

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA:
NASJONALBUDSJETTET 2015

- Holmøy:
VEKST OG SAMFUNNSØKONOMISK
LØNNSOMHET
- Knudsen:
HADDE VENTET MER
- Johansen:
SAMFERDSEL – VEKST OG REFORM
- Grytten:
NASJONALBUDSJETTET I HISTORISK
RAMME

Gavenas og Rosendahl:
CO₂-UTSLIPP PÅ NORSK SØKKE

Bakken:
INTERVJU MED HILDE C. BJØRNLAND



• 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
Generalsekretær: Anne-Sophie Redisch

• 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 2014

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
NR. 7:	19.SEP	16.OKT	29.SEP
NR. 8:	22.OKT	18.NOV	30.OKT
NR. 9:	19.NOV	16.DES	27.NOV

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

• PRISER

Abonnement	kr.	1450.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	190.-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

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

Opplag: 2580

Design: www.deville.no

Trykk: 07 Aurskog, 2014



Innhold

NR. 8 • 2014 • 128. ÅRG.

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2015

- LEDER 3

- AKTUELL KOMMENTAR
**Kommentar til Nasjonalbudsjettet 2015:
Satsingen på høyere vekst må være
samfunnsøkonomisk lønnsom** 4
Av Erling Holmøy

- **Hadde ventet mer** 8
Av Kyrre M. Knudsen

- **Samferdsel på statsbudsjettet
– vekst og reform** 11
Av Kjell Werner Johansen

- **Fra kontroll over statsfinansene
til kontroll over nasjonaløkonomien:
nasjonalbudsjettet i historisk ramme** 16
Av Ola Honningdal Grytten

- ARTIKKEL
**Hva påvirker CO₂-utslippene på
norsk sokkel?** 22
Av Ekaterina Gavenas og
Knut Einar Rosendahl

- FORSKNINGSNYTT
**Dagpenger, moralsk hasard og
likviditetsbeskränkninger** 32
Av Andreas Fagereng og Kjetil Telle

- INTERVJU
Yt mer, syt mindre! 34
Av Camilla Øvald Bakken

- REPORTASJE
Høstkonferansen 38
Av Terje Bryne og Eirik Lading

OMSLAGSFOTO:
FOTOGRAF: LØKEN, BÅRD
CREDIT: SAMFOTO

Budsjettstruktur og debattkultur

Utviklinga i norsk økonomi har lenge vore særleg god, med solid økonomisk vekst, låg arbeidsløyse og moderat inflasjon. No tyder mykje på at vekstimpulsane er i ferd med å ebbe ut, samstundes som debatten dreg seg til rundt skattlegging, overføringar og offentlege prioriteringar. Dette var bakteppet for presentasjonen av Nasjonalbudsjettet 2015, den største og viktigaste prøvesteinen for Solberg-regjeringa sin økonomiske politikk så langt.

Diskusjonen om kor mykje oljepengar regjeringa kan bruke er eit sikkert haustteikn. Finansminister Siv Jensen har tidlegare stått fram som ein markant skeptikar til heile handlingsregelen, og makroøkonomar har stundom engsta seg for at uttaket frå Statens Pensjonsfond Utland (Oljefondet) skulle bli høgare enn forsvarleg akkurat dette året.

Men uroa var grunnlaus. For sjølv om Fremskrittspartiet har rasla med sablane både før og etter valkampen, gikk det med Siv Jensen som med alle andre partipolitikarar som tek seg til toppen av steinbygningen i Akersgata. På rekordtid blei ho prega, og ut kom ein finansminister støypt i same forma som forgjengarane, i det minste i spørsmålet om kva som er forsvarleg bruk av oljepengar.

Med rette kan ein undre seg over slike transformasjonar. Meir interessant er kanskje den faglege flokkendensen i spørsmålet om kva som er forsvarleg bruk av oljeinntekter. Handlingsregelen har trekt ein kritistrekk for finanspolitikken som dei færraste økonomar eller politikarar vågar å utfordre. Debatten om eit stort og viktig spørsmål har vike plass for ein diskusjon om desimalar.

Innretninga av den økonomiske politikken i ein liten open petroleumsøkonomi er alt anna enn rett fram, og berre unntaksvis kan økonomifaget by på fasitsvar. Slik er det med ei rekke problemstillingar i grenseflata mellom økonomi og politikk. Gode og opplyste avgjerder er difor godt tent med faglege debatt. Med fire aktuelle kommentarar til Nasjonalbudsjettet 2015 håpar redaksjonen med denne utgåva å stimulere til ei konstruktiv utveksling av vurderingar og synspunkt på det årlege referansedokumentet for den økonomiske politikken i Noreg.

Redaksjonen sin ambisjon for Samfunnsøkonomen er å utvikle tidsskriftet som arena for meningsbryting

mellom økonomar. Til dette treng me skribentar med innsikt og engasjement om aktuelle problemstillingar, og særleg der faget vårt kan betre grunnlaget for god økonomisk politikk. Fleire økonomar burde engasjere seg i slike debattar. Kandidatar har me nok av – ved universitet og høgskular, i offentlig forvaltning og i næringslivet, i interesseorganisasjonar og i frivillige organisasjonar. Men harde prioriteringar hos den enkelte let til å legge ein dempar på yringsiveren, og resultatet er at for få stemmar melder seg i ordskiftet mellom samfunnsøkonomar. I skarp konkurranse med nettmedium, dagspresse og andre norske tidsskrift må Samfunnsøkonomen lokke til seg dei få som stig fram.

Debattformatet i Samfunnsøkonomen kan freiste med spalteplass for mindre tabloide overskrifter, meir grundige resonnement og større rom for drøfting og balansert faglege refleksjon. Redaksjonen vil i tillegg arbeide for ein debattkultur som kan oppmuntre yngre økonomar til å gripe pennen. Difor er det viktig at debattstoffet i tidsskriftet reflekterer respekt for både meiningsmotstandarar og lesarar. I all hovudsak har tonen vore konstruktiv og god i debattspaltene våre. Men somme tider har frontane tårna seg opp, av og til med hardare utfall mellom partane enn redaksjonen har sett pris på. Ein og annan gong har me difor gripe inn, med oppmoding til modifikasjon av argumentasjonsteknikken. Trass i slike tiltak har redaksjonen ein gong i mellom måtta tåle kritikk mot argumentasjonsforma i innlegg og artiklar me har sloppet til i tidsskriftet.

Tidvise innslag av kritikk må redaksjonen leve med. Med kryssande interesser og omsyn er det vanskeleg å gjere alle til lags. På den eine sida skal me avstå frå sensur av innhald i debattstoffet, og sørge for at den enkelte får argumentere slik ho eller han syns passar best. På den andre sida skal me sørge for ei debattform som gjer at både nye og etablerte skribentar får lyst til å engasjere seg i spaltene våre. Avveginga av takhøgde mot vordnad kan være ein krevjande balansegang.

Med hjelp frå oppglødde lesarar håpar me likevel at fleire vil melde seg på debattsplass i Samfunnsøkonomen i tida som kjem. Til gjengjeld vil redaksjonen gjere sitt for å legge til rette for eit engasjert, høveleg og opplysende ordskifte.

God debatt!

Klaus Mohn.



ERLING HOLMØY
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå

Kommentar til Nasjonalbudsjettet 2015:

Satsing på vekst må være samfunnsøkonomisk lønnsom

Nasjonalbudsjettet gir, som vanlig, en helhetlig og svært god oversikt over norsk økonomi. I større grad enn tidligere, vurderes forhold som betyr mest på lang sikt. Når det gjelder produktivitsvekst, burde fremstillingen fått bedre frem at: 1) Samfunnsøkonomisk lønnsomhet må være kriteriet for politikken – ikke produktivitet; 2) politikken endringer må begrunnes med markedssvikt som ikke er tilstrekkelig korrigeret. 3) Økt arbeidsinnsats blant eldre, innvandrere og sykmeldte og uføre, vil isolert sett redusere produktivitsveksten, men det er trolig her de største samfunnsøkonomiske gevinstene ligger. 4) Produktivitet har langt mindre betydning for konkurranseevnen i konkurranseutsatte næringer enn det ikke-økonomer ofte tror.

FAG VERSUS POLITIKK

Når nasjonalbudsjettet (NB) og statsbudsjettet (SB) legges frem, er det en ganske rituell skuffelse fra opposisjonspartier og interessegrupper over prioriteringene i SB som dominerer debatten. I denne prioriteringsdebatten er det sjelden mulig å gi faglig legitimitet til et synspunkt fremfor andre. Stoffet i NB er mer egnet som faglig diskusjonsobjekt, fordi ambisjonen her er å gi en faglig belysning av budsjettvirkningene på makroøkonomi og fordeling, og dermed begrunne den økonomiske politikken. Dette er en meget ambisiøs faglig oppgave som blant annet krever at man analyserer hva prioritering av visse mål koster i form av nedprioritering av andre mål.

Det ligger i kommentarrollen at kritikken sitter løsere enn rosen. Innvendinger og etterlysninger i det følgende må ikke fortrenge hovedkonklusjonen: NB er et imponerende dokument, også vurdert opp mot sin krevende ambisjon. NB presenterer den økonomiske politikken, oppdaterer bildet av norsk økonomi, herunder langsiktige problemer. Teksten vil noe med alle tall og fakta; den bærer i stor grad preg av å være skrevet av spesialister som følger norsk økonomi tett. Det skal godt gjøres å slå NB som referanseoppslagsverk for den som vil vite noe om norsk økonomi. Men samtidig er NB regjeringens kanskje viktigste politiske dokument. Hvor slutter «læreboken», og hvor begynner politikken? Ville analysene av økonomi og politikk vært annerledes dersom skribentene ikke hadde måttet innordne seg rollen som finansministerens sekretariat?

