SOSIAL ØKONOMEN

Norge og EU

CØFEVRET

NR. 7/8. AUGUST/SEPTEMBER 1994 – 48. ÅRG.

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 .....

NR. 7/8 1994 – 48. ÅRG.

I DETTE NUMMER...

2
STEINAR STRØM:
EU medlemsskap og statsbudsjettet

10
RÖGNVALDUR HANNESSON:
Fiskeriene og EU-avtalen

14
ROLF JENS BRUNSTAD, IVAR GAASLAND OG ERLING VÅRDAL:
Norges medlemsskapsavtale med EU på landbruksområdet

22
STEINAR HOLDEN:
Norsk EU-medlemsskap – konsekvenser for arbeidsledigheten

ARTIKKEL

28
CHRISTIAN ANDERSEN OG JAN GAUTE SANNARNES:
Skattereformens delingsregel: Intertemporal konsistens

DEBATT

35
GUNNAR MYRVANG:
EUs konsesjonsdirektiv: Små endringer for olje- og gassektoren

37
DIDERIK LUND:
Svar til Myrvang

38
ODD ØYGARDEN:
Bør innenlandsk produsentsamarbeide tillates i norsk kraftsektor?

39
LARS SØRGARD:
Svar til Øygarden

MÅNEDENS BØKER

40
Trade Union Behavior, Pay Bargaining and Economic Performance av Flanagan, Moene og Wallerstein.
Anmeldt av Jan Erik Askildsen

42
Toward Competition in Local Telephony av W. J. Baumol og J. G. Sidak.
Anmeldt av Morten Berg

Forsidebilde:
© Yves Lefevre/The Image Bank

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

LEDER

Kun 2½ måned igjen

Den 3. juni i år la Utenriksdepartementet fram St. meld. nr. 40 (1993–94) «Om medlemskap i Den europeiske union». Den 28. november 1994 skal det norske folk ta stilling til om Norge skal godkjenne den forhandlede avtalen med EU eller ikke. Vet egentlig det norske folk hva de skal ta stilling til? I debatten framstilles de ulike aspektene ved et medlemskap svært ulikt av motstandere og tilhengere av en avtale. Heller ikke økonomer har entydige svar på hvilke økonomiske konsekvenser et medlemskap vil innebære for Norge.

Mange av de økonomiske tilpasningene Norge må foreta i forhold til EU er allerede gjennomført eller vil følge av EØS-avtalen. EN del viktige momenter på det økonomiske området gjenstår imidlertid.

Gjennom en EU-avtale forplikter Norge seg til å betale en medlemsavgift til fellesskapet og flere av støtteordningene overfor næringslivet må legges om. Dette vil høyst sannsynlig medføre netto utgifter i statsbudsjettet. Størrelsesorden er spesielt viktig å klarlegge i dagens situasjon med store underskudd, og hvor politikken tar sikte på å redusere dette underskuddet selv på kort/mellomlang sikt.

Enkelte næringer vil kunne bli sterkt berørt av et medlemskap. Spesielt gjelder dette jordbruket og fiskeriene. Også på dette punkt er det tvil om konsekvensene. Ulike momenter trekker i ulike retninger. Markedsadgangen for fisk er positivt, mens avgivelse av fiskekvoter og mulig kvotehopping teller negativt. Noen mener at fiskeforedlingsindustrien vil komme bedre ut, andre mener det mest sannsynlige er økt eksport av ubearbeidet fisk på grunn av høye norske lønnskostnader. Jordbrukssektoren samlet sett vil komme dårlige ut innen EU en utenfor. Spesielt rammes sørlig landbruk sterkt. Nasjonalt kan samlede overføringer til norske og EU-landbruk vise seg å øke fra dagens nivå.

EU har gjennom Maastricht-avtalen uttrykt en målsetting om å innføre en monetær union med blant annet felles valuta. Det er uklart om dette vil lykkes, eller om et flertall av medlemsstatene vil oppfylle de betingelser som er stilt før en slik union kan etableres. Norge har en produksjonssammensetning og produktivitetsutvikling som skiller seg fra de fleste andre EU-landene. Om en oppgir mulighetene for å justere valutakursen, må tilpasningen til den aktuelle utviklingen i landet skje ved endring av andre priser, for eksempel lønningene. Samtidig kan ulik tilknytningsform påvirke det innenlandske rentenivået i ulik grad.

Arbeidsmarkedet vil bli påvirket av en EU-avtale gjennom nødvendige endringer i penge- og finanspolitikken, konsekvensene for enkeltnæringer, ved eventuelle endringer i rente og inflasjonstakt, og mulighetene for å påvirke valutakursen. Økt tillit til norsk økonomisk politikk gjennom et medlemskap kan ha betydning for rentenivå og investeringer selv om dette er uklart. Et av temaene i debatten har også dreid seg om i hvilken grad likevektsledigheten vil endres.

I tillegg til de økonomiske momentene fremheves spesielt de politiske argumentene for et medlemskap. Viktige momenter i denne sammenheng er sikkerhets- og miljøpolitikk.

I dette og neste nummer av Sosialøkonomen vil alle de nevnte økonomiske momenter og miljøpolitikken tas opp i egne artikler. Forhåpentligvis kan disse artiklene gjennom den faglige diskusjonen de legger opp til, være med å belyse hvilke konsekvenser som kan følge av et medlemskap i EU eller eventuelt hva følgene kan bli av å bli stående utenfor den økonomiske, monetære og politiske unionen som EU tegner til å bli.

STEINAR STRØM:

EU medlemskap og statsbudsjettet[1]

Denne aktuelle kommentaren tar opp virkninger på statsbudsjettet av et EU-medlemskap. Budsjettvirkningene refererer seg til 1999, dvs etter at alle innfasings- og overgangsordninger er historie.
Konklusjonen er at budsjettet kan bli svekket med omlag 17 milliarder kr (1994-priser) pr år. En slik svekkelse vil kreve at budsjettet styrkes enten gjennom skatte- og avgiftsøkninger eller gjennom utgiftsreduksjoner. I anslaget på budsjettvirkningene er det tatt hensyn til at den nasjonale støtten til norsk jordbruk vil bli lavere enn i dag.
Nettooverføringene til EU kan bli på omlag 8 milliarder kr pr år, noe som tilsvarer 1/3 av landets oljeformue regnet til dagens priser.
Selv om den nasjonale støtten til norsk jordbruk vil gå ned ved et EU-medlemskap, vil summen av norsk støtte til norsk og europeisk jordbruk bety økte overføringer til jordbruksaktiviteter sammenliknet med de norske jordbruksoverføringene i dag.

I denne aktuelle kommentaren tar jeg opp virkninger på statsbudsjettet av et EU-medlemskap. Jeg ser på virkningene i 1999 slik at alle innfasings- og overgangsordninger er historie. I St.meld. nr 40: «Om medlemskap i Den europeiske unionen», heretter kalt EU-meldingen, gis det forøvrig tallanslag for flere nøkkelstørrelser for akkurat dette året.

En begrunnelse for å drøfte budsjettvirkningene er å se om et EU-medlemskap kan føre til en svekkelse av statsbudsjettet. Erling Steigum har i det siste minnet oss om de byrder vi velter over på senere generasjoner ved å ha et underskudd i statsbudsjettet.

Et EU medlemskap vil føre til endringer i offentlige utgifter og inntekter. Virkningene på statsbudsjettet består av følgende tre hovedkomponenter:

1) De direkte virkningene uten hensyntagen til hvordan f.eks. skatte- og avgiftsgrunnlaget endres som følge av endringer i skatte- og avgiftssatser.
2) Tilleggsvirkninger som skyldes at skatte- og avgiftsgrunnlaget kan endres som følge av endringer i skatte- og avgiftssatser. Et relevant eksempel er virkningene på alkoholkonsumet og dermed på alkoholavgiftsprovenyet av lavere alkoholavgifter.
3) Makrovirkninger av EU-medlemskap, og tilbakevirkninger på statsbudsjettets inntekter og utgifter.

I denne artikkelen vil jeg først og fremst ta opp virkningene i punkt 1), men jeg vil også komme litt inn på de to andre punktene.

Som referanse for budsjettvirkningene forutsetter jeg at Norge ikke er medlem av EU, men at EØS- og GATT-avtalene gjelder. I likhet med i EU-meldingen forutsetter jeg at de andre søkerlandene blir medlemmer. I motsetning til i EU-meldingen vil jeg skjelne mellom et EU stort sett som nå, og et EU med en økonomisk og monetær union.

I EU-meldingen har en stort sett forutsatt at en økonomisk og monetær union vil bli realisert. For at dette skal skje må et flertall av EU-landene – og iallfall de største – tilfredstille de såkalte konvergenskriteriene, dvs at det offentlig budsjettunderskuddet må være mindre eller lik 3 prosent av BNP, den offentlig gjelden må være mindre eller lik 60 prosent av BNP, konsumprisveksten må ikke overstige prisveksten i de tre land med lavest inflasjon med mer en 1,5 prosentpoeng og langtidsrenten må ikke være mer enn 2 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet i de tre land med lavest rente. Dersom kravene ikke er helt oppfylt, sier Maastrichttraktaten at gjeld og budsjettunderskudd må vise en slik utvikling at en kan forvente at kravene vil bli innfridd i løpet av kort tid. I følge «Central Economic Plan 1994» (Central Planning Bureau, The Hague, april 1994), tilfredstillte ikke noen av de nåværende 12 EU-land og de fire søkerland konvergensindikatorene i 1993. Blant de 12 nåværende EU-land er mini-staten Luxembourg nærmest til å oppfylle kravene, mens Norge og Østerrike ligger klart best an av søkerlandene. Store medlemsland som Tyskland, Frankrike, Italia og Storbritannia må få til betydelige kutt i budsjettunderskuddet og land som Italia, Belgia, Hellas og Irland har en offentlig gjeld som det må ta lang tid å få redusert ned til noe i nærheten av Maastrichttraktatens krav. Det å prøve på å få tilfredsstilt Maastrichttraktatens krav i flere land samtidig vil gi en koordinert euro-

[1] Jeg takker for nyttige kommentarer fra Rolf Aaberge, Geir Asheim, Torstein Bye, Ådne Cappelen, Torbjørn Eika, Steinar Holden, Fritz Holte, Diderik Lund, Asbjørn Rødseth, Atle Seierstad og Tore Thonstad.

peisk innstramming. Resultatet kan lett bli en kraftig oppgang i en europeisk arbeidsledighet som allerede er høy. En må forvente sosial uro og politiske protester, og dermed trolig en politisk blokkering av å tilfredsstille konvergenskriteriene. Dessuten har både Storbritannia og Danmark reservert seg mot unionsplanene, og Tyskland har annonsert at det ikke uten videre vil gi seg unionen i vold når den tid kommer. I EU-meldingen (s. 54) annonserer vår egen regjering noe liknende og sier bl.a. i den forbindelse at det må «... legges vekt på hvor mange av våre viktigste handelspartnere som vil delta». Jeg skal ikke ta opp den rettslige diskusjonen *om* Norge kan reservere seg mot unionsplanene, men vanskeligheter mange land har med å innfri konvergenskravene og den lite helhjertede og klart reserverte holdning flere land har til unionsplanene viser at et EU som nå, uten en økonomisk og monetær union, er et realistisk alternativ for en lengre periode fremover.

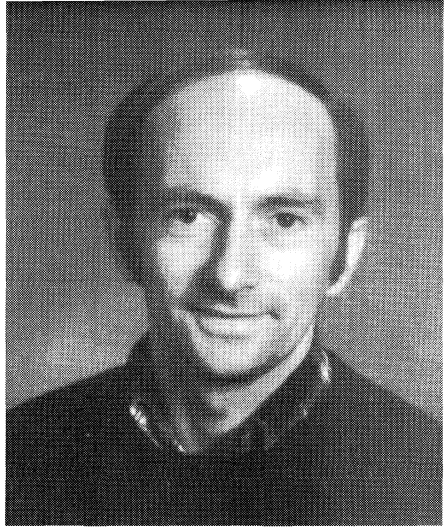
1. Direkte virkninger på statsbudsjettet av et EU medlemskap

A. Utgiftsøkninger

i) Det norske bidraget til dekning av EUs budsjett (størrelsen og sammensetningen av dette budsjettet skal jeg komme tilbake til) er lik summen av følgende poster (EU-meldingen s. 290):

* all toll som oppkreves etter EUs felles tolltariff på import fra tredjeland,
* landbruksavgifter knyttet til handel med tredje land, samt sukker- og isoglukoseavgifter,
* en gitt prosentandel – felles for alle land – av merverdiavgiftsgrunnlaget i Norge,
* en prosentandel – felles for alle land – av bruttonasjonalinntekten hvor prosentandelen er fastsatt slik at EUs budsjett balanserer.

Norges bruttobidrag til EU vil heretter bli kalt bruttokontingenten. I følge EU-meldingen (s. 413) kan den bli lik 12 milliarder kr i 1999 (1994 pri-



Steinar Strøm er professor ved Sosialøkonomisk institutt

ser). Dersom EUs budsjett for 1999 blir større enn hva som antas idag, vil den norske kontingenten øke i form av en høyere andel av bruttonasjonalinntekten.

ii) Bidrag fra EUs strukturfondstiltak kan gi 1 milliard kr pr år i overføring fra EU til norske sektorer utenom jordbruket (EU-meldingen s. 414). Det må søkes om dissse midlene. Innfris disse søknadene må mottakerlandet «matche» det bevilgede beløpet, og i såfall svekkes statsbudsjettet med 1 milliard kr pr år. Problemet er om disse økte regionalbevilgningene vil komme i tillegg til andre poster på budsjettet eller om andre poster av regional karakter vil bli redusert tilsvarende. En del av midlene fra strukturfondstiltakene i EU er øremerket for jordbruket (800 millioner kr), noe jeg skal komme tilbake til senere i artikkelen. I hvilken grad jordbruksbiten av disse strukturfondstiltakene vil fortrenge støtte til andre regionale prosjekter eller komme i tillegg, er ikke helt klart.

B. Inntektstap

i) I løpet av 5 år må Norge avvikle investeringsavgiften, noe som isolert sett vil svekke budsjettet med 5 milliarder kr i 1999 (EU-meldingen s. 416).

ii) Bortfall av kraftforavgift vil gi et inntektstap på 1 milliard kr (EU-meldingen s. 414).

iii) I EU gjelder minstesatser for særavgifter på alkohol og tobakk og et EU-medlemskap gir derfor ingen formelle krav til reduksjoner i særavgifter på alkohol og tobakk. Et EU-medlemskap innebærer imidlertid at grensekontroller (iallfall av vareforsendelser, personkontroller på flyplasser o.l. vil trolig bli som i dag) overfor andre EU-land blir opphevet. Det vil dermed bli umulig å ha avgifter på tobakk og alkohol som avviker betydelig fra nivåene i andre EU-land. I EU-meldingen s.416 vises det at prisnivået i Sverige på vin i 1993 er 61 prosent av det norske prisnivået. I Danmark er prisnivået 54 prosent av det norske og i Tyskland bare 24 prosent. Avgiftsnivåene på alkohol og tobakk er såpass mye lavere i nåværende og eventuelt kommende EU-land enn de norske at regjeringens Europa-utredning fra 1992 regnet med en halvering av de offentlige avgiftsinntektene (se «Norsk økonomi og næringsliv ved ulike tilknytningsformer til EF», Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av statssekretærutvalget for Europa-utredningen, Oslo 1992). I så fall ville dette ha svekket budsjettet med 5,7 milliarder kr ut fra nivået i 1994 (EU-meldingen s. 416). Trolig trenger en ikke å redusere tobakksavgiftene så mye som regjeringens utredning innebar i 1992. Et mer forsiktig anslag er 40 prosent av dagens avgiftsinntekter, dvs et avgiftstap på 4,7 milliarder kr.

I EU-meldingen (s.55) sies det at «Mulighetene for grensehandel vil uavhengig av EU-medlemskap sette begrensninger ved fastsettelsen av nivået på de nasjonale særavgiftene». Men grensehandel er mulig allerede i dag. Til tross for dette og til tross for de nevnte store prisforskjellene mellom Norge og naboland er dagens alkohol- og tobakksavgiftsinntekter på hele 11,5 milliarder kr. Forskjellen på et Norge utenfor og innenfor EU er at i det siste tilfellet vil det ikke være grensekontroller. Det virker litt naivt å tro at et fravær av grensekontroller ikke vil utnyttes på en helt annen måte enn dagens kontrollsystem. Riktignok sies det i EU-meldingen s.417 at «Den ordinære grensekontrollen skal oppheves. Det vil bli innført andre kontrollordninger for å forebygge og avdekke illegal innførsel og omsetning». Hva disse

andre kontrollordningene skal være (husbesøk?) sies det ikke noe om. Et edruelig anslag på inntekter fra innkreving av alkohol- og tobakksavgifter må innebære en kraftig reduksjon i forhold til dagens nivå, anslagsvis 4,7 milliarder kr.

iv) I Norge er det i dag en sukker- og sukkervareavgift som bringer inn 0,9 milliarder kr. Norge importerer sukker fra land utenfor EU til priser som er lavere enn i EU. Avgift på sukker og sukkervarer bringer dermed de norske prisene nærmere prisnivået i EU. Som nevnt inngår sukker- og sukkervare-avgifter i kontingentinnbetalingen til EU og det kan på det grunnlag argumenteres for at den norske staten vil gå glipp av eventuelle avgifter innkrevd på import av sukker fra tredje land. På den annen side vil trolig importen dreies mot import fra EU-land. Prisnivået i Norge på sukker og sukkervarer vil stige til EU-nivå, men det er likevel ingen formelle hindringer for at det innføres en norsk særavgift på sukker- og sukkervarer. Hvis særavgiften skal omfatte både produsenter og konsumenter, vil en slik særavgift gi norske næringsmiddelsprodusenter en så stor ekstra belastning at den neppe vil bli innført. En særavgift på forbrukeres kjøp av sukker og sukkervarer vil være det samme som en differensiert moms med høyere sats på sukker og sukkervarer enn andre varer. Med et EU uten grensekontroller vil dette bli vanskelig å gjennomføre. En bør derfor regne med at sukker- og sukkervareavgiftene må avvikles, noe som gir et inntektstap på 0,9 milliarder kr.

v) Mineraloljeavgiften på innenriks ferjetransport vil falle bort, men på den annen side vil det bli økt mineraloljeavgift for treforedlings- og sildemelsindustrien. Nettovirkningen er trolig nær null.

vi) Lavere matvarepriser (EU-priser fra dag 1) gir lavere mat-momsgrunnlag og dermed reduksjon i matmomsinntekter. På den annen side gir lavere matvarepriser også høyere realinntekter for forbrukerne. Dersom forbruket av varer og tjenester øker, gir dette økte momsinntekter. Nettovirkningen setter jeg til null.

vii) En kan ikke utelukke at et EU-medlemskap kan innebære en harmonisering av det norske momsnivået ned mot et midlere EU-nivå. I så fall kan norske momsinntekter bli betydelig lavere ved et EU-medlemskap enn ved å stå utenfor.

Enten vi står utenfor eller innenfor EU vil det kunne bli et harmoniseringspress mot et midlere EU-nivå på alle særavgifter og momssatser, men som medlem – uten grensekontroller – vil presset bli langt hardere enn om Norge ikke er medlem. Hvor stort det eventuelle avgiftstapet kan bli, er vanskelig å anslå. Statsfinansielle problemer knyttet til harmoniseringspresset på skatter og avgifter bør være en høyt prioritert forsknings- og utredningsoppgave fremover.

C. Utgiftsreduksjoner

i) Norges utgift under EØS til dekning av deltakelsen i ulike EU-programmer dekkes av bruttokontingenten og faller derfor bort. Utgiftsreduksjonen er på 0,5 milliarder kr (EU-meldingen s. 415). I tillegg vil en spare utgifter til finansiering av EFTA-institusjoner, omlag 0,2 milliarder kr. Totalt vil en altså spare 0.7 milliarder kr.

ii) I 1994 mottar landbruket knappe 12,7 milliarder kr. over statsbudsjettet. I tillegg er verdien for norsk jordbruk av å være skjermet fra verdensmarkedets priser anslått til 7.6 milliarder kr.(se R. Brunstad, I. Gaasland og E. Vårdal: «Agriculture as a provider of public goods», LOS notat nr 28, 1993, se også I. Gaasland og N. K. Nersten: Jordbruksmodellen, Arbeidsnotat nr 44, 1993, SNF). Direkte og indirekte er dermed norsk jordbruk støttet med 20,3 milliarder kr i 1994, dvs med omlag kr 250 000 pr. helårsverk.

For å finne frem til hvilke overføringer norske bønder vil få innenfor EU må en ta utgangspunkt i forhandlingsresultatet. Problemet med dette resultatet er at det ikke er helt klart hva det innebærer. Dessuten vil det være viktig å ta hensyn til hvordan reduksjoner i overføringer og endringer i overføringskriterier påvirker omfanget av norsk jordbruksproduksjon.

I notat av 18.3.94 beskriver Landbruksdepartementet forhandlingsresultatet med EU og sier der at EU vil gi en støtte på 4,1 milliarder kr pr år til norsk jordbruk.

I støttebeløpet på 4,1 milliarder kr er det tatt med Norges andel på anslåtte 1,4 milliarder kr. av det budsjett som EU bruker til subsidier på eksport av jordbruksprodukter. Årsaken til disse eksportsubsidiene er at prisnivået på jordbruksprodukter i EU ligger over «verdensmarkedets» priser. Høyere EU-priser kan lokke frem høyere EU-produksjon enn hva som hadde vært tilfelle om de lavere «verdensmarkedets» priser hadde vært gjeldende i EU. For å få avsetning for eventuell overskuddsproduksjon utenfor EU til «verdensmarkedets» priser må denne eksporten subsidieres. Eksportsubsidiene er dermed en del av den skjermingsstøtten som norske bønder vil nyte godt av innenfor EU. Men selv uten overskuddsproduksjon og EU-eksport av jordbruksprodukter vil det være en skjermingsstøtte. I EU-meldingen s.414 sies det at den norske skjermingsstøtten vis vis vis EU-land er på 5 milliarder kr. Som nevnt tidligere er skjermingsstøtten i forhold til verdensmarkedet beregnet til 7,6 milliarder kr. Differansen mellom 7,6 og 5 milliarder kr er et anslag på verdien av den skjermingsstøtte norske bønder vil nyte godt av innenfor EU. Noe av dette kan ta form av de nevnte eksportsubsidiene. Merk at skjermingsstøtten ikke er et beløp som blir utbetalt til bøndene, men er et anslag på verdien av beskyttelsen fra «verdensmarkedets» priser. Verdien er forøvrig avhengig av omfanget på den norske jordbruksproduksjonen.

I beløpet på 4,1 milliarder kr er det videre tatt med et beløp på 800 millioner kr fra EUs strukturfondstiltak. Som nevnt foran er dette overføringer som innfris etter søknad, slik at beløpet må ansees som et anslag på forventet støtte.

Den utbetalte og direkte jordbruksstøtten fra EU må etter dette sies å være på 4,1-1,4-0,8=1,9 milliarder kr.

I notatet fra Landbruksdepartementet sies det videre at den nasjonale støtten til norsk jordbruk kan bli på 5,7 milliarder kr. Det er da inkludert en støtte på 1,6 milliarder kr som skal «matche» de eventuelle overføringene fra EUs strukturfondstiltak. Den «rene og sikre» nasjonale jordbruksstøtten er dermed på 5,7-1,6 = 4,1 milliarder kr. I tillegg nevnes det i en fotnote at det kan komme nasjonal støtte til «nordlig» landbruk og hvor en med «nordlig» mener et utvidet nordbegrep (sør for 62° N), dvs som inkluderer den såkalte «dråpen» sydover fra 62° N.

Hvor varig den nasjonale støtten og EU støtten kan bli, og hvor mye støtten til «nordlig» landbruk vil bli på, er ikke klart.

Lavere kraftforkostnader og billigere såkorn innenfor EU gjør at norske bønder kan spare omlag 2,5 milliarder kr.pr. år i vareinnsats.

Den totale støtten til norsk jordbruk ved et EU-medlemskap – inkludert skjermingsstøtte, billigere kraftfor og såkorn, samt forventet bidrag fra strukturfondstiltakene – vil etter dette bli på 13,5 milliarder kr, dvs en reduksjon i budsjett- og skjermingsstøtte på totalt 6,8 milliarder kr i forhold til dagens totale støttenivå på 20,3 milliarder kr. Reduksjonen i den nasjonale budsjettstøtten vil være på 12,7-5,7 = 7milliarder kr.

Dette er endringer i støttebeløp før en har trukket inn nasjonal budsjettstøtte til «nordlig» landbruk, inkludert til «dråpen» sør for 62° N.

Forskere i NILF og SNF (se «Konsekvensvurdering av EU-medlemskap for norsk landbruk», juli 1994) har anslått budsjett- og skjermingsstøtte under antagelser om virkninger av endrete rammevilkår på jordbruksproduksjon og under forutsetninger om nasjonal støtte til «nordlig» landbruk, inkludert til jordbruk i «dråpen» sør for 62°N. Forskerne har antatt at denne «dråpe-korrigerte nordlige» støtten kan omfatte 52.3 pst av det norske jordbruksarealet. I skrivende stund (17.juli 1994) sier pressemeldinger fra forhandlinger i Brussel at nasjonal støtte til «nordlig» landbruk kan komme til å dekke et jordbruksareal på omlag 52 pst. SNF/NILF beregningene må derfor sies å være realistiske på dette punktet. Støtte gjennom strukturfondstiltakene er ikke med i SNF/NILF beregningene.

Budsjettstøtten fra EU i SNF/NILF beregningene varierer fra 0,9 til 1,6 milliarder kr og er altså noe lavere enn de 1,9 milliardene EU-meldingen opererer med. Skjermingsstøtten er også noe lavere enn i EU-meldingen, rundt 1 milliard. Disse lavere støttebeløpene henger sammen med at omfanget av norsk jordbruk går ned ved lavere budsjett- og skjermingsstøtte enn i dag. I Landbruksdepartementets skriv og i EU-meldingen har en gått ut fra et omfang på jordbruket som er større enn i SNF/NILF beregningene.

I SNF/NILF beregningene varierer den nasjonale budsjettstøtten fra 3,5 til 7,4 milliarder kr. Når det nasjonale støttebeløpet i noen beregningsalternativer er noe større enn i EU-meldingen, henger dette sammen med at SNF/NILF har inkludert støtte til «nordlig landbruk».

Legger en til den forventete støtten via strukturfondstiltakene gitt i EU-meldingen, innebærer SNF/NILF beregningene at EUs budsjettstøtte blir på mellom 1,7 milliarder kr og 2,4 milliarder kr, dvs på rundt 2 milliarder kr. I tillegg kommer skjermingsstøtten som av SNF/NILF er anslått til omlag 1 milliard kr.

Den nasjonale budsjettstøtten, inklusive bidrag som skal «matche» strukturfondstiltak, varierer fra 5,1 milliarder kr til 9,0 milliarder kr. Gitt den informasjonen jeg har idag, har jeg ikke noe bedre forslag enn å ta gjennomsnittet av anslagene i SNF/-NIFL beregningene – tillagt strukturfondstiltakene – og ender opp med et anslag på nasjonal budsjettstøtte – inkludert nasjonalt bidrag til strukturfondstiltak – på 7 milliarder kr. Dersom dette slår til, sparer staten 12,7-7=5,7 milliarder kr i forhold til dagens utbetalinger over statsbudsjettet.

D. Inntektsøkninger

i) Det vil bli moms på forbruk av visse tjenester som nå ikke er momsbelagt, og på forbruk av elektrisitet i Nord-Norge. I følge EU-meldingen (s.416) vil inntektsøkningen bli på 0,8 milliarder kr.

E. Nettovirkning

Av punktene A-D får en at statsbudsjettet vil svekkes med 17,4 milliarder kr pr år (1994 priser).

2. Virkninger på statsbudsjettet av endret avgiftsgrunnlag og endringer i makroøkonomien

Lavere alkoholavgifter kan gi økt alkoholkonsum og dermed et *mindre* avgiftstap enn det som er vist foran. I såfall blir svekkelsen av statsbudsjettet mindre enn konkludert med foran. Innføring av moms på tjenester og elektrisitetsforbruk i Nord-Norge kan gi endringer i forbruket som gjør at avgiftsinntektene blir lavere enn antatt foran. I såfall blir svekkelsen *større* enn vist foran. Bortfall av investeringsavgift og lavere matvarepriser kan også gi endringer i avgiftsgrunnlag og dermed andre virkninger enn de direkte første-trinns virkningene som er vist foran.

Disse endringene er det ikke mulig å si noe presist om uten at det foretas beregninger ved hjelp av en omfattende disaggregert makromodell, f.eks MODAG eller MSG. Et EU-medlemskap endrer relative konsumentpriser og eventuelt realinntekter. MODAG og MSG er disaggrererte modeller som tillater provenyberegninger av endringer i skatter og avgifter, når relative konsumentpriser endres.

Når det gjelder makrovirkninger på statsbudsjettet som følge av EU-medlemskapet, må en skjelne mellom de virkninger som kan komme som følge av vår samhandel og kontakt med EU enten vi er medlem eller ikke, og de som kan komme bare gjennom et EU-medlemskap. Dersom vi ikke er medlem av EU vil EØS-avtalen sørge for at de fleste norske industriprodukter har en tollfri adgang til EU-markedet, samt for en fri flyt av arbeid og kapital. Dersom Norge ønsker det, kan norske myndigheter dessuten

kopiere den politikken som EU fører uten å være medlem.

Dersom EU fortsetter som nå, uten en økonomisk og monetær union, er det liten grunn til å regne med at makrovirkningene på statsbudsjettet blir vesentlig forskjellig enten vi er medlem eller ikke.

Dersom EU får til en økonomisk og monetær union, kan makrovirkningene på statsbudsjettet bli forskjellig ettersom Norge er medlem eller ikke. Som nevnt er dette det eneste EU-alternativet i regjeringens EU-melding. I denne meldingen konkluderes det reservasjonsløst med at landet vil tjene på et slikt EU-medlemskap. Side 72 heter det: «Regjeringen legger til grunn at den nedgang i landets disponible inntekt som isolert sett følger av nettobidraget til EU, i forhold til en situasjon der Norge står utenfor EU, i løpet av noen få år vil motsvares av en forskjell i BNP som mer enn overstiger det som er nødvendig for å finansiere nettobidraget. Norge som nasjon tjener på et EU-medlemskap. Siden Norges disponible inntekt blir større, styrker også et EU-medlemskap grunnlaget for offentlig tjenesteproduksjon, velferdsordningene og statens finanser».

Det nærmeste meldingen kommer når det gjelder å kvantifisere virkningene er følgende (s.73): « Norges nettobidrag til EU vil kunne utgjøre i størrelse 3/4 prosent av BNP fra år 2000. Dersom en beregningsmessig legger til grunn et skatte – og avgiftsnivå på i størrelse 50 pst., kreves det at BNP ved et EU-medlemskap blir omlag 1 1/2 pst. høyere enn utenfor EU for at økningen i skatte- og avgiftsinntekten som følger av høyere verdiskapning, skal finansiere nettobidraget».

