



Petter Jakob Bjerve

Utviklingsoppdrag i Sri Lanka

# Rapport

*Petter Jakob Bjerve*

## **Utviklingsoppdrag i Sri Lanka**

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbols in tables</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Forelpige tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	

ISBN 82-537-4071-9  
 ISSN 0332-8422

**Emnegruppe**  
 59 Andre samfunnsøkonomiske emner

**Emneord**  
 Makroøkonomisk tilstramming  
 Planlegging  
 Skatter  
 Sri Lanka  
 Statistikk

Design: Enzo Finger Design  
 Trykk: Falch Hurtigtrykk

# Samandrag

Petter Jakob Bjerve

## Utviklingsoppdrag i Sri Lanka

Rapporter 94/28 • Statistisk sentralbyrå 1994

Rapporten gjeld røynsler med makroøkonomisk rådgjeving, og i mindre monn rådgjeving om statistikk og planlegging, i Sri Lanka. Framstillinga byggjer på rapporten frå ein ILO-kommisjon som forfattaren var medlem av i 1971, og på notat som forfattaren utarbeidde under FN-oppdrag i 1976-77. Det er mellom anna gjort greie for både ei makroøkonomisk tilstramming som ILO-kommisjonen tilrådde og for ei sterkare tilstramming som vart tilrådd under FN-oppdraga.

ILO-kommisjonen gjekk inn for ei viss skjerping av skattlegginga, avgrensa til inntektsskatten, omsetnadsskatten og skatten på innenlandsk bruk av té. Skattepolitikken vart såleis ikkje teken opp i full breidde. Ei sterkare omlegging vart tilrådd for tilskottspolitikken. I staden for å dele ut ein rasjon gratis ris og ein annan risrasjon til subsidiert pris, tilrådde kommisjonen å halda ved lag begge rasjonane, men selje dei til ein pris som bar i seg mindre gjennomsnittleg subsidiering. Størst vekt la kommisjonen på inntektpolitikken. Kommisjonen hevda at regjeringa stod fromfor eit val mellom stor lønsauke og stor auke i sysselsettinga. For å få til ei moderat lønsutvikling som kunne fremje sysselsettinga, vart to nye institusjonar tilrådd, nemlig eit inntektsråd og ei løsnsnemnd.

Dei tilrådingane som vart gjevne under FN-oppdraga, la særleg stor vekt på at skattane måtte aukast og tilskotta frå staten minkast. Den auken i nettoskatten som dette ville gje, vart grunngjeve med ein analyse bygd på overslag over bruttonasjonalproduktet og komponentane av det for tidsrommet 1972-1982.

Det vart gjort vidare greie for ein slik politikk i eit omfattande notat (210 sider), utarbeidd ved hjelp av heile 14 lokale fagfolk og tre FN ekspertar stasjonert i Sri Lanka. Det er fortalt om korleis dette samarbeidet kom i stand og om måten det vart organisert på. I notatet vart det på ny hevda at nettoskatten måtte aukast og det vart synt korleis dette kunne gjerast ved endringar i dei viktigaste slag skatter og tilskott. Dessutan vart heile systemet av skattar og avgifter analysert, og det vart mellom anna vurdert kva verknadene ville bli av dei endringane som den nye regjeringa Jayewardena hadde gjort framlegg om. Konklusjonen av denne vurderinga vart at måla for skatte- og tilskottspolitikken ville bli fremja av desse framlegga, men at graden av måloppfylling ville avhenge av både ytre faktorar og av kor godt politikken vart gjennomført.

Rapporten har også eit kort avsnitt om statistikk og planlegging. Her det særleg fortalt om korleis fleire notat om dette emnet vart til, men det er også peika på korleis den offisielle statistikken og den makroøkonomiske planlegginga kunne forbetraast.

I eit sluttavsnitt er det kort fortalt om dei vurderingane av den makroøkonomiske politikken som regjeringa Jayewardena gjennomførte og dei viktigaste verknadene av desse endringane er vurdert. Dessutan er det gjort nokre merknader om vansker i samarbeidet mellom Planleggingsdepartementet og Finansdepartementet.

**Emneord:** Makroøkonomisk tilstramming, skattar og tilskott, Sri Lanka, statistikk og planlegging.



# Innhold

<b>Innleiing</b> .....	7
<b>ILO-kommisjonen</b> .....	9
<b>Ei sterkare tilstramming</b> .....	13
<b>Skattar og tilskott</b> .....	15
Framlegg om analyse .....	15
Samarbeid med lokale fagfolk .....	15
Nettoskatten .....	16
Dei viktigaste slag skattar og tilskott .....	16
Systemet av skattar og tilskott .....	17
<b>Statistikk og planlegging</b> .....	19
<b>Sluttmerknader</b> .....	21
<b>Referansar</b> .....	23
<b>Utkomne i serien Rapporter</b> .....	25



# Innleiing

I 1970-åra hadde eg fleire oppdrag i Sri Lanka som rådgjevar dels i statistikk, dels i makroøkonomisk politikk og dels i økonomisk planlegging. Røynsler frå desse oppdraga kan ha interesse særleg for dei som arbeider eller måtte ha planar om å arbeide i utviklingsland.

I tida frå 4. april til 1. mai 1971, då landet enno bar namnet Ceylon, var eg der som medlem av ein internasjonal ekspertkommisjon, som Det internasjonale arbeidsbyrået (ILO) i Geneve organiserte, og som var ein del av eit verdsprogram for sysselsetting. Oppgåva mi var først og fremst statistisk rådgjeving, men i viss monn var eg òg med på drøftingar av økonomisk planlegging og politikk. I tidsromet februar 1976 til desember 1977 hadde eg tre oppdrag for eit FN-finansiert utviklingsprogram for Sri Lanka, som nordmannen O. T. Grande var prosjektleiar for. Det første, som varte berre i fem dagar, gjaldt på ny statistikk og økonomisk planlegging. Dei to andre, på til saman eit halvt år, dreidde seg i hovudsak om makroøkonomisk politikk.

ILO-kommisjonen fekk mandatet sitt av ei vinstreorientert regjering, Bandaranaike, som vart skipa i 1970. Men framlegga frå kommisjonen vart berre i liten monn gjennomførde, og den økonomiske veksten stagnerte. I 1976 trøngs det difor ei endå meir omfattande omlegging av politikken enn i 1971. Dei to siste oppdraga dreidde seg om det.

I tida frå 15. august 1976 til 20. februar 1977 laga eg ei framstilling på 56 sider om problema, strategien og bruken av verkemiddel som ei realøkonomisk omlegging kravde (Bjerve 1977 d). Her vart det mellom anna klårlagt at skatteinntektene måtte aukast og tilskotta frå staten minkast slik at nettoskatten kunne bli vesentleg større.

Førebuinga av ei utgjeiring om korleis ein slik skattepoltikk kunne gjennomførast kom så langt før eg drog frå Sri Lanka at det var von om å få arbeidet fullført utan mi hjelp. Det var såleis utarbeidd eit 65 siders notat der dei tre første kapitla av utgjeiringa var så å seie ferdige og kunne gje rettleiing for

framstillinga av følgjande kapittel (Bjerve 1977 e). Men framdrifta gjekk seinare enn vona, og eg vart beden om å stå for arbeidet på ny i tida frå 6. oktober til 5. desember 1977. Storparten av tidsrommet gjekk med til det.

Då eg denne gongen kom tilbake til Sri Lanka, hadde regjeringa Bandaranaike, etter sju år ved roret, vorte avløyst av ei høgreorientert regjering Jayewardena. Etter at denne regjeringa hadde hatt tid på seg til å leggje opp ein ny økonomisk politikk, vart det i eit budsjettframlegg for 1978 og i finanstalen den 15. november 1977 offentleggjort endringar i skatte- og tilskottssystemet som på kort tid måtte innarbeidast i utgjeiringa. Likevel lykkast det å få ferdig eit 210 siders manuskript som prosjekteiaaren og medarbeidarane hans kunne føre fram til offentleggjering etter at eg drog frå Sri Lanka (Ministry of Finance and Planning, December 1977), og som er referert til som Desembernotatet 1977. Men det måtte lange arbeidsøkter til for å greie det.

Storparten av framstillinga i det følgjande dreier seg om den makroøkonomiske omlegginga som ILO-kommisjonen tilrådde, om ei meir omfattande omlegging som (Bjerve 1977 d) gjekk ut på, og om dei endringane i skatte- og tilskottssystemet som vart drøfta i Desembernotatet 1977. I tillegg kjem ei kort framstilling om statistikk og planlegging og nokre sluttmerknader om utviklinga etter 1977.

Elles er det gjeve referanse til notat og andre utgjeiringar som framstillinga byggjer på. Desse er tekne vare på av biblioteket i Statistisk sentralbyrå, der moglege interesserte kan få tilgjenge til dei.



