

SOSIAL ØKONOMEN

- Kornproduksjon
- Økonomisk politikk
- Tidligpensjonering

NR. 2. Februar 1999 – 53. ÅRG.

Etterutdanningskurs INTERNASJONAL ØKONOMI

Klækken Hotell, 22. – 23. mars 1999

Mandag 22. mars

09.45 Registrering og kaffe

10.15 NÆRINGSKLYNGER OG ØKONOMISK
INTEGRASJON

– Professor Jan I. Haaland
Institutt for samfunnsøkonomi
Norges Handelshøyskole

13.15 Lunsj

14.15 ARBEIDSMARKED OG INTEGRASJON

– Professor Kjell Gunnar Salvanes
Institutt for samfunnsøkonomi
Norges Handelshøyskole

17.30 Fritid

19.00 Middag

Tirsdag 23. mars:

09.00 ØKONOMISK INTEGRASJON OG
KONKURRANSE

– Professor Lars Sjørgard
Institutt for samfunnsøkonomi
Norges Handelshøyskole

12.00 Lunsj

13.00 STRATEGISK HANDELSPOLITIKK

– Professor Kjell Erik Lommerud
Institutt for økonomi
Universitetet i Bergen

16.00 Slutt

Programansvarlig:

Tommy Staahl Gabrielsen
Institutt for økonomi
Universitetet i Bergen

Teknisk ansvarlig:

Anne Halvorsen,
Sosialøkonomenes Forening

Tentativ leseliste fås ved henvendelse til
SF's sekretariat

Avgift: Kr 3 100. Opphold: Kr 1 510 betales direkte til hotellet.

Påmelding er bindende. Avbestilling før 11. mars er kr. 500. Deretter betales full avgift. Ved avbestilling etter 1. mars vil hotellutgiftene bli belastet i hht hotellets betingelser. Deltakere vil få tilsendt bekreftelse og giro for avgiften.

Forhåndsbetaling kan gjøres til bankkonto 8380 08 72130.

Husk å angi deltakernavn og kurs.

Påmelding snarest til

SOSIALØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget 0028 Oslo – fax 22 41 32 93

Jeg melder meg på til

Etterutdanningskurs Internasjonal økonomi

Navn..... Arbeidsgiver:

Medlem av SF? Medl.nr.: Adr.:

Ønsker hotellrom for ☐ ikke røyker ☐ røyker Tlf.: Telefax:

(kryss av ønsket alternativ)

Underskrift

I DETTE NUMMER ...

2

SVEIN GJEDREM:
Uttfordringer i den økonomiske politikken

8

**ØYSTEIN OLSEN OG
KNUT RØED:**
Bor tidligpensjonering
subsidières?

DEBATT:

16

EINAR FORSBAK:
Pengepolitisk dilemma

20

ÅDNE CAPPELEN:
Sluttmerknad til Skåneland

ARTIKLER:

22

**KNUT LØYLAND OG
VIDAR RINGSTAD:**
Stordriftsfordeler og
skalautvidede tekniske
endringer i norsk spesialisert
kornproduksjon

32

AXEL DAMMANN:
Finanspolitikken, penge-
politikken og inntekts-
politikken formål

MÅNEDENS BOK:

40

**Markeder, ressurser og
fordeling. Artikler i anvendt
økonomi av Asbjørn Rødseth
og Christian Riis (red) anmeldt
av Agnar Sandmo**

Forsidebilde:
Calvalli, Sipa Image/SCANPIX

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Kortsiktige bevegelser og langsiktig stabil krone

Fastkurspolitikken i Norge etter Bretton Woods sammenbrudd i 1973 har medført at rentene er blitt satt opp dersom kronekursen er svak og ned dersom kursen er sterk. Tilsvarende strategi har blitt fulgt av en rekke andre sentralbanker som har hatt den samme valuta-stabiliserende oppgaven som Norges Bank. Erfaringene fra en slik rentebestemmelse har vært blandede og mange sentralbanker har forlatt denne strategien til fordel for andre mål i pengepolitikken. Både Sverige og Storbritannia forlot for eksempel fastkursregimet som en direkte følge av valutakursuroen i 1992.

Nå har verden erfart betydelig valutauro det siste halvannet år også. Selv om grunnene til valutauroen er sammensatte og ekspertene ikke har kunnet enes om diagnosen, har det likevel ikke vært satt spørsmålsteget ved om målet om stabil valutakurs har blitt forfulgt med gale virkemidler. Det å sette rentene kraftig opp i land hvor kursen svekkes, og hvor grunnen til spekulasjoner i seg selv er drevet av finansiell ustabilitet, synes betenkelig.

De norske erfaringene på 80-tallet var en trendmessig depresierende nominell valutakurs, hvor parikursen ble flyttet flere ganger, delvis for å unngå kraftige tilbakefall i industrien og delvis for å bedre konkurranseevnen etter en tid med høyere inflasjon enn utlandet. Dette førte igjen til sterkere inflasjonstendenser og at parikursen igjen måtte endres. I det siste tiåret ble dette forstått, og den kraftige nedgangskonjunktoren på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet bidro til å presse lønns- og kostnadsveksten kraftig ned. Dette ble supplert og kom delvis som et resultat av en pengepolitisk beslutning om å stramme til ved å følge de høye europeiske rentene. Med unntak av valutauroen i 1992, var perioden 1988-1996 preget av en relativt stabil norsk valutakurs. I de siste to årene har oljeprisen, internasjonal finansuro og en ekspansiv makroøkonomisk politikk gitt betydelig valutakurs- og tilhørende rentesvingninger. Man kan hevde at rentesvingningene har forsterket valutakursuroen. For eksempel kan den ekspansive rentepolitikken i løpet av 1996 sees på som en av mange mulige forklaringsfaktorer for depresieringspresset vi har opplevd det siste halve året.

Siden rentene synes å ha en betydelig effekt på innenlandsk aktivitet, kan de også påvirke de underliggende faktorene i norsk økonomi som bestemmer valutakursen på noe lengre sikt. Ved å følge den tradisjonelle måten å forsvare kursen på, kan vi derfor ødelegge grunnlaget for stabil valutakurs på noe lengre sikt. Det synes derfor å være et bytteforhold mellom stabil valutakurs på kort og på lang sikt. For sterk stabilisering på kort sikt, fører til kursvariabilitet på noe lengre sikt.

En vellykket strategi for stabil valutakurs inkluderer bruk av rentene til å justere økonomien, også de underliggende forhold, slik at prisnivået i Norge ikke avviker spesielt fra utlandet. Imidlertid må dette gjøres på en slik måte at valutakurssvingningene ikke blir for store på kort sikt. Dette gjør strategien vanskelig å følge. En nest beste løsning kan derfor være en form for inflasjonsstyring. I en liten, åpen økonomi behøver trolig ikke forskjellen på disse systemene å være veldig store, men begge kan avvike sterkt fra en politikk hvor renten mekanisk svarer på valutakurssvingninger.

Nå kan det jo hevdes at Solidaritetsalternativet skulle sørge for å holde prisveksten i Norge på linje med prisveksten i utlandet. Erfaringene tyder imidlertid på at prisstabilisering gjennom finanspolitikken og ved sentral bestemmelse av «riktige» reallønnsnivå i arbeidsmarkedet, er vanskelig. Spesielt gjelder dette når pengepolitikken trekker i gal retning. En ensidig fokusering på finans- og inntektspolitikken er trolig ikke tilstrekkelig.

Uavhengig av hvilket pengepolitisk regime vi har, er det viktig at fagøkonomer spiller en mer aktiv rolle i utformingen av de virkemidler som skal brukes for å nå politiske mål som stabil valutakurs og stabil prisvekst. Målene her burde være komplementære og ikke alternativer. Det er virkemiddelbruken som er kontroversiell og som bør debatteres. Langsiktighet i utformingen av virkemidlene er trolig stikkordet til en mer fornuftig rentepolitikk. En mekanisk rentesetting etter hvor valutakursen er i inneværende periode, er ikke nødvendigvis den rette for å stabilisere valutakursen.

SVEIN GJEDREM:

Utfordringer i den økonomiske politikken

Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem. Gausdal 28. januar 1999

1) DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN I NORGE

I den økonomiske politikken i Norge har finanspolitikken hatt et viktig ansvar for å stabilisere etterspørselen etter varer og tjenester. Penge- og valutapolitikken har siden 1994 vært rettet mot å holde valutakursen stabil i forhold til europeiske valutaer. Partene i arbeidslivet forhandler om lønn og har dermed en vesentlig innflytelse på sysselsettingen.

Fra 1986 til desember 1992 var kronen fast. Fastkurspolitikken fra sommeren 1986 ga et nominelt ankerfeste for den økonomiske politikken, og inflasjonen ble gradvis bekjempet. Dette skjedde med betydelige realøkonomiske kostnader i form av tapt produksjon i årene 1988-92. Kostnadene med å stabilisere økonomien var imidlertid neppe større i Norge enn i andre land i sammenliknbare situasjoner. Tvert imot, vi unngikk den varige økningen i den strukturelle arbeidsledigheten og den varige svekelsen av statsfinansene som rammet mange europeiske land på 1980- og 1990-tallet, og som de trekker med seg inn i det neste tiåret. Politikken i Norge la grunnlaget for en balansert og bredt basert økonomisk vekst i årene etter 1992.

Etter vedtaket om å la kronen flyte den 10. desember 1992, måtte retningslinjene for pengepolitikken formuleres på nytt. Pengepolitikken ble da rettet inn mot å holde en stabil kronkurs, men uten at det ble definert en sentralkurs med svingningsmarginer. Dette ble formalisert i retningslinjene i valutakursforskriften som ble fastsatt i kongelig resolusjon 6. mai 1994.

For at stabiliseringspolitikken skal virke etter sin hensikt, må alle deler

av politikken fungere etter forutsetningene. Dette har ikke vært tilfelle de tre siste årene.

Norge har i flere år hatt en gjennomsnittlig årlig vekst som ligger langt høyere enn gjennomsnittet for resten av Europa, og en sterk vekst i sysselsettingen. Hjulpet av blant annet en kraftig økning i oljeinvesteringene bygget det seg over tid opp et sterkt press i økonomien, med stor knapphet på arbeidskraft.

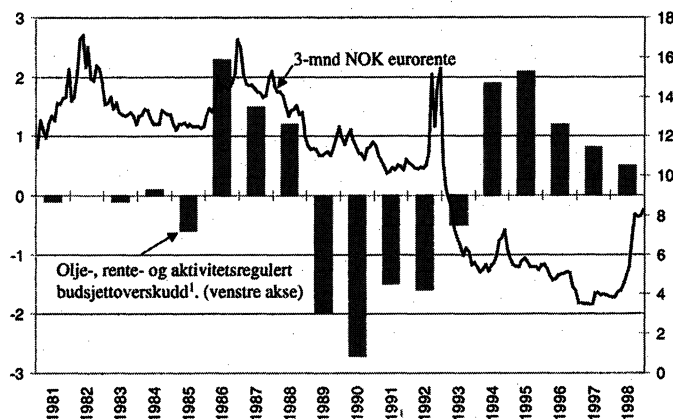
Etter valutakrisen høsten 1992 kom norske renter relativt raskt ned mot europeisk nivå. Rentenivået i Europa var fallende etter all uroen tidlig på 1990-tallet. Etter hvert som den økonomiske veksten i Norge tok seg opp, ble økonomien stabilisert med en strammere finanspolitikk. For å stabilisere kronekursen satte Norges Bank ned renten rundt årsskiftet 1996/97 etter at kronen i en periode hadde styrket seg vesentlig.

Finanspolitikken er et viktig virkemiddel for å utjevne svingninger i

den økonomiske utviklingen. Det har imidlertid vist seg vanskelig å unngå at finanspolitikken er blitt påvirket av de stemningsskiftene som finner sted når økonomien når en moden fase i en oppgangskonjunktur og minnet om de tilbaketogene nedgangstider svinner hen. Pengepolitikken skal gi et nominelt ankerfeste for den økonomiske utviklingen. Når vi har valgt stabil valutakurs som ankerfeste, kan pengepolitikken periodevis bli medsyklisk. Det kan stille store krav til regjeringens og Stortingets evne og vilje til å følge en fast linje i budsjettpolitikken. I et system med stabil valutakurs er det viktig at myndighetene faktisk makter å gjennomføre finanspolitikken på en slik måte at det ikke oppstår store og uønskede konjunkturbevegelser i økonomien.

I den siste høykonjunkturen har finanspolitikken gjennomgående vært relativt stram, men innstrammingen ble svakere etter hvert som veksten tok seg opp. Finanspolitikken burde

Finanspolitikk og renteutvikling



Kilde: Finansdepartementet og Norges Bank

1) Endring fra året før. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

vært strammere i 1996, i 1997 og i 1998. Vi må også trekke den lærdom av erfaringene i denne perioden at investeringene i petroleumssektoren bør styres bedre for å unngå svingningene i fastlandsøkonomien. En kan ikke vente at statsbudsjettet skal makte å motvirke sjokkene som de store svingningene i etterspørselen fra oljeselskapene påfører fastlandsøkonomien.

2) INTERN USTABILITET

Finanspolitikken har ikke stabilisert den økonomiske utviklingen tilstrekkelig de siste årene. Dette har stilt partene i inntektsoppgjørene overfor et dilemma.

Moderate lønnsoppgjør bidro i vesentlig grad til å legge grunnlag for en bredt basert sysselsettingsvekst fra 1992. I årene 1993-1998 økte sysselsettingen med over 250 000 personer. Samtidig ble ledigheten redusert fra omlag 6,5 prosent til under 3 prosent, det laveste ledighetsnivået på 10 år. Mens det i 1993 var nærmere 20 arbeidsledige som konkurrerte om hver ledige stilling ved arbeidskontorene, var dette forholdstallet redusert til noe over 2 i 1998.

Det stadig strammere arbeidsmarkedet har resultert i tiltakende lønnsvekst. Fjorårets lønnsoppgjør medførte en nominell lønnsvekst i 1998 på 6 prosent. Fra fjerde kvartal 1997



Sentralbanksjef
Svein Gjedrem

til fjerde kvartal 1998 økte trolig lønnsnivået i Norge med 7 1/2 prosent. I kommunesektoren ser det ut til at lønnsveksten kom opp i over 9 prosent på slutten av året. Som følge av at store deler av lønnsveksten ble utbetalt sent på året blir det et kraftig lønnsoverheng inn i 1999 (3-3 1/2 prosent). Med antakelser om normal lønnsglidning – anslagsvis 1-1 1/2 prosent – og moderate tariff tillegg kan lønnsveksten også i inneværende år lett komme opp mot 6 prosent. Selv om det ikke skulle bli gitt sentrale lønnstillegg, vil lønnsveksten neppe komme noe særlig under 4 1/2

– 5 prosent i år som følge av det store lønnsoverhenget. Differansen til lønnsveksten i utlandet blir fortsatt høy. Lønnsveksten i euro-landene var om lag 1,7 prosent i fjor, og forventet lønnsvekst i inneværende år er om lag 2,5 prosent. Et eventuelt «null-oppgjør» i Norge vil imidlertid bidra til at tolv månedersveksten i lønnskostnadene avtar sterkt gjennom året.

Med stor mangel på arbeidskraft vil både arbeidstakerne og arbeidsgiverne ha en kortsiktig interesse i høye lønnstillegg. Da blir også økt lønnsvekst resultatet. Samtidig har økonomien en betydelig selvregulerende evne. Høy lønnsvekst vil svekke sysselsettingen og dermed redusere risikoen for at den høye lønnsveksten varer ved. De selvregulerende mekanismene må få virke.

3) ØKT INFLASJONSDIFFERANSE MOT HANDELSPARTNERNE

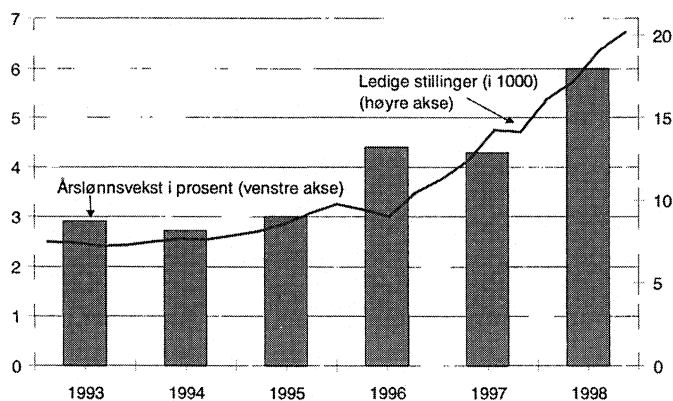
Asia-krisen har gitt fall i konsumprisene internasjonalt

Generelt press i økonomien har i liten grad slått ut i økt prisvekst i Norge. Konsumprisveksten lå rundt 2,5 prosent gjennom hele 1998. Det var betydelig lavere enn de fleste hadde ventet. Det er særlig prisutviklingen for importerte varer som har bidratt til å holde prisveksten nede. Krisen i de asiatiske landene har antakelig bidratt til å dempe prisveksten internasjonalt. Dette har skjedd direkte via prisfall på varer produsert i asiatiske land og indirekte via lavere samlet etterspørsel i verdensøkonomien og økt priskonkurranse mellom landene. Derfor falt også råvarepriser og produsentpriser. Den økningen i inflasjonsdifferansen som Norges Bank har ventet, har funnet sted ved at inflasjonen har falt i utlandet.

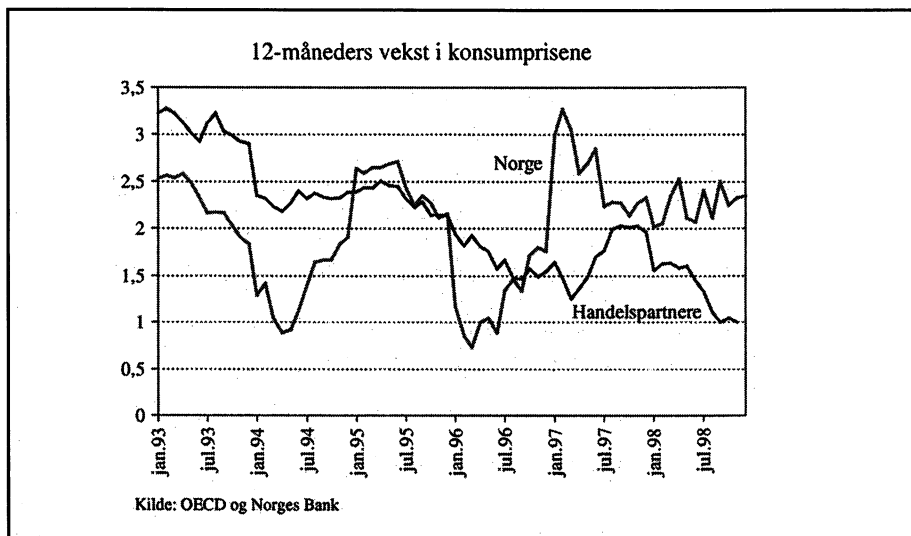
Store forskjeller i prisutviklingen i de ulike sektorene

Selv om inflasjonen i Norge har vært stabil, er det store ulikheter i prisutviklingen i de ulike sektorene i økonomien. Den klart sterkeste prisveksten finner vi for enkelte tjenester, der pri-

Arbeidsmarkedet - utvikling i årslønn og ledige stillinger



Kilde: Arbeidsdirektoratet og Norges Bank



sene steg med hele 7 prosent i 1998. Den viktigste forklaringen er at den høye lønnsveksten slår mye kraftigere ut i denne sektoren, fordi lønnskostnadene utgjør en betydelig andel av samlede kostnader. Veksten i konsumprisindeksen holdes nede av lav, eller ingen, prisvekst på importerte varer.

4) VENDEPUNKT I ØKONOMIEN

Norsk økonomi fortsatte å vokse relativt sterkt i 1998, men noe mindre enn i de foregående årene. I inflasjonsrapporten, som ble lagt fram rett før jul, ventet Norges Bank at norsk økonomi nå tar en vekstpause. Flere år med kraftig vekst har bidratt til at kapasitetsutnyttningen er blitt høy. Knapphet på arbeidskraft og den høye lønnsveksten vi nå har, vil bidra til å bremse veksten i årene fremover.

Det er utfordrende å lage prognoser når en nærmer seg et konjunkturløst. Det er vanskelig å vite når omslaget kommer og hvor sterkt det blir. Det er imidlertid flere forhold som nå indikerer at vi vil gå inn i en periode med noe svakere vekst. Internasjonale forhold har bidratt til lavere etterspørsel og lavere priser på verdensmarkedet. Det svekker lønnsomheten i eksportnæringene i Norge. Samtidig gir lønnsoppgjøret økte kostnader for bedriftene. Dette vil forsterke rasjonaliseringen i bedriftene. Lavere inntjening og et høyere rentenivå vil samtidig dempe investeringene i næringslivet. Det har lenge ligget an til at oljeinvesteringene vil falle fra det ekstraordinært høye nivået de senere årene. Fallet i oljeprisen kan forsterke omslaget. Omstilling, rasjonalisering og kostnadskutt i

oljenæringen vil også ramme sysselsettingen.

Kommunene, hvor sysselsettingen har økt sterkt i denne oppgangskonjunkturen, stilte seg i en svært vanskelig stilling under det siste inntektsoppgjøret. De må nå konsolidere sin økonomi og veksten i kommunal sysselsetting vil trolig bli sterkt dempet.

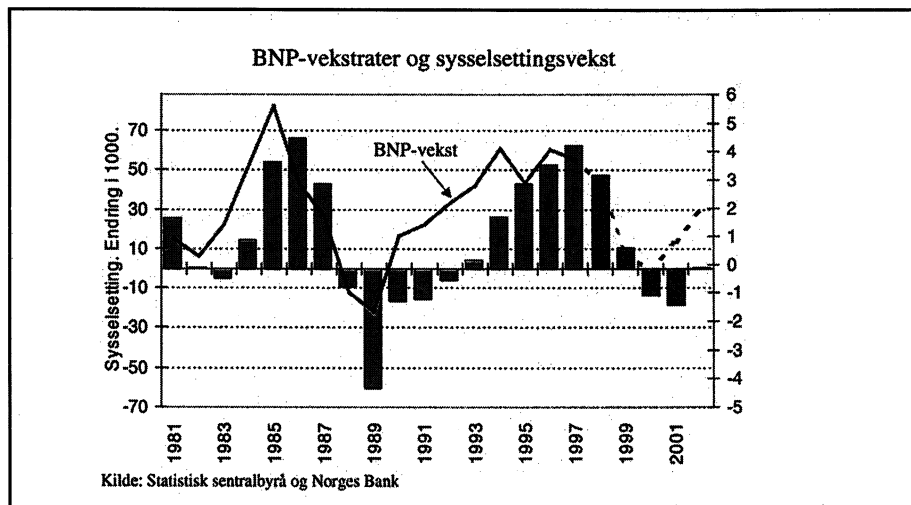
Det er allerede tegn til at arbeidsmarkedet er nær et vendepunkt. Arbeidsledigheten faller ikke lenger og vil trolig øke fremover. Arbeidsmarkedet er imidlertid fortsatt stramt, og Norges Bank anslår en svak vekst i sysselsettingen også i innværende år. Vi vil ha like stramt arbeidsmarked under årets inntektsoppgjør som i fjor, men utsiktene for sysselsettingen fremstår nok nå som vesentlig svakere. Sysselsettingen vil kunne falle noe fra og med neste år. I inflasjonsrapporten anslås ledigheten å stige til rundt 4 1/2 prosent i 2000.

De anslag som Norges Bank har utarbeidet, tyder på at omslaget denne gangen neppe blir like kraftig som på slutten av 1980-tallet. Det følger blant annet av at næringslivet og husholdningene er langt bedre rustet til å tåle motgang nå enn i slutten av 1980-årene. Husholdningenes finansielle stilling er vesentlig bedre. Bedriftene er mer solide, og bankene har betydelig større kjernekapital. Prisstigningen og kostnadsveksten var vesentlig mer ute av takt i 1986 og 1987 med tosifret prisstigning.

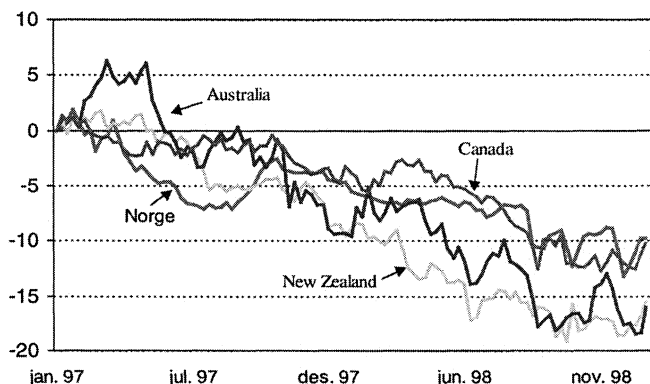
Jeg sier ikke dette for å bagatellisere de utfordringene vi nå står overfor. Det er alltid krevende å utforme politikken når vi får et så stort inntektsbortfall og arbeidsmarkedet samtidig er i ubalanse. Erfaringene fra 1970-tallet og 1980-tallet var at en sterkere kostnadsvekst enn i andre land fører til et slakkere arbeidsmarked. Det vil vi også få nå.

5) PRESS PÅ VALUTAKURSENE TIL RÅVAREBASERTE ØKONOMIER

Det er en gjensidig sammenheng mellom prisstigningen og utviklingen i valutakursen. Som nevnt tidligere har kursutviklingen stor betydning for



Handelsveide valutakurser i råvarebaserte land.
(Prosentvis endring fra 15.jan.97)



Kilde: Datastream

pris- og kostnadsveksten gjennom virkningen på importprisene. Samtidig vil en pris- og kostnadsvekst om lag på linje med utviklingen i andre europeiske land over tid være en forutsetning for å kunne holde en stabil valutakurs mot disse landene. Den høye kostnadsveksten i 1998 bidro antakelig til å svekke tilliten til kronen.

Også internasjonale forhold bidro sterkt. 1998 var preget av finansielle kriser i Asia, Russland og Brasil, fallende råvarepriser og generell uro på de internasjonale finansmarkedene. Asia-krisen ble kraftigere og mer langvarig enn ventet, og ringvirkningene ble langt større enn de fleste hadde trodd. Lavere etterspørsel i verdensøkonomien bidro til kraftig fall i råvareprisene, som igjen viste seg å få store konsekvenser for råvarebaserte økonomier som Norge, Canada, New Zealand og Australia. For alle disse landene ble bytteforholdet svekket og valutakursene falt.

