatane er ulike er at Nordhaus har høgare diskonteringsrate, ein lineær skadefunksjon i motsetning til Cline sin ikkje-lineære skadefunksjon, ingen uvisse og risikoaversjon, og andre parameterverdiar og føresetnader om referansebanen.

6. KLIMAPOLITIKK PÅ KORT SIKT

For å utforme ein realistisk klimapolitikk for dei næraste åra må vi ta utgangspunkt i Klimakonvensjonen slik den ligg føre i dag. På det første partsmøtet, d.v.s. møte mellom dei nasjonane som har undertekna og ratifisert Klimakonvensjonen, som blir arrangert i mars 1995, vil ein del operasjonelle sider av konvensjonen bli utforma, men hovudtrekka i form av ein rammeavtale med få konkrete målsetjingar vil ligge fast. Det er lagt opp til at partane skal formulere sine eigne målsetjingar, men at grupper av land, til dømes EU eller OECD, kan leggje opp til ein samordna politikk. På grunn av dei svake føringane i konvensjonen er det eit stort rom for land som er tilbakehaldne med å binde seg til ein klimapolitikk, til dømes USA. Det vil også kunne bli vanskeleg å få med u-land, sjølv om industrialiserte land i prinsippet skal dekkje meirkostnaden for desse dersom dei tek globale miljøomsyn i sin nasjonale politikk. Som ei mellombels ordning har Global Environment Facility (GEF) ved Verdsbanken, som er oppretta av Verdsbanken, UNEP, og UNDP og hovudsakleg finansiert av industrialiserte land, fått oppgåva med å kanalisere slike midlar til u-landa. I ein slik situasjon er det mindre realistisk å vente at omfattande avtaler for reduksjon av klimagassutslepp blir oppretta dei næraste åra. Det same gjeld oppretting av eit globalt avgifts-regime eller eit system for omsetjing av utsleppsløyve for karbondioksid (og eventuelt andre klimagassar). Det er noko større sjanse for at ei gruppe av industrialiserte land innfører eit regime med avgifter eller utsleppsløyve, til dømes EU eller OECD. Slike system kunne, dersom alle land var med, i teorien sikre global kostnadsminimering. Vi må difor tenkje meir i retning av nest-best løysingar der einskilte land gjennomfører tiltak, eller opprettar bilateralt samarbeid, til dømes i form av mellomstatlege investeringar i klimatilstand, og samordna politikk i grupper av land. I det følgjande vil eg difor drøfte dei viktigaste verkemiddel i klimapolitikken for einskilte land eller grupper av land, nemleg avgifter, utsleppsløyve som kan omsetjast på ein marknad, tekniske minstekrav, og mellomstatlege investeringar.

6.1 Avgifter

Nokre få land har så langt innført avgifter på klimagassar. Ei karbonavgift på bensin og oljeprodukt er vanlegast. Haugland (1993) gjev ein oversikt over karbonavgifter i nokre OECD-land. Alle Nordiske land har innført karbonavgifter; Noreg i 1991. I tillegg har både Noreg og mange andre land generelle avgifter på energibruk. Avgiftsnivået varierer både med omsyn på karbondelen og energidelen, og det er mange sektorar og energivarer som er fritekte for avgifter. Dermed er det avvik mellom utslepp av karbondioksid knytta til ulike energivarer og sektorar og effektive (realiserte) avgifter.

Det er gjort ein god del studiar av korleis eit optimalt avgiftssystem bør sjå ut. Desse studiane har sett på

avgiftsnivået til ulike fossile energivarer, som avheng av karboninnholdet, fordeling av avgifter på konsum og produksjon, og korleksjon for ulike marknadsimpersjonar. For ei drøfting av ulike system av nasjonale karbonavgifter, internasjonale karbonavgifter, og harmoniserte nasjonale karbonavgifter, sjå Hoel (1992). Dersom eit land eller ei gruppe av land gjennomfører ein samordna klimapolitikk gjennom til dømes karbonavgift på olje, kan det bli ein «lekkasje» som reduserer den globale effekten på utslippa ved at den internasjonale oljeprisen blir pressa ned på grunn av lavare etterspørsel i deltakande land. Dermed får forbrukarane i ikkje-deltakande land eit insentiv til å auke sitt oljeforbruk. I ein slik situasjon kan det lønne seg for gruppa av deltakande land å betale ikkje-deltakande land for at dei ikkje skal auke oljeforbruket sitt, sjå t.d. Kverndokk (1993). Eit anna alternativ er å kombinere klimapolitikken i deltakande land med ein reduksjon av oljetilbodet i oljeeksporterande land ved å kjøpe opp rettane til oljekjelder, sjå Bohm (1993).

6.2 Utsleppsløyve som kan omsetjast på ein marknad

Utsleppsløyve som kan omsetjast på ein marknad kan føre til kostnadseffektivitet i det området marknaden er oppretta for. Idéen er at styresmaktene fastset samla utslipp og fordeler dette på ei viss mengde utslippsløyve. Utsleppsløyva kan bli delt ut eller auksjonert bort til bedrifter og andre som står for utslipp. Fordi utslippsløyva kan omsetjast på ein marknad vil bedrifter som har lav reinsekostnad ynskje å selje, medan det for bedrifter med høg reinsekostnad er billegare å kjøpe fleire utslippsløyve enn å reinse. Dermed blir det danna *ein* pris i marknaden og kostnadseffektivitet sikra. Prisen på utslippsløyve blir lik marginal reinsekostnad. Marknaden kan vere nasjonal, regional (t.d. Norden) eller internasjonal. Så langt har ingen innført marknader for karbondioksid (eller andre drivhusgassar), men USA har innført ein marknad for utslipp av svoveldioksid. For å utforme eit effektivt internasjonalt system for karbondioksid må mange praktiske vanskar avklarast.

6.3 Tekniske minstekrav

I ein del tilfelle vil den mest effektive måten å få ned utslipp av drivhusgassar på vere å fastsetje tekniske krav eller normer. Krava kan gjelde ved innkjøp av nytt utstyr, og kan i tillegg gjelde vedlikehald og den tekniske standarden på eldre utstyr. Eksempel på slike reguleringar er krav til effektivitet og kjølemedium i kjøleskap, og krav til effektivitet for bilmotorar.

