

NR. 4 • 2016 • 130. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

Finn Jørgensen:
TRAFIKKSIKKERHETSTILTAK

Sigve Tjøtta:
KUNNSKAPSPROBLEMET I SKOLEN

Jon Lundesgaard:
REGNSKAPSLOV UTEN
SAMMENSTILLINGSPRINSIPPET

Lars Håkonsen og Trond Erik Lunder:
NYTT INNTEKTSSYSTEM

Margrete Gaski og Birgit Abelsen:
LEGETJENESTER DER FOLK BOR

Agnar Sandmo:
PROGRESSIV BESKATNING



• REDAKTØRER

Cathrine Hagem • Statistisk sentralbyrå
Jo Thori Lind • Universitetet i Oslo
Klaus Mohn • Universitetet i Stavanger

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til
Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til:
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

• PROSJEKTLEDER

Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER

Samfunnsøkonomene
Leder: Trond Tørstad

• ADRESSE

Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2016

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 4	26. AUG	22. SEP	09. SEP
Nr. 5	28. OKT	23. NOV	10. NOV
Nr. 6	25. NOV	20. DES	07. DES

Abonnentene i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

• PRISER

Abonnement	kr.	1100.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	195.-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-

Opplag: 2780
Design: www.deville.no
Trykk: 07 Media, 2016



Innhold

NR. 4 • 2016 • 130. ÅRG.

• LEDER

Taperne 3

• AKTUELL KOMMENTAR

Virkninger av trafikksikkerhetstiltak
– synlige og mer skjulte virkninger 6
Finn Jørgensen

Kunnskapsproblemet i skolen 10
Sigve Tjøtta

• DEBATT

Befolkningsframskrivninger og usikkerhet 19
Kjetil Telle

• AKTUELL ANALYSE

Ny regnskapslov uten
sammenstillingsprinsippet 21
Jon Lundesgaard

Strukturkriteriet i forslaget til nytt inntekts-
system – fungerer det etter intensjonen? 29
Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder

Legetjenester der folk bor:
Dyrt men lønnsomt 41
Margrete Gaski, Birgit Abelsen

• ARTIKKEL

Argumenter for progressiv beskatning:
Et historisk perspektiv 49
Agnar Sandmo

• FORSKNINGSNYTT

Åpenhet bringer gevinster for
innovasjon og vekst 61
Esther Ann Bøler, Andreas Moxnes,
Karen Helene Ulltveit-Moe

Taperne

De fleste rike land har vokst jevnt og trutt med et par prosent i året de siste 20-30 årene, og økt internasjonal handel gjør at vi får stadig mer for pengene våre. Så godt som alle burde ha fått det bedre. Til tross for det har ekstreme politiske holdninger blitt stadig mer utbredt. I USA vant Donald Trump Republikanernes primærvalg, og den selv-erklærte sosialisten Bernie Sanders var lenge rett i hælene på Hilary Clinton. Et flertall av britene stemte for å forlate EU. Og Østerrike er bare den siste i rekka av land hvor nasjonalistiske og høyre-radikale partier får stadig sterkere innflytelse.

Selv om gjennomsnittstallene for både inntekt og kjøpekraft peker i riktig retning i mange land kamouflerer de viktige utviklingstrekk lenger nede i inntektsfordelingen. Median husholdningsinntekt i USA, justert for inflasjon, var i 2014 på tilsvarende nivå som sent på 1980-tallet. Den har falt med i snitt et halvt prosent i året siden tusenårsskiftet. Faktisk har så mange som 80 prosent av husholdningene hatt negativ inntektsutvikling i denne perioden til tross for at BNP har vokst med 1,8 prosent i året. Den amerikanske drømmen om at alle kan bli rike bare de jobber hardt er også i stor grad en myte. Inntektsmobiliteten i Skandinavia er for eksempel mye høyere.

Det er mange årsaker til den negative inntektsutviklingen i USA. En viktig faktor som har rammet mange, særlig industriarbeidere, er økt internasjonal konkurranse. Særlig har kinesiske varer kommet sterkt inn på amerikanske markeder. I en studie av effekten av økt kinesisk konkurranse sammenlikner Autor, Dorn og Hanson områder som på 1980-tallet var dominert av industri som i dag er utsatt for konkurranse fra Kina med områder som ikke bør ha blitt truffet like hardt av kinesisk konkurranse. De eksponerte områdene fikk økt arbeidsledighet, økt bruk av sosialstønad, og lavere lønninger. I en oppfølgingsstudie ser de på om eksponering for handel med Kina har hatt politiske konsekvenser. Områder som ble mer utsatt har i etterkant

opplevd økt politisk polarisering, det vil si at de lokale kandidatene stiller med mer ekstreme valgprogram. I primærvalgene gjorde også Trump det godt i disse områdene.

Når privatøkonomien over lengre tid går feil vei og jobbene forsvinner føler mange seg som tapere. En naturlig reaksjon er å legge skylden på politikerne. I dette tilfellet er beskyldningene heller ikke helt gale. Åpning for handel med Kina, sammen med skatteregler som særlig hjelper de best stilte, er politiske valg. Selv om internasjonal handel på lang nok sikt muligens er bra for de fleste, vil nok mange ufaglærte arbeidere som utkonkurreres av billigere arbeidskraft mene som Keynes at på lang sikt er vi også alle døde.

Utviklingen i Norge har vært bedre – her har medianlønnene økt med 2,5 prosent i året de siste tjue årene. Ulikheten har også vært ganske stabil. Men alt er ikke rosenrødt. I en studie med samme metode som Autor et al. over finner Balsvik, Jensen og Salvanes klare effekter i det norske arbeidsmarkedet av konkurranse med Kina. Til tross for at velferdsstaten demper noe av effekten, særlig på lønn, er det markant økning i arbeidsledighet og reduksjon i sysselsetting blant lavt utdannede arbeidere. Selv om en del av disse kan finne nye jobber, er det ikke klart hvor lavt utdannede arbeidere som ikke lenger er helt unge skal gjøre av seg. Mange ender opp som uførepensjonister.

Vi vet at globaliseringen rammer ulikt, og det er både vinnere og tapere. Så langt er det lite som tyder på så sterk polarisering som i amerikansk politikk. Det er flere grunner til det, men erfaringen fra USA tilsier at vi gjør lurt å ta utfordringene på alvor. I en verden med stadig sterkere internasjonal konkurranse vil det være grupper som sliter. Tar vi ikke dem på alvor risikerer vi også å få en generasjon med sinte tapere.

Jo Thori Lind



SAMFUNNSØKONOMENE

Samfunnsøkonomene inviterer til høstkonferanse

Tirsdag 11. oktober 2016, Grand hotel, Oslo

Norge og velferdsstaten etter oljen

Program

- Spesialrådgiver Pål Winje i Norges Bank: Oljepris og oljemarked: Hva er de dominerende kreftene og hva har vi i sikte?
- Professor Hilde C. Bjørnland ved BI: Lavere oljepris og ringvirkninger i norsk økonomi
- Forskningsleder Erling Holmøy i SSB: Hvordan skal vi klare oss uten oljen? Hva skal vi leve av fremover?
- Fagsjef Sigrun Aasland i Agenda: Norge i 2040 – et kikk i glasskulen
- Professor Øystein Thøgersen ved NHH: Kan handlingsregelen for finanspolitikken overleve? Bør den revideres?

Konferansen holdes på Grand hotel i Oslo, tirsdag 11. oktober 2016. Programmet begynner kl. 13.00. Registrering og enkel servering fra kl. 12.30. Vi avslutter med fingermat og drikke fra kl. 17.00 frem til ca. 18.30.

Følg med på <http://samfunnsokonomene.no/kurskonferanser/hostkonferansen-2016> for mer informasjon og registrering. Sett av dagen!

FORSKERMØTET 2017

The 39th Annual Meeting of the
Norwegian Association of Economists

3 – 4 January 2017 at Oslo Business School
in collaboration with University of Oslo

Call for papers

Papers for contributed sessions are welcome in all areas of economics.

Deadline for submission of abstracts is Monday 21 November, 11 pm.

Plenary lectures

Global Innovation and Trade Liberalization, Karen Helene Ulltveit-Moe, UiO

ESOP 10 years, Kalle Moene and Halvor Mehlum, UiO

Lecture on the Nobel Memorial Prize in Economics 2016

Invited sessions (topics and chairs)

Tax havens, Annette Alstadsæter, NMBU

Environmental economics, Bård Harstad, UiO

The Government Pension Fund Global, Egil Matsen, Norges Bank

Macro, Kjetil Storesletten, UiO

Registration and submissions at
fm.samfunnsokonomene.no

Oslo Business School



Organizing Committee 2017

Fredrik Wulfsberg, OBS

Tore Nilssen, UiO

Gernot Peter Doppelhofer, NHH

Jan Yngve Sand, UiT

FINN JØRGENSEN

Professor, Handelshøgskolen Nord Universitet



Virkninger av trafikksikkerhetstiltak – synlige og mer skjulte virkninger¹

Hvis myndighetene bare fokuserer på de sikkerhetsmessige virkningene av trafikksikkerhetstiltak og ikke tar hensyn til at tiltakene også kan føre til at trafikantene sparer tid og opptrer mer avslappet i trafikken, kan det paradoksalt nok føre til at det investeres for lite i sikkerhetstiltak ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering.

NYE TANKER RUNDT TRAFIKKSIKKERHET

I 1975 publiserte den kjente økonomen Sam Peltzman en banebrytende artikkel om den sikkerhetsmessige effekten av bedre og mer trafikksikre biler. Mer presist analyserte han effekten på ulykkesomfanget på vegene i USA av de omfattende økte sikkerhetskravene til kjøretøyene som ble innført der i 1966 (The National Traffic and Safety Act). I følge Peltzman forespeilte ingeniørene at disse tiltakene ville redusere antall trafikkdrepte med mellom 15 % og 20 %.

Peltzmans analyse viste imidlertid noe annet: Riktignok hadde de sikkerhetsmessige tiltakene ført til færre drepte bilførere og bilpassasjerer, men reduksjonen var langt mindre enn alle hadde trodd. Derimot hadde tiltakene ført til flere drepte fotgjengere på grunn av økt kjørehastighet og

flere ulykker totalt. Hans hovedkonklusjon var derfor at tiltakene ikke hadde hatt noen stor positiv virkning på trafikkdøden på vegene og heller ikke på de totale samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til trafikkkulykker; dvs på summen av materielle kostnader og helsekostnader.

I følge Peltzmans modell for kjøreatferd var ikke disse resultatene overraskende. Bilførerne er til en viss grad rasjonelle individer som velger en kjøreatferd som gir dem størst mulig nytte. Når bilene og vegene blir bedre vil bilistene ha en tendens til å kjøre fortere og mindre konsentrerte – altså mindre aktsomt. Økonomene kaller slik endret atferd for «moralsk-hazard» mens psykologene kaller den for «risikokompensasjon». Et annet eksempel som ofte blir trukket frem rundt disse spørsmålene er forliset med Titanic i 1912. At skipet ble sett på som «skipet som ikke kunne synke», gjorde at de ansvarlige på broen seilte med høyere fart og var mindre oppmerksomme enn de ville ha vært hvis de seilte med et skip som de oppfattet som mindre solid.

¹ Jørgensen var en av tre vinnere av «Forskerforbundets Hjernekraftpris» for 2015 med dette bidraget. Denne prisen er en formidlingspris hvor innleggene ikke kunne være på mer enn 8000 tegn. Forfatteren takker Fridulv Sagberg, Rune Elvik og Torkel Bjørnskau ved Transportøkonomisk institutt for verdifull hjelp.

Pelzmans arbeid representerte til dels nye tanker og ble derfor kritisert blant mange trafikkforskere, men det fikk også støtte fra kjente trafikkpsykologer som den kanadiske psykologen Gerald Wilde. Wildes hovedteori, som ble første gang presentert i 1982, er at bilistene ønsker å kjøre med et bestemt risikonivå som er uavhengig av hvor gode vegene er og hvor sikre kjøretøyene er (Risk Homeostasis Theory). Det gjør at de vil kjøre mer forsiktig når vegene og kjøretøyene er dårligere enn når de er gode; de kompenserer altså for dårlige veier og kjøretøy med mer aktsom kjøring. Wilde bruker også virkningene på antall dødsulykker på vegene i Sverige da høyrekjøring ble innført der i 1967. Mange fryktet en betydelig økning i ulykkesomfanget de første årene, men det motsatte skjedde. Det forklarer Wilde med at folk oppfattet ulykkesrisikoen som høy og kjørte deretter.

VIKTIGE NORSKE UNDERSØKELSER

På slutten av 1980-tallet begynte også norske transportforskere med ulik faglig bakgrunn å interessere seg for atferdsendringer blant bilistene som følge av sikkerhetstiltak. Her vil jeg trekke frem tre arbeid som er utført av forskere ved Transportøkonomisk Institutt (TØI).

Det første arbeidet fra 1988 analyserte virkningene av glattkjøringskurs til førerprøven. En fant da at de bilistene som hadde gjennomført glattkjøringskurs bulket mer om vinteren enn dem som ikke hadde gjennomført slike kurs! Det var jo ganske oppsiktsvekkende og ble forklart med at de som hadde tatt disse kursene hadde langt større tiltro til sine egne kjøreferdigheter enn de som ikke hadde tatt kursene. Dermed kjørte de med kurs fortere og kanskje mer avslappet enn dem uten glattkjøringskurs. Selv om glattkjøringskursene kanskje hadde gjort dem til «bedre» sjåfører så var altså denne positive effekten på ulykkesrisikoen mindre enn de negative virkningene av mer hasardiøs kjøring.

De andre arbeidet fra 1996 undersøkte endringer i bilistenes valgte hastighet og konsentrasjonsnivå på en landeveg da det var mørkt før og etter at den fikk vegbelysning. Dette var da på mange måter en banebrytende undersøkelse ettersom en ikke bare målte bilistenes atferd med hastighet (som også da var ganske enkelt), men også med hvor konsentrerte de kjørte. Konsentrasjonsnivå ble målt med videokamera ved å følge hver bil for å se hvor mye den «skjenet» fra side til side over forsøksstrekningen; jo mer den skjenet jo mindre konsentrert var sjåføren. Undersøkelsen ble gjort uten at bilistene visste at de ble

overvåket. Resultatene viste at gjennomsnittshastigheten på strekningen økte med ca 2,8 % mens reduksjonen i bilistenes observerte konsentrasjonsnivå var på hele 60 %. Bilistene endret altså kjøreadferd i retning av mer uaktsom kjøring. Likevel viser andre undersøkelser at antall personskadeulykker reduseres med rundt 25 % om kveldene/nettene når en veg får vegbelysning. Det betyr at den negative effekten på ulykkesomfanget av mer uaktsom kjøring er mindre enn den positive effekten av opplyste veier.

Det siste arbeidet er fra 2011 og undersøkte hastighet og stressnivå på syklistene når de syklet med og uten hjelm. Stressnivået ble her målt med hjerterefrekvens. Blant de syklistene som aldri pleide å bruke hjelm var stressnivå og hastighet uavhengig av hjelmbruk eller ikke. Blant de syklistene som vanligvis brukte hjelm, var imidlertid stressnivået lavere og hastigheten høyere når de brukte hjelm enn når de syklet uten hjelm. Den økte sikkerheten som de følte med hjelmbruk gjorde at de endret atferd i retning av høyere fart og lavere stressnivå. Andre undersøkelser fra TØI konkluderer imidlertid med at antall hodeskader ved hjelmbruk reduseres med rundt 40 %. Det betyr altså at hjelmbruk mer enn oppveier de negative virkningene på syklistenes sikkerhet på grunn av mindre forsiktig sykling.

Hovedkonklusjonene fra disse norske undersøkelsene er at de positive virkningene på trafikk sikkerheten av bedre føreropplæring, bedre veier og mer trafiksikre biler kan være lavere enn man i utgangspunktet skulle tro fordi tiltakene til en viss grad blir «oppspist» av mer hasardiøs kjøreatferd. Hvor mye av tiltakene som blir «oppspist» av endret atferd varierer mye mellom ulike sikkerhetstiltak. Av de tre norske arbeidene som er nevnt ovenfor, ser det ut til at glattkjøringskurs endret atferden så mye i hasardiøs retning at sikkerheten ble dårligere etterpå mens det ikke var tilfelle ved vegbelysning og hjelmbruk ved sykling.

LÆRDOM Å TREKKE

At folk endrer atferd av såkalte sikkerhetstiltak kan føre til at slike investeringer blir sett på som mindre lønnsomme og dermed ikke gjennomført fordi de rene sikkerhetsmessige virkningene av tiltakene ikke blir så store som forventet. Når en skal vurdere de totale virkningene av sikkerhetstiltak er det derfor viktig å huske på de positive effektene av at aktørene kan kjøre fortere (og dermed spare tid) og mer avslappet som følge av sikkerhetstiltakene. Et annet aktuelt eksempel nå når vinteren nærmer seg er strøing av fortau. Hvis en bare ser på virkningene av færre benbrudd vil en undervurdere de totale positive virkningene

av tiltaket ettersom en annen stor positiv virkning er at flere eldre mennesker tør å gå ut. Likedan vil fartsdempere i boligområder ikke bare føre til færre ulykker men kanskje også til at foreldrene tør å sende barna ut som i seg selv er positivt. De sistnevnte to tilfellene er også eksempler på at investeringer i sikkerhet gir større samfunnsøkonomiske gevinster enn de rene sikkerhetsmessige gevinstene tilsier.

Dersom beslutningstakerne bare fokuserer på den sikkerhetsmessige effekten av tiltak mot ulykker og ikke de positive effektene for folk flest av endret og kanskje mer avslappet atferd på grunn av disse tiltakene, vil en således undervurdere den totale samfunnsøkonomiske nytten av dem. Det kan paradoksalt føre til at en investerer mindre i sikkerhet enn en ville ha gjort dersom en har tatt utgangspunkt i mer omfattende samfunnsøkonomiske analyser når tiltakene blir vurderte.

LITTERATUR

Bjørnskau, T og Fosser, S (1996): Bilisters adferdstilpassning til innføring av vegbelysning: resultater fra en før- og etterundersøkelse på E-18 i Aust-Agder. Rapport nr 332, Transportøkonomisk Institutt, Oslo.

Glad, A (1988): Fase 2 i føreropplæringen. Effekt på ulykkesrisikoen. Rapport nr 15, Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Pelzman, S (1975): The Effects of Safety Regulation. *Journal of Political Economy*, vol 83, 677-726.

Philips, R.O, Fyhri, A og Sagberg, F (2011): Risk Compensation and Bicycle Helmets. *Risk Analysis*, vol 31, 1187-1195.

Wilde, G.J (1982): The Theory of Risk Homeostasis. Implication for safety and Health. *Risk Analysis*, 2 2(4), 209-225.



SAMFUNNSØKONOMENE

Hold av datoene!

Forskermøte 2017 arrangeres på HiOA, Oslo
3.-4. januar

Valutaseminar 2017 arrangeres på Voksenåsen Kultur og konferansesenter, Oslo
1. februar

Debattmøte om statsbudsjettet 2017 arrangeres på Litteraturhuset, Oslo
26. oktober

Flere detaljer publiseres fortløpende på www.samfunnsokonomene.no

Hilsen
Samfunnsøkonomene

I september og oktober kan du kjøpe
helseforsikring uten helseerklæring*



ALDER	PRIS PER ÅR
18-30	kr 1 749
31-40	kr 2 311
41-50	kr 3 027
51-60	kr 4 505
61-70	kr 8 507

Samfunnsøkonomenes
helseforsikring gir deg garantert
behandling innen **14 virkedager**.

*Ved kjøp av forsikring i perioden 1. september – 31. oktober 2016 vil behandlingsbehov de første 3 måneder etter tegning ikke være dekket.

Samfunnsøkonomforsikringen

forsikring@samfunnsokonomene.no

Tlf: 23 11 33 14

www.samfunnsokonomene.no/forsikring



SIGVE TJØTTA
 Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen

Kunnskapsproblemet i skolen¹

Idéer påvirker praktisk politikk. Troen på sentralstyring av den norske skolen står sterkt i alle politiske miljøer. Politikere detaljstyrer innholdet i fagene. Det offentlig har i praksis monopol på skoledrift. Jeg argumenterer her for en alternativ idé basert på tillitt til at elever, foreldre, lærere og skoleeiere er i stand til å styre seg selv. Alternativet innebærer at elever må reelt kunne velge skole. Det må være en mer reel etableringsrett for private skoler med rett til offentlige støtte. De må kunne fastsette skolepenger fritt, stå ansvarlig for underskudd og beholde overskudd.

The peculiar character of the problem of a rational economic order is determined precisely by the fact that knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form, but solely as the dispersed bits of incomplete and frequently contradictory knowledge which all the separate individuals possess.¹ The economic problem of society is thus not merely of how to allocate «given» resources – if «given» is taken to mean given to as a single mind which deliberately solves the problem set by the «data». It is rather a problem of how to secure the best use of resources known to any member of the society, for ends whose relative importance only these individuals know. Or, to put it briefly, it is a problem of the utilization of knowledge not given to anyone in its totality, Hayek (1945, s.77-78).

¹ Jeg takker Ivar Gaasland, Alf Erling Risa og deltakere på Institutt for økonomis lunsjseminar for nyttige kommentarer. Tusen takk også til redaktør Cathrine Hagem; hennes kommentarer forbedret denne kommentaren.

1 DEN NORSKE SKOLEN ER SENTRALSTYRT

Den norske skole er sterkt sentralstyrt. Politikere detaljstyrer innholdet i skolen gjennom omfattende fagplaner. Kommuner og fylkeskommuner har i praksis monopol på skoledrift. Tre prosent av elevene i grunnskolen og sju prosent i videregående går i private skoler *med* statsstøtte.² Til tross for sterk sentralstyring står det dårlig til i den norske skolen. Produktiviteten er lav i internasjonal sammenheng; resultatene står ikke i forhold til innsatsen (NOU 2015:1, kap. 17). Hver fjerde elev går ut av grunnskolen uten elementær kunnskap i matematikk og blir vurdert av sine lærere med standpunktarakter 1 eller 2. Frafallet på de yrkesfaglige programmene på videregående er spesielt høyt. Bare 39 prosent av elevene fullfører på normert tid,

² Det er noen få private skoler *uten* statsstøtte; i 2015 var det 265 elever i første klassetrinn av et samlet antall førsteklasinger på 65 129 som gikk på slike skoler. I resten av teksten bruker jeg private skoler om private skoler med rett til statsstøtte.

og 58 prosent har fullført innen fem år etter at de begynte (SSB).

Idéer påvirker økonomi og praktisk politikk. Dette er sentralt for George Akerlof og Rachel Kranton i deres bok *Identity Economics*.³ De viser både til Milton Friedman's «Idéer har konsekvenser» og til John M. Keynes (Akerlof og Kranton, 2010, s. 8):

(...) så er ideene til økonomer og politiske filosofer, både når de har rett og når de tar feil, mektigere enn man vanligvis forstår. Faktisk styres verden av lite annet. De praktiske menn, som anser seg selv som forskånet for intellektuelle påvirkninger, er stort sett slaver av en eller annen avdød økonom (Keynes 1936, s. 399)

Hvilke ideer ligger bak den norske skole i dag? Ideen om og troen på sentral politisk-økonomisk styring i skolen står sterkt i alle politiske partier. Den troen avspeiler mangel på tillitt til at folk selv er i stand til å ordner deres liv. Desto større tillitt til at elever, foreldre og skoleeiere er i stand til å fatte gode beslutninger desto mindre behov for sentralstyring. SV ønsker å pålegge skolene å tilby gratis frukt og grønt til elevene i stedet for å overlate disse beslutningene til foreldrene og den enkelte skole. Arbeiderpartiet ønsker å innføre et krav om maksimal klassestørrelse i stedet for å overlate dette til rektor. Røde og grønne politikere i Hordaland vil bestemme hvilken videregående skole den enkelte elev skal gå på i stedet for å la elever, foreldre og skole bestemme det. Høyre har programfestet forbud mot utbytte for private skoler i stedet for å ha tillitt til at utbytte reguleres i samspillet mellom elever, foreldre og skoleeiere. Alle partier vil ha priskontroll for private skoler med rett til offentlig støtte.

Alternativet til sentralstyring er desentralisering. Debatten om sentralstyring versus desentralisert styring minner om den sosialistiske kalkulasjonsdebatten i 1930-årene. På den ene siden hadde man markedssosialistene som argumenterte for at økonomien i et samfunn kan styres på samme måte som en bedrift (Lange og Taylor 1937). Kunnskap og informasjon oppfattes som objektiv i den forstand at det er mulig å innhente nødvendig informasjon. Utfordringen lå i å utvikle vitenskapelige metoder til å innhente og prosessere data. Da ville en fremskaffe nødvendig informasjon og

kunnskap, som igjen skulle brukes i styringen av samfunnet og sektorer.

Dagens markedssosialisme kalles i dag New Public Management i følge professor Karl Ove Moene og konstaterer at vi ikke har tatt lærdom av at det sovjetiske system mislyktes.⁴ En forklaring på manglende lærdom er at New Public Management-tankegangen ofte kobles til ordet «nyliberalisme» og ikke til Sovjetisk planøkonomi. I en historisk oversikt over det norske skolesystem 1860-2010 blir perioden etter 1990 karakterisert som nyliberalismens prosjekt (Thuen 2010). Professorene Thomas Hylland Eriksen og Arne Johan Vetlesen hevder at «nyliberalismen generelt og New Public Management spesielt» har hatt uheldige konsekvenser for samfunnet (Morgenbladet 28 april 2016). De påstår også at økonomen Friedrich A. Hayek var helt sentralt i å spre disse ideene. Det er en tvilsom påstand ettersom Hayek argumenterte sterkt mot disse ideene.

Sentralt på den andre siden i kalkulasjonsdebatten på 30-tallet fant man nemlig Hayek (1945, 1948) som argumenterte for desentralisering som alternativ til å styre økonomier som bedrifter. Ifølge Hayek er sentralstyring av økonomien en logisk selvmotsigelse fordi kunnskapen som er nødvendig for styring, er vedvart inn i valgene den enkelte tar. Kunnskap og informasjon kan ikke skilles fra beslutninger. Kunnskap inkluderer taus kunnskap som utvikles gjennom praksis, og som er umulig å uttrykke overfor seg selv og andre. Kunnskap utviklet gjennom prøving og feiling henger sammen med innovasjon.

Utgangspunktet for min kommentar er dagens skolelov. Min kommentar bygger på å holde frem med en offentlig finansiert skole. Med utgangspunkt i dagens lovverk skal jeg argumentere for to forslag til å trekke skolen i en mer desentralisert retning for å fremme innovasjon: 1) Elever og foreldre må reelt kunne velge skole. 2) Fri etableringsrett for private skoler med rett til offentlig støtte. Disse må

³ Et annet eksempel er at den industrielle revolusjon forklares med endring i ideer og spesielt fremveksten av den borgerlige likhetstanken (McCloskey, 2016). Denne borgerlige likhetsideen er forskjellig fra Thomas Piketty's likhet i konsekvenser og mer i tråd med Adam Smiths «Natural liberty».

⁴ I følge Moene: «New public management»-tankegangen, der målet er å effektivisere offentlig sektor gjennom kunstige markedsetterligninger, privatisering og stykkprisfinansiering, har gått fullstendig av hengslene.... Når folk fratas tillit, selvstyre og frihet til å gjøre den jobben de er utdannet for, slukner den indre motivasjonen, skaperkraften og den etiske standarden. Når du opplever mistillit blir det ikke lenger så viktig at du er til å stole på...[Utviklingen på] dette området har i dagens Norge paralleller til det gamle Sovjetunionen, der dirigering, byråkratisering og bonussystemer sto i veien for selvstyre, mobilisering og virkelig markedsorganisering. Verken privat eller offentlig sektor her i landet har tatt inn over seg at Sovjet var et mislykket økonomisk system» (Dagsavisen, 15 februar, 2015).

kunne fastsette skolepenger fritt, stå ansvarlig for under-skudd og beholde overskudd, og ellers organisere seg som frie foretak med frihet til å ansette lærere og fastsette lønn.

2 FRIHETEN TIL Å VELGE

Teoriene for min kommentar er fra Adam Smiths *The Wealth of Nations* (WN) og *The Theory of Moral Sentiments* (TMS). Smiths teorier sammenfaller mye med standard økonomisk teori men de er også forskjellige.⁵ En forskjell er knyttet til informasjon og kunnskap. Første velferdsteorem etablerer perfekte markeder som en målestokk for optimal allokering av ressurser. Avvik fra den optimale allokeringen (ineffektivitet) spores tilbake til brudd på forutsetninger som ufullstendig informasjon (se for eksempel Mas-Colell m.fl., 1995, s. 308-309).

Kjernen i Adam Smiths markedsteori er *frivillig bytte* av en ting for en annen. Lokal informasjon og kunnskap er en viktig kilde til frivillige bytter. Ulik kunnskap og imperfekt informasjon er også et resultat av markedsprosessen. Gjennom markedsprosessen blir vi mer spesialisert og mere ulike enn det vi var i utgangspunktet. Markedsprosessen er en måte å oppdage fakta på som ellers ikke ville ha blitt oppdaget. Oppdagelse av fakta og kunnskap er igjen relatert til innovasjon. Innovasjon er en ide som settes ut i praksis. Frihet til å velge er sentralt for å kunne innovere.

Sentralt i forskjellen mellom sentraliserte og desentraliserte styringssystem er valgfrihet. I et desentralisert system velger to parter å samarbeide. I et sentralisert system er det utenforstående som avgjør hvem som skal samarbeide med hvem, og som regulerer samarbeidet.

Friheten til å velge skole henger sammen med skoleplikten. I Norge har foreldre *opplæringsplikt enten ved å sende barna sine til grunnskolen eller hjemmeundervisning*. Skoleplikten går langt tilbake i tid. Danmark-Norge innførte skoleplikt på landsbygda i 1739. I byene var det i praksis skoleplikt da kirken påbød alle sognebarna i byene å gå på skole. De fleste områder i Europa har en lang historie med skoleplikt. En rekke tyske byer innførte skoleplikt allerede på 1500-tallet.

Å velge fritt har begrensinger. (1) Det er åpenbart alltid to parter i en valgsituasjon. Begge partene må ville inngå en avtale om samarbeid. Det er ikke nok at én part ønsker

samarbeid. Det i seg selv begrenser valgfriheten. (2) Avtalen disiplinerer partene i den forstand at frivillige avtaler alltid inneholder muligheter til å gå ut av samarbeidet. Tenk på en situasjon der to parter A (elev og foreldre) og B (skole) inngår en avtale om samarbeid: A skal gå på skole B, og B aksepterer A som elev. Avtaler kan brytes uten å måtte begrunne det. A kan avbryte samarbeidet og velge en annen skole. B kan også bryte samarbeidet dersom A bryter avtalen (for eksempel hvis elev A mobber andre medelever). Slike begrensinger – både implisitte og eksplisitte – disiplinerer partene og begrenser valgfriheten. Et desentralisert styringssystem er basert på frihet til å velge, men valgfriheten er begrenset fordi begge må ville samarbeide, og fordi avtalen kan avsluttes dersom en av partene ønsker det.

Denne frivilligheten står i kontrast til et sentralisert styringssystem. Der kan tredjepartene C (skolepolitikere) og D (skolebyråkrater) bestemme både hvilket par av A og B som skal samarbeide, og detaljstyre *hvordan* de samarbeider. Her skal jeg fremme fire argumenter for det desentraliserte styringssystem:⁶

Lokalkunnskapsargumentet

Partene A og B har unik kunnskap om deres lokale situasjon. Hver enkelt kjenner bedre egne mål og egne muligheter enn en utenforstående. Det betyr ikke at hver enkelt er perfekt rasjonell; det betyr at hver enkelt av A og B har *relativt* bedre kunnskap om sine respektive situasjoner og deres unike partnerskap enn eksterne tredjeparter C og D. Foreldre kjenner sine barn bedre enn utenforstående. De ser om barnet gleder seg til å gå på skolen eller om de gruer seg. Foreldre kan søke råd og hjelp fra utenforstående eksperter og at slike råd og hjelp er verdifulle. Partene A og B kan ta beslutninger som C og D er uenige i, og de kan ta beslutninger som de i ettertid angre på, i den forstand at de hadde valgt annerledes om de viste det de vet nå.

Lokalkunnskapsargumentet for den desentraliserte løsningen står i kontrast til Produktivitetsutvalget rapport (NOU 2015:1, s.444–445), som begrunner offentlig inngripen i skolen med at folk har «begrenset rasjonalitet»; de har «problemer med å beregne faktisk nytte og kostnad ved ulike handlingsalternativer, ... samt motstand mot endring». Det er vanskelig å avveie nytte og kostnader. Folk kan i ettertid angre på beslutningene sine, men skolepolitikere og skoleeksperter gjør også feil. De feilene tenderer

⁵ Jeg har skrevet mer om likhet og forskjeller i en tidligere artikkel i Samfunnsøkonomen (Tjøtta 2015).