# ILO-kommisjonen

I 1971 hadde Sri Lanka 550 000 arbeidslause av ein arbeidsstyrke på snautt 4 millionar. Mellom desse var 45 000 i alderen 15 til 24 år. Ein stor del av dei hadde fullført vidaregåande utdanning og av desse var heile 70 prosent arbeidslause. Arbeidsløysa var såleis ikkje berre stor, men gjaldt først og fremst utdanna ungdom, som var svært misnøgde med regjeringa. Dette var ei viktig årsak til at regjeringa Bandaranaike bad ILO om hjelp av ein ekspertkommisjon.

Mandatet for kommisjonen gjekk først og fremst ut på å leggje opp ein strategi for høg og produktiv sysselsetting på lang sikt og å tilrå middel som kunne minske arbeidsløysa jamvel på kort sikt. For dette formålet vart det funne naudsynt å ha med sektorpolitiske ekspertise, både for viktige næringar, arbeidsmarknad, utdanning og opplæring, helse- og sosialstell og offentleg administrasjon. For somme av desse områda vart det rekruttert fleire medlemer med ulik fagbakgrunn. Dessutan deltok nokre makroøkonomiske ekspertar. I alt hadde kommisjonen 31 medlemer. Av desse var om lag tre fjerdepartar frigjevne frå ti ulike internasjonale organisasjonar. Dessutan fekk kommisjonen hjelp av mange internasjonale ekspertar som var stasjonert i Sri Lanka og av tenestemenn i statsadministrasjonen og sentralbanken. Det vart såleis drege nytte av fagfolk som både hadde røynsler frå arbeid med utviklingsproblem og gode økonomiske kunnskapar om Sri Lanka.

Leiar av kommisjonen var professor Dudley Seers, direktøren for Institutt for utviklingsstudiar ved Sussex universitet i Storbritannia. Han hadde tidlegare hatt ansvar for ein tilsvarande kommisjon for Colombia og for fleire andre internasjonale kommisjonar, mellom anna ein i Zambia (Bjerve 1990).

Den sosiale uroa som arbeidsløysa skapte, fekk ILO-kommisjonen dramatisk demonstrert då ei radikal gruppe ungdomar gjorde oppreist med våpenmakt like etter at arbeidet hadde byrja. Stort sett vart oppreisten slegen ned på ein månads tid, men i den første tida fekk medlemene ikkje gå utanom hotel-

let der vi budde og kunne såleis ikkje ta kontaktar og gjennomføre reiser som var planlagt.

Dette gjekk sjølvsagt ut over framdrifta. Det første utkastet til rapport vart ikkje ferdig før medlemene reiste frå Sri Lanka, slik som planlagt, og det tok fleire månader å fullføre den endelige rapporten etter at kommisjonen hadde kome saman på ny i Geneva (International Labor Office. Geneva 1971 a). I tillegg til rapporten vart det offentleggjort ei notatsamling med 25 av dei notata som vart laga (International Labor Office. Geneva 1971 b). Begge framstillingane vart prega av dei mange politikkområda som kommisjonen drøfta. Berre ein femtedel gjaldt makroøkonomisk politikk.

Om den økonomiske stoda i 1971 heiter det i rapporten at arbeidsløysa først og fremst hang saman med ein sterk folketilvekst (over 2 prosent årleg) og ein tendens til nedgang i den importen som landet kunne finansiere. Ei snøgg utbygging av utdanningsstellet hadde verka til å auke tilbodet av utdanna arbeidskraft særleg sterkt. Ei forverring av bytehøvet andsynes utlandet, særleg som følgje av stigande importprisar og veik vekst i etterspurnaden etter te og gummi, hadde skapt alvorlege valutaproblem. Bytehøvet hadde gått ned nesten til det halve frå 1951 til 1970.

Den politikken som skiftande regjeringar førte, hadde forsterka valutaproblema. Utbygginga av helse- og utdanningsstellet hadde auka dei offentlege utgiftene kraftig. Innføringa av eit trygdesystem, med mellom anna alderspensjon frå 55-årsalderen, og pristilskott på ris, sukker og einskilde andre konsumvarer hadde hatt ein tilsvarande verknad. I 1970 fekk til dømes alle over eitt år to pund ris i veka gratis og ein annan rasjon til subsidiert pris. På toppen av dette kom store investeringar i offentlege foretak, som for det meste gjekk med underskott.

Utgiftsauken vart berre delvis finansiert ved skattar og avgifter. Den offentlege sektoren fekk difor stendig større underskott. I 1971 kom underskottet på

statsrekneskapen opp i nesten 10 prosent av bruttonasjonalproduktet. I tillegg vart etterspurnaden stimulert av eit lågt rentenivå. Den auken i underskottet andsynes utlandet som dette førte til, vart etter kvart for stor til å la seg finansiere ved utanlandske lån og stønader. For å avgrense underskottet vart det difor nytta ei stendig strengare import- og valutaregulering.

Denne ekspansive politikken førte til eit aukande kjøpepress som vart freista motverka ved direkte prisregulering. Berre ris vart formelt rasjonert, men fleire konsumvarer vart i røynda rasjonert gjennom køar, sal under diskens og svartebørs.

Dei pris- og mengdereguleringane som etter kvart voks fram, fekk uheldige verknader på produksjonen og sysselsettinga. Reguleringa av utanrikshandelen favoriserte import av konsumvarer (til dømes ris) og av maskinar og utstyr som gjorde produksjonen mindre arbeidskrevjande, medan importen av råstoff og drivstoff vart skoren ned så sterkt at produksjonen vart hemma, særleg i industrien. Gratisildelinga av ris gjorde bøndene mindre motiverte til å dyrke ris og dei arbeidslause mindre viljuge til å ta arbeid som var å få, særleg dei med utdanning. Dessutan hemma skattepolitikken sysselsettinga ved at romslege avskrivings- og frådragsreglar stimulerte til arbeidssparande investeringar. Slike og andre omstende på tilbodssida hemma den økonomiske veksten, og kjøpepresset vart stendig større. Dei makroøkonomiske tilrådingane i ILO-rapporten tok sikte på både å endre prisstrukturen slik at dei realøkonomiske ressursane kunne bli betre utnytta, og å minske prisoppgangen først og fremst ved hjelp av inntektpolitikk.

Om valutapolitikken vart det hevda at Sri Lanka på lang sikt burde gå over til eitt i staden for to sett valutakursar som då gjaldt, men at ei slik omlegging ikkje ville vere realistisk før i midten av 1980-åra. I mellomtida burde den direkte reguleringa av utanrikshandel og valutatransaksjonar halde fram. Men rapporten hadde eit avsnitt om korleis bruken av desse reguleringane kunne forbetrast, mellom anna ved hjelp av skuggeprisar og ved sal av importløyve på auksjon. Dessutan vart det tilrådd to endringar på kort sikt i valutasystemet, nemleg ein kursauke for nær halvparten av importen og for ein mindre del av eksporten.

Ei meir radikal omlegging vart tilrådd for tilskottspolitikken. I staden for å tildele ein rasjon ris gratis og ein annan til nedskriven pris, gjekk kommisjonen inn for å halde ved lag rasjonane, men selje dei til ein pris som bar i seg at den gjennomsnittlege subsidieringa vart mindre enn før. Dessutan vart det tilrådd mindre subsidiering av sukker og av kunstig vatning i jordbruket.

Kommisjonen gjekk inn for ei viss skjerping av skattlegginga, avgrensa til inntektskatten, omsetnadsskatten og skatten på innanlandsk bruk av te. Men skattepolitikken vart ikkje teken opp i full breidde.

Det vart rekna med at omlegginga av valutakurssystemet, tilskottsreduksjonen og skatteskjerpinga ville minske underskottet på statsrekneskapen, slik at kjøpepresset vart minska. Den direkte verknaden av dette på underskottet i utanriksøkonomien vart vurdert til ein nedgang på 200 millionar rupee, men det ville ikkje vere nok til å skape balanse. Underskottet ville kome opp i bortimot 500 millionar rupee til saman for åra 1972-1976. Denne summen måtte dekkjast ved stønader frå utlandet.

I rapporten vart det elles peika på tre andre måtar å auke dei offentlege inntektene på, nemleg betaling for høgare utdanning, heving av prisane på ytingar frå offentlege foretak og departement og auka skatt på tobakk og alkohol. Når det ikkje vart gjort framlegg om slike endringar, trass i at dei kunne ha minska underskottet på utanriksrekneskapen vesentleg, var det fordi kommisjonen ottast at dei ville gjere det umogleg å gjennomføre den lønspolitikken som vart tilrådd, og at dei dessutan kunne minske etterspurnaden for mye og såleis gå ut over sysselsettinga.