6.4 Mellomstatlege investeringar

Klimakonvensjonen opnar for at land kan samarbeide om gjennomføring av klimatiltak, jamfør 'joint implementation', som eg her vil kalle mellomstatlege investe-

ringar. Tanken bak dette er at effekten av utslipp er den same uansett kvar dei skjer, medan kostnaden ved å redusere utslipp av klimagassar varierer ein god del mellom land på grunn av strukturelle skilnader i økonomien og ressursgrunnlaget. Så lenge det ikkje finst globale system med avgifter eller utslippsløyve kan ein gjennom mellomstatlege investeringar oppnå ein høgare global kostnadseffektivitet enn dersom alle land skulle redusere utslippa like mykje. Vi kan til dømes tenkje oss at det er billegare for Noreg å investere i meir energieffektiv kapitalutstyr i Polen enn å gjennomføre einsidige reduksjonar i Noreg. Slike investeringar fører til reduserte samla utslipp av karbondioksid i Noreg og Polen, samstundes som det er relativt dyrt å redusere utslippa av karbondioksid i Noreg fordi all elektrisitetsproduksjon er basert på vasskraft, og fordi vi har utslipp i Nordsjøen i samband med olje- og gassproduksjonen. Det investerande landet kan spare utgifter til klimatiltak samstundes som vertslandet bør ha fordelar i form av nyare teknologi, energisparing, redusert forureining m.v. Gjennom miljøpolitiske rammevilkår, t.d. karbonavgifter og konsesjon for utslipp av drivhusgassar, kan private bedrifter få insentiv til å gjere mellomstatlege investeringar i andre land. Vilkåret er at bedriftene få godskrive den reduksjon i utslippa som desse prosjekta fører til. Dette må skje gjennom den nasjonale regjering og under Klimakonvensjonen. Det er såleis eit vilkår for at eit bilateralt system for mellomstatlege investeringar skal fungere at det investerande landet under Klimakonvensjonen får kreditert reduksjonen i utslippa i forhold til sine egne måltal, og at effekten kan dokumenterast og kontrollerast, sjå Hanisch et al. (1993b). Eit anna alternativ er at investeringar i klimatiltak i andre land går gjennom GEF, men det er ikkje lagt opp til at dei landa som finansierer GEF kan bli kreditert for reduksjonen i utslippa.

Utforminga av eit system for mellomstatlege investeringar skal opp på det neste partsmøtet til Klimakonvensjonen. Det er fleire spørsmål og problem som må avklarast for at eit slikt system skal vere føremålstenleg. Eit problem er kva referansesituasjon ('baseline') framover ein skal leggje til grunn i vertslandet og det investerande landet, og som effekten av klimatiltaket skal målast i forhold til. I prinsippet er det berre den marginale kostnaden ved å investere i eit meir klimavennleg alternativ som det investerande landet skal betale for, der eventuelle fordelar i form av redusert forureining skal trekkjast frå. For å gje vertslandet større insentiv for å delta er det ikkje sikkert at denne type nasjonale fordelar bør bli (fullt ut) korrigert for. Ved slike system vil det vere insentivproblem sidan vertslandet vil ha interesse av å overdrive investeringskostnaden og undervurdere miljøfordelen for å auke overføringa frå det investerande landet. I tillegg vil det vere uvisse knytta til effekten på klimagassutslippa, og dermed kan kostnaden for å redusere utslippa bli høgare enn planlagt. Nokre har uttrykt skepsis mot at eit system for mellomstatlege investeringar

ar kan gjere at u-landa kjem relativt dårleg ut. Etter mitt syn vil eit rimeleg godt utforma system gje gevinstar for både investerande land, som gjerne er industriland, og for vertslend, som kan vere u-land og land med økonomiar i omstilling til marknadsøkonomi (d.v.s. land i Aust-Europa). Det er ein gevinst i form av reduserte kostnader for å nå eit bestemt globalt utsleppsmål som skal delast, og ein kan vanskeleg tvinge vertslend til å bli med på prosjekt dei ikkje vil tene på i nasjonal målestokk.

7. KLIMAPOLITIKK PÅ LENGER SIKT

Klimakonvensjonen kan bli vidare utvikla på lenger sikt, og meir forpliktande og omfattande avtaler for å redusere utsleppa av klimagassar kan bli etablert. Dette kan vere avtaler som fastset utsleppskvoter eller ei øvre grense for utslepp for kvart einskild land, eit utvida system for mellomstatlege investeringar, eller det kan vere eit internasjonalt avgiftsregime, eventuelt ein internasjonal marknad for omsetjing av utsleppsløyve. Kostnaden ved å nå ei bestemt global målsetjing vil vere lavast ved dei to sistnemde alternativa, medan ein gjennom eit kvote-system legg større vekt på fordelingseffekten enn på effektivitet. Fordelingseffekten vil igjen avhenge av kva slag kriterium kvotefordeling skal byggje på. Ved avtaler om kvoter mellom land kan det vere insentiv- og kontrollproblem; for ei drøfting av nokre problem knytta til dette sjå Torvanger (1993).

Eit meir omfattande system for mellomstatlege investeringar kan bli etablert på lenger sikt. Eit alternativ er oppretting av ein marknadsplass (jfr. 'clearing-house'), der land legg fram aktuelle investeringsprosjekt og potensielle investor-land kan finne prosjekt dei er interessert i å bli med på, sjå Hanisch et al. (1993b). Ein bank for «drivhusgass-kredittar» er også mogeleg, der investor-land skyt inn midlar mot å få kredittar, og der banken gjennomfører investerings-prosjekt for å redusere utslepp av drivhusgassar i aktuelle land.

Det finst ein god del økonomisk litteratur om utforming av optimale internasjonale avgifts-regime og vanskaner med å få land til å delta på grunn av ulik fordeling av forventa klimaskader, ulike kostnader ved tiltak, og det generelle «gratispassasjer-problemet», som er generert av at alle land tener på redusert klimaendring, men der kvart land gjerne vil betale minst mogeleg for dette. Hoel (1991) viser at alle land, eller dei fleste land, ved ei passande omfordeling av avgiftsinntekter eller passande initial fordeling av utsleppsløyve, kan komme betre ut med ein avtale med karbonavgifter eller utsleppsløyve som kan omsetjast på ein marknad enn utan ein slik avtale. Slike avtaler kan sikre nesten full kostnadseffektivitet.