VIRKNINGER AV POLITIKKVALG

NB avsetter ca. en spalte i avsnitt 2.5.2 på effekter av alternative forutsetninger om henholdsvis etterspørsel fra utlandet, petroleumsinvesteringer og husholdningenes sparerate. Det ville vært interessant med flere slike analyser, og omtalen bør bli fyldigere, både når det gjelder hvilke størrelser som påvirkes, antall år fremover og hvilke mekanismer som virker. Spesielt interessant ville det vært med beregninger som tydeliggjør konsekvensene av den valgte politikken ved å sammenligne den med forløp basert på alternative politikvalg. Det er vanskelig å se mer relevante ting å skrive om i et NB. Jeg innser imidlertid at dette ønsket er litt naivt. De makroøkonomiske modellene departementet har til rådighet, spesifiserer i liten grad aktuelle virkemidler og tiltak i tilstrekkelig detalj. En rekke effekter fanges ikke opp av eksisterende modeller, herunder miljøgevinster og effektivitetsgevinster på tilbudsiden. Likevel bør det være mulig å modellberegne forskjeller mellom politiske hovedvalg i større grad enn man gjør i dag.

Dette gjelder blant annet bruken av oljepenger som anslås å utgjøre kun 3 % av det strukturelle oljekorrigerte underskuddet (SOBU), mot 2,8 % i 2014. Politikken ligger dermed solid innenfor handlingsregelens 4 %-bane også i 2015, gitt Finansdepartementets anslag. Personlig synes jeg dette er bra, men det er fordi jeg mener at man bør fondere mer av fremtidens offentlige utgifter enn det man gjør med 4 %-regelen. En slik reduksjon av uttaksprosenten for å spare mer er imidlertid en annen sak enn praktiseringen av den gjeldende regelen. Så lenge 4 %-regelen ligger fast, ser jeg ikke noe rent faglig grunnlag for å kritisere regjeringen for å legge opp til for høy bruk av oljepenger i 2015. Når noen kommer med slik kritikk, synes den å være basert på at det egentlig er en helt annen, men uspesifisert, regel som bør gjelde for oljepengebruken. Hvis man skal være veldig streng, kan NB snarere kritiseres for at det ikke gis noen helt overbevisende begrunnelse for hvorfor oljepengebruken ikke ligger nærmere 4 %. Når kapasitetsutnyttningen er nær det normale (s.8), er ikke stabilisering noe argument. Det er heller ingen klarlagt motsetning mellom strukturpolitikk og 4 %-regelen. De vanlige argumentene mot for rask bruk av oljeinntektene gjentas, men disse er i prinsippet allerede hensyntatt i 4 %-regelen. Den viktigste grunnen til at det er bred enighet om at uttaket bør ligge klart lavere enn 4 %, synes å være at markedsverdien av oljefondet har økt mye raskere de siste to årene, særlig når den måles i norske kroner, enn det man ser for seg i årene fremover. Hvorfor ikke vise beregninger som konkretiserer konsekvensene av 4 % versus 3 % uttak fra oljefondet? Vis også gjerne virkninger av lavere oljepengebruk enn den som planlegges.

I det siste har noen kritisert den planlagte oljepengebruken, fordi de mener at NBs oljeprisanslag er for optimistisk. I skrivende stund har oljeprisen falt til 578 kr. Målt i 2015-kroner per fat anslås den i NB til 670 kr i år og 650 kr i 2015. Det er sjelden Finansdepartementet kritiseres for overdreven optimisme når det gjelder Norges og statens finanser. I lys av usikkerhet og svingninger virker det for hastet å kritisere budsjettforutsetningene på dette punktet.

Både NBs formuleringer og oppnevningen av et utvalg som skal vurdere handlingsregelen, forsterker inntrykket av at oljefondet har vokst så raskt at et uttak på 4 % gir for rask nedbygging av k-sektor. Hvis det er slik, burde det kunne konkretiseres med tall. Hvis det ikke skjer, er det fare for at man etter hvert ikke har noen regel. Før regelen kom i 2001, hadde man egentlig ingen plan for når oljeformuen skulle brukes. Man kunne den gang få inntrykk av at det egentlig aldri vil passe å bruke oljepenger. Hvis et slikt inntrykk igjen skulle få feste, kan resultatet bli ukontrollert pengebruk fremfor en gradvis opptrapping mot en variant av en permanentinntektsregel.

PRODUKTIVITETSVEKST

NB 2015 inneholder mer stoff enn vanlig om forhold som har betydning først og fremst på lang sikt. Både kapittel 5 og 6 er viet produktivitet og effektivitet. Det skrives mye riktig og viktig om disse temaene. Men det er også gitt plass til tekst som er egnet til å skape misforståelser om virkningene av produktivitetsvekst, hvordan den kan påvirkes, og ikke minst om hva som bør være kriteriene for god strukturpolitikk.

Produktivitetsvekst betyr at produksjonen øker i forhold til ressursinnsatsen, og da bør i prinsippet all ressursinnsats regnes med. Vekst i *Total faktorproduktivitet* (TFP) er det nærmeste man kommer tallfesting av denne egentlige produktivitetsveksten. Målt i ettertid fremstår denne produktivitetsveksten som «manna fra himmelen» i form av goder som har kommet gratis. Det er nok i noen grad tilfelle, blant annet når det gjelder læring av egne og andres feil og suksesser. Men per definisjon måler TFP-veksten egentlig uvitenhet. Det notorisk store bidraget fra TFP-vekst betyr at man fortsatt vet ganske lite om årsakene til økonomisk vekst. Dette strider ikke mot at man kan begrunne betydningen av mange forhold, herunder kunnskap, forskning og innovasjon, gode institusjoner, infrastruktur og konkurranse. Men dels er dette forhold som representerer ressursinnsats, dels vet man ofte lite om den

samfunnsøkonomiske lønnsomheten og produktivitetseffekten av nye konkrete økninger i ressursbruken på disse områdene.

Når produktivitet fremstår som både gratis og særdeles viktig for levestandard, er bordet dekket for mange friske forslag om hvordan man skal få fart på Norge, stort sett ved å satse andres penger. For samfunnsøkonomen må det avgjørende være samfunnsøkonomisk lønnsomhet – ikke produktivitetseffekter alene – når det blir snakk om politikkbestemt «satsing på produktivitsvekst». Spørsmålene må alltid være: 1) Er markedssvikten stor? 2) Er eksisterende virkemidler galt innrettet og dosert for å korrigerer den? 3) Hvor stor blir styringssvikten, administrative kostnader og mulighetene for rent-seeking? Svarene går ofte på tvers av offensive næringsinteresser og tilsynelatende «sunn fornuft». Den som sår tvil om at det mye gull å finne gatelangs i en velfungerende markedsøkonomi, må finne seg i rollen som gledesdreper.

Det hersker stor grad av konsensus blant samfunnsøkonomer om prinsipper for nærings- og strukturpolitikk. Og de er godt og ofte formidlet, også av Finansdepartementet. Det er påfallende at kapittel 5 ikke i større grad baserer seg på disse prinsippene. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet nevnes, men da ganske påklistret og inneklemt i forhold til alt det som skrives om viktigheten av og satsingen på forsterket produktivitsvekst. Det er for øvrig litt merkelig at dersom sterkere produktivitsvekst er mulig, hvorfor ikke da realisere den uavhengig av utfasing av petroleumsvirk-somheten, aldring av befolkningen og andre forhold som kan bremse veksten fremover?

På s. 106 skrives det noe jeg mener er svært viktig: «*Flere tiltak og reformer har som mål å øke sysselsettingen, særlig blant eldre, innvandrere, uføre og syke. Dersom målene nås, vil det høyst sannsynlig bidra til lavere produktivitsvekst siden de som ikke jobber, normalt er mindre produktive enn de som jobber. Likevel vil det være store samfunnsøkonomiske gevinster ved å lykkes med en slik politikk.*» Ja, helt enig! Jeg vil tro at de klart største potensialene for samfunnsøkonomiske gevinster ligger nettopp her. Men spørsmålet blir da: Hvorfor følges ikke logikken i dette sitatet opp på en konsekvent måte? Hvorfor jakter man på produktivitsvekst i stedet for samfunnsøkonomiske gevinster? Sitatet illustrerer svært tydelig at dette på viktige områder ikke er det samme jaktbyttet. Tonen i kapittel 5.1 forsterker ikke innholdet i sitatet. Den er snarere egnet til å skape et inntrykk av at det er et problem for samfunnet at sysselsettingen øker hvis det bidrar til å senke produktivitsveksten.

Det kan heller ikke være et problem dersom forbrukerne velger å endre forbrukets sammensetning i favør av en del tjenester der produktivitsveksten er lavere enn i andre næringer, så sant dette ikke skyldes markedssvikt. Fremover vil etterspørselen etter eldreomsorg øke sterkt, også dersom de reelle kostnadene i større grad enn i dag konfronteres brukerne gjennom forsikringsordninger. Dette vil trolig trekke produktivitsveksten ned, selv om tjenestene her produseres på den mest kostnadseffektive måten. Men hvorfor er det en utfordring?

Det er for øvrig feil å si at «Bedre integrering av disse gruppene (dvs. de som jobber lite) vil føre til økt velferd siden den samlede verdiskapingen øker – BNP per person går opp (s 107).» Jeg går ut fra at «økt velferd» betyr samfunnsøkonomisk gevinst. Sitatet representerer et syn som ikke respekterer verdien av fritid. Gevinsten for samfunnet av økt arbeidsinnsats ligger i at økt arbeidsinnsats skaper større nytte enn den nytten man taper ved at fritiden reduseres. Grunnen er direkte skatter på arbeidsinntekten og indirekte skatter på produksjonen. Skattene innebærer at verdien av produksjonen er større enn den inntekten som arbeidstakeren selv sitter igjen med etter skatt, og som på marginen kompenserer nøyaktig for fritidstapet. Skattene finansierer offentlig forbruk og forbruket til trygdede. Denne merverdien av arbeid er stor i Norge. Myndighetene har altså god grunn til å ønske seg mer arbeidsinnsats enn det den enkelte selv velger. Men det er viktig at folk forstår at denne gode grunnen ikke bygger på et verdisyn hvor arbeid er den eneste verdifulle måten å bruke tiden på.