EU-meldingen opererer med et nettobidrag på 6,5 milliarder kr i 1999, (12-5,5), hvor bidraget fra EU i all hovedsak er budsjettstøtte til norske bønder og støtte via strukturfondstiltak. Det er ikke tatt hensyn til at den norske jordbrukssektoren kan bli redusert som følge av EU-medlemskapet slik dette er gjort i beregningene fra NILF og SNF. Med de anslag som er vist til foran, gir NILF/SNF beregningene et bidrag fra EU på omlag 3 milliarder kr, hvorav 1 milliard er støtte via EUs strukturfondtiltak til virksomhet utenom jordbruket. Trolig gir SNF/NILF beregningene et for lavt anslag på miljøstøtten fra EU til norsk jordbruk. For å være på den sikre siden plusser jeg på 1 milliard fra EU slik at det utbetalte beløpet blir på 4 milliarder kr. Differansen mellom dette beløpet og regjeringens 5.5 er eksportstøtten på omlag 1.5 (1.4) milliarder kr. Som nevnt foran oppfatter jeg denne støtten som en del av den totale skjermingsstøtten som norske bønder vil nyte godt av (muligens) innenfor EU i konkurransen med bønder utenfor EU. Nettobidraget blir dermed på 8 milliarder kr. Følger en EU-meldingens fremstillingsform krever dette en nivåheving av BNP som følge av EU-medlemskapet, på omlag 2 pst av BNP (og ikke 1,5 pst) for at medlemskapet skal være selvfinansierende. Men fra et statsfinansielt synspunkt er ikke problemstillingen å finansiere nettobidraget, men svekkelsen av statsbudsjettet, anslagsvis 17,4 milliarder kr. Bruker en EU-meldingens forutsetninger, finner en at nivåhevingen av BNP må bli på 8 pst, for at EU-medlemskapet (med de beskrevne avgiftsendringer) skal finansiere budsjettsvekkelsen.

EU-meldingens argumenter for at et EU-medlemskap i forhold til en EØS-avtale skal gi økonomiske gevinster, er de følgende (s.394):

«– Et medlemskap i EU vil innebære at Norge tar del i beslutningene om den økonomiske politikken og det økonomisk-politiske samarbeidet i Europa.
– Bedret konkurranseposisjon for næringslivet som følge av lavere prisnivå på innsatsvarer og reduserte kostnader knyttet til grensepasseringer og pengetransaksjoner med andre land.
– Sikrere markedsadgang til Vest-Europa gjennom deltakelsen i tollunionen og sterkere handelspolitisk posisjon overfor tredjeland.
– Et lavere rentenivå i det lange løp enn dersom vi blir stående utenfor, som følge av at «risikopremien» for plasseringer i Norge kan bli redusert ved å delta i valutasamarbeidet.
– Redusert prisnivå og økt kjøpekraft for forbrukerne som følge av ytterligere nedbygging av handelshindre og økt utenlandsk konkurranse, bl.a for matvarer.
– Et medlemskap kan over tid bidra til å bedre bedriftenes tilpasning og omstillingsevne, både som følge av at norske bedrifter vil møte sterkere konkurranse som på lang sikt øker produktiviteten, og som følge av mer stabile og forutsigbare rammevilkår for bl.a. valutakursutviklingen og adgangen til det europeiske markedet. Dermed er også forutsetningene for en mer permanent økning i verdiskapningen til stede.
– Gjennom mer stabile rammevilkår og sikrere markedsadgang legges grunnlaget for at flere bedrifter i den konkurranseutsatte sektor vil velge å lokalisere sin virksomhet til Norge. Dette kan bety at investeringsnivået i norsk konkurranseutsatt virksomhet blir større, noe som vil skape grunnlag for høyere produksjons- og inntektsvekst på lengre sikt. Et permanent lavere rentenivå enn dersom vi blir stående utenfor, trekker i samme retning.»

En kan selvsagt ikke utelukke at et EU-medlemskap med en økonomisk og monetær union på plass, kan gi positive stimulanser til norsk økonomi utover det EØS-avtalen innebærer. Men en kan heller ikke se bort fra at et EU-medlemskap kan få negative virkninger på norsk økonomi. Usikkerheten knyttet til de mulige gevinstene og mulige negative virkninger av et EU-medlemskap er praktisk talt ikke nevnt i EU-meldingen.

La meg derfor gi noen eksempler på usikre gevinster og mulige tap ved et EU-medlemskap.

Lavere rente innenfor enn utenfor EU er ikke opplagt. For det første er det avhengig av om en mener nominell rente, forventet realrente eller realisert realrente. I en åpen økonomi som den norske, med fri flyt av kapi-

tal, er det liten grunn til å regne med at den forventete realrenten vil avvike på lang sikt fra hva den er i andre land. EU-meldingen argumenterer med at realrenten på lang sikt (forventet?, realisert?) vil være høyere hvis Norge ikke er medlem i forhold til hvis vi er det. I meldingen (s.395) sies det at dette vil gjelde uansett om aktørene har depresieringsforventinger (f.eks. p.g.a fallende oljepriser) eller om de har appresieringsforventinger (f.eks. pg.a stigende oljepriser). Årsaken, hevdes det, er at det vil hefte en risiko ved den norske kronen. Men fortegn og størrelsen på en eventuell risikopremie kan avhenge av hvor mye kroner som det internasjonale markedet er «foret» med. Den forventete realrenten ved plasseringer i Norge er dermed avhengig av hvilken politikk Norge fører. Dersom Norge velger å føre en finans- og pengepolitikk som innebærer lavere avkastning ved plasseringer i Norge enn ved plasseringer i andre land, vil en positiv risikopremie kunne oppstå. Men hvorfor skal et nei til et EU-medlemskap nødvendigvis bety en slik politikk? Og hvis (den forventete?) realrenten skulle bli (hårfint?) over rentenivået i EU, hvorfor skulle dette gi store negative virkninger på investeringsnivået i Norge? Det er flere forhold enn rente som virker inn på investeringer, og en har også langt fra nok informasjon om investeringers renteføisomhet til å uttale seg så skråsikkert som en gjør i EU-meldingen om akkurat dette.

En kan heller ikke utelukke at det kan være fordeler for et land å kunne endre valutakurser, til tross for risikoen for å pådra seg risikopremier. En valutaunion vil frata norske myndigheter muligheten til å styrke norsk industri gjennom endringer i valutakursen, eventuelt ved å la den flyte, noe norske myndigheter kan ønske f.eks ved et kraftig fall i oljeprisen. Styrkingen må istedet skje gjennom økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet og/eller finanspolitikk. Et EU-medlemskap – med en økonomisk og monetær union på plass – vil gi et klart mindre spillerom for finanspolitikken enn hva vi har hatt tidligere. I større grad enn tidligere blir en dermed nødt til å stole på at økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet retter opp ubalansene i økonomien. Dersom en ikke får til dette – og det kan en langt fra utelukke -, kan en få økt arbeidsledighet. Erfaringene fra de siste årene i Norge og andre land viser at arbeidsledigheten går langt lettere opp enn ned og kan dermed bli langvarig. En kan ikke utelukke «a worst case scenario» hvor arbeidsledigheten kommer opp på et permanent høyere nivå. En langvarig ledighet gir et produksjonstap så lenge ledigheten varer. Hvis arbeidsledigheten reduserer omfang og kvaliteten på arbeidsstyrken, vil det også oppstå et varig ressurstap.

Dersom Maastrichttraktatens krav om prisstabilitet følges slavisk, vil en av frykt for å øke inflasjonen avstå fra å benytte etterspørselstimulanser i nedgangstider. Ledigheten kan dermed øke. Dersom ledigheten får et tilstrekkelig omfang, kan den bite seg fast på et høyt nivå, slik den har gjort i de nåværende EU-land de siste 15-20 år. Et forbigående sjokk i økonomien kan altså sette langvarige – kanskje permanente – spor etter seg i arbeidsstyrken.

EU-meldingen ser imidlertid ut til å anta (se f.eks s.384) at det på lang sikt ikke er noe bytteforhold mellom inflasjon og arbeidsledighet. En oppgang i ledigheten vil dermed være forbigående og ledigheten vil vende tilbake til et «naturlig nivå» bestemt av strukturelle forhold i arbeidsmarkedet. En vil finne støtte for et slikt syn i dagens – og spesielt gårsdagens – lærebøker i makroøkonomi. Den høye og vedvarende ledigheten i Europa de siste 15-20 årene gjør at en kan stille store spørsmålstegn ved holdbarheten av denne hypotesen. Mye tyder på – og en kan i alle fall ikke utelukke muligheten av – en fallende langsiktig sammenheng mellom inflasjon og arbeidsledighet.

En slik fallende langsiktig sammenheng mellom inflasjon og arbeidsløshet reiser spørsmålet om det langsiktige valget mellom inflasjon og arbeidsledighet. Dersom EU-landene realiserer målet i Maastricht-traktaten om prisstabilitet (dvs en prisstigning fra 0 til 2 prosent pr år), vil dette påvirke norsk økonomi enten vi er EU-medlem eller ikke. Utenfor EU kan vi ikke over lang tid avvike *mye* fra pris- og kostnadsveksten hos våre konkurrenter i det europeiske markedet. Men vi kan avvike *noe*. Ved å holde en høyere prisstigning, kan vi «legge» oss høyere på den langsiktige Phillips-kurven og oppnå en lavere langsiktig arbeidsledighet og en permanent høyere produksjon. Denne politikken krever at konkurranseevnen opprettholdes med en vedvarende og konstant depresiering overfor EU-land. For at denne politikken ikke skal gi grunnlag for en høyere rente i Norge enn i EU i form av en risikopremie, må en gjøre denne depresieringspolitikken troverdig blant aktørene i internasjonale finansmarkeder. Det betyr f.eks. at sålenge EU holder fast på en bestemt prisstigningstakt, må vi ligge over med en fast margin og ikke overraske aktørene med en plutselig oppgang i inflasjonen, se forøvrig innlegg av Fritz Holte, Arbeiderbladet, 1.7. 1994.

Et ytterligere eksempel på en negativ virkning av et EU-medlemskap er at en kraftig reduksjon i støtten til norske bønder, kan gjøre flere av dem arbeidsledige for en lang stund og dermed gi økte sosiale utgifter for det offentlige. (Det faktum at noen av dagens bønder er såkalte deltidsbønder, kan imidlertid gjøre det lettere for disse bøndene å kompensere bortfall av jordbruksinntekter med økte inntekter fra annen virksomhet.) En kraftig reduksjon i jordbruksstøtten kan også gi negative ringvirkninger i bygde-Norge og dermed ramme flere personer enn akkurat bønder.

De såkalte dynamiske virkningene – eller makrovirkningene – av et EU-medlemskap er usikre, både med hensyn til fortegn og størrelse. Virkningene på statsbudsjettet av makroendringene i økonomien blir dermed usikre.

5. Finansieringen av underskuddet

Svekkelsen av statsbudsjettet reiser spørsmålet om hvordan denne svek-

kelsen skal finansieres. Det ligger utenfor denne artikkelen å drøfte denne problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Jeg vil bare nøye meg med å peke på at EU-medlemskapet kan redusere finansieringsmulighetene. Avgiftsøkninger kan lett føre til handelslekkasjer på grunn av opphevelsen av grensekontroller og fri flyt av varer og tjenester. Økte skatter på inntekt og formue kan føre til flukt av kapital og arbeid.

De letteste måtene å redusere underskuddet på kan vise seg å bli gjennom reduksjoner i offentlige utgifter eller ved skatt på de mest immobile skattegrunnlag som eiendommer o.l.

ET EU-medlemskap vil utvilsomt gjøre skatte- og avgiftsgrunnlaget mer mobilt. Forskning og utredning om optimale finansieringsformer av underskudd i statsbudsjettet, når skatte- og avgiftsgrunnlaget er «flyktig», bør være høyt prioritert i tiden fremover.

6. Gevinster og tap ved et EU medlemskap

Så langt har dette innlegget handlet om de statsfinansielle konsekvensene av et EU-medlemskap. Samfunnsøkonomiske gevinster og tap ved et EU-medlemskap er en annen og langt vanskeligere problemstilling. Det sikreste en kan si er at uansett tilknytningsform til EU vil det være noen som taper og noen som vinner.

En mindre offentlig sektor og en større privat sektor kan bli et resultat av EU-medlemskap. Noen kan se på en slik omfordeling av ressursbruken som en gevinst, andre kan se på det som et tap.

En kan heller ikke se bort fra at reduksjon i sysselsettingen i jordbruket kan gi muligheter til å øke sysselsettingen i andre næringer hvor arbeidskraften kaster mer av seg. I såfall kan den samlete inntekten i landet øke. Realisering av denne gevinsten forutsetter at endringen i sysselsettingen kan realiseres uten for stor og langvarig oppgang i arbeidsledigheten.

Det er viktig å legge til at reduksjoner i jordbruksstøtten, EU-priser på matvarer og alkohol, reduksjoner i skatter- og avgifter og i offentlige utgifter kan Norge foreta uten å melde seg inn i EU.

7. Økte overforinger til andre land og til jordbruk

Med et nettobidrag til EU på omlag 8 milliarder kr pr år vil dette bety en solid overføring fra Norge til EU-land. Nåverdien – ved 4.5 prosent realrente – er omlag 180 milliarder kr, eller omlag 1/3 av det ferskeste SSB-anslag på den norske petroleumsformuen. Et nettobidrag på 8 milliarder kr pr år vil gjøre at vi vil omtrent fordoble de norske overføringene til andre land. I EU-meldingen betraktes ikke nettobidraget som en hjelp til andre land, men som en nettokontingent det vil lønne seg for Norge å betale. Men som nevnt kan det stilles store spørsmålstegn ved størrelsen på denne gevinsten, og om det vil bli noen gevinst i det hele tatt. EU-meldingen unnlater derfor å stille det relevante spørsmålet som Kværner-direktør Terje Osmundsen stiller i Dagbladet den 8.juli i år: «Er det ikke rimelig at Norge med sin rikdom er med og støtter de områder i Europa som har det dårligere ?»

Siden omlag 55 prosent av EUs antatte budsjett for 1999 (på 84 milliarder ECU, EU-meldingen s.55) skal brukes til å støtte europeisk jordbruk, vil Norge bidra med omlag 6,5 milliarder kr (55 pst av 12 milliarder kr). I tillegg kommer den nasjonale støtten som ifølge NILF/SNF beregningene og EU-meldingens anslag på strukturfondstiltak, kan bli på omlag 7 milliarder kr. Den samlete jordbruksstøtten betalt over det norske statsbudsjettet vil dermed bli på 13,5 milliarder kr, med en fordeling som gir norske bønder litt mer enn bønder utenfor landets grenser. Et EU-medlemskap kan dermed bety mer og ikke mindre jordbruksstøtte betalt over statsbudsjettet enn dagens 12,7 milliarder kr. I mange år har det i norsk samfunnsdebatt og i offentlige utredninger vært stilt spørsmålstegn ved de store overføringer til jordbruket. Det er blitt vist til at slike overføringer ikke fremmer en effektiv bruk av et lands ressurser. EU-meldingen tar ikke opp hvorfor det nå er blitt «comme il faut» å *øke* jordbruksoverføringer. Hvorfor skulle det spille noen rolle at økningene går til jordbruket i andre EU-land? Hvis vi skulle bli medlem av EU, hvorfor skal det ikke angå oss om ressursene i EU blir utnyttet på en effektiv måte? Skal ikke EU oppfattes som en storfamilie hvor en effektiv ressursbruk skal være et felles anliggende?

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

FIEF

FACKFÖRENINGSRÖRELSENS
INSTITUT FÖR EKONOMISK FORSKNING
Trade Union Institute for Economic Research

Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, FIEF, är en stiftelse inrättad 1985 av Landsorganisationen i Sverige. FIEF:s ändamål är, enligt stiftelsesurkunden, att «...fördjupa den vetenskapliga ekonomiska debatten genom att främja långsiktig forskning om samhällsekonomiska frågor...».

Den helt dominerande delen av FIEF:s verksamhet är forskning «under eget ansvar», vilket innebär att forskarna själva väljer problemområde och forskningsprojekt inom ramen för FIEF:s allmänna inriktning.

Forskningen vid FIEF är båda teoretisk och empirisk och den är inriktad mot ekonomisk politik i vid mening.

FIEF:s hittillsvarande forskning har gällt bl.a. arbetsmarknaden, stabiliseringspolitiska problem, internationell handel, skatter och strukturförändringar i ekonomin.

FIEF söker ett antal medarbetare. Kompetenskravet är doktorsexamen i national-ekonomi eller motsvarande. Kompetensen behöver inte ligga inom de områden som nämns ovan.

Lön och övriga förmåner är goda och fastställes med hänsyn till kompetens.

För vidare information, kontakta chefen för FIEF, Villy Bergstrøm, eller någon av forskarna vid FIEF, tel. 08/24 04 50.

Ansökningar ställs till FIEF, Wallingatan 38, 111 24 Stockholm. Ansökningshandlingarna bör vara FIEF tillhanda senast inom tre veckor.

HØGSKOLEN I MOLDE

Høgskolen i Molde ble etablert 1. august 1994 ved at Distriktshøgskolen og Sjukepleierhøgskolen i Molde ble slått sammen. Høgskolen har ca. 1400 studenter og drøyt 100 ansatte. Høgskolen flyttet 1. januar 1994 inn i nye trivelige lokaler vest for Molde sentrum.

Amanuensis/førsteamanuensis i samfunnsøkonomi (vikariat)

Stillingen er knyttet til Avdeling for økonomi, administrasjon og informatikk.
Amanuensis er lønnet etter statens regulativ i ltr. 27-41, førsteamanuensis i ltr. 43.
Nærmere opplysninger om stillingen fås ved henvendelse til
amanuensis Harald M. Hjelle eller rektor Anders Dedekam jr. tlf. 71 21 40 00.

Søknad i 4. eksemplar med publikasjoner og øvrige vedlegg i 3 eksemplar sendes til:
Høgskolen i Molde, Postboks 308, 6401 Molde.

Søknadsfrist for stillingen er 10. oktober 1994.

Fullstendig utlysningstekst kan fås ved henvendelse til høgskolen

RÖGNVALDUR HANNESSON:[1]

Fiskeriene og EU-avtalen

Norges forhandlinger om medlemskap i den såkalte Europeiske Union ble sluttført efter en lang og tildels dramatisk tautrekning om fisk. Alt fra Lokes tid har vi visst at fisk er sleip og vanskelig å holde på.[2] Men er den virkelig sleip nok til å velte en avtale som dreier seg om intet mindre enn Norges økonomiske og politiske integrasjon i Europa? Slik media ofte har fremstilt saken, later det til å være større historisk sus over 2000 tonn torsk og 500 tonn makrell enn man skulle ha trodd på forhånd.

Råderetten over fiskeressursene

Den langt alvorligste side ved fiskeridelen av avtalen med EU er at Norge i prinsippet mister råderetten over fiskeressursene innenfor 200 mil. Noe annet var ikke å vente. For fiskeressurser gjelder nemlig helt andre regler enn for ressurser under havbunnen. Kyststatenes råderett over olje- og gassressurser på kontinentalsokkelen er nedfelt i Genèvekonvensjonen fra 1958, som ble til omtrent samtidig med Det Europeiske Fellesmarked, forgjengeren til EU. Tohundremilssonen ble internasjonal rettspraksis i siste halvdel av 1970-årene som følge av FNs havrettskonferanse. EU har aldri anerkjent de enkelte medlemslands 200-milssoner; i prinsippet er alle havområder fra 200 mil og opp i fjæresteinene et felles EU hav. Dertil kommer at fiskeripolitikk er definert som et felles anliggende i EU. Med et slikt utgangspunkt var det lite sannsynlig at Norge ville vinne frem med et krav om å beholde råderetten over fiskeressursene innenfor 200 mil. Det var jo tross alt Norge som søkte medlemskap i EU og ikke omvendt.

Imidlertid skal vi være klar over at Norges råderett over fiskeressursene innenfor 200 mil aldri har vært ubegrenset. De aller fleste fiskebestander i norsk økonomisk sone deler vi med andre, idet fisken vandrer inn og ut av norsk sone uten å innhente tillatelse fra noe departement. Hvor effektivt disse bestandene forvaltes er kritisk avhengig av de avtaler vi kommer frem til med våre naboer og hvor godt disse blir overholdt. På kort sikt kommer sannsynligvis lite å endres ved EU medlemskap. EU vil formelt overta forhandlingsretten med ikke-EU-land, deriblant Russland. Norske embetsmenn har imidlertid nesten 20 års erfaring av å forhandle med russerne, og de kommer med aller største sannsynlighet til fortsatt å ha en avgjørende innflytelse i disse forhandlingene, selv om det blir under EU-flagg. Dessuten er jo Norge i tilfelle medlemskap det EU-land som blir nærmest berørt. Når det gjelder Nordsjøen vil vi fortsatt måtte forhandle med andre Nordsjøland, men innenfor EU i stedet for bilateralt med EU.

En annen grunn til at lite vil komme til å endres i fiskerispørsmålene til over tusenårskiftet er at EU fordeler fiskekvoter på grunnlag av prinsippet om «relativ stabilitet». Dette betyr at fangstkvoter tildeles de enkelte EU-land på grunnlag av tidligere fangster. Norges andel av de totale fangstkvoter for de enkelte fiskeslag vil derfor ikke endres vesentlig.

Ikke-medlemskap i 1973: En forspilt sjanse?

Det tok EF, som det før hette, flere år å komme frem til en felles fiskeripolitikk. Bakgrunnen var det famøse vedtaket umiddelbart før medlemsskapsforhandlingene med Storbritannia, Irland, Danmark og Norge om almen adgang for alle EF-fartøyer til medlemslandenes farvann. Konsekvensene av dette er dobbelt ironiske. Sannsynligvis førte dette vedtaket til at folkeavstemmingen i 1972 gikk mot medlemskap i EF, og EF-landene ble snytt for størsteparten av de havområder de hadde kastet sine øyne på. Men Norge mistet også muligheten til

[1] Jeg vil takke Trond Bjørndal for nyttige merknader, men de synspunkter som fremkommer her er selvsagt mine egne og deles ikke nødvendigvis av ham.

[2] Jfr. Snorres Edda, Gylfaginning: «En opt um daga brá hann [Loki] sér í laxlíki ... þórr greip eptir honum ok tók um hann, ok renndi hann í hendi honum, svá at staðar nam höndin við sporðinn. Ok er fyrir þá sök laxinn aptrmjór.»

å påvirke utformingen av EFs felles fiskeripolitikk. Hadde Norge blitt medlem i 1973, kunne EFs fiskeripolitikk sett anderledes ut. Det viste seg nemlig langt fra enkelt å tømre sammen en felles fiskeripolitikk i EF, ikke minst på grunn av omveltningen i internasjonal havrett i siste halvdel av 70-årene. Særlig var engelskmennen lite villige til å akseptere vedtaket om felles EF hav. I 1983 kom man endelig frem til et kompromiss om en midlertidig felles fiskeripolitikk som reserverer kystnære områder for kyststatens egne fartøyer og fordeler fangstkvoter på grunnlag av historiske fangster.

Det kan hevdes at norsk fiskerinæring ikke kjente sin besøkelsestid i 1972, særlig hvis Norge blir medlem av EU i denne omgang. Hadde Norge kommet med i EF i 1973, ville vi vært innenfor når Spania søkte medlemskap tidlig i 80-årene, i stedet for at nu er Spania innenfor når vi søker medlemskap, med alt hva dertil hører. En viktig grunn til at EF-landene fant frem til en felles fiskeripolitikk i 1983 var deres felles interesse i å utelukke spanske fartøyer fra de daværende medlemslands farvann. Videre kan det tenkes at man hadde kommet frem til en bedre ordning i Barentshavet enn «gråsonen» hvis EF hadde ført forhandlingene med Sovjet.

Hva skjer efter 2002?

I år 2002 skal EUs felles fiskeripolitikk revideres. Hva som da vil skje er selvsagt et åpent spørsmål. Men det er ingen grunn til å ta høyde for noe mindre enn at Norge i tilfelle medlemskap kommer å ha betydelig innflytelse på utfallet. Norge er en fiskeripolitisk stormakt i Europa, dels p.g.a. de norske fangstene (omlag en tredjedel av det nuværende EUs fangster), men ikke mindre i kraft av norsk ekspertise og forvaltning; sammenlignet med EUs egen fiskeriforvaltning er den norske meget vellykket. Videre bør det finnes muligheter for politisk hestehandel med andre EU land for å få til en mest mulig gunstig løsning for Norge i fiskerispørsmålene. Norges innflytelse i

Rögnvaldur Hannesson er født og oppvokst på Island. Han er Fil.dr. i nationalekonomi fra Lunds Universitet, og har vært lektor i sosialøkonomi ved Universitetet i Tromsø og Universitetet i Bergen. Siden 1983 er han professor i fiskeriøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

enkeltsaker kan ikke måles med det beskjedne antall stemmer vi får i EU. Fra vårt eget Storting vet vi at små partier ofte har en innflytelse langt ut over hva antallet representanter skulle tilsi.

Hva slags fiskeripolitikk bør så Norge som EU-medlem efterstreve? Først og fremst å få anerkjent kyststatenes råderett over fiskeressursene innenfor 200 mil. Dette dreier seg ikke bare om formaliteter. Hvis vi har råderetten over fiskebestandene i 200-milssonen, innenfor de rammer de nødvendige overenskomster med nabolandene setter, kan vi også forvalte vår andel av disse bestandene i vår egen interesse. Vi kunne for eksempel innkassere noe av den grunnrente disse bestandene er i stand til å gi ved å leie ut fangstkvoter til norske og utenlandske fiskebåtredere. Dette er viktig bl. a. fordi utlendingers investering i norskregistrerte fartøyer med konsesjon og kvoterettigheter vil flytte verdien av fiskeressursene over på utenlandske hender hvis ikke Norges og andre kyststaters eiendomsrett til ressursene i den økonomiske sone blir anerkjent.

De EU-land som ikke er rikelig forsynt med fiskeressurser utenfor sine egne kyster kan ha lite til overs for å gjøre oss til eiere av fisken i havet utenfor vår kyst. Selvsagt ønsker vi en slik ordning i egen interesse, men det dreier seg ikke bare om egennytte i denne sammenheng; avklaring av eiendomsrett er ikke et nullsumspill. All erfaring tilsier at overbeskatning av fiskeressursene, eller i det minste betydelig overinvestering i fiskebåter, ikke er til å unngå med mindre eiendoms- og forvaltningsretten til ressursene blir klarlagt og overlatt til enten næringsutøverne selv i form av omsettelige fangstkvoter eller offentlige organer som kunne erverve betydelige inntekter ved salg eller utleie av fiskekvoter eller lisenser. Den alminnelige forbruker i EU ville tjene på dette ved bli så rikelig forsynt med fisk som naturen tillater, til en pris som dekker fiskens knapphetsverdi og fangstkostnaden for en effektivt dreven fiskeflåte. Videre ville man unngå overinvestering i unødvendige fiskebåter og utstyr, noe som frigjør ressurser til andre formål.

Faktisk burde vi gå lengre enn til å «nasjonalisere» fiskeressursene. Vi burde regionalisere dem, slik at f. eks. ressursene i Norskehavet og Barentshavet ble definert som felleseie for kystbefolkningen nord for Stadt. Et offentlig organ som representerer kystbefolkningen i denne landsdel måtte da ha retten til og ansvaret for å forvalte disse ressursene til kystbefolkningens beste. Den grunnrente en slik myndighet kunne innkassere ved utleie av fangstkvoter ville være stor nok til å monne, noe den ikke ville gjøre hvis den forsvant i statskassen. Denne myndighet burde derfor ha insentiver til å forvalte ressurene på en måte som ville gi maksimal grunnrente, eller med andre ord, økonomisk effektivt. Hvordan en slik myndighet burde organiseres for å sikre en fornuftig bruk av inntektene er imidlertid et for innfløkt spørsmål for å drøfte her. Ressursene i Nordsjøen ville vi av økologiske grunner måtte dele med andre Nordsjøland.

Har vi så noen sjanse til å få gjennomslag for slike ideer? Det får tiden vise; ikke minst må norske myndigheter ville det selv. Et viktig argu-

ment for en slik ordning er at EU er opptatt av regionalpolitikk og sin egen legitimitet i utkantområdene. Det må da være bedre å la folk i utkantene heller nyte godt av de ressurser de har utenfor stuedøren enn å avspise dem med overføringer. EUs egne finanser kommer nok med tid og stunder å øke forståelsen for slike argumenter, i likhet med de pedagogiske underverker våre egne statsfinanser har oppnådd i det politiske miljø. En slik ordning ville også være i samsvar med nærhetsprinsippet, som efter Maastricht-avtalens trange fødsel synes å ha en viss tyngde i EU.

Men det er ikke til å underslå at tanker som disse vil møte betydelig motbør i EU. Fjernfiskenasjoner som Spania og Portugal vil antagelig sette seg imot en nasjonalisering av fiskeressursene. Deres interesser burde imidlertid langt på vei bli ivaretatt ved fri adgang for alle EU-borgere til å investere i fiskebåter og leie fangstkvoter i et EU-land. En slik ordning ville også oppfylle Romatraktatens bestemmelser om ikke-diskriminering av EU-borgere. Alle får adgang på lik linje til fiskeressursene, men den adgangen bør ikke være gratis fordi fiskeressursene ikke er noen frie goder; de er i høyeste grad knappe goder, og deres yteevne kan bli vesentlig og muligens varig svekket hvis ikke adgangen til å høste av dem blir begrenset.

Det kan føres både rettferdighets- og hensiktsmessighetsargumenter for å la eiendomsretten til ressursene være i hendene på dem som lever i deres nærhet. Disse menneskene har en langsiktig interesse av å ta vare på ressurene; husholder de ikke godt nok med dem, forsvinner også en vesentlig del av levebrødet. Dertil kommer at de land eller landsdeler som grenser til rike fiskeområder ofte har et ensidig næringsliv og få andre ressurser.

En annen og kanskje ikke mindre viktig grunn til at tilbakeføring av fiskeressursene til kyststatene ville møte motstand er at dette ville uthule EUs fiskeripolitikk. Fiskeridirektoratet i Brussel kunne i det tilfelle avvikles og forvaltningen overlates til regionale organer, hvert med ansvar for et havområde som danner en noenlunde økologisk avgrenset enhet; f.eks. områdene nord for Stadt, Nordsjøen, Biscayabukta, områdene vest for den iberiske halvøy, og Middelhavet. Det er velkjent med hvor stor vellyst byråkratier ser på sin egen avvikling. Videre er det mulig at EUs fiskeripolitikk blir tillagt en egenverdi som felles politikk, fordi den Europeiske Union ikke er noen union i annet enn navnet; den mangler de fleste av de funksjoner som virkelig er fellesoppgaver, som f. eks. felles utenrikspolitikk og forsvar, og felles valuta. I stedet har «unionen» en del fellesinstitusjoner vi ikke trenger og godt kunne være foruten. Den felles fiskeripolitikk er en av dem.

