

R E G I O N A L Ø K O N O M I

D I S T R I K T S - O G N Æ R I N G S P O L I T I K K

AV

NORMANN AANESLAND

F O R O R D

Denne boka bygger på en del forelesninger som jeg har holdt ved Norges landbrukshøgskole og ved et par av våre distrikthøgskoler. Fra Nord-Trøndelag Distrikthøgskole er det uttrykt ønske om at disse forelesningene publiseres, da det er mangel på denne type lærebokstoff.

Stoffet som behandles forutsetter kjennskap til markeds- og produksjonsteori som tilsvarende det som blir gitt til økonomistudentene ved NLH og ved DH-skolene. Hensikten med boka er å nytte økonomisk teori for å belyse aktuelle problemstillinger i nærings- og distriktpolitikken. I større grad enn det som har vært vanlig på dette området er det her lagt vekt på å anvende økonomisk teori. Denne formen for problemrettet undervisning viser seg å være velegnet til å fange studentenes interesse. De blir engasjert fordi de får anledning til å nytte det analyseverktøyet de allerede er kjent med.

Boka skulle være særlig velegnet som et supplement til annet lærebokstoff innenfor faget regionaløkonomi, men den kan også nyttes innen fagene nærings- og ressursøkonomi. Den er delt i seks hovedkapitler som kan leses hver for seg. Det er muligheter til å nytte et eller flere av disse kapitlene som bakgrunnstoff ved skriving av semesteroppgaver eller andre øvelsesoppgaver. De enkelte hovedkapitlene kan også egne seg for spesialstudier for elever med økonomi og samfunnsfag på den videregående skolen og ved landbrukets fagskoler.

I N N H O L D

	Side
1. INNLEDNING	1
1.1 Hva er regionaløkonomi?	1
2. REGIONALØKONOMISKE TEORIER	7
2.1 Lokaliseringsfaktorer	8
2.2 Innbyggernes bostedspreferanser	11
2.3 Von Thūnens lokaliseringsteori	13
2.4 Likevektsteori for regional sysselsetting	15
2.4.1 Litt om de forutsetningene som like- vektsteorien bygger på	15
2.4.2 Segmentering av arbeidsmarkedet	19
2.4.3 Ny teknikk forskyver sysselsettingen mellom forskjellige regioner	20
2.4.4 Tekniske endringer og arbeidskraftens alternativverdi	24
2.4.5 Subsidiert av arbeidskraft i noen distrikter	27
2.5 Utviklingsprosesser innenfor bygdene nærings- liv	28
2.5.1 Bygde-bynæringsteorien	30
2.5.2 Politisk styring av den tekniske utvik- lingsprosessen, eksempel fra jordbruks- politikken	33
2.5.3 Arbeidsproduktiviteten påvirker struk- turutviklingen	37
2.5.4 Arbeidsproduktiviteten driver endring- ene i mjølkeproduksjonen	41
2.6 Agglomerasjonsvirkning og kumulative prosesser	44
2.7 Economic-base teorien	50
2.8 Fraflytting eller konsolidering av bosettingen i bygdene	52
3. ARGUMENTER FOR Å DRIVE DISTRIKTSPOLITIKK	56
3.1 Argumenter med referanse til teorien om full- kommen konkurranse	56
3.1.1 Tariffønn og subsidier	59
3.1.1.1 Tariffestet minstelønn og geo- grafiske forskjeller i arbeids- lønn	59
3.1.1.2 Næringer med og uten avtalt minstelønn	60

	Side	
3.1.2	Fallende gjennomsnittskostnader	62
3.1.3	Monopoldannelse	64
3.1.4	Dårlig informasjon	67
3.1.5	Immobilitet	67
3.1.6	Indirekte virkninger	73
3.1.6.1	Indirekte virkninger i det fysiske miljøet	73
3.1.6.2	Indirekte virkninger i det sosiale miljøet	74
3.1.7	Sammenfattende konklusjon ut fra teorien om fullkommen konkurranse	74
3.2	Legges det for stor vekt på teorien om fullkommen konkurranse	75
3.2.1	Preferanser for det stedet en er oppvokst på	76
3.2.2	Det dynamiske perspektivet mangler	77
3.2.3	Inntektsfordelingen i samfunnet	77
3.2.4	"Second Best"-teorien	79
3.2.5	Fellesgoder	79
3.2.6	Politisk styrt økonomi	80
3.3	Argumenter for å drive distriktpolitikk ut fra politiske mål	80
3.3.1	Argumentasjon for å bevare et gitt bosettingsmønster	83
3.3.1.1	Bosettingsmålet er et mål i seg selv	83
3.3.1.2	Forsvarsmessige grunner for å drive distriktpolitikk	83
3.3.1.3	Beredskap	84
3.3.1.4	Økologisk mangfold og kulturelle verdier	84
3.3.1.5	Gode sosiale forhold krever et visst minimum av innbyggere i lokalsamfunnet	84
3.3.1.6	Kostnader ved å bevare bosettingen på et visst geografisk nivå	85
3.3.1.7	Samlet vurdering	85
3.3.2	Argumenter for å bremse på urbaniseringsprosessen	86
3.4	Innvendinger mot en argumentasjon om distriktpolitikk ut fra politiske mål	88
3.4.1	En politisk argumentasjon med lite faglig forankring	88
3.5	"Det politiske markedet"	89

	Side
4. DISTRIKTSPOLITIKK	91
4.1 Distriktpolitiske hovedmål	91
4.1.1 Bosettingsmålet	92
4.1.2 Levevilkårene	92
4.1.3 Målkonflikter	92
4.2 Litt prinsipielt om de distriktpolitiske virkemidler	93
4.2.1 Generelle og selektive virkemidler	94
4.2.2 Støtte til kapital eller til arbeids- kraft	96
4.2.2.1 Substitusjonseffekten	98
4.2.2.2 Kostnadssenkende effekt	101
4.2.2.3 Samlet vurdering av støtte til kapital eller arbeidskraft ut fra statiske modeller	102
4.2.3 Sysselsettingsvirkning av kapitalstøtte	104
4.2.4 Praktisk nytte av de statiske modellene for å vurdere støtte til arbeidskraft og kapital	106
4.2.5 Dynamisk vurdering av støtte til kapi- tal eller arbeidskraft	108
4.2.6 Andre måter å dele inn de distrikts- politiske virkemidlene på	109
4.3 Distriktpolitiske virkemidler som nyttes i Norge	110
5. VIRKNING AV JORDBRUKSPOLITIKKEN FOR SYSSELSETTINGEN I DISTRIKTENE	114
5.1 Litt om problemet	114
5.2 Ingen jordbrukspolitikk	115
5.3 Skjermet jordbruksmarked	115
5.3.1 Balanse mellom tilbud og etterspørsel	116
5.3.2 Prisforholdet mellom de ulike jord- bruksproduktene	118
5.3.3 Geografiske prisforskjeller	120
5.3.4 Ens pris uavhengig av produktmengden på bruket	122
5.3.5 Endring i kostnadene	126
5.3.5.1 Jordbruksarealene	126
5.3.5.2 Kapitalkostnader	126
5.3.5.3 Arbeidskraftens alternativer	126
5.3.6 Produksjonsmengden på det enkelte bruk bestemmes av markedet	129
5.3.7 Bruksstrukturen	129

	Side
5.3.8 Konklusjon: Sysselsetting i utkant- distriktene	130
6. INNTEKTSOVERFØRING OG STRATEGIER	133
6.1 Inntektsoverføring	133
6.1.1 Litt om begrepet inntektsoverføring ...	133
6.1.2 Inntektsoverføringsstrømmer	136
6.1.3 Nærings- og distriktpolitisk støtte til distriktene	137
6.2 Distriktpolitiske strategier	138
6.2.1 Strategi rettet mot enkeltbedrifter ...	138
6.2.2 Strategi rettet mot vekstsentra	139
6.2.3 Strategi rettet mot næringssektorene ..	140
6.2.3.1 Strategi som tar sikte på å eliminere ulikheter i produksjonskostnader	141
6.2.3.2 Strategi rettet mot en enkelt næring uten å påvirke størrelsen av produksjonen	146
6.2.4 Strategi rettet mot geografiske områder	147
6.2.4.1 Næringsstøtte av beredskaps- messige grunner	149
6.2.4.2 Andre aktiviteter enn arbeid i næring skaper verdier i samfunnet	149
6.2.4.3 Det er vanskelig å støtte arbeidskraft i familiebedrifter	150
6.2.4.4 Markedet fungerer ikke	150
6.3 Avsluttende merknader	151
LITTERATURLISTE	152

1. INNLEDNING

1.1 HVA ER REGIONALØKONOMI?

Regionaløkonomi er læren om hvorledes ressurser og økonomiske aktiviteter fordeler seg innenfor et land.

Begrepet regionaløkonomi forutsetter at landet deles inn i regioner. Regioninndelingen kan foretas etter forskjellige kriterier og med tanke på flere ulike formål. Ett eksempel på en slik inndeling kan være etter administrative enheter som kommuner og fylker. Ett annet eksempel kan være etter planleggingsoppgaver som skal løses, f.eks. planlegging av offentlige servicetilbud, arbeidsmarkedstiltak og andre. Med tanke på tiltak i arbeidsmarkedet kan det være hensiktsmessig med en inndeling etter faktiske eller politisk akseptable dagpendlingsområder, se FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET (1984).

Generelt for faget økonomi gjelder at en kan sondre mellom to hoveddeler av teorien. Den ene delen dreier seg om hvordan økonomisk virksomhet faktisk foregår. Det er beskrivende teori og kalles positivisme. I den andre delen er en opptatt av å drøfte hvordan en bør innordne det økonomiske livet. Denne delen kalles for normativ teori. En slik todeling gjelder også for regionaløkonomisk teori.

Hensikten med de positivistiske teoriene i regionaløkonomien er å skaffe til veie kunnskaper om bl.a. hvilke geografiske forskjeller og endringer som virker inn f.eks. på inntektsfordeling og ressursbruk. Det har ofte særlig interesse å få kjennskap til hva som skjer med syssel- og bosetting. Positivistisk teori kan også være med å forklare de krefter som er årsaken til at de geografisk bestemte faktorene endrer seg. Positivistisk analyse foretas da uten at det tas stilling til om endringene fører til en situasjon som er bedre eller dårligere for samfunnet eller for enkeltpersoner. Brukes teorien på denne måten, kan en altså ikke si noe om det er galt eller riktig at en region blir avfolket.

Normative analyser forutsetter mål eller verdier som vi ønsker å nå eller ta hensyn til. Brukes regionaløkonomiske teorier eller modeller på denne måten, vil hensikten altså være å klarlegge hvilke alternativ som bør velges. Denne type teori kan f.eks. gi informasjon om hvilke virkemidler som bør velges, eller hvilken distriktspolitisk strategi som er "best".

Denne normative behandlingsmåten danner det teoretiske grunnlaget for regional- og distriktspolitikk.

Regionalpolitikken gjelder mål og virkemidler i den offentlige sektoren, hvor myndighetene har til hensikt å påvirke lokaliseringen av arbeidsplasser og bosetting. En del av regionalpolitikken er distriktspolitikk. Distriktspolitikk er politikk for å påvirke utviklingen i de svakt utbygde deler av landet, hvor næringslivet er noe ensidig. I det etterfølgende er disse områdene av landet som vises mest interesse. Jeg bruker da begrepene: Distrikts-Norge, bygde-Norge eller bare distriktene som synonymmer. Dette vil da være de deler av landet hvor primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske har relativt stor betydning. Dette er de deler av landet hvor det settes inn spesielle distriktspolitiske virkemidler for å styrke sysselsettingen og bosettingen.

Av det som er nevnt foran, fremgår at det vil være fullt mulig å studere regionaløkonomi i et land uten at det er noen offisiell regionalpolitikk eller distriktspolitikk. Derimot er det ikke mulig å isolere regional- og distriktspolitikk fra faget regionaløkonomi. Offentlige tiltak i regional- og distriktspolitikken vil ha regionaløkonomiske virkninger.

Innenfor regionaløkonomien vil det være flere ulike problemstillinger som kan behandles. Noen av disse vil jeg drøfte nærmere i det etterfølgende. For å klarlegge problemstillingene er det særlig lagt vekt på å nytte eksempler som er aktuelle i et land med blandingsøkonomi av den type vi har i vårt land. Stoffet i denne boka er systematisert i fem etterfølgende kapitler.

I kapittel 2 gis en oversikt over noen teorier som nyttes for å klarlegge utviklingen som skjer i forskjellige områder i et land. I de fleste av disse teoriene er inntekt en målestav. Andre viktige variabler kan også ha betydning for de valg som foretas. Teoriene forutsetter at disse variablene kan veies mot endringer i inntekt. Miljøgoder kan f.eks. veies mot forskjeller i arbeidsinntekt. På et sted med vakker natur og et godt sosialt miljø kan en være fornøyd med lavere inntekt.

I en region kan årsinntekten pr. innbygger både absolutt og relativt endres med tiden. Jeg vil særlig legge vekt på hvordan teknologien kan endre produksjonen av varer og tjenester, og dermed inntekten. Det vil også bli drøftet hvordan ulike tiltak i vår blandingsøkonomi kan påvirke sysselsetting og bosetting i enkelte regioner, f.eks. støtte pr. sysselsatt.

I kapittel 3 er hovedproblemet hvilke argumenter som kan trekkes fram for å drive distriktpolitikk. Noen synes å mene at spørsmålet om vi bør drive distriktpolitikk eller ikke, har et så selvfølgelig svar at det ikke er noen grunn til å analysere dette problemet nærmere. De mener at det kan være nok å vise til at uten distriktpolitikk kan store deler av landet bli avfolket. Men går en litt dypere inn i dette problemet, er svaret ikke så enkelt. Folk kan ønske å flytte fra distrikts-Norge til mer sentrale deler av landet. Selv er de overbevist om at de kan få det bedre. Hvorfor skal da politikerne sette inn virkemidler som gjør at disse personene velger å bli boende i distriktene? I dette kapitlet vil jeg være på leting etter argumenter for å drive distriktpolitikk. Jeg vil også forsøke å kritisere noen av de argumentene som kanskje kan være mindre holdbare. Hensikten er å få fram at det er nødvendig å tenke gjennom hvor solid argumentasjonen er.

Jeg har valgt å drøfte argumentene ut fra to ulike angrepsmåter.

(1) Den ene springer ut fra teorien om fullkommen konkur-

ranse. En tar utgangspunkt i en hypotetisk situasjon der myndighetene ikke griper inn. Den enkelte person kan fritt velge arbeidsplass og bosted, og den enkelte bedrift kan fritt velge lokaliseringssted. Dersom vi tenker oss dette utgangspunktet, hva vil da være den viktigste begrunnelsen for at myndighetene bør sette inn virkemidler som fører til et annet valg?

(2) Den andre måten å argumentere på springer ut fra det en kan kalle for en mål-middel-analyse. En tenker seg her at det er myndighetene som bestemmer utviklingen ved å fastlegge mål og bruk av virkemidler. Det frie valg for det enkelte individ er ikke utgangspunktet i denne argumentasjonen. Det kan være flere grunner til at individets valgfrihet er forlatt. F.eks. vil noen hevde at vi i vår blandingsøkonomi har fjernet oss så langt fra en fri markedsøkonomi, at det har liten interesse å forutsette at individene velger arbeids- og bosted uten offentlig innblanding. Bosettingsmønsteret er blitt et kollektivt ansvar. Myndighetene fatter de beslutningene som de mener er best for samfunnet. I en politisk styrt økonomi må de distriktpolitiske mål og virkemidler kunne legitimeres. Det må da føres en argumentasjon som gjør at både politikerne og landets innbyggere ser det fornuftige i å drive distriktpolitikk.

Det er viktig å få fram at disse to angrepsmåtene (1) og (2) er forskjellige måter å analysere behovet for å drive distriktpolitikk. Den første angrepsmåten har sterkest støtte i tradisjonell økonomisk teori. Den andre måten er best kjent i det politiske liv. Den nyttes mest av personer med en annen bakgrunn enn økonomene.

I kapittel 4 behandles noen prinsipielle spørsmål knyttet til distriktpolitikken i vårt land. Særlig er jeg opptatt av å sette virkemidlene inn i en systematisk sammenheng. Den systematikken er tuftet på en økonomisk teori om hvordan ulike typer av virkemidler påvirker ressursbruken.

Et viktig hovedspørsmål i dette kapitlet er om støtte skal gis til kapital eller arbeidskraft for å oppnå størst mulig distriktsøkonomisk effekt. Jeg tar det her altså som gitt at vi har et overordnet mål om størst mulig sysselsettingseffekt i den eller de regioner hvor det settes inn tiltak. Det er vanlig å framholde at støtten bør gis til arbeidskraft i stedet for til kapital. Problemet er egentlig om det er mulig å gi denne påstanden en begrunnelse ut fra relativt enkle økonomiske teorier. Et viktig spørsmål er hvilke forutsetninger som må være til stede for at denne påstanden skal være gyldig. Så lenge en holder seg til statiske teorier synes det å være lett å gi entydige svar. Men trekker en inn det dynamiske perspektivet, hvor det tas hensyn til tiden, vil det som så ofte ellers være større usikkerhet ved konklusjonene. Enigheten mellom fagfolk er ikke lenger så stor.

I kapittel 5 behandles norsk jordbrukspolitik. Det er den viktigste næringspolitikken for store deler av distriktsNorge. Hensikten med dette kapitlet er å foreta det en kan kalle en distriktpolitisk vurdering av denne næringspolitikken. Jeg har valgt å drøfte dette ved bl.a. å sammenligne med en alternativ situasjon hvor jordbruksproduksjonen i landet hadde foregått slik at produktene hadde blitt billigst mulig for forbrukerne. Den mest rimelige innenlandske produksjonen hadde vi fått dersom priser og produktmengde var bestemt av det norske markedet. Den distriktpolitiske virkningen av jordbrukspolitikken blir dermed forskjellen mellom nåværende situasjon, og en situasjon der det innenlandske markedet hadde bestemt produksjon og ressursallokering.

I kapittel 6 blir inntektsoverføringsbegrepet litt nærmere avklart. Det gis en oversikt over noen hovedtyper av strategier som er kjent fra nærings- og distriktpolitikken.

Hovedhensikten med dette kapitlet er å drøfte strategier for å utvikle distriktene. Jeg går ut fra at det er brei politisk enighet om at vi i vårt land fortsatt skal ha en aktiv distriktpolitikk. Hvilke strategier har vi da å velge mellom? Hva forteller økonomisk teori om de ulike typer strategier? Det valg som må tas mellom ulike strategier, vil

være politisk. Hva som er riktig, vil være avhengig av mål og verdier, men også av den virkelighetsoppfatning som eksisterer hos de som skal foreta dette valget. Likevel vil jeg anta at det vil være en del forhold vedrørende de ulike strategiene som en langt på vei kan avklare rent faglig. Det er dette jeg vil forsøke å gjøre.

2. REGIONALØKONOMISKE TEORIER

Kapittel 2 forteller om teorier som prøver å gi litt innsikt i det som bestemmer den geografiske plasseringen av arbeidsplasser og bosteder. Det er særlig lagt vekt på å forklare hvorfor det skjer endringer i sysselsettingen. Regionaløkonomiske teorier blir her brukt på en positivistisk måte (dvs. beskrivende). Om endringene er ønskelige eller ikke, blir ikke drøftet i dette kapitlet.

Teori og modell blir ofte nyttet litt om hverandre. Det vil de også bli i det etterfølgende. Noe klart skille er det egentlig heller ikke. Men vi kan si at "teori" er mer abstrakt enn "modell". Begrepet modell er mer håndgripelig, f.eks. matematiske formelsystemer.

Modellene er satt sammen av enkelte deler eller faktorer. Faktorene i en modell kan deles i to hovedgrupper. Den ene er eksogene faktorer, dvs. disse er gitt utenfor modellen. Vi kjenner da størrelsen på dem uten å kjenne modellen. Den andre gruppen er endogene faktorer, dvs. de er bestemt ved hjelp av den modellen som nyttes.

En økonomisk modell fanger bare en liten del av virkeligheten. De resultater en kommer fram til er helt avhengige av de forutsetninger som modellen bygger på. De er bestemt av de eksogene faktorene og av den sammenhengen modellen postulerer mellom eksogene og endogene faktorer. Usikkerhet knyttet til forutsetningene medfører at de resultater en kommer fram til ved hjelp av modellen også er usikre.

Noen av de teoriene som har til hensikt å forklare endringer i bosettingsmønsteret, tar utgangspunkt i bedriftens valg av lokaliseringssted. Her kommer ikke individenes ønsker om arbeids- og bosted klart til uttrykk. I andre teorier tas det direkte hensyn både til bedriftens vurdering av lokaliseringssted og ønskene til individene. Dette kapitlet har sju hoveddeler. Først omtales: (1) Lokaliseringsfaktorer ut fra

en bedriftsøkonomisk kostnadsvurdering, og (2) innbyggernes ønske om bosted (bostedspreferanser). Deretter er de ulike teoriene som behandles systematisert i fem hovedgrupper: (3) Von Thürens lokaliseringsteori, (4) likevektsteorier, (5) utviklingsprosesser innenfor bygdenæringene, (6) Agglomerasjon og kumulative prosesser og (7) Economic-base-teorien. Til slutt i dette kapitlet forsøker jeg å gi et kort svar på et viktig spørsmål i regionaløkonomien. Spørsmålet gjelder om bosettingsmønsteret har stabilisert seg eller om det fortsatt vil foregå en avfolking av bygde-Norge. Noe sikkert svar vil jeg på ingen måte kunne gi. Men spørsmålet har en viss interesse i forhold til de teoriene som er behandlet her.

2.1 LOKALISERINGSFAKTORER

WEBER (1909) innførte begrepet lokaliseringsfaktorer om faktorer som var knyttet til et bestemt sted og som ga særlige fordeler ved lokalisering av bedrifter. Han betraktet disse lokaliseringsfaktorene i to ulike dimensjoner: (1) Forhold i næringslivet og (2) geografiske forhold. En kan studere kostnadsvariasjonene ut fra disse to dimensjonene. Disse to dimensjonene kan igjen deles i to, slik at vi får følgende inndeling av lokaliseringsfaktorene:

1. Forhold i næringslivet
 - a. Generelle faktorer

Disse påvirker alle industribransjer.
 - b. Spesifikke faktorer

Disse virker inn på et begrenset antall bedrifter.
2. Geografiske forhold
 - a. Regionale faktorer

Disse er konstante over et større område, f.eks. fylke eller landsdel.
 - b. Lokale faktorer

Disse påvirker valget av sted innenfor et område, f.eks. innenfor fylke eller landsdel.

WEBER (1909) behandler først og fremst de generelle (1a) og regionale faktorene (2a) og kommer da fram til tre viktige lokaliseringsfaktorer:

1. Materialkostnader
2. Lønnskostnader
3. Transportkostnader

WEBER (1909) eliminerer forskjeller i materialkostnadene (pkt. 1) ved å betrakte denne faktor som spesialtilfelle av transportkostnadene (pkt. 3). Transportkostnaden fikk dermed hos WEBER (1909) stor betydning for lokalisering av bedriftene.

I tiden etter WEBER (1909) har transportkostnadene fortsatt fått stor oppmerksomhet i arbeidet med å formulere lokaliseringsteorier. Men den teknologiske utviklingen har gradvis endret på betydningen av transportkostnadene. Ny teknologi har medført at transport av varer og personer kan skje med mindre tid og ressursforbruk. Samtidig har nyere forskningsarbeider klarlagt virkningen av de forskjellige lokaliseringsfaktorene. TÖRNQUIST (1963) får i sin undersøkelse fram at under gjeldende forhold i Sverige, betyr transportkostnadene lite for bedriftslokalisering. I en norsk undersøkelse tar FINSTAD, m.fl. (1966) opp dette problemet. De forutsetter at bedriftene plasseres hvor de samlede kostnadene blir lavest. Her drøftes hvordan kostnadene varierer fra et lokaliseringssted til et annet. Med sikte på denne drøftingen er de totale produksjonskostnadene for en bedrift delt inn på følgende måte:

1. Anskaffelseskostnader
 - Kjøpesum råvarer
 - Energi- og brenselkostnader
2. Foredlingskostnader
 - Arbeidskraftkostnader
 - Amortisering av bygninger og maskiner
 - Servicekostnader og skatter
 - Andre kostnader
3. Distribusjonskostnader
 - Salgskostnader
 - Transportkostnader
 - Transportkostnader for ferdigvarer

I undersøkelsen drøftes hvordan transportkostnadene varierer mellom forskjellige lokaliseringssteder. Videre vurderes betydningen av transportkostnadene som lokaliseringsfaktor. Konklusjonen samsvarer med resultatene til TÖRNQUIST (1963) om at variasjon i transportkostnader har liten betydning sammenlignet med geografisk variasjon i arbeidskostnader.

Hovedkonklusjonen blir at en betydelig del av næringslivet i vår tid består av bedrifter som blir karakterisert som "footlose"-virksomhet. Det betyr at transportkostnadene har liten virkning for hvor bedriftene blir plassert.

Store deler av næringslivet, (industri- og servicebedrifter), vil således bli mindre og mindre avhengig av det stedegne ressursgrunnet. For enkelte bransjer gjelder det selvsagt at selve ressurskilden er stedbundet, f.eks. olje, malmer og fossefall. Siden transportkostnadene blir av underordnet betydning for de samlede foredlingskostnadene, kan største delen av bearbeiding foregå langt fra det stedet hvor ressursene opprinnelig finnes. Oppmerksomheten har i stadig større grad blitt rettet mot den betydningen som god informasjon og personlig kontakt har for å utvikle næringslivet. Informasjon og personlig kontakt får mer betydning med den økende hastighet i teknologisk utvikling. Kunnskaper om nye idéer, f.eks. om produksjonsmetoder, kommer raskere til bedriften dersom den daglig har nær kontakt med et godt og livskraftig industrielt miljø.

De samlede virkningene av dette er at de deler av bedriften som driver med fysisk produksjon, er mindre avhengig av lokaliseringssted enn tidligere. Mens den delen som driver med salg, videreutvikling av nye produkter og planleggingsvirksomhet, bør plasseres sentralt. Disse virksomhetene bør være på steder hvor det er mulig å holde kontakt med forskere, undervisningsinstitusjoner, samfunnsplanleggere og politiske myndigheter.

I de fleste virksomheter har det foregått en utvikling. Stadig færre arbeider med den fysiske produksjonen, mens flere arbeider med planlegging og administrasjon i en eller annen

form. Det får konsekvenser for hvor stor del av bedriftene som har behov for å etablere seg sentralt, og hvor stor del som uten vesentlige ulemper kan plasseres andre steder.

Det kan hevdes at personkontakt og informasjon bare er en ny side av det opprinnelige transportproblemet. Mens en tidligere særlig har vært opptatt av vare- og godstransport, så bør en nå studere transport av informasjon, for å få fram de virkninger dette kan få for lokaliseringen. Det er mulig at slike synsmåter kan ha en del for seg. Men det er grunn til å være klar over at transport eller spredning av informasjon og innovasjon også har andre sider som ikke er kjent fra varetransporten. Mens en i varetransporten vet hvilke varer som skal transporteres, så er ikke dette tilfellet med "transport av" kunnskapene. En vet ikke hvilken informasjon som er mest verdifull. Ofte er det den rent uformelle og helt tilfeldige kontakten som har størst betydning. Det er denne kontakten som formidler nye idéer og strategiske opplysninger.

Arbeids- og næringsmiljø, med god informasjon og personkontakt, kan etter dette være viktige lokaliseringsfaktorer fordi det har betydning for hvor raskt innføring av ny produksjonsteknikk skjer i næringslivet.

2.2 INNBYGGERNES BOSTEDSPREFERANSER

Lokalisering av arbeidsplasser er ikke bare avhengig av produksjonstekniske forhold og de vurderinger som bedriftslederen foretar. Arbeidernes ønske om arbeidsplass og bosted vil også være viktige faktorer. Arbeidernes eller innbyggernes bostedspreferanser blir dermed viktige forutsetninger for å klarlegge den lokaliseringen som skjer.

Med tanke på bostedspreferansene kan det ha interesse å dele inn godene som påvirker innbyggernes valg i tre grupper. (1) Goder som omsettes i markedet og som kan skaffes uavhengig av bostedet. (2) Goder som er knyttet til det naturgitte miljøet på bostedet. (3) Goder som er knyttet til det kulturelle og sosiale miljøet på stedet.

Den første type goder er ikke bundet til stedet. Kostnadene for å få disse godene kan variere fra sted til sted på grunn av frakt, lønninger og andre produksjonskostnader. De to andre typer av goder er bundet til stedet. De naturgitte godene er bestemt av stedet. De kan vanskelig forbedres i vesentlig grad. De kan derimot ødelegges av visse hendelser, f.eks. handlinger som fører til jorderosjon, klimaendringer osv. De kulturelle og sosiale godene er bundet til stedet. Disse er skapt og utviklet av menneskene sjøl, ofte gjennom en lang historisk prosess. Til denne type av goder hører lokal service, muligheten for valg av utdanning og yrke, sosial kontakt, organisasjonsvirksomhet, kommunikasjonsforhold, lekeplasser for barn osv.

For å kartlegge innbyggernes bostedspreferanser, er det særlig viktig å få fram hvordan innbyggerne legger vekt på de to typene av stedbundne goder. Folk vurderer ulikt etter den bakgrunn de har.

En person er som regel knyttet til bostedet og det stedet vedkommende er oppvokst på. Vedkommende kan således velge å bo på hjemstedet, selv om arbeidslønnen er lavere der enn andre steder med ellers like forhold.

Arbeidsplasser er en nødvendig forutsetning for at det kan bo folk i området. Størrelsen på arbeidslønner er i en frikonkurransøkonomi signaler fra arbeiderne til bedriftslederne om hvor de ønsker å arbeide. Ønsker bedriftene (på grunn av andre forhold enn arbeidskostnadene) å lokalisere seg til et sted som er mindre attraktivt som arbeidsplass og bosted for innbyggerne, så vil arbeidstakerne kreve høyere lønn. Bedriften blir tvunget til å betale høyere lønn for å få nok arbeidskraft på denne arbeidsplassen.

Bedre kommunikasjoner har gitt langt bedre muligheter for pendling, også over lengere avstander. Avstanden mellom arbeidsplasser og bosteder har i senere tid økt.

I en frikonkurransøkonomi får bedriftene signaler om størrelsen av pendlekostnadene. Dette er ikke uten videre tilfellet i vår blandingsøkonomi, hvor bedriftene ofte bare delvis blir belastet med disse kostnadene. Arbeidsplassene har mer enn bostedene blitt konsentrert til visse utbyggingssentra. Vi har med dette fått pendlingsregioner. Arbeidsplassene er konsentrert i et eller noen få sentra. Boligene er spredt over et større område. Hvorvidt dette kan tas som uttrykk for innbyggernes ønske om å bo spredt, eller om det skyldes større treghet ved flytting av bosteder enn arbeidsplasser, kan diskuteres.

2.3 VON THÜNENS LOKALISERINGSTEORI

Von Thünen presenterte på 1820-tallet et lokaliseringseksempel (eller lokaliseringsteori) for økonomisk virksomhet innenfor en isolert stat (LORENDAL 1974). I staten var det ett senter hvor alle produktene ble levert. I von Thürens eksempel var det to variabler (eller to lokaliseringsfaktorer). Den ene var transportkostnadene som økte med avstanden fra senteret. Den andre var jordrenta som avtok med avstanden fra senteret. Med utgangspunkt i disse variablene bestemte von Thünen hva arealet skulle brukes til. De ulike produksjonene kunne foregå i områder omkring senteret helt ut til en sirkel hvor jordrenta ble lik null. Disse sirklene ble forskjellig for de ulike typer av virksomhet. Arealene skulle da brukes slik at jordrenta pr. arealenhet ble størst mulig. På den måten ville det rundt senteret oppstå ringer hvor de enkelte produksjoner var mest konkurransedyktig. Avgjørende for den enkelte produksjon var størrelsen på transportkostnadene og arealintensiviteten av vedkommende produksjon.

Litt omskrevet kan en da nytte prinsippet som von Thünen legger til grunn for sitt lokaliseringseksempel i den isolerte staten: Arealene vil bli nyttet slik at de gir den høyeste grunnverdien (jordrenta). Med grunnrente menes det som blir igjen som betaling til arealene som rest, når andre produksjonsfaktorer er betalt etter markedspris. Arbeidskraft og realkapital (fast og flytende kapital) har fått dekning. Den

største totale grunnverdien får vi når arealet på et hvert sted nyttes til de aktiviteter som gir størst grunnrente. Denne tankegangen kan da illustreres ved hjelp av figur 1.

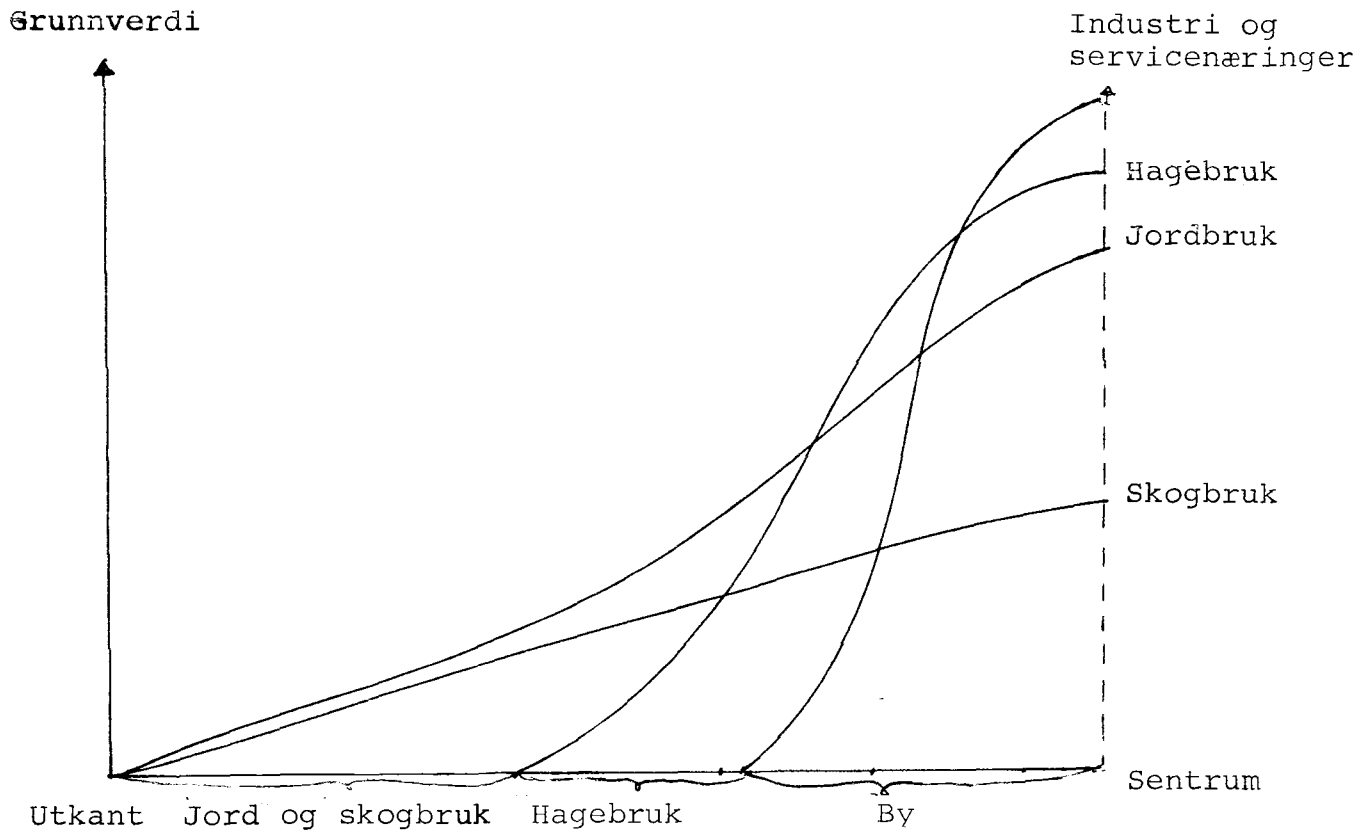


Fig. 1. Figuren viser sammenheng mellom grunnverdi og ulike bruk av arealene fra utkant og inntil ett bysenter.

Figur 1 viser at vi oppnår den høyeste arealavkastning når industri- og servicenæringen ligger i en sirkel rundt bysenteret. Utenfor dette kommer et belte med hagebruksproduksjoner, og deretter et belte med jord- og skogbruk.

Denne modellen som er beskrevet foran i dette kapitlet bygger på noen forenklete forutsetninger. Disse gjør den mindre egnet til å gi en brukbar beskrivelse av hvordan næringslivet i vårt land er lokalisert. Noen av disse forenklinger som gjør at modellen gir et noe ufullstendig bilde av virkeligheten, er at modellen forutsetter at arealet og naturressursene er ensartet over hele området. Det er også en forutsetning at det bare er et senter, og ikke slik som tilfellet ofte vil være i praksis, et samspill mellom flere av ulik størrelse. Videre forutsetter modellen at andre produksjonsfaktorer får

en viss betaling som er lik i hele området. Denne verdien av kapital og arbeidskraft er ikke noen entydig definert størrelse. Det vil ofte være ulik avkastning av produksjonsfaktorene areal og arbeidskraft i de ulike bedrifter og næringer. Offentlige tiltak vil også påvirke avkastningen av arbeidskraft og kapital og virke forstyrrende inn. Det bør også nevnes at modellen er statisk, dvs. at den ikke tar inn de endringer som skjer bl.a. i produksjonsteknikk og økonomi.

Når denne teorien er presentert her, er det fordi den bl.a. har interesse for å belyse den historiske utviklingen av regionaløkonomiske modeller. Teorien er en brukbar innledning til de emner jeg senere vil behandle i kapittel 2.

2.4 LIKEVEKTSTEORI FOR REGIONAL SYSSELSETTING

Likevektsteorien binder sammen de vurderinger som bedriftene foretar ved valg av lokalisering (lokaliseringsfaktorene), og det stedsvalget som arbeiderne foretar (bostedspreferansene). I dette kapitlet 2.4 vil jeg nytte likevektsteorien for å analysere sysselsettingen i enkelte regioner. Først vil jeg nevne noen forutsetninger som likevektsteorien bygger på. Jeg vil også se litt på begrensninger for teorien og segmentering i arbeidsmarkedet. Deretter vil jeg nytte likevektsteorien for å klarlegge hvordan den geografiske fordelingen av arbeidsplassene kan påvirkes av tekniske endringer og subsidier.

2.4.1 Litt om de forutsetningene som likevektsteorien bygger på

Figur 2 viser hovedprinsippet for den teorien som nyttes i det etterfølgende. Figuren viser hvordan etterspørselen, E , og tilbudet av arbeidskraft, T , følger endring i arbeidslønn. (Under forutsetninger som gjelder i en såkalt frikonkurransøkonomi (se senere), så vil arbeidslønnen være lik verdien av arbeidskraftens grenseproduktivitet.) Teorien forutsetter at økonomien beveger seg mot en situasjon med likevekt. I figur

2 vil arbeidslønnen, l_0 , gi en likevektsituasjon hvor tilbudet av arbeidskraft er lik etterspørselen. Sysselsettingen i regionen er da x_0 . Situasjonen vil være stabil. I alle andre situasjoner er det krefter som virker mot likevekt.

Arbeidslønn

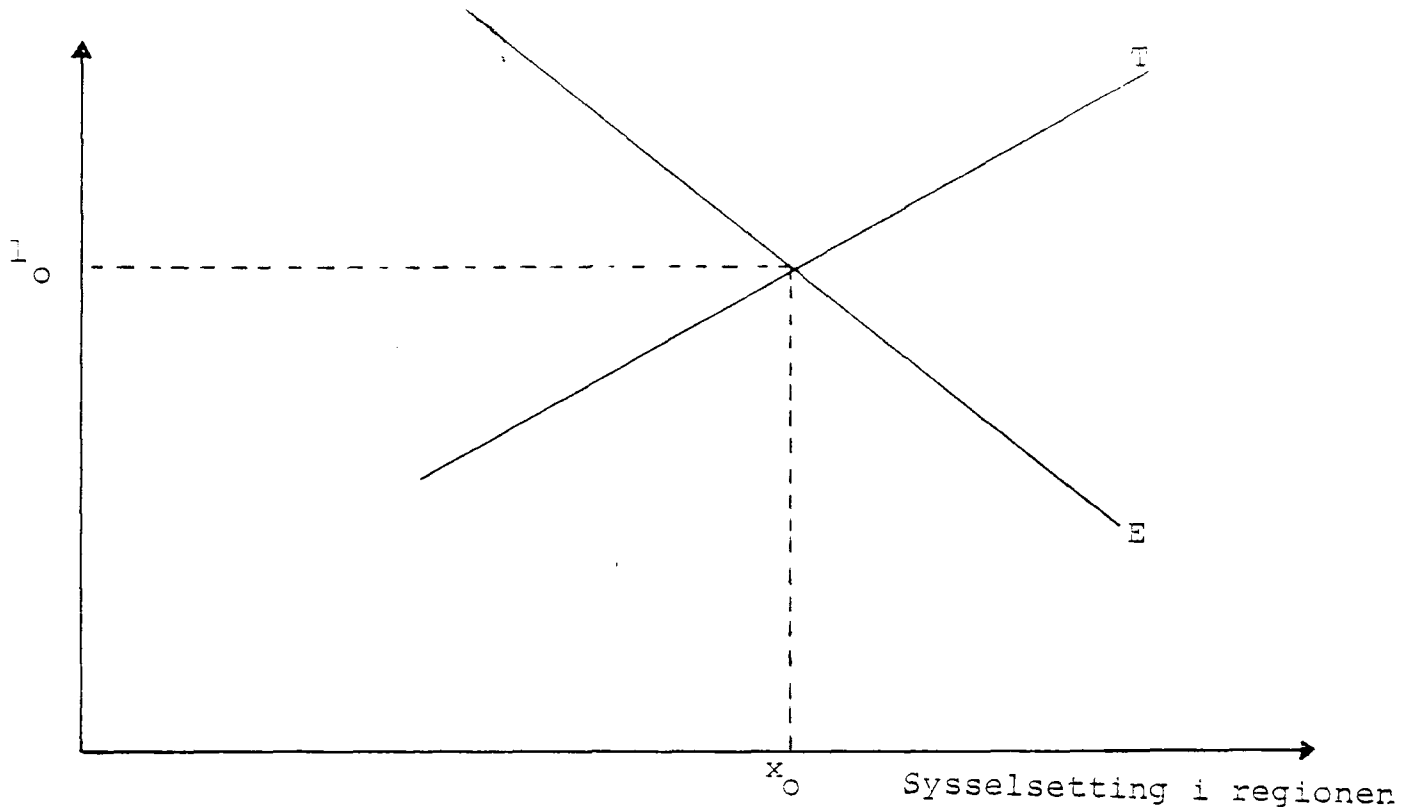


Fig. 2. Figuren viser tilbudet av arbeidskraft T, og etterspørselen etter arbeidskraft E, ved forskjellig arbeidslønn, l , i en region. Likevekt mellom tilbud og etterspørsel oppnås ved arbeidslønn l_0 , og sysselsetting x_0 .

Figur 2 forutsetter at bare arbeidslønnen endres av de faktorene som har betydning for sysselsettingen i regionen. Andre faktorer som påvirker sysselsettingen er konstante. Men de andre faktorene som påvirker regionens sysselsetting kan være helt avgjørende for beliggenheten og formen på kurvene. Vi kan altså si at tilbuds- og etterspørselskurven implisitt tar hensyn til alle lokaliseringsfaktorer (stedspreferanser).

Disse andre lokaliseringsfaktorene og bostedspreferansene er knyttet bl.a. til regionens fysiske og sosiale miljø. I vår blandingsøkonomi kan også politiske tiltak som direkte eller indirekte påvirker produksjon og etterspørsel få virkninger for lokaliseringen.

Disse andre faktorene kan gjelde forhold innenfor den regionen som betraktes. Men de kan også forekomme i andre regioner som er alternative lokaliseringssteder.

Selv om modellen på figur 2 tar hensyn til alle lokaliseringsfaktorer som er viktige, uttegner den bare arbeidslønnen eksplisitt. Modellen forklarer dermed egentlig bare en svært liten del av årsaken til endringer i sysselsettingen.

Teorien forutsetter at arbeidslønnen er en viktig størrelse for valg av arbeidssted. Endringer i arbeidslønnen kan veies mot andre faktorer. Bedriftene kan f.eks. kompensere for andre produksjonskostnader ved lavere arbeidslønn (arbeidskostnader). Arbeidstakerne kan på sin side foretrekke et sted med dårligere arbeidsmiljø, dersom dette medfører høyere lønn.

Begrunnelsen for at etterspørsels- og tilbudskurven har en slik form som på fig. 2, er følgende: Vi går ut fra at det er bedriftene som etterspør arbeidskraft. Med fallende arbeidslønn vil bedriftene bli mer konkurransedyktige. De kan selge mer varer, og dermed være interessert i å sysselsette flere personer for å øke produksjonen. Ved høyere lønn vil den enkelte arbeidstaker være interessert i å arbeide flere timer. Antall arbeidstakere vil sannsynligvis også øke med høyere lønn. F.eks. flere yrkesaktive kvinner, flere yngre og eldre personer ville ta arbeid.