NB kunne også slått klarere fast at fordelene ved produktivitsvekst ikke ligger i at norske bedrifter vinner markedsandeler fra utenlandske bedrifter. Formuleringer på s. 7 og 106 kan skape misforståelser om dette. Over tid vil pris- og produktivitsvekst i konkurranseutsatte næringer veltes over på lønningene. Slik vil det være i en langsiktig likevekt i små åpne økonomier. Frontfagsmodellen sørger for at denne utviklingen realiseres raskt. Hvis lønnsdannelsen ikke virker på denne måten, slik at den lønnsomme k-sektoren er for liten til å dekke etterspørselen etter k-varer, bør kronedepresiering korrigerer dette. Krugman (1994), spesielt appendikset til kapittel 10, forklarer disse resonnementene svært klart. Jeg tør påstå at dette er svært veletablert samfunnsøkonomisk innsikt. Teksten i bl.a. kapittel 5.1 i NB uttrykker ikke denne innsikten. At konsumrealønningene har vokst raskere i Norge enn i andre land over mange år, reflekterer først og fremst at realinntektsveksten har vært høyere i Norge enn i andre land. Når ble det et problem? Ville problemet vært mindre dersom kapitaleierne hadde fått en større del av inntektsveksten?

Jeg er heller ikke uten videre enig i at «oljevirkksomheten har bidratt vesentlig til veksten i fastlandsøkonomien de siste 45 årene» (s. 105). Selvsagt har grunnrenten bidratt til høyere realdisponibel inntekt for Norge. Men det er slett ikke opplagt at produktivitsveksten man faktisk har hatt i fastlandsnæringene har vært sterkere enn den man ville hatt i de næringene som ville eksistert i et kontrafaktisk scenario der Norge ikke hadde funnet olje og gass. Over et tidsrom på 45 år ville neppe aktuelle forskjeller i kapasitetsutnyttning hatt stor betydning for veksten.

VELFERDSSTATENS LANGSIKTIGE FINANSIERINGSPROBLEM

Det er viktig at NB regelmessig synliggjør at Norge har et uløst problem med å finansiere velferdsstaten på lang sikt. Dette er svært robust innsikt. Selv om det er lenge til problemene blir akutte, trenger man ikke regne veldig langt forbi 2020 for å se de tendensene som skaper dem. Tallfestede fremskrivninger er trolig et av de få virkemidlene man har til å konkretisere disse fremtidsutsiktene, slik at de ikke blir fullt så lett å se bort fra når man i dag tar stilling til temmelig irreversible utgiftsøkninger.

I NB har man oppdatert de fremskrivningene som ble vist i Perspektivmeldingen 2013 (PM). I den nye referansebanen er det udekkede inndekningsbehovet i 2060 nå 5,2 % av BNP for Fastlands-Norge, mot 6,1 % i tilsvarende bane i PM. Mye viktigere enn denne justeringen er det at de mest realistiske anslagene på inndekningsbehovet ligger mye høyere enn disse tallene. Dette fordi Finansdepartementets referansebaner ikke tar hensyn til at standarden på skattefinansiert helse og omsorg vil forbedres, og at yrkesaktive vil jobbe mindre når velstandsveksten fortsetter, se Holmøy og Strøm (2014).

Uenigheten med Finansdepartementet her går på fremstilling – ikke substans. Også NB presenterer mer realistiske fremskrivninger enn referansebanen. Problemet er at referansebanen i Finansdepartementets bukett av langsiktige fremskrivninger får en helt dominerende plass i det som finnes av offentlig debatt om dette temaet. Det skyldes trolig at den presenteres først. Selv om den er ment som et teknisk sammenligningsgrunnlag, blir den brukt som et «hovedalternativ» i debatten. Jeg skjønner departementets grunner for denne presentasjonen, men jeg tror ulempe er større enn fordelene. Jeg tror man bør presentere det mest realistiske alternativet først. Deretter kan dette dekomponeres i bidrag fra ulike endringer i forhold til dagens situasjon/politikk.

Mulighetene for fremskrivninger burde vært utnyttet til å kaste skarpere lys på de langsiktige konsekvensene av dagens politikkvalg. Det er spesielt viktig å vise prislappen for satsinger innenfor helse og omsorg hvor demografien sørger for at prisen på gitte standardforbedringer i dag blir langt høyere om et par tiår, samtidig som slike forbedringer er vanskelige å reversere. Fremover bør vi som arbeider med langsiktige fremskrivninger ikke bare anslå inndekningsbehov, men også konsekvenser av å dekke disse behovene.

REFERANSER

Holmøy, E. og B. Strøm (2014). Fritid, forbruk og skatt fremover. *Samfunnsøkonomen* 128(6): 10–18.

Krugman, P. (1994). *Peddling Prosperity*. W. W. Norton & Company, New York.



KYRRE M. KNUDSEN
Sjeføkonom, Sparebank1 SR-bank

Hadde ventet mer

Siden valgseieren i fjor har den nye regjeringen staket ut en ny politisk kurs for nasjonen med hovedfokus på å styrke konkurransekraft og tette hull i det sosiale sikkerhetsnettet. Åtte satsingsområder løftes frem. Regjeringen har altså lovet mye og bygget opp forventningene til statsbudsjettet. Jeg hadde ventet mer av Regjeringen, i første rekke konkrete tiltak for å styrke konkurransekraften til norske bedrifter ved endringer eller klare signaler om retningsendring i bedriftsbeskatningen. Regjeringen skyver Scheel-utvalget foran seg. Det er for defensivt for en Regjering som prioriterer konkurransekraft og ønsker å fremstå som næringsvennlig.

NY POLITISK KURS OG HØYE AMBISJONER...

Siden valgseieren i fjor har den nye regjeringen staket ut en ny politisk kurs for nasjonen. Man vil ruste Norge for fremtiden og fremhever to hovedutfordringer. Den første er å styrke norsk konkurransekraft og skape trygge arbeidsplasser. Den andre er å tette hull i det sosiale sikkerhetsnettet slik at flere kan stå på egne ben og inkluderes i samfunnet.

Regjeringen har delt dette arbeidet inn i åtte satsingsområder hvor de mener det er behov for å forenkle, fornye og forbedre den politiske kursen. Disse områdene er 1) konkurransekraft for norske arbeidsplasser, 2) en enklere hverdag for folk flest, 3) kunnskap gir muligheter for alle, 4) Regjeringen vil bygge landet, 5) trygghet i hverdagen og styrket beredskap, 6) et sterkere sosialt sikkerhetsnett, 7) et velferdsloft for eldre og syke og 8) levende lokaldemokrati.

Den nye regjeringen har altså gått høyt på banen hva gjelder en ny politisk retning, med implikasjoner for økonomisk

politikk. Mange var i lys av dette veldig spent på hvordan en ny retning ville gjenspeiles i Regjeringens første egenkomponerte budsjett. Særlig hadde jeg forhåpninger knyttet til konkurransekraft og rammevilkår for norske bedrifter og næringslivet.

...ER DESSVERRE IKKE NOK

Det var relativt få lekkasjer på forhånd, og for første gang på flere år var det derfor betydelig spenning helt frem til budsjettet ble publisert. Finansminister Siv Jensen hadde en god finanstale der hun la frem hovedretningen for den økonomiske politikken. Men en god tale, fine ord og høye ambisjoner er ikke nok. Så la meg si det med en gang: Jeg ble skuffet over mangelen på retning i selve budsjettet. I det store og det hele er det ikke mye som skiller dette budsjettforslaget fra det et annet regjeringsalternativ kunne lagt frem. Hovedsatsingene på samferdsel, kunnskap og helse er generiske og det har ligget i kortene lenge at grep må tas på disse fronter. Satsing på disse områder er viktig, men for

næringslivet vil det ta lang tid før man høster fruktene av denne satsingen. Et av de viktigste forholdene for bedriftene er skatt. Utover formuesskatten gjør Regjeringen lite på dette området i budsjettet. Regjeringen skyver Scheelutvalget foran seg. Dette er defensivt og lite stimulerende for norske bedrifter og arbeidsplasser i Norge. Utvalget skal levere sin utredning i begynnelsen av desember og det vil ta tid før eventuelle endringer implementeres.

ANSVARLIG FINANSPOLITIKK

Det er to ting som er bra med budsjettet. For det første føres det en overordnet ansvarlig finanspolitikk. Budsjettet er godt tilpasset tilstanden i norsk økonomi. Regjeringen anslår at den økonomiske utviklingen neste år blir nokså god, med i overkant av 2 prosent vekst i Fastlands-BNP og fortsatt lav arbeidsledighet og lav rente. Bruken av oljepenger er 3 prosent av fondet, som er mer enn i fjor både i kroner og som andel av fondet, men fortsatt betydelig under handlingsregelen på 4 prosent. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet vil utgjøre 6,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2015. Realveksten i budsjettets underliggende utgifter er 2,3 prosent og nominell vekst 5,3 prosent, altså litt høyere enn nominell vekst i fastlandsøkonomien. Endringen i det strukturelle, underliggende, oljekorrigerte underskuddet på 17 mrd kroner innebærer en budsjettimpuls på 0,5 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det er på samme nivå som hva man la opp til i endelig budsjett for 2014 på slutten av fjoråret.

Jeg synes Regjeringens anslag for norsk økonomi og verdensøkonomien er fornuftige og de er i stor grad i tråd med markedets forventninger. Videre er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 650 kroner per fat i 2015 som er litt lavere enn i 2014. Dette anslaget er i stor grad basert på markedsprisen på oljen, samt valutakursen, på det tidspunktet budsjettarbeidet ble avsluttet. Jeg mener dette er fornuftig. Videre offentliggjorde Statoils toppsjef sin avgang en uke etter at budsjettet ble lagt frem. Jeg tror ikke dette vil få store direkte effekter for den norske petroleumsnæringen og derigjennom norsk økonomi, men en ny toppsjef vil trolig tenke nøye gjennom hvordan man implementerer Statoils strategi om mer kapitaldisiplin. Det er viktig at interessegruppene herunder leverandørindustrien inkluderes på en god måte i samarbeidet for å oppnå det felles målet om økt konkurransekraft for norsk petroleumsnæring.

Det andre er at formuesskatten reduseres. Dette har betydning for mange små- og mellomstore bedrifter i Norge,

som utgjør en betydelig del av norsk næringsliv. Lavere formuesskatt gjør det mer lønnsomt å ha formue i Norge. Endringen er forholdsvis liten slik at det vil ikke ha avgjørende betydning for norske bedrifters konkurransekraft, men det er steg i riktig retning som blant annet letter likviditetssituasjonen og forenkler endringer på eiersiden. Videre er det positivt at regjeringen setter ned utvalg som skal vurdere praktisering av handlingsregelen og flerårige budsjetter.