Krisen i Asia førte dessuten til at investorer ble mer forsiktige og trakk investeringene ut fra øvrige land som var forbundet med risiko. Etter at det i august ble klart at Russland i praksis ikke kom til å betjene utenlandsgjelden sin, falt markedsaktørenes vilje til å ta risiko dramatisk. Uroen spredde seg da også til de europeiske finansmarkedene og til Norge. Investorene flyttet midlene sine til Tyskland, USA og Sveits, og valutaene i land med mindre likvide og mer vola-

tile finansmarkeder ble svekket. Dette gjaldt blant annet Norge og Sverige. Den norske kronen svekket seg kraftig fra et nivå rundt 101 mot ecu-indeksen ved inngangen av året til 115 i oktober, det svakeste nivået siden målet om å stabilisere kronen mot ecu ble innført.

6) PENGEPOLITIKKEN I 1998

Norges Bank svarte på den kraftige kronesvekkelsen ved å heve signalrentene flere ganger gjennom 1998. Rentene ble første gangen hevet i mars etter at kronekursen hadde svekket seg fra 101 til om lag 103,5 mot ecu-indeksen i løpet av årets tre første måneder. Kronekursen styrket seg deretter noe og stabiliserte seg i en periode. Presset mot kronen tiltok utover sommeren. Norges Bank svarte

med å heve rentene ytterligere seks ganger. Etter den siste renteøkningen 25. august var folioinnskuddsrenten og D-lånsrenten henholdsvis 8 og 10 prosent, eller 4,5 prosentpoeng høyere enn ved inngangen av 1998.

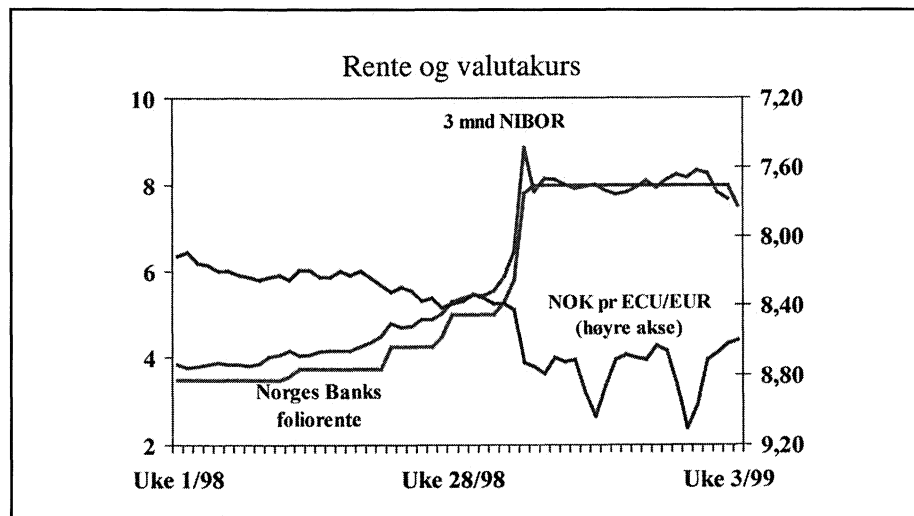
Det er vanskelig å forutsi den direkte kortsiktige effekten av rentendringer på valutakursen. Særsilt vanskelig blir det i tilfeller der svingningene i valutakursen forsterkes som følge av spekulasjon, kurssikring og porteføljeskift i finansmarkedene.

7) VALUTAKURSFORSKRIFTEN

Norges Banks virkemiddelbruk gjennom 1998 var i tråd med valutakursforskriften av 6. mai 1994.

«§1. Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarke-

det.
§2. Norges Banks løpende utøvelse av pengepolitikken skal rette inn mot stabilitet i kronens verdi mot europeiske valutaer, med utgangspunkt i kursleiet etter at kronen begynte å flyte den 10. desember 1992. Ved vesentlige endringer i kursen skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet. Det gjelder ikke svingningsmarginer med tilhørende plikt for Norges Bank til å intervensere i valutamarke-



Disse retningslinjene ble lagt til grunn da Norges Bank den 25. august hevet folioinnskuddsrenten og D-lånsrenten med 1 prosentpoeng. Banken uttalte da at virkemidlene fra da av var innrettet «med sikte på at kursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet». Situasjonen i finansmarkedet var – etter Norges Banks syn – slik at det ville være lite hensiktsmessig å forsterke virkemiddelbruken ytterligere. Det betydelig presset mot slutten av oktober skyldtes i liten grad fundamentale forhold i Norge.

8) INTERVENSJONER

Intervensjoner i valutamarkedet er et ledd i penge- og valutapolitikken. Norges Bank støttet kronekursen for tilsvarende 29 milliarder kroner i perioden fra midten av oktober og fram til midten av desember. Uroen i de internasjonale finansmarkedene etter finanskrisen i Russland ga opphav til økt spekulasjon mot kronen. Etter bankens vurdering var denne spekulasjonen ikke begrunnet i fundamentale forhold i norsk økonomi. Det var da nødvendig å understøtte kronen gjennom intervensjoner for å hindre en selvforsterkende og unødvendig svekkelse av kronen.

Norges Bank vil fortsatt vurdere å bruke intervensjoner dersom markedsforholdene skulle tilsi det. For eksempel dersom internasjonal uro fører til urimelig store reaksjoner i markedene, kan det være behov for å stabilisere markedet gjennom direkte inngrep fra sentralbankens side.

Sett i et noe lengre tidsperspektiv, har vi nokså blandede erfaringer med omfattende og vedvarende intervensjoner. Dersom sentralbanken er tungt inne med støttekjøp, har det lett for å oppstå en spillsituasjon der markedsaktørene oppfatter sentralbankens intervensjoner som en interessant profittmulighet. Markedsaktørene vet at en situasjon der kronekursen oppfattes som «kunstig høy» fordi Norges Bank kjøper opp kroner, ikke kan vedvare. Det er da fristende å ta posisjoner i valutamarkedet mot sentralbanken. Dette innebærer at omfattende og vedvarende intervensjoner

over tid kan bli selvforsterkende, slik at volumet av støttekjøp som er nødvendig for å opprettholde kursen, stadig øker.

Det sterkeste eksemplet på en slik spillsituasjon i norsk valutapolitisk historie var fredag 20 november 1992 da vi fra markedet åpnet til det stengte støttekjøpte for 37 milliarder kroner. Det ble også intervenert for 14 milliarder kroner på slutten av dagen før, etter at Sverige hadde latt sin krone flyte.

Norges Bank ønsker ikke å intervernere på en måte som kan fremkalle slike spillsituasjoner. Banken vil derimot kunne bruke intervensjoner dersom kursen kommer vesentlig utenfor det vi vurderer som fornuftig ut fra fundamentale forhold eller ved stor kortsiktig volatilitet. Det kan også være aktuelt å forsterke en ønsket kursutvikling som allerede er etablert i markedet. I slike situasjoner må vi anta at risikoen blir liten for å havne i et spill mot aktørene i valutamarkedet. Men vi må ta hensyn til at kursen på kroner ikke i lengden kan avvike vesentlig fra det de fundamentale forholdene i økonomien tilsier.

Norges Banks virkemiddel for å påvirke de fundamentale forholdene, er renten. Over tid er derfor rentenivået det viktigste virkemiddelet i penge- og valutapolitikken. Dette er da også erkjent i utformingen av retningslinjene for pengepolitikken. I Nasjonalbudsjettet for 1999 heter det: «Rentenivået må tilpasses slik at en unngår vedvarende og omfattende intervensjoner.»

9) UTFORMINGEN AV PENGE-POLITIKKEN

Norges Bank satte ned rentene overfor bankene med 0,5 prosentpoeng med virkning fra 28. januar. Bakgrunnen for den beslutningen var utviklingen i penge- og valutamarkedene og utsiktene til avdemping av presset i økonomien.

Utsiktene for norsk økonomi har endret seg siden Norges Bank satte opp rentene i august. Anslagene for veksten internasjonalt har avtatt og vedvarende lav oljepris bidrar til la-

vere etterspørsel i oljesektoren. Også et stramt statsbudsjett for 1999 og det høye rentenivået bidrar til å dempe vekstutsiktene. Samtidig har kronen styrket seg den siste tiden. Samlet vil dette legge grunnlag for lavere pris- og kostnadsvekst i årene fremover, slik Norges Bank anslo i Inflasjonsrapporten i desember i fjor. Utviklingen de siste ukene har bekreftet dette bildet. Det var derfor grunnlag for en viss nedgang i renten.

Valutakursforskriften sier at «... ved vesentlige endringer (i valutakursen) skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet.» Retningslinjene gir et betydelig rom for skjønn i utøvelsen av pengepolitikken. Det skjønnet er det Norges Banks oppgave å utøve.

Renten er fastsatt med sikte på at kronekursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet. Selv etter denne rentenedgangen har vi en betydelig rentedifferanse mot europeiske land.

For å ha en stabil valutakurs mot euro, må vi over tid ha en pris- og kostnadsvekst som er på linje med euro-landene. Når kronekursen er svak, setter Norges Bank derfor renten slik at den bidrar til lav prisvekst. Samtidig må vi unngå at renten settes så høyt at pengepolitikken bidrar til nedgangstider av en art som kan svekke tilliten til kronen. Renten er satt ut fra en avveining mellom disse hensynene.

Dette er ikke en ny politikk. I et foredrag han ga på generalforsamlingen til FOREX Norge i august i fjor sa Kjell Storvik;

«Jeg minner om det velkjente faktum at en lavere kronekurs vil kunne bidra til å forsterke inflasjonsforventningene og at slike forventninger i sin tur vil kunne bidra til forventninger om en svekkelse i valutakursen og i seg selv forsterke depresieringstendensene. Prisforventningene vil da kunne bli selvoppfyllende. Det rentenivå som nå er etablert bør i tillegg til direkte å bidra til å stabilisere kronekursen også begrense prisforventningene...»

Jeg vil også trekke frem følgende fra Revidert Nasjonalbudsjett 1994:

«Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. Moderat pris- og kostnadsvekst vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.»

Det er en forutsetning for å kunne gjennomføre pengepolitikken at utformingen av finanspolitikken generelt bidrar til en stabil økonomisk utvikling. Finanspolitikken påvirker det samlede aktivitetsnivået innenlands, og gjennom dette også pris- og kostnadsveksten for norskproduserte varer og tjenester. En ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med stor økonomisk aktivitet vil trekke i retning av økende pris- og kostnadsvekst. Dette vil i neste omgang påvirke forventningene i valutamarkedet om den fremtidige valutakursutviklingen, i retning av å svekke kronekursen og dermed vanskeliggjøre gjennomføringen av pengepolitikken. En finanspolitikk som er tilpasset situasjonen i økonomien vil derimot bidra til å lette gjennomføringen av pengepolitikken.

I den situasjonen norsk økonomi er, bør presset i økonomien dempes.

Innstrammingen i statsbudsjettet for 1999 på 3/4 prosent av BNP vil bidra til å dempe pris- og kostnadsveksten og lette presset på pengepolitikken.

10 AVSLUTNING

Vi står foran en periode der norsk økonomi tar en vekstpause. Gitt det presset som har bygget seg opp i økonomien, og spesielt i arbeidsmarkedet, vil imidlertid en slik korreksjon tvinge seg frem som et resultat av produksjonsbegrensninger. Det ser likevel langt lysere ut enn det gjorde etter oljeprisfallet og lønnsoppgjøret i 1986. Norsk økonomi – med husholdninger og næringsliv – er nå bedre rustet til å tåle et konjunkturomslag. Noen år med vekstpause vil også ha en gunstig effekt på pris- og kostnadsveksten i Norge, og dermed på den mer langsiktige vekstevnen i økonomien. Norges Banks anslag tyder på at pris- og kostnadsveksten vil kunne reduseres ned til handelspartnernes nivå etter tusenårsskiftet. Lavere innenlandsk etterspørsel vil også bidra til å dempe den sterke importveksten vi har hatt de seneste årene, og vi får en bedring i utenriksøkonomien.

Som nevnt er det utfordrende å lage prognoser ved et konjunkturomslag. Det er ikke lett å forutsi akkurat *når* vi kommer til å merke omslaget. Det vil bli vanskelig å komme utenom en viss omstilling via et slakkere arbeidsmarked. Selv om det allerede er tegn til en viss avdemping i arbeidsmarkedet, må vi ikke glemme at dette markedet fortsatt er meget stramt. Et moderat lønnsoppgjør denne våren – ved at partene tar hensyn til den fremtidige utviklingen – vil kunne bidra sterkt til å holde sysselsettingen oppe.

Virkemidlene i pengepolitikken er innrettet med sikte på at kronekursen etter hvert bringes tilbake til utgangsløyet. Retningslinjene gir et betydelig rom for skjønn i utøvelsen av pengepolitikken. Det skjønnnet er det Norges Banks oppgave å utøve. For å ha en stabil valutakurs mot euro, må vi over tid ha en pris- og kostnadsvekst som er på linje med euro-landene. Når kronekursen er svak, setter Norges Bank derfor renten slik at den bidrar til lav prisvekst. Samtidig må vi unngå at renten settes så høyt at pengepolitikken bidrar til nedgangstider av en art som kan svekke tilliten til kronen. Renten er satt ut fra en avveining mellom disse hensynene.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

ØYSTEIN OLSEN OG KNUT RØED:

Bør tidligpensjonering subsidieres?

Høsten 1997 ble det nedsatt et offentlig utvalg som fikk i oppgave å gjennomgå førtidspensjoneringsordningene og vurdere endringer som kan styrke den enkeltes motivasjon og mulighet til å stå i arbeid. Utvalget leverte sin rapport i november 1998, jf. NOU 1998:19 *Fleksibel pensjonering*. Øystein Olsen var leder av utvalget, og Knut Røed var medlem. Med utgangspunkt i utvalgets anbefalinger drøfter forfatterne i denne artikkelen det dilemmaet en står overfor ved utformingen av alderspensjonssystemet. På den ene side er det åpenbare velferdsgevinster knyttet til at den enkelte kan velge pensjonerings-tidspunktet, ut fra særskilte ønsker og behov. På den annen side må pensjonssystemet utformes slik at eldre stimuleres til å stå i arbeid. I en fleksibel alderspensjonsordning kan derfor ikke den enkelte fritas helt fra kostnaden ved å velge å gå av tidlig.

1 INNLEDNING

Innføringen av avtalefestet førtidspensjon (AFP) innebærer for et stort antall arbeidstakere i Norge at den regulære pensjonsalderen på 67 år er erstattet med en valgfri pensjonsalder fra fylte 62 år. Jo tidligere man velger å gå av, desto større blir den samlede pensjonsutbetalingen. Dermed er det etablert et system der tidligpensjonering subsidieres, der myndighetene (og partene i arbeidslivet) aktivt stimulerer folk til å gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen. Dette pensjonssystemet er etablert ved inngangen til en periode der antallet eldre vil øke sterkt. Både fordi det de nærmeste tiårene er store årskull som nærmer seg pensjonsalderen, og fordi levealderen generelt sett øker, blir det stadig færre yrkesaktive som skal forsørge stadig flere pensjonister. Denne utviklingen stiller oss overfor åpenbare utfordringer. Skal vi greie å opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet, er det ønskelig at folk flest står lenger i arbeid. Utviklingen går imidlertid i retning av stadig kortere yrkeskarrierer, og at den reelle pensjoneringsalderen faller.

Når færre velger å arbeide, reduseres den samlede verdiskapningen i samfunnet. Det er ikke nødvendigvis noe problem. Dersom den reduserte verdiskapningen springer ut fra bevisste valg mellom fritid på den ene siden og konsum av varer og tjenester på den andre, vil en slik utvikling bidra til å fremme velferd. For mange mennesker kan det godt tenkes at nytten ved å kunne få noen ekstra år som pensjonist langt overstiger den verdiskapningen man alternativt kunne ha bidratt med i yrkeslivet. Ettersom et samfunn blir rikere, er det helt naturlig at fritid tillegges økt vekt. Problemet er at hver enkelt arbeidstaker ikke konfronteres med denne avveiningen. Kostnadene forbundet med pensjonsbeslutningen (den tapte ver-

diskapningen) veltes for en stor del over på samfunnet. Dermed vil mange velge å pensjonere seg tidlig, selv om nyttegevinsten er svært liten relativt til kostnadene. Det fører ikke bare til at den samlede yrkesdeltagelsen blir for lav i forhold til det den ville ha vært dersom hver enkelt selv måtte foreta avveining mellom nytte og kostnad, det innebærer også at det tas ut for mye fritid på slutten av yrkeskarrieren relativt til andre faser av livet. Stilt overfor et tilbud om inntil fem års ekstra betalt fritid, er det langt fra opplagt at alle ville velge å ta ut alt sammen i form av full pensjon fra 62 år.

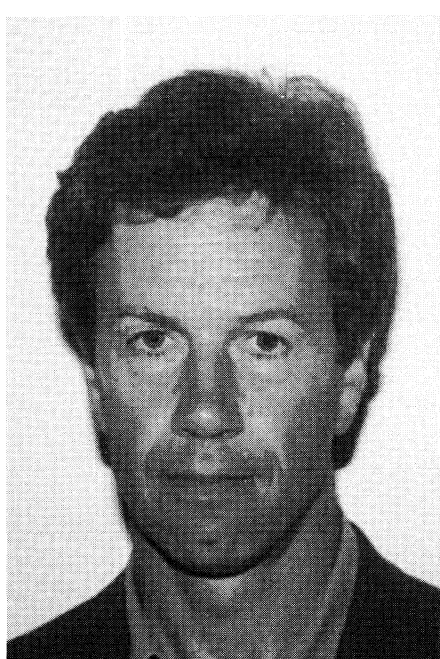
I oktober 1997 nedsatte regjeringen Jagland et utvalg – førtidspensjoneringsutvalget – som fikk i oppgave å analysere hvordan førtidspensjoneringsordningene påvirker yrkesdeltakelsen, og vurdere endringer som kan styrke den enkeltes motivasjon og mulighet til å stå i arbeid. Utvalget avga sin innstilling i november 1998. Det konkluderer med at dagens førtidspensjoneringsordninger er for gunstige, og at det er behov for vesentlige innstramninger og reformer i systemet for førtidspensjonering. Utvalget drøfter også mange andre spørsmål knyttet til de eldres situasjon i arbeidsmarkedet, slik som personalpolitikk, arbeidsmarkedspolitik, etterutdanning og arbeidsmiljø. I denne artikkelen presenterer vi hovedtrekkene i førtidspensjoneringsutvalgets innstilling, knyttet til selve pensjoneringssystemet. En viktig begrensning i utvalgets mandat har vært at hovedtrekkene i folketrygdsystemet skal videreføres. Utvalget har på denne bakgrunn ikke vurdert mer fundamentale pensjonsreformer, som for eksempel overgang til en innskuddsbasert folketrygd (med individuelle konti). Avsnitt 2 gir en beskrivelse av hovedutfordringen – en sterk økning i antallet eldre, kombinert

med stadig lavere pensjonsalder. Avsnitt 3 fokuserer på gevinstene knyttet til valgfri pensjoneringsalder. Avsnitt 4 drøfter den avtalebaserte førtidspensjoneringsordningen som gradvis er innført i Norge. Avsnitt 5 inneholder en skisse av et alternativt fleksibelt pensjonssystem innenfor rammen av folketrygden, mens avsnitt 6 angir en del kortsiktige reformtiltak knyttet til eksisterende førtidspensjoneringsordninger. Avsnitt 7 oppsummerer. Selv om beskrivelse og konkrete forslag er hentet fra førtidspensjoneringsutvalgets innstilling, understreker vi at synspunkter som for øvrig framkommer i artikkelen er våre egne, og ikke kan tillegges utvalget som helhet.

2 DEN DOBLE UTFORDRINGEN: DEMOGRAFI OG PENSJONERINGSADFERD

Selv med uendret pensjoneringsadferd vil det som følge av demografiske utviklingstrekk finne sted en markert økning i antallet pensjonister. Rent demografiske faktorer vil f.eks. innebære en økning i antallet pensjonister de neste 50 år på om lag 70 prosent. Med uendrede yrkesfrekvenser etter kjønn og alder vil antallet yrkesaktive personer pr. pensjonist falle fra dagens nivå på om lag 2,5 til 1,7. Forsørgerbyrden for de yrkesaktive vil øke enda mer enn det antallet pensjonister isolert sett tilsier, ettersom framtidens pensjonister har opparbeidet seg høyere tilleggspensjon enn dagens pensjonister. Som andel av den totale verdiskapningen (BNP) er folketrygdens pensjonsutgifter anslått å bli mer enn fordoblet (fra 8 til 17 prosent) fram mot år 2050.

Det er imidlertid ingen grunn til å forvente uendret pensjoneringsadferd. Det har de siste årene funnet sted en gradvis reduksjon i den typiske pensjoneringsalderen. Yrkesdeltakelsen blant de eldre har falt jevnt og trutt siden tidlig på 1980-tallet. For aldersgruppen 64-66 år har yrkesfrekvensen falt fra rundt 50 prosent i 1980 til om lag 35 prosent i dag. Forventet pensjoneringsalder for en 50 åring¹ sank med om lag syv måneder fra 1994 til



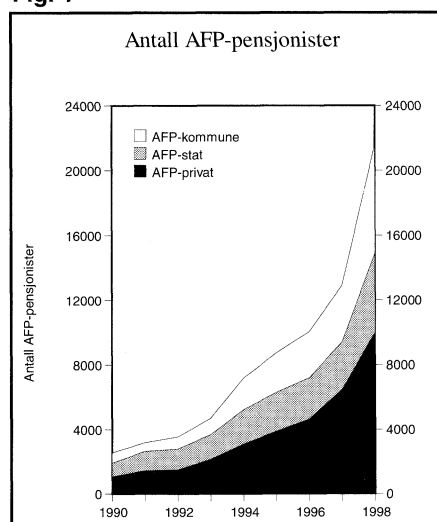
*Øystein Olsen,
Cand. oecon fra
Universitetet i Oslo, 1977, er
forskningsdirektør i
Statistisk sentralbyrå*

1997 (fra 63 år og fire måneder til 62 år og 9 måneder). Ordningen med avtalefestet pensjon ble introdusert i tilknytning til inntektsoppgjøret for 1988, og har gradvis blitt utvidet til å omfatte flere arbeidstakere og flere årskull. AFP omfatter i dag om lag 60 prosent av den yrkesaktive befolkningen, og gir (på visse vilkår) anledning til å gå av ved fylte 62 år. Pensjonen svarer i hovedsak til den pensjonen vedkommende ville ha fått fra folketrygden om han eller hun hadde stått i arbeid fram til 67 år.

AFP er langt fra den eneste veien ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder. Uførepensjon har typisk vært den klart viktigste tidligpensjonsordningen i Norge. Mange yrkesgrupper har også særaldersgrenser som gjør at de kan gå av med tjenstepensjon før de er 67 år. Dette gjelder om lag 40 prosent av kommunalt ansatte, 30 prosent av statlig ansatte og 8 prosent av arbeidstakerne i private tjenstepensjonsordninger. På 1990-tallet har det vært en nedgang både i antallet uførepensjonister over 60 år og i antallet pensjonister i tjenstepensjonsordningene med særaldersgrense, mens antall AFP-pensjonister har økt, særlig de aller siste årene. I 1997 var tilgangen til henholdsvis AFP og uførepensjon i aldersgruppen 60-66 år om lag like stor, og til sammen stod de to ordningene

for vel 85 prosent av den totale tilgangen av tidligpensjonister i denne aldersgruppen. Ifølge beregninger fra Rikstrykdeverket bidro AFP-pensjonistene i 1997 til å redusere forventet pensjoneringsalder for en 60-årig yrkesaktiv med 10 måneder. Som vist i figur 1, var det imidlertid først i 1998 at AFP-ordningen »tok av» for alvor, da det totale antall AFP-pensjonister (beholdningen) økte med hele 55 prosent. Veksten forklares i noen grad av at 62- og 63-åringene nylig har fått tilgang til avtalefestet pensjon, men utnyttelsen av AFP-ordningen er økende også for andre aldersgrupper. Utviklingen tyder dermed på at arbeidstakerne nå i større grad enn tidligere innretter seg mentalt og praktisk på å gå av med tidligpensjon. Ettersom AFP-ordningen blir mer kjent og innarbeidet, vil bruksratene sannsynligvis øke ytterligere. Det er grunn til å tro at sosiale normer har stor betydning for pensjoneringsadferden, og normer endres sakte. Etter hvert som flere pensjonerer seg tidlig, vil de generelle holdningene knyttet til tidligpensjonering endres, og aldersnormen på 67 år svekkes gradvis. Når stadig flere fra ens egen generasjon velger å trekke seg tilbake fra arbeidslivet, kan det bli mer fristende å gjøre det selv også. Det er viktig å være oppmerksom på at

Fig. 1



¹ Forventet pensjoneringsalder for en 50 åring er den pensjonsalder en person i gjennomsnitt vil ha, gitt at vedkommende ikke har pensjonert seg før fylte 50 år og gitt de eksisterende overgangsrater til pensjon.

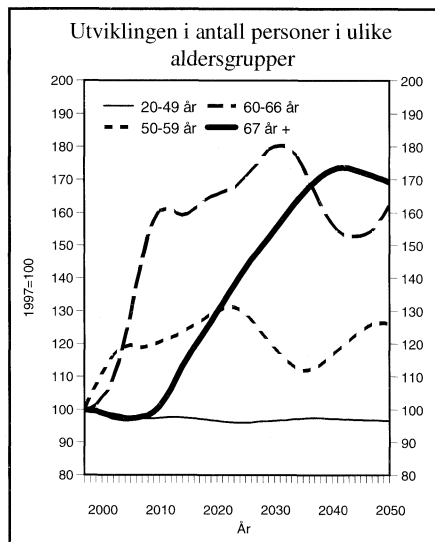
tendensen til økt tidligpensjonering de senere årene har funnet sted på tross av at etterspørselen etter arbeidskraft har ligget på et historisk toppnivå. Det er grunn til å anta at bruksratene vil øke enda mer når vi får et tilbakeslag i arbeidsmarkedet.