⁶ Argumentasjonen følger Otteson (2014, s. 38–41; s.166–169) som igjen bygger på Adam Smiths WN og TMS.

til å være større enn feilene til dem som er direkte involvert, fordi de mangler lokalkunnskapen knyttet til den enkelt person og hans situasjon, men foreldre kan selv sagt søke råd hos eksperter og slike råd vil være til hjelp. Skolepolitikere og eksperter har også svakere insentiver.

Insentivargumentet

Partene A og B erfarer og bærer de direkte konsekvensene av sine beslutninger. De har derfor sterkere insentiver enn utenforstående til at beslutningene skal bli riktige. Dersom en elev mistrives på skolen, er foreldrene nærmere til å se det. Foreldrene sympatiserer også med barnet på en annen måte enn en utenforstående. Foreldrene har også sterkere insentiver til at deres barn skal trives på skolen. De vet best og vil mest. Lærerne i klassen er også de nærmeste til å se sine elever, og de er både i bedre stand og har sterkere insentiver til å hjelpe sine elever enn utenforstående. Siden partene A og B erfarer konsekvensen av beslutningene mer direkte, er de også bedre i stand til og har sterkere insentiver enn utenforstående C og D til å gjøre det som er riktig. Av samme grunn er de også bedre i stand til å *tilpasse* seg endrede omstendigheter. Partene lærer av erfaringene og kan raskere justere underveis enn utenforstående, som nødvendigvis har større avstand.

Adam Smith observerte at utenforstående parter C og D også har en tendens til å tenke at A og B kan beveges som sjakkbrikker. De overser at i livets sjakkspill har hver enkelt A og B egne regler for sine bevegelser, og at de derfor kan bevege seg i helt andre retninger enn det C og D tror (Smith 1759).

Det moralske argumentet

Å akseptere og tillate A og B friheten til å kunne velge selv og å være ansvarlige for egne valg er en moralsk manifestasjon av likeverd. Sentralt for mennesket som moralsk vesen er ferdigheten til å vite hva som er rett og galt. Denne ferdigheten utvikles gjennom erfaring og tilbakemeldinger: gode tilbakemeldinger på gode vurderinger og dårlige tilbakemeldinger på dårlige. Slike tilbakemeldinger ansvarliggjør den enkelte. En sentralisert løsning der C og D overprøver individers valg, undergraver denne erfaringsbaserte ferdigheten til å vurdere hva som er rett og galt. En sentralisert løsning intervensjoner i folk sine valg og innskrenker dermed menneskers mulighet til å utvikle god dømmekraft.

Utgangspunktet for en frivillig samarbeidsavtale mellom A og B er at de sier til hverandre: «Jeg betrakter deg som likeverdig, og derfor foreslår jeg disse betingelsene

for samarbeid til vårt felles beste, men du står fritt til å si 'nei'». I et sentralstyringssystem kan tredjepartene C og D hindre at A og B samarbeider selv om A og B selv vurderer samarbeidet som nyttig for dem selv. Det C og D i realiteten sier til A og B, er: «Dere kan ta gale beslutninger. Vi vil bestemme om dere kan samarbeide eller ikke. Dere må adlyde vår dom». En slik prosedyre forutsetter manglende respekt for andres dømmekraft. Den reflekterer mistillit til A og Bs vurderinger. Prosedyren innebærer at de ikke er likeverdige moralske mennesker. De blir umyndiggjort.

I et desentralisert system inngår partene A og B et frivillig et samarbeid og bærer ansvar for valgene. Dette bygger på at partene oppfatter hverandre og oppfattes av andre som likeverdige moralske mennesker.

Usynlig hånd-argumentet

Usynlig hånd-argumentet til Adam Smith er at vi i vår streben for å bedre vår egen situasjon vil forbedre situasjonen for fremmede – selv om det ikke er intensjonen. Poenget er ikke at folk handler uten intensjon, men at folk med utgangspunkt i sin lokale kunnskap og sine egne mål for øye forsøker å forbedre sin egen og sin nærmeste situasjon uten særlige tanker på hvilken effekt valgene har på fremmede.

Foreldre og elever forsøker å gjøre det de tror er det beste for dem. Private skoleeiere streber etter å tilby en god skole ut fra sine kunnskaper og interesser. Usynlig hånd-argumentet går altså ut på at hvis elver, foreldre og skoleeiere får anledning til å inngå frivillige samarbeidsavtaler, vil det bidra til å forbedre livssituasjonen til fremmede både nå og i fremtiden. God og riktig skolegang tilpasset den enkelte elevs interesser og ferdigheter gjør at elevene som voksne kan bidra til å hjelpe fremmede i fremtiden.

Usynlig hånd-argumentet svarer til velferdsteoremet i økonomisk teori. En fri konkurranseøkonomi er Pareto-optimal. Det er ingen sløsing i den forstand at ingen kan få det bedre uten at noen får det verre. Utviklingen av frikonkurransemodellen er en milepæl i økonomifaget, men på veien forsvant innsikten til Adam Smith om priser som prosess til å oppdage kunnskap (Smith 2016, s. 263). Priser inkluderer skolepenger, lønn og utbytte. Friheten til å sette priser er en måte å oppdage kunnskap som ellers ikke ville ha vært der. Priser er konsekvenser av frivillige avtaler. Hvordan står det til med friheten til å inngå frivillige avtaler i norsk skole? Den står svakt.

3 DAGENS SKOLE: FRIHETEN TIL Å VELGE SKOLE OG Å ETABLERE SKOLE ER BEGRENSET

I prinsippet har foreldrene rett til å velge skole i Norge. I praksis er retten svært begrenset. Kommunene har ansvar for offentlige grunnskoler og kan velge om de vil innføre fritt skolevalg i sin kommune. I kommuner *uten* fritt skolevalg kan altså ikke foreldre velge hvilken kommunal skole barna deres skal gå på. I kommunene med fritt skolevalg er det en etablert praksis at foreldre må søke om å bytte mellom kommunale skoler «når det synliggjøres behov og grunner for det».⁷

Denne søkeprosedyren er ikke et reelt valg. I en *reell* valgssituasjon er det foreldre og elever seg «velger seg bort» fra en skole og «velger seg til» en annen. I en reell valgssituasjon er det heller ingen krav om å synliggjøre «behov og grunner for det [valget]». Det at foreldre ønsker å flytte barna fra en skole, har mange årsaker. Noen går det an å sette ord på. Andre går det ikke an å sette ord på, selv om man ville det. Å si «nei takk» til en samarbeidspartner uten å måtte begrunne valget er en sentral betingelse for frie valg. Det er også sentralt i det moralske argumentet for en mer desentralisert skole.

I den grad det finnes private skoler å velge mellom, vil friheten være mer reell. Det største innslaget av alternativer til den offentlige skole er private skoler *med* statsstøtte.⁸

Restriktive etableringsregler for private skoler med statsstøtte

I en normal regulering av økonomiske aktiviteter er det vanlig med en liste over forbudte aktiviteter. I skolesektorene er det omvendt; listen angir tillatte skoletyper. For å etablere en privatskole med rett til statsstøtte trengs det godkjenning av Utdanningsdirektoratet. Den blir godkjent på særskilte grunnlag som: livssyn, anerkjent pedagogisk retning (som Montessori- eller Steiner-pedagogikk), særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag og videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram.

⁷ Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmeside.

⁸ Det er tillatt å etablere private skoler uten statsstøtte, men det er få slike. I 2014 var det i 264 elever i første årstrinn og 149 elever i tiende årstrinn på slike skoler (SSBs utdanningssider). På videregående nivå er det noe flere private skoler uten statsstøtte. Frisør- og stylistiskoler er eksempler på det. Det kan også være privat undervisning knyttet til type «på jobb-undervisning», for eksempel ved at ungdommer lærer kokkefaget ved å arbeide på et godt kjøkken til lav lønn. Det også mulighet for privatundervisning utenfor skoletiden.

Det er altså tillatt å etablere private skoler med Steiner-pedagogikk, men forbudt å etablere private skoler med alminnelig pedagogikk. Listen over tillatte skoletyper bør snus rundt til en liste over skoletyper det er forbudt å etablere. Det vil gjøre friheten til å velge skole mer reell.

Forbud mot utbytte

I følge Privatskoleloven skal

«Alle offentlige tilskot og skolepengar [...] kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan [...] gi utbytte eller på annan måte overføre overskotet til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd».

«En privat skole med utbytteforbud» er et oksymoron. Et tankeeksperiment: Noen erfarne lærere opplever at sammenhengen mellom teori og praksis i yrkesfagene fungerer dårlig og har en idé om å bedre denne sammenhengen. For å prøve ut ideen vil de starte en privat videregående skole. Den lokale banken synes ideen er god og gir lån dersom lærerne skaffer 5 millioner kroner i egenkapital. Lærerne kontakter profesjonelle investorer som også vurderer prosjektet som positivt, men takker nei siden de ikke kan ta ut utbytte. Lærerne skyter da inn egenkapital selv ved å ta opp lån med pant i husene sine.

Utfordringen er: Hvordan skal lærerne få ut penger fra skolen til å betale avdrag og renter på pantelånene uten å bryte utbytteforbudet? Det er umulig. Ubegrenset veldedighet er den eneste måten å kunne drive en privat skole med utbytteforbud på. Selv med begrenset veldedighet kan skoleeierne allikevel komme i en situasjon der de må bryte utbytteforbudet dersom skolen skal fortsette. Utbytteforbudet er med på å drive lovlige borgere til lovbrudd.

Utbytteforbudet for privatskoler med statsstøtte bør fjernes. Utbytte og profitt er en del av prissystemet i det økonomiske systemet – de gir tilbakemeldinger på hva som fungerer og ikke.⁹ Friheten til å kunne beholde overskudd og stå ansvarlig for underskudd er helt grunnleggende for innovasjon – også i skolesektoren.

⁹ Da vil private skoler med statsstøtte behandles på samme måte som andre offentlige finansierte aktiviteter som fastleger, fysioterapeuter, private sykehus og bønder. Ingen av dem har utbytteforbud.

4 INNOVASJON I ET SENTRALSTYRT OG DESENTRALISERT SYSTEM

En innovasjon er ny ide som endrer *praksis*. En ide blir først en innovasjon når den blir en ny praksis. I det daglige er det tusenvis av ideer som prøves ut. I skolen kan det være snakk om vurderingsformer, tilbakemeldinger til elevene, lekser, skoleledelse, skolepenger, finansieringsformer, klassestørrelser, bruk av IKT i skolen, varm mat til elevene og tiltak for mobbing. Slike tilsynelatende små ideer som prøves ut, er kjernen i en innovasjonsøkonomi.

Hvordan evaluerer man om en idé er god eller dårlig? Hvem skal evaluere?

I et sentralstyrt system tyr en gjerne til den vitenskapelige metode. Et eksempel på den vitenskapelige tenkemåte er John Hattie's bok *Visible Learning*. Boka samler 800 meta-studier som igjen aggregerer opp 50 000 forskningsrapporter. Rapportene ser på effekten av elevers læring av ulike tiltak. For å kunne sammenlikne mellom dem normaliserer Hattie læringseffekten til endring i gjennomsnittsverdi per standardavvik. Hattie argumenterer for at tiltak med større effekter enn 0,4 er interessante. Denne formen for tenking ser ut til å stå sterkt i den norske skole, og avisene rapporterer om at Hattie's bok ble mottatt som om den var en bibel (Aftenposten 29. april 2015). Slike statistiske analyser kan si noe om effekter over populasjoner, på gjennomsnitt og på deler av fordelingen som kvartiler, men de har mindre verdi på individnivå fordi hver enkelt elev, skole og lærer er unik.

I et desentralisert system er evalueringsmetoden prøving og feiling med tilbakemeldinger, som at elever søker seg til en spesifikk skole, og at skolen går med overskudd. I en reell beslutningssituasjon inngår en avveining av kostnader og nytte. Om en skole skal ansette en ekstra lærer, må nytten veies opp mot kostnaden. Kostnaden er nytten av alternativet som ble valgt bort. Alternativet kan for eksempel være at noen fra den eksisterende lærerstaben underviser mer. Vurderingen av nytten av det som velges bort kan bare gjøres av den enkelte beslutningstaker. Det er derfor umulig for en utenforstående (forsker eller byråkrat) å beregne kostnader og nytte – umulig fordi disse beregningene er vevd inn i selve beslutningene.

I et desentralisert system avveies kostnader og nytte av de direkte involverte: foreldre, elever, lærere, rektorer og skoleeiere. Avveiningene avhenger av den spesifikke lokalkunnskapen. Lokalkunnskapsargumentet og

insentivargumentet gjør at evalueringsmetoden er bedre i desentraliserte system.

Tiltaksvurdering gjennom prøving og feiling med reelle tilbakemeldinger står sentralt i desentralisert styring. For at det skal fungere, må den enkelte få mulighet til å prøve ut nye ideer, og det må være mekanismer som gir tilbakemeldinger. Å få muligheten til å prøve ut nye ideer er for eksempel å kunne starte en privat skole. En av tilbakemeldingene er om det søker seg elever til skolen. Tidligere var den norske skolen mer desentralisert enn den er i dag. Det ga større rom for å prøve ut nye ideer og mer rom for innovasjon.

5 NOEN HISTORISKE EKSEMPLER PÅ INNOVASJON I SKOLENE

Etablering av private skoler er innovasjoner som bidrar til å endre rådende oppfatninger av hvordan skoler skal drives. Historisk har det vært større rom for innovatører enn det er i dag. Tidligere fikk innovatørene muligheten fordi det ikke var noe eksplisitt forbud mot etablering eller profit.

Fremveksten av realskoler for over 250 år siden er et eksempel på en slik innovasjon. Realskolene ble opprettet fordi borgere mente fagene på latinskolene var mindre relevante. Realskolene fokuserte på «reelle» levende språk (engelsk, fransk og tysk) i motsetning til latinskolene som fokuserte på et dødt språk. De la også mer vekt på praktiske fag som bokholderi, brevskrivning og navigasjon. Realskolene var privat eid og finansiert med skolepenger.

Til forskjell fra i dag hadde borgerne den gang en reell *mulighet* for å opprette slike skoler. I 1783, da Trondhjems borgerlige realskole ble etablert som den første av sitt slag, var omstillingen fra en økonomi basert på privilegier til fri etablering i full gang i Danmark-Norge. Kirken kunne derfor ikke hindre etablering av realskoler som utfordret kirkens idé om latin som det sentrale språkfaget. De finansielle konsekvensene for foreldrene var heller ikke så store, siden de måtte betale skolepenger uansett om barna deres gikk på latinskolene eller på realskolene. En annen forskjell var at jenter fikk adgang til realskolene, mens latinskolene var forbeholdt gutter. Å åpne for jenter kan være et resultat av et genuint ønske om å gjøre det, eller det kan ha vært av nødvendighet, siden betalende jenter bidro til å sikre realskolene finansielt.

Sofie Lindstrøms og Ulrike Pihls pikeskoler ble etablert i Bergen som private betalingsskoler på midten av 1800-tallet. Den gangen var det forbud mot kvinnelige lærere i middelskolen, men forbudet omfattet ikke private skoler. Sofie Lindstrøm og Ulrike Pihl så muligheter: Mange kvinner ønsket å arbeide som lærere, og kvinnelønnen var lavere enn menns lønn. De var innovatører og utfordret den rådende idéen om at kvinner ikke skulle undervise i middelskolen. De lyktes. Skolene ble drevet som private skoler frem til Bergen kommune overtok driften av dem i 1920-årene.

Landsgymnasene ble drevet frem av lokale ildsjeler med ønsker om å fremme nynorsk og at landsungdommene skulle få et skoletilbud som kunne måle seg med katedral-skolene i byene. De tre første (Sandane, Orkdal og Bryne), som ble startet i perioden 1916–1930, var alle organisert som private foretak med skolebetaling.

Den samiske ungdomsskolen ble etablert som en privat betalingsskole av Finnemisjonen i 1936. Etableringen utfordret det rådende syn på om å begrense samisk kultur og språk i den offentlige skolen. Den private samiske ungdomsskolen var den eneste skolen som gav regelmessig undervisning i samisk språk, kultur og historie, og «har utvilsomt bidratt til et omslag i opinionen» (NOU 1985:14).

6 INNOVASJON I SKOLEN ER BEGRENSET

Dagens regelverk for etablering av private skoler er restriktivt. I praksis fungerer loven som et etableringsforbud. Det hindrer etablering av skoler som kan utfordre dagens rådende ideer. Regelverket hemmer innovasjon.

En av ideene i Reform 94 er å knytte teori og praksis sammen i yrkesrettede utdannelser. Selve ideen ble initiert sentralt og iverksatt for alle videregående skoler – offentlige så vel som private. Teori fikk en mer sentral plass i læreplanen for yrkesrettede utdannelser.

Læringskompaniet søkte om å etablere en privatskole for kokker og servitører i Oslo. De har en idé om å forbedre den vanlige skolen. Læringskompaniet ser at bransjen har et rekrutteringsproblem, samtidig som færre ungdommer søker seg til de offentlige kokkeskolene. De tror at tidligere spesialisering og tett integrering av teorifagene i praksis kan øke rekrutteringen og redusere frafallet. Søknaden ble avslått fordi opplegget var *for likt* den offentlige videregående skolen (Aftenposten 18. mai 2015).

Avslaget hindret effektivt den private kokkeskolen i å prøve ut sine ideer. Om den private kokkeskolen hadde fått tillatelse til å etablere seg, ville tilbakemeldingene ha vært der. Det må være nok elever til at skolen får dekket sine utgifter. En innvending er at elevene ikke vet nok om kvaliteten på skolen før den er etablert. Det er sant nok, men slik er det med all innovasjon. Vi kan ikke vite om ideen er god før den er prøvd ut i praksis. Men den private kokkeskolen har sterke insentiver til å lykkes. Lærere, rektor, og skoleeiere har insentiver til å opparbeide seg et godt renommé for å tiltrekke seg elever. Skolen må overbevise elever og foreldre om å velge sin skole. Vurderingen av og kontrollen med om ideen var god eller dårlig ville dermed ha vært delegert til elever og foreldre.

Med friere etablering av private skoler vil man åpne muligheten for folk til å prøve ut sine ideer. Gevinst og tap er kontinuerlige tilbakemeldinger på om de lykkes med det. I den offentlige skolen er slike tilbakemeldinger svakere. De går gjennom det politiske systemet. Det er ingen tvil om at skolepolitikere, byråkrater og rektorer ønsker en god skole, men tilbakemeldingene er svakere. Det er vanskeligere for utenforstående å vite hvor skoen trykker. De kan også tendere til å beskytte seg selv mot evaluering av egne beslutninger ved å hindre etablering.

Hordaland fylkeskommune slo sammen sine videregående skoler i Bergen sentrum til én stor skole, Amalie Skram videregående skole. Rett etterpå av slo fylkeskommunen en søknad fra Akademiet om å etablere en privat skole i sentrum. Begrunnelsen var overkapasitet av slike skoler i Bergen sentrum. Uten å ta stilling til om etableringen av Amalie Skram var god eller dårlig, er det åpenbart at politikerne og byråkratene kan beskytte seg mot en slik evaluering ved å hindre etablering av nye skoler. Gjennom å hindre etablering av konkurrerende skoler kan etableringen av Amalie Skram fremstå som en suksess.

Bergen Bygg & Anlegg AS søkte om å etablere en privat videregående skole i Bergen.¹⁰ I sakspapirene går det frem at det er for få søkere på bygg og anlegg i forhold til behovet i arbeidslivet. Skolens idé er å la elevene, etter gjennomført opplæring, få kontrakt som lærling i en bedrift og deretter fagbrev. Dette er det samme som i den offentlige skolen men fordi eierne har tettere kontakt med aktuelle bedrifter tror de at de er bedre til å få gode kontrakter med bedrifter. Fylkesrådmannen anbefalte å avslå søknaden

¹⁰ Eierne er bransjeorganisasjonen Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg Vestenfjelske Avdeling.

fordi en økning på 150 elevplasser vil føre til at fylkeskommunen må legge ned flere av sine skoler (sakspapirer, fylkesrådmannen 21.10.2015).¹¹

Fylkesrådmannen har god grunn til å frykte at tilbudet i den offentlige skolen må legges ned dersom den private skolen lykkes. Den viktigste grunnen er at de yrkesfaglige studieretningene fungerer dårlig og har et stort frafall. Dersom den private skolen lykkes, er det fordi elevene vurderer det private tilbudet som bedre enn fylkeskommunens, selv om elevene må betale skolepenger. Dersom den private skolen lykkes, vil det bety at fylkespolitikkerne må legge ned klasser og skoler. Fylkeskommunale videregående skoler utgjør omtrent halvparten av aktivitetene til Hordaland fylkeskommune – den andre store aktiviteten er kollektiv transport. Dersom fylkeskommunen blir utkonkurrert av private skoler, legger det press på å legge ned hele fylkeskommunen. Uten videregående skoler halveres fylkeskommunens aktiviteter.

7 DAGENS SKOLE ER TILBUDSDREVET

Mangel på fri etablering av private skoler gjør at den norske skolen i praksis er tilbudsrevet. Skolepolitikere og eksperter har større innflytelse på innholdet i skolen enn elevene og foreldrene ville hatt med en friere etablering av skoler. Problemet med en tilbudsrevet skole er at man ender opp med fagplaner som pedagoger og skolepolitikere synes elevene *burde* hatt, og ikke med de foreldrene og elevene faktisk ønsker.

For 250 år siden advarte Adam Smith mot 100 prosent offentlig finansiering av skolen. I Skottland på den tiden var det enkelte kirkesogn som hadde ansvar for at foreldrene overholdt skoleplikten. Lærerne ble finansiert delvis med sognets fellesmidler og med skolepenger fra foreldre. Smith fryktet at om læreren ble fullfinansiert av sognet, ville lærerne legge mer vekt på latin – som lærerne oppfattet som interessant og viktig – og mindre vekt på lesing, skriving og regning – som foreldre oppfattet som viktig. Brukerbetaling gjør at foreldre og elevene får mer reell innflytelse over innholdet i skolen.

Den teoretiske innrettingen av yrkesfaglig skoleretning fra Reform 94 er kanskje dagens latin. Ideen er tilbudsrevet, initiert og styrt av skolepolitikere og byråkrater. Den blir effektivt beskyttet av forbud mot etablering for de som

ønsker å utfordre ideen. Er mer teori i yrkesfagene en god idé? Ingen vet. Den eneste måten å finne ut av det på er å prøve ut noe annet i praksis, akkurat slik den private skolen i kokkefag i Oslo ønsket. Om de hadde lyktes med sine ideer, ville flere elever ha søkt seg til skolene.

Begrensingen i etablering av skoler fører til at flere velger internasjonale skoler og Montessori- og Steiner-skoler enn de ville ha gjort med fri skoleetablering. Foreldre velger bort en bestemt skole fordi de *erfarer* at skolen er dårlig for deres barn. Det kan være for mye eller for lite lekser, om barna trives i klassen med den bestemte læreren, eller det kan være fagprofil (for mye eller for lite «latin»). Foreldre velger å la barna sine gå på internasjonale skoler og Steiner-skoler fordi de vurderer det som det beste alternativet. Ikke nødvendigvis fordi de er spesielt opptatt av internasjonalisering eller Steiner-pedagogikk, men fordi disse *eksisterende* alternativene fremstår som bedre enn skolen de tar barna ut av. Noen av disse foreldrene hadde sendt barna sine til en alminnelig norsk privat skole dersom det hadde vært et tilgjengelig valg for dem. Begrensingen i skoleetablering fører til en selvforsterkende tendens av «anerkjente» pedagogiske retninger som Montessori- og Steiner-pedagogikk. Disse retningene fremstår som «anerkjente» fordi flere velger dem enn om skoler med vanlig pedagogikk hadde vært et reelt valg. Med fri skoleetablering ville flere ha valgt alminnelige norske skoler, og disse pedagogiske retningene ville ha blitt mindre «anerkjente».

Den gode skolen utvikles i interaksjonen mellom skoletilbydere på den ene siden og foreldre og elevers ønsker og forventninger på den andre siden. Navet i denne prosessen er fritt skolevalg, fri etablering av private skoler og stor grad av frihet for den enkelte skole til å velge pedagogikk, organisasjonsform og finansiering.

8 TRE FORSLAG FOR Å FÅ EN MER DESENTRALISERT SKOLE

Jeg avslutter med tre forslag til endringer i dagens skolelov som vil gi et mer desentralisert styringssystem og som vil fremme innovasjon.

(1) I dag kreves det særskilte grunnlag for å etablere en privat skole med rett til statstilskudd. Dette må snus rundt. Det må være tillatt å etablere private skoler med vanlig pedagogikk.

(2) Fjern utbytteforbudet – godkjente private skoler må kunne beholde overskudd og stå ansvarlig for tap.

¹¹ Utvalget for opplæring og helse sluttet seg til rådmannens forslag i møte 20. november. Senere ble saken omgjort.

Godkjente private skoler må selv kunne bestemme organisasjonsform, pedagogikk og skolepenger.

(3) Fylkeskommunene må få begrenset deres mulighet til å hindre etablering av private videregående skoler. Dagens regelverk beskytter fylkespolitikere og fylkesbyråkrater mot kontroll fra foreldre og elever.

REFERANSER

Akerlof, G.A. og R. Kranton (2010). *Identity Economic*. Princeton University Press, Princeton.

Hanley, R.P. (2016). *Adam Smith. His Life, Thought and Legacy*. Princeton University Press, Princeton.

Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. Routledge, London.

Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, 35(2), 519–30.

Hayek, F. (1948). *Individualism and Economic Order*. University of Chicago Press, Chicago.

Keynes, J.M. (1936/2011). Allmenn teori om sysselsetting, rente og penger. De norske bokklubbene, Oslo.

Lange, O. og F. M. Taylor (1938). *On the Economic Theory of Socialism*. McGraw Hill, New York.

Mas-Colell A., M.D. Whinston, og J.R.Green (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, Oxford.

McCloskey D. N. (2016). *Bourgeois Equality. How ideas, not capital or institutions, enriched the world*. The University of Chicago Press, Chicago.

NOU 1985:14. *Samisk kultur og utdanning*.

NOU 2015:1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.

Otteson, J. (2014). *The End of Socialism*. Cambridge University Press, Cambridge.

Smith, A. (1759/2009). *The Theory of Moral Sentiments*. Penguin Books, London.

Smith, A. (1776/1991). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. The Theory of Moral Sentiments*. Prometheus Books, New York.

Smith, V.L. (2016). *Adam Smith and Experimental Economics: from Sentiments to Wealth* i Hanley (2016).

Thuen, H. (2010). Skolen – et liberalistisk prosjekt? 1860-2010. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 273-286.

Tjøtta, S. (2015). Adam Smiths økonomiske menneske og Homo Economicus. *Samfunnsøkonomen* 6(129), 28-38.



Visste du at samtlige utgaver av vårt tidsskrift er tilgjengelig på nett?
Se vår hjemmeside og les om aktuelle saker helt tilbake til 1958!

God lesning!

<http://samfunnsokonomene.no>



KJETIL TELLE
Forskningsdirektør, Statistisk sentralbyrå

Befolkningsframskrivninger og usikkerhet

I forrige utgave av Samfunnsøkonomen tar Nico Keilman til orde for at Statistisk sentralbyrå (SSB) rutinemessig skal publisere den nasjonale delen av våre befolkningsframskrivninger som sannsynlighetsprognoser. I vårt arbeid har vi formidlet den åpenbare usikkerheten som knytter seg til hvorvidt våre framskrivninger vil være i nærheten av den framtidige befolkningsutvikling, både gjennom formelle sannsynlighetsprognoser og på andre måter.

I sannsynlighetsprognoser blir usikkerheten i de framskrevne tallene kvantifisert formelt, for eksempel med et 80 prosent prediksjonsintervall.¹ SSB har laget slike prognoser, se for eksempel Keilman mfl. (2001, 2002) og Foss (2012), men dette inngår ikke som en del av de ordinære framskrivingene som kommer hvert andre år. I de ordinære framskrivingene – den nyeste ble publisert i juni i år og er oppsummert i Tønnessen, Leknes og Syse (2016) – presenterer vi resultater under ulike alternative forutsetninger om de fire komponentene som driver befolkningsendringene: Frukthet, levealder, innenlandsk flytting og nettoinnvandring. Hovedalternativet bygger på de forutsetningene som vi mener har best dekning i forskningslitteraturen og egne empiriske analyser, men vi understreker at det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen i disse komponentene framover. I Økonomiske analyser nr. 3 2016, som i sin helhet er viet dokumentasjon av befolkningsframskrivingene, diskuterer vi forutsetningene bak hver av disse fire komponentene grundig. I tillegg til et hovedalternativ presenterer vi en rekke andre resultater basert på alternative forutsetninger for hver av komponentene.

Befolkningsframskrivingene er delvis et resultat av matematikk og delvis av skjønn. Vi bruker skjønn når vi anslår hva

frukthetsnivået i Norge vil bli framover, når vi bestemmer tidsperioden vi skal bruke for å forlenge dødelighetsutviklingen, når vi lager modell for prediksjon av framtidig innvandring til Norge og i mange andre valg av forutsetninger. En fordel med alternative sett av forutsetninger er at forskjeller mellom dem illustrerer betydningen av forutsetningene for befolkningsutviklingen i befolkningsmodellen vår. Dersom eksempelvis fruktheten framover settes høyere, presenterer vi resultater av dette – og tilsvarende for levealder og innvandring. At vi publiserer ulike alternativer der forutsetningene for bare én komponent er endret, gjør altså at man kan sammenligne for å finne ut hvor mye forutsetningen om akkurat denne komponenten betyr for befolkningsutviklingen i modellen.

Teamet som arbeider med befolkningsframskrivingene i SSB, er nesten daglig i kontakt med folk som bruker tallene våre. Våre brukere er mange og ganske ulike, og de aller fleste av dem er ikke statistikere. De aller fleste etterspør heller ikke tall som viser hvor sikre eller usikre framskrivingene våre er, de skal planlegge noe og trenger tall for hva som kan bli den framtidige befolkningen. Særlig for denne gruppen, som ikke har tenkt så mye på alle kildene til usikkerhet, har vi sett det som viktig å formidle premisene bak framskrivingene på en tydelig måte for å understreke usikkerheten. Det er viktig at for eksempel kommunale planleggere forstår hovedtrekkene i modelleringen av

¹ ECE (2016) inneholder en kort oppsummering av fordeler og ulemper med stokastiske framskrivninger, og dette internasjonale samarbeidet har vi deltatt i.

befolkningsendringene på kommunenivå. Når vi klargjør at den regionale modellen vår i hovedsak er «ren-demografisk», dvs. at den viderefører de siste ti årenes befolkningsmønstre for kommunen, klarer vi også å formidle at framskrivingene bare kan være et utgangspunkt. Vi kan aldri ha mer informasjon om lokale forhold enn kommunene selv, og planer om for eksempel flyktningmottak eller nye boligområder er det ikke forsøkt tatt høyde for i modellen. Transparens i forutsetninger, skjønnsutøvelse og metoder er derfor svært viktig for vårt arbeid med å formidle usikkerheten til alle våre brukere.

Når det er sagt, er det selvsagt utmerket med studier som formaliserer usikkerheten fra ulike kilder og under ulike sett av forutsetninger, og når det gjelder våre framskrivinger viser vi til Foss (2012). Analytisk kan usikkerhet også illustreres ved å se på hvordan resultatene varierer med forutsetningene, noe vi forsøker å legge vekt på i vår formidling. Vi har også studert hvordan SSBs framskrivinger tilbake til 1946 har truffet den faktiske befolkningsutviklingen (Rogne 2016), og resultatene illustrerer meget godt at usikkerheten er stor. Ikke overraskende er det særlig ved store strukturelle demografiske skift, som uventet lav fruktbarhet fra 1970-årene og økt innvandring etter EU-utvidelsene på 2000-tallet, at befolkningsutviklingen har blitt ganske annerledes enn det som ble framskrevet. Vi vil derfor fortsette å legge vekt på å studere slike underliggende strukturer og mønstre i utviklingen i helse og dødelighet, fruktbarhet og migrasjon. For modellering av befolkningsutviklingen er det viktig at vi gjennom empiriske studier får innsikt i hva som driver befolkningsutviklingen, og vi søker derfor å avdekke mekanismer, incentiver og effekter av politikktiltak.