Et alternativt scenario er en forsterkelse av EUs felles fiskeripolitikk efter 2002, hvor fiskeridirektoratet i Brussel får økt ansvar for fastsettelse og fordeling av kvoter bl. a. Fiskeriene vil da sannsynligvis bli styrt efter politisk hensiktsmessighet, og økonomisk effektivitet blir av underordnet betydning. En slik fiskeriforvaltning kjenner vi godt; slik har jo norsk fiskeripolitikk vært drevet i en årrekke, særlig i de fete oljeår. De som har minst å frykte ved en slik utvikling er kystfiskerne, særlig de i Nord-Norge. De har jo som oftest vært favorisert ved tildeling av fangstkvoter og konsesjoner. Det vil med all sannsynlighet bli deres sak norske politikere og embetsmenn kommer til å tale i Brussel i tilfelle fiskeripolitikken skal styres derfra. De som har grunn til å se med bekymring på en slik utvikling er den mest effektive og lønnsomme del av norsk fiskerinæring. Den vil sannsynligvis få fornøyelsen av å konkurrere med spanjoler, portugisere og andre, mens en viss del av fiskekvotene blir reservert for kystfiskerne av distriktspolitiske grunner.

Markedsadgang

Mange har fremstilt forbedret markedsadgang som en vesentlig gevinst ved fiskeridelen av EU-avtalen. Dette er en betydelig overdrivelse, av to grunner. For det første har vi alt fått full markedsadgang for de fleste av våre fiskeprodukter i og med EØS-avtalen. For det annet har bortfall av toller for bearbeidede fiskeprodukter begrenset betydelse, fordi Norge neppe har noen konkurransefortrinn i fiskeforedling, sammenlignet med land i EU. Fiskeforedling er i Norge som i andre land en teknologisk lite avansert lavtlønnsindustri. Norsk filetindustri har f. eks. i en årrekke slitt med lønnsomhetsproblemer, til tross for nærmest fri adgang til markeder i EU og andre land. Hvis Norge skal ha noe konkurransefortrinn i fiskeforedling, må det baseres på et lavere lønnsnivå enn i de EU-land vi konkurrerer med. Det er mulig at den situasjon vi nu har fått på arbeidsmarkedet tilsier at lønnsnivået i Norge burde bli noe lavere, særlig i distriktene hvor fiskeforedlingsindustrien er lokalisert. Nærhet til råstoffet betyr sannsynligvis ikke mer for fiskeforedlingsindustrien enn nærhet til markedene. Unntaket er fiskeforedling ombord på fiskefartøyene; muligens burde mest mulig av norsk fiskeforedling flyttes ut på sjøen for å være konkurransedyktig med andre land.

Det område hvor EU-medlemskap kanskje betyr mest for markedsadgang er ikke-tariffære handelshindringer som minstepriser, importkvoter og «kvalitetskontroll». Riktignok er slike tiltak bannlyst i EØS-avtalen, men i tilfelle de blir brukt mot oss, må vi ta opp saken i EØS-komiteen og bevise den urett som er begått. Slike tiltak er ikke aktuelle dersom vi blir medlemmer. Det er således ingen tvil om at medlemskap i EU vil bedre de rammebetingelser fiskeforedlingsindustrien står overfor. Hva det kan være verdt får tiden i tilfelle vise.

Oppdrettsnæringen

Oppdrettsnæringen har vært lite fremme i debatten om EU-medlemskap. Dette er overraskende, fordi oppdrettsnæringen er en viktig distriktsnæring, om enn ikke fullt så viktig som den tradisjonelle fiskerinæring. Oppdrettsnæringen har entydige fordeler av EU-medlemskap. For det første skyldes dette at trusselen om

ikke-tariffære handelshindringer blir borte dersom vi blir medlemmer. Skotske og irske oppdrettere har vært særdeles aktive i å få EU-kommisjonen til å gjennomføre slike tiltak, og lyktes som kjent med å få til en minsteprisordning nu i vinter. For det annet er det meget mulig at skottene og irene kommer til å få EU-kommisjonen med på en eller annen permanent markeds- eller produksjonsregulering. Slike bestemmelser ville vi måtte ta til efterretning dersom vi står utenfor EU, og de ville hovedsakelig bli rettet mot norsk opprettsnæring som den viktigste utenforstående konkurrent. For det tredje er det mulig at vi ville kunne mobilisere EU-kommisjonen til forsvar for norske interesser neste gang oppdrettsnæringen blir truet av tiltak som den amerikanske straffetollen på laks, som med et pennestrøk feiet norsk oppdrettslaks ut av det amerikanske marked. Mottiltak fra norsk side glimtet den gangen med sitt fravær, av den enkle grunn at et lite land som er avhengig av utenrikshandel ikke har noe særlig å sette imot. Store land eller markedsblokker må imidlertid regne med mottrekk når de iverksetter slike tiltak overfor den annen part.

Avslutning

Hva den tradisjonelle fiskerinæring angår, er det liten tvil om at EU medlemskap kan vi unnvære. Vi mister råderetten over fiskeressursene, og det vi vinner i bedre adgang til markedene oppveier ikke dette, fordi det er langt mer å hente i å fange fisken til lavest mulig kostnad enn å bearbeide den. EUs egne fiskerier klarer ikke å forsyne unionslandene med fisk; ferskfiskmarkedene og foredlingsindustrien i Europa er mer enn villig til å kjøpe fisken av oss til en pris som norsk foredlingsindustri vanskelig kan konkurrere med. For oppdrettsnæringen er det omvendt; den er kritisk avhengig av best mulig adgang til de europeiske markeder, og våre konkurrenter i EU er ivrige efter å gjøre forholdene vanskelige for oss.

Men så lever vi ikke av fisk alene. Vi kan ha ulike meninger om norsk medlemskap i EU, men vi bør fort kunne bli enige om at dette spørsmål har en så stor rekkevidde at fiskerinæringens interesser ikke kan være avgjørende.

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

ROLF JENS BRUNSTAD, IVAR GAASLAND OG ERLING VÅRDAL:

Norges medlemsskapsavtale med EU på landbruksområdet

Bøndene var den gruppen som kjempet mest iherdig imot EEC-medlemskap i 1972. Ut fra det forhandlingsresultatet en da oppnådde var en slik reaksjon forståelig. Situasjonen i dag er forskjellig fra den 20 år tilbake. Slik vi nå kjenner den avtalen som er inngått mellom Norge og EU, må den kunne karakteriseres som god sett fra jordbrukets ståsted, i alle fall ut fra det en med rimelighet kunne vente på forhånd. For distriktsjordbruket gir avtalen rammevilkår som i prinsippet gir grunnlag for en videreføring av dagens ambisjonsnivå i landbrukspolitikken. Jordbruket i sentrale (sørlige) strøk vil imidlertid måtte regne med mindre støtte, og må således innstille seg på mer betydelige omstillinger.

Tidligere undersøkelser

Da Norge i 1992 søkte om medlemskap i EU forelå det flere undersøkelser om hvilke konsekvenser dette ville få for jordbruket. I den første undersøkelsen, Brunstad og Vårdal (1988), ble det beregnet at sysselsettingen i jordbruket ville gå dramatisk ned, med hele 75%. Undersøkelsen var basert på en del restriktive forutsetninger. For det første at de norske bøndene fikk samme vilkår for støtte som sine kolleger i EU-landene. For det andre at det ikke ville skje noen større endring i dagens bruksstørrelser. Således forutsatte en at dagens konsesjonsgrenser ble opprettholdt.

Nersten m.fl.(1992) løste noe på disse forutsetningene og konkluderte som følger: – «Våre beregninger viser at norsk medlemskap i EF vil få store konsekvenser for det norske jordbruket under forutsetninger som antas å være representative for dagens EF. Beregningene antyder at selv med betydelig omstilling til mere kostnadseffektive driftsenheter vil aktivitetesnivået i norsk jordbruk bli vesentlig redusert i forhold til dagens nivå. Særlig drastisk er virkningene for distriktsjordbruket, der mer enn 90% av dagens jordbruksarealer og sysselsetting kan komme til å bli overflødig..»

I Brunstad (1993) ble det stilt spørsmål ved om et EU-medlemskap ville gi et dårligere resultat samlet sett enn det som ville bli tilfelle hvis Norge ble stående utenfor. I tillegg ble det presentert en beregning av hvor mye ekstra støtte (utover dagens CAP[1]) i form av «arktisk/subarktisk tillegg» som ville være nødvendig for å holde sysselsettingen i jordbruket på samme nivå og med om lag samme regionale fordeling som i et trendalternativ (fremskriving av dagens utvikling). Artikkelen konkluderte med at jordbruket ved et EU-medlemskap bare basert på CAP, ville komme dårligere ut enn i trendalternativet. Men om jordbruket fikk en forholdsvis beskjeden ekstra støtte i form av «arktisk/subarktisk støtte», kunne resultatet bli like bra innenfor som utenfor EU.

Betydelige omstillinger må komme uansett

I denne artikkelen skal vi forsøke å vurdere virkningene for jordbruket av en norsk EU-tilknytning. I motsetning til tidligere studier kjenner vi nå innholdet i den avtalen som Norge har inngått med EU, og vi baserer oss således på et sikrere grunnlag, selv om avtalen fremdeles er en rammeavtale.

For at vår beregning skal være meningsfull må vi ha noe å sammenligne med. Det er opplagt at sammenligningsgrunnslaget ikke kan være norsk jordbrukspolitikk slik vi kjenner den i dag. Jordbruket vil stå overfor store omstillingsproblemer uansett. Det kan i denne sammenheng vises til St.prp.nr.8 (1992-93) «Landbruk i utvikling» hvor det er trukket opp nye retningslinjer for landbrukspolitikken i retning av et mer markedsorientert og kostnadseffektivt jordbruk. Videre vil den nye GATT-avtalen føre til endringer for norsk landbruk. Selv om GATT-avtalen på kort og mellomlang sikt (5-10 år) vil gjøre det mulig å opprettholde en sterk importbeskyttelse gjennom høye tollsatser, vil de langsiktige virkningene kunne bli betydelige. Dette skyldes først og fremst at medlemslandene har forpliktet seg til å gjenoppta forhandlingene om ytterligere støttereduksjoner allerede i 1999, men det kan også stilles spørsmål ved hvor lenge det er politisk mulig å opprettholde

[1] Common Agricultural Policy.

tollsatser i størrelsesordenen 300-500%, når disse blir synlige for alle.

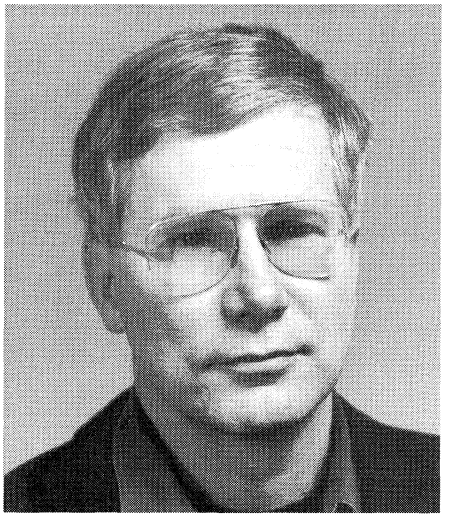
GATT-avtalen gir det norske jordbruket forholdvis sterk beskyttelse mot utenlandsk konkurranse i en periode som er omtrent like lang som overgangsperioden i EU-avtalen. Etter denne perioden, muligens før, vil grensevernet måtte bli nedbygget ytterligere. Det vil således ikke være til å unngå at jordbruket vil gjennomgå betydelige omstillinger selv om vi ikke blir medlem i EU.

Hva går EU-avtalen for jordbruket ut på?

Et norsk EU-medlemskap vil bety at norsk landbruk må tilpasse seg EUs felles landbrukspolitikk CAP i løpet av en overgangsperiode på 5 år. I medlemskapsforhandlingene ble det imidlertid oppnådd enkelte viktige særvilkår for norsk landbruk, spesielt gjelder dette mulighetene til å gi nasjonal støtte til det såkalte nordlige landbruk.

CAP innebærer et felles marked med fri flyt av jordbruksvarer mellom EU-landene. Ved et EU-medlemskap blir norsk landbruk en del av dette markedet fra første dag. Markedsprisene i EU inklusive transportkostnader vil dermed i prinsippet danne øvre grenser for de norske markedsprisene. For de fleste produkter er EUs markedspriser betydelig lavere enn dagens norske priser. Dette fremgår av tabell 1 som viser prisforskjeller på engrosnivå mellom Danmark og Norge i 1992.

CAP består også av en strukturdel, eller nærmere bestemt et felles regelverk med hensyn til øvrige støtteordninger. I forhold til det som er vanlig i dagens norske jordbruk er nivået på EUs strukturstøtte relativt beskjeden. Enkelte av strukturstøtteordningene finansieres fullt ut av EU, mens andre krever nasjonal medfinansiering. De viktigste strukturstøtteordningene er: (1) Støtte pr. okse, ammeku, søye og geit til et kvotebegrenset antall av de ulike dyreslagene i hvert medlemsland. (2) I kornproduksjonen gis det støtte pr. dekar dyrket areal, og det gis brakkleggingsstøtte. (3) Støtte til bønder i fjell- og vanskeligstilte områder, eller



Rolf Jens Brunstad er forsker ved Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS)

såkalt LFA-støtte (Less Favoured Areas). Denne støtten utbetales pr. dekar areal eller pr. dyr. Opptil 85% av det dyrkede jordbruksarealet i Norge dekkes av LFA-ordningen. (4) Miljø- og kulturlandskapsstøtte. Støttesatsene pr. dekar varierer avhengig av hva en dyrker, og kan videre differensieres etter region. (5) Investeringsstøtte ut fra ulike kriterier.

Det mest oppsiktsvekkende resultatet av forhandlingene er at Norge gis mulighet til å gi varig, nasjonal støtte for å sikre jordbruksaktiviteten i det såkalte *nordlige landbruk*. Det nordlige landbruk omfatter regioner som tilsammen utgjør omlag 53% av det dyrkede jordbruksarealet og omlag 60% av sysselsettingen i dagens jordbruk, og sammenfaller i stor grad med det en kan kalle distriktsjordbruket. Figur 1 gir en oversikt over utstrekningen av nordlig landbruk:

Støtten til nordlig landbruk kan knyttes til produksjonsfaktorer som dekar jordbruksareal eller antall dyr, og kan differensieres etter region og bruksstørrelse. Støtten må ikke føre til høyere produksjon i nordlig landbruk enn før medlemskapet i EU. Videre må den totale støtten til nordlig landbruk ikke overstige støtten som ble gitt før inntredelsen i EU. Avtalen gir med andre ord rom for å opprettholde dagens høye støttenivå til nordlig landbruk. Sammensetningen av støtten må imidlertid endres. Prisstøtten vil reduseres (som følge av lavere priser), men dette kan kompenseres med mer produksjonsnøytral støtte.

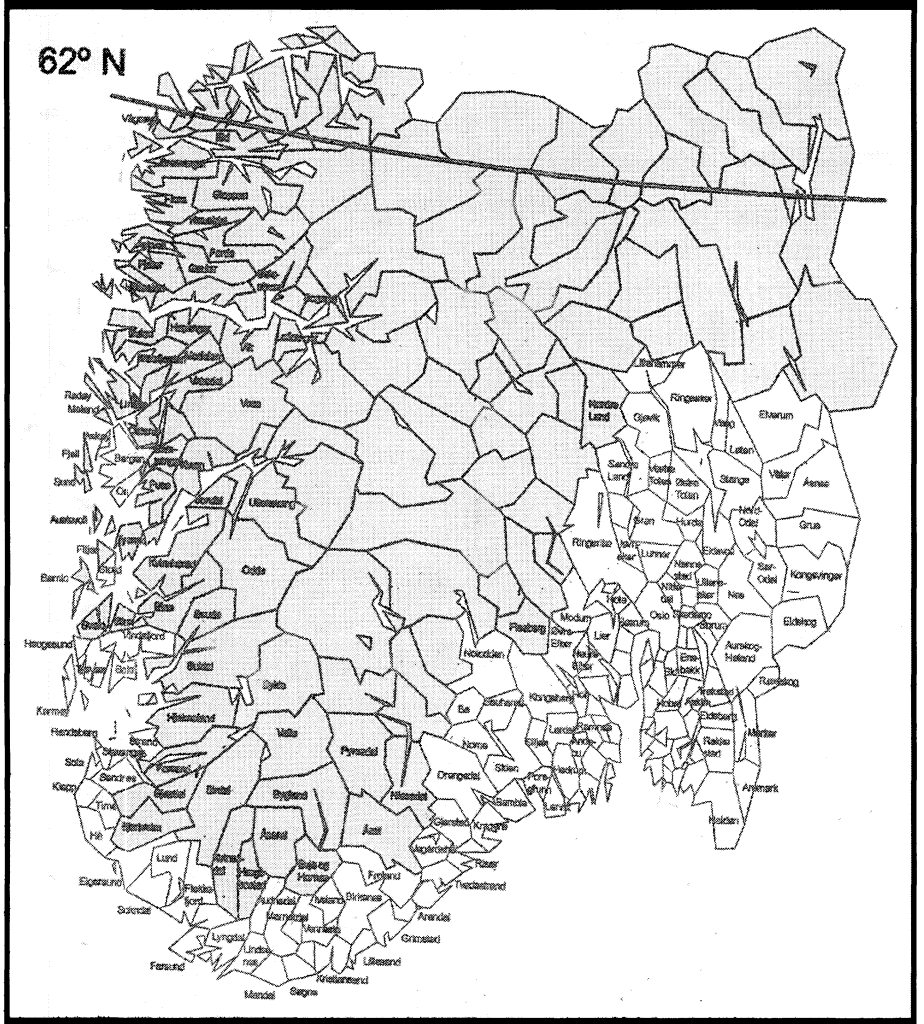
Det *sørlige området,* som i det vesentlige dekker de sentrale Østlandsområdene og Jæren, må i prinsippet tilpasse seg CAPs ordinære støtteordninger. Dersom det oppstår alvorlige problemer med tilpasningen til CAP, gir imidlertid paragraf 141 i avtalen muligheter for ekstra nasjonale støtteordninger også for denne delen av jordbruket for å «lette» en full integrasjon til CAP.

Tabell 1: Prisforskjeller mellom Danmark og Norge på engrosnivå. De danske prisene er tillagt transportkostnader til Norge (1992-priser). Alle priser i norske kroner.

Produkt	Norske engrospriser 1992	Danske engrospriser (cif Oslo)
Ost	48,65	30,14
Smør	23,37	27,29
Konsummelk	7,89	4,88
Storfekjøtt	34,77	20,71
Svinekjøtt	32,85	11,92
Sauekjøtt	33,45	28,90
Fôrkorn [1])	2,28	1,16
Matkorn [1])	2,67	1,12
Kraftfôr	3,49	1,60
Poteter	2,38	1,20
Egg	18,39	8,32

[1]) Produsentpris

Delimitation of Nordic agriculture 26 July 1994



Nordic agricultural area

Forutsetninger i analysen

For å vurdere konsekvensene av den skisserte rammeavtalen, benyttes en numerisk modell for norsk landbruk som opprinnelig er utviklet ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og videreutviklet i samarbeid med Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Modellen er en partiell likevektsmodell for den norske jordbrukssektoren. For varer som produseres utenfor jordbruket eller i utlandet tas prisene for gitt. Modellen forutsetter full mobilitet til og fra jordbruket for både kapital og arbeidskraft, og må derfor tolkes som en langsiktig modell. En kortfattet beskrivelse av modellen ble gitt i Sosialøkonomen nr. 5 1993 (Brunstad 1993)[2].

Med støtte i beregninger med *Jordbruksmodellen*[3] skal vi i dette avsnittet diskutere mulige konsekvenser for Norge av den skisserte rammeavtalen. Tidsperspektivet er langsiktig eller nærmere bestemt den tiden det tar for jordbruket å tilpasse seg fullt ut til nye rammebetingelser. I beregningene forutsettes det fri import av jordbruksvarer fra andre EU-land til priser som er gjengitt i tabell 1. Disse prisene vil i modellen danne øvre grenser for de norske markedsprisene. Et EU-medlemskap vil føre til at det generelle kostnadsnivået i Norge vil nærme seg kostnadsnivået i EU, blant annet som følge av en harmonisering av avgifter og økt konkurranse. I beregningene er derfor prisene på innsatsfaktorer i primærproduksjonen stor sett justert ned til prisnivået i EU. I foredlingsindustrien (meieri og slakterileddet) er det, i mangel av et egnet grunnlagsmateriale, forutsatt en kostnadsreduksjon på 30% for alle produkttyper. Det er videre forsøkt å ta hensyn til jordbrukets tilpasningsmuligheter ved et medlemskap, blant annet ved at det i beregningene kan velges driftsenheter eller gårdsbruk som er betydelig større og mer effektive enn det som er vanlig i dagens norske jordbruk.

Budsjett- eller strukturstøtten til jordbruket tilrettelegges ut fra to ulike prinsipper i beregningene: Ordinære CAP-støtteordninger legges rett inn i modellen. Dette gjelder for eksempel LFA-støtten, areal- og brakkleggingsstøtten for korn, støtten pr. dyr, miljøstøtten og investeringsstøtten. Tilleggsstøtten til nordlig (og eventuelt sørlig) landbruk beregnes imidlertid endogent i modellen ut fra de restriksjonene på arealbruk, sysselsetting og/eller produksjon som spesifiseres i beregningene. Det vil for eksempel bli generert et arealtilskudd dersom et arealgulv er bindende og et arbeidskrafttilskudd[4] dersom et sysselsettingsgulv er bindende. Ut fra den samme logikk vil det bli generert en produksjonsavgift dersom et produksjonstak er bindende.

Restriksjonene fastsettes ut fra tre hovedhensyn: I det såkalte nordlige landbruket må for det første *summen* av den støtten som genereres i tilknytning til restriksjonene og de ordinære

---

2 For en fullstendig beskrivelse av modellen se Gaasland og Nersten (1993).

3 Beregningene er utført av en forskergruppe fra NILF og SNF, se Børve m.fl. (1994). To av artikkelforfatterne var med i denne forskergruppen.

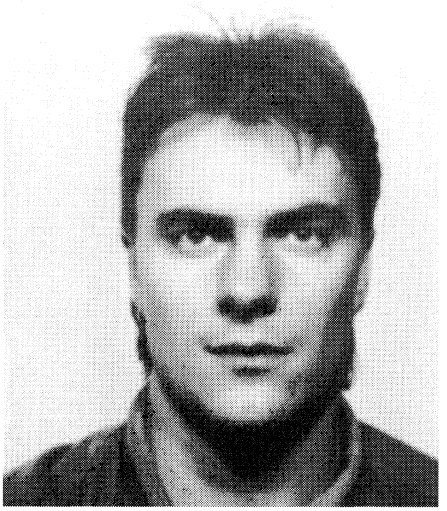
4 I virkeligheten er det ikke like lett å gi direkte tilskudd til arbeidsinnsats. Dette skyldes at arbeidsinnsatsen er vanskelig å måle samtidig som enhver bonde har egeninteresse av å oppgi for høy arbeidsinnsats. En løsning er imidlertid å utbetale tilskudd med utgangspunkt i faktorer som er sterkt korrelert til arbeidsinnsats. Slike faktorer kan for eksempel være antall dyr og størrelsen på bruket. En kan for eksempel gi tilskudd pr. dyreenhet med en sats som avtar med dyretallet.

CAP-støtteordningene, ikke overstige lovlig støtte til nordlig landbruk. Med utgangspunkt i basisløsningen, som er den modellgenererte tilpasningen til faktisk situasjon i basisåret 1992, er lovlig budsjettstøtte til nordlig landbruk beregnet til 7,7 mrd.kr, hvorav 1,7 mrd.kr. er kompensasjon for lavere skjermingsstøtte ved et EU-medlemskap. For det *andre* må støtten utformes slik at produksjonen av hvert produkt, som avtalefestet, ikke overstiger dagens produksjon i nordlig landbruk. For det *tredje* sier restriksjonene noe om hvilke målsettinger en har for jordbrukspolitikken. I tråd med St.prp. nr. 8 (1992-93) vektlegges det først og fremst å opprettholde jordbrukssysselsettingen og arealbruken i nordlig landbruk. For å forbeholde deler av konsummelkmarkedet til de langt mindre støttede bøndene i sør, legges det også inn begrensninger på støtten til melkeprodusentene i nordlig område.

Konsekvenser for norske bønder

Norsk landbruk vil gjennomgå betydelige endringer uavhengig av tilknytningsformen til EU. I dette lys er det opplagt at konsekvensene for norsk landbruk av et eventuelt EU-medlemskap først og fremst må vurderes i forhold til den *fremtidige* situasjonen for landbruket utenfor EU og ikke i forhold til dagens situasjon i jordbruket. Som sammenligningsgrunnlag for EU-beregningene er det derfor foretatt en beregning som belyser en mulig utvikling i norsk landbruk med utgangspunkt i eksisterende landbrukspolitiske retningslinjer gitt i St.prp.nr.8 (1992-93) «Landbruk i utvikling» og GATT-avtalen.

Resultatene fra denne beregningen, som benevnes referanseløsningen, er gjengitt i andre kolonne i tabell 2. Sammenlignet med basisløsningen, som er gjengitt i kolonne 1, forespeiler referansealternativet en nedgang i sysselsettingen som omtrent tilsvarer en historisk utvikling. Arealbruken og produksjonen opprettholdes stort sett, bortsett fra overskuddsproduksjonen av melk som er noe lavere. Referansealternativet gir en moderat strukturendring i retning av større driftsenheter, mens den regionale fordelingen av produksjon, sysselsetting og arealbruk i grove trekk er opprettholdt som i basisløsningen. Grensevernet i referansealternativet er betydelig. Dersom det blir ytterligere tollreduksjoner i GATT etter 2001 vil referansealternativet undervurdere omstillingsbehovet og nedgangen i sysselsettingen.



Ivar Gaasland er juniorforsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i Bergen

I kolonne 3 vises et hovedalternativ for EU-beregningene, men vi skal senere komme tilbake til flere resultater basert på følsomhetsanalyser. For det området, som omfattes av *nordlig landbruk,* viser resultatene at avtalen gir rammevilkår som i prinsippet gir grunnlag for en videreføring av det eksisterende ambisjonsnivået i landbrukspolitikken. Det er med andre ord mulig å holde et høyt nivå på sysselsetting, produksjon og arealbruk i dette området. Vurdert ut fra forhandlingsresultatet er naturligvis ikke dette noen overraskelse siden avtalen gir rom for å kompensere for bortfall av både budsjett- og skjermingsstøtte i disse områdene. Men vurdert ut fra tidligere kon-

Tabell 2: Basisløsning, referanseløsning og EU-løsning

	Basisløsning – 1992		Referanseløsning		EU-løsning	
Produksjon og (netto import): (mill.kg/ltr/fe)						
Kumelk	1800,0		1650,0		1002,0	
Ost	61,6	(-18,1)	50,8	(- 1,4)	0,0	(51,3)
Brunost	17,1	(- 4,0)	18,8	(- 4,0)	15,4	
Smør	22,0	(- 5,1)	18,8	(- 1,3)	9,1	(5,1)
Melkekonserver	34,3		20,9		0,0	(32,8)
Konsummelk	737,7		786,9		803,2	
Storfekjøtt	81,5		66,9	(8,7)	72,0	(24,5)
Svinekjøtt	83,1		90,5	(1,4)	0,0	(112,4)
Sauekjøtt	25,3		26,7	(0,2)	20,0	(0,1)
Fôrkorn	1023,2		1107,4	(32,5)	108,0	
Matkorn	148,6	(175,0)	165,1	(175,0)	0,0	(406,0)
Poteter	357,4		358,2		181,4	(175,6)
Egg	51,7		51,0	(1,3)	0,0	(59,0)
Faktorbruk:						
Sysselsetting (1000 årsverk)	70,4		48,5		41,1	
Nordlig	42,3		31,6		37,0	
Sørlig	28,1		16,9		4,1	
Arealbruk (mill.daa)	7,3		6,2		4,2	
Nordlig	3,6		2,4		3,6	
Sørlig	3,7		3,8		0,6	
Samfunnsøkonomisk overskudd: (mrd. kr)	13,5		17,6		23,1	
Støtte: (mrd.kr)						
+ Skjermingsstøtte	9,2		6,6		1,5	
+ Budsjettstøtte	10,2		8,4		7,1	
*EU finansiert					0,9	
*Norsk finansiert	10,2		8,4		6,2	
= Totalt	19,4		15,0		8,6	

sekvensansalyser basert på situasjonen før forhandlingene, er det oppsiktsvekkende.

Budsjettstøtten til nordlig landbruk er i beregningen 6,8 mrd.kr, det vil si noe høyere enn dagens budsjettstøtte i disse områdene, men noe lavere enn det en full kompensasjon for tapte markedsinntekter tilsier (7,7 mrd.kr). I modellberegningen velges det gjennomgående små gårdsbruk med lav arbeids- og arealproduktivitet, det vil si bruk som «produserer» mye sysselsetting og areal. Det blir dermed lite strukturrasjonalisering i det nordlige landbruket. Med unntak for melk, svinekjøtt og egg opprettholdes likevel produksjonen i nordlig landbruk. Utfordringene og omstillingene i jordbruket blir større i sørlig landbruk. I modellberegningen er det bare produksjonen av melk, storfekjøtt og potet som delvis klarer seg under EU-betingelsene. Melkeproduksjonen skjer på større og mer effektive driftsenheter enn det som er vanlig i dag, og storfekjøtt produseres i kombinasjon med melk. Som følge av lavere produksjon og mer effektive driftsenheter i sørlig landbruk, reduseres den beregnede sysselsettingen i disse områdene til 4.100 årsverk, mot ca. 16.000 årsverk i referansealternativet. Arealbruken avtar også sterkt.

Modellberegningene overdriver virkningene i sør

Uten ekstra sørlig støtte synes altså modellen å predikere nokså dramatiske konsekvenser for sørlig landbruk. Modellen er imidlertid ingen prognosemodell, og slik mekanisk bruk av modellen har ikke støtte i dens teoretiske grunnlag. Det er av avgjørende betydning å tolke resultatene i lys av modellens svakheter og begrensninger. Gjennom følsomhetsanalyser er det videre viktig å utdype kritiske faktorer som har betydning for modellresultatene. I det følgende skal vi se nærmere på flere slike forhold som tilsammen gjør at konsekvensene for sørlig landbruk sterkt *overdrives* i den presenterte modellberegningen:

For det *første* er det stivheter på tilbudssiden som gjør at modellen *sterkt undervurderer de reelle omstillingsmulighetene i jordbruket* ved endrede rammebetingelser. Modellen fanger for eksempel i liten grad opp produksjoner som ikke er vanlige i dag eller som har et lite omfang i dag (som for eksempel økologisk produksjon, frukt, bær og grønnsaker). Det er også sterke begrensninger i modellens evne til å fange opp driftstilpasninger; for eksempel i form av substitusjon på faktorsiden. Modellen tar heller ikke hensyn til at arbeids- og kapitalproduktiviteten trolig kan økes dersom støtten til jordbruket reduseres. En næring som lenge har vært så beskyttet og gjennomregulert som det norske jordbruket, har ventelig et betydelig latent effektiviseringspotensiale.