MINDRETALLSREGJERING ER KREVENDE

Er jeg skuffet på feil grunnlag? For det første er det en mindretallsregjering. De må søke støtte utenfor regjeringen og da budsjettet bli mindre farget av regjeringens politiske retning og egne ambisjoner. For det andre er det krevende å endre de store postene i budsjettet, herunder folketrygden, på kort tid. Dette reduserer handlingsrommet for en ny regjering – i hvert fall på kort sikt.

PETROLEUMSNÆRINGEN ER NORGES VIKTIGSTE NÆRING

Petroleumsnæringen er for tiden Norges desidert viktigste næring. Den norske modellen for forvaltning av petroleumsressursene gir høye direkte inntekter som kommer hele folket til gode. Videre har den norske modellen, kombinert med Norges industrielle historie, arv og kompetanse, bidratt til at Norge i dag har mange jobber i petroleumsverdiskjeden. Dagens og fremtidiges generasjoners velstand avhenger derfor av at vi tar godt vare på denne næringen. Næringen har et høyt innslag av kompetanse, teknologi, gründer- og entreprenørånd, kompetent privat kapital og eiere, og føyer seg inn i rekken av god norsk industribygging. Det er derfor grunn til å tro at det er nettopp denne næringen som gir nasjonen Norge det beste springbrettet for et norsk næringsliv som beholder konkurransekraft etter hvert som petroleumsnæringens direkte betydning for norsk økonomi minsker. Jeg synes dette poenget i for liten grad gjenspeiles i Nasjonalbudsjettet 2015. Norsk miljøpolitikk vil i fremtiden handle om å ha to tanker i hodet samtidig. Vi må ta vare på det vi har, hvorav mye er petroleumsrelatert. Samtidig må vi bygge en bro inn i fremtiden, basert det vi har i dag. Da må petroleum og miljø/klima gå hånd i hånd. Og klima- og miljøpolitikk må trolig i stor grad tuftes på en gradvis dreining av det vi gjør i dag innen petroleum i en mindre petroleumsintensiv retning. Dette må gjøres uten at man knebler petroleumsnæringen, men heller stimulerer og gir insentiver til grønn nytenkning. Det er for lite i budsjettet om disse forhold.

REGJERINGEN ØNSKER STABILITET I PETROLEUMS-NÆRINGEN

Hvilke signaler sender så regjeringen nå til petroleumsnæringen? Siv Jensen pekte i finanstalen på betydning av stabilitet for en så langsiktig næring. Regjeringens/Finansdepartementets egne anslag er at aktiviteten på norsk sokkel vil stabiliseres neste år, med en realnedgang på 8 % etter flere år med høy vekst. Med finansministeren fokus på stabilitet i bakhånd, håper og tror jeg at vi kan vente at de følger nøye med utviklingen fremover. Videre at Regjeringen står klar til å iverksette tiltak dersom aktiviteten skulle falle betydelig. Hva som er smertegrensen for regjeringen, og industrien, er ikke enkelt å tallfeste. Men med finansministerens utgangspunkt tror jeg at Regjeringen vil måtte respondere dersom vi ser konturene av en nedgang i olje- og gassinvesteringene på det dobbelte eller mer av hva de Regjeringen legger til grunn i budsjettet.

MANGE TILTAK Å VELGE MELLOM VED AKTIVITETSREDUKSJON

Hvilke tiltak kan det tenkes at regjeringen vil møte lavere aktivitet med? Det kan være både næringsnøytrale og næringspesifikke tiltak. For det første vil vi om ganske kort tid få en bred debatt om selskapsskatten i Norge, jf Scheelutvalget som legger frem sin utredning 2. desember 2014. Jeg håper den sittende regjering da velger en annen strategi enn foregående som valgte å frikoble petroleumsnæringen fra øvrige næringer ved å la nedgangen i selskapsskatten fra 28 til 27 % ikke gjelde petroleum ved at grunnrenten ble økt tilsvarende. I Scheel-utvalgets mandat ble det pekt på at gjennomsnittlig selskapsskatt i EU-landene har falt fra 35,3 prosent i 1995 til 23,5 prosent i 2012, samt at den effektive skattesatsen i disse landene også har blitt redusert i denne perioden. I lys av dette må man anta at selskapsskatten i Norge vil bli redusert, da mest sannsynlig at foreslås endringer i budsjettet neste høst som først vil få effekt i 2016. Et annet virkemiddel er å reversere skatteendringene relatert til leting som ble strammet inn i fjor. Et tredje gjelder de nye permitteringsreglene. Fra arbeidsgiversiden har det blitt hevdet at de nye reglene innebærer at dette fører til færre faste ansatte. Regjeringen kan tilbake stille eller fornye disse reglene for å bidra til mer fleksibilitet i bedriftene.

SKAL SÆRSKATTEN FORBLI PÅ 51 %?

Et siste tiltak som det for tiden er lite debatt om, men som jeg tror etter hvert vil måtte drøftes i en større sammenheng, er særskatten for petroleum. Denne er nå på 51 %. På toppen av dette kommer selskapsskatten på 27 %. Samlet skattesats for slike bedrifter er således 78 %, med en noe lavere effektiv skattesats og Statoil har omkring 70 %. Kan det tenkes å endre denne særskatten på 51 % dersom aktivitetsnivået i petroleums-Norges stuper og vi står i fare for at lønnsomme ressurser blir værende i bakken? Jeg tror det. Jeg håper derfor at regjeringen vil legge opp til en god debatt om det samlede skattestrykket for oljeselskapene. Det beste er om dette kan inngå i oppfølgingen av Scheelutvalgets utredning.

EN NÆRING I VERDENSKLASSE

Verdens største oppjekkbare rigg, Maersk Intrepid, ligger nå til kai i Stavanger. Med sine 207 meter lange ben er hun et vakkert syn og ruver i landskapet ved Mekjarvik fergekai. Hun har vært i Ølen hos Westcon for opptrening av mannskap og innstallering og test av utstyr. Nå er hun hos GMC på Randaberg for å klargjøres til innsats på Ivar Aasen-feltet på norsk kontinentalsokkel. På samme sted har også verdens nest største kranfartøy, Saipem 7000 med italienske eiere, sin hovedbase. Det at slike farkoster i verdensklasse, som eies av meget profesjonelle og internasjonale eiere, velger å bruke aktører i Norge og i petroleumsregionen Stavanger som base illustrerer at det fortsatt er betydelig konkurransekraft hos norske vare- og tjenestetilbyderne i denne sektoren. Men konkurransekraft må tas vare på og videreføres. Rammevilkårene må være gode, konkurransedyktige og stabile. Regjeringen må gjøre sitt for at bedrifter, også i denne næringen, kan trives, yngle, vokse og håndtere svingninger i markedet. Den siste tidens nedgang i oljepris og næringspesifikke kostnadsutfordringer innebærer at man for første gang siden slutten av 1990-tallet trolig kommer til å få testet regjeringens ønske, vilje og evne til bidra til hensiktsmessige rammevilkår for Norges viktigste næring. Jeg og mange med meg følger spent med.



KJELL WERNER JOHANSEN
Assisterende direktør, Transportøkonomisk institutt

Samferdsel på statsbudsjettet – vekst og reform

Samferdsel og transportinfrastruktur er en vinner på årets statsbudsjett. Nasjonal Transportplan som er regjeringens 10-års plan for utvikling av transportsektoren i Norge ble lagt fram av Stoltenbergregjeringen i 2013. Den ga et historisk løft og overoppfylles på viktige områder i budsjettforslaget for 2015. Investeringene i jernbane forseres, og bevilgningene til vedlikehold av vegene øker så mye at en for første gang på lenge skal klare å vedlikeholde vegene raskere enn de forfaller. Veg- og jernbaneinfrastruktur har stått høyt på dagsorden hos regjeringspartiene og deres støttepartier både i fjorårets valgkamp, i regjeringsforhandlingene i fjor høst og på den politiske agendaen i det året regjeringen har hatt på seg til å lage sitt første budsjett fra grunnen av. Det er varslet omorganisering av jernbanesektoren, opprettelse av et statlig vegselskap, opprydding i mangfoldet av bompengeselskaper og en helhetlig gjennomgang av avgifter på personbiler og bruk av disse. Lite av dette presenteres gryteklart i denne budsjettproposisjonen.

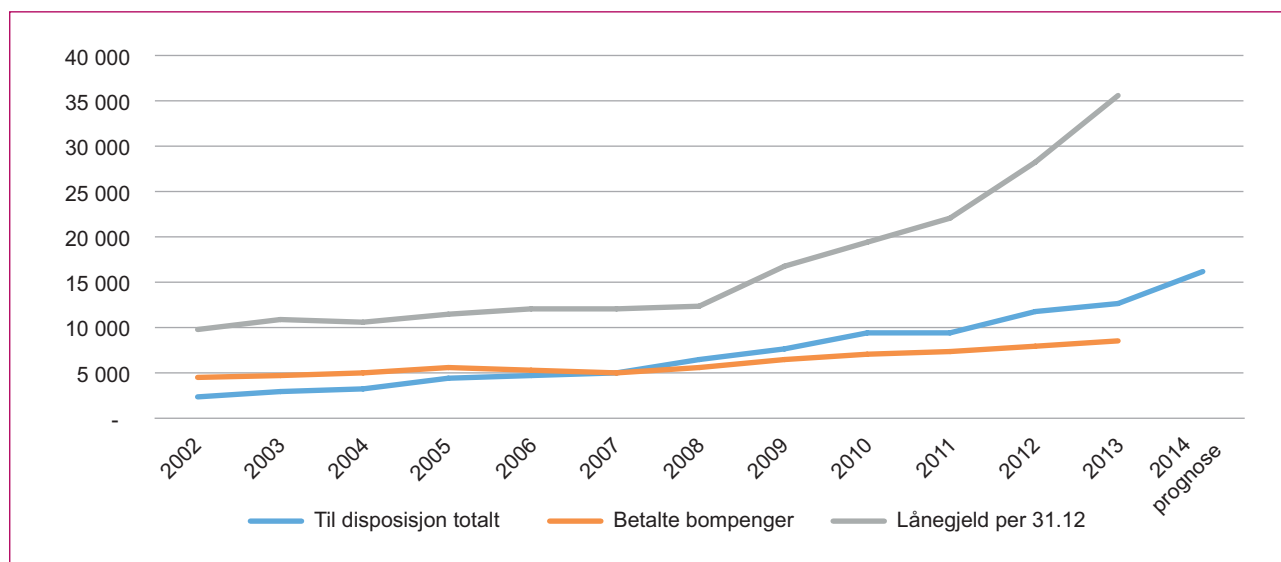
BUDSJETTVEKST

Samferdselsbudsjettet vokser mer enn statsbudsjettet generelt, og naturlig nok er det bevilgningene til de tunge infrastrukturetatene Jernbaneverket og Staten vegvesen som tar det meste av veksten. Disse etatene har fått kontinuerlig økning i sine bevilgninger over flere år. Behovene synes umettelige, og anslåtte behov for midler til vedlikehold for å stoppe forfallet har økt raskere enn bevilgningene de siste årene. Vegdirektøren melder nå at budsjettforslaget denne gangen innebærer at en kan vedlikeholde raskere enn vegene forfaller – og det er jo bra. Både på veg og

jernbane bygges det flere store prosjekter enn på lenge, og dette skal fortsette.