Eit anna alternativ for eit omfattande internasjonalt system er å opprette ein internasjonal eller global marknad for utsleppsløyve for karbondioksid og kanskje andre drivhusgassar. Ved kjøp og sal av utsleppsløyve

kan ein komme nær internasjonal kostnadseffektivitet. Rose og Stevens (1993) analyserer konsekvensar med omsyn på effektivitet og velferdsfordeling av eit internasjonalt regime med utsleppsløyve for land. Gevinstane av handel er store samanlikna med faste utsleppskvoter for land. Interessant nok finn dei at velferdsfordelinga avheng av kva etisk prinsipp som blir lagt til grunn for den initiale fordeling av utsleppsløyve, men at handelen reduserer desse skilnadane monaleg slik at valet av etisk prinsipp bak den initiale fordeling betyr lite for den endelege velferdsfordeling. Manne og Richels (1991) har analysert handelen med utsleppsløyve mellom fem geopolitiske regionar. Dei finn at handelsvolumet blir av avgrensa storleik ettersom ingen region vil importere eller eksportere meir enn fem prosent av det globale volum av utsleppsløyve.

Venteleg blir *fordelingsspørsmåla knytta til klimapolitikk vanskelegast å handtere*. På kort sikt gjeld det ei fordeling av kostnader mellom land som gjer at flest mogeleg blir med i eit internasjonalt system med størst mogeleg kostnadseffektivitet. På lang sikt er det eit spørsmål om fordeling mellom generasjonar. Kva slag kostnader kan vi tillate oss å påføre framtidige generasjonar, og kva risiko kan vår generasjon ta på vegne av framtidige generasjonar? Framtidige generasjonar kan kompensere for ein auka risiko for framtidig klimaendring ved at vår generasjon aukar spareraten og overfører ei større kapitalmengde. Det er fyrst og fremst våre etterkommarar som vil møte konsekvensane av vårt val av klimapolitikk.

REFERANSAR:

- Alfsen, Knut H. og Solveig Glomsrød (1993): «Secondary Benefits of Climate Policies: Some Tentative Calculations», mimeo, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Arrhenius, Svante (1896): «On the Influence of Carbonic Acid in the Air Upon the Temperature of the Ground», *Philosophical Magazine* 41 Nr. 251, 237-77.
- Aunan, K., H. M. Seip og H. A. Aaheim (1993): «A model framework for ranking of measures to reduce air pollution with a focus on damage assessment», CICERO Working Paper 1993:12, Senter for internasjonal klima- og energipolitikk – Oslo.
- Bohm, Peter (1993): «Incomplete International Cooperation to reduce CO₂ Emissions: Alternative Policies», *Journal of Environmental Economics and Management* 24, 128-71.
- Cline, William R. (1992a): *The Economics of Global Warming*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Cline, William R. (1992b): «Socially Efficient Abatement of Carbon Emissions», innlegg på det andre CICERO-seminaret om klimaendring, Oslo, 29. november – 2. desember.
- Delbeke, Jos (1993): «Carbon Taxes: The European Community Proposal», presentasjon på 'The International Conference on the Economics of Climate Change', arrangert av OECD og IEA, 14-16 Juni, Paris.
- Hanisch, Ted, Jan Fuglestad, Ivar Isaksen, Rolf Selrod, Jon Strand og Asbjørn Torvanger (1993a): «A Review of Country Studies on Climate Change», CICERO Rapport 1993:1, Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning – Oslo.
- Hanisch, Ted, Rolf Selrod, Asbjørn Torvanger og Asbjørn Aaheim (1993b): «Study to Develop Practical Guidelines for «Joint Implementation» under the UN Framework Convention on Climate

Change – A CICERO Study to the OECD Environment Directorate», Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning – Oslo.

Haugland, Torleif (1993): «A Comparison of Carbon Taxes in selected OECD countries», OECD Environment Monographs No. 78, Paris.

Hoel, Michael (1991): «Efficient International Agreements for Reducing Emissions of CO₂», *The Energy Journal* 12, 93-107.

Hoel, Michael (1992): «Carbon Taxes – An International Tax or Harmonized Domestic Taxes?», *European Economic Review* 36, 400-06.

Hoel, Michael og Ivar Isaksen (1992): «Efficient Abatement of Different Greenhouse Gases», innlegg på det andre CICERO-seminaret om klimaendring, Oslo, 29. november – 2. desember.

Houghton, J. T., G. J. Jenkins og J. J. Ephraums (1990) (red.): *Climate Change – The IPCC Scientific Assessment*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Cambridge University Press, Cambridge.

Houghton, J. T., B. A. Callander og S. K. Varney (1992) (red.): *Climate Change 1992: The Supplementary Report to the IPCC Scientific Assessment*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Cambridge University Press, Cambridge.

Jorgenson, Dale W. og Peter J. Wilcoxon (1993): «Reducing US Carbon Emissions: An Econometric General Equilibrium Assessment», *Resource and Energy Economics* 15, 7-25.

Kverndokk, Snorre (1993): «Coalitions and Side Payments in International CO₂ Treaties», mimeo, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Manne, Alan S. og Richard G. Richels (1990): «Buying Greenhouse Insurance», mimeo, Stanford University og Electric Power Research Institute.

Manne, Alan S. og Richard G. Richels (1991): «International Trade in Carbon Emission Rights: A Decomposition Procedure», *American Economic Review* 81 Nr. 2, 135-39.

Moum, Knut, Anne Brendemoen, Einar Bowitz, Erik Storm og Haakon Vennemo (1991): «Klimapolitikk og norsk økonomi», *Økonomiske analyser* Nr. 3, 12-24.

Nordhaus, William D. (1991): «To Slow or Not to Slow: The Economics of the Greenhouse Effect», *The Economic Journal* 101, 920-37.

Nordhaus, William D. (1993): «Optimal Greenhouse-Gas Reductions and Tax Policy in the «DICE» Model», *American Economic Review* 83 Nr. 2, 313-17.

Peck, Stephen C. og Thomas J. Teisberg (1992): «CETA: A Model for Carbon Emissions Trajectory Assessment», *The Energy Journal* 13 Nr. 1, 55-77.