Av dei valuta- og finanspolitiske tiltaka, var avskaffinga av gratis ristildeling mest kontroversiell. Tidlegare freistnader på dette hadde ført til så sterk uro at gratisrasjonar hadde vorte gjeninnført. Likevel fann kommisjonen at avskaffinga var naudsynt av omsyn både til utanriksøkonomien og utnyttinga av ressursane.

I rapporten vart det ikkje ofra meir enn 14 sider på dei valutapolitiske og finanspolitiske tilrådingane. I notatsamlinga vart det teke med ei framstilling om dei offentlege budsjettet, men denne var i hovudsak avgrensa til ei statistisk utgreiing om dei sentrale og lokale finansane. På berre 2 1/2 av 18 sider vart det gjort freistnad på å vurdere inntektsverkna den av ei ny skatteendring for 1970/71 som finansministeren hadde tilrådd, og å gje overslag over verknadene på budsjettunderskottet og utanriksbalansen av framlegga om mindre subsidiering av ris og ein delvis valutakursauke. Valutapolitikken og finanspolitikken vart såleis på langt nær grundig nok drøfta. Dette hang truleg saman med at kommisjonen var dominert av sektorpolitiske ekspertise.

Pengepolitikken vart avfeidd med to korte avsnitt. I det eine vart det hevda at innskottssrenta var for låg til å kunne skape stor nok sparing, særleg når prisane steig sterkt, og i det andre at renta på utlån frå forretningsbankane (som varierte mellom 8,5 og 9 prosent) ikkje avspeglar skorten på realkapital

og at ei høgare lånerente ville motverke kapitalintensive investeringar.

Større vekt vart det lagt på inntektpolitikken. Det vart streka under at regjeringa saman med representantane for arbeidarane og arbeidsgjevarane stod framfor eit val mellom stor lønsauke og stor auke i sysselsettinga. Dei som var i arbeid kunne i røynda ikkje få nokon auke i konsumet dersom alle arbeidslause skulle kunne bli sysselsett. Til å syte for ei lønsutvikling som ville avgrense konsumet og styrke konkurransesettet, tilrådde kommisjonen to nye institusjonar, nemleg eit inntektsråd og ei lønsnemnd. Inntektsrådet skulle ha til oppgåve både å utarbeide ålmenne prinsipp for kva slags lønsauke alle tariffavtaler måtte samsvare med, og å kontrollere at desse prinsippa vart følgde. Formålet med avgjerdene i dette rådet, skulle ikkje berre vere å hindre ein for sterk lønsauke, men dessutan å få til ein lønsstruktur som kunne fremje sysselsettinga. Ei strukturell endring som kommisjonen tilrådde, var såleis at staten skulle gje lågare løner enn dei gjeldande til nytilsette funksjonærar. Dette ville auke sysselsettinga snøggare og gjere statsstillingar mindre tiltrekjkande.

Tilrådingane frå ILO-kommisjonen bar i seg berre ei delvis, men likevel viktig omlegging frå direkte pris- og mengderegulering til bruk av meir indirekte verkemiddel, som kunne påverke den realøkonomiske utviklinga gjennom marknadene for varer og valuta. Omlegginga ville minske presset mot dei direkte reguleringane, men ikkje gjere det mogleg å avskaffe dei. Difor var det viktig å forenkle dei og å samordne bruken betre.



# Ei sterke tilstramming

I 1976 var dei økonomiske problema i Sri Lanka vel så alvorlege som fem år tidlegare. Produksjon og sysselsetting vart framleis hemma av faktorar på tilbodssida, særleg av skort på importerte råvarer og drivstoff. Bruttonasjonalproduktet (i faste priser) hadde ikkje auka med meir enn 3-4 prosent frå 1971 av, og arbeidsløysa var høg. Problema i utanriksøkonomien hadde vorte endå alvorlegare, mellom anna fordi bytehøvet andsynes utlandet hadde forverra seg sterkt, og fleire tørkeperiodar hadde gått ut over jordbruksproduksjonen. Men den veike veksten skreiv seg først og fremst frå den politikken som var ført. Det vart framleis gjeve store pristilskott på matvarer og gratis velferdstenester til ei veksande folkemengd. Statsutgiftene hadde stege av andre årsaker òg, utan vesentleg skatteskjering. Underskottet på statsrekneskapen hadde difor auka sterkt, særleg frå 1974. Om lag halvparten av importen vart nytta til konsumformål, og eit aukande konsum tvang fram stendig strengare importavgrensing for innsatsvarer.

Ei omfattande omlegging av den økonomiske politikken var såleis meir naudsynt enn nokon gong før. Utover hausten 1976 og nyåret 1977 freista eg i fleire notat å klårleggje dette, ved å syne korleis budsjettpolitikken verka på etterspurnaden og utnyttinga av ressursane og korleis ein ved endringar i den økonomiske politikken kunne fremje veksten og minske arbeidsløysa (Bjerve November 1976 a, February 1977 b, February 1977 c og February 1977 d).

I (Bjerve February 1977 d) vart både budsjettet politikk, penge- og kredittpolitikk, pris- og lønspolitikk, valutapolitikk og mengdereguleringar drøfta i eigne avsnitt. Innleiingsvis vart dei realøkonomiske måla, som kunne bli nådd ved hjelp av desse verkemidla, illustrert ved overslag over bruttonasjonalproduktet og komponentane av det i tidsrommet 1977-1982. Analysen av desse oversлага syntet at for å nå måla for den makroøkonomiske politikken, måtte regjeringa gjennomføre ei omfattande omlegging, og mange vidtrekkande avgjerder måtte takast i dei neste par åra. Dei realøkonomiske ressursane måtte såleis utnyttast slik at importen av råvarer og drivstoff kunne bli sterkt auka på kort sikt og inves-

teringane i realkapital på lengre sikt. Det ville krevje ein vesentleg nedgang både i privat og offentleg konsum (i faste priser).

Ved å importere så mye innsatsvarer som naudsynt for å auke produksjonen og å byggje opp store nok lager av slike varer til å unngå flaskehalsar, ville det på kort sikt vere mogleg å oppnå ein vesentleg oppgang i industriproduksjonen og ein viss produksjonsauke i andre næringar òg. Det var nok ledig produksjonskapasitet til det. Men for at oppgangen skulle kunne halde fram på lengre sikt, var det naudsynt å auke investeringane både i produksjonsutstyr og lager. Det vart rekna med at det på denne måten kunne la seg gjere å auke bruttonasjonalproduktet (i faste priser) med 6 prosent årleg, men då måtte a) importoverskottet bli bortimot fordobla frå 1977 til 1978 for så å gå gradvis ned til 1977-nivået i 1982, b) investeringane i produksjonsutstyr bli auka til det dobbelte i 1982, c) det private konsumet bli minska frå 80 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1977 til 73 prosent frå 1979 av og d) det offentlege konsumet bli minska gradvis frå 10 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1977 til 9 prosent i 1982. Som følgje av den sterke produksjonsauken ville privat konsum kunne auke i takt med folketalet frå 1977 til 1979 og deretter gå sterke opp, men då kunne det offentlege konsumet ikkje auke absolutt sett.

For verkemiddelbruken vart det tilrådd ei særleg radikal omlegging av finanspolitikken. Det vart hevdat at det ikkje ville vere mogleg å avgrense det private konsumet så sterkt som nemnt utan ein kraftig auke av nettoskatten. Ut frå visse føresetnader om 1) fordeling av sparinga mellom sentralregjeringa og andre sektorar (inklusive offentlege foretak) og 2) storleiken av stønadene frå utlandet vart det rekna ut at nettoskatten måtte fordoblast frå 1977 til 1980. I høve til bruttonasjonalproduktet måtte det bli ein auke frå 9,0 prosent i 1977 til 15,1 prosent i 1980 og 15,7 prosent i 1982. (I avsnittet om skattar og tilskott vil det bli gjort nærmere greie for måten dette kunne skje på.)

Ein så sterke auke ville bere i seg at underskottet på statsrekneskapen ville bli eliminert ved at den of-

fentlege sparinga vart auke vesentleg meir enn dei offentlege investeringane i konsumkapital. Ein stor del av denne sparinga kunne såleis bli kanalisiert til offentlege og private foretak og dermed gjere det mogleg for dei å auke investeringane, slik som tidlegare nemnt. Vidare vart det hevda at auken i nettoskatten ville minske vesentleg både problema i utanriksøkonomien og presset oppover på prisane.

Auken i dei private realinvesteringane ville sjølv sagt ikkje bli mogleg utan at eigarane fekk sterke nok motiv til å investere. Dei måtte først og fremst kjenne seg trygge for at foretaka deira ikkje ville bli nasjonaliserte, og det ville krevje endring av ei lov om statsovertaking av eigedom. Dessutan måtte prisreguleringa bli lempa på og importen bli frigjort. Denne omlegginga vart drøfta i avsnitt om pris- og lønspolitikk, valutapolitikk og direkte regulering av importen.

