

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

FINNMARK DISTRIKTSHØGSKOLE  
Postboks 179  
9500 ALTA  
tlf (084) 34011

Stortingets Industrikomite  
Stortinget, Karl Johansgt 22 -  
0026 OSLO 1

Notat

ORIENTERING OM FORSKNINGSARBEIDET VED NIBR OG FINNMARK DISTRIKTSHØGSKOLE I SAMBAND MED SPØRSMÅLET OM REDUSERT DRIFT VED A/S SYDVARANGER

Vi viser til tidligere samtaler med komiteens formann, sekretær og saksordfører Dahlheim. Siden St.prp nr 44 for 1985-86 nå er til sluttbehandling i komiteen vil vi gjerne komme med en kortfattet orientering om resultatene av vårt arbeide til nå. En del forutsetninger og forbehold får vi ikke presentert i dette brevet. Vi står gjerne til disposisjon for ytterligere opplysninger over telefon, tilsending av delrapporter eller for en muntlig orientering overfor komiteen dersom dette kan la seg kombinere med annen reise til Oslo for vårt vedkommende.

Litt om bakgrunnen for prosjektet:

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) sin avdeling i Alta og Finnmark Distriktshøgskole har samarbeidet om dette prosjektet. Vi presenterte et forskningsopplegg overfor Scr-Varanger kommune og fagforeningen "Nordens Klippe" høsten 1985. Disse sa seg villige til å finansiere prosjektet med henholdsvis kr 30.000 og kr 25.000. Noe midler er også skaffet tilveie gjennom NIBR's programbevilgning fra NTNF. I hovedsak er det imidlertid et oppdragsprosjekt. Dette har hatt betydning for hvilke problemstillinger vi har tatt opp: Vi har lagt opp til å belyse problemstillinger som er relevante for våre oppdragsgivere og som vi mener er lite tilfredsstillende behandlet i de utredninger og den saksbehandling som har foregått til nå. Ansvar for det faglige innholdet i vurderingene er imidlertid helt og holdent vårt.

De økonomiske rammene for prosjektet har imidlertid vært meget små. På mange områder skulle vi gjerne ønsket å gjøre grundigere analyser. Vi mener det er faglig grunnlag for å si at i denne saken har det vært lagt for lite vekt på å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser av alternativene.

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.
- C - Beslutningsprosessen, med hovedvekt på stortingsbehandlingen av spørsmålet om stans i gråbergbrytningen på Østmalmen.

En oppsummering av resultater innenfor disse 3 områdene følger på de neste sidene.

## A 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.)

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 utarbeidet tre notater:

Erik Hansen:

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

Carsten Syvertsen (FDH):

"En transportanalyse ved A/S Sydvaranger"

Stein Østby (FDH):

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

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. Ene 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.

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.eks 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 jernprodusentene. 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 etter spørsmål 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.

### **Prismekanismen i stålmarkedet fungerer ikke**

Dette innebærer at en ikke ut i fra langsiktige forventninger om synkende prisnivå bare kan forlenge en synkende trend ut fra dagens nivå. Prisøkninger er teoretisk 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. Men det er mulig å reise innvendinger mot måten McKinsey har utarbeidet prisprognosen og markedsvurderingene på.

### **1 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. Han viser at McKinsey selv er klar over at deres prisanslag mer sannsynlig er for lavt enn for høyt. (Jfr McKinsey, 7.10.85 s. 75). Beregningene av nødvendig statstøtte er følsomme for hvilke priser man legger til grunn. Dersom en f.eks bruker Verdensbankens priser blir forventet årlig driftsunderskudd pr sysselsatt ved 12-års alternativet kr 5.000 mot kr 20.000 i McKinseys beregninger. Ved 20-års alternativet blir forventet statstilskudd kr 10.000 mot McKinseys kr 70.000.

Uansett prisalternativ kan det være interessant å sammenlikne denne støtten med hva som ytes til andre støtteberettigede næringer. I gjennomsnitt ble det gitt næringsstøtte for kr 51.000 pr årsverk i slike næringer i Nord-Norge i 1982 (kilde: Bygdeutvalget, omregnet til 1984 prisnivå). Det skal altså ikke store endringer i prisforutsetningene til før arbeidsplassene ved A/S Sydvaranger kommer under dette nivå. Hvorvidt en ønsker å bruke dette som noe beslutningskriterium er imidlertid et rent politisk spørsmål.

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

Carsten M. Syvertsen peker i sin transportanalyse på at en økning i fraktprisene i bulkmarkedet vil svekke de prismessige fortrinn Sydvarangers konkurrenter i andre verdensdeler har idag. Ved hjelp av en teoretisk modell viser han at fraktprisene trolig vil øke fra dagens nivå.