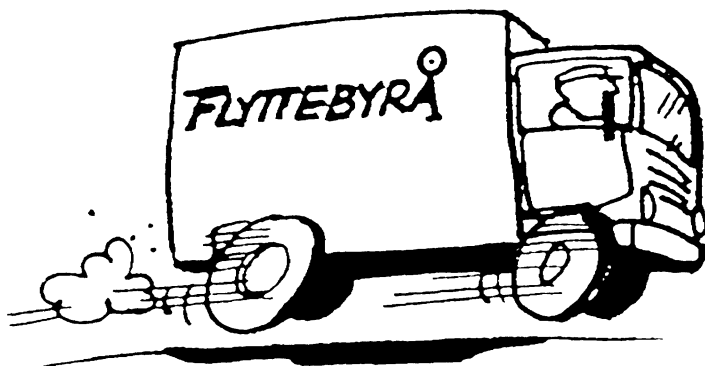
Peck, Stephen C. og Thomas J. Teisberg (1993): «Global Warming Uncertainties and the Value of Information: An Analysis Using CETA», *Resource and Energy Economics* 15, 71-97.

Rose, Adam og Brandt Stevens (1993): «The Efficiency and Equity of Marketable Permits for CO₂ Emissions», *Resource and Energy Economics* 15, 117-46.

Torvanger, Asbjørn (1993): «Efficient Contracts in a Game of Nations Pursuing Greenhouse Gas Emissions Abatement», memo nr. 3, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, og CICERO, Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning – Oslo. Working Paper 1993:3.

World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford og New York.

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 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55 eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

ROLF JENS BRUNSTAD*:

Agnar Mykle, Ask Burlefot og Norges Handelshøyskole

Forfatteren Agnar Mykle døde 15. januar i år 78 år gammel. Blant den store almenhet vil han være mest kjent som forfatteren av romanen «Sangen om den røde rubin». Neppe noe annet verk, hverken faglig eller skjønnlitterært, har bidratt i samme grad til å gjøre Norges Handelshøyskole kjent blant folk flest som denne boken.

Likevel nevnes Høyskolens navn ikke noe sted. Heller ikke at handlingen utspiller seg i Bergen. Geografiske stedsangivelser angis helt gjennomført bare som vage hentydninger. Handlingen foregår i «en større by på vestkysten». I åpningskapittelet befinner bokens hovedperson seg på en nattlig spasertur i «den offentlige parken» sammen med sitt hjertes utkårede. Allikevel beskrives stedet med en slik fotografisk nøyaktighet at det ikke kan være den ringeste tvil om at det dreier seg om Nygårds-parken i Bergen. Derimot er tidspunkter i boken oppgitt med større nøyaktighet.

Den Økonomiske

«En tidlig høstdag i 1938 gikk en høy vadefugl-lignende nordmann, nettopp fylt treogtyve år, ombord i et skip i sin fødeby på kysten av Norge.(H)an var blitt opptatt som student ved landets høyskole for politiske og økonomiske vitenskaper. Dette universitet som bare hadde eksistert i ett år, var allerede kjent som «Den Økonomiske», og lå i en annen og større by på vestkysten. Reisen med hurtigruten ville ta to døgn. ...(D)en unge student(s)navn var Ask Burlefot.» Norges Handelshøyskole omtales konsekvent som «Den Økonomiske» gjennom hele boken. Noen student ved navn Ask Burlefot finner man selvfølgelig ikke i Høyskolens annaler, derimot finner vi blant de seksti studenter som ble opptatt høsten 1938 (da Høyskolen hadde eksistert i *to* år, ikke *ett*) en Agnar Myklebust fra Trondheim. Student Myklebust var født i 1915 og altså 23 år i 1938. Senere, etter at han hadde forlatt Høyskolen, skulle Myklebust forkorte navnet sitt til Mykle og under dette navnet bli kjent som en av etterkrigstidens største norske forfattere og desidert den mest omstridte. Også student Ask Burlefot skulle senere i livet bli kunstner. I boken «Lasso rundt fru Luna», som Mykle skrev i 1954, to år før Rubinen, får vi i kapittelet «Tolv år etter» vite at Ask har forkortet sitt navn til Burle, er blitt komponist og er i ferd med å få uroppført sitt første større orkesterverk. Siden handlingen i Lassoen ligger to år før handlingen i Rubinen, skulle «tolv år etter» bli i 1948. I 1948 fikk også Agnar Mykle gitt ut sin første bok, novellesamlingen «Taustigen»

* Rolf Jens Brunstad, er førsteamanuensis i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole, er for tiden engasjert som forsker ved LOS-senteret i Bergen.

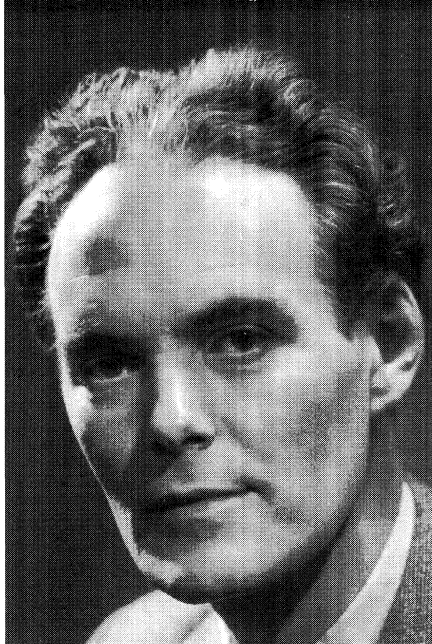
Da Agnar Myklebust og hans alter ego, Ask Burlefot, begynte på Norges Handelshøyskole, holdt skolen til i de to ombygde patrisiervillane Muséplass 1 og Christiesgate 20, bygninger som i dag huser sentraladministrasjonen ved Universitetet i Bergen. På Ask Burlefots tid lå det en vakker liten hage bak bygningene. Denne hagen er nå forsvunnet og tomten har gitt plass til et uskjønt nybygg i funkis stil. Det var i denne hagen student Burlefot stod og lot blikket gli ned på «en skoleplass tilhørende en realskole for piker» og i vrimmelen merket han seg en av pikene som «ble en fortryllelse og en besettelse». Skolebygningen står der fremdeles og rommer auditorier og lesesaler for det samfunnsvitenskapelige fakultet, mens U. Pihls skole, som nå er en videregående skole og ikke lenger realskole for piker, har flyttet ut i nye lokaler ved Åsane senter.