Ut fra en demografisk betraktning er de nye førtidspensjoneringsordningene i Norge blitt innført på et svært uheldig tidspunkt. Antallet personer i den aldersgruppen som omfattes av disse ordningene vil i løpet av de nærmeste årene øke kraftig, ettersom de store etterkrigskullene passerer 60 år. Bare i løpet av den kommende tiårsperioden vil antallet personer mellom 60 og 66 år øke med 60 prosent, se figur 2. En økning i tilbøyeligheten til tidligpensjonering vil derfor få store og raske utslag på arbeidsstyrken. Vi kan være i ferd med å førtidspensjonere en av landets potensielt sett viktigste arbeidskraftressurser.

3 BØR ALLE GÅ AV VED 67 ÅRS ALDER?

Frihet til selv å velge pensjonerings-tidspunkt er åpenbart et gode. Mennesker, såvel som arbeidsoppgaver, er forskjellige. Det er i utgangspunktet ingen grunn til at alle mennesker skal trekke seg ut av arbeidslivet ved en og samme alder. Det mest gunstige pensjoneringstidspunktet for den enkelte arbeidstaker vil avhenge av hvilke avveininger vedkommende gjør i valget

Fig. 2



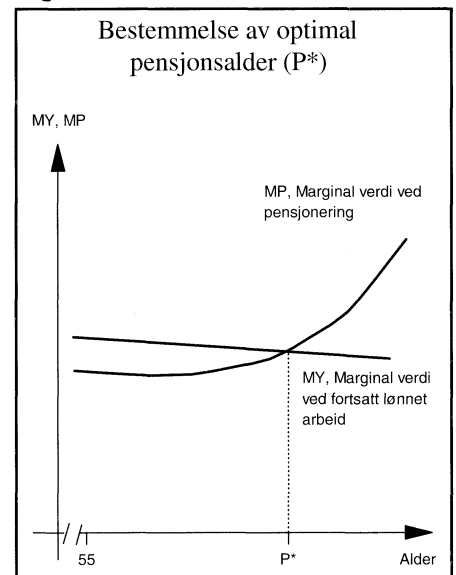
mellom arbeid og fritid. Forlengelse av yrkeskarrieren vil normalt gi høyere livsinntekt, men også en utsettelse av muligheten til økt fritid. På et eller annet tidspunkt vil oppofrelsen ved fortsatt å stå i arbeid vurderes som større enn nytten av ytterligere noe høyere livsinntekt, og arbeidstakeren vil da ønske å pensjonere seg.

Disse avveiningene er framstilt i figur 3. Figuren gir et bilde av hvordan avveiningen mellom yrkesaktivitet og fritid (dvs pensjonering) leder til valg av pensjoneringsalder. Det er antatt at verdien av ekstra fritid øker ettersom en person nærmer seg den typiske pensjoneringsalder (MP-kurven), og at produktivitet og avlønning avtar (MY-kurven). Dersom individet fritt kan velge pensjoneringstidspunkt, vil vedkommende velge P^* , der de to kurvene krysser hverandre. Før man har nådd denne alderen verdsettes avlønningen ved fortsatt yrkesaktivitet så høyt relativt til fritid, at man velger å fortsette i arbeid. Det motsatte vil være tilfelle etter at man har passert P^* .

Ulike personer har forskjellig avlønning og forskjellig preferanse for fritid. Den optimale pensjoneringsalderen vil derfor variere fra individ til individ. Høyt lønnsnivå vil innebære et høyt nivå på MY-kurven og isolert sett trekke i retning av høy optimal pensjoneringsalder. På samme måte vil høy verdsetting av fritid, bidra til at MP-kurven ligger høyt og dermed trekke i retning av lav optimal pensjoneringsalder.

La oss anta at hvert individ står overfor de fulle kostnadene knyttet til sin pensjonsbeslutning (pensjonssystemet er aktuarisk). Det betyr at den pensjonsformuen den enkelte på et gitt tidspunkt har bygget opp er upåvirket av tidspunktet for pensjonering. Da blir den årlige pensjonen lavere jo tidligere man går av, både fordi man får færre opptjeningsår (til å bygge opp pensjonsformuen) og fordi man får flere år som pensjonist å fordele opparbeidet pensjon på. Under forutsetning av at fordelingshensyn ikke tillegges vekt, og hvis det er slik at den marginale avlønningen til individene gjenspeiler deres marginale bidrag til verdiskapingen, vil in-

Fig. 3



dividets frie valg av pensjonerings-tidspunkt i en slik situasjon også være den samfunnsøkonomisk optimale pensjonsalderen. En felles, obligatorisk pensjonsalder vil føre til at de fleste tvinges til å gå av tidligere eller senere enn det optimale. Avvikling av den allmene pensjonsalderen gir dermed en entydig velferdsgevinst.

Generell produktivits- og velstandsvekst vil føre til økt konsum av alle normale goder, herunder fritid. Dette trekker i retning av at den optimale pensjonsalderen vil synke ettersom velstanden øker (inntektseffekten). På den annen side innebærer produktivitsveksten at fritid blir et dyrere gode, ettersom den inntekten man gir avkall på ved å konsumere fritid øker. Dette trekker i retning av at pensjonsalderen vil stige ettersom velstanden øker (substitusjonseffekten). I praksis har det vært en klar tendens til at individers totale arbeidstid har blitt redusert ettersom samfunn blir rikere. Det er derfor grunn til å tro at inntektseffekten vil dominere, og at den samfunnsøkonomisk optimale pensjonsalderen typisk må forventes å gå ned i årene som kommer.

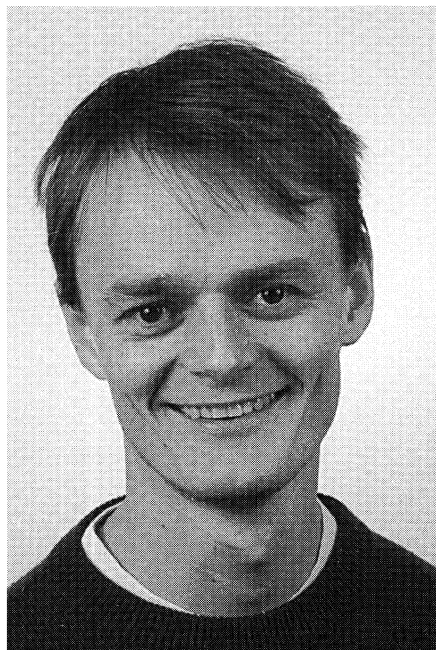
Det hadde ikke vært grunn til bekymring over den stadig lavere pensjoneringsalderen i Norge, dersom dette var et resultat av den type valg som er beskrevet i figur 3. Problemet er at dagens førtidspensjoneringsordninger for en stor del fritar det enkelte

individ for inntekstapet knyttet til tidligavgang. Dermed skyves MY-kurven nedover, og det individuelle valget av pensjonsalder blir lavere enn det samfunnsøkonomisk optimale. I en viss grad kan dette rettferdiggjøres ved fordelingshensyn. Konklusjonen om at P^* både reflekterer individuell og samfunnsøkonomisk optimalitet forutsetter strengt tatt at rundsumoverføringer mellom individer er mulig, slik at fordelingshensyn ikke skal tillegges vekt ved fastsettelse av individuelle pensjoneringstidspunkt. Rundsumoverføringer er som kjent ikke mulig i praksis. Pensjonssystemet kan derfor innenfor en nest-best-løsning tenkes å være ett av mange virkemidler i fordelingspolitikken. Dagens AFP-ordning må vurderes i et slikt perspektiv. Ordningen var tiltenkt «slitene» i arbeidsmarkedet – de som hadde et særlig behov for å gå av, men som neppe ville ha råd til å finansiere det selv. Problemet er at det i praksis har vist seg umulig å avgrense ordningen til disse nokså vagt definerte gruppene. I et slikt perspektiv framstår ordningen som lite målrettet og, i samfunnsøkonomisk forstand, et svært kostbart fordelingspolitisk virkemiddel.

4 HVA ER GALT MED DAGENS AFP-ORDNING?

Det fundamentale problemet med dagens AFP-ordning er at dens ytelser er utformet som om den var en selektiv ordning, rettet mot slitne arbeidstakere i tunge og belastende yrker (hvilket den i utgangspunktet var ment å være), mens den i praksis har utviklet seg til å bli en allmenn førtidspensjoneringsordning, en individuell rettighet for flertallet av landets arbeidstakere.

Nå er det ikke helt enkelt å operere med et skarpt skille mellom selektive og allmene pensjonsordninger. Langt fra alle som tar ut AFP gjør det fordi de selv har et sterkt ønske om det. Det finnes mange eksempler på at eldre arbeidstakere presses ut av jobbene sine og over i AFP, enten som et ledd i nedbemanningsprosesser eller fordi arbeidsgivere ønsker å erstatte eldre arbeidskraft med yngre. Det siste kan



*Knut Røed,
Dr. polit. fra
Universitetet i Oslo, 1998, er
forsker ved Frischsenteret*

skyldes at arbeidsgivere oppfatter en del eldre arbeidstakere som lite produktive, relativt til lønnsnivået. Slik ordningene er utformet er imidlertid AFP-pensjon en individuell rettighet, og ingen kan tvinges til å ta ut slik pensjon. For personer som av helsemessige årsaker ikke lenger er i stand til å utføre sitt arbeid, er det uførepensjon som skal benyttes. I praksis er det en flytende overgang mellom disse ordningene. Empiriske analyser tyder på at innføringen av AFP har redusert omfanget av uførepensjonering blant de eldste aldersgruppene. Men de aller fleste AFP-pensjonistene er likevel ikke potensielle uførepensjonister. På basis av foreliggende empiri anslår førtidspensjoneringsutvalget at inntil 20 prosent av AFP-pensjonistene ville ha blitt uføretrygdet dersom AFP ikke hadde eksistert. Den åpenbare gråsonen mellom frivillig og «ufrivillig» førtidspensjonering kan gjøre det problematisk å ha ordninger som er alt for forskjellige. Både dette og hensynet til fordeling gjør at man bør finne fram til et fornuftig kompromiss mellom de rene effektivitetshensyn nedfelt i en aktuarisk førtidspensjoneringsordning på den ene siden, og hensyn til en del svake gruppers behov for tidligavgang på den andre.

Dagens AFP-ordning representerer etter vårt syn ikke et slikt kompromiss. Ikke bare er de årlige pensjons-

ytelsene fullstendig upåvirket av når en går av mellom 62 og 67 år. Ytellesnivået er for mange så høyt at de har svært lite eller ingenting å vinne på å fortsette i arbeid. Skattesystemet medvirker sterkt til dette, ved at pensjonsinntekt skattlegges lempeligere enn lønnsinntekt. For lave inntekter kan man typisk komme opp i kompensasjonsgrader (etter skatt) på 70-90 prosent av tidligere inntekt ved overgang til full AFP-pensjon, se figur 4. Med delvis pensjon kan man oppnå enda høyere kompensasjonsgrader, i enkelte tilfeller over 100 prosent, se figur 5. Med andre ord: Ved å trappe ned sin arbeidsinnsats med en eller to dager i uken, og erstatte deler av inntekten med AFP-pensjon, kan enkelte få høyere disponibel inntekt enn om de fortsetter å arbeide heltid.

Slik AFP-ordningen er innrettet i dag, synliggjøres ikke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tidligavgang for dem som tar beslutningen. I mange tilfeller veltes kostnadene nesten i sin helhet over på andre. Insentivene til overforbruk er dermed overveldende. AFP-ordningen representerer i virkeligheten et langt skritt i retning av en generell senkning av pensjonsalderen til 62 år. Og arbeidstakerorganisasjonene har allerede tatt til orde for en ytterligere reduksjon til 60 år.

Det har vært framhevet som positivt element ved AFP at en stor del av

Fig. 4

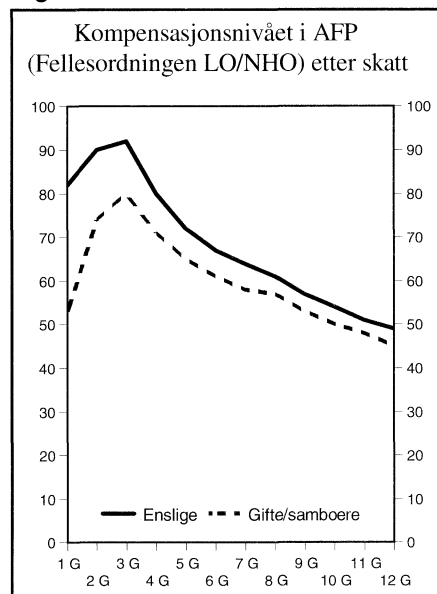
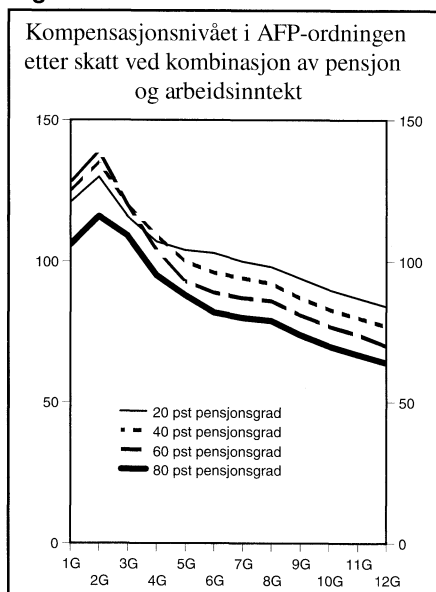


Fig. 5



kostnadene forbundet med ordningen betales av partene i arbeidslivet selv. Dette er ikke noe tungtveiende argument. Enhver allmenn pensjonsordning må til syvende å sist finansieres av partene i arbeidslivet. Staten har for øvrig medvirket til etableringen av pensjonsordningen, og bidrar direkte med 40 pst av pensjonsutbetalingene til 64-, 65- og 66-åringene i privat sektor, eksklusive det såkalte AFP-tillegget. Dessuten godskrives det pensjonspoeng i folketrygden for hele perioden det tas ut AFP i privat sektor (i offentlig sektor godskrives det bare pensjonspoeng for 62-, 63- og 64-åringene). AFP-pensjoner har skattefordeler i forhold til yrkesaktive, ved at de betaler lav trygdeavgift og ved at de kommer inn under den såkalte skattebegrensningsregelen. I tillegg er det såkalte AFP-tillegget i privat sektor skattefritt.

5 UTVALGETS LANGSIKTIGE ANBEFALING – EN GENERELL, FLEKSIBEL PENSJONSORDNING INNENFOR FOLKETRYGDEN

Førtidspensjoneringsutvalget mener det er velferdsgevinster å hente ved å satse på et system der arbeidstakere selv kan velge sitt pensjonerings tidspunkt. Ut fra rettferdighetshensyn bør en slik ordning omfatte alle, også

dem som i dag faller utenfor AFP. Samtidig må den i større grad enn dagens ordninger stille den enkelte beslutningstaker overfor kostnadene forbundet med sitt valg. På bakgrunn av svakhetene ved dagens AFP-ordning anbefaler utvalget at en på sikt kommer fram til en fleksibel alderspensjonsordning innenfor folketrygden, og at denne erstatter dagens avtalefestede pensjon. En folketrygdbasert fleksibel pensjonsordning vil i utgangspunktet gi alle arbeidstakere anledning til å velge avgangstidspunkt selv. Med en generell adgang til alderspensjon tidligere enn 67 år, er det samtidig helt avgjørende at ordningen inneholder klare økonomiske insentiver for eldre arbeidstakere til å stå i arbeid. I motsatt fall vil et slikt system åpne for tiltakende tidligavgang, også for personer der den individuelle velferdsgevinst er svært liten sett i forhold til de samfunnsøkonomiske kostnadene. Resultatet vil bli økt press på folketrygdens utgifter og redusert tilgang på arbeidskraft. Det vil igjen gjøre det vanskeligere å opprettholde et høyt velferdstilbud.

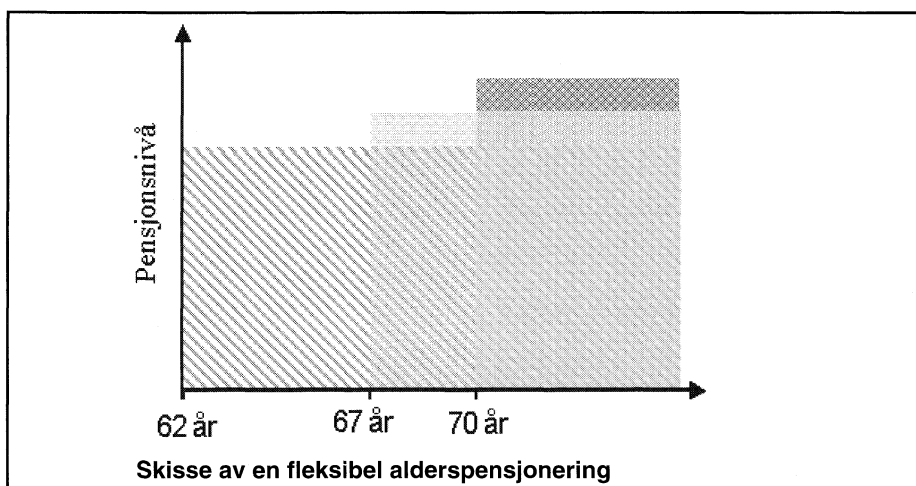
Utvalget peker på at fleksibel alderspensjonering innenfor folketrygden kan innarbeides som en påbygning eller utvidelse av dagens pensjonssystem. Alderspensjonen i folketrygden vil fortsatt bestå av en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Opptjeningsreglene for tilleggspensjon kan i utgangspunktet være som i dag, slik at pensjonsnivået hvis

en venter med uttak av pensjon til 67 år, vil være uendret i forhold til dagens system. Det nye vil være at en kan velge å ta ut pensjon tidligere enn 67 år. Den årlige pensjonen vil da bli varig avkortet. Dersom en på den annen side velger å stå i arbeid lenger enn 67 år, får en høyere årlige ytelse i den gjenværende pensjonsperioden. I forhold til dagens regler vil det derfor bli mer lønnsomt å stå i arbeid etter 67 år. Flere år som yrkesaktiv kan også gi høyere pensjonsoppbygging.

En skisse av hvordan profilen på pensjonsutbetalingene for en person kan se ut for ulike avgangstidspunkter, er vist i figur 6. Det «midterste» arealet illustrerer samlede pensjonsutbetalinger dersom personen velger å stå i arbeid til vedkommende når aldersnormen på 67 år. Ved tidligere avgang, vil den årlige pensjonsytelsen reduseres, men samtidig vil personen få utbetalt pensjon over flere år. Dersom en i stedet velger å arbeide til f.eks. 70 år, øker de årlige pensjonsytelsene, som imidlertid utbetales over en kortere pensjonistperiode.

Tankegangen her er altså at når den enkelte selv kan velge pensjonerings tidspunkt, må det koste noe å gå av tidlig. Utvalget understreker sterkt dette som et grunnleggende krav til en fleksibel alderspensjonsordning. Spørsmålet er hvor sterk justeringen av ytelsene i forhold til avgangstidspunkt skal være. Med en forsikringsmessig justering av hele pensjonen,

Fig. 6



vil nåverdien av opparbeidet alderspensjon være uavhengig av avgangstidspunkt. Illustrasjonsmessig vil i dette tilfellet de tre arealene i figur 6 være like store. Et slikt system er kostnadsnøytralt, i den forstand at de samlede utbetalingene over folketrygden ikke avhenger av når folk velger å pensjonere seg. I dette tilfellet bærer den enkelte selv kostnadene ved tidligavgang. En så sterk justering av den årlige pensjonen er imidlertid fordelingsmessig problematisk. Etter utvalgets oppfatning bør derfor avkorting og tillegg knyttes *bare til ytelser utover grunnpensjonen*.

Utvalgets skisse til et framtidig fleksibelt alderspensjonssystem innenfor folketrygden består dermed av følgende hovedelementer:

- Med uendrede opptjeningsregler for opparbeiding av tilleggspensjon, vil pensjonsytelsene for personer som velger å gå av når de fyller 67 år, forbli uendret.
- Ved avgang tidligere eller senere enn 67 år justeres de årlige utbetalingene av tilleggspensjon og sært tillegg (ikke grunnpensjon). Etter en samlet vurdering anbefaler utvalgets flertall en avkortingssats for tilleggspensjonen (og sært tillegg) i størrelsesorden 1/2 pst eller høyere per måned for personer som velger å gå av med pensjon før fylte 67 år (dvs. at ett års tidligere pensjon gir 6 prosents lavere tilleggspensjon). For dem som velger å stå i arbeid etter 67 år, foreslår utvalget en justering av tilleggspensjonen i størrelsesorden 3/4 pst per måned fram til fylte 70 år.
- Adgangen til tidligpensjonering begrenses nedad til 62 år, mens tillegg i pensjonen gis fram til den ordinære aldersgrensen på 70 år.
- Det stilles krav til yrkesaktivitet for å få adgang til fleksibel pensjonering, for eksempel ved at det settes et nedre krav til opparbeidet tilleggspensjon (før avkorting). Utvalget mener at et krav om en tilleggspensjon på 1 G (for tiden kr. 45370) eller mer vil være en rimelig avgrensning.

Utvalget tilrår at det settes i gang en utredning med sikte på utforming av et fleksibelt alderspensjonssystem innenfor folketrygden basert på de hovedelementene som er nevnt ovenfor. En mulig gjennomføring av et påbygd folketrygdsystem vil neppe kunne skje før nærmere 2010. Bl.a. på bakgrunn av den befolkningsutviklingen vi står foran allerede de nærmeste 10 årene, mener utvalget det er et klart behov for andre tiltak som kan demme opp mot tiltakende tidligpensjonering også på kort sikt. Utvalgets «straktiltak» berører dagens AFP-ordning, skattesystemet og tjenestepensjonsordningene.

6 KORTSIKTIGE TILTAK FOR Å DEMME OPP MOT ØKT TIDLIGPENSJONERING

Utvalget foreslår en serie tiltak som både sikter mot å redusere tilgjengeligheten til en del førtidspensjoneringsordninger og å gjøre dem mindre gunstige. Nedenfor følger en oppsummering av de viktigste forslagene.

Bedre målretting av AFP

Etter dagens regler må den enkelte arbeidstaker ha 10 års opptjening av pensjonspoeng i folketrygden etter fylte 50 år for å ha rett til å kunne ta ut AFP. Etter utvalgets oppfatning er kravet til yrkesdeltaking lite treffsikkert ut fra ordningens opprinnelige målsetting. Utvalget foreslår derfor at kravet om 10 års opptjening av pensjonspoeng etter fylte 50 år, utvides til 20 års opptjening av pensjonspoeng etter fylte 40 år.

Ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden avvikes

Ved beregning av AFP-pensjon i privat sektor og for enkelte årsklasser i offentlig sektor regnes det med antatt framtidig trygdetid og antatte framtidige pensjonspoeng til og med det året vedkommende fyller 66 år, på samme måte som for uførepensjon fra folketrygden. Dette innebærer at AFP grovt sett svarer til den alderspensjo-

nen en ville fått ved å fortsette i arbeid fram til 67 år. Samtidig blir alderspensjonen fra folketrygden fra 67 år upåvirket av at en velger å gå av tidlig. Utvalget foreslår at ordningen med godskriving av pensjonspoeng i folketrygden oppheves, slik at det ikke godskrives pensjonspoeng for AFP-pensjonister etter 2007.

Avkortingsregler endres for å stimulere arbeidsinnsats

Dagens regler for kombinasjon av pensjon og arbeidsinntekt i AFP-ordningen kan gi tildels urimelige resultater med svært høy kompensasjonsgrad, spesielt for lavere og midlere inntektsnivåer. Dagens avkortingsregler stimulerer åpenbart til å redusere arbeidsinnsatsen. På denne bakgrunn har utvalget foreslått et nytt delpensjonssystem i AFP-ordningen, bestående av følgende elementer:

- Pensjonen fastsettes i et avtrapningssystem (pro rata) ut fra hvor stor andel den nye arbeidsinntekten antas å utgjøre etter uttaket av pensjon i forhold til tidligere arbeidsinntekt.
- Den enkelte pensjonist må selv informere trygdekontoret om hvor mye han eller hun mener at arbeidsinntekten kommer til å utgjøre i det enkelte kalenderåret.
- Når inntektsopplysningene for det enkelte kalenderåret er kjent og det er kjent hvor høy inntekt vedkommende har hatt, foretas et etteroppgjør.

Utvalget drøfter også om dette avkortningssystemet bør gjelde for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt når pensjonistene mottar alderspensjon fra folketrygden. Flertallet foreslår at alderspensjon for alle mellom 67 og 70 år skal avkortes etter de reglene som ble innført i 1997, det vil si at pensjonen skal avkortes med 40 pst av arbeidsinntekt som overstiger grunnbeløpet uansett om de har tatt ut pensjon før fylte 67 år eller ikke. For de fleste inntektsnivåer gir dette en mildere avkorting enn den foreslåtte delpensjonsmodellen for AFP-pensjonister.

Skattefordelene for tidligpensjonister bygges ned

Utvalget er av den oppfatning at dagens skattebehandling av tidligpensjonister bidrar til å gjøre det lite attraktivt å fortsette i arbeid. Særlig tydelig framstår dette i de situasjonene hvor en arbeidstaker vurderer gradvis nedtrapping av arbeidsinnsatsen. Utvalget mener derfor at det er behov for å revurdere skattereglene for tidligpensjonister på følgende punkter:

- Trygdeavgiften økes til 7,8 pst for AFP-pensjon og pensjon fra andre frivillige tidligpensjonsordninger.
- Utvalget viser til at skattebegrensningsregelen og skattefritaket for sluttvederlag for 62- og 63-åringer i AFP, er vedtatt opphevet for nye pensjonstilfeller etter 1. januar 2007, og tilrår at de samme endringene gjøres gjeldende for 64-, 65- og 66-åringer fra samme tidspunkt.
- For perioden fram til 2007 foreslår utvalget at det kreves minst 2/3 pensjonsgrad for at AFP-pensjonister skal komme inn under skattebegrensningsregelen.

Regelendringene gjelder framtidige tidligpensjonister, og vil dermed ikke berøre dem som på iverksettelsestidspunkt har tatt ut tidligpensjon.

Egenandel i AFP-ordningen innføres også i offentlig sektor

For å forebygge utstøting av eldre arbeidstakere i offentlig sektor foreslår utvalget at det, på samme måte som i privat sektor, innføres et system med krav til egenandel for den enkelte arbeidsgiver ved uttak av AFP i offentlig sektor.