I det etterfølgende vil jeg forutsette at etterspørsels- og tilbudskurven har en slik form som på figuren. Men det er grunn til å nevne at vi ikke med sikkerhet vet om kurvene har denne formen. Særlig kan det være tvil vedrørende tilbudskurven. Det kan framholdes at ved fallende lønn så blir familiene tvunget til å øke arbeidsinnsatsen for å skaffe høy nok inntekt til familien. Dette kan være tilfellet ved ekstremt lav lønn. Vi kaller dette for inntektsvirkning. (I dette er en annen virkning enn prisvirkning, hvor det er bare den marginale nytten og oppofrelsen som det tas hensyn til.)

Ved høg lønn kan det hevdes at arbeidslønnen betyr svært lite for sysselsettingen og dermed også for valg av arbeidssted. Kommer lønnen opp på et visst nivå, kan det hevdes at andre faktorer helt overskygger lønnsforskjellene. Mot dette siste kan det hevdes at det synes å være nokså langt igjen til at lønnen i et samfunn som vårt ikke har noen virkning for valg av arbeidssted. Blir lønnsforskjellene store nok, vil dette påvirke valg av arbeids- og bosted for en del personer.

Skjer det en endring i forhold utenom arbeidslønn som har betydning for sysselsettingen, vil dette medføre at kurvene på figur 2 forandres. Det oppstår skift i kurvene. Tilbudseller etterspørselskurven kan bevege seg i en eller annen retning. Det kan være produksjonsbestemte forhold, teknisk utvikling. Det kan være politiske tiltak som nyttes for å påvirke sysselsettingen, f.eks. subsidiene av næringslivet i distriktene. Det kan være demografiske forhold: antall barn pr. familie, levealder og antall innbyggere.

Ved skift i tilbuds- eller etterspørselskurven kan vi analysere hvordan ulike typer av faktorer påvirker sysselsettingen. Skift i kurvene betyr at det oppstår en ny likevektsituasjon. I det etterfølgende vil jeg vise eksempler på dette.

Denne teorien har sterke begrensninger. Teorien i seg selv kan ikke forklare hvorfor det skjer forandringer i faktorer som påvirker sysselsettingen. Teorien forklarer bare ettervirkningen av endringen. En får dermed ikke fram det som noen mener er det aller viktigste for å forstå den regionale utviklingen, hva som er den fundamentale årsaken til at forandringer oppstår. Det kan f.eks. være hvorfor den tekniske utviklingen blir forskjellig i ulike regioner. Eller hvorfor det fødes flere barn pr. kvinne i noen deler av landet enn i andre.

Videre tar teorien heller ikke hensyn til tiden på en eksplisitt måte. Selv om vi kan analysere forandringer som skjer over tid, fremgår det ikke noe om hvor lenge det tar før resultatet er nådd.

Her vil jeg anta at til tross for innvendingen så har denne teorien noe for seg. En kan da diskutere viktige prinsipielle spørsmål: om hvordan ulike drivkrefter påvirker sysselsetting og bosetting. Men i vår blandingsøkonomi vil ikke arbeidslønnen være et resultat av individuell tilpassing. Lønnen vil bli påvirket av avtaler mellom organisasjonene for arbeidsgiver og arbeidstaker. Virkningen av dette for bosettingen vil jeg drøfte i 3.1.1.1.

2.4.2 Segmentering av arbeidsmarkedet

Ved hjelp av fig. 2 er arbeidsmarkedet antydnet ved lønn og sysselsetting. Arbeidsmarkedet er i virkeligheten ikke homogent. Det er flere delmarkeder eller markedssegmenter. Hvert markedssegment har ulik lønn. Det kan være flere årsaker til segmenteringen. Det kan skyldes: geografiske faktorer, kvaliteten på arbeidskraften, f.eks. knyttet til alder og utdanning, og ulike sosiale og kulturelle forhold.

I regionaløkonomien vil særlig de geografiske faktorene ha interesse. Men viktig er også de delmarkedene som kan oppstå for ulike typer av arbeidskraft innenfor de forskjellige regionene.

I en situasjon med fullkommen konkurranse og mobil arbeidskraft skulle det ikke oppstå noen geografiske lønnsforskjeller. Arbeidskraften vil flytte eller pendle slik at lønnsforskjellene blir utjevnet. Nå vil det ofte være slik at arbeidskraften ikke er fullstendig mobil. Bostedspreferanser og omstillingskostnader av ulike slag vil virke til at det oppstår lønnsforskjeller.

De geografiske lønnsforskjellene kan variere for ulike grupper av arbeidstakere.

Innenfor familiene har det vært tradisjon at mannens yrkesvalg i større grad enn kvinnens bestemmer valg av arbeids- og bosted. Samtidig har arbeidsmarkedet ofte vært delt i "kvinnelig og mannlig arbeidsplasser". Det kan ha ført til at

i enkelte områder har det vært overskudd av kvinnelig arbeidskraft i forhold til etterspørselen. I senere tid har det foregått en viss endring i dette. Hvorvidt dette fører til mindre forskjell mellom "kvinneyrker" og "mannsyarker", vet vi enda ikke. Men likestilling mellom kvinnen og mannen i valg av yrke kan få distriktspolitiske konsekvenser.

For personer med høyere utdanning har det vært vanskelig å få arbeid i områder med ensidig næringsliv. Tilbud om bedre utdanning for bygdeungdom har hatt noe av samme virkningen som offentlig tilskudd til flytting fra bygd til by. For arbeidskraft med høyere utdanning har lønnen vært høyere i de urbane deler av landet.

2.4.3 Ny teknikk forskyver sysselsettingen mellom forskjellige regioner

Figur 3 viser en tilbudskurve, T , for arbeidskraft ved endring i arbeidslønn. Det er også tegnet inn to ulike etterspørselskurver, E_1 og E_2 . En forutsetter at det skjer en teknisk forandring som medfører et skift i etterspørselskurven fra E_1 til E_2 . Årsaken til et slikt skift ligger i at det skjer tekniske endringer. Bedriftene anskaffer seg f.eks. nye maskiner og annet teknisk utstyr. Arbeidsproduktiviteten øker. Økt arbeidsproduktivitet gjør at det under ellers like forhold er lønnsomt for bedriftene å sysselsette mer arbeidskraft til samme lønn.

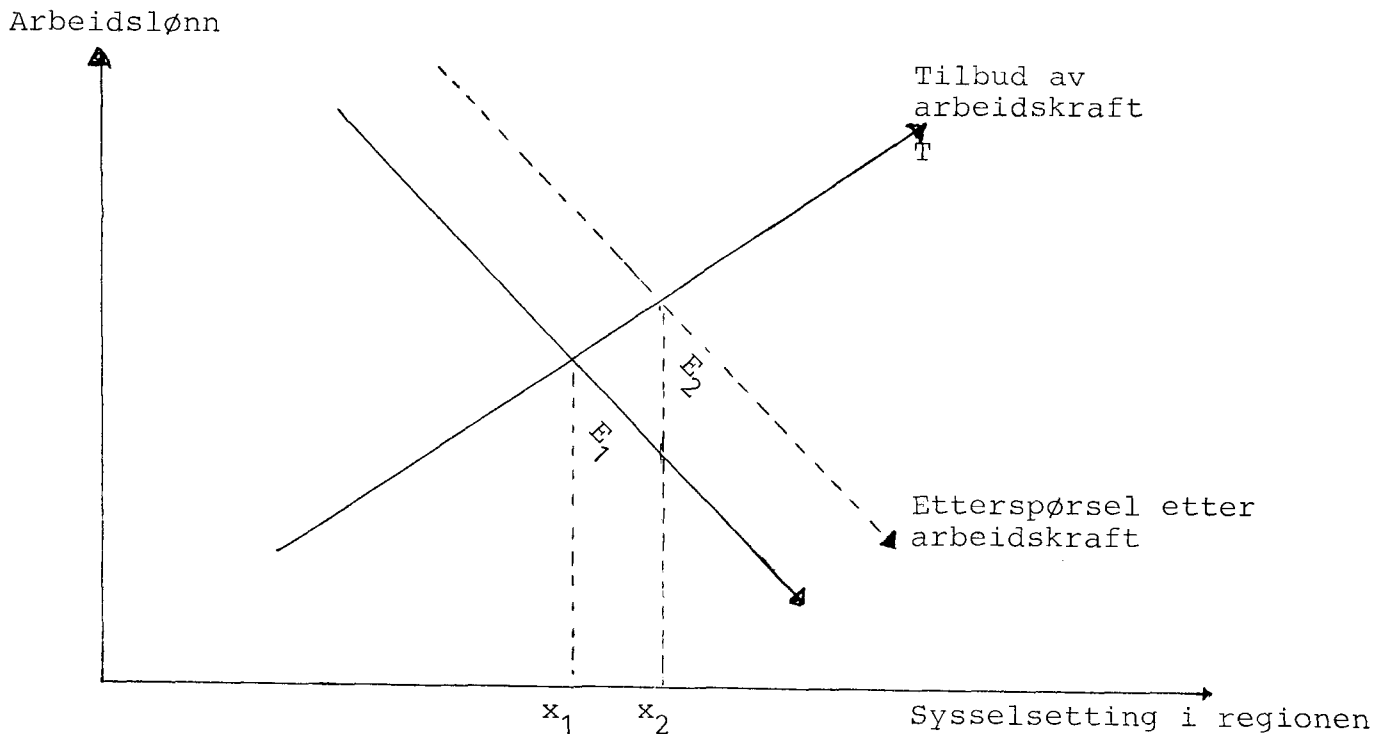


Fig. 3. Figuren viser tilbudet av arbeidskraft og skift i etterspørselen fra E_1 til E_2 . Sysselsettingen i regionen endres som følge av skiftet fra x_1 til x_2 .

Dette som tegnes som et skift i etterspørselskurven, vil føre til at sysselsettingen øker fra x_1 til x_2 . Økningen i sysselsettingen kan skje på flere måter. Det kan være flere personer i regionen som ønsker å arbeide dersom lønnen blir høyere, f.eks. husmødre, skoleungdom osv. Men det kan også være personer som flytter eller pendler til en region hvor lønnen har økt.

Tekniske endringer vil ofte skje samtidig i flere regioner. Men størrelsen på skiftene i etterspørselen kan bli forskjellig (eller foregå med ulik hastighet). Med tanke på å nytte teorien for å klarlegge endringen i bosettingsmønsteret mellom ulike regioner, kan en nytte tilsvarende hjelpefigur som fig. 2. Det avgjørende blir da om en kan begrunne forutsetningen om at teknikken fører til større skift i etterspørselskurven i noen regioner enn i andre. En slik begrunnelse kan være at i byområdene har arbeiderne bedre utdanning. Det er flere høyskoler og universitet. Dette skaper et bedre faglig miljø.

Disse forholdene tilsammen gjør at næringslivet i slike områder får raskere kjennskap til ny teknologi og raskere kan ta i bruk ny og mer avansert teknikk. Vi kan altså uttrykke det slik at i disse regionene er det en positiv lokaliseringsfaktor som er knyttet til selve fagmiljøet.

Forskyvningen i sysselsettingen fra en region til en annen kan en også få frem samtidig på en figur, se fig. 4. Figur 4 viser hvordan større økning i lønn i region A enn i B trekker arbeidskraft til A fra B.

Ved fig. 4 har en forutsatt at den samlede sysselsettingen i de to regionene er lik linjestykket fra a til b. Videre er figuren tegnet slik at en tenker seg sysselsettingen for region A øker fra venstre mot høyre, mens sysselsettingen i B øker i motsatt retning, dvs. fra høyre mot venstre. På vertikalaksen til venstre er arbeidslønnen i region A angitt. Arbeidslønnen i region B er angitt på den vertikale akse til høyre.

Under visse forutsetninger er arbeidslønnen lik verdien av grenseproduktiviteten for arbeidskraften i de to regionene. (Grenseproduktiviteten er avtagende, dvs. en ikke pari passu-lov. Denne loven er også ofte kalt "loven om det avtagende utbytte" (FRISCH 1971).)

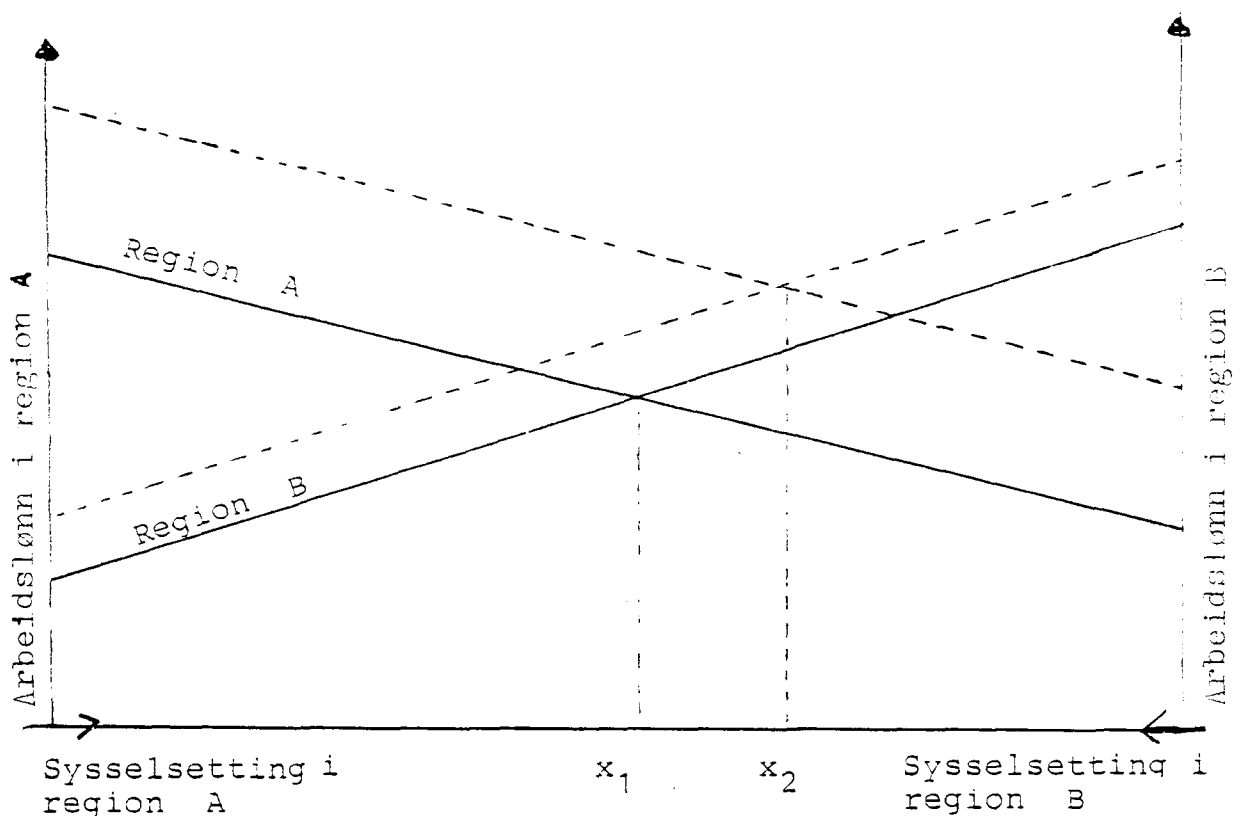


Fig. 4. Figuren viser hvordan forskjellig endring i arbeidslønnen i region A og B gir ulik endring i sysselsettingen i de to regionene (reduseres i A og øker i B)

I utgangspunktet er det en likevektssituasjon. Den viser fordelingen i sysselsettingen mellom de to regioner, x_1 . Sysselsettingen i A er da lik linjestykket fra a til x_1 . På grunn av tekniske endringer øker arbeidsproduktiviteten i A og B. Den nye lønnen som oppstår er inntegnet ved stiplede linjer. Lønnen er forutsatt å øke mer i A enn i B. Siden A og B har en gitt mengde med arbeidskraft å fordele seg imellom, vil dette føre til økt sysselsetting i A og tilsvarende reduksjon i sysselsettingen i B. Likevekten mellom regionene forskyves fra x_1 til x_2 . For å oppnå denne likevektssituasjonen vil det foregå flytting eller pendling mellom de to regionene.

Flere forhold som ikke kommer med på fig. 4, kan virke til å moderere den konklusjonen som jeg umiddelbart trekker. Bl.a. vil kunnskaper om ny teknikk etter hvert bli tilgjengelig i alle distrikter i landet. En gitt mengde med arbeidskraft som

skal fordeles mellom to regioner er en forutsetning som ikke alltid gir en god beskrivelse av virkeligheten. Flere arbeidstakere som ikke er sysselsatt verken i region A eller i region B, kan være interessert i å skaffe seg arbeid når lønnen øker. Jfr. det som er drøftet i tilknytning til fig. 2.

2.4.4 Tekniske endringer og arbeidskraftens alternativverdi

La oss se litt nærmere på hvordan tekniske endringer¹ kan påvirke sysselsettingen i en næring. Jeg nytter likevektsteorien for å forklare dette. Modellen er hentet fra AANESLAND (1978b). Der er det foretatt beregninger for tilpassingen med ulike teknikker i skogbruk og fiske.

I fig. 5, er det langs den vertikale akse, avsatt kostnader for å avvirke en kubikkmeter (m^3) tømmer. Langs den horisontale akse har jeg avsatt arbeidskraftens alternativverdi i kroner pr. time. (Arbeidskraftens alternativverdi er den beste anvendelse av arbeidskraften til annet formål enn skogbruk, se også KNUDSEN 1969.) På figuren er det angitt to kurver som representerer to alternativer for avvirkning av tømmer, (1) hest- eller (2) traktordrift. Kurvene angir kostnadene pr. m^3 avvirket tømmer ved de to alternativene. Fig. 5 forutsetter en gitt kalkulasjonsrente, og bestemte forhold for fremdrift av tømmer som driftslengde, terrengforhold, m.v.

Kostnadene ved å nytte de to ulike fremdriftsmåtene for tømmeret er lik hverandre i skjæringspunktet for kurvene. Dette punktet tilsvarer et krav til arbeidskraftens alternativverdi som er lik (x). Dersom det i virkeligheten er slik at alternativverdien er mindre enn (x), vil bedriften velge å drive fram tømmeret med hest. Er arbeidskraftens alternativverdi større enn (x), er det billigst å bruke traktor for avvirkning av tømmeret.

¹Begrepet teknikk er her knyttet til ulike typer av maskiner, utstyr og trekraft. For en mer presis definisjon, se FRISCH (1971 s. 36).

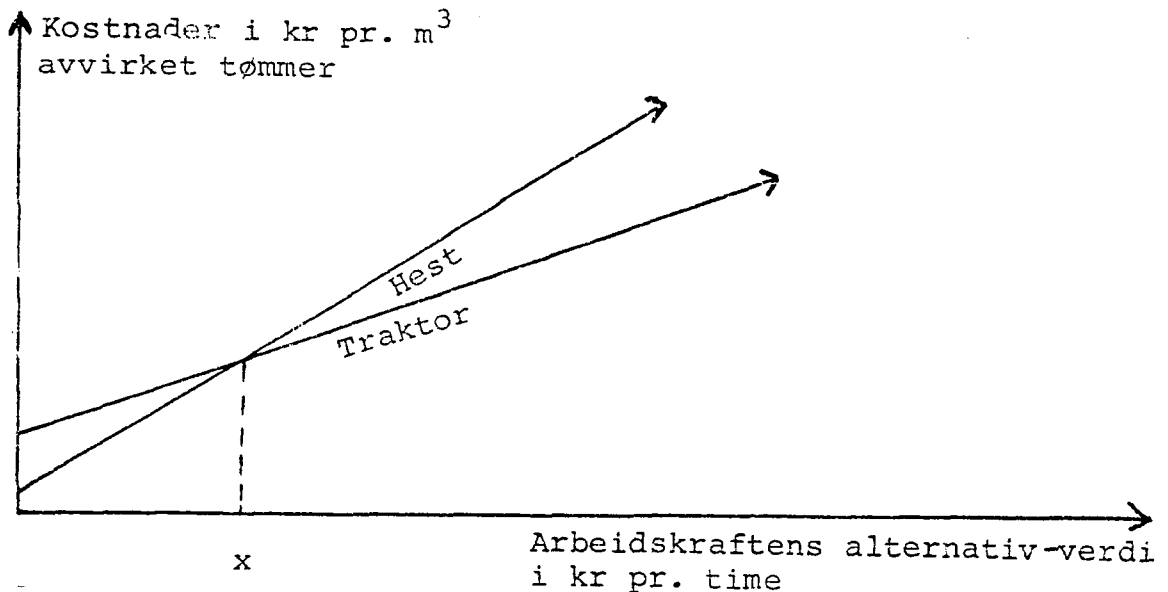


Fig. 5. Figuren viser sammenhengen mellom kostnader og arbeidskraftens alternativverdi for å avvirke tømmer ved hest- og traktordrift. Figuren forutsetter en gitt kalkulasjonsrente

Hva som menes med "hest-" eller "traktordrift", kan spesifiseres nærmere. Men det som er viktig i denne sammenheng er at "hest" innebærer at det nyttes mer arbeidskraft i skogbruket enn "traktor". Overgang fra "hest" til "traktor" fører dermed til færre arbeidsplasser i skogbruket og sannsynligvis også i skogsbygdene.

Modellen på fig. 5 viser altså at når alternativverdien av arbeidskraften øker, vil dette medføre et valg av teknikk som reduserer sysselsettingen i skogbruket. Det blir da to forhold som er avgjørende for sysselsettingen i skogbruket. Det ene er (1) hvilke tekniske muligheter som foreligger, og det andre er (2) arbeidskraftens alternativverdi (bestemt av lønnsomheten ved å nytte arbeidskraft i andre næringer). Sysselsettingen i skogbruket blir dermed i følge denne teorien bestemt av tekniske endringer i skogbruket og i andre næringer. Likevektssteorien forutsetter at det velges en teknikk som gjør at det blir likhet mellom arbeidskraftens grenseproduktivitet i skogen og arbeidskraftens alternativverdi.

Skogbruket er her bare nyttet som et eksempel. Analoge forhold vil gjelde for de øvrige næringer i bygdene: jordbruk, fiske osv.

I en frikonkurransøkonomi vil den bedriftsøkonomiske og den samfunnsmessige alternativverdien for en ressurs være sammenfallende. Men dette er ikke alltid tilfelle i en blandingsøkonomi. I vår blandingsøkonomi kan det lett tenkes situasjoner hvor den bedriftsøkonomiske alternativverdien er ulik den samfunnsmessige. Forskjellen kan f.eks. skyldes tariff-lønn, avgifter, subsidier og skattepolitikk. Arbeidsgiveravgiften øker de bedriftsøkonomiske arbeidskostnadene. Likedan kan subsidiering av arbeidskraft i en næring, bedriftsøkonomisk sett, øke arbeidskraftens alternativverdi for en annen næring. Skattlegges arbeidsinntekt sterkere enn kapitalinntekt, kan dette også medvirke til at arbeidskraftens alternativverdi etter skatt blir høyere for bedriftene enn den er for samfunnet.

Er arbeidskraftens alternativverdi høyere for en bedrift enn den er for samfunnet, kan det føre til at arbeidskraft i for stor grad blir erstattet med real-kapital. Resultatet kan bli arbeidsledighet, "samfunnsmessig ulønnsom pendling"² eller overføring av arbeidskraft til bedrifter med lavere samfunnsmessig verdiskapning.

Av det som er drøftet ovenfor skulle det da framgå at endring i sysselsetting mellom næringene er bestemt av produktivitetsendringer i de næringene som gir fra seg arbeidskraft og de som mottar. Det kan også komme inn "forstyrrelser" som gjør at det blir forskjeller mellom samfunnsmessige og bedriftsøkonomiske verdier. Disse kan påvirke de forandringer som skjer i sysselsettingen og dermed også i bosettingsmønsteret.

²Pendling hvor den samfunnsmessige nytten ved pendlingen er mindre enn den samfunnsmessige ulempen.

2.4.5 Subsidiering av arbeidskraft i noen distrikter

Ved hjelp av likevektsteorien kan en anskueliggjøre hvordan subsidiering av arbeidskraft kan "forskyve" arbeidsplassene fra en region til en annen. Jeg nytter samme type figur som tidligere, hvor det er to regioner A og B. Sysselsettingen i A øker mot høyre, mens den i B øker mot venstre, se fig. 6. Uten subsidier forutsettes det at lønnen er lik arbeidskraftens grenseproduktivitet.

Fig. 6 viser hvordan sysselsettingen i B økes fra x_1 til x_2 ved å subsidiere arbeidskraften med et beløp lik a . Sysselsettingen i region A får en tilsvarende reduksjon i sysselsettingen. Det er et samfunnsmessig tap ved å støtte arbeidskraften slik at sysselsettingen i B blir større enn det som er tilfellet uten subsidier. Tapet er lik den skraverte trekanten.

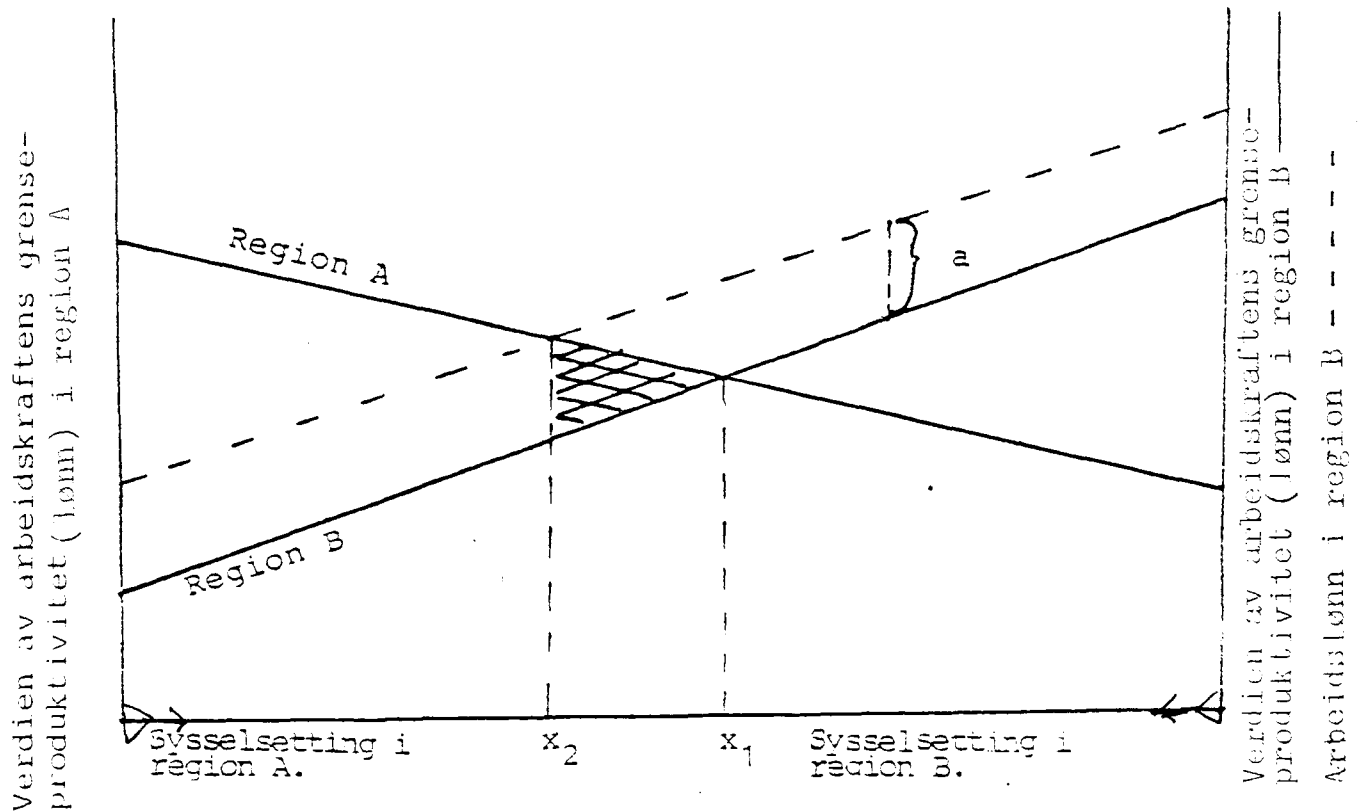


Fig. 6. Figuren viser hvordan et subsidiebeløp pr. arbeidsplass lik a i region B vil forskyve sysselsettingen fra x_1 til x_2 . Uten subsidier er det forutsatt at arbeidslønnen vil være lik verdien av arbeidskraftens grenseproduktivitet. Den samfunnsmessige kostnaden ved å nytte subsidiebeløpet a og forskyve sysselsettingen fra x_1 til x_2 , er lik den skraverte trekanten. Det er dette som tapes i verdiskaping for samfunnet.

Dette vil være en beskrivelse av kostnaden ved å opprettholde flere arbeidsplasser i region B (enn det som frikonkurranseløsningen vil gi). Eller sagt på en annen måte: det er det som samfunnet må betale for å oppnå de eventuelle fordeler som flere arbeidsplasser i region B kan gi.

Det kan reises flere innvendinger mot den enkle framstillingen som fig. 6 gir av virkeligheten. Noen av disse er: (1) Subsidiert arbeidskraft i en region eller i ett distrikt medfører at noen må betale disse subsidiene. Det kan bety økt skatt for innbyggere både i region A og i region B (lavere lønn etter skatt). (2) Videre bør en merke seg at slik det er fremstilt på fig. 6, vil støtten gis generelt til all arbeidskraft i regionen. Støtten gis da også til arbeidstakere som ikke vil skifte arbeidssted. Men også de vil oppnå høyere lønn. Dette kan virke tilbake på ressursallokeringen på en måte som det kan være vanskelig å forutsi. (3) Støtte til arbeidskraft i én region vil gå utover arbeidsplasser i andre regioner. Problemet kan være avgrenset til to regioner A og B som på fig. 6. Men i virkeligheten er det ofte flere regioner. Det kan være noen som ikke får støtte. Støtten i region B kan da føre til at arbeidsplasser i andre utkantområder som ikke får støtte, blir nedlagt. På grunn av støtten i B klarer de seg ikke i konkurransen.

2.5 UTVIKLINGSPROSESSER INNENFOR BYGDENES NÆRINGS- LIV

Det kan være hensiktsmessig å studere den tekniske utviklingen som en prosess. En brukbar beskrivelse av utviklingen i den industrialiserte verden i senere år er at ny teknologi har ført til økt arbeidsproduktivitet.

En viktig drivkraft i denne prosessen er at fordelene ved stordrift øker. Eksempel på en utviklingsprosess er framstilt i fig. 7. Den viser at teknisk utvikling som skjer over tid flytter kurven for gjennomsnittskostnadene. Kostnadene minker og stordriftsfordelene øker. Alternativene i teknikk (1, 2 og 3) på figuren kommer av endringer som foregår over tid. Figuren viser et forløp, en utviklingsprosess, som er kjent

fra næringslivet. Det finnes unntak hvor andre tendenser gjør seg gjeldende. Men det vil jeg ikke komme nærmere inn på her.

Det framgår av dette at teknisk utvikling både reduserer arbeidsforbruket pr. produsert enhet, og krever produksjon i stadig større omfang for å utnytte stordriftsfordelene. Dette får virkning for næringsliv i bygdene og ligger under i de prosessene som beskrives i det etterfølgende.

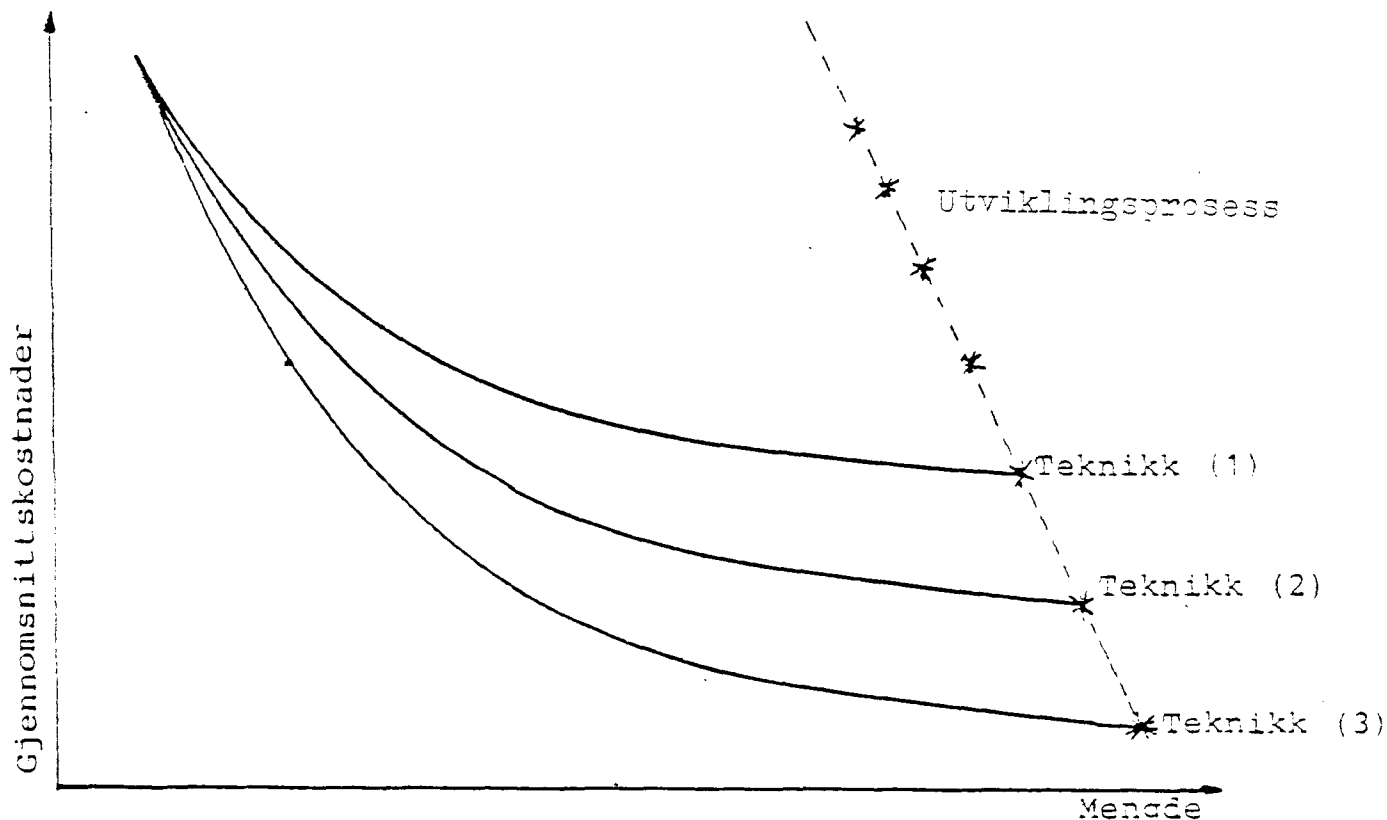


Fig. 7. Figuren viser sammenhengen mellom gjennomsnittskostnadene ved endring i teknikk: fra teknikk (1) til teknikk (2), og videre til teknikk (3). Minimum for gjennomsnittskostnadene streker opp utviklingsprosessen (*).

Økt arbeidsproduktivitet har økt forbruket av andre ressurser, f.eks. energi pr. sysselsatt. Det er investert mer kapital pr. sysselsatt i de fleste næringer nå enn tidligere. Utviklingen er avhengig av tilgangen på energi. Prisen på energien kan få betydning for hvor raskt prosessen går.

Denne utviklingsprosessen nyttes i det etterfølgende for å beskrive forholdene på ulike nivåer: (1) mellom næringer, (2) innenfor en næring, og (3) innenfor en enkelt produksjon.

2.5.1 Bygde-bynæringsteorien

Fig. 8 forutsetter at økt produksjon er et mål. Når arbeidsproduktiviteten øker, innebærer dette at produkter i primærnæringene kan produseres med færre sysselsatte. Men behovet for produkter fra jordbruk, skogbruk og fiske er begrenset.

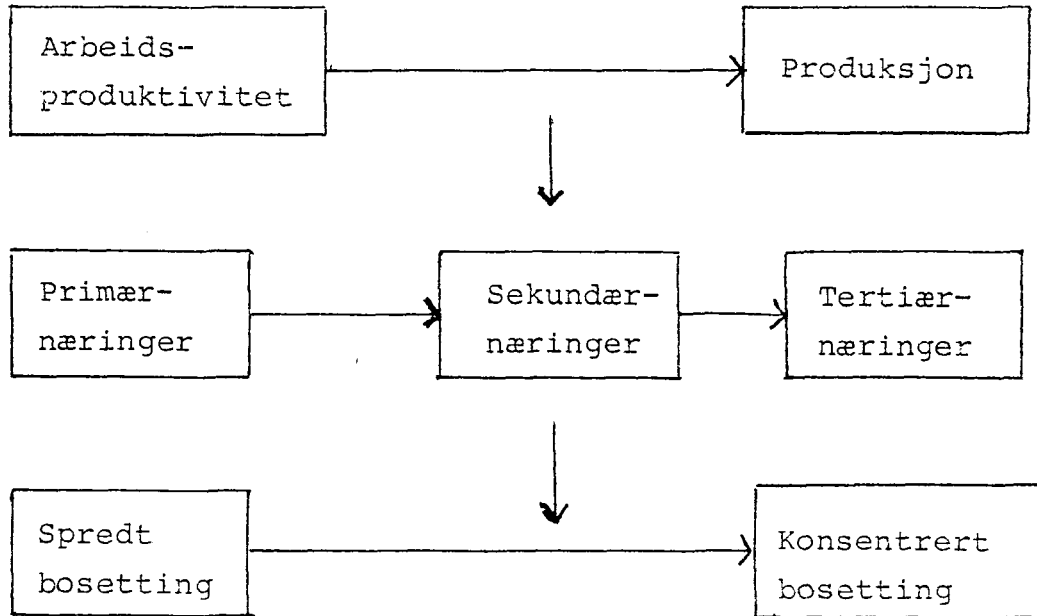


Fig. 8. Figuren antyder at økt produktivitet settes inn for å øke produksjonen i samfunnet. Virkningen er overføring av arbeidskraft mellom næringsgruppene. Noe som igjen får virkning for bosettingen.

Mengden av naturressursene f.eks. jord- og skogbruksarealene og fiskebestandene i havet kan også begrense mulighetene for å øke produksjonen.

Arbeidskraften som frigis i primærnæringene kan overføres til sekundær- og tertiærnæringene. I disse næringene kan det produseres varer og tjenester for å dekke nye behov. Det er vanlig å anta at i servicenæringene (tertiærnæringene) er det ubegrensede muligheter for å sysselsette flere personer.

Bygdenæringene, de arealkrevende næringene, reduseres i omfang. Næringer som medfører konsentrasjon av arbeidsplassene, øker i omfang. Dette vil igjen få virkning for lokalisering av bostedene. Denne overføringen av arbeidskraft fra bygde- til bynæringene ved økt produktivitet, har jeg kalt for bygde-bynæringsteorien.

Det bør nevnes at det ikke bare er økt arbeidsproduktivitet for å produsere ett bestemt produkt som er årsaken til at arbeidsplassene flyttes fra bygdene til industriarbeidsplasser i byene. Økt arbeidsproduktivitet og nye produksjonsprosesser medfører også at arbeid som tidligere ble utført i bygdene, blir henlagt til industriarbeidsplasser i byer og tettsteder. Dette gjelder f.eks. arbeidsoppgaver på gardsbrukene som slakting, meieridrift, mølledrift og handverk. I skogbruket medførte barking på industritomt en redusert sysselsetting i skogen.

Bygde-bynæringsteorien gir en forklaring på konsentrasjon av arbeidsplasser som skjer ved flytting fra bygdene til tettsteder og byer. Men hvorvidt industri- og servicearbeidsplasser blir etablert i små eller store sentra, sier teorien ikke noe om.

Fig. 9 viser hvordan de tre hovedgruppene av næringer, tjenesteytende, industri og primærnæringene, har utviklet seg fra 1875 til 1980. Figuren støtter bygde- og bynæringsteorien.

Det forløpet som fig. 9 viser, kan en kalle den tunge trend i utviklingen. Om denne vil fortsette på samme måten i kommende år, kan diskuteres. Tilgang på energi er en forutsetning for denne urbaniseringsprosessen.

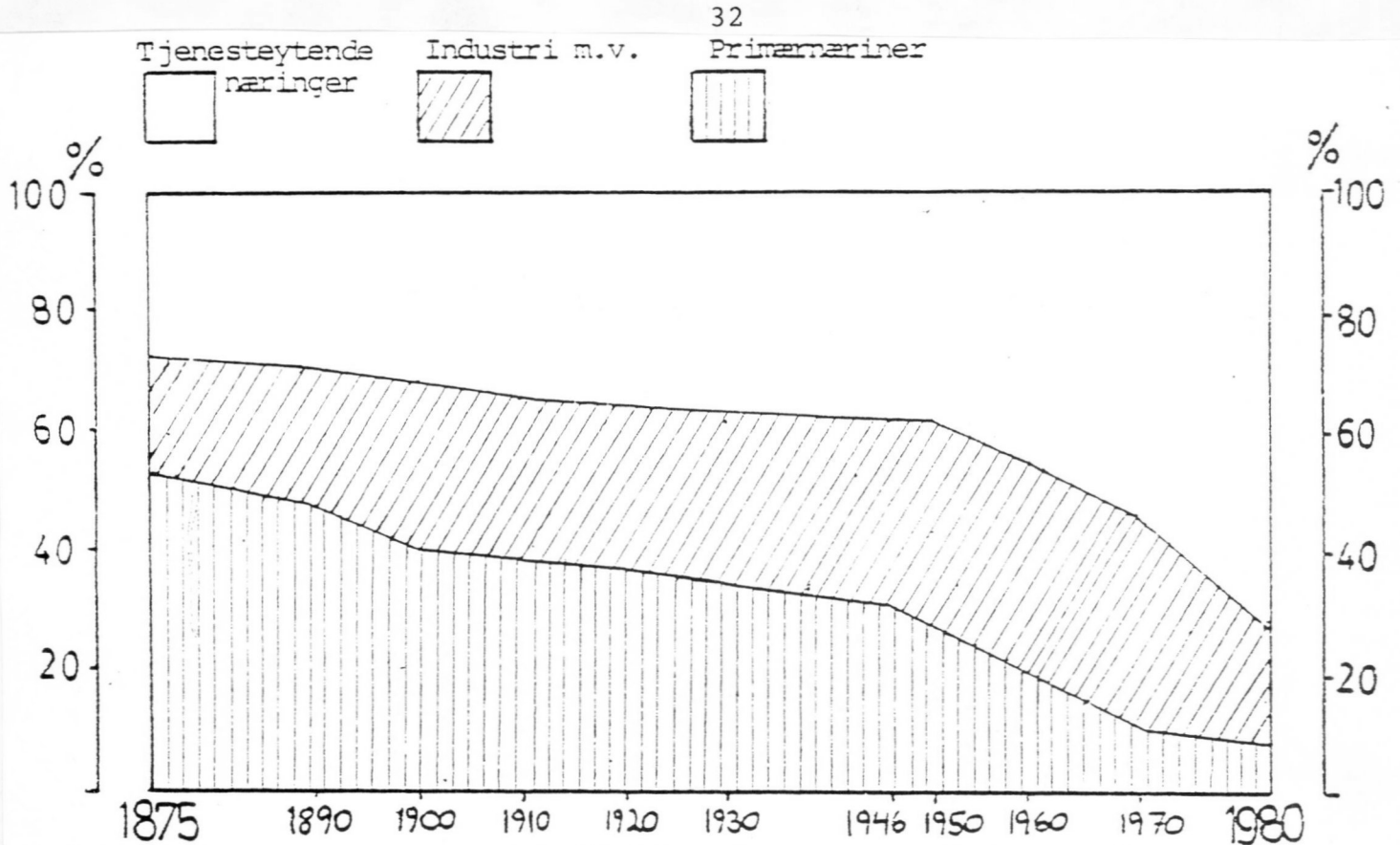


Fig. 9. Andel av sysselsettingen fordelt på næringsgrupper.

Kilde: STATISTISK SENTRALBYRÅ (1978).

Det er også nødvendig med etterspørsel etter varer og tjenester. Teknikkens virkning både på det sosiale og fysiske miljøet er ofte fremme i samfunnsdebatten som retter søkelyset mot de negative sidene ved å ta i bruk ny teknikk. Dette kan medføre at det blir satt inn virkemidler som bremser på hastigheten i utviklingen.

Det er også grunn til å anta at overføring av arbeidsplasser fra industriproduksjonen til de servicenæringene er en prosess som kan møte motstand. Omleggingen fra industri til offentlig service krever enten økt offentlig forbruk, eller at deler av den offentlige service blir privatisert. Begge deler synes å møte politisk motvilje, men fra ulike grupper.

Økt offentlig forbruk møter motvilje fordi det medfører økt skatt. Større grad av privatisering møter politisk motstand fordi dette lett går ut over de som har dårligst økonomi fra før. Disse hindringene kan virke til å bremse hastigheten i prosessen.