Om prispolitikken vart det hevda at ei realøkonomisk utvikling, slik som tilsikta, måtte føre med seg ei årsmenn prisstiging, for ein sterk auke av produksjon og realinvesteringar kunne ikkje skje utan ri-meleg forteneste. Difor måtte auka kostnader få slå ut i høgare priser. Ein vesentleg kostnadsauke ville òg kome fordi ein stor del av auken i nettoskatten måtte krevjast inn ved hjelp av indirekte skattar og avgifter. Ein slik politikk måtte kombinerast med ein lønspolitikk som gav kompensasjon for prisstiging, gjeve etter tingningar mellom representantar for staten og dei to partane i næringslivet. På denne måten kunne ein eliminere dei mange prisvridingane som den gongen rådde, og gje betre signal om rasjonell åferd både til konsumentar, foretak og regjering. Slik kunne ein dra føremonn av prissystemet som ein nyttig reiskap for planlegging og politikk.

For å kunne auke tilførslene av råstoff og drivstoff snøgt nok, måtte importen av slike varer bli frigjeven, og tolletaten måtte forenkle og framskunde verksemda si. På den andre sida måtte importen av somme andre varer, særleg konsumvarer, bli stogga heilt. Slik kunne den direkte mengdereguleringa av importen bli mindre omfattande. Tilstramminga av budsjettpolitikken ville minske etterspurnadsoverskottet for importvarer, men måtte supplerast med ei devaluering for å motverke import og stimulere til auka eksport. Dette ville lette ei frigjering av importen og fremje ein meir formålstenleg importsamansetnad.

Det vart rekna med at importen, trass i dei finans- og valutapolitiske rådgjerdene, ville auke frå 21,0 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1977 til 24,5 prosent i 1978 for deretter å bli relativt mindre i åra etter. Vidare vart eksporten venta å stige i takt med bruttonasjonalproduktet. Importoverskottet ville då auke med 3,5 prosent av bruttonasjonalpro-

duktet frå 1977 til 1978, for deretter å gå gradvis ned. Denne auken kunne ikkje finansierast utan større utviklingshjelp. Stønadene utanfrå måtte stige ekstraordinært frå 2 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1977 til 4 prosent i 1978 og 1979 for å gjere det store importoverskottet mogleg. Men deretter ville dei kunne minskast til 2 prosent av bruttonasjonalproduktet.

For å få større utanlandske stønader måtte gjevarane bli overtydd om at regjeringa ville gjennomføre ei sterk nok omlegging av politikken. I notatet vart det difor tilrådd følgjande rådgjerder gjennomførde før ekstraordinære stønader vart drøfta med gjevarane:

- 1) Omlegging til eit budsjett for 1978 som ville gje stor nok auke i offentleg sparing
- 2) Igangsetting av ei meir fleksibel prisregulering
- 3) Offentleggjering av ein garanti om å avstå frå nasjonalisering av private foretak
- 4) Fråsegn om at importen ville bli delvis frigjort så snart verknadene av ein strammere finanspolitikk og større stønader frå utlandet hadde byrja å gjere seg gjeldande
- 5) Delegasjon av større handlefridom til offentlege foretak.

Etter denne første fasen som burde bli avslutta før utgangen av 1977, vart det tilrådd å setje i verk ei meir omfattande omlegging av politikken gjennom 1978 og 1979. Resultatet ville bli ei mye betre økonomisk stode i slutten av 1982. Auken i produksjonen ville ikkje bli sterk nok til å løyse arbeidsløyseproblemene, men grunnlaget ville vere lagt for ei løysing på lengre sikt.

Vona om at ekstraordinære stønader utanfrå kunne bli oppnådd, vart styrka på eit møte på høgt nivå i Verdsbanken, under eit opphold i Washington D.C. i slutten av oktober 1976 (Bjerve November 1976 b). Formannen for ein delegasjon som banken snart skulle sende til Sri Lanka for å vurdere den økonomiske stoda, sa då at såframt regjeringa ville seie seg viljug til å gjennomføre "concrete time-phased actions", slik eg hadde fortalt at eg ville tilrå, kunne Verdsbanken kalle saman eit spesielt møte med gjevarane av utviklingshjelp til Sri Lanka. Men han løynde ikkje at det i banken rådde skepsis fordi regjeringa tidlegare gong på gong hadde handla annleis enn lova.

# Skattar og tilskott

For å kunne auke nettoskatten så sterkt som tilrådd i (Bjerve February 1977 d), ville det bli naudsynt både å heve skattane og å minske tilskotta frå staten. Ei vurdering av korleis dette skulle gjerast, måtte byggje på ein grundig analyse av moglege endringar av dei ulike slag skattar og tilskott, og av korleis slike endringar ville verke både på utnyttinga av ressursane og på inntektsfordelinga. Nedanfor vil det først bli fortalt om korleis analysen vart lagt opp og organisert. Deretter vil det kort bli nemnt nokre resultat av analysen.

## Framlegg om analyse

I eit notat til direktøren for utviklingsprogrammet (Bjerve November 1976 a) vart både opplegget til og gjennomføringa av ein slik analyse skissert. Innleiingsvis vart det nemnt at ein politikk med sikte på snøgg økonomisk utvikling utan for stor prisstigning og underskott på utanriksrekneskapen, ville krevje ein vesentleg auke av nettoskatten. Ein slik auke kunne også minske eller eliminere det etterspurnadsoverskottet og prispresset som rådde. For å få til dette og samstundes halde ved lag ei jamn inntektsfordeling var det naudsynt å nytte mange makroøkonomiske verkemiddel i høveleg kombinasjon, slik som skissert i føregående avsnitt.

Ein slik politikk ville krevje a) ei utgreiing om gjeldande skattar, pristilskott og andre overføringer, b) ei grundig undersøking av korleis desse kunne endrast for å oppnå ønska verknader på produksjon, sysselsetting og betalingsbalanse og c) utarbeiding av framlegg til politikk i lys av dei måla regjeringa tok sikte på.

Som del av dette arbeidet, burde det dessutan bli laga prognosar for inntektene av kvart skatteslag og for utgiftene til kvart slag tilskott 1) ved dei gjeldande satsar og reglar for skattar og tilskott og 2) ved dei satsane og reglane som det kunne bli gjort framlegg om. For desse alternativa trøngs det dessutan tilsvarende prognosar for produksjon, sysselsetting og utanriksrekneskap slik at dei nasjonaløkonomiske verknadene av ei omlegging kunne bli kvantifisert. Då den direkte reguleringa av prisar og utan-

rikshandel bar i seg skattlegging av somme grupper og tilskott til andre, var det dessutan naudsynt å studere korleis desse reguleringane vart praktisert. Det ville også vere ønskeleg å vurdere måten som oftentlege foretak fastsette produktprisane sine på.

Til slutt vart det streka under at ei så omfattande utgreiing som dette ikkje ville vere mogleg utan at storparten av arbeidet vart utført av fagfolk med spesialkunnskap om dei ulike slag skattar og tilskott. Seinare syntet det seg at utgreiinga vart endå meir arbeidskrevjande enn opprinnelig rekna med, etter at regjeringa Jayewardena gjekk inn for mange endringar i både skattar og tilskott. Difor vart det naudsynt å gjennomføre opplegget både for det systemet som desse endringane bar i seg (Det nye systemet) og for det gjeldande systemet (Det gamle systemet).

Både analyseopplegget og måten å gjennomføre analysen på vart godkjent på eit møte med direktøren. I eit referat (Bjerve November 1976 c) er det nemnt at direktøren namngav heile 22 fagfolk som var verd å be om råd eller samarbeid.

## Samarbeid med lokale fagfolk

Reaksjonen frå fagfolka vart svært positiv. Ikkje mindre enn 14 tenestemenn i statsadministrasjonen og Sentralbanken tok del i utforminga av ein rapport med tittelen "Report on Internal Financial Resources" (Ministry of Finance and Planning December 1977). Fleire andre fagfolk hjelpte også til. I forordet til rapporten står namna på dei som var med på utarbeidninga. Her kan det vere nok å namngje dei institusjonane der desse var tilsette.

Tre ekspertar frå skatteetaten hjelpte til med å utforme kapittel II om inntektsskatt og kapittel III om gradert omsetnadsskatt. Direktøren for skattpolitikk i Finansdepartementet skreiv eit notat som gav grunnlag for kapittel IV om vareavgifter. Ein av sosialøkonomane i Sentralbanken laga eit notat om importavgifter til bruk for framstilling av kapittel V om denne skatteformra. Sjefen for forskingsavdelinga i Sentralbanken, saman med to av medar-

beidarane hans, utarbeidde eit notat som grunnlag for ein del av kapittel VI om valutaskattsystemet, og to andre av medarbeidarane hans hjelpte til med å utforme kapittel VII om eksportavgifter. Ein underdirektør og ein statistikar i Finansdepartementet skreiv to notat som gav grunnlag for framstillinga av kapittel VIII om pristilskott. Ein sosialøkonom i Sentralbanken skreiv utkast til kapittel IX om overføringar til offentlege foretak. Endeleg skreiv ein underdirektør i Finansdepartementet førsteutkast til delar av kapittel II, III og IV og til heile kapittel VIII. I tillegg hjelpte han til med å organisere arbeidet, samordne kapitla og halde kontakt med dei andre deltakarane i tida frå februar til oktober 1977, då eg var i Norge.