Våre framskrivinger benyttes mye, både i samfunnsdebatten og i små og store beslutninger der anslag over befolkningsutvikling i framtiden er et viktig premiss. For at grunnlaget for beslutninger skal være godt, anser vi det

som svært viktig at vi klarer å formidle den store usikkerheten som er knyttet til hvorvidt framskrivinger vil være i nærheten av den framtidige utviklingen. Vi vil derfor fortsette med formelle og analytiske studier av usikkerheten i framskrivinger av befolkningen og forbli transparente i diskusjoner av forutsetninger og metoder, herunder kilder til usikkerhet. Det betyr at vi fortsatt vil ha som siktemål å supplere dagens praksis med å tallfeste usikkerheten på den måten som Keilman har etterlyst.

REFERANSER

Foss, A. (2012). Stokastiske befolkningsprognoser for Norge 2012-2060. *Økonomiske analyser* 2/2012, 30-34.

Rogne, A. (2016). Hvor godt treffer befolkningsframskrivingene? *Økonomiske analyser* 3/2016, 63-74.

Tønnessen, M., S. Leknes og A. Syse (2016). Befolkningsframskrivinger 2016-2100: Hovedresultater. *Økonomiske analyser* 3/2016, 4-13. (Økonomiske analyser 3/2016 er i sin helhet tilgjengelig her: ssb.no/oa)

ECE (2016). UNECE Task Force on Population Projections. Key recommendations and good practices in the communication of population projections. Preliminary report of the Task Force on population projections. Joint Eurostat/UNECE Work Session on Demographic Projections Geneva, 18.-20. april 2016.

Keilman, N. D. Q. Pham og A. Hetland (2002). Why population forecasts should be probabilistic - illustrated by the case of Norway. *Demographic Research* 6, article 15, 409-454

Keilman, N. D. Q. Pham og A. Hetland (2001). Norway's Uncertain Demographic Future. Social and Economic Studies 105, Statistics Norway.

SVAR

Mange takk til Kjetil Telle for en utførlig beskrivelse av dagens praksis. Det er prisverdig at Statistisk sentralbyrå satser på å tallfeste usikkerheten i befolkningsprognoser ved hjelp av sannsynlighetsfordelinger, som han skriver mot slutten. Slike prognoser gir svar på det spørsmålet mange brukere har, eller bør ha: «Hvordan tror SSB at befolkningen kommer til å utvikle seg i framtiden, og hva er de tilhørende sannsynlighetene?». Dette er i motsetning til dagens praksis, som gir svar på et spørsmål som brukerne IKKE stiller,

nemlig «Hva kommer til å skje med befolkningen HVIS fruktbarhet, dødelighet og migrasjon kommer til å utvikle seg langs bestemte baner?», uten at vi vet hvor sannsynlige slike utviklinger anses til å være.

Selvsagt gjelder slike sannsynlighetsvurderinger også andre prognoser og framskrivinger som SSB publiserer, ikke bare demografiske beregninger.

Nico Keilman



JON LUNDESGAARD
Høgskolen i Hedmark

Ny regnskapslov uten sammenstillingsprinsippet¹

Norsk finansiell rapportering er allerede i betydelig grad, direkte og mer indirekte, styrt av retningslinjer internasjonalt. Dominerende i så måte er de internasjonale regnskapsstandardene (IFRS). Et regnskapslovutvalg ledet av BI-professor Erlend Kvaal åpner for at det tas skritt videre i den retning. For å få dette til mener lovutvalget at det er nødvendig at den nåværende loven erstattes av en ny lov med utgangspunkt i EUs regnskapsdirektiv fra 2013. Forslaget innebærer at grunnleggende prinsipper om resultatmåling ikke føres videre som klart uttrykt i lov. Dette har betydning for hvordan økonomisk informasjon utarbeides og presenteres, og interessant nok betyr det at lovgivningens fundament fjerner seg fra det som tradisjonelt forbindes med det å føre regnskap. Dette er noe også samfunnsøkonomer bør være opptatt av.

INNLEDNING – KONKURRERENDE FUNDAMENTER
Moderne regnskapslovgivning, både i Norge og internasjonalt, er vanskelig å forstå uten å ta høyde for at utviklingen har vært preget av vesentlige og konkurrerende synspunkter med hensyn til fundament. Med fundament menes det det vises til for å begrunne hva som bør være med i et regnskap for å presentere et troverdig bilde av verdiskapningen i det rapporterende foretaket. Fundamenter kan etableres med henvisning til slikt som teori, prinsipper

eller observasjon. Spørsmålet om ny norsk lovgivning har vært under utredning. NOU 2015:10 foreligger som en omfattende første delutredning på nærmere 500 sider. Delutredningen inneholder forslag til ny regnskapslovgivning som leder i retning av spørsmålet om fundament. Dette er ingen ny problemstilling. Spørsmålet har vært kritisk i norsk sammenheng i det minste siden 1990-tallet.

Regnskapslovutvalgets neste delutredning ble avgitt 24. juni 2016 og foreligger som NOU 2016:11. Siden dette arbeidet er av mer praktisk og mindre prinsipiell art går en ikke nærmere inn på denne delutredningen.

¹ Leif Atle Beisland, Steinar Sars Kvifte, Tonny Stenheim, Per Søberg og Fanny Voldnes takkes for stimulerende kommunikasjon. To anonyme fagfeller har bidratt med vesentlige synspunkter i tillegg til redaktørens kommentarer.

Over mange tiår har den nevnte dragkampen om fundamenter ført til en omfattende internasjonal, og da særlig amerikansk, litteratur av ulikt slag. Det hele ble satt i gang fra rundt 1960 ved at etablerte tilnærminger til regnskapslovgivning (som sammenstillingsprinsippet) ble utfordret på en stadig mer uttrykt måte. Dette er det ikke lett å gjøre seg kjent med. En balansert oversikt over den historiske utvikling fram mot tusenårsskiftet av Zeff (1999) kan bidra med en enklere begynnelse. For det meste dreier dette seg om lovgivning og institusjonelle forhold i USA. Omkring tusenårsskiftet smittet dette over til EU, og videre enn det, slik at en i dag står overfor en problemstilling som gjør seg gjeldende bredt internasjonalt.

Et vesentlig poeng med foretakenes finansielle rapportering er at eksterne regnskapsbrukere opplyses på måter som bidrar i forhold til det de står overfor av beslutninger. Etablerte tilnærminger til dette ble utfordret. Amerikanske FASB (Financial Accounting Standards Board) var en sentral aktør med ansvar for konkret rettsgrunnlag i form av regnskapsstandarter.² I tillegg kommer det en strategisk overbygning omtalt som et konseptuelt rammeverk, det vil si en begrepsramme. Det etablerte ble utfordret både i standarder og i rammeverk.

I presentasjonen av synspunkter på dette med fundamenter støtter jeg meg til Whittington (2008) som er interessant ved å dele «finansregnskapsverden» i to.³ Etter en gjennomgang av utviklingen i både amerikansk og europeisk sammenheng, sammenfattes det som omtales som to skoleretninger. Utfordreren kan vi i norsk sammenheng kalle virkelig verdi skolen. Virkelig verdi er det som på engelsk tidligere er kalt «current market value», nå omdøpt til «fair value». Sentralt er ønsket om at virkelig verdi danner vurderingsgrunnlaget for beholdningsstørrelser i balansen. Dermed blir balansen tilsynelatende mer relevant. I det konseptuelle rammeverket danner balansen i tillegg utgangspunkt for formuleringen av det definisjonsmessige innholdet til regnskapsstørrelsene. Dette er bakgrunnen for at skolen omtales som balanseoppstillingsorientert. Reed Storey var sentral i arbeidet til FASB og Storey og Storey (1998) utdyper Zeff (1999). Hans rolle som aktør bidrar til at det blir mer klart uttrykt hva en i FASB var

misfornøyd med og hvordan en tenkte seg gjennom arbeidet som standardsetter å bidra til noe forventet bedre.

Den tradisjonelt etablerte retningen omtales av Whittington ganske enkelt som den alternative skoleretningen. Forbehold tas i forhold til at det gjør seg gjeldende en viss grad av heterogenitet med hensyn til det som vektlegges. Sentral er vektleggingen av resultatmåling basert på realiserte transaksjoner og hendelser ellers. Det vil si målingen av inntekter minus kostnader historisk kost basert ved sammenstilling. Det er gjennom resultatgenereringen at et foretak skaper verdier, og realisert resultat sier noe om evnen til resultatgenerering videre fremover i tid. Fokuset på resultatgenereringen medfører at skolen omtales som resultatoppstillingsorientert.

LOVUTVALGETS ARBEID

Lovutvalgets utredning er et brudd med en lengre omfattende prosess. Viktig i denne prosessen er Lovutvalget av 1990 med sluttutredningen NOU 1995:30 som ledet til Regnskapsloven av 1998. Evalueringsutvalget av 2002 med NOU 2003:23 er av betydning ved å bidra med grunnlaget for at regnskapsstandarter lagt til grunn for den finansielle rapporteringen til børsnoterte foretak i EU ble gjort gjeldende i Norge.

Med fem hovedprioriteringer presentert i kapittel 3 i NOU 2015:10 utdyper Lovutvalget det en legger til grunn for den første del av arbeidet: (1) En tydelig og lojal implementering av EUs regnskapsdirektiv, Directive 2013/34/EU. (2) Det som er nødvendig, men som ikke følger av direktivet, holdes utenfor loven og reguleres ved norske regnskapsstandarter. (3) I dette legger en til grunn en tilpasning til IASBs (International Accounting Standards Board) arbeid. IASB er som FASB en privat stiftelse, som med virkning fra 2005 er gitt ansvaret for regnskapsstandartene som regulerer rapporteringen til børsnoterte foretak i EU. Samlet vises disse standartene til som IFRS/ International Financial Reporting Standards, eller mer presist som full IFRS. (4) Det er nødvendig å differensiere kravene til rapportering og dette bør i hovedsak gjøres i norske regnskapsstandarter. (5) Hovedprioriteringene (1) og (3) gjør det påkrevd å bidra til at forbindelsen mellom utgangspunktene blir logisk og tydelig.

Hovedprioriteringene (1) og (3) bidrar med substansiell regnskapsfaglig innretning. La oss begynne med (3), og det er to omstendigheter som er av vesentlig betydning. For det første IASBs standard for ikke-børsnoterte foretak,

² På regnskapsområdet har historisk sett det Eckhoff (2001, 23) presenterer som rettskildekategori 5, privates praksis, spilt en rolle. Etableringen av FASB i 1973 som privat stiftelse, med ansvar for å «kodifisere» rettsgrunnlaget for finansiell rapportering, bærer et bud om nettopp dette.

³ Av Nobes og Parker (2010) er det gitt en oversikt over spørsmålet om klassifiseringen av tilnærminger til reguleringen av finansiell rapportering i kapittel 3.

jfr. IASB (2015b) vist til som IFRS for SMEs (Small and Medium-sized Entities).⁴ Denne standarden sammenfatter og forenkler full IFRS. Med Norsk RegnskapsStiftelse (2014) ble det, så langt det lot seg gjøre innenfor rammen av eksisterende lov, tatt skritt i retning av å gjøre denne standarden gjeldende for øvrige foretak som samlestandard.⁵ Dette arbeidet er stilt i bero som følge av det pågående lovarbeid. Lovutvalget forutsetter imidlertid at arbeidet føres videre gitt den nye lov. For det andre er det av betydning at det over en ti års tid har vært arbeidet med å revidere rammeverket IASB (1989). I utgangspunktet skjedde dette som et forsøk på å etablere et felles rammeverk for FASB og IASB. Dette ble gitt opp et stykke på vei i arbeidet. Så langt som mulig forholder Lovutvalget seg til det som er avklart underveis uten å ta høyde for det som nå er med som forslag i IASB (2015a). Det vil gå med videre tid før et endelig godkjent rammeverk foreligger. Forslaget til nytt rammeverk inneholder en dempet balanseorientert innretning sett i forhold til IASB (1989). Dette kan bidra til redusert friksjon. Arbeidet til IASB med rammeverk ble i utgangspunktet, med IASB (1989), basert på en sammenfattet versjon av det FASB satset på. Det vil si balanseorientering med forankring i virkelig verdi skoleretningen. Tilsvarende er full IFRS påvirket i den retning via standardene til FASB.

EUs regnskapsdirektiv legger grunnlaget for hovedprioritering (1) og representerer et siste skritt i en europeisk prosess som har strakt seg over en del tiår. Søker vi etter fundamenten for denne prosessen finner en disse i den alternative skoleretningen, jfr. Nobes og Parker (2010) som går inn på dette. Med dette er det lett å innse at det i EU har gjort seg gjeldende en del friksjon med hensyn til fundamentene for den finansiell rapporteringen. Som en følge av dette, og i påvente av at en i EU ville gå inn for full IFRS for børsnoterte foretak, ble det i 2001 ved direktiv åpnet for mer utstrakt bruk av virkelig verdi. Som antydning er det en mer uoversiktlig og langsom påvirkning den andre veien inn mot IASBs regelverk.

Regnskapsloven av 1998 representerer en variant av det Whittington (2008) kaller den alternative skoleretningen.

⁴ Det er grunn til å merke seg at IFRS for børsnoterte foretak som følger av EU forordning må iverksettes «som sådan». IFRS for SMEs, som i utgangspunktet ble godkjent av IASB i juli 2009 og senere justert noe, er ikke en del av dette. Et EU direktiv er en retningslinje som ikke kreves iverksatt «som sådan».

⁵ Øvrige foretak er innenfor gjeldende regelverk foretak som ikke er børsnotert eller småforetak. Norsk RegnskapsStiftelse ble etablert som privat stiftelse i 1989. Karakteren som privat stiftelse er foreslått endret med § 1-3 i lovutkastet.

Mer om dette i neste avsnitt. Gjeldende lov av 1998 er elegant og knapt formulert på en måte som bidrar til gode pedagogiske kvaliteter. Dette er kvaliteter som ikke er overført til det Lovutvalget foreslår fordi det hele blir mindre prinsipielt. Viktig er det imidlertid at de norske regnskapsfaglige miljøene ikke på en mer unison måte har sluttet opp om loven av 1998. I Norge som andre steder etablerte det seg ikke noe enhetlig syn på hva som bør være innretning og dermed fundament. Friksjon gjorde seg gjeldende allerede i arbeidet med 1998-loven i spørsmålet om den rolle de daværende EU direktivene, og de internasjonale regnskapsstandardene, burde spille. Interessant er det at begge deler skyves i bakgrunnen i 1998-loven. Norsk RegnskapsStiftelse så fra begynnelsen av i 1989 hen til standarder internasjonalt som grunnlag for eget standardsettingsarbeid. Dette ble et kritisk punkt siden en dermed forholdt seg på en mer passiv måte til det som var 1998-lovens innretning. Stortingsbehandlingen sikret at videreføringen av en slik tilnærming ble gitt styrket legitimitet.

Kort tid etter at loven trådte i kraft kom Evalueringsutvalget av 2002, blant annet presset frem av EU forordning 1606/2002 om full IFRS for børsnoterte foretak. Med IFRS for slike foretak fikk vi i Norge et tosporet system bestående av to forskjellige regulatoriske regimer med sprikende fundament. Inntrykket av betydningen av dette dempes ved en omtale av det hele som et spørsmål om forskjellige regnskapsspråk. Det vil si som om dette dreier seg om det samme, språklig sett forskjellig uttrykt. I Lovutvalgets 2015-utredning brukes forøvrig betegnelsen «dialekter» om varianter innenfor regnskapsspråk. Evalueringsutvalget av 2002 var mindre konsekvent i spørsmålet om et klart skille mellom regnskapsspråkene i det tosporede system. Et flertall gikk inn for å åpne opp for en mer utstrakt bruk av virkelig verdi i den nasjonale norske lovgivningen og dermed et mindre klart skille, jfr. Voldnes (2003). Flertallets forslag ble ikke fulgt opp i de endelige vedtak.

EUs regnskapsdirektiv av 2013 forutsetter at en aktivt forholder seg til direktivet og ser nærmere på egen lovgivning. Lovutvalget av 2014 kommer frem til at dette mest hensiktsmessig skjer ved at det kommer en helt ny lov basert på direktivet. Både den nåværende lov og direktivet danner som lovverk rammer for mer utdypende regelverk, selv om dette er tilfellet i forskjellig grad. Det er antatt at direktivet danner en viere ramme og at det bidrar til at det lettere lar seg gjøre å gå videre i arbeidet med norske standarder basert på IFRS. Lovutvalget har eget sekretariat og med

Hove og Stenheim (2015) bidrar to sekretariatsmedlemmer med en nyttig oversikt over mer konkrete sider ved det som er foreslått.

SAMMENSTILLINGSPRINSIPPET

Råmaterialet for finansiell rapportering er opplysninger om hendelser i sin alminnelighet, mer konkret vil det si om transaksjoner og hendelser ellers. Regnskapslovgivning inneholder retningslinjer for hva som blir med og sammenfattes, for deretter å bli rapportert.⁶ Retningslinjer har ikke nødvendigvis bare «skal» karakter, «kan» kan også forekomme. Gitt råmaterialets kompleksitet, og videre at spørsmålet om hva som er nyttig er sammensatt, sier det seg selv at det å utforme regnskapslovgivning ikke er noen enkel oppgave.

Det er umulig å bygge opp lovgivning basert på en oppstilling av hvordan enkelthendelser bør behandles. Det er nødvendig med mer bredt innrettede retningslinjer og dermed det en forbinder med prinsipper. Dette burde være greit, men er ikke det. Både i «tid og rom» har det vist seg vanskelig å samles om prinsipper. Det er imidlertid nødvendig med autoritative retningslinjer som i formell lovs form. Som følge av det som er påpekt er det lett å innse at det er en svært krevende prosess å finne frem til det en kan samles om og som bør legges til grunn som gode autoritative retningslinjer. Det er nettopp dette en sliter med internasjonalt i en prosess omtalt som et spørsmål om «harmonisering».

Regnskapslovutvalget av 1990 slet med dette. Det en endte opp med var Regnskapsloven av 1998 som en rammelov med transaksjonsbasert, resultatorientert sammenstilling som grunnleggende i utgangspunktet. Videre i loven er dette utdypet og nyansert.⁷ Den nåværende lovens § 4-1, første ledd, inneholder fem nummerte grunnleggende prinsipper som skal legges til grunn. Spesielt viktige er «2. Inntekt skal resultatføres når den er opptjent (opptjeningsprinsippet)» og «3. Utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt (sammenstillingsprinsippet)». I nummer 2 legges til grunn at innregnet inntekt skal være realisert, og det forstås dithen at dette skal skje

med rimelig grad av sikkerhet. Nummer 3 forutsetter nummer 2, og bidrar til at sammenstilling får mening, derfor sammenstillingsprinsippet. Sett under ett nøyer en seg ofte med bare å vise til sistnevnte, det vil si til det som på engelsk omtales som «matching principle». Til å begynne med i § 4-1, første ledd, har vi «1. Transaksjoner skal regnskapsføres til verdien av vederlaget på transaksjonstidspunktet (transaksjonsprinsippet)» som understreker betydningen av opplysninger om transaksjoner som spesielt viktige.

De nevnte delene av den nåværende lovs § 4-1, som Hove og Stenheim (2015) viser til som prinsipper «mange av oss er svært glade i», føres ikke videre. For det første skyldes det at prinsippene ikke er del av EUs regnskapsdirektiv, blant annet som en følge av at direktivet er viere som ramme enn gjeldende lov. For det andre vil en videreføring vanskeliggjøre hovedprioritering (3) om IASB og IFRS. Gjeldende lov blir dermed et offer for den videre internasjonalisering av norsk regnskapslovgivning. Lovutvalget har en utførlig og balansert drøfting av dette, jfr. NOUens kapittel 5. Det påpekes at lovfestet resultatorientert sammenstilling er kontroversiell av to grunner. For det første ved at balanseorienterte fundamentet dermed utfordres på en direkte måte. For andre ved at «lovfesting av slike prinsipper var et uprøvd virkemiddel.» Det siste er noe en merker seg med interesse og det betyr at gjeldende norsk lovgivning blir interessant som «legal accounting case» betraktet.

Sammenstillingsprinsippet har spilt en sentral rolle i finansregnskapsfaget og forbindes med et innflytelsesrikt bidrag av Paton og Littleton (1940). Viktig for bidragets prominens er den umiddelbare og tilsynelatende selvinnsende måten forfatterne presenterer prinsippet. Forfatterne mente at prinsippet representerte faktisk praksis og gikk ikke nærmere inn på en dypere teoretisk begrunnelse. Prinsippet ble utfordret og dette ledet til virkelig verdi skoleretningen.

MÅLINGS- OG INNREGNINGSPRINSIPPER

Innregning går ut på i regnskapet å føye til opplysninger om hendelser (transaksjoner og hendelser ellers) i det som deretter rapporteres. Måling dreier seg om det kvantitative grunnlaget i pengeenheter for det som innregnes. Ut fra det FASB og IASB er kommet med over årene er det lett å få det inntrykk at det hele er et spørsmål om å gå i retning av at balansepostene i størst mulig utstrekning måles og innregnes til virkelig verdi. Resten bestemmes deretter.

⁶ En teoretisk tilnærming går ut på å studere sammenhengen mellom «input» aksiomatisk formulert og «output». Se Rambaud et al. (2010) for en oversikt. Interessant er det at Aukrust (1955, 1966) nevnes som en viktig bidragsyter i utgangspunktet. Odd Aukrust (1915-2008) var mangeårig forskningssjef i Statistisk sentralbyrå.

⁷ Utvalgsmedlem NHH-professor Atle Johnsen bidro i særlig grad til lovens utforming, jfr. forøvrig Johnsen og Kvaal (1999).

Standardene FAS 157 og IFRS 13 om virkelig verdimåling inneholder tilnærminger basert på subjektivt skjønn som sier noe om hva dette kan medføre med hensyn til usikkerhet og fristelser.

I faktisk praktiserte regulatorisk regimer (regnskapspråk), som de det vises til av Lovutvalget med hovedprioriteringene (1) og (3), finner vi typisk kombinert det som forbindes med hver enkelt av de to skoleretningene introdusert i vårt første avsnitt om fundamenter. Også i den nåværende regnskapsloven legges virkelig verdi til grunn i enkelte sammenhenger. I forslaget til ny regnskapslov blir et tradisjonelt måle- og innregningsgrunnlag stadfestet ved at det i lovforslagets § 4-2 (Generell regel for førstegangs måling av eiendeler og forpliktelser) heter at «[e]iendeler og forpliktelser skal måles til anskaffelseskost i samsvar med historisk kostprinsippet, med mindre [.....]». Det som kommer etter «med mindre» modifiserer det først konstaterte og åpner for måling og innregning basert på virkelig verdi. I en oversikt over kritikken av full IFRS av Kvifte (2014) vises det til at «IFRS er basert på en blandet målemodell der virkelig verdi er en av flere måleattributter». Det vil si at innslagene av tradisjonelle tilnærminger basert på faktisk anskaffelseskost (historisk kost) er vesentlige uansett. Det kan dermed se ut som om det grunnleggende spørsmål dreier seg om hvor langt det er riktig å gå i retning av å legge virkelig verdi til grunn.⁸ Synspunktene på dette er så langt sprikende.

HVA ER ET FORETAK?

Regulering av finansiell rapportering for foretak er det Lovutvalget utreder. Foretak er enheter med et selvstendig økonomisk ansvar, typisk forbundet med virksomhet som næringsdrivende. Foretaksverdenen som bestående av rapporteringsenheter er mangeartet. Differensiering av kravene til rapportering er i norsk sammenheng et nyere fenomen som først ble tatt på alvor av Lovutvalget av 1990, jfr. omtale av dette i NOU 2015:10 p. 32. Lovutvalget av 2014 går videre og foreslår at regnskapspliktens innhold differensieres ytterligere ut fra foretakskjennetegn. En god del av utvalgsarbeidet dreier seg om nettopp dette.

Virksomheten i foretak går ut på å kombinere aktiviteter, og resultatene av dette sammenfattes i resultat- og balanseoppstillingene. For virksomhet som dreier seg

om formuesforvaltning, slik tilfellet er for forvaltning av porteføljer bestående av eiendeler av finansiell art som er børsnotert, merker vi oss at balanseoppstillingen blir mer relevant. I finansielle markeder med god likviditet er verdipapirer lettomsettelige. Det som er opparbeidet av verdier kan måles fortløpende på en troverdig måte. Det vil si ved summen av porteføljeelementene til virkelig verdi minus gjeld.⁹ Sett bort fra eventuelle andre eiendeler gir det egenkapitalen, og endring i egenkapitalen over en periode er periodens resultat før kostnader og andre resultatelementer.

Næringsvirksomhet i sin alminnelighet er annerledes enn porteføljeforvaltning. Typisk bygges foretak opp og videreutvikles ved at synergieffekter (komplementariteter i aktivitetene) utnyttes på en annen måte. Det vil si synergieffekter av teknisk, økonomisk, markedsmessig og organisatorisk art. Det som anskaffes får en annen verdi internt i foretaket ved sitt potensielle bidrag til helheten. Om helheten er vellykket måles ved det konstruksjonen bidrar med, ikke ved enkeltdelene. Det er vanskelig å danne seg et bilde av enkeltdelens foretaksinterne verdi, og i tillegg har vi problemet med at helhetens verdi dreier om noe annet enn summen av enkeltdeler. Dette medfører at en balanseorientert tilnærming, som ovenfor for porteføljeforvaltning, blir mindre relevant. Resultatoppstillingen på den annen side bidrar med et bilde av helhetens resultatgenererende evne som tilsynelatende gjør slik resultatmåling mer relevant.

I mikroøkonomisk læreboklitteratur er foretaket rimelig abstrakt beskrevet og dets indre bortimot en «svart boks». For å være nyttig i forhold til spørsmålet om fundamenter for finansiell rapportering kreves det noe mer enn det grunnleggende mikroøkonomisk teori har å bidra med. Økonomisk organisasjonsteori har gått en lang vei og bidratt med mye. Det er ikke åpenbart at en er kommet helt i mål, jfr. Hart (2011). I alle tilfelle er det grunn til å reise spørsmålet om vi her kan finne ting å bygge videre på i finansregnskapssammenheng.

EMPIRISK FORSKNING – NOEN BETRAKTNINGER

Finansregnskapsforskningen er omfattende og mangeartet i sine tilnærminger. Den er juridisk, historisk, forskjelligartet teoretisk og empirisk orientert. Det mangeartete kan bidra til å forklare hvorfor det innen forskningen

⁸ Penman (2011), som nevnes hen mot slutten, er interessant ved å gå inn for at dette avgrenses med utgangspunkt i et «one-to-one principle».

⁹ Som en parallell til virkelig verdi for eiendeler, er det det koster å kjøpe gjelden interessant som en mulighet. Pussig nok leder det til at en virksomhet i vansker får lavere gjeld og dermed økt egenkapital. Norske retningslinjer i sammenhengen finner en i FOR-1999-05-28-654 (Finansdepartementet), Forskrift om årsregnskap for verdipapirfond.

ikke har dannet seg noe enhetlig syn på det Whittington (2008) tar opp. Med en begynnelse rundt 1970 er den empirisk orienteringen etter hvert blitt svært omfattende.¹⁰ Lovutvalget forholder seg til forskningslitteratur og dette er mer markant i avsnitt 3.2 (pp. 37-50) om brukernytte. Tilsynelatende er det empirisk orientert forskning som har mest å bidra med. Sammenfattet er det dokumentert at «accounting information matters» for brukerne og det bidrar i det minste til å legge død påstander om finansregnskap og finansiell rapportering som en ren formell øvelse. Interessant er utvalgets observasjon av at det er børsnoterte foretak som får det meste av oppmerksomheten. Nærliggende er en påpeking av dette som problematisk siden finansiell foretaksrapportering dreier om mye mer enn børsnoterte foretak. I tillegg registrerer vi at det hadde vært ønskelig med mer klart uttrykte forskningsresultater med hensyn til innretning og fundamenter, gitt at finansiell rapportering virkelig betyr noe fra eller til.

Som empirisk arbeid blir Dichev og Tang (2008) interessante ved å gjøre krav på å bidra med resultater som er relevante i forhold til innretning og fundamenter. Arbeidet er ikke nevnt av Lovutvalget som naturlig nok ser det som tilstrekkelig å feste seg ved forskjeller i orienteringene til det som legges grunn med hovedprioriteringene (1) og (3). De nevnte forfatterne påviser at den prediktive evnen til rapporterte opplysninger om resultater (earnings) er blitt dårligere (økt volatilitet og redusert persistens). Datamaterialet er amerikansk og tidsrommet for studien dekker perioden fra 1967 til 2003. Som følge av at en ikke finner det samme i de realøkonomiske bakgrunnsvariablene konkluderes det med at funnet skyldes regnskapsgenererende prosesser. Det vil si i retningslinjer for finansiell rapportering fra FASB som svekker sammenstillingen av inntekter og kostnader. Dette er alvorlig siden regnskapsbrukerne retter mye av sin oppmerksomhet mot nettopp opplysninger om resultater. Dichev (2008) er interessant som en mer bredt anlagt diskusjon av den todelte «finansregnskapsverden» der det vises til det omtalte funnet.

VERDSETTING OG REGNSKAPET BRUKT (REGNSKAPSANALYSE)

I et bemerkelsesverdig og veletablert læreverk av Bøhren og Gjærum (2009) er en opptatt av analysen av næringslivsprosjekter. Forfatterne gir klart uttrykk for at en mer definitiv analyse, inklusive verdsetting, bør være basert på

anslåtte kontantstrømmer. Det vil si, ikke med utgangspunkt i periodiserte størrelser som i et regnskap. Et enkelt tankevekkende eksempel viser at alternativer basert på nettopp periodiserte størrelser som i regnskap kan ha mening. Det investeres 10.000 på tidspunkt 0 som gir kontantstrømmen 2.500 hvert år i fem år. Med et avkastningskrav på 5 pst. leder dette til en nettonåverdi på 824. Med en regnskapsorientert tilnærming tar en høyde for avskrivninger som lineært er på 2.000 pr. år som leder til en årlig netto på 500. Med avskrivninger er tidsserien for den sysselsatte kapitalen 10.000 (500), 8.000 (400), 6.000 (300), 4.000 (200) og 2.000 (100). Den årlige kapitalkostnaden er tatt med i parentes. Etter at den trekkes fra den årlige netto på 500, leder det til 0, 100, 200, 300 og 400 med 824 som nettonåverdi! Det er lett å vise at dette ikke er avhengig av valget av avskrivningsforløp.

Går vi nå fra prosjektanalyse til verdsetting av hele foretak er det nærliggende også å gjøre dette kontantbasert. Sammenfattet er kontantstrømmene forbundet med drift, investering og fremmedkapitalfinansiering representert med $C_1, C_2, \dots$ osv., som enten vil avleire seg i kontantbeholdningen (til å begynne med B_{C0}) eller deles ut som utbytte. For enkelhets skyld lar en horisonten være uendelig. Dette leder til verdsettingsuttrykket

$$V_0^{Kon} = B_{C0} + \frac{C_1 - rB_{C0}}{1 + r} + \frac{C_2 - rB_{C1}}{(1 + r)^2} + \dots$$

med r som avkastningskrav. «Kon» markerer at verdsettingen er med utgangspunkt i kontanter. En regnskapsmessig tilnærming til det samme er

$$V_0^{Reg} = EK_0 + \frac{R_1 - rEK_0}{1 + r} + \frac{R_2 - rEK_1}{(1 + r)^2} + \dots$$

markert med «Reg». EK_{t-1} er den regnskapsmessige egenkapital og R_t det tilsvarende resultat. En merker seg at skal foretaksverdien økes, utover den bokførte egenkapitalen i utgangspunktet, forutsetter det en evne til å generere resultater utover normalavkastningen på egenkapitalen.

Beviset for overgangen ovenfor begynner med balansesammenhengen $B_{Ct} + B_{At} = EK_t + B_{Gt}$ der B_{At} er andre eiendeler enn kontanter og B_{Gt} er gjeld. Dette leder til netto sysselsatt kapital $B_t = B_{At} - B_{Gt}$ og $EK_t = B_{Ct} + B_t$. Av endringsbalansen følger $C_t = R_t - \Delta B_t$ som settes inn i uttrykket for V_0^{Kon} . Det leder i første omgang i V_0^{Reg} til brøkleddene $(R_t - rB_{Ct-1} - \Delta B_t)/(1 + r)^t$. Utskilt omskrives elementserien $\Delta B_t/(1 + r)^t$ slik at vi får $B_0 + rB_0/(1 + r) + rB_1/(1 + r)^2 + \dots$ osv., og sammentrukket leder det til uttrykket for V_0^{Reg} ovenfor.

¹⁰ I en oversikt over verdirelevanslitteraturen (et viktig empirisk orientert segment) av Beisland (2009) er 165 formelt publiserte arbeider tatt med.

