

NORSK INSTITUTT FOR BY- OG
REGIONFORSKNING/NORD-NORGE
Postboks 2271 9510 ELVEBAKKEN,
tlf (084) 36011

FINNMARK DISTRIKTSHØGSKOLE
Postboks 179
9500 ALTA
tlf (084) 34011

-Sør-Varanger kommune
-fagforeningen Nordens Klippe

SAMFUNNSMESSIGE VURDERINGER I SAMBAND MED SPØRSMÅLET OM FRAMTIDIG DRIFT VED A/S SYDVARANGER.STATUSRAPPORT FOR ARBEIDET.

1. Framdrift

Hoveddelen av prosjektarbeidet er nå slutført, men det gjenstår en del på utskriving av resultatene. Dette vil bli gjort innen Industrikomiteens behandling av proposisjonen om Sydvaranger (St.prp. nr 44 for 1985-86). Industrikomiteens behandling ser nå ut til tidligst å kunne skje i uke 6 i 1986.

2. Om resultatene til nå

Arbeidet har hatt tre hovedtema:

- A - Vurderinger av McKinsey-rapporten som grunnlag for samfunnsøkonomiske vurderinger.
- B - Ringvirkninger av eventuell nedtrapping. Konsekvenser for sysselsetting, befolkningsutvikling og kommunal økonomi. Muligheter og kostnader for alternativ virksomhet.
- C - Beslutningsprosessen, med hovedvekt på stortingsbehandlingen av spørsmålet om stans i gråbergbrytningen på Østmalmen.

En oppsummering av status innenfor disse 3 områdene følger på de neste sidene. Eventuelle synspunkt på innrettingen av arbeidet bør vi få ganske raskt da prosjektmidlene på det nærmeste er oppbrukt.

Vi bør også snarest diskutere presentasjonsformen for resultatene.

Vi har i samband med pkt C ovenfor hatt intervjuer med saksorføreren (Dalheim) i Industrikomiteen og en del andre sentrale stortingsrepresentanter. Flere har vist interesse for å få tilsendt materiale fra arbeidet. Delrapporter og notater vil kunne sendes disse direkte dersom oppdragsgiverne ikke har innvendinger mot det.

Alta 2. jan. 1986

Lars Krogh

2A VURDERINGER AV MCKINSEY-RAPPORTEN SOM GRUNNLAG FOR SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER

McKinsey-rapporten er i utgangspunktet en ren bedriftsøkonomisk analyse av ulike driftsalternativ ved A/S Sydvaranger. Den gir seg ikke ut for å ta opp de samfunnsøkonomiske sidene ved valg av alternativ.

På den annen side er det antakelig temmelig bred politisk enighet om at samfunnsøkonomiske vurderinger bør spille inn ved et slikt valg. (Intervjuer med 14 stortingsrepresentanter i samband med beslutningsstudien viste at nesten samtlige mente at bare bedriftsøkonomiske vurderinger var utilstrekkelige i en sak som denne.) Når så McKinsey-rapporten er det eneste beslutningsgrunnlaget for avgjørelsen så langt må det være riktig å kunne kritisere den med utgangspunkt i om den gir grunnlag for å trekke samfunnsøkonomisk riktige konklusjoner. Kritikken på et slikt grunnlag vil ikke ramme de som har utarbeidet rapporten, men snarere de som måtte bruke den som eneste beslutningsgrunnlag.

I tillegg er det selvsagt mulig å kritisere den ut i fra et rent bedriftsøkonomisk grunnlag. Dette er bl.a. gjort av siv.øk. Torstein Dahle. Vi vil også komme med noen momenter i denne kritikken.

I vår vurdering av McKinsey-rapporten har vi konsentrert oss om markeds- og prisforutsetningene. Disse er viktige både for vurdering av bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I samband med dette har vi foreløpig utarbeidet to notater:

Erik Hansen:

"En vurdering av grunnlaget for den markedsanalyse McKinsey & Co har foretatt i forbindelse med utredning om A/S Sydvarangers fremtid"

Stein Østby:

"Prosjektvurdering under usikkerhet: Valg av driftsalternativ for A/S Sydvaranger"

Erik Hansens notat og en forkortet versjon av Stein Østbys notat er lagt ved dette arbeidsnotatet.