Dessutan hjelpte to FN-ekspertar til med å utforme kapitlet om eksportavgifter og ein tredje, Per Tveite frå Norge, skreiv fleire notat om spesielle emne, gjekk kritisk gjennom alle kapittelutkast og tok del i drøftingane av Desembernotatet 1977.

Elles fekk eg stimulans og mange gode råd frå leia- ren av FN-prosjektet, og hadde nær kontakt med direktøren for FN-programmet for Sri Lanka, Leela-nanda de Silva. Korrekturlesing og mangfalding av Desembernotatet 1977 sytte i høg grad staben ved FN-prosjektet for. I alt 7 av desse vart namngjevne i forordet. Sjølv drøfta eg utkast til alle kapittel med forfattarane i tillegg til at eg skreiv innleiings- og sluttkapitla (I og X) og hadde ansvaret for den endelege utforminga av dei andre kapitla.

Notatet var såleis i høg grad eit fellesprodukt. Difor vart ingen av deltakarane nemnt på tittelsida.

Dagen før eg drog frå Sri Lanka, kunne kapittel I og X leggjast fram til drøfting på eit seminar der det deltok tenestemenn på høgt nivå i Finansdepartementet, Planleggingsdepartementet, Sentralbanken og andre institusjonar. Dessutan vart (Bjerve Februari 1977 d) lagt fram. Med dette seminaret var arbeidet ferdig frå mi side.

### **Nettoskatten**

Etter ei årsmenn framstilling av formåla med og kra- va til skattpolitikken vart det i kapittel I av Desem- bernernotatet 1977 på ny gjeve ein analyse som syntet- at nettoskatten måtte aukast. Ved hjelp av statistikk over utviklinga av nettoskatten i tidsrommet 1967 til 1976 og over storleiken av nettoskatten i ein del andre utviklingsland vart auken vidare grunngjeven.

Som utgangspunkt for denne framstillinga vart det etter streka under at for å få til sterkare økonomisk vekst måtte på kort sikt lagra av innsatsvarer, reser- vedlar og jamvel einskilde konsumvarer aukast og at det på lengre sikt trøngs større investeringar i bygnader, maskinar og anna produksjonsutstyr. Samstundes med ein slik investeringsauke måtte

konsumet, særleg det private konsumet, minkast i høve til bruttonasjonalproduktet. Det var såleis naudsynt å auke spareraten. Den einaste måten å få til det på var å auke nettoskatten og den offentlege sparinga. Dette ville gjere eit større utviklingspro- gram og på lang sikt ein høgare levestandard mog- leg. Konsumet i dag måtte med andre ord minkast til føremonn for høgare konsum i framtida. Dette måtte ein relativt stor del av folket godta, jamvel om dei høgare inntektsgruppene måtte finne seg i den største konsumnedgangen.

Ved hjelp av ei nasjonaløkonomisk gruppering av statsrekneskapen vart det synt at nettoskatten i 1976 på langt nær var stor nok til å finansiere den statlege bruken av varer og tenester, men berre så vidt tilstrekkeleg til å finansiere det statlege konsu- met. Det kunne difor ikkje vere tvil om at budsjett- politikken var ei vesentleg årsak til den overskott- setterspurnaden som rådde. På denne måten òg vart det synt at ein ønska reduksjon av dette over- skottet ville krevje ein vesentleg større nettoskatt.

Tilbakegåande tal gjorde det klårt at sentralregjerin- ga i det siste ti-året hadde minska både brutto- og nettoskatten i høve til bruttonasjonalproduktet. Nettoskatten hadde gått ned frå 14,3 prosent i 1967 til 10,8 prosent i 1976. Ved å samanlikne desse tala med tilsvarande tal for 14 andre utviklingsland vart det vidare vist at der nivået for nettoskatten var hø- gare enn i Sri Lanka, var den offentlege bruken av varer og tenester òg større, og med berre eit unntak var bruken lågare der nettoskatten var lågare.

For å illustrere kor mye det var mogleg å auke net- toskatten, vart det rekna ut at nettoskatten for 1976 kunne ha vore 910 mill. rupee større med det same skattenivået som i 1966. Tilsvarande hypotetiske tal for ei gruppe utviklingsland med høgaste skattenivå syntet at nettoskatten i Sri Lanka kunne ha auka med ein like høg nettoskattprosent som i desse landa. Formålet med dette var å grunngje kor viktig det var både å auke skattane og å minske dei store tilskotta frå staten.

### **Dei viktigaste slag skattar og tilskott**

Vel tre fjerdepartar av Desembernotatet 1977 gjaldt dei viktigaste slag skattar og tilskott som det kunne bli naudsynt å endre for å auke nettoskatten. Ei de- taljert drøfting av desse ville føre for langt, men for kvart slag kan det vere verd å nemne nokre av dei vurderingane som vart gjort.

I vurderinga av inntektsskatten for personar vart det peika på at minstegrensa for skattlegging var etter måten høg og at skattesatsane var relativt låge både for dei med lågast og dei med høgast inntekt. I vurderinga av inntektsskatten for foretak vart det hevda 1) at frådraga for depresiering av lager og ka- pitalutstyr var sjenerøse, 2) at fleire slag skattelette

gjorde store frådrag mogleg og 3) at mange spesielle unntak gjaldt for skatt på fortene. Mange foretak kunne dra føremonn av fleire av desse frådragsreglane. Reglane verka på fleire måtar uheldig på utnyttinga av ressursane.

Både for person- og foretaksskatten vart det vidare nemnt at ein effektiv skattekontroll var vanskeleg (for ikkje å seie umogleg) for mange av skattytarene, at utrekninga av skattbar inntekt og fastsettinga av frådrag i stor monn måtte byggje på vurderingar og at dei mange reglane for skattefrådrag, skattelette og unntak frå skatting bar i seg at potensialet for skattesnyteri og skatteunngåing var stort.

Til slutt vart det gjort overslag over kor mye skatteinntektene kunne bli auka såframt minstegrensa for personskatten vart senka, skattesatsane for både låge og høge inntekter vart heva, reglar for skattelette vart avskaffa og skattefritaket for bustader vart minskar. Dessutan vart det hevda at inntektene kunne aukast ved andre endringar òg, utan at det for desse vart gjort overslag over meirinntektene.

I vurderinga av systemet for gradert omsetnads-skatt vart det like eins hevda at inntektene kunne aukast temmeleg mye, nemleg ved 1) å senke minstegrensa for skattbar omsetnad, 2) å auke den lågaste av dei ni satsane som gjaldt for denne skatten, 3) å skatleggje varer som det gjaldt skatteunntak for, t.d. viktige matvarer og 4) å auke skattesatsane for tobakk og brennevin, petroleum og petroleumsprodukt og dessutan motorvogner. Vidare kunne dei administrative problema og innkrevings-kostnadene bli minka ved å nytte færre satsar for denne skatten. Endeleg vart det gjort overslag over den auken i skatteinntektene som ein kombinert bruk av alle desse tiltaka ville gje, samstundes som det vart nemnt at inntektene kunne aukast utover dette ved fleire satsendringar, utan at overslag vart gjort.

Desse endringane ville verke til å minke konsumet, endre inntektsfordelinga og auke prisnivået, men overslag over desse verknadene vart ikkje gjort.

Vurderinga av vareavgiftene gjaldt alkohol, tobakk og te som til saman gav 99 prosent av inntektene av slike avgifter. Desse utgjorde i 1976 kring 3,5 prosent av bruttonasjonalproduktet. Det vart nemnt at ein 10 prosent auke av tobakksavgifta og ein 5 prosent auke av alkoholavgiftene til saman ville gje ein inntektsauke på 55 millionar rupee.

Inntektene av importavgiftene utgjorde 1,8 prosent av bruttonasjonalproduktet. For nokre få viktige importvarer vart det ikkje kravd importavgift, men for resten varierte satsane frå 5 til 150 prosent. Det vart nemnt at ein inntektsauke på minst 100 millio-

nar rupee kunne vere mogleg ved å auke ein del av satsane og at ein slik auke ville vere formålstenleg.

Valutaskatten gav i 1976 ei inntekt på 4,1 prosent av bruttonasjonalproduktet. Ved å utvide denne skatten til å gjelde alle eksport- og importvarer ville det vere mogleg å auke inntektene med over 1 milliard rupee.