«Skolen var en ny og fersk skole, det merket man på alt Professorene og dosentene var verst. (D)e hadde ikke noen klar oppfatning om hva pensum skulle være og hva som burde dokumenteres til eksamen. Derfor stammet de ofte mens de stod på kateteret, særlig de yngre dosentene, de brakk krittet mot tavlen, de regnet feil, og gikk mot slutten av forelesningen – i svetten og rødmende panikk – over til å lese opp fra en trykt bok... ... (De) klødde seg i håret og så med fortvilelse opp i taket Det var både pinlig og angstinngytende.» Ikke rart at Ask Burlefot ofte under forelesningene griper seg i drømmerier om sine kvinnelige bekjentskaper siden «foreleseren sjelden kunne holde hans interesse og hans oppmerksomhet lang tid ad gangen.»

Att tjäna människorna

Student Myklebust må også ha brukt en del av tiden til skarp observasjon av særtrekk og pussigheter hos sine lærere. Som forfatter gir han til beste et par presise men temmelig ondsinnede portretter av skolens daværende professorer. Først professoren i bedriftsøkonomi:

«Professorens fødeland var ukjent, men han kom fra Sentral-Europa et sted, visstnok fra Ungarn, hadde studert i Tyskland og en tid vært bedriftsleder i Sverige, hadde så hatt et langt opphold i U. S. A., der han både hadde vært professor ved et universitet og samtidig hatt viktige stillinger som økonomisk konsulent for store konserner Han ... slet nu iherdig for å spe opp sitt svensk med norske glosser; en ikke liten del av timene gikk med til filologiske debatter. Noe tak på læreryrket hadde han ikke, han var den sletteste foreleser Ask hadde møtt. ... Professoren var lys, tykk, mild, gutteaktig; han kunne være mellom de førr og de femti. Hans smil var menneskevennlig og englegodt Han var som en



Agnar Mykle

munk som prøvde å spille rollen som idrettsprest; for riktig å komme på god fot med studentene satt han på kateteret med dinglende ben som en middelaldrende troppsfører for speidergutter. (Han) tilhørte en mild religiøs sekt som gikk under navn av Oxfordbevegelsen, den har senere skiftet navn til Moralsk Opprustning. Det kunne Ask ha tilgitt ham hvis han hadde holdt sin religiøse overbevisning for seg selv; van-skeligere ble det, da mannen førte sine synspunkter inn i faget og vit-terlig grunnet bedriftsøkonomien på menneskevennligheten prinsipp. Professorens, og bedriftsøkonomiens, overordnede prinsipp skulle være:

«att tjäna människorna». Da følte Ask seg lurt.. Menneskehetens største og mest skjebnesvangre villfarelser er, at menneskene skal bli bedre og snillere mot hverandre, ved at barna i meget ung alder må pugge de 10 steintavle-bud som ørkenhøvdingen Moses for et par tusen år siden slo sine oppsetsige beduin-vandaler i hodet med.» Ask Burlefot ville formodentlig heller ikke hatt særlig sans for dagens etikkundervisning på Norges Handelshøyskole!

Den menneskevennlige økonom som her portretteres var høyskolens første professor i bedriftsøkonomi, Robert Kristensson. Navnet antyder at han neppe var ungarer. Han var i hvert fall født i 1896 og var altså 42 år da Agnar Myklebust for første gang satt under hans kate-ter. Han var utdannet ved Kungliga Tekniska Högskolan og Handelshögskolan i Stockholm, og hadde en variert praksis i svensk industri, som amanuensis ved Handelshögskolan, som bedriftsleder og som forsker i U.S.A., før han ble ansatt ved Norges Handelshøyskole i 1936. Bergen og Norges Handelshøyskole forlot han umiddelbart etter den tyske invasjonen i 1940 og fortsatte sin akademiske karriere som professor i økonomi og organisasjon ved den tekniske høyskolen i Stockholm.

Romanen «Elskov»

Mykle hadde nok også en høne å plukke med høysko-lens professor i samfunnsøkonomi. Professoren holdt «akademiske, bleke prekenes til fordel for en hensovnet, uvirkelig, liberalistisk økonomi». Ask Burlefot blir innkalt til den gamle hvithårete professorens kontor for muntlig eksaminasjon etter å ha levert inn en lite tilfredsstillende besvarelse til semestereksamen. Han nipugger sosialøko-nomi i to døgn og møter så opp. Han er først stiv av eksa-mensskrekk, men reddes ved at han oppdager at professo-rens bokhyller er fullstendig tomme bortsett fra en bok.. «Det var en lærebok skrevet av professoren selv, hans eneste bok. Den stod i hyllen!.Han hadde i et blunk fat-tet den gamle professors skjensel og fattigdom. I den

ytterste takknemmelighet tenkte han: jeg har aldri sett maken til akademisk narraktighet...» Men senere skulle Ask endre oppfatning om ham, da han fikk vite «at den syttiårige professor i sin ungdom hadde komponert noen små romanser og sanger. ... Mannen hadde altså begynt sitt liv som komponist. Han var endt som sosialøkonom. ... Og da tilgav han i sitt hjerte den gamle mann.»

Modellen for professoren som hadde begynt sitt liv som komponist, er Kristian Gottlieb Fredrik Schønheyder som etter en akademisk karriere fylt av motgang og skuffelser endelig ble konstituert som professor i samfunnsøkonomi og statistikk ved Norges Handelshøyskole høsten 1935, 61 år gammel. Da student Myklebust møtte ham tre år senere var han altså 64, ikke 70. Komponist var han ikke, men han debuterte i 1905 som skjønnlitterær forfatter med skuespillet «Statuen av Dorin», som imidlertid aldri ble oppført. To år senere utgav han anonymt romanen «Elskov», som ikke fikk synderlig bedre mottagelse. Etter dette oppgav Schønheyder skjønnlitteraturen. I et intervju med Dagens Næringsliv forteller høyskolens mangeårige rektor Dag Coward, som ble ansatt som stipendiat ved NHH i 1939, at Mykle på en julefest drev gjøn med Schønheyder. Han overrakte Schønheyder en pen innbundet bok med blanke ark og Schønheyders navn utenpå. Da Schønheyder bemerket at det stod ingenting i den, repliserte Mykle: «Det var dine ord.» Forøvrig mener Coward at fremstillingen av Schønheyder i Rubinen gir ham et ufortjent dårlig rykte. Schønheyder var en av Norges få teoretiske økonomer før Ragnar Frisch. Han deltok aktivt i de fleste teoretiske debatter, og til tross for at han ikke hadde noen fast stilling og førte en usikker tilværelse i flere tiår, produserte han et for den tiden usedvanlig stort antall sosialøkonomiske artikler med et visst analytisk innhold.