Hele 40 milliarder kroner settes av til infrastrukturfondet som ble opprettet i 2013 og allerede har 30 milliarder kroner på bok. Planen er at fondet skal opp i 100 milliarder kroner og at avkastningen skal sikre øremerkete midler til infrastruktur. Om en oppnår noe mer med denne konstruksjonen enn årlige og forutsigbare investeringsmidler uavhengig av de årlige bevilgningene over statsbudsjettet, er ikke godt å si – en vet jo ikke hva en alternativt ville gjort.

Figur 1: Bompenger stilt til disposisjon for investeringer, betalte bompenger og lånegjeld i bompengeselskap, millioner kroner.



Kilder: Prop. 1 S 2014-2015 Samferdselsdepartementet og Riksrevisjoen 2012.

En vesentlig del av veginvesteringene i Norge finansieres med bompenger. Bompenger i Norge er regulert gjennom vegloven og ikke av skatte- og avgiftspolitikken. Bompengene er tidsavgrenset og skal brukes til å finansiere et konkret prosjekt eller en pakke av prosjekter. Når prosjektet er nedbetalt skal bompengene innkrevingen opphøre. Bare de som har nytte av investeringen skal betale. Like fullt ligner bompengene på en avgift, de virker som en avgift og bør derfor også være med i den helhetlige gjennomgangen av avgiftene på å eie og bruke bil.

Omfanget av bompengefinansiering av veger har økt kraftig det siste 10 året. Som figur 1 viser, har beløpet bompengeselskapene stiller til disposisjon til vegformål økt fra vel 2,3 milliarder kroner i 2002 til mer enn 16 milliarder kroner i 2014.

Med sterk vekst i bompengefinansiering av nye prosjekter, får en også sterk vekst i lånegjelda til bompengeselskapene som skal betales ned med renter av framtidige bompenginntekter. I budsjettet for 2015 anslås en nedgang i bompengefinansiering til vel 11 milliarder kroner. Da er det verdt å merke seg at budsjettet for 2014 anslås en nedgang fra 14,7 milliarder i 2013 til 12,2 i 2014, mens resultatet for 2014 altså ser ut til å bli mer enn 16 milliarder kroner.

Budsjettforslaget omtaler noen vegprosjekter hvor en går inn med statlige midler istedenfor bompengefinansiering fordi finansierings- og innkreivingskostnadene er spesielt

store. Prosjekter er tidligere vedtatt av Stortinget, der kostnader til bompengene innkreving og finansiering utgjør mer enn 40% av prosjektets samlede kostnader. Ved heller å fullfinansiere slike over statsbudsjettet, unngår man åpenbar sløsing med samfunnets samlede ressurser.

Bompengefinansiering har vært en forutsetning for å få mange store prosjekter vedtatt i Stortinget. Lokal betalingsvillighet for vegbruk belaster jo ikke statens utgifter, og bilistene bruker pengene sine til bompenger i stedet for andre formål, slik at hverken innenlands etterspørsel etter varer og tjenester eller de offentlige utgiftene øker. Storstilt sletting av bompengegjeld vil både øke offentlige utgifter og gi bilistene mer penger å bruke på andre formål. De aller fleste bomstasjonene er nå ubemannet, og de fleste bilister betaler automatisk med elektronisk brikke når de passerer. En betydelig del av innkreivingskostnadene er likevel knyttet til kontroll og fakturering av de som ikke har brikke. Hensyn til personvern er en begrunnelse for ikke å påby slike brikker for alle kjøretøy. Vi leser i budsjettet at brikker nå skal påbys alle tunge kjøretøy. Formålet er å sikre at også utlendinger gjør opp bompengeregningene sine og at en dermed får like konkurransevilkår i transportbransjen. Potensialet for å effektivisere innkreiving og kontroll er antakelig betydelig, og regjeringen varsler at en nå skal omorganisere hele bompengesektoren i Norge. Den teknologiske utviklingen gir også helt nye muligheter for å «sette pris på» vegbruken utfra de samfunnsøkonomiske kostnadene som jo opptrer uavhengig om vegen er ny eller

gammel. En ide kunne jo være å flytte vegbruksavgiftene som i dag blir lagt på drivstoff, ut på vegene. Det krever imidlertid nye reformer som jeg vil kommentere nedenfor.

REFORMER

Regjeringen uttrykker bekymring både for fremdrift og effektivitet i gjennomføringen av store prosjekter, og har for lengst varslet reformer og nye organisatoriske grep i sektoren. I tillegg til infrastrukturfondet, utredes nå et eget utbyggingsselskap for veg som skal være uavhengig av Statens vegvesen. Dette skal opprettes i 2015, og få ansvar for planlegging og bygging av utvalgte vegstrekninger. Det blir spennende å se hvordan dette organiseres, hvordan oppgavene avgrenses mot Statens vegvesen og hvilke prosjekter som legges inn i dette selskapet.

En vil i tråd med Sundvollenerklæringen også ta i bruk OPS (Offentlig Privat Samarbeid) på tre konkrete prosjekter med en samlet kostnad på 14,2 mrd kroner. En ser videre for seg å vurdere OPS i et virkelig stort prosjekt – og dem er det jo noen av på tegnebrettet, for eksempel nye E39 mellom Stavanger og Bergen. Tre prosjekter ble gjennomført med OPS og åpnet i perioden 2005 til 2009. En underveisevaluering, viste at en klarte å korte ned byggetiden på disse i forhold til lignende prosjekter gjennomført i ren statlig regi. Kortere byggetid gir tidligere nytterealisering for trafikantene og mindre rentebelastning i byggetida. En viss nedside ligger kanskje i at disse 3 prosjektene fortsatt–, og i mange år framover, belaster statsbudsjettet med ca 450 mill kroner hvert år. Infrastrukturfondet kan være et instrument til å unngå denne «sure svien» i tiårene som kommer. Hvordan OPS-kontraktene skal utformes står det ingenting om. Sentrale spørsmål her er i hvilken grad private skal finansiere prosjektene, og over hvor lang tid og hvordan risikoen i prosjektene skal fordeles mellom statlig og privat partner. Finansinstitusjoner som ser etter langsiktige plasseringer med god avkastning og lav risiko vil jo gjerne bidra i finansiering av statlige prosjekter, samtidig som den norske staten som kjent selv har en betydelig formue å forvalte. Privat risikokapital med insentiver til å ta i bruk innovative løsninger mht både planlegging, design, finansiering, bygging og drift av infrastruktur kan med lave livsløpskostnader spare ressurser for samfunnet som helhet. Også her blir det spennende å se hva som kommer senere.

Jernbane er kompliserte saker. Andelen av Samferdselsbudsjettet som går til jernbanemål er knapt 40%, hvis vi ser bort fra tilskuddet til infrastrukturfondet på 40 mrd. Samtidig utgjør transportarbeidet jernbanen utfører i Norge ca 7% for innenlands godstransport (12,5% om vi ser bort

fra sjøtransporten) og 4% av persontransportarbeidet. Utover 17,7 mrd kroner til Jernbaneverket, bevilges det 79 mill kroner til Jernbanetilsynet, og en vil bruke 3,2 mrd kroner til statlig kjøp av persontransport med tog, noe som i hovedsak utføres av NSB as eller NSBs datterselskaper. Satsingen på jernbanen er begrunnet i ønske om mer miljøvennlig transport ved å flytte transport av personer og gods over fra veg og å øke pendlingsområdet rundt de største byene. Visjonene om høyhastighetslinjer mellom de største byene ser ut til å være lagt bort til fordel for en mer nøktern satsing rundt de største byene. I motsetning til andre transportformer, krever jernbanen streng regulering av hvem som kan kjøre når og hvor på skinnene. Spor-, stasjons- og terminalkapasiteten er begrensende ressurser, og tidslukene på nettet tildeles måneder og år før transporten faktisk skal finne sted. Det er mange som skal samhandle både i praktisk gjennomføring av togdriften og på organisatorisk nivå, før en person eller en tømmerlast kan fraktes fra A til B. Jernbaneverket er fagetat for Samferdselsdepartementet, utreder og planlegger for ny infrastruktur, vedlikeholder og driver jernbanenettet og stasjoner og terminaler, tildeler sportilgang til selskapene og er byggherre på små og noen svært store utbyggingsprosjekter. Samferdselsdepartementet er eier av NSB as som har datterselskaper som driver både godstog, persontransport med tog og buss, godsterminaler, eiendomsutvikling og -forvaltning i tilknytning til stasjoner. Samferdselsdepartementet er også den største kunden til NSBs tog gjennom avtale om statlig kjøp. Jernbaneinfrastruktur skal vare veldig lenge, og skal legge føringer for byutvikling og arealbruk langt fram i tid. Byen Lillestrøm oppsto for eksempel for vel 160 år siden, da stasjonen på hovedbanen ble besluttet lagt til Lille Strøm gård. I budsjettet erkjenner regjeringen strukturelle utfordringer og insentiv- og effektivitetsproblemer, og at den vil gjøre noe med det. Sentrale stikkord er økt konkurranse og klarere ansvarsskiller mellom NSB og Jernbaneverket. Internasjonalt har en mange erfaringer med gjennomgripende reformer i jernbanesektoren uten at vi finner tydelige svar på hvordan dette bør løses i Norge. Det er få sektorer med så mange prinsipal – agent relasjoner som i jernbanen. Jean Marcel Tirole som fikk årets Nobelpris i økonomi for sitt arbeid med slike markedsrelasjoner kan kanskje hjelpe til? Det blir uansett svært spennende å se de konkrete forslagene til løsninger på utfordringene som skal utarbeides og forelegges Stortinget. Lett blir det uansett ikke.