Eksportavgifter på te og gummi gav storparten av inntektene frå denne skatten. Til saman utgjorde desse inntektene 1,6 prosent av bruttonasjonalproduktet. Det vart peika på problem som eksportskattar skaper, ikkje minst for utviklingsland. Men det vart nemnt at ein inntektsauke på 400 millionar rupee kunne vere mogleg.

Pristilskott vart i 1976 gjevne for ris, kveitemjøl og sukker og for mjølk til barn. Desse varene var rasjonerte. Utgiftene til matvaretilskotta utgjorde 3,6 prosent av bruttonasjonalproduktet (2,6 prosent for ris åleine). Det vart peika på alvorlege ulemper ved desse tilskotta, og ei omlegging vart skissert som kunne spare staten for vel 300 millionar rupee.

Staten ytte i 1976 stønader til over 100 offentlege foretak. Utgiftene til dette utgjorde ein liten del av dei totale tilskottsutgiftene, men hadde uheldige verknader på utnyttinga av ressursane.

#### **Systemet av skattar og tilskott**

I sluttkapitlet vart heile systemet av skattar og tilskott analysert. Framstillinga vart her disponert på same måten som for dei einskilde slag skattar og tilskott, nemleg i A. Oversyn over Det gamle systemet, B. Oversyn over Det nye systemet, C. Vurdering av Det gamle systemet og D. Vurdering av Det nye systemet. Denne standarddisposisjonen vart nytta for å syne kva rolle kvart slag skatt og tilskott spela i eit samla system.

Oversynet over Det gamle systemet syntetiskatleggje av eksport og valuta til saman hadde gjeve størst inntekt for staten i dei seinare åra. Deretter kom tollinntektene, inntektskatten og omsetnads-skatten. I 1976 var utgiftene til matsubsidiar større enn inntektene av inntektskatten. Matsubsidiene og dei andre overføringane var til saman nesten like store som summen av inntektene av eksport- og valutaskattane. Etter 1970 kravde desse overføringane ein svært stor del av skatteinntektene og nådde i 1975 opp i vel halvparten.

Nettoskatten hadde som før nemnt, gått ned i høve til bruttonasjonalproduktet over det siste ti-året. I dette tidsrommet vart det både gjeve skattelette og litt større pristilskott. Dei fattigaste laga av folket fekk då både gratis ris, subsidiert ris og pristilskott for fleire andre varer. Somme fekk òg andre tilskott. Ei svært stor gruppe av hushald fekk truleg

**større overføringer frå staten enn summen av alle skattane dei betalte.**

Som konklusjon på analysen av dette systemet av tovegs overføringer, vart det peika på at det hadde to administrative ulemper. For det første greidde ein del av skattytarane å unngå ein del av den skatten dei skulle ha betalt, medan dei tok imot så å seie alle overføringer dei hadde krav på. For det andre førte både skatteinnkrevjinga og utbetalinga av overføringer med seg administrative kostnader. Di større tovegs overføringer, di større ville skatteungåinga og dei administrative kostnadene bli.

**Oversynet over Det nye systemet synte at frå 1977 til 1978 ville nettoskatten auke sterkt, men budsjettet for 1978 hadde fleire framlegg til utgiftsauke som skulle motverke dei sosiale ulempene av skatteframlegget. Etter frådrag for desse ville nettoskatten auke meir moderat.**

Ved vurderinga av Det gamle systemet i 1976 vart to alternative system drøfta. Etter det eine kunne skatteinntektene auke med 2 140 mill.rupee meir enn tilskottsutgiftene, jamvel om pristilskotta vart redusert med berre 60 mill.rupee. Etter det andre vart ein større reduksjon av pristilskotta, nemleg med 300 mill.rupee, framheva som ønskeleg. Det vart hevda at dette alternativet truleg ville gjere det mogleg å avskaffe rasjoneringa av subsidiert ris. Men begge alternativa ville krevje ein viss kompensasjon for prisoppgang til barn og eldre.

Ved vurderinga av Det nye systemet, vart det mellom anna peika på at det, samanlikna med dei to alternativa for endringar i Det gamle systemet, gjekk ut på meir radikal reduksjon av rissubsidiane, og mindre bruk av importtoll til å verne eigen industri. Tildelinga av gratis og subsidiert ris ville etter Det nye systemet gå berre til den fattigaste delen av folket. Denne avgrensinga ville vere naudsynt for å kunne frigjere straks ein stor del av importen i staden for ei gradvis frigjering, som dei to alternativa for endringar i Det gamle systemet bar i seg.

Eit framlegg i Det nye systemet om mindre verne-toll vart kritisert. Det ville vere ønskeleg å nytte importtoll i større monn for å minske presset i utanriksøkonomien, verne levedyktig heimeindustri og oppnå ei omfordeling til føremonn for dei lågaste inntektsgruppene.

Vidare vart verknadene av Det nye systemet på etterspurnaden og den offentlege sparinga analysert. Det vart konkludert med at det var tvilsamt om dette systemet ville verke til å minske kjøpepresset og auke den offentlege sparinga sterkt nok til å gje rom for ein vesentleg investeringsauke. Til slutt vart dei sosiale verknadene av budsjettframlegget,

verknadene av penge- og kredittpolitikken og av pris- og lønspolitikken analysert.

Konklusjonen på denne analysen vart at måla for skatte- og tilskottspolitikken ville bli fremja av Det nye systemet, men at graden av måloppfylling ville avhenge både av ytre faktorar og av kor godt politikken vart gjennomført.

# Statistikk og planlegging

Under alle opphald i Sri Lanka vart eg tidvis rådspurd om statistisk politikk og organisasjon utan at svara vart skriftleg formulerte. Men under ILO-oppdraget i 1971 og eit av FN-oppdraga gav eg skriftlege råd om statistikk og under to av FN-oppdraga om planlegging. Det kan ha interesse å fortelle om måten som desse notata vart til på. Råda har i dag mindre interesse.

Som medlem av ILO-kommisjonen skreiv eg mange notat om ønskelege forbetringar av den offisielle statistikken, om retningsliner for korleis forbetringane kunne gjennomførast og om ressursane som trongs. Dessutan laga eg eit utkast til program for utbygginga av statistikken over eit tidsrom på 5-15 år og eit notat om organisasjonen av statistikken både på kort og lang sikt.

Under dette arbeidet rådførte eg meg med funksjoner i Det statistiske sentralbyrået og hos andre statistikkprodusentar, med brukarar av statistikk i Planleggingsdepartementet, Sentralbanken og andre institusjonar, med somme ekspertar i ILO-kommisjonen og med fleire av dei ekspertane som for kortare tid var engasjerte av kommisjonen.

Notata for ILO-kommisjonen vart drøfta og oppnådd semje om i ei arbeidsgruppe som eg var formann for og der det deltok ein representant for Sentralbanken, ein ILO-ekspert på sosialstatistikk, ein FN-ekspert på nasjonalrekneskap, ein økonometrikar og formannen for ei av dei andre arbeidsgruppene i ILO-kommisjonen. Etter at reviderte notat var drøfta på eit særskilt møte i kommisjonen, laga eg ei tredje utgåve av notata. Desse vart uformelt levert til planleggingsministeriet som skulle gjere dei tilgjengeleg for alle interesserte statsorgan.

Etter at eg vendte tilbake til Norge, vart eg av formannen for ILO-kommisjonen beden om å lage ei samla framstilling av notata mine (Bjerve August 1971). Då denne kom på heile 91 sider, vart det ikkje plass til trykning i Kommisjonsrapporten, men sjefen for Det statistiske sentralbyrået fekk eit eks-

emplar. Ei kortare utgåve vart offentleggjort som eige kapittel i notatsamlinga.

Under det korte opphaldet i Sri Lanka i februar 1976 hadde eg møte om statistikk og planlegging med representantar for Planleggingsdepartementet, Finansdepartementet, Det statistiske sentralbyrået, Sentralbanken, Universitetet og FN-representasjonen i Colombo, i alt 28 personar. Mellom desse var finansministeren, finansråden og sentralbanksjefen.

Etterpå vart det lite tid til skriftlege tilrådingar, men to korte notat vart laga, eit om statistikk, og eit om økonomisk planlegging.

I det statistiske notatet (Bjerve February 1976 a) gjorde eg greie for arbeidet mitt med statistikk i 1971 og for statistikkutviklinga frå 1971 til 1976. Deretter konkluderte eg med at utsynet for den offisielle statistikken ikkje var lyst såframt det ikkje vart 1) oppretta fleire stillingar i Det statistiske sentralbyrået, 2) gjennomført ein vesentleg lønsauke til statistikarar, 3) ført ein aktiv politikk for å styrke staben med høgt kvalifiserte funksjonærar og 4) rekruert fleire utanlandske rådgjevarar. Tilsvarande tilrådingar vart gjort alt i 1971 utan at dei i mellomtida var godt nok følgd opp, og det same gjaldt mange av dei andre tilrådingane i (Bjerve August 1971).