2.5.2 Politisk styring av den tekniske utviklingsprosessen, eksempel fra jordbrukspolitikken

I dette kapitlet vil jeg se litt på den politiske styringen av teknisk utvikling. Jordbrukspolitikken nyttes som eksempel. Hensikten med kapitlet er å vise hvordan ulike interesser er med på å utforme jordbrukspolitikken. Disse interessene ønsker å fremme virkemidler som påvirker arbeidsproduktiviteten og dermed sysselsettingen i jordbruket.

For å drøfte dette har jeg konstruert en modell som er vist i fig. 10. Figuren viser sammenhenger mellom interessegrupper som påvirker utformingen av jordbrukspolitikken. Ulike typer av jordbrukspolitiske virkemidler påvirker gardbrukernes situasjon. Samtidig er den situasjonen som gardbrukerne befinner seg i m.h.t. bruksstørrelse, bedriftsøkonomi osv. med og bestemmer gardbrukernes holdninger og ønsker. Noe som igjen vil virke inn på utformingen av de jordbrukspolitiske virkemidlene.

Forutsettes det at produksjonsmålet er gitt, så vil bosettingsmålet være bestemt av arbeidsproduktiviteten. Det vil da ha interesse å drøfte hvordan ulik vekt på henholdsvis effektivitetsmål og inntektsmål påvirker arbeidsproduktiviteten (bosettingsmålet). Ved hjelp av modellen på fig. 10 kan jeg analysere de politiske interessene knyttet til (1) effektivitets- og (2) inntektsmål.

La oss først se på virkningen av effektivitetsmålet. Vi starter med gardbrukerne. De har bedriftsøkonomisk interesse i å øke effektiviteten. En stor del av gardbrukerne vil være interessert i høyere inntekt av arbeidskraft og realkapital. Dette kan oppnås gjennom en mer effektiv produksjon som gir høyere avkastning av ressursinnsatsen. Selv om effektivitet ikke alltid er det samme som høy arbeidsproduktivitet, har det ofte vært sterk sammenheng mellom økt arbeidsproduktivitet og økt bedriftsøkonomisk effektivitet. Økt arbeidsproduktivitet kan oppnås ved økt avling pr. dekar, høyere avdrått pr. dyr, bedre teknisk utstyr osv. Gardbrukerne har noe ulike

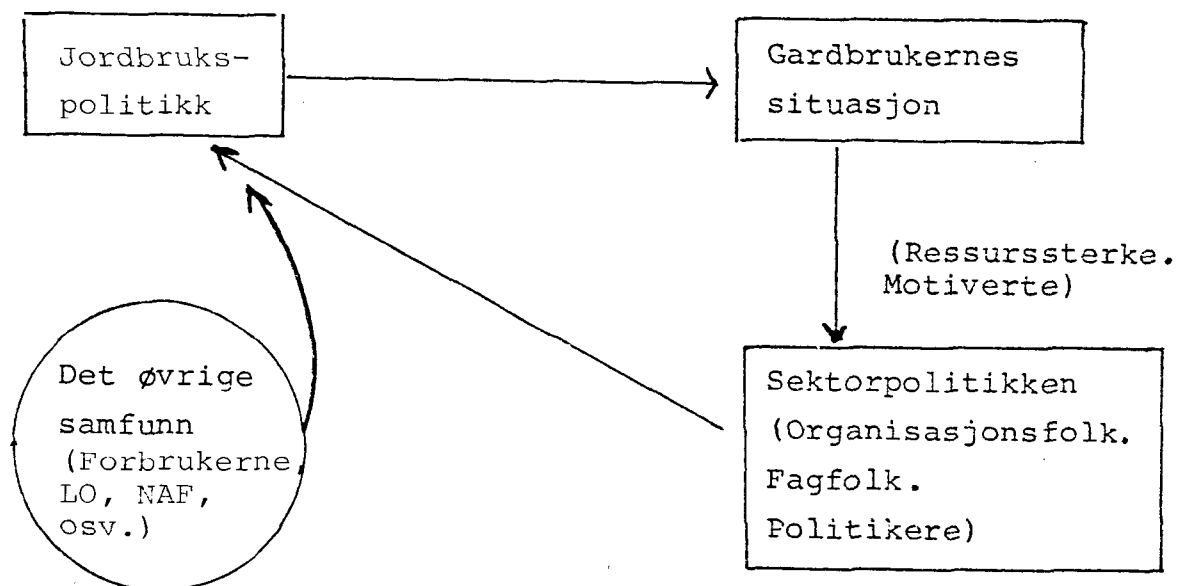


Fig. 10. Figuren antyder at jordbrukspolitikken påvirker gardbrukerens situasjon, og at jordbrukspolitikken igjen blir påvirket av interessene til gardbrukerne via sektorpolitikken. Det øvrige samfunn virker også inn.

interesser, ulike muligheter og ulike evner til å øke arbeidsproduktiviteten. Det tales om foregangsbønder eller utviklingsbønder i motsetning til ettersleperer eller avviklingsbønder. Disse siste kan mer eller mindre ha gitt opp å følge med i teknisk utvikling eller de har andre interesser av ulike grunner. Utviklingsbøndene har av forskjellige grunner de beste muligheter til å fremme sine interesser i det jordbrukspolitiske systemet. Det skyldes at de bl.a. er mer motivert for å delta der jordbrukspolitikken blir utformet. De har også de beste forutsetninger for å fremme sine interesser, de er såkalt "ressurssterke". I møter, utvalg og organer som arbeider med jordbrukspolitikken, er utviklingsbøndene overrepresentert sammenlignet med avviklingsbøndene. Dette gjelder bl.a. innenfor landbrukets organisasjoner. Tall for dette har vi i hovedoppgaver utført ved NLH.

Utviklingsbøndene vil få støtte av fagfolk i landbruket som også er med på å utforme jordbrukspolitikken. Innenfor hvert sitt område vil fagfolk arbeide for å øke produktiviteten. F.eks. produksjonsteknisk forskning og veiledning for å øke avlingene pr. dekar, øke avdråttene pr. dyr, senke arbeidsforbruket, senke kostnadene osv. Interessene til utviklings-

bøndene og landbrukets fagfolk har da lett for å bli sammenfallende med sikte på en mer effektiv jordbruksproduksjon.

Interessene til jordbrukets organisasjoner og næringens fagfolk påvirker sterkt de politikerne som har ansvaret for jordbrukspolitikken. Sektorpolitikken, se fig. 10, formes dermed ut fra en relativt sterk felles interesse av organisasjonsfolk, fagfolk og politikere. Denne hypotesen kan underbygges med empiri som viser at det i prinsippet er svært liten forskjell i jordbrukspolitikken, uansett hvilke politiske partier som har regjeringsmakten. Dette er tilfelle i de fleste land med et politisk system som tilsvarer vårt. I sektorpolitikken vil en dermed sette inn virkemidler som fremmer økt produktivitet og et effektivt jordbruk. Det betyr at virkningen av effektivitetsmålsettingen blir mindre sysselsetting. Det øvrige samfunnet, som på fig. 10 er antydnet ved interessene til forbrukerne, LO (Landsorganisasjonen) og NAF (Norsk Arbeidsgiverforening), vil lett støtte en politikk for å øke produktiviteten. Det vil på lengre sikt innebære billigere mat. NAF kan også ha interesse av mer arbeidskraft til landets øvrige næringsliv.

Avviklingsbøndenes interesser, f.eks. uttrykt ved ønsker fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag, vil være unntak eller avvik fra det som danner tyngdepunktet i norsk jordbrukspolitik. Resonnementet ovenfor kan også nyttes til å forklare hvorfor politikken til Norsk Bonde- og Småbrukarlag som går inn for å begrense arbeidsproduktiviteten i jordbruket, får liten gjennomslagskraft. Det er vanskelig i et demokratisk system å føre en næringspolitikk som ikke er i samsvar med de private økonomiske interessene til de som danner det politiske tyngdepunktet (dvs. de mest aktive og ressurssterke).

La oss gå over til å analysere de ulike interessene ut fra inntektsmålet. En vanlig påstand er at jordbruket ikke kan oppnå en rettferdig inntekt sammenlignet med landets øvrige næringsliv uten at det settes inn jordbrukspolitiske virkemidler (LANDBRUKSDEPARTEMENTET 1976).

En vesentlig del av virkemidlene i jordbruket har som siktemål

å forbedre inntekten, enten direkte eller indirekte. De blir bl.a. satt inn for å redusere overproduksjonen. Denne ville ellers presse inntekten ned. Det er bred enighet om inntektspolitikken innenfor jordbrukssektoren, dvs. innenfor det en på fig. 10 har kalt for sektorpolitikken. Inntektspolitikken medfører dyrere mat, enten via større overføringer eller via høyere matvarepriser. Det øvrige samfunn, representert ved forbrukerne, LO og NAF på fig. 10, har derfor i denne delen av jordbrukspolitikken ikke samme interesser som jordbrukssektoren. Hvor store de samlede overføringene til jordbruket blir, er en avveining mellom jordbrukssektorens interesser og interessene som ønsker billigere mat, dvs. forbrukerne og skattebetalerne. I den politiske argumentasjon for å oppnå høyest mulig inntekt for jordbruket, blir det fra næringens representanter fremholdt at økte overføringer også virker til å opprettholde et større antall gardsbruk enn det som er nødvendig for å produsere maten. Flere gardbrukere styrker bosettingen i bygdene, og gir dermed høyere beredskap med tanke på krisetider. Jordbruket har fått politisk støtte og gjennomslagskraft for denne argumentasjonen.

Sammenfatningsvis kan en da fremholde at når produksjonsmålet er gitt, så kan jordbrukspolitikken beskrives ut fra to hovedmål. Avveiningen mellom disse to bestemmer arbeidsproduktiviteten og dermed sysselsettingen. Det ene er effektivitetsmålet som bl.a. springer ut fra bøndenes bedriftsøkonomiske interesser, og som får støtte fra det øvrige samfunn som er interessert i billig mat. Det andre er inntektsmålet som krever overføringer fra offentlige budsjetter. Hensynet til jordbrukets inntektsmål blir politisk legitimert ved at det virker til å bevare bosettingen og styrke beredskapen.

Hvilket av disse to hovedmålene: (1) effektivitetsmålet eller (2) inntektsmålet, er det som har fått sterkest gjennomslagskraft i jordbrukspolitikken?

I den jordbrukspolitiske debatten synes det være uenighet om dette. Men uenigheten synes å skyldes at en ikke har noe entydig sammenligningsgrunnlag. Noen synes å mene at en bør sammenligne med en politikk hvor det ikke er nedgang i

jordbrukets sysselsetting, BORGAN (1981). Produktivitetsøkningen burde da tilpasses en gitt mengde med arbeidskraft, og behovet for å dekke det innenlandske markedet. Ut fra et slikt alternativ har effektivitet hatt for stor gjennomslagskraft.

En kan også sammenligne med et jordbruk utviklet i et skjermet innenlandsk marked. Jordbruket har her bare en oppgave: Å produsere så billig som mulig. Sammenlignet med dette alternativet, har gjeldende politikk lagt større vekt på å bremse produktiviteten og å opprettholde et visst inntektsnivå på mindre gardsbruk.

På spørsmålet om hvor mange sysselsatte som trenges i vårt land for å nå produksjonsmålet, har vi ingen undersøkelse som gir noe svar. Men vi vet at produksjonen kan bli billigere og foregå med mindre arbeidskraft dersom vi fikk større gardsbruk. Dette kan oppnås ved at produksjonen lokaliseres ut fra hensynet til komparative fortrinn, og ved at den mest avanserte teknikken blir tatt i bruk. Dette vil bli drøftet nærmere i kapittel 5.

2.5.3 Arbeidsproduktiviteten påvirker strukturutviklingen

Bruksstrukturen har betydelig interesse for å forklare jordbrukets bidrag til sysselsetting og bosetting i bygdene. Bruksstruktur kan angis bl.a. med: Antall bruk, gjennomsnittsstørrelse på brukene og andelen av heltids- og deltidsbruk. Sysselsettingen i jordbruket er begrenset av det innenlandske markedsbehovet. Sysselsettingen vil da bli redusert ved økt arbeidsproduktivitet. I en slik situasjon vil deltidsjordbruket ha interesse for å opprettholde antall gardsbruk i de spredtbygde deler av landet. Folk som bor på brukene, kan fortsette å bo der og arbeide i andre næringer, selv om sysselsettingen i jordbruket går tilbake.

Utviklingen som har foregått i jordbruket, kan beskrives ved den såkalte spesialiseringsprosessen, fig. 11.

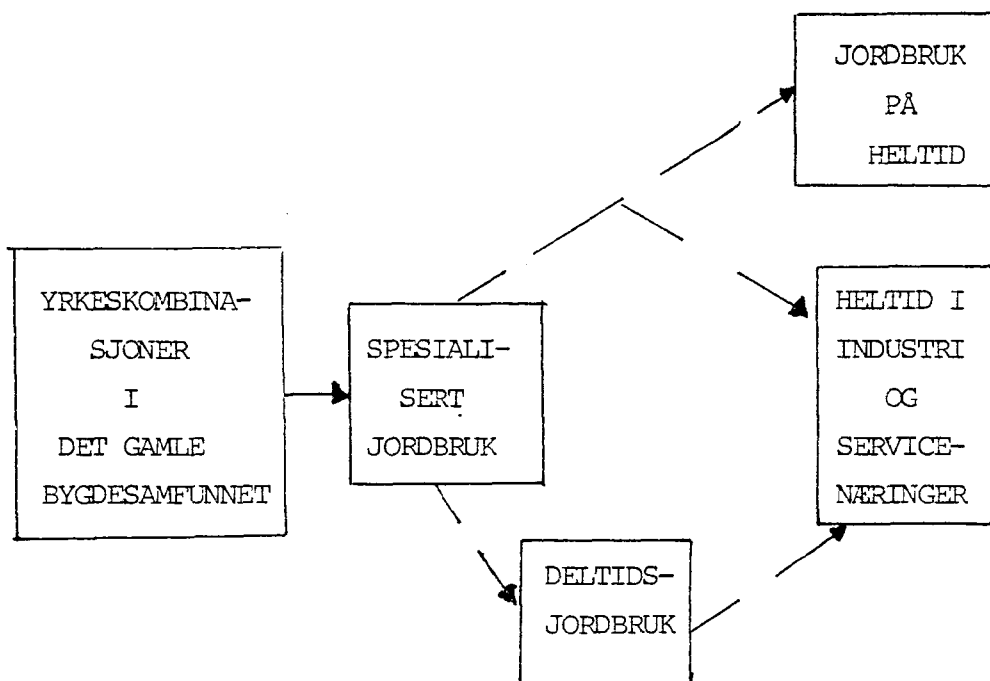


Fig. 11. Teknisk utvikling - spesialiseringsprosessen.

Fig. 11 antyder hvordan bruksstrukturen har endret seg. I det gamle bygdesamfunnet var yrkeskombinasjoner vanlig. Jordbruk ble drevet i tilknytning til flere andre næringer som fiske, skogbruk og handverk.

Også serviceyrkene var kombinert med jordbruksdrift. Prester og lærere drev gardsbruk i det gamle bygdesamfunnet. Ved ny teknisk utvikling kom spesialiseringen. Større maskiner medførte produksjon i større skala.

Arbeidsproduktiviteten på gardene økte. Leid arbeidskraft ble overført til andre næringer. Med økt arbeidsproduktivet ble flere og flere gardsbruk for små til å sysselsette familiens arbeidskraft. Økt arbeidsproduktivet som følge av ny teknikk presset frem to utviklingslinjer som antydnet på fig. 11. Den ene var "strukturrasjonaliseringslinjen", se fig. 11, jordbruk på heltid. Dette var det som den offisielle landbrukspolitikken la opp til: større og færre gardsbruk, såkalt bærekraftige bruk. Dette fremgår av stortingsmeldinger om landbrukspolitikken etter siste verdenskrig. Ledig arbeidskraft fra jordbruket ble sysselsatt i industri og servicenæringer (LANDBRUKSDEPARTEMENTET 1976).

Men samtidig med "strukturrasjonaliseringslinjen", foregikk det en annen utvikling. Den var mindre i samsvar med intensjonene i gjeldende politikk. Det var utviklingen mot nye deltidsbruk, se fig. 11, deltidsjordbruk. Gardbrukerne aksepterte ikke uten videre å flytte fra bruket og gå helt over til nye yrker som industri og service. Flere av dem ønsket å beholde gardsbruket, i første rekke som bosted, men også i noen grad for å sysselsette noe av familiens arbeidskraft. De nye deltidsbrukene vokste frem. Men dette var deltidsbruk hvor brukeren oppnådde en vesentlig arbeidsinntekt utenfor bruket i de nye næringene som f.eks. industri, anleggsarbeid og serviceyrker. Arbeidsmulighetene utenfor bruket var ofte bestemt av hvor bruket var plassert geografisk. I de sentrale jordbruksområdene, nær tettsteder og store byer, var arbeidsmulighetene best. Kanaliseringspolitikken fra husdyrhold til kornproduksjon kom til å styrke utviklingen mot flere deltidsbruk, selv om det ikke var noe uttalt mål. Det gjaldt særlig i de bedre jordbruksdistriktene som ofte lå i nærheten av større sentra. "Trygdebrukene" er også blitt en egen gruppe. På disse er inntekten utenfor bruket en eller annen form for trygd, f.eks. uføre- eller alderstrygd. Endringer i sosialpolitikken påvirker omfang av denne type gardsbruk.

Tabell 1 nedenfor viser utviklingen i bruksstrukturen. Den har gått mot færre bruk, men også mot en større andel av deltidsbruk. Tabellen støtter opp om modellen som er angitt ved fig. 11.

Tabell 1. Bruk over 5 dekar, fordelt etter brukerens levevei, antall og prosent

År	Eneste inntektskilde (90%)	Hovedinntektskilde (50%-90%)	Biinntektskilde (50%)	Til sammen
1949	83995 (39%)	55239 (26%)	73431 (34%)	213441 (99%)
1959	70131 (35%)	48787 (25%)	78614 (40%)	198315 (100%)
1969	51186 (33%)	31884 (21%)	71423 (46%)	154977 (100%)
1979	38215 (31%)	16351 (13%)	69842 (55%)	125302 (99%)
1983	34232 (31%)	15971 (15%)	59170 (53%)	110092 (99%)

Kilde: STATISTISK SENTRALBYRÅ (1950, 1960, 1970, 1980 og 1984).

Tabell 1 viser at det har skjedd en polarisering mot heltidsbruk ("eneste inntektskilde" i tabellen) og mot bostedsbruk ("biinntektskilde" i tabellen). Yrkeskombinasjoner hvor gardsbruket og arbeid utenfor gardsbruket er mer likeverdige ("hovedinntektskilde" i tabellen), er gått tilbake.

Den store andelen av deltidsbruk har ført til betydelig flere gardsbruk enn en ville hatt hvis produksjonen bare hadde foregått på heltidsbruk. Mange deltidsbruk betyr mye for bosettingsmønsteret.

To hensyn har særlig interesse for å forutsi den fremtidige fordelingen mellom heltids- og deltidsbruk. Det ene er hvilke av disse brukstypene som er mest bedriftsøkonomisk konkurransedyktige. Det andre er hvordan de ulike brukstypene klarer å hevde sine interesser i det jordbrukspolitiske systemet. Det er nokså åpenbart at den nye typen av deltidsbruk er "bedriftsøkonomisk konkurransedyktige". Derimot er det en del som tyder på at deltidsbrukene vil ha visse vansker i det politiske systemet.

Deltidsbrukerne er vanskelige å organisere fordi de har flere ulike interesser. Støtten blant jordbrukets fagfolk for deltidsbruk synes å være mindre enn for heltidsbruk. Sektorpolitikken har lett for å skyve deltidsbrukerne til side. Dette har bl.a. gitt seg utslag i investeringspolitikken, hvor heltidsbruk blir prioritert.

Når deltidsbruk likevel ikke er blitt dårligere stilt i jordbrukspolitikken enn tilfellet er, skyldes dette for en del at flere virkemidler er utformet for å ta særlig hensyn til mindre gardsbruk. Det gis f.eks. prisstøtte, støtte pr. dyr osv. som er differensiert etter bruksstørrelse. Denne strukturprofilen, som er innebygd i jordbrukspolitikken, vil samtidig være støtte til deltidsbrukene som ofte er mindre gardsbruk.

2.5.4 Arbeidsproduktiviteten driver endringene i mjølkeproduksjonen

Hensikten med dette kapitlet er å få frem hvorledes tallet på gardsbruk (driftsenheter) varierer med jordbrukspolitiske tiltak. Tiltakene settes inn i produksjonsteknisk forskning og i investeringspolitikken. De politiske styringsmulighetene finnes, men det er lite sannsynlig at de blir satt inn. Hovedtendensen vil uansett være at det blir færre driftsenheter i jordbruket. Mjølkeproduksjonen er særlig viktig for å bevare den spredte bosettingen i de næringssvake deler av landet. I det følgende vil jeg nytte en enkel matematisk modell for å analysere endringene i mjølkeproduksjonen.

Disse symbolene nyttes i modellen:

M er den mengde mjølk som landet trenger i et gitt år.

m er mjølkemengden pr. ku.

a er antall mjølkekyr i landet.

b er antall mjølkekyr i gjennomsnitt pr. gardsbruk.

y er antall gardsbruk med mjølkekyr.

Vi kan nå gå ut fra at ligningene I og II gjelder for å beskrive mjølkeproduksjonen i ett gitt år.

$$(I) \quad M = a m, \text{ dvs. } a = \frac{M}{m}$$

$$(II) \quad y = \frac{a}{b}$$

(I) og (II) gir

$$(III) \quad y = \frac{M}{b \cdot m}$$

La oss se litt på ligning (III). Det er egentlig små muligheter for å påvirke mjølkebehovet (M). Mjølkekemengden pr. ku (m) er avhengig av husdyrforskningen: føring, avlsarbeid osv. Gardbrukernes kunnskaper og dyktighet virker òg inn. Det vil være mulig å regulere mjølkekemengden pr. ku, f.eks. ved en kvoteordning pr. dyr.

Antall kyr i gjennomsnitt pr. bruk (b), er bestemt av størrelsen på gardsbrukene. Investeringspolitikken kan påvirke bruksstørrelsen. Det er store fordeler som er knyttet til støtte og lån i Statens Landbruksbank. Disse fordelene er underlagt en sterk politisk styring. Det er mulig med privat lånefinansiering. En vil likevel kunne stoppe privatfinansiert bruksutbygging gjennom den type kvoter for mjølk som allerede er innført.

Disse momentene synes å være viktig for å vurdere den endringen som vi vil få i mjølkeproduksjonen:

- (1) Mjølkekemengden pr. ku øker. Det er betydelig forskjell mellom gjennomsnittsyttelse pr. ku for landet og det som oppnås på de gardsbruk som har den høgste avdråtten pr. ku.
- (2) Antall kyr pr. driftsenhet øker. Det er stor forskjell mellom gjennomsnittsbesetningen i landet, og det som antas å være bedriftsøkonomisk optimal størrelse.
- (3) Det foreligger beregninger som viser at selv ved en lav alternativverdi for arbeidskraften, vil det være lønnsomt å øke avdråtten pr. ku og produsere den mjølka vi trenger i landet med færre kyr, bl.a. GIÆVER (1979).
- (4) Det foreligger også beregninger som viser at ved alternativverdi for arbeidskraften som er større enn null, bør en redusere antall gardsbruk som driver med mjølkeproduksjon. En forutsetter da nåværende teknikk og mengde av realkapital på driftsenheter av ulik størrelse, AANESLAND (1984).

Av det som er nevnt ovenfor, vil jeg trekke følgende konklusjon: I prinsippet kan det sies å være full politisk styring av arbeidsproduktiviteten i norsk mjølkeproduksjon. Det kan settes inn politiske virkemidler som stopper nedgangen i antall bruk for å bevare bosettingen. Men det er lite sannsynlig at det skjer. Det vil være en økonomisk gevinst ved å redusere arbeidsinnsatsen i mjølkeproduksjonen, under forutsetning av at det er arbeidsplasser i andre næringer. Det er lite trolig at det vil bli ført en politikk hvor en vil avstå fra å oppnå denne gevinsten. Men det betyr at vi må regne med fortsatt nedgang i antall arbeidsplasser i en næringsgren som har betydd mye for å bevare bosettingen i de mest spredtbygde grendene i distrikts-Norge.

2.6 AGGLOMERASJONSVIRKNING OG KUMULATIVE PROSESSER

I dette kapitlet vil jeg se litt nærmere på lokaliseringsteorier som kan forklare noen av de utviklingsprosessene som foregår i næringer som i mindre grad er knyttet til naturressursene. Arbeidsplassene i industri og servicenæringer er ikke bundet til ressursene på stedet på samme måten som i jordbruk, skogbruk og fiske. Spørsmålet blir da om vi kan vente at disse arbeidsplassene blir etablert i bygdene, eller om det er konsentrasjonskrefter som presser disse mot byer og tettsteder.

Agglomerasjon betyr sammenhoping. I dette tilfellet nyttes ordet om sammenhoping av bosteder, arbeidsplasser, og ulike typer av ressurser. Det kan være vanskelig å finne noe velegnet mål for hvor sterk agglomerasjonen er. Men ofte blir antall innbyggere eller antall arbeidsplasser nyttet som mål for størrelsen på tettstedet eller byen. Disse måltallene blir brukt som indikator for graden av agglomerasjon. Virkningen av agglomerasjonen kan være av positiv eller av negativ art, konsentrasjonsfordeler og konsentrasjonsulemper.

Noen viktige agglomerasjonsfordeler er:

- (1) Samspillet mellom bedriftene som oppstår når flere av ulike slag blir samlet innenfor et mindre geografisk område.
- (2) Sentra blir naturlige knutepunkter for distriktets kommunikasjon og annen offentlig og privat service.
- (3) Det kan være stordriftsfordeler (fallende gjennomsnittskostnader) ved produksjon av ulike fellesgoder. Større sentra har i større grad muligheter til å utnytte dette slik at produksjonen blir billigere.
- (4) Utvikling av ny teknologi foregår i de urbane deler av landet.

Samspillet mellom bedriftene (pkt. 1) tilsier at de kan spesialisere seg noe mer i sentra. Dette er særlig viktig for mindre bedrifter som da ikke trenger å være selvhjulpne, men kan regne med å få servicetjenester på rask og effektiv måte

fra nærliggende bedrifter. Det betyr mindre for større enheter som har lettere for å bygge ut egne serviceanlegg og på den måten kan være selvhjulpne.

Senteret er knutepunktet for distriktet (pkt. 2). God kommunikasjon betyr effektiv transport av både råvarer og ferdigprodukter til og fra. Senteret er også en viktig forutsetning for pendling, slik at næringslivet får et utvidet arbeidsmarked.

Ved produksjon av fellesgoder kan de større sentra utnytte stordriftsfordeler (pkt. 3). Et gitt offentlig budsjett kan da gi et bedre servicetilbud. Eller at dette kan utnyttes slik at det blir mindre skatt å betale.

Ny teknikk kommer raskere til de urbane deler av landet (pkt. 4). Undervisnings- og forskningsinstitusjoner er som regel lokalisert til byområdene. Det generelle utdanningsnivået er ofte høyere i byen enn på landet. Både bedriftsledere og arbeidere får dermed i mange tilfeller et bedre grunnlag for å utnytte de tekniske nyvinningene. Særlig kan det være grunn til å merke seg at byområdene på denne måten har et bedre grunnlag for å "produsere" bedriftsledere som har evne til nyskaping, både når det gjelder produksjonsmetoder og nye produkter.

Noen viktige agglomerasjonsulemper er:

- (1) Høyere tomtekostnader for lokalisering av foretak og boliger.
- (2) Høyere arbeidskraftskostnader.
- (3) Økte reisekostnader for arbeiderne, pendling.
- (4) Køproblemer.
- (5) Dårligere fysisk miljø, forurensning og støy.
- (6) Forstyrrelser i det sosiale miljøet, stress, større overforbruk av alkohol og mer stoffmisbruk i større byer osv.

Høyere tomtekostnader (pkt. 1) vil øke kostnadene for bedriftene for å lokalisere seg i større byer og det vil påvirke boligkostnadene for arbeidstakerne. I noen tilfeller vil det

ikke bare være spørsmål om økte bokostnader. Men det kan også være vanskelig å skaffe arealer til nye bedrifter og boliger i byområdene. Arealene blir dermed en så sterk begrensende faktor at bedriftene kan velge å etablere seg i utkant av sentra, for på den måten å få de nødvendige vekstmuligheter. Men begrensninger i areal presser som regel ikke bedriftene særlig langt ut fra byene. Bedriftene flytter så langt ut at de får friere muligheter til å skaffe seg tilstrekkelig tomteareal.

Høyere arbeidskraftkostnader (pkt. 2) i større byer kan være et resultat av at det er større konkurranse om arbeidskraften. For den enkelte bedrift som vurderer lokalisering eller utvidelse i byen, kan høyere arbeidskraftkostnad innebære at den heller velger et annet lokaliseringssted med lavere arbeidskraftkostnader, f.eks. i mer spredtbygde områder.

Definerer vi positiv eller negativ virkning av agglomerasjon for bedriftene, vil økte tomtekostnader og økte arbeidskraftkostnader være agglomerasjonsulempene. Agglomerasjonsulempene vurderes da ut fra en bedriftsøkonomi hvor målet er størst mulig overskudd etter at produksjonskostnadene er dekket. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hva som er ulempe eller fordel dersom vi vurderer dette ut fra arbeidernes, regionens eller samfunnets synsvinkel. Høgre tomtekostnader og høgre arbeidslønn kan være et resultat av økt produktivitet i nærheten av bysenterene. Større avkastning for disse ressursene ved sterkere grad av agglomerasjon vil være en fordel, f.eks. for regionen og for samfunnets innbyggere. Høgre tomtekostnader og høgre lønn påvirker også kjøpekraften i regionen. Dette er ikke uten videre agglomerasjonsulempene i en større sammenheng. Agglomerasjonsulempene under pkt. 1 og 2 ovenfor er derfor av en noe annen art enn de øvrige agglomerasjonsulempene under punktene 3 til 6. Disse siste vil medføre realøkonomiske kostnader eller negative velferdsmessige virkninger for landets innbyggere totalt sett.

Med større byer og sentra vil ofte reisekostnadene for de som arbeider der øke på grunn av større avstand fra bosted til arbeidsplass (pkt. 3). Det kan oppstå køproblemer (pkt. 4).

Dette får realøkonomiske virkninger for samfunnet og kan øke bedriftenes kostnader både gjennom høyere arbeidslønn og ved mer transport av varer og tjenester. Forurensning og støyproblemer kan bli et resultat av sterk konsentrasjon av arbeidsplasser, bosteder og økt trafikk, og kan føre til et dårligere fysisk miljø både i hjemmet og på arbeidsplassen (pkt. 5). Det blir mer forurensning og støy. Innbyggernes velferd blir redusert. De kan da komme til å kreve kompensasjon for dette gjennom høyere arbeidslønn. Forurensning og støyproblemer innebærer at det kan bli nødvendig å stille noe strengere krav til bedriftene i større byer enn i spredtbygde områder med hensyn til utslipp av visse stoffer i luft og vann, og for å dempe støyen. Dette vil igjen medføre at produksjonskostnadene øker.

Det er kjent at såkalte "mørketall" viser at de sosiale forhold (pkt. 6) er verre i de store byene enn i mindre byer og i bygdene. Det gjelder bl.a. alkoholmisbruk, stoffmisbruk, kriminalitet og selvmord.

Hvorvidt slike forhold, som denne statistikken beskriver, får direkte betydning for etablering av arbeidsplasser, kan være vanskelig å avgjøre. Vi vet også lite om hvordan dette påvirker valget av bosted og arbeidsplass for den enkelte. Men gjennom offentlige tiltak kan det lett tenkes at dette får virkning. De sosiale ulempene i større byer blir nyttet som argument for å sette inn distriktspolitiske virkemidler.

Det kan være nokså delte meninger om hvor store byene må være for at agglomerasjonsulempene, som er nevnt ovenfor i pkt. 1 til 6, vil gjøre seg så sterkt gjeldende at de påvirker flytting fra mindre bygder og små byer til storbyene. Det kan tenkes at agglomerasjonsulempene ikke nødvendigvis stimulerer til lokalisering i bygdene og mindre tettsteder, men at de fører til en såkalt "smultringseffekt" i de større byene. Det oppstår nye sirkler med nyetablering rundt de gamle storbysentra.

Det har vært vanlig å anta at det er agglomerasjonsfordelene som slår sterkest igjennom, og at de har lett for å være

drivkraften i urbaniseringsprosessen. Det som skjer er blitt beskrevet som såkalte kumulative prosesser hvor det foregår en opphopning av faktorer som virker i samme retning. En enkel fremstilling av en slik kumulativ prosess med utspring i agglomerasjonsfordeler vil være:

Senteret begynner å vokse på grunn av ny teknologi og økt arbeidsproduktivitet. Noe som gir seg utslag i høyere lønn og høyere kapitalavkastning. Dette trekker igjen til seg arbeidskraft og økte investeringer. Nye investeringer skaper igjen ny aktivitet. Investeringene gjelder også investeringer i utdanning. Arbeidskraften blir dermed bedre kvalifisert enn i andre deler av landet. Utviklingen skaper optimisme og forventning om at det fortsatt vil bli vekst i fremtiden, og selve forventningen kan være hoveddrivkraften som gjør at prosessen fortsetter.

Investeringer i infrastruktur gir ofte en kumulativ prosess. F.eks. gir gode kommunikasjoner økt trafikk. Det fører til at disse områdene igjen blir prioritert ved utbygging av et enda bedre kommunikasjonsnett.

MYRDAL (1969) har drøftet økonomiske forhold i underutviklede regioner i ulike land. Han kommer til at i en markedsstyrt økonomi vil utviklingen bevege seg mot stadig større ulikheter. Regioner med større tettsteder og byer vil vokse og bli rikere. De spredtbygde delene av et land flyttes fra og blir fattigere.

Hvorvidt de kumulative prosessene også gjør seg gjeldende i blandingsøkonomien, er en annen sak. Uten at det settes inn distriktspolitiske virkemidler som bremser på konsentrasjonsprosessen, har det offentlige innslaget lett for å forsterke den kumulative prosessen som arbeider i retning av konsentrasjon.

Teorier om agglomerasjon og kumulative prosesser har hatt betydning for distriktspolitiske debatter og for en del praktiske tiltak i distriktspolitikken. Det gjelder særlig idéen med å bygge ut vekstsentra eller prøvesentra som de også

er blitt kalt. At vekstsentra ikke har blitt noe viktig element i norsk distriktpolitikk, kan neppe nyttes for å avkrefte eller bekrefte noen av de lokaliseringsteoriene som en her har drøftet.

La oss se litt nærmere på noen mekanismer som er viktige i urbaniseringsprosessen. En av disse er knyttet til produksjon av offentlige goder.

Dersom det nå er slik at det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til produksjon av fellesgoder (offentlige goder), så vil økt tilflytting medføre billigere produksjon. Men for de som flytter til blir virkningen av dette mindre enn de faktiske kostnadene skulle tilsi. Det skyldes vårt skattesystem. Skatten til den enkelte blir ikke bestemt ut fra en marginal betraktning om hvor mye den enkelte innbygger belaster fellesforbruket. Skattereglene er lik for alle i en kommune. Stordriftsfordelene får mindre virkning for tilflyttingen enn kostnadene skulle tilsi.

Men virkningen av agglomerasjonsulempen blir heller ikke belastet tilflytteren på riktig måte. Stigende agglomerasjonsulemper gir seg utslag i høyere skatter for alle innbyggerne i regionen. Innflytterne blir belastet med de gjennomsnittlige kostnadene. Ikke med marginalkostnadene som kan være større enn gjennomsnittskostnadene.

Sammenhengen mellom antall innbyggere og størrelsen av arbeidslønn er av interesse, men også sammenhengen mellom innbyggertallet og kapitalavkastningen som oppnås i nye investeringer.

Det er vanlig å anta at under ellers like forhold avtar lønnen, dvs. verdien av arbeidskraftens grenseproduktivitet, med økning i sysselsettingen. Men dette er under forutsetning av at det ikke er endringer i teknikk eller samlet kapitaltilførsel. I en kumulativ prosess kan forholdene være slik at ny teknikk og/eller økt kapitaltilførsel mer enn oppveier nedgangen i grenseproduktiviteten ved økt sysselsetting.

2.7 ECONOMIC-BASE TEORIEN

I dette tilfellet er vi interessert i economic-base som lokaliseringsteori. Teorien kan da nyttes til å klarlegge endringene innenfor en region. Teorien forteller ikke noe om samspillet mellom flere regioner, eller det som foregår i en region i forhold til det som skjer i det øvrige samfunn. Det som skjer innenfor en region kan etter denne teorien måles i verdienheter eller sysselsettingstall. Sysselsettingen er som regel det som er lettest å skaffe tall for.

Teorien kan formuleres slik: Den samlede sysselsettingen N i en region består av sysselsettingen i basisnæringene, B (næringer som eksporterer varer eller tjenester ut av regionen) og sysselsettingen i de lokale næringene, A (næringer som leverer varer eller tjenester innenfor regionen) ($N = A + B$). Teorien postulerer da at de lokale næringene er en konstant andel av den samlede sysselsettingen i regionen, $A = k N$. Sammenhengen mellom basisnæringer og den samlede sysselsettingen i regionen blir da:

$$(I) \quad N = \frac{1}{1-k} B$$

eller på tilvekstformen:

$$(II) \quad \Delta N = \frac{1}{1-k} \Delta B$$

Siden k vil være større enn null, men mindre enn 1, så forteller ligning II at dersom B øker med en viss størrelse ΔB , vil den samlede økningen, ΔN i sysselsettingen bli mer enn ΔB . Basisnæringene skaper etterspørsel i det lokale markedet som gjør at de lokale næringene som er avhengig av dette markedet, øker i omfang. Sysselsettingsmultiplikatoren: $\frac{1}{1-k}$ vil fortelle hvor stor denne virkning av basisnæringene er innenfor regionen.

Det som er hovedprinsippet i denne teorien er skillet mellom basisnæringer og lokale næringer, og at forholdet mellom den samlede sysselsettingen og basisnæringer er konstant. Brukt i sin enkleste form kan altså teorien hjelpe oss til å klarlegge hvor stor den samlede sysselsettingen i en region vil bli dersom vi øker sysselsettingen f.eks. med ett årsverk i en basisnæring som jord-, skogbruk eller industri.

Teorien er blitt mye brukt bl.a. fordi endringer i sysselsettingen har betydelig regionaløkonomisk interesse, men også fordi det har vært lett å beregne sysselsettingsmultiplikatoren f.eks. på kommunenivå ut fra tall i offisiell statistikk (AANESLAND 1982). Modellen (II) kan også bygges ut ved å forutsette at forholdet mellom total sysselsetting og total folkemengde i regionen er konstant.

På den måten kan en beskrive utviklingen i befolkningens mengde som en følge av aktivitet i regionens basisnæringer.

Sysselsettingsmultiplikatoren $\frac{1}{1-k}$ vil være forskjellig alt etter størrelse av region. Hvordan regionen blir avgrenset, blir dermed avgjørende.

Det kan reises en del innvendinger mot denne teorien:

1. Sysselsettingsmultiplikatoren vil endre seg over tiden. Dette er en alvorlig innvending som lett vil få avgjørende betydning for hvilke utsagn det er mulig å komme med ved hjelp av teorien.
2. Antall sysselsatte tar ikke hensyn til lønnsnivået og utviklingen i lønnsnivået i de ulike næringer. At basisnæringer som har ulik lønn kan gi ulik multiplikatorvirkning, tar ikke teorien hensyn til.
3. Andre faktorer som påvirker sysselsettingen i regionen og som teorien ikke tar hensyn til, er bl.a. subsidier og avgifter av ulike slag.

4. Forholdet mellom produksjonsfaktorene kapital og arbeidskraft i de ulike næringer kan være forskjellig og påvirke sysselsettingen. På den måten oppstår forskjeller mellom basisnæringer som teorien ikke tar hensyn til.
5. Det kan være forskjeller i kapasitetsutnyttning i ulike næringer og det tar modellen ikke hensyn til.
6. Estimering av sysselsettingsmultiplikatoren vil ofte skje ut fra gjennomsnittstall som gjelder hele regionens næringsliv. Mens det er marginale endringer som en ønsker å få bedre kjennskap til.
7. Alle næringer, ikke bare basisnæringene, har en form for multiplikatorvirkning. Dessuten leverer en bedrift ofte både til det lokale markedet og til markeder utenfor regionen. Skillet mellom lokale næringer og basisnæringene er dermed problematisk.

Selv om det kan reises innvendinger mot den måten teorien blir nyttet på, er det vanlig å anta at modellen gir et visst innsyn i viktige mekanismer som gjør seg gjeldende innenfor en region med hensyn til sysselsetting og befolkning. Teorien har åpenbart hatt betydning for de virkemidler som er satt inn i norsk distriktpolitikk. Det har vært en hovedidé å støtte næringer som vanligvis klassifiseres i gruppen "basisnæringer". Det er først i de senere år at det er blitt noe interesse for å støtte service-næringene ved hjelp av distriktpolitiske tiltak.

2.8 FRAFLYTTING ELLER KONSOLIDERING AV BOSETTINGEN I BYGDENE

I kapittel 2 behandles teorier som har til hensikt å forklare noen av de kreftene som er årsak til at det skjer geografiske endringer i sysselsetting og bosetting. Med bakgrunn i disse teoriene kan det være grunn til å spørre hvordan utviklingen i bygde-Norge vil bli de kommende år. Likevektsteorien peker mot en likevektsituasjon, hvor bosettingsmønsteret vil stabiliseres. Men dette forutsetter at endring i de eksogene

variable stopper opp. Forutsettes det f.eks. en vedvarende endring i f.eks. teknologien, kan konsekvensene fortsatt bli en vedvarende endring i sysselsetting og bosetting.

Drivkraften bak endringene i bygdenes sysselsetting kan grupperes i to. (1) I den ene gruppen kan en samle de indre krefter som gjør seg gjeldende innenfor den enkelte næring. Disse kan også kalles skyv-effektene. Dette er den produktivitetens utviklingen som skjer innenfor selve næringen. Teknisk utvikling øker arbeidsproduktiviteten. På grunn av begrensninger i etterspørsel eller begrensninger på ressurs-siden, øker ikke produksjonen i like stor grad som arbeidsproduktiviteten. Dette medfører at arbeidskraften "skyves" ut av vedkommende næring. (2) Den andre gruppen av krefter er det som skjer i "andre" næringer. I disse andre næringer oppstår en trekk-effekt. Det betyr at den tekniske utviklingen øker produktiviteten i industri- og service-næringer og "trekker" dermed arbeidskraften ut av f.eks. jordbruket.

Med den tekniske utviklingen oppstår det på denne måten noe som kan kalles for en skyv-trekk-mekanisme. Sysselsettingen reduseres i de tradisjonelle bygdenæringene og økes i de urbane næringene hvor det produseres varer og tjenester for å tilfredsstille nye udekte behov i samfunnet.

De kumulative prosessene pretenderer å samle både skyv- og trekk-kreftene. Disse kreftene er det vanlig å oppfatte som drivkrefter for fortsatt urbanisering. Det er lite i teorien som antyder at kreftene blir svakere ettersom prosessen skrider frem. "Urbaniseringens ubønnhørighet" er blitt et begrep for å beskrive det som skjer i disse prosessene (RASMUSSEN 1969).

I vår blandingsøkonomi vil det ha interesse å klarlegge virkningen av politiske beslutninger og politiske inngrep i økonomien. Viktig er offentlige overføringer og fellesforbruket. Dette gir visse muligheter for å etablere arbeidsplasser i deler av landet som ellers ville bli avfolket. Men distriktspolitikken omfatter bare en liten del av overføringssystemet. Virkningen av de øvrige overføringene og fellesforbru-

ket kan ha distriktpolitiske sidevirkninger. Disse sidevirkningene kan få større virkninger for bosettingsmønsteret enn de distriktpolitiske virkemidlene, jfr. kap. 4.

Fra enkelte fagfolk er det i senere år kommet frem synsmåter, hvor det hevdes at kumulative prosesser ikke lengre gir noen brukbar beskrivelse av det som skjer i samfunnet. En av dem som i vårt land har fremholdt dette, er BROX (1984). Han mener at det er sterke krefter som i senere år har virket til å konsolidere bosettingen i norske bygder. Det gjelder bl.a. utviklingen innenfor kommunikasjon. Bedre kommunikasjon gir muligheter for pendling. Den enkelte kan da velge å bo i spredtbygde områder selv om arbeidsplassene blir sterkt konsentrert. I store deler av bygde-Norge har distriktpolitiske tiltak styrket sysselsettingen både i industri og service. Økning i antall trygdede personer gir også mulighet for at endel personer fortsatt kan bo i bygdene, uavhengig av om det er arbeid eller ikke.