BILAVGIFTENE

I skatte- og avgiftsproposisjonen foreslås en betydelig reduksjon i omregistreringsavgiften for brukte personbiler i Norge – opptil 11400- kroner for de største og nyeste bruktbilene. Dette er en avgift som ikke påløper

ved import og registrering av brukte kjøretøy fra utlandet. Denne reduksjonen bidrar således til at det blir billigere å omsette brukte biler i Norge. Dette kommer både bruktbilselgere og -kjøpere til gode. En mulig velferdsgevinst ved flere eierskifter i en bils liv fra den kjøpes ny til den vrakes mot pant, er at flere vil kunne tilpasse bilholdet sitt ettersom behovene endrer seg. Om det bidrar til økt nybilomsetning, kan det også bidra til en aldri så liten fornyelse av bilparken, noe som er bra både for trafikksikkerheten, lokalmiljøet og klimagassutslippene i Norge. Dette forutsetter at noen flere gamle biler vrakes tidligere enn de ellers ville gjort.

Det foreslås også å prisjustere kjøpsavgiftene på personbiler. Her har det vært spørsmål om fordelene som El-bilene har gjennom fritak for kjøpsavgift og merverdiavgift, bør bort. Råsterke og avgiftsfrie Teslaer i kollektivfeltene har provosert til debatt. Samtidig er det klart at de fleste av de mindre El-bilene, som det etter hvert blir mange modeller å velge blant, faktisk ikke ville hatt engangsavgift om de ble innlemmet i avgiftssystemet for bensin- og dieslbiler. Engangsavgiften for en ny personbil bestemmes av progressive satser for motoreffekt, vekt og CO₂-utslipp der CO₂-komponenten er negativ for biler med utslipp under 105 gram per kilometer. Fratrukket en får for 0-utslipp av CO₂, oppveier det som ellers ville påløpt av avgift for vekt og motoreffekt på de mindre El-bilene. Dette systemet som ble innført fra 2007, og senere har fått større vekt på CO₂-komponenten, har ført til at vi i Norge har hatt en raskere energi-effektivisering av nye solgte bensin- og dieslbiler enn en har hatt i EU-landene. Beregninger viser at en ved å innlemme alle biler i dette systemet og samtidig øker fradraget for lave utslipp, kan spare utslipp i Norge til en kostnad ned mot 400 kr per tonn på lang sikt. Kostnader knyttet til at ladbare biler sannsynligvis vil være dyrere å produsere enn «fossilbiler» oppveies bortimot av sparte energikostnader på lang sikt.

I statsbudsjettet finner vi at regjeringen ikke prisjusterer vegbruksavgiftene på bensin og diesel. Manglende prisjustering av disse avgiftene utgjør ca 7–8 øre per liter drivstoff pluss merverdiavgift, og dermed knapt 2 kr uken for gjennomsnittsbilisten. Disse avgiftene skal i utgangspunktet korrigerer for eksterne kostnader knyttet til trafikkulykker, forurensning i form av svevestøv og NO_x-støy, vegslitasje og kø. Dette er kostnader som i første rekke er knyttet til utkjørt distanse, hvor og når det kjøres og egenskaper ved kjøretøyene. De eksterne kostnadene varierer sterkt med disse variablene, og i mindre grad med et stadig synkende drivstofforbruk per kilometer. At vegbruksavgiften fortsatt skal være en krone høyere for en liter bensin enn en liter diesel er det ingen økonomisk begrunnelse for. Det er også lite som skiller vegbrukskostnadene en El-bil er ansvarlig for, fra de fossilbilene står for. El-bilene har både dekkstøy og ulykkesrisiko som fossilbiler, og bidrar både til skadelig svevestøv og trengsel på vegene i tett befolkede områder. Det er neppe praktisk mulig å legge vegbruksavgifter på strømmen. Mer treffsikre vegbruksavgifter må ta hensyn til tid, sted og kjøretøytype for kjøringen, og dette lar seg ikke gjøre gjennom drivstoffavgifter. Trafikantbetaling for vegbrukerne, der en utnytter nye teknologiske muligheter kan bidra til langt mer effektiv vegbruk. Dette kan erstatte dagens vegbruksavgifter på drivstoff og de mange bompengeanleggene en har i dag. Dette krever nok langt mer omfattende reformer enn vi får se i 2015, men illustrerer at en neppe løser alle utfordringene som er på vei i 2015.

Store ambisjoner i samferdselpolitikken følges altså opp i budsjettet med økte bevilgninger og ende større ambisjoner om hva som skal oppnås gjennom organisatoriske reformer. Faktiske reformer og effektene av dem vet vi lite om, men penger blir det uansett mer av.



SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2015:

Soria Moria (Oslo) mandag 2. og tirsdag 3. februar

Internasjonale kapitalstrømmer, økonomisk ulikhet og norsk konkurransevne

Siv Jensen vil åpne seminaret.

Blant innleiderne er:

- Gian Maria Milesi-Ferretti (IMF)
- Cornelia Holthausen (ECB)
- Torkild Varran (DNB kapitalforvaltning)
- Karl Ove Moene (UiO)
- Rolf Aaberge (SSB)
- Birger Vikøren (Norges Bank)
- Leo Grünfeld (Menon)
- Thomas von Brasch (SSB)
- Per Richard Johansen (KS)
- Roger Bjørnstad (Samfunnsøkonomisk Analyse)

Prognoseprisen deles ut.

Middag med utdeling av pokal for beste gjetting om utviklingen i dollarkursen.

Sett av dagene!

Følg med på <http://valutaseminaret.samfunnsokonomene.no> for mer informasjon.



OLA HONNINGDAL GRYTTE
Professor, Norges Handelshøyskole

Fra kontroll over statsfinansene til kontroll over nasjonaløkonomien: Nasjonalbudsjettet i historisk ramme

Ifølge prognosene i nasjonalbudsjettet for 2015, vil bruttonasjonalprodukt i Norge øke med 1,6 prosent neste år. For fastlands-Norge alene er økningen ventet å bli 2,0 prosent. Dette sier altså prognosene som representerer det viktigste makroøkonomiske grunnlagsmateriale for statsbudsjettet, statsfinansiell- og finansøkonomisk styring i Norge.

Jeg vil her se på fremveksten av statsbudsjettet som et styringsredskap for norske statsfinanser fra den norske selvstendigheten i 1814. Etterhvert som offentlig sektor økte, ble det stadig viktigere å kunne håndtere og styre makro- eller nasjonaløkonomien. Dermed ble også nasjonalbudsjettet født i 1947.

Ved hjelp av nasjonalbudsjetts- og nasjonalregnskapsstatistikk for de siste vel 40 årene, vil jeg belyse empirisk hvor godt prognoseredskap nasjonalbudsjettet har vært for den viktigste indikatoren for samlet norsk produksjon, bruttonasjonalprodukt.

TO VIKTIGE DOKUMENTER

Arbeidet med statsbudsjettet er Stortingets viktigste gjøremål ved siden av lovgivningen. Det vedtas med hjemmel i grunnlovens paragraf 75. Ifølge den tilkommer det nemlig Stortinget *at bevilge de til Statsutgifterne fornødne Pengesummer*. Viktigheten av budsjettet markeres ved at det utgjør Sttingsproposisjon nr. 1, som også betegnes som Gul bok.

Mens utgiftene i statsbudsjettet ligger relativt fast, er inntektssiden langt mindre sikker. Skatte- og avgiftssatsene danner grunnlaget for provenyer for samlet skatte- og avgiftsinntekter. Disse er igjen avhengige av treffsikkerheten i anslagene og, ikke minst, den økonomiske aktiviteten. Det er derfor viktig å ha best mulig grunnlag for å anslå den økonomiske utviklingen i året som ligger foran. Slike anslag finner vi i nasjonalbudsjettet,

Det er Finansdepartementet som utarbeider både statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet. Nasjonalbudsjettet, Sttingsmelding nr 1, også kalt Hvit bok, gir estimater for utviklingen i hele den norske økonomien for kommende kallenderår. Det legger dermed avgjørende føringer for rammene i statsbudsjettet, og dets finanspolitiske profil. Således er også nasjonalbudsjettet et av statens viktigste dokumenter, som publiseres hvert eneste år.

HISTORISKE RØTTER

Statsbudsjettet har en lang historie, som viser at dets rolle har endret seg betydelig over tid. Vi må tilbake til dansketiden for å finne de første bevilgningsoversikter for statens utgifter. På den tiden ble disse innvilget av Kongens kanseli i København. Etter selvstendigheten ble vunnet i 1814 dannet Grunnloven rammen for budsjetter for statlig økonomi. Det ble opp til Stortinget å vedta budsjettene. Men siden representantene bare møttes hvert tredje år vedtok de ikke årlige budsjetter før 1869. Funksjonærer hadde

rett til å kreve inn en rekke skatter og avgifter. Stortinget hadde således begrenset innflytelse over den årlige drift (Hodne 1984).

På 1800-tallet var statlig sektor liten i Norge, bare rundt 2–3 prosent helt til de siste tiårene av århundret. Det innebar at den var mindre enn i de fleste andre land. Statlige fonds, med egne budsjetter, var spesielt viktige for å planlegge og finansiere både drift og investeringer (Bjørsvik 2004). Viktige økonomiske løft omfattet byggingen av Universitetet i Christiania i 1811, konstruksjon av veier og jernbane, samt oppstarten av av Telegrafvesenet i 1855. Da årlige stortingssesjoner ble innført i 1869, fikk Stortinget også mer innflytelse over de løpende utgiftene.

Anton Martin Schweigaard og M Braun Tvethe laget estimater over verdiskaping i Norge i normalår rundt henholdsvis 1835 og 1845 (Scweigaard 1840; Tvethe 1848). Motivasjonen var å kartlegge og få et bedre innblikk i størrelsen av næringer og den samlede norske økonomi. Det skulle bidra til et bedret grunnlag for nærings- og økonomirelaterte avgjørelser i regjering og storting. Med andre ord minnet dette ikke så rent lite om nasjonalbudsjettideen, som skulle slå gjennom mer enn hundre år senere.