Den same skorten på vilje til å gjennomføre vesentlege tiltak for å forbetra den offisielle statistikken gjaldt dei fleste utviklingslanda som eg hadde oppdrag i. Tilgjengelege ressursar vart først og fremst nytta til utarbeiding av økonomiske planar, utan godt nok statistisk grunnlag (Statistisk sentralbyrå 1992).

I notatet om økonomisk planlegging (Bjerve Februar 1976 b) vart det mellom anna gjeve råd om førebuinga av den neste utviklingsplanen for Sri Lanka. Det vart såleis tilrådd a) å lage verbale retningslinjer for politikken før utarbeidingsa av talarbeidet byrja, b) å utarbeide ei nasjonaløkonomisk gruppe-

ring av statsbudsjettet som kunne gje betre grunnlag for finanspolitikken, c) å studere auken i folketallet og endringar i samansetnaden av folkemengda ved hjelp av framskrivingar og d) å vurdere om indikatorar for helse, utdanning, arbeidsløyse, trygt daglegliv og andre kvalitative sider ved utviklinga burde kome med i neste utviklingsplan.

Eit kort notat om planlegging vart dessutan laga i slutten av 1977. Det gjaldt metoden og framgangsmåten under utarbeidinga av utviklingsplanar (Bjer ve December 1977 f). Her vart det peika på fire framgangsmåtar som var viktige for planlegginga, nemleg 1) utarbeiding av førebels nasjonalrekneskapstal for året før planleggingsperioden, 2) formulering av eksplisitte føresetnader om eksogene variable, politiske mål og økonomisk åtferd, 3) bruk av suksessive tilnærmingar til ein endeleg plan innanfor eit system av definisjonsrelasjonar og 4) desentralisering av planleggingsverksemda slik at alle departement som var ansvarleg for utviklingspolitikk, fekk ta del i planlegginga. Ingen av desse var den gongen sjølvsagde i Sri Lanka.

# Sluttmerknader

Etter at finansministeren i november 1977 hadde kunngjort dei makropolitiske endringane som regjeringa Jayewardena ville gjennomføre, skreiv eg i eit brev heim: "Dette liknar særslig mye på det eg gjorde framlegg om, eg må seie det er oppmuntrande". Dette gjaldt framlegga i (Bjerve February 1977 d).

Dei viktigaste endringane var 1) devaluering og overgang til berre eitt sett valutakursar, 2) frigjering av mange slag import og bruk av toll i staden for mengderegulering til å avgrense importen, 3) avskaffing av pristilskotta på matvarer så nær som for hushald med mindre enn 300 rupee i månadsinntekt, 4) innføring av tak på utlån frå bankane og staten, 5) renteauke frå 7-8 prosent til 12-18 prosent på spareinnskott, 6) lønsauke på 25 prosent avgrensa til månadsløner under 50 rupee og 7) 21 prosent prisauke for sal av ris frå produsent til staten.

Denne omlegginga var vesentleg meir omfattande enn den som ILO-kommisjonen hadde tilrådd, og bar i seg ein mye snøggare overgang frå direkte til indirekte regulering av økonomien. Omlegginga skjedde ikkje berre fordi ei konservativ regjering, med større tru på marknadsøkonomi, hadde teke over styret, men òg fordi ulempene ved dei direkte reguleringane, særleg dei ueheldige verknadene på ressursutnyttinga, hadde vorte stendig større.

Den nye politikken stimulerte den økonomiske veksten slik som venta. Frå 1977 til 1978 auka veksten i bruttonasjonalproduktet til det dobbelte, og i gjennomsnitt for åra 1979-1981 vart den årlege veksten om lag 6 prosent. Ein avtale med Det internasjonale pengefondet (i forståing med Verdsbanken), som gjorde finansieringa av mye større importoverskott mogleg, var avgjerande for denne utviklinga. For åra 1982-1993 vart den gjennomsnittlige vekststraten ikkje like stor, nemleg 4,3 prosent.

Arbeidsløysa lykkast det ikkje å få ned. I dag er kring 20 prosent av arbeidsstyrken utan betalt arbeid. Den sterke folketilveksten i etterkrigstida som ILO-kommisjonen hevda var ei av årsakene til ar-

beidsløysa, vart seinare veikare, særleg fordi fruktbarheten gjekk vesentleg ned. Likevel vil folketetalet auke i mange år enno, om enn mindre sterkt. Frå i dag til år 2025 er det rekna med at folketetalet vil gå opp frå 18 til 27 millionar. Frå tilbodssida vil det såleis i overskueleg framtid ikkje vere grunn til å vente mindre tendens til arbeidsløyse.

Omlegginga av den økonomiske politikken fekk alvorlege verknader på inntektsfordelinga. For store grupper av fatige gjekk levestandarden ned eller stagnerte i dei første åra (Universitet i Bergen, s.80). Det hang saman med at pristilskotta og andre overføringer vart skorne ned samstundes med at statsinntektene auka, særleg ved at indirekte skattar vart heva. Pristilskotta vart minska frå fem prosent av bruttonasjonalproduktet i 1978 til mindre enn ein prosent i 1984.

Tidlegare hadde både ILO-kommisjonen, politikarar og statsfunksjonærar vore redde for at ei nedskjering av pristilskott kunne føre til alvorleg uro. Både i 1980- og 1990-åra hadde Sri Lanka fleire tilfelle av valdeleg oppreist, men korkje nedskjeringa av pristilskott eller arbeidsløysa var dei viktigaste grunnane til det. Etniske motsetnader og andre gruppeproblem har vore dei dominante årsakene. Oppreistene har òg hatt uheldige økonomiske følgjer. Det er såleis grunn til å tru at dei i allfall delvis verka til at den økonomiske veksten vart veikare frå 1981 av. Dessutan har militærutgiftene auka, nemleg frå snautt 1 prosent av bruttonasjonalproduktet i 1978 til 5 prosent alt i 1987.

Gruppemotsetnader verka inn på arbeidet mitt òg under det siste oppdraget. Planleggingsdepartementet, som eg arbeidde for, vart då ført over til Finansdepartementet, etter at samarbeidet mellom desse departementa hadde vorte stendig därlegare. Som følgje av det, slutta direktøren for FN-programmet og gjekk over i ein internasjonal stilling.

Hausten 1977 ønska han at eg skulle gje råd til Finansdepartementet under førebuinga av budsjettframlegget for 1978, men det gjekk ikkje. Finansrå-

den og ein av medarbeidarane hans som eg tidlegare hadde hatt god kontakt med, vart det no umogleg å få til samarbeid med, trass i fleire freistnader. Dei fekk sjølv sagt alle notata mine, men tilbakemelding kom ikkje. Kontakt som eg freista å få til over telefon, eller når vi tilfelleleg møtte kvarandre, førte i høgda til lovnader om samarbeid som det ikkje vart noko av.

Dette var ei ny oppleving. Tidlegare hadde det som synt ovanfor, vore lett å få fagleg samarbeid med folk både i og utanfor statsadministrasjonen. Men personlege motsetnader mellom funksjonærar i dei to departementa, var nok årsaka.

# Referansar

Bjerve, Petter Jakob: Statistical Policy and Organization. August 1971.

Bjerve, Petter Jakob: Statistical Policy and Organization. February 1976 a.

Bjerve, Petter Jakob: Preparation for the Design of a Plan Frame for the next Development Plan. February 1976 b.

Bjerve, Petter Jakob: An Outline of Work on Government Resources. November 1976 a.

Bjerve, Petter Jakob: Meetings in the World Bank. November 1976 b.

Bjerve, Petter Jakob: Summary of Conclusions at a Meeting with Mr. Leelananda de Silva. November 1976 c.

Bjerve, Petter Jakob: Meeting with Mr. Sivapragassam November 1976 d.

Bjerve, Petter Jakob: Program Report 1.7.76 - 32.12.76. December 1976 c.

Bjerve, Petter Jakob: Report on Work carried out during the Period 15. september 1976 - 20 February 1977. February 1977 a.

Bjerve, Petter Jakob: Budget Policy, Resource Allocation and Saving of Central Government 1967-1976. February 1977 b.

Bjerve, Petter Jakob: Demand Effects of Budget Policy 1967-1977. February 1977 c.

Bjerve, Petter Jakob: Planning for Possible Modifications of Economic Policy. February 1977 d.

Bjerve, Petter Jakob: Possible Increases of Internal Financial Resources. February 1977 e.

Bjerve, Petter Jakob: *Utviklingshjelp til offisiell statistikk i Bangladesh*, Rapporter 92/16, Statistisk sentralbyrå.