## B. RINGVIRKNINGER AV EVENTUELL NEDTRAPPING.

Innenfor dette området har vi laget to notater

Sveinung Eikeland (NIBR):

"En spørreundersøkelse blant de ansatte ved A/S Sydvaranger i samband med planene om innskrenkninger"

I dette notatet tar vi opp hvilke konsekvenser stansen i gråbergbrytningen hadde for de ansatte på områder som framtidss-utsikter og tillit til politikerne. Videre tok vi opp hvilke muligheter de ansatte ser for skaping av nye arbeidsplasser, og til slutt en del ringvirkninger av valg av henholdsvis 12 års drift med ett pelletsverk eller 20 år med to. Industrikomiteen ble forelagt en del av resultatene av undersøkelsen på en pressekonferanse i Kirkenes 6.01.86. Vi tar her opp kun resultat som vi mener kan ha konsekvenser for den framtidige befolkningsstabiliteten i Kirkenes og personellstabiliteten ved A/S Sydvaranger.

45% eller 439 av de ansatte besvarte spørsmålene. I delrapporten fra denne undersøkelsen har vi behandlet representativiteten, og på bakgrunn av at respondentene ikke representerer et skeivt utvalg av de ansatte på viktige faktorer som alder og yrke konkluderer vi med at representativiteten til undersøkelsen er langt sterkere enn den lave svarprosenten alene indikerer.

Vi mener at A/S Sydvarangers personellsituasjon fram til nå grovt forenklet kan framstilles slik: Personellet har m.h.t. stabilitet og bedrifts/lokalsamfunnstilknytning vært to-delt. Et sjikt høyt utdannede har flytta til Kirkenes for å jobbe noen år, for deretter å flytte - ofte sørover - igjen. Dette sjiktet har altså hatt et høyt gjennomtrekk.

Det andre sjiktet er lavt utdannede arbeidere. De har startet ved bedriften etter grunnutdannelsen - og har blitt værende. Dette er det stabile sjiktet, eller det vi kan kalle grunnfjellet. Denne oppfatningen gir undersøkelsen et visst empirisk belegg for å anta at det stemmer.

Undersøkelsen vår viser at gjennomtrekken til det første sjiktet<\*> ikke vil bli høyere ved valg av 12 års alternativet enn ved valg av 20 års alternativet. Men gjennomtrekken i tiden framover vil bli høy: 23% av dette sjiktet vil flytte fra Kirkenes så snart en får en passende jobb et annet sted. Ved valg av av 12 års alternativet sier bare 26% at de vil jobbe ved bedriften så lenge den er i gang, 28% sier det samme ved valg av 20 års alternativet.

Derimot vil stabiliteten til det andre sjiktet<\*> bli påvirket av valg av alternativ. 6% av personene med ingen yrkesutdannelse og 19% av personene med middels yrkesutdannelse vil ved valg av 12 års alternativet flytte så snart en får en passende jobb et annet sted. Ved valg av 20 års alternativet blir disse tallene redusert til henholdsvis 1% og 12%.

---

Vi har brukt yrkesutdanningsnivå som indikator på sjiktene.

<\*> Dette sjiktet har følgende yrkesutdannelse: Økonomisk gymnas, teknisk skole/ingeniørhøyskole, distriktshøyskole, høyere teknisk utdannelse (f.eks. NTH) og høyere økonomisk utdannelse (f.eks. NHH, BI).

<\*> Dette sjiktet inneholder: En gruppe med middels yrkesutdannelse som omfatter yrkesskole 1-3 år, teknisk fagskole og fagbrev, og en gruppe som har ingen yrkesutdannelse. Denne siste gruppen omfatter hele 27% av de ansatte i følge vår undersøkelse.

54% av personene med ingen yrkesutdannelse og 44% av personene med middels yrkesutdannelse sier de vil jobbe ved bedriften så lenge den er i gang ved valg av 12 års alternativet. Ved valg av 20 års alternativet øker disse tallene til 82% for personer med ingen yrkesutdannelse og til 64% for personer med middels yrkesutdannelse.

**Vi ser altså at stabiliteten til dette andre sjiktet - eller til lokalsamfunnets grunnfjell - i høy grad vil bli påvirket av valg av alternativ. 12 års alternativet vil skape ustabilitet i det nevnte grunnfjellet. En bør derfor etter vår oppfatning innrette de politiske tiltakene i Sør-Varanger på dette sjiktets situasjon for å kunne holde oppe stabiliteten i befolkningen på stedet.** Det er også denne gruppen som selv frykter å bli oppsagt, eller som frykter at kameratene deres vil bli oppsagt som følge av nedtrappingen ved valg av 12 års alternativet. Det er altså her man i særlig grad ser mørket på situasjonen og framtida.