Blant fagfolk synes det å være delte meninger om de tendensene mot konsolidering av bosettingen som har vist seg, vil vedvare eller ikke. Noen hevder at det som har skjedd bare er små krusninger på en tyngre trend, som er bestemt av teknisk utvikling. Det er stordrift og spesialisering som tvinger frem en stadig sterkere konsentrasjon av arbeidsplasser og bosteder. Oljevirkningsomheten vil være en avgjørende faktor i norsk økonomi. Oljepenger og et utbygd overføringssystem gir muligheter for å etablere arbeidsplasser også i de mer spredtbygde delene av landet. Men om disse mulighetene blir utnyttet, er noe annet. Bruk av oljepenger har lett for å forsterke konsentrasjonen av arbeidsplassene. Mer oljepenger fører til at antall arbeidsplasser i servicenæringene øker. Produkter som produseres i landbruk og industri kan importeres. Men service-næringene må hovedsakelig etableres innenfor landets grenser. Størstedelen av servicenæringen vil bli etablert der hvor flest folk allerede bor, i tettsteder og byer. Flere service-arbeidsplasser i mindre tettsteder kan gi positive virkninger i distriktene.

Ut fra disse forutsetningene om teknisk utvikling og sterkere kjøpekraft blant landets innbyggere, er det vanskelig å tenke seg stabilisering i bosettingsmønsteret. Økt pendling kan i visse deler av landet motvirke dette. Men områder som ligger utenfor akseptabel pendlingsavstand til byer og sentra, må ut fra slike forutsetninger regne med fraflytting også i de kommende år.

Bli det stagnasjon i økonomien og sterk grad av arbeidsledighet, må vi anta utviklingen blir annerledes. Da kan det bli nødvendig å ta vare på de arbeidsplasser vi allerede har. I økonomisk dårlige tider vil verken den enkelte person eller politikerne våge å satse på ny virksomhet fordi det innebærer stor grad av usikkerhet.

I tillegg til flyttestrømmene påvirkes folketallet i distriktene av fødsler og død. I de senere år har det for hele landet vært nedgang i antall fødsler. Det er færre barn pr. familie enn for noen år siden. Dette kan få distriktspolitiske virkninger. Det kan bli vanskeligere å beholde et visst befolkningsgrunnlag i de spredtbygde områdene.

Den generelle konklusjonen blir at det er forutsetningene om økonomi, teknikk, demografiske forhold osv. som bestemmer hvordan endringene i bosettingsmønsteret vil bli. Dvs. at det i hovedsak er de eksogene variabler i de teoriene som behandles i dette kapitlet, som er avgjørende. Det er disse variablene som bestemmer det som vil skje i bygdenes sysselsetting og bosetting. Isolert sett kan teoriene, som er gjennomgått i kapittel 2, derfor bare i svært begrenset grad svare på spørsmålet om hva som vil skje med bygdenes sysselsetting og bosettingsmønster i kommende år. Det er den generelle tekniske og økonomiske utviklingen i landet som vil være avgjørende for de endringer som kommer til å skje i bygde-Norge.

3. ARGUMENTER FOR Å DRIVE DISTRIKTSPOLITIKK

Distriktspolitikken tar sikte på å få flere bosteder og arbeidsplasser i bygde-Norge enn en ellers ville ha fått. Distriktspolitikken kan være en del av næringspolitikken, f.eks. bosettingsmålet i jordbruks- og fiskeripolitikken. Den kan også være en mer spesifikk distriktspolitik som drives uavhengig av næringspolitikken. Her i kapittel 3 vil jeg ikke være opptatt av dette skillet.

I dette kapitlet vurderes argumenter for å drive distriktspolitik.

(1) Først drøftes saken ut fra teorien om fullkommen konkurranse. Deretter (2) ut fra forholdene i en "fullstendig politisk styrt økonomi".

3.1 ARGUMENTER MED REFERANSE TIL TEORIEN OM FULLKOMMEN KONKURRANSE

Vi kan tenke oss et samfunn hvor den enkelte person fritt får velge bosted og arbeidssted. Bedriftene får velge å etablere seg hvor de måtte ønske det. Kollektive organer påvirker ikke disse valgene. I en frikonkurransøkonomi vil personer og bedrifter ha en slik frihet. Da foregår det en avveining mellom nytten for individet og bedriftens ønske om profitt.

Teorien for fullkommen konkurranse beskriver denne type av økonomiske system. Det er visse forutsetninger som denne teorien tar utgangspunkt i. De viktigste er:

- (1) Det er mange kjøpere og selgere som tar markedsprisen som gitt og tilpasser mengden de vil kjøpe/selge til denne.
- (2) Bedriftene har som målsetting å maksimere profitten (fortjenesten). Konsumentene har som målsetting å maksimere nytten.

Hele teorien kan formuleres mer presist. Det er da nødvendig å angi ytterligere premisser.

"Frikonkurransen", "frimarkedsøkonomi" og "frikonkurranseløsning" brukes om et økonomisk system med "fullkommen konkurranse" (LINDBECK 1971).

SANDEMO, (u.d.) behandler ressursallokering og økonomisk velferd. Av dette arbeidet framgår det at "frikonkurranseløsningen" er en pareto-optimal tilpasning. "Pareto-optimalitet" er en tilstand. Denne har slike egenskaper at det ut fra denne ikke kan foretas noen endringer i ressursallokering og/eller inntektsfordeling hvor noen personer får det bedre, uten at noen andre personer får det dårligere. At bosettingsmønsteret er pareto-optimalt, innebærer at det ikke er mulig å foreta noen endringer slik at velferden for noen individer blir høyere, uten at dette går ut over velferden til andre. Det bør tilføyes at det kan være flere ulike bosettingsmønstre som har denne pareto-optimale egenskapen.

Gjelder forutsetningene for teorien om fullkommen konkurranse, så kan en da hevde at individer og bedrifter burde bestemme lokaliseringssted uten offentlig innblanding. Når vi skal finne argumenter for å drive distriktspolitikk, gjelder det da: (1) Å påvise at forutsetningene for teorien ikke gjelder. (2) Å påvise at distriktspolitiske virkemidler vil føre til at forholdene igjen nærmer seg den løsningen som en vil få dersom en hadde fullkommen konkurranse.

Har vi en økonomi hvor bosettingsmønsteret ikke er pareto-optimalt, dvs. at det er mulig for noen å få det bedre uten at dette går ut over andre, burde det være gode muligheter for å få alle i samfunnet med på en forbedring. Dette er likevel ikke så enkelt. Det kan være forholdsvis lett å påvise at den situasjon vi har ikke er pareto-optimal. Det kan likevel være sterke politiske krefter som motarbeider endringer. En av årsakene til det kan være: Selv om det kan påvises at samfunnet totalt sett vil oppnå høyere verdiskaping ved en omlegging, og at den samlede verdiskaping i prinsippet kan

fordeles slik at ingen får det dårligere, vil noen likevel være redde for at deres situasjon kan bli dårligere. Selv om gamle arbeidsplasser med lav verdiskaping kan erstattes med nye som gir mye høyere verdiskaping, så vil den enkelte arbeider som mister sin gamle arbeidsplass, ikke uten videre ha noen garanti for at det er han eller hun som får den nye arbeidsplassen. Forslag om endring skaper usikkerhet, og dette kan i seg selv vekke politisk motstand.

At frikonkurranseløsningen først og fremst gir en løsning med effektiv ressursutnytting, er framholdt bl.a. av JOHANSEN (1983). Det er ikke sikkert at en slik løsning vil føre til en inntektsfordeling i samfunnet som vi politisk kan godta. Det kan altså tenkes at målet om en viss inntektsfordeling inneholder argumenter for å drive distriktspolitikk. Dette og andre innvendinger som kan reises mot pareto-optimalitets-kriteriet som grunnlag for å lete etter distriktspolitiske argumenter, vil jeg komme tilbake til senere.

Har vi en økonomi som i hovedsak fungerer slik som teorien om fullkommen konkurranse tilsier, så er argumentasjon for distriktspolitikk grei nok. Vi finner da et avvik fra teorien. Vi kan da sette inn tiltak slik at vi beveger oss mot en frikonkurranseløsning. Framgangsmåten krever at utenom det avviket som drøftes, så stemmer forutsetningene ellers med teorien. I det etterfølgende er det en slik tanke som er lagt til grunn når ikke noe annet blir nevnt. I virkeligheten står vi overfor en langt mer komplisert situasjon. Et eksempel for å understreke det kan framstilles slik: Tar en bort subsidiene i næring (A), så kunne en isolert sett tenke seg at en med dette kommer nærmere frikonkurranseløsningen. Men dersom de institusjonelle forholdene er slik at dette fører til at de som er sysselsatt i (A) blir sysselsatt i næring (B) som er enda mer subsidiert, så har vi fjernet oss mer fra frikonkurranseløsningen. Se forøvrig avsnitt 3.2.4 om: "Second Best"-teorier. Det er vanlig å gå ut fra at dersom noen av følgende forhold gjør seg gjeldende i økonomien, så er forutsetningene for fullkommen konkurranse ikke oppfylt:

- (1) Kollektive beslutninger, som f.eks. tariffavtaler, subsidier, avgifter osv.
- (2) Fallende gjennomsnittskostnader over hele skalaen (ved kollektive goder)
- (3) Monopoler/oligopoler
- (4) Mangel på informasjon
- (5) Immobilitet
- (6) Indirekte virkninger

Jeg vil videre i kapittel 3.1 se litt på disse forholdene som argumenter for å drive distriktspolitikk.

3.1.1 Tariff lønn og subsidier

3.1.1.1 Tariffestet minstelønn og geografiske forskjeller i arbeidslønn

Tariffavtalen som inngås mellom arbeidernes fagforeninger og arbeidsgiverforeninger om lønnsvilkår, er et vanlig eksempel for å påvise at politiske og organisasjonsmessige avtaler gjør det ønskelig med distriktspolitiske tiltak. Disse avtalene kan inneholde bestemmelser om en minstelønn innenfor en bransje som skal gjelde for hele landet. Slike avtaler er blitt en del av vårt økonomiske og politiske system.

At det kan være ønskelig å støtte arbeidskraft i enkelte regioner kan anskueliggjøres ved fig. 12. Arbeidernes tilbudskurve for arbeidskraft er T, mens E er arbeidsgiverens etterspørsel etter arbeidskraft.

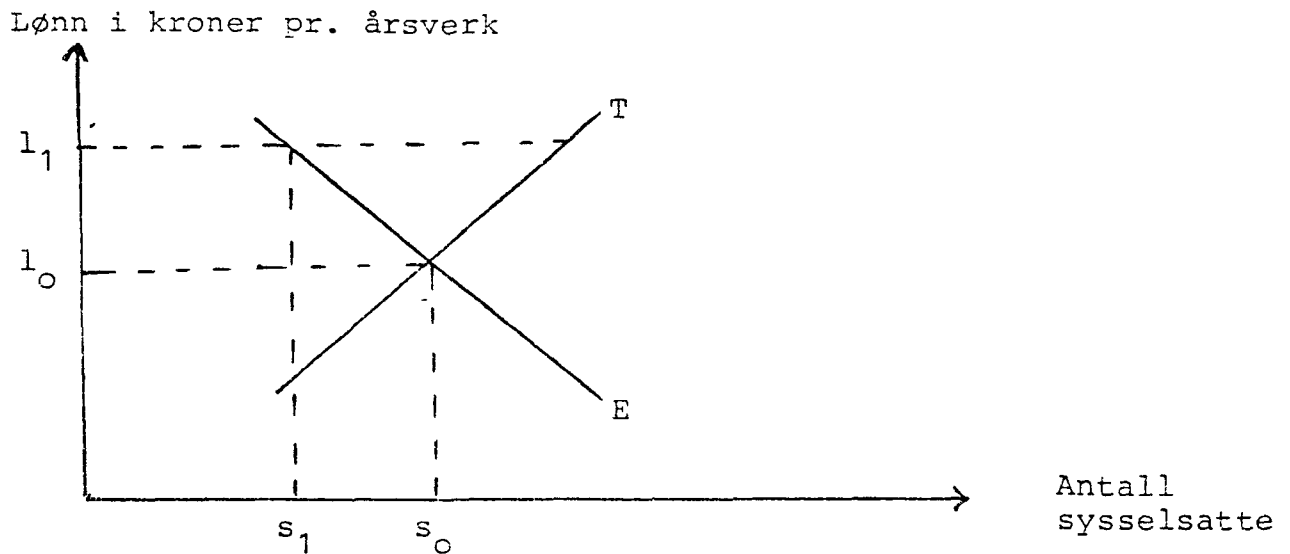
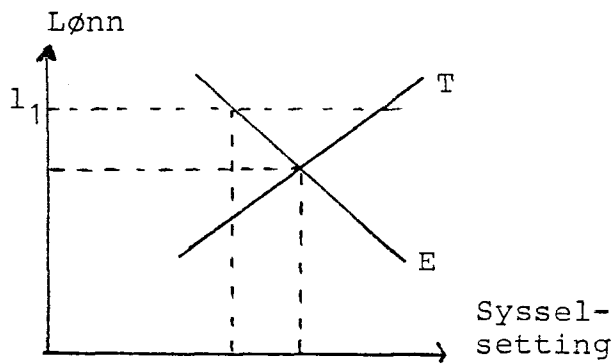


Fig. 12. Forskjellen i sysselsettingen ($s_0 - s_1$) med fri lønnsdannelse (l_0) og ved tariffestet minstelønn (l_1) i en region.

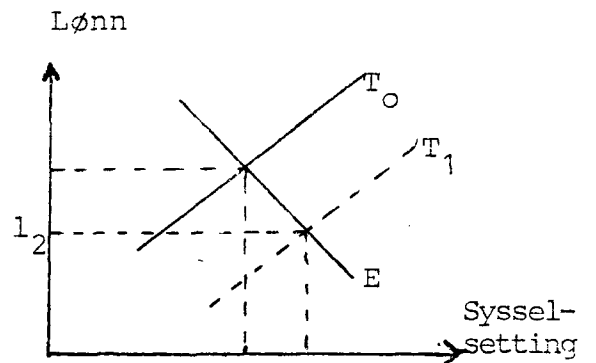
I en frikonkurransøkonomi blir lønnen (l_0) og sysselsettingen (s_0) i en region (se fig. 12). Avtalt minstelønn (l_1) gjelder for hele landet. En kan gå ut fra at i noen utkantregioner ligger denne avtalte minstelønnen over likevektslønnen, mens den i noen sentrale regioner ligger under likevektslønnen. Regionen som fig. 12 gjelder for, er en utkantregion. Avtalt minstelønn (l_1) ligger over likevektslønnen. Minstelønnen fører da til at det blir færre sysselsatt ($s_0 - s_1$) i denne regionen enn ved frikonkurranseløsningen. Ved å sette inn tiltak med støtte av arbeidskraften vil lønnen som bedriftene må betale, falle mot l_0 . En kan da oppnå en løsning som ligger nærmere løsningen for frimarkedsøkonomi. Minstelønn som blir avtalt mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, kan etter dette være et argument for å sette inn distriktspolitiske virkemidler.

3.1.1.2 Næringer med og uten avtalt minstelønn

Størstedelen av arbeidskraften i primærnæringene er organisert i familiebedrifter. I familiebedriften har arbeidskraften ikke tariffestet lønn. Næringene i en bygderegion kan deles i to grupper. I den ene gruppen er det et system med avtalt minstelønn. I den andre gruppen er ikke dette tilfelle.



Næringer hvor det er
nyttet minstelønn



Næringer hvor det ikke
er krav om minstelønn

Fig. 13. Næringer med og uten minstelønn

Fig. 13 viser situasjonen i to grupper av næringer i en utkantregion etter at det ble innført minstelønn i den ene næringsgruppen. Sysselsettingen i næringer hvor det er nyttet minstelønn, er redusert. I den andre gruppen av næringer, der det ikke er minstelønn, har dette ført til et skifte i tilbudskurven fra T_0 til T_1 . Det ble mer arbeidskraft som til en viss lønn ville inn i disse næringene. En forutsetter at arbeidskraften er knyttet til regionen (geografisk immobil), men at den er mobil mellom næringene. Innføring av minstelønn for arbeidskraft har i dette tilfellet ikke endret den samlede sysselsettingen i regionen. Men det har nå oppstått en situasjon hvor det er forskjell mellom grenseproduktiviteten i de to næringsgruppene ($l_1 > l_2$). Dette indikerer at verdiskapning i en region er mindre enn den ville ha vært i frikonkurranseløsningen. At grenseproduktiviteten for de ulike ressursene er like i alle anvendelser, er et hovedkriterium for pareto-optimal tilpassing (HOLTE 1971).

Subsidiering av arbeidskraft i næringer med tariffestet lønn vil kunne øke sysselsettingen i denne næringsgruppen, og redusere sysselsettingen tilsvarende i gruppen uten tariff-lønn. Dermed vil den samlede verdiskapningen øke i regionen. En vil komme nærmere frikonkurranseløsningen. Grenseproduktiviteten i de to næringsgruppene vil bli mer lik hverandre. Konklusjonen skulle peke i følgende retning: Det kan være aktuelt med distriktsvis støtte for enkelte næringer, industri- og service-næringer for å eliminere virkningen av tariffestet lønn.

I dette siste eksemplet har en ikke vurdert om den samlede sysselsettingen som er i regionen, samsvarer med en optimal fordeling av arbeidskraften mellom landets regioner. Dette er et annet spørsmål som en vil se nærmere på senere.

3.1.2 Fallende gjennomsnittskostnader

Stordriftsfordeler kan være en drivkraft i retning av konsentrasjon. Men om det er tilfellet, så er ikke det noe argument for å drive distriktspolitikk. Vi er her på jakt etter argumenter for å drive distriktspolitikk ut fra ønsket om effektiv produksjon. Stordriftsfordelene fører til bedre ressursutnytting. Vi kan oppnå større produksjon med en gitt mengde ressurser eller mindre ressursinnsats for å produsere det samme. Dette burde være bra. Det er eventuelle andre forhold knyttet til stordriftsfordelene som da må være argumentet for å drive distriktspolitikk. La oss se på et slikt forhold av organisasjonsmessig art.

Ved stordriftsfordeler er det fallende gjennomsnittskostnader. Markedet har da problemer med å finne fram til en fornuftig løsning (BOHM 1972). Det trengs altså "innblanding" i økonomien for å komme fram til en god løsning. Dette er ofte nyttet som et argument for at det offentlige bør bygge broer, veier, renseanlegg og andre større anlegg med store faste kostnader. Dette kan også nyttes som et argument for at det offentlige bør hjelpe til å bygge ut faste anlegg som er nødvendige for å opprette sentra ute i distriktene. Det kan nemlig i en del tilfeller oppstå en slik situasjon, at dersom det offentlige ikke griper inn og hjelper til med dette, så kan ikke prosjekter som i virkeligheten er lønnsomme for samfunnet bli realisert. F.eks. blir et tettsted ikke opprettet, eller eksisterende tettsted forsvinner. Et eksempel på at et anlegg kan være samfunnsmessig lønnsomt og derfor trenger offentlig støtte fordi det ikke vil bli etablert av private foretak, kan framstilles slik: I et anlegg er de årlige kostnadene totalt 200 000 kroner. Kostnadene blir like store enten 100 eller 1000 personer

bruker anlegget. Nyttes det av 1000 personer, blir det en kostnad pr. person på 200 kroner. Et privat firma som bygger anlegget, setter billettprisen til 200 kroner. Men da viser det seg at bare 500 personer ønsker å benytte nybygget. Firmaet taper $(200\ 000 - 200 \cdot 500) = 100\ 000$ kroner. Enten firmaet nå setter billettprisen opp eller ned, så vil det ikke være mulig å få inn de nødvendige midlene for å dekke kostnadene. Men for samfunnet vil det være lønnsomt å drive anlegget. Nytten for de 1000 innbyggerne er slik at de ulike gruppene ville ha vært villig til å betale følgende:

100 personer	·	1000 kr pr. billett	=	100 000 kr
400 personer	·	200 kr pr. billett	=	80 000 kr
500 personer	·	100 kr pr. billett	=	<u>50 000 kr</u>
				230 000 kr

Den samfunnsmessige gevinsten ved anlegget blir:

$$(230\ 000 - 200\ 000) = 30\ 000 \text{ kroner.}$$

Ut fra dette eksemplet burde en kunne antyde at fallende gjennomsnittskostnader kan være et argument for at staten bør komme inn og bygge enkelte anlegg for felles bruk f.eks. i utkantdistriktene. En forutsetter da at folk ønsker å bo i utkantene, men at de selv ikke har muligheter til å løse viktige samfunnsoppgaver. Markedsmekanismen vil her ikke gi en fornuftig produksjon av fellesgoder.

Det kan hevdes at kommunene selv burde kunne løse disse problemene. Kommunene måtte da ha den friheten som er nødvendig for å drive økonomisk virksomhet. Kommunen måtte få anledning til f.eks. å differensiere "billettprisen" etter inntekten til den enkelte. Men dette kan være vanskelig i praksis.

Markedsmekanismen kan ikke nyttes for å omsette såkalte kollektive goder. Dette gjelder ulike typer av goder som produseres i den offentlige sektoren: forsvar, politi osv. Av kollektive goder som bygdene produserer, kan en nevne visse kulturelle og estetiske verdier, f.eks. kulturlandskapet. Optimal produksjon av slike goder vil være et argument for å

støtte et desentralisert bosettingsmønster. Men byområdene produserer også kollektive goder av ulike slag. Byene vil da på samme måte som bygdene kunne kreve offentlig støtte. Produksjon av felles goder i samfunnet er derfor ikke et argument som gir noe entydig konklusjon. Vi kan ikke si noe om hvor offentlige midler i størst mulig grad bør settes inn, enten i by- eller bygdeområdene. Men stordriftsfordeler kan være et argument for at det offentlige bør foreta inngrep i økonomien, både i distriktene og i det øvrige samfunn.

3.1.3 Monopoldannelse

På noe forskjellige måter kan monopoldannelsen redusere antall arbeidsplasser i distriktene.

Et eksempel kan vi hente fra tømmermarkedet, og dannelsen av tømmerprisene. Det har vært vanlig at ens tømmerpris gjelder for samme sortiment og samme kvalitet for store distrikter i landet. Det blir altså ikke tatt hensyn til transportkostnaden i den tømmerprisen som inngås mellom kjøpere og selgere. Hadde vi hatt frikonkurransen (eller distriktsvis avtalte tømmerpriser), ville transportkostnadene gitt seg utslag i ulike priser for skogeierne, alt etter hvor i distriktet tømmeret ble levert. Ens tømmerpris uavhengig av transportkostnadene innebærer med dette monopolisering i tømmermarkedet. Høyere tømmerpriser i marginale områder gjør igjen at det blir vanskeligere for mindre sagbruk i utkantdistriktene å foredle tømmeret for salg til det lokale markedet. På den måten taper distriktene arbeidsplasser.

Nå er det også en annen virkning av dette. Høyere tømmerpriser i marginaldistriktene kan gi flere arbeidsplasser i skogen. Imidlertid er det slik at virkningen av å øke tømmerprisene for å øke hogstkvantumet sannsynligvis er svært liten. Dette er et utsagn som har støtte i empiri. Det kan også begrunnes ut fra mer teoretiske betraktninger. Empirisk vet vi at avvirkningskvantumet fra de norske skogene varierer lite over en noe lengere tidsperiode. Dette er tilfellet selv om langtidsutviklingen i tømmerprisene kan vise store for-

skjeller, og også store variasjoner i rotnettoverdien. Teoretisk kan stabiliteten i avvirkingen over en lengere tidsperiode begrunnes ved at i store skogområder vil ikke endringer i tømmerprisene påvirke avvirkingen. I de områdene som er drivverdige dvs. at rotnetto er positiv, så er det lite som tilsier økning i avvirkingen om tømmerprisen blir høyere. (Noe av tynningsvirke kan være unntak fra dette.) Økt tømmerpris vil også bety at en forventer høyere tømmerpris i kommende år. Dette virker til at skogeieren kan vente med avvirkingen. Økte tømmerpriser får i hovedsak virkning på tømmerkvantumet ved at de ikke drivverdige arealene blir mindre. En vesentlig del av dette tømmeret fins i områder med svært vanskelig terreng. Det skal derfor relativt høye tømmerpriser til for å dekke de ekstra driftskostnadene som en får i dette skogsterreng. Hvordan endret tømmerpris vil påvirke tilbudet for tømmer, er antydnet på fig. 14.

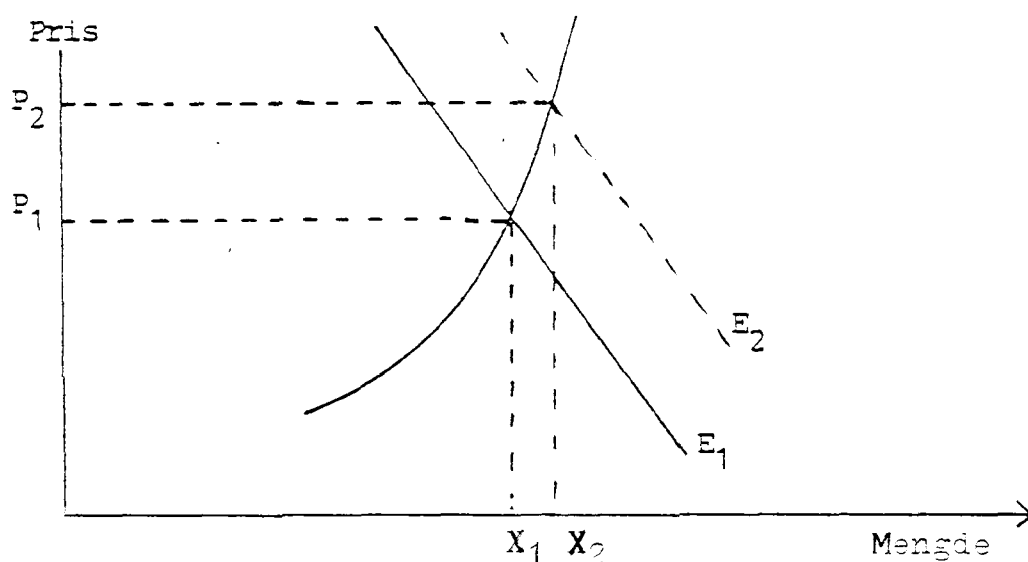


Fig. 14. Figuren viser hvordan en kan tenke seg tilbudskurven for tømmer (langtidstilbudet), slik at økt tømmerpris får liten virkning på omsatt tømmerkvantum.

Av figuren fremgår at en relativt stor økning i tømmerprisen gir en liten økning i omsatt tømmerkvantum. Konklusjonen synes å bli at virkningen av høyere tømmerpriser i utkantområder kan gi liten virkning på avvirkingen og dermed for sysselsettingen i skogen. Økt skogsavvirking på grunn av høyere tømmerpriser kan i flere utkantområder bli så liten at det ikke oppveier tapet i arbeidsplasser som høyere tømmerpris

i foredlingsindustrien medfører. Konklusjonen har sannsynligvis en viss generell interesse også i vår blandingsøkonomi.

Et annet eksempel på monopoldannelse, som kan føre til reduksjon av arbeidsplasser i distriktene, finner en når enkelte bedrifter leverer varer til hele distriktet uten at lengere transportavstand gir seg utslag i høyere produktpris, slik frikonkurranseløsningen vil gi. Dette kan virke til at en mindre bedrift i et utkantdistrikt har vanskeligere for å klare seg i konkurransen med den større bedriften i sentrum som på denne måten driver prisdiskriminering.

Med disse to eksemplene mener jeg å ha antydnet at monopoldannelsen innenfor enkelte bransjer kan gi færre arbeidsplasser i de mest typiske utkantene. Er det politiske eller andre hindringer som gjør at monopoltendensene ikke kan fjernes, så vil det være fornuftig å nytte distriktpolitiske virkemidler. En kan da motvirke monopoleffekten og få flere arbeidsplasser i distriktene. På den måten kommer vi nærmere forhold som er pareto-optimale.

Hvor stor vekt, mer generelt, dette argumentet angående monopoldannelsen kan tillegges for å drive distriktpolitikk, er det vanskeligere å si noe entydig om. Det har vært hevdet at det er større tendens til monopoldannelser i bynæringene enn i bygdenæringene. I bygdenæringene er det ofte mange små produsenter. Men selv om dette er tilfelle, er det klart at det innenfor jordbruk, skogbruk og fiske har utviklet seg sterke salgsorganisasjoner som har satt den frie konkurranse nokså fullstendig ut av spill. Det er vanlig oppfatning at næringer som jordbruk og fiske gjennom sterke organisasjoner har klart å få en større inntekt enn de ellers ville ha fått. Noen vil framholde at organisering av bygdenæringene har vært nødvendig for å få en motkraft mot monopolisering hos de som er oppkjøpere av f.eks. landbruksproduktene.

3.1.4 Dårlig informasjon

En viktig forutsetning for at frikonkurranseløsningen skal inntreffe, er at det er fullstendig informasjon om de valg som skal foretas: Flytting, bytte av arbeid, investeringer osv. Vi vet at informasjonen ofte kan være ufullstendig. Spørsmålet er om ufullstendig informasjon hos bygdebefolkningen om f.eks. forholdene i byene, er et argument for å sette inn virkemidler som reduserer flyttingen fra bygd til by.

Å argumentere på en slik måte er tvilsomt, fordi vi ikke vet om mer fullstendig informasjon vil innebære mer eller mindre flytting fra bygd til by. Det er vanskelig å forstå at mangel på informasjon kan innebære noe annet enn at mer informasjon er nødvendig for at et riktig valg blir foretatt. Det vil være ønskelig med offentlige tiltak slik at innbyggerne blir bedre informert om bo- og arbeidsforhold i ulike deler av landet.

Å hevde at det bør drives distriktspolitikk fordi folk er dårlig informert, er lite holdbart. Politikere og fagfolk kan kanskje kjenne forholdene på ulike steder i landet. Men de har vansker med å skaffe seg gode kunnskaper om de preferanser som innbyggerne har med hensyn til arbeid og bosted.

3.1.5 Immobilitet

I teorien for fullkommen konkurranse er forutsetningen at arbeidskraften er fullstendig mobil både mellom næringer og geografisk. Det er da grunn til å stille dette spørsmålet: Hvilke konsekvenser vil det få med tanke på å oppnå et pareto-optimalt bosettingsmønster dersom dette ikke er tilfellet?

La oss først se litt på hva det er naturlig å mene med ufullstendig mobilitet eller immobilitet. At en person fortsetter å bo på et sted, selv om vedkommende kan oppnå høyere inntekt på et annet sted, betyr ikke uten videre at arbeidskraften er immobil. Årsaken kan nemlig være at vedkommende velger nåværende bosted fordi dette er i samsvar

med hans stedspreferanser. Han finner f.eks. at visse stedegne miljøfaktorer er slik at det kompenseres for den lavere lønn han har på dette stedet, sammenlignet med å flytte til andre steder hvor lønnen er høyere. Det valg han har foretatt vil altså være helt i samsvar med en velferdsteori hvor en forutsetter at den enkelte foretar slike valg, og velferden blir da størst mulig. Stedspreferanser av denne type hvor det enkelte individ gir avkall på noe av lønnen som "betaling" for et bedre miljø, er ikke grunnlag for at det skal settes inn kollektive tiltak for å påvirke bosettingsmønstret. En gir altså ikke støtte til de som bor i distriktene fordi de trives bedre i landlige omgivelser enn i byområdene hvor de kan oppnå høyere lønn.

Denne konklusjonen gjelder bare ut fra at en drøfter avviket fra frikonkurranseløsningen. Konklusjonen er ikke ubetinget gyldig dersom en tar hensyn til politiske mål, som f.eks. en "rettferdig" inntektsfordeling mellom by og land.

Det kan også oppstå betydelige lønnsforskjeller mellom f.eks. utkant og periferi uten at disse forskjeller kan forklares ved at personene har ulike stedspreferanser. Det kan skyldes kostnadene ved å flytte eller pendle fra et område til et annet. Denne kostnaden som kan være av svært forskjellig art, kan kalles immobilitet. Den kan skyldes de rent fysiske flytte- og reisekostnadene. Men det kan også omfatte omstillingskostnader som kreves for å komme inn i et knytt sosialt miljø, som bl.a. kan være av psykologisk art.

Her vil en nytte pendlekostnader som eksempel for å drøfte denne type omstillingskostnader eller immobilitet.

I en situasjon med frikonkurranse vil pendleren betale alle pendlerkostnadene (k). Betingelsen for at pendling kan oppstå i en fri markedsøkonomi er da at lønnsforskjellen mellom pendlerens hjemsted og det stedet det pendles til (tilpendlerstedet), er større enn (k). Er lønnen på pendlerens hjemsted (l), krever dette en lønn på tilpendlerstedet som er ($l+k$) eller større.

Bedriftene på sin side vil velge lokaliseringssted hvor de samlede kostnadene for å produsere blir lavest (under forutsetning av konstant produksjonsinntekt).

Velger bedriften å lokalisere seg på hjemstedet til pendleren(e), betyr dette at bedriften har funnet at de merkostnadene som dette kanskje gir for bedriften i form av ekstra varetransport m.v., er mindre enn pendlerens krav om høyere lønn på tilpendlerstedet. Velger bedriften å etablere seg på tilpendlerstedet, betyr dette at merkostnadene (k) som må betales i lønn, er mindre enn de ekstra kostnadene bedriften måtte ha betalt på andre måter ved å etablere seg på pendlerens hjemsted.

Er situasjonen og valget som antatt i dette eksemplet, vil det bedriftsøkonomiske valget også være det valget som er riktig for samfunnet, enten resultatet blir pendling eller ikke.

La oss nå anta at situasjonen ikke er slik som nevnt, men mer lik den som vi har i vårt land. Pendleren bærer bare en del av pendlerkostnadene (k_p), mens det øvrige samfunn på litt ulike måter bærer den andre delen (k_s). Dette kan være i form av ekstra skattelette for pendlerne, subsidier til transporttjenesten m.m.

Vi har da de samlede pendlerkostnadene $k = (k_s + k_p)$. I en slik situasjon vil pendleren kreve lavere lønn enn i en frikonkurransesituasjon. Den lønn pendleren krever på tilpendlerstedet blir $(1 + k_p)$ (der 1 er lønnen på pendlerens hjemsted). Siden lønnskrav på tilpendlerstedet blir lavere i denne situasjonen, vil flere bedrifter satse på pendlere som arbeidskraft, og pendlingen blir dermed større enn i frikonkurransesituasjonen. Bedriften vil lokalisere seg slik at det blir lengere avstand mellom hjem og arbeidssted enn i et fritt marked.

For å oppnå frikonkurranseløsningen vil det derfor være riktig at arbeidskraften blir subsidiert for de bedriftene som etablerer seg nærmere pendlerens bosted.

For å oppnå en balanse som er mer lik frikonkurranseløsning (og som ville gi en mer optimal løsning for samfunnet), vil det da være riktig å subsidiere arbeidsplasser på pendlerens bosted med et beløp som er lik (k_s). Bedriftene vil dermed bli tilbudt arbeidskraft på pendlerens hjemsted som er lik ($1 - k_s$). Bedriften kan nå velge hvor den vil lokalisere seg, og det valget bedriften da gjør er samfunnsmessig mer riktig. Forskjellen i arbeidskostnadene på de to stedene blir som i frikonkurranseløsningen

$$(k_p + 1) - (1 - k_s) = k_p + k_s = k$$

La oss nå gå over til en tredje situasjon hvor det er innført en tariffestet lønn (l_m) som er den samme på pendlerens hjemsted og på tilpendlingsstedet. Det vil da være riktig å støtte arbeidsplassen på pendlerens hjemsted med (k), dvs. både det pendleren selv betaler k_p , og det som det offentlige betaler (k_s). Forskjellen i lønnskostnadene mellom pendlerens hjemsted [$l_m - (k_p + k_s)$] og tilpendlingsstedet (l_m) blir da:

$$l_m - [l_m - (k_p + k_s)] = k, \quad \text{dvs. som i frikonkurranseløsningen}$$

Ut fra denne siste forutsetningen har AANESLAND (1978a) beregnet støtten pr. arbeidsplass som kan være aktuell for å redusere pendling fra Nord-Odal til Oslo. Undersøkelsen gjelder uke-pendling, og de kostnader som en har ønsket å tallfeste for å finne fram til det aktuelle subsidiebeløpet er:

1. Reisekostnader som den enkelte pendler betaler.
2. Tidskostnader: Reisetid, ventetid, ekstra til arbeid med mat osv.
3. Kollektive kostnader ved bilkjøring som betales over offentlige budsjetter.
4. Miljøkostnader ved bilbruk: Forurensning, kjøpblemmer, bilulykker.
5. Pendlerens ekstra-kostnader til bolig.
6. Pendlerens ekstra-kostnader til mat og fritidssysler.

7. Sykdom og dårlig helse p.g.a. sterkere belastning ved pendling.
8. Flere arbeidsledige og uføre når arbeidstilbudet er ukependling i stedet for arbeid i bygda.
9. Familiens problemer når forsørger pendler.
10. Problemer i lokalsamfunnet på grunn av at et stort antall av bygdas arbeidsfolk er pendlere.
11. Forhold som reduserer trivselen til pendlerne og som ikke kommer med i de øvrige punkter på denne lista.

Ved kvantifiseringen av disse kostnadspostene har en forsøkt å finne det beløpet som enten en privatperson eller et offentlig kollektivt organ er villig til å betale for å slippe vedkommende kostnadspost.

Ut fra de opplysninger som det har vært mulig å skaffe til veie, synes de mest realistiske kostnadsvurderinger å tilsi at det årlige subsidiebeløp som kan tilbys bedriftene pr. arbeidsplass for å unngå ukependling, er 32 000 kroner (prisnivå 1982). Dette beløpet ville det være fornuftig for samfunnet å tilby de bedrifter som kan etablere nye arbeidsplasser i Nord-Odal, i stedet for i Oslo. Finner bedriftene at dette subsidiebeløpet akkurat dekker merkostnadene ved å etablere seg i Nord-Odal i stedet for i Oslo, er det likegyldig for samfunnet hvilket valg bedriftene foretar. Er derimot beløpet mer enn stort nok til å dekke ekstrakostnadene i Nord-Odal, oppnår bedriftene en ekstra gevinst. Det vil da være en fordel for samfunnet at bedriften etablerer seg i Nord-Odal. Det har vært nødvendig med en del skjønn og vurderinger for å komme fram til dette tallet. En har derfor også beregnet en nedre og en øvre grense som er bestemt med forholdsvis stor sikkerhet. En mener å kunne hevde at det årlige subsidiebeløpet vil ligge mellom disse grenseverdiene. Den nedre grense som en har kommet fram til er 15 000 kroner. Den øvre grense er 40 000 kroner (prisnivå 1982).

Det er fem kostnadsposter som har særlig stor betydning for de samlede pendlerkostnadene: (1) Reiseutgifter, (2) tidskostnader, (3) bokostnader, (4) ekstra kostnader til mat, og (5) kostnader med flere uføretrygdede.

Undersøkelsen viser at særlig den siste posten (pkt. 5) er interessant. Spørsmålet er hvor mange færre arbeidsledige og uføretrygdede en vil få når arbeidsplassene ligger nær bostedet, slik at en unngår pendling. Dette har en forsøkt å klarlegge ved å sammenligne forholdene i forskjellige kommuner. De regresjonsberegninger som er foretatt, viser at det er en forholdsvis sterk sammenheng mellom andelen av uføretrygdede og arbeidsledige i de ulike kommunene. Dette underbygger en antagelse om at det er mangel på arbeidsplasser i nærheten av bostedet som er den viktigste årsaken til at begge disse størrelsene øker. Med økonomisk støtte til arbeidsplasser i nærheten av bostedet skulle det derfor være mulig å øke den samlede sysselsetting, ikke bare på bekostning av dem som vanligvis blir definert som arbeidsledige, men også ved å redusere tallet på uføretrygdede.

At tiltakene på dette feltet bør være av forebyggende art, slik at tilbudet av arbeidsplasser i nærheten av bostedet bør foreligge før den enkelte er blitt uføretrygdet, er nokså innlysende. Det er heller ingen tvil om at en distriktpolitikk med sikte på flere arbeidsplasser i nærheten av bostedet, kan øke den samlede sysselsettingen. Hvor stor denne gevinsten vil være, inngår i de beregningene som er foretatt for Nord-Odal. Men verdien av økt sysselsetting vil være helt avhengig av den verdiskaping som økt sysselsetting i f.eks. Nord-Odal har. Dette er et av de forhold som medfører usikkerhet ved det samlede kostnadstall (subsidiebeløp), som en har kommet fram til i undersøkelsen, og som er nevnt foran.

Den generelle konklusjonen blir at immobilitet (omstillingskostnader) ikke er noe argument for offentlig støtte. En kommer nærmest frikonkurranseløsningen når den enkelte bærer disse kostnadene selv. Her har en ikke tatt hensyn til inntektsfordelingen. Forekommer det tariffestet lønn, eller det offentlige bærer noe av kostnadene gjennom økt fellesforbruk, subsidier til transport eller lignende, kan det være fornuftig med distriktpolitiske tiltak. Distriktpolitiske tiltak vil da påvirke tilpassingen i retning av frikonkurranseløsningen.

3.1.6 Indirekte virkninger

Med indirekte virkninger menes virkninger av en handling som påvirker andre enn den som tar beslutningen. Indirekte virkninger i økonomisk forstand går utenom markedet. F.eks. er lavere priser som skyldes endringer i markedet ikke en indirekte virkning. Nedleggelse av gardsbruk som fører til at også handelsmannen eller andre servicebedrifter i bygda må slutte, skyldes ikke indirekte virkning. Virkningen skjer gjennom markedet. Markedet koordinerer ressursbruken slik at den blir "fornuftig". Virkninger i markedet er da heller ikke argument for å drive distriktpolitikk.

3.1.6.1 Indirekte virkninger i det fysiske miljøet

Støy og forurensning av jord, luft og vann er vanlige eksempler på indirekte virkninger. I den distriktpolitiske debatten blir det hevdet at flytting fra spredtbygde områder til befolkningskonsentrasjoner øker denne type problemer. Bor folk spredt så vil "naturen kunne absorbere" forurensning og støy. I byområdene vil f.eks. konsentrasjonen av enkelte stoffer bli så stor at den påfører befolkningen betydelige ulemper. De indirekte virkninger oppstår fordi vedkommende som flytter fra bygd til by ikke tar hensyn til at det fysiske miljøet i byen blir dårligere for dem som allerede er bosatt der.

Det kan hevdes at indirekte virkninger av denne type skyldes det økonomiske systemet som vi har. Utvides markedsøkonomien trenger ikke dette å være slik. Det vil være mulig å fastsette en pris på miljøgodene. Den som flytter til byen må da betale for den miljøbelastningen som påføres alle dem som allerede bor der. En slik avgift vil bremse på flyttingen. Byene blir ikke så attraktive for innflytterne. Kan det fysiske miljøet "selges på markedet", har vi en løsning som ligger nær opp til det som vil være frikonkurranseløsningen. I mange tilfeller vil det være praktiske vansker ved å organisere økonomien på denne måten. Det ville bli et altfor komplisert virkemiddelsystem. En kan da hevde at distriktpolitiske virkemidler som gir en tilsvarende bremse på

innflyttingen til byene, vil være en alternativ måte å løse dette på.

3.1.6.2 Indirekte virkninger i det sosiale miljøet

Den som flytter tar ikke hensyn til de samlede virkninger som oppstår i det sosiale miljøet, hverken i fraflyttingsområdet eller på det stedet som vedkommende flytter til. Vi har derfor indirekte virkninger i det sosiale miljøet både i bygdene og i byene. Med sikte på å oppnå en løsning som ligger så nær opp til det som er frikonkurranseløsningen som mulig, vil det være riktig å nytte avgifter og subsidier. Oppstår det sosiale problemer når folk flytter fra bygdene til større byer, bør det betales avgift ved en slik flytting. Men det er vanskelig å finne fram til de negative virkninger det gjelder, og rette virkemidlene rett mot de spesielle sakene.

Distriktpolitiske virkemidler er en alternativ måte å løse dette på. Det bygger da på en forutsetning om at det samlet sett er positive indirekte virkninger ved å ha flere innbyggere i distriktene, og/eller at det er negative indirekte virkninger ved at flere folk bor i de større byområdene.

3.1.7 Sammenfattende konklusjon ut fra teorien om fullkommen konkurranse

Ut fra visse forutsetninger som kan presiseres nærmere, vil frikonkurranseløsningen være en pareto-optimal løsning. Det er vanlig å anta at dette er den mest effektive ressursutnyttingen som kan oppnås. En aksepterer da den inntektsfordelingen dette gir. Situasjonen innebærer at en ikke kan foreta noen omorganisering fra denne situasjonen på en slik måte at noen får det bedre uten at noen andre får det verre. Foran har en ført en argumentasjon for å komme i en slik pareto-optimal situasjon. Det er nyttet noen eksempler for å drøfte behovet for distriktpolitiske virkemidler.

Med tanke på å komme nærmere en pareto-optimal løsning, frikonkurranseløsning, synes følgende forhold å være viktige:

- (1) Distriktpolitiske virkemidler bør settes inn for å produsere fellesgoder i distriktene på en rasjonell måte.
- (2) Distriktpolitiske virkemidler bør settes inn for å motvirke politiske inngrep og monopoldannelser.
- (3) Det kan være aktuelt å sette inn distriktpolitiske virkemidler for å korrigere for indirekte virkninger som oppstår i de fysiske og sosiale miljøene.