AFP avkortes mot gavepensjon

Bruken av gavepensjon i kombinasjon med AFP kan bidra til å presse eldre ut av arbeidsmarkedet på et tidligere tidspunkt enn de selv ønsker. Utvalget foreslår derfor at AFP-pensjonen avkortes mot gavepensjon fra arbeidsgiver på tilsvarende måte som i dag gjelder for dagpenger og uførepensjon.

Særaldersgrensene i tjenstepensjonssystemet gjennomgås

Bakgrunnen for særaldersgrensene i tjenstepensjonssystemet er at arbeidsgiver skal ha et pensjonstilbud til arbeidstakere som forutsetningsvis bør slutte av sikkerhetsmessige eller helsemessige årsaker før den ordinære pensjonsalderen. Mange av særaldersgrensene i tjenstepensjonssystemet er fastsatt i en tid hvor de fysiske og psykiske krav til stillingen var annerledes enn i dag. I dag er det grunn til å betrakte flere av særaldersgrensene som ordinære førtidspensjonsordninger, som gjelder eksklusivt for de aktuelle yrkesgruppene. Utvalget mener på denne bakgrunn at særaldersgrensene bør gjennomgås av et uavhengig ekspertutvalg. Målet for en slik gjennomgang må være at omfanget av særaldersgrenser reduseres og at aldersgrensene heves. For utøvelse av visse funksjoner eller arbeidsoppgaver vil det trolig fortsatt være behov for særaldersgrenser. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid særaldersgrenser i tjenstepensjonssystemet avgrenses til kun å bli begrunnet ut fra rent sikkerhetsmessige årsaker.

85-årsregelen avvikles

Den såkalte 85-årsregelen tillater ansatte i staten og kommunene å gå av med alderspensjon i tjenstepensjonsordningen opptil 3 år før aldersgrensen for stillingen når summen av alder og tjenestetid er minst 85 år. Bestemmelsen har bare betydning for tjenestemenn med aldersgrense lavere enn 70 år (særaldersgrenser). Som nevnt er disse begrunnet ut fra fysiske og psykiske belastninger i yrket eller at tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt blir svekket før fylte 70 år. Det må antas at særaldersgrensene er fastsatt med noenlunde margin, slik at det som hovedregel ikke burde være behov for den enkelte å kunne gå av før aldersgrensen. AFP-ordningen har i stor grad overtatt det behovet for fleksibilitet i det offentlige som særaldersgrensene og 85-årsregelen så langt har ivaretatt.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at 85-årsregelen oppheves.

Reglene for inntektsprøving av tjenstepensjon legges om

Det er ulik praksis i de forskjellige tjenstepensjonsordningene med hensyn til avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt. Utvalget foreslår en samordning og forenkling av dette regelverket, etter følgende prinsipper:

- Ved førtidspensjonering *basert på den enkeltes valg* (for eksempel etter dagens 85-årsregel), bør det gjøres fradrag for arbeidsinntekt ved siden av pensjonen, slik at en unngår overforbruk av førtidspensjonsordningene. Tilsvarende gjelder for valgfri alderspensjonering mellom 67 og 70 år. For statsansatte er det, med utgangspunkt i dagens regelverk, behov for endringer i tjenstepensjonsordningen for å sikre at avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt blir effektiv.
- I tilfeller der personer *pålegges å slutte i en stilling på grunn av oppnådd særaldersgrense* har det imidlertid liten hensikt å avkorte trygdeytelser mot arbeidsinntekt. I slike tilfeller oppnås ingen gevinst i form av redusert tilgang til pensjonsordningen, men insentivene til å arbeide svekkes. Utvalget mener at det i tilknytning til tvungne avgangsordninger, slik som særaldersgrenser i tjenstepensjonssystemet, ikke bør være noen form for avkorting av pensjon mot eventuell arbeidsinntekt.

7 KONKLUSJON

Det har i løpet av de siste 10 årene vokst fram et førtidspensjoneringssystem i Norge basert på at den enkelte arbeidstaker selv i stor grad kan velge pensjoneringstidspunkt, samtidig som kostnadene knyttet til dette valget nesten i sin helhet kan veltes over på andre. Førtidspensjoneringsutvalget foreslår at det innføres et allment førtidspensjoneringsystem der kostnadene i større grad deles mellom den enkelte pensjonist og samfunnet som

helhet. Utvalget støtter ikke innføring av et rent aktuarisk førtidspensjeringssystem, som i realiteten ville ha vært en ordning først og fremst for de rikeste. På kort sikt foreslår utvalget å gjøre inngangsvilkårene i de eksisterende førtidspensjonsordningene strengere, samtidig som ytelsesnivået (etter skatt) reduseres betydelig.

Det er ingen enkel politisk oppgave å iverksette tiltak som forverrer vilkårene for førtidspensjonering i Norge². Fristelsen til å skyve dette problemet foran seg vil være tilnær-

met uimotståelig. Det man imidlertid bør huske på er at verken de politiske eller de økonomiske problemene knyttet til økende forsørgerbyrde for de yrkesaktive kommer til å bli mindre med årene. De blir større. Man kan alltså stikke hodet i sanden. Men de demografiske utviklingstrekkene kan predikeres med rimelig grad av sikkerhet. Og de forteller oss at vi kommer opp i store problemer dersom ingenting gjøres. Handler vi nå, vil vi stå friere, og reformene vil bli mindre dramatiske, enn det som alter-

nativt vil tvinge seg fram om en del år. Norge har fortsatt en høy gjennomsnittlig pensjoneringsalder sammenliknet med andre OECD-land, som strever med å reversere en utvikling som allerede har fått en betydelig grad av egendynamikk. Vi er i den heldige situasjon at vi ennå har muligheten til å lære av andres feil, framfor å måtte lære av våre egne.

² De fire arbeidstakeroppnevnte representantene i førtidspensjoneringsutvalget trakk seg fra utvalget i protest mot at denne type spørsmål ble tatt opp.

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk
forskning er en
frittstående statlig
forskningsinstitusjon.
De viktigste oppgavene er
forskning, utredning,
dokumentasjon og
konsulentvirksomhet
innenfor økonomiske
forhold i landbruket,
landbrukstilknyttede
næringer og matvare-
sektoren. Instituttet
har ca. 75 ansatte fordelt
på 4 distriktskontorer og
hovedkontoret i Oslo.


Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Direktør

Norsk landbruk og matvaresektor står overfor betydelige utfordringer, bl.a. gjennom økt internasjonal konkurranse i årene framover. En ny forhandlingsrunde i regi av WTO starter i 1999 hvor målet er ytterligere reduksjoner i tollsatser og budsjettstøtte på landbruksområdet.

Direktørens viktigste oppgave blir å videreutvikle NILF som forsknings- og utredningsinstitutt i tråd med NILFs strategiske plan. Det er sentralt å sikre instituttet en kompetanseutvikling som er tilpasset de utfordringer landbruks- og matvaresektoren står overfor.

Det søkes etter en person med utpregede lederegenskaper. Det legges særlig vekt på evne til kommunikasjon, samarbeid og til å videreutvikle organisasjonen og medarbeiderne. Det kreves relevant høyere utdanning, ledererfaring og kjennskap til landbruks- og matvaresektoren. Erfaring med og innsikt i forsknings- og utredningsarbeid vil være en fordel.

Direktøren tilsettes på åremål for 6 år med adgang for fornyet tilsetting.

Lønn etter avtale.

Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til direktør Knut Børve, tlf. 22 17 35 40, eller styreleder Geir Isaksen, tlf. 22 31 75 00.

ISCO Group bistår i rekrutteringsprosessen og interessenter kan ta uforpliktende kontakt med Geit Fottland, tlf. 22 06 87 00.

Søknadsfrist: 15. mars 1999

Søknaden sendes:

**Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Postboks 8024 Dep
0030 OSLO**

EINAR FORSBAK:

Pengepolitisk dilemma

Jeg har en mistanke om at den debatt om pengepolitikken som føres i massemedia for tiden kan virke forvirrende på mange. En årsak er at det populære kodeordet «inflasjonsmål» tydeligvis kan ha ganske ulike meninger. En annen er at det som tilsynelatende er en diskusjon om målsettinger, i virkeligheten er en diskusjon om virkemiddelbruk. Jeg har et inntrykk av at økonomenes «barnelærdom», nemlig at det er viktig å skille mellom mål og midler, ofte er glemt i denne diskusjonen.

På denne bakgrunn finner jeg det prisverdig at Hermod Skånland, Ådne Cappelen og Erling Vårdal har kastet seg inn i den aktuelle debatt om vår rente- og valutapolitikk ved å benytte «Sosialøkonomen»s spalter. Det er disse artiklene som har inspirert også meg til en kommentarartikkel.

MÅL OG MIDLER

I den aktuelle debatt i media fremstilles det ofte som om inflasjonsmål er et alternativ til dagens retningslinjer om å tilstrebe en stabil kronekurs. Jeg har vondt for å se det slik, i og med at disse retningslinjene representerer et operativt mål for den pengepolitiske virkemiddelbruk, mens lav inflasjon er et overordnet mål for den økonomiske politikk på linje med målene om vekst og full sysselsetting. I denne forbindelse kan det være grunn til å minne om at lav inflasjon allerede er en sentral målsetting i vår økonomiske politikk, og at denne også er knyttet til pengepolitikken. I Revidert nasjonalbudsjett for 1994 sier regjeringen:

«I et lite land med stor åpen økonomi vil endringer i valutakursen kunne få stor betydning for prisutviklingen. Ved å holde stabil valutakurs mot land som selv har lav inflasjon som et hovedmål for sine

pengepolitikk, vil en over tid kunne oppnå lav inflasjon selv.»

Så vidt jeg kan se, er meningen med inflasjonsmål, i hvert fall slik noen talsmenn for ideen fremstiller det, at renten skal være et pengepolitisk virkemiddel som benyttes med utgangspunkt i indikatorer for inflasjonen, eventuelt også indikatorer for utviklingen i den innenlandske økonomi for øvrig. Valutakursen vil da bli bestemt av aktørene i valutamarkedet – uten at sentralbanken griper inn.

RENTE OG VALUTAKURS

I enhver diskusjon om pengepolitikk er det viktig å ha for øye at interaksjonen mellom rente og valutakurs gjør det umulig å styre begge uavhengig av hverandre. Velger man helt ut renten som styringsmiddel, blir valutakursen markedsbestemt. Tilsvarende vil en absolutt fastkurspolitikk bety at renten blir markedsbestemt.

Dette forhindrer imidlertid ikke at pengepolitiske myndigheter kan ha et øye på renten, selv om hovedretningslinjene er knyttet til valutakursen. Det er heller ingen ting i veien for at vektleggingen av renten som virkemiddel i forhold til bruk av valutaintervensjoner kan variere over tid. Dette har vi i Norge fått illustrert de siste månedene. I en periode fra slutten av august til midten av oktober ble all vekt lagt på renten som virkemiddel, mens valutaintervensjoner ikke ble brukt i det hele tatt. Det samme var tilfelle vinteren 1996/97, men da i en situasjon med en kronekurs som var sterkere enn ønsket. Fra sommeren 1997 og frem til august 1998 hadde vi en periode da valutaintervensjoner var hovedvirkemiddelet, men slik at man også hadde et øye på renten med sikte på å holde en stabil valutakurs. For tiden er det grunnlag for å si at det er renten som er hoved-

virkemiddelet, eller rettere sagt er det den høye renteforskjellen i forhold til europeiske renter som er middelet til å bringe kronekursen tilbake til det forutsatte «leiet». Samtidig benytter man enkelte dager valutaintervensjoner for å støtte opp om denne rentepolitikken.

Det er ikke grunnlag for å hevde at denne pengepolitikken er i strid med de retningslinjer som gjelder. Det sies nemlig ikke at vi skal ha en fastkurspolitikk, slik vi hadde i perioden frem til utgangen av 1992. Tvert imot har vi en flytekurs som kan være gjestand for mer eller mindre styring avhengig av forholdene. Det betyr at renten i perioder mer passivt tilpasses hensynet til valutakursen, mens i andre perioder, som nå, aktivt brukes for å påvirke kursen.

Den populære betegnelse på en slik valutakurspolitikk er «dirty float».

PENGEPOLITISK HANDLEFRIHET

Hovedproblemet i norsk pengepolitikk er imidlertid av mer generell karakter, nemlig det forhold at et lite land med åpen økonomi har liten pengepolitisk handlefrihet. Når det fra visse hold hevdes at vi i større grad bør innrette virkemiddelbruken ut fra nasjonale hensyn, er dette slik jeg ser det, ikke i første rekke et spørsmål om hvorledes vi skal utforme retningslinjer for vår politikk. Det er i hovedsak et spørsmål om hvor store muligheter vi har for å gjennomføre en nasjonal pengepolitikk.

Det er flere forhold som taler for at vår pengepolitiske handlefrihet er meget begrenset. For det første utgjør eksport/import meget store andeler av vårt nasjonalprodukt. Det betyr at valutakursendringer virker inn på en stor del av vår økonomi, noe som bør tas hensyn til når pengepolitiske vir-

kemidler doseres. Vi er i denne henseende i en helt annen situasjon enn USA, der utenriksøkonomien utgjør en relativt liten andel av nasjonalproduktet, slik at man ikke i samme grad som hos oss behøver å bry seg om valutakurssvingninger når man innretter de pengepolitiske virkemidler.

Et spesielt forhold som Norge står overfor, er vår store avhengighet av ett eksportprodukt, olje. Konsekvensen av det er at svingninger i oljeprisen påvirker kursen på norske kroner meget sterkt, og i perioder åpenbart begrenser vår pengepolitiske frihet. Vi så dette klart vinteren 1996/97, da høy oljepris førte til en så sterk krone at det var nærmest umulig å ta særlig hensyn til situasjonen i norsk økonomi ved utformingen av rentepolitikken. Den gang passet det svært dårlig, slik konjunktursituasjonen var, å bli «påtvunget» en lav rente som følge av høy oljepris. I dag er situasjonen at lav oljepris og urolige forhold på utenlandske valutamarkeder gir våre myndigheter nærmest ubegrenset mulighet til å bruke renten til å stramme inn økonomien. Samtidig er det imidlertid også slik at lav oljepris og svak kronekurs begrenser muligheten til å stimulere økonomien ved hjelp av rentekutt – dersom konjunktursituasjonen skulle tilsi det.

Når den pengepolitiske handlefrihet for et lite land som Norge er så begrenset, beror det også på at vi har fullstendig frie kapitalbevegelser og et valutamarked helt uten restriksjoner. Dersom vi gjeninnførte kapitalreguleringer og valutarestriksjoner for å gjenvinne handlefrihet, ville det nærmest være å melde oss ut av den del av verden der vi utvilsomt hører hjemme.

Det var nettopp reaksjonene i de internasjonale kapital- og valutamarkeder som førte til at Norges Bank følte seg tvunget til å gjennomføre den drastiske renteøkningen mot slutten av august. Igjen er det grunn til å minne om at disse renteøkningene ikke var en konsekvens av valutapolitiske retningslinjer, snarere tvert imot, men et uttrykk for en meget begrenset handlefrihet i en slik situasjon. At renteøkningen denne gangen

var bra tilpasset den innenlandske konjunktursituasjonen er en annen sak.

Vinteren 1996/97 førte som nevnt høy oljepris og internasjonale forhold til en så lav rente at dette bidro til å øke presset i økonomien. Det har vært anført til dels sterk kritikk fra inflasjonsmål-tilhengere mot rentereduksjonen den gang. Det har vært hevdet at vi burde ha hevet rentene da. Det blir også påstått at rentereduksjonen var en konsekvens av de valutapolitiske retningslinjer. Jeg ser det ikke slik, men er av den oppfatning at rentereduksjonen var en konsekvens av manglende pengepolitisk handlefrihet.

Den store renteforskjellen i forhold til europeiske renter hadde i løpet av kort tid ført til en appresiering av kronen med 7-8 %. En renteøkning ville med stor sannsynlighet ført til en ytterligere appresiering. Riktignok ville vi fått en tilstramningseffekt, men ensidig mot konkurranseutsatt sektor. Uansett retningslinjer, er det forståelig at det ble ansett som lite ønskelig. En annen sak er at det ble reist kritikk mot den vekt man da la på snarest mulig å få svekket kronen igjen – en kritikk jeg delte.

I dag hevdes det at det er retningslinjene som er til hinder for å redusere renten. Bortsett fra at dette er en fortolkning av retningslinjene som etter min mening er diskutabel, er hovedproblemet igjen den pengepolitiske handlefrihet i en verden med svingende oljepriser, frie kapitalbevegelser og et valutamarked i ulage. En betydelig rentenedsettelse ville med stor sannsynlighet føre til et ytterligere fall i kronekursen, noe som bl.a. ville medføre økt importert inflasjon. Dette problem ville være der uansett hvilke retningslinjer pengepolitikken er basert på.

MÅL

Det er bred enighet her i landet om at det overordnede mål for den økonomiske politikk bør være å oppnå økonomisk vekst og høy sysselsetting samtidig som vi har lav og stabil inflasjon. Dessuten er det vanlig å anta

at det kan være en motsetning mellom disse mål - i den forstand at det blir vanskelig å oppnå inflasjonsmålssettingen dersom veksten er for høy og arbeidsledigheten for lav.

En rimelig fortolkning av inflasjonsmål som grunnlag for pengepolitikken, må være at målet om lav og stabil inflasjon gis relativt høy prioritet. I EU's monetære union (EMU) er dette åpenbart tilfelle – i og med at den europeiske sentralbank (ECB) har ett eneste mål, nemlig å holde inflasjonen under 2 %. Det er m.a.o. et svært klart inflasjonsmål. Det er grunn til å tro at for noen av våre hjemlige inflasjonsmåltilhengere rangerer inflasjonsmålet høyest som overordnet målsetting. Men siden inflasjonsmål tydeligvis også kan være et synonym for fritt flytende valutakurs, er det ikke opplagt at alle våre hjemlige inflasjonsmåltilhengere mener at lav inflasjon er viktigere enn lav arbeidsledighet. Dette har i hvert fall ikke eksplisitt kommet klart fram.

Et pengepolitisk problem er at man i praktisk politikk har behov for operative mål. Man kan lett få inntrykk av at inflasjonsmåltilhengerne mener at inflasjonsraten er egnet som operativt mål. Det er det grunn til å tvile på. Siden renteendringer først må antas å påvirke inflasjonen etter ganske lang tid, har det neppe særlig god mening å styre etter løpende inflasjonsrate. Det må derfor heller være forventet inflasjon det styres etter, men det er neppe noe egnet operativt mål – ikke minst på grunn av registreringsproblemer.

Paradoksalt nok vil trolig den indikator som raskest reflekterer endringer i inflasjonstakten, være valutakursen. Slik var det faktisk i vårt land i fjor, og det var den svekkede kronekurs som tidlig i høst signaliserte økte inflasjonsforventninger, og som ga Norges Bank en foranledning til å begynne å heve renten. Dersom vi skulle innføre inflasjonsmål, er det mye som taler for at kronekursen fortsatt ville bli benyttet som operativt, kortsiktig styringsmål. I så fall må hovedpoenget med å erklære overgang til inflasjonsmål være å få frem at denne overordnede målsetting

har høyeste rang – eventuelt at lav og stabil inflasjon oppfattes som en selvstendig og uavhengig målsetting, slik tilfelle er for ECB.

Et spørsmål som det er noen delte oppfatninger om, er i hvilken grad Norges Bank kan ta hensyn til andre forhold enn valutakursen i rentepolitikken, eller om dette betinger omlegging til inflasjonsmål. Slik jeg leser retningslinjene, er det fullt forsvarlig å begynne å redusere rentene før kronkursen er tilbake i «leiet». Konsekvensen av dette vil være at kronkursen blir liggende utenfor «leiet» i en noe lengre periode enn ellers. I og med at forskriftene ikke sier noe om hvor lang denne perioden kan være, kan jeg vanskelig se at dette ville være i strid med forskriftene. En støtte for dette syn mener jeg også å kunne finne i salderingsproposisjonen 1996, der det heter at «innenfor de rammene det operative mål om stabil valutakurs setter, vil pengepolitikken i den nåværende konjunkturfasen bli innrettet mot å bidra til at veksten i den innenlandske etterspørsel og aktivitet ikke blir så sterk at pris- og kostnadsstigningen skyter fart.»

Dette var nettopp situasjonen i fjor høst og ga Norges Bank en god grunn for å opprettholde en høy rente. Ut over vinteren kan situasjonen lett bli at vi ser klare tegn på svekkelse i økonomien og økende arbeidsledighet, og da bør pengepolitikken «innenfor de rammer det operative mål om stabil valutakurs setter», kunne innrettes mot å bidra til at veksten i den innenlandske etterspørsel og aktivitet ikke blir for svak. Den nye sentralbanksjefen, Svein Gjedrem, har bekreftet at det kan være rom for rentenedsettelse før kronen er tilbake i utgangslaget definert i valutaforskriften. 28. januar ble så dette fulgt opp med 0,5 prosentpoengs rentereduksjon.

Et annet spørsmål er om Norges Bank vil forsøke å opprettholde en høy rente i påvente av en svekkelse i økonomien – selv om kronen styrker seg. Etter mitt syn har Norges Bank begrensede muligheter til å gjøre det, fordi forventninger om rentefall da vil påvirke pengemarkedsrenten, og

Norges Bank vil da neppe kunne la være å følge opp.

SENTRALBANKENS UAVHENGIGHET

Slik jeg oppfatter det, er Hermod Skånland i første rekke opptatt av spørsmålet om sentralbankens uavhengighet, og han ser tydeligvis overgang til inflasjonsmål som en reform som vil bety at vi får en uavhengig sentralbank også her i landet, slik som for eksempel i Storbritannia og i Sverige. Slik jeg ser det, kan spørsmålet om sentralbankens rolle med fordel diskuteres uavhengig av spørsmålet om inflasjonsmål. Selv om dette i hovedsak bør være et hensiktsmessighetsspørsmål som ikke reiser store konstitusjonelle problemer, kommer vi neppe utenom lovendring og en utredningsfase i denne forbindelse. Slike utredninger har en tendens til å ta meget lang tid.

Etter mitt syn har Norges Bank den nødvendige uavhengighet under dagens pengepolitiske regime. Ut fra de retningslinjer som er gjeldende, er det Norges Banks oppgave å håndtere de pengepolitiske virkemidler, d.v.s. både de renter som sentralbanken fastsetter og som er bestemmende for pengemarkedsrenten, og bruken av valutaintervensjoner når det er aktuelt. Uansett pengepolitisk regime, vil sentralbanken alltid måtte operere på grunnlag av betingede fullmakter. Med inflasjonsmål vil det også være sentralbankens oppgave å håndtere virkemidlene, og sentralbanken vil være forpliktet av den pengepolitiske retningslinje som da vil være knyttet til inflasjonen på tilsvarende måte som med de forpliktelser sentralbanken har i forhold til dagens retningslinjer. Dette vil være tilfelle selv om forpliktelsene ikke nødvendigvis behøver å være så strenge som på New Zealand, der sentralbanksjefen er villig til å gå av hvis inflasjonsmålet ikke oppfylles.

Spørsmålet om en endring av sentralbankloven vil trolig først aktualiseres dersom EU-medlemskap skulle bli aktuelt – og derved også medlemskap i EMU og ECB. Når Sverige nå

har endret sin sentralbanklov og gitt Sveriges Riksbank større uavhengighet, har det åpenbart sammenheng med Sveriges EU-medlemskap, selv om en viktig del av premissene bak maktoverføringen til Sveriges Riksbank har vært manglende tillit til politikernes vilje og evne til å ta ansvar i den økonomiske politikken.

NÆRMERE OM PENGE-POLITISKE VIRKEMIDLER

Hovedpoenget med å gå over til inflasjonsmål og fri flytekurs, måtte være å få frigitt renten som pengepolitisk virkemiddel. Et sentralt spørsmål er da hvor effektivt virkemiddel renten er. Forutsetter vi, slik konsekvente tilhengere av inflasjonsmål gjerne gjør, at lav og stabil inflasjon er en selvstendig og uavhengig målsetting, blir spørsmålet om hvor egnet renten er til å påvirke inflasjonen.

Under normale forhold og «alt annet likt» vil en renteøkning føre til appresiering av valutakursen. Det er vanlig å anta at det er denne effekten som raskest og sterkest påvirker prisstigningen. Etterspørselseffekten vil først komme etter noen tid, og må antas å være svakere. En modellsimulering som Statistisk sentralbyrå nylig har gjort, bekrefter dette. En renteøkning på hele 4,5 prosentenheter som vi har hadde i fjor, må likevel antas å ha en sterk og rask etterspørselseffekt.

For øvrig var erfaringene i fjor høst vært at vi ikke nødvendigvis kan forutsette «alt annet likt». Når en kraftig renteøkning ikke førte til appresiering av kronkursen, men tvert imot sammenfalt med en kraftig depresiering av kronen, hadde det naturligvis sammenheng med et kraftig fall i oljepriisen og urolige forhold på internasjonale valutamarkeder. Erfaringene i fjor kan tyde på at selv i det tilfelle der inflasjonen gjøres til et selvstendig, uavhengig mål, kan det være behov for å supplere rentepolitikken med valutaintervensjoner.

Med de tradisjoner og holdninger til økonomisk politikk som gjør seg gjeldende her i landet, vil det neppe aksepteres at inflasjon skal gjøres til

en fullstendig uavhengig målsetting. Det er bred enighet om at det overordnede mål må være å oppnå både lav inflasjon og høy sysselsetting. Spørsmålet blir da hvor tilrådelig det er ensidig å satse på renten som virkemiddel, slik konsekvente inflasjonsmåtilhengere gjør. Jeg er enig med Ådne Cappelen i at vi er avhengige av et samspill mellom pengepolitikk og finanspolitikk og inntektspolitisk samarbeid for å kunne oppnå de overordnede mål for vår økonomiske politikk.

Jeg har et inntrykk av at diskusjonen for og imot inflasjonsmål i noen grad er uttrykk for ulike oppfatninger om finanspolitikkenes muligheter.