Under enkle forutsetninger er det vist at anslag av regnskapsmessig art kan legges til grunn som et likeverdig alternativ til kontantbasert verdsetting. Dette peker i retning av at en bør være tilbakeholden med å fremheve den kontantbaserte tilnærming som den eneste farbare vei. Det er åpenbart at det kreves mer for å kunne si noe om hva som er å foretrekke. Dette vanskelige spørsmålet lar vi ligge. Videre merker vi oss at $\Delta B_t = R_t - C_t$ ikke er bestemt på en entydig måte. Som grunnlag for utarbeidingen av et finansregnskap er et enkelt regnskapsmessig periodiseringsprinsipp ikke pekt ut. Dette reiser spørsmålet om avgrensinger i forhold til det som kan være mindre formålstjenlig og om periodiseringen som følger av den nåværende norske regnskapslovens § 4-1, første ledd, nr. 1, 2 og 3 har spesielt gunstige egenskaper. Det vil si spørsmålet om transaksjonsbasert resultatorientert sammenstilling er spesielt grunnleggende.

Foretaksverdsetting gjennomført på den ene eller andre måten er viktig. Slik vi møter dette i det markante lærerverket til Penman (2013) er regnskapsbasert foretaksverdsetting en viktig del av regnskapsanalysefaget og grunnlag for mer summariske tilnærminger. En skulle tro at regnskapsanalyseproblemstillingen på en mer entydig måte ville kunne bidra til å peke på hvordan retningslinjene for finansiell rapportering burde utformes. Så langt er en imidlertid ikke kommet, og Whittingtons (2008) todelte «finansregnskapsverden» gjør seg også gjeldende i analytiskermiljøene. Jiang og Penman (2013, 235) kommer med en interessant observasjon i så måte. Med et engasjert bidrag har Penman (2011) markert seg som en prominent tilhenger av klassiske tilnærminger som sammenstillingsprinsippet og transaksjonsbasert historisk kost, og slik også som bidragende til diskusjonen av V_0^{Reg} -type tilnærminger. Lundesgaard (2012) bidrar med en omtale av Penman (2011).

Samfunnsøkonomer er opptatt av forvaltningen av Statens pensjonsfond. En aktuell problemstilling er spørsmålet om forvaltningen bør være passiv, eller også bør inneholde innslag av aktiv forvaltning. I begge sammenhenger spiller regnskap og dermed regnskapslovgivningen en rolle. Gitt at en ved passiv forvaltning utnytter egenskaper ved finansmarkedene, er det viktig at regnskap utarbeides slik at de på en god måte bringer informasjon til markedene. Ved aktiv forvaltning sier det seg selv at regnskap er viktig som grunnlag for opplysninger om foretak en forholder seg aktivt til.

AVSLUTNING

De omtalte forslagene til Lovutvalget av 2014 er historiske i flere henseende. For det første settes det en sluttstrek for en mer selvstendig norsk lovtradisjon. For det andre forsvinner sammenstillingsprinsippet, gitt en sentral rolle i det som nå kan bli en endestasjon (den nåværende regnskapsloven). For det tredje vil fremtidig lovgivning finne sitt kildegrunnlag i EUs regnskapsdirektiv og IASB-regelverket (IFRS). For det fjerde er dette et kildegrunnlag som har vært, og er preget av spenninger, som ikke vil forsvinne uten videre. En femte observasjon går ut på at i diskusjonen av dette vil sammenstillingsprinsippet meget vel kunne fortsette å spille en rolle og slik leve videre.

NOUen om ny regnskapslov ble med frist 2. desember 2015 sendt på høring tre måneder tidligere.¹¹ Det er kommet inn 49 høringssvar og av disse er 8 uten merknader. 23 høringssvar er mer avgrenset i det de begrenser seg til det høringsinstansen mer spesielt er opptatt av. Vi blir dermed sittende igjen med 19 høringssvar der en forholder seg til regnskapslovgivningens innretning mer generelt. 12 av disse er positive til lovforslaget og 7 er negative. Det er tunge aktører i begge leire. Vi merker oss at Handelshøyskolen BI og Norges Handelshøyskole plasserer seg i hver sin leir. Litt forenklet sagt kan det sies at Regnskaps-Norge er delt i to.

Gitt at sammenstillingsprinsippet både vil og bør spille en rolle videre internasjonalt, er dette noe som angår oss i Norge. Formuesforvaltning er noe mer enn passiv porteføljeforvaltning. I mer aktiv forvaltning spiller opplysninger fremkommet ved finansiell rapportering en spesielt viktig rolle, og dermed også det som er rapporteringens fundament. Så lenge aktiv forvaltning inngår som et element i forvaltningen av oljeformuen er dette noe vi bør være opptatt av.

REFERANSER

- Aukrust, O. (1955). *Nasjonalregnskap: Teoretiske prinsipper*. Samfunnsøkonomiske studier nr. 4. Oslo, Statistisk sentralbyrå.
- Aukrust, O. (1966). An Axiomatic Approach to National Accounting: An Outline. *Review of Income and Wealth*, 12 (3) 179-190.

¹¹ Jfr. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---regnskapslovutvalgets-utredning-om-ny-lov-om-regnskapsplikt/id2438107/>

- Beisland, L.A. (2009). A Review of the Value Relevance Literature. *The Open Business Journal*, 2009 (2) 7-27.
- Böhren, Ø. og P.I. Gjørsum (2009). *Prosjektanalyse: Investerings og finansiering*. Fagbokforlaget.
- Dichev, I.D. (2008). On the Balance Sheet-Based Model of Financial Reporting. *Accounting Horizons*, 22 (4) 453-470.
- Dichev, I.D. og V.W. Tang (2008). Matching and the Changing Properties of Accounting Earnings over the Last 40 Years. *The Accounting Review*, 83 (6) 1425-1460.
- Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, [...]. Engelskspråklig versjon av en uoffisiell norsk oversettelse tatt med som Vedlegg 7 i NOU 2015:10.*
- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*. 5. utgave ved J.E. Helgesen, Universitetsforlaget.
- FAS 157. *Fair Value Measurements*. Statement of Financial Accounting Standards No. 157. FASB September 2006.
- Hart, O. (2011). Talking about the Firm: A Review of Daniel Spulber's *The Theory of the Firm*. *Journal of Economic Literature*, 49 (1) 101-113.
- Hove, B.T. og T. Stenheim (2015). Forslaget til ny regnskapslov. *Revisjon og Regnskap*, Nr. 6 2015 24-40.
- IASB (1989). *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*. London, IASC (forløperorganet til IASB).
- IASB (2015a). *Conceptual Framework for Financial Reporting*. Exposure Draft ED/2015/3. London, IFRS Foundation Publications Department.
- IASB (2015b). *IFRS for SMEs: International Financial Reporting Standard (IFRS) for Small and Medium-sized Entities (SMEs)*. Bound Volume, incorporating the May 2015 amendments. London, IASB.
- IFRS 13. *Fair Value Measurement*. Commission Regulation (EU) No 1255/2012 of 11 December 2012. Uoffisiell norsk versjon: lovdata.no/static/SF/32012r1255u.pdf?timestamp=1441006287000
- Jiang, G. og S. Penman (2013). A fundamentalist perspective on accounting and implications for accounting research. *China Journal of Accounting Research*, 6 233-245.
- Johnsen, A. og E. Kvaal (1999): *Regnskapsloven: Kommentarer til lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.* Cappelen Akademiske Forlag
- Kvifte, S.S. (2014). Kritisk blikk på IFRS – misforståelser og utfordringer. *Magma*, 14 (1) 44-49.
- Lundesgaard, J. (2012). Penman: Bruken av finansregnskapet og en IFRS-kritikk. *Magma*, 15 (2) 42-50.
- Nobes, C. og R. Parker (2010). *Comparative International Accounting*. 11. utgave. FT Prentice Hall.
- Norsk RegnskapsStiftelse (2014). *Norsk Regnskapsstandard*. Forslag til samlestandard for øvrige foretak basert på IASB (2009). Sendt på høring 2. april 2014.
- NOU 1995:30 *Ny regnskapslov*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste
- NOU 2003:23 *Evaluerings av regnskapsloven*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2015:10 *Lov om regnskapsplikt*. Oslo, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NOU 2016:11 *Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.* Oslo, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Paton, W.A. og A.C. Littleton (1940). *An Introduction to Corporate Accounting Standards*. American Accounting Association Monograph No. 3. Iowa City, Athens Press.
- Penman, S.H. (2011). *Accounting for value*. Columbia University Press.
- Penman, S.H. (2013). *Financial Statement Analysis and Security Valuation*. 5. utgave. New York, McGraw-Hill.
- Rambaud, S.C., J.G. Pérez, R.A. Nehmer og D.J.S. Robinson (2010). *Algebraic Models for Accounting Systems*. Singapore, World Scientific Publishing.
- Storey, R.K. og S. Storey (1998). *The Framework of Financial Accounting Concepts and Standards*. Financial Accounting Series No. 181-C, Special Report. Norwalk CT, FASB.
- Voldnes, F. (2003). Kommentar til intervju med Finn Berg Jacobsen [Revisjon og Regnskap Nr. 6 2003]. *Revisjon og Regnskap*, Nr. 7 2003 30.
- Whittington, G. (2008). Fair Value and the IASB/FASB Conceptual Framework Project: An Alternative View. *Abacus*, 44 (2) 139-168.
- Zeff, S.A (1999). The evolution of the conceptual framework for business enterprises in the United States. *Accounting Historians Journal*, 26 (2) 89-126.



LARS HÅKONSEN

Telemarksforskning og Høgskolen i Sørøst-Norge

TROND ERIK LUNDER

Telemarksforskning

Strukturkriteriet i forslaget til nytt inntektssystem – fungerer det etter intensjonen?¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foreslått endringer i inntektssystemet for kommunene. Det mest interessante forslaget er innføringen av et strukturkriterium som skal skille mellom kommuner som har henholdsvis frivillige og ufrivillige smådriftsulempene. I dagens system kompenseres kommuner med lavt innbyggertall fullt ut for sine smådriftsulempene. Med foreslåtte endringer vil kompensasjonen avkortes for kommuner med kort reiseavstand til et innbyggertall hvor smådriftsulempene antas å være uttømt. Vi peker på noen mulige justeringer av strukturkriteriet som gjør at en kan unngå enkelte uheldige effekter som følger av dagens forslag.

INNLEDNING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i desember 2015 ut et forslag til nytt inntektssystem for kommunene (KMD, 2015). Høringsfristen var 1. mars 2016, og forslaget har avstedkommet mange reaksjoner og mediaoppslag. Fra NRKs nettsider framgår det i et oppslag fra 4. mars at 260 av landets ordførere har skrevet under på et opprop mot forslaget. 11. mai ble et omarbeidet forslag presentert i Kommuneproposisjonen 2017 (KMD, 2016).

Departementets endringsforslag omfatter to hovedområder. For det første foreslås det endringer i de regionalpolitiske tilskuddene. I dagens system finnes tre regionalpolitiske tilskudd: Nord-Norge- og Namdalstilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskudd. Det foreslås at disse tre tilskuddene erstattes av to nye regionalpolitiske tilskuddsordninger: ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås delvis videreført som en innbakt del i de to nye tilskuddene.

For det andre foreslås det endringer i kostnadsnøklerne i utgiftsutjevningen. Dette består dels i rene oppdateringer og justeringer av dagens kriterier og vekt basert på nyere data og dels i innføringen av et helt nytt element

¹ Trond Hjelmervik Hansen i KS og en anonym konsulent takkes for konstruktive kommentarer til et tidligere utkast. Vi er alene ansvarlige for evt. gjenstående feil og unøyaktigheter.

i inntektssystemet, nemlig strukturkriteriet. Det er særlig strukturkriteriet som har skapt mye debatt og reaksjoner i media, og det er også dette kriteriet vi skal analysere og diskutere nærmere i denne artikkelen.

FRIVILLIGE SMÅDRIFTSULEMPER OG STRUKTURKRITERIET

I dagens inntektssystem mottar hver kommune et basistilskudd på ca. 13,2 millioner kroner. Dette basistilskuddet gir kompensasjon for smådriftsulempen for kommuner med få innbyggere ved å tildele disse et høyere beløp per innbygger. Hittil har inntektssystemet vært basert på at alle smådriftsulempen skal bli kompensert fullt. I forslaget til nytt system innføres det imidlertid et nytt skille mellom frivillige og ufrivillige stordriftsfordeler på kommunenivå. Departementet uttaler (KMD 2015, s. 73) at «Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulempen på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillig. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.» Frivilligheten ligger i at de små kommunene kan velge å redusere smådriftsulempene ved å slå seg sammen med andre kommuner.

Den praktiske konsekvensen av ønsket om å fjerne kompensasjon for frivillige smådriftsulempen er at basistilskuddet foreslås gradert ved hjelp av et nytt kriterium, strukturkriteriet. Verdien en kommune får på strukturkriteriet skal gi et operativt mål på i hvilken grad smådriftsulempene skal ansees som frivillige eller ufrivillige. Strukturkriteriet er et mål på hvor store reiseavstander det er i de ulike kommunene. Tanken er at forholdene ligger bedre til rette for sammenslåing til større og mer kostnadseffektive kommuner i områder med korte reiseavstander enn i områder der reiseavstandene er lange, jf. s. 58 i høringsnotatet: «Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene slår seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen.»

Problemet med dagens system er altså både at man kompenserer utgifter som kunne vært unngått gjennom kommunesammenslåing, og at denne kompensasjonen i neste omgang er et hinder mot sammenslåing. To kommuner som slår seg sammen, vil gå fra to til ett basistilskudd og dermed tape 13,2 millioner kroner i årlige overføringer.

De har dermed ingen insentiver til å realisere stordriftsfordelene som ligger i sammenslåing.² I den grad de samme stordriftsfordelene kan oppnås gjennom interkommunalt samarbeid, gir systemet en skjevhet til fordel for samarbeid på bekostning av sammenslåing. Dette er ikke en ny problemstilling, og strukturkriteriet er heller ikke et nytt forslag til løsning. Borge-utvalget beskriver strukturkriteriet som en av tre mulige modeller for løsning.³ Av de tre modellene, er den valgte modellen med strukturkriteriet også utvalgets foretrukne alternativ, men de valgte likevel ikke å anbefale modellen fordi det var vanskelig å operasjonalisere og at «det kan derfor arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet».⁴

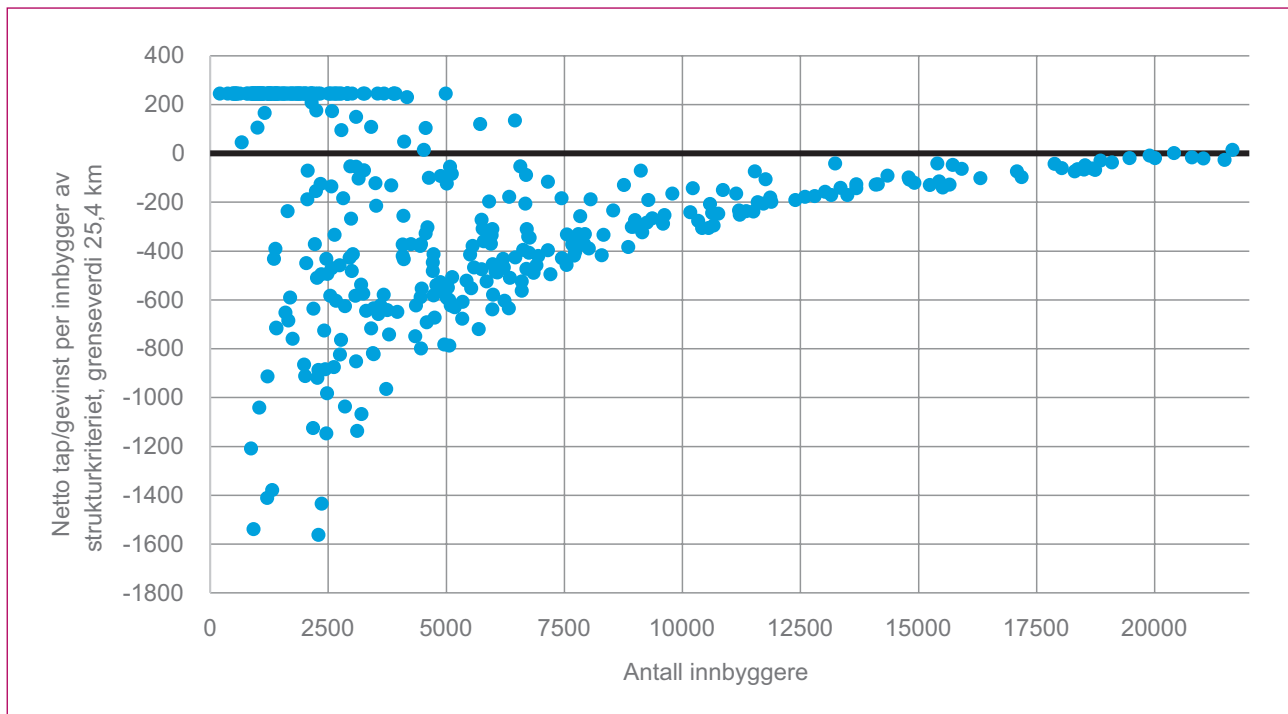
Strukturkriteriet er basert på den minste registrerte geografiske enheten det finnes data for, nemlig grunnkretser, som det finnes om lag 14 000 av i landet. Det beregnes et befolkningsmessig midtpunkt i hver grunnkrets. Så måles den minste reiseavstanden fra dette punktet i hver grunnkrets for å nå et bestemt antall personer. Disse beregningene er uavhengige av dagens kommunegrenser. Antall innbyggere som skal nås, er i departementets forslag satt til 5000 personer og dette er begrunnet med henvisning til tidligere analyser som indikerer at de fleste stordriftsfordeler er uttømt når innbyggertallet når omkring 5000.⁵ Kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over en viss grenseverdi vil fortsatt få fullt basistilskudd som i dag. Kommuner med lavere gjennomsnittlig reiselengde enn den fastsatte grenseverdien vil få en proporsjonal avkorting av basistilskuddet. I høringsrunden ble det fremmet tre konkrete forslag til grenseverdier: 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. I Kommuneproposisjonen er den lengste reiseavstanden på 25,4 km valgt. Strukturkriteriet for en konkret kommune blir da simpelthen brøken «reiseavstand for kommunen /grenseverdi». Hvis en gitt kommune eksempelvis har en beregnet gjennomsnittlig reiseavstand på halvparten av grenseverdien, 12,7 km, vil denne kommunen få en relativ verdi på strukturkriteriet på $12,7/25,4 = 0,5$. Det opprinnelige forslaget i høringsrunden gikk ut på at en verdi på 0,5 innebar et tilsvarende kutt i basistilskuddet til det halve, og kommunen ville isolert sett tape 6,6 mill. kroner. I Kommuneproposisjonen er den økonomiske

² I praksis er dette den langsiktige effekten. De første femten årene etter sammenslåing beholdes de opprinnelige basistilskuddene, med nedtrapping mot ett tilskudd de neste fem årene.

³ NOU 2005:18, kapittel 11.

⁴ Kommunal Rapport 26.2.2016. «Borge-utvalget ikke mot strukturkriterium».

⁵ Det henvises her til Ekspertutvalget for kommunereform (2014) og Langorgen m.fl. (2005).



Figur 1. Netto tap/gevinst i kroner per innbygger av å innføre strukturkriteriet med en grenseverdi for reiseavstand på 25,4 km, kombinert med provenyentnøytral tilbakeføring med 243 kroner per innbygger. Figuren viser alle kommuner med inntil 22 000 innbyggere.

effekten av kriteriet halvert slik at denne kommunen kun vil tape halvparten av et *halvt* basistilskudd. Endringen fra høringen til proposisjonen innebærer dermed at alle kommuner er sikret minst et halvt basistilskudd.

Med grenseverdien satt til 25,4 km, vil 108 av dagens 428 kommuner fortsatt få fullt basistilskudd fordi deres reiseavstand for å nå 5000 innbyggere overstiger 25,4 km. De øvrige 320 kommunene vil få en avkorting som avhenger av hvor kort deres reiseavstand er relativt til grenseverdien på 25,4. Den laveste reiseavstanden blant de 428 kommunene har – ikke overraskende – Oslo med 1,03 km, fulgt av Stavanger med 1,29 km og Drammen med 1,33 km. Oslo vil få en brøk på $1,03/25,4 \approx 0,04$ og dermed miste 48 % av dagens basistilskudd.

De millioner kroner som isolert sett blir frigjort via reduksjonen i basistilskudd, må tilbakeføres kommunene for at forslaget skal være provenyentnøytralt. I følge Kommuneproposisjonen vil dette utgjøre ca. 243 kroner per innbygger. De beregnede omfordelingseffektene som er presentert i proposisjonen, tar utgangspunkt i at dette beløpet er likt i alle kommuner. Den endelige effekten for den enkelte kommune er usikker ettersom kostnadsnøklerne

skal justeres for å ta høyde for strukturkriteriet. En flat fordeling per innbygger vil likevel være en rimelig tilnærming, og dette gir Oslo nesten 157 millioner kroner i brutto tilbakeføring og en netto gevinst på 151 millioner kroner. Disse beløpene tar utgangspunkt i verdien på basistilskuddet i 2016. Omfordelingseffektene ser ut til å bli noe høyere i 2017 ettersom basiskriteriets vekt er økt med 8 % i forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Omfordelingseffektene var dobbelt så store i det forslaget som var presentert i høringen. Noe av dramatikken er dermed redusert, men dette har da skjedd på bekostning av insentivene til å redusere smådriftsulempene gjennom sammenslåing. Vi vil anta at det er lettere å få aksept for større omfordelingseffekter med en modell som treffer etter intensjonene enn med en modell som fungerer dårlig.

OMFORDELING AV TILSKUDD SOM FØLGE AV STRUKTURKRITERIET

Figur 1 viser netto tap/gevinst i kroner per innbygger for alle kommuner opp til 20 000 innbyggere av å innføre stukturkriteriet med grenseverdi på 25,4 km og flat tilbakeføring med et likt beløp på 243 kroner per innbygger.

Det er flere interessante observasjoner som kan gjøres basert på denne figuren. For det første ser vi tydelig gruppen av småkommuner som har så stor reiseavstand (minst 25,4 km) at de ikke får noen reduksjon av basistilskuddet. Den eneste effekten for disse er derfor at de får en økning i tilskudd per innbygger på 243 kroner, jf. den rette streken oppe til venstre i figuren. For det andre ser vi at netto tap/gevinst blir nær null når kommunene kommer opp i et innbyggertall på omkring 20 000 innbyggere. Basistilskuddet i 2016 er som nevnt på 13,2 millioner. For en kommune med 20 000 innbyggere utgjør dette 660 kroner per innbygger. Kommuner med innbyggertall på omkring 20 000 mister nær halvparten av basistilskuddet siden gjennomsnittlig reiseavstand til 5 000 da naturligvis er nokså lav, typisk omkring 4-5 km. Dermed blir avkorting av basistilskudd per innbygger omtrent like stor som den provenynøytrale tilbakeføringen i form av 243 kroner per innbygger og netto tap/gevinst for kommuner i denne størrelsesgruppen blir nær null.

Tapet per innbygger er altså størst for små kommuner som samtidig har relativt liten reiseavstand til 5000 innbyggere, men må også sies å være betydelig for mange av kommunene med innbyggertall opp mot 10 til 12 tusen innbyggere.

DISKUSJON

Beregningene og kommentarene ovenfor har fått fram hvordan den enkelte kommune vil bli påvirket av det foreslåtte strukturkriteriet. Spørsmålet er så om forslaget fra departementet er godt og velbegrunnet. Treffsikkerheten til strukturkriteriet bør vurderes opp mot intensjonene bak forslaget, nemlig at smådriftsulemper som kan unngås ved sammenslåing, ikke skal kompenseres, samtidig som små kommuner som ikke egner seg for sammenslåing, blir skånet.

Innvendingene som har kommet mot strukturkriteriet, omhandler hovedsakelig fire aspekter ved de økonomiske omfordelingene, hvorav tre enkelt kan avleses av Figur 1.

Mange taper mye

Først av alt, så er det kommuner som taper store beløp sammenlignet med dagens fordeling. Så stor omfordeling av inntekt per innbygger som ble skissert i det opprinnelige forslaget fra KMD, er relativt sjelden kost i sammenheng med omlegginger av inntektssystemet. Selv med en halvering av effekten som nå er foreslått i Kommuneproposisjonen, er

omfordelingen fortsatt betydelig. Det finnes riktignok en inntektsgarantiordning som på kort sikt vil dempe omfordelingseffektene kraftig.⁶ Tallene vi har framstilt vil derfor være de langsiktige effektene etter at denne ordningen ikke lenger er virksom. Det er naturlig at det kommer protester fra de som taper mye, uten at det nødvendigvis betyr at det er noe galt med omleggingen. Hvis det her er snakk om kommuner som i dag har store frivillige smådriftsulemper, som de relativt lett kan unngå gjennom kommunesammenslåing, kan strukturkriteriet være et riktig grep.

Størrelsen på omfordelingen gjør likevel at det er desto viktigere at modellen treffer etter intensjonene, og dette er relevant for de to neste innvendingene.

Mange små slipper unna

Det er relativt mange små kommuner som ikke berøres av strukturkriteriet på annet vis enn at de tjener på tilbakeføringen av frigjorte basistilskudd. Dette er de kommunene som har lengre avstand til 5000 innbyggere enn maksimalgrensen og dermed anses som ufrivillig små. Selv om man har valgt det lengste forslaget til grenseverdi for reiseavstand, ender vi opp med flere enn 100 kommuner som ikke får trekk i basistilskuddet. Blant disse kommunene er det trolig flere kommuner som ut fra andre kriterier har blitt vurdert som høyaktuelle for kommunesammenslåing. Sannsynligvis er det likevel motstand mot å øke grenseverdien for reiseavstand fordi dette gir enda større trekk for kommuner med korte reiseavstander. I det opprinnelige forslaget ville en kommune med 12,7 kilometer gjennomsnittlig reiseavstand få halvt basistilskudd dersom grenseverdien settes til 25,4 kilometer. Med en grenseverdi på kun 13,3 kilometer, som også lå i høringsforslaget, vil samme kommune beholde 95 % av basistilskuddet. Høyere grenseverdi vil dermed forsterke problemet med at omfordelingseffektene blir store. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, kan man imidlertid velge andre samtidige modifikasjoner av systemet som motvirker den isolerte effekten av en evt. økt grenseverdi.

Kommuner uten smådriftsulemper taper også

Den andre innvendingen som setter spørsmålsteget ved treffsikkerheten til strukturkriteriet, er at kommuner med mellom 5000 og 15 000 innbyggere taper til dels store beløp selv om de, ifølge høringsnotatet, ikke har

⁶ INGAR (Inntektsgarantiordningen) skal hindre at enkeltkommuner opplever store og brå endringer i rammetilskuddet fra ett år til det neste. Inntektsendringen begrenses til 300 kroner per innbygger målt mot gjennomsnittlig inntektsvekst. Ordningen finansieres gjennom et likt trekk pr. innbygger fra alle kommuner.

smådriftsulemper av betydning. Basistilskuddet har faktisk ganske stor økonomisk betydning for kommuner i denne gruppa, særlig for de som ligger rett over 5000 innbyggere. Hvis vi eksempelvis ser nærmere på alle kommuner med mellom 5 og 7 tusen innbyggere, finner vi at disse i gjennomsnitt har en reiseavstand på ca. 10 km. Avkortingen av basistilskuddet vil dermed få en gjennomsnittlig størrelse på omkring $10/25,4 = 0,39$, dvs. at de mister ca. 4 millioner kroner i basistilskudd i gjennomsnitt. En typisk kommune midt i dette størrelsesintervallet – 6000 innbyggere – vil dermed miste basistilskudd på ca. 667 kroner per innbygger samtidig som den vil vinne 243 kroner på flat tilbakeføring med likt beløp per innbygger. Netto tap, etter at effekten er halvert, blir dermed omkring 400 kroner per innbygger i gjennomsnitt for kommuner med 5 til 7 tusen innbyggere. Problemet er i og for seg ikke at denne gruppen av kommuner får insentiver til sammenslåing. Selv om vi antar at de ikke har smådriftsulemper, noe vi vil komme tilbake til, vil det være andre fordeler ved at disse kommunene slår seg sammen. Problemet er heller at reiseavstand til 5000 innbyggere framstår som et relativt lite relevant kriterium for kommuner i denne størrelsesgruppen ettersom reiseavstanden da i stor grad må antas å bli målt innad i kommunen. En kommune med korte reiseavstander internt vil dermed kunne miste mesteparten av basistilskuddet selv om den kan mangle relevante sammenslåingsalternativer.

De største kommunene får en stor gevinst

Den fjerde innvendingen er at strukturkriteriet gir en systematisk overføring fra små til store kommuner, hvor de største kommunene tjener store beløp dersom gevinsten tilbakeføres med et fast beløp per innbygger. Vi har nevnt at Oslo får en gevinst på godt og vel 150 millioner kroner, etter at omfordelingseffekten er halvert. Det spørs likevel om antall kroner er relevant, eller om det er mer korrekt å fokusere på at Oslo får samme tilbakeføring per innbygger som alle andre kommuner. Omfordelingseffekter i favør av store kommuner av den størrelsesorden som er skissert i høringen, kan imidlertid gi god anledning til å vurdere om det fortsatt er behov for et separat storbytilskudd.

FINNES DET ALTERNATIVER?

Vi har sett at strukturkriteriet gir diskutabile fordelings-effekter. Mellomstore kommuner risikerer store kutt i tilskudd på grunn av korte reiseavstander internt i kommunen. Samtidig er det tilsynelatende en avveining mellom å gi insentiver til sammenslåing blant små distriktskommuner og å holde omfordelingseffektene innenfor et akseptabelt

nivå. Men finnes det alternativer som kan gi bedre treffsikkerhet og et håndterbart nivå på omfordelingen? Det å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper gjennom reiseavstander i regionen fremstår umiddelbart som en rimelig modell. Borge-utvalget diskuterte denne modellen opp mot to alternative modeller, som begge fremstår som mindre attraktive (NOU 2005:18). Holder vi oss innenfor rammene av den foreslåtte modellen, med et strukturkriterium som graderer basistilskuddet, er det likevel ganske mange parametere som fortsatt kan justeres:

- Antall innbyggere som skal nås
- Grenser for reiseavstand
- Graden av trekk for reiseavstand under grensen
- Metode for tilbakeføring

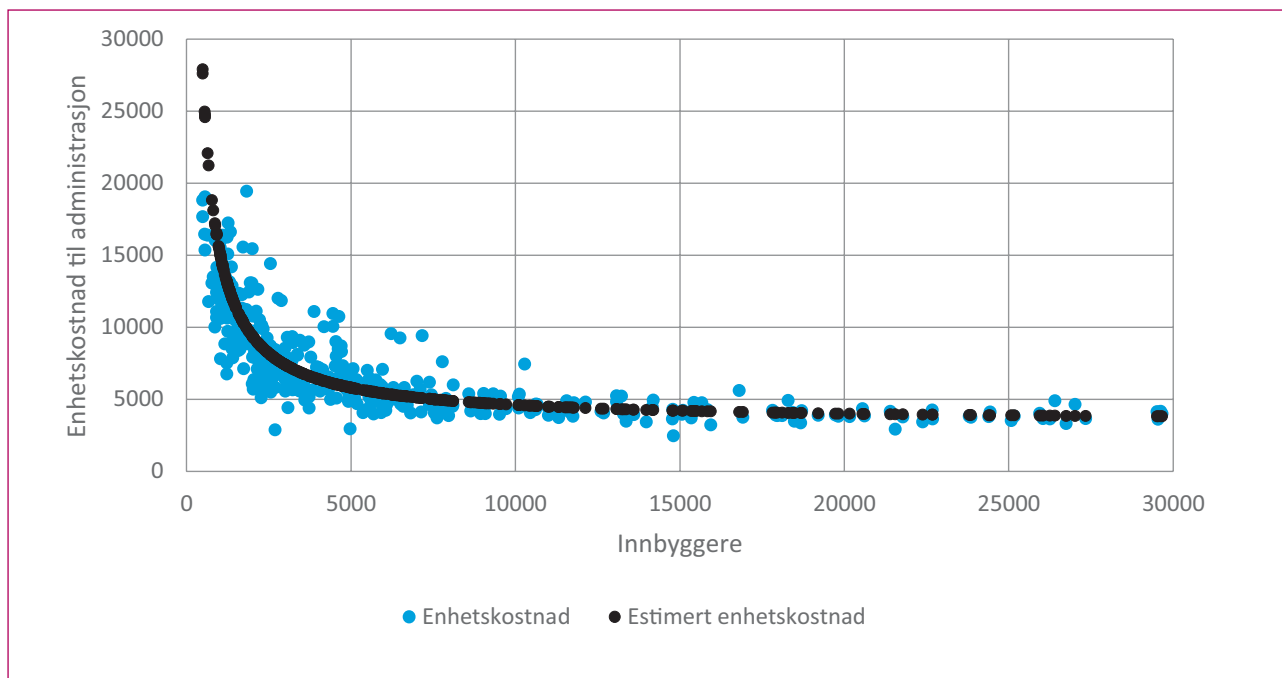
Vi har allerede identifisert et tilsynelatende misforhold mellom basiskriteriets utforming og antakelsen om at smådriftsulemper er uttømt ved 5000 innbyggere. Dette kan enten bety at basiskriteriet gir kompensasjon for smådriftsulemper til kommuner som ikke har slike ulemper, eller det kan bety at antakelsen om kun ubetydelige smådriftsulemper over 5000 innbyggere er feil. Kombinasjonen av de to kriteriene vil uansett bli problematisk så lenge de hviler på ulike forutsetninger.