Med tanke på dagens situasjon er det likevel vanskelig å si noe entydig om hvilken betydning disse argumentene bør tillegges. En av grunnene til dette er at det allerede er forhold som kanskje "nøytraliserer" noe av det som er nevnt ovenfor. Vi har f.eks. sterke organisasjoner i primærnæringene og næringspolitisk støtte.

En annen grunn er at på samme måte som en her har lett etter argumenter for å støtte distriktene, kan en lete etter argumenter for å støtte byområdene. Et argument for å støtte byenes næringsliv kan være positive indirekte virkninger av ulike slag. Ikke minst kan det hevdes at tekniske nyvinninger springer ut fra de urbane områdene og næringene. Ny teknologi har ikke bare nytteverdi for de bedriftene som utvikler den, men også for andre deler av landets næringsliv. Noen vil nettopp hevde at det er nye kunnskaper og ny teknikk, utviklet i byene, som både direkte og indirekte har gitt som resultat den velstandsutviklingen vi har fått. Noen kan tillegge disse argumentene så sterk vekt at de mer enn oppveier de argumentene som nyttes for distriktpolitikk.

3.2 LEGGES DET FOR STOR VEKT PÅ TEORIEN OM FULLKOMMEN KONKURRANSE

I den politiske debatten er det lagt svært liten vekt på teorien om fullkommen konkurranse, for å finne argumenter for å drive distriktpolitikk. At en er lite opptatt av å klarlegge distriktpolitiske spørsmål ut fra dette perspektivet, kan skyldes flere ulike forhold. Noen vil hevde at det

kan skyldes mangel på kunnskaper om økonomisk teori. Men også fra økonomer og andre fagfolk innenfor samfunnsfagene er det reist innvendinger mot å legge stor vekt på teorier av denne type som basis for å drøfte den politikken som bør drives i samfunnet.

I dette kapitlet nevnes noen av de innvendingene som kan reises mot å nytte frikonkurranseløsningen som utgangspunkt for å drøfte ønskeligheten av å drive distriktspolitikk.

3.2.1 Preferanser for det stedet en er oppvokst på

Går en ut fra frikonkurranseløsning som retningsgivende for et optimalt bosettingsmønster (pareto-optimalt), innebærer dette at innbyggernes stedspreferanser er viktige for å avgjøre hvilket bosettingsmønster vi bør ha i landet.

Innbyggerne vil i en situasjon med frikonkurranseløsning foreta et valg mellom ulike bosteder. De foretar en avveining mellom på den ene siden stedbundne miljøfaktorer, og på den andre siden ulike lønnsinntekter som kan variere med bostedet.

En innvending som kan reises mot å avlede bosettingsmønsteret ut fra de individuelle stedspreferansene som innbyggerne har, vil være at stedspreferansene i overveiende grad er bestemt av hvor innbyggerne er oppvokst, og hvor de har vært bosatt. Er dette tilfelle, vil det svekke verdien av å ta utgangspunkt i det individuelle valg for å finne det optimale bosettingsmønsteret i landet på lengere sikt. Med denne forutsetningen om individuelle bosettingspreferanser som utgangspunkt, kan en tenke seg at en bosettingspolitikk som bevarte distrikts-Norge, ville gi optimalt bosettingsmønster for våre ufødte barn og barnebarn. Men det samme vil være tilfelle med en bosettingspolitikk som nå avfolket distrikts-Norge, og gjorde at vi fikk et konsentrert bosettingsmønster. En kan tenke seg at også dette vil gi den bosettingen som de ufødte barna og barnebarna vil bli fornøyd med. Teorien som bygger på individuelle stedspreferanser gir dermed liten informasjon som kan hjelpe oss til å finne det bosettingsmønsteret som landets innbyggere

på lengre sikt er best tjent med.

3.2.2 Det dynamiske perspektivet mangler

Angrepsmåten som er valgt foran for å finne argumenter for distriktspolitikk, er å drøfte avviket fra frikonkurranseløsningen, og forsøke å påvise at en med distriktspolitiske tiltak kan komme nærmere frikonkurranseløsningen. Dette er en statisk betraktning hvor en drøfter et visst avvik fra "det optimale". Det dynamiske aspektet mangler. Det kan da hevdes at selv om dette avviket fra "det optimale" kan ha noen interesse, betyr den dynamiske utviklingen langt mer. En bør derfor være mer opptatt av om utviklingen går i en retning som øker den samlede produksjon eller velferd i samfunnet, i stedet for å vurdere om tilpassingen i et gitt år er god eller dårlig.

Det teoretiske grunnlaget for å drøfte endringer er dårligere utviklet enn de mer statiske analysemetodene. Siden det er vanskeligere å komme med presise utsagn ut fra dynamiske teorier om hvorvidt vi bør drive distriktspolitikk eller ikke, har kanskje fagfolk lettere for å nytte statiske modeller. Det blir da enklere å trekke konklusjonene, men spørsmålet som drøftes kan da ha mindre interesse.

3.2.3 Inntektsfordelingen i samfunnet

Den mest vanlige innvendingen mot frikonkurranseløsningen (pareto-optimalitet), er at denne løsningen på ingen måte er noen garanti for at vi får en inntektsfordeling som er slik at vi politisk kan akseptere den. Frikonkurranseløsningen tar dermed ikke hensyn til de sosiale problemer som kan oppstå. Nå bør det nevnes at så lenge en er fullt klar over dette, kan det likevel ha interesse å foreta analyser hvor inntektsfordelene ikke blir dårligere for noen, men at de kan bli bedre for andre.

Noen vil mene at når et land er kommet så langt i økonomisk

velstandsutvikling som vårt land, så er f.eks. den samlede produksjonen av varer og tjenester ikke lenger så viktig. Langt viktigere enn en effektiv ressursutnytting er det da hvordan godene og maktforholdene er fordelt.

I stedet for å drøfte hvorvidt en bør drive distriktspolitikk eller ikke, ut fra hva som er et pareto-optimalt bosettingsmønster, bør en drøfte distriktspolitiske tiltak ut fra hvordan de ulike tiltak vil påvirke inntektsfordelingen og maktfordelingen i samfunnet. Det kan nevnes at innbyggerne i distriktene i gjennomsnitt har lavere årsinntekt enn i de større byene. Selv om en her trekker inn flere levekårsfaktorer for å måle forholdene, f.eks. hvordan den enkelte verdsetter ulike miljøfaktorer, vil dette neppe endre på denne konklusjonen. Går en ut fra at en del personer i bygdene og en del personer i byene har stedspreferanser for å bo hvor de er, og er villige til å gå ned i lønn sammenlignet med å flytte, så vil det være byfolk og de som har stedspreferanser til byene som kommer best ut. De som har stedspreferanser til byen hvor de liker seg best og i tillegg får høyere lønn enn i bygdene.

Immobilitet vil også føre til at inntekter blir lavere i områder med fraflytting enn i områder med tilflytting. Siden flyttingen har gått fra bygdene til byene, er det bygdene som taper på det.

Selv om det ut fra hensynet til inntektsfordeling kan påvises at det er ønskelig at de som bor i bygdene får bedre jamstilling med byene, er ikke inntektsfordeling noe argument som entydig går i retning av å drive distriktspolitikk, slik at bosettingsmønsteret bevares over noe lengere tid. De som ønsker sterkere inntektsutjamning og ikke er opptatt av bosettingen i distriktene, kan hevde at dette innebærer støtte så lenge nåværende generasjon bor på bygdene. Det kan ikke være gyldig for yngre mennesker som kan få bedre inntektmuligheter i andre næringer. I stedet for støtte til distriktene kan det f.eks. gis et bedre utdanningstilbud til bygdeungdom. Dette kan forsterkes med flyttetilskudd til de som bor i de marginale områdene som det vil koste altfor mye å

oppretholde. Det kan foretas en ren kostnadsvurdering for å analysere hvordan samfunnet på billigste måte kan hjelpe de som er lavtlønnet i distriktene, slik at de kommer opp på et fullt akseptabelt nivå i samfunnet. Og da bør en stille opp begge alternativene: (1) støtte for fortsatt å bo på stedet og (2) støtte for å flytte.

3.2.4 "Second Best"-teorien

En kritikk av å nytte frikonkurranseløsningen som utgangspunkt for å drøfte distriktspolitiske tiltak, springer ut fra den såkalte "Second Best"-teorien. Den teorien forteller at dersom vi har et forhold som gjør at vi må anta at vi har avvik fra frikonkurranseløsningen, kan vi ikke være sikker på at vi kommer nærmere frikonkurranseløsningen om vi setter inn tiltak som eliminerer dette avviket. Vi kan bare være sikker på riktig løsning dersom avviket vi observerer er det eneste avviket fra den frie markedsløsningen. Denne forutsetningen om at økonomien over alt ellers bør være i samsvar med forutsetningene for frikonkurranseløsning, gjør at noen vil hevde at vi i norsk økonomi har fjernet oss så langt fra det som er en tilnærmet frikonkurranseløsning, at dette sammenligningsgrunnlaget har liten interesse.

Andre vil moderere denne konklusjonen noe. Selv om "Second Best"-teorien rent generelt er riktig, vil det likevel være slik at på enkelte områder kan en med en viss sikkerhet påpeke i hvilken retning det vil være riktig å bevege seg.

3.2.5 Fellesgoder

Et argument mot å nytte frikonkurranseløsning som utgangspunkt for å drøfte bosettingsmønsteret, er at en stor del av ressursbruken i samfunnet er holdt utenfor markedsmekanismen. Slik må det nødvendigvis være fordi en stor del av ressursene blir brukt for å tilfredsstille behovet for fellesgoder i samfunnet. Dette gjelder fellesbehov innenfor områder som undervisning, helse, politikk, forsvar, transport, beredskap,

natur- og miljøvern. Siden markedsmekanismen ikke nyttes i store deler av økonomien, er det liten grunn til å la den ha overordnet betydning for å vurdere distriktspolitikken. Mot dette kan det hevdes at også fellesgoder i prinsippet kan produseres ut fra individuelle preferanser, jfr. nyttekostnadsanalyse.

3.2.6 Politisk styrt økonomi

Fri markedsøkonomi har liten interesse, fordi vi allerede har fjernet oss så langt fra en slik økonomi. Noen mener at dette argumentet alene er så tungtveiende at teorien om fullkommen konkurranse har liten praktisk interesse hos oss. Den politiske virkelighet er gitt, og den må få konsekvenser for de teoriene som nyttes. I vårt samfunn har sterke organiserte pressgrupper overtatt styringen. Disse gruppene, som har den økonomiske og politiske makten, er på ingen måte villige til å gi fra seg sin makt og overføre den til den enkelte person. Disse gruppene, som har sin makt i kraft av organisasjoner eller monopolsituasjon, ville ikke være særlig interessert i å drive en økonomisk politikk som gir den høyeste velferden i samfunnet totalt sett. De arbeider for å fremme interessene i sin egen sektor.

Mot dette kan det innvendes at pressgruppene ikke uten videre vil beholde den makt de nå har. Teorier og beregninger som viser at pressgruppene reduserer den samlede velferden, kan svekke deres maktposisjoner og redusere noe på den innflytelsen de har. Det vil derfor være delte meninger om hvor stor vekt en bør legge på dette argumentet om at vi allerede har en politisk styrt økonomi.

3.3 ARGUMENTER FOR Å DRIVE DISTRIKTSPOLITIKK UT FRA POLITISKE MÅL

Argumentasjoner for å drive distriktspolitikken ut fra politiske mål, springer i hovedsak ut fra en filosofi om at det har liten hensikt å legge individuelle preferanser til grunn for

landets bosettingsmønster. Begrunnelsen for dette ligger i kritikken foran mot å nytte frikonkurranseteorien som utgangspunkt for å lete etter distriktspolitiske argumenter. Argumentasjonen ut fra distriktspolitiske mål blir da en argumentasjon ut fra et visst sett mål som bygger på fagkunnskaper og verdiprioriteringer til fagfolk eller politikere. De som argumenterer ut fra dette, ønsker å få forståelse for sitt syn hos de som har den politiske makten i samfunnet. Hensikten kan også være å påvirke innbyggerne slik at dette får virkning ved valg av politikere.

I denne politiske argumentasjonen blir det særlig lagt vekt på de indirekte virkningene i markedsøkonomien. De som argumenterer for distriktspolitikk på dette grunnlaget, framholder at de negative indirekte virkningene ved at folk flytter fra distriktene, er større enn de positive indirekte virkningene ved en slik flytting. Det blir også spilt på solidaritet. En del personer bør velge en politikk for å støtte andre som kanskje har det dårligere. Dette bør de gjøre selv om det får uheldige virkninger for ens egen situasjon, f.eks. i form av lavere lønn og mer skatt.

I dette kapitlet har jeg forsøkt å gjengi den politiske argumentasjonen for å drive distriktspolitikk.

For å forstå det som skjer i distriktene kan en ta utgangspunkt i teknisk utvikling. Teknisk utvikling øker arbeidsproduktiviteten. Dette gjør det mulig å overføre arbeidskraft fra bygdenæringer i spredtbygde områder til industri og servicenæringer i byer og tettsteder. Arbeidskraften kan overføres fra lavproduktive næringer i utkantene, til høyproduktive næringer i de mer sentrale deler av landet. Dette gir økt økonomisk vekst og en høyere materiell produksjon i samfunnet.

I en politisk argumentasjon vil noen da hevde at det er en begrenset del av godene i samfunnet som omsettes i markedet. I bygdene produseres verdier av ulike slag som den enkelte kanskje ikke vurderer særlig høyt. Men for samfunnet som helhet, enten en bor i by eller på landet, blir det skapt

verdier i bygdene som vi må ta hensyn til. Det gjelder bl.a. bygdenes betydning som rekreasjonsområder.

Urbaniseringsprosessen med teknisk utvikling, endringer i bosettingsmønsteret og økt produksjon har også en kostnads- side. De samfunnsmessige kostnadene som det er særlig grunn til å rette oppmerksomheten mot, er det forbruket av ressurser som prosessene krever, og en del negative sidevirkninger som oppstår i det fysiske og sosiale miljøet. Det enkelte individ vil ikke være nok opptatt av de langsiktige virkningene av disse forholdene.

En politisk argumentasjon for å drive distriktpolitikk kan springe ut fra følgende forhold:

- 1) Nytten av økonomisk vekst i samfunnet er avtagende. Dette blir forsterket i en kollektiv vurdering. En bør da trekke inn mer langsiktige vurderinger.
- 2) De kollektive kostnadene ved økonomisk vekst er større enn det som den enkelte tar med i sin kostnadsvurdering.
- 3) Kollektivt vil det være flere samfunns mål som det enkelte individ tar lite eller ingen hensyn til. Bosettingsmålet er ett av disse. I tillegg til dette vil det være slik at flere viktige oppgaver og mål i samfunnet vil være lettere å løse gjennom en effektiv distriktpolitikk. Det gjelder f.eks. mål som full sysselsetting, de sosiale utgiftene, inntektsfordeling og andre.

Alt etter hvilken av disse tre hovedgruppene av argumenter en legger mest vekt på, kan argumentasjonen for å drive distriktpolitikk springe ut fra to alternative prinsipper:

- 1) Det ene alternativet vil være å føre en argumentasjon for at bosettingsmønsteret i fremtiden skal bevares på et visst geografisk nivå, f.eks. bevare antall innbyggere innenfor ei grend, en kommune, et pendleområde eller et fylke.
- 2) Det andre alternativet vil være en argumentasjon for å redusere hastigheten i urbaniseringsprosessen, og da særlig å argumentere for mindre årlig flytting fra

bygdene til byene.

I det etterfølgende vil en utdype disse to alternative måtene å argumentere på litt nærmere.

3.3.1 Argumentasjon for å bevare et gitt bosettingsmønster

3.3.1.1 Bosettingsmålet er et mål i seg selv

Det kan hevdes at det er et mål i seg selv at landet er bebodd. Med dette kan det menes f.eks. at for et flertall av det norske folk vil det være oppfattet som en selvfølge at landet skal være bebodd uten at dette krever noen annen begrunnelse. Det vil være en nasjonal målsetting, på linje med at landet skal være fritt og selvstendig, eller at det offentlige skal verne om det norske språket, vår kristne religion osv.

Andre vil ha svært vanskelig for å kunne godta en slik tankegang. De vil hevde at det ikke kan være et mål i seg selv at hele landet skal være bebodd. Bosettingsmålet må gis en nærmere begrunnelse. De vil kreve at bosettingsmålet må kunne begrunnes enten ut fra at dette vil føre til en høyere individuell nytte, eller at bosettingsmålet er viktig fordi det kan avledes av overordnede samfunns mål. Noen slike mål vil jeg se litt nærmere på i det etterfølgende.

3.3.1.2 Forsvarsmessige grunner for å drive distriktspolitikk

For å forsvare landet var det i tidligere tider viktig at hele landet var bosatt. Best kjent i nyere tid er kanskje denne problemstillingen fra Pasvikdalen. I 1930-årene ble det satt i gang et offentlig nydyrkingsprogram for å sikre norsk bosetting i dalen. Det var særlig finsk innvandring en var redd for. Bosettingen kan også i dag tillegges vekt ut fra hensynet til forsvar av landet, f.eks. øker mulighetene for å observere ubåter. Men den militærtekniske utviklingen har ført til at bosettingen har mindre nytte for forsvar mot okkupasjon enn tidligere. Ubeboede områder kan faktisk være en fordel for at det militære i fredstid kan få større frihet til å bygge ut et sterkt forsvar. Men selv om bosettingen har

mindre interesse for det militære og til og med kan hindre det mest effektive forsvarssystemet, så har bosettingen fortsatt betydning i en militærpolitisk sammenheng. Både av militære og politiske grunner er det i vår tid vanskeligere for en fiende å beholde bebodde områder okkuperte over lengere tid, jfr. krigen i Vietnam og Afghanistan.

3.3.1.3 Beredskap

Et desentralisert bosettingsmønster øker landets beredskap. Utsagnet bygger på en tanke om at ved ulike typer av kriser som kan oppstå, vil landets evne til å løse flere kriseproblemer være bedre med bosetting i bygdene, enn som den overveiende delen av befolkningen skulle bo i byer og tettsteder. Det gjelder f.eks. landets evne til å produsere mat og energi. Et desentralisert bosettingsmønster kan være et vern mot naturkatastrofer, atomangrep med radioaktivt nedfall og stråling m.v. Det blir også hevdet at bygdebefolkningen, som har sterkere kontakt med naturressursene, har lettere for å klare ulike typer av omstilling og tilpassing til vanskelige situasjoner.

3.3.1.4 Økologisk mangfold og kulturelle verdier

Noen vil mene at vi som nasjon må være villige til å betale for det mangfold som et spredt bosettingsmønster medfører. Det gjelder bl.a. økologi og kulturelle verdier. Noen kulturvekster og enkelte dyreslag vil neppe overleve uten en spredt bosetting. Bosettingen i bygdene tar også vare på verdier knyttet til språk, kunsthåndverk og tradisjoner, som på ulike måter finnes i landets folkeliv. Dette er kilder som forskjellige slags kunstnere har hentet idéer og inspirasjon fra. De har på ulike måter gjort livet rikere for landets innbyggere.

3.3.1.5 Gode sosiale forhold krever et visst minimum av innbyggere i lokalsamfunnet

Noen politikere og samfunnsforskere framholder at det er nødvendig å opprettholde et visst minimum av innbyggere i lokalsamfunnet. Det er flere grunner til at innbyggertallet innenfor et slikt område ikke bør falle under et visst minimumsantall. Bl.a. vil det ofte være slik at kommer

innbyggertallet innenfor et område under en viss grense, vil det medføre dårligere servicetilbud. Det kan bli vanskelig å opprettholde barneskolen, dagligvareforretning, helsetjenestene osv. En kan løse disse servicefunksjonene ved å ta i bruk moderne kommunikasjonsmidler av ulike slag. Men det vil fortsatt være problemer når den geografiske avstanden mellom innbyggerne blir for stor. For trivselen i lokalsamfunnet er det nødvendig med et visst antall personer i de ulike aldersgruppene og av begge kjønn. Menneskelig trivsel forutsetter daglig kontakt med andre personer.

3.3.1.6 Kostnader ved å bevare bosettingen på et visst geografisk nivå

Å bevare et visst innbyggertall på f.eks. kommunenivå, eller innenfor pendlerregioner av ulik størrelse, kan påføre samfunnet en kostnad. Produksjonen blir mindre enn den ellers ville ha vært.

Her kan en peke på at det ville ha vært mulig å bevare nåværende bosettingsmønster ved mindre kostnader. Verdiskapningen innenfor en pendlerregion kunne ha vært større. Det kunne ha vært oppnådd ved en omlegging av de offentlige overføringene, slik at arbeidskraften i et område hadde blitt bedre fordelt mellom de ulike næringer. På den måten ville kostnadene ved å bevare bosettingen på et visst geografisk nivå blitt lavere enn den er under gjeldende politikk, hvor støtten ofte gis til enkelte sektorer eller enkeltbedrifter.

3.3.1.7 Samlet vurdering

Det er kollektive verdier knyttet til det å opprettholde antall innbyggere, f.eks. innenfor de ulike pendlingsregionene. Politisk bør en derfor ikke akseptere at utviklingen i bosettingsmønsteret ledes av endringer i teknologi og individuelle preferanser. Et viktig politisk mål kan være hensynet til å utnytte naturressursene, og da med tanke på en krisesituasjon som kan oppstå.

Gjennom en rasjonell distriktpolitikk som fordeler arbeidskraften mellom næringer og produksjoner, slik at verdiskapningen blir størst mulig, blir kostnadene ved å bevare bosettingsmønsteret mindre enn de er nå.

3.3.2 Argumenter for å bremse på urbaniseringsprosessen

En argumentasjon for å sette inn distriktpolitiske tiltak for å redusere hastigheten i urbaniseringsprosessen, kan springe ut fra en tanke som kan anskueliggjøres med fig. 15.

Med urbaniseringsprosessen tenker vi her i første rekke på flytting og pendling. Arbeidskraften blir overført fra næringsliv i bygdene til næringer i byene.

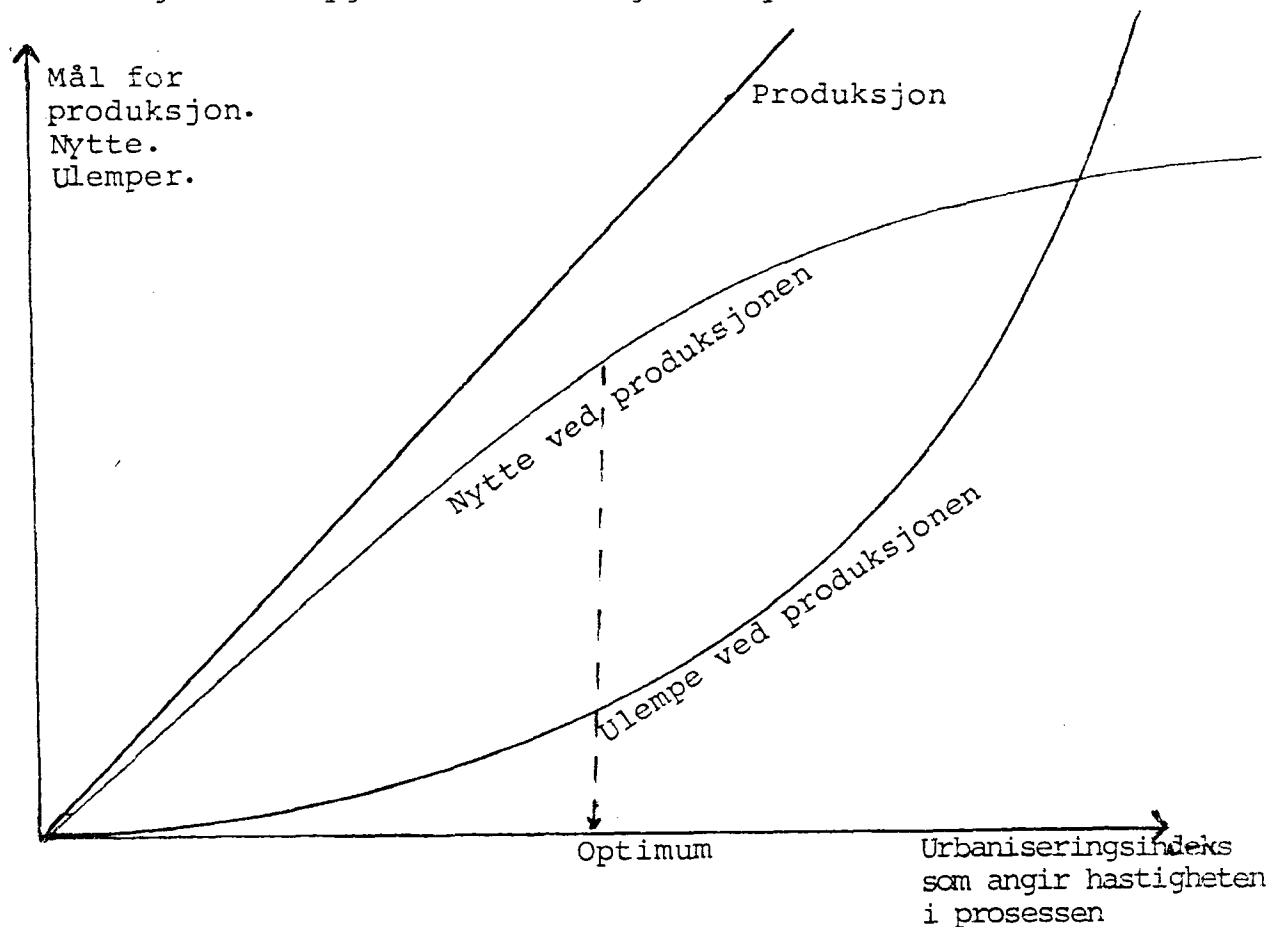


Fig. 15. Samfunnsmessig nytte og ulempe vi har av produksjonen i samfunnet ved økt urbanisering

Fig. 15 bygger på en tanke om at økt urbanisering øker produksjonen i samfunnet. Arbeidskraft blir overført fra

lavproduktive til høyproduktive næringer. Nytten øker ikke lineært med produksjonen. Den følger loven om avtagende nytte med økt inntekt. Forløpet er tegnet inn på figuren. Nyttekurven vil få denne formen fordi nytten av den produksjonen som omsettes i markedet avtar. Men også fordi det ved økt urbanisering vil bli mindre av fellesgoder som nå produseres i bygdenæringene, f.eks. beredskap.

På figuren har jeg også tegnet inn en kurve for samfunnsmessige kostnader som har tiltagende stigning. Kurven angir ulemper som oppstår i det fysiske og sosiale miljøet. En tenker på forurensning og støy, men også arbeidsledighet og sosiale problemer som kan gi seg utslag i trygdeforbruk, sykdom, alkoholproblemer, osv. Formen på kurven begrunnes med at når flere personer flytter, vil ulempene øke i tiltagende styrke, fordi med økt flytting øker konsentrasjon av f.eks. forurensning, osv. Selv om forurensningen rent fysisk øker lineært med produksjonen, så vil selve ulempene øke mer enn proporsjonalt.

Holdes hastigheten i urbaniseringen på et lavt nivå, så flytter bare de som har sterkest ønske om å bo i byene, eller de som er mer likegyldige til hvor de bor. Men dersom hastigheten er større og flere må flytte, krever dette at personer med økende stedspreferanser for bygdene blir "tvungnet" til å flytte. Dette i seg selv vil være med på å gi kurven en slik form som den har på figuren.

Av figuren framgår det at det finnes et optimumspunkt. Når dette punktet er passert, så blir den samlede nytten for samfunnet lavere enn den kunne ha vært. Kommer en helt ut til høyre på figuren, blir ulempene større enn nytten.

Aksepteres figuren som en beskrivelse av forholdene, vil en måtte være enig i den generelle konklusjonen. Men likevel er det på ingen måte gitt at det er enighet blant fagfolk og politikere om hvor vi f.eks. i vårt land i 1986 befinner oss på figuren.

Den distriktspolitiske argumentasjonen for å bremse hastigheten i urbaniseringsprosessen vil bare kunne nyttes dersom det kan påvises at vi befinner oss til høyre for optimumspunktet på figuren. Men for å fastslå det, må det legges til grunn en betydelig grad av politiske verdivurderinger. Befinner vi oss i nærheten av optimumspunktet, betyr det at gjeldende distriktspolitiske virkemidler er nødvendige for ikke å øke fraflyttingene fra distriktene.

3.4 INNVENDINGER MOT EN ARGUMENTASJON OM DISTRIKTSPOLITIKK UT FRA POLITISKE MÅL

3.4.1 En politisk argumentasjon med lite faglig forankring

Det kan hevdes at en argumentasjon ut fra politiske mål er subjektiv. Dette gjelder enten det legges opp til en argumentasjon for et gitt bosettingsmønster, minimumsinnbyggertall på ulike geografiske nivåer, eller argumentasjonen tar sikte på å få fram at hastigheten i urbaniseringen bør reduseres. Personer med ulike politiske holdninger og verdisyn har lite felles holdepunkter i denne type av argumentasjon. Derimot har personer med samme politiske oppfatninger og holdninger lett for å bli enige. Det betyr at det faglige innsynet kan bli svakt. Det gjør at argumentasjon av denne type bør flyttes fra det faglige til det politiske plan.

Mot denne kritikken blir det hevdet at det som regel vil være visse innslag av holdninger og politiske verdier som ligger bak samfunnsmessige argumentasjoner og analyser. Det som er viktig, er å fortelle hva disse holdningene er. Det hjelper lite å forsøke å fri seg fra dem, for det er umulig. I beste fall er det slik at en gjemmer bort holdningene. Selv om det er politiske holdninger og verdier bak denne type argumentasjon, vil det være et nyttig bidrag av faglig art å få fram de sammenhenger som gjør seg gjeldende i samfunnet. F.eks. hvordan urbaniseringsprosessen påvirker forholdene i det fysiske og sosiale miljøet. De som forsvarer denne måten å argumentere på i faglig sammenheng, vil hevde at fagfolk ikke bør være redde for å drøfte viktige verdistandpunkt. Det

viktige er at verdier og holdninger som er viktige forutsetninger i analysene, blir klart uttrykt.

3.5 "DET POLITISKE MARKEDET"

Til slutt i kapittel 3 skal vi ta med et argument som en bør ha i mente i debatten om politisk styring som alternativ til markedsøkonomi.

Det kan påvises feil og mangler ved en fri markedsøkonomi. I praksis får vi ikke de løsninger som teorien tilsier. Det forekommer monopoldannelser, indirekte virkninger osv. Markedsøkonomien gir en dårlig fordeling av inntekten. Men å påvise alle disse uheldige sidene ved den frie markedsøkonomien, er ikke tilstrekkelig til at dette økonomiske systemet bør forlates. Det vil være nødvendig å klarlegge om en alternativ økonomi med politisk styring gir et bedre resultat. I denne debatten er det altså ikke tilstrekkelig å påvise at en fri markedsøkonomi ikke gir et optimalt bosettingsmønster. For å forlate det markedsøkonomiske styringssystemet kreves det en påvisning av at en politisk styrt økonomi fører til et bedre bosettingsmønster.

Noen mener at dette på ingen måte er gitt. De vil hevde at selv om en politisk styrt økonomi i utgangspunktet pretenderer å styre "markedskreftene" til beste for f.eks. de svake i distriktene, så er ikke dette det som skjer i virkeligheten. I en politisk styrt økonomi oppstår en elite av byråkrater og politikere. Sammen med andre ressurssterke grupper i samfunnet vil disse utnytte makten til sin egen fordel. Det utvikles et "politisk marked". Dette politiske markedet fører også til ulik fordeling av samfunnets goder. Det oppstår sidevirkninger med negative virkninger for innbyggerne. Noen vil derfor hevde at "feilene" og ulempene for landets innbyggere i dette "politiske markedet", kan bli større enn i det individuelle markedet. I en analyse hvor en ønsker å være mest mulig objektiv, bør dette argumentet tillegges vekt. Spørsmålet om den "frie markedsøkonomien" i praksis vil gi en dårligere eller bedre løsning for landets innbyggere totalt

sett, enn den det "politiske markedet" vil gi, er etter dette ikke lett å besvare.

4. DISTRIKTSPOLITIKK

Med regionalpolitikk forstås ofte den offentlige politikken som tar sikte på å styre utviklingen, slik at forhold som befolkningsmengde, næringsaktivitet osv. blir fordelt på en bedre måte mellom geografiske områder. Hensikten er også å forbedre levevilkårene.

Distriktspolitikken er den delen av regionalpolitikken som er rettet mot de næringssvake områdene. Den spesifikke distriktspolitikken er uavhengig av næringssektorene, og omfatter flere næringer og ulike typer av virksomhet. Fra gammelt av har deler av den offisielle politikken hatt som siktemål å hjelpe næringssvake områder. Distriktspolitikken slik vi nå kjenner den, er knyttet til tidsrommet etter siste verdenskrig. Det begynte med utbyggingsprogrammet for Nord-Norge (1952-1960). I dag omfatter distriktspolitikken alle svakt utbygde deler av landet. I de områdene som kan nytte godt av de distriktspolitiske virkemidlene, bor ca. 40 prosent av landets innbyggere.

I dette kapitlet vil jeg først nevne hovedelementene i det distriktspolitiske målet, slik det kommer til uttrykk i den offisielle politikken. Kapitlet vil ellers behandle prinsipielle forhold vedrørende virkemidlene. Til slutt i kapitlet nevnes de grupper av virkemidler som blir anvendt i norsk distriktspolitikk.

4.1 DISTRIKTSPOLITISKE HOVEDMÅL

Det er to elementer som inngår i det distriktspolitiske målet. Det ene er bosettingsmønsteret. Med det menes den geografiske fordelingen av arbeidsplasser og bosteder. Det andre er levekårene i distriktene. Det omfatter både økonomiske og stedegne levevilkår.

Distriktspolitikken er en del av den generelle samfunnspolitikken. Ved utformingen av de spesifikke distriktspolitiske mål, blir det også tatt hensyn til andre samfunns mål: effektiv bruk av ressursene, sysselsetting og inntektsfordeling (KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET 1985).

4.1.1 Bosettingsmålet

Det har vært bred politisk enighet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Men det kan være delte meninger om hva det ligger i dette. På hvilket geografisk nivå skal bosettingen bevares? Bygdeutvalget, som ble nedsatt av Regjeringen for å utrede statlig næringsstøtte til distriktene, mente at bosettingsmålet bør knyttes til arbeidsmarked, dvs. at hele området er innenfor akseptabel dagpendleavstand (FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET 1984).

4.1.2 Levevilkårene

Levevilkårene blir tillagt vekt i den offisielle politikken. Dette kommer til uttrykk i Distriktenes utbyggingsfond (HENNINGSEN 1984). Levevilkårene vil være avhengig av lønn, gode og sikre arbeidsplasser og et godt servicetilbud. I distriktspolitikken er tanken å vektlegge levevilkårene slik at innbyggerne over alt i landet får et likeverdig liv. Dette innebærer ikke fullstendig likhet, f.eks. i tilbud av offentlig service. Dårlig tilbud av noen goder kan kompenseres ved mer av andre goder. Dårlig servicetilbud kan i noen grad oppveies av et bedre naturmiljø. Likevel er det enighet om at visse minstekrav må være innfridd. Det gjelder f.eks.: Lønn, helse- og sosialomsorg og skoletilbud.

4.1.3 Målkonflikter

Det er vanlig å anta at det er konflikt mellom bosettings- og effektivitetsmål.

Med effektiv utnytting av ressursene menes da størst mulig produksjon av en gitt ressursmengde, eller minst mulig ressursinnsats for å produsere en gitt produktmengde.

Det kravet som bosettingsmålet stiller til fordeling av bosteder og arbeidsplasser, faller ikke alltid sammen med den geografiske fordeling som gir den mest effektive produksjonen. F.eks. kan det tenkes at et sterkt desentralisert bosettingsmønster reduserer mulighetene for å utnytte stordriftsfordelene. Utnyttes ikke stordriftsfordelene, blir produksjonen mindre enn den kunne ha vært med de ressurser som vi har.

Når det stilles opp et bosettingsmål som kan komme i konflikt med effektivitetsmålet, må grunnen være at bosettingsmålet tar hensyn til verdier som ikke vanligvis inngår i effektivitetsmålet, f.eks. beredskap, jfr. kapittel 3.

Sammenheng mellom inntekt og ressursbruk kan skape problemer for å forbedre levevilkårene. F.eks. har det i jordbrukspolitikken vært et uttalt mål å forbedre familiens arbeidsinntekt på mindre bruk i distriktene. Men økte overføringer til jordbruket har ført til økt innsats av arbeidskraft og kapital i jordbruket. Dette har igjen økt produksjonen og senket produktprisene. Tilsvarende forhold kan også gjøre seg gjeldende for andre næringer. Med den type virkemidler som har vært nyttet, har overføringene ført til økt ressursinnsats. Virkningen av offentlige overføringer vil være avhengig av den situasjonen en har, f.eks. om det er ledige ressurser eller ikke. I områder med utpendling kan kanskje støtte til det lokale næringsliv redusere pendling, og på den måten forbedre levevilkårene. I områder med gode sysselsettingsmuligheter har en ikke hatt en slik virkning.

4.2 LITT PRINSIPIELT OM DE DISTRIKTSPOLITISKE VIRKEMIDLER

De distriktspolitiske virkemidlene kan systematiseres på flere forskjellige måter. I det etterfølgende vil jeg forsøke å få fram noen viktige problemstillinger som er knyttet til bruken av virkemidlene.

4.2.1 Generelle og selektive virkemidler

"Generelle virkemidler" blir her brukt om virkemidler som virker på en ensartet måte overfor all næringsvirksomhet innenfor en region: f.eks. lav rente, redusert arbeidsgiveravgift. Disse virkemidlene kan settes inn med ulik styrke i de forskjellige regionene.

"Selektive virkemidler" brukes om virkemidler som innenfor en region differensieres mellom næringer og innenfor en næring.

Det kan være noe delte meninger om hvilken av disse to hovedtyper av virkemidler som bør nyttes. Noe entydig svar på det spørsmålet er det vanskelig å gi. Men det er mulig å nevne noen argumenter for og imot å bruke de to typene av virkemidler i sin mest rendyrkede form. Valget kan være avhengig av hvordan de ulike momenter blir tyngdelagt.

La oss først se på noen argumenter som har vært nyttet for og imot å bruke generelle virkemidler i distriktpolitikken.

Argumenter for:

- (1) Bruk av generelle virkemidler er lett å forene med et økonomisk effektivitetskrav som sier at grenseproduktiviteten skal være den samme for ulike ressurser i de forskjellige anvendelsene innenfor en region. Under forutsetning av en frimarkedsøkonomi i regionen og mobile ressurser så vil det være slik at om det settes inn generelle virkemidler så vil kravet om lik grenseproduktivitet i næringer og bedrifter fortsatt være oppfylt.
- (2) De generelle virkemidlene er billige å administrere.
- (3) Nyttet generelle virkemidler, blir fortsatt en del beslutninger desentralisert til bedriftslederne. Det gjelder f.eks. hvor mange som skal sysselsettes, hvor mye som skal investeres og hvor produksjonen skal være. Byråkratiet får mindre makt.
- (4) Disse virkemidlene fanger opp alle som har rett på støtte. Ingen faller utenfor fordi de ikke kjenner til ordningene.

- (5) På noen måter kan generelle virkemidler virke mer rettferdig enn selektive f.eks. fordi alle nyter godt av ordningene.

Argumenter mot:

- (1) I forhold til effekten krever de generelle virkemidlene store overføringer.
- (2) De generelle virkemidlene forutsetter at markedet fungerer, dersom de skal virke etter intensjonene (f.eks. slik at effektivitetskriteriene blir tilfredsstilt). Dette er ikke alltid tilfelle.
- (3) Noen vil argumentere mot å nytte generelle virkemidler fordi de fører til utilsiktede virkninger, f.eks. høy inntekt i bedrifter som ikke trenger det.

Argumentene for og mot å bruke selektive virkemidler blir nesten de samme som for de generelle virkemidlene, men med motsatt fortegn.

Argumenter for:

- (1) Det kreves mindre overføringer dersom en kan rette støtten inn mot de marginale arbeidsplassene i en region, sammenlignet med å fordele støtten til alle sysselsatte i en region.
- (2) Selektive virkemidler kan være særlig nyttige dersom markedet ikke fungerer.
- (3) Valg av bedrifter som blir vurdert av byråkratiet ut fra politiske og faglige kriterier, kan være nyttig for å utnytte regionens ressurser med sikte på å oppfylle de distriktspolitiske målene.

Argumenter mot:

- (1) De selektive virkemidlene er vanskelig å forene med effektiv ressursbruk slik at effektivitetskriteriene blir oppfylt. Støtten kan lett bli gitt til bedrifter som ikke trenger den, eller til bedrifter som vil gå konkurs selv om de får støtte.
- (2) For tilpassing på lengre sikt kan selektive virkemidler skape usikkerhet.

- (3) De selektive virkemidlene kan med tanke på effektiv bruk av ressursene skape forventninger som er uønsket.
- (4) Bruk av selektive virkemidler kan være uheldige for andre bedrifter som har like store eller større distriktspolitiske nytteverdier. Selektive virkemidler kan skape overkapasitet. Et eksempel på dette er støtten til hotellvirksomheten. Selektive virkemidler har medvirket til å øke overkapasiteten med mellom 40 og 50 prosent i næringen (HANSEN 1984).
- (5) De selektive virkemidlene er kostbare å administrere. De krever informasjon om virkemidlene, administrasjon av tildelingen, og kontroll av hvordan midlene er brukt.
- (6) De selektive virkemidlene gir stor makt til byråkratiet. "Trynefaktoren" har dermed også lett for å få betydning for hvem som får støtte eller ikke.
- (7) Selektive virkemidler stiller visse krav til bedriftene som kan ha lite med bedriftenes produksjonsevne å gjøre. Det kreves f.eks. kunnskaper om støtteordningene. Likedan fagfolk som kan argumentere overfor byråkratiet på den rette måten.
- (8) Selektive virkemidler har lett for å virke urettferdig. Noen vil mislike et system hvor bedriftene som får støtte velges ut på denne måten.

4.2.2 Støtte til kapital eller til arbeidskraft

Et emne som diskuteres i distriktspolitikken er om offentlig støtte bør gis til bruk av kapital eller arbeidskraft. Problemet kan stilles slik: Vi har en gitt mengde med midler på offentlige budsjetter. Vi ønsker at disse skal nyttes slik at de får størst mulig effekt på sysselsettingen i utkantdistriktene. Hvordan skal midlene brukes, enten til å støtte kapital slik at den blir billigere, eller til å støtte bruk av arbeidskraft?

I det etterfølgende vil jeg drøfte dette problemet litt nærmere. Jeg vil nytte enkle grafiske modeller. Hensikten er å komme fram til så entydig konklusjon som mulig. De grafiske modellene som nyttes er statiske. Dvs. at endringer som

foregår over tiden, ikke er med i analysen. Det betyr bl.a. at hvordan ulike støttetiltak virker på utviklingen av ny teknologi, ikke er med i vurderingen. Det tas heller ikke hensyn til usikkerhet.

Enten en støtter kapital eller arbeidskraft er det to effekter å ta hensyn til: (1) substitusjonseffekt og (2) kostnadssenkende effekt.

For å drøfte disse effektene nyttes noen enkle hjelpefigurer, bl.a. et faktordiagram for arbeidskraft og kapital, se fig. 16. Det forutsettes at det fremstilles et produkt. På den lodrette akse er det avsatt den mengde med arbeidskraft som nyttes i produksjonen. På den vannrette akse, den mengde kapital som nyttes.