For det *andre* bygger hvert gårdsbruk i modellen på *gjennomsnittsbetraktninger,* og klarer på langt nær å fange opp alle variasjoner i den enkelte bondes dyktighet og heller ikke alle variasjoner i naturgitte betingelser. I virkeligheten er det for eksempel helt urealistisk at produksjonen av en rekke produkter faller til null, som i beregningen. Det vil alltid være bønder som er dyktigere enn gjennomsnittet i modellen, eller som har bedre produksjonsforhold enn modellens gjennomsnittsbruk.

For det *tredje* forutsettes det *homogene produkter* i modellen. Dette er opplagt en forenkling siden mange av modellens produkter i virkeligheten kan differensieres i ulike produktvarianter. Ost er et godt eksempel. I virkeligheten vil ikke all etterspørsel etter norsk ost falle bort selv om ost kan importeres til lavere priser fra utlandet. Kryssprisselastisiteten mellom norsk og utenlandsk ost er ikke uendelig stor slik modellen forutsetter. En viss produksjon av norsk ost kan derfor opprettholdes også til priser som ligger over importprisen. Det kan også tenkes eksport av for eksempel Jarlsberg til priser som er høyere enn eksportprisen i modellen.

For det *fjerde* undervurderes den fleksibiliteten som i virkeligheten eksisterer i utformingen av virkemidlene. Mulighetene til å gi såkalt sørlig støtte er et åpenbart eksempel. Det knytter seg imidlertid usikkerhet til omfanget og formen på denne støtten, men ifølge avtalen kan slik ekstra støtte gis for «lette» en full integrasjon av norsk landbruk til CAP. Miljøstøtten, som kan gis for å beskytte miljø og naturområder og bevare kulturlandskap i «sensitive» områder, er et annet eksempel. I beregningen er det lagt inn en flat bruttosats på 180 kr/daa i hele landet med en inntektsvirkning på 45 kr/daa[5]. I virkeligheten er det imidlertid mulig å differensiere miljøstøtten mellom ulike områder og produksjoner. For eng og beite er det for eksempel mulig å gi opp til 250 kr/daa. Andre forhold som modellen ikke fanger opp med hensyn til utformingen av virkemiddelbruken, kan oppsummeres som følger:

- mulighetene til å brakklegge 50% av kornarealet, istedetfor 20% som forutsatt i beregningen. Den komparative ulempen til de norske kornbrukene vil reduseres dersom en slik brakkleggingsprosent benyttes.
- økt utnyttelse av sosiale ordninger, som i stor grad er et nasjonalt domene.
- økt utnyttelse av nærings- og bygdeutviklingsprogram. Mesteparten av denne støtten vil trolig ha relativt liten direkte inntektsvirkning for jordbruket, men vil legge forholdene til rette for kombinasjonsdrift.

Følsomhetsanalyser

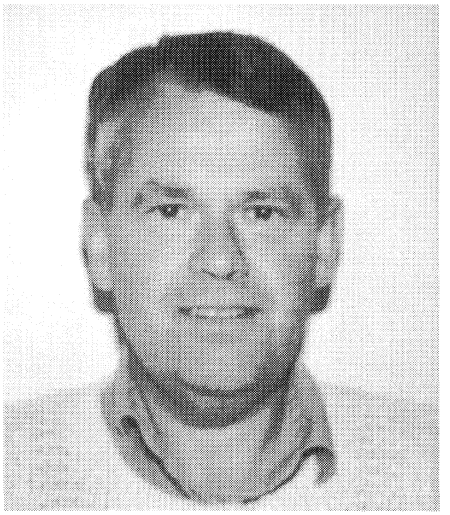
For å belyse virkningene av en del kritiske faktorer som kan ha betydning for sørlig landbruk, er det foretatt noen følsomhetsanalyser. Den første følsomhetsanalysen gjelder omfanget av ekstensiv kjøttfedrift, som er et alternativ til kornproduksjon på flatbygdene. I den presenterte beregningen uten sørlig støtte oppnås det ikke lønnsomhet i sørlige landbruk for denne driftsformen, men tapsmarginen er relativt liten. Dersom inntektseffekten av miljøstøtten til ekstensiv kjøttfedrift kan økes med omlag 100 kr/daa, blir drifts-

[5] For å oppfylle miljøkravene anas det at bonden påføres ekstra kostnader tilsvarende differansen mellom bruttosatsen og dennes inntektsvirkning. Det er altså regnet med en netto inntektsvirkning på bare 25% av støttebeløpet. Dette er et lavt anslag. Trolig vil det være mulig å få godkjent ordninger som i realiteten har høyere inntektsvirkning enn dette.

formen lønnsom. Det er naturlig å argumentere for økt miljø- og kulturlandskapsstøtte til kjøttfedrift på flatbygdene, siden disse områdene vil rammes hardt av nedgangen i kornproduksjonen med påfølgende negative konsekvenser for kulturlandskapet.

Et betydelig større omfang av kjøttfeproduksjonen krever imidlertid samtidig at kvoten for støtteberettigede ammekyr økes i forhold til forhandlingsløsningen som er på 50.000 ammekyr. En klausul i avtalen gir imidlertid rom for en slik økning dersom det blir en vesentlig nedgang i andre produksjoner som EU støtter. For å illustrere virkningen av lønnsom kjøttfedrift i sørlige landbruk, er det foretatt en beregning der ammekukvoten er doblet til 100.000 dyr og der inntektsvirkningen av miljøstøtten er økt med 100 kr/daa. Resultatet av denne beregningen viser at sysselsettingen i sørlig landbruk øker med i overkant av 3.000 årsverk, mens arealbruken øker med omlag 1,5 millioner dekar. Siden kjøttfedrift er kjennetegnet ved høy arealintensitet, gir altså økt omfang av ekstensiv kjøttfedrift en spesielt sterk virkning på arealbruken i sørlige områder.

Modellresultatene tyder på at konsummelkproduksjonen i prinsippet er lønnsom i sørlig landbruk til den gitte importprisen. Høy støtte til melkebøndene i nordlig landbruk vil imidlertid gjøre at det meste av denne produksjonen havner i nordlig område. Produksjonen av ost og melkekonserver viser seg videre å være marginal i beregningen. Dersom det for eksempel er mulig å få til en kostnadsreduksjon på 40% i meieriektoren, mot 30% i den presenterte beregningen, viser følsomhetsanalyser at osteproduksjonen blir lønnsom på flatbygdene og Jæren. Delvis gjennom lønnsom osteproduksjon og delvis ved å forbeholde relativt mer av konsummelkproduksjonen til sørlig landbruk, øker melkeproduksjonen i dette området i en av følsomhetsanalysene med omlag 840 millioner liter (total melkeproduksjon 1580 millioner liter). Som et resultat av dette øker sysselsettingen i sørlig landbruk ytterligere i forhold til følsomhetsanalysen med kjøttfedrift, nærmere bestemt til omlag 10.000 årsverk.



Erling Vårdal er førsteamanuensis ved institutt for økonomi, Universitetet i Bergen

Til slutt er det også utført følsomhetsanalyser basert på ekstra støtte til sørlig landbruk, i henhold til artikkel 141. Disse følsomhetsanalysene viser at det kreves relativt lite ekstra sørlig støtte (omlag 1,0 mrd.kr) for å oppnå omtrent samme sysselsetting og arealbruk som i referansealternativet. Dersom en ønsker å støtte korn-, svinekjøtt- og eggproduksjonen kreves det imidlertid forholdsvis høye støttebeløp pr. produsert enhet.

God eller dårlig avtale for Norge? – En velferdsøkonomisk diskusjon

Den jordbruksstøtten som kan gis i eller utenfor EU, bør også vurderes ut fra anerkjente samfunnsøkonomiske kriterier. Ut fra kriteriene for kostnadsnytte analyse kan en sammenligne to situasjoner for en næring ved å sammenligne samfunnsøkonomisk overskudd i de to situasjonene. Om en ikke regner med at jordbruket bidrar på andre måter til velferdsnivået i samfunnet enn ved konsumentenes nytte ved selve jordbruksproduksjonen, vil det samfunnsøkonomiske overskuddet være lik summen av produsent-, konsument-, og importøroverskudd. I EU-løsningen er det samfunnsøkonomiske overskuddet omlag 5,5 mrd. kr høyere enn i referanseløsningen. Dette skyldes først og fremst lavere matvarepriser og redusert total støtte. Her er det imidlertid bare regnet med den støtten som norske bønder mottar, og ikke den støtten som norske skattebetalere betaler. I modellen er Norges nettobidrag til EUs jordbruksfond beregnet til 4,4 mrd.kr[6]. Dersom vi trekker fra nettobidraget til EU, blir det samfunnsøkonomiske overskuddet bare ca. 1 mtd. høyere enn i referanseløsningen.

Både referanseløsningen og EU-løsningen representerer en endring i forhold til dagens situasjon representert ved basisløsningen. Selv om EU-løsningen som nevnt overdriver produksjonsnedgangen, er det imidlertid klart at strukturendringene og omstillingsbehovet ved et EU-medlemskap vil kunne bli større, spesielt i sørlige områder, enn det som følger av referanseløsningen. Slik sett vil derfor EU-løsningen medføre større omstillingsproblemer.

Som påpekt blant annet av Brunstad, Gaasland og Vårdal (1993) bidrar jordbruket også til såkalte *kollektive goder* som matvaresikkerhet, kulturlandskap og spredt bosetting. Winters (1990) gjennomgår de fleste av de mål som eksplisitt har vært uttalt eller har ligget implisitt i offisielle uttalelser om jordbrukspolitikken i OECD-landene. Han viser at det i mange tilfeller kan være tvilsomt om den landbrukspolitikken som faktisk føres virkelig fremmer disse målene, og om landbrukspolitikk overhode er den mest effektive måten å oppnå dem på. Av de målene han drøfter, ser det ut til at landbrukspolitikken har størst berettigelse når det gjelder å bidra til kollektive goder som matvaresikkerhet og landskapsvern, uten at disse målene synes å gi grunnlag hverken for den formen eller det nivået jordbruksstøtten har i dag.

Spredt bosetting

Dessuten virker det rimelig at bevaring av bosettingen i lite sentrale strøk i praksis vil gjøre støtte til jordbruket berettiget, fordi det i realiteten finnes få andre realistiske alternativer til næringsvirksomhet i disse områdene. Det er imidlertid grunn til å understreke

[6] Dette nettobidraget kan synes høyt. Det er imidlertid i stor grad en følge av at modellen regner med et stort produksjonsbortfall i sør. Som tidligere nevnt er dette produksjonsbortfallet betydelig overvurdert. Øker produksjonen i sør i forhold til beregningen, blir nettobidraget tilsvarende mindre.

at målet om å bevare bosettingsmønsteret ikke i seg selv gir grunnlag for positiv diskriminering av jordbruket i forhold til andre næringer. Analysen viser klart at EU-tilknytning ikke er til hinder for at jordbruket fortsatt skal kunne bidra til spredt bosetting.

Matvaresikkerhet

Med matvaresikkerhet mener en vanligvis evnen til å forsyne befolkningen med mat til enhver tid. Det betyr at landets matvareproduksjon pluss eksisterende matvarelagre pluss mulig import pluss mulig matvarehjelp i ethvert år minst skal dekke landets matvarebehov med en viss minste sannsynlighet. Se for eksempel Ballenger og Mabbs-Zeno (1992).

Under normale forhold er det ikke noe problem å basere nesten hele det norske matvareforbruket på import så sant vi har et tilstrekkelig netto eksportoverskudd fra andre næringer til å betale med, og denne importen kan skje til kostnader som bare utgjør en brøkdel av hva det faktisk koster å produsere maten i Norge. Slik sett kunne det derfor se ut som vi ville skaffe oss den beste matvaresikkerheten ved å legge ned storparten av det norske jordbruket og heller styrke de næringer hvor vi har komparative fortrinn, dvs. føre en politikk som gir oss størst mulig overskudd til å betale for importen.

Matvaresikkerhet krever imidlertid ikke bare at vi skal kunne dekke matvarebehovet under *normale* forhold men også at vi skal ha rimelig sikkerhet hvis det oppstår en eller annen form for krise. Det første som kan gjøres når en krise har oppstått er å legge om og redusere matvarekonsumet. Vi kan for det første legge om konsumet slik at vi dekker en større grad av kaloriinntaket gjennom matvarer som vi har relative fortrinn i produksjonen av og redusere konsumet tilsvarende av andre produkter. For Norges vedkommende vil en kunne øke det innenlandske konsumet av fisk betydelig. For det andre vil vi kunne vri konsumet i en retning som bedre utnytter kaloriinnholdet i jordbruksproduksjonen. Det betyr at konsumet i en viss grad bør legges om fra animalske produkter som melk, kjøtt og egg til vegetabilske produkter som brød, gryn, pasta, erter, bønner og poteter.

Tabell 3: Krisemeny sammenlignet med faktisk konsum og produksjon i 1990 (mill. kg eller liter pr år)

	Produksjon 1990	Konsum 1990	Krisemeny
Matkorn	151,3	373,9	335,0
Poteter	340,9	340,9	460,6
Kumelk	1.836,8	1.560,0	837,4
Geitemelk	26,5	26,5	15,3
Kjøtt	186,4	182,3	62,8
Egg	50,6	51,0	16,7
Fisk	..	167,5	335,0

Den nødvendige tilgangen på mat ved avsperring bør derfor sees i forhold til en «krisekostplan» hvor en har utnyttet slike tilpasninger så langt det er råd, når en samtidig har tatt hensyn til at dietten ikke skal avvike altfor dramatisk fra folks tilvendte matvaner, og de krav som er nødvendig for å unngå vitaminmangel. I tabell 3 er det vist hvordan matforbruket i Norge kan tilpasses en slik krisekostplan[7]. «Krisemenyen» er sammenlignet med matvarekonsumet og matvareproduksjonen i Norge i 1990.

Det fremgår av tabellen at produksjonen av melk, kjøtt og egg kan reduseres betydelig uten at det får store konsekvenser for matvaresikkerheten. Også produksjonen av fôrkorn kan reduseres kraftig siden behovet for kraftfôr blir betydelig mindre.

Krisekostplanen viser den minimale mengden av jordbruksvarer som må være tilgjengelig pr. år i en krisetid. Lagerhold og de muligheter som fremdeles måtte eksistere for import vil gjøre det mulig å holde produksjonen lavere enn dette nivået. Det er først og fremst korn og hermetikk som egner seg for lagring. En kan med andre ord komme gjennom en relativt langvarig krise med lavere produksjon enn de konsumkvanta som forutsettes i krisekostplanen. Produksjonen under normale forhold trenger heller ikke nødvendigvis å være lik produksjonen i en krisetid. Dette skyldes naturligvis at en kan omstille produksjonen under en krise. En avgjørende forutsetning for en slik omstilling er imidlertid at en har tilgjengelig nødvendige produksjonsfaktorer, spesielt areal, men også et visst minimum av dyrematerialе, kapitalutstyr og arbeidskraft med den nødvendige landbrukskompetanse.

Når det gjelder matvaresikkerhet ved EU-tilknytning, kan en merke seg at selv om produksjonen synker kraftig for visse produksjoner i forhold til referanseløsningen, vil sysselsettingen og arealbruken kunne opprettholdes i betydelig grad. Viktigere er det antakelig at Norge ved et EU-medlemskap blir en del av et stort integrert marked for jordbruksprodukter som er selvforsynt (og vel så det) med de fleste vesentlige jordbruksprodukter. Ut fra dette må matvaresikkerheten snarere kunne sies å øke enn minke ved et EU-medlemskap.

Kulturlandskap

Kombinasjonen av bebyggelse, jordbruksarealer, bruken av disse arealene, skog, vassdrag, fugle- og dyreliv osv. danner til sammen et kulturlandskap. I kulturlandskapet produseres private goder, men landskapet har verdi utover vareproduksjonen. Denne verdien kan oppfattes som et kollektivt gode. Ettersom jordbruksaktiviteten er en del av kulturlandskapet, kan derfor en del av overføringene til jordbruket betraktes som en betaling for jordbrukets bidrag til å styrke verdien av kulturlandskapet.

Selv om kulturlandskapet har verdi som et kollektivt gode, må det avveies mot verdien av andre goder, både kollektive og private. For å kunne gjøre det, må en ha en viss oppfatning av hvor stor betalingsvilje det finnes i

[7] Matvareforbruket i krisekostplanen er hentet fra vedlegg til kapittel 10 i Alstadheimutvalgets innstilling. De oppgitte tallene er de nedre grenser i tabell 10.5 på side 142 i NOU 1991:2C.

befolkningen for å bevare kulturlandskapet. Slike undersøkelser har vært gjort i flere land. En forholdsvis fersk undersøkelse fra Sverige (Drake 1992) viser at betalingsviljen avtar med intensiteten og ensidigheten i jordbruksproduksjonen. Betalingsviljen for bevaring av kulturlandskap i form av kornproduksjon eller tilsvarende er forholdsvis beskjedne 86 SEK pr dekar, for kulturbeite stiger betalingsviljen til nesten det dobbelte, 164 SEK pr dekar, mens svenskene i følge Drakes undersøkelse er villige til å betale 208 SEK pr dekar for å bevare kulturlandskap i form av utmarksbeite. Hampicke (1990) har undersøkt betalingsviljen i Tyskland for å yte bøndene kulturlandskapsstøtte for å sikre biologisk mangfold og bevare dyrelivet. Han fant en betalingsvilje på omlag 100 DEM pr dekar, som er høyere enn det høyeste av Drakes alternativer.

Verdien av kulturlandskapet er altså ikke upåvirket av hvordan jordbruket støttes. Den landbrukspolitikken som blir ført, vil gjenspeile seg i arealbruken og vil dermed påvirke kulturlandskapet og verdien dette tillegges. Eksempel på at landbrukspolitikken har ført til endringer i kulturlandskapet, er kanaliseringspolitikken som ble drevet fra midten av 70-tallet. På Østlandet førte den til at arealbruken ble endret fra allsidig produksjon med husdyr til ensidig kornproduksjon. Landskapet ble jevnet, kantvegetasjon ble fjernet, bekker lagt i rør og ferdselsårer stengt (Moen og Klynderud 1994). Den monokulturen som ble resultatet av den nye landbrukspolitikken og opptrappingen av jordbruksstøtten fra midten av 70-tallet, hadde derfor neppe noen gunstig virkning målt ut fra verdien av kulturlandskapet.

Siden kulturlandskap er et kollektivt gode, må betalingen for jordbrukets positive bidrag til dette komme i form av offentlig støtte. Støtte som varierer proporsjonalt eller tilnærmet proporsjonalt med produsert kvantum, slik mye av dagens jordbruksstøtte i Norge gjør, vil imidlertid være svært lite treffsikkert og snarere virke mot sin hensikt dersom vi ønsker å bevare det verdifulle i kulturlandskapet. Slik støtte vil nettopp øke intensiteten og ensidigheten i arealutnyttelsen. Den mest effektive støtteformen for å bevare verdiene i kulturlandskapet vil isteden være arealstøtte knyttet til visse kriterier for bruken av arealet.

Ved et EU medlemskap trenger kulturlandskapet åpenbart ikke å bli negativt påvirket i nordlige områder. I sør trenger heller ikke virkningene å bli negative dersom en antar at arealutnyttelsen delvis kan holdes oppe gjennom en kombinasjon av melkeproduksjon, og ekstensiv kjøttfe- og kornproduksjon. Deler av kornarealene på Østlandet vil med stor sannsynlighet bli grønne beiter hvor man igjen kan se levende storfe. Selv om en del arealer vil gå ut av tradisjonell jordbruksproduksjon og bli utmark av ulikt slag, vil jordbrukets rolle som «produsent» av kulturlandskap for rekreasjon og estetiske verdier komme mer i forgrunnen. Det er vel grunn til å tro at forholdene i Norge ikke avviker mer fra forholdene i Sverige enn at samfunnets betalingsvilje også hos oss er betydelig høyere for både kultur- og utmarksbeite enn for dagens intensive kornproduksjon.

Oppsummering og konklusjon

Tidligere analyser av konsekvensene for norsk jordbruk av et EU-medlemskap, konkluderer med dramatiske konsekvenser, spesielt for distriktsjordbruket. Denne artikkelen, som baserer seg på forhandlingsresultatet, viser langt lysere utsikter for det norske jordbruket. Analysen viser at avtalen gir rammebetingelser som gjør det mulig å opprettholde sysselsettingen og arealbruken i nordlig landbruk, og jordbruksproduksjonen i disse områdene kan baseres på smådrift som i dag. Nordlig landbruk sammenfaller i stor grad med det en kan kalle distriktsjordbruket, og utgjør omlag 53% av dagens arealbruk og omlag 60% av dagens sysselsetting i jordbruket. Jordbrukets bidrag til å bevare bosettingsmønsteret burde derfor ikke bli mindre ved et EU-medlemskap.

I de sørlige områder vil utfordringene og omstillingene i jordbruket bli langt større, spesielt dersom det ikke oppnås såkalt sørlig støtte. I disse områdene kan sysselsettingen i jordbruket komme til å avta raskere enn det som er forventet om Norge står utenfor EU. Produksjonen av de fleste viktige produktene vil avta i sør, mest for svinekjøtt, egg og korn, og minst for melk, storfekjøtt, poteter. Det vil skje en strukturrasjonalisering i enkeltproduksjoner, spesielt i melkeproduksjon, men for storfekjøtt og korn kan det være mer aktuelt med en ekstensivering av produksjonen.

Det konkluderes også med at jordbrukets bidrag til kollektive goder som kulturlandskap og matvaresikkerhet neppe blir redusert ved et EU-medlemskap.

REFERANSER:

Ballenger, N. og Mabbs-Zeno, C. (1992): Treating food security and food aid issues at the GATT, *Food Policy*.

Brunstad, R. (1992): EF og norsk landbruk, *Sosialøkonomen nr.5*, mai 1993

Brunstad, R og Vårdal, E. (1989): How will the Norwegian agricultural sector be affected if Norway joins the EEC, i *The Nordic Countries and the EEC*, University of Uppsala.

Brunstad R., Gaasland, I. og Vårdal, E. (1993): Agriculture as a provider of public goods. *LOS-senter Notat 9328*. Norsk senter for forskning i ledelse organisasjon og styring. Bergen.

Børve, K. med flere (1994): Konsekvenser av EU-medlemskap for norsk landbruk. Foreløpig rapport Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Stiftelser for samfunns og næringslivsforskning (SNF).

Drake,L. (1992): The non-market value of the Swedish agricultural landscape. *European Review of of Agricultural Economics* 19:351-364.

Gaasland, I. og Nersten, N. (1993): «Jordbruksmodellen», Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, *SNF-arbeidsnotat* nr. 44/1993, Bergen.

Hampicke,U. (1990): Kosten und Wertschätzung des Arten und Biotopschutzes, *Berichte 3/91*, Umwelt Bundesamt. Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Moen, K.J. og Klynderud, I- F. (1994): Jordbrukets kulturlandskap. *Melding nr. 12*. Institutt for økonomi og samfunnsfag. Norges Landbrukshøgskole Ås.

Nersten, N., Skjeflo, P., Nersten, R., and Hovland, I. (1992): Konsekvensvurdering av ny landbrukspolitikk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo, 1991.

NOU (1991:2C). *Norsk landbrukspolitikk. Utfordringer, mål og virkemidler*. Norges offentlige utredninger, Oslo.

St.prp.nr.8 (1992-93): *Landbruk i utvikling*, Oslo.

Winters,L.A. (1990). The So-Called «Non-Economic» Objectives of Agricultural Support, *OECD Economic Studies*, 13, 237-266.

STEINAR HOLDEN:[1]

Norsk EU-medlemskap - konsekvenser for arbeidsledigheten

Et eventuelt norsk medlemskap i EU vil neppe ha stor betydning for arbeidsledigheten. Sysselsettingen i landbruket vil bli redusert, mens EU-medlemskap kan gi lavere rente og økte investeringer. Prisstabiliseringsmålet i EU kan bli praktisert for ambisiøst, men det er heller ikke uproblematisk for Norge å ha høyere inflasjon enn EU-landene på varig basis. Maastrichtkravene vil sannsynligvis ikke begrense vår mulighet til å bruke finanspolitikken aktivt.

1. Innledning

Mange viktige økonomiske forhold mellom Norge og EU-landene er allerede regulert ved EØS-avtalen. Først og fremst gjelder dette bestemmelsene knyttet til EFs indre marked, dvs. regelverket for fri handel med varer og tjenester, og fri bevegelighet for kapital og personer. Også andre forhold, bl.a. bestemmelser om statlige handelsmonopoler og kravet om at offentlige innkjøp over en viss størrelse må ut på anbud, er fastsatt gjennom EØS-avtalen. På disse områdene vil et eventuelt norsk medlemskap i EU ha liten betydning.

Det er likevel en rekke økonomiske forhold som blir påvirket av et medlemskap i EU. EØS-avtalen omhandler ikke landbruk, landbruksbasert næringsmiddelindustri og fiskerinæringen, mens EU-medlemskap vedrører disse næringene også. I avsnitt 3 vil jeg gi en kort beskrivelse av de viktigste konsekvensene for disse næringene. Penge- og finanspolitikken blir påvirket bl.a. gjennom kravene i Maastricht-traktaten, og dette blir diskutert i avsnitt 4. Sammenhengen mellom inflasjon og arbeidsledighet har fått mye oppmerksomhet i EU-debatten, og dette drøftes i avsnitt 5. Som en bakgrunn for hele artikkelen vil jeg i avsnitt 2 gi en kort presentasjon av en nyere teori for arbeidsledighet, baserert på begrepet likevektsledighet, som bl.a. lå til grunn for analysen i Sysselsettingsutvalgets innstilling (1992).

La meg komme med et generelt forbehold som egentlig er opplagt, men som er så viktig at jeg likevel vil nevne det. En drøfting av hvilke konsekvenser et eventuelt norsk EU-medlemskap vil få for arbeidsledigheten støter på to typer problemer. For det første er alternativene ufullstendig beskrevet. Vi vet ikke hvilken politikk EU vil føre, vi vet ikke hvilket forhold Norge vil ha til EU dersom vi ikke blir medlem, og vi vet ikke hvilken politikk Norge vil føre, i eller utenfor EU. For det andre er vår kjennskap til hvordan økonomiene og arbeidsmarkedene faktisk fungerer svært mangelfull. Det er nok mulig å si med en viss grad av sikkerhet i hvilken retning de ulike forhold vil virke, men vi er langt fra å kunne kvantifisere konsekvensene med rimelig grad av presisjon.

2. Likevektsledigheten

Likevektsledigheten (av og til også kalt NAIRU) er gjerne definert ved det nivå på arbeidsledigheten som gjør at inflasjonsraten er konstant. Teorien kan illustreres i et diagram for arbeidsmarkedet (figur 1). Bedriftene fastsetter prisene som påslag på grensekostnaden, der påslagsfaktoren avhenger av etterspørselselastisiteten. Siden grensekostnaden avhenger av lønnen, så bestemmer prissettingen også forholdet mellom lønn og pris, og dette er forholdet er gitt ved prisfastsettelseskurven. Lønnsfastsettelseskurven viser hvordan utfallet av lønnsforhandlingene avhenger av sysselsettingen. Ved høy arbeidsledighet står arbeidstakerne svakt i lønnsforhandlingene på grunn av konkurranse om jobbene, og reallønnen blir lav. Ved lav arbeidsledighet er arbeidstakernes posisjon sterkere, og reallønnen blir høy.

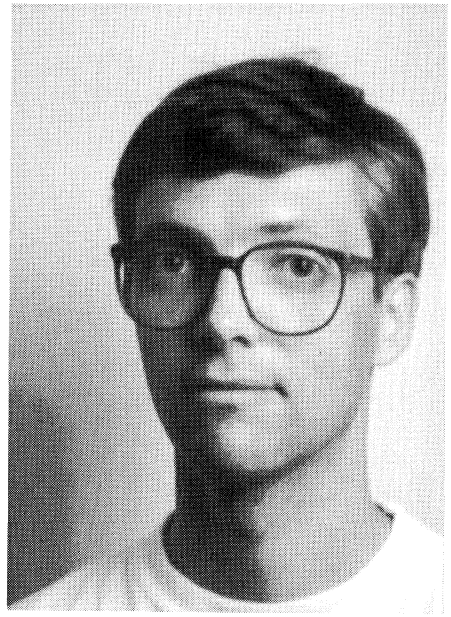
Likevektsledigheten er det nivå på arbeidsledigheten som gjelder i skjæringspunktet mellom de to kurvene. Når den faktiske arbeidsledigheten er lik likevektsledigheten, er lønnsfastset-

[1] Takk til kollegaer ved Sosialøkonomisk institutt og en konsulent for konstruktive kommentarer. Jeg er selvfølgelig alene ansvarlig for innholdet i artikkelen.

telsen konsistent med bedriftenes prissetting, og det vil ikke være noen tendens til at arbeidsledigheten endres.

I hovedsak basert på Layard et al. (1991) (se også Sysselsettingsutvalget innstilling, 1992), kan vi trekke frem de følgende forklaringsfaktorer til de to kurvenes plassering i diagrammet, og dermed størrelsen på likevektsledigheten. Lønnskurven vil ligge høyt (og likevektsledigheten dermed bli høy) dersom det er høy organisasjonsprosent og sterke fagforeninger i økonomien. Derimot vil samordning/sentralisering av lønnsfastsettelsen, både på arbeidstaker og arbeidsgiversiden, kunne føre til lavere lønnskurve. Langvarig ledighetstrygd og høy kompensasjonsgrad kan svekke de arbeidsledigeres motivasjon for å søke jobb, og dermed redusere konkurransen om jobbene, noe som medfører at lønnskurven ligger høyt i diagrammet. Generelt vil mistilpasning på arbeidsmarkedet, ved at det ikke er yrkesmessig eller geografisk samsvar mellom bedriftenes behov for arbeidskraft og tilbudet av arbeidskraft, også kunne føre til at lønnskurven ligger høyt. Dette skyldes at bedriftene må by opp lønningene for å få tak i kvalifisert arbeidskraft. Velfungerende arbeidsmarkedstiltak og et godt utdanningssystem kan motvirke dette.

Priskurven vil ligge høyt (slik at likevektsledigheten blir lav) dersom næringslivet er effektivt, fordi bedrif-



Steinar Holden, dr. polit fra Universitetet i Oslo, 1990, er professor ved Sosialøkonomisk institutt.