Er basiskriteriet riktig utformet?

Basiskriteriet måler smådriftsulempene og er beregnet på bakgrunn av den statistiske sammenhengen mellom kommunale utgifter og kommunestørrelse. Forskjellene i kommunestørrelse blant norske kommuner er såpass stor at det kan tenkes at ytterpunkter som Utsira og Oslo gir upresise estimer for de kommunene som ligger mer sentralt i fordelingen. Men, sammenlignet med andre kriterier, fremstår den statistiske treffsikkerheten til basiskriteriet som rimelig bra.

Verdien av basiskriteriet er basert på to ulike statistiske modeller ved at man har brukt gjennomsnitt av estimer fra en simultan modell (SSBs KOMMODE-modell) og partielle modeller analysert på enkeltsektorer. Diskusjonen om simultane eller partielle analyser går langt tilbake og må vel fortsatt regnes som uavklart, og dette er også bakgrunnen for at man ikke har valgt én av modellene.⁷ Det argumenteres for at partielle modeller undervurderer den reelle effekten av kriterier som påvirker kostnadene i flere sektorer (NOU 2008:18, s. 165). Basiskriteriet inngår

⁷ Se modelldiskusjon i Sosialøkonomen Nr. 4 1996 med debattinnlegg fra Schweder (1996) og Borge og Rattsø (1996). Se også Langørgen m.fl. (2005).



Figur 2 Kostnader per innbygger til kommunal administrasjon (brutto driftsutgifter 2014), kommuner sortert etter innbyggertall. N = 418.

i sektorene skole, helse og pleie og omsorg i tillegg til administrasjon. Estimater for basiskriteriet er da også systematisk høyere i den simultane modellen sammenlignet med partielle modeller. Hadde man kun basert seg på den simultane modellen ville altså basiskriteriet hatt enda høyere kroneverdi, og omfordelingseffektene av strukturkriteriet ville vært tilsvarende større. Matematikken i systemet er såpass enkel at 10 % høyere kriterievekt for basiskriteriet gir 10 % høyere kroneverdi av basistilskuddet, som igjen gir 10 % større omfordelingseffekt av strukturkriteriet.

Er smådriftsulempene uttømt ved 5000 innbyggere?

Tallet på 5000 innbyggere stammer fra Langørgen m.fl. (2005) som gjennomfører analyser med den simultane modellen (KOMMODE). Studien finner statistisk signifikante smådriftsulempene for kommuner i intervallet 0–5000 innbyggere, men ikke for gruppen mellom 5000 og 10000 innbyggere. Høringsnotatet fra KMD nevner også delrapport fra ekspertutvalget for kommunestruktur som en kilde til tallet 5000. Men ekspertutvalget viser til nevnte Langørgen m.fl. når de omtaler 5000 innbyggere som grense for smådriftsulempene (Ekspertutvalget, 2014). Videre skriver ekspertutvalget (s. 61): «Analyser av kommunale regnskapsdata fra KOSTRA viser at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, men

effekten gjør seg gjeldende for kommuner med opptil 15 000 til 20 000 innbyggere.»

Diskusjonen om stordriftsfordeler på kommunenivå dreier seg i hovedsak om administrasjonsutgifter. I Figur 2 viser vi brutto driftsutgifter til administrasjon per innbygger for kommuner med inntil 30.000 innbyggere. Vi har også kjørt en enkel regresjon med et konstantledd og antall innbyggere som eneste forklaringsvariabel. Før regresjonen kjøres har vi fjernet ni kommuner med utgifter på mer enn 20 000 kroner per innbygger for ikke å la disse nokså ekstreme enkelttilfellene prege resultatene. Videre har vi også fjernet Oslo som en ekstremobservasjon i den andre enden av skalaen for norske kommuner. Figuren viser dermed faktisk enhetskostnad samt estimert enhetskostnad gitt disse forutsetningene.⁸

Figuren får tydelig fram at enhetskostnadene til administrasjon fortsatt har et fallende forløp etter passering av 5000 innbyggere. Hvor mye lavere administrasjonskostnadene per innbygger blir etter hvert som kommunestørrelsen

⁸ Gitt fjerning av de ti ekstremobservasjonene nevnt i teksten, blir den estimerte utgiftsfunksjonen til administrasjon $Y = 11\,981\,438 + 3375,7X$, der Y er brutto driftsutgifter og X er innbyggere. T-verdiene til konstantleddet og stigningstallet blir hhv. 22,6 og 150,8, mens justert R^2 blir 0,982.

Tabell 1 Forløp for enhetskostnader til administrasjon for innbyggere fra 2500 til 20000.

Innbyggere	2500	5000	7500	10000	15000	20000	30000
Estimert enhetskostnad til administrasjon	8168	5772	4973	4574	4174	3975	3775

øker, vises bedre i en tabell. I Tabell 1 har vi derfor regnet ut den estimerte enhetskostnaden ved noen nivåer for innbyggertallet.

Kommuner med 10 000 innbyggere har altså omkring 1200 kroner lavere utgifter til administrasjon per innbygger enn kommuner med 5000 innbyggere. Videre faller utgiftene ytterligere med om lag 600 kroner per innbygger når vi går fra 10 til 20 tusen innbyggere. Det er dermed først når innbyggertallet passerer omkring 20 tusen at stordriftsfordelene til administrasjon nærmer seg uttømt. Dagens basiskriterium ser ut til å være veltilpasset dette enhetskostnadsforløpet.

Et bivariat plott vil selvfølgelig ikke fange opp de samme elementene som en større statistisk modell, men utfordringen ligger i at den statistiske modellen ikke gir entydige resultater. Den simultane modellen KOMMODE ligger til grunn for både verdien på basiskriteriet og konklusjonen om at smådriftsulempene er uttømt ved 5000 innbyggere. Videre hadde verdien på basiskriteriet vært enda større om kun denne modellen hadde vært benyttet. Selv om man ikke har funnet *statistisk* signifikante smådriftsulempene for kommuner i gruppen 5000-10000 innbygger, er utfallet av stor *økonomisk* betydning for de samme kommunene. Selve kostnadsforløpet vist i rådataene i Figur 2 viser også et typisk kontinuerlig forløp med en gradvis konvergens mot en asymptote. Selv om kostnadsreduksjonen for kommuner med mer enn 5000 innbyggere evt. ikke er stor nok til å være signifikant lavere enn for kommuner med mindre enn 5000, er neppe stordriftsfordelene fullstendig uttømt ved akkurat 5000 innbyggere.

En alternativ utforming av strukturkriteriet.

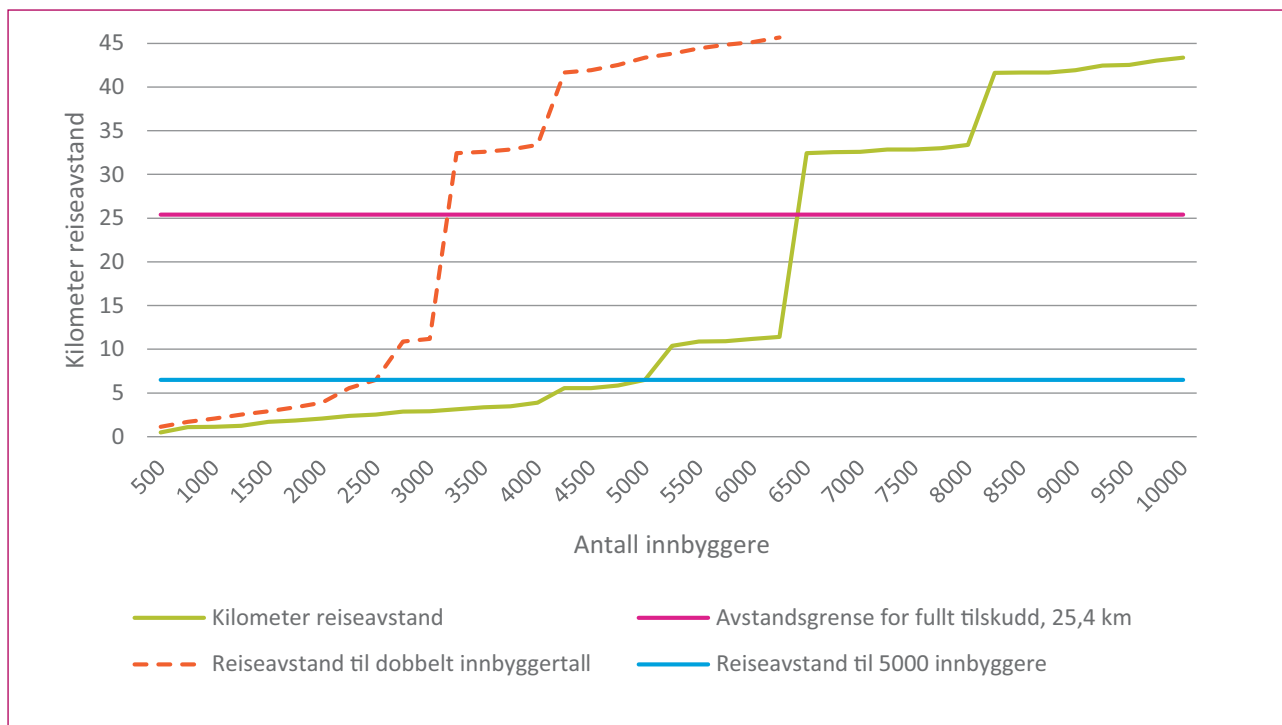
Følger vi argumentasjonen for at strukturkriteriet skal måle reiseavstand til det innbyggertallet hvor smådriftsulempene er uttømt, så kan det altså være at dette tallet burde vært høyere enn 5000. Ved å måle reiseavstand til 15000 innbyggere ivaretas treffsikkerheten overfor de mellomstore kommunene bedre. Strukturkriteriet måler da reiseavstand til en befolkning utenfor kommunegrensen og sier dermed noe om mulighetene for å slå seg sammen med andre. Samtidig er 15000 også mer i samsvar med det generelle målet for strukturreformen. Selv om det kan være

diskutabelt om det finnes betydelige smådriftsulempene over 5000 innbyggere, kan en overføring av større oppgaver til kommunene tilsi at denne grensen vil øke. Dersom man øker tallet for hvor mange innbyggere som skal nås, vil det også være naturlig at man legger en lengre maksimal reiselengde til grunn enn dagens forslag på 25,4 kilometer.

En oppjustering av antall innbyggere som skal nås, vil imidlertid forsterke et annet problem med strukturkriteriet. Insentivene til sammenslåing av små kommuner vil forsvinne så lenge det ikke finnes 15000 innbyggere innen en rimelig avstand. Dette problemet er også tilstede med en grense på 5000 innbyggere, men da kun for de aller minst befolkede regionene. Mange av de kommunene som defineres som ufrivillig små i Figur 1, kunne nok med fordel slå seg sammen med nabokommuner selv om de ikke ville nådd en størrelse på 5000 innbyggere. Om to kommuner med 2000 innbyggere hver slår seg sammen, vil det i teorien også utløse en samfunnsmessig gevinst tilsvarende ett basistilskudd.

Løsningen kan være en mer fleksibel utforming av denne delen av modellen. En mulighet er å måle reiseavstand til dobbel kommunestørrelse. Strukturkriteriet vil da måle avstand til 2000 innbyggere for en kommune på 1000 innbyggere, eller til 20000 innbyggere for en kommune på 10000 innbyggere. Det naturlige vil være å ha samme grenseverdi for reiseavstand for alle kommuner, som da vil ha en tolkning som maksimal hensiktsmessig verdi på gjennomsnittlig reiseavstand for en kommune, uavhengig av kommunestørrelse. En kommune med 1000 innbyggere, med kort reiseavstand til ytterligere 1000 innbyggere, vil få sterke insentiver til sammenslåing selv om det er betydelig lengre til 5000 eller 15000 innbyggere. Om kommunen med 1000 innbyggere har kort reiseavstand til 15000 innbyggere, vil modellen også gi insentiver til sammenslåing opp til denne størrelsen. Det kan settes en maksimalgrense, for eksempel på 20000 innbyggere, slik at for alle kommuner med 10000 innbyggere eller mer, måles avstand til 20000 innbyggere.

Med en slik fleksibel utforming vil strukturkriteriet i praksis måle reiseavstand til en befolkning som vil gi en betydelig reduksjon i smådriftsulempene. Modellen tar hensyn til at



Figur 3 Illustrasjon av reiseavstand målt til varierende antall innbyggere

dette vil kreve en mindre befolkningsøkning for små kommuner enn for større kommuner.

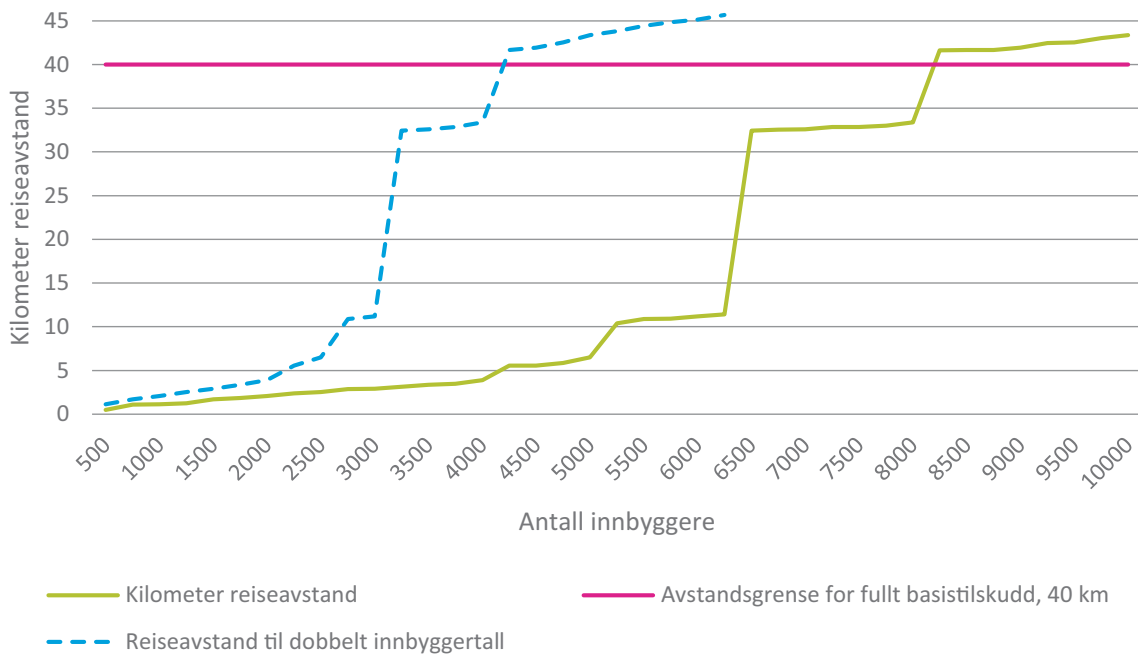
HVA ER EFFEKTENE AV DEN ALTERNATIVE MODELLEN?

Figur 3 illustrerer både utfordringene med KMDs strukturkriterium og vårt forslag til løsning. Figuren viser et tenkt eksempel på hvordan reiseavstanden varierer etter hvor mange innbyggere som skal nås. Reiseavstanden vil alltid øke når måltallet for innbyggere øker, men på grunn av befolkningskonsentrasjoner, vil det normalt være en ujevn kurve. Et tettsted kjennetegnes av at kurven er forholdsvis flat, mens en bratt økning i kurven gjenspeiler at det er lengre reisevei til neste befolkningskonsentrasjon. Figuren viser en tenkt eksempelkommune plassert i en region med en forholdsvis tettbodd befolkning på 6000 innbyggere og med lang reiseavstand til neste befolkningstygndepunkt. Vi ønsker å illustrere at kommunens egen størrelse er avgjørende når en skal vurdere om det finnes reelle sammenslåingsalternativer eller ikke, og vi har derfor ikke definert eksempelkommunens størrelse. Én mulighet er at kommunen dekker hele den tettbygde regionen med ca. 6000 innbyggere. En slik kommune vil ha dårlig med sammenslåingsalternativer, men med KMD sitt strukturkriterium vil den likevel få en kraftig reduksjon i basistilskuddet på

grunn av kort intern reiseavstand. Alternativt kan regionen være delt i to eller flere kommuner som det vil være nærliggende å slå sammen. Med de reiseavstandene som er angitt i eksempelet, vil disse småkommunene ha kort reiseavstand til 5000 innbyggere, og dermed vil departementets modell klart styrke insentivene til sammenslåing. Om den tettbygde regionen i stedet omfattet færre enn 5000 innbyggere, ville to eller flere småkommuner i denne regionen fortsatt motta fulle basistilskudd selv om de med fordel kunne slått seg sammen.

I vårt forslag vil den blå vannrette linjen erstattes av den stiplede linjen, som viser reiseavstand til dobbelt innbyggertall når vi måler kommunens eget innbyggertall langs den horisontale aksene. En liten kommune vil ha sterke insentiver til sammenslåing, men hvis kommunen har flere enn 2500 innbyggere vil vår modell gi svakere insentiver til sammenslåing enn KMDs modell. Dette kan derimot endres når vi tar hensyn til at vårt forslag innebærer å øke maksimal reiselengde. Vi antar at det vil være større aksept for å øke maksimal reiselengde og total omfordeling dersom treffsikkerheten i modellen blir bedre.

I Figur 4 er maksimal reiseavstand økt til 40 kilometer. Kommunen i eksempelet har ca. 40 kilometer gjennomsnittlig reiseavstand til 9000 innbyggere, noe som betyr



Figur 4 Illustrasjon av reiseavstand målt til varierende antall innbyggere med økt avstandsgrense for fullt basistilskudd

at denne kommunen får en avkortning i basistilskuddet om den har opp mot 4500 innbyggere. Avkortningen vil imidlertid være liten for kommunen så lenge den består av flere enn 3000 innbyggere, og insentivene til sammenslåing vil være svake selv om reiseavstandene tyder på at det her burde ligge godt til rette for en kommune med i hvert fall 6000 innbyggere. På den annen side, om regionen består av en kommune med 3500-4000 innbyggere, vil det sannsynligvis også være en annen kommune i samme region med 2000-2500 innbyggere og sterke insentiver til sammenslåing.⁹

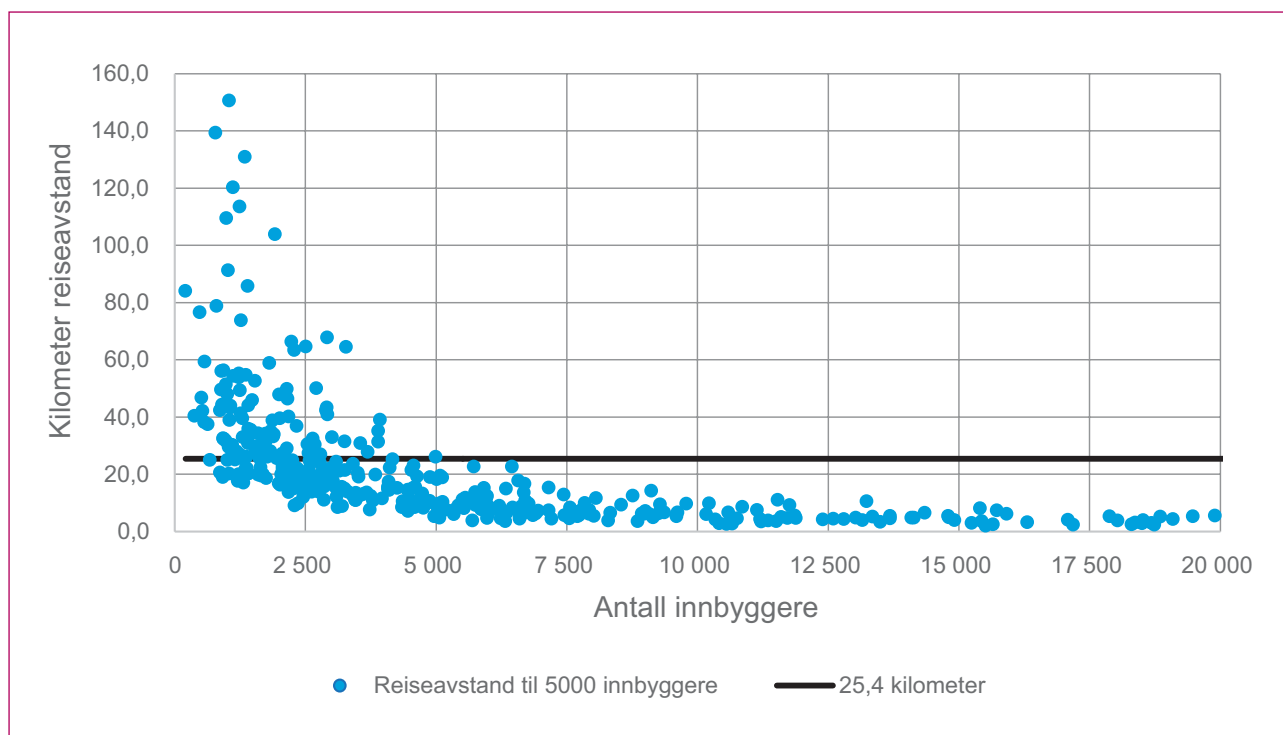
Disse eksemplene illustrerer våre sentrale poenger, men kun for én tenkt kommune. Mønsteret i reiseavstand vil variere stort mellom norske regioner. Det er umulig å vite nøyaktig hvilke omfordelingseffekter en slik modell vil medføre før relevante reiseavstander er beregnet, men det er ganske klart at den vil hindre store inntektsstap for mellomstore kommuner uten realistiske sammenslåingsalternativer samtidig som den styrker insentivene til sammenslåing for de minste kommunene med forholdsvis lang reiseavstand til 5000 innbyggere.

⁹ Den geografiske virkeligheten er noe mer kompleks, så om «tettstedet» i Figur 4 er delt i to like store kommuner, er det ikke nødvendigvis en identisk fordeling av reiseavstand for begge kommunene.

Figur 5 gir et bedre grunnlag for å diskutere makroeffektene av vår alternative modell. Figuren viser fordelingen av strukturkriteriet til KMD, reiseavstand til 5000 innbyggere, etter kommunistørrelse. Den horisontale aksene er begrenset til kommuner med opptil 20000 innbyggere. Træna og Røst er også holdt utenfor etter som de har ekstremt høye verdier på y-aksen. Vår modell vil gi en flatere fordeling av reisetid ettersom små kommuner vil få målt sin reiseavstand til et mindre innbyggertall og større kommuner vil ha lengre reiseavstand til et større antall innbyggere. Vippepunktet for vår modell, sammenlignet med KMDs modell, vil ligge på 2500 innbyggere, så kommuner med mer enn 2500 innbyggere vil få målt lengre reiseavstand enn i forslaget fra departementet.

Myndighetene har også mulighet til å justere flere parametere dersom omfordelingseffektene i kroner skulle vise seg å være «uspiselige». Som beskrevet ovenfor, kan grenseverdien på 25,4 kilometer gjennomsnittlig reisetid økes. Det vil være en naturlig løsning for å unngå at mange kommuner med over 2500 innbyggere havner over reiseavstandsgrensen.

En økning i grenseverdien for reiseavstand vil, alt annet likt, både føre til at flere kommuner får trekk i basistilskuddet og at alle kommuner som berøres, vil trekkes



Figur 5 Gjennomsnittlig reiseavstand til 5000 innbyggere (strukturkriteriet), kommuner sortert etter eget innbyggertall

enda større beløp. Men graden av økonomisk trekk kan justeres uavhengig av valgt grenseverdi for reiseavstand. Dette har KMD gjort i sitt omarbeidede modellforslag i Kommuneproposisjonen, hvor beløpet som trekkes er halvert sammenlignet med det som var lagt inn i den opprinnelige høringen. Det kan oppfattes som om dette blir enda en parameter som må fastsettes uten faglig grunnlag, men prinsipielt sett er ikke fullt trekk et mindre skjønnsmessig valg. Det samme gjelder fastsetting av grenseverdien for reiseavstand. Maksimal reiseavstand på 25,4 kilometer representerer gjennomsnittlig reiseavstand i alle kommuner med færre enn 5000 innbyggere, selv om gjennomsnittet ikke kan sies å ha noen åpenbar relevans i seg selv.

Større kommuner vil generelt få målt en lengre reiseavstand når et større innbyggertall skal nås. I kombinasjon med økt maksimal reiseavstand og eventuell justering av andre parametere, er det uklart hva det totale regnestykket vil vise. Uansett er basistilskuddet en mindre avgjørende inntektskilde for de større kommunene, så andre faktorer enn strukturkriteriet og smådriftsulempen vil her være avgjørende for sammenslåing.

Hva med alternative metoder for tilbakeføring? Det har vært spilt inn at tilbakeføring via strukturkriteriet vil gi mindre ekstreme økonomiske utslag. For eksempel vil

Oslo få mindre av tilbakeføringen fordi de har korte reiseavstander, og det vil generelt gi mindre omfordelings-effekter. Vi synes imidlertid det er vanskelig å argumentere prinsipielt for at dette gir en bedre fordeling enn et likt beløp per innbygger. I utgiftsutjevningen ligger allerede to reisetidskriterier, med vekt fastsatt på bakgrunn av statistiske analyser. Dersom kommunestrukturen endrer seg betydelig, kan det være behov for oppdatering av bosettingskriteriene, eventuelt innføring av andre bosettingskriterier, men valg av kriterier og kriterievekter bør da fastsettes etter statistiske analyser på linje med resten av utgiftsutjevningen.

OPPSUMMERENDE DISKUSJON

Vi står overfor et forslag til ny modell for ressursfordeling mellom kommuner som gir betydelige omfordelings-effekter. Samtidig er det mange muligheter for alternative modeller eller justeringer av den foreslåtte modellen. Det er dermed ikke overraskende at det har kommet mange protester og en del forslag til endringer. Omfordelingseffekter er i seg selv ikke noe argument mot endringer så lenge endringene er i retning av en bedre modell. Ofte vil slike omlegginger fungere som en korreksjon av tidligere skjevfordeling.

At modellen ikke er perfekt og gir noen uventede effekter i enkelttilfeller, er heller ikke noe godt argument mot en endring selv om det kan være uheldig eller heldig for den kommunen det gjelder. Kommunene er også vant til at det ikke finnes modeller som passer like godt for store, små, spredtbygde og tettbygde kommuner. Såpass store og i en del tilfeller lite velbegrunnede omfordelingseffekter som vi her synes å få, er likevel et argument for å undersøke om modellen kan forbedres. De viktigste uintenderte effektene er etter vår oppfatning følgende:

- Modellen gir betydelig interne omfordelingseffekter blant kommuner som uansett ikke defineres til å ha smådriftsulemper
- Reisetid innad i egen kommune har i mange tilfeller stor betydning
- Mange små kommuner som presumptivt burde slått seg sammen, berøres ikke og får ikke styrkede sammenslåingsinsentiver

De to første punktene er delvis overlappende. Kommuner med flere enn 5000 innbyggere antas ikke å ha smådriftsulemper av særlig betydning. Strukturkriteriet er derfor utformet slik at man måler gjennomsnittlig reiseavstand til 5000 innbyggere for kommunens innbyggere. Det betyr at for de fleste større kommuner, vil dette målet i stor grad være preget av interne reiseavstander heller enn reiseavstanden til aktuelle partnere for kommunesammenslåing. Denne mangelen på presisjon i strukturkriteriet ville likevel være uproblematisk hvis kriteriet kun var av marginal økonomisk betydning for kommuner med flere enn 5000 innbyggere. For mellomstore kommuner i området 5000 til 10 000 innbyggere viser det seg imidlertid at strukturkriteriet gir relativt store økonomiske inntektstap. Trolig eksisterer det smådriftsulemper også for disse kommunene, riktignok ikke så sterke som for mindre kommuner, men likevel av en økonomisk betydning som overgår de justeringene av inntektssystemet som vi normalt ser. Fra det opprinnelige forslaget i høringsrunden til kommuneproposisjonen, har KMD redusert effekten til det halve, men dette er gjort på en måte som også halverer insentivene av det virkemiddelet som strukturkriteriet skal være.

Problemet kan løses ved å endre strukturkriteriet til å måle reiseavstand til et større antall innbyggere, for eksempel 15 000. Men dette ville trolig forsterke problemet i det tredje punktet ovenfor. Slik strukturkriteriet er foreslått utformet, vil det ikke gis økte insentiver til sammenslåing for kommuner som er plassert i regioner med færre enn 5000 innbyggere. Selv med den høyeste foreslåtte grenseverdien for reiseavstand, vil flere enn 100 kommuner anses

som ufrivillig små og dermed beholde fullt basistilskudd. Flere av disse ligger trolig innenfor akseptabel reiseavstand til andre små kommuner, og vil kunne ha stor fordel av å slå seg sammen med disse selv om de ikke ville oppnå 5000 innbyggere. Øker vi måltallet for antall innbyggere fra 5000 til 15000, vil dette problemet forsterkes kraftig.

Vi foreslår derfor at et mer fleksibelt alternativ utredes, hvor måltallet på 5000 innbyggere erstattes med et mål på avstand til dobbelt innbyggertall (eller en lignende funksjon hvor måltallet relateres til eget innbyggertall). Kommuner med akseptabel reiseavstand til en befolkning som vil doble kommunestørrelsen, vil dermed bli sett på som frivillig små. Samtidig vil eksempelvis en kommune med 6000 innbyggere og lange avstander til andre kommuner korrekt bli regnet som en ufrivillig liten, intern befolkningskonsentrasjon.

En slik modell kan i utgangspunktet føre til enda sterkere omfordeling, men myndighetene har mulighet til å justere andre parametere i modellen dersom man ønsker å unngå dette. Som KMD fokuserer på i sitt forslag til strukturkriteriet, kan grenseverdien for reiseavstand justeres. Dette vil påvirke både antallet kommuner som berøres og effekten målt i kroner for den enkelte kommune som berøres. I tillegg kan kroneeffekten justeres separat gjennom koblingen mellom kort reiseavstand og trekk i basistilskudd, slik man har gjort i det justerte forslaget i kommuneproposisjonen. Det er ingen nødvendighet at reiseavstander ned mot null også skal gi null basistilskudd. Det kan for eksempel gis et halvt basistilskudd eller mer generelt et trekk som er en funksjon av brøken mellom faktisk reiseavstand og grenseverdien for reiseavstand.

Et annet element som har fått mye oppmerksomhet, men som vi mener det er mindre grunn til å gjøre noe med, er tilbakeføringen av de midlene som frigjøres når frivillige smådriftsulemper ikke lenger kompenseres. Tilbakeføring vha. økt innbyggertilskudd gir en forholdsvis stor omfordeling i retning av større kommuner, men man må da også huske at disse kommunene i dag trekkes enda større beløp for å finansiere basistilskuddet. Hvis man evt. mener at inntektsøkningen for de største kommunene blir for stor, kan det være aktuelt å vurdere hvorvidt dagens storbytilskudd bør bli justert eller evt. fjernet.

REFERANSER

Borge, L-E. og J. Rattsø (1996): Svar til von der Fehr, Schweder og Econ. *Sosialøkonomen* 50(4), 19-20.

Ekspertutvalget (2014): *Kriterier for god kommunestruktur* (2014). Delrapport fra ekspertutvalg, mars 2014.

KMD (2015): *Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>

KMD(2016): *Kommuneproposisjonen 2017*. Prop. 123 S (2015-2016). Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Langørgen, A., T. A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

NOU 2005:18: *Fordeling, forenkling, forbedring — Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet, 2005.

Schweder, T. (1996): Rattsø-utvalgets regresjoner. *Sosialøkonomen* 50(4), 15-18.