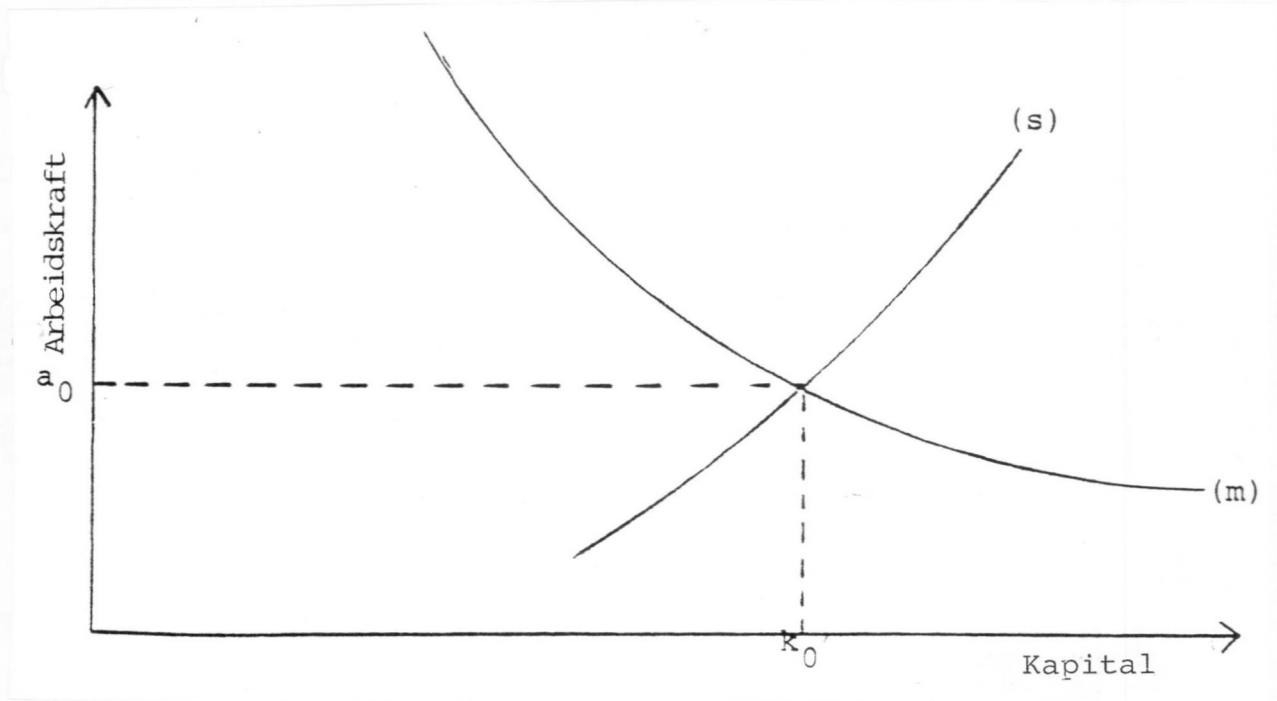


Fig. 16. Faktordiagram med isokvant (m) og substitutal (s)

Det er tegnet inn en isokvant (m). Dette er en kurve hvor den mengden som produseres er konstant. Av figuren kan en da se at produksjonsmengden (m) kan produseres med ulike kombinasjoner av arbeidskraft og kapital. Vi forutsetter stigende verdier på m utover fra origo. Dvs. de isokvantene som ligger lengst fra origo angir størst produksjon. På figuren er det avmerket et punkt a_0 b_0 som viser en måte å kombinere produksjonsfaktorene på slik at vi oppnår en gitt produksjonsmengde (m).

Den økonomiske tilpassing til en produsent kan deles i to:

- 1) Valg av produksjonsmetode, dvs. valg av faktorkombinasjon. Dette er også kalt substitumtilpassing. Vi beveger oss etter isokvanten, fig. 16.
- 2) Valg av produktmengde. Dette er også kalt skalatilpassing. Vi beveger oss langs substitumalen, fig. 16.

Den gunstigste substitumtilpassingen er den faktorkombinasjonen som minimaliserer kostnaden for den produktmengde som produseres.

Går vi ut fra at produsenten ønsker å maksimere profitten ved en gitt pris, er skalatilpassingen å utvide produksjonen så lenge grensekostnaden er mindre enn prisen.

4.2.2.1 Substitusjonseffekten

Med tanke på substitusjonseffekten har formen på isokvanten betydning. Vi kan skille mellom to prinsipielt ulike former:

- (1) Produksjonsfaktorene er substituerbare. Det innebærer at en bestemt produktmengde kan framstilles med flere alternative kombinasjoner av produksjonsfaktormengder. Produksjonsfaktorene kan altså erstatte hverandre.
- (2) Produksjonsfaktorene er ikke substituerbare. De kan bare nyttes i produksjonen i et fast forhold mellom hverandre. Reduksjon av en faktor kan ikke erstattes med større innsats av den andre faktoren.

Ut fra disse to ulike forutsetningene kan en drøfte substitusjonseffekten ved å støtte kapital eller arbeidskraft.

La oss først se på substitusjonseffekten når produksjonsfaktorene er substituerbare. Fig. 17 viser formen på isokvanten når produksjonsfaktorene er substituerbare. På figuren er det også tegnet inn to kostnadslinjer (1) og (2). Hver av kostnadslinjene forbinder punkter i diagrammet som gir samme kostnad. Helningen på kostnadslinjen er avhengig av forholdet

mellom faktorprisene. Ved å subsidiere en av faktorene får vi dermed en annen helning på kostnadslinjen. Kostnadslinje (1) angir helningen uten subsidier. Ved kostnadslinje (2) er kapitalen subsidiert. Går vi ut fra at kostnadslinjen (1) gjelder i utgangspunktet, så kan vi produsere mengden (m) med minst mulig ressurser når vi tilpasser oss slik at arbeidskraft og kapital er lik $a_1 k_1$. Ved å subsidiere kapitalen, kostnadslinje (2), får vi den billigste produksjonen når vi nytter kombinasjonen $a_2 k_2$ for arbeidskraft og kapital.

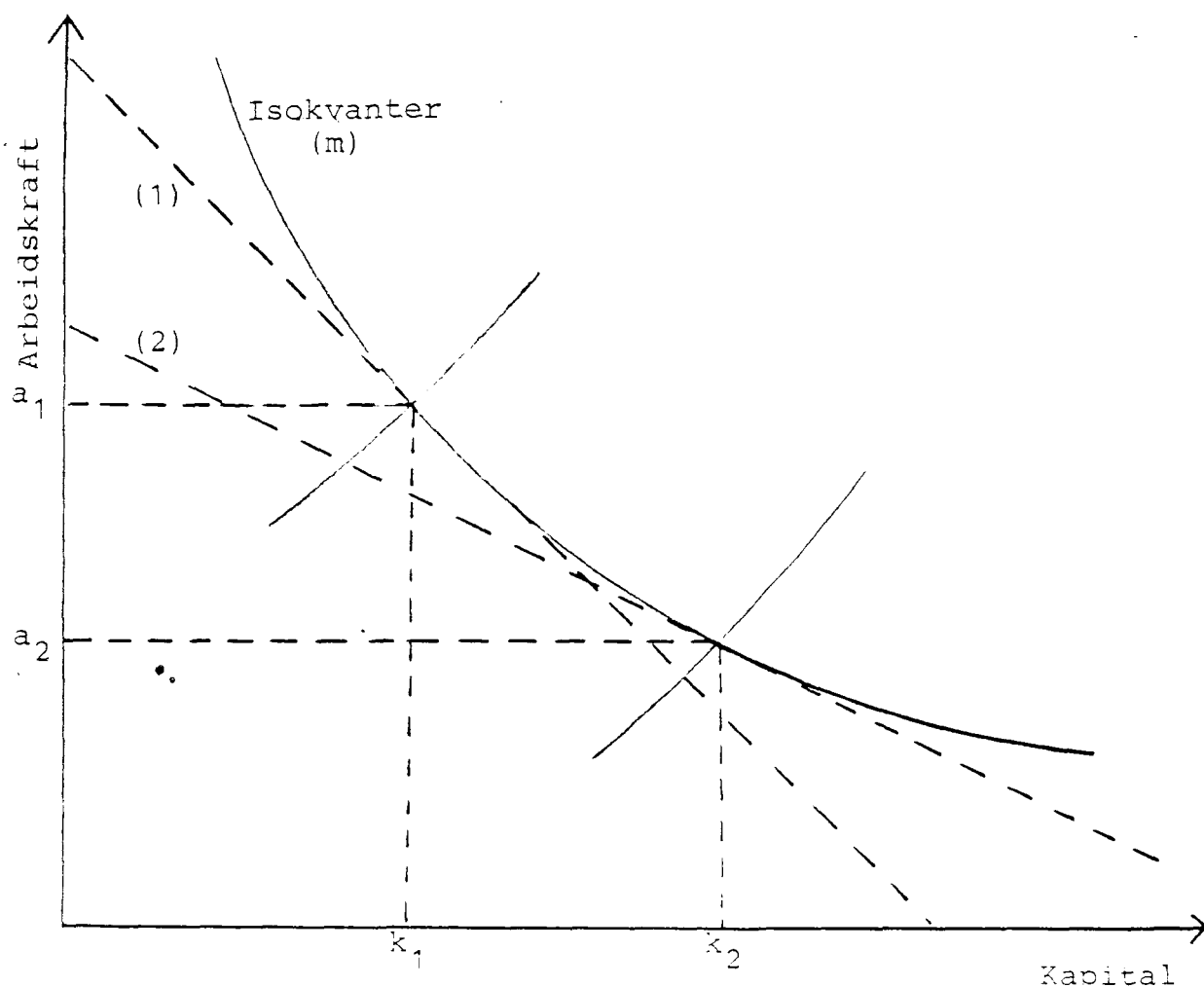


Fig. 17. Figuren viser tilpassingen når produksjonsfaktorene er substituerbare. To ulike situasjoner er angitt ved kostnadslinjene 1 og 2. Ved kostnadslinje 1 er det ikke støtte. Det nyttes da arbeidskraften a_1 og kapitalen k_1 for å produsere den gitte mengden (m) som isokvanten angir. Ved kapitalstøtte gjelder kostnadskurven 2. Det nyttes da en mengde med arbeidskraft og kapital lik henholdsvis a_2 og k_2 .

Ved hjelp av fig. 17 kan en trekke følgende konklusjon: Når

produksjonsfaktorene kapital og arbeidskraft er substituerbare, vil substitusjonseffekten virke slik at dersom kapitalen støttes, nyttes det mer kapital og mindre arbeidskraft. Substitusjonseffekten innebærer isolert sett at kapitalstøtte reduserer sysselsettingen. Tilsvarende vil substitusjonseffekten ved å støtte arbeidskraft bli økt sysselsetting, og mindre bruk av kapital.

La oss så gå over til å se på virkningen når produksjonsfaktorene ikke er substituerbare. Isokvanten blir da som fig. 18 viser.

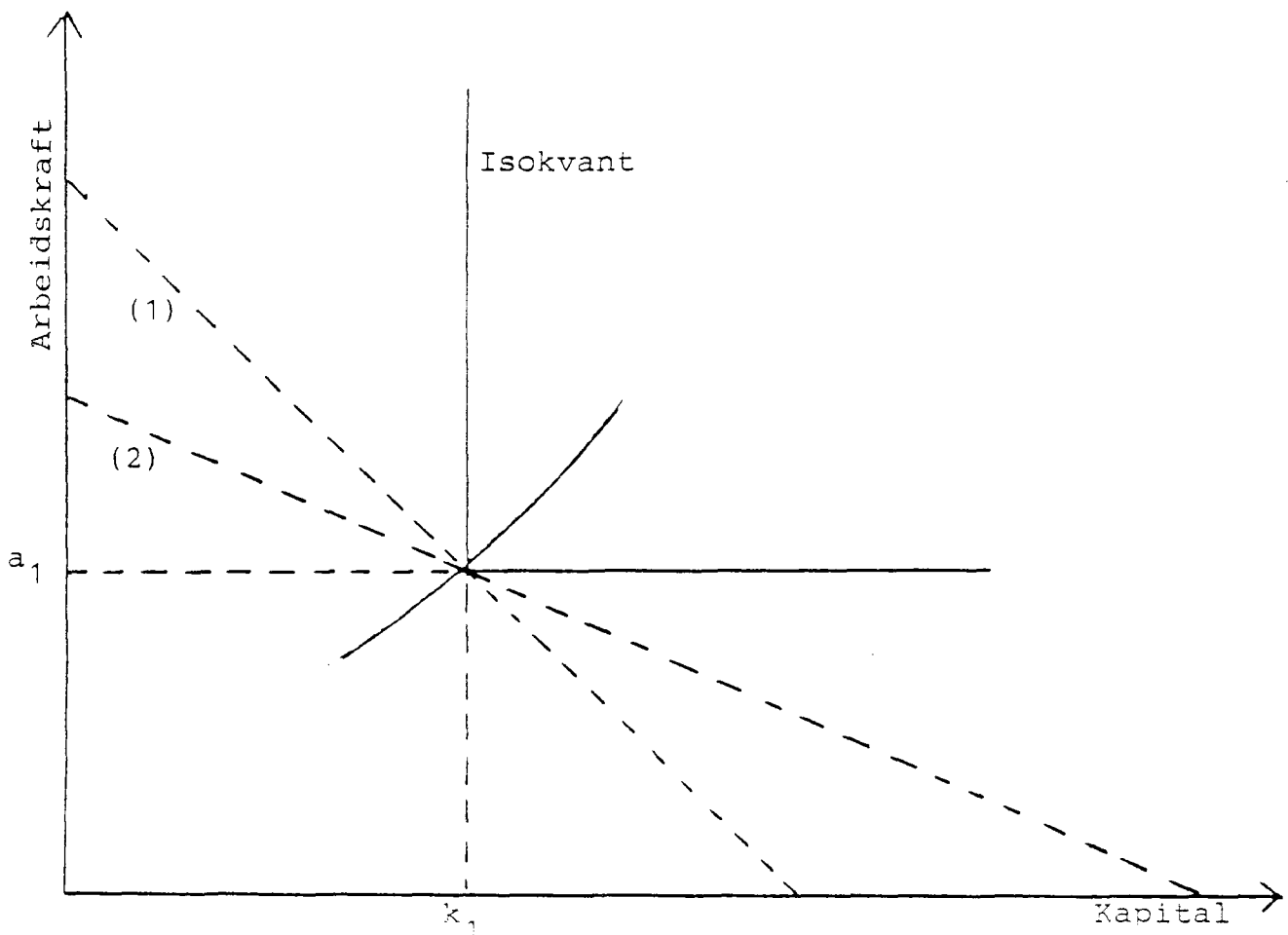


Fig. 18. Figuren viser tilpassingen når produksjonsfaktorer ikke er substituerbare. Det er tegnet inn to ulike kostnadskurver 1 og 2. Kostnadslinje 1 uten støtte. Kostnadslinje 2 med støtte av kapitalen.

Av fig. 18 fremgår det at når faktorene ikke er substituerbare, vil støtte til en av produksjonsfaktorene ikke påvirke forholdet mellom faktorene. Tilpassingspunktet er uendret

selv om helningene på kostnadskurvene endres. Konklusjonen blir at det er ingen substitusjonseffekt om en av faktorene støttes.

4.2.2.2 Kostnadssenkende effekt

Fig. 19 viser den kostnadssenkende effekten av å støtte kapital eller arbeidskraft. Figuren forutsetter at bedriften er prisfast kvantumtilpasser. Subsidiert av arbeidskraften eller flytende kapital (maskiner, drivstoff, osv.), vil senke grensekostnadskurven. Grensekostnadskurven senkes og tilpassingspunktet flyttes fra m_1 til m_2 . Den kostnadssenkende effekten vil altså øke produksjonen for bedrifter som er prisfaste kvantumstilpassere. Dvs. der bedriften forutsetter gitt pris og tilpasser produksjonen til den.

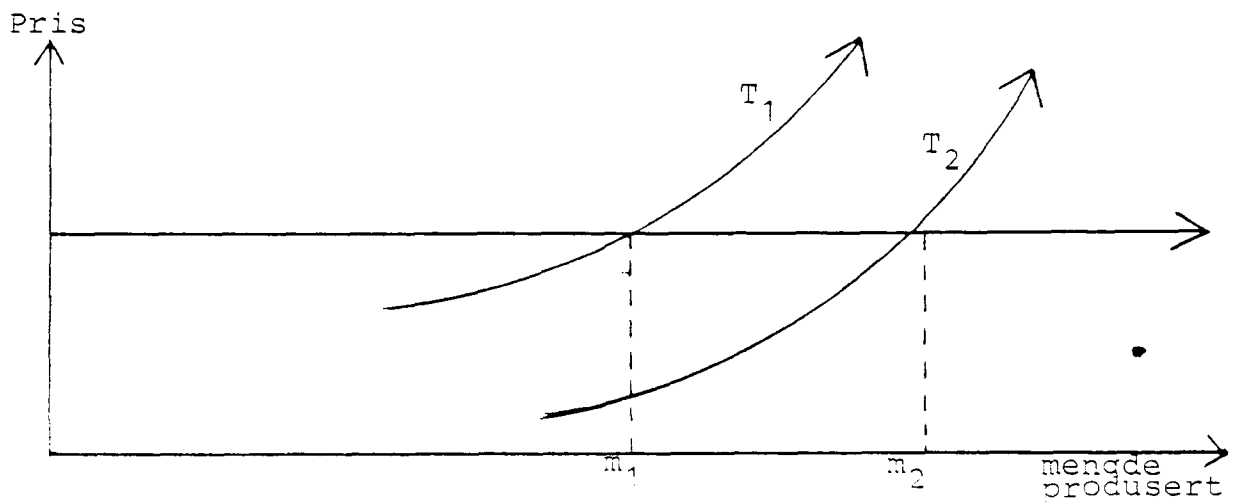


Fig. 19. Figuren viser den kostnadssenkende effekten ved subsidiert av kapital eller arbeidskraft når bedriften er prisfast kvantumstilpasser.

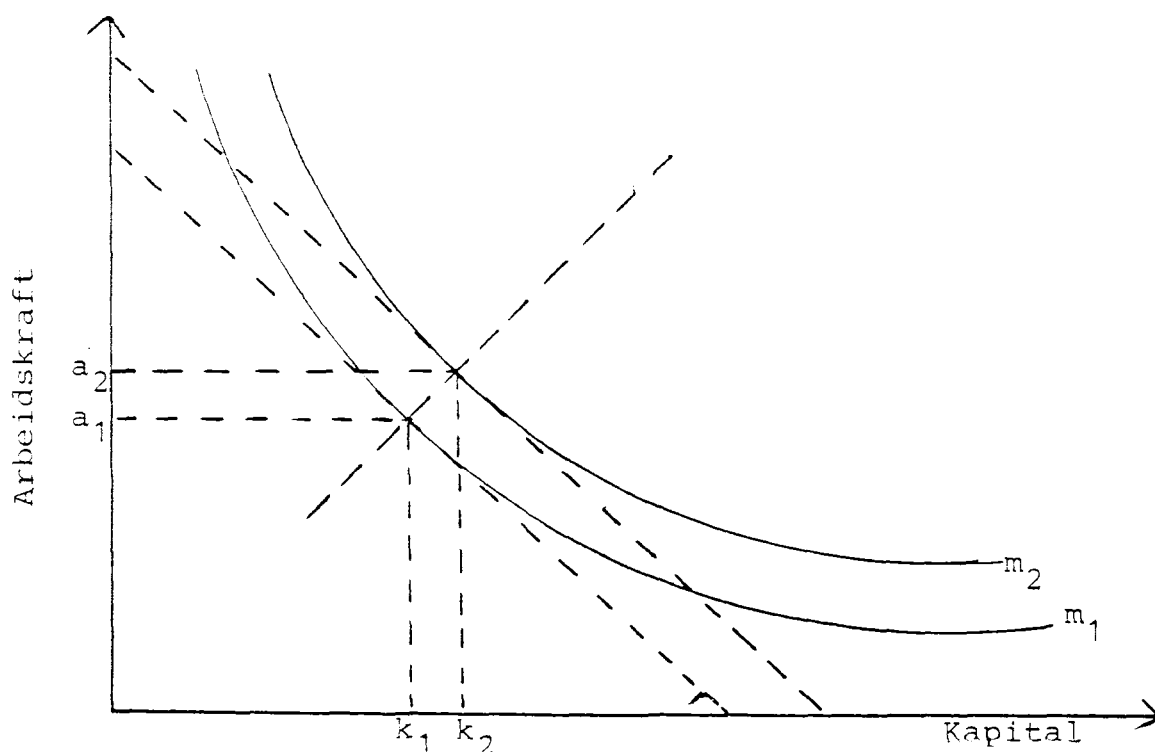


Fig. 20. Figuren viser hvordan mengden av arbeidskraft og kapital øker ved økning av produksjonen fra m_1 til m_2

Ved hjelp av fig. 20 kan en vise hvordan den kostnadssenkende effekten virker til å øke produksjonen fra m_1 til m_2 . Det medgår økt mengde både av kapital og arbeidskraft. Av fig. 19 og 20 kan en slutte at enten en støtter kapital eller arbeidskraft, vil den kostnadssenkende effekten innebære økt sysselsetting.

4.2.2.3 Samlet vurdering av støtte til kapital eller arbeidskraft ut fra statiske modeller

Ved ikke substituerbare produksjonsfaktorer er konklusjonen: Det er likegyldig enten en støtter kapital eller arbeidskraft. Sysselsettingseffekten blir den samme.

Er produksjonsfaktorene substituerbare bør vi se nærmere på de to effektene og sammenholde virkningen. Dette har jeg gjort ved hjelp av fig. 21. Figuren viser den samlede virkningen av substitusjonseffekten og den kostnadssenkende effekten. På figuren er virkningen av både kapital- og arbeidskraftsubsidier tegnet inn.

Vi starter med tilpassing i punkt 1. Her er det ingen subsidiering.

Ved arbeidskraftstøtte virker substitusjonseffekten til at vi flytter oss til pkt. 2. Den kostnadssenkende effekten ved arbeidskraftstøtte flytter tilpassingen til pkt. 3. Pkt. 3 blir dermed det endelige resultatet ved støtte til arbeidskraft.

Ved kapitalstøtte virker substitusjonseffekten til en flytting fra 1 til 4. Den kostnadssenkende effekten fører til flytting fra 4 til 5. Pkt. 5 blir det endelige resultatet ved kapitalstøtte.

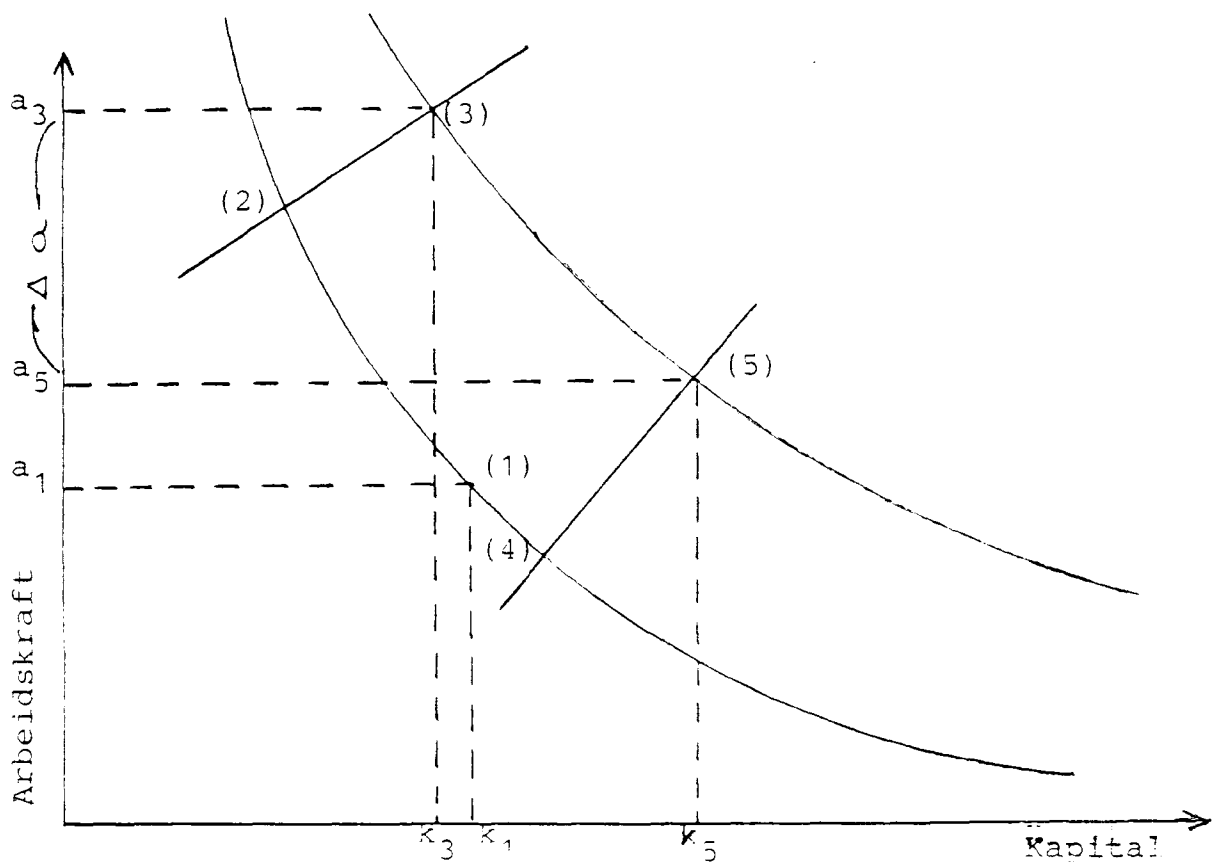


Fig. 21. Figuren viser tilpassingen som i utgangspunktet er ved pkt. (1). Pkt. (2) og (4) viser substitusjonseffekten ved alternativene: arbeidskraft- og kapitalsubsidiering. Den samlede effekten (substitusjonseffekten og kostnadssenkende effekt) vil ved arbeidskraftsubsidiering være pkt. (3) og ved kapitalsubsidiering pkt. (5).

Av fig. 21 kan en trekke den slutning at sysselsettingseffekten blir større ved at støtten gis til arbeidskraften, enn ved at den gis til kapitalen. Forskjellen er lik a på figuren.

Ved hjelp av mer generelle matematiske modeller kan en drøfte de endringer i tilpassingen som støtte til kapital, eller alternativt til arbeidskraft, fører til. Det er også foretatt empiriske studier av dette. Konklusjonen synes å være nokså entydig. Med en viss sum midler til rådighet, vil støtten gitt til arbeidskraft innenfor en region gi større sysselsettingseffekt enn når støtten gis til bruk av realkapital (FINANSDEPARTEMENTET, 1974).

4.2.3 Sysselsettingsvirkning av kapitalstøtte

I 4.2.3 vil jeg se på støtte til kapital. Under hvilke forutsetninger gir kapitalstøtte økt sysselsetting? Av fig. 21 framgår det at støtte både til arbeidskraft og kapital øker sysselsettinga. Men at kapitalstøtte øker sysselsettingen gjelder ikke generelt. Har isokvantene en annen form enn den vi hadde på fig. 21, kan resultatet bli annerledes, se fig. 22.

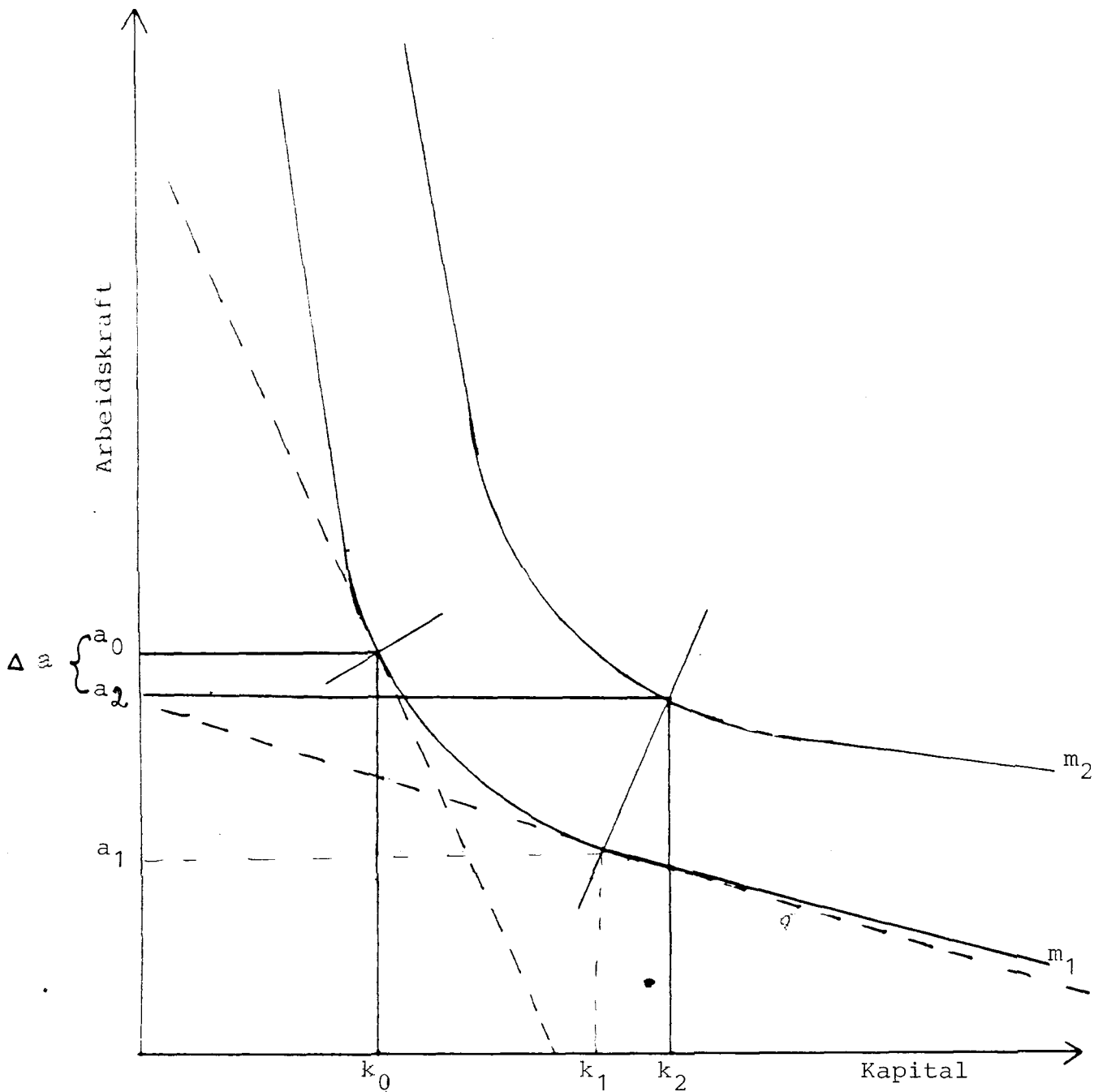


Fig. 22. Figuren viser endring i tilpassing ved støtte til kapital. Resultatet er redusert sysselsetting

Fig. 22 viser at ved denne formen på isokvanter fører kapitalstøtte til bruk av mindre arbeidskraft. Arbeidskraftforbruket blir redusert med Δa på figuren.

Det ser en på følgende måte av fig. 22: Substitusjonseffekten langs isokvanten m_1 , reduserer arbeidsforbruket fra a_0 til a_1 .

Den kostnadssenkende effekten av kapitalsubsidiene øker produksjonen fra m_1 til m_2 , og øker arbeidsforbruket fra a_1 til a_2 . Forutsetningen for at kapitalstøtte skal føre til økt sysselsetting vil da være at den kostnadssenkende effekten på arbeidsforbruket a_1 til a_2 er større enn substitusjonseffekten fra a_0 til a_1 . Ved fig. 22 er ikke dette tilfellet.

I en situasjon hvor produksjonsfaktorene ikke er substituerbare, er substitusjonseffekten lik null. Det er bare den kostnadssenkende effekten langs substitumalen som har betydning. Det innebærer at ved fast forhold mellom kapital og arbeidskraft vil støtte til kapital medføre økt sysselsetting.

Det er altså formen på isokvanten som bestemmer om støtte til kapital gir økt sysselsetting eller ikke. (Formen på isokvanten kan uttrykkes ved substitusjonselastisiteten. Et tilnærmet uttrykk for substitusjonselastisiteten kan uttrykkes ved hvor mange prosent den ene faktoren (arbeid) vil endres når den andre faktoren (kapital) endres med en prosent.)

4.2.4 Praktisk nytte av de statiske modellene for å vurdere støtte til arbeidskraft og kapital

Modellene er statiske. I praksis vil en noen ganger nytte modellene for å drøfte det som skjer framover i en kortere eller lengere tidsperiode. De endringer som skjer i denne perioden: i teknikk, priser osv., og som ikke er kjent på planleggingstidspunktet, tar modellen ikke hensyn til. Men lengden av den planleggingsperioden som legges til grunn for analysen, vil påvirke den formen en har på isokvantene. Substitusjonsmulighetene øker med lengden av perioden.

Usikkerhet er ikke innebygd i modellene. I praksis vil noen valgalternativ være sikrere enn andre. Dette er vurderinger som ikke trekkes inn i modellene.

I modellene foran har en i hovedsak forutsatt at drøftingen gjelder en enkelt bedrift som er prisfast kvantumstilpasser. I distriktspolitisk sammenheng vil en være interessert i

virkingen av støtte til arbeidskraft og kapital innenfor en region, eller for enkelte næringer i et område. Dermed oppstår et aggregeringsproblem. Spørsmålet blir da om de sammenhenger som er utledet foran kan overføres slik at det gir et bilde av det samlede resultat for alle bedrifter i en region, eller for en enkelt næring innenfor et nærmere bestemt område.

Støtte til kapital eller arbeidskraft i en region kan påvirke tilpassing både ved etablerte bedrifter, og tilpassingen ved nyetablering. Støtten vil påvirke tilpassingen innenfor den enkelte bedrift og påvirke antall bedrifter. Spørsmålet blir derfor om denne type modeller fanger opp det mangfold som vi har i virkeligheten. Her vil jeg ikke gå særlig mye inn på en slik drøfting.

Jeg vil bare nevne at betingelsene kan bli forskjellige for en bedrift, sammenlignet med det de er for en hel næring. For jordbruket som helhet i landet er det vanlig å anta at den samlede produksjonen er gitt (etterspørselastisitet tilnærmet lik null)¹. Det betyr at isokvanten er gitt. Dvs. at dersom kapital og arbeidskraft er subsituerbare, så fører kapitalstøtte til redusert sysselsetting i jordbruket. Er kapital og arbeidskraft ikke subsituerbare, har derimot kapitalstøtte ikke noe virkning på sysselsettingen.

Men selv om kapitalstøtte reduserer sysselsettingen i hele næringen sett under ett, kan likevel kapitalstøtte til jordbruket i næringssvake områder gi en sysselsettingseffekt. Utkantjordbruket kan ta en større del av den totale produksjonen, og på den måten øke sysselsettingen.

Tilsvarende forhold gjelder også for fiske. De samlede fiskeressursene i havet er gitt. Kapitalstøtte kan redusere

¹Det kan diskuteres hvor riktig denne forutsetningen er selv om mengde kcal pr. innbygger er gitt, så kan forbruket av de kcal som det koster mest å produsere økes f.eks. med lavere pris og høyere inntekt. Men selv om forutsetningen må modereres har resonnementet ut fra gitt produksjon interesse for å få fram virkingen av visse mekanismer.

sysselsetting. Men kapitalstøtte til enkelte distrikter øker sysselsettingen i fiskerinæringen på bekostning av andre deler av landet.

I skogbruket setter trekapitalen visse grenser for avvirkingen. Virkningen på avvirkningskvantumet ved støtte til produksjonsfaktorene kan være vanskelig å forutsi. Forventningen om støtten er varig eller ikke, vil være av betydning. I jordbruk er det et felles innenlandsk marked. Aktiviteten i et område påvirker andre deler av landet gjennom prisene. I fiske er det et felles ressursgrunnlag for hele landet. Skogbruket i vårt land er forskjellig fra jordbruket. Produktene fra skogen kan eksporteres til priser som gir lønnsom produksjon. Skogbruket har heller ikke noen fellesressurs å høste av slik som fiske. Disse forholdene på markedet og ressursiden gjør at skogen er ulik både jordbruk og fiske.

Økt innsats i et skogdistrikt kan derfor skje uten virkninger for sysselsettingen i andre skogdistrikter.

4.2.5 Dynamisk vurdering av støtte til kapital eller arbeidskraft

Spørsmålet om støtte til kapital eller arbeidskraft, kan kanskje komme i et noe annet lys dersom vi tar hensyn til at det skjer endringer over tiden. Det kan tenkes at disse endringene blir påvirket av subsidiepolitikken. F.eks. kan støtte til arbeidskraft i stedet for til kapital påvirke hastigheten i innføring av ny teknikk. For å utnytte ny teknikk på den beste måten, kan det være en forutsetning at forholdet mellom kapital og arbeidskraft endres.

Det kan medføre at den samlede produktivitetsutvikling av ressursene blir mindre. Er dette resultatet av arbeidskraftstøtten, får en her en virkning som det ikke er tatt hensyn til i analysen foran. De næringssvake områdene kan kanskje på grunn av arbeidskraftstøtten bli hengende mer etter i teknisk utvikling.

Det synes å være en viss uenighet om i hvor sterk grad denne effekten vil gjøre seg gjeldende. Dette vil i noen grad være avhengig av de forventninger som distriktpolitikken skaper med hensyn til fortsatt fremtidig arbeidskraftstøtte (SKOGSTAD AAMO 1982).

I praksis er kapitalstøtte ofte en engangsstøtte, f.eks. i forbindelse med nyetablering og utvidelse. Ved at støtten gis ved nyetablering og utvidelse oppnås to effekter. Bedriftsledelsen kan stimuleres rent psykologisk slik at det satses noe mer på nye produkter og omlegging, enn når støtten er mer varig. I tillegg til denne psykologiske effekten, kommer det forhold at det er større usikkerhet knyttet til støtte som går over flere år, sammenlignet med engangsstøtte. Det er knyttet usikkerhet til om f.eks. differensiert arbeidsgiveravgift vil bli en varig ordning eller ikke. Dette kan redusere effekten av arbeidskraftstøtten, fordi bedriftene stoler ikke på dette. De antar at arbeidskraften blir relativt dyrere med tiden.

Nå kan det hevdes at selv om det har vært en tendens til at deler av kapitalstøtten er engangsstøtte og arbeidskraftstøtte er varige ordninger, er det også eksempler på at arbeidskraftstøtten kan få mer karakter av engangsstøtte. Det gjelder f.eks. støtte som gis i forhold til hvor mange arbeidsplasser bedriften har planlagt. En annen form for engangsstøtte til arbeidskraft er når støtten gis til opplæring av arbeidskraft.

4.2.6 Andre måter å dele inn de distriktpolitiske virkemidlene på

Virkemidlene kan også systematiseres som positive og negative. De positive virkemidlene premierer innsats. De negative virkemidlene er kvoter og lovforbud mot utvidelse av produksjonen og nyetablering, f.eks. Etableringsloven.

Varigheten av virkemidlene kan også nyttes som kriterium for inndelingen.

Likedan hvilke krav virkemidlene stiller til mottakergruppen. Noen virkemidler krever at det søkes om tilskudd. Kunnskaper om ordningene er da nødvendig, men også kjennskap til hvordan søknaden skal utformes slik at den får størst mulig tyngde. Andre virkemidler krever ikke noe eget initiativ fra mottakeren. Krav til aktivitet hos mottakerne kan gjøre at noen personer har fordeler og at andre får større vansker med å nytte tiltakene.

4.3 DISTRIKTSPOLITISKE VIRKEMIDLER SOM NYTTES I NORGE

Det er ikke enkelt å gi en presis definisjon om hva som er et distriktspolitisk virkemiddel. De aller fleste tiltak vil som regel få ulik virkning i forskjellige regioner. De kan dermed sies å ha distriktspolitisk virkning. Det er noen regioner som vinner på det og andre taper.

Men i offisielle dokumenter legges det ofte en mer avgrenset fortolkning i dette begrepet. Det er virkemidler som inngår i regionalpolitikken for å påvirke bosettingen og levevilkårene i de næringssvake distriktene. Disse kan rettes mot bedriftene eller det er overføringer til fylker og kommuner. I tillegg til dette kan en også ta med de virkemidlene som inngår i næringspolitikken. Hensikten med disse er å påvirke den geografiske fordelingen av produksjon og sysselsetting i vedkommende næring. Det er virkemidler av denne type i jordbruks-, skogbruks- og fiskeripolitikken. Det bør nevnes, som jeg tidligere har vært inne på, at det er vanskelig å skille denne type virkemidler fra de øvrige næringspolitiske tiltakene.

En kan også ta med overføringer til personer. Disse er ikke begrunnet ut fra distriktspolitiske hensyn, men ut fra personlige forhold, f.eks. alder, arbeidsledighet, uførhet.

Virkemidler med distriktspolitiske effekter kan grupperes:

- I. Virkemidler i distriktspolitikken som er rettet mot bedrifter

- (A) Økonomiske virkemidler
 - (1) Kommunal utbygging for å støtte enkeltbedrifter
 - (2) Ordninger under Distriktenes utbyggingsfond
 - (3) Industrivekstanlegg (SIVA)
 - (4) Distriktsskatteloven
 - (5) Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift
 - (6) Transportstøtte

- (B) Andre virkemidler
 - (1) Etableringsloven
 - (2) Veiledning m.v.

II. Virkemidler for kommuner og fylker

- (A) Skatteutjevning
- (B) Andre overføringer til kommuner og fylker

III. Distriktpolitiske virkemidler i næringspolitikken

IV. Overføringer til personer

Størstedelen av virkemidlene i norsk distriktpolitikk er knyttet til kapitalbruk. Støtte til investering gjennom utbyggingsfondet er ofte selektiv.

I 1983 var midlene nyttet til distriktsutbygging via Distriktenes utbyggingsfond (D.U.) ca. 1750 millioner kroner. Subsidiert gjennom D.U. i form av lav rente, tap ved konkurser og direkte støtte var i dette året ca. 900 millioner kroner.

I følge oppgaver innhentet fra D.U., nyttet D.U. i 1984 ca. 1810 millioner kroner til distriktsutbygging.

Med kommunal utbygging menes her anlegg og tiltak som settes i verk av den enkelte kommune. Kommunene kan være interessert i å drive med næringsutbygging av flere grunner. I tillegg til økt sysselsetting kan det også medføre økte skatteinntekter. Siden kommunene oppnår å få skatteinntekter, kan det tenkes at

det kan være noe mer lønnsomt for en kommune å drive med distriktsutbygging enn for private. Usikkerhet og likviditet kan også være annerledes for kommunen enn for private bedriftseiere.

Hensikten med distriktsskatteloven er at bedriftene skal avsette midler ved fond som en senere nytter til investeringer i næringssvake områder. For å motivere bedriftene er det knyttet visse skattemessige fordeler til dette.

Differensiering av arbeidsgiveravgiften til folketrygden innebærer at avgiften blir differensiert etter geografisk distrikt. Landet er delt i fire soner med ulike satser. Dette er i prinsippet det samme som støtte til arbeidskraft som er geografisk differensiert. Eller retter geografisk differensiert avgift som favoriserer distriktene framfor de sentrale områdene?

Hvor stor del av reduksjonen i arbeidsgiveravgift som fører til billigere arbeidskraft og dermed støtte til bedriftene, kan en ikke uten videre forutsi. Reduksjonen i arbeidsgiveravgift kan også virke til økt arbeidslønn. Støtten blir dermed delt mellom bedriftene og arbeidstakerne.

Transportstøtten har vært knyttet til kilometeravgiften for lastebiler. I norsk distriktspolitik har det vært en tendens til at politikere har gått inn for denne type støtte. Den har møtt motstand fra økonomer. Noen økonomer hevder at en ikke bør sette inn støtte for å eliminere transportkostnader. Dette vil føre til økt transport og en lite effektiv bruk av ressursene. Distriktene bør støttes på andre måter. Problemet med transportstøtte er også at det kan virke til at bedrifter i de sentrale deler av landet kan få billigere transport av produkter som selges i distriktene. Dette kan gå ut over det lokale næringsliv i utkantene.

Skatteutjevningssmidler til kommuner og fylker fra staten har innbefattet mange ordninger. Det er nå foretatt en sterk forenkling av dette systemet. Overføringene fra staten skal i større grad fordeles ved at det gis et standardbeløp til kommunene etter noen få kriterier.

Når det gjelder virkning av næringspolitikken, vises det til kapittel 5.

Overføringer til personer gjelder: Arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, barnetrygd, pensjon og garantert minsteinntekt for personer som arbeider i enkelte næringer. Disse kan virke ulikt etter hvordan forholdene i distriktene er, f.eks. arbeidsmulighet, befolkningens alderssammensetning, osv.

Arbeidsledighet og uføretrygd skaper trygghet for arbeiderne. Dette kan særlig få betydning for områder med svakt og ensidig næringsliv med usikre arbeidsplasser. Denne tryggheten som skapes kan virke til at flere personer velger disse nærings- svake områder som arbeid og bosted, enn de ellers ville ha gjort.

5. VIRKNING AV JORDBRUKSPOLITIKKEN FOR SYSSELSETTINGEN I DISTRIKTENE

5.1 LITT OM PROBLEMET

Distriktpolitiske hensyn påvirker utformingen av jordbrukspolitikken. En distriktpolitisk vurdering av jordbrukspolitikken kan være å svare på følgende spørsmål: Hvordan ville tilpassingen ha vært i jordbruket dersom hensynet til distriktene ikke hadde virket inn på utformingen av virkemidlene? Det er ikke lett å svare på dette. Det er ikke kjent hvilken utforming en slik alternativ jordbrukspolitikk ville få.

Omkring 1960 begynte en å ta inn bosettingsmålet i jordbrukspolitikken. Men tidligere hadde en tatt hensyn til sysselsetting, beredskap, sosiale forhold, inntektsjamstilling m.v. Dette var samfunnsoppgaver som i noen grad hadde hatt en tilsvarende virkning som bosettingsmålet for utformingen av virkemidlene.

Det er vanskelig å konstruere en tilpassing i jordbruket som ikke tar med bosettingsmålet, men som ellers tar hensyn til de samfunnsmessige oppgaver som jordbruket blir tillagt. Derimot vil det være mulig å vurdere virkningen av jordbrukspolitikken for distrikts-Norge dersom situasjonen hadde vært en av følgende:

Alternativ 1. Ingen jordbrukspolitikk, dvs. verken offentlige eller organisasjonsmessige tiltak. Fri import av alle jordbruksprodukter.