Bedriftsøkonomien i et nøtteskall

Det later i det hele til at den unge student Myklebust ble lite imponert over de pedagogiske krefter som var virksomme ved Handelshøyskolen i disse årene, med ett unntak. «Lektoren i fransk var meget dyktig, en fremragende filolog... (Han) besatt en usvikelig sikkerhet og en overbevisende innsikt, *hans* timer var alltid vel forberedt og foregikk efter en omhyggelig utarbeidet plan; Ask følte seg lykkelig i disse timene». Lektor i fransk var Leiv Flydal. Han ble senere dosent og professor før han forlot Høyskolen i 1963 for å bli professor ved Universitetet i Oslo.

Etter dette skulle en kanskje tro at den unge student Agnar Myklebust egentlig var en feilplassert filolog uten interesse for de økonomiske fagene. Det er imidlertid neppe riktig. I kapittelet «Den blå boken» skildres det hvordan student Burlefot kommer over en artikkel på 200 sider i et stort tysk oppslagsverk i bedriftsøkonomi «med den høyst forlokkende tittel: «Betriebswirtschaftliche Rechenschaft, Technik und Methode». (A)rtiklen var i beste forstand et fortrinlig tysk arbeide,han sa til seg selv med lysende

skinnende øyne: «Her har jeg bedriftsøkonomien i et nøtteskall!»» Som Burlefot så også Myklebust. I høyskolens bibliotek finner vi fremdeles student Agnar Myklebusts to seminaroppgaver i henholdsvis bedrifts- og samfunnsøkonomi. Mens oppgaven i samfunnsøkonomi heter «Film og kino i Norge» og vel mer viser forfatterens kultur- og kunstinteresse enn interesse for samfunnsøkonomi, heter oppgaven i bedriftsøkonomi: «Ordregnskap eller avdelingsregnskap? Monisme eller dualisme i regnskapsvesenet? En framstilling av problemene etter prof. Schneiders bok: «Einführung in die Grundlagen des industriellen Rechnungswesens»». Her har vi utvilsomt modellen for «den blå boken». Og student Myklebust er begeistret for hva han har lest; han avslutter sitt forord til seminaroppgaven med følgende: «Problemene er vidunderlig saklig og objektivt framstilt av en vitenskapsmann i ordets beste forstand, og hva enten en gir seg god eller dårlig tid til å lese boka, vil en etter lesningen måtte erkjenne for seg sjøl: Slik fortøner seg i sannhet det industrielle regnskapsvesens *grunnproblemer*.» Litt pompøst kanskje, men oppgaven gir et klart vidnesbyrd om at forfatteren interesserte seg for emnet. De to semesteroppgavene er interessante på en annen måte også. I begge oppgavene kjenner vi igjen Mykles ordrike stil med lange elegante setninger, men språk-



ket er noe annerledes. Mens forfatteren Mykle skriver et temmelig sobert riksmål med konsekvent bruk av former som *nu* og *etter*, virker det som studenten Myklebust lefler litt med samnorsken. I sitatet ovenfor finner vi for eksempel både radikale a-ender som i *boka* og ord som *framstilt* i stedet for *fremstilt* og *sjøl* i stedet for *selv*.

Mot Dag

Student Ask Burlefot var politisk interessert. Han var sosialist og medlem av Sosialistisk Studentlag. Vi må også formode at student Myklebusts politiske sympatier gikk i samme retning. Flere kapitler skildrer virksomheten i Sosialistisk Studentlag og politiske debattmøter i Studentersamfundet, og i studentlagets ubestridte leder lektor Francis Stabell er det ikke vanskelig å kjenne igjen den daværende motdagisten Trygve Bull. Den daværende dosenten i handelsgeografi, Axel Sømme, hadde også en fortid som et meget aktivt medlem av Mot Dag og var sammen med Ole Colbjørnsen forfatter av boken: «En norsk treårs plan». Den unge sosialisten Ask Burlefot og hans alter ego Agnar Myklebust måtte da

være klar over dette, men Sømme er såvidt en kan se ikke omtalt i Rubinen.

Siviløkonom Agnar Mykle

I siste kapittel i Rubinen får vi vite at Ask Burlefot måtte avbryte sine studier etter jul i 1939 og reise hjem til sin fødeby på grunn av pengemangel, og han gjenopptok dem ikke før på nyåret 1941. Formodentlig led Agnar Myklebust samme skjebne. Han tok i hvert fall ikke handelsdiplomeksamen før våren 1941, ett år etter normal studieprogresjon. Men eksamen tok han. Den var solid nok, men ikke blant de aller beste. Best gikk det i fransk. Der fikk han 6,4 (7 var høyeste oppnåelige karakter). Hovedkarakteren var 53,6 Meget Godt. Med det resultatet plasserte han seg som nummer 10 av de 36 studentene som bestod eksamen den våren. Han kunne nok kanskje tenkt seg en videre akademisk karriere. I alle fall forteller Coward i intervjuet med Dagens Næringsliv at Mykle søkte stilling ved NHH like etter krigen. Den fikk han ikke og det skal litteraturinteresserte nordmenn kanskje være glade for.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har vesentlig gitt støtte til dekning av trykkingsutgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved *aktiv* deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt innen den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til

Leif Høegh & Co A/S

Postboks 2596 Solli,

0203 Oslo

Telefon 22 86 97 00

Laurence J. Kotlikoff:
GENERATIONAL ACCOUNTING
Knowing Who Pays, and When,
for What We Spend

The Free Press, New York 1992,
 261 sider, pris: USD 22.95



Midt under innspurten av valgkampen høsten 1993 presenterte professor Erling Steigum og hans amerikanske kollega Laurence Kotlikoff det første såkalte generasjonsregnskap for Norge. Ved å benytte samme beregningsmetode som i tilsvarende amerikanske undersøkelser fant de to at de ufødte generasjoner i Norge kan risikere en vesentlig økning i netto skattebyrde sammenlignet med dagens generasjoner. Beregningene indikerte at dersom den økonomiske politikken ikke legges om, kan dagens generasjoner komme til å sende en betydelig regning for de store offentlige utgiftene som vi nyter godt av, over på neste generasjon. Presentasjonen skapte betydelig turbulens i det politiske miljøet, ikke minst etter at Dagsrevyen sendte et innslag direkte fra fødestua, der de to professorene var innom for å hilse (foreldrene til) neste generasjons gjeldsofre velkommen.