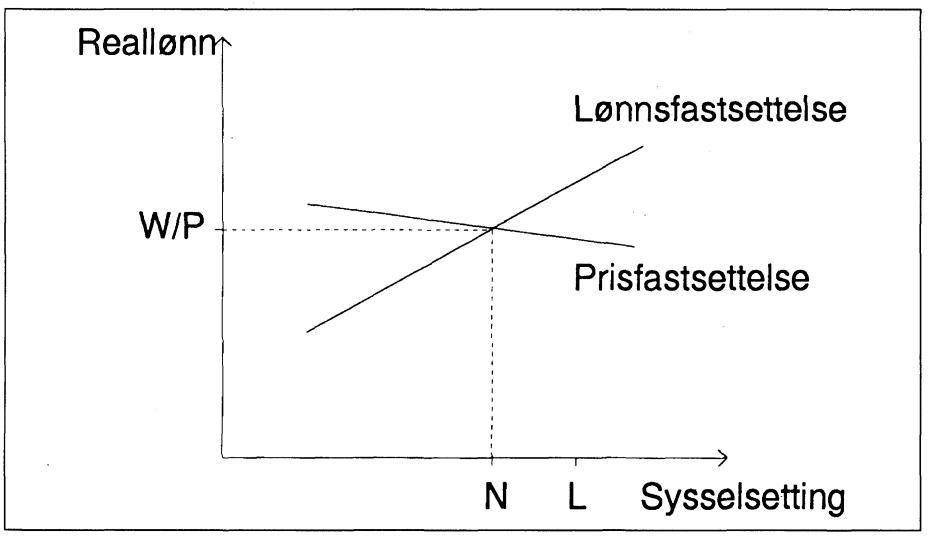
tene da vil sette lave priser i forhold til lønnsnivået. Et høyt investeringsnivå og stor konkurranse på produktmarkedet kan bidra til at næringslivet blir effektivt.

Innen denne teorirammen er kurvenes posisjon, og dermed likevektsledigheten, uavhengig av samlet etterspørsel. Økt etterspørsel kan føre til at arbeidsledigheten midlertidig er lavere enn likevektsledigheten, men dette skaper økt lønns- og prispress, som «tvinger» arbeidsledigheten tilbake til likevektsledigheten. Likevektsledigheten viser derfor en nedre grense for hvor lav arbeidsledighet man kan oppnå med makroøkonomisk politikk som tar sikte på å regulere samlet etterspørsel.

De fleste forhold som har betydning for likevektsledigheten vil sannsynligvis bli lite påvirket av et eventuelt norsk EU-medlemskap. Systemet for lønnsfastsettelse, offentlig utdannings- og arbeidsmarkedspolitikk og næringslivets effektivitet blir ikke direkte berørt av et EU-medlemskap. Totalt vil derfor likevektsledigheten bli lite endret ved norsk medlemskap i EU.

Erfaringene med den høye arbeidsledigheten i Europa tyder på at det er to forhold som begrenser betydningen av likevektsledigheten (Bean, 1994). For det første ser det ut til at mekanismene som får økonomien tilbake til likevektsledigheten, kan virke sakte. Det andre forholdet, som vanligvis blir kalt hysterese, er at utviklingen i likevektsledigheten også avhenger av den faktiske arbeidsledigheten. Dersom den faktiske ledigheten øker utover likevektsledigheten, kan også likevektsledigheten øke. Vi vet ikke hvilket av disse to forholdene som er viktigst, men den samlete effekten kan illustreres ved utviklingen i arbeidsledigheten i Norge: Til tross for at Sysselsettingsutvalget anslo likevektsledigheten i 1991 til omlag 3-3,5 prosent, har arbeidsledighetsraten ligget relativt stabilt på omlag 6 prosent i flere år etter dette.

Det finnes flere årsaker til hysterese i arbeidsmarkedet. Dersom økningen i arbeidsledigheten skyldes permanent nedleggelse av noen bedrifter, vil en del av arbeidstakerne som mister jobben, ikke ha kvalifikasjoner til å kunne få en annen jobb. Men virkningen kan bli permanent også dersom årsaken til reduksjonen i sysselsettingen er midlertidig, f.eks. en midlertidig reduksjon i etterspørselen. Bedriftene kan velge å si opp de minst produktive arbeiderne, samtidig som de arbeidslediges kvalifikasjoner gjerne svekkes over tid. Økningen i arbeidsledigheten kan derfor medføre at de arbeidsledige i gjennomsnitt er blitt mindre kvalifiserte enn før økningen i ledigheten, slik at det ikke er lønnsomt å ansette de arbeidsledige når etterspørselen igjen øker.



Figur 1: Likevektsledigheten er differansen mellom arbeidsstyrken L og sysselsettingen N,

3. Direkte virkninger for de enkelte næringer[2]

De næringer som først og fremst blir påvirket av et EU-medlemskap er landbruk, inklusiv næringsmiddelindustri, og fiske/fiskeforedling.

Jordbruket i Norge har et betydelig høyere kostnadsnivå enn jordbruket i EU-landene. På grunn av pristilpasningen til EU-nivå, vil jordbruksnæringen med stor sannsynlighet bli betydelig redusert ved EU-medlemskap. En del av denne reduksjonen ville antakeligvis ha kommet også uten medlemskap. Store deler av næringsmiddelindustrien har også et høyt kostnadsnivå, og konkurranse fra EU-landene vil sannsynligvis innebære reduksjon i sysselsettingen. Men det er vanskelig å se gode grunner til at hoveddelen av denne næringen ikke skal kunne bli konkurransedyktig på lengre sikt.

Fiskerinæringen, særlig fiskeindustrien, vil få økte eksportmuligheter gjennom reduksjon av tollsatser, samtidig som risikoen for dumping-anklager vil forsvinne. Dette muliggjør økt sysselsetting. Det ligger likevel usikkerhetsmomenter i den fremtidige forvaltningen av fiskeressursene, og i muligheten for såkalt «kvotehopping», dvs. at norske fartøyer med fiskekvote blir kjøpt av utenlandske interesser. Den norske regjeringen mener at Norge i disse spørsmålene er sikret gjennom avtalen med EU, mens andre er mer skeptiske til dette synet.

Den direkte virkningen på sysselsettingen i landbruk og fiske sett under ett er med stor sannsynlighet negativ, delvis fordi den omstillingsprosess som kreves erfaringsmessig vil medføre økt arbeidsledighet. Noe av reduksjonen i sysselsetting kan slå ut i langvarig arbeidsledighet ved at de som mister sin jobb ikke har egnete kvalifikasjoner for andre jobber. Dette momentet bør likevel ikke overvurderes, idet de store omstillinger fra primærnæringene som vi har hatt gjennom hele dette århundret, i liten grad ser ut til å ha medført økt arbeidsledighet.

For andre næringer vil et EU-medlemskap medføre mindre transaksjonskostnader i handelen med EU-landene, ved at opprinnelsesregler (dvs. dokumentasjon av tilstrekkelig bearbeidingsverdi i eksportlandet, og ikke i et tredjeland) faller bort, og grensekontrollen avvikles. Videre ser det ut som at næringslivet regner med at EU-medlemskap innebærer mer stabile rammevilkår. (Dette vil antakeligvis særlig være tilfelle dersom Norge deltar i en valutaunion.) Imidlertid vil EU-medlemskap innebære at det blir toll på en del innsatsfaktor til norsk industri fra land utenfor EU. Min egen vurdering er at en eventuell forbedring for næringslivet sannsynligvis er meget liten. Men det er hva næringslivsledere selv mener som har betydning for investeringsbeslutningen. En intervjuundersøkelse av 50 næringslivsledere gjennomført av FAFO (Hødnebø og Stokland, 1994) tyder på at EU-medlemskap kan gjøre det mer attraktivt å investere i Norge, både for norske og utenlandske investorer. I den grad EU-medlemskap faktisk gir økte investeringer, vil dette medføre økt sysselsetting (priskurven skifter oppover og likevektsledigheten reduseres).

Det er også blitt diskutert om norsk EU-medlemskap vil medføre økt omstillingstakt i økonomien, og om dette så vil føre til økt arbeidsledighet.[3] Bortsett fra virkningen på landbruk og næringsmiddelindustri nevnt over, er det imidlertid vanskelig å se at et EU-medlemskap vil medføre økt omstillingstakt i forhold til en EØS-avtale. Dersom man istedenfor sammenligner EU-medlemskap med et alternativ der Norge i større grad skjermer seg mot utenrikshandel, vil EU-medlemskap sannsynligvis medføre høyere omstillingstakt. Men uansett er det diskutabelt om høyere omstillingstakt også innebærer høyere arbeidsledighet.

4. Penge- og finanspolitikken

Penge- og finanspolitikken har i liten grad noen direkte virkning på likevektsledigheten. Dette betyr likevel ikke at penge- og finanspolitikken er uten betydning for arbeidsledigheten. Penge- og finanspolitikken må bidra til å regulere samlet etterspørsel, slik at den faktiske arbeidsledigheten kommer nærmest mulig likevektsledigheten. Først og fremst innebærer dette å forhindre at samlet etterspørsel blir for lav, for å unngå langvarig høy arbeidsledighet ved at den faktiske ledigheten over lengre tid blir liggende høyere enn likevektsledigheten, og at likevektsledigheten øker pga. hysterese-mekanismer. Men det innebærer også at man bør forhindre press i økonomien (for lav arbeidsledighet), som vil slå ut i økt inflasjon og en påfølgende ustabil økonomisk utvikling.

a) *Pengepolitikken*

I etterkrigstiden har pengepolitikken tatt sikte på å fremme økonomisk vekst gjennom lavt rentenivå, samt bidra til konjunkturstabilisering ved kvantitative reguleringer (utlånsrammer o.l.). Fra høsten 1986 har rentenivået imidlertid blitt knyttet opp mot ønsket om å holde en fast valutakurs. Det innenlandske rentenivået har blitt bestemt av rentenivået i utlandet, korrigert for forventet devaluering av den norske kronen. Dette er i liten grad blitt endret ved at kronen nå flyter. Regjeringen tar fortsatt sikte på stabil valutakurs i forhold til de europeiske valutaer, og det norske rentenivået er fortsatt bestemt av utenlandsk rentenivå og depresieringsforventninger. I og med at EU-landene tar sikte på å oppnå stabilt prisnivå, innebærer vår politikk om en stabil valutakurs i forhold til de europeiske valutaer, også en politikk for prisstabilitet.

Vår politikk med stabil valutakurs i forhold til EU-landene er ikke direkte knyttet opp mot et medlemskap i EU, og det virker mest sannsynlig at denne politikken vil forsette også dersom vi ikke blir medlem av EU. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i denne politikken når jeg sammenligner med pengepolitikken som EU-medlem. Når det gjelder pengepolitikken som EU-medlem, vil jeg først se på situasjonen uten monetær union og uten felles valuta.

I denne sammenligningen vil dermed politikken være den samme uavhengig av et eventuelt EU-medlemskap, uansett vil målet være stabil valutakurs i forhold til EU-landene. I

[2] Den sentrale kilden for de konkrete virkninger er Stortingsmelding nr. 40, 1993/94: «Om medlemskap i Den europeiske union» (EU-meldingen).

[3] Se bl.a. debatten mellom Fritz Holte (1992a,b) og Victor Norman (1992).

denne situasjonen vil sannsynligvis markedets tiltro til at vi skal holde fast ved denne politikken være større dersom vi er EU-medlemmer. Dette burde kunne gi grunnlag for noe lavere rente ved EU-medlemskap. Dette kan særlig være tilfelle dersom oljeprisen blir lav, fordi valutakurspolitikken sannsynligvis er troverdig uavhengig av EU-tilknytning hvis oljeprisen er høy. Konklusjonen så langt blir derfor at hvis vi uansett har tenkt å føre en politikk med sikte på stabil valutakurs i forhold til EU-valutaene, vil det isolert sett sannsynligvis være gunstigst at Norge er medlem i EU.

Før en evt. innføring av felles valuta, vil det ikke skje noen kompetanseoverføring fra nasjonalt til fellesskapsnivå innen penge- og valutapolitikken. Dersom f.eks. et oljeprisfall skulle medføre store problemer for norsk økonomi, vil det være mulig å gjennomføre en devaluering/kraftig depresiering, selv om dette i større grad må koordineres med de andre EU-landene dersom Norge er medlem av EU.

Hva så hvis den felles valutaen blir innført, og Norge også tar i bruk denne valutaen? Ved norsk deltakelse i en felles europeisk sentralbank, med felles valuta, vil selvfølgelig risikoen for kursendring i forhold til de europeiske valutaene bli borte, og norsk rentenivå vil bli likt med det europeiske. Det er ikke opplagt om dette rentenivået vil være lavere eller høyere enn det rentenivå Norge vil ha utenfor EU, det avhenger av oljeprisen og utviklingen i norsk økonomi generelt. Men usikkerheten virker noe skjevt fordelt: Jeg kan vanskelig forestille meg at Norge skulle få betydelig lavere rentenivå enn EU-landene, dersom Norge forblir utenfor EU. Samtidig er det lett å tenke seg at vi kan få betydelig høyere rentenivå i Norge enn i EU-landene, slik som på annen halvdel av 1980-tallet.

Felles valuta og felles sentralbank i EU medfører at pengepolitikken innrettes ut fra felles EU-hensyn. Norge har imidlertid en næringsstruktur som er svært forskjellig fra resten av Europa. Sjokk fra tilbudssiden i økonomien vil derfor virke forskjellig på Norge og de fleste EU-land. Vi kan dermed ikke regne med at den felles europeiske pengepolitikken vil være særlig godt innrettet for Norge ved denne type sjokk.

Men heller ikke utenfor en valutaunion kan vi være sikre på å kunne føre en tilfredsstillende pengepolitikk. Vårt nåværende flytekurs-regime kan gi inntrykk av at flytende kurs bare har fordeler, ved lav rente, stabil valutakurs og ingen spekulasjonsbølger. Men til tross for høy arbeidsledighet, er norsk økonomi relativt sterk, med lav inflasjon og god utenriksøkonomi, og vi har ingen garanti for at alt vil gå like greit i årene fremover. Dersom vi lar kronen flyte fritt, viser bl.a. dollarkursens store svingninger gjennom av 1980-tallet at dette kan innebære enorme variasjoner i relative kostnadsnivå. Det er ikke vanskelig å tenke seg situasjoner der dette kan gi meget uheldige konsekvenser for Norge. Anta f.eks. at oljeprisen stiger kraftig. Dette kan føre til betydelig appresiering av kronen, og tilsvarende svekkelse av næringslivets konkurranseevne. Dermed vil vi bli enda mer utsatt dersom oljeprisen så skulle falle til et permanent lavt nivå.

Det er heller ikke uproblematisk å forsøke å holde valutakursen fast. Anta en situasjon med høykonjunktur i de fleste EU-land, samtidig som det er lavkonjunktur i Norge. EU-landene vil føre en stram pengepolitikk, med høyt rentenivå, for å forhindre inflasjon. Norge vil ønske et lavere rentenivå, for å stimulere etterspørselen. Med felles valuta får vi samme rentenivå som EU-landene, dvs. høyere rentenivå enn det vi selv ville ønsket. Men med fast valutakurs, uten felles valuta, kunne den norske nedgangskonjunkturen medført forventninger om norsk devaluering, og dermed enda høyere rentenivå i Norge. Dette er bakgrunnen for argumentasjonen i Svensson (1994), om at fast valutakurs (uten valutaunion) kan lede til prosyklisk rentepolitikk.

Felles valuta innebærer naturligvis at vi mister muligheten til å devaluere. Dersom oljeinntektene blir kraftig redusert, har vi ikke lenger mulighet til å bruke devaluering som virkemiddel for å oppnå den nødvendige bedring av konkurranseevnen. Regjeringens EU-melding viser til omtalen av konsekvensene av en devaluering i Sysselsettingsutvalgets innstilling. Hovedkonklusjonen her er at konkurranseevneforbedringen som kan oppnås ved en devaluering, bare er midlertidig – etter hvert vil devalueringen slå fullt ut i innenlandske lønninger og priser, og konkurranseevneforbedringen blir borte.

Jeg tror dette synet gir et for negativt bilde av virkningene av en devaluering i en situasjon der norsk økonomi har behov for en kraftig konkurranseevneforbedring. For det første vil virkningen av en devaluering være avhengig av situasjonen i økonomien når devalueringen finner sted. Mange av de norske devalueringene har vært foretatt i situasjoner der forholdene ikke lå til rette for en reallønnsnedgang, bl.a. pga. høy innenlandsk etterspørsel og lav arbeidsledighet. Da kan man heller ikke forvente mer enn en kortvarig konkurranseevneforbedring av en devaluering. Dersom oljeprisen faller kraftig, vil det sannsynligvis være bred aksept for behovet for lønnsmoderasjon for å bedre konkurranseevnen. Samtidig vil nominell lønnsstivhet nedover, bl.a. pga. hensynet til relative inntekter, gjøre at denne lønnsmoderasjonen er vanskelig å oppnå uten devaluering.

For det andre er midlertidig ikke det samme som kortvarig. Calmfors (1993) viser at de store svenske devalueringene i 1981/82 la grunnlag for en konkurranseevnebedring som varte ut til slutten av 1980-tallet. Calmfors forklarer den langvarige og sterke virkningen av den svenske devalueringen med at behovet for justering av reallønn var erkjent av aktørene i lønnsfastsettelsen.

For det tredje kan virkningen av lønnsmoderasjonen bli permanent selv om lønnsmoderasjonen i seg selv bare er midlertidig. Erfaringene med den høye arbeidsledigheten i Europa på 1980-tallet har vist at en økning i arbeidsledigheten som skyldes midlertidig sjokk, likevel kan bli langvarig. Jo raskere konkurranseevneforbedringen inntreffer, desto raskere vil forholdene ligge til rette for at arbeidsledigheten kan reduseres. Dette kan

igjen gjøre at en mindre del av økningen i arbeidsledigheten blir permanent.

Min vurdering er derfor at en devaluering vil kunne virke positivt for norsk økonomi dersom en alvorlig økonomisk krise inntreffer, og det å fullstendig oppgi muligheten til å devaluere er et reelt tap for Norge. På den annen side er det klart at hvor stort behov for devaluering som evt. kan oppstå, vil være avhengig av hvilken politikk som føres på forhånd. En politikk som tar sikte på å styrke konkurranseevnen til hele næringslivet, og dermed gjøre oss mindre oljeavhengig, vil også gjøre at behovet for en devaluering ved et kraftig oljeprisfall, blir redusert.

b) *Finanspolitikken*

Konvergenskravene i Maastrichttraktaten innebærer at underskuddet på offentlige budsjetter ikke skal overstige 3 pst. av BNP, og at offentlig forvaltnings brutto gjeld ikke skal overstige 60 pst. av BNP. I følge EU-meldingen oppfyller Norge i dag disse kravene, ved at underskuddet er 2,7 pst. og brutto gjelden er 48 pst. (anslag for 1994, se tabell 5.2).

Maastricht-kravene innebærer utvilsomt en restriksjon på mulighetene til å bruke finanspolitikken aktivt for å stabilisere økonomien. Buiter (1992) argumenterer for at Maastricht-kravene vil medføre alt for kontraktiv økonomisk politikk for Nederland, dersom de blir etterfulgt. For Norges del er det likevel vanskelig å se at dette kan ha noen betydning i praksis. På grunn av våre store oljeinntekter bør underskuddet på de offentlige budsjetter i Norge ligge lavere enn kravet om 3 pst., også i en lavkonjunktur. Dersom ekstreme forhold skulle medføre større underskudd over noe tid, vil dette også være akseptabelt i forhold til kravene, så lenge overskridelsen anses å skje unntaksvis og være midlertidig (Art. 104C i Maastricht-traktaten).

Hvis Norge ikke blir medlem av EU, vil det neppe være klok politikk å la underskuddet på offentlige budsjetter over lengre tid overstige 3 pst., selv i en alvorlig nedgangskonjunktur. Dette skyldes dels at store underskudd etter hvert forårsaker stor gjeld og dermed store renteutgifter. Men også hensynet til tilliten til norsk økonomi i internasjonale finansmarkeder er av betydning. Dersom Norge står utenfor EU og benytter dette til å føre en mer ekspansiv finanspolitikk enn det vi kunne gjort som EU-medlem, kan resultatet lett bli et høyt rentenivå med negative konsekvenser for investeringer og sysselsetting.

EU-medlemskap kan dermed gjøre finanspolitikken mer effektiv, ved at renten blir bundet opp ved vår sterkere tilknytning til de europeiske valutaer. Uten EU-medlemskap vil aktiv motkonjunkturpolitikk i større grad kunne medføre økte devalueringsforventninger og dermed høyere rente, noe som igjen vil svekke virkningen av motkonjunkturpolitikken. Dette siste poenget må likevel sees i lys av argumentasjonen over: dersom de økonomiske problemer blir store nok, ville det kunne være en fordel å bruke valutakursjustering i tillegg til finanspolitikken. Denne muligheten forsvinner med felles valuta.

EU-meldingen trekker frem mulighetene til å samordne den økonomiske politikken for å bekjempe den høye arbeidsledigheten, som et viktig argument for EU-medlemskap. På 1970-tallet, og begynnelsen av 80-tallet, var samordning av ekspansiv økonomisk politikk sett på som en viktig ledd i kampen mot arbeidsledigheten. Dersom ett land fører ekspansiv økonomisk politikk, får dette landet raskt problemer med driftsbalansen overfor utlandet. Dersom flere land fører ekspansiv politikk, hjelper de hverandre ved å være sammen om å stimulere etterspørselen, samtidig som svekkelsen av driftsbalansen blir begrenset.

Det virker imidlertid lite sannsynlig at EU-landene vil føre en slik politikk. Dels skyldes dette at underskuddene på offentlige budsjetter er så store at ytterligere økning av de offentlige utgifter er meget problematisk. Dels skyldes det også at tiltroen til ekspansiv politikk som svar på ledighetsproblemer er mye mindre enn før. Et mulig forbehold til denne konklusjonen er at store investeringsprosjekter kan være lettere å gjennomføre ved et internasjonalt samarbeid.

Når det gjelder andre typer politikk mot arbeidsledighet, er behovet for samordning mye mindre. Verdien for Norge av å kunne samordne kampen mot arbeidsledighet med EU-landene gjennom medlemskap i EU, er derfor ikke særlig stor etter mitt skjønn.

Norsk medlemskap i EU medfører at vi må betale et betydelig bidrag til EU-kassen. På kort sikt tar Regjeringen sikte på å la bidraget slå ut i økt underskudd på statsbudsjettet. På lengre sikt er det likevel klart at bidraget må medføre økte skatter eller reduserte offentlige utgifter, for å forhindre økende offentlig gjeld.[4] Innenfor tradisjonelle keynesianske modeller medfører dette økt arbeidsledighet. Likevektsledigheten blir imidlertid lite påvirket av dette. Dersom skatteøkningen/reduksjonen i offentlige utgifter gjennomføres over lengre tid, samtidig som man tar hensyn til den innenlandske konjunktursituasjonen, vil bidraget neppe ha stor betydning for ledigheten, fordi størrelsen på likevektsledigheten er viktigst på lengre sikt.

5. Inflasjon og arbeidsledighet

På kort sikt er det utvilsomt en negativ sammenheng mellom arbeidsledighet og inflasjon (fallende Phillipskurve), slik at man kan velge mellom de to onder. På lengre sikt er dette mer diskutabelt. De fleste lærebøker fremstiller Phillipskurven som loddrett på lang sikt, dvs. at man på lang sikt ikke kan oppnå noen reduksjon i arbeidsledigheten ved å tillate økt inflasjon. Årsaken til dette er at høy inflasjon etter hvert bygges inn i inflasjonsforventningene. Redusert arbeidsledighet kan bare oppnås så lenge inflasjonen overstiger inflasjonsforventningene. Inflasjonen kan ikke være permanent høyere enn forventet inflasjon, og dermed må arbeidsledigheten etter hvert gå tilbake til utgangspunktet.

Hovedmålet til den europeiske sentralbank i EU vil være å opprettholde prisstabilitet. Prioriteringen av dette målet fremfor andre mål må sees på

4 Dersom EU-medlemskap medfører høyere økonomisk vekst, behøver skattesatsene ikke bli høyere som EU-medlem

bakgrunn av troen på at den langsiktige Phillipskurven er loddrett. I pakt med en del nyere faglitteratur (se EU-kommisjonen, 1990, og referansene der) tror man at en uavhengig sentralbank med prisstabilitet som hovedmål bidrar til økonomisk vekst, og er uten kostnader i form av økt arbeidsledighet.

Det er imidlertid i hvert fall to forhold som gjør at sammenhengen mellom inflasjon og arbeidsledighet er mer komplisert enn en loddrett Phillipskurve skulle tilsi. Det ene forholdet ligger i hysterese-mekanismer. Dersom målet om lav inflasjon følges slavisk på et hvert tidspunkt og uavhengig av konjunktursituasjon, så kan inflasjonsmålet blokkere for en motkonjunkturpolitikk som kunne ha bidratt til å holde arbeidsledigheten nede. Uten en slik motkonjunkturpolitikk kan nedgangstider føre til en økning i arbeidsledigheten – en økning som varer lenger enn nedgangstidene som forårsaket økningen.

Det andre forholdet ligger i eksistensen av nominell lønnsstivhet nedover. Ved nominell lønnsstivhet nedover er en viss nominell vekst i lønningene nødvendig, bl.a. for å muligjøre endring i relative lønninger. Dersom man forsøker å oppnå lavere inflasjon enn det som er konsistent med denne nominelle veksten i lønningene, vil resultatet kunne komme til å bli høyere arbeidsledighet.

I seg selv er EUs mål om prisstabilitet såpass upresist at det ikke nødvendigvis er i konflikt med de to hensyn som er beskrevet over, hysterese og nominell lønnsstivhet nedover. Videre finnes det ingen lettvinte løsninger på balansegangen mellom inflasjon og arbeidsledighet. Dersom man stadig vekk tillatter inflasjonen å øke for å forhindre økt arbeidsledighet, kan resultatet lett bli at arbeidsledigheten øker desto mer, når man igjen skal få ned inflasjonen. Det er også klart at faktisk inflasjon i stor grad avhenger av inflasjonsforventningene. En uavhengig sentralbank med prisstabilitet som hovedmål vil gjøre at prisstabiliseringspolitikken blir mer troverdig. Dette vil igjen gjøre det lettere å oppnå lav inflasjon.

Spørsmålet er derfor hvor ambisiøst målet om prisstabilitet vil bli fulgt av den europeiske sentralbank. Min egen vurdering av dette, bl.a. basert på min vurdering av drøftingen i EU-kommisjonen (1990), er at i visse situasjoner vil sannsynligvis målet om prisstabilitet bli fulgt for mekanisk, slik at resultatet kan bli høyere arbeidsledighet enn nødvendig.

Hva med Norge i dette bildet? Etter mitt skjønn har disse spørsmålene mindre betydning for om vi bør bli medlem av EU eller ikke. Selv i en situasjon der EU fører en for ambisiøs politikk i retning prisstabilitet, vil det være vanskelig for Norge å tillate høyere inflasjon enn EU på varig basis. For å unngå svekket konkurranseevne, må forskjellen i inflasjon kompenseres med justering av valutakursen. Erfaringene fra 1980-tallet tyder på at Norges devalueringslinje medførte så store devalueringsforventninger, og dermed så mye høyere nominelt rentenivå, at realrenten økte til tross for den høyere inflasjonen (Holden og Vikøren, 1994). Riktig nok er våre erfaringer om dette hentet fra perioder med fast valutakurs, og vi kan ikke se bort fra at flytende kurs vil gjøre det lettere å korrigere for forskjellen i inflasjonstakt. Men som nevnt over kan flytende kurs også medføre store svingninger i reell valutakurs, noe som kan skape betydelige problemer for norsk næringsliv.

6. Oppsummering

La meg oppsummere det jeg tror er de viktigste virkningene på arbeidsledigheten av norsk medlemskap i EU:

- Den direkte negative virkning på jordbruk og næringsmiddelindustri er sannsynligvis større enn en evt. positiv virkning på fiske/fiskeforedling. Totalvirkningen er likevel begrenset fordi vi uansett må regne med betydelig rasjonalisering innen jordbruk og næringsmiddelindustri.
- Økt tillit til den økonomiske politikk og antakelse om mer stabile rammevilkår vil kunne gi lavere rente og økte investeringer, noe som igjen vil kunne gi økt sysselsetting. Ved fornuftig økonomisk politikk utenfor EU vil likevel ulempen ved mindre tillit sannsynligvis kunne begrenses betydelig.
- Felles valuta er ikke ideelt for Norge ved at vår næringsstruktur er forskjellig fra næringsstrukturen i Europa. Likevel er det uklart om vi kan gjennomføre en bedre penge- og valutapolitikk på egen hånd.
- Prisstabiliseringsmålet i EU kan bli praktisert for ambisiøst. Men alternativet er heller ikke uproblematisk: Varig høyere inflasjon i Norge enn i EU-landene medfører devaluering/depresiering av den norske krone, noe som kan gi svekket tiltro i finansmarkedene og høyere rente.
- Maastricht-kravene vil neppe begrense vår mulighet til å bruke finanspolitikken aktivt for å stabilisere økonomien.

REFERANSER:

Bean, C. (1994) « European unemployment: A survey». *Journal of Economic Literature 32,* 573-619.

Buiter, W.H. (1992). «Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?» CEPR Discussion Paper 668, London.

Calmfors, L. (1993). «Lessons from the macroeconomic experience of Sweden». *European Journal of Political Economy 9,* 25-72.

EU-kommisjonen (1990). «One market, one money». *European Economy 44.*

Holden, S. og B. Vikøren (1994). «Interest rates in the Nordic countries: Evidence based on devaluation expectations». *Scandinavian Journal of Economics 96,* 15-30.

Holte, Fritz (1992a). «Arbeidsløsheten i Norge». *Sosialøkonomen, 46, nr 9,* 28-32.

Holte, Fritz (1992b). «Massearbeidsløsheten – Svar til Victor D. Norman». *Sosialøkonomen, 46, nr 10,* 22-23.

Hødnebø, P.E. og D. Stokland (1994). «Hvor attraktivt?» FAFO Rapport 167.

Layard, R., S. Nickell og R. Jackman. (1991). *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market,* Oxford University Press.

Norman, Victor D. (1992). «Fritz Holte og massearbeidsløsheten – en kommentar». *Sosialøkonomen, 46, nr 9,* 32-33.

Stortingsmelding nr. 40, 1993/94: «Om medlemskap i Den europeiske union» (EU-meldingen).

Sysselsettingsutvalgets innstilling (1992). «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» NOU 26.

Svensson, L.E.O. (1994). «Fixed exchange rates as a means to price stability: What have we learned?». *European Economic Review 38 Paper and Proceedings,* 447-468.

CHRISTIAN ANDERSEN OG JAN GAUTE SANNARNES:

Skattereformens delingsregel: Intertemporal konsistens*

I denne artikkelen setter vi søkelyset på forhold ved den valgte delingsløsningen som medfører at prinsippene om nøytralitet og symmetri i skattesystemet over tid ikke blir oppfylt, eller med andre ord at reglene for deling av næringsinntekt ikke tilfredsstiller kravet til intertemporal konsistens. Vi fokuserer spesielt på gevinstbeskatningsreglene for driftsmidler og andeler i bedrifter og på behandlingen av negativ personinntekt. Artikkelen beskriver en fremgangsmåte for å oppnå nøytralitet og symmetri over tid ved deling av næringsinntekt. Intertemporal konsistens gir muligheter for å flytte beskatningen av personinntekt til et annet tidspunkt enn i den perioden inntektene påløper. Man kan for eksempel kombinere en kilde- og en uttaksmodell på en måte som er konsistent i forhold til prinsippene for en kildemodell.