Erik Hansen arbeider ved Fritjof Nansens Institutt i Oslo og har spesialisert seg på markedet for mineraler og metaller. Han retter i sitt notat kritikk mot McKinseys vurderinger på flere punkter:

***McKinsey begår en nivåfeilslutning.**

Vurderingene av Sydvarangers framtidige markedsmuligheter foretas med utgangspunkt i utelukkende forhold på verdensmarkedet. Denne feilen blir spesielt graverende fordi Sydvarangers andel av markedet er så liten.

Dette er i og for seg en alvorlig feil å gjøre. Det behøver nødvendigvis ikke å bety at McKinseys prisprognoser er gale, men viser at begrunnelsen for dem er utillatelig forenklet. Mye av kritikken mot McKinseys vurderinger har sitt utgangspunkt i dette.

*** Det er ikke nødvendigvis slik at et synkende stålforbruk pr enhet BNP betyr at stålforbruket faktisk går ned.**

2B RINGVIRKNINGER AV EVENTUELL NEDTRAPPING. KONSEKVENSER FOR SYSSELSETTING, BEFOLKNINGSUTVIKLING OG KOMMUNAL ØKONOMI. MULIGHETER OG KOSTNADER FOR ALTERNATIV VIRKSOMHET.

Hovedarbeidet hittil har vært en spørreundersøkelse blant de ansatte ved A/S Sydvaranger. I alt kom det inn 439 besvarelser, noe som representerer en svarprosent på ca 45%.

Resultatene fra denne undersøkelsen blir presentert for oppdragsgiverne samtidig med at dette notatet oversendes og vi skal ikke gå nærmere inn på dem her.

Hovedhensikten med spørreundersøkelsen var å gi bakgrunnsdata for å kunne si noe om konsekvensene av nedtrapping.

I samband med nedtrappingen ved A/S Sydvaranger er det ikke tilstrekkelig å se på bare de totale samfunnsmessige kostnadene og gevinstene, men også hvilke deler av samfunnet som påføres kostnader, evt høster inntekter. Årsaken til dette er den uttrykte politiske målsettingen med å bevare bosettingen i Kirkenes/Sør-Varanger. Det vil derfor være nødvendig å gi Sør-Varanger en kompensasjon for tapte skatteinntekter/økte sosiale utgifter og et økonomisk startgrunnlag for videre tiltaksarbeid. For å kunne fastslå størrelsen av denne kompensasjonen må en kjenne størrelsen på det inntektstapet kommunen påføres og de eventuelle merutgiftene de får. Sannsynligheten for en inntektsside på kommunebudsjettet som følge av omstillingene ved Sydvaranger anser vi som forholdsvis liten. Noen arbeidere/funksjonærer vil kunne kanskje gå inn i nye, høyere betalte jobber, men dette vil neppe være tilfelle i særlig grad.

Forenklet kan vi si at Norge som nasjon, staten, vil påføres samtlige samfunnsmessige kostnader, men vil også kunne få inntekter som følge av omstillinger. Begrunnelsen for omstillinger er jo nettopp at det skal sikre et mer konkurransedyktig næringsliv og at arbeidstakerne skal få ny jobb i mer konkurransedyktige næringer. Spørsmålet er imidlertid hvor mange som vil/kan flytte, og hvor mange som vil gå inn i bedre, varige jobber.

Det å fastslå de netto samfunnsmessige kostnadene ved omstillinger er ikke helt enkelt, og det økonomiske verktøyet for å gjøre det er ikke fullstendig utviklet. Vi vil i vårt arbeide basere oss hovedsaklig på erfaringer som er trukket i samband med nedleggingsdiskusjoner ved Røros Kobberverk (Håvard Teigen 1982), Sulitjelma gruber (Asplan 1983) og Mo i Rana (Hervik og Guvåg 1985).