Det er først og fremst professor Kotlikoff som har framstått som generasjonregnskapets åndelige far og det er hans oversiktsbok om temaet fra 1992 som er utgangspunkt for anmeldelsen her. Boka er velskrevet og lettlest, men er primært et innlegg i den politiske debatten i USA. Boka tar ikke sikte på å gi en grundig presentasjon og vurdering av selve metoden. Kotlikoff er bl.a. opptatt av å foreta en begrepsavklaring og en voksenopplæring av politikere. Om finanspolitikken er opprettholdbar over tid kan ikke vurderes ut fra (et tilfeldig valgt) budsjettunderskudd for et bestemt år, men må vurderes i et langsiktig perspektiv. Generasjonsregnskapet har et slikt langsiktig perspektiv. Arbeidet med det norske generasjonsregnskapet er presentert i SNF-Rapport no. 75/93 og i Discussion Paper no. 6/93 fra NHH, begge forfattet av Auerbach, Gokhale, Kotlikoff og Steigum. De to rapportene er mer metodeorientert enn boka, og jeg har i noen grad trukket på dem i et forsøk på å være presis.

Metoden er i utgangspunktet relativt enkel. En ekstra tusenlapp brukt over offentlige budsjetter i dag må før eller siden betales ved økte skatter og avgifter på nålevende eller framtidige borgere eller ved å trekke på formue. Mer presist er budsjettskranken formulert slik: Nåverdien av framtidige offentlige utgifter til varer og tjenester må være lik dagens (renteberende) offentlig eide nettoformue pluss nåverdien av alle framtidige nettoskatter betalt av nålevende generasjoner (årskull) og ufødte generasjoner.

Det en trenger for å gjennomføre eksersisen er da:

- En befolkningsframskriving langt fram i tid fordelt på aldersklasser, kjønn og eventuelle andre kjennetegn en finner det interessant å fordele netto skattebyrde etter.
- Et budsjett (eller regnskap) for offentlig sektor for et bestemt år. En del av inntektene og utgiftene i budsjettet kan relativt enkelt fordeles etter alder og kjønn (eventuelt andre kjennetegn gitt i første strekpunkt), andre poster lar seg ikke fordele.
- De skatter, avgifter, overføringer og offentlige utgifter som kan fordeles etter aldersklasse framskrives med en felles vekstrate (f.eks. et anslag på reallønnsvekst). Den eneste komponenten som har en særskilt vurdert vekstbane for ulike aldersklasser i de norske beregningene er alderspensjonen (for å ta hensyn til økte tilleggspensjoner framover).

- Offentlige utgifter som ikke kan henføres til bestemte aldersklasser (f.eks. forsvar, offentlig administrasjon, investeringer i infrastruktur), framføres med samme vekstrate som ovenfor. Merk at størrelsen både på denne ufordelte residualen (f.eks. infrastrukturinvesteringer) og på en del av de aldersfordelte utgiftene/inntektene (f.eks. arbeidsledighetstrygd eller bilavgifter) kan være sterkt avhengig av konjunktursituasjonen i det bestemte året en tar utgangspunkt i.
- Det offentliges nettoformue på beregningstidspunktet anslås dels som bokførte finansielle aktiva/passiva og dels ved neddiskontering av anslag for grunnrente i petroleumsvirksomheten, kraftforsyning o.l.

Den fordeling av offentlige utgifter og inntekter på aldersklasser og kjønn som framkommer av budsjettet for et bestemt år brukes til å karakterisere livsløpet til alle som er null år eller mer. De offentlige utgiftene til varer og tjenester forutsettes å følge samme mønster som i utgangsåret både for dagens generasjoner og de ufødte. Den felles nettoskatteprosent (skatter og avgifter minus overføringer i forhold til inntekten) for de ufødte bestemmes (er endogen) i regnestykket. De framskrevne skatter, avgifter, overføringer m.v. samt den framskrevne restposten neddiskonteres til vurderingstidspunktet med den samme rentesats som avkastningen på formuen. Gitt budsjettbetingelsen vil dermed en «gjennomsnittlig ufødt» sitte igjen med en nettoskatteprosent som kan være større eller mindre enn gjennomsnittet for dagens nullåringer.

Under disse stiliserte forutsetningene kan en til en viss grad svare på spørsmålet som er stilt i bokens undertittel (Knowing who pays, and when, for what we spend). Tradisjonelt fokuseres offentlige budsjett- og regnskapsoppstillinger på makrotall- og makrovirkninger. Det nye med generasjonsregnskapet er at det setter budsjettet i et fordelingsperspektiv. På en måte personliggjøres offentlige budsjetter ved at det synliggjøres hvilke årsklasser av kvinner og menn som ligger an til å slippe billig og hvilke som må betale mest. Metoden får fram at store budsjettunderskudd kan være vanske-

lig å opprettholde over tid, og at en generasjon med mange små årsklasser kan få besvær med å forsørge en forutgående stor generasjonen, med store pensjonsrettigheter. Det er ikke oppsiktsvekkende, ny informasjon. Det er det vel strengt tatt heller ikke at de ufødte må betale høyere nettoskatt enn dagens nyfødte, gitt en nokså mekanisk framføring av dagens budsjettunderskudd. (Skal en si noe om hvordan dagens 40-åringer kommer ut sammenlignet med de ufødte, må en regne bakover på historiske tall. Kotlikoff har foretatt slike beregninger på amerikanske data for etterkrigsgenerasjonene. Tilsvarende beregninger er foreløpig ikke gjort på norske dager.)