THEMA SØKER TO SAMFUNNSØKONOMER:

- En nyutdannet samfunnsøkonom med fordypning innen mikroøkonomisk analyse, herunder spillteori og teori om strategisk atferd, og interesse for energi- og miljøøkonomi
- En samfunnsøkonom med tilsvarende utdanningsbakgrunn og noen års arbeidserfaring fra:
 - Analyse- og rådgivningsvirksomhet
 - Relevante myndigheter, bransjeaktører eller forskningsmiljøer
 - Corporate finance

Vi ser etter kandidater som har:

- Sterke analytiske evner og svært gode akademiske resultater
- God formuleringsevne; skriftlig og muntlig i både norsk og engelsk
- Engasjement og initiativ
- Interesse for kraftbransjen og kjennskap til kraft- og fornybarnæringen

THEMAs kunnskap bidrar til mer effektive markeder og økt verdiskaping for selskaper og for samfunnet som helhet.

THEMA tilbyr:

- Spennende og utfordrende oppgaver
- En mulighet til å jobbe med ledende eksperter på samfunnsøkonomiske problemstillinger i energibransjen
- Oppdrag for krevende kunder i en spennende bransje
- Et trivelig og uhytidelig arbeidsmiljø
- Konkurransedyktige betingelser

Søknadsfrist: 1. november. For mer informasjon, se: www.thema.no/rekruttering.

**MARGRETE GASKI***Seniorforsker, Nasjonalt senter for distriktsmedisin, UiT Norges arktiske universitet***BIRGIT ABELSEN***Forskningsleder, Nasjonalt senter for distriktsmedisin, UiT Norges arktiske universitet*

Legetjenester der folk bor: Dyrt men lønnsomt

Kommunereformen aktualiserer spørsmålet om sentralisering av tjenester, legetjenester inkludert. Men det er ikke gitt at stordrift og sentralisering av legetjenester er lønnsomt for samfunnet. Analysen viser hvordan en desentralisert interkommunal legetjeneste med utekontor, men med et sentralisert fagmiljø og administrasjon, er dyr for småkommunene som har etablert samarbeidet, men lønnsom for samfunnet. Analysen gir argumenter for å opprettholde en desentralisert tjeneste.

I artikkelen presenterer vi en modell for interkommunalt samarbeid om allmennlegetjenester hvor personell ansatt i en større vertskommune forsyner tre små nabokommuner med allmennlegetjenester dels fra hovedkontoret i vertskommunen og dels ved at personell ukentlig reiser ut for å gjøre pasientkonsultasjoner og offentlig legearbeid i småkommunene. Artikkelen analyserer samfunnsøkonomien i modellen med et sentralisert fagmiljø og administrasjon, og en delvis desentralisert tjenesteproduksjon. Hensikten er å vise hvilke samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følger med en slik modell.

Bakgrunnen for modellen er utfordringer med å rekruttere kompetent personell til å jobbe utenfor større fagmiljø. Fagfolk ønsker gjerne å tilhøre større fagmiljø. Små kommuner har generelt problemer med å rekruttere fagfolk til tjenesteområder som krever spesialkompetanse og områder hvor behovet ikke fyller hele stillinger (Hovik og

Myrvold, 2001). Utfordringer med rekruttering og stabilisering av leger i distrikt er dokumentert i mange land (Ono m fl. 2014). I Norge har myndighetene over år forsøkt å møte slike utfordringer med å regulere legemarkedet og fordele legestillingene (Skoglund, 2013).

Samtidig som det er utfordringer med å rekruttere leger til distrikter med små eller manglende fagmiljøer, er det bred oppslutning om at alle kommuner, de små og usentrale inkludert, i prinsippet skal løse de samme oppgavene og tilby de samme tjenestene. Allmennlegetjenesten bygd opp rundt fastlegene er en viktig pilar i kommunehelsetjenesten. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester pålegger kommunen å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester som ikke faller inn under det tilbudet stat eller fylkeskommune har ansvar for. Dette omfatter blant annet å drive forebyggende og helsefremmende tjenester, å drive

utredning, diagnostisering og behandling, herunder en fastlegeordning, å yte hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, herunder legevakt, samt å yte andre helse- og omsorgstjenester i folks eget hjem eller i kommunale institusjoner. Kravene til fastlegetjenesten bygges stadig ut. Med den nye fastlegeforskriften som gjelder fra 2013, er det lagt til tre elementer i kommunens sørge-for-ansvar, som kan betraktes som nye (Gaski og Abelsen 2015a). Med forskriften er det implisitt et mål å dreie fastlegenes virke fra et tyngdepunkt med direkte pasientrettede kontorkonsultasjoner, over mot en mer tydelig rolle som aktør i kommunens samlede helsetjeneste (ibid.). Stabilitet i bemanningen blir dermed enda viktigere enn før.

Primærhelsetjenestemeldingen og Kommunereformen bekrefter signaler fra Samhandlingsreformen om at det vil kreves større og mer robuste «helsekommuner» for å realisere ambisjonene om at mer av helse- og sosialtjenestene skal ytes i kommunene. Sammen med økende krav til spesialisering, har dette gitt grobunn for enten kommunesammenslåinger eller alternativt større grad av interkommunale samarbeid. Forskning på interkommunale samarbeid viser generelt at dette forbedrer kvaliteten på tjenestetilbudet, samtidig som de minste kommunene har de største utfordringene med å styre samarbeidet (Leknes m. fl. 2013). Interkommunale samarbeid innenfor helse-tjenester er utbredt, og de fleste interkommunale helse-samarbeid begrunnes med henvisning enten til effektivitet (stordriftsfordeler), kompetanse eller kvalitet i tjenestene (Tjerbo og Zeiner, 2014). Selv om interkommunale samarbeid om helsetjenester er utbredt, er interkommunale samarbeid om allmennlegetjenester, bortsett fra når det gjelder legevakt, relativt uvanlig i Norge (Abelsen og Gaski, 2016).

DESENTRALISERT ALLMENNLEGETJENESTE – EKSEMPELET SENJALEGEN

Senjalegen ble etablert 1. september 2009, etter år preget av problemer med å bemanne legestillingene i tre små kommuner på Norges nest største øy, Senja i Troms fylke (Kehlet og Aaraas, 2015). Senjalegen er en interkommunal samarbeidsmodell med Lenvik kommune (11 535 innbyggere) som vertskommune og de tre småkommunene Torsken, Berg og Tranøy (til sammen 3 292 innbyggere) som deltakerkommuner (Gaski og Abelsen, 2015b). Senjalegen er i dag et av få og samtidig det mest omfattende interkommunale allmennlegetjenestesamarbeidet i landet i den forstand at det inkluderer hele fire kommuner. Samarbeidet omfatter fastlegeordning, allmennmedisinske offentlige legeoppgaver (som sykehjemstilsyn, helsestasjon

og samarbeid med NAV) og samfunnsmedisinske oppgaver. Det er materialisert med et hovedkontor på Silsand i Lenvik kommune med fem fastleger (4,6 årsverk) og to turnusleger. Disse legene betjener fire utekontor i tillegg til hovedkontoret. Utekontorene ligger i Gryllefjord og Sifjord (Torsken kommune), på Skaland (Berg kommune) og på Stonglandseidet (Tranøy kommune).

Legene er hoveddelen av sin arbeidstid på hovedkontoret, men pendler i tillegg som del av arbeidstiden, til et fast utekontor en til to dager i uka. Det er til sammen sju deltids hjelpepersonellstillinger knyttet til de fire utekontorene. Ved tre av fire utekontor er hjelpepersonellet bosatt lokalt, mens hjelpepersonell fra hovedkontoret pendler sammen med legen til ett av utekontorene. Tre utekontor har åpent to dager i uka, mens ett har åpent en dag i uka. Legene har en fast grunnlønn og får i tillegg 20 prosent av egeninntjent pasientbetaling og statlige refusjoner for pasientbehandlingen. De har i tillegg et fast lønnstillegg som kompensasjon for å pendle. Pendlende hjelpepersonell har ikke noe lønnstillegg for dette.

Det er gjennomført en omfattende evaluering av Senjalegen (Gaski og Abelsen, 2015b). Evalueringen bygget blant annet på en dokumentanalyse, 21 dybdeintervju med sentrale interessenter og en kvantitativ brukerundersøkelse. Evalueringen viste at modellen har gitt gode resultater i form av fornøyde og mer stabile leger og høy stabilitet

Figur 1: Kart over Senja



blant hjelpepersonell. Økt kompetanse blant legene har fulgt med. Alle Senjalegene er i dag spesialister eller er under spesialisering i allmennmedisin. Dette er en veldig forskjellig situasjon sammenlignet med situasjonen før Senjalegen hvor allmennlegetjenesten var preget av vikarstafetter med utenlandske korttidsvikarer. Informanter fra administrativ og politisk ledelse i småkommunene oppfatter at legetjenesten har blitt kvalitativt veldig mye bedre. En spørreundersøkelse blant pasienter viser at man med Senjalegen har utviklet en legetjeneste som målt med subjektive pasientopplevde kvalitetsmål, er fullt på høyde med den som tilbys pasienter ellers i landet.

Evalueringen viste at det på politisk og administrativt nivå i småkommunene ble oppfattet som enklere å kjøpe legetjenester fra en vertskommune, sammenlignet med å organisere den selv. Ulempene som ble fremhevet ved samarbeidet, var at vertskommunen «har bukta og begge endene». Det er flere sider ved dette. De små kommunene opplevde å ha gitt fra seg mye av styringsretten. Det er blitt lengre avstand fra politikerne lokalt som skal bevilge penger til legetjenesten, til de som er ansvarlig for driften av den. «Pakken» som småkommunene kjøper fra vertskommunen, har underveis vokst og blitt mer helhetlig. Dette har sammenheng med økte generelle krav til kommunenes legetjeneste. Baksiden av medaljen er at kostnadene har steget i takt med dette. Småkommunene har måttet betale det legetjenesten etter hvert har kostet. De ser at sammenlignet med den legetjenesten som de hadde før, er dagens legetjeneste isolert sett mye dyrere. De økte kostnadene ser de som en ulempe ved vertskommunemodellen. En annen ulempe ved modellen er at den av vertskommunen oppfattes som for lite forutsigbar, byråkratisk og krevende.

Organiseringen av Senjalegen koster naturlig nok mer enn det et «vanlig» legekonsultat uten utekontor ville kostet. Blant informantene ble det stilt spørsmål ved om det koster mer enn det smaker. Det eksisterte ulike oppfatninger av hvordan legetjenesten på Senja bør se ut i fremtiden. Mange informanter mente at Senjalegen er god og så ikke behov for noen endring. Egen legetjeneste i hver småkommune ble i liten grad sett som et realistisk alternativ, men var likevel det informanter i småkommunene sammenlignet med når kostnadene ved dagens Senjalege ble diskutert. Kommunesammenslåing for de tre småkommunene med Lenvik og eventuelt andre kommuner ble sett på som sannsynlig av mange. I småkommunene fryktet man at dette vil føre til redusert tilbud ved utekontorene, enten ved at flere pasienter eller alle må reise til legekonsultatet på Silsand for konsultasjoner.

ALTERNATIVET: EN SENTRALISERT LEGETJENESTE

Evalueringen avdekket at det mest realistiske alternativet til dagens organisering av legetjenesten på Senja, synes å være en sentralisert legetjeneste, hvor alle konsultasjoner med lege og hjelpepersonell sentraliseres til hovedkontoret på Silsand, at utekontorene legges ned, mens det offentlige legearbeidet (sykehjem og helsestasjon) fortsatt foregår i småkommunene. Det vil bety fortsatt pendling for legene, men i mindre omfang enn før.

En slik alternativ sentralisert løsning innebærer økte husleieutgifter på hovedkontoret fordi det vil måtte bygges om og utvides, men også sparte utgifter til husleie på utekontorene, sparte utgifter til medisinsk-teknisk utstyr på utekontorene, lavere lønnstillegg for legene fordi de reiser mindre ut, reduksjon av hjelpepersonellstillinger på grunn av stordriftsfordeler, redusert behov for leiebiler, og økte inntekter på grunn av at legetid som tidligere har vært brukt til å reise mellom hovedkontor og utekontor, frigjøres og gir mer pasientrettet aktivitet og større inntjening.

Den sentraliserte løsningen fører imidlertid med seg tids- og økte kostnader til transport for pasienter og eventuelle ledsagere, som oppstår fordi de ikke lenger får helse- tjenester ved utekontor og må reise til hovedkontoret for konsultasjon.

KOSTNADSMINIMERINGSANALYSE

Vi har gjennomført en kostnadsminimeringsanalyse (NOU 2012:16) som sammenligner de to alternative organiseringene av legetjenesten; Senjalegen slik den er i dag og den alternative sentraliserte løsningen. I en kostnadsminimeringsanalyse anses det billigste alternativet som det beste. Analysen bygger på markedspriser og på en forutsetning om at helsegevinsten (nytteeffekten) for pasientene er det samme med de to alternativene (Drummond m. fl. 2015). Når alternativene antas å ha lik nytte, er det ikke nødvendig å verdsette nytten i kroner for å rangere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Rangeringen avhenger av tiltakenes kostnader (NOU 2012:16).

Vårt perspektiv er et systemperspektiv. Vi er opptatt av helsetjenestens organisering og tilhørende samfunnsøkonomiske kostnader, ikke kostnader for enkeltindivider eller enkeltinstitusjoner. Vi har forutsatt at behandlingsgraden målt som konsultasjoner hos fastlege ikke innebærer noe overforbruk av helsetjenester. Dette gjør at vi regner samme kostnad for alle konsultasjoner når disse flyttes fra utekontor til hovedkontor med sentraliseringsalternativet.

Tabell 1: Oppsummering av kostnader i en desentralisert legetjeneste og i en sentralisert legetjeneste

Senjalegen: desentralisert legetjeneste	Alternativ: sentralisert legetjeneste
Husleie på hovedkontor	Ekstra arealbehov ved hovedkontor
Husleie for fire utekontor	Sparer husleie på fire utekontor
Medisinsk-teknisk utstyr/kontorutstyr	Færre lisenser, reduserte lagerkostnader, sparer utgifter til data-maskiner mm
Lønnstillegg for fem leger for pendling	Hølge lønnstillegget for leger beholdes med hensyn til stabiliteten, redusert behov for hjelpepersonell
Leiebilkostnader for to biler for pendling til konsultasjoner og offentlig legearbeid i småkommunene	Halverte leiebilkostnader fordi tilstedeværelsen i småkommune reduseres til å omfatte kun offentlig legearbeid
Til sammen 29 timer per uke av legenes og turnuslegens arbeidstid går til pendling i arbeidstiden	Kun ni timer per uke brukes til pendling, det vil si 20 timer mer benyttes til pasientkonsultasjoner, noe som gir en gevinst
Pasienter og ledsagere har legekonsultasjon på fire utekontorer i de tre småkommunene	Økte transport- og tidskostnader for pasienter og ledsagere, som må reise til hovedkontoret for konsultasjon

En avgjørende del av kostnadsminimeringsanalysen var å gjøre avgrensninger av hva som skulle inngå i analysen. Dette gjelder både med hensyn til hva som er det relevante sammenligningsgrunnlaget og hvilke kostnader det var rimelig å inkludere. Ambisjonen var ikke å tallfeste alle kostnader, men å beskrive disse. Ved beregning av kostnader tok vi utgangspunkt i driften av Senjalegen i 2014, det vil si siste hele regnskapsår. Vi beregnet kostnadene med utgangspunkt i 2015-priser. I noen tilfeller forelå det ikke data, og da baserte vi beregningene på estimeringer. Vi forutsatte 48 uker per år med betjente utekontor, og beregnet at det årlig var 4 080 legekonsultasjoner og 2 880 konsultasjoner med hjelpepersonell (og ikke lege), til sammen 6 960 konsultasjoner på utekontorene. Som en forenkling ble hele inntjeningspotensialet for konsultasjoner ved legekontor regnet inn i legens arbeid; også hjelpepersonellens virksomhet.

Det er kun kostnadselementene ved de to alternativene som er forskjellige, som er tallfestet. Tabell 1 oppsummerer hvilke forskjeller i kostnader vi har beregnet for henholdsvis en desentralisert legetjeneste og en sentralisert legetjeneste, når disse to alternativene sammenlignes.

De mest omfattende kostnadene er transport- og tidskostnader for pasienter og ledsagere. Videre redegjør vi for hvordan disse kostnadene er beregnet.

Beregning av transportkostnader

Med transportkostnader menes pasient og eventuelt ledsagers utgifter til transport. Barn (inntil 18 år) og eldre, hvis det vurderes som nødvendig, har krav på ledsager. Fra spesialisthelsetjenesten vet vi at ledsagerandelen ligger på

over 20 prosent i flere studier som er gjort (oppsummert i Abelsen og Gaski, 2003, side 10-11). Basert på informasjon fra Pasientreiser¹ om at pasienter fra de aktuelle kommunene har en ledsagerandel på rundt ti prosent for reise til lokalmedisinsk senter, som er like lange reiser som forutsatt i sentraliseringsalternativet, anslo vi ledsagerandelen til å være ti prosent. Vi antok at ledsagere er i yrkesaktiv alder.

Transportkostnaden regnes fra de fire utekontorene og inn til hovedkontoret og tilbake. Pasientens rett til dekning av transportutgifter (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008) omfatter utgiftsdekning tilsvarende taksten for billigste transport med rutegående transportmiddel. Pasienten har videre rett til å få dekket annen transport blant annet når helsetilstanden gjør det nødvendig, eller når kommunikasjonsmessige forhold gjør det nødvendig. Vi forutsatte at det ikke er diettkostnader i forbindelse med pasienttransporten.

For å beregne transportkostnader måtte vi kjenne aldersfordelingen blant pasientene. På bakgrunn av data om fødselsår blant pasienter på utekontor i en tilfeldig periode (N=246), estimerte vi aldersfordelingen for et år. Denne fordelingen er litt forskjellig fra hva vi skulle anta med utgangspunkt i befolkningssammensetningen og SSBs nasjonale tall for antall legebeseøk per år per aldersgruppe (SSB, 2014), ved at det er en noe større andel eldre. Fordelingen har basis i en bevisst prioritering av konsultasjoner med de eldste på utekontorene.

¹ Transportadministrator KV Eidesen, 6.10.2015

Transport kan foregå med buss, egen bil eller med drosje. Vi hadde få holdepunkter for å estimere fordelingen mellom ulike transportmidler. På bakgrunn av at netto reise- og ventetid ved legebesøk ville være lang ved bussreiser (6 timer) gitt dagens rutetilbud, anså vi buss som et lite gunstig transportalternativ selv om det er dette som i utgangspunktet dekkes. Reisekostnadene ble for de bussreisende satt til pris for bussbilletten. Vi forutsatte etablering av en fast oppsatt drosjetransport mellom småkommunene og legekantoret. Reise med drosje innebærer et netto tidstap på 3,2 timer forutsatt inntil tre pasienter per drosje. Kostnader forbundet med å administrere en fast oppsatt drosjetransport ble ikke beregnet. Netto kostnad for drosjturene tur/retur legekantoret inkludert ventetid ble beregnet etter satser anbefalt av Pasientreiser. Ut fra tidsbruken, var det reise med egen bil som var mest gunstig (2,2 timer). Transportkostnadene med egen bil ble beregnet med utgangspunkt i avstand (km) tur/retur per pasient og per ledsager.

På bakgrunn av regelverk, transportkostnader og reisetid, antok vi en transportfordeling med 25 prosent med buss, 25 prosent med drosje og 50 prosent med egen bil. Vi antok at transportfordeling for ledsagere bygger på samme transportfordeling. Vi forutsatte at ledsagere betaler voksenbillett ved transport med buss, at det er kapasitet til at ledsager sitter på med samme drosje når drosje benyttes, og i samme bil som pasienten når egen bil benyttes.

Beregning av tidskostnader

Tidskostnader består av pasienter og ledsageres produksjonstap, og ble beregnet med utgangspunkt i Finansdepartementets anbefalinger (NOU 2012:16). Verdien av en times produksjonstap ble satt lik gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad for arbeidsgiver (beregnet til 344 kr./t.).

Vi forutsatte at reisene foregår innenfor normalarbeidstiden. Netto tidstap ble definert som den tiden det tar å reise fra et av utekontorene, og tur/retur hovedkontoret, det vil si at tiden for konsultasjonen er trukket ifra. Det samlede årlige netto tidstapet finnes ved å multiplisere antallet reiser med netto tidstap og kostnad for dette for hver av transportmåtene.

Vi beregnet produksjonstap for yrkesaktive pasienter som ikke er sykemeldte, og for ledsagere som er yrkesaktive, ut fra gjennomsnittlig uføreandel i de tre småkommunene (NAV Uføretrygd per 30.6.2015) pluss sykemeldingsandel (NAV Andel arbeidstakere med sykefravær, 2. kvartal

2015). Det innebærer at vi beregnet produksjonstap for 75 prosent av yrkesaktive pasienter og ledsagere.

DEN DESENTRALISERTE MODELLEN ER SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOM

Gevinsten for den sentraliserte modellen er knyttet til sparte husleie-, lønns- og leiebilkostnader. I tillegg kommer inntjeningen for de 20 timene med ekstra legearbeid som sentraliseringsalternativet vil innebære. Basert på regnskapstall fra Senjalegen har vi regnet oss fram til en estimert inntjening på 293 kroner per konsultasjon og har antatt at legene i snitt vil kunne gjennomføre 2,5 konsultasjoner per time. Tabell 2 oppsummerer gevinstene som samlet er beregnet til 2,2 millioner kroner per år. I tillegg kommer sparte årlige kostnader ved medisinsk-teknisk utstyr, som ikke er tallfestet.

Tabell 2: Gevinster ved sentraliseringsalternativet

Kostnadselement	Gevinst (kr.)
Husleie	218 310
Lønnskostnader	801 626
Leiebilkostnader	115 500
Inntjening fra frigjort legetid (pga reduserte reiser)	1 019 640
Totalt	2 155 076

Transportkostnader for pasienter og ledsagere er beregnet til å utgjøre til sammen 2,3 millioner kroner for ett år (Tabell 3). Produksjonstapet er beregnet til å utgjøre 3,5 millioner kroner for ett år.

De ekstra kostnadene til transport og ekstra tidsbruk i sentraliseringsalternativet er beregnet til å utgjøre til sammen 5,9 millioner kroner per år. I tillegg kommer kostnader til transportkoordinering, det vil si kostnader forbundet med å administrere en fast oppsatt drosjetransport fra småkommunene til hovedkontoret hvis sentraliseringsalternativet realiseres.

Tabell 3: Kostnader ved sentraliseringsalternativet

Kostnadselement	Kostnad (kr.)
Transportkostnader for pasienter og ledsagere	2 344 131
Tidskostnader (produksjonstap)	3 540 276
Sum transport- og tidskostnader	5 884 407

Kostnadene er i størrelsesorden nær tre ganger så store som gevinsten ved sentraliseringsalternativet. Den samlede

årlige kostnadsøkningen for samfunnet ved realisering av en mer sentralisert legetjeneste, er beregnet til 3,7 millioner kroner.

Variasjonsbredden for de mest usikre kostnadselementene

Usikkerheten i beregningene av kostnader og gevinster nødvendiggjør en sensitivitetsanalyse. I denne analysen angir vi alternative estimat for de mest usikre kostnadselementene.

De fleste antakelsene som er gjort i kostnads- og gevinstberegningene ved realisering av det sentraliserte alternativet, gjelder transport- og tidskostnader for pasienter og ledsagere. Årsaken til dette er at det ikke eksisterer noen registreringer om disse hypotetiske kostnadene. Det er også gjort antagelser knyttet til legenes lønnskostnader og husleiekostnadene på utekontor.

I beregningene er det antatt at husleiekostnaden er halvparten så høy på utekontor sammenlignet med nivået på hovedkontoret. Dette fordi dagens bygningsstandard er lavere på utekontorene. Det er imidlertid ingen åpenbar grunn til at standarden skal være lavere. I sensitivitetsanalysen har vi derfor lagt inn samme husleiekostnad på utekontorene som på hovedkontoret.

Som basisestimat har vi antatt at nedleggelse av utekontor vil medføre at legenes lønnstillegg for å betjene utekontor halveres. Dette bygger på en skjønnsmessig vurdering om at full fjerning trolig vil ha noen omkostninger i form av økte stabilitetsutfordringer blant legene som

vertskommunen vil søke å unngå. I sensitivitetsanalysen har vi lagt inn gevinsten som en full fjerning av lønnstillegget vil gi.

Det finnes ikke registreringer som sier noe om hvordan reisene til et sentralisert alternativ vil fordele seg mellom transportmidlene buss, drosje og bil. Vi har valgt å regne på kostnadene ved to ulike alternative fordelinger mellom transportmidler. Det er mest tidseffektivt om flere reiser med egen bil. Et lavt estimat for transportkostnader er derfor å redusere andelen som reiser med drosje til 10 prosent, som er det dyreste transportalternativet, og øke andelen som reiser med egen bil til 80 prosent. Dette alternativet er samtidig et alternativ som gir mindre tidskostnader. Det er videre satt opp et høyt estimat, hvor reisene fordeles med en tredel til hvert av de tre transportmidlene buss, drosje og egen bil.

Det er ulike oppfatninger av om kostnader ved tap av fritid skal inkluderes i samfunnsøkonomiske analyser, og det finnes eksempler både på at tap av fritid ikke er regnet med (Hatlebakk, 2002) og at tap av fritid er regnet med (Bjørvatn, 2003). Vi har i sensitivitetsanalysen sett på hvilket utslag det gjør å inkludere tap av fritid. Verdien av en time tapt fritid ble satt lik gjennomsnittlig nettolønn (beregnet til 159 kr/t.). Vi regnet tidstapet som tap av fritid for pasienter og ledsagere som ikke er yrkesaktive. For sykemeldte er det ikke rimelig å regne tidstapet som tap av fritid, fordi pasienten normalt får sykepengen.

Tabell 4: Variasjonsbredden for de mest usikre kostnadselementene

Kostnadselement	Basisestimat	Variabelt estimat		Kostnadsendring i forhold til basisestimat	
		Lavt	Høyt	Lavt	Høyt
Husleiekostnader utekontor	Halvparten så høyt m ² -pris som på hovedkontoret.		Samme m ² -pris som på hovedkontoret.		+ 320 760 kr
Lønns-kostnader (leger)	Halvert tillegg for pendling til utekontor	Tillegg fjernes		- 125 000 kr	
Transport- og tidskostnader	Transportfordeling 25% buss + 25% drosje + 50% egen bil	Transportfordeling 10% buss + 10% drosje + 80% egen bil	Transportfordeling 33% buss + 33% drosje + 33% egen bil	Transportkostnad: - 435 888 kr Tidskostnad: - 750 120 kr Totalt: - 1 186 008 kr	+ 363 461 kr + 377 798 kr + 741 259 kr
Tap av fritid	Tap av fritid for pasient og ledsager er ikke inkludert		Inkluderes		+ 2 394 302 kr

Gitt husleieøkning på utekontor og full fjerning av lønns-tillegget for leger (Tabell 4), vil gevinsten i det sentraliserte alternativet kunne øke til 2,5 millioner kroner. Hvis vi antar et lavt estimat på transportfordeling vil de samlede transport- og tidskostnadene kunne reduseres med 1,2 millioner kroner til 4,7 millioner kroner. Med et høy estimat øker de samlede transport- og tidskostnadene med 0,7 millioner kroner til 6,6 millioner kroner.

Alternativt, hvis tap av fritid tas inn i beregningene, vil kostnadene ved det sentraliserte alternativet øke med ytterligere 2,4 millioner kroner. Med disse forutsetningene er den desentraliserte modellen (Senjalegen) fortsatt samfunnsøkonomisk lønnsom.

Begrensninger i sensitivitetsanalysen

Det er en del begrensninger i sensitivitetsanalyser (Drummond m. fl. 2015), som i hovedsak dreier seg om følgende tre forhold: de som gjennomfører undersøkelsen bestemmer selv hvilke variabler og hvilke alternative verdier som inkluderes i sensitivitetsanalysen, noe som bevisst eller ubevisst kan føre til seleksjonsskjevhet; tolkningen av sensitivitetsanalysen er tilfeldig fordi det ikke finnes retningslinjer for hvilken grad av variasjon i resultatene som er et akseptabelt bevis for at analysen er robust; og å variere usikre variabler enkeltvis medfører risiko for feilaktig å utelukke interaksjon mellom flere usikre variabler. Disse begrensningene gjør at analysen må tolkes med varsomhet.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet forutsetter reiseavstander av betydning

Hvis Senjalegemodellen med en desentralisert legetjeneste skal være samfunnsøkonomisk lønnsom andre steder, må altså en viss reiseavstand mellom utekontor og hovedkontor ligge til grunn. Hvis vi med utgangspunkt i eksemplet Senjalegen, halverer avstandene mellom utekontorene og hovedkontoret, vil dette redusere størrelsen på transport- og tidskostnadene, og samtidig øke gevinsten knyttet til åpningstid i det sentraliserte alternativet. Forenklet tilsvarende dette at reise- og tidskostnadene halveres og blir på til sammen 2,9 millioner kroner. Gevinsten ved lengre åpningstid øker med 158 220 kroner. Forutsatt at de øvrige kostnadselementene ikke endres, vil den samla gevinsten for det sentraliserte alternativet da bli på 2,3 millioner kroner. Den samlede årlige kostnadsøkningen for samfunnet ved realisering av en mer sentralisert legetjeneste, forutsatt halverte avstander mellom utekontor og hovedkontor, vil bli på 0,6 millioner kroner. Den desentraliserte modellen vil altså fortsatt være samfunnsøkonomisk lønnsom selv

om reiseavstandene halveres, men betydningen vil være marginal.

Helsegevinster?

Vi har ikke målt helsegevinster i denne studien. Dette henger sammen med at de er vanskelige å dokumentere. Vi vil likevel peke på to forhold ved Senjalegemodellen som kan gi en antatt helsegevinst. Med inspirasjon fra Raknes sin avhandling (2015) om avstand og bruk av legevakt, som viser at jo lengre avstand jo mindre bruker innbyggerne legevakt, kan vi anta at personlige ressurshensyn (som tid, økonomi og helsetilstand) gjør at legetjenester brukes mindre av de som har lang reiseavstand. Det at pasienten slipper å reise langt for å få legehjelp for sine helseplager, antar vi kan gi en mulig helsegevinst. Et annet forhold kan være at nærhet til legetjenesten gjør at innbyggere føler seg tryggere, og at dette generelt påvirker helsen positivt. Også Akuttutvalget (2014) peker på at innbyggere trekker frem nærhet som viktigst for trygghet.

På den andre siden viser Akuttutvalget til at pasienter og pårørende trekker frem medisinsk-faglig kvalitet som viktigere enn nærhet til helsetilbudet. Det vil si at den sentraliserte modellen kan gi helsegevinster. Antakelsen er på den ene siden at når fastlegene slipper å reise, vil det være en mulighet for økt stabilitet blant dem, og dermed en mulighet for en antatt økt helsegevinst for pasientene på grunn av økt kontinuitet i lege-pasientforholdet. På den andre siden har vi antakelsen om at den faglige kvaliteten øker i en sentralisert legetjeneste.

DYRT FOR KOMMUNENE, MEN LØNNSOMT FOR SAMFUNNET

Organiseringen av legetjeneste med utekontor der folk bor, er dyr for kommunene, men lønnsom for samfunnet. Småkommunene finansierer en legetjeneste som på grunn av modellen med hoved- og utekontor, har ekstra lønnskostnader, husleiekostnader og transportkostnader for personell. Samtidig går de glipp av en del inntekter knyttet til redusert åpningstid på grunn av pendlende personell. Småkommunene kan altså årlig redusere sine direkte kostnader med til sammen nær 2,2 millioner kroner ved en sentralisering av legetjenesten. Dette fører imidlertid med seg at større kostnader skyves over på andre budsjetter.

Det er beregnet at en sentralisering vil innebære samlede årlige kostnader i form av transportkostnader og tidskostnader for pasienter og ledsagere på nær 5,9 millioner

kroner. De store gevinstene ved å ha dagens organisering av Senjalegen med utekontor, ligger hos arbeidsgivere i småkommunene som ville få et produksjonstap på til sammen 3,5 millioner kroner per år hvis utekontorene sentraliseres. Videre spares offentlige budsjetter (HELFO) for et betydelig beløp per år i de transportkostnader som ville blitt refundert, og pasienter spares for transportkostnader som ikke ville blitt refundert.

Artikkelen viser at det kan være nyttig, samfunnsøkonomisk sett, å opprettholde legetjenester i nærheten av der folk bor og arbeider. På Senja er det vanskelig å peke på noe godt alternativ som utnytter ressursene bedre.

REFERANSER

Abelsen, B. og M. Gaski (2003). *Samfunnsøkonomisk analyse av spesialistpoliklinikken i Alta*. Alta: Norut Alta-rapport 2003:3.