De som må slutte som følge av innskrenkningene ved Sydvaranger vil enten:

- flytte
- gå inn i ny jobb i Sør-Varanger umiddelbart
- gå ledig i Sør-Varanger i kortere tid
- gå ledig i Sør-Varanger i lengre tid/varig
- pendle til annen kommune
- førtidspensjoneres
- gå som følge av naturlig avgang

Å fastslå fordelingen på de enkelte gruppene blant de som må slutte er ikke enkelt. Noe grunnlag for skjønn vil vi få gjennom svarene på spørreskjemaene, men det blir nødvendig å utføre beregninger ut fra ulike alternative fordelinger.

Det er lite realistisk å regne med at antallet nye arbeidsplasser som følge av tiltaksarbeid kan kompensere alle de arbeidsplasser som går tapt. Følgelig vil den økonomiske aktiviteten i området gå

tilbake, noe som vil føre til reduksjonen av aktiviteten i andre næringer. Noen omfattende analyse av det økonomiske system i Sørvaranger, og A/S Sydvarangers lokale ringvirkninger er ikke mulig innenfor dette forprosjektet. Vi må derfor gjøre skjønn om ringvirkninger basert på enkelte data om bedriftens underleveranser og annen litteratur om ringvirkninger av tilsvarende virksomhet.

Flytterne vil føre til et direkte skattetap for kommunen. Gjennomsnittsinntekten for arbeidere ved Sydvaranger er ca 130.000. Regner vi ut fra dette med en netto skattbar inntekt på ca 110.000, vil skattetapet for kommunen pr flytter bli ca kr 15.000 (13,5%), for fylket ca kr 8.000 (7,5%) dersom vedkommende også flytter ut av fylket.

De langtidsledige vil for kommunen føre til et skattetap som tilsvarer 13,5% av forskjellen mellom gjennomsnittslønna og ledighetstrygd (ledighetstrygden er ca 60% av full lønn), skattetapet vil bli ca kr 10.500 pr langtidsledig pr år. Max ledighetstid er 80 uker. For disse vil også stat og fylke påføres et skattetap. Kommunen vil kunne risikere sosiale utgifter for å dekke opp f.eks boutgifter for den langtidsledige.

De korttidsledige vil påføre et tilsvarende skattetap, men redusert ved at de går f.eks på 3 måneder ledige. Vi må basere oss på en gjennomsnittlig ledighetstid, basert på erfaringer fra andre steder. Asplans undersøkelse fra Sulitjelma baserer seg på 5 mndrs gjennomsnittlig ledighetstid, det ville i tilfelle bety et skattetap pr korttidsledig på ca kr 4.400.

Pendlere vil få økte utgifter som kan trekkes fra skattegrunnlaget, og således påføre kommunen/samfunnet et mindre skattetap.

Fortidspensjonistene vil vanligvis få ledighetstrygd og kompensasjon fra bedriften for differansen mellom tidligere lønn og ledighetstrygden. Kommunen vil altså ikke få noe skattetap, men staten vil påføres utgifter til ledighetstrygd. I hvilken grad førtidspensjonering vil bli brukt i samband med innskrenkningene ved Sydvaranger er usikkert.

Naturlig avgang vil ikke påføre kommunen mindre inntekter som kan henføres til nedtrappingen.

Ringvirkningene må trekkes inn ved å multiplisere det totale tapet med en bestemt faktor. Størrelsen på denne faktoren har vi ennå ikke noen begrunnet oppfatning om.

Noen av disse kostnadene/inntektstapene slår bare ut enkelte år mens andre øker fra år til år etterhvert som flere må slutte. Beregninger av ulike alternative fordelinger mellom de ulike gruppene ovenfor vil bli gjort med det første. Dette vil gi et begrep om størrelsesorden for de samfunnsmessige kostnadene, men en mer nøyaktig fastslåing av disse vil kreve et større prosjekt enn det vi her har lagt opp til. Vår hovedhensikt er å vise at kostnadene kan bli betydelige og at de må trekkes inn i vurderingene både av valg av alternativ og ved fastslåing av eventuell kompensasjon til kommunen. Dersom inntektstap/økte kostnader langt på vei spiser opp de midler kommunen tilføres for å drive næringsutvikling er en jo like langt.