Som alle metoder har også generasjonsregnskapet sine begrensninger. I tillegg kan metoden selvsagt fritt kritiseres for alt det den kunne tatt hensyn til, men ikke tar hensyn til. Viktige poeng er:

- Beregningen er svært følsom overfor valg av basisår, fordi både den ufordelte resten av offentlige utgifter og nettoskattebidraget fra de enkelte (kjønnsfordelte) årsklasser er avhengig av budsjett situasjonen i utgangspunktet. Metoden kan likevel gi et hint om opprettholdbarheten av et bestemt budsjett. Steigum & Cos foreløpige beregning tok utgangspunkt i budsjettet for 1992, noe som ga en dobbelt så høy skatteprosent for de ufødte som for nullåringene. Med utgangspunkt i f.eks. 1987-budsjettet ville trolig de ufødte kommet vesentlig bedre ut enn nullåringene. Det må imidlertid understrekes at følsomheten overfor valg av basisår ikke er en svakhet ved selve metoden, men ved måten metoden hittil har vært anvendt på, bl.a. i de foreløpige norske beregningene. Kotlikoff har selv laget et beregningsopplegg som kan ta hensyn til sykliske variasjoner.
- Det er ingen økonomiske mekanismer i regnerutinen. Resultatet fra beregningene kan f.eks. vise at ufødte generasjoner må betale dobbelt høy nettoskatteprosent som en nyfødt som lever gjennom et livsløp karakterisert ved budsjettårets aldersfordeling av offentlige utgifter og inntekter.

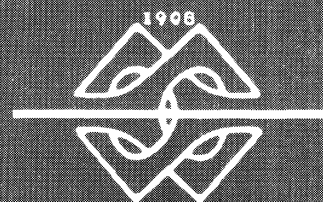
Doblingen av skatteprosenten er selvsagt ikke ment å være en prognose, men et hint om at noe må gjøres med inntekts- eller utgiftssiden i budsjettet. Metoden gir i seg selv ikke noe svar på hva som kan eller bør gjøres.

Hva er så et fornuftig anvendelsesområde for generasjonsregnskap? Regnskapet sier noe om fordelingen av netto-skattebyrde innen og mellom ulike generasjoner. Metoden kan derfor brukes til å analysere fordelingsvirkninger mellom generasjoner av endringer i politikk (skatte-, avgifts- og trygdeordninger), av endringer i politikk som påvirker «residualposten» eller av formuesendringer som følge av f.eks. endringer i oljeprisen. Det er interessant informasjon i seg selv, gitt at utgangspunktet er noenlunde realistisk.

I samspill med makroøkonomiske modeller der en tar hensyn til sykliske variasjoner og budsjetttilpasninger over tid, kan regnskapet gi interessant tilleggsinformasjon (generasjonsfordeling), det vil gi en sjekk av realismen i makroberegningene (er fordelingen mellom generasjoner «rimelig»?) og det vil kunne gi impulser til revurdering av atferden i makroberegningene (vil skatte/trygdeordningene medføre endret adferd når det gjelder arbeidstilbud, sparing o.l.?). Uten et samspill med makroøkonomiske analyser blir beregninger av generasjonsregnskap fort til en akademisk eksersis, gjerne med endel journalistiske poeng, som ikke nødvendigvis har dekning i beregningene (dagens 40-åringer lurer seg unna, neste generasjon må betale). Det hjelper lite at seriøse forskere ikke er ute etter lettvinde førstesideoppslag. Media er det.

Så er spørsmålet om det er verdt å inkludere en slik generasjonseksersis i det løpende arbeidet i Finansdepartementet, eller om det skal overlates til forskningsmiljøene å utføre det omfattende arbeidet det er å lage et lage et velfundert generasjonsregnskap. Byråkrattens kommentar er: Det er for tiden til vurdering.

*Lorents Lorentsen
Plan- og utredningsavdelingen
Finansdepartementet*



Redaktør:
Rolf J. Brunstad

Redaksjon:
Rolf J. Brunstad
Gunnar Bårdsen
Fredrik Carlsen
Steinar Holden
Tor Arnt Johnsen
Birger Vikøren
Ans. bokanmeldelser:
Tore Nilssen
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Frank Myhre

Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 17 00 35
Telefax 22 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 480,-
Studentabonnement
kr 240,-
Enkeltnr. kr 70,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side kr. 4 300,-
3/4 side kr. 3 800,-
1/2 side kr. 3 300,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Retur:

Sosialøkonomen, P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Blad i postabonnement

Sam-plan

1994-95

Etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging

Samfunnsplanlegging i Norge i omstilling og utvikling.

Nye krav og nye utfordringer gir behov for ny kunnskap og nye ferdigheter.

Er du og dine medarbeidere i stand til å møte dagens og fremtidens krav til planlegging, eller er det på tide å øke kompetansen? Trenger du anledning til å fordype deg og lære av egne og andres erfaringer? Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund skal i samarbeid med lærekrefter fra undervisnings- og forskningsinstitusjoner samt planleggingsinstanser gjennomføre den 22. kursserie i etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging: SAMPLAN.

Samplan består av 4 to-ukers perioder i tiden september 1994 til juni 1995: Tilsammen 8 uker. Kurset retter søkelyset mot strategisk tenking og gir både teoretisk forankring og praktisk innsikt i planleggingens hovedutfordringer og metoder. Kursets tema spenner vidt og bl.a. behandles miljøspørsmål og bærekraftig utvikling, planlegging og levekår, velferdsutvikling og serviceproduksjon, distriktspolitikk, sysselsetting og næringsutvikling. Planleggerrollen og egenutvikling er også viktige temaer. Samplan benytter topp forelesere, og arbeidsformen inkluderer også diskusjoner, gruppearbeid, øvelser og ekskursjoner.

Samplan retter seg mot de som har erfaring innenfor samfunnsplanlegging, men annen relevant erfaring fra offentlig eller privat virksomhet kvalifiserer også til opptak. Søkere må ha høyere utdanning eller tilsvarende sterk faglig bakgrunn. Det etterstrebes en fordeling mellom alle planleggingsnivåer, alle sektorer og alle landsdeler. Kvinner oppfordres til å søke. Det vurderes mulighet til å ta kompetansegivende eksamen etter endt Samplan.

Søknadsfristen for Samplan 94-95 er 25. april 1994.

Utfyllende kursinformasjon og søknadsskjema ved henvendelse til:

SAMPLAN

Sekretariatet for Etter- og Videreutdanning i Samfunnsplanlegging

Kommunenes Sentralforbund

Postboks 1378 Vika

0114 Oslo

Tel. 22 94 77 94 eller 22 94 77 62 Fax: 22 83 62 04

KS
KOMMUNENES
SENTRALFORBUND

Miljøverndepartementet