Konsekvente tilhengere av inflasjonsmål synes å ha liten eller ingen tro på finanspolitikk – kanskje påvirket av amerikanske forhold. Det som gjerne overses i denne forbindelse er at politiske og strukturelle forhold gjør at mulighetene for å drive finanspolitikk er langt bedre i Norge enn for eksempel i USA. En annen sak er, som Skånland særlig er opptatt av, at politikeres evne og vilje til å utnytte muligheten til å drive finanspolitikk åpenbart er noe variabel. Tyskland og Bundesbank har vært et visst forbilde for inflasjonsmåtilhengere når det gjelder pengepolitiske virkemidler. Tilsynelatende har Bundesbank be-

nyttet pengemengden som et operativt styringsmål til å håndtere inflasjonen. Som Asbjørn Rødseth påpekte i et foredrag på Sosialøkonomenes Forenings valutaseminar for noen år siden, er det mye som tyder på at det i realiteten har vært kursen på tyske mark som har vært det operative mål, i den forstand at Bundesbank har sørget for en gradvis appreciering av tyske mark for å sikre en lav inflasjon. Frem til den tyske gjenforening var denne politikk vellykket i og med at den også sikret høy sysselsetting. Etter gjenforeningen har imidlertid denne politikken av ulike grunner ikke fungert så bra.

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond

Utdeling av legatmidler 1999

Tidligere direktør i Statistisk sentralbyrå, Arne Skaug, og hans hustru, Ingegerd Skaug, har gitt en testamenterisk gave i form av et forskningsfond tilknyttet Statistisk sentralbyrå. Ifølge statuttene har fondet til formål å fremme økonomisk forskning.

Legatmidler for 1999 vil bli fordelt til følgende formål:

1. Stipend til økonomisk studieformål, fortrinnsvis til yngre forskere med avlagt dr.grad eller som er i ferd med å avslutte et dr.gradsstudium. Det kan også gis bidrag til trykking av forskningsrapport.
2. Dekning av utgifter ved invitasjon av utenlandske forskere til Statistisk sentralbyrå etter forslag fra enhet eller ansatt i Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre økonomiske forskningsmiljø.

Søknad om legatmidler med begrunnelse og kostnadsoverslag sendes:

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond
Statistisk sentralbyrå
Forskningsavdelingen
Postboks 8131 Dep
0033 Oslo

Søknadsfrist 19. mars 1999

Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til Forskningsavdelingen, tlf. 22 86 48 32.

AADNE CAPPELEN:

Sluttmerknad til Skånland

En utslitt vits sier at politikere etterspør enarmede økonomer som gir entydige råd. I så måte ligger Skånland godt an siden han tilbyr klare, skjønt mange mener den gale, råd. Mitt forslag til makropolitikk er nok mer ullent. Jeg mener enkelt sagt at man må bruke det man kan mobilisere av virkemidler dersom situasjonen krever det. I forhold til Skånland, som mener man kan og skal bruke renten uhemmet i stabiliseringspolitikken, mens «det ikke er realistisk å basere en stabiliseringsstrategi på en stram finanspolitikk år etter år», mener jeg det ikke er fornuftig å basere seg på en ensidig virkemiddelinnretning.

I motsetning til hva Skånland hevder, er jeg ikke uenig med ham om betydningen av ekspansiv pengepolitikk for oppgangen fra 1993. Som jeg da også skrev i mitt forrige innlegg, hadde vært en fordel med høyere renter i 1997 når det viste seg at man fikk flere positive etterspørselsimpulser enn forventet. Hvis man ikke klarer å stabilisere med andre virkemidler, sitter man igjen med renten. Hvorvidt man kan bruke renten uhemmet, slik Skånland synes å mene, tviler jeg på om er riktig i praksis. Renten har stor virkning på inntektsfordelingen og valutakursen og dermed lønnsomhet i ulike næringer. Dette legger nok visse

begrensninger i bruken av renten sett i forhold til hvor store endringer som skal til for å drive stabilisering. Politikkerne vil nok være like sensitive overfor slike effekter som overfor det å måtte drive en stram finanspolitikk år etter år. Derfor bør det være av interesse å diskutere politikken på en mer helhetlig måte enn det Skånland legger opp til. Skånland sier at han «...tok opp spørsmålet om hvordan også finanspolitikken kunne knyttes til et inflasjonsmål.» Det gjør meg litt forvirret. Hvis han mener at finanspolitikken ikke kan være hva som helst for at målet skal nås, selv om pengepolitikken ensidig skulle rettes inn mot inflasjonsmålet, er jeg enig. Hvis han derimot mener at vi skal både bruke finanspolitikken og pengepolitikken med sikte på å nå inflasjonsmålet, er jeg uenig.

Mer problematisk for min forståelse av denne debatten, er det at tilhengere av inflasjonsmål bruker ulike tolkninger av hva dette er for noe. De snakker om strikte versus fleksible inflasjonsmål, hvor det siste omfatter f.eks. utvidede målfunksjoner a la Taylor-regel i tillegg til «bånd» på virkemiddelbruken som hindrer for brå vendinger i politikken. Etter min mening synes da tilhengerne av fleksible inflasjonsmål ikke å være så langt unna tilhengerne av en fleksibel

tolkning av solidaritetsalternativet. Rundt i dette området mener også jeg det er fornuftig å være.

Skånland sier at «Diskusjonen om fastkurspolitikk eller inflasjonsmål dreier seg i realiteten om hvor vidt vi skal bruke pengepolitikk for stabiliseringsformål eller ikke.» For meg dreier diskusjonen seg snarere om hvordan stabiliseringspolitikken skal innrettes, hva er målene og hvordan skal vi bruke virkemidlene. Økonomenes bidrag er her primært å redegjøre for hvordan vi tror sammenhengene mellom mål og midler er. Dette er i all hovedsak et empirisk spørsmål. Jeg synes derfor Skånlands utsagn «Den ærligste og mest forståelige begynnelse for fastkurspolitikken har vår finansminister gitt, nemlig at det er «betenkelig» å gi Norges Bank så stor innflytelse.» er fornærmende i tillegg til å være helt feil. Fastkurspolitikken gir i prinsippet Norges Bank nærmest frie hender til å sette opp renten til et skyhøyt nivå med store økonomiske konsekvenser for mange aktører. Hva mer kan en ønske seg av makt? I fare for nok en gang å bli tillagt uærlige hensikter og grov uforstand, vil jeg derfor bare si at diskusjonen ikke dreier seg om sentralbankens innflytelse, men om vår forståelse av norsk økonomi.



*Senter for helseadministrasjon
er en del av det medisinske*

fakultet ved Universitetet i

Oslo og ligger ved Riks-

hospitalet. Senteret ble

etablert i 1986 for å tilby

Studiet i helseadministrasjon

og drive forskning innen

fagområder som er av

betydning for utøvelse av

god ledelse av helsevesenet.

Senteret er flerfaglig med

hovedvekt på medisin,

samfunnsfag og økonomi.

Ved Senter for helseadministrasjon er det nå ledig en

Stipendiatstilling i Helseøkonomi

Stillingen er knyttet til HERO – Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo, finansiert av Norges forskningsråd. Programmet er under oppbygging som et samarbeid mellom senter for helseadministrasjon og Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo og Frischsenteret. Programmet har til hensikt å bygge opp kompetanse innenfor hele feltet av samfunnsøkonomisk analyse av helsevesenet.

Arbeidet vil foregå innen rammen av en betydelig forskningsaktivitet om helseøkonomi, hvor både ansatte ved Sosialøkonomisk institutt, Senter for helseadministrasjon, og Frischsenteret deltar. HERO har innledet kontakt med forskere bl.a. ved University of California, Berkeley og tar sikte på utstrakt internasjonal kontakt for øvrig.

Stipendiaten skal blant annet arbeide med problemstillinger knyttet til økonomiske aspekter ved screeningundersøkelser (masseundersøkelser som har til formål å påvise sykdom på et tidlig stadium av sykdomsforløpet). Deler av arbeidsoppgavene vil bli knyttet til de forsøk med screening for påvisning av kreft som nå er under i gang og under planlegging.

Stipendiaten må søke opptak ved doktorgradsstudiet ved Sosialøkonomisk institutt. Forholdene ved Senter for helseadministrasjon vil bli lagt til rette for at doktorgradsstudiet skal kunne gjennomføres, og det er gode muligheter for utenlandsopphold. Stillingen er for fire år.

Det kreves sosialøkonomisk embetseksamen, sosialøkonomi hovedfag eller tilsvarende. Intervju kan være aktuelt. Personer som avsluttet utdanningen i nærmeste fremtid er også velkomne til å søke.

**Nærmere opplysninger ved professor Grete Botten,
telefon 22 86 87 38/22 86 87 50**

Lønnstrinn: 34-40 (avh. av kompetanse)

Søknadsfrist: 20. mars

*Søknad med CV og bekreftede vitnemål, attester og skriftlige arbeider i
5 eksemplar sendes til:*

**Institutt for allmennmedisin og samfunnsmedisinske fag,
Postboks 1130 Blindern, 0317 Oslo.**

KNUT LØYLAND OG VIDAR RINGSTAD:

Stordriftsfordeler og skalautvidende tekniske endringer i norsk spesialisert kornproduksjon¹

Formålet med denne artikkelen er å anslå omfanget av ikke-utnyttede stordriftsfordeler i spesialisert kornproduksjon her i landet, og hvilke konsekvenser det ville ha for antall bruk om de faktisk ble utnyttet. Vi undersøker også om disse stordriftsfordelene endrer seg over tid på grunn av skalautvidende tekniske endringer. Analysen er basert på datamateriale for enkeltbruk for perioden 1972-1996.

Av resultatene framgår det at kostnadene kunne ha vært redusert med mellom 35 og 40 prosent dersom stordriftsfordelene ble utnyttet fullt ut. Dette ville imidlertid ha medført en reduksjon i antall bruk på mellom 85 og 90 prosent.

Vi finner også at kostnadsoptimal skala øker sterkt i den aktuelle perioden og er nær tre ganger større i 1996 enn i 1972. Størrelsen på brukene har også økt, men både kostnadsgevinsten og konsekvensene for antall bruk av å utnytte stordriftsfordelene viser en viss økning over tid. De strukturelle endringene synes derfor å henge noe etter de teknologiske endringene i norsk spesialisert kornproduksjon.

1 INNLEDNING

En rekke analyser som er gjennomført tyder på at det er betydelige stordriftsfordeler i norsk landbruk. De fleste av disse analysene gjelder imidlertid melkeproduksjon (Aarseth og Elstrand, 1991, Hatling og Lynum, 1993, Giæver, *et. al.*, 1995 og Flaten og Giæver, 1998). Vi kjenner ikke til tilsvarende analyser for korn. Av de vi har oversikt over kommer Skjeflo (1990) og Moen (1996) nærmest.

I tillegg til topografiske forhold er åpenbart landbrukspolitikken en hovedårsak til at en på tross av dokumenterte stordriftsfordeler har såvidt mange små bruk her i landet. Et omfattende system av reguleringer og støtteordninger gjør at en er sikret rimelig lønnsomhet ved produksjon i liten skala, på tross av smådriftsulemper. Dette gjør at eierne av små bruk har et incentiv til å drive jorden selv i stedet for å leie den ut til andre, slik at stordriftsfordelene kan utnyttes på den måten. Det er dessuten nokså restriktive regler for omsetning av jord. I tillegg til svake økonomiske incentiver er det altså betydelige institusjonelle og legale hindringer for å utnytte de økonomiske fordelene ved drift i større skala.

I tillegg kan det være mer generelle forklaringer på omfanget av ikke-utnyttede stordriftsfordeler i landbruket. Dette tyder analyser fra land med nokså forskjellige topografiske forhold og landbrukspolitikk på, så som Matulich (1978), Moschini (1988), (1990) og Bailey *et. al.* (1997) for USA, og Dawson og Hubbard (1987), Mukhtar og Dawson (1993), Hubbard (1993) og Burton, Ozanne og Collinson (1993) for Storbritannia. Det kan også være årsaker av enda mer generell karakter. Analyser av skalafordelene i andre næringer viser således at det store flertall av bedriftene av en eller annen grunn er av underoptimal størrelse (Christensen og Greene, 1976 for elektrisitetsproduksjon i USA, Ringstad 1974 og 1979 for norsk industri og Ringstad og Løyland, 1998, for norske barnehager).

¹ Artikkelen er et resultat av prosjektet *Ikke-utnyttede stordriftsfordeler i norsk primærproduksjon av jordbruksvarer*, finansiert av Norges Forskningsråd, og bygger på Ringstad og Løyland (1999). Prosjektet omfatter også spesialisert melkeproduksjon og kombinert melk/kjøttproduksjon. Resultatene fra denne delen av prosjektet er dokumentert i Løyland og Ringstad (1999). Vi takker Agnar Hegrenes, Øyvind Hoveid, Lars Håkonsen, Knut J. Moen og en anonym konsulent for mange nyttige kommentarer. Gjenstående feil og mangler tar forfatterne selv ansvaret for.

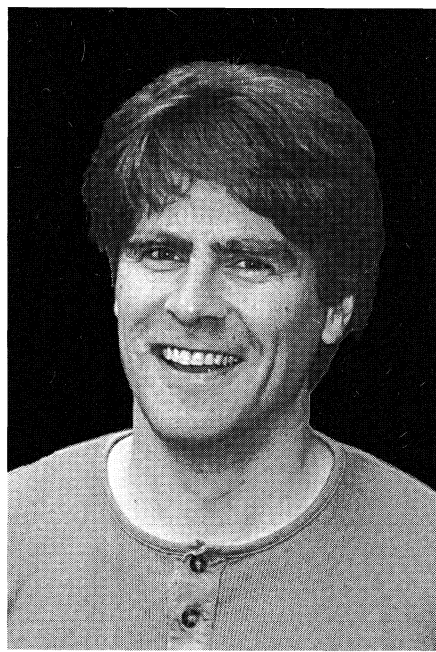
Analysen til Christensen og Grene (1976) gir også klare indikasjoner på tekniske endringer som øker optimal skala over tid, det som kan kalles skalautvidende tekniske endringer.² Så vidt vi vet er det ikke foretatt analyser av dette fenomenet i norsk landbruk. Ved å sammenligne resultatene fra nyere analyser av skalaegenskapene i norsk landbruksproduksjon med slike som er utført tidligere, kan en imidlertid få en indikasjon på om slike endringer gjør seg gjeldende. Det ser ut til å være tilfelle ettersom f.eks. Hatling og Lylum (1994) og Giæver *et.al.* (1995) får høyere verdier på skalaelastisiteten (for melkeproduksjon) enn f.eks. Giæver (1963). Tilsvarende forskjeller finner en for USA (også for melkeproduksjon) ved å sammenligne resultatene fra analysene som det er referert til ovenfor med resultatene fra eldre analyser, gjengitt i Hallam (1993).

I denne artikkelen vil vi ta opp følgende hovedspørsmål:

- Er det stordriftsfordeler i norsk spesialisert kornproduksjon?
- Er det en kostnadsoptimal størrelse i denne type produksjon?
- Har en hatt skalautvidende tekniske endringer i den perioden som er analysert (1972-1996)?
- Hvor mye kan kostnadene reduseres ved å utnytte eventuelle stordriftsfordeler, og hvilke konsekvenser vil dette kunne ha for antall bruk i denne delen av landbruket?

Disse spørsmålene blir analysert ved hjelp av kostnadsfunksjoner. Det første spørsmålet kan enklest analyseres ved å anta at den underliggende produktfunksjonen har Cobb-Douglas form. Denne spesifikasjonen gjør det imidlertid vanskelig å anslå gevinster ved, og strukturelle virkninger av, å utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Dette har sammenheng med at skalaelastisiteten er konstant i en Cobb-Douglas funksjon. Stordriftsfordelene er uendelig store dersom skalaelastisiteten er større enn 1 og det er ingen slike fordeler i det hele tatt dersom den er mindre enn 1.

I stedet bruker vi spesifikasjoner av produktfunksjonen som åpner for muligheten av positive, men begrensede stordriftsfordeler. Homotetiske produktfunksjoner med en skalaelastisitet som avtar med nivået på produksjonen fra verdier større enn 1 til verdier mindre enn 1, har denne egenskapen. De innebærer U-formede gjennomsnittskostnader, med kostnadsoptimal skala der de har sitt minimum, noe som svarer til det nivå på produksjonen der skalaelastisiteten er akkurat lik 1.



*Knut Løyland,
Cand. polit fra 1991, er
forsker ved
Telemarksforskning – Bø*

De ikke-utnyttede stordriftsfordelene som er knyttet til produksjonen til et bruk med underoptimal størrelse kan måles som den reduksjon i kostnader en ville ha fått om den i stedet inn gikk som del av produksjonen til et bruk med optimal størrelse. Ved å summere denne kostnadsreduksjonen for alle underoptimale bruk, får en et anslag på den samlede gevinsten ved å utnytte stordriftsfordelene i spesialisert kornproduksjon. I praksis ville dette innebære at alle underoptimale bruk ble slått sammen til bruk med optimal størrelse. De strukturelle endringene av denne konverteringen kan måles ved den prosentvise reduksjonen i antall bruk dette ville ha medført.

I neste avsnitt skal vi gå litt inn på hovedelementer av støttesystemet for norsk kornproduksjon. I avsnitt 3 presenteres det analytiske grunnlaget for

de beregninger som er utført, mens datagrunnlaget og variabeldefinisjoner er kort omtalt i avsnitt 4. I avsnitt 5 diskuterer vi resultatene for de estimerte kostnadsfunksjonene, og i avsnitt 6 foretar vi hovedberegningene som viser de anslåtte virkningene av å utnytte stordriftsfordelene i norsk spesialisert kornproduksjon, og hvilke virkninger dette ville ha hatt på antall bruk innenfor denne delen av norsk landbruk. Siste avsnitt inneholder en kort oppsummering av analysen.

2 HOVEDELEMENTER I NORSK KORNPOLITIKK

Mens en tidligere la hovedvekten på inntektsmålsettingen i norsk landbrukspolitikk, dvs. at bøndene skulle sikres en rimelig inntekt for sitt arbeide, kan en nå si at en har følgende tre hovedmålsettinger, jf. Brunstad, Gaasland og Vaardal (1995): Matvaresikkerhet, hindre avfolkning av utkantområder, og miljøhensyn, bl.a. bevaring av kulturlandskapet knyttet til landbruket og redusere risiko for spredning av sykdommer til mennesker og dyr.

De virkemidler en bruker for å nå disse målene utgjør et omfattende system med avskjerming av, og ulike støtteordninger til norsk produksjon. Tilsvarende ordninger har en i de fleste OECD-land, men det er få av dem som har like stor total støtte til landbruket. I 1995 utgjorde den ca. 74% av samlet produksjonsverdi i landbruket her i landet, mens gjennomsnittet i OECD var ca. 41% (OECD, 1996).

Inntil omtrent 1990 var støtten til norsk kornproduksjon i hovedsak produksjonsstøtte. Denne var av to slag: Skjermingstøtte, med et regulert innenlands prisnivå på

² På engelsk: scale-augmenting technical change, jf. f.eks. Levin (1977) eller scale increasing technological change, jf. f.eks. Kerkvliet *et.al.* (1998).

Kornproduksjon

Tabell 1. Kornpris og støtte til norsk kornproduksjon 1985-1996.*

År	I kroner pr. kilo						I millioner kroner			
	Import- pris	Regulert innenlands- pris	Skjerm- ings- støtte	Produk- sjons- subsidi- er	Areal- sub- sidi- er	Samlet støtte	Skjerm- ings- støtte	Produk- sjons- subsidi- er	Areal- sub- sidi- er	Samlet støtte
1985	1,84	3,90	2,07	0,27	0	2,42	2164	286	0	2450
1986	0,93	3,82	2,89	0,26	0	3,18	2695	241	0	2936
1987	0,82	3,42	2,60	0,20	0	2,83	2868	226	0	3094
1988	0,91	3,31	2,40	0,20	0	2,60	2182	184	0	2366
1989	1,14	3,30	2,16	0,20	0	2,36	2237	208	0	2445
1990	0,99	3,27	2,28	0,14	0,08	2,50	3520	214	124	3858
1991	0,68	2,67	2,00	0,05	0,25	2,30	2910	67	369	3346
1992	0,73	2,48	1,75	0	0,59	2,34	1737	0	580	2317
1993	0,85	2,38	1,53	0	0,50	2,03	2111	0	694	2805
1994	0,74	2,24	1,50	0	0,77	2,27	1472	0	756	2228
1995	0,87	2,03	1,16	0	0,57	1,73	1420	0	693	2113
1996	1,21	1,93	0,72	0	0,60	1,32	968	0	796	1764

* Kilder: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Statistisk sentralbyrå. Alle tall er i 1996-kr.

korn satt betydelig over verdensmarkedsprisen, og ordnære produksjonssubsidier. De sistnevnte var dels av generell karakter og dels differensiert etter region og kornslag. Fra begynnelsen av 1990-årene ble støttesystemet lagt om, med en reduksjon i skjermingsstøtten og bortfall av produksjonssubsidier. I stedet ble det innført arealstøtte, differensiert etter region og arealstørrelse.

Strukturen i støttesystemet i perioden 1985-1996 framgår av tabell 1. Importprisen er et veid gjennomsnitt av importprisene for hvete, bygg, rug og oljefrø, med norsk produksjon som vektor. Den gir altså uttrykk for den gjennomsnittspris en måtte betale dersom norsk produksjon skulle importeres i stedet. Den regulerte innenlandsprisen er tilsvarende regnet ut som et veid gjennomsnitt av prisene på de samme vekstene pluss havre.³ Skjermingsstøtte pr. kilo er regnet ut som differansen mellom regulert innenlandspris og importpris. Tilsvarende for samlet verdi av skjermingsstøtten.

Der er enkelte andre typer av støtte i tillegg til de som framgår av tabell 1. De fleste er til landbruk mer generelt, så som investeringsstøtte og avlingsskadestøtte. Denne støtten betyr imidlertid lite sammenlignet med støtteordningene i tabell 1.

3 DET ANALYTISKE GRUNNLAGET

Beregningene av stordriftsfordelene og konsekvensene av å utnytte dem er basert på en metodikk anvendt på

norsk industri av Ringstad (1979). Grunnlaget for denne er en kostnadsfunksjon brukt første gang av Nerlove (1963), utvidet med trendfaktorer som bl.a. kan fange opp eventuelle skalautvidende tekniske endringer.

Den kan skrives som:

$$(1) \quad \ln C = a + \alpha \ln Y + \beta (\ln Y - \bar{\ln Y})^2 + \eta t + \mu t \ln Y + \phi' Z$$

der C er kostnader, Y er produksjon og Z er en vektor av andre variable så som faktorpriser og kjennetegn ved de brukene som inngår i beregningene.⁴

Hvis $\beta = 0$ reduserer (1) seg til en kostnadsfunksjon som korresponderer med en Cobb-Douglas produktfunksjon. Da vil gjennomsnittskostnadene for år t være monotont stigende med nivået på produksjonen dersom skalælastisiteten $\epsilon(t) = 1/(\alpha + \mu t) < 1$ og monotont fallende dersom $\epsilon(t) > 1$.

Hvis $\beta > 0$ vil gjennomsnittskostnadsfunksjonen ha en tilnærmet U-form som illustrert med et konstruert eksem-

³ Havre ble utelukket fra beregningene av importpris på grunn av upålitelige data for importprisen på dette kornslaget.

⁴ Denne relasjonen framkom som resultat av en multipl test av formen på den underliggende produktfunksjonen, jf. Ringstad og Løyland (1999). I beregningene er produksjonen fratrasket sitt empiriske gjennomsnitt i 2. ordensleddet. Dette er gjort for å sikre sammenliknbarhet for resultatene for α fra relasjoner estimert med og uten 2. ordensledd.

pel i figur 1. Da vil vi ha kostnadsop-
timal skala ved minimumspunktet til
denne funksjonen, dvs. i vårt eksem-
pel for $Y = 250$ tonn i 1972. Dette be-
tyr f.eks. at om produksjonen til et
bruk med 125 tonn i 1972 ble overført
til et bruk med optimal skala, ville en
ha spart $(6kr - 4kr)125000 = 250000$
kr. Eller sagt på en annen måte: Der-
som to bruk som hver produserte 125
tonn i 1972 ble slått sammen, ville en
ha en gevinst i form av reduserte
kostnader tilsvarende det doble av
dette beløpet, dvs. 500000 kr.

Hvis en tenker seg at alle underop-
timale bruk blir omformet til bruk
med optimal størrelse på denne må-
ten, vil en få et antall optimale bedrif-
ter i år t (i vårt eksempel 1972) lik:

$$(2) \quad n_t^{opt} = \frac{\sum_i Y_{it}^{sopt}}{Y_t^{opt}},$$

der telleren på høyre side er samlet produksjon til under-
optimale bruk, og nevneren er optimal produksjon, dvs.
250 tonn i vårt eksempel.

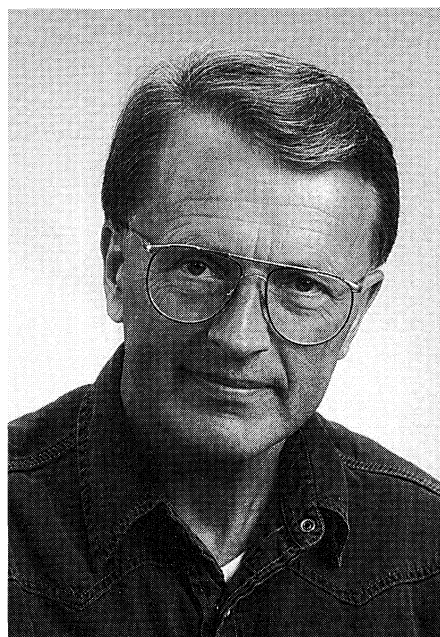
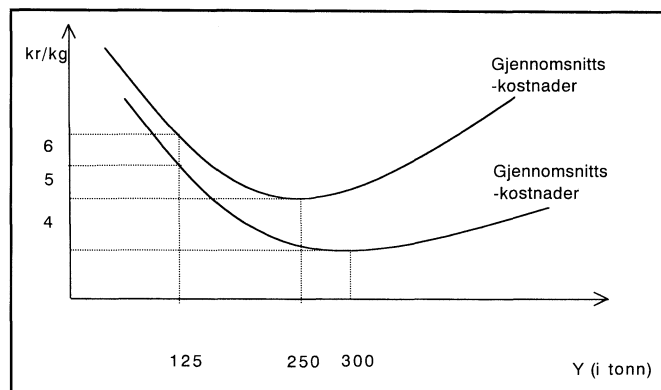
Den relative innsparing i kostnader som dette ville in-
nebære i år t , kan regnes ut som:

$$(3) \quad \frac{\sum_i C_{it}^{sopt} - n_t^{opt} C_t^{opt}}{\sum_i C_{it}},$$

der telleren er absolutt kostnadsreduksjon og nevneren er
totale produksjonskostnader i næringen.