2C BESLUTNINGSPROSESSEN

Det er gjennomført strukturerte intervjuer med 14 stortingsrepresentanter, hvorav halvparten er fra industrikomiteen. Dette arbeidet er ledd i en studieoppgave ved handelshøgskolen i Bergen, men vil kunne gi flere interessante data for prosjektet. Til orientering gjengir vi her den foreløpige innholdsfortegnelsen i det notat som nå er under utarbeiding:

En studie av en beslutning i Stortinget:

"LIKVIDITETSTILFØRSEL TIL A/S SYDVARANGER"- behandlet 30.04.85.

Innholdsfortegnelse:

1. Innledning
2. Studie som del av større prosjekt
3. Metode
 - Metodevalg
 - * Intervju m/14 + saksbeh (strukturerte)
 - * Stortingsdokumenter
 - * Div dokumenter
 - * Uformelle samtaler
 - Metodediskusjon
4. Beskrivelse av beslutningsprosessen
 - Dep engasjerer konsulentfirmaet IKO til å bistå ved likviditetsvurdering (08.01.85).
 - IKO-rapport - Likviditetsanalyse (23.01.85)
 - A/S Sydvarangers brev (av 19.02.85)
 - Notat til styret. Alternative driftsopplegg 1985 (18.02.85)
 - Styrebehandling (19.02.85) med protokoll.
 - St prop nr 67 (1984-85): Om likviditetstilførsel til A/S Sydvaranger.
 - Behandling i Energi- og Industrikomiteen. A/S Sydvaranger.
 - Behandling i Stortinget 30.04.85 (jfr Stortingsforh s 3398-3432).
 - Spørsmål i forbindelse med diskusjon om s.k.ensidige industristeder i Stortinget.
 - Komitebehandling
 - Innst S nr 321 (1984-85)
 - Behandling i Stortinget 18.06.85 (om forslag fra repr Due og Kristensen vedr gruvedriften til A/S Sydvaranger) jfr Stortingsforhandlinger s 5156-5189).
 - Utvikling etter beslutningen.
5. Intervjuundersøkelsen
 - Resultater
6. Teoridiskusjon
 - Beslutningen sett i lys av beslutningsteori
 - Henvisninger
 - Vedlegg
7. Konklusjoner.

Videre arbeid:

På bakgrunn av at McKinsey og andre tilsvarende konsulentfirma stadig brukes i samband med spørsmålet om bedriftsrasjonaliseringer vil det være av generell interesse å få svar på følgende to spørsmål:

1. Er det samfunnsøkonomisk riktig å bruke pessimistiske vurderinger av framtidige inntektsmuligheter i samband med spørsmål om videre drift av hjørnesteinsbedrifter?
2. Er det slik at utenforstående konsulentfirmaer vil ha en tendens til å bruke pessimistiske vurderinger av framtidige inntektsmuligheter som grunnlag for sine konklusjoner?

Svaret på det første spørsmålet er av direkte betydning for vurderingen av Sydvarangers framtid og Stein Østby vil komme nærmere tilbake til dette i et senere notat. Foreløpig vil jeg bare for egen del hevde at dersom det kan vises at det i samband med nedskjæringer oppstår betydelige samfunnsmessige kostnader vil dette tale mot å benytte bevisst pessimistiske prisanslag.

Det andre spørsmålet er av mer generell karakter, og vi vil neppe ha mulighet for å utdype dette noe særlig innenfor dette prosjektet. Derfor skal jeg her bare peke på noen momenter som taler for at spørsmålet må besvares med "ja".

Utgangspunktet er at konsulentfirmaer har et ønske om å overleve i en situasjon med betydelig konkurranse firmaene mellom. Et kriterium for suksess vil selvsagt være å kunne vise til at de har fått rett, og omvendt vil et kriterium for mislykkethet være at noen kan vise til at de har tatt feil.