Abelsen, B. og M. Gaski (2016). Fastlegeordningen i kommuner med under 20 000 innbyggere. Rapport 2016 Tromsø: Nasjonalt senter for distriktmedisin, UiT Norges arktiske universitet.

Akuttutvalget (2014). Akuttutvalgets delrapport til Helse- og omsorgsdepartementet 31.10.2014. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/sha/akuttutvalgetsdelrapport.pdf> (15.6.2016)

Bjorvatn, A. (2003). Er desentralisert dialysebehandling lønnsomt? *Magma*, 6/2003.

Drummond, M. F., M. J. Sculper, K. Claxton, G. L. Stoddard and G. W. Torrance (2015). *Methods for the economic evaluation of health care programmes*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.

Gaski, M. og B. Abelsen (2015a). Samhandlingsreformen og kommunens ansvar for integrerte legetjenester. *Fagbladet Samfunn og økonomi*, 2 2015, 52 -67.

Gaski, M. og B. Abelsen (2015b). *Senjalegen. En evaluering*. Rapport 2015 Tromsø: Nasjonalt senter for distriktmedisin, UiT Norges arktiske universitet.

Hatlebakk, M. (2002). *Evaluering av spesialisthelsetjenesten på Ørlandet*. SNF-rapport 53/02. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.

Helse- og omsorgsdepartementet (2008). *Forskrift om dekning av utgifter ved pasienters reise for undersøkelse eller behandling (syketransportforskriften)*.

Hovik, S. og T. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på? Småkommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Kehlet, K. og I. J. Aaraas (2015). The Senja Doctor: developing joint GP services among rural communities in Northern Norway. *Rural and Remote Health* 15: 3101. (Online) 2015. (Nedlastet 21.10.2015)

Leknes, E., A. Gjertsen, A. K. Tennås Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes og A. Roiseland (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008. IRIS, Stavanger.

St. meld. nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

St. meld nr. 26 (2014-2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 2012:16 *Samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Finansdepartementet.

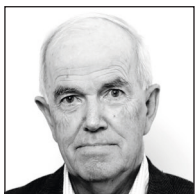
Ono, T., M. Schoenstein and J. Buchan (2014). Geographic Imbalances in Doctor Supply and Policy Responses, *OECD Health Working Papers*, No. 69. OECD Publishing.

Skoglund, E. (2013). Leger til folket. *Tidsskrift for den norske legeforening*, 133, 1847–50.

Statistisk sentralbyrå (2014). *Allmennlegetjenesten: Konsultasjoner hos fastlege eller legevakt i løpet av året, etter alder*.

Raknes, G. (2015). Reisetid, reiseavstand og bruk av legevakt. PhD-avhandling Universitetet i Bergen 2015.

Tjærbo, T. og H. H. Zeiner (2014). *Interkommunale samarbeid på helseområdet*. NIBR-notat 2014:106. OSLO: Norsk institutt for by- og regionforskning.



AGNAR SANDMO
Professor emeritus, NHH

Argumenter for progressiv beskatning: Et historisk perspektiv

Artikkelen gir en oversikt over de viktigste prinsipielle argumenter som er blitt fremført for progresjon i beskatningen fra Adam Smith til gjennombruddet for den moderne teorien om optimal beskatning på 1970-tallet. Sentralt i oversikten står prinsippet om skatt etter evne og hvordan dette prinsippet har vært formulert analytisk av ulike forfattere, og det konkurrerende nytteprinsippet blir også diskutert. Artikkelen berører også den eldre teoriens relevans for den moderne debatt om skatt og fordeling.

INNLEDNING

Det hender ikke ofte at sentrale bøker om samfunnsøkonomiske spørsmål blir oversatt til norsk, men i det siste har det skjedd med to utgivelser, Thomas Pikettys *Kapitalen* i det 21. århundre (2014) og Tony Atkinsons *Ulikhet* (2015). Begge bøkene kom ut på norsk samme år som den engelske utgaven forelå (som i Pikettys tilfelle skjedde året etter publiseringen av den franske originalutgaven). Det dreier seg om bidrag som griper inn i dagens økonomisk-politiske debatt, og den raske norske oversettelsen vitner om at det også her er stor interesse for å forstå bakgrunnen for den økende ulikheten og hva man kan gjøre for å bremse den.

Et av de virkemidler som kan tas i bruk for å motvirke økt ulikhet, er progressiv beskatning, og en skjerping av progresjonen blir anbefalt både av Atkinson og Piketty.

Piketty (2014, kap. 10) foreslår med referanse til USA at marginalsattesatsen på arbeidsinntekter bør ligge på ca. 80 prosent for inntektene til den øverste 1 eller 0,5 prosent av inntektstakerne, og at progresjonen også bør skjerpes vesentlig i andre vestlige land. Atkinson (2015, kap. 11) har et mer detaljert forslag til reform av den britiske inntektsskatten: hans alternativ begynner med en sats på 25 prosent for det nederste inntektstrinnet (utover den skattefrie minsteinntekten) og stiger til 65 prosent på inntekter over £200.000. Det fremgår av sammenhengen at skattegrunnlaget forutsettes å være en «comprehensive tax base», slik at det omfatter all inntekt av arbeid og kapital.

Spørsmålene som reiser seg i tilknytning til progresjon i beskatningen er et tema med dype røtter i samfunnsøkonomisk litteratur, og i tilknytning til den moderne diskusjonen kan det være interessant å studere hva tidligere tiders økonomer har skrevet om det. I det følgende skal jeg prøve å kaste lys over dette ved å gjøre et sveip gjennom den skatteøkonomiske idehistorien fra Adam Smith til våre dagers analyser av optimal beskatning.

¹ Takk til Annette Alstadsæter, Vidar Christiansen og Rolf Aaberge for gode tilbakemeldinger og til tidsskriftets konsulent for svært nyttige kommentarer.

Det sentrale spørsmålet i debatten om progressiv beskatning har vært normativt: Bør beskatningen være progressiv og hvis ja, hvor progressiv? Både økonomer og filosofer har prøvd å oppstille noen kriterier for rettferdig beskatning som kan gi et svar på disse spørsmålene eller i alle fall noen retningslinjer for hvordan vi bør resonnerer omkring dem. Men normative kriterier alene kan ikke gi noe fullgodt svar. Graden av progresjon påvirker måten økonomien fungerer på, og disse virkningene må tas med i betraktning når en skal ta et standpunkt til den ønskede graden av progresjon.

Det er innlysende at problemet med utforming av rettferdig beskatning henger nært sammen med det mer omfattende spørsmålet om hva som er en rettferdig fordeling av inntekt og formue. Denne mer fundamentale problemstillingen ligger i bunnen av alle diskusjoner om rettferdig beskatning. Men både i praktiske og teoretiske diskusjoner av skattepolitikk er utgangspunktet at det foreligger en inntektsfordeling som i det store og hele må tas som gitt², og at skattepolitikken har som et av sine formål å modifisere denne fordelingen.

Det finnes de som er skeptiske til verdien av å utforske progressiv beskatning fra et normativt synspunkt. Skeptikerne vil begrense økonomenes rolle til å studere virkningene av progressiv skatt på for eksempel arbeidstilbud, sparing og inntektsfordeling men holde seg unna spørsmålet om hvor stor grad av progresjon som er «optimal». Men de fleste akademiske økonomer som har engasjert seg i de normative spørsmålene, har sett på sitt arbeid som bidrag til en offentlig debatt om et viktig samfunnsspørsmål. Analyser som munner ut i bestemte konklusjoner om graden av progresjon kan forstås som en utforskning av logikken i skattepolitiske resonnementer: Hvis vi starter fra et bestemt sett av premisser, hvilke konklusjoner kan vi da trekke?

Den moderne versjonen av denne forskningen er teorien om optimal inntektsbeskatning slik den først ble formulert i Mirrlees' pionerarbeid (Mirrlees 1971). Men Mirrlees' analyse har mange forgjengere, og formålet med denne artikkelen er å gi en oversikt over noen av de mest sentrale bidragene fra Adam Smith til moderne tid.

De prinsipielle teoretiske drøftingene av progresjonen i inntektsskatten er som regel lite presise med hensyn til definisjonen av skattegrunnlaget, og det gjelder spesielt

den eldre litteraturen. Som regel er det naturlig å tolke forfatterne som at de refererer til totalinntekt, altså summen av inntekt fra arbeid og kapital, og det er i hovedsak denne tolkningen som er lagt til grunn i det følgende.

KLASSISKE SKATTEPRINSIPPER

Adam Smiths drøfting av skattespørsmål gir et godt utgangspunkt for en historisk oversikt. I sin bok *Wealth of Nations* lanserer han fire prinsipper eller maksimer for god beskatning. Den første av disse maksimene er av spesiell interesse i denne sammenheng og lyder (i min egen oversettelse):

«Statens borgere bør bidra til regjeringens opprettholdelse i forhold til sine respektive evner; det vil si så nær som mulig i forhold til den inntekt som de nyter godt av under statens beskyttelse.» (Smith 1776; 1976, s. 825.)

Maksimen innfører prinsippet om at den enkelte bør betale skatt etter evne, det vil si på grunnlag av sin inntekt, og de fleste – men ikke alle – har tolket den som at skatten bør være tilnærmet proporsjonal med inntekten. Den fremste representant for den klassiske skole i Frankrike, Jean Baptiste Say, tolket den som en anbefaling om progressiv beskatning og uttalte som sin egen oppfatning at «beskatningen kan ikke være rettferdig hvis den ikke er progressiv» (Say 1803; 1971, s. 455). Uansett hvordan man tolker maksimen på dette punkt, er det interessant å merke seg at prinsippet om skatt etter evne får en tilleggsbegrunnelse ved at Smith impliserer at inntekten også er et mål på den nytte den enkelte har av statens virksomhet. En viktig side av denne virksomheten er å skape sikkerhet for inntekt og formue gjennom rettsvesenet og forsvaret, og jo rikere man er, jo mer verdifull er denne beskyttelsen. En skattebyrde som stiger med inntekten innebærer derfor også at den enkelte betaler skatt etter hvor stor nytte han har av offentlig virksomhet. Oppfatningen om at de to begrunnelsene ledet til det samme resultat når det gjaldt profilen på inntektsskatten fikk liten støtte i den etterfølgende litteratur, men begge begrunnelsene, som etter hvert ble kjent som evneprinsippet og nytteprinsippet, hadde sine talsmenn blant senere tiders økonomer.

De fleste senere forfattere betraktet Smiths maksime som et utilstrekkelig grunnlag for progressiv skatt og følte at mer presise begrunnelser var nødvendige. Før vi går inn på dem, er det imidlertid nødvendig med en nærmere avklaring av hva man egentlig skal forstå med progresjon i beskatningen.

² Dette utgangspunktet utelukker ikke at skattepolitikken kan ha innsidensvirkninger som endrer fordelingen av bruttoinntektene. Økt progresjon i inntektsbeskatningen kan utløse mekanismer som i prinsippet kan føre både til mindre og større ulikhet før skatt.

HVA ER PROGRESJON?

I den eldste litteraturen om skattepolitikk er definisjonen av progresjon langt fra klar og presis. Når Adam Smith skriver om skatt i forhold til inntekt er det ikke den moderne formen for inntektsskatt han har i tankene, for den eksisterte ikke på Smiths tid³. En mer naturlig tolkning er at han refererer til den totale skatt som den enkelte betaler i form av skatt på eiendom, formue og forbruk. Å ha alle disse skatteformene i tankene er selvsagt viktig når en skal vurdere den samlede fordelingsprofil på skattesystemet. Men med utviklingen av moderne inntektsbeskatning og dens rolle som sentral inntektskilde for staten ble det etter hvert progresjonen i selve inntektsskatten som kom i sentrum for diskusjonen. Det er derfor den progressive inntektsskatten jeg skal konsentrere meg om her, og problemstillinger omkring progresjon i formuesskatten og arveavgiften lar jeg ligge.

Den vanligste definisjonen av progressiv inntektsskatt er at gjennomsnittsskatten stiger med inntekten: jo høyere inntekt man har, jo større andel av den blir utlignet som skatt. En skatt hvor det motsatte er tilfelle, kalles en regressiv skatt, og skillet mellom de to formene går ved en rent proporsjonal skatt. Men både i dagligtalen og i faglitteraturen støter vi på en konkurrerende definisjon som går ut på at progresjon kobles til stigende marginalsatt. I de fleste praktiske tilfeller vil en skatt som er progressiv etter den første definisjonen også være progressiv etter den andre. Men avvik kan forekomme: Et system som skattlegger all inntekt over en visst minsteinntekt med en gitt prosent (en variant av flat skatt), er åpenbart progressiv etter den første definisjonen, siden gjennomsnittsskatten er stigende for all inntekt over minsteinntekten. Men hvis alle inntektstakere tjener mer enn minsteinntekten, betaler alle samme marginalsatt selv om de har stigende gjennomsnittsskatt, slik at systemet ikke fortøner seg som progressivt etter den andre definisjonen. Siden begge definisjoner blir brukt i den skatteteoretiske litteraturen (ofte uten at forfatteren presiserer hvilken av dem han bruker), er det viktig å være klar over distinksjonen⁴.

³ I Storbritannia ble en progressiv inntektsskatt lansert av statsminister William Pitt d.y. i budsjettet han la frem i 1798, åtte år etter Smiths død.

⁴ Det finnes ytterligere to definisjoner av progresjon som er basert på (a) elastisiteten av skattebeløpet med hensyn på bruttoinntekten og (b) elastisiteten av inntekten etter skatt med hensyn på inntekten før skatt (Musgrave og Thin 1948). Men dette er detaljer som ikke er vesentlige i denne sammenheng.

EVNEPRINSIPPET: FRA SMITH TIL PIGOU⁵

Evneprinsippet i sin mest generelle form innebærer bare at en med høy inntekt og høy betalingsevne skal betale mer enn en med lav inntekt. Men dette er forenlig både med regressiv og progressiv beskatning og er derfor til liten hjelp for en som skal tenke på utformingen av inntektsskatten i mer detalj. Et skritt i retning av nærmere konkretisering ble tatt da økonomer begynte å la seg inspirere av utilitaristisk filosofi, slik den først ble utformet av den engelske filosofen Jeremy Bentham. En viktig brobygger fra filosofi til samfunnsøkonomi var John Stuart Mill som ga vesentlige bidrag til begge fagområder, spesielt gjennom bøkene *Utilitarianism* (1863) og *Principles of Political Economy* (1848).

I *Principles* lanserer Mill prinsippet om «equal sacrifice» som rettesnor for et rettferdig skattesystem: alle skattebetalere bør bli pålagt det samme offer eller bære den samme byrde ved beskatningen. Men hva innebærer dette? Mill mener at skattebyrden åpenbart må relateres til betalingsevnen og dermed til inntekten, og han hevder derfor at en naturlig tolkning av «equal sacrifice»-prinsippet er at beskatningen bør være proporsjonal (Mill 1848, s. 808). Han påpeker imidlertid at en fast skatteprosent vil ramme de fattige tungt, og han foreslår derfor at inntekter under et visst minimumsnivå – definert slik at det er tilstrekkelig til å sikre en viss grunnleggende levestandard – bør være fritatt for skatt, og at proporsjonaliteten deretter bør gjelde for all overskytende inntekt. I denne forstand anbefaler han altså en progressiv inntektsskatt. Men utover dette vender han seg mot ideen om progresjon. Noen mener, sier han, at prosenten bør stige med inntekten, fordi en tiendedel tatt fra en lav inntekt er en tyngre byrde enn en tiendedel tatt fra en høy inntekt: Det er et mindre offer å betale tusen pund av en inntekt på titusen enn å betale hundre pund av en inntekt på tusen. I følge Mill er denne hypotesen imidlertid av tvilsom karakter, og den er i alle fall ikke sikker nok til å kunne brukes som en anbefaling om progressiv beskatning. (Men det er nærliggende å innvende at det vel nettopp er denne hypotesen han bygger på når han anbefaler en skattefri minsteinntekt.)

Argumentet kan unektelig virke litt overraskende når den kommer fra en økonom som også var en fremtredende utilitaristisk filosof og radikal samfunnsdebattant. I hans sentrale filosofiske verk om utilitarismen, *Utilitarianism*, har han en kortfattet diskusjon om anvendelse på skattepolitikken, men også her viker han tilbake for å trekke

⁵ Dette avsnittet bygger på fremstillingen i Sandmo (2015).

noen konsekvenser av den utilitaristiske filosofien. Han påpeker at rettferdighetsargumenter har vært tatt i bruk for å forsvare både koppskatt (altså en skatt med en fast sum for alle skattebetalere), proporsjonal skatt og progressiv skatt. Fra denne forvirringen, sier han, er utilitarismen den eneste utvei (Mill 1863; 1998, s. 102.). Men der stopper han, uten noen konklusjon om hvor denne veien leder oss.

Andre klassiske økonomer gav uttrykk for klarere meninger om progressive beskatning enn Mill. Hans litt eldre kollega John R. McCullough fryktet hva avviket fra hva han betraktet som normen om proporsjonalitet kunne føre politikerne til å vedta. Når det først åpnes for slike avvik, «er man til havs uten ror eller kompass; det er ingen grenser for hvilke tåpeligheter man kan begå; og bankerott eller revolusjon er den naturlige og nesten uunngåelige følge av ens handlinger.» (Sitert etter O'Brien 2004, s. 301.) Men noen hadde mer sympati for progresjonen. Et interessant argument som ble fremhevet var at siden de indirekte skattene i 1800-tallets Storbritannia hadde en regressiv profil, spilte progresjonen i inntektsskatten en viktig rolle for å hindre at skattesystemet som helhet la de tyngste byrdene på lavinntektsgruppene. Kombinasjonen av regressive indirekte skatter og progressiv inntektsskatt ville dermed bringe den samlede profil på skattesystemet nærmere normen om ren proporsjonalitet.⁶

Francis Y. Edgeworth (1877) hevdet at mangelen på klare konklusjoner hos Mill skyldtes at det utilitaristiske rammeverket ikke var formulert med matematisk presisjon. Han lanserte sin egen «eksakte utilitarisme» som et alternativ til dette, og begynte med å diskutere hva som er den beste inntektsfordelingen i et samfunn. Utgangspunktet for resonnementet er at det eksisterer en nyttefunksjon for inntekt som er den samme for alle. Vi kan tenke på denne funksjonen som en beskrivelse av hvordan levestandard varierer med inntekt. Nytte eller levestandard øker med inntekt (positiv grensenytte) men i avtagende grad (synkende grensenytte). Hvis samfunnets totalinntekt er gitt, vil samfunnsnyttens – definert som summen av nytte i samfunnet – bli maksimal når inntekten er helt likt fordelt. Beviset er enkelt. En overføring fra A med høy inntekt til B med lav inntekt vil på grunn av forutsetningen om fallende grensenytte medføre et mindre nyttetap for A enn den tilsvarende nyttegevinsten for B, og dette vil være tilfellet helt til inntektene er fullt utjevnet. I en senere artikkel (Edgeworth 1897) anvendte han dette resonnementet

på skatteteorien og viste at den maksimale samfunnsnytte oppnås ved full inntektsutjevning. Når inntekten før skatt er gitt, altså uavhengig av beskatningen, og når skattebeløpet kan fastsettes som rundsumbeløp for den enkelte, bør skattene tilpasses slik at inntekt etter skatt er den samme for alle.

En annen måte å uttrykke denne konklusjonen på er at det bør være hundre prosent marginalsatt på all inntekt over gjennomsnittet, kombinert med overføringer til de som ligger under, slik at de dermed blir løftet opp til gjennomsnittsnivået. Edgeworth karakteriserer selv denne konklusjonen slik

«Således er sosialismens høydepunkt for et øyeblikk i sikte, men det blir umiddelbart overskygget av tvil og reservasjoner.» (Edgeworth 1897, s. 553.)

Tvilen og reservasjonene refererte selvsagt til de problematiske virkningene (for å si det mildt) av et slikt skattesystem på insentivene til å yte produktiv innsats enten i form av sparing og investering eller i form av arbeidsinnsats. Edgeworth understreket da også at når prinsippet om full inntektsutjevning skulle overføres til praktisk skattepolitikk, måtte det modifiseres ved å ta hensyn til de negative virkninger det ville ha på produksjonen. Men han maktet ikke å formalisere denne utvidelsen av analysen. En presis analyse av rettferdighet i beskatningen ble altså koblet sammen med en vag og upresis henvisning til produksjon og effektivitet. Det som ble sittende igjen hos de fleste som studerte Edgeworths arbeider på dette feltet, var utvilsomt konklusjonen om full inntektsutjevning via en ekstrem form for progressiv beskatning.

Edgeworths tro på den utilitaristiske tilnærmingen til skattepolitikken, kombinert med skepsis til konklusjonen om full inntektsutjevning, var en holdning som ble delt av mange andre økonomer i hans samtid. Det virket derfor nærliggende å lete etter en annen formulering av det utilitaristiske prinsippet som ledet til mer akseptable konklusjoner. Edgeworths løsning innebærer at den marginale byrden av skatten, altså den ekstra byrden man blir pålagt ved en liten økning av skattenivået, er den samme for alle, og den ble derfor karakterisert som prinsippet om «equal marginal sacrifice». Et alternativt «equal sacrifice»-prinsipp ble først formulert analytisk av den nederlandske økonom A. J. Cohen-Stuart (1889). Hans alternative prinsipp om likt offer - eller lik byrde, som vel er en bedre norsk oversettelse – finnes i to varianter. Lik absolutt byrde («equal absolute sacrifice») innebærer at nyttetapet ved

⁶ O'Brien (2004, s. 392) refererer til en av de mindre kjente klassiske økonomer, George P. Scrope, som talsmann for dette synet.

beskatningen skal være det samme for alle. Uttrykt matematisk kan det skrives som

$$U(Y) - U(Y-T) = k$$

Her er U nyttefunksjonen, k en konstant som blir bestemt av det offentlige krav til skatteinntekt og T den skatten som skal betales av inntekten Y . Prinsippet om lik absolutt byrde innebærer altså at inntektsskatten skal utformes slik at det tapet av totalnytte som skatten medfører, skal være det samme for alle.

Hvis vi nå tenker oss at skattebeløpet T er en funksjon av Y , kan vi derivere ligningen ovenfor med hensyn på Y og uttrykke marginalskatten som

$$dT/dY = [U'(Y-T) - U'(Y)]/U'(Y-T)$$

Fra hypotesen om synkende grensenytte følger det at $U'(Y-T) - U'(Y) > 0$. Altså kan vi slutte at prinsippet om lik absolutt byrde innebærer at skatten stiger med inntekten: marginalskatten er positiv og mindre enn en. Men da kan vi ikke bruke hypotesen om synkende grensenytte til i tillegg å bevise høyere ordens egenskaper ved skattefunksjonen, spesielt kan vi ikke bruke den til å vise at skattefunksjonen er progressiv⁷.

Den andre varianten av dette prinsippet er lik relativ skattebyrde, hvor nytte-tapet settes i forhold til nyttenivået før skatt. Det kan formuleres som

$$[U(Y) - U(Y-T)]/U(Y) = k$$

På samme måte som for lik absolutt byrde kan vi også her vise at marginalskatten er positiv og mindre enn en, men at prinsippet generelt ikke innebærer progressiv beskatning⁸.

Ideen om at formen på skattefunksjonen kunne utledes fra utgangspunktet om lik absolutt eller relativ skattebyrde hadde i sin tid betydelig innflytelse i skattelitteraturen. Mange mente også – som vi har sett, feilaktig – at prinsippet, i en eller begge av sine to former, innebar progressiv beskatning. Uansett kan en vanskelig komme fra at

⁷ Dette kan illustreres ved spesialtilfellet med den logaritmiske nyttefunksjonen $U(Y) = \ln Y$, hvor $U'(Y) = 1/Y$. Ved innsetting i uttrykket for marginalskatten får vi $dT/dY = T/Y$. Marginalskatten er lik gjennomsnittsskatten, altså har vi proporsjonal skatt.

⁸ I et forelesningsnotat fra 1935 identifiserer Ragnar Frisch hele seks ulike prinsipper for rettferdig beskatning og relaterer betingelsene for progresjon til egenskaper ved grensenyttefunksjonen. Han tar imidlertid ikke noe standpunkt til hvilket prinsipp som er å foretrekke.

det er noe visst tilfeldig ved begge variantene av «equal sacrifice»-prinsippet. Edgeworths formulering av ideen om «equal marginal sacrifice» kan utledes som en konsekvens av maksimering av en sosial velferdsfunksjon, i dette tilfellet summen av nytte. Derimot er det vanskelig å se noe tilsvarende fundament for de to andre variantene – lik absolutt eller relativ skattebyrde – av prinsippet om skatt etter evne.

BREMSER PÅ PROGRESJONEN

Adam Smith innså at utformingen av skattesystemet ikke bare dreide seg om rettferdig fordeling. Skattene medførte administrative kostnader og i tillegg indirekte kostnader i form av de byrder det påla samfunnet ved mindre effektiv ressursbruk. Disse kostnadene er temaet for hans tre siste maksimer for god beskatning. Den andre og tredje maksimen refererer til de administrative kostnadene (blant annet kostnadene forbundet med skatteunndragelse), mens den fjerde argumenterer for at

«enhver skatt bør utformes slik at den tar ut av folkets lomme så lite som mulig utover det den innbringer til statskassen.» (Smith 1776; 1976, s. 826.)

Det går frem av sammenhengen at Smith hadde mer enn de rent administrative innkrevningskostnadene i tankene. Han hadde også tatt høyde for at skattene kunne lede til mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser. David Ricardo, som for øvrig sa seg enig i Smiths fire prinsipper, tolket den siste maksimen som at skattene svekket økonomiens vekstevne, dens «power to accumulate». Disse kostnadene ville gjøre seg gjeldende uansett hvilket skattesystem man valgte, og valget av skattesystem representerte derfor etter Ricardos mening et valg mellom ondt, «a choice of evils» (Ricardo 1817; 1951, s. 167).

Edgeworths utilitaristiske analyse av optimal inntektsfordeling og utjevning av inntektsskatt ble tatt opp av mange senere økonomer. Blant dem var A. C. Pigou (1920), som ga en spesielt slående formulering av det:

«... det er innlysende at enhver overføring av inntekt fra en relativt rik mann til en relativt fattig mann av tilsvarende karakter, siden den gjør det mulig å tilfredsstille mer intense behov på bekostning av mindre intense behov, må øke den totale sum av behovstilfredsstillelse. Den gamle 'loven om synkende [grense]nytte' leder derfor med sikkerhet til følgende konklusjon: Ethvert tiltak som øker de fattiges andel av realinntekten, vil, forutsatt

at det ikke fører til en reduksjon av nasjonalproduktet, i alminnelighet øke den økonomiske velferd.» (Pigou 1920; 1952, s. 89.)

Konklusjonen er på linje med den som Edgeworth kom frem til, men hele resonnementet er mer forsiktig formulert. Det refererer ikke til full inntektsutjevning men til omfordeling i retning av mer likhet. Og den tar et viktig forbehold i den siste setningen. Fra et rent rettferdighets-synspunkt, slik det ble oppfattet av utilitaristene, ville en omfordeling i retning av full inntektsutjevning være ønskelig. Men hvis omfordelingen fører til at nasjonalinntekten og dermed skattegrunnlaget krymper, vil det legge en bremse på den ønskede grad av omfordeling. Vi må foreta en avveining mellom fordelings- og effektivitetshensyn. Selv om Pigous argument ikke direkte refererer til profilen på inntektsskatten, er det likevel naturlig å tolke det som en pekepinn på hvilke hensyn som bør være sentrale når man skal avgjøre graden av progresjon i inntektsskatten.

Pigou tok opp fordelings- og effektivitetsvirkningene av beskatningen i mer detalj i boken *A Study in Public Finance* (Pigou 1928; 1947). Her påpeker han at alle skatter har det han kaller «distributional and announcement effects», som svarer til det vi i dag kaller inntekts- og substitusjonsvirkninger. Edgeworths konklusjon om full inntektsutjevning er gyldig når vi rendyrker inntektsvirkningene og ser bort fra virkningene av skatten på arbeidstilbudet. Men dette er vesentlige virkninger som vi ikke kan se bort fra i en mer realistisk analyse.

Pigou tar deretter for seg en økonomi hvor alle individer er identiske – slik at det ikke eksisterer noe fordelingsproblem – og hvor arbeidsinnsatsen er variabel. Hvordan ser den ideelle inntektsskatt ut under slike forutsetninger? Innledningsvis påpeker han at mens ren rundsumbeskatning vil tendere til å øke arbeidsinnsatsen, vil en inntektsskatt med positiv marginalsats øke arbeidsinnsatsen i mindre grad enn rundsumskatten; ja, den kan til og med redusere arbeidsinnsatsen til et lavere nivå enn det som var tilfelle uten skatt, og det er denne substitusjonsvirkningen som gir opphav til effektivitetstapet ved inntektsskatten. Fra et effektivitetssynspunkt bør marginalsatten derfor være så lav som mulig. Hvis det offentlige ønsker å inndrive den maksimalt mulige skatteinntekt, vil det bare være én skattesats som gir denne inntekten, men hvis ønsket skatteinntekt er mindre enn dette, vil det være to

skattesatser som gir samme inntekt⁹, og da bør staten velge den laveste av satsene, fordi det er den som leder til lavest effektivitetstap eller, i Pigous terminologi, lavest «aggregate sacrifice» (Pigou 1928; 1947, s. 65-67). Siden det er marginalsatten som skaper effektivitetstapet, følger det at ut fra rene effektivitetshensyn at regressiv er bedre enn proporsjonal beskatning, som igjen er bedre enn en progressiv skatt, når disse sammenlignes på provenynøytral basis¹⁰. Fordelings- og effektivitetshensyn trekker derfor i hver sin retning når det gjelder formen på inntektsskatten. Så hvordan skal man kombinere dem?

Dette spørsmålet gir ikke Pigou noe godt svar på. Det er kanskje rimelig å tenke seg at de to tilfellene med rendyrking av henholdsvis fordelings- og effektivitetsperspektivet hadde ført ham til konklusjoner som han hver for seg anså for å være uakseptable, og at han følte trang til å utvikle en teori som ga mer rimelige resultater med hensyn til den ønskede grad av progresjon i beskatningen. Han kunne i prinsippet ha gjort dette gjennom å videreutvikle det utilitaristiske resonnementet for å ta hensyn til at arbeidsinnsatsen reagerer på endringer i inntektsskatten, men dette er en oppgave han åpenbart ikke makter. I tillegg er det lett å innse at det teoretiske apparatet han hadde til rådighet, ikke var i stand til å håndtere denne problemstillingen¹¹.

NYTTEPRINSIPPET

Historisk sett har ikke evneprinsippet vært enerådende i diskusjonen om rettferdighet i beskatningen. Alternativet, nytteprinsippet, går i korthet ut på at det man betaler i skatt bør reflektere den nytte man har av den offentlige sektors virksomhet. Skatten er altså å betrakte som en betaling for mottatte tjenester, i kontrast til evneprinsippet som innebærer at man bør skattlegges i forhold til sin betalingsevne. Vi har sett at den første av Adam Smiths maksimer indirekte refererer til begge disse prinsippene, men på en slik måte at det ikke er noen motsetning mellom dem: inntekten er både et mål på betalingsevne og på nytten av det offentlige forbruk. I moderne normativ beskatningsteori er det evneprinsippet som råder grunnen, men nettopp derfor er det interessant å se nærmere på de

⁹ Pigou ser åpenbart for seg det som vi i moderne terminologi kaller Laffer-kurven.

¹⁰ Pigou definerer progressiv, proporsjonal og regressiv skatt som at marginalsatten er stigende, konstant eller synkende. Se diskusjonen av alternative definisjoner i avsnitt 3 ovenfor.

¹¹ Men på et annet område foregrep Pigou moderne teori om optimal beskatning. I Pigou (1928) utledet han den inverse elastisetsformelen for optimal indirekte skatt, og han var en inspirator for Ramseys (1927) pionerarbeid om optimale indirekte skatter.

begrunnelser som ble gitt for nytteprinsippet i eldre tiders litteratur.

Den ene hovedbegrunnelsen bygger på en kontraktsteoretisk forståelse av forholdet mellom borger og stat, hvor nytteprinsippet for beskatningen sikrer at kontrakten er inngått på vilkår som sikrer at borgernes interesser er ivaretatt. En som så forholdet på denne måten var Knut Wicksell. Hans utgangspunkt var at et offentlig prosjekt bare burde gjennomføres dersom den samlede betalingsvilje for prosjektet oversteg kostnadene. Gitt at denne betingelsen var tilfredsstillt, burde kostnadene ved prosjektet fordeles på en slik måte at alle skattebetalerne fikk en del av nettogevinsten, og dette resulterte i det fundamentale prinsipp for rettferdig beskatning: «Ingen kan klage hvis han får en nytte [av prosjektet] som han selv anser å være (større enn eller minst) like stor som den prisen han må betale.» (Wicksell 1896; 1958, s. 79.) Denne grunnleggende idéen, som er nært beslektet med begrepet Pareto-forbedring, kan overføres på forholdet mellom offentlige utgifter og skatt som helhet.