Norsk økonomisk statistikk ble opprinnelig utarbeidet av et eget tabellkontor, tilknyttet Indredepartementet. Fra 1867 ble det betydelig styrket som *Statistisk kontor*. I 1877 ble så *Statistisk sentralbyrå* opprettet, som en selvstendig statlig institusjon. Uavhengigheten skulle hindre manipulasjon og politisk styring av offentlig tallinnsamlinger. Byråets første direktør, Anders Nicolai Kiær, ble en internasjonal pioner innen nasjonaløkonomisk statistikk. Han gjorde blant annet estimater over Norges nasjonalinntekt (Kiær 1893). Samtidig utarbeidet Norges Bank pålitelig pengestatistikk. Med disse endringene fikk Finansdepartementet et bedre statistisk grunnlag for budsjettering.

STØRRE OFFENTLIG SEKTOR

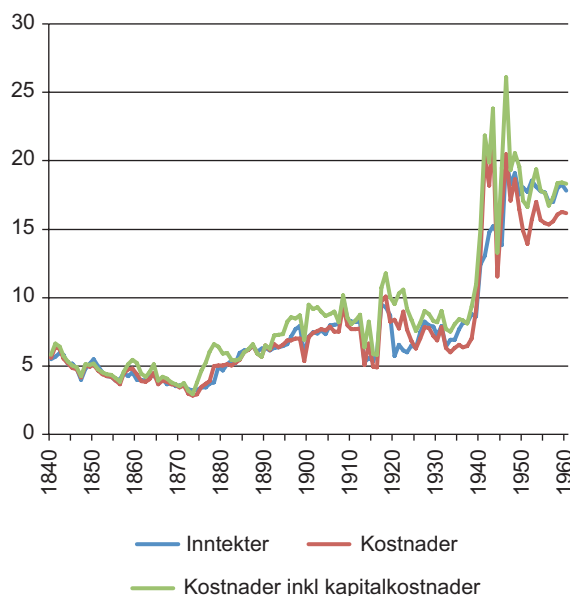
Rundt midten av 1800-tallet kom et endelig gjennombrudd for en moderne, organisert stat, med store samfunnsrelaterte investeringer og større offentlig drift Grytten 2014).

Innføringen av parlamentarismen i 1884 ga Stortinget økt medbestemmelse over den økonomiske politikken. Dermed ble *bruttoprinsippet* innført i budsjetteringen, slik kunne de folkevalgte følge inntekts- og utgiftsutviklingen i detalj og få bedre grep om utøvelse av de vedtatte budsjettene. Men fortsatt ble det ført en rekke særbudsjetter

for ulike statsoppgaver. Man manglet fremdeles en samlet oversikt og budsjettpolitikk.

Sammen med stadige utvidelser av stemmeretten økte kravene om mer infrastruktur og velferdstiltak. Ettkammersystemet i Norge gjorde at det i de siste årene av det 19. århundre var lett å få gjennomslag for utgiftsvekst, tross protestene fra en svekket bonde- og haugianeropposisjon, som det går frem av figur 1. Statsgjelden økte dermed raskt (Hodne 2000).

Figur 1. Statens inntekter og kostnader i prosent av BNP 1840–1960.



Kilde: Grytten (2014).

I tiden 1836–1892 ble det ikke betalt direkte inntektsskatt til staten, og avgifter utgjorde derfor statsinntektene, der toll var den viktigste. Den statlige utgiftsveksten i de siste tiår av det 19. århundre, gjorde imidlertid at statsskatten måtte gjeninnføres. Progressiv skatt kom i 1895.

FORSLAG OM HANDLINGSREGEL OG BUDSJETTREFORMER

Etter uforsvarlig finans- og pengepolitikk vokste det frem en eiendomsboble i løpet av 1890-årene, som ble etterfulgt av et langvarig krakk og finanskrise, kalt Kristianiakrisen (Knutsen 2008). Den fant sted i alle de store norske byene og gikk i betydelig grad også utover realøkonomien, med stagnerende verdiskaping helt frem til 1905.

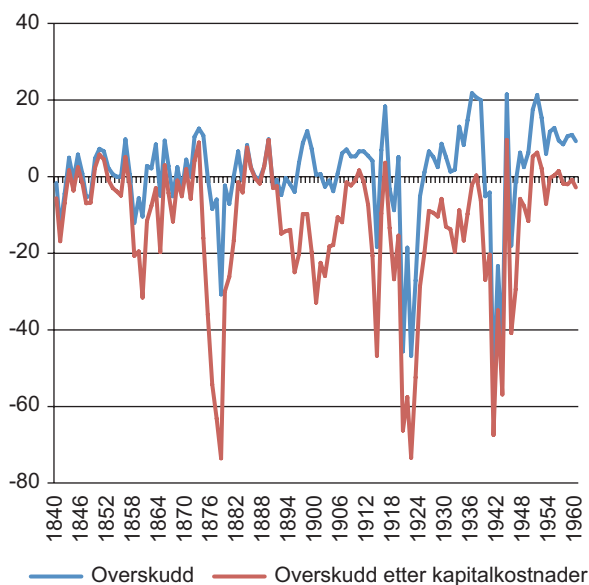
Professor og senere høyrepolitiker Edvard Hegerup Bull foreslo så tidlig som i 1902 å begrense statens låneopptak

og innføre en egen *handlingsregel* for budsjettering og budsjettbalanse, primært for å få kontroll på utgiftssiden og hyppige underskudd i statsfinansene. Men han fikk ikke flertall for sitt forslag.

I løpet av kriseårene i mellomkrigstiden kom fattigdom og en mer aktiv næringspolitikk med selektiv støtte mer markert på dagsorden. I 1924 ble kontantprinsippet innført i statsbudsjettet. Dermed skulle inntekter og kostnader føres i det året de påløp. Slik ønsket man å få bedre likviditetsstyring over statsfinansene.

Med en rekke koalisjons- og mindretallsregjeringer etter første verdenskrig ble det ofte overbudsjettet både av regjering og storting på 1920-tallet. Før andre verdenskrig leverte fagdepartementene sine budsjettforslag direkte til regjeringens budsjettkonferanser, uten at Finansdepartementet vurderte dem helhetlig på forhånd. Stortinget fordelte hele budsjettbehandlingen direkte ut til fagkomiteene, som alt for ofte tenkte mer på sitt område enn samlet budsjett disiplin (Nordvik 1979). Resultatet var vedvarende underskudd i statsfinansene, som vist i figur 2.

Figur 2. Overskudd i statsfinansene 1840–1960.



Kilde: Grytten (2014).

I tillegg kunne enkelte bevilgninger uten de samme omfattende begrensninger som i nyere tid bli overført fra et år til et annet. Flere særregnskap svekket også oversikten over de samlede finansene. Det ble derfor satt ned en komité i 1924 som skulle utrede og foreslå endringer i budsjett-systemet, med det resultat at flere av de grunnleggende

prinsippene som gjelder for dagens statsbudsjett og statsregnskap ble innført.

I 1928 ble det for første gang vedtatt et helhetlig *bevilgningsreglement*. Budsjettarbeidet i Stortinget ble reformert. Det ble opprettet en egen budsjettkomité som la rammer for fagkomiteene. Statsgjelden økte og utgjorde nesten en tredel av statsinntektene tidlig på 1930-tallet. Derfor vedtok Stortinget et budsjettreglement. Der ble det nedfelt at statsinntektene minst skulle dekke statsutgiftene pluss avdrag på statsgjeld – altså et forbud mot budsjettunderskudd.

MAKROØKONOMISK PLANLEGGING

Mellomkrigskrigstidens var preget av både kriser og vekst i norsk og internasjonal økonomi. Men etterkrigsdepresjonen på begynnelsen av 1920-tallet, parikrisen på midten av 1920-tallet, som var begrenset til noen få land, deriblant Norge, og den store depresjonen på 1930-tallet, hadde satt sine spor (Hodne 2002; Kindleberger 2013). Arbeidsledigheten var gjennomgående høy, nesten halvparten av de norske forretningsbankene måtte legge inn årene og stats- og kommunefinanser var presset til bristepunktet med store underskudd og tunge gjeldsbyrder.

I 1935 kom Kriseforliket mellom Det norske Arbeiderparti og Bondepartiet, som dannet veien for den første varige sosialdemokratiske regjering i Norge, etter Christoffer Hornsruds mislykkede regjeringsdannelse i 1928. Arbeiderpartiet økte statens utgifter betydelig, men beholdt budsjettbalansen gjennom økte skatter og avgifter, ikke minst på grunn av en god konjunktur på mesteparten av andre halvdel av 1930-tallet. Fra 1930 var det allerede blitt bygd en tverrpolitisk forståelse for at aktiv næringspolitikk gjennom reguleringer kunne være en nødvendighet i krietider. Økonomene begynte for alvor å arbeide med planer og modeller for nasjonalbudsjettering og nasjonalregnskaper for å få bedre styringsgrunnlag i økonomiske og næringspolitiske spørsmål.

Det ble dannet et nytt økonomisk-politisk paradigme, som åpnet veien for mer statspolitisk kontroll over økonomien. Under Andre verdenskrig vokste reguleringsøkonomien frem som aldri før. Etter krigen ble det viktig å videreføre en del av disse reguleringene inntil økonomien hadde stabilisert seg (Søilen 2002) Sammen med erfaringene fra mellomkrigstiden gjorde dette at sterke krefter innen Arbeiderpartiet ønsket å videreføre et stramt reguleringsregime med en stor offentlig sektor i bunnen. Da gjaldt det å få både oversikt og kontroll over nasjonaløkonomien, like så mye som statsfinansene (Lie 2012).

Etter andre verdenskrig ble således statsbudsjettet like mye brukt som et nasjonaløkonomisk som et statsøkonomisk styringsredskap. Det innebar at det ikke bare gjaldt å ha balanse i statfinansene, men å påvirke den økonomiske utviklingen på kort- og lang sikt gjennom utgifts- og inntektssiden i statsbudsjettene. Som et ledd i denne strategien ble det første detaljerte og helhetlige nasjonalbudsjettet lagt frem i 1947. Som konklusjon på den etterfølgende debatten uttrykte finansminister Erik Brofoss (Lie 1995):

«Menneskeheten har etter hvert gjennom vitenskapelige og tekniske fremsteg klart å fri seg fra naturkreftenes voldsherredømme (...) Det ville være et steg mot økt frihet å kunne frigjøre oss fra den blinde underkastelse av tilfeldigheter i det økonomiske liv, som overfor den enkelte synes å virke som naturkrefter. Vi må søke å gjøre oss til herrer over de økonomiske krefter, istedenfor å bli behersket av dem.»