Alternativ 2. For de produkter hvor vi fullt ut dekker det innenlandske behovet, bestemmes tilpassingen innenfor et skjermet innenlandsk marked. For produkter hvor målet er delvis dekning av innenlandsk behov, fastsettes produsentprisen slik at det offisielle målet nås. Det alterna-

tivet kaller jeg: Skjermet jordbruksmarked, eller bare markedsløsningen.

I det følgende vil jeg sammenligne dagens jordbruk med alternativ 2. Men først skal vi se litt på alternativ 1.

5.2 INGEN JORDBRUKSPOLITIKK

Ingen jordbrukspolitikk, med fri import av alle jordbruksprodukter, vil sannsynligvis medføre at størstedelen av jordbruket i distrikts-Norge ville forsvinne. I de beste jordbruksdistriktene ville det kanskje bli igjen en viss produksjon. Men skal jordbruket i disse områdene klare seg i konkurranse med billig import, må produksjonen foregå på langt større driftsenheter. I en slik situasjon vil eiendomsprisene synke. Prisen på andre produksjonsfaktorer kan også bli noe lavere enn den nå er. Det gjelder for såkorn, kraftfôr og andre. Store driftsenheter vil øke produksjonen pr. sysselsatt. Disse endringene vil til sammen redusere kostnadene ved å produsere mat. Men selv i de beste jordbruksområdene vil sysselsettingen gå sterkt tilbake. Den totale virkning av dette for sysselsettingen i distrikts-Norge vil avhenge av hvordan inntektsoverføringene som nå nyttes til jordbruket, blir brukt (jfr. kapittel 6 om: Inntektsoverføring og distriktpolitiske strategier).

5.3 SKJERMET JORDBRUKSMARKED

I dette kapitlet tenker jeg meg en omlegging av jordbrukspolitikken: All offentlig styring blir tatt bort. Men det innenlandske markedet blir skjermet mot import.

Produksjonsmengden vil bli bestemt av tilbud og etterspørsel for alle produkter, hvor gjeldende produksjonsmål er full dekning. For produksjoner hvor målet bare er delvis dekning, vil det imidlertid kreves at det fastsettes en politisk bestemt pris (administrert) slik at produksjonen akkurat blir nådd.

I det videre resonnement går en ut fra at et skjermet innenlandsk marked vil gi balanse mellom tilbud og etterspørsel. Produksjonsmålet vil på denne måten bli nådd. En forutsetter også at markedsmekanismen vil sørge for at produksjonen foregår med minst mulig bruk av ressurser. Dvs. at jordbruksproduktene blir billigst mulig for brukerne.

Noen vil hevde at et skjermet marked ikke er noen fullstendig garanti, hverken for balanse eller billigst mulig produksjon. Jeg vil ikke gå nærmere inn på den diskusjonen. Hvorvidt det er nødvendig å "hjelpe" markedsmekanismene for å oppnå balanse og billigst mulig produksjon, har mindre interesse. I denne forbindelse er det virkningen for distriktene av en tilpassing for å nå produksjonsmålet på billigst mulig måte, som skal drøftes. I markedet vil det være samspillet mellom etterspørsel og produksjonskostnader som bestemmer prisene.

I det etterfølgende vil jeg se på virkningen av at et skjermet marked bestemmer:

1. Balansen mellom produksjon og etterspørselen bestemmer mengde og pris
2. Forholdet i pris mellom de ulike produktene
3. De geografiske prisforskjellene på det enkelte produkt
4. Ens pris uavhengig av mengden som leveres fra bruket, (dvs. alle tilskudd etter størrelsen av produksjonen på bruket faller bort)
5. Produksjonskostnader
6. Produksjonsmengden på det enkelte bruk
7. Bruksstrukturen

Til slutt i kapittel 5.3 vil jeg forsøke å foreta en sammenfattende konklusjon av de punktene som er nevnt ovenfor.

5.3.1 Balanse mellom tilbud og etterspørsel

Fig. 23 kan anskueliggjøre virkningen av markedsbalanse, f.eks. for mjølk og mjølkeprodukter, sammenlignet med en overskuddssituasjon under gjeldende jordbrukspolitik.

Ved fig. 23 antyder prisen p_0 og mengden x_0 en situasjon med balanse i markedet. Tillegges jordbruket ikke noe annet mål enn å produsere det som trengs for å dekke det innenlandske markedet, skulle det være mulig å oppnå en slik tilpassing.

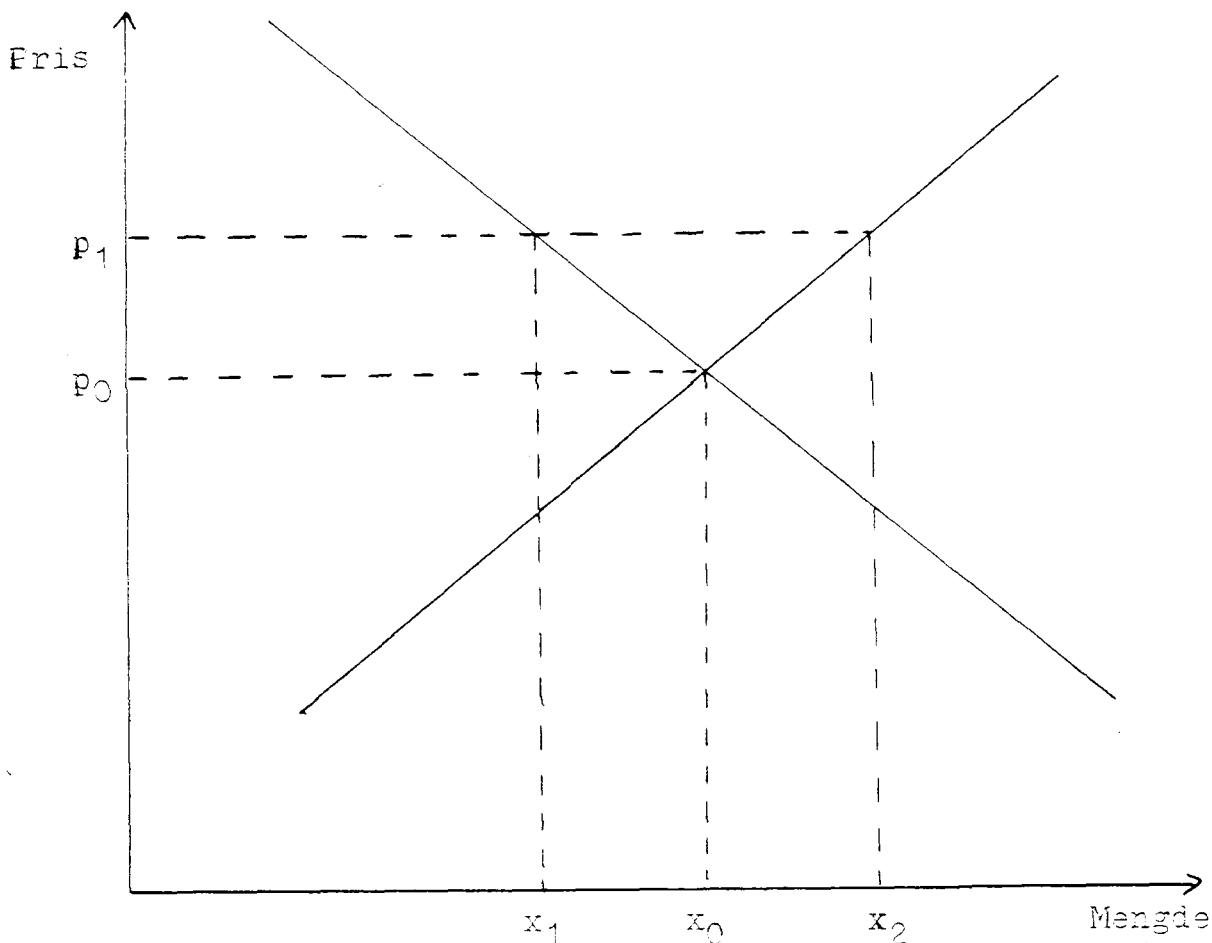


Fig. 23. Figuren viser en situasjonen med balanse på det innenlandske marked. Prisen er p_0 , og omsatt mengde er x_0 . I en annen situasjon er det forutsatt at avtaleprisen er p_1 . Den er større enn likevektsprisen p_0 , og det oppstår overproduksjon ($x_2 - x_1$).

Ved dagens jordbrukspolitik er situasjonen annerledes. Det er en avtalepris p_1 (en administrert pris) som er større enn p_0 . Årsaken til at avtaleprisen er høyere enn likevektsprisen, skyldes at en ønsker å tilføre jordbruket en større inntekt enn det som markedsmekanismen gir. Eller sagt på en annen måte: Det er flere mål i jordbrukspolitikken: f.eks. inntektsmålet. Fig. 23 antyder da at overproduksjonen blir $x_2 - x_1$. Denne mengden blir da ikke omsatt på det innenlandske markedet.

Når mengden x_1-x_2 eksporteres, så skyldes dette en vurdering med tanke på å oppnå høyere inntekt for bøndene. Hvis etterspørselstettheten har mindre tallverdi enn 1, vil redusert omsetning på det innenlandske markedet øke produksjonsinntekten. Eksporten reduserer omsatt mengde på det innenlandske marked, og selv om eksporten isolert sett er ulønnsom, øker dette inntekten fra salget på det innenlandske markedet. I jordbruket har det i de senere år vært et overskudd av noen produkter.

Ved likevekt i markedet ville produksjonen bli redusert til det nivået hvor grensekostnad er lik grenseinntekt.

Denne definisjonen av overproduksjon som fremgår av fig. 23, samsvarer ikke med det som vanligvis menes med overproduksjon i jordbruket. Overproduksjon i jordbruket blir som regel omtalt i forhold til et nærmere fastsatt produksjonsmål. I mjølkeproduksjonen er f.eks. produksjonsmålet satt til 1800 millioner kg i året, og det som produseres over dette er da overproduksjon.

Overproduksjonen i mjølkeproduksjonen blir større dersom den defineres ut fra markedsdekning, fig. 23, enn ut fra det offisielle produksjonsmålet. Går en ut fra full kostnadsdekning, dvs. det vederlaget som gardbrukerne nå får, var overskuddsproblemet i mjølkeproduksjonen i 1982 i nærheten av 20 prosent av den totale produksjonen (AANESLAND 1984). Omlegging til markedsløsningen gir for alle produkter hvor det har vært overproduksjon, etter dette en generell virkning. Produksjonen blir lavere, og under ellers like forhold blir den totale sysselsetting i jordbruket mindre.

5.3.2 Prisforholdet mellom de ulike jordbruksproduktene

Her forsøker jeg å begrunne at forholdet mellom jordbruksprisene endrer seg ved overgang til markedsløsningen. Dette vil særlig gå utover de næringssvake områdene.

Prisendringer har særlig interesse for de produkter som kan erstatte hverandre, enten til mat eller som fôr. To forhold kan få virkning for jordbruket i distriktene:

- (1) Prisforholdet mellom lyse og mørke kjøttslag og
- (2) prisforholdet mellom grovfôr og kraftfôr.

Prisforholdet lyse og mørke kjøttslag kan belyses ved fig. 24. Den viser offentlig støtte til et produkt. Støtten er lik forskjellen mellom produsent- (p_2) og forbrukerpris (p_1). Jeg forutsetter her at det er markedsklarering. Men p.g.a. subsidiering er produksjonen noe større enn den ville ha vært ved tilpassing i et skjermet marked.

De mørke kjøttslagene, storfekjøtt og sauekjøtt, får mer offentlig støtte enn de lyse, svinekjøtt og broiler. Av dette kan en slutte at både omsatt mengde og produsentpris vil gå mer ned for mørke kjøttslag. De lyse kjøttslagene vil da komme til å dekke mer av det samlede innenlandske markedet enn nå.

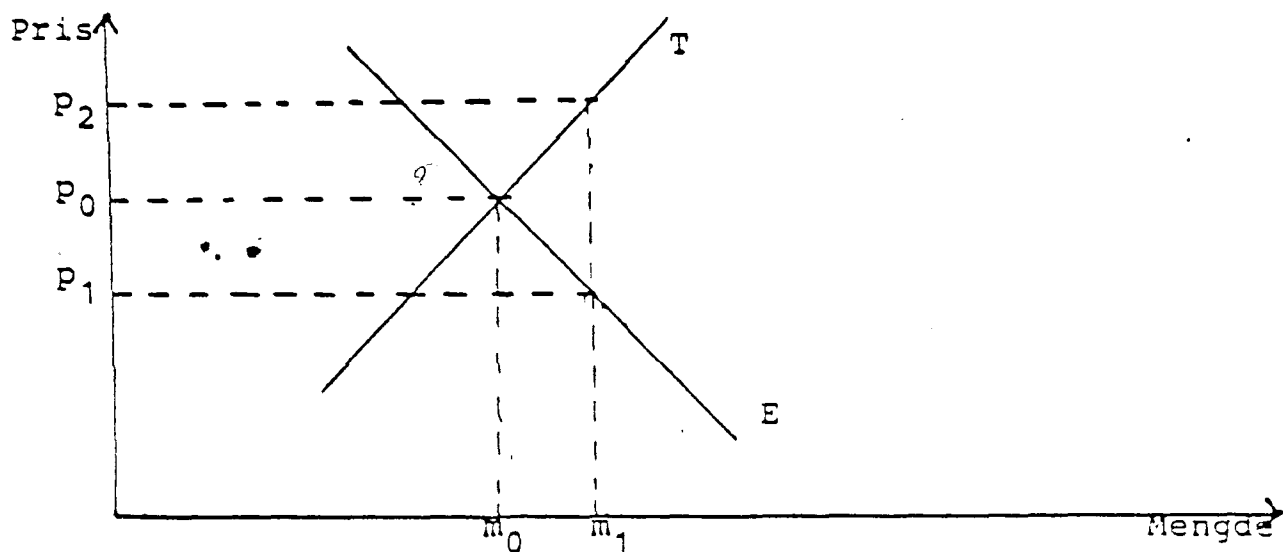


Fig. 24. Figuren viser hvordan støtten over offentlige budsjetter gir en høyere produsentpris (p_2) og lavere forbrukerpris (p_1), enn likevektsprisen (p_0). Dess større forskjellen mellom (p_2) og (p_1) er, dess mer vil produksjonen økes i forhold til likevekt, (m_1)-(m_0). I figuren er det forutsatt at støtten er fordelt mellom produsenter og forbrukere slik at markedet blir klarert.

Virkningen av markedstilpasning er vanskeligere å forutsi for forholdet mellom grovfør og korn til kraftfôr. Virkemidler som nå støtter grovfør eller korn til fôr, er forskjellige. For korn er det en fast avtalepris og garantert avsetning. Norsk kraftfôr får en viss støtte ved at en betydelig del av foredlings- og omsetningskostnader blir subsidiert. For grovføret er det ikke noen regulert omsetning. Grovførproduksjonene støttes på forskjellige måter, både direkte og indirekte.

I en skjermet markedsøkonomi er det produksjonskostnaden og nytteverdien som bestemmer hvor mye grovfør og kraftfôr som produseres. Kraftføret har fordeler både i kjøtt- og mjølkeproduksjonen. Mørkt kjøtt produseres med færre føreheter pr. kg om det nyttes relativt mye kraftfôr. I mjølkeproduksjonen betyr mer kraftfôr færre kyr med høyere ytelse, og dermed mindre fôr pr. kg mjølk. I dagens situasjon subsidieres mørke kjøttslag mer enn lyse. Det betales støtte pr. melkeku. Disse ordningene ville falle bort i en markedsstyrt økonomi. Det ville favorisere de kraftfòrkrevende produksjonene.

Konklusjonen blir at produkter som er produsert i grasområdene, får i en markedsstyrt økonomi dårligere økonomi. F.eks. mørkt kjøtt får relativt lavere pris enn produkter fra kornområdene, f.eks. lyst kjøtt og korn. Det betyr at jordbruket i distrikts-Norge blir redusert, sammenlignet med jordbruket i de beste områdene.

5.3.3 Geografiske prisforskjeller

Jeg vil sammenligne prinsippet ved utformingen av gjeldende virkemidler med de geografiske prisforskjeller som en forventer at tilpassing i et skjermet marked gir.

Under gjeldende jordbrukspolitiske system er det to hovedtyper av virkemidler som påvirker den geografiske produksjonsfordelingen. (1) Indirekte virkemidler som priser, produksjonstillegg o.l., og (2) direkte virkemidler for å regulere produksjonen. De første er geografisk differensierte på ulike

måter, dvs. at det er ulik pris for samme produkt, ulik støtte pr. dyr, ulik støtte til investeringer i bygninger osv., avhengig av området gården ligger i. Likedan er det ved den direkte regulering også tatt geografiske hensyn. Jeg vil ikke gå nærmere inn på de ulike virkemidlene, men nevner det som DALBERG (1984) kaller prinsippet bak virkemidlene: "Grunnsynet på utformingen av virkemidlene er at ulikheter i de naturgitte vilkår skal økonomisk utjamnes. Selv de som arbeider under vanskeligere driftsforhold skal ha muligheter for å oppnå jamstilling." Prinsippet er at en setter inn virkemidler for å jevne ut produksjonskostnadene, for å oppnå indre jamstilling for arbeidskraften i jordbruket. Det betyr at det blir betalt mer for å produsere en gitt mengde jordbruksprodukter i de områder hvor det klimatisk og geografisk er dårligere jordbruksforhold, enn i de bedre jordbruksområdene. Videre blir dyrere transport, som skyldes avstand til marked, kompensert. Det kan diskuteres om utjevningsspolitikken er ført så langt som dette prinsippet burde tilsi. Men den geografiske utjevning innenfor en produksjon er relativt sterk. De største inntektsforskjellene finnes mellom de ulike produksjonene. Inntektsforskjellene er f.eks. store mellom driftsformer med sau og ku.

Det er faktorer i gjeldende system som fører til regionale skilnader. Meierikostnader påvirker f.eks. utbetalingsprisene. Mindre meierier i utkantene har høyere kostnader pr. produsert enhet enn større meierier. De største meieriene finner en ofte i de beste jordbruksbygdene. Noe som igjen virker inn på produsentprisene. Sammenslåing av mindre områder til ett større meieridistrikt kan motvirke dette.

La oss gå over til å se litt på hvordan de geografiske prisforskjellene vil bli i et skjermet marked. Forbrukernes ønsker og grensekostnadene i produksjonen bestemmer da prisene. Et produkt med ens kvalitet får lik pris innenfor et gitt marked, f.eks. i en by, uansett hvor produktet kommer fra.

Transportkostnadene får virkning på prisene i en markedsstyrt økonomi. Eksempelvis vil all mjølk levert i Oslo på et gitt

tidspunkt få samme pris. Men produsentene i dal- og fjellbygder som leverer på Oslo-markedet, får større transportkostnader og dermed lavere pris ved fjøsdøra enn produsentene omkring byen. Det er altså en forskjell i utbetalingspris til produsentene som går i motsatt retning av det vi har nå.

Derimot blir det annerledes hvis en utkantbygd med høye kostnader leverer til et lokalt marked. Det vil være transportkostnader ved å skaffe suppleringsmjølk. Jordbruket i Nord-Norge vil f.eks. ha beskyttelse i form av høye transportkostnader. Siden det er dyrere å produsere i Nord-Norge enn i Sør-Norge, vil prisene da bli høyere i nord. Hvorvidt prisforskjellene vil bli større eller mindre enn de er nå, trengs det mer inngående undersøkelser for å klarlegge.

Konklusjon: Utbetalingsprisene i svakere næringsområder som leverer på samme hovedmarked som de bedre distriktene, vil bli relativt lavere enn nå. Derimot er det ikke uten videre gitt at dette blir resultatet dersom de marginale jordbruksområdene leverer til et lokalt marked. Særlig dersom avstanden til de bedre distriktene er stor, og dersom produktene egner seg dårlig for transport. Er dette tilfelle, kan en ikke uten videre si at overgangen til en skjernet markedsøkonomi vil senke prisene i utkantene.

5.3.4 Ens pris uavhengig av produktmengden på bruket

Bøndene får all inntekten helt og holdent gjennom prisene i en markedsstyrt økonomi. I norsk jordbrukspolitik er sambandet mellom produksjon og inntekt ikke så sterkt. Dette er tilfelle selv om det kan hevdes (DALBERG 1984) at vi har ikke noe egentlig "produksjonsnøytralt" virkemiddel. En del av virkemidlene er differensiert etter omfanget av produksjonen på det enkelte bruk. F.eks. er det høyere tilskudd pr. dyr inntil visse mengder.

Fig. 25 viser hvordan pris- og tilskuddsordningen bestemmer grenseinntekten. En del av tilskuddene som gis på ulike måter kan omregnes til priser. Disse tilskuddene får tilnærmet

samme virkning som pristilskudd. Det gjelder f.eks. laveste tilskudd som betales pr. dyr for alle bruk. Tidligere ble disse tilskuddene for noen produksjoner utbetalt uavhengig av størrelse. Idag avkortes tilskuddene ved 2 årsverk. Med denne ordningen oppstår en ny forskjell mellom pristilskudd og produksjonstilleggene.

En del av tiltakene som er differensiert etter mengde eller bruksstørrelse, virker noe annerledes enn generell prisstøtte. På større bruk påvirker de ikke skjæringspunktet mellom grenseinntekt og grensekostnad. En slik situasjon er tegnet inn på fig. 25.

På figuren kan en ellers skille mellom de deler av prisene som tas ut i markedet, generell prisstøtte fra offentlige budsjetter og geografiske differensierte priser.

På fig. 26 har jeg tegnet inn grensekostnadene for to bruk av ulik størrelse. Gardsbruk (A) som er et lite bruk, og gardsbruk (B) som er større. Figuren viser da at der hvor grenseinntektene for de to brukene skjærer grensekostnadene, er grenseinntektene ulike. Tiltak som ikke påvirker den marginale tilpassingen på større bruk, vil kunne ha virkning for den marginale tilpassingen på mindre bruk.

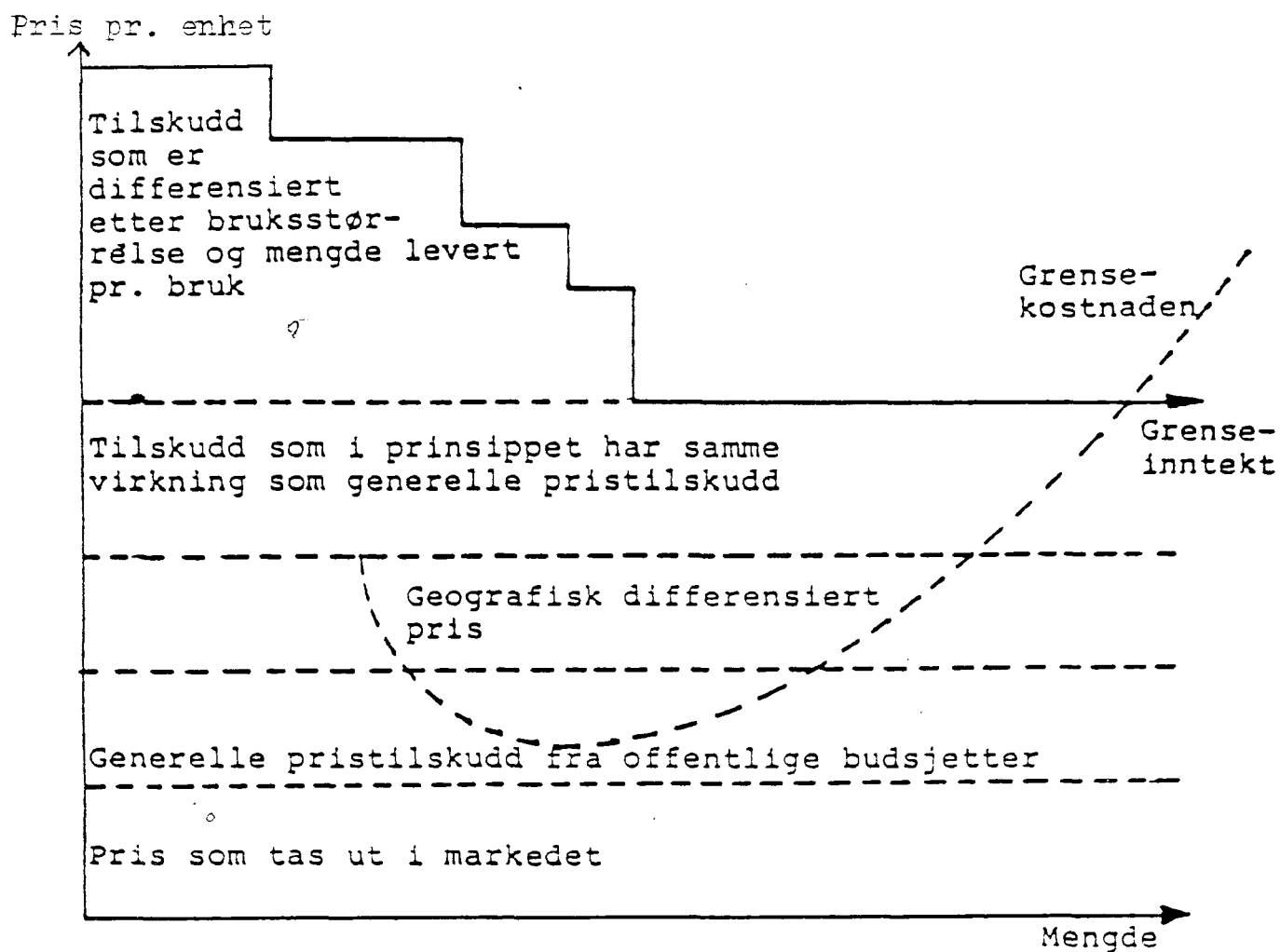


Fig. 25. Figuren viser hvordan pris- og tilskuddsordninger bestemmer grenseinntekten. Grensekostnaden for et større gardsbruk er stiplet. Kilde: FINANSDEPARTEMENTET (1984).

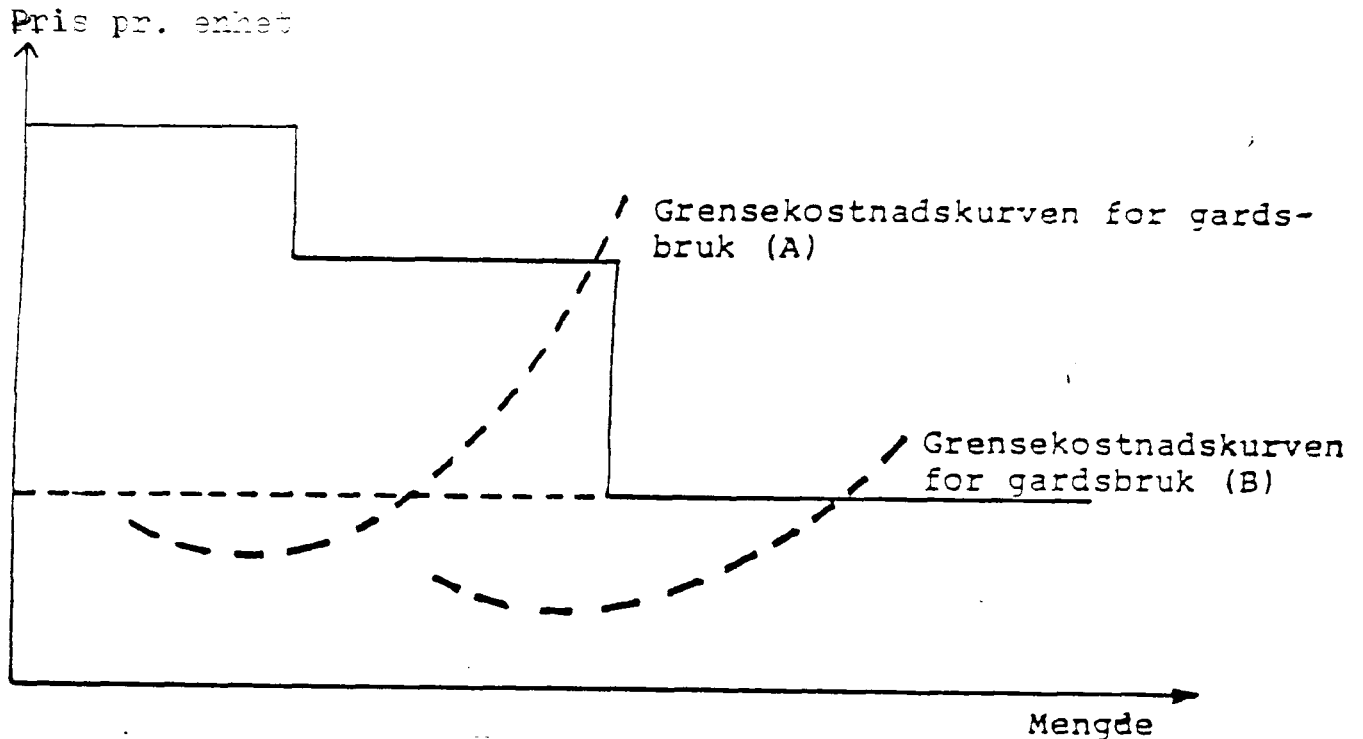


Fig. 26. Figuren viser hvordan differensierte priser og tilskuddsordningene gir ulik grenseinntekt i skjæringspunktet for grensekostnadskurven for to bruk av ulik størrelse (A) og (B).

I Skattekomisjonens innstilling, vedlegg 5, (FINANSDEPARTEMENTET 1984) er det foretatt beregninger ved hjelp av de "modellbrukene" som nyttes i jordbruksforhandlingene. Alle tilskudd som har samme virkning som pris for de største modellbrukene er regnet om til prisstøtte. Det er bare de ordninger som ikke har samme virkning som prisstøtte som da blir igjennom som støtte pr. bruk. Det er en spredning fra 9 000 kr til 65 000 kr pr. årsverk for de ulike modellbrukene. Minst tilskudd hadde planteproduksjonene og husdyrhold basert på kraftfôr. Husdyrhold hovedsakelig basert på grovfôr hadde de største tilskuddene. Spredningen er mindre innenfor en enkelt produksjon enn mellom ulike produksjoner.

Ved overgang til et skjermet marked ville disse differensierte tilskuddene falle bort. Virkningen ville være størst for driftsformer med storfe og sau: Produksjoner med stor andel i de næringssvake delene av landet.

5.3.5 Endring i kostnadene

5.3.5.1 Jordbruksarealene

Ved overgang til en markedsstyrt økonomi, kan gjeldende lover som setter restriksjoner for anvendelse av jordbruksarealer til andre formål, falle bort. Alternativverdien til arealene vil da i noe større grad påvirke tilpassingen. Alternativverdien til den dyrkede jorda er størst i de sentrale delene av landet. Virkningen kan bli at jordbruksarealer i de sentrale deler nyttes til andre formål. Det vil gi muligheter for økt produksjon i utkantene.

Nå vil det imidlertid ikke være noe i veien for at en kan kombinere en markedsstyrt økonomi med dagens lovverk. Det vil hindre omdisponering av arealene til industri, boliger, veier, osv. Går vi ut fra at gjeldende lovverk blir uendret, kan vi se bort fra denne virkningen.

5.3.5.2 Kapitalkostnader

Finanskapitalen vil bli dyrere for jordbruket ved overgang til sterkere markedsstyring. Nåværende finansieringsordninger som er administrert av Statens Landbruksbank vil falle bort. Det gjelder tilskudd og lån med lav rente. Finanskapitalen vil koste om lag det samme for alle gardsbruk. Investeringspolitikken prioriterer idag utbyggingsbrukene. Familiebruk opptil en viss størrelse har større muligheter fremfor f.eks. større bruk og for deltidsbruk hvor en vesentlig del av inntektene er hentet utenfor bruket.

5.3.5.3 Arbeidskraftens alternativer

Arbeidskraftens alternativverdi er sannsynligvis forholdsvis høy i de sentrale jordbruksområdene. Fall i produktprisene vil medføre at arbeidskraft flyttes fra jordbruket til andre næringer. Alternativverdien i distrikts-Norge kan det være vanskeligere å si noe bestemt om. Flere syn på arbeidskraftens alternativverdi i distriktene gjør seg gjeldende. Jeg vil nevne tre ulike:

(1) Arbeidskraften kan oppfattes som en geografisk fast faktor, uavhengig av jordbrukspolitikken som blir drevet. En begrunnelse for at arbeidskraften er en fast faktor, kan være følgende: Noen sterk endring i bosettingen vil vi ikke få. Innbyggerne vil, uansett jordbrukspolitikk, være innstilt på å arbeide og bo der de er. Selv om det kan bli vanskelig å få arbeid, vil de sette politikerne under sterkt press. Politikerne blir tvunget til å løse sysselsettingsproblemene i distriktene. Blir det mindre sysselsetting i jordbruket, må det etableres arbeidsplasser i andre næringer i samme område. Disse næringene må da subsidieres på en eller annen måte.

Forutsatt at arbeidskraften er sterkt bundet til et geografisk område, kan alternativverdien bli nokså forskjellig i de ulike deler av landet. Mulighetene innenfor området i det øvrige næringsliv og pendleavstanden til byer og sentra vil bli avgjørende.

(2) Den andre synsmåten: På kort sikt er det nok riktig at arbeidskraften er geografisk bundet til et lokalt område. Derfor kan det bli betydelige distriktsvise forskjeller på alternativverdien. På lengere sikt er derimot ikke dette tilfelle. Forskjellene i landet kan bli mindre på grunn av ny teknologi (EDB), og ulike typer av bedre og billigere kommunikasjon. Dette gjør at distrikts-Norge etter hvert vil klare seg bedre i konkurransen om arbeidsplassene. Dermed vil arbeidskraftens alternativverdi bli mer ens i landet. Skjer ikke dette, kan det hevdes at det på lang sikt ville være uten mening å opprettholde hele bygdelag hvor verdiskapingen er vesentlig lavere enn andre steder. Konklusjonen må etter dette bli at på lengere sikt er kostnaden av arbeidskraften tilnærmet lik i hele landet.

(3) Den tredje synsmåten avviker noe fra de to andre. Den bygger på et resonnement som kort kan formuleres slik: Selv om arbeidskraften geografisk sett er immobil, er produktene og kapitalen mobil. Er dette tilfelle, vil det ikke oppstå geografiske forskjeller i arbeidskraftens alternativverdi som er større enn de forskjellene som kan forklares av kostnadene ved å transportere råvarer og produkter mellom landets

områder. Dette kan begrunnes litt nærmere. Koster det f.eks.: Beløpet (a) å transportere en viss mengde råvarer fra Dovre til Oslo, og beløpet (b) å transportere den tilsvarende mengde av ferdigproduktet (x) tilbake til Oslo, så vil bedriften som laget produktet (x), bli etablert på Dovre dersom:

$$(I) \quad l_1 > l_2 + (a+b)$$

Lønnskostnadene for å produsere er l_1 i Oslo, og l_2 på Dovre. Bedriftene vil dermed etablere seg på Dovre helt til ligning 2 gjelder:

$$(II) \quad l_1 = l_2 + (a+b)$$

Når dette siste ikke alltid er tilfelle, skyldes det imperfeksjoner i markedet, f.eks. ulike former for næringsstøtte, tariffestet lønn, monopoler og kunnskapsmangel. Er dette en riktig beskrivelse, kan det være galt å legge opp til en næringspolitikk som forutsetter at arbeidskraftens alternativverdi varierer mer enn det som kan forklares ved transportkostnadene. Er det imperfeksjoner i markedet, bør disse fjernes i stedet for å sette inn virkemidler i nærings- eller distriktspolitikken som kan forsterke de forholdene en har og gjøre dem mer permanente.

Ut fra de tre synsmåtene som er nevnt ovenfor, synes det vanskelig å ha noen klar mening om hvor stor den geografiske forskjellen i arbeidskraftens alternativverdi vil være. Dette vil være en viktig forskningsoppgave. Men det er også noe som tyder på at dette i hovedsak er et politisk spørsmål. Det avgjørende vil være hvor stor vekt politikerne i fremtiden vil legge på å bevare bosettingen uavhengig av verdiskapningen i distriktenes næringsliv. I den forbindelse vil den politiske opinionen i de nærings svake områdene også være av betydning.

5.3.6 Produksjonsmengden på det enkelte bruk bestemmes av markedet

Foran i kapittel 5.3 forutsettes det at den enkelte tilpasser seg ut fra priser og kostnader. Fram til de aller siste årene kan dette være en brukbar beskrivelse av situasjonen i jordbruket. Gardbrukerne har valgt innenfor gjeldende prissystem.

I senere år er det blitt nyttet mer direkte produksjonsregulerende virkemidler. Bl.a. har det foregått en landbrukspolitisk prioritering av investeringsprosjektene. Prioriteringen har medført noe mer innsats i distriktene enn det som ville ha vært resultatet ved en mer fri markedstilpassing. Innføring av kvoter i mjølkeproduksjonen er også en direkte regulering som har kommet i senere år. Kvotene bestemmes i hovedsak av det som er levert tidligere. Siden disse kvotene avviker relativt lite fra det som er levert tidligere, har denne reguleringen fram til nå fått liten virkning for distriktene. Kvotebegrensningen har vært noe mindre for Nord-Norge enn de øvrige deler av landet.

5.3.7 Bruksstrukturen

Endring i bruksstruktur vil være en mer tidkrevende prosess enn tilpassing innenfor det enkelte bruk. I en markedsstyrt økonomi vil bruksstrukturen, dvs. antall gardsbruk og størrelsen på disse, utvikle seg slik at gjennomsnittskostnadene pr. produsert enhet blir minst mulig. Hvilke bruksstørrelser som gir lavest gjennomsnittskostnader avhenger bl.a. av arbeidskraftens alternativverdi, dvs. mulighetene til arbeid i annet yrke. Arbeidsmulighetene i andre næringer varierer med området.

Høy alternativverdi på arbeidskraften kan føre til større bruk enn om alternativverdien er lav. Er det høy alternativverdi, vil det være lønnsomt å nytte større maskiner og mer avansert teknikk. Stordriftsfordelene øker.

Men samtidig virker gode arbeidsmuligheter utenfor bruket til at behovet for arbeidsinntekt til hele familien på bruket blir mindre. Denne inntektsvirkningen kan føre til at produksjonsomfanget på bruket reduseres, og presset mot større driftsenheter avtar.

I de sentrale områdene er det gode arbeidsmuligheter utenfor bruket og høy alternativverdi på arbeidskraften. Større driftsenheter vil gi billigere produksjon. Er alternativverdien på arbeidskraften lav i utkantbygdene, vil det være lønnsomt å nytte mindre avansert teknikk. Dette vil redusere stordriftsfordelene. Men vansker med å skaffe arbeid utenfor bruket virker til at det er mer ønskelig å sysselsette hele familien på bruket. Dette øker presset mot større driftsenheter.

Det empiriske materialet som foreligger, bl.a. Driftsgranskinger i jordbruk fra Norges landbruksøkonomiske institutt, viser at for alle deler av landet vil det være mulig å senke kostnadene pr. produsert enhet ved å redusere antall bruk og øke den gjennomsnittlige størrelsen på gardsbrukene. Selv ved endring i kostnadene som en får ved markedsløsningen, er det rimelig å anta at disse tallene gir et brukbart bilde av forholdene.

5.3.8 Konklusjon: Sysselsetting i utkantdistriktene

I en markedsstyrt økonomi kommer all inntekt i form av pris på produktene. Produksjonsinntekten (inkludert tilskudd i nåværende situasjon) blir mindre for utkantdistriktene ved overgang til en skjermet markedsøkonomi. Det skyldes særlig følgende:

1. Generelt lavere produktpris for de produksjoner som det i dag er overskudd av i forhold til markedsbalansen.
2. Prisforholdet mellom produktene endres. Produkter som det produseres mye av i utkantene, går mest ned i pris.

3. De geografiske prisforskjellene endres. Utkantdistriktene med stor avstand til marked, får lavere priser på grunn av relativt store transportkostnader. Utkantområder som leverer til lokalt marked, blir ikke påvirket av dette.
4. Strukturdifferensierte priser og tilskudd faller. Det vil virke mest for produksjonsomfanget på mindre bruk. Brukene er minst i utkantdistriktene. For store bruk virker dette mindre inn på produksjonsomfanget.

I en skjermet markedsstyrt økonomi får vi driftsteknisk sett andre kostnader. Det som særlig har interesse er kostnaden av arbeidskraften. Den blir bestemt av den alternativverdien som arbeidskraften har. Vi vet lite om arbeidskraftens alternativverdi i distrikts-Norge, sammenlignet med de øvrige deler av landet. Det er to muligheter som gir ulike konklusjoner:

1. Er arbeidskraftens alternativverdi høy og tilnærmet lik for hele landet, så innebærer dette at overgang til markedsøkonomi vil føre til reduksjon i sysselsetting i distrikts-Norge.
2. Er det derimot en vesentlig forskjell på arbeidskraftens alternativverdi i utkantdistriktene, sammenlignet med de sentrale deler av landet, kan konklusjonen bli anderledes. Lav alternativverdi for arbeidskraften betyr at jordbruket i distrikts-Norge har billigere arbeidskraft enn jordbruket i de sentrale deler av landet. Dette vil da virke til å opprettholde sysselsettingen i distrikts--Norge.

Er alternativverdien for arbeidskraften lav, får optimal bruksstruktur i utkantdistriktene mindre gardsbruk enn i de sentrale områdene.

Sammenfatningsvis gir endring i inntekter og kostnader dette resultatet: I en skjermet markedsstyrt økonomi vil inntekten for jordbruket i distriktene bli lavere enn nå. Dette fører til lavere produksjon og dermed mindre sysselsetting. Forutsettes det at arbeidskraften har høy alternativverdi i

alle deler av landet, vil dette ytterligere redusere sysselsettingen i utkantdistriktene. Større og færre gardsbruk.

Er det derimot slik at arbeidskraften i utkantdistriktene har en lav alternativverdi, vil dette virke til å styrke sysselsettingen. Arbeidskraftkostnadene blir lave og jordbruksproduksjonen i utkantene klarer seg bedre i konkurransen med de sentrale deler av landet. Er denne siste forutsetningen riktig, kan en ikke gi noe klart svar på om sysselsettingen i distriktene blir redusert ved overgang til skjermet markedsøkonomi.

Jeg er etter dette kommet fram til to ulike konklusjoner for virkningen av en skjermet markedsstyrt økonomi. Ulikheten skyldes at det er vanskelig å gi noe svar på om arbeidskraftens alternativverdi i utkantdistriktene er relativt lav eller høy. I den jordbrukspolitiske debatten gjør begge disse synsmåtene seg gjeldende. Det er da også uenighet om hvor stor betydning nåværende jordbrukspolitikk har for sysselsettingen i utkantdistriktene.

6. INNTEKTSOVERFØRING OG STRATEGIER

Med strategier tenker jeg her på hvordan en vil nytte offentlige overføringer for å utvikle næringslivet. De strategiene som er mest kjente fra næringspolitikken og i den spesifikke distriktspolitikken, kan systematiseres i fire hovedgrupper. Offentlige overføringer kan settes inn for å støtte:

- (1) enkeltbedrifter, f.eks. hjørnestensbedrifter,
- (2) byer, tettsteder og vekstsentra,
- (3) næringssektorer: De tradisjonelle bygdenæringene jord-, skogbruk og fiske, men også industri og servicenæringer,
- (4) geografiske områder.

Støtten kan gis til arbeidskraft, kapital eller produkt. Det kan være offentlig hjelp til opplæring, veiledning, forskning, markedsføring osv.

I det etterfølgende vil jeg først se litt på begrepet inntektsoverføring. Deretter vil jeg omtale de nevnte fire strategiene. Hva er det teoretiske grunnlaget for de ulike strategiene? Hva er styrken og svakheten ved vedkommende strategi?

6.1 INNTEKTSOVERFØRING

6.1.1 Litt om begrepet inntektsoverføring

Overføringer kan defineres på forskjellige måter. Jeg vil her nevne tre ulike forskjeller:

- (1) Inntektsoverføring sammenlignet med en situasjon med frikonkurransen.
- (2) Inntektsoverføring er forskjellen mellom det som nå betales for produktene, og den billigste måten vi kan skaffe oss disse på, f.eks. ved import fra verdensmarkedet.

- (3) Inntektsoverføring er midler (subsidiær) som overføres fra den offentlige sektoren (stat og kommuner) til den private sektoren (personer og bedrifter). Inntektsoverføringen finansieres da ved økte skatter og avgifter.

Definisjon 1 er den mest allmenngyldige. Men ut fra dette er det vanskelig å beregne overføringene. Vi kjenner ikke frikonkurranseløsningen. Det er vanskelig å komme fram til eksakte tall. Dette utgangspunktet kan likevel være nyttig for å avklare mer prinsipielle spørsmål.

Definisjon 2 er ikke så generell. Det kan lettere reises innvendinger mot den. F.eks. at verdensmarkedsprisene ikke gjenspeiler de reelle kostnadene. Men til gjengjeld er det lettere å foreta beregninger på dette grunnlaget.

Definisjon 3 bør ikke forveksles med de mer generelle definisjonene. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.1.2.