I samband med råd om utvidelser og fortsatt drift må en hankses med to usikre faktorer: Framtidige inntekter og framtidige utgifter. Objektet for rådet vil fortsatt eksistere og det vil være enkelt og naturlig å etterprøve kvaliteten av rådet i praksis.

I samband med råd om nedleggelse har en i prinsippet samme usikkerhet mht framtidige inntektsmuligheter, men framtidige utgifter kan settes til 0, eller beregnes temmelig eksakt ut i fra forpliktelser en har påtatt seg. Objektet for rådet "forsvinner" og det vil ikke være noe organ som representerer objektet og konfronterer rådgiveren med eventuelle feil i forutsetningene.

Dette kan kanskje synes som insinuasjoner mot hederlige konsulenter, og kan ikke brukes som noe argument mot enkelte konsulenter i konkrete saker. Men resonnementet vil være interessant for beslutningstakere som er avhengig av å basere sine avgjørelser på konsulentuttalelser dersom det har generell gyldighet. Det ville være interessant å etterprøve påstandene gjennom en undersøkelse av tidligere utredninger fra ulike firma.

*

Muligens vil vi i vårt videre arbeid komme mer inn på markedsvurderinger gjennom en analyse av hvordan transportpriser vil påvirke Sydvarangers stilling.

- * De nedleggelsene av stålindustri vi har vært vitne til i Europa kan tolkes mer som en sanering av de umoderne delene av stålindustrien enn som en total nedleggelse av stålproduksjonen.
- * Moderniseringene av stålindustrien vil gi mulighet for at andre typer råstoff som f.els pellets og stykkjern vil ta mer og mer over

Med stigende lønns- og energikostnader vil det være lønnsomt for stålprodusentene å overlate oppredningen av råstoffet til malmprodusentene. Det skulle derved foreligge relativt gode muligheter for at pellettpremiet kan økes, i takt med moderniseringen av stålindustrien.

Dette eksempelet viser temmelig klart at en ikke kan slutte direkte fra sviktene etterspørsel etter stål til sviktende etterspørsel etter pellets. Tvertimot kan det tenkes at et sviktende stålmarked tvinger fram rasjonaliseringer som øker etterspørselen etter pellets som råstoff.

* Markedsmekanismene fungerer ikke på stålmarkedet

Dette innebærer at en ikke ut i fra langsiktige forventninger om synkende prisnivå bare kan forlenge en synkende trend ut fra dagens nivå. Betydelige prisøkninger er mulige på kort og mellomlang sikt. Dette vil få betydning for prisnivået i den analyseperioden vi diskuterer selvom prisnivået vil synke gradvis igjen etter et slikt hopp.

Vår forskergruppe kan ikke utarbeide noen alternativ prisprognose. Vi tar heller ikke sikte på å bevise at McKinsey tar feil. Det er imidlertid mulig å reise en såpass fundamental kritikk mot McKinseys prisanslag ut i fra det de selv har sagt om grunnlaget for den at vi mener en må være meget forsiktig med å godta konklusjoner som bare tar utgangspunkt i disse prisforutsetningene.

Vil så endrede prisforutsetninger kunne endre valg av alternativ?

Det vil etter vår mening avhenge av hvilke kriterier en legger til grunn. Stein Østby tar opp dette tema i sitt notat. Siden en kortfattet versjon av dette er vedlagt skal jeg ikke ta opp hans konklusjoner her, bare peke på ett forhold:

Bruk av Verdensbankens prisanslag gjør ikke at langsiktig drift blir mer bedriftsøkonomisk lønnsomt enn drift med ett pelletsverk, men det gjør at langsiktig drift sannsynligvis blir mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. Skal ett pelletsverk bli samfunnsøkonomisk mer lønnsomt enn langsiktig drift må alternative arbeidsplasser kunne skaffes for under kr 21.000 dersom vi regner ut fra Verdensbankens prisanslag.

Stein Østby viser ut i fra McKinseys egne formuleringer at de har lagt seg på et prisanslag som heller er for pessimistisk enn for optimistisk. Dette synet støttes jo også av Erik Hansens markedsvurderinger.