Lars Krogh (NIBR):

"Kommunaløkonomiske konsekvenser ved redusert bemanning ved A/S Sydvaranger"

I notatet om kommunaløkonomiske konsekvenser beregner vi skattetapet som følger av redusert bemanning ved 12-årsalternativet (ett pelletsverk) i forhold til dagens nivå. Disse beregningene vil avhenge av hvor mange av de oppsagte som flytter, hvor mange som blir korttidsledige og hvor mange som blir langtidsledige eller varig utstøtt av arbeidsmarkedet. Resultatene vil m.a.o. bli litt spekulative og vi vil nødig presentere nøyaktige tall før vi har diskutert forutsetningene med kommunen. Men antar vi at ca 20% av de som må slutte flytter relativt raskt, 40 % blir langtidsledige (hvorav halvparten etterhvert får jobb og halvparten etterhvert flytter) og de øvrige blir korttidsledige, pensjonert eller får jobb umiddelbart vil nåverdien av skattetapet bli av størrelsesorden 35 mill kr, forutsatt at driften fortsetter etter 1998 og av størrelsesorden 50 mill. kr dersom driften opphører etter 12 år. Vi har beregnet nåverdi (basert på 7% realrente) for å vise hvilke beløp Sør-Varanger kommune må tilføres idag for å kompensere for framtidig skattetap. I tillegg kommer midler som må tilføres til det tiltaksarbeid som må settes inn for å kunne sysselsette de ca 50% som forutsettes å finne ny sysselsetting i Sør-Varanger. (10% antar vi går over til pensjon i en eller annen form.)

I disse beregningene har vi regnet at med hver redusert arbeidsplass ved A/S Sydvaranger følger reduksjon av 0,4 arbeidsplasser i andre næringer. Dette er et forholdsviss forsiktig anslag og vi holder selv ovenstående anslag over skattetap for å være forholdsviss optimistiske (dvs. lavt regnet). 2

### C. BESLUTNINGSSTUDIEN

Beslutningsstudien er av mer almen politisk interesse og vil ikke få direkte betydning for valg av alternativ. Indirekte vil det kanskje kunne ha betydning om en kan påvise "feil" i beslutningsprosessen i den forstand at enkelte da vil hevde at en nå må kompensere for slike feil ved å gi lokalsamfunnet spesielt god behandling.

Beslutningsstudien bygger på intervjuer med 14 stortingsrepresentanter i desember 1985, og er utført av Jørn Bue Olsen ved Finnmark distriktshøyskole.

Studien er ikke ferdig utskrevet, så vi vil bare her referere en del hypoteser som trolig vil bli bekreftet gjennom dette arbeidet:

-Mens 13 av 14 stortingsrepresentanter mente bedriftsøkonomiske vurderinger var nødvendige men ikke tilstrekkelige som beslutningsgrunnlag - synes det som om rent bedriftsøkonomiske vurderinger har vært utgangspunkt for beslutningene hittil. Det er ikke utført utredninger og konsekvensanalyser på områder som sosiale og regionale virkninger av endringer ved A/S Sydvaranger, heller ikke konsekvenser for forsvarssektoren. Dette er også områder som 13 av 14 stortingsrepresentanter mener burde trekkes inn i denne saken.

-A/S Sydvarangers omdømme som "subsidiesluk" spilte en rolle ved vedtaket om stans i gråbergbrytingen på Østmalmen 30.4.85. Bl.a. brukte 7 talere i debatten tallet 400.000kr pr. arbeidsplass pr.år i subsidier under diskusjonen om den framtidige driften. En alternativ måte å se dette på kan være å se på underskuddet på driften som må dekkes opp med tilskudd. Etter McKinsey sine tall vil det riktige beløpet være ca. 10 000kr. Sammenlignet med andre distriktpolitiske virkemidler er ikke dette tallet så høyt, og vil dermed utgjøre et kvalitativt annet beslutningsgrunnlag.

-Daglig ledelse/styret ved A/S Sydvaranger kan ikke fraskrives alt ansvar for dette omdømmet, men også forhold som ligger utenfor styrets herredømme har spilt betydelig inn.(F.eks gjeldssanering på et tidspunkt da dollarkursen var lav. Styret anmodet dengang om en slik gjeldssanering).

(Selve den interessante, faglige diskusjonen om hva A/S Sydvaranger har kostet samfunnet, og hvor mye det i tilfelle er rimelig å belaste selve gruvedriften i Kirkenes, lar vi ligge her. Det faller utenfor rammen for en beslutningsstudie).

-Beslutningsprosessen i denne saken bekrefter behovet for at det institueres faste framgangsmåter og klarere beslutningskriterier i denne type saker. Beslutningen om stans i gråbergbrytingen har trolig fått langt flere konsekvenser enn man tilsiktet. Dette gjelder såvel sosiale og politiske (se Eikeland's notat), men også rent bedriftsøkonomiske. Det er for omfattende å gjøre rede for disse siste her, men vi viser til J. B. Olsens notat.

Alta 12. februar 1986

for forskergruppen ved NIBR og FDI