Wicksell var en politisk radikaler, og hans fremheving av nytteprinsippet som den grunnleggende retningslinje for rettferdig beskatning kan virke litt overraskende. Burde ikke skattesystemet bidra til en utjevning av inntektsulikhetene i samfunnet? Hans syn på dette spørsmålet viser at ideen om nytteprinsippet som en rettferdighetsnorm må forstås på en spesiell måte: «Det er klart at rettferdighet i beskatningen stilltiende forutsetter rettferdighet i den eksisterende fordeling av formue og inntekt.» (Wicksell 1896; 1958, s. 108.) Det er altså først når inntektsfordelingen er «optimal» - altså når den er allment sosialt akseptabel - at nytteprinsippet slår inn som en norm for rettferdig beskatning. Dessuten var, etter Wicksells mening, det svenske skattesystemet slik at de lavere klasser betalte for offentlige utgifter som i første rekke kom de mer velstående til gode. En gjennomføring av nytteprinsippet for beskatningen ville altså være til gagn for de fattige, selv med de eksisterende skjevheter i formues- og inntektsfordelingen.

Men kunne man ikke tenke seg å modifisere nytteprinsippet med et visst innslag av progresjon på toppen av inntektsskalaen, altså en tilleggsskatt som var motivert av et ønske om utjevning av ulikhetene i formue og inntekt? Wicksell vurderte dette spørsmålet, men han var skeptisk:

«Det kan ikke benektes at de besittende klasser omfatter en vesentlig del av en nasjons intelligens og økonomiske initiativ, og i mange tilfeller skyldes deres privilegerte

posisjon i alle fall delvis deres egen innsats. Disse klasser bør ikke tvinges av lite gjennomtenkte krav fra et fremstormende demokrati til å påta seg hele samfunnets skattebyrde.» (Wicksell 1896; 1958, s. 117.)

Etter Wicksells oppfatning forble altså nytteprinsippet – gitt hans spesielle og paradoksale utgangspunkt i forutsetningen om at inntektsfordelingen var optimal - grunnlaget for å vurdere rettferdighet i beskatningen. Spørsmålet om progresjon ble dermed nærmest av sekundær natur: hvorvidt beskatningen skulle være progressiv eller ikke ville bli bestemt av sammenhengen mellom nytten av offentlige utgifter på den ene side og inntekten på den andre.

Den andre hovedbegrunnelsen for nytteprinsippet i beskatningen gikk ut på at når skatten reflekterte den enkeltes nytte av offentlige tjenester, ville skattene spille samme rolle som markedspriser og dermed sikre at tilbudet av offentlig tilbudte goder var i overensstemmelse med borgernes preferanser. Erik Lindahl (1919, 1928) utviklet en teoretisk modell hvor fordelingen av skattebyrden på grunnlag av nytteprinsippet fremkom som resultatet av en prosess der skattebetalerne forhandler simultant om størrelsen på de offentlige utgifter og fordelingen av skattene¹². Lindahls teori har imidlertid den svakhet at den forutsetter at skattebetalerne har insentiver til å avsløre sine sanne preferanser for kollektive goder, noe de generelt ikke har (Samuelson 1954)¹³. Som hos Wicksell blir spørsmålet om graden av progresjon av sekundær betydning: fordelingen av skattebyrden blir bestemt av forhandlingsprosessen og reflekterer ingen normative prinsipper.

For de fleste moderne økonomer har ingen av de to begrunnelsene for nytteprinsippet i beskatningen virket overbevisende. For det første virker det kunstig å isolere spørsmålet om rettferdig beskatning fra det mer generelle spørsmålet om rettferdig fordeling, hvor fordelingen av skattebyrden blir sett i sammenheng med fordelingen av samfunnets ressurser mellom individer og samfunnsklasser. For det andre har ideen om skatter som en slags markedspriser for offentlige tjenester begrenset interesse, først og fremst på grunn av insentivproblemet. En annen sak er at offentlige tjenester som er av privatodekarakter, og

¹² En moderne fremstilling av Lindahls teori ble gitt av Leif Johansen (1963; 1965).

¹³ Hvis skattebetalerne tror at det er en positiv sammenheng mellom deres oppgitte betalingsevne og hva de faktisk må betale, vil de ha et insentiv til å oppgi en lavere betalingsvilje enn den de virkelig har, siden deres evne til å nyte godt av det kollektive godet er uavhengig av hvor mye de betaler. Dette er det såkalte gratispassasjerproblemet.

som altså i prinsippet kunne vært produsert og tilbudt av private bedrifter, kan finansieres ved avgifter som spiller samme rolle som regulære markedspriser og som normalt bør fastsettes på en måte som avstemmer tilbud mot etterspørsel. Alt i alt er det derfor ikke overraskende at normativ skatteteori etter hvert har fokusert nesten utelukkende på evneprinsippet.

DIREKTE KONTRA INDIREKTE BESKATNING

Direkte beskatning som skatt på inntekt er kjennetegnet ved at den kan tilpasses den enkeltes betalingsevne. Indirekte skatter legges på anonyme markedstransaksjoner og kan derfor vanskeligere tilpasses til betalingsevnen. Ikke desto mindre finnes det visse muligheter for en slik tilpasning: Ved å legge høyere skatter på luksus- enn nødvendighetsgoder kan man sørge for at skattebyrden på høyinntektsgruppene blir relativt høyere enn på de med lav inntekt. Fordelingshensyn er derfor i utgangspunktet ikke noe helt avgjørende argument for å legge hovedtyngden av skatten på inntekt snarere enn på varer og tjenester.

I skattelitteraturen har det vært en langvarig diskusjon av hvilken av de to hovedformene for beskatning som bør være kjernen i et godt skattesystem. Hvis vi går så langt tilbake som til de klassiske økonomer på 1700- og 1800-tallet, var dette en mindre relevant problemstilling enn i moderne tid. De administrative kostnadene ved skattesystemet la nokså klare føringer for hvilken rolle spesielt inntektsskatten i praksis kunne spille. En inntektsskatt som skal ivareta fordelingspolitiske hensyn krever både en effektiv skatteadministrasjon og skattebetalere som er kompetente til å forholde seg til et system med selvangivelser, og dette krever et mer utviklet samfunn enn det man hadde for to hundre år siden.

Etter hvert som samfunnsutviklingen gjorde det mulig å velge blandingsforholdet mellom direkte og indirekte beskatning ut fra bredere samfunnsmessige hensyn, var det ulike synspunkter som gjorde seg gjeldende. Ett syn var at det burde være en slags balanse mellom de to. Begrunnelsen for dette var ikke alltid helt klar¹⁴. En måte å se saken på var imidlertid at direkte og indirekte beskatning kunne kobles til hvert sitt av hovedmålene for beskatningen: Rettferdig fordeling (direkte skatt) og effektivitet (indirekte skatt). At direkte skatt, spesielt inntektsskatt

ble koblet til målet om rettferdig fordeling er lett å forstå siden det er lettere å tilpasse profilen på inntektsskatten – spesielt graden av progresjon – til betalingsevnen enn å oppnå det tilsvarende gjennom differensierte indirekte skatter. I tillegg kommer et teoretisk resonnement som fikk stor gjennomslagskraft i litteraturen. Det går ut på at dersom man skal inndrive et bestemt beløp i skatt, vil det være bedre for skattebetaleren at dette skjer gjennom en direkte reduksjon av disponibel inntekt enn gjennom en vridning av relative priser. Resonnementet bygger på en elementær anvendelse av teorien om den nyttemaksimerende konsument og er gjengitt for eksempel i de klassiske lærebøkene til Musgrave (1959, s. 144) og Johansen (1965, s. 286 ff.)¹⁵. Men det innebærer også at et indirekte skattesystem med samme prosentvise sats på alle varer er ekvivalent med en inntektsskatt. Dette er av umiddelbar relevans for spørsmålet om progresjon og omfordeling, for konklusjonen må jo være at høyere skatter på luksus- enn nødvendighetsgoder er et mindre effektivt system enn progressiv inntektsskatt. Dette gir støtte til oppfatningen om at det bør være balanse mellom direkte og indirekte skatter; mer presist mellom en progressiv inntektsskatt på den ene side og indirekte skatter med en uniform sats.

Resonnementet slik det er gjengitt her, lider imidlertid av en åpenbar svakhet ved at konsumentens inntekt forutsettes å være gitt. Hvis vi tenker oss at konsumenten primært skaffer seg inntekt gjennom arbeidsinnsats, innebærer denne forutsetningen at arbeidstilbudet er gitt. Da vil både inntektsskatten og uniforme indirekte skatter være ekvivalente med rundsumskatter og følgelig ikke medføre noe effektivitetstap. Men hvis arbeidsinnsatsen er variabel, vil begge disse skatteformene medføre tap av samfunnsøkonomisk effektivitet. Som påpekt av Little (1951) gjør dette at konklusjonen om at inntektsskatten er effektivitetsmessig overlegen savner teoretisk fundament. Etter å ha analysert en modell med variabelt arbeidstilbud (etterspørsel etter fritid) konkluderer han med at

«hvis man skal våge seg på en generell konklusjon, må det bare være at de beste skattene er de som legges på goder hvor etterspørselen er minst elastisk. Det samme gjelder subsidier. Inntektsskatten, som subsidierer fritid, er intet unntak. Bare i den grad etterspørselen etter fritid er svært uelastisk, er den en god skatt. Det rent

¹⁴ Atkinson (1977) siterer den senere statsminister Gladstone som i en tale i Underhuset i 1861 sammenlignet direkte og indirekte beskatning med to like attraktive søstre med samme krav på vår respekt og beundring.

¹⁵ Det samme resonnementet ble brukt til å underbygge konklusjonen om at statlige bedrifter som opererer med fallende enhetskostnader bør sette pris lik grensekostnad, mens underskuddet dekkes av statlige overføringer; en klassisk fremstilling av denne sammenhengen er Hotelling (1938).

teoretiske «argument mot indirekte beskatning» er en illusjon.» (Little 1951, s. 584.)

Little's konklusjon har selvsagt begrenset rekkevidde ved at «beste» bare referer til effektivitets- og ikke til fordelingshensyn. Den var et viktig korrektiv til tidligere analyser, men samtidig ga den ingen klare anvisninger på hvordan man skulle analysere strukturen i et godt skattesystem. Dette endret seg radikalt med fremveksten av teorien om optimal beskatning etter 1970.

DET MODERNE GJENNOMBRUDDET

Selv om mye av den tidligere skatteøkonomiske litteraturen kan sies å handle om optimal beskatning, har betegnelsen kommet til å bli spesielt knyttet til det teoretiske gjennombruddet omkring 1970. James Mirrlees' banebrytende artikkel om optimal inntektsbeskatning (Mirrlees 1971) ga støtet til en lang rekke bidrag med utvidelser og reformuleringer av hans opprinnelige modell. Her skal vi bare kort karakterisere hans viktigste resultater og påpeke både likheter og kontraster med eldre teorier.¹⁶

På mange måter er Mirrlees en arvtaker etter Edgeworths «eksakte utilitarisme». Målet på samfunnets velferd er summen av enkeltindividenes nytte, og alle antas å ha samme nyttefunksjon. Denne funksjonen er konkav, en generalisering av Edgeworths forutsetning om synkende grensenytte. Nytten avhenger av konsum (som er lik inntekt) og arbeidstid, og konsumentene velger sin arbeidstid på grunnlag av en gitt markedslønn som er lik deres grenseproduktivitet («skill»), som forutsettes å være konstant og variere fra individ til individ. Inntekten er altså lik lønn ganger arbeidstid. En sentral forutsetning er at myndighetene bare kan observere inntekten og ikke lønnen og arbeidsinnsatsen separat. Det legges en skatt på inntekten, og det teoretiske problemet består i å studere egenskaper ved skattefunksjonen når denne funksjonen er valgt slik at den maksimerer samfunnets velferd, og når en tar hensyn til at konsumentene velger den kombinasjon av konsum og arbeidsinnsats som maksimerer deres nytte. Vi ser at problemformuleringen fanger opp både effektivitets- og fordelingshensyn. Høy progresjon omfordeler inntekt, og dette gir med det utilitaristiske utgangspunktet en velferdsgevinst for samfunnet. Samtidig fører høye marginalskatter til at individenes nettolønn blir lavere enn

grenseproduktiviteten, og dette fører til et effektivitetstap. Disse to effektene må veies mot hverandre for å nå frem til en konklusjon om den optimale grad av progresjon.

Uten ytterligere forutsetninger var de konklusjonene Mirrlees kunne trekke, nokså svake. Den marginale skattesats skulle ligge mellom null og én, men det var ikke mulig å si noe generelt om hvordan marginalskatten skulle variere med inntekten. (Det er interessant å merke seg at denne konklusjonen er sammenfallende med resultatet av «equal sacrifice»-teorien, selv om den i Mirrlees' tilfelle følger av et mer generelt sett av forutsetninger.) For å komme frem til sterkere konklusjoner innførte han spesielle restriksjoner på nyttefunksjonens form¹⁷ og også forutsetninger om fordelingen av «skills» i populasjonen av skattebetalere. Han kunne da innføre spesielle parameterverdier og studere skattefunksjonens form gjennom numeriske simuleringer. Resultatene av disse simuleringene var slående. Gjennomsnittlig skattesats viste seg å bli negativ for de laveste inntektene mens den ble positiv og så flatet ut for de aller høyeste inntektene. Mens marginalskatten ble positiv for alle inntektsnivåer (i tråd med det generelle teoretiske resultatet), viste den en svakt stigende tendens for den lavere delen av inntektsskalaen for deretter å synke og nå sitt laveste nivå for de aller høyeste inntektene. Konklusjonen med hensyn til progresjon var altså at mens den optimale inntektsskatten var progressiv i henhold til definisjonen med stigende gjennomsnittsskatt, viste den ingen klar tendens til progresjon i forhold til marginalskatten. Som Mirrlees selv påpekte, viste simuleringene at den optimale skatteprofilen lignet på den versjonen av en lineær skatt der det er en konstant marginalskatt på all inntekt kombinert med en rundsum-overføring til alle skattebetalere, uavhengig av inntekt. Han uttrykte selv overraskelse over at hans utilitaristiske utgangspunkt ikke hadde ledet ham til sterkere konklusjoner i favør av progressiv beskatning.

Det vil føre for langt å gå inn på den etterfølgende litteraturen om optimal inntektsbeskatning.¹⁸ I og med at praktisk talt hele denne litteraturen har Mirrlees' artikkel som sitt teoretiske utgangspunkt, passer det godt å avrunde den

¹⁶ Denne artikkelen stod sentralt i begrunnelsen for tildelingen av Nobels minnepris til Mirrlees i 1996. Han delte prisen med William Vickrey som i en artikkel fra 1945 hadde foregrepet mange av Mirrlees' ideer. Se Sandmo (1999).

¹⁷ Han studerte spesielt tilfellet der nyttefunksjonen er additiv mellom konsum og arbeidstid, og der delfunksjonene er logaritmiske.

¹⁸ En god og pedagogisk oversikt over litteraturen frem til 1987 er gitt av Christiansen (1987). Oppdaterte oversikter med vekt på anvendelser i praktisk skattepolitikk finner i artikkelsamlingen som ble utgitt som en del av den skattepolitiske utredningen «The Mirrlees Review», Institute for Fiscal Studies (2010). Se også Diamond og Saez (2011).

historiske fremstillingen av argumentene for progressiv beskatning her.

KONKLUSJONER

I hvilken grad inntektsskatten bør være progressiv har vært et politisk stridsspørsmål helt siden den ble en viktig del av den alminnelige beskatning, og den politiske uenigheten har uten tvil virket som en stimulans på økonomer med interesse for å utforske logikken i økonomisk-politiske resonnementer. Mens de klassiske økonomer nærmet seg progresjonsproblemet ved å stille opp et antall generelle retningslinjer for skattepolitikken, førte den økende formaliseringen av økonomisk teori til et ønske om å fange inn essensen i argumentene for og mot progresjon i mer kompakte teoretiske resonnementer og enkle formler. Det kan være liten tvil om at disse forsøkene, enten de har virket overbevisende på ettetiden eller ikke, har bidratt til vår forståelse av hvordan utformingen av progressiv beskatning må bygge på en kombinasjon av forutsetninger om økonomisk adferd og etiske verdinormer. Empirisk forskning kan gi oss bedre informasjon om økonomisk adferd, mens de etiske verdinormene ikke på samme måte kan avgjøres av empiriske studier.

Det er naturlig å stille to kritiske spørsmål til den litteraturen vi har beskrevet her. For det første: Fokuserer den på de empirisk mest relevante årsakene til inntektsulikhet? For det andre: Fanger den dominerende utilitaristiske tilnærmingen opp de tankene som politikere og folk flest gjør seg når det gjelder rettferdig beskatning og inntektsfordeling?

Når det gjelder litteraturen fra før det moderne gjennombruddet, må svaret bli at den stort sett neglisjerer spørsmålet om ulikhetens årsaker. Nyttelfunksjonen inneholder ingen andre argumenter enn inntekt; det stilles ikke spørsmål om et bestemt inntektsnivå skyldes hardt arbeid, eksepsjonelt talent eller arvet formue. Når det gjelder den moderne teorien som begynte med Mirrlees (1971), forutsettes all ulikhet å stamme fra forskjeller i arbeidsinntekt som igjen er forårsaket av ulikheter med hensyn til produktivitet eller talent («skills»). Denne eksogent gitte ulikheten gir seg direkte utslag i lønnsulikhet via forutsetningen om fullkommen konkurranse, slik at den enkeltes produktivitet reflekteres i lønnen. Dette er uenkelig et spesielt sett av forutsetninger om ulikhetens årsaker som ser bort fra slike forhold som varierende holdninger til arbeid, ulikheter i kapitalinntekter og arv, foruten en rekke årsaker til avvik fra modellen om fullkommen konkurranse i virkelighetens

arbeids- og kapitalmarkeder – faktorer som vi nå vet spiller en viktig rolle for å forstå inntektsulikheten i samfunnet.

Denne kritikken er også relevant når det gjelder vurderingen av den normative tilnærmingen til omfordeling og progresjon. Det vil utvilsomt være bred oppslutning om det syn at ulikhetens årsaker er et vesentlig element når det gjelder den etiske legitimitet til fordelingspolitikk og skatteprogresjon.¹⁹ En høy inntekt som er resultatet av en kombinasjon av hardt arbeid og begavelse har større sosial legitimitet enn en tilsvarende inntekt som skyldes sosiale privilegier, fordeler ved monopolmakt eller skatteunndragelse og -omgåelse. Libertarianere vil også stille spørsmål om i hvilken grad omfordeling av inntekt er en legitim del av statens maktutøvelse. Men dette er en problemstilling som jeg her lar ligge.

Disse kritiske bemerkningene skal ikke tolkes som en nedvurdering av formelle teorier om progressiv beskatning. Selv når de bygger på restriktive forutsetninger er teoretiske modeller viktige når vi skal utforske forbindelsen mellom premisser og konklusjoner i skattedebatten. Men når man skal gi konkrete råd til politiske myndigheter, må man heve blikket fra modellene og ta et bredere perspektiv enn det en enkelt modell kan gi²⁰. For å danne seg et slikt perspektiv kan et kjennskap til den eldre litteraturen også være viktig.

REFERANSER

Almås, Ingvild, Alexander W. Cappelen, Ingar Haaland og Bertil Tungodden (2015), «Rettferdig ulikhet.» *Magma*, nr. 6, 38-43.

Atkinson, Anthony B. (1977), «Optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy.» *Canadian Journal of Economics* 4 (4), 590-606.

Atkinson, Anthony B. (2015), *Ulikhet. Hva kan gjøres?* Cappelen Damm, Oslo. Engelsk originalutgave *Inequality. What can be done?* Harvard University Press, Cambridge Mass. og London, 2015.

¹⁹ Denne påstanden får støtte i studier som tester folks faktiske holdninger til ulikhet. Se for eksempel Almås m. fl. (2015) som dokumenterer resultatene fra en surveyundersøkelse av et representativt utvalg av den norske befolkning.

²⁰ Atkinson (2015) er et fremragende eksempel på en fremstilling som munner ut i konkrete skattepolitiske anbefalinger samtidig som den bygger på et bredt spektrum av mer spesifikke teoretiske modeller.

Christiansen, Vidar (1987), «I hvilken utstrekning kan økonomisk teori rettferdiggjøre progressiv beskatning?» *Sosialøkonomen*, 1987 (8), 14-19.

Cohen-Stuart, A. J. (1889), *Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting*. Den Haag: Martinus Nijhoff. Oversatt i utdrag som «On progressive taxation» i Musgrave, Richard A. og Alan T. Peacock, red. (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 48-71.

Diamond, Peter og Emmanuel Saez (2011), «The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations.» *Journal of Economic Perspectives* 25 (4), 165-190.

Edgeworth, Francis Y. (1877), *New and Old Methods of Ethics*. Oxford: James Parker.

Edgeworth, Francis Y. (1897), «The pure theory of taxation III.» *Economic Journal* 7 (28), 550-571.

Frisch, Ragnar (1935), «Den progressive beskatning. (Professor Frisch's forelesning 15. mars 1935.)» *Stensilert*.

Hotelling, Harold (1938), «The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates.» *Econometrica* 6 (3), 242-269.

Institute for Fiscal Studies (2010), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press, Oxford.

Johansen, Leif (1963), «Some notes on the Lindahl theory of determination of public expenditure.» *International Economic Review* 4 (3), 346-358.

Johansen, Leif (1965), *Offentlig økonomikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

Lindahl, Erik (1919), *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Lund: Gleerup. Oversettelse i utdrag som «Just taxation – a positive solution», Richard A. Musgrave og Alan T. Peacock, red. (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 168-176.

Lindahl, Erik (1928), «Einige strittige Fragen der Steuertheorie.» Hans Mayer, red., *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*. Oversatt som «Some controversial questions in the theory of taxation», Richard A. Musgrave og

Alan T. Peacock, red. (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 214-232.

Little, I. M. D. (1951), «Direct versus indirect taxes.» *Economic Journal* 61 (243), 577-584.

Mill, John Stuart (1848), *Principles of Political Economy. Collected Works of John Stuart Mill*, Vols. 2-3. Toronto: University of Toronto Press, 1965.

Mill, John Stuart (1863), *Utilitarianism*. Oxford Philosophical Texts, Oxford University Press, 1998.

Mirrlees, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimum income taxation.» *Review of Economic Studies* 38 (2), 175-208.

Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.

Musgrave, Richard A. og Tun Thin (1948), «Income tax progression 1929-48.» *Journal of Political Economy* 56 (6), 498-514.

O'Brien, Denis P. (2004), *The Classical Economists Revisited*. Princeton og Oxford: Princeton University Press.

Pigou, Arthur C. (1920), *The Economics of Welfare*. 4th Edition, London: Macmillan, 1952.

Pigou, Arthur C. (1928), *A Study in Public Finance*. 3rd Edition, London: Macmillan, 1947.

Piketty, Thomas (2014), *Kapitalen i det 21. århundre*. Cappelen Damm, Oslo. Engelsk utgave *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press, Cambridge Mass. og London, 2014.

Ramsey, Frank (1927), «A contribution to the theory of taxation.» *Economic Journal* 37, 47-61.

Ricardo, David (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray, London. *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Piero Sraffa, red., Vol. 1. Cambridge University Press, Cambridge, 1951.

Samuelson, Paul A. (1954), «The pure theory of public expenditure.» *The Review of Economics and Statistics* 36 (4), 387-389.

Sandmo, Agnar (1999), «Asymmetric information and public economics: The Mirrlees-Vickrey Nobel Prize.» *Journal of Economic Perspectives* 13 (1), 165-180.

Sandmo, Agnar (2015), «The principal problem in political economy: Income distribution in the history of economic thought.» Anthony. B. Atkinson og Francois Bourguignon, red., *Handbook of Income Distribution*, Vol. 2A. Amsterdam: North-Holland. Chapter 1, 3-65.

Say, Jean-Baptiste (1803), *Traité d'économie politique*. Oversatt som *A Treatise on Political Economy* (1821). New York: Augustus M. Kelley, 1971.

Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Strahan and Cadell, London. Bicentenary Edition, red. av R. H. Campbell og A. S. Skinner. Oxford University Press, Oxford, 1976.

Vickrey, William (1945), «Measuring marginal utility by reactions to risk.» *Econometrica* 13, 319-333.

Wicksell, Knut (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena: Fischer. Oversettelse i utdrag som «A new principle of just taxation» i Richard A. Musgrave og Alan T. Peacock, red. (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 72-118.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter,
følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene



ESTHER ANN BØLER
Imperial College Business School

ANDREAS MOXNES
Universitetet i Oslo

KAREN HELENE ULLTVEIT-MOE
Universitetet i Oslo

Åpenhet bringer gevinster for innovasjon og vekst

Brexit og den amerikanske valgkampen har satt handelspolitikk på agendaen. Frihandel og globalisering har blitt syndebukker. Folk går i demonstrasjonstog mot nye frihandelsavtaler og det Internasjonale Pengefondet (IMF) er bekymret. Etter andre verdenskrig har verdens land blitt stadig mer økonomisk sammensveiset takket være frihandel. Dagens politiske strømninger kan gi et alvorlig tilbakeslag og reversere denne utviklingen.

Det er derfor god grunn til sette søkelyset på de positive effektene av frihandel. Frihandel gir mulighet til spesialisering og dermed utnyttelse av både komparative fortrinn og stor-driftsfordeler. I tillegg er handel også viktig for innovasjon og produktivitet.

Betydningen av handelsliberalisering for foretakenes produktivitet har vært gjenstand for atskillig oppmerksomhet innen forskningslitteraturen. Aw, Roberts og Xu (2011) viser at økte eksportmuligheter påvirker produktivitsveksten både direkte og indirekte, gjennom å stimulere

foretakenes investeringer i FoU. En annen kilde til produktivitsgevinster er gjennom redusert toll på import av innsatsvarer til produksjonen. Amity og Konings (2007) finner for eksempel at et ti prosentpoeng fall i tollsatsen på importerte innsatsvarer gir en 12 prosent produktivitsgevinst til foretak som bruker disse i produksjonen. Selv om det normalt ikke er mulig å konkludere empirisk hvilke kanaler som gir opphav til slike produktivitsgevinster, er det vanlig i litteraturen å tilskrive dem til enten læring, tilgang til nye innsatsfaktorer, eller pris- og kvalitetseffekter.

I en nylig publisert artikkel i *American Economic Review*, tar vi opp et beslektet spørsmål som har fått mindre oppmerksomhet. Har rimeligere import – grunnet handelsliberalisering – en effekt på foretakenes insentiver til å innovere? Er det en interaksjon mellom foretakenes FoU-investeringer og deres import av innsatsvarer? Vi har brukt norske foretaksdata fra Statistisk Sentralbyrå som gir oss informasjon om foretakenes økonomiske

resultater, FoU-investeringer og handelsaktiviteter. Vi starter med å se nærmere på noen fakta om foretakenes FoU-investeringer og import.

NOEN FAKTA OM INNOVASJON OG IMPORT I NORSK INDUSTRI

Vår analyse er tar utgangspunkt i Kapitaldatabasen som dekker om lag 90 prosent av alle foretakene i industrien og inneholder opplysninger om blant annet verdiskapning, sysselsetting og investeringer. Vi slår disse dataene sammen med foretaksspesifikk informasjon om internasjonal handel (eksport og import), investeringer i FoU og FoU-personell. Vi arbeider med en tidsserie som dekker perioden 1997-2005.

Noen grunnleggende fakta om innovasjon og import er verdt å merke seg:

- *Kun et mindretall av foretakene investerer i FoU:* Mer enn 40 prosent av foretakene investerer ikke i FoU. Blant de foretakene som investerer i FoU, driver 98 prosent med internasjonal

sourcing, det vil si at de kjøper innsatsvarer fra utlandet. Blant de foretakene som ikke investerer i FoU er det kun 13 prosent som driver med internasjonal sourcing.

- *Foretak som investerer i FoU er større, kjøper flere innsatsvarer fra utlandet, har en høyere importandel av innsatsvarer og høyere arbeidsproduktiviteten:* Disse foretakene sysselsetter i snitt 50 prosent flere enn de som ikke innoverer, importerer 60 prosent av sine innsatsvarer og har 13 prosent høyere arbeidsproduktiviteten.
- *Foretak med import er også større og har høyere arbeidsproduktiviteten enn de som kjøper alle innsatsvarer lokalt.* Foretak med import av innsatsvarer er rundt tre ganger så store og 30 prosent mer produktive enn de som ikke importerer innsatsvarer. Dette gjelder også når vi sammenlikner foretak innen samme næring.
- *FoU, import, og arbeidsproduktiviteten er positivt korrelert.* Dette holder også når vi kontrollerer for næring og bedriftsstørrelse.
- *Foretak som begynner å innovere vokser raskere, øker sin importandel og øker antall importerte produktvarianter i forhold til alle andre foretak.*

KOMPLEMENTARITET MELLOM FOU-INVESTERINGER OG INTERNASJONAL SOURCING

Motivert av disse regularitetene har vi sett nærmere på forholdet mellom investeringer i FoU og import av innsatsvarer. Vår hypotese er at det eksisterer en komplementaritet mellom FoU og import. Komplementariteten oppstår fordi begge aktiviteter krever investeringer (faste kostnader): Økt FoU-aktivitet øker fremtidig profitt and inntekt, som gjør det mer

lønnsomt å investere i import og globale verdikjeder, noe som igjen bidrar til reduserte grensekostnader, økt lønnsomhet og økte investeringer i FoU.

Våre empiriske resultater basert på strukturell estimering støtter denne hypotesen. Vi finner at både FoU og import har positive effekter på foretakenes inntekter, og at de nettopp er komplementære aktiviteter: Våre strukturelle beregninger viser at et foretak i tredje kvartil i henhold til graden av import (målt i antall produkter importert) bidrar til 20 prosent høyere inntekter enn medianforetaket. Videre ser vi at et foretak som kontinuerlig investerer i FoU vil få i gjennomsnitt 24 prosent høyere inntekter enn et foretak som aldri investerer i FoU. Til slutt viser våre resultater at den totale effekten av FoU på et foretaks inntekter er høyere når vi ikke bare fokuserer på den direkte effekten av FoU, men også den indirekte effekten av FoU som skyldes synergieffektene mellom FoU og import av innsatsfaktorer.

KONSEKVENSER FOR POLITIKK

Synergieffektene mellom innovasjon og import har vesentlige politikkimplikasjoner. De innebærer at reduserte kostnader forbundet ved å investere i FoU, for eksempel skattesubsidier, ikke bare øker avkastningen på FoU-investeringer og gir høyere inntekt og målt produktivitet, men også gir økt lønnsomhet knyttet til import, noe som igjen har positiv effekt på inntekt og produktivitet. Samtidig vil reduserte kostnader knyttet til import, for eksempel reduserte handelsbarrierer, ikke bare gi økte inntekter og målt produktivitet, men også motivere til økte investeringer i FoU som forsterker effekten på inntekter og produktivitet.

Vi tester modellen vår gjennom å se på virkningene av Skattefunnordningen for norske industriforetak. I tråd med det vi ville forvente, finner vi at Skattefunn har hatt positiv effekt både på FoU og import (målt i antall produkter). Videre finner vi at en stor andel av importveksten i perioden nettopp kan tilskrives innføringen av Skattefunn.

Eksistensen av synergieffektene innebærer at gevinstene knyttet til både FoU-politikk og handelsliberalisering lett kan undervurderes, og at virkningen av politikkreformer for produktivitet og næringsutvikling derfor vil være større enn antatt. Handelsliberalisering fremmer således ikke bare spesialisering, men også innovasjon og teknologisk utvikling. Motsatt vil økt proteksjonisme ha enda mer alvorlige konsekvenser enn det man tidligere har antatt, fordi det rammer innovasjon og produktivitetsvekst. Det gir grunn til ettertanke.

REFERANSER

Amiti, Mary og Konings, Jozef (2007): «Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia.» *American Economic Review*, 97 (5): 1611-1638.

Aw, Bee Yan, Mark J. Roberts and Daniel Yi Xu (2011): «R&D Investment, Exporting, and Productivity Dynamics.» *American Economic Review*, 101(4): 1312-44.

BASERT PÅ:

Esther Ann Bøler, Andreas Moxnes, Karen Helene Ulltveit-Moe (2015): «R&D, International Sourcing and the Joint Impact on Firm Performance.» *American Economic Review* 105(12): 3704-3739.