Intertemporal konsistens og deling av næringsinntekt

Innenfor rammen av fiskale behov er det viktig at inntektsbeskatningen utformes slik at den på en best mulig måte sikrer effektiv ressursbruk i bedriftene. For å oppnå dette bygget skattereformen blant annet på prinsippene om nøytralitet og symmetri. Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14, p. 18) definerer disse prinsippene som følger:

*«– **Nøytralitet**, det vil si at alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats. Det gjelder både løpende avkastning og gevinster.*

*– **Symmetri**, det vil si at inntekter og tilhørende utgifter skal behandles på samme måte. Symmetri betyr for det første at samme periodiseringsprinsipp skal benyttes for å fastslå både når en inntekt skal skattlegges, og når en kostnad skal kunne trekkes fra. For det andre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats (fradragsverdi) som tilsvarende inntekter skattlegges med.»*

Andersen & Sannarnes (1994a) gjennomgår hvordan den gjeldende delingsregelen tilfredsstiller prinsippene om nøytralitet og symmetri for en enkel periode. I denne artikkelen diskuterer vi om den valgte delingsløsningen oppfyller disse prinsippene over tid. Når vi i denne artikkelen refererer til et skattesystem som tilfredsstiller kravet til intertemporal konsistens, mener vi et skattesystem som oppfyller prinsippene om nøytralitet og symmetri over tid.

I utgangspunktet beskattes alle kapitalgevinster som alminnelig inntekt. Dette gjelder både gevinster på driftsmidler og gevinster på andeler av bedrifter. I bedrifter hvor aktive eiere har mer enn 2/3 eierandel (aktive bedrifter) vil skattekreditter pga. skattemessige meravskrivninger redusere personinntekten. Dersom inntektsutsettelsen kommer til beskatning som kapitalgevinst i en senere periode, vil gevinsten bli beskattet som alminnelig inntekt. Dette bryter med ovennevnte prinsipper om symmetri og nøytralitet.

Aktivitetskravet i delingsregelen er i prinsippet knyttet til den enkelte periode. Det er uklart om dette kan gi muligheter for aktive eiere å endre status til passive eiere i spesielt gode år. Det åpner iallfall for muligheter til å eta-

* Takk rettes til Kåre P. Hagen og en anonym konsulent for verdifulle kommentarer. Forfatterne er selvsagt alene ansvarlige for de synspunkt som fremmes i artikkelen og eventuelle gjenstående feil og mangler.

blere virksomheter som aktive eiere og gå over til passivt eierskap dersom disse viser seg å bli en suksess. Inntektene vil da komme til beskatning med en lavere skattesats enn kostnadene har kommet til fradrag med. Vi vil her diskutere om utformingen av delingsregelen sammen med gevinstbeskatningssystemet vil kunne føre til systematiske vridningseffekter på bedrifters valg mellom ulike typer investeringer.

I denne artikkelen gjennomgår vi ikke reglene for deling av næringsinntekt i detalj. Andersen & Sannarnes (1994a) gir en økonomisk fremstilling av delingsregelens bestemmelser på enkelte områder. For lesere som er interessert i en juridisk gjennomgang av delingsregelen, henviser vi til Gjems-Onstads (1993) fremstilling av gjeldende rett.

I denne analysen forsøker vi å rendyrke den effekt som skyldes intertemporal konsistens. Vi forutsetter derfor at kapitalavkastningsraten som benyttes i den gjeldende delingsregelen gir et korrekt uttrykk for den virkelige avkastningen i perioden. For de fleste bedrifter vil dette ikke være tilfelle. Andersen & Sannarnes (1994b) viser hvordan man kan skille effekten av mangel på intertemporal konsistens og effekten av avvik mellom kapitalavkastningsraten og virkelig avkastning. De konklusjonene vi kommer frem til med hensyn til intertemporal konsistens vil derfor være relevante også i analyser hvor kapitalavkastningsraten ikke svarer til den virkelige avkastningen.

En delingsregel som tilfredsstiller kravet til intertemporal konsistens, gir også muligheter til å flytte beskatningen av personinntekt til et annet tidspunkt enn i den perioden inntektene påløper. Man kan for eksempel kombinere en kildemodell og en uttaksmodell som er konsistent i forhold til prinsippene om en kildemodell. Det må imidlertid understrekes at prinsippet om nøytralitet og symmetri over tid er like viktig i en ren kildemodell som i en kombinert modell.

Kapitalavkastningsgrunnlaget

Aarbakkegruppen argumenterte for at eiendeler som inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget i utgangspunktet burde verdsettes til markedsverdi. Av praktiske grunner kunne det imidlertid argumenteres for å bruke saldoverdier. Aarbakkegruppen uttalte at: *«Dermed blir skattefordelen som ligger i høye avskrivningssatser i noen grad oppveid av lavere beregnede kapitalinntekter i etterfølgende år. Men normalt sett vil det lønne seg å avskrive så mye som mulig.»*

Christian Andersen, cand. polit fra 1989 med hovedfag i sosialøkonomi ved Universitetet i Bergen, er juniorforsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Høyere skattemessige avskrivninger enn hva som er bedriftsøkonomisk korrekt, vil redusere næringsinntekten og dermed også beregnet personinntekt. Det gis med andre ord fradrag for skattemessige meravskrivninger i grunnlaget for personskatten. For et driftsmiddel som beholdes i bedriften i hele dets levetid, vil skattemessige meravskrivninger i en periode følges av skattemessige mindreavskrivninger i en senere periode. Skattemessige mindreavskrivninger vil øke den beregnede personinntekten. I tillegg til å redusere personinnntekten vil skattemessige meravskrivninger også redusere kapitalavkastningsgrunnlaget. Dermed økes beregnet personinntekt i kommende perioder med beregnet avkastning på de skattemessige meravskrivningene. Med andre ord kan man si at den inntektsutsettelsen man oppnår i personinntekten vil bli belastet med renter (redusert beregnet avkastning) inntil den kommer til beskatning. For et driftsmiddel som beholdes i bedriften i hele dets levetid, vil derfor prinsippet om symmetri i beskatningen av beregnet personinntekt fra næringsvirksomhet være oppfylt.[1] Dette er en økonomisk begrunnelse for å ta hensyn til skattemessige meravskrivninger i kapitalavkastningsgrunnlaget ved å benytte skattemessige verdier istedenfor markedsverdier.

Det samme prinsippet kan benyttes i diskusjonen om den skattemessige behandlingen av verdistigning på driftsmidler. Ved beregning av personinntekt fra næringsvirksomhet tas utgangspunkt i den del av den skattepliktige nettoinntekten som skriver seg fra selve driften. Denne reduseres med en beregnet kapitalavkastning. Den beregnede kapitalavkastningen settes for inntektsåret 1992 sjablonmessig til 16% multiplisert med kapitalavkastningsgrunnlaget.[2] Kapitalavkastningsraten er knyttet til renten på et statsobligasjonslån med fem års gjenværende levetid som mål på den risikofrie avkastningen. Denne rentesatsen er så tillagt et risikotillegg på 6%. Kapitalavkastningsraten er altså fastsatt ut fra en nominell rentesats. Den beregnede kapitalavkastningen vil derfor inneholde både en komponent som mål på den reelle avkastningen og en komponent som mål på den generelle prisstigningen på driftsmidlene i perioden.

For driftsmidler vil deler av periodens faktiske nominelle avkastning som regel komme i form av verdistigning. Denne verdistigningen vil normalt bestå av en generell prisstigningskomponent og kan i tillegg innehol-

[1] Det må understrekes at skattemessige meravskrivninger fortsatt vil gi skattekreditter med positiv nåverdi i skatt på alminnelig inntekt.

[2] Kapitalavkastningsratene for inntektsårene 1993 og 1994 er henholdsvis 16% og 13,5%.

de en realverdiøkning. Urealisert verdistigning inngår ikke i næringsinntekten. Siden kapitalavkastningsraten er fastsatt ut fra en nominell rentesats, er det allerede tatt hensyn til den urealiserte verdistigningen i beregnet kapitalavkastning. Den beregnede personinntekten vil derfor normalt bli stipulert for lavt. Siden urealisert verdistigning ikke inngår i næringsinntekten som er grunnlaget for beregning av personinntekten, oppnår man en skattekreditt i personskatten inntil verdistigningen blir realisert. Imidlertid vil kapitalavkastningsgrunnlaget ikke inkludere den urealiserte verdistigningen siden dette grunnlaget tar utgangspunkt i anskaffelsesverdi til driftsmidlene, korrigert for avskrivninger. Forutsatt at verdistigningen ikke realiseres økes den beregnede personinntekten i kommende perioder med et beløp som svarer til beregnet avkastning på denne verdistigningen. Dette resonnementet er parallelt med resonnementet om skattemessige meravskrivninger ovenfor. Konklusjonen blir at man kan benytte skattemessige verdier for driftsmidler i kapitalavkastningsgrunnlaget. Det er ikke nødvendig å justere dette for urealisert verdistigning.

Dette kan vises i et eksempel. Vi antar at en egenkapitalfinansiert bedrift investerer i et ikke-avskrivbart driftsmiddel med verdi X i år 0. Dette gir en nettoavkastning før skatt på p i begynnelsen av år 1 og år 2 pr. krone investert i driftsmiddelet. Kapitalavkastningsraten forutsettes å være lik nettoavkastningen før skatt, p. Vi antar også at kapitalavkastningsgrunnlaget blir beregnet ut fra de skattemessige verdiene på eiendelene i begynnelsen av inntektsåret. Den aktive eieren forutsettes å ha en avkastning av sin arbeidsinnsats på Y i hver av disse to årene. Denne avkastningen inngår i næringsinntekten. Av den totale avkastningen pr krone investert kommer r=(p-*i*) i form av løpende avkastning (næringsinntekt), mens *i* kommer i form av urealisert verdistigning i år 1. For år 2 kommer hele avkastningen som næringsinntekt. For enkelhets skyld antar vi at hele næringsinntekten etter skatt tas ut av bedriften. I år 1 beregnes personinntekten som følger:

Næringsinntekt	= Xr+Y
– Beregnet kapitalavkastning	= Xp
= Beregnet personinntekt	= Y-X*i*

Som det går frem av regnestykket, er den beregnede personinntekten i år 1 redusert med den urealiserte verdistigningen, X*i*, i forhold til avkastningen av arbeidsinnsatsen. I år 2 beregnes personinntekten som følger:

Næringsinntekt	= X(1+*i*)p+Y
– Beregnet kapitalavkastning	= Xp
= Beregnet personinntekt	= Y+X*i*p

Som det fremgår av regnestykket, er den beregnede personinntekten i år 2 økt med X*i*p i forhold til avkastningen av arbeidsinnsatsen. Denne økningen i personinntekten i år 2 tilsvarer beregnet avkastning på det ekstra fradrag som er gitt i personinntekten. Dette viser at et kapitalavkastningsgrunnlag basert på skattemessige verdier vil være i overensstemmelse med prinsippet om symmetri dersom beregnet kapitalavkastning stemmer overens med virkelig avkastning. Nåverdien av beregnet personinntekt frem til og med skattekreditten er oppløst vil svare til nåverdien av avkastningen av arbeidsinnsatsen under forutsetning om at diskonteringssatsen er lik kapitalavkastningsraten. Dette kan vi vise ut fra følgende likning hvor vi antar at skattekreditten i personskatten oppløses i år 2:

$$Y\text{-}Xi + Y + \frac{Xip + Xi}{1 + p} = Y + \frac{Y}{1 + p} \qquad (1)$$

Ved innføring av delingsregelen kunne bedriftseierne velge om de ville benytte skattemessige verdier eller alternative verdsettelsesmetoder, bl. a. takst, for driftsmidler som inngikk i kapitalavkastningsgrunnlaget. Kapitalavkastningsgrunnlaget vil derfor avvike fra skattemessige verdier så lenge driftsmidler verdsatt etter alternative metoder inngår i virksomheten. Hvis man ønsker det, er det mulig å gjeninnføre de skattemessige verdier og samtidig videreføre den skattefordel som er tilsiktet ved verdsettelsesreglene. Dette kan gjøres ved at forskjellen mellom verdsettelsen etter alternative metoder og skattemessige verdier reduserer personinntekten i en overgangsperiode, samtidig som man i samme omfang reduserer kapitalavkastningsgrunnlaget. En slik fremgangsmåte vil tilfredsstille prinsippet om symmetri over tid. Årsaken til at man kan benytte en slik fremgangsmåte er at slike skattekreditter i personskatten ikke vil ha betydning for investeringsbeslutninger på grunn av at inntektsutsettelsen også reduserer kapitalavkastningsgrunnlaget. Resonnementet forutsetter imidlertid, som vi vil diskutere senere, at gevinstbeskatningsreglene utformes slik at kravet til intertemporal konsistens er oppfylt.

Gevinster på driftsmidler

På bakgrunn av at avskrivningssatsene etter reformen skulle avspeile de reelle avskrivningene, mente Aarbakkegruppen at kapitalgevinster ikke skulle være gjenstand for deling og derved trekkes ut av beregningsgrunnlaget for personinntekt. Denne vurderingen ble også prinsipielt støttet av Ot. prp. nr. 35 (1990-91), p. 164: *«Gevinst ved avhendelse av driftsmidler kan i utgangspunktet være forårsaket av to forhold, henholdsvis at det har vært ført til fradrag med for stort beløp og/ eller at driftsmiddelet har vært gjenstand for verdistigning. Hvor gevinsten skyldes for store avskrivninger tilsier hensynet til symmetri i systemet at gevinsten inngår i næringsinntekten før den deles. Dette fordi avskrivningene her har kommet til fradrag i den inntekten som har vært delt forutgående år. Dersom gevinsten har sin årsak i markedsmessig verdistigning, er det imidlertid naturlig å anse den som kapitalinntekt som bør holdes utenfor den næringsinntekt som skal deles.»*

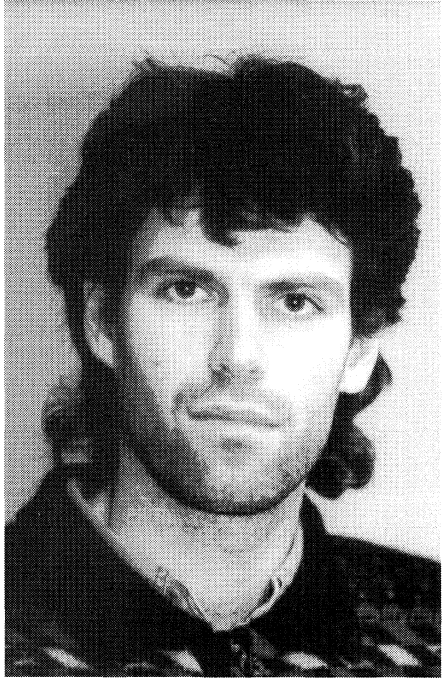
For ikke-avskrivbare driftsmidler vil en eventuell salgsgevinst skyldes verdistigning. Når det gjelder av-

skrivbare driftsmidler, uttalte departementet i Ot. prp. nr. 35 at endringene i avskrivningssatsene vil øke sannsynligheten for at gevinster ved avhendelse av disse også i det vesentligste vil skyldes verdistigning. Derfor foreslo departementet som hovedprinsipp å anse slike gevinster som kapitalinntekt. Imidlertid ble dette av praktiske grunner bare gjennomført for driftsmidler som føres på egen saldo, saldogruppe e til h. Dette skyldes at det for samlesaldoene, saldogruppe a til d, var umulig å skille ut gevinster.

Vi har i avsnittet om kapitalavkastningsgrunnlaget argumentert for at urealisert verdistigning på driftsmidler medfører at man oppnår en utsettelse av skatt på personinntekt fra virksomheten. Samtidig øker den urealiserte verdistigningen personinntekten ved at det i kapitalavkastningsgrunnlaget bare tas hensyn til anskaffelsesverdi og ikke urealisert verdistigning. Gevinster på driftsmidler i saldogruppe a til d reduserer saldoverdien og dermed fremtidige avskrivninger for disse saldogruppene. Reduksjonen i fremtidige avskrivninger øker næringsinntekten og dermed også personinntekten i disse periodene. Av den grunn kan man si at gevinster i saldogruppe a til d inntektsføres som personinntekt. Prinsippet om symmetri vil derfor være oppfylt for slike gevinster.

Ved realisasjon av gevinster på ikke-avskrivbare driftsmidler og avskrivbare driftsmidler i saldogruppe e til h beskattes disse som alminnelig inntekt. Ved oppbygningen av skattekredittene reduseres både alminnelig inntekt og personinntekt. Siden oppløsningen av inntektsutsettelsen ved realisasjon av gevinst ikke medfører personinntektsbeskatning, blir skattekredittene i personskatten endelige skattefritak. Dette bryter med prinsippet om symmetri i beskatningen. Så lenge det fastsettes en nominell kapitalavkastningsrate, bør derfor gevinster på driftsmidler, uansett hva disse gevinstene skyldes, inngå i den næringsinntekt som skal deles.

Vi har i en annen sammenheng vist at siden alle kapitalgevinster beskattes som alminnelig inntekt, gir dette isolert sett eierne i aktive bedrifter incitamenter til å realisere gevinster på visse typer driftsmidler så snart de påløper, jfr. Andersen & Sannarnes (1993). Reglene for inntektsføring av gevinster gir incitament til å utsette realisasjon av gevinst på driftsmidler i saldogruppene f til h og for ikke-avskrivbare driftsmidler. For passive bedrifter kan det derfor oppstå en innlåsningseffekt i det driftsmidler kan bli holdt lenger i virksomheten enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. I aktive bedrifter vil denne innlåsningseffekten motvirkes av incitamentet til å fremskyve realisasjonen av gevinster på grunn av at de kun beskattes som alminnelig inntekt. Av den grunn vil gevinstbeskatningsreglene virke ulikt i aktive og passive bedrifter.



Jan Gaute Sannarnes, siviløkonom fra 1987 ved Norges Handelshøyskole, er juniorforsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Gevinster på andeler i bedrifter

I selskaper kan eierne velge mellom å realisere verdistigning på driftsmidler ved å avhende disse direkte eller ved å avhende andeler i bedriftene. Gevinster på andeler i bedriftene beskattes som kapitalinntekt både i selskaper med aktive eiere og i selskaper med passive eiere. Verdiøkning på andeler i bedrifter skyldes tilbakeholdt skattemessig overskudd, skattemessige meravskrivninger eller verdistigning på materielle og immaterielle eiendeler. Dersom bedriften opparbeider seg skattekreditter i personinntekten på grunn av skattemessige meravskrivninger eller urealisert verdistigning på driftsmidler i eieperioden for andelene, vil forskjellen mellom virkelig verdi og skattemessig verdi isolert sett føre til verdireduksjon av andelene på grunn av latent skatt. Tilbakeholdt skattemessig overskudd vil være overskudd etter beskatning både av den alminnelige inntekten og personinntekten. Realisasjon av slik verdiøkning bør derfor ikke bli beskattet i det hele tatt. RISK-regulering av aksjer sikrer dette for alminnelig inntekt. Den skattemessige behandlingen av andeler i ansvarlige selskap gir noenlunde tilsvarende effekter. Slik verdiøkning kommer heller ikke til beskatning som personinntekt i og med at gevinster på andeler i bedriften bare beskattes som alminnelig inntekt.

Skattemessige meravskrivninger og verdistigning på eiendeler medfører at personinntekten blir stipulert for lavt det år de oppstår. Dersom selskapet etter avhendelse av andeler forblir under delingsregelen, vil kjøperne ta hensyn til den latente personskatten som skyldes at eiendelene har lavere skattemessige verdi enn virkelig verdi. Denne skattekreditten vil ha samme konsekvenser for den nye eieren som den gamle.[3] Så lenge skattekreditten består vil beregnet avkastning på inntektsutsettelsen øke personinntekten hvert år. Dette gir også isolert sett den nye eieren incitamenter til å realisere verdistigning på driftsmidler så fort som mulig. Siden det er kontinuitet mellom den aktive selger og den aktive kjøper, er det ingen grunn til å beskatte slike gevinster på andeler annerledes enn det som blir gjort i dag.

Dersom avhendelse av andeler medfører at selskapet ikke lenger kommer inn under delingsregelen, vil imid-

[3] Dette gjelder bare så lenge kjøper og selger står overfor samme personskattesats. For personer som står overfor forskjellig personskattesats kan det foreligge arbitrasjemuligheter.

lertid situasjonen være annerledes. Den latente personskatten vil da forsvinne. Dette vil gjelde alle andelene og ikke bare de andelene som skifter eier. Ved gjeldende regler er skattesystemet derfor ikke symmetrisk. Skattesystemet oppfordrer til å foreta investeringer i driftsmidler hvor man kan opparbeide seg skattekreditter i bedrifter med aktive eiere. Disse skattekredittene reduserer personskatten, mens ved salg av andeler slik at bedriften kommer utenfor delingsregelen, vil oppløsningen av inntektsutsettelsen ikke medføre at denne beskattes som personinntekt. Skattekredittene i personskatten blir med andre ord endelige skattefritak. Investeringer som dette vil være særlig aktuelt for, er investeringer som har gunstige avskrivningssatser, investeringer i forskning og utvikling som kan kostnadsføres direkte og investeringer som forventes å gi avkastning i form av verdistigning utover nominell verdistigning. En fremgangsmåte med avhendelse av andeler er spesielt aktuell for immateriell kapital i og med at denne ofte er nært knyttet til materiell kapital og de ansatte i bedriften. Det er derfor vanskelig å selge den immaterielle kapitalen for seg selv. Imidlertid kan den immaterielle kapitalen avhendes sammen med hele eller deler av bedriften. Siden skattesystemet oppfordrer til å foreta visse typer investeringer i bedrifter med aktive eiere fremfor bedrifter med passive eiere, er skattesystemet ikke nøytralt med hensyn til eierstruktur.

I diskusjonen om realisering av gevinster på driftsmidler ble det vist til at reglene for inntektsføring av gevinster gir incitament til å utsette realisasjon av gevinster på driftsmidler i saldogruppene f til h og for ikke-avskrivbare driftsmidler. Incitamentet til å realisere gevinster på slike driftsmidler i aktive bedrifter vil som nevnt motvirkes av denne innlåsningseffekten. Ved salg av andeler vil det imidlertid ikke eksistere noen innlåsningseffekt siden det er kontinuitet i de skattemessige verdiene til driftsmidlene. Skattebesparelsen vil derfor trolig være større ved salg av andeler i bedrifter enn ved salg av driftsmidler når det foreligger store forskjeller mellom virkelig verdi og skattemessig verdi for slike driftsmidler.

Sett i sammenheng med gevinstbeskatningssystemet vil den gjeldende delingsregel altså favorisere bedrifter som gjør store investeringer i immateriell kapital, deriblant kunnskapsintensive bedrifter. Dette ble også peket på i Hansen et al. (1991). Overgangsreglene ved innføring av delingsregelen vil imidlertid favorisere bedrifter med lav egenutviklet immateriell kapital. Dette skyldes at det ved innføring av delingsregelen kun ble gitt anledning til å oppjustere verdien av den materielle og ervervede immaterielle kapitalen til markedsverdi. For den egenutviklede immaterielle kapitalen ble det ikke innført noen tilsvarende regel. Dette førte til at virksomheter med høy egenutviklet immateriell kapital fikk økt skattebelastning i forhold til andre virksomheter. Det må understrekes at dette kun er et overgangsproblem. Det vil bare gjelde for allerede utviklet immateriell kapital og vil ikke gi vridninger mellom investeringer i forskjellige typer kapital. Det kan imidlertid gi incitament til tidligere realisasjon av denne egenutviklede immaterielle kapitalen i og med at gevinsten ved realisasjonen vil bli beskattet som kapitalinntekt. En annen konsekvens av delingsregelens behandling av gevinster på eiendeler og andeler i bedriften er at det vil svare seg å etablere virksomheter med aktive eiere fordi man i en oppstartingsfase ofte har store investeringer i immateriell kapital og høye skattemessige meravskrivninger. På et senere tidspunkt i livssyklusen, når avkastningen på kapitalen er høyere enn beregnet kapitalavkastning, selger man ut hele eller deler av virksomheten slik at den ikke lenger kommer inn under reglene for deling. Dette ble også peket på i Hansen et al. (1991). Noen vil kanskje hevde at det vil være ønskelig å stimulere til investeringer i immateriell kapital og til nyetableringer gjennom skattesystemet. Siden denne fremgangsmåten bare vil favorisere visse typer investeringer og ikke vil være nøytral mellom ulike eierstrukturer, vil det trolig finnes bedre måter til å indusere slike investeringer.

For å utnytte gevinstbeskatningsreglene for immateriell kapital kan man avhende andeler for å komme utenfor delingsregelen. Selv om man ikke får betalt for mer enn de materielle eiendelene, kan det være lønnsomt å selge ut andeler for å unngå deling. Dette skyldes skattebesparelsen på avkastningen av immateriell kapital ved en slik tilpasning. For immateriell kapital som ikke direkte er knyttet til den aktive eier, vil man også kunne oppnå full kompensasjon for denne ved salg av andeler i bedrifter. Tilpasninger til 2/3 regelen vil derfor iallfall være aktuelt for investeringer i slik kapital. De aktive eierne vil imidlertid risikere at de nye investorene ikke vil betale for kunnskapskapital som er knyttet direkte til dem. Salg av andeler vil kunne gi de aktive eierne et tap på grunn av at de nye investorene vil motta en del av den fremtidige avkastningen på kunnskapskapitalen. Tilpasning til 2/3 regelen vil da kun finne sted når skattebesparelsen av avkastningen på kunnskapskapitalen er større enn dette tapet. Vi ser at delingsregelen ikke bare favoriserer investeringer i immateriell kapital, men den behandler også ulike typer immateriell kapital forskjellig.

Avkastning på de aktive eiernes kunnskapskapital vil ha forskjellig form i ulike bedrifter. I de frie yrker vil denne avkastningen som oftest komme som en betalingsstrøm for tjenester. På grunn av at avkastningen av kunnskapskapital her vil være avhengig av den løpende arbeidsinnsats, vil det være vanskelig å få kompensasjon for denne ved salg av bedriften. I andre typer bedrifter vil kunnskapskapitalen benyttes til utvikling av nye produkter, for eksempel i høyteknologibedrifter. Her vil kunnskapskapitalen ikke gi noen løpende avkastning, men gi avkastning i form av patenter eller nyutviklede produkter. Ved salg av andeler i bedriften etter at disse produktene er utviklet vil det være mulig å få kompensasjon for verdien av disse. Avkastningen av kunnskapskapitalen vil da bli beskattet som kapitalinntekt. Delingsregelen behandler altså ulike typer avkastning av aktive eiernes kunnskapskapital forskjellig.

Alternativt til å selge andeler kan de aktive eierne trekke seg ut av bedriften. I bedrifter med flere eiere vil det være nok at eiere med litt over 1/3 av andelene går over i en passiv rolle.

Negativ personinntekt

Negativ personinntekt i en virksomhet må som regel fremføres mot senere positiv personinntekt i samme virksomhet. Dette er med andre ord en negativ skattekreditt. Det gis ingen kompensasjon for at den negative personinntekten må fremføres. Av den grunn er ikke behandlingen av negative og positive personinntekter symmetrisk. Vi har i en annen sammenheng diskutert motregningsreglene for negativ personinntekt, jfr. Andersen og Sannarnes (1994a). Det ble her vist til at motregningsreglene var forskjellig avhengig av organisasjonsform. Manglende rett til motregning vil kunne øke den negativ beregnede personinntekten som må fremføres.

Mulige endringer i delingsregelen for å oppnå intertemporal konsistens

Det vil kunne eksistere flere fremgangsmåter for å oppnå en delingsregel som tilfredsstiller kravet til intertemporal konsistens. Vi gjennomgår her en metode som består i å endre reglene for beskatning av gevinster på driftsmidler og andeler i bedrifter og å endre reglene for fremføring av negativ personinntekt.

Gevinster på driftsmidler

Det finnes iallfall to alternativer for å oppnå en symmetrisk skattemessig behandling av gevinster på driftsmidler ved fastsettelsen av personinntekt i bedrifter med aktive eiere. Det ene alternativet er å opprettholde en nominell kapitalavkastningsrate som idag og beskatte gevinster på driftsmidler som personinntekt. I det andre alternativet benytter man en reell kapitalavkastningsrate istedenfor en nominell rate. Kapitalavkastningsgrunnlaget må da oppjusteres med generell prisstigning. Den delen av gevinsten som skyldes generell prisstigning beskattes som kapitalinntekt, mens resten beskattes som personinntekt for at prinsippet om symmetri skal være oppfylt. Siden personbeskatning av gevinster på driftsmidler kombinert med en nominell kapitalavkastningsrate er en enklere løsning, vil den trolig være å foretrekke.

Gevinster på andeler

For å oppnå symmetri i beskatningen av personinntekt fra næring må skattesystemet for gevinster ved avhendelse av andeler endres. Dette vil være nødvendig i situasjoner som medfører at bedriftene ikke lenger kommer inn under delingsregelen. Ved en nominell kapitalavkastningsrate må de delene av gevinstene som skyldes verdistigning på driftsmidler beskattes som personinntekt. Gevinstberegningen kan ta utgangspunktet i samme metode som benyttes for alminnelig inntekt, dvs. at inngangsverdien oppreguleres med tilbakeholdt overskudd (RISK regulering). Verdistigning på eiendeler som ikke inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget (realaktiva som ikke inngår i driften og finansaktiva) må trekkes fra i gevinstberegningen. For å følge prinsippet om symmetri i skattesystemet må det beregnes gevinst på alle andeler i bedriften, også de som ikke avhendes. På samme måte må det beregnes gevinst på andeler når aktiviteten til eiere opphører slik at bedriftene ikke lenger kommer inn under delingsregelen. Dette vil gjelde alle andeler. Det oppstår da et skille mellom aktive og passive bedrifter også ved gevinstbeskatningen. Fordelen ved et slik system er at skattesystemet blir konsistent med hensyn til prinsippet om symmetri. Noen vil kanskje hevde at en av ulempene vil være at eierne personbeskattes for gevinster som ikke er realisert. Det må understrekes her at det kun er tale om beskatning av personinntekt fra virksomheten. Alminnelig inntektsbeskatning av gevinsten vil først finne sted når den realiseres. En annen ulempe med fremgangsmåten er at det må beregnes urealisert verdistigning på eiendeler som ikke inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget. Slike beregninger blir ofte unøyaktige, men vil trolig være enklere enn tilsvarende beregninger for eiendeler som inngår i driften.[4]

Negativ personinntekt

For å oppnå symmetrisk behandling av negative og positive personinntekter, kan den negative personinntekten tillegges kapitalavkastningsgrunnlaget. På den måten vil et beløp tilsvarende beregnet avkastning på den negative inntektsutsettelsen fratrekkes personinntekten. Fremført negativ personinntekt blir med andre ord tillagt renter (beregnet kapitalavkastning).[5] Den skattemessige behandlingen av negativ og positiv personinntekt vil da være symmetrisk. Samtidig vil dette utlikne forskjellen i motregningsreglene for personinntekt, gitt at virksomheten i fremtiden genererer nok personinntekt til å nyttiggjøre seg fradragene for den fremførbare negative personinntekten.