Bjerve, Petter Jakob: A Brief Note on Method and Procedure of Planning. December 1977 f.

Bjerve, Petter Jakob: Ein tidleg freistnad på teknisk utviklingshjelp, *Sosialøkonomien* 4 1990.

International Labor Office: Matching employment opportunities and expectations. A program of action for Ceylon. Report. Geneva 1971 a.

International Labor Office: Matching employment opportunities and expectations. A program of action for Ceylon. Technical papers. Geneva 1971 b.

Ministry of Finance and Planning: Report on International Financial Resources. December 1977.

Universitetet i Bergen: Sri Lanka. Landstudie og vurdering av norsk bistand (1987).



# Utkomne i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå etter 1. juli 1993 (RAPP)

Issued in the series Reports from Statistics Norway since 1 July 1993 (REP)

ISSN 0332-8422

- |  |   |
|--|---|
| 93/7 Dennis Fredriksen og Gina Spurkland: Framskriving av alders- og uføretrygd ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART. 1993-58s. 90 kr ISBN 82-537-3945-1   | 93/31 Erling Holmøy, Torbjørn Hægeland, Øystein Olsen og Birger Strøm: Effektive satser for næringsstøtte. 1993-178s. 115 kr ISBN 82-537-3947-8                                       |
| 93/20 Dag Kolsrud: Stochastic Simulation of KVARTS91. 1993-70s. 95 kr ISBN 82-537-3952-4   | 94/1 Torstein Bye, Ådne Cappelen, Torbjørn Eika, Øystein Gjelsvik og Øystein Olsen: Noen konsekvenser av petroleumsvirksomheten for norsk økonomi. 1994-54s. 95 kr ISBN 82-537-3956-7 |
| 93/23 Torbjørn Eika: Norsk økonomi 1988-1991: - Hvorfor steg arbeids- ledigheten så mye? 1993-38s. 75 kr ISBN 82-537-3912-5  | 94/2 Wenche Drzwi, Lisbeth Lerskau, Øystein Olsen og Nils Martin Stølen: Tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. 1994-56s. 95 kr ISBN 82-537-3950-8                    |
| 93/24 Kristin Rypdal: Anthropogenic Emissions of the Greenhouse Gases CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> and N <sub>2</sub> O in Norway. A Documentation of Methods of Estimation, Activity Data and Emission Factors. 1993-65s. 90 kr ISBN 82-537-3917-6 | 94/3 Hilde-Marie Branaas Zakariassen: Tilbud av arbeidskraft i Norge En empirisk analyse på kvartalsdata for perioden 1972 til 1990. 1994-100s. 110 kr ISBN 82-537-3958-3             |
| 93/25 Skatter og overføringer til private Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1993. 1993-75s. 90 kr ISBN 82-537-3922-2   | 94/4 Resultatkontroll jordbruk 1993 Tiltak mot avrenning av næringssalter og jorderosjon. 1994-96s. 95 kr ISBN 82-537-3966-4  |
| 93/26 Thor Olav Thoresen: Fordelingsvirkninger av overføringene til barnefamilier Beregninger ved skattemodellen LOTTE. 1993-42s. 75 kr ISBN 82-537-3923-0   | 94/5 Haakon Vennemo: A Growth Model of Norway with a Two-way Link to the Environment. 1994-57s. 95 kr ISBN 82-537-3985-0  |
| 93/27 Odd Frank Vaage: Holdninger til norsk utviklingshjelp 1993. 1993-41s. 75 kr ISBN 82-537-3931-1   | 94/6 Odd Frank Vaage: Feriereiser 1992/93. 1994-49s. 80 kr ISBN 82-537-3983-3   |
| 93/28 Kjetil Sørli: Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år Del 1: Østlandet. 1993-174s. 115 kr ISBN 82-537-3935-4   | 94/7 Magnar Lillegård: Prisindeks for boligmarkedet. 1994-31s. 80 kr ISBN 82-537-3992-3   |
| 93/29 Kjetil Sørli: Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år Del 2: Sørlandet og Vestlandet. 1993-179s. 115 kr ISBN 82-537-3936-2   | 94/8 Grete Dahl, Else Flittig og Jorunn Lajord: Inntekt, levekår og sysselsetting for pensjonister og stønadsmottakere i folketrygden. 1994-57s. 95 kr ISBN 82-537-3998-2             |
| 93/30 Kjetil Sørli: Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år Del 3: Trøndelag og Nord-Norge. 1993-165s. 115 kr ISBN 82-537-3937-0   | 94/9 Leif Brubakk: Estimering av en makrokonsumfunksjon for ikke-varige goder 1968-1991. 1994-42s. 80 kr ISBN 82-537-4003-4   |
|  | 94/10 Marie Arneberg og Thor Olav Thoresen: Syke- og fødselspenger i mikrosimuleringsmodellen LOTTE. 1994-37s. 80 kr ISBN 82-537-4026-3   |

- 94/11 Klaus Mohn: Monetarism and Structural Adjustment - The Case of Mozambique. 1994-48s. 80 kr ISBN 82-537-4005-0
- 94/12 Tom Langer Andersen, Ole Tom Djupskås og Tor Arnt Johnsen: Kraftkontrakter til alminnelig forsyning i 1993. 1994-53s. 80 kr ISBN 82-537-4007-7
- 94/13 Svein Blom: Yrkesstart og familiestiftelse En analyse av sentrale begivenheter i menns livsløp. 1994-53s. 95 kr ISBN 82-537-4054-9
- 94/14 Asbjørn Aaheim: Inntekter fra utvinning av norske naturressurser Noen teoretiske betraktninger. 1994-30s. 80 kr ISBN 82-537-4022-0
- 94/15 Trine Dale og Arne Faye: Utenlandske statsborgere og Kommunestyre- og Fylkestingsvalget 1991. 1994-100s. 110 kr ISBN 82-537-4025-5
- 94/16 Tom-André Johansson: En økonometrisk analyse av lagertilpasningen i norske industrisektorer. 1994-46s. 80 kr ISBN 82-5374027-1
- 94/17 Lasse Sigbjørn Stambøl: Flytting, utdanning og arbeidsmarked 1986-1990 En interaktiv analyse av sammenhengen mellom endringer i flyttetilbøyelighet og arbeidsmarked. 1994-60s. 95 kr ISBN 82-537-4035-2
- 94/18 Anne Brendemoen, Mona I. Hansen og Bodil M. Larsen: Framskriving av utslip til luft i Norge En modell dokumentasjon. 1994-56s. 95 kr ISBN 82-537-4036-0
- 94/19 Erling Holmøy, Gunnar Nordén and Birger Strøm: MSG-5. A Complete Description of the System of Equations. 1994-209s. 155 kr ISBN 82-537-4039-5
- 94/20 Ragnhild Balsvik and Anne Brendemoen: A Computable General Equilibrium Model for Tanzania. Documentation of the Model, the 1990 - Social Accounting Matrix and Calibration. 1994-50s. 80 kr ISBN 82-537-4041-7
- 94/21 Skatter og overføringer til private Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1994. Under utgivelse
- 94/22 Jon Erik Finnvol: Brukerkontakter i helse-søstertjenesten En utvalgsundersøkelse. Under utgivelse
- 94/23 Anders Barstad: Bomiljø og ulikhet Om fordeling og endring av miljø- problemer på bostedet. 1994-69s. 95 kr ISBN 82-537-3829-3
- 94/24 Audun Langørgen: Framskriving av sysselsettingen i kommuneforvaltningen. 1994-33s. 80 kr ISBN 82-537-4066-2
- 94/25 Einar Bowitz, Taran Fæhn, Leo Andreas Grünfeld og Knut Moum: Norsk medlemskap i EU – en makroøkonomisk analyse. Under utgivelse
- 94/26 Mette Rolland: Militærutgifter i utviklingsland Metodeproblemer knyttet til måling av militærutgifter i norske programland. 1994-42s. 80 kr ISBN 82-537-4069-7
- 94/27 Helge Brunborg og Svenn-Erik Mamelund: Kohort og periode- fruktbarhet i Norge 1820-1993. Under utgivelse
- 94/28 Petter Jakob Bjerve: Utviklingsoppdrag i Sri Lanka. 1994-26s. 80 kr ISBN 82-537-4071-9



Returadresse:  
Statistisk sentralbyrå  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Publikasjonen kan bestillast frå:

Statistisk sentralbyrå  
Salg- og abonnementsservice  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon: 22 86 49 64  
22 86 48 87  
Telefaks: 22 86 49 76

eller:  
Akademika - avdeling for  
offentlege publikasjoner  
Møllergt. 17  
Postboks 8134 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon: 22 11 67 70  
Telefaks: 22 42 05 51

ISBN 82-537-4071-9  
ISSN 0332-8422

Pris kr 80,00



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway



9 788253 740713