Skalautvidende tekniske endringer innebærer, som
illustrert i figur 1, at optimal skala forskyves utover til

**Figur 1. Konstruert eksempel på kostnadsoptimal skala
og skalautvidende tekniske endringer.**



*Vidar Ringstad,
Cand. oecon fra
Universitetet i Oslo, 1965, og
dr. philos samme sted, 1971, er
seniorforsker ved
Telemarksforskning - Bø*

300 tonn i 1996. Dette kan, som vi
skal se senere, samtidig innebære et
skift nedover i gjennomsnittskostna-
dene som stiger med produksjonsska-
laen. Uten økt gjennomsnittsprduk-
sjon i næringen vil dette kunne inne-
bære en vesentlig økning i ikke-utnyt-
tede stordriftsfordeler over tid. I vårt
eksempel vil således produksjonen til
et bruk som i 1996 fortsatt produserer
125 tonn ha redusert sine kostnader
med 125000 kr sammenliknet med
1972. Men kostnadene kunne ha vært
redusert med ytterligere
 $(5kr - 2kr) 125000 = 375000$ kr
dersom stordriftsfordelene ble utnyt-
tet, dvs. 50% mer enn i 1972. Det kan
altså over tid være en sterk stigning i
prisen på å bevare en bestemt størrel-
sesstruktur i næringen i tilfelle det er
skalautvidende tekniske endringer.

4 DATAGRUNNLAGET OG VARIABEL- DEFINISJONER

Datakildene

Datamaterialet brukt til å estimere kostnadsfunksjonen i
(1) er for perioden 1992-1996, og er i hovedsak hentet fra
«Driftsgranskingene for jord- og skogbruk» utført av
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
(NILF), jf. Hegrenes (1998). Det inneholder detaljert in-
formasjon om bl.a. arealanvendelse, buskap, ulike typer
innsatsfaktorer, produsentpriser, ulike typer realkapital
og avskrivninger for omlag 1000 bruk pr. år. Ca. 200 har
vært med i hele perioden. I tillegg bruker vi prisdata for
ulike innsatsfaktorer, publisert av Statistisk sentralbyrå,
jf. senere.

Det samlede utvalget består av i alt ca. 25000 observa-
sjoner. Siden vår analyse er begrenset til spesialisert
kornproduksjon, er antall observasjoner vi bruker langt
lavere, 1863. Materialet består i stor grad av ufullsten-
dige tidsserier for enkeltbruk, og er således et ubalansert
paneldatasett.

For å regne ut gevinsten av å utnytte eventuelle stor-
driftsfordeler bruker vi i tillegg informasjon om en «esti-
mert» populasjon av bruk som driver spesialisert korn-
produksjon. Denne dekker alle år i perioden 1972-1996,
bortsett fra 1989 og 1991. Hver årgang er «estimert» på
grunnlag av de årlige utvalgsundersøkelsene som utføres
av Statistisk sentralbyrå.

For årene 1972-78 omfattet undersøkelsene 10% av
bruk med areal fra 5 til 99,9 dekar, 20% av de bruk som
hadde fra 100 til 499,9 dekar og alle med minst 500 de-
kar. Populasjonen framkommer ved å la hvert bruk i la-
veste størrelsesgruppe representere 10 bruk, hvert i mel-

Tabell 2 Størrelsesfordelingen til spesialiserte kornbruk i 1972 og 1996.

Størrelses- gruppe, i dekar	1972				1996			
	Populasjonen		Utvalget		Populasjonen		Utvalget	
	Antall bruk	Prosent- andel	Antall bruk	Prosent- andel	Antall bruk	Prosent- andel	Antall bruk	Prosent- andel
5-49,9	3064	35	0	0	1343	12	0	0
50-99,9	2489	28	8	16	3006	27	4	4
100-199,9	2080	24	13	25	3770	33	33	34
200-499,9	1068	12	23	45	2654	24	52	54
500 -	92	1	7	14	394	4	8	8
Totalt	8793	100	51	100	11167	100	97	100

lomgruppen 5 bruk og så legge til de største brukene. Etter 1978 er mellomgruppen delt slik at en har med 20% av bruk med areal fra 100 til 199,9 dekar og 33% med de som har mellom 200 og 499,9 dekar. Populasjonen for disse årene er beregnet tilsvarende.⁵

I tabell 2 gjengir vi størrelsesfordelingen til brukene i populasjonen og utvalget for 1972 og 1996. I denne perioden ble antall bruk i Norge redusert med omlag 40%, mens det faktisk var en økning i antall bruk med spesialisert kornproduksjon. Dette har i hovedsak sammenheng med relativt sett forbedret lønnsomhet i kornproduksjonen i løpet av 1970- og 1980-årene. I 1990-årene ble denne utviklingen i noen grad reversert.⁶ Utviklingen siden 1972 er også preget av at kornproduksjon lettere enn husdyrproduksjon lar seg kombinere med arbeid utenom bruket.

Vi ser også av tabell 2 at størrelsesfordelingen har endret seg betydelig, med relativt sett færre små og langt flere større bruk. I 1972 hadde nesten to tredjedeler mindre enn 100 dekar, mens bare 13% hadde 200 dekar eller mer. I 1996 hadde ca. 40% mindre enn 100 dekar, mens andelen av bruk med 200 dekar eller mer var økt til ca. 28%.

Det framgår videre av tabell 2 at utvalget vi har utgjør en svært liten andel av populasjonen. Utvalget varierer dessuten noe over tid, ettersom vi har ubalanserte paneldata. Vi ser også at små bruk er sterkt underrepresentert, mens de største er tilsvarende overrepresentert. Bl.a. av denne grunn kan det være representativitetsproblemer som kan tenkes å ha påvirket våre resultater. Dette skal vi komme tilbake til i resultatdiskusjonen.

Variabeldefinisjoner

Produksjonsvariabelen, Y, er et aggregat og består i hovedsak av fire kornsorter: hvete, bygg, havre og oljefrø. I tillegg har vi en kategori av «annet korn» som inneholder beslektede, men mindre viktige vekster som for eksempel rug. Aggregatet er målt i byggekvivalenter hvor vektene

til hvert slag er bestemt av energiinnholdet. Disse beregningene er gjort av NILF.⁷

Variable kostnader, C_V , består av kostnader knyttet til fire kategorier faktorinnsats:

- Arbeidskraft
- Kunstgjødsel og kalk
- Såvarer
- Annen faktorinnsats, bl.a. sprøytemidler, forsikring og energibruk.

Hovedandelen av arbeidsinnsatsen består av det arbeid som utføres av eiere og familiemedlemmer. Kostnadene knyttet til denne arbeidskraftinnsatsen er beregnet ved å multiplisere gjennomsnittlig lønn (medregnet sosiale kostnader) for leid arbeidskraft i jord- og skogbruk med det timetall som er utført av eiere og familiemedlemmer som er oppgitt i NILF-materialet. Samlede arbeidskraftkostnader får vi så ved å legge til kostnader for leid arbeidskraft, også disse medregnet sosiale kostnader, jf. Hegrenes (1998).

Totale kostnader, C_T , består av variable kostnader og kapitalkostnader. De sistnevnte består av rentekostnader, avskrivninger, vedlikeholdskostnader og leie av maskiner og land. For vedlikeholds- og leiekostnader har vi god og detaljert informasjon. Avskrivningskostnader er beregnet som prosent av historiske kostnader, med en prosentsats (og tilsvarende avskrivningstid) som varierer med kapitaltype. Den er lavest for areal med 0% og høyest for maskiner med 10%.

Bruk av avskrivning som mål på slitasjekostnadene innebærer betydelige og velkjente feilkilder. Ettersom den

⁵ Oppblåsningsfaktorene som er brukt avviker litt fra de som er angitt her bl.a. på grunn av variasjoner i svarprosent mellom størrelsesgrupper.

⁶ I perioden 1972-1990 økte antall spesialiserte kornbruk fra under 9000 til over 15000. I perioden 1991-1996 var antallet forholdsvis stabilt; mellom 11000 og 12000.

⁷ Detaljene i beregningsmåten framgår av Ringstad og Løyland (1999).

Tabell 3 Produksjon og optimal skala (i tonn) for utvalgte år.

År	Produksjon, populasjon			Produksjon, utvalget			Optimal skala	
	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	I h.h.t. resultater for variable kostnader	I h.h.t. resultater for totale kostnader
1972	1	40	497	6	74	233	249	176
1980	1	65	690	21	111	322	348	248
1985	1	69	1057	14	112	334	429	306
1990	1	91	1374	17	123	416	528	379
1996	3	97	1259	22	111	415	679	489
Trend*	6,7 (1,5)	2,8 (0,4)	3,1 (0,7)	3,2 (1,2)	0,3 (0,4)	0,8 (0,6)	4,2 (-)	4,3 (-)

* Regnet i prosent pr. år og beregnet på grunnlag av data for alle år. Standardavvik i parenteser.

økonomiske levetiden for de fleste kapitalobjekter er lenger enn avskrivningstiden, vil kapitalkostnadene bli systematisk for høye for bruk som nylig har foretatt store investeringer og motsatt for bruk med gjennomgående gammel realkapital. I tillegg er det en beslektet feilkilde i materialet som skyldes at ved eierskifte blir kapitalen oppskrevet til anslått markedsverdi og avskrevet på nytt. Ingen av disse feilene har vi kunnet gjøre noe med.

I tillegg bruker vi prisindekser for de fire innsatsfaktorene som inngår i variable kostnader. Disse er hentet fra Statistisk Årbok. For realkapital har vi ikke funnet noen tilsvarende pris som vi kan regne som rimelig pålitelig.

5 DE ESTIMERTE KOSTNADSFUNKSJONENE

Det er gjennomført omfattende beregninger av kostnadsfunksjoner, dels for å kunne teste formen på den underliggende produktfunksjonen, og dels for å undersøke hvor følsomme våre resultater er for måten faktorprisene blir håndtert på i beregningene. I vår test av funksjonsform ender vi i alle sammenhenger opp med en relasjon av den type som er presentert i (1). Dessuten viser våre resultater seg å være svært lite påvirket av måten faktorprisene blir håndtert på. Vi skal derfor her nøye oss med å gjengi resultatene for (1) når ingen faktorpriser i det hele tatt er tatt med, ettersom det er de enkleste resultatene å bruke i forbindelse med beregningene av stordriftsfordelene.

For variable kostnader får vi, med standardavvik i parenteser:⁸

$$(4) \ln C_V = 3,8497 + 0,7636 \ln Y + 0,1037 (\ln Y - \ln \bar{Y})^2 + 0,0899t - 0,0087 \ln Y \quad R^2 = 0,7061$$

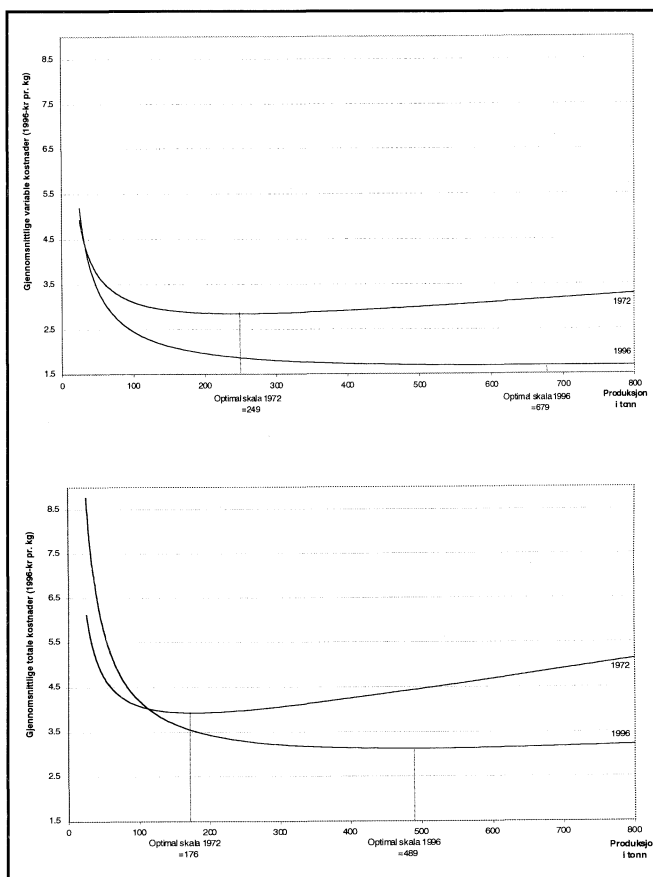
(0,2313) (0,0204) (0,0098) (0,0148) (0,0013)

$$(5) \ln C_T = 3,5321 + 0,8148 \ln Y + 0,1167 (\ln Y - \ln \bar{Y})^2 + 0,1154t - 0,0099 \ln Y \quad R^2 = 0,7348$$

(0,2264) (0,0200) (0,0096) (0,0145) (0,0013)

I figur 2 har vi gjengitt forløpet til de gjennomsnittskostnadsfunksjonene for 1972 og 1996 som kan utledes av (4) og (5).

Figur 2. Estimerte gjennomsnittskostnadsfunksjoner for 1972 og 1996.



⁸ t er målt i år, der 1972 er satt som år 0.

Tabell 4 Anslåtte kostnadsgevinster og virkninger på antall bruk av å utnytte skalafordeleler for utvalgte år.*

År	Produktpris	Anslått minimum for gjennomsnittskostnader		Prosentvis reduksjon i kostnader av å utnytte skalafordeleler		Prosentvis reduksjon i antall bruk	
		Variable kostnader	Totale kostnader	Variable kostnader	Totale kostnader	I.h.h.t. resultater for variable kostnader	I.h.h.t. resultater for totale kostnader
1972	4,73	2,85	3,93	41	35	90	85
1980	4,33	2,44	3,74	40	35	89	85
1985	4,27	2,19	3,58	43	38	91	87
1990	3,30	1,95	3,38	40	35	90	85
1996	1,93	1,68	3,12	43	38	90	87
Trend	-3,3 (0,37)	-2,2 (0,03)	-1,0 (0,03)	0,34 (0,11)	0,37 (0,11)	0,12 (0,04)	0,17 (0,05)

* Produktpris og gjennomsnittskostnader er i 1996-kr pr. kg. Trenden (beregnet på grunnlag av data for alle år) er i prosent pr. år, bortsett fra for reduksjon i kostnader og antall bruk, der den er regnet i prosentpoeng. Standardavvik i parenteser.

Av beregningene og figuren kan vi besvare tre av de fire hovedspørsmålene i avsnitt 1. Vi kan fastslå at det i henhold til våre resultater er en kostnadsoptimal skala for et bestemt år. Anslagene er noe forskjellig, avhengig av om vi bruker variable eller totale kostnader. Vi er imidlertid tilbøyelige til å stole mest på de førstnevnte på grunn av de feilkildene i kapitalkostnadene som vi påpekte i avsnitt 4. Alle bruk som er mindre enn optimal skala har pr. definisjon ikke-utnyttede stordriftsfordeler. Endelig ser vi av figur 2 at vi åpenbart har skalautvidende tekniske endringer i spesialisert kornproduksjon i Norge i den aktuelle perioden. Begge resultatsett tyder på at optimal skala er nær tredoblet fra 1972 til 1996.

Vi kan altså svare bekreftende på alle tre ja/nei-spørsmålene i avsnitt 1. Vi har dessuten, ved de beregningsresultater som er gjengitt i dette avsnittet, et grunnlag for å besvare det fjerde og siste spørsmålet. Det skal vi gjøre i neste avsnitt.⁹

6 KOSTNADSGEVINSTER OG VIRKNINGER PÅ ANTALL BRUK AV Å UTNYTTE STORDRIFTSFORDELER

Ved å bruke den framgangsmåten som er forklart i avsnitt 3, sammen med resultatene i relasjonene (4) og (5), kan vi beregne hvor store de ikke-utnyttede stordriftsfordelene er i spesialisert kornproduksjon her i landet. Disse beregningene vil også gi oss den reduksjonen i antall bruk som full utnyttelse av dem ville ha medført. Som bakgrunn for disse beregningene har vi i tabell 3 gjengitt noen sentrale karakteristika for produksjonen både i populasjonen og i utvalget for utvalgte år. I tillegg gjengir vi optimal skala slik den kan utledes av de estimerte kostnadsfunksjonene.

Vi ser av tabellen at de minste brukene i populasjonen er meget små, spesielt når vi tar hensyn til at det her er snakk om *spesialisert* kornproduksjon. Dette er også tilfelle i utvalget, men i mindre grad. Som påpekt i avsnitt 4 er de små brukene underrepresentert i utvalget. En årsak til det kan være at de aller minste er såvidt atypiske for den produksjonen det her gjelder at de er ekskludert fra utvalget. Det er mulig at de også burde ha vært tatt ut av populasjonen i våre beregninger i dette avsnittet, men det er ikke gjort siden vi mangler skikkelige kriterier for ikke-vilkårlig utvelgelse.

Det vi her har sagt innebærer at de store brukene er overrepresentert i utvalget, slik det også framgår av avsnitt 4. Dette gjelder imidlertid ikke de aller største brukene. Dette ser vi av tabell 3 ved at største bruk i populasjonen både i 1972 og 1980 er omtrent dobbelt så stort som største bruk i utvalget. I 1985, 1990 og 1996 er som vi ser forholdet økt til det tredoble.

Innholdet av tabell 3 viser også at utvalget ikke reflekterer «dynamikken» i populasjonen skikkelig. Dette ser vi av at de høye vekstratene både for mindre bruk, større bruk og gjennomsnittsstørrelsen i populasjonen for hvert år ikke er reflektert i tilsvarende vekstrater i utvalget. Det betyr at utvalget undervurderer den tilpasning til skalautvidende tekniske endringer som foregår i næringen. Dette skal vi komme litt tilbake til senere.

I tabell 4 gjengir vi estimert minimum av gjennomsnittskostnadene for samme år som i tabell 3. Vi ser at nedgangen for total kostnader er mye mindre enn for vari-

⁹ Resultater som er oppnådd for spesialisert melkeproduksjon og kombinert melk/kjøttproduksjon er svært like dem som vi har fått for spesialisert kornproduksjon. Største forskjellen er at vårt testopplegg gir en annen funksjonsform enn (1) og at skalautvidende tekniske endringer er mye mindre. Jf. Løyland og Ringstad (1999) for flere detaljer.

able kostnader. Det ser derfor ut til å være et element av ikke-nøytralitet i de tekniske endringene i den aktuelle perioden, noe vi ikke har gått nærmere inn på i denne delen av analysen.

Tabell 4 gir et nokså mistrøstig bilde av lønnsomhetsutviklingen i norsk kornproduksjon. Produktprisen som er gjengitt i tabell 4 svarer til innenlands regulert pris i tabell 1.¹⁰ I begynnelsen av perioden er denne prisen høy nok til å dekke alle kostnadene for et bruk med optimal størrelse, mens den i slutten av perioden bare så vidt dekker de variable kostnadene. Selv om vi tar hensyn til subsidiene, blir ikke totalbildet vesentlig bedre for senere år.¹¹

For å besvare det siste av de fire hovedspørsmålene i avsnitt 1 har vi brukt resultatene i (4) og (5) til å estimere kostnadene til hvert bruk i populasjonen for hvert år på grunnlag av den produksjonen de hadde det året. Ved å bruke (2) og (3) kan vi så regne ut prosentvis reduksjon i kostnader og prosentvis reduksjon i antall bruk som full utnyttelse av ikke-utnyttede stordriftsfordeler ville medføre, slik det framgår av tabell 4.

Vi ser da at dette ville medføre en kostnadsreduksjon på ca 40% hvis en legger resultatene for variable kostnader til grunn. Resultatene for totale kostnader innebærer en kostnadsreduksjonen som er omlag 5 prosentpoeng lavere, vesentlig som følge av lavere verdi på anslått optimal skala når dette kostnads målet brukes. I absolutte tall ville dette innebære en innsparing i 1996 på ca. 900 mill kr i variable kostnader og ca. 1400 mill kr i totale kostnader. Dette ville imidlertid medføre en dramatisk reduksjon i antall bruk, mellom 85 og 90%, avhengig av hvilket kostnads mål som legges til grunn i beregningene.

Vi ser også av tabell 4 at både ikke-utnyttede stordriftsfordeler og konsekvensene for antall bruk av å utnytte dem, øker noe over tid. De strukturelle endringene i spesialisert kornproduksjon henger altså noe etter de skilautvidende tekniske endringene.

Hvor pålitelige er så disse resultatene? La oss her først peke på at de i en vesentlig sammenheng kan være noe misvisende: Spesielt av topografiske årsaker er det åpenbart at en ikke vil kunne slå sammen alle små bruk slik at en fikk bare bruk med optimal (og overoptimal) størrelse. Dette er likevel lettere i kornproduksjon enn for mange andre typer landbruksproduksjon i og med at kornproduksjon i hovedsak foregår i store sammenhengende landbruksområder. Andre små kornbruk vil trolig heller bli anvendt til andre landbruksformål eller til formål utenom landbruket.

På grunn av den sterkt reduserte lønnsomheten vi har omtalt tidligere, er det all grunn til å tro at begge deler også faktisk vil skje i årene framover. Redusert lønnsomhet og det at skalautvidende tekniske endringer høyst sannsynlig vil fortsette, gjør at en kan forvente betydelige strukturelle endringer i spesialisert kornproduksjon i Norge i årene framover.

Våre anslag på gevinsten av å utnytte stordriftsfordelene kan imidlertid inneholde systematiske feil. For det

første kunne det tenkes seg at inhomogen produksjon fører til en overvurdering av denne gevinsten. Det ville være tilfelle dersom små bruk spesialiserte seg på produktvarianter i små markedsnisjer med høye priser, mens de større spesialiserte seg mer i retning av masseproduksjon. For industri kan dette være et problem ettersom en selv innenfor industrigrupper i den mest detaljerte klassifikasjonen kan finne høyst forskjellige produkter.¹² I spesialisert kornproduksjon kan imidlertid ikke dette problemet være særlig alvorlig, siden det er snakk om et relativt homogent produkt. Grunnen til at vi valgte *spesialisert* kornproduksjon i vår analyse var da også nettopp for å redusere betydningen av dette problemet.

For det andre er det blitt hevdet at en i NILF-materialet overvurderer det timetall som utføres av eiere og familiemedlemmer slik at arbeidskraftkostnadene blir overvurdert. Ettersom andelen av egeninnsats er størst for små bruk, ville dette i så fall innebære en overvurdering av stordriftsfordelene. Dette kan tenkes å være tilfelle, men vi har ikke maktet å framskaffe håndfast informasjon om det faktiske er slike problemer i materialet og eventuelt hvor alvorlig dette er.

For det tredje kan vi i en viss forstand overvurdere alternativkostnadene til arbeidskraften ved å legge til grunn den lønn eiere og familiemedlemmer kan få i arbeid utenfor bruket. Dette innebærer at vi ikke legger vekt på den egenverdi bruket som arbeidsplass og bosted kan ha. En slik egenverdi vil gjøre at reservasjonslønnen (minste lønn som eiere og familiemedlemmer er villige til å akseptere for å arbeide på bruket) kan være atskillig lavere enn tariff lønn for leid arbeidskraft i jord- og skogbruk. Dette må en ta hensyn til i tolkningen av våre resultater.

For det fjerde er NILF-materialet i viktige henseender lite representativt for populasjonen av norske bruk. Som påpekt i avsnitt 4 er de små brukene underrepresentert i vårt utvalg, mens de største (men ikke de aller største) er overrepresentert. Dette kunne ha vært en alvorlig feilkilde dersom vi var henvist til å bruke utvalgsmaterialet også til å foreta de beregningene som er presentert i siste del av tabell 4. Beregninger som er utført viser da også at dette klart er tilfelle (jf. Ringstad og Løyland, 1999, tabell 8). I og med at vi *har* populasjonen (riktig nok en

¹⁰ Det er ikke helt sammenfall ettersom prisen i tabell 4 er for bygg, mens prisen i tabell 1 er regnet ut som et veid gjennomsnitt av de ulike kornslag, slik det er forklart tidligere.

¹¹ I tabell 1 er arealsubsidiene «omregnet» til gjennomsnitt pr. kilo. Dette dekker over forskjeller som har sammenheng med at de er differensiert etter areal (over og under 400 dekar, der de minste får mest pr. dekar) og etter region, der de beste områdene på Østlandet får minst, bruk i Sørvest-Norge og de nest beste områdene på Østlandet får noe mer, mens bruk i resten av landet får mest. Dette gir en anslått produsentpris for bruk under 400 dekar på henholdsvis 2,38, 2,58 og 2,82 i de tre områdene i 1996, med et «break-even» nivå på produksjonen på henholdsvis 108, 88 og 72 tonn. Dette betyr at et flertall av brukene hadde negativ bruttofortjeneste det året i følge våre beregninger.

¹² Jf. Ringstad (1979), der en ved å bruke samme metodikk som i denne artikkelen finner at kostnadene i norsk industri kunne reduseres med ca. 7%, med en reduksjon i antall bedrifter på ca. 70%.

«estimert» populasjon som forklart tidligere) unngår vi altså dette problemet.

Et annet representativitetsproblem som vi imidlertid ikke uten videre unngår er følgende: Det blir ofte hevdet at de som er villige til å delta i NILF-undersøkelsene ikke er representative for norske bønder: De beste og mest motiverte er sannsynligvis overrepresentert. Dette vil kunne være et alvorlig problem i våre beregninger dersom disse bøndene også driver mer effektivt, ettersom det ville innebære at vi undervurderer systematisk kostnadene til bedriftene i populasjonen.

Dette problemet kan vi ikke analysere direkte, men det kan gjøres indirekte. Hvis slike effektivitetsforskjeller var til stede, skulle det vise seg ved at brukene i utvalget får systematisk høyere avling pr. dekar enn brukene i populasjonen. Beregninger som er utført tyder imidlertid på at dette bare har ubetydelige virkninger på våre resultater (jf. Ringstad og Løyland, 1999, tabell 8 og 9). Våre beregninger indikerer derfor at NILF-materialet på dette punkt er bedre enn sitt rykte.

7. SAMMENDRAG OG HOVEDKONKLUSJONER

I denne artikkelen har vi tatt for oss fire hovedproblemstillinger i tilknytning til spesialisert kornproduksjon i Norge.

- Er der stordriftsfordeler til stede i denne type produksjon?
- Er det en kostnadsoptimal størrelse på produksjonen?
- Har en hatt skalautvidende tekniske endringer, dvs. at kostnadsoptimal størrelse har økt over tid?
- Hvor mye kan kostnadene reduseres ved å utnytte eventuelle stordriftsfordeler, og hvilke konsekvenser vil dette kunne ha for antall bruk i denne delen av landbruket?