Intertemporal konsistens og nye muligheter til utforming av delingsregelen

Aarbakkegruppen ønsket å utforme et skattesystem som innenfor rammen av inntektsbeskatningen ga mest mulig effektiv ressursbruk. To kjennetegn for et slikt skattesystem vil være at det bygger på prinsippene om nøytralitet og symmetri. Delingsregelen ble utformet for å gi en mest mulig korrekt fordeling av næringsinntekten på person- og kapitalinntekt i hver enkel periode. Som vi har vist ovenfor vil det gjeldende gevinstbeskatningssystemet medvirke til at prinsippene om nøytralitet og symmetri over tid i beskatningen av personinntekt fra næringsvirksomhet ikke er oppfylt.

[4] Bruk av egenkapitalavkastningsmetoden istedenfor bruttoavkastningsmetoden for beregning av kapitalavkastning, jfr. NOU 1989: 14, pp. 252-253, ville trolig ha redusert dette problemet.

[5] En slik beregning er parallell med Aarbakkegruppens alternative forslag om renteberegning av fremført underskudd, jfr. NOU 1989: 14, p. 261.

Kravet om effektiv ressursbruk kan i utgangspunktet oppnås både gjennom et skattesystem som oppfyller prinsippene om symmetri og nøytralitet i den enkelte periode og gjennom et skattesystem som tilfredsstiller disse kravene over investeringens levetid. Dette skyldes at det er nåverdien av den samlede skattebelastningen over investeringens levetid som er avgjørende for om det oppstår systematiske vridningseffekter på bedrifters valg mellom ulike typer investeringer. Muligheten for å opparbeide seg skattekreditter ved skattemessige meravskrivninger og urealisert verdistigning på eiendeler gjør imidlertid at det er vanskelig å utforme en delingsregel som tilfredsstiller kravene om symmetri og nøytralitet i den enkelte periode. Vi har ovenfor vist at man kan utforme gevinstbeskatningsreglene slik at disse prinsippene blir oppfylt over investeringens levetid. Dersom kravene til symmetri og nøytralitet ikke settes til den enkelte periode, men over levetiden, åpner dette også for nye muligheter til utforming av delingsregelen.

I den gjeldende delingsregel er det en forutsetning at personinntektene beskattes i den perioden de er opptjent. Ved innføring av gevinstbeskatningsregler som gir intertemporal konsistens, vil en delingsregel som beskatter personinntekter når de tas ut istedenfor når de er opptjent også kunne tilfredsstille kravene om symmetri og nøytralitet over tid. Det vil derfor være mulig å kombinere en kilde- og uttaksmodell i en delingsregel som fremdeles er konsistent i forhold til prinsippene i en kildemodell. I en delingsregel som tilfredsstiller kravet til intertemporal konsistens vil skattekreditter i personskatten på grunn av skattemessige meravskrivninger og urealisert verdistigning ikke ha betydning for investeringsbeslutningene. Dette skyldes at inntektsutsettelsen også reduserer kapitalavkastningsgrunnlaget.

Fremgangsmåten for utforming av en slik delingsregel vil være tilsvarende som for behandlingen av skattekreditter i personskatten foran. Man innfører et begrep som heter fremførbar personinntekt. Dersom denne størrelsen er negativ, vil den være identisk med fremførbar negativ personinntekt. Det nye her er at man også fremfører positiv personinntekt. Fremføringen av personinntekt medfører at vi enten får en positiv eller negativ kreditt i personskatten. Den fremførbare personinntekten trekkes fra i kapitalavkastningsgrunnlaget. (Dersom den fremførbare personinntekten er negativ, legges den til.) På den måten vil beregnet avkastning av inntektsutsettelsen bli beskattet som personinntekt fra virksomheten så lenge skattekreditten består. (På samme måte vil et beløp tilsvarende beregnet avkastning av en negativ inntektsutsettelse komme til fradrag i personinntekten.) Ved å beskatte den fremførte personinntekten ved uttak kan man få en kombinert kilde- og uttaksmodell som er konsistent i forhold til prinsippene i en kildemodell.

Dette kan vises ved et enkelt eksempel. Anta at den aktive eier i år 1 har en personinntekt på Y fra bedriften. Denne personinntekten fremføres til år 2. I år 2 trekkes personinntekten fra kapitalavkastningsgrunnlaget. Dette øker personinntekten i år 2 med Yp, der p er kapitalavkastningsraten. Ved en opprinnelig beregnet personinntekt på Y blir beregnet personinntekt i periode 2 på Y+Yp. Økningen tilsvarer beregnet avkastning på den fremførte personinntekten. Beregnet personinntekt beskattes med skattesatsen t. Nåverdien av skatt på beregnet personinntekt blir den samme i en ren kildemodell og den kombinerte kilde- og uttaksmodellen så lenge diskonteringssatsen er lik kapitalavkastningsraten. Dette kan vi vise ut fra følgende likning hvor vi antar at hele personinntekten tas ut i år 2:

$$\frac{t(Y + Yp + Y)}{1 + p} = tY + \frac{tY}{1 + p} \qquad (2)$$

En av ulempene med en kombinert kilde- og uttaksmodell er at den er mer komplisert enn en ren kildemodell. Det vil være en del arbeid forbundet med å fastslå hvor stor del av et uttak som er kapitalinntekt fra virksomheten og hvor stor del som er fremført beregnet personinntekt. En eventuell fordel ved den kombinerte modellen vil være at beregnet personinntekt ikke beskattes før ved uttak. Dette er diskutert nærmere i Andersen & Sannarnes (1994B).

Avsluttende kommentarer

Vi har i denne artikkelen vist at den gjeldende delingsregelen ikke oppfyller kravene til intertemporal konsistens. Dette skyldes både gevinstbeskatningsreglene for driftsmidler og andeler og fremføringsmetoden for negativ personinntekt. Vi gikk kort gjennom hvordan man ved tre endringer kan komme frem til en delingsregel som oppfyller disse kravene. Den ene gikk ut på å beskatte gevinster på driftsmidler som personinntekt. En annen endring var å personinntektsbeskatte de delene av gevinstene på andeler i bedrifter som skyldes at verdien på driftsmidler er høyere enn skattemessig verdi. Den tredje endringen var å la fremførbar negativ personinntekt inngå i kapitalavkastningsgrunnlaget. En delingsregel som oppfyller kravene til intertemporal konsistens gir også muligheter for å flytte beskatningen av personinntekt til et annet tidspunkt enn i den perioden inntektene er opptjent. På den måten kan man for eksempel kombinere en kilde- og en uttaksmodell som er konsistent i forhold til prinsippene for en kildemodell.

REFERANSER:

Andersen, C. og J. G. Sannarnes, 1993: Diskusjon av skattereformens delingsmodell. SNF-rapport nr. 25/93.

Andersen, C. og J. G. Sannarnes, 1994a: Skattereformens delingsregel: Symmetri og nøytralitet. Sosialøkonomen nr. 3 1994, pp. 22-28.

Andersen, C. og J. G. Sannarnes, 1994b: Intertemporal konsistens i reglene for deling av næringsinntekt. SNF-rapport nr. 37/94.

Gjems-Onstad, T., 1993: Delingsreglene. Ad Notam forlag.

Hansen, T., K. P. Hagen, T. Johnsen og K. Boye, 1991: Skattereformen 1992: En vurdering av regjeringens reformforslag innen bedrifts- og personbeskatning: Ot. prp. nr. 35. SNF-rapport nr. 16/91.

NOU 1989: 14: Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.

Ot. prp. nr. 35 1990-91: Skattereformen 1992.

AV STATSSEKRETÆR GUNNAR MYRVANG
NÆRINGS- OG ENERGIDEPARTEMENTET:

EUs konsesjonsdirektiv: Små endringer for olje- og gassektoren

Førsteamanuensis Diderik Lund gir i en artikkel i Sosialøkonomen nr. 6/94 under overskriften «EUs konsesjonsdirektiv: Store endringer for olje- og gassektoren» en analyse av direktivets betydning for petroleumsvirksomheten på norsk kontinenalsokkel. Artikkelen inneholder enkelte vurderinger og påstander som i liten grad synes tuftet på faktiske forhold i dagens oljevirksomhet. Ikke minst med tanke på energidebatten i EU-perspektiv kan det være behov for oppklaring av enkelte misforståelser, sammenblandinger og feilvurderinger som artikkelen inneholder.

Som utgangspunkt bør vi være påpasselige med å sammenligne regelverket og praksis på sammenfallende tidspunkter når vi tar mål av oss til å påvise forventede endringer i olje- og gassektoren som følge av konsesjonsdirektivet. Det gir liten mening å sammenligne 1970-årenes beslutninger med direktivets regler. En slik sammenligning gir ikke grunnlag for å konkludere med at *dagens* regler og politikk vil måtte endres som følge av direktivet.

Et annet sentralt poeng er at petroleumspolitikkens innhold har gjennomgått en rekke, til dels dyptgripende endringer i løpet av de 29 årene Norge har hatt petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. Dette er ikke egnet til å overraske noen. Bransjen har gjennomgått flere betydelige endringer: prisene har svingt sterkt, en rekke nye områder og land er blitt produsenter mens gamle har mistet sin relative betydning, og statenes engasjement i virksomheten har gjennomgått store endringer. Norsk oljevirksomhet er selvfølgelig påvirket av disse og andre faktorer, og utformingen av vår politikk og praktiseringen av regelverket gjenspeiler det sterke dynamiske preget som petroleumsvirksomheten har.

I tillegg til de «ytre» faktorene som påvirker utformingen av rammeverket for norsk petroleumsvirksomhet, gjennomgår de norske utvinningsområdene den samme modningsprosessen som vi kan observere i andre deler av verden. Fra å være et område med liten geologisk kunnskap og høyt risikonivå for oljeleterne, og uten infrastruktur og petroleumsrettet industri, er norsk kontinentalsokkel i ferd med å bli en «moden» petroleumsprovins. Det betyr ikke at det ikke i lang tid framover kommer til å bli gjort interessante funn og foregå en betydelig lete- og utbyggingsvirksomhet, men industrien vil gradvis endre karakter, og vi må forvente en gradvis avtagende grunnrente etter hvert som den lettest tilgjengelige delen av ressursene blir tømt. Rammeverket for industrien må tilpasses disse realitetene, EU eller ikke. Vi må sørge for at virksomheten på norsk kontinentalsokkel foregår rasjonelt og med minst mulig ressursbruk. I dette perspektivet er det åpenbart at en del elementer som tidligere hørte hjemme i petroleumspolitikken, må vike. I framtiden vil vi måtte ofre kostnadsstrukturen en helt annen oppmerksomhet enn tidligere, dersom samfunnet skal optimalisere sitt utbytte av oljevirksomheten. Ikke minst de tunge statlige investeringene i petroleumsvirksomheten gjennom Statoil og SDØE gjør det til en overordnet samfunnsoppgave å forbedre effektiviteten i norsk petroleumsvirksomhet.

Forskjellige tider har forskjellige behov. Erfaringene fra norsk kontinentalsokkel har vist at norske oljeselskaper og leverandørindustrien er konkurransedyktige såvel hjemme som ute. Et økt engasjement i utenlandsk oljevirksomhet og markeder er nødvendig dersom bransjen skal vokse og beholde sin posisjon langt framme i internasjonal sammenheng.

Norsk tildelingspolitikk er i de senere årene gradvis tilpasset denne nye virkeligheten. I den utstrekning konsesjonsdirektivet forbyr vektlegging av tildelingskriterier som er diskriminerende på basis av nasjonalitet, medfører dette bare små endringer i forhold konsesjontildelingspolitikken i de senere årene.

Jeg vil i det følgende kommentere noen av de enkeltspørsmål som tas opp i Lunds artikkel.

Først om *tildeling av lisenser*:

Konsesjonsdirektivet forbyr forskjellsbehandling av selskapene, men fastslår samtidig at medlemsstatene har fullt herredømme over tempo og omfang av tildeling av lisenser. Bare dersom en medlemsstat beslutter å åpne et område for petroleumsvirksomhet, skal direktivets tildelingsregler gjelde. Tildelingskriteriene skal være åpne, objektive, ikke-diskriminerende og knyttet til gjennomføringen av virksomheten. Det skal legges vekt på søkernes tekniske kompetanse, finansielle styrke, foreslått leteprogram og myndighetenes tidligere erfaringer med søkeren. Norsk tildelingspraksis er, som nevnt, i samsvar med dette.

Det finnes ikke grunnlag for å trekke i tvil at norske myndigheter fortsatt kan tildele lisenser etter søknad. Tvert imot, direktivet inneholder en rekke regler for hvordan utlysninger og tildelinger skal foregå, og det er ikke noe i disse reglene som er problematisk i forhold til prosessen for tildeling slik den har foregått hittil. At EU-domsto-

len skulle underkjenne disse reglene, som et enstemmig ministerråd har vedtatt, framstår som en temmelig luftig spekulasjon.

Allerede ved EØS-avtalen ble det klart at favorisering av de «private» norske oljeselskapene ikke ville kunne ha fortsatt, dersom det på det tidspunktet hadde vært slik at de ble favorisert. Konsesjonsdirektivet medfører altså ingen endring på dette punktet, hverken i forhold til EØS-avtalen eller i forhold til norsk tildelingspraksis i de senere årene.

Statsdeltagelsen

For Statoil medfører konsesjonsdirektivet en vesentlig endring i forhold til tidligere praksis og i forhold til EØS-avtalen. Statoil må behandles likt med andre selskaper. Denne endringen fullfører den utviklingen som ble satt i gang ved «oljekompromisset» i 1985. Slik sett er konsekvensen av direktivet at likebehandlingen av Statoil kanskje er skjøvet noe fram i tid i forhold til det som ellers ville ha vært tilfelle. Det er verd å merke seg at selskapet selv stiller seg positivt til endringen, som tjener til å understreke at Statoil skal opptre forretningsmessig også på norsk kontinentalsokkel, mens forvaltningsoppgavene skal ivaretas av departement og direktorat.

Den samlede norske statlige deltagelsen bestemmes av norske myndigheter alene. Dette framgår uttrykkelig av konsesjonsdirektivet og er ytterligere bekreftet i protokollen til tilslutningstraktaten. Det vil således også i framtiden være norske konsesjonsmyndigheter som suverent fastsetter hvor stor del av den enkelte lisens som skal beholdes av staten gjennom SDØE.

Valg av leverandører

Konsesjonsdirektivet medfører ingen endringer på dette området. Oljeselskapenes innkjøp til virksomheten på kontinentalsokkelen omfattes av direktivet for offentlige innkjøp. Dette er en del av EØS-avtalen og gjelder for Norge uansett konsesjonsdirektiv og uansett EU-medlemskap. Konsesjonsdirektivet gir imidlertid en åpning for anvendelse av en forenklet prosedyre («artikkel 3») for innkjøp foretatt av innkjøpere i land som har gjen nomført konsesjonsdirektivet.

Valg av områder og tempo for tildeling

Som nevnt ovenfor, bekrefter konsesjonsdirektivet at medlemsstatene har herredømme over hvilke områder som skal åpnes, og tempoet i lisenstildelinger. Vi kan kanskje ha forskjellig vurdering av om et norsk medlemskap i EU vil åpne for press fra andre medlemsstater og EUs organer i retning av raskere tildelingstakt enn det norske myndigheter isolert sett ønsker. Det er i alle fall ingen elementer i konsesjonsdirektivet som åpner for slikt press. Ettersom Europa utgjør det helt dominerende marked for norsk olje og gass, må vi uansett EU eller EØS være forberedt på at kundene kan ha meninger om leveransene. EUs organer gir Norge et forum hvor vi kan presentere og arbeide for forståelse for den norske politikken på dette område. Det press som eventuelt måtte bli utøvet, vil dermed kunne imøtegås på en effektiv måte.

Stemmerettsregler i lisensene

Stemmereglene i norske lisenser er etter «oljeforliket» i 1985 svært kompliserte, med en kombinasjon av prosentstemmer og deltagerstemmer, samt særlige regler når Statoil stemmer i henhold til en beslutning i generalforsamlingen. Dersom vi skal sammenligne konsesjonsdirektivets regler med de nåværende norske reglene, må vi vurdere hver enkelt lisens for å finne ut om det ville ha blitt endringer i stemmetyngden mellom selskapene og staten. De vurderingene som er gjort i departementet, tyder på at konsesjonsdirektivets regler ikke ville ha medført vesentlige endringer i dagens norske praksis, særlig sett på bakgrunn av de viktige unntaksbestemmelsene for Statoils enebestemmelsesrett i lisensene. Ettersom konsesjonsdirektivet bare gjelder for framtidige lisenser, er spørsmålet uten betydning for alle eksisterende lisenser.

Feltutbygging, transportløsning og utvinning

Konsesjonsdirektivet gjelder tildeling av lisenser, og ikke beslutninger som myndighetene treffer på et etterfølgende stadium i forbindelse med utbyggingsløsninger, transport og ilandføring. Medlemsstatene har suveren rett til ressursforvaltning, og de hjemler norske myndigheter har i dag i henhold til petroleumsloven, vil ikke bli begrenset som følge av konsesjonsdirektivet. Det er likevel slik at både EØS-avtalen, og et EU-medlemskap, vil forplikte norske myndigheter til å avstå fra visse handlingsmønstre, f.eks. å benytte ressursforvaltningsoppgaven til å diskriminere på grunnlag av nasjonalitet.

Det er ikke slik, som artikkelforfatteren later til å tro, at utbyggingsløsninger og ilandføringssaker i hovedsak er avgjort på grunnlag av distriktsmessige særinteresser. Det er en overordnet nasjonal oppgave å fremme næringslivet i distriktene, og dette gjøres med andre virkemidler enn lokalisering av ilandføringsterminaler etc.

Norske myndigheter vil med hjemmel i petroleumsloven i framtiden fortsatt ha anledning til å gjennomføre regulering av produksjonen også ut fra overordnede ressursforvaltningshensyn. Det er ikke slik at ressursforvaltningsbegrepet bare omfatter reservoarmessige hensyn. Ressurseieren har i tillegg bl.a. anledning til å ivareta hensynet til verdimessig maksimalisering av verdiene.

Salg av gass

I artikkelen peker Lund på at markedet for gass i Europa er dominert av monopoler og karteller. Spørsmålet om framtidig organisering av den europeiske gassindustrien er svært komplisert og det knytter seg sterke interesser til nasjonale løsninger i de forskjellige landene. Sterke operasjonelle og tekniske hensyn tilsier at gassutvinningen må understøttes av et organisert opplegg for å bringe gassen til markedene på en sikker og effektiv måte, til gjensidig fordel for forbrukere og produsenter. Kommisjonen har utarbeidet forslag til gass- markedsdi-

rektiv, men det er ikke mulig å si hvilken skjebne forslaget vil få. For Norge er det viktig å være med på å utforme dette direktivet, som berører en stor, og voksende, andel av den norske petroleumseksporten. Dersom Norge blir stående utenfor EU, vil dette direktivet kunne bli vedtatt med virkning for Norge, uten at produsentinteressene blir ivaretatt. Vi har erfaringer fra arbeidet med konsesjonsdirektivet for at saklige hensyn som betyr mye for et medlems(søker)land blir tillagt stor vekt i EU.

Andre spørsmål

I artikkelen nevnes det at regler om norsk språkbruk vil kunne oppfattes som diskriminerende. Det er neppe tilfelle. Av sikkerhetsmessige og operasjonelle grunner vil det alltid bli krevd at personell som oppholder seg på installasjonene, behersker det språket som gjelder for kommunikasjon. På norsk kontinentalsokkel vil det si norsk eller engelsk. Dette er ikke et spørsmål som omfattes av konsesjonsdirektivet.

Kravet om at lisensholdende selskaper skal være registrert i Norge, er for EØS-landenes vedkommende, erstattet med krav om registrering i et EØS-land. Dette følger av EØS- avtalen. Konsesjonsdirektivet medfører ingen endring her, og spørsmålet har overhodet liten praktisk betydning på grunn av den felleseuropeiske selskapsretten. Beskatning og innsyn i regnskaper er uavhengig av registreringssted.

Konklusjon

Konsesjonsdirektivet, slik det til slutt er vedtatt, bl.a. etter betydelig norsk innsats for å påvirke innholdet, vil ikke medføre vesentlige endringer i norsk petroleumsvirksomhet. Det er ikke meningsfylt å sammenligne direktivets regler med hva norske myndigheter *kunne* ha gjort etter norske interne bestemmelser, eller med hva som *ble* gjort for mange 10-20 år siden. Selv om vi, sett med norske briller, kunne greid seg utmerket uten konsesjonsdirektivet, er det ingen vesentlige ulemper knyttet til det. Direktivet har også den fordel at norske oljeselskaper vil få lik adgang til britisk, nederlandsk og dansk kontinentalsokkel. Det vil kunne bidra til å øke konkurransen om norske lisenser, og det vil på litt lengre sikt kunne bidra til å bedre kostnadseffektiviteten i næringen, til fordel for hele det norske samfunnet.

Norsk petroleumsvirksomhet står overfor betydelige utfordringer i de nærmeste år. De viktigste stikkord i denne forbindelse er relativt lave prisforventninger, høyt norsk kostnadsnivå, økende konkurranse fra andre land, åpning av nye leteområder og en overgang til mindre felter på norsk kontinentalsokkel. Dette er utfordringer som må møtes med til- passinger i norsk oljepolitikk og med innsats fra norskbasert kompetanse og dyktighet. I forhold til disse grunnleggende utfordringer har imidlertid konsesjonsdirektivet mindre betydning.

DIDERIK LUND
FØRSTEAMANUENSIS
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT:

Svar til Myrvang

Redaksjonen har tillatt meg en sides gjensvar til Myrvang, og jeg må derfor konsentrere meg om det viktigste. Debatten er neppe tjent med at vi fortsetter å komme med generelle karakteristikker av hverandres innlegg. Som det framgår nedenfor, oppfatter jeg Myrvangs første avsnitt som lite treffende.

Myrvang påstår at direktivet i liten grad påvirker dagens regler og politikk, og viser til at det naturlig nok har skjedd store endringer i løpet av 29 år med petroleumsaktivitet. Men jeg påviste i min artikkel (underbygd med sitat, jfr. fotnote 2) at fram til begynnelsen av 1993 var det offisiell norsk politikk å diskriminere ved tildeling av lisenser. Dette skjedde både til fordel for norske selskaper og til fordel for utenlandske selskaper som bidro til styrking av norsk økonomi. Endringen har altså skjedd helt nylig, noe jeg tolker som forberedelse til EU-medlemskap.

Myrvang hevder at allerede EØS-avtalen (før konsesjonsdirektivet) skulle tilsi ikke-diskriminering ved tildeling av lisenser. Men debatten om konsesjonsdirektivet har vist at dette langt fra er opplagt. Jeg viste (fotnote 1) til Arnesen som hevder at EØS-avtalen ikke gjelder på kontinentalsokkelen. Min tolkning har støtte hos en kilde som står Myrvang nærmere, *Arbeiderbladet,* som på lederplass 16.11.92 hevdet at det var *førsteutkastet* til EFs direktiv som la opp til å forby favorisering av norske selskaper, men at spørsmålet ennå ikke var avgjort (på et tidspunkt da EØS-avtalen var spikret). For øvrig hevdet lederen at det ville være en seier for norske synspunkter (i videre forhandlinger) om Norge fortsatt ville kunne favorisere egne selskaper. I så fall har regjeringen lidd nederlag, men uten å ville innrømme det. Tore Nordtuns (A, finanskomiteen) uttalelser til Dagsnytt 9.08.94 viser at viktige deler av regjeringspartiet fortsatt ønsker favorisering av norske selskaper.

Myrvang hevder at «Det er ikke meningsfylt å sammenligne direktivets regler med hva norske myndigheter *kunne* ha gjort etter norske interne bestemmelser, eller med hva som *ble* gjort for flere tiår siden.» Det siste er misvisende, siden de fleste av sammenlikningene i artikkelen min er

med politikk som gjaldt i 1990 eller seinere. Det første er jeg sterkt uenig i: Det må i høyeste grad være interessant å undersøke hvordan nye regler begrenser myndighetenes handlefrihet. Men hvis den nåværende regjering i løpet av de siste to til fire år ikke har benyttet visse virkemidler, kan det være relevant å gjøre oppmerksom på det. Jeg var inne på dette i annet avsnitt i seksjon 4, men kunne kanskje ha vært mer utfyllende.

Myrvang har rett i at de begrensningene som direktivet legger på norske myndigheter, vil være mindre merkbare nå enn om de var innført i 1965. I et lengre perspektiv er det likevel viktig å huske at konsesjonslovgivning for å kunne favorisere nasjonale interesser har vært viktig i oppbygging av norsk industri, i vannkraft såvel som i petroleum. Det kan også gjelde i framtida, i de samme sektorene eller i andre, etter hvert som nye ressurser tas i bruk. Det samme gjelder i andre land i dag, f.eks. i u-land, så norske myndigheter bør ha motforestillinger mot å bidra til å få andre land med på ordninger som hindrer slik favorisering.

Når det gjelder tildeling av lisenser, har jeg reist tvil om det er mulig å praktisere en skjønnsmessig tildeling som tilfredsstiller direktivets krav til åpenhet, gjennomsiktighet og ikkediskriminering. Jeg har ikke hevdet at EU-domstolen kan komme til å underkjenne direktivets regler, men norske myndigheters praktisering av dem. Jeg kjenner ikke eksempler på systemer der nasjonale myndigheter skjønnsmessig har fordelt ressurser, samtidig som de har vært underlagt internasjonal lovgivning om at skjønnet skal utøves uten nasjonal diskriminering. Det må være god grunn til å reise tvil om dette er enkelt å praktisere, spesielt når det fortsatt vil stå i petroleumslovens paragraf 3 at forvaltningen skal komme hele det norske samfunn til gode, bidra til utvikling av norsk næringsliv og ivareta bl.a. distriktspolitiske interesser.

Den sistnevnte formuleringen i loven gir for øvrig også svar på Myrvangs harselering over min påpekning av at det har vært tatt distriktshensyn. Myrvang søker å nedtone at slike har vært tatt, men de har faktisk vært viktige nok til å få plass blant de fem hensynene som er nevnt i lovens formålsparagraf.

Vedrørende feltutbygging, transportløsning og utvinning har Myrvang en helt annen tolkning av direktivet enn det jeg har. Han hevder at direktivet ikke gjelder myndighetenes beslutninger om dette. Jeg siterte i sin helhet punkt 2 i artikkel 6 i direktivet. Jeg fastholder at punktet i prinsippet helt klart begrenser hvordan norske myndigheter vil kunne regulere virksomheten i lisenser som tildeles etter at direktivet er gjort gjeldende. Jeg oppfatter det videre som svært tvilsomt om hensyn til distriktsutbygging, hensyn til å jevne ut aktivitetsnivået over tid, eller hensyn til å støtte opp om OPECs arbeid for høyere oljepriser vil bli godtatt som tillatte under direktivet. Jeg er overrasket over at departementet hevder at Norge under direktivet vil ha rett til å begrense utvinningen i tildelte lisenser slik det ble gjort i 1987-90. I det minste måtte en gi en annen begrunnelse, med den begrensning at oppdiktede begrunnelser neppe er i samsvar med avtalene om EØS- og EU-medlemskap.

Til slutt når det gjelder salg av gass: Det er riktig at Norge som EU-medlem vil ha større innflytelse over EUs gassmarkedsdirektiv enn det vi vil ha utenfor. På den annen side vil Norge bli underlagt EUs regler, i motsetning til f.eks. våre konkurrenter Russland og Algerie. Dette vil bl.a. hindre den typen samordning av gasssalg fra norsk sokkel som skjer i dag, noe som kan medføre lavere inntekter. Jeg deler ikke Myrvangs optimisme når det gjelder innflytelse: Det er klare interessemotsetninger mellom kjøpere og selgere av gass, og vi kan ikke vente at kjøperne, som har stort flertall i EUs organer, vil la seg overtale til å føre en politikk som er i selgerlandenes interesser.

ODD ØYGARDEN
STYRELEDER OBT-KRAFT:

Bør innenlandsk produsentsamarbeide tillates i norsk kraftsektor?

Lars Sørgards artikkel om produsentsamarbeid i kraftsektoren konkluderer med at motivene for opprettelse av slike salgsselskap er *internt vannbytte* og *samarbeid om kontraktssalg*. Sørgard finner at internt vannbytte er et instrument for å koordinere produsentenes adferd og dermed oppnå en høyere pris enn det de ellers ville oppnådd. Videre hevder han at samarbeid om kontraktsalg øker produsentenes mulighet til å koordinere adferden og at den eneste sannsynlige effekten, hvis noen, er høyere pris.

Hans beskrivelse av kraftsektoren og valg av metodikk for å analysere mulige konsekvenser samsvarer dårlig med vår kjennskap til bransjen og de krav til metodekvaliteter som vi mener må innfris.

Vår erfaring er at den norske prisdannelsen ikke kan behandles innenfor en nasjonal metoderamme. Det gjennomsnittlige prisnivået i det norske spotmarkedet viser et meget godt samsvar med skjæringspunktet mellom nordisk etterspørsel og en nordisk til-

budskurve beskrevet ved marginale produksjonskostnader for de forskjellige produksjonsformer. I lange tidsperioder vil marginal produksjonskostnad for dansk kullkraft være retningsgivende for skjæringen mellom tilbuds- og etterspørselskurven.

Kraftprodusentene står til enhver tid i en valgmulighet om å kjøpe/selge kraftkontrakter og dermed dimensjonere netto kontraktposisjon i forhold til løpende kjøp/salg i spotmarkedet. Lars Sørgards analyse har ikke en tilstrekkelig beskrivelse av salgsselskapenes virksomhet ved dimensjoneringen av volumet på fastpriskontrakt og volumet som selges løpende i spotmarkedet. Analysemetoden gir derfor en mangelfull innsikt i problemstilling og fører til konklusjoner som ikke kan verifiseres.

Det er f.eks. en korrekt henvisning til OBT-Krafts minstepris for kontraktsalg. Men analysen til Sørgard fanger ikke opp den realitet at når OBT-Kraft høsten 1993 ikke oppnådde etterspørsel over minstepris for kontraktsalg, så ble volumet solgt løpende i spotmarkedet. Det er meget komplisert å analysere konsekvensen for nasjonal velferd ved denne beslutning.

En indikasjon på en mulig konsekvens for nasjonal velferd kan beskrives ved følgende:

Dersom eierne i OBT-Kraft solgte hver for seg lavt priset kontrakter for uttak fra september -93 til mai -94, så ville et større markedsvolum bli prisuelastisk.

Ovenstående situasjon med større prisuelastisk etterspørsel ville kunne medført en hardere kjøring av norske vannkraftverk enn den vi faktisk hadde sist vinter. Det norske markedet ville dermed risikere et enda høyere prisnivå i det norske spotmarkedet enn det vi hadde sist vinter. En slik situasjon ville videre føre til negative konsekvenser for den nasjonale velferden på grunn av økte importkostnader relatert kjøpet fra svenske produsenter.