Nå vil jeg først se litt på virkningen av overføringene. Utgangspunkt er definisjon 1. Overføringene kan påvirke: (1) Inntektsfordelingen, (2) ressursallokeringen, og (3) føre til et nyttetap for samfunnet.

Det forutsettes en situasjon med frikonkurranse. Fig. 27 kan da nyttes for å drøfte disse virkningene. Figuren viser tilbud og etterspørsel for et produkt. Det gis overføringer til omsetningsleddet. Overføringene betales pr. produsert enhet. De er lik $p_1 - p_2$. Inntektsoverføringene er da lik $p_2 b c p_1$.

Virkningen som overføringene har på inntektsfordelingen vil være: Produsentene får nå $p_0 a c p_1$ mer. Forbrukerne får et beløp som er $p_2 b a p_0$.

Produksjonen øker fra m_0 til m_1 . Dette krever økt ressursinnsats. Det er overføringenes virkning på ressursallokeringen.

Nyttetapet blir lik trekanten (abc).

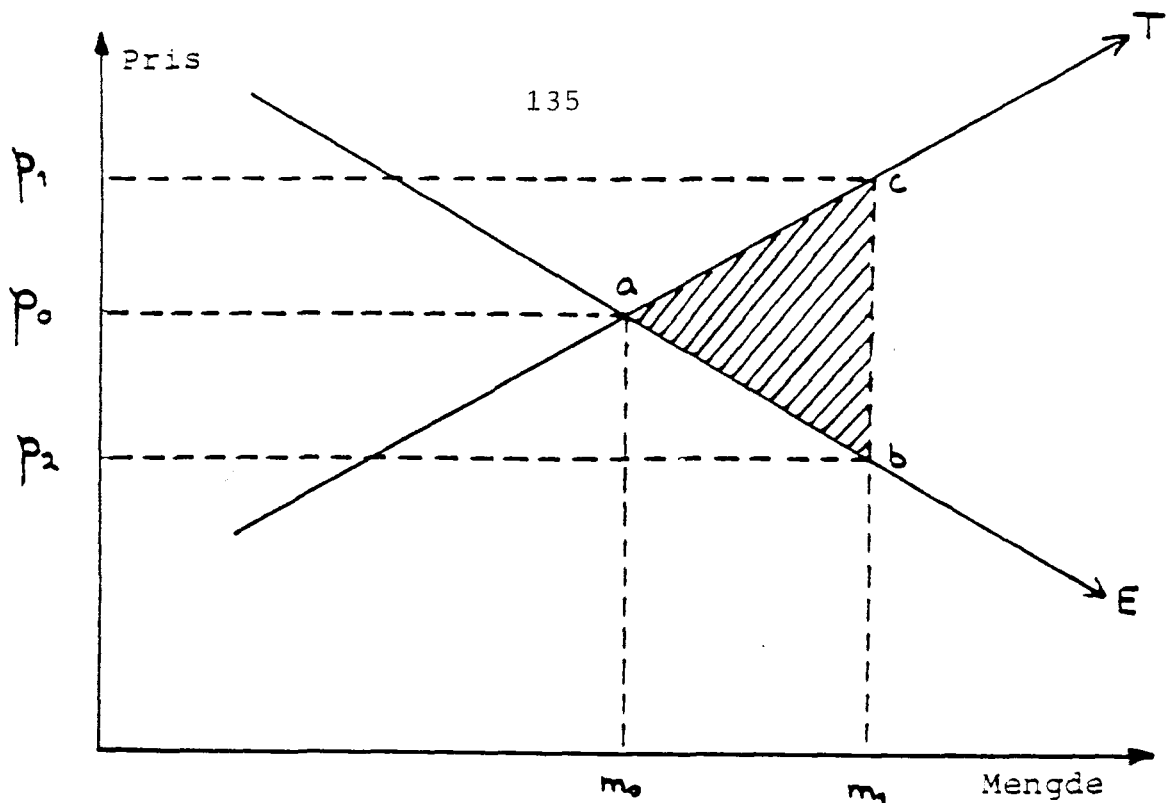


Fig. 27. Figuren viser hvordan offentlige overføringer påvirker prisen (p_0) slik at produsentprisen (p_1) og forbrukerprisen (p_2) blir forskjellige. Det offentlige betaler et beløp ($p_2 b c p_1$). Produsentene får et beløp som er lik $p_0 a c p_1$. Forbrukerne får $p_2 b a p_0$. Det samfunnsmessige tapet er abc .

Det er viktig å merke seg at fig. 27 bygger på en del forutsetninger, bl.a. om at tilbuds- og etterspørselskurven ikke endres. Ressursene i samfunnet er fullt utnyttet. Er dette tilfellet, så forteller fig. 27 at det kan oppstå et nyttetap for samfunnet på grunn av inntektsoverføringer. Et samfunnsmessig tap forutsetter at det skjer en endring i ressursallokeringen. Hadde ikke denne endringen i allokeringen skjedd, ville ikke overføringen medført noe tap. Dette siste kan en tenke seg ville vært tilfellet dersom overføringen hadde blitt utbetalt en gang i året, uten at produsent eller forbruker hadde noe kjennskap til at dette ville skje. Da ville det ikke ha vært mulig å endre tilpasningen.

Med tanke på strategier for å utvikle distrikts-Norge, kan et slikt samfunnsmessig tap oppfattes som betaling for arbeidsplasser og bosteder. Dette er da betaling for å nå det distriktpolitiske målet. Det ligger i dette at det en taper blir kompensert ved de fordeler som man mener distriktpolitikken gir samfunnet, jfr. kapittel 3.

Et vanlig spørsmål: Forteller størrelsen av overføringene noe om hvor stort det samfunnsmessige tapet er? Fig. 27 viser at det kan være forskjell på det samfunnsmessige tapet og størrelsen av overføringene til en produksjon. Det er flere grunner til at vi må forvente at det er forskjell mellom størrelsen på tapet og overføringene. I følge "second best" teorien som ble nevnt i kapittel 3.2.4, vet vi i vår blandingsøkonomi egentlig lite om virkningen av et offentlig tiltak. Det er flere andre forstyrrelser i økonomien. Brukt i den sammenheng som vi er opptatt av her i kapittel 6, betyr dette at vi ikke vet hvor stor alternativverdien av faktorene er. Andre produksjoner kan også nytte overføringer. Dette gjør det vanskelig å fastsette alternativverdien til produktionsfaktorene. Kjenner vi ikke alternativverdiene, kan vi ikke si noe om hvor stort tap overføringene påfører samfunnet.

6.1.2 Inntektsoverføringsstrømmer

Her vil jeg systematisere de viktigste overføringsstrømmene i samfunnet. De fører til at inntekten blir fordelt på en annen måte enn den ville blitt ved frikonkurranse. Jeg er interessert i den geografiske inntektsfordelingen.

Overføringsstrømmene er gruppert i tre hovedstrømmer. Innenfor hver hovedgruppe er det nevnt noen viktige eksempler.

- (I) Offentlige tiltak (budsjettpolitikk eller finanspolitikk)
- (1) Støtte til næringslivet over offentlige budsjetter
 - (a) næringspolitikk
 - (b) distriktpolitikk
 - (c) statseide bedrifter
 - (d) støtte til enkelte bedrifter
 - (2) Offentlige utbetalinger til private personer
 - (a) trygder
 - (b) billige lån og støtte til boligbygging
 - (3) Skatter og avgifter
 - (a) geografisk differensiert arbeidsgiveravgift
 - (b) skatteutjevningmidler til kommunene

- (c) boligbeskatning
- (d) beskatning av realkapitalavkastning
- (e) fondsavsetning, distriktsskattelov

(II) Offentlig fellesforbruk

- (1) Forsvar
- (2) Samferdsel, telefon osv.
- (3) Utdanning, undervisning, forskning osv.
- (4) Offentlig servicetjeneste av ulike slag (sosialsektoren)

(III) Overføringer knyttet til "feilaktig" prisfastsetting på produkter og produksjonsfaktorer

- (1) Skjerming mot utenlandsk konkurranse
- (2) Reduksjon av innenlandsk konkurranse
 - (a) Monopoler o.l.
 - (b) Organisasjoner, pris- og lønnsavtaler
 - (c) Konesjons- og etableringslover
 - (d) Offentlige inngrep i prisfastsettelsen

6.1.3 Nærings- og distriktspolitisk støtte til distriktene

Når en drøfter strategier for å utvikle bygde-Norge, er det som regel overføringer knyttet til bygdenæringene eller distriktspolitikken (se tabell 2), oppmerksomheten rettes mot. Men dette utgjør bare noe av overføringsstrømmene i samfunnet. De overføringsstrømmene som ikke er med i tabell 2, kan ha distriktspolitiske virkninger. Flere av overføringsstrømmene i tabell 2 har imidlertid ikke noen distriktspolitisk begrunnelse.

Tabell 2. Tabellen viser anslag over noen av de viktigste inntektsoverføringene som har en viss distrikts-politisk begrunnelse

	Milliarder kroner
Overføringer fra offentlige budsjetter i:	
(I) Næringspolitikk: Jordbruk (1983)	8,4
Fiske (1983)	1,1
Skogbruk (1983)	0,2
(II) Distriktspolitikk:	
Distriktenes Utbyggingsfond (1982)	0,76
Distriktsskatteloven (1982)	0,64
Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift (1982)	1,64

Kilde: Oppgitt av Distriktenes Utbyggingsfond.

6.2 DISTRIKTSPOLITISKE STRATEGIER

Distriktspolitiske strategier er her systematisert i fire hovedgrupper, etter hva det offentlige retter støtte mot. Det er:

- (1) enkeltbedrifter
- (2) vekstsenter
- (3) næringssektorer
- (4) geografiske områder

Jeg vil legge mest vekt på å drøfte strategier hvor offentlig støtte er rettet mot næringssektorer (pkt. 3), og mot geografiske områder (pkt. 4). Disse strategiene kan utformes på forskjellige måter, noe jeg vil komme litt nærmere inn på.

6.2.1 Strategi rettet mot enkeltbedrifter

Støtte til enkeltbedrifter har vært en del av distriktspolitikken. Idéen har bl.a. vært å bygge opp såkalte hjørnesteinsbedrifter. De skal skape ringvirkninger i lokalsamfunnet. Det teoretiske grunnlaget for denne strategien springer ut fra economic base-teorien. Ved hjelp av denne teorien kan en beregne multiplikatorvirkningen av vedkommende bedrift.

Teorien forutsetter at det er eksportmuligheter til omverdenen utenfor regionen som bedriften etableres i. Videre at det er ledig arbeidskraft i regionen, eller at arbeidskraften flytter til der bedriften ligger fra andre deler av landet.

Det er etter hvert reist flere motforestillinger mot denne teorien, jfr. 2.7 foran. Argumentene for strategien får dermed mindre vekt.

En annen måte å kritisere strategien på, tar utgangspunkt i prinsippet om et "null-sum-spill". Ved et null-sum-spill menes at markedet eller ressurser er så sterkt begrenset, at utvidelse i en bedrift vil gi tilsvarende reduksjon i en annen bedrift. Støttes en bedrift av det offentlige, vil dette gå ut over svake bedrifter i de marginale områdene. Disse kan på grunn av støtten som vrir konkurransen, miste f.eks. arbeidskraft eller markedsandeler. Det betyr altså at støtte for å opprettholde basisarbeidsplasser, ikke uten videre får den virkningen som er tilsiktet. Ved distriktpolitiske tiltak må en være oppmerksom på konkurranseforhold mellom bedriftene, dersom det er den samlede virkningen vi er interessert i.

6.2.2 Strategi rettet mot vekstsentra

Strategien tar sikte på å utpeke vekstsentra i de næringsssvake deler av landet. Mot disse settes det inn offentlig støtte og hjelp. Denne strategien springer ut fra teorien om agglomerasjonsfordeler. Idéen er at en skal utnytte agglomerasjonsfordelene så langt dette kan forenes med distriktpolitiske hensyn. En antar ut fra teorien at dersom støtten settes inn i noen få større sentra, får en mest igjen.

I vårt land har strategien ut fra idéen om noen få vekstsentra i distriktene fått liten betydning. Strategien har møtt politisk motstand. Det skyldes to litt ulike forhold. Det ene er at det har vært vanskelig å peke ut noen sentra som skal få hjelp til vekst og utvikling, mens andre ikke skal få tilsvarende hjelp. Det andre er at områdene mellom sentrene

blir enda svakere slik agglomerasjonsteorien forutsetter. Det er heller ikke uten videre blitt godtatt.

6.2.3 Strategi rettet mot næringssektorene

Det distriktpolitiske elementet i næringspolitikken, slik vi finner det i fiskeri- og jordbrukspolitikken, og i noen grad i skogpolitikken, har en viss teoretisk støtte i "mål - middel-analyser". Slike analyser er opptatt av sammenhengen mellom mål og midler. Et viktig poeng her er at til et sett av mål, svarer det et sett med minst like mange virkemidler.

Organisasjonsteorier kan nyttes for å klarlegge hvordan distriktpolitiske elementer legitimerer næringspolitikken. F.eks. slik: Den enkelte næring blir organisert ut fra felles særinteresser med sikte på å øke inntekten. For å få støtte for sine ønsker, er det viktig for næringens talsmenn å framholde for det øvrige samfunn hvilke oppgaver næringen er med å løse ut over produksjonen. For bygdenæringene er bosettingen i de næringssvake områdene en slik oppgave som legitimerer næringens krav om høyere inntekt. På den måten håper en å få en høyere inntekt enn det som et fritt marked vil gi.

Innenfor næringspolitikken kan en skille mellom to ulike strategier. Disse kan formuleres slik:

- (1) En strategi som tar sikte på å eliminere ulikheter i produksjonskostnadene som f.eks. kan skyldes naturgitte og strukturelle forhold.
- (2) En annen strategi som tar sikte på å tildele overføringer slik at de får minst mulig innvirkning på produksjonstilpasningen, dvs. bruke "produksjonsuavhengige" virkemidler.

I norsk næringspolitikk har det som nevnt i kapittel 5, vært en viss blanding av disse to strategiene. Det kan være av interesse å se litt nærmere på prinsippene for disse strategi-

ene. I det etterfølgende vil jeg nytte jordbrukspolitikken som eksempel.

6.2.3.1 Strategi som tar sikte på å eliminere ulikheter i produksjonskostnader

Innenfor jordbrukspolitikken har det vært en utbredt oppfatning, at en gjennom tiltak burde ta sikte på å jevne ut de ulikhetene som eksisterer på grunn av: transportkostnader, naturgitte og strukturelle ulikheter.

I det etterfølgende vil jeg ikke gi noen beskrivelse av forholdene i jordbruket. Strategien drøftes mer prinsipielt.

Strategien bygger i utgangspunktet på en kollektiv argumentasjon for distriktspolitikken. Det er ønskelig å bevare bosettingsmønsteret, selv om dette ikke kan utledes av individuelle bostedspreferanser, jfr. kapittel 3.

Ønsker samfunnet å bevare bosettingen i de næringssvake områdene, og dermed små gardsbruk, bør det være en felles oppgave å betale for dette. Det betyr at ulikhet i strukturelle og geografiske forhold ikke bør føre til ulikheter i inntekt. Derimot vil det være riktig at ulik dyktighet og arbeidsinnsats fører til inntektsforskjeller.

Ved hjelp av fig. 28 har jeg forsøkt å illustrere denne strategien. Tilbudskurven (T) som også tilsvarende grensekostnadskurven for et produkt, er tegnet inn. Det forutsettes gitt bruksstruktur. Etterspørselskurven (E) er også tegnet inn.

Tilpasning ved et skjermet innenlandsk marked finner en ved pris (p_0) og mengde (m_0).

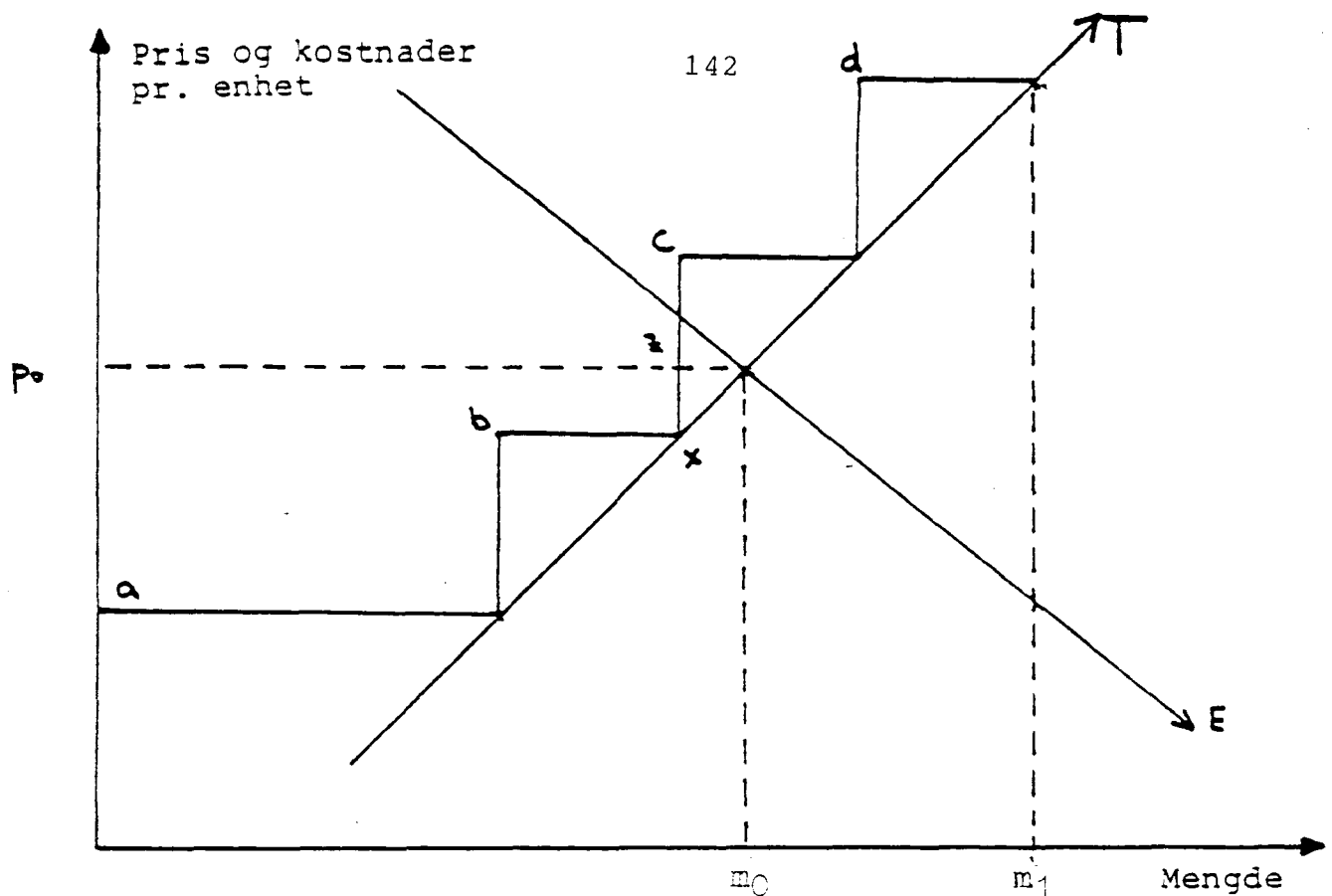


Fig. 28. Figuren viser hvordan en strategi for å fordele produksjonsinntektene pr. enhet (a, b, c, d) ut fra kostnadene (tilbudskurven) kan utformes. Markedstilpasning vil være i (p_0, m_0) . Strategien gir en produksjon lik m_1 . Mengden $(m_1 - m_0)$ kan f.eks. eksporteres.

Hovedprinsippet som strategien bygger på kan forklares slik: Ulikheter i produksjonskostnadene som skyldes størrelsen på brukene og naturgitte forhold, elimineres ved hjelp av overføringene. Overføringene fastsettes ut fra bruksstørrelse, driftsform og naturgitte forhold. Arbeidsinntekten pr. time (residualt bestemt) skal være mest mulig lik på alle bruk. Dette kravet om lik arbeidsinntekt forutsetter at det er politisk enighet om hva som er "normal" arbeidsinnsats og øvrig ressursinnsats. Dvs. det stilles krav til effektiviteten på de brukene. De som tilfredsstillter disse kravene oppnår en nærmere bestemt arbeidsinntekt.

Under ulike strukturelle og naturgitte forhold, vil denne strategien innebære en sterk differensiering av produktpriser eller andre tiltak. Samme produkt betales med forskjellig pris alt etter hvor store kostnader det er på bruket hvor produktet er produsert. I praksis er det ikke mulig å tilpasse prisene eller de øvrige virkemidlene helt til alle bruk. En må velge ut visse grupper av bruk. Det nyttes

gjennomsnittstall fra disse som grunnlag for å fastsette priser og tiltak. Produksjonsinntekten vil dermed danne en brukket kurve slik den er antydnet på fig. 28 ved a b c d.

I jordbrukspolitikken er det nyttet flere ulike typer av virkemidler. Hensikten er å jevne ut kostnadene. Det er bl.a.:

- (1) transportstøtte,
- (2) geografisk differensierte produktpriser,
- (3) strukturelt differensierte priser,
- (4) produksjonstillegg som er geografisk og strukturelt differensiert, f.eks. støtte pr. dyr, og
- (5) kvoter som er tilpasset for å gi familien på bruket inntektsjamstilling (jfr. debatten om poeng pr. dekar som grunnlag for å dimensjonere jordbrukspolitiske virkemidler).

Tre viktige argumenter for å nytte denne strategien, kan nevnes:

- (1) Det trengs mindre overføringer fra forbrukerne og skattebetalerne til jordbruket for å oppnå at produksjonen holdes på et gitt nivå. Strategien gir muligheter for å tildele de næringssvake områdene mer overføring enn de ellers ville ha fått. Av fig. 28 framgår det at dersom en vil holde produksjonen på samme nivå som ved likevekt (m_0), kan en redusere overføringene med en størrelse som svarer til flaten a, b, x, z, p_0 . Alternativt kan en nytte en del av disse overføringene til å styrke jordbruket på marginale bruk til høyre på fig. 28. Mengden $m_1 - m_0$ kan f.eks. eksporteres.
- (2) Strategien faller sammen med et politisk ønske om inntektsutjevning innenfor næringen. Strategien tar sikte på å tildele inntektsoverføringene slik at det gis kompensasjon til mindre bruk, og bruk med høye kostnader som skyldes naturgitte forhold. Forskjellen i inntekten på brukene vil da skyldes ulik innsats av arbeidskraft og egenkapital, eller forskjeller i personlig dyktighet.

- (3) Strategien høver godt innenfor det sektororganiserte samfunnet. Organisasjonsfolk, politikere og fagfolk som er knyttet til den enkelte sektor, har lett for å støtte en slik strategi. Det er flere grunner til det. Strategien innebærer at byråkratiet får sterk innflytelse. Det skjer gjennom et detaljert virkemiddelsystem som strategien krever. Byråkratiet må utforme og kontrollere bruken av dette.

Strategien bygger på prinsippet om å tildele overføringene slik at produksjonskostnadene blir dekket. Dette forutsetter videre at arbeidskraften skal betales etter en norm som er politisk bestemt. I dette ligger to problemer. Det ene er hvordan en skal beregne kostnadskompensasjonen og fastsette inntektsmålet. Det andre er hvordan overføringene skal tildeles de ulike gardsbruk slik at det endelige resultatet samsvarer med forutsetningene om "likt arbeidsvederlag".

I norsk jordbrukspolitik, hvor denne strategien har hatt en sterk innflytelse, har en forsøkt å løse det første spørsmålet ved å nytte modellbruk. Disse skal da angi de geografiske og strukturelle ulikheter for hver produksjonsgren. Teoretisk kan en tenke seg at de ulike modellbrukene dannes ut fra gjennomsnittstall for den brukstypen de er tenkt å representere. I jordbrukspolitikken har en veket tilbake for dette. I stedet har en valgt å normere tallene på modellbrukene ut fra skjønnsmessige betraktninger. Dette er det da som danner grunnlaget for inntektsforhandlingene. Modellbrukene har dermed ikke noe empirisk og statistisk grunnlag å støtte seg til. Skjønn og vurderinger om hva som er rimelig kom inn allerede når de normerte kostnadstallene skulle fastsettes.

Det andre spørsmålet er heller ikke lett å besvare. Hvordan bør virkemidlene utformes slik at resultatet blir i nærheten av modellbrukene? Det er helt andre forhold enn normtallene modellene bygger på, som bestemmer tilpasningen på gardsbrukene. Gardsbrukene har f.eks. ikke noe insitament for å tilpasse seg slik at arbeidsforbruket blir likt det normerte arbeidsforbruket. Gardsbrukene tilpasser seg ut fra priser og kostnader, og de restriksjoner og muligheter som ellers

gjelder. Likviditet og arbeidskraftens alternativverdi kan variere fra bruk til bruk. På denne måten kan det oppstå variasjoner i inntekten mellom gardsbrukene som ikke fanges opp av modellbrukene.

Av erfaringene i norsk jordbrukspolitikkk bør en kunne trekke denne konklusjonen: Det er vanskelig å skaffe til veie et empirisk grunnlag, som er så godt at det er mulig å vurdere om forutsetningene til strategien er innfridd. Eller sagt på en annen måte: Vi vet lite om i hvor sterk grad ulikhetene i produksjonskostnadene er eliminert. Strategien kan ha ført til ulikheter vi ikke har oversikt over. For å gjennomføre strategien etter intensjonen, kreves det mer statistiske data for å belyse virkeligheten. Sannsynligvis kreves det enda sterkere bruk av detaljerte virkemidler rettet mot det enkelte bruk. Strategien peker i retning av kvoter både for produkter og produksjonsfaktorer, og individuelle priser for hvert enkelt gardsbruk.

Selv om en forutsetter at strategien kan gjennomføres etter intensjonene, kan det reises innvendinger mot en slik strategi. De viktigste av disse er:

- (1) Et viktig effektivitetskriterium i økonomien er ikke oppfylt. Ønsker vi å bevare bosettingen i et område på billigst mulig måte, bør grenseinntekten for en faktor være lik i alle anvendelsene innenfor dette området.
- (2) Strategien kan skape uheldige forventninger som påvirker den langsiktige ressursbruken. Dette kan redusere verdiskapingen. Eksempel på dette vil være støtte til nydyrking i fjellet, skogplanting i høyereliggende strøk. Ved omfordeling av støtten til de marginale områdene, kan bedre produksjonsarealer i andre deler av landet bli liggende mer eller mindre ubrukt.
- (3) Strategien er i seg selv kostbar å administrere og kontrollere. Dette krever bruk av ressurser. Det påvirker maktfordelingen i samfunnet på en måte som noen mener er uønsket.

6.2.3.2 Strategi rettet mot en enkelt næring uten å påvirke størrelsen av produksjonen

Strategi som tilfører inntekten mest mulig uavhengig av produksjonen kan drøftes ved hjelp av fig. 29.

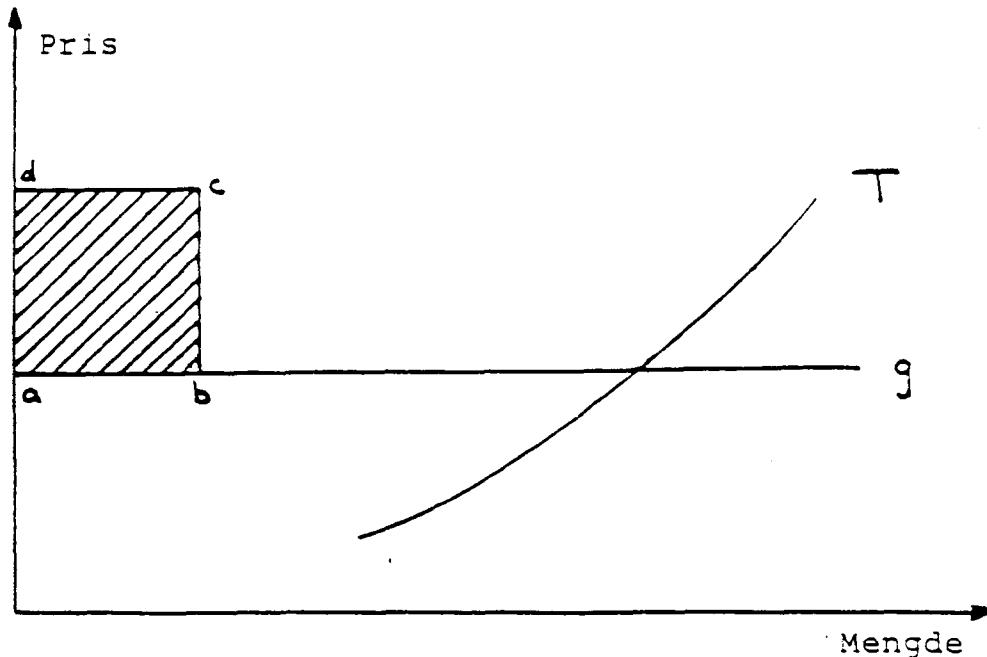


Fig. 29. Figuren viser hvordan det kan tilføres en inntekt lik $a b c d$ til bruket som har tilbudskurven T , og grenseinntektskurven g .

Strategien forutsetter at gardbrukerne tilpasser seg hvor grenseinntekt er lik grensekostnad. Overføringen utbetales til den første delen av produksjonen. Støtten må gjelde en så liten del at det ikke "frister" gardbrukeren til å endre tilpasningen. For at dette ikke skal skje, vil det være "best" å gi støtten helt uavhengig av den mengden som produseres, f.eks. for å bo på bruket.

Politisk kan det være vanskeligere å få aksept for at personer innenfor en næring får slik "uavhengig" støtte uten at det stilles noe krav til driften på bruket. På den måten vil også denne strategien påføre samfunnet ekstra kostnader.

Stilles det krav om å produsere, vil tiltakene påvirke antall driftsenheter. Strukturutviklingen bremses. På sikt vil denne type tiltak påvirke produksjonen. Selv om de ikke påvirker marginaltilpasningen på bruk som allerede eksisterer.

6.2.4 Strategi rettet mot geografiske områder

Her vil jeg drøfte hvordan overføringene bør brukes dersom målet er å oppnå størst mulig effekt for sysselsetting og bosetting i de næringssvake områdene. Denne strategien inngår ikke i næringspolitikken.

Den mest effektive måten å nytte inntektsoverføringene på, er å rette dem direkte inn mot det distriktpolitiske målet. Målet må da klarlegges. Det kan utformes slik at det innenfor nærmere avgrensede områder skal være en bestemt sysselsetting i de nærmeste årene. Overføringene bør da utbetales som en rate pr. sysselsatt, med et så stort beløp at sysselsettingsmålet blir oppfylt. Siden produksjonsmulighetene er forskjellige i de ulike områdene, vil den overføringen som kreves pr. sysselsatt bli forskjellig. Arbeidskraftstøtten blir størst i de mest marginale områdene. Hvor stor den geografisk differensierte støtten pr. årsverk bør være, kan vises ved hjelp av fig. 30.

Fig. 30 forutsetter at det er et konstant forhold mellom antall bosatte og sysselsatte i området.

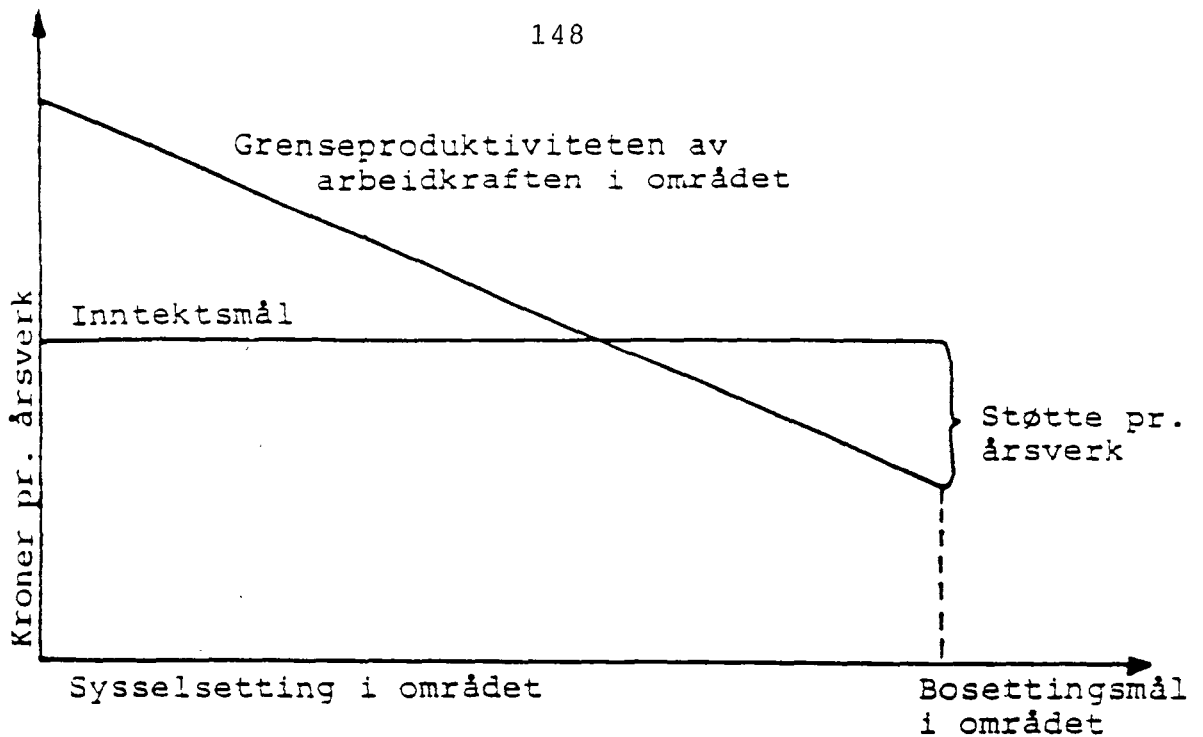


Fig. 30. Figuren viser hvor stor støtten pr. årsverk bør være ved et gitt bosettingsmål innenfor et geografisk område. Støtten pr. årsverk vil være bestemt av inntektsmål og grenseproduktiviteten.

Hvis det bare er bosettingsmålet som overføringene skal ta hensyn til, nyttes ikke andre overføringsordninger. Produktmengden tilpasses ellers i markedet. Dette gjelder også for jordbruket som må tilpasse seg verdensmarkedsprisen. I denne sammenhengen er det neppe noe argument at verdensmarkedspriser er dumpingpriser, utover det at verdensmarkedsprisene da kan være mindre stabile enn andre priser (AANESLAND 1982).

Ved denne strategien oppnås at grenseproduktiviteten for arbeidskraften innenfor den enkelte region blir lik i alle anvendelser. Grenseproduktiviteten for alle andre produksjonsfaktorer blir lik i hele landet. Av dette følger at inntektsoverføringene som trengs for å nå de fastsatte sysselsettingsmål (bosettingsmål) for ulike regioner, kan nås med minst mulig inntektsoverføring.

Mot denne strategien kan innvendes at den ikke tar hensyn til følgende fire forhold:

- (1) Det kan være av interesse å støtte spesielle næringer, f.eks. av beredskapsmessige grunner.
- (2) Støtte pr. sysselsatt tar ikke hensyn til arbeid i hjemmet og fritidsaktiviteter.

- (3) Det er vanskelig å støtte arbeidskraften direkte i familiebedrifter.
- (4) Markedet fungerer ikke perfekt, bl.a. fordi vi har immobilitet.

La oss se på disse fire punktene, for å undersøke om det medfører korreksjon av strategien, og hvordan det vil påvirke utformingen av virkemidlene.

6.2.4.1 Næringsstøtte av beredskapsmessige grunner

Det kan være grunn til å støtte noen næringer f.eks. jordbruket, fordi de har særlig stor beredskapsmessig verdi. Støtten til næringen bør da knyttes til det som har størst beredskapsmessig interesse. Det kan være selve produksjonen. Støtten kan da knyttes til produktene som prisstøtte. Men beredskapen kan være knyttet til faste anlegg, størrelse av dyrkede arealer, lager av energi osv. Det vil her være viktig å drøfte dette slik at en vet noe om hva det er som styrker beredskapen. En kjenner ikke de krisene som kan oppstå. Det er derfor heller ikke lett å vite hva som gir høy beredskap.

6.2.4.2 Andre aktiviteter enn arbeid i næring skaper verdier i samfunnet

Gis støtten pr. sysselsatt, er det bare aktiviteter i næringslivet, dvs. lønnet arbeid, som får støtte. Det oppstår da et velferdstap. La oss for å illustrere dette anta at vi har en frikonkurransøkonomi. Vi har da riktige timer og priser. En kvinne velger å være hjemmearbeidende. Verdiskapingen er større for henne i hjemmet enn i yrkeslivet. I en slik situasjon kan støtte pr. sysselsatt komme til å påvirke hennes valg. Overføringene øker inntekten utenfor hjemmet. På grunn av overføringene tar hun lønnet arbeid. Vi får altså en annen tilpassing enn dersom lønningene var bestemt ut fra de reelle verdiskapinger. Det oppstår dermed et samfunnstap.

Dette resonnementet ut fra velferdsteorien kan gjøres gjeldende for alt tidsforbruk. Det er ikke noen grunn til å påstå at det å være sysselsatt i seg selv er mer verdifullt, eller skaper større velferd, enn å bruke tiden til fritidssysler. Med dette utgangspunktet bør ikke støtten gis pr. sysselsatt.

Er målet å opprettholde bosettingen i et område, kan støtten knyttes til det å bo i området. Det bør ikke knyttes til noen annen form for aktivitet.

Flytter vi oss over til den aktuelle situasjonen i vårt samfunn, er den konklusjonen en her har kommet til, ikke ubetinget riktig. Vi har ikke noen frikonkurransøkonomi. Det er allerede vridninger i økonomien. Det kan da hevdes at skattesystemet virker til fordel for hjemmearbeid og fritidsaktiviteter. Verken fritidsaktiviteter eller de verdier som skapes i hjemmet blir skattlagt. Dette peker igjen i retning av at støtte pr. sysselsatt i lønnet arbeid ikke er så galt. En slik støtte vil motvirke en skeivhet vi allerede har.

6.2.4.3 Det er vanskelig å støtte arbeidskraft i familiebedrifter

I bygdene har "familiebedriften" en sentral plass. Vi har gardsbruk, mindre fangstbåter, handverkbedrifter osv. Innsatsen til familien varierer i bedriftene, særlig fordi familien kan ha sysselsetting i flere yrkesgrener. I slike situasjoner vil det i praksis være umulig å nytte arbeidstid i den næringen hvor vedkommende selv er arbeidsgiver, som grunnlag for å utbetale støtte. I jordbruket er det nyttet normert arbeidsforbruk som grunnlag for utbetalt støtte. Men dette innebærer at støtten i realiteten er en eller annen form for produksjonsstøtte, siden støtte knyttes til antall dyr eller produksjonsvolum. Det er altså ikke lenger støtte til faktorer som arbeidskraft.

Dette at støtten ikke kan gis til familiebedrifter i forhold til arbeidsinnsats, er et alvorlig argument mot arbeidskraftstøtte. Det peker igjen i retning av bostøtte som et aktuelt distriktspolitisk tiltak.

6.2.4.4 Markedet fungerer ikke

Fungerer ikke markedet, er det ikke sikkert at arbeidskraften beveger seg fra en arbeidsplass med lav inntekt, til en arbeidsplass med høy inntekt.

Dette kan innebære behov for noe mer differensiert virkemid-

ler, f.eks. i en overgangssituasjon, for å skape mer "liv i markedsmekanismen". Det er delte meninger om hvor stor vekt dette argumentet bør tillegges. Det er en del som tyder på at selve strategiene påvirker markedsevne til å fungere. Markedet kan således fungere i en markedsøkonomi. Men markedet vil av flere grunner bli ødelagt i en sterk politisk styrt økonomi. Folk blir ikke vant til å oppfatte priser og lønninger som signaler for hva de bør gjøre. I denne type økonomi kan direkte regulering bli mer nødvendig.

6.3 AVSLUTTENDE MERKNADER

Noen konklusjoner om hvilken strategi som bør anbefales, vil jeg ikke gi. Skal en strategi velges, kreves det politisk vilje til å nytte den. Strategien må kunne legitimeres på ulike måter i det politiske systemet. Det kan derfor tenkes at selv om en strategi er "best" ut fra økonomisk teori for å nå hovedmålene, ikke har den nødvendige politiske oppslutningen. De grupper som har makten i vårt "demokratiske system" vil ikke bruke denne strategien. Årsaken kan være at disse gruppene har ønsker som ikke er uttrykt i de mer offisielle hovedmålene.

LITTERATURLISTE

- BOHM, P., 1972 Samhällsekonomisk effektivitet. Studieförbundet Näringsliv og Samhälle, Stockholm
- BORGAN, S., 1981 Bygdenæring eller industri. Det norske samlaget, Oslo
- BROX, O., 1984 Nord-Norge fra Allmenning til koloni. Universitetsforlaget, Oslo
- DALBERG, P., 1984 Målsettinger, hovedretningslinjer og virkemidler i norsk landbrukspolitik. Institutt for landbruksøkonomi, Ås-NLH
- DISTRIKTENES UTBYGGINGSFOND, 1984 Faglig og økonomisk bistand ved utbygging av næringsvirksomhet, Oslo
- FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET, 1974 Om geografisk differensieringsstøtte til arbeidskraft. NOU 1975:2, Oslo
- FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET, 1984 Statlig næringsstøtte i distriktene. Bygdeutvalget, NOU 1984:21 A, Oslo
- FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET, 1984 Personbeskatning. Skattekomisjonens vurderinger og forslag til system for personbeskatning. NOU 1984:22, Oslo
- FINSTAD, A., H. PEDERSEN, O. CHR. HIORTH og BJØRNLAND, 1966 Transportkostnadenes betydning for O. lokalisering av industri. DUF-publikasjoner nr. 2, 1966, Oslo
- FRISCH, R., 1971 Innledning til produksjonsteorien. Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Trondheim
- GIÆVER, H., 1979 Ytelsesnivået i mjølkeproduksjonen. En økonomisk analyse. Memorandum nr. 90. Institutt for landbruksøkonomi, Ås-NLH
- HANSEN, D.H., 1984 Hotellvirksomheten i Norge. Aftenposten 10. nov. 1984, Oslo
- HENNINGSEN, K., 1984 Foredrag om distriktspolitikk. Distriktenes Utbyggingsfond, Oslo
- HOLTE, F.C., 1971 Sosialøkonomi. Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Trondheim

- JOHANSEN, I., 1983 Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien. Universitetsforlaget, Oslo
- KNUDSEN, K., 1969 Alternativ kostnad for arbeidskraft i distriktene. Sosialøkonomen nr. 3, Oslo
- KOMMUNAL- OG ARBEIDS- St.meld. nr. 67 (1984-85). Regional DEPARTEMENTET, 1985 planlegging og distriktspolitikk, Oslo
- LANDBRUKSDEPARTEMENTET, St.meld. nr. 14 (1976-77). Om 1976 landbrukspolitikken, Oslo
- LINDBECK, A., 1971 Ekonomiska system. Rabén og Sjögren, Stockholm
- LORENDAL, B., 1974 Nordisk Regionaløkonomi. Lokalisering i teori, praktik og politik. Foreningarna Nordens Förbund, Stockholm
- MYRDAL, G., 1969 Ekonomisk teori och underutvecklade regioner, Stockholm
- RASMUSSEN, T. FR., 1969 Byregioner i Norge. NIBR, Oslo
- SANDEMO, A., u.d. Ressursallokering og økonomisk velferd. Norges handelshøyskole, Bergen
- SKOGSTAD AAMO, B., 1982 Subsidiertil arbeidskraft eller til kapital? Sosialøkonomen nr. 9, Oslo
- STATISTISK SENTRALBYRÅ, Jordbrukstellingene 1949, Oslo 1950
- STATISTISK SENTRALBYRÅ, Jordbrukstellingene 1959, Oslo 1960
- STATISTISK SENTRALBYRÅ, Jordbrukstellingene 1969, Oslo 1970
- STATISTISK SENTRALBYRÅ, Historisk statistikk 1978, Oslo 1978
- STATISTISK SENTRALBYRÅ, Landbrukstellingene 1979, Oslo 1980
- STATISTISK SENTRALBYRÅ, Statistisk Årbok 1983, Oslo 1984
- TÖRNQUIST, G., 1963 Studier i industrilokalisering, Stockholm
- WEBER, M., 1971 Makt og byråkrati. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

- AANESLAND, N., 1978a Samfunnsmessige kostnader ved ukependling. Melding nr. 37. Institutt for landbruksøkonomi, Ås-NLH
- AANESLAND, N., 1978b Konsentrasjon eller desentralisering av bosettingsmønsteret. Arbeidsrapport fra Institutt for landbruksøkonomi, Ås-NLH
- AANESLAND, N., 1982 Regionaløkonomi. Analysemetoder, problemstillinger og eksempler. Landbruksforlaget, Oslo
- AANESLAND, N., 1984 Analyse av overføringene til jordbruk. Vedlegg 5 i NOU 1984:22 Personbeskatning, Oslo