Disse spørsmålene er analysert på grunnlag av data for enkeltbruk for årene 1972-1996 og vi får meget klare og entydige svar på alle sammen:

- Der er klare stordriftsfordeler til stede i norsk spesialisert kornproduksjon.
- Der er en kostnadsoptimal skala, men den endrer seg over tid.
- Der er meget klare skalautvidende tekniske endringer ettersom optimal skala er nær tre ganger større i 1996 enn i 1972.
- Full utnyttelse av stordriftsfordelene ville innebære betydelige kostnadsreduksjoner. Våre anslag tyder på at de ville kunne reduseres med mellom 35 og 40%, eller i alt ca 1400 mill kr pr. år. Dette ville imidlertid betinge en dramatisk reduksjon i antall bruk, mellom 85 og 90% i følge våre beregninger.

Vi finner også at gjennomsnittsstørrelsen på brukene som driver spesialisert kornproduksjon har økt betydelig i den aktuelle perioden. Dette er likevel ikke nok til fullt ut å holde tritt med de skalautvidende tekniske endringene.

De ikke-utnyttede stordriftsfordelene øker derfor noe over tid. De skalautvidende tekniske endringene vil sannsynligvis fortsette også i framtida. Dette, i tillegg til den reduserte lønnsomhet vi observerer i spesialisert kornproduksjon, innebærer at vi må forvente betydelige strukturelle endringer innen denne type produksjon i årene framover.

Det er flere mulige feilkilder i våre beregninger. Det vi har av informasjon om dem tyder imidlertid ikke på at de i vesentlig grad kan ha påvirket våre hovedkonklusjoner.

LITTERATUR:

- Aarseth, R. og H. Elstrand (1991): «Kostnader ved melkeproduksjon på Vestlandet og Østlandets flatbygder ved varierende produksjonsomfang». Hovedoppgave, IØS-NLH, Ås.
- Bailey, K., D. Hardin, J. Spain, J. Garrett, J. Hoehne, R. Randle, R. Ricketts, B. Steevens og J. Zulovich (1997): «An economic simulation study of large-scale dairy units in the Midwest». *Journal of Dairy Science* 80(1), pp. 205-214.
- Brunstad, R.J., I. Gaasland og E. Vaardal (1995): «Agriculture as a provider of public goods: a case study of Norway». *Agricultural economics* 13, pp. 39-49.
- Burton, M. P., A. Ozanne og C. Collinson (1993): «Long-run average cost curves in the England and Wales dairy industry – comment». *Journal of Agricultural Economics*, 44(3), pp. 502-506.
- Christensen, L. R. og W. H. Greene (1976): «Economies of Scale in U.S. Electric Power Generation». *Journal of Political Economy*, 84(4), pp. 655-676.
- Dawson, P. J. og L. J. Hubbart (1987): «Management and size economics in the England and Wales dairy sector». *Journal of Agricultural Economics*, 38(1), pp. 27-37.
- Flaten, O. og H. Giæver (1998): *Strukturendringer i norsk mjølkeproduksjon*. Rapport nr. 18, Institutt for økonomi, Norges Landbruks-høyskole, Ås.
- Giæver, H. (1963): *Kostnader ved melkeproduksjon på små og store bruk*. Særmelding nr. 28, Norges landbruksøkonomiske institutt, Oslo.
- Giæver, H., O. Flaten, A.M. Jervell og A. Hegrenes (1995): «Kostnader og omstillingsmuligheter på norske mjølkeproduksjonsbruk». NILF-rapport 1995:3.
- Hallam, A. (1993): «Empirical studies of size, structure and efficiency in agriculture», in A. Hallam (red.): *Size, structure and the changing face of American agriculture*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1993, pp. 204-231.
- Hatling, R. og E. Lynum (1993): «En analyse av kostnadsvariasjon i norsk melkeproduksjon». Hovedoppgave, IØS-NLH, Ås.
- Hegrenes, A. (1998): «Driftsgranskinger i jord- og skogbruk. Orientering om materialet og bruken av det i forskning». NILF-notat 1998:9.
- Hubbard, L. J. (1993): «Long run average cost curves in the England and Wales dairy sector». *Journal of Agricultural Economics*, 44(1), pp. 144-148.
- Kerkvliet, J. R., W. Nebesky, C. H. Tremblay og V. J. Tremblay (1998): «Efficiency and Technological Change in the U.S. Brewing Industry». *Journal of Productivity Analysis*, 10, pp. 271-288.
- Levin, R. C. (1977): «Technical change and optimal scale: Some evidence and implications». *Southern Economic Journal*, 44(2), pp. 208-221.
- Løyland, K. og V. Ringstad (1999): «The Gains and Structural Effects of Exploiting Scale-Economies in Specialized Milk- and Combined Milk/Meat Production in Norway». Working Paper 2/99, Telemark Research Institute, Bø.
- Matulich, S. C. (1978): «Efficiency in large-scale farming: Incentives for structural changes». *American Journal of Agricultural Economics*, 60(4), pp. 642-647.

Mochini, G. (1988): «The cost structure of Ontario dairy farms: A microeconomic analysis». *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 36(2), pp. 187-206.

Mochini, G. (1990): «Nonparametric and semiparametric estimation: An analysis of multiproduct returns to scale». *American Journal of Agricultural Economics*, 72(3), pp.589-596.

Moen, K. J. (1996): «Survival and Growth for Norwegian Grain Producers. A Managerial Economics Approach». Doktoravhandling, NLH, Ås.

Mukhtar, S. M. og P. J. Dawson (1990): «Herd size and unit costs of production in the England and Wales dairy sector». *Journal of Agricultural Economics* 41(1): 9-20.

Nerlove, M. (1963): «Returns to Scale in Electricity Supply». In C. F. Christ (ed.): *Measurement in Economics*. Stanford University Press.

OECD (1996): *Agricultural policies, markets and trade in OECD. Monitoring and evaluation. Main report*. Paris.

Ringstad, V. (1974): «Some empirical evidence of the decreasing scale-elasticity». *Econometrica*, 42, pp. 87-101.

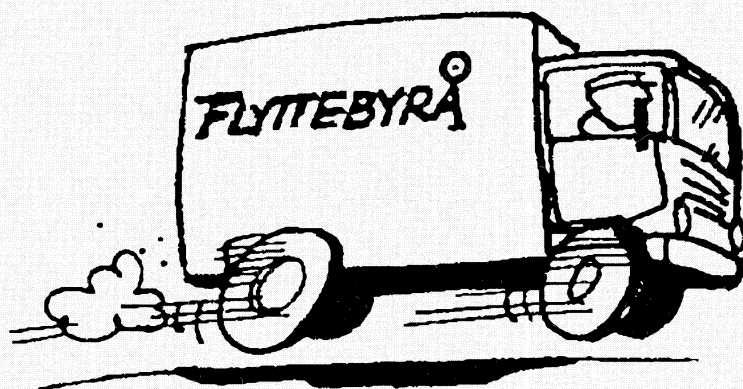
Ringstad, V. (1979): «A method of calculating the effects and gains of utilizing scale-economies». *Econometrica*, 47, pp. 789-795.

Ringstad, V. og K. Løyland (1998): «Cost-Optimal Scale of Child Care Institutions». *Journal of Productivity Analysis*, 10, pp. 305-311.

Ringstad, V. og K. Løyland (1999): «The Gains and Structural Effects of Exploiting Scale-Economies in Specialized Grain Production in Norway». Working Paper no 1/99, Telemark Research Institute, Bø.

Skjeflo, P. A. (1990): «Struktur og strukturendringer i norsk kornproduksjon». Hovedoppgave, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

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 41 32 90**, telefax **22 41 32 93** eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

.....

AXEL DAMMANN:

Finanspolitikken, pengepolitikken og inntektspolitikken formål

At finanspolitikk, pengepolitikk og inntektspolitik kan gis mange ulike oppgaver er tydelig forekommet under det siste års debatt. Svært ofte diskuteres de enkelte områder av politikken hver for seg. I denne artikkelen er alle områdene vurdert i sammenheng, og analysen ender opp med at vi antagelig kunne stå oss på å bruke virkemidlene til de de nærmest egner seg til – eller til en «politikk for nærområdene».

«BRED ENIGHET»

I november 1996 sa finansminister Jens Stoltenberg til Aftenposten at

- 1) finanspolitikken skal stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting,
- 2) pengepolitikken skal sørge for en stabil valutakurs og
- 3) inntektspolitikken skal føre til en lav pris- og kostnadsvekst.

Det han dermed gjorde, var å gi en kort og temmelig presis beskrivelse av en policy-mix som det hadde hersket såkalt «bred politisk enighet» om gjennom de foregående syv-åtte år.

Men i 1996 begynte det så smått å bre seg en skepsis til denne bruken av de økonomiske virkemidler, og argumentene for en annen bruk av pengepolitikken økte i frekvens og styrke. Avgjørende for dette var det vel at Hermod Skånland gikk gradvis sterkere ut i denne retningen.

Allikevel, så sent som ved årsskiftet 1998-99 sto regjeringen Bondevik fast på at ingenting skulle endres. Det er bakgrunnen for at jeg i denne artikkelen vil analysere virkemiddelbruken slik den ble definert av daværende finansminister Jens Stoltenberg, for deretter å begrunne en mer klassisk virkemiddelbruk. Jeg tar for meg de tre områdene suksessivt.

FINANSPOLITIKKEN

«Finanspolitikken skal stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting»

Politikk dreier seg om innsats, inngrep og kontroll fra statens side overfor hele samfunnet eller deler av det. I alle tilfeller der dette medfører utgifter eller inntekter for staten, samles forslagene og vedtakene i statsbudjettet.

Finanspolitikken særskilte oppgave er å skaffe finansiering av den netto utgiften som blir resultatet av dette, enten ved skatter og avgifter, eller ved statslån. I de senere år har oljeskattene gitt et netto overskudd og finanspolitikken skal da ta vare på disponeringen av dette.

Finanspolitikken egentlige oppgave er derfor ganske enkelt å balansere statens utgifter og inntekter på en fornuftig måte.

Det kan gis gode grunner til at finanspolitikken bør være innskrenket til dette. Den fremste er at vurderingen av politikken resultat dermed blir konsentrert om statens

egen virksomhet, og om hvorvidt denne er vellykket i seg selv. Også under en balansert finanspolitikk vil staten kunne utvide sin virksomhet, eller redusere den. Det vil bero på om den kan overbevise borgerne om at den bruker pengene mer effektivt og nyttig enn borgerne selv ville gjøre, hvis de fikk beholde mer. I Norge har jo borgerne – ihvertfall hittil – hatt større tro på staten enn på seg selv. Den andelen av produksjons-resultatet som blir sendt gjennom statsapparatet har øket jevnt og sikkert.

Den positive begrunnelsen for en finanspolitikk som holder seg til denne egentlige oppgaven, er at både stat og borger vil få bedre anledning til å vurdere statens effektivitet som produsent og tjeneste-leverandør.

Ved den langt mer omfattende definisjonen av finanspolitikken som er gjengitt ovenfor, blir hovedvekten lagt på statsbudsjettets virkning på den samlede produksjon *utenom* staten og på den samlede sysselsetting i landet. Dette blir som regel et helt dominerende spørsmål, og debatten om dette overskygger spørsmålet om statens egen effektivitet. Det siste er klart uheldig. Men kan det forsvares med at virkningen av statsbudsjettet på alt *utenom* staten er viktigere enn virkningene *innenfor* staten? Og kan vi ta det for gitt at utenfor-virkningene er positive hvis regjeringen får det som den vil? Eller: får den det som den vil? På alle disse tre spørsmålene blir svaret ofte nei, og helt klart på de to siste etter at vi begynte å få mindretallsregjeringer.

Når finanspolitikken skal brukes til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting i landet sett under ett, betyr det at statsbudsjettet gjøres opp med underskudd (mer penger ut enn inn) dersom man ser at utviklingen i produksjon og sysselsetting blir svakere. Dette skal stimulere aktiviteten. Og omvendt må statsbudsjettet gjøres opp med overskudd hvis utviklingen er for sterk og bør bremses.

Her reiser det seg da to sett av spørsmål. De første går på de *underliggende forhold* som gjør at utviklingen i produksjon og sysselsetting blir for sterk eller for svak. Ligger årsakene hjemme eller ute? Skyldes de politikk, naturkrefter eller andre krefter (kapitalkrefter eller organisasjonskrefter)? Og sist, men ikke minst: er det vår egen politikk, opp til bedømmelsestidspunktet, som er årsaken? Svaret på slike spørsmål vil langt på vei avgjøre om det er grunn til over- eller underskudds-budsjettering. Alternativet kan være politiske tiltak av en helt annen art, med direkte virkninger på utviklingens årsak.

Det annet sett av spørsmål vil dreie seg om *hvor treffsikker* vi kan regne med at den ubalanserte finanspolitikken er når det gjelder å rette opp utviklingen. Er den treffsikker i tid og i dosering?



*Axel Dammann er
cand. oecon fra 1952 og var
viseadm. direktør i
DnC inntil 1988*

Begge disse sett av spørsmål ligger godt tilrette for en rent empirisk, historisk analyse. Det er aldri mulig å oppnå «bred enighet» om historien (selv om den påfallende ofte påstås å råde i nåtiden), men et stykke på vei kan man komme.

På et helt annet plan ligger det rent politiske spørsmål om hovedmotivet for et underskudds-budsjett faktisk er å stimulere utviklingen utenfor staten, eller om det er å øke statens andel av virksomheten rent prinsipielt, og da ved hjelp av statslån. Eller omvendt om hovedmotivet for et overskudds-budsjett er å redusere statens aktivitet uansett konjunktorene. Man kan ha mer enn en berettiget mistanke om at dette ofte har vært realiteten.

Hvis finanspolitikken skal ha det omfattende mål, bør man altså holde rede på en rekke ting: de politiske motivene, treffsikkerheten i tid og dosering, bedømmelsen av de underliggende årsakene til at utviklingen i produksjon og sysselsetting blir for sterk eller for svak, og valget mellom å vurdere finanspolitikken ut fra dens virkning på statens egen effektivitet, eller å konsentrere oppmerksomheten om virkningen på alt annet, og endelig spørsmålet om regjeringene faktisk får det som de vil.

Nå skal vi foreløpig la disse spørsmålene ligge, idet vi foretar en lignende gjennomgang av de to øvrige områdene av den økonomiske politikken, slik Jens Stoltenberg formulerte dem. Kanskje behovet for å besvare alle spørsmålene da ikke blir så stort.

PENGEPOLITIKKEN

«Pengepolitikken skal sørge for en stabil valutakurs»

Pengepolitikken kan, liksom finanspolitikken, ha en begrenset og en utvidet oppgave. Ser vi på hva som kan være pengepolitikken egentlige og sentrale oppgave, måtte den jo dreie seg om statens utgivelse av penger, og da ikke akkurat om hvorledes pengene skal se ut, men vel gjerne om hvor mange det skal være av dem. Dette vil nemlig ha betydning for hva pengene vil være verdt, og pengepolitikken må ha som en naturlig oppgave å påvirke utviklingen av pengenes verdi, eller til og med å opprettholde verdien av dem. Pengepolitikken skal altså i snever forstand sørge for en viss, eventuelt stabil pengeverdi.

Men nå er det som oftest ikke dette som trekkes frem som det viktige i pengepolitikken. Vekten blir nesten alltid flyttet over fra pengene selv, deres mengde og verdiutvikling, til de antatte virkningene av pengepolitikken på

andre størrelser. Dermed blir også begrepet pengepolitikk utvidet på samme måte som begrepet finanspolitikk. Det er særlig virkningene på rentene som interesserer, ja pengepolitikk blir vel ofte betraktet som en politikk for påvirkning av rentene, enten ved dekret eller ved andre påvirkninger. Det er da også via rentene at man i praksis prøver å påvirke utviklingen av valutakursen, eller å hindre den i å utvikle seg – holde den stabil. Det er denne hovedoppgaven for pengepolitikken som det har hersket «bred enighet» om.

Valutakursene er prisforholdet mellom den norske kronen og hvert annet lands valuta. Det er priser som forandrer seg daglig på verdens valutabørser, men til daglig er valutakurs-forandringene små. De beror på den faktiske økonomiske utviklingen i landene, men også på hvorledes de som handler valuta oppfatter denne utviklingen, og på hvorledes de tror at forholdene vil utvikle seg både på kort sikt og på lang sikt i fremtiden.

Det naturlige er at kursene beveger seg, fordi det stadig er ulik fremgang landene imellom. For oss i Norge har verdien av oljeproduksjonen fått en særlig stor betydning. Når oljeprisen stiger øker Norges eksport i verdi, og det er naturlig at kronen vurderes som mer verd enn før, og omvendt når oljeprisen faller. Det vil være naturlig at vi får slike endringer i kursene overfor de land som ikke selv produserer olje. De som gjør det, er i samme bås som oss.

Når politikerne snakker om en stabil valutakurs, tenker de på et gjennomsnitt av alle disse kursene, eller på et utvalg av dem, for eksempel våre viktigste handelspartnere, eller nå Euro-området. Det er et slikt gjennomsnitt de vil stabilisere, og ikke kursene mot hver enkelt utenlandsk valuta.

Vi sa at valutakursene beror på den faktiske økonomiske utviklingen landene imellom og også på bedømmelsen av den nå og fremover i tiden. Utviklingen i rentenivået spiller også en viktig rolle. De som handler valuta kan være pessimistiske eller optimistiske med hensyn til den økonomiske utviklingen i Norge, men hvis renten er høy kan det oppveie en del av pessimismen og hvis den er lav kan det dempe en del av optimismen. Dette gir seg konkret utslag i en større eller mindre lyst til å sitte med norske kroner, kjøpe mer av dem eller kvitte seg med dem. Derfor ser vi at det fremste virkemiddel for å holde en stabil valutakurs (i gjennomsnitt), er å forhøye eller senke rentenivået. Det begynner med at sentralbanken setter sine renter overfor bankene opp eller ned, og så følger bankene etter.

Når pengepolitikken skal sørge for stabil valutakurs må den derfor særlig gå ut på å sette rentene ned eller opp for å oppveie reelle forandringer i den økonomiske utviklingen i Norge i forhold til gjennomsnittet hos andre land, eller oppveie effekten av at de som handler med valuta venter slike forskyvninger i tiden fremover.

Her reiser det seg, akkurat som for den utvidete finanspolitikken, en rekke spørsmål:

Er det virkelig fundamentale økonomiske forskjeller som er oppstått, og i tilfelle hvilke? Gjelder de pris og

kvantum av landenes produkter, nye oppfinnelser, ny teknikk, eller gjelder de lønns- og kostnadsutviklingen i landene? Er de ulikhetene som er oppstått av varig eller av forbigående natur? Slike spørsmål gjelder altså årsakene til at valutakursene vil forandre seg.

Svarene på disse spørsmålene vil avgjøre om det er noen av de underliggende forhold vi burde gjøre noe med, fremfor bare å forsøke å hindre kursutslagene av dem.

Et annet sett av spørsmål gjelder virkningene av at vi prøver å motvirke eller hindre selve kursforandringene. Har det andre virkninger at renten blir satt opp eller ned? Hvordan virker det på vare- og tjenestebyttet at valutakursene blir holdt anderledes enn en friere tilpasning skulle tilsi? Er det fordeler ved en stabil valutakurs som oppveier eventuelle uheldige bivirkninger av at den blir holdt stabil, for eksempel ved høyere eller lavere rente?

Også for pengepolitikken vedkommende ender vi opp med spørsmålene om treffsikkerhet i analysen av det som skal påvirkes og treffsikkerhet i tid og dosering av de virkemidler som tas i bruk. Igjen et mangfold av vanskelige spørsmål, som vi foreløpig vil la ligge. Vi kan bare føye til at når det gjelder pengepolitikken brukt på denne måten, er det mer sannsynlig at regjeringene klarer å få det som de vil, og til det tidspunkt de vil, enn de har utsikt til å klare i finanspolitikken. Pengepolitikken har en kortere gjennomføringstid enn finanspolitikken. Men virkningene av en viss pengepolitikk kan være svært langvarige.

INNTAKTSPOLITIKKEN

«Inntektspolitikken skal føre til en lav pris- og kostnadsvekst»

Inntektspolitikken er et adskillig vanskeligere begrep enn finanspolitikk og pengepolitikk. De to sistnevnte må jo sies å være fullt og helt i statens hender, men det er ikke inntektspolitikken slik den er å oppfatte her.

Inntektspolitikken består i at staten regulerer de organiserte lønnstariff-oppgjørene, særlig måten de kan eller skal gjennomføres på. Dette kan kanskje sies å være inntektspolitikken i snever forstand.

Men staten kan gå videre: den kan ha konferanser med organisasjonene om hvorledes de burde forholde seg, og den kan love reformer av forskjellig slag eller bevilgninger til spesielle formål, hvis organisasjonene forholder seg slik eller slik. Det vil si at staten smører organisasjonene for å oppnå en (nesten alltid moderat) lønnsøkning. I situasjoner hvor utviklingen bærer galt avsted, kan staten også utvide denne politikken til å gjelde alle inntekter bl. a. ved hjelp av pris- og inntektsstopp.

Vi regner jo normalt med at næringslivets inntekter er et resultat av de priser som tilbud og etterspørsel etter deres produkter og tjenester skaper i markedet. Vi er tilbøyelige til å akseptere resultatet av dette og tillate at disse inntektene varierer ganske meget fra år til år. Slik forhold

der vi oss også til den delen av arbeidsmarkedet der lønningene fastsettes individuelt.

Det er den organiserte lønnsfastsettelsen som gir årsak til en inntektspolitikk fra statens side. Selve lovverket og de internasjonale avtalene om organisasjoners rettigheter, er det fundamentale, men nok ikke det man tenker på med begrepet inntektspolitikk. Hovedinnholdet er de påvirknings-tiltakene, appellene, forskriftene eller bevilgningene som er omtalt ovenfor. Politikken er altså en følge av organiseringen. Inntektspolitikken skal påvirke arbeidslivets organisasjoner under den organiserte lønnsfastsettelsen. Det er gjennom denne påvirkningen at inntektspolitikken skal føre til en lav pris- og kostnadsvekst.

Det er noe litt paradoksalt ved dette at det skal være en oppgave for politikken å få istand en lav inntektsvekst. Vi er jo generelt interessert i en økonomisk fremgang som gir stor inntektsvekst, ja gjerne større enn i andre land. Vi reagerer positivt på statistikk som viser at Norge beveger seg oppover på den internasjonale inntektsskalaen. Meningen er selvsagt at inntektsveksten skal være lavere enn den ville blitt uten en inntektspolitikk, altså uten at staten appellerte, gav forskrifter, bevilgninger o.s.v. Normalt blir det tatt for gitt at tariffoppgjørene vil føre til for stor vekst i lønnsinntektene. I såfall vil kostnadene øke «for mye» og dette vil drive prisene oppover.

Her er altså utgangspunktet for politikken, eller årsaken til at man griper til den, at det er etablert karteller i arbeidslivet som er sterke nok til å forhandle frem lønnsøkninger som er «for store», og som har beskyttelse i norsk rett og internasjonale konvensjoner for sin aktivitet. Inntektspolitikken består i å moderere disse kartellenes bruk av makt gjennom argumentasjon og imøtekommenhet overfor andre krav enn lønnsøkninger, krav mot andre enn arbeidsgiverne.

I perioder har dette opplagt ført til lavere lønnsvekst enn vi ellers ville hatt, og dermed også til lavere kostnadsvekst. Men prisveksten beror ikke bare på kostnadene. Andre faktorer som inntektspolitikken kan gjøre lite med, kan gi økt etterspørsel og prisvekst.

Hvis etterspørselen er svak, fører for stor kostnadsvekst til at bedrifter må redusere produksjonen og si opp ansatte, og vi får økende arbeidsledighet. Ut fra dette kunne det være naturlig å si at inntektspolitikken skulle føre til lav arbeidsledighet eller økt sysselsetting. Dette er jo det forholdet som primært påvirkes av lønnsfastsettelsen, mens kostnads- og prisutviklingen også skapes av en rekke andre forhold enn den organiserte lønnsfastsettelsen.

Igjen må vi spørre: hva er de underliggende forhold som gjør det ønskelig eller nødvendig for staten å gripe inn med spesielle politiske tiltak? På hvilke forskjellige måter kan man påvirke disse underliggende forhold? Er påvirkning av den organiserte lønnsfastsettelsen et tilstrekkelig virkemiddel til å oppnå en lav pris- og kostnadsvekst? Eller finnes det andre faktorer som er like viktige eller viktigere for denne utviklingen?

Vi kan også spørre hva det kan komme av at ansvaret for utviklingen i sysselsettingen er flyttet vekk fra inn-

tektspolitikken område og overført til finanspolitikken som en av dennes oppgaver?

EN FORMÅLSANALYSE

Ved denne foreløpige gjennomgåelsen er det avdekket ett felles trekk for de tre områdene av den økonomiske politikken vi har sett på. På alle områder har man gitt politikken oppgaver eller formål som er ganske omfattende og som går utover visse mer begrensede og kanskje mer fundamentale formål.

Finanspolitikken kunne ha det begrensede formål å balansere statens utgifter og inntekter på en fornuftig måte. Men den kan også ha det mer omfattende å stabilisere utviklingen i landets samlede produksjon og sysselsetting, hvis utviklingen er for sterk eller for svak. Særlig er det nok en for svak utvikling i sysselsettingen som motiverer staten til innsats.

Pengepolitikken kunne ha det begrensede formål å oppnå en stabil pengeverdi. Men den kan også ha det formål å stabilisere valutakursen, d.v.s. kursgjennomsnittet for kronen i forhold til noen utvalgte land, dersom denne gjennomsnittskursen tenderer oppover eller nedover.

Inntektspolitikken kunne ha det formål å oppnå en lønnsvekst som fører til en produksjon som kan avsettes i markedet slik at man unngår arbeidsledighet. Men den kan også gis det mer omfattende formål å føre til lav pris- og kostnadsvekst i sin alminnelighet.

Osiden det åpenbart finnes alternative formål for politikken på alle de tre områdene, vil vi først vurdere selve formålene.