Vi er videre forundret over de vidløftige analyser som gjøres av fenomenet internt vannbytte og eventuelle negative konsekvenser for markedet. Det er interessant å konstatere at bilaterale kraftkontrakter inngått mellom produsenter har samme effekt som vannbytte mellom produsentene. Referanserammen for slike bilaterale kontrakter er forventningen til prisutviklingen i spotmarkedet. Lars Sørgard gjør et hovedpoeng av diskusjonen om vannverdier hos samarbeidende selskap og internt vannbytte og påfølgende negative konsekvenser for markedet. Analysen er korrekt i sin formulering om at internt vannbytte vanskelig kan etableres uten at det forankres i løpende spotpris for vannbytteperioden eller i en bilateral kontrakt med fastpris. Prisen i en slik bilatral kontrakt forhandles i samsvar med partenes forventning til spotmarkedets gjennomsnittlige pris i aktuell prisperiode. Partenes middelverdi av vannverdier kan i gitte situasjoner være et omforent anslag for forventet spotmarkedspris. Lars Sørgards konkrete eksemplifisering av et internt vannbytte mellom Oslo Energi AS og BKK, som deltakere i OBT-Kraft, er utrolig vurdert i forhold til vår erfaring. Det er usaklig å påstå at et internt vannbytte mellom Oslo Energi og BKK, eller for den saks skyld en bilateral kontrakt mellom to produsenter, kan flytte skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel i det nordiske kraftmarkedet.

LARS SØRGARD:

Svar til Odd Øygarden

I tredje avsnitt og i siste avsnitt hevder Øygarden at OBT-Kraft ikke kan påvirke prisen. Et forbud mot OBT-Kraft vil i så fall ikke ha noen betydning for kjøperne av kraft. De vil kjøpe samme kvantum som før, og ikke endre sin beslutning hva angår valget mellom å kjøpe i spotmarkedet eller inngå bilateral kontrakt. Men hvis det er riktig, er hele resonnementet i femte avsnitt i Øygardens innlegg totalt meningsløst. Hovedpoenget i det avsnittet er at et forbud mot OBT-Kraft ville føre til at eierne i OBT-Kraft solgte lavt priset kontrakter, og at det kan være ugunstig for samfunnet dersom kraft selges på kontrakt til en for lav pris.

La oss nå anta at resonnementet i femte avsnitt bygger på riktige premisser. Det vil si at et forbud mot OBT-Kraft, og dermed også et forbud mot de tre andre produsentsammenslutningene, fører til lavere pris. Selv om prisen i kontraktsmarkedet viser seg å bli for lav sett fra samfunnets side, for eksempel fordi vinteren blir tørrere og kaldere enn antatt, er det mekanismer som gjør at kundene har mulighet å justere sitt forbruk i henhold til det faktum at spotprisen stiger utover høsten og vinteren. Hvis det er inngått kontrakt om fysiske leveranser, vil kundene for eksempel kunne videreselge kraften i spotmarkedet hvis de ønsker det. I så fall vil det fortsat være en fleksibilitet i hvor mye kundene faktisk konsumerer selv, og dermed ikke nødvendigvis slik at markedsvolumet blir mer prisuelastisk som følge av inngåelse av kontrakter slik Øygarden hevder. Dette impliserer at dersom myndighetene sikrer seg at kraftprodusentene ikke nekter kundene å videreselge kraften, er det liten grunn til å frykte at prisen i kontraktsmarkedet blir for lav som følge av forbudet mot produsentorganisasjoner.

Robert J. Flanagan, Karl Ove Moene, Michael Wallerstein:

TRADE UNION BEHAVIOUR, PAY BARGAINING AND ECONOMIC PERFORMANCE

Clarendon Press Oxford, 1993.

Denne boken er et interessant bidrag til litteraturen om tilpasninger i et organisert arbeidsmarked. Den gir en nyttig oversikt over teori som skal forklare fagforeningers samfunnsøkonomiske rolle. At mange konklusjoner er tvetydige, er ikke forfatternes ansvar. Det er snarere slik at det foreliggende felt er preget av masse teori, som alt avhengig av formulering kan brukes til å forklare det meste. Vi vet ikke etter å ha lest boka med sikkerhet hvordan beslutningsprosessen skjer innad i en fagforening, heller ikke om forhandlinger på nasjonalt nivå er bedre enn lokale forhandlinger i de enkelte bedrifter. Men vi har fått et godt grunnlag for å vurdere hvilke faktorer som er viktige for å kunne forklare hvordan et organisert arbeidsmarked virker. Det inviterer til mer empirisk rettede studier for å klarlegge de faktiske forhold. Selv om det i boka er flere eksempler og forsøk på å angi teoriens empiriske relevans ved å relatere til fagforeningsstruktur i USA og forhandlingsregimer i Japan og Skandinavia, er boka ikke egnet til entydig å si at noen spesielle systemer eller strukturer er bedre enn andre til å tilfredsstille kriterier for samfunnsøkonomisk god ressursbruk. Slik mangel på empirisk utsagnskraft kan være en svakhet, selv om det må sies at forfatterne ikke pretenderer å skulle være empiriske. Problemet blir heller at en egentlig ikke vet om det er de faktisk mest interessante spørsmål som blir berørt. Der vil det sikkert være rom for fortolkning og vurdering, selv om denne anmelderen synes det er økonomisk interessante forhold som diskuteres i boka.

Boka er delt i to. Hvert av de to bidragene etterfølges av kommentarer. Stoffet er pedagogisk presentert, og kan også leses av andre enn eksperter i arbeidsmarkedsøkomi.

Den første delen, kapitlene 1 til 7, av Robert Flanagan, handler om hvorvidt, og hvordan, økonomisk eller politisk teori kan anvendes til å forklare fagforeningers handlemåter. Er det mulig å forklare hvordan medlemmer i en fagforening samler seg om en felles målsetting? For å analysere spørsmålet brukes modeller fra valgteori, politiske modeller, som kan kaste lys over hvordan beslutningsprosessen foregår i organisasjoner bestående av medlemmer med divergerende interesser. Konklusjonene er pessimistiske fra en teoretikers synsvinkel. Det finnes ikke en enhetlig teori som en kan si forklarer fagforeningers målsettinger og handlemåter. Problemet er å forene de teoretiske implikasjoner med den praktiske virkelighet. Typisk foreskriver teorien ingen stabil likevekt. Dette stemmer dårlig med hva en kan observere: Fagforeninger har oftest relativt stabile målsettinger, som holder over tid. Hvordan kan en foreta spesifiseringer av eksisterende teori for å forklare dette? Arbeidet er kommentert av Alistair Ulph, kapittel 8, og Assar Lindbeck, kapittel 9.

I kapittel 2 stiller Flanagan spørsmål om den vanlige antakelsen at en fagforening maksimerer nytten til et «representativt medlem», kan forsvares. Hvor enkelt er det å finne et slikt representativt medlem i en organisasjon som typisk består av mange heterogene individer? Det naturlige utgangspunktet for analyse av intern beslutningstaking i en fagforening er en modell for flertallsavgjørelser, diskutert i kapittel 3. Med heterogene individer, som rangerer målsettinger om forhold som lønnsøkning, jobbsikkerhet og pensjonsordninger ulikt, finnes ingen stabil likevekt som kan etableres ved flertallsavgjørelser. Generelt vil enhver avgjørelse kunne bli forandret av et nytt flertall. Alt kan skje! Modeller med flertallsavgjørelser gir ingen god beskrivelse av fagforeninger som over tid og i de fleste land synes å ha hatt en forbausende entydig målsetting.

Hvordan kan dette tilsynelatende paradoks løses? Medianvelgermodellen diskuteres i kapittel 4. Dens forutsetning om endimensjonale avgjørelser, en sak bestemmes om gangen, passer dårlig for fagforeninger, og gir derfor lite grunnleggende teoretisk innsikt. Flanagan argumenterer likevel for at fagforeningers atferd i enkeltsaker kan forklares ved en medianvelgermodell, selv om modellens forutsetninger neppe er oppfylte. En annen teoretisk tilnærming, som kunne tenkes å skape større grad av entydighet, diskutert i kapittel 5, er å si at det er institusjonelle begrensninger tilstede. Risikoaverse individer ønsker stabilitet i målsettinger og avgjørelser. De er villige til å akseptere begrensninger i individuell atferd for å oppnå dette. Stemmerettsregler og avstemningsprosedyrer kan bidra til å skape stabile likevekter. Et eksempel er først å stemme over den totale rammen for forhandlinger, og dernest over fordeling på de ulike hensyn som skal ivaretas. Det sikrer ingen unik likevekt, men antall valgmuligheter er begrenset i forhold til det kaos som følger av ubegrensede flertallsavgjørelser. Alternativet med å søke forklaring i lederkontroll er diskutert i kapittel 6. Kan ledere kontrollere politikk-utforming i kraft av sin stilling? Problemet er at en opplyst medlemsmasse i en demokratisk institusjon neppe lar seg føre bak lyset over lengre tid. Likeledes ligger forholdene dårlig til rette for klassiske prinsipal-agent forhold mellom medlemmer og ledere, spesielt siden det er vanskelig å tenke seg hvordan kompensasjonsordninger skal kunne utformes. Derfor gir heller ikke disse tilnærminger noe entydig grunnlag for å forklare fagforeningers atferd.

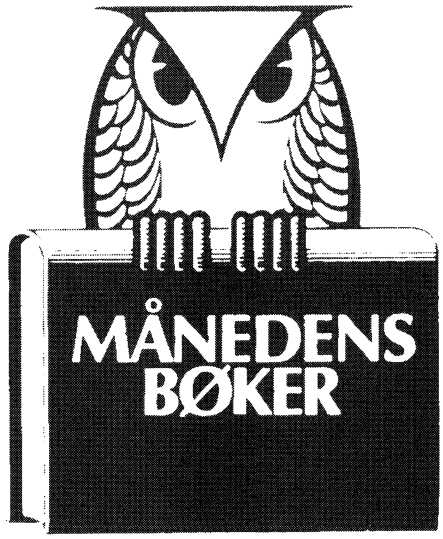
Konklusjoner i kapittel 7 er på grunnlag av dette ikke altfor optimistiske. På den annen side peker Flanagan på at selv om de diskuterte tilnærminger gir lite grunnlag for empirisk uttesting, kan de i ulike varianter bidra til å forklare prosesser som foregår i fagforeninger. Eksempelvis kan det tenkes at mulighetene for lederkontroll er større i mer sentraliserte forhandlingssystemer som i Norge og Sverige, enn i USA. Derfor,

selv om teorien som sådan gir få klare slutninger, gir bidraget interessant og verdifull innsikt.

I den andre delen, kapitlene 10 til 14, analyserer Karl Ove Moene, Michael Wallerstein og Michael Hoel ulike forhandlingssystemer. Hovedtema er avveining mellom sentraliserte og desentraliserte forhandlinger i arbeidslivet, og hvordan disse påvirker realøkonomiske variable som sysselsetting og arbeidsledighet, produktivitet, og investeringer. Bidraget er kommentert av Lars Calmfors og Assar Lindbeck i kapitlene 15 og 16.

Hovedspørsmålet er om det har noen betydning at forhandlinger skjer lokalt, på den enkelte bedrift, på bransje- eller næringsnivå, eller på sentralt nivå der en landsomfattende fagforening forhandler med en arbeidsgiverorganisasjon. Det gis en glimrende og meget fyllestgjørende oversikt over teorien på feltet. Grunnmodellen representerer en fagforening som avveier lønnsøkning mot sysselsetting. Forfatterne argumenter for rimeligheten av å se på en styringsrettsmodell, med spesialtilfellet monopolistisk fagforening. Dette er en begrensning som ikke fratar analysen noen generell relevans. I den videre diskusjon ser forfatterne følgelig på en fagforening som setter lønn, gitt den begrensning som følger av bedriftenes rett til å bestemme sysselsetting på sine etterspørselskurver.

Grad av sentralisering og utfall av lønnsforhandlinger behandles i oversiktskapitlet 11, som er det mest interessante kapitlet. Det er delt i seks seksjoner, som foruten en diskusjon av den relevante modell for fagforeninger, bl.a. tar for seg betydningen av konkurranseforhold i be-driftenes ferdigvaremarked og eksistens av ulike typer av arbeidskraft for å diskutere om nivået på forhandlinger har betydning for lønnsnivå som oppnås, og de avledede effekter for sysselsetting og arbeidsledighet. Det generelle resultatet er at eksternaliteter i en eller annen form fører til at nivå på forhandlinger kan ha betydning. Disse eksternalitetene oppstår siden de aktører som forhandler, kun tar hensyn til den direkte nytte for dem selv



av utfallet av forhandlingene. Men fastsettelse av lønn kan også påvirke andre aktører, først og fremst gjennom virkninger på prisnivå i økonomien. I den enkle fagforeningsmodellen med gitte priser og et gitt antall bedrifter i økonomien spiller nivå på forhandlinger ingen rolle. Det etter hvert kjente resultatet om en pukkelformet sammenheng mellom nivå på forhandlinger og sysselsetting følger når en antar at prisnivå i økonomien blir påvirket av lønnsfastsettingen. Landsomfattende og helt desentraliserte forhandlinger gir identiske virkninger for arbeidsledighet hvis økonomien består av frikonkurransebedrifter. Forhandlinger på mellomnivå, næring eller bransje, gir den foran nevnte eksternalitet. Fagforeningen tjener mer på den økte lønna enn medlemmene taper på økte priser, siden vedkommende bransje kun utgjør en del av prisindeksen for det totale budsjett av konsumvarer. Ved å innføre monopolistisk konkurranse blir samme effekt å finne igjen også ved desentraliserte forhandlinger. Sentraliserte forhandlinger er da best for å sikre lav arbeidsledighet. Heterogenitet i arbeidsstyrken gjør resultatene mer uklare. Grupper av arbeidskraft kan være substitutter eller komplementer i produksjonen. Deres utbytte av å opptre samlet eller hver for seg vil variere. Dersom de er substitutter, blir forhandlingsstyrken typisk størst om de opptrer samlet, omvendt om de er komplementer. Som forfatterne selv påpeker, er det imidlertid nå mer komplisert å tolke hva slags sentralisering det egentlig er snakk om. Sentralisering langs yrkesgrupper kan bli kombinert med lokale eller sentrale forhandlinger. Generelt peker konklusjonene i kapitlet i retning av at sentraliserte forhandlinger gir lavest arbeidsledighet.

I kapittel 12 behandles forhandlingsmodeller mer eksplisitt. Forhandlinger kan presenteres som utfallet av en kooperativ Nash forhandlingsløsning, der en tilsynelatende vilkårlig tildeling av forhandlingsstyrke til partene bestemmer fordelingen av utbyttet utover en reservasjonsnytte. Alternativt kan forhandlingsløsningen framstilles som utfallet av et ikke-kooperativt spill, der hvert trekk er representert ved at en av partene kan akseptere eller forkaste motpartens forslag, og eventuelt komme med et nytt forslag. Om sentrale eller lokale forhandlinger betyr noe, avhenger av om sentraliseringsgraden påvirker partenes trusselpunkter. Det er først og fremst bestemt av hva partene får under en konflikt. På et slikt grunnlag viser forfatterne at ulike forhandlingsstrukturer kan ha forskjellige utfall. Entydige resultater er vanskelige å etablere. Vi vet ikke svaret på det grunnleggende spørsmål om det er «best» med lokale eller sentrale forhandlinger. Det fratar likevel ikke teorien en betydelig rikdom i å forklare interessante, og tilsynelatende empirisk relevante, forhold. Ett slikt fenomen som diskuteres, er likheten mellom lokale forhandlinger og utbyttedelingsordninger. Vi vet at disse kan ha gunstige sysselsettingsvirkninger.

Del to avsluttes med en, i forhold til kapitlene foran, noe mindre opplysende diskusjon av optimalt nivå for forhandlinger i kapittel 13, og et konkluderende kapittel 14. Generelt er det altså ifølge teorien relativt uklart hvilken betydning forhandlingsnivået har. Det er avhengig av situasjonen. En kan spørre seg, som Calmfors gjør i sin kommentarartikkel, om det innebærer at en kanskje i teorien har beskjeftiget seg for mye med et felt med uklare politikk-virkninger. Det er ikke en gang klart hvordan en skal

rangere de ulike lands systemer for forhandlinger etter grad av sentralisering. Bidraget i boka gir for så vidt god innsikt i hvilke forhold som kan ha betydning for en slik karakterisering og rangering, men gjør det nesten umulig å foreta rangeringen. Kanskje videre studier må dreie seg om hva som virkelig betyr noe for utfall av forhandlinger, og legge mindre vekt på den formelle struktur? For slike studier og arbeider er denne boka et godt utgangspunkt.

Jan Erik Askildsen
Institutt for økonomi
Universitetet i Bergen

William J. Baumol og J. Gregory Sidak:

FORKORTELSER OG FORENKLINGER
Toward Competition in Local Telephony,

The MIT Press & The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994.

Jeg har oppdaget en ny mulighet for å bli "insider": De som umiddelbart forstår hva "competition between the LECs and the IXCs for intraLATA service to subscribers" betyr, har nok visse fortrinn fremfor oss andre, iallfall innen telekommunikasjon. Riktignok er det bare de mer institusjonelt orienterte kapitler av Baumol og Sidaks bok som er vanskelige å komme igjennom uten å se i bokens ordliste. Men også disse kapitlene kan være av interesse for norske lesere, fordi mange av problemstillingene omkring regulering og konkurranseutvikling er like aktuelle her til lands som de er i den amerikanske tele-sektoren. Så jeg lurer litt på om det virkelig kan være nødvendig å slå til de grader om seg med fjonge forkortelser som Baumol og Sidak gjør. Hvorom allting er; LEC betyr "local exchange carrier", IXC betyr "interexchange carrier", og LATA betyr "local access and transport area", For lesere med sans for språklige merkverdigheter nevner jeg også MFJ, som betyr "Modification of Final Judgment".

Boken har i alt ni kapitler; hvorav det første er en kort introduksjon til problemstillingene som diskuteres i de neste syv, og det niende er en oppsummering. I kapittel 2 skisseres konkurranseforholdene i den amerikanske telekommunikasjonssektoren etter rettsavgjørelsen – MFJ – om utskillelse av regionale teleselskaper (RBOCs!) fra AT&T. Et hovedproblem er ifølge Baumol og Sidak at lokale selskaper har muligheter til å opptre monopolistisk. Lokale, individuelle abonnenter kan bli stilt overfor monopolpriser; og tele-selskaper som etterspør tilgang til det lokale nettet for å overføre f.eks. telefonsamtaler over lange distanser, kan bli avkrevet for høye tilgangsavgifter.

Baumol og Sidak er i det hele tatt nokså opptatt av at konkurransen i tele-sektoren skal være effektiv. I kapittel 3 kommer dette til uttrykk gjennom deres grunnsyn på hva formålet med å regulere sektoren bør være (s. 28): "...the regulator's task is to serve as a proxy for competition ..., preventing all actions that competition would have precluded, and requiring all courses of economic behavior that competition would have imposed." Myndighetene bør med andre ord satse på reguleringsformer som etterligner og fremmer konkurranse i telesektoren. Den alminnelige regelen om å sette pris lik grensekostnad blir riktignok for enkel, fordi de faste kostnadene i et tele-nett som oftest er store nok til å heve enhetskostnaden over grensekostnaden. Baumol og Sidak avviser dessuten såkalte Ramsey-priser (som maksimerer velferden gitt at totalkostnadene dekkes), ut fra den begrunnelse at man ikke kan frembringe det nødvendige datagrunnlag for å beregne prisene i praksis. Dette er etter min mening et godt poeng, selv om jeg tror at problemet i mange tilfeller kan håndteres ved hjelp av to-delte tariffer. Forfatterne anbefaler i stedet at reguleringen skal avstedkomme de samme priser som en ville ha hatt dersom markedene for teletjenester var fullkomment konkurranseutsatte ("perfectly contestable").

Hva slags prissetting dette innebærer, diskuteres i de neste 4 kapitlene. Prisen på et sluttprodukt skal ligge mellom en nedre og en øvre grense. Prisgulvet er gitt ved den gjennomsnittlige produktkostnad dersom denne faller når antall produktenheter øker, og ellers ved produktets grensekostnad. Forenklet sagt er den gjennomsnittlige produktkostnad definert som forskjellen i bedriftens totalkostnader med og uten vedkommende produkt, dividert med antall enheter av produktet. Pristaket er gitt ved produktets "stand-alone costs" pr. enhet, dvs. den enhetskostnaden som ville påløpe dersom produktet ble fremstilt alene i en bedrift. Baumol og Sidak går i liten grad inn på hvilket datagrunnlag som kreves for å beregne pristaket og prisgulvet, og nøyer seg med å hevde at beregningen iallfall er enklere enn når man skal finne Ramsey-priser.

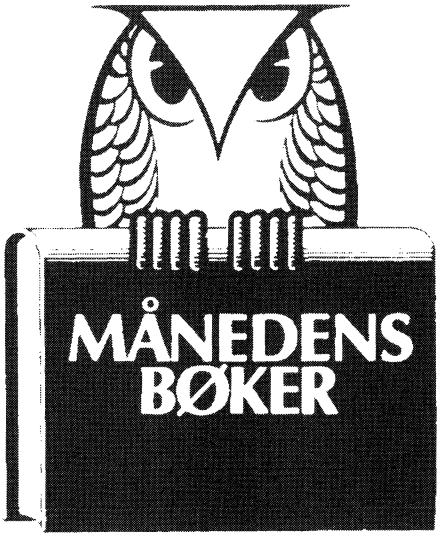
Prissettingen på goder som er innsatsfaktorer for konkurrerende teleselskaper, kompliseres av at disse godene også benyttes av selgeren selv. Problemet oppstår dersom et selskap som bestyrer et lokalnett, favoriserer egen produksjon av f.eks. fjernvalgssamtaler gjennom å sette monopolistiske priser overfor konkurrenter som overfører slike samtaler til lokalområdet. Baumol og Sidaks løsning, som de kaller "Efficient Component-Pricing", ser her rett og slett ut til å være en variant av det alminnelige alternativkost-prinsippet: Prisen på en produsert innsatsfaktor skal være lik den direkte merkostnad pr. enhet av faktoren pluss nettoverdien som selgeren måtte gå glipp av ved ikke å kunne benytte faktoren til egen produksjon.

Det viser seg at effektiviteten i disse prissettingsreglene avhenger særdeles kritisk av hvor gode etableringsmulighetene er i tele-sektoren. Baumol og Sidaks diskusjon av etablering i kapittel 8 er derfor både interessant og viktig. Deres hovedsyn virker like klart som det er enkelt:

"There would appear to be little reason to continue current entry restrictions. ... The public interest never gains by preventing competition ..." (s. 117 og 118). Slike uttalelser vekker unektelig en smule uro hos denne anmelder, som ved et par anledninger har hevdet nærmest det motsatte synspunkt. Jeg er allikevel ikke blitt omvendt av Baumol og Sidaks argumentasjon.

Kjennetegnene på et marked som er fullkomment konkurranseutsatt, er at etablering i og avgang fra markedet kan skje *fullstendig kostnadsfritt*. Dette impliserer ifølge Baumol og Sidak at ingen bedrift kan ha positiv profitt i likevekt, for dersom profitten var positiv, ville nyetablering øyeblikkelig finne sted. En passant vil jeg her bemerke at *fri* etablering etter mitt syn ikke er det samme som at etablering *skjer*. (For eksempel kan det finnes alternative investeringsmuligheter med både høyere forventet kapitalavkastning og mindre risiko, noe som ikke uten videre kommer frem i en partiell likevektsmodell.) At profitten er lik null må derfor betraktes som en primitiv antagelse. Når det dessuten implisitt forutsettes at totalkostnadene skal dekkes gjennom én pris på alle produktenhetene (slik at to-delte tariffer ikke er aktuelle), blir det naturligvis en ganske nær sammenheng mellom kostnadsfunksjonen og likevektsprisen i markedet.

Antagelsen om fri etablering virker sterkt forenklende fordi mye av den strategiske interaksjon omkring selve prissettingen forutsettes bort. I denne rent teoretiske forstand er antagelsen tiltalende og gir opphav til mange skarpe konklusjoner. (For å se begrunnelsene for disse, må leseren imidlertid gå til Baumol, Panzar og Willigs bok *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, 2. utg., Harcourt Brace Jovanovich, 1988.) Tre viktige resultater er at markedsprisen bare kan overstige grensekostnaden dersom det er



monopol på tilbudssiden, at et slikt monopol bare kan overleve dersom det er et *naturlig* monopol, og at alene *trusselen* om konkurrerende etableringer er nok til at monopolprofitten forsvinner og prisene settes slik som beskrevet ovenfor. Monopolprisene viser seg til og med å være samfunnsøkonomisk optimale: Dersom den naturlige monopolbedriften har kun ett produkt, er Ramsey-prisen trivielt lik enhetskostnaden. Når bedriften fremstiller mange produkter, er Ramsey-prisene mulige likevektspriser i et fullkomment konkurranseutsatt marked såfremt kostnadsfunksjonen oppfyller visse regularitetskrav som angis av Baumol, Panzar og Willig (1988, s. 231-239).

Ble jeg spurt, ville jeg ha motforestillinger mot å anvende disse teoretiske resultatene slik som Baumol og Sidak gjør. For det første tror jeg ikke på at etableringer kan skje kostnadsfritt i praksis. Ikke nok med at etablering krever tid og andre oppofringer; svært ofte betinger også produksjonen ugjenvinnbare kostnader ("sunk costs"). Dessuten er nyetableringer som regel preget av usikkerhet, ikke minst om hvordan kostnadsstrukturen vil bli. Derfor er jeg ikke overbevist om at en trussel om etablering i praksis vil virke fullt så disiplinerende på prissettingen som Baumol og Sidak hevder. For det andre tviler jeg på at det å tilskynde konkurrerende etableringer er den beste måten å regulere et naturlig monopol på. Et naturlig monopol er definert ved at totalkostnaden blir lavere dersom all produksjon samles i én bedrift i stedet for å spres på flere, mindre bedrifter. Selve hovedpoenget er derfor at parallelletablering *ikke* er ønskelig, og det er sannelig paradoksalt om den beste reguleringsform da skulle være å true med nettopp konkurrerende etableringer.

Baumol og Sidak har et svar på det siste (s. 121): "Since we cannot be certain which arenas of local telephone service, if any, are natural monopolies, it would be senseless for the regulator to try to determine which areas have this attribute ... Rather, the most rational way to distinguish the arenas into which entry is feasible is to let market decide." Effektivitetstapet man risikerer ved unødvendig paralell-etablering der hvor det *er* et naturlig monopol, drøfter de derimot ikke. For meg står det som en nokså åpenbar empirisk oppgave å fastslå om en kostnadsstruktur har tilstrekkelige stordriftsfordeler til å fortjene regulering som et naturlig monopol. At oppgaven skulle være direkte meningsløs, er iallfall ikke så lett å forstå.

Min konklusjon er at Baumol og Sidaks teoretiske utgangspunkt er basert på så sterke forenklinger at deres anbefalinger blir lite interessante i praksis. Boken vil derfor sannsynligvis være til størst glede for den som på forhånd har bestemt seg for at uregulert konkurranse er roten til alt godt og som vil se det på trykk; samt for den som vil vite hva en velrenommert herre som William Baumol mener om tele-bransjen.

Morten Berg
Institutt for økonomi
Handelshøyskolen BI

Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Tor Arnt Johnsen
Tore Nilssen
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sørgard
Birger Vikøren
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Frank Myhre
Generalsekretær
Birgit Laudal

•

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

NORGES FORSIKRINGSFORBUND

Norges Forsikringsforbund er en næringsorganisasjon for forsikringsselskaper i Norge. Forsikringsforbundet har som formål å ivareta forsikringsnæringens interesser utad i næringspolitiske spørsmål, å utføre arbeidsoppgaver og gjennomføre prosjekter av felles interesse for næringen samt å yte service overfor medlemmene innenfor bl.a. forsikringsfaglige, juridiske, økonomiske og statistiske saksområder. Norges Forsikringsforbund har ca. 60 ansatte og holder til i Forsikringens Hus på Drammensveien i Oslo.

SOSIAL-/SIVILØKONOM

Norges Forsikringsforbund har nylig etablert en samfunnsøkonomisk seksjon, og ønsker å utvide med en sosialøkonom, eller en siviløkonom, fortrinnsvis med samfunnsøkonomisk fordypning. Vedkommende bør ha noen års praksis fra fagøkonomisk miljø, men nyutdannede kan også søke. Stillingen vil bl.a. dekke følgende arbeidsfelt:

- Analyser av utviklingstrekk i norske og internasjonale finansmarkeder og ellers i samfunnsøkonomien av betydning for forsikringsnæringen.
- Analyser av regnskaps- og nøkkeltall, herunder kostnads-, avkastnings- og konkurranseforhold i forsikring og andre deler av finansieringen.
- Forholdet mellom offentlige og private pensjonsordninger.

Lønn og tittel etter kvalifikasjoner.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til adm. direktør Ingvar Strøm, tlf. 22 04 85 06 eller sjeføkonom Lasse Ruud, tlf. 22 04 85 05.

Søknad sendes snarest til:

NORGES FORSIKRINGSFORBUND
Postboks 2473 Solli, 0200 Oslo

ARTIKKELSAMLING

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

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

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

Johansen, L.:
Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

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

Rødseth, A.:
Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

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

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

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

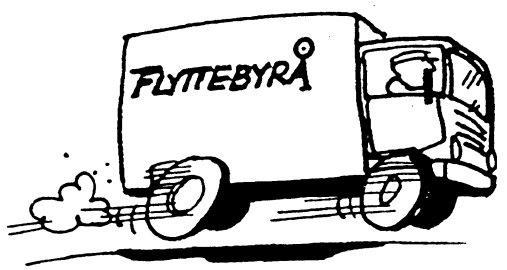
Holthe, F.C.:
Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

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

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

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

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: .....

.....

Retur:
Sosialøkonomen, P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Blad i postabonnement

HSH
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er landets nest største nærings- og arbeidsgiverorganisasjon. Medlemsmassen består av bedrifter som driver handels- og servicevirksomhet, landsbransjeforeninger av slike bedrifter samt lokalforeninger. Organisasjonen teller i underkant av 50 medarbeidere og har kontor i Drammensveien 30 i Oslo.

HSH søker velkvalifisert

SOSIAL-/SIVILØKONOM eller STATSVITER

Arbeidsområdet vil være tolkning og formidling av økonomiske og konjunkturelle data av betydning for handels- og servicenæringen samt utrednings- og informasjonsarbeid og rådgivning innenfor prioriterte områder som økonomisk politikk, samferdselsspørsmål, importspørsmål og miljø.

Riktig bakgrunn vil være sosialøkonom, siviløkonom eller statsviter med økonomi i fagkretsen. Vi søker fortrinnsvis en yngre person med relevant praksis, men også årets kandidater kan søke stillingen.

Lønn etter kvalifikasjoner.

Nærmere opplysninger ved henvendelse til
direktør Thomas Angell eller
sjeføkonom Lars Haartveit,
tlf. 22 55 82 20.

Skriftlig søknad sendes snarest til

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
v/Inger-Berit Andersen
Postboks 2483 Solli, 0202 Oslo

Utgiversted – Bergen – Grafisk Hus a.s