Fremleggelsen av de første nasjonalbudsjett kom i en periode der detaljreguleringer og et korporativt styringsystem ble satt i verk i næringslivet. Bankene ble langt på veg nasjonalisert og vingeklippet som selvstendige institusjoner, som et ledd i planøkonomien. Offentlig sektor ble bevisst gjort større og kredittrasjonering ble innført (Grytten 2013). Statsbudsjettet skulle ikke lenger bare dreie seg om kontroll over statsfinansene, men like mye om kontroll over nasjonaløkonomien.

TRYGDEBUDSJETT OG HANDLINGSREGEL

I 1983 ble trygdebudsjettet innkorporert i statsbudsjettet for å oppnå en enda bedre enhetlig oversikt over statsfinansene. I 2001 kom handlingsregelen, som innebærer at maksimum fire prosent av oljefondets beholdning per 01.01 i et kalenderår kan brukes i statsbudsjettet. En endelig handlingsregel kom altså 99 år etter at den første var blitt foreslått i 1902.

Dermed har man fått enda en parameter å styre etter i forbindelse med statsbudsjettet, som omfatter om lag halvparten av norsk økonomi i dag. Behandlingen av statsbudsjettet er således helt klart en av de viktigste årlige hendelsene i Norge.

Men et av de viktigste grunnlagsdokumentene er nasjonalbudsjettet, som inneholder en rekke anslag og prognoser for den økonomiske utviklingen i kommende år. Disse avgjør i stor grad budsjettets finanspolitiske innretning. Således er nasjonalbudsjettet like viktig som statsbudsjettet, selv om det naturlig nok vies langt mindre oppmerksomhet i den offentlige debatt. Likevel er det kanskje er

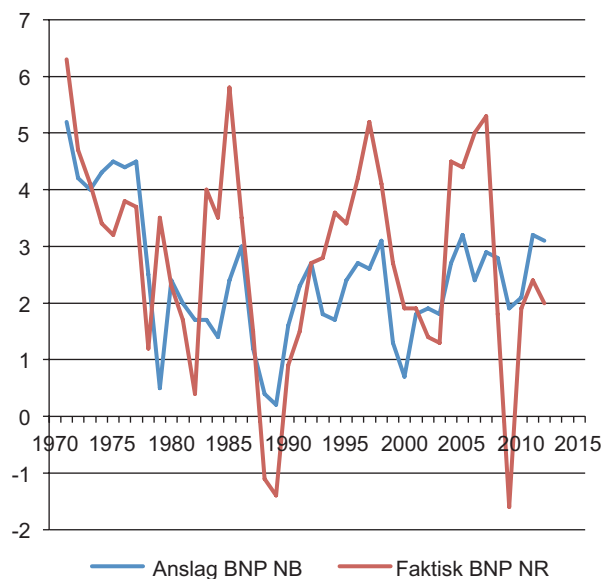
det rart at treffsikkerheten i nasjonalbudsjettets prognoser debatteres såpass sjeldent som tilfellet er.

NASJONALBUDSJETTETS TREFFSIKKERHET

MODAG, modell for aggregert nivå, utarbeidet av Statistisk sentralbyrå er sentral i arbeidet med prognoser presentert i nasjonalbudsjettet. Modellen er svært detaljert og omfatter en rekke sammenhenger i økonomien (Boug og Dyvi, 2008). Den viktigste størrelsen som blir estimert i forbindelse med nasjonalbudsjettet er anslag av bruttonasjonalprodukt. Anslag for utviklingen i den samlede norske økonomien har nemlig stor betydning for statsbudsjettets finanspolitiske innretning.

Hvor treffsikre er så prognosene for bruttonasjonalprodukt? For å kunne si litt om det sammenlignes nasjonalbudsjettets anslag for vekst i bruttonasjonalprodukt (anslag BNP NB) med vekst i faktisk bruttonasjonalprodukt, slik de fremgår av nasjonalregnskapet (faktisk BNP NR) for perioden 1970–2012. Resultatene vises i figur 3.

Figur 3. Årlig prosentvis endring i anslag for bruttonasjonalprodukt ifølge nasjonalbudsjettet (anslag BNP NB) og faktisk bruttonasjonalprodukt ifølge nasjonalregnskapet (faktisk BNP NR)



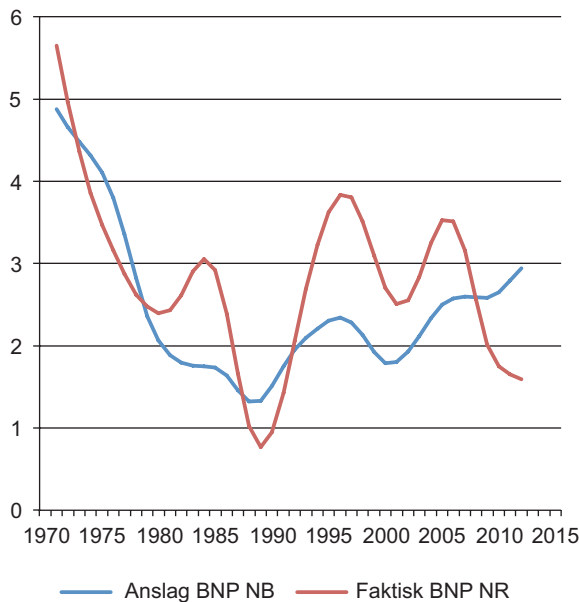
Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Figur 3 viser tydelig at faktisk bruttonasjonalprodukt er betydelig mer volatil enn nasjonalbudsjettets anslag. Samtidig viser statistikken oss at anslagene for veksten har vært noe konservative i forhold til den oppnådde veksten: 2,5 mot 2,9 prosent. Samvariasjonen er imidlertid bra, som

rapportert i tabell 1. Figuren viser også at treffsikkerheten var størst på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet, som kan antyde at overgangen til modifisert planøkonomi og større innslag av markedsøkonomi og globalisering har gjort det vanskeligere å lage prognoser for BNP-veksten.

Resultatene kommer kanskje enda tydeligere frem i figur 4, hvor kurvene er glattet ved hjelp av HP-filter med lambda-verdi 10 som glattingsparameter.

Figur 4. Anslag for vekst i BNP ifølge nasjonalbudsjettet og faktisk vekst i BNP ifølge nasjonalregnskapet. glattet med HP-filter, lambda-verdi 10.



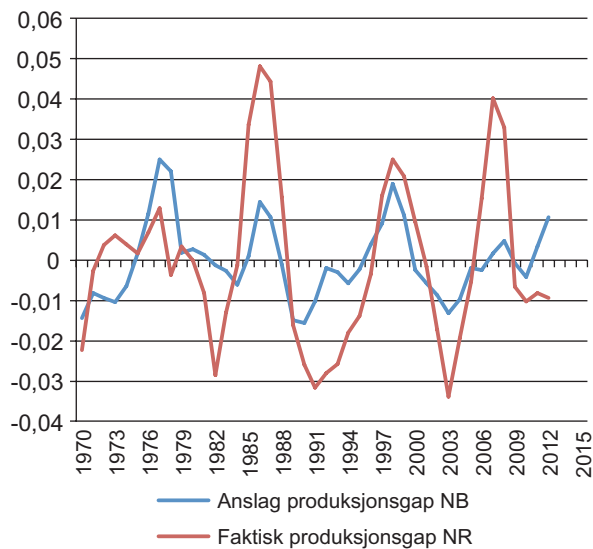
Kilder, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Hvordan har så treffsikkerheten vært i forhold til konjunkturrene, her målt ved årlige produksjonsgap? De er estimert ved hjelp av HP-filter med lambda 100 som glattingsparameter, som utgjør trendkomponent. Det relative avviket mellom årlig anslått og faktisk bruttonasjonalprodukt (Y_t) på den ene siden og den årlige trendkomponenten for anslått og faktisk bruttonasjonalprodukt (T_t) på den andre siden viser produksjonsgapet, som er sykelkomponenten (C_t), etter følgende ligning:

$$(1) C_t = \ln Y_t - \ln T_t$$

Igjen blir resultatene ganske lik de vi presenterte i figur 3 og 4. Samvariasjonen er fremdeles åpenbar, samtidig som volatiliteten fremdeles er større i faktisk enn anslått bruttonasjonalprodukt.

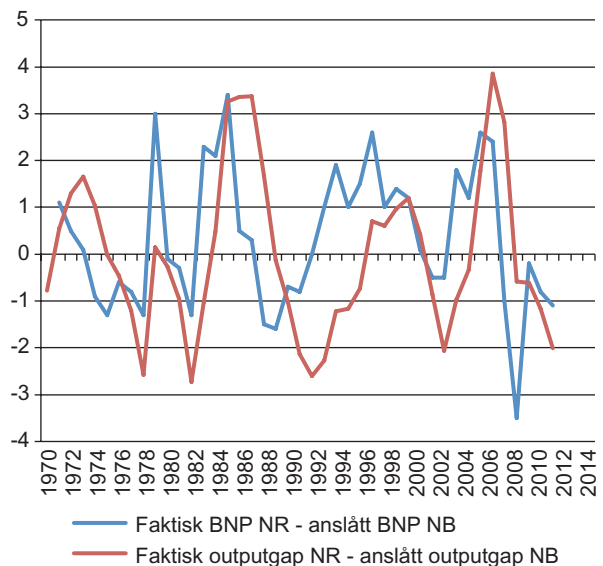
Figur 5. Produksjonsgap i anslått BNP ifølge nasjonalbudsjettet og faktisk BNP ifølge nasjonalregnskapet. Lambda-verdi 100.



Kilder, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

For å kunne si noe nærmere om treffsikkerheten sammenstilles differansen mellom nasjonalregnskapets og nasjonalbudsjettets tall for bruttonasjonalprodukt og produksjonsgap i figur 6. Figuren viser at differansene er omtrent like store, men at de faller noe ulikt ut tidsmessig, samt at treffsikkerheten avtok fra 1980-tallet. Nasjonalbudsjettet har maktet å