Det formål som er satt opp for finanspolitikken er at den skal stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Det er nok ingen som tenker seg at stabiliseringen skal gå ut på at vi skal ha en helt jevn vekst i produksjonen. I et samfunn som ønsker en stor grad av frihet, vil det alltid bli perioder med sterkere eller svakere vekst enn trenden. Stabiliseringens formål vil bare være å gjøre disse utslagene svakere. Hvorfor? Det er en vanlig oppfatning at meget sterke svingninger er uheldige. En sterk oppgang – særlig hvis den utarter til en ren jobbetid som i 1980-årene – fører normalt til en krise og en nedgang som kan kalles et sammenbrudd. Begge disse fasene er uheldige. Men slik formålet med finanspolitikken er formulert, tenker man seg nok at den skal være aktiv selv når svingningene er mindre kraftige. Det gjelder særlig på ett område: sysselsettingen. Ønsket om å stabilisere produksjonen er nok i høy grad relatert til ønsket om å stabilisere sysselsettingen, d.v.s. å holde arbeidsledigheten nede på et nokså lavt og gjerne stabilt nivå.

Formålet med den utvidede finanspolitikk kan antagelig presiseres til at den skal stabilisere utviklingen i produksjonen slik at det ikke oppstår perioder med stor arbeidsledighet.

Det formål som er satt opp for pengepolitikken er at den skal sørge for en stabil valutakurs. Det er ingen grunn til å anta at et slikt formål ville bli satt opp hvis det bare var for

at valutakursen i seg selv skulle være stabil. Det er formålet med den stabile valutakursen som er av interesse.

Siden 1986, da målsetningen om å holde en stabil valutakurs fikk den sentrale posisjon som den har hatt i tolv år, har nok formålet endret seg. Til å begynne med var formålet helt klart å avverge en devaluering høsten 1986 på toppen av den vi hadde om våren. Kronekursen skulle forsvares, og renten kunne fritt brukes til dette formålet. Behovet for dette var fullt tilstede også i 1987, men i 1988 ikke fullt så sterkt. Boomen sprakk og krisen kom med stor arbeidsløshet. Nå gled målsetningen langsomt inn som et fast element i, eller som en betingelse for inntektspolitikken. Den ble et slags imperativ for partene i arbeidslivet. I perioder med svak krone kunne myndighetene henvise til dette og kreve moderasjon. I perioder med sterk krone kunne organisasjonene vise til det samme og kreve at kronekursen ble holdt, slik at lønnsomheten i eksportsektoren ikke sank.

Formålet med en stabil valutakurs er etterhvert blitt å markere en trang korridor, eller et ankerfeste for inntektspolitikken, som legger bånd på og stiller krav til både organisasjonene og myndighetene.

Det formål som er satt opp for inntektspolitikken er at den skal føre til lav pris- og kostnadsvekst. Lav prisvekst betyr lav inflasjon. Det er liten tvil om at lav inflasjon idag er blitt et mål i seg selv. Ennå henger det visst igjen en tro på at en viss svak inflasjon er nyttig eller nødvendig for den økonomiske utviklingen, men noe særlig mer enn 2 prosent er det liten stemning for idag.

Nå har jo inntektspolitikken bare en indirekte virkning på prisnivået ved at en økning i lønningene kan slå ut i prisforhøyelser. Vi har allerede vært inne på at det ikke kan være et formål i seg selv å holde en lav lønnsvekst. Er vi flinkere enn andre, kan vi ha større lønnsvekst enn dem. Det gjelder at den ikke er for stor. Tegnet på at den er for stor, er at bedriftene klarer å velte den over på markedet ved å sette opp prisene, eller hvis det ikke er etterspørsel nok til dette, at de innskrenker og skaper arbeidsledighet. Da er kostnadsveksten for stor.

Formålet med inntektspolitikken kan derfor presiseres til at den skal hindre en lønnsstigning som slår ut i mer enn 2 % inflasjon, eller i økende arbeidsledighet.

Formålsanalysen har avdekket en ganske interessant kretsing omkring det samme tema. Finanspolitikken skal hindre perioder med stor ledighet. Inntektspolitikken skal hindre lønnsstigninger som skaper inflasjon og/eller ledighet. Pengepolitikken skal legge bånd på partene under lønnsoppgjørene.

Det kunne være fristende å si at alt dette tyder på at myndighetene i sin økonomiske politikk kretser omkring et maktsentrum utenom sin egentlige kontroll (arbeidslivets karteller), og søker å manipulere dem eller å bøte på skadene de gjør.

Men før man trekker denne politisk sett noe krasse konklusjon, kan det være grunn til å fortsette et mer kjølig økonomisk resonnement. Hvorledes ville det for eksempel arte seg hvis vi holdt oss til det vi foran har omtalt

som de snevrere oppgaver for finanspolitikk, pengepolitikk og inntektspolitikk? Vi skal formulere dem her i en litt mer utførlig form og i en annen rekkefølge.

POLITIKK FOR NÆROMRÅDENE

Det karakteristiske ved denne alternative formuleringen er at pengepolitikk, finanspolitikk og inntektspolitikk hver for seg blir konsentrert om den del av samfunnsøkonomien som de tilhører, altså om sine nærområder. Vi kan presisere det slik:

1. Pengepolitikken oppgave skal være å holde stabil pengeverdi. De som har ansvaret for dette kan da ikke være bundet av noe fastprissystem hverken for rente eller valutakurs.
2. Finanspolitikken oppgave skal være å skaffe midler til stat og kommuner, og bruke disse midlene ut fra politiske prioriteringer.
3. Arbeidslivets organisasjoner har ansvaret for full sysselsetting eller arbeidsledighet ved sitt valg av mindre eller mer kartelliserte lønnsfastsettelse. Staten har etter Grunnloven plikt til, gjennom en «inntektspolitikk», å se til at ethvert arbeidsført menneske kan skaffe seg utkomme ved sitt arbeid.

Denne oppgavefordelingen er desentraliserende, mens den vi har analysert ovenfor er sentraliserende. Den sprer oppgavene og ansvaret istedenfor å konsentrere det. Den løsriver seg fra organisasjonsavhengigheten, og blir dermed en økonomisk politikk med større spennvidde. Den utvider antallet viktige formål utover det ene å motvirke stor arbeidsledighet, uten at dette ene blir borte.

PENGEPOLITIKK FOR PENGEVERDI

Ved denne oppgavefordelingen kommer opprettholdelsen av en stabil pengeverdi først, og har et formål i seg selv. Dette «formål i seg selv» burde egentlig være en selvfølgelighet. Staten, som utgir pengene, burde ta ansvaret for at de beholder sin verdi. De fleste stater har gjennom tidene tatt opp statslån innenlands. For dem er det fristende å godta at en viss inflasjon gjør pengene gradvis mindre verdt, slik at tilbakebetalingen blir lettere. Men moralsk er det ikke. Inflasjon betyr urettferdighet mellom borgerne og mellom generasjonene. Norge er i en langt gunstigere situasjon enn de fleste EU-land med hensyn til statsgjeld, så vi burde ikke ha problemer med å etablere et like sterkt pengevern som disse nå er iferd med å gjøre. Når målsetningen om en stabil pengeverdi, eller et stabilt prisnivå, idag ikke er særlig omstridt, kommer det av at stabil pengeverdi antas å fremme en fornuftig økonomisk utvikling og en rasjonell bruk av de ressursene vi har til disposisjon. Det man oppnår ved å definere pengepolitikken formål slik vi her har gjort, er derfor det samme som skal oppnås ved den mer utvidede målsetningen for inntektspolitikken som vi tidligere har gjennomgått. Det er viktig å fastslå én ting: Hvis vi klarer å holde en stabil

pengeverdi, vil dette i seg selv redusere svingningene i den økonomiske virksomheten. Det er i stor grad ujevnheten i tilførselen av penger og ujevnheten i verdien av pengene som har skapt svingningene, eller forsterket dem. Hvis pengepolitikken klarer å stabilisere pengeverdien, bidrar den derfor samtidig til å fylle det formål som ovenfor var tillagt finanspolitikken (å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting).

Dette må man ha i tankene når pengepolitikken virkemidler skal vurderes. Styringen av pengemengden eller likviditeten, vil i stor grad skje ved sentralbankens fastsettelse av renten overfor bankene. Renten må være bevegelig, slik som den forøvrig også må være når målsetningen er at den skal sørge for en stabil valutakurs. Det er ikke urimelig å tenke seg at rente-variasjonene vil bli mindre enn de er blitt under valutastyringen. Å holde en valutakurs i et visst leie, som er kjent av de som handler med valuta, krever ofte ekstremt høye, eller lave renter.

Hva så med valutakursene, som med denne pengepolitiske målsetningen blir flytende? Igjen er det viktig å minne om at hvis vi får en utvikling i pengeverdien som er på linje med den i andre land, vil de naturlige svingningene i valutakursene avta. Men som oljeprodusent og råvareprodusent forøvrig, er Norge alltid utsatt for relativt store prisforandringer. Dette er en realitet som vi ikke kan komme bort fra. Å holde en fast valutakurs er egentlig et forsøk på å skjule denne realiteten. Men vi har ganske nylig sett at den ikke lar seg skjule. Utslagene flyttes bare – forsøksvis – over fra utenrikshandelens utøvere til resten av befolkningen. Stabile kurser for eksportører og importører gir ustabile renter for befolkningen (og også for alle næringsdrivende). Det er altså *ikke* slik at en stabilisering av valutakursen gir stabile arbeidsbetingelser for næringslivet, slik hovedargumentet som oftest har vært.

FINANSPOLITIKK FOR FINANSIERING AV STATEN

Når pengepolitikken blir den stabiliserende faktor i den økonomiske utviklingen, kan finanspolitikken konsentrere seg om sin egentlige oppgave. I flere ti-år har den, ihvertfall i teorien, vært opptatt med å dempe de «konjunktursvingningene» som pengepolitikken har bidratt til å forsterke. Denne oppgaven vil falle bort. Men kanskje det allikevel vil være et behov for at statsbudsjettet brukes til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting?

Vi kom i formålsanalysen frem til at hensikten med at staten skulle stabilisere produksjons-utviklingen egentlig kokte ned til at den dermed skulle hindre svingninger som skaper stor arbeidsledighet. Men under vår oppgavefordeling er stor eller liten arbeidsledighet i utgangspunktet et ansvar for de kartellene som fastsetter tariff-lønningene, og dette hører da inn under inntektspolitikken. I den grad inntektspolitikken lykkes i å hindre stor arbeidsledighet, reduseres behovet for at staten skal påvirke produksjonsutviklingen.

INNTEKTSPOLITIKK FOR FULL SYSSELSETTING

Det såkalte solidaritetsalternativet, som ble valgt som ramme for tariffoppgjørene etter 1992, ble til i skyggen av den høyeste ledighet vi har hatt i Norge i nyere tid, og det betydde at man skulle være solidarisk med de ledige. Gjennom moderate lønnstillegg skulle grunnen legges for bedre konkurranseevne og for økende sysselsetting. Solidaritetsalternativet bygget altså på en erkjennelse av organisasjonenes mulighet for å påvirke ledigheten, og dermed en erkjennelse av deres ansvar for dens størrelse. Slik sett ble solidaritetsalternativet egentlig et første skritt i retning av å definere inntektspolitikken oppgave slik vi her har gjort: den skal hindre stor arbeidsledighet.

Organisasjonene kan ikke klare denne oppgaven dersom ikke staten legger forholdene til rette for det. Her tenker vi ikke på alle de ulike former for smøring av partene som er bedrevet. Vi tenker på tilførselen av likviditet, eller kjøpekraft fra statens side.

Ved to anledninger har staten i senere tid grepet til den mest ekstreme form for inntektspolitikk: lønns- og inntektsstopp. Den første, i 1978-79 ble ledsaget av en økning i pengemengden på 14 %. Det kjøpepress som dette skapte slo ut i en voldsom lønnsglidning og prisstigning da stoppen opphørte. Det førte i sin tur til en, dengang, rekordstor ledighet da Willochs første regjering skulle få inflasjonen ned igjen.

Den annen, i 1988-89 ble derimot ledsaget av en meget liten økning i pengemengden, bare 4 %. Mange fryktet sterk prisstigning også da denne stoppen opphørte, men slik gikk det ikke. Det var ikke monetært grunnlag for det.

Med det utgangspunkt vi har, nemlig at pengepolitikken skal skape et stabilt prisnivå, må veksten i pengemengden holdes under streng kontroll og ikke være større – eller mindre – enn at målet nås. Dermed blir det inflasjonsskapte motivet for å kreve høyere lønn borte, og den inflasjonsskapte evnen til å betale høyere lønn blir tilsvarende borte. Inntektspolitikken oppgave blir lettere.

Dette betyr dog ikke at man under slike forutsetninger trygt kan overlate lønnsdannelsen til organisasjonene. Så lenge man aksepterer karteller i arbeidslivet må de kontrolleres, liksåvel som man kontrollerer karteller i produksjonslivet. Inntektspolitikken varige hovedinnhold går derfor over til å bli en kartellkontroll.

Rundt om i Europa nærmer man seg denne oppgaven med forsiktige omskrivninger. Det må skapes større elastisitet, fleksibilitet, mobilitet i arbeidsmarkedet. I Norge har staten en uttrykkelig forpliktelse til å føre en inntektspolitikk av denne art, ifølge Grunnlovens § 110. Den sier at statens myndigheter har ansvaret for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan skaffe seg utkomme ved sitt arbeid. Da denne bestemmelsen ble satt inn i Grunnloven i 1954, tenkte nok de aller fleste seg at statens ansvar for full sysselsetting måtte konsentreres hos finansministeren. Det var noe man forpliktet seg til å ordne ved hjelp av bevilg-

ninger over statsbudsjettet. Nå vet vi at dette ikke er løsningen. Det er snarere alle de andre statsrådene som må spørre, hver på sitt område: er det noen ordninger eller regler her som hindrer folk i få arbeid? Og selv om de vil finne mange, er dette neppe nok.

Den statsråden som har ansvaret for forhandlingssystemet blir mest sentral. Sannsynligheten taler for at det enten må etableres en holdning a la solidaritetsalternativet, der kartellene frivillig avstår fra maktbruk, eller at staten må skjerpe kartellkontrollen også på dette område. De nokså meningsløse streikene i 1998 førte jo til at vi så de første spørsmålstegnene bli stilt ved selve streikeretten, og det fra temmelig ansvarlig og erfarent hold.

Med den størrelse som stat og kommuner har fått som arbeidsgivere faller det også et større lønnsfastsettelsesansvar på det offentlige selv, enn noen gang tidligere.

DE UBESVARTE SPØRSMÅLENE

Nå kan tiden være inne til å gå tilbake til alle de ubesvarte spørsmålene i første delen av denne artikkelen. Hvis man velger å bruke virkemidlene i sine nærområder, bortfaller behovet for å svare på disse spørsmålene ett for ett. De tilhører alle en politikk som går omveier for å nå målene, og som bruker redskapene til oppgaver som de ikke er beregnet på. De tilhører en politisk verden som bør være på vei ut. Den «politikk for nærområdene» som er skissert her, er faktisk ganske lik den som nå etableres i Euro-området. Dette er ikke avgjørende for oss, men kan kanskje tolkes derhen at de har gjort de samme erfaringene med den gamle politikken, som også vi har gjort.

MEDLEMSKAP I

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

**telefon 22 41 32 90,
telefax 22 41 32 93**

SAMLEPERMIER

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

Asbjørn Rødseth og Christian Riis (red.)

**MARKEDER, RESSURSER
OG FORDELING
ARTIKLER I ANVENDT
ØKONOMI**

Ad Notam Gyldendal, Oslo 1998.
352 s.

I forordet til denne boken sier redaktørene at artiklene er skrevet for å kunne brukes som pensum eller supplerende lesning for studenter på grunn- eller mellomfagsnivå i samfunnsøkonomi. Det dreier seg i alt om femten artikler, skrevet av forskere ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter (heri inkludert Konkurransetilsynet). De femten artiklene er organisert i fem grupper, hver med tre artikler: Mekanismer for ressursstyring (Vidar Christiansen, Morten Berg, Nils-Henrik von der Fehr), miljøproblemer (Erling Eide og Endre Stavang, Michael Hoel, Kjell Arne Brekke), internasjonal økonomi (Linda Orvedal, Arne Melchior, Victor Norman), lønnsdannelse og inntektsfordeling (Espen Moen og Christian Riis, Erling Barth, Knut Rød) og fattigdom og ulikhet i relasjon til utviklingsland (Gaute Torsvik og Bertil Tungodden, Asbjørn Rødseth, Karl Ove Moene).

Det er flere grunner til at studenter bør bli konfrontert med denne typen litteratur. Lærebøker i økonomisk teori er som regel sterkt orientert mot generelle teoretiske prinsipper og analytiske teknikker. I den grad de inneholder eksempler og anvendelser, er disse som regel meget kortfattede og med referanse til problemstillinger som er særlig relevante i forfatterens hjemland – som regel USA. Mange lærere har erfart at det er langt lettere å lære studentene analytiske modeller enn å formidle forståelse for modellenes anvendelse på praktiske problemer, for eksempel når det gjelder utformingen av økonomisk politikk. I tillegg kommer at læreboksstoffet som regel fremstår i en form som er helt forskjellig fra den offentlige debatt om økonomiske spørsmål, eller den typen litteratur de kommer i kontakt med gjennom sitt arbeid i næ-

ringsliv eller forvaltning. De fleste økonomistudenter vil i sitt yrkesliv aldri noen gang derivere en produktfunksjon eller tegne et indifferenskart og ofte heller ikke lese litteratur hvor slike begreper forekommer. Det er derfor viktig at de allerede i studietiden blir fortrolig med litteratur hvor det er en konkret problemstilling som står i fokus, hvor den tekniske delen av analysen er redusert til det nødvendige minimum, men hvor det ikke desto mindre er en klar teoretisk struktur i fremstillingen. Dermed blir det lettere for dem å gjøre seg nytte av sine teoretiske innsikter når de senere i livet leser markedsrapporter, NOUer og Dagens Næringsliv.

Jeg synes at dette er blitt en meget vellykket bok. Redaktørene har vært flinke til å få forfatterne til å holde seg på et nokså ensartet nivå både når det gjelder kravet til forkunnskaper og den generelle tilnærming til stoffet. De fleste artiklene begynner med en klar presisering av formål og problemstilling, de inneholder et beskjedent innslag av formell teoretisk analyse (ofte i form av diagrammer), og de presenterer sentrale data og institusjonelle forhold. Dessuten er trykk og layout helt førsteklasses, og det er klart av betydning for leselysten. Både redaktører og forlag fortjener ros for en bok som i så måte (dessverre) ligger langt over gjennomsnittet for norsk bokproduksjon.

Artiklene er selvsagt også forskjellige og vitner om forfatternes interesser og personlige stil. En artikkel som er litt annerledes enn de andre, er Vidar Christiansens innledningsartikkel, «Knapphet» (som seg hør og bør den korteste tittelen i samlingen). Selv om den inneholder en rekke praktiske eksempler, er den først og fremst en refleksjon over et grunnbegrep i økonomisk teori – også en type stoff som er en mangelvare i mange lærebøker. Noen av artiklene kan studentene lese i direkte tilknytning til lærebokskapitler (Berg om naturlig monopol, Melchior om handelspolitikk og internasjonalisering, Norman om klynger og økonomisk geografi), mens andre behandler spørsmål som de færreste studenter vil komme i

kontakt med gjennom studiet for øvrig (Torsvik og Tungodden om fattigdom og forsikring, Moene om underutvikling og fordeling). Det vil ellers føre for langt her å gå inn på en detaljvurdering av de enkelte artiklene. Jeg kan bare si at de aller fleste av dem er meget velskrevne og leseverdige.

Noe av problemet med mange lærebøker er at de gir inntrykk av at samfunnsøkonomi som fag egentlig er ferdig utviklet. Som regel er nok ikke dette tilsiktet, men skyldes at man i pedagogisk sammenheng nødvendigvis må være noe tilbakeholdende med å fremheve fagets feil og mangler for studenter på et relativt elementært nivå. Ikke desto mindre er det nettopp disse feil og mangler som driver faget fremover gjennom forskernes trang til å gjøre det bedre. Derfor synes jeg det er ekstra positivt når noen av artiklene – men ikke alle – beskriver den debatt og dialog som har drevet forskningen fremover og samtidig påpeker at det er viktige forhold som ennå ikke er avklart i litteraturen. Kanskje kan vi rekruttere noen forskere på denne måten.

Et viktig formål med en artikkelsamling som dette må også være å få studenter til å lese videre. De har jo nå oppdaget at det finnes økonomer som kan skrive klart og interessant om viktige saker – kanskje finnes det flere? Men litteraturlistene som burde gi tips til videre lesning, vil ikke alltid føre studentene i noen fruktbar retning. Dels vises det til originalartikler i vitenskapelige tidsskrifter som vil være helt uforståelige for studenter på dette nivået, dels til upubliserte diskusjonsnotater fra utenlandske universiteter som det er vanskelig å få tak i. Akkurat dette burde både forfattere og redaktører ha lagt litt mer omtanke i.

La meg til slutt gjenta at jeg synes dette er en meget god artikkelsamling. Burde ikke våre to fagtidsskrifter satse mer på slike artikler? Forfatterne finnes åpenbart. Jeg tror leserne ville komme også.

Agnar Sandmo



FISKERIDEPARTEMENTET

FORNYET KUNNGJØRING

Konsulent

(Midlertidig stilling - 2 år)

til Avdeling for kystforvaltning.

Avdelingens arbeidsområde omfatter kyst-, havne- og farvannsforvaltning, elektroniske navigasjonshjelpemidler, los-, fyr- og merketjenesten og sikkerhetsforhold i kysttrafikken. Dessuten har avdelingen fagansvar for Kystverket. Det pågår en omfattende og viktig prosess med å samordne politikken for havner og infrastruktur for sjøtransport med den generelle samferdselspolitikken, bl.a. gjennom arbeidet med en nasjonal transportplan. Konsulenten vil bli tillagt oppgaver innen plan- og budsjettarbeid og løpende saksbehandling.

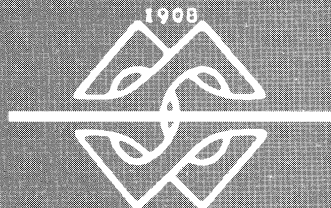
Søkerne bør være sosial- eller siviløkonom, eller ha annen tilsvarende høyere utdanning.

Vi søker en selvstendig og resultatorientert person med gode samarbeidsevner. Gode engelskkunnskaper er ønskelig. Det er mulighet for forlengelse av stillingen.

Lønnstrinn 30-34

Nærmere opplysninger ved ekspedisjonssjef
Kirsten Ullbæk Selvig, tlf. 22 24 64 37.

Søknader merket «5008», innen 4. mars til
Fiskeridepartementet, Postboks 8118 Dep,
0032 Oslo.
SF-320



Redaktører:
Torstein Bye og Jon Vislie

Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•
Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær
Birgit Laudal

•
Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

•
Utkommer med 9 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juni, juli og
desember.

Abonnement kr 550,-
Studentabonnement
kr 250,-
Enkeltnr. kr 75,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

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

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen



INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB

Professorat i international politik

Ved Institut for Statskundskab er et professorat i international politik ledig til besættelse pr. 1. januar 2000 eller snarest derefter.

Der kræves videnskabelige kvalifikationer inden for international politik.

Institut for Statskundskab opererer med tre koncentrationsområder i sin forskningsplan:

- 1) Magt og demokrati
- 2) Offentlig sektor i opbrud og
- 3) Europæisk sikkerhed og integration.

Forskningen i international politik er især knyttet til sidstnævnte koncentrationsområde. En nærmere beskrivelse af koncentrationsområderne findes i instituttets udviklingsplan for 1998-2003, som kan rekvireres hos instituttet.

Stillingen indebærer forpligtigelse til:

- forskning inden for international politik, herunder aktiv deltagelse i opbygning og styrkelse af forskningsområdet og -miljøet
- undervisning, vejledning og eksamensarbejde ved cand.scient.pol.studiets bachelor- og kandidatuddannelse, ved ph.d.-studiet i Statskundskab og eventuelle nye uddannelsesområder knyttet til fagområdet. Ansøgeren må kunne påtage sig undervisning på dansk (evt. svensk/norsk) og engelsk
- deltagelse i administrative arbejdsopgaver i relation til undervisning og forskning
- aktiv deltagelse i fagets internationaliseringsbestræbelser inden for både undervisning og forskning.

Der lægges vægt på erfaringer både i relation til forskning, undervisning og deltagelse i internationalt fagligt samarbejde.

Stillingen forudsætter en løbende tilstedeværelse i miljøet og indebærer forpligtigelse til en aktiv og dynamisk deltagelse i opbygning og udvikling af et stærkt forskningsmiljø med en international profil og velfungerende studiemiljøer.

I henhold til instituttets handlingsplan for ligestilling opfordres både kvinder og mænd til at søge stillingen.

Efter ansøgningsfristens udløb nedsætter dekanen et fagkyndigt bedømmelsesudvalg. Ansøgerne vil blive orienteret om sammensætningen af udvalget.

Ansøgningen, vedlagt curriculum vitae, må indeholde dokumenterede oplysninger om videnskabelige, undervisningsmæssige og evt. andre kvalifikationer. Ansøgningen skal vedlægges en fuldstændig og nummereret publikationsliste. Ansøgerne skal angive, hvilke arbejder de ønsker at påberåbe sig, f.eks. angivet med *-markering på publikationslisten. Der kan markeres op til 10 publikationer. Det påberåbte materiale ønskes fremsendt i 5 eksemplarer.

Det bemærkes, at der kan inddrages yderligere videnskabeligt materiale i bedømmelsen. Ansøgeren vil i så fald blive underrettet.

Når udvalgets bedømmelse foreligger, får hver ansøger tilsendt den del af bedømmelsen, som angår den enkelte ansøger.

Ansættelse finder sted efter overenskomst mellem Finansministeriet og vedkommendes faglige organisation. Der ydes løn svarende til LR 37 kr. 410.717 og herudover er man indstillet på at yde et tillæg, der udgør pt. kr. 40.495,13 årligt.

Yderligere oplysninger kan indhentes hos institutleder Kirsten Thomsen, Institut for Statskundskab, Rosenborggade 15, 1130 København K, tlf. 35 32 33 71, e-mail KT@ifs.ku.dk.

Ansøgninger stiles til rektor for Københavns Universitet og fremsendes under angivelse af j.nr. 201-211-10/98 til Det samfundsvidenskabelige Fakultet, St. Kannikesstræde 13, 1169 København K., således, at de er fakultetssekretariatet i hænde senest tirsdag den 29. april 1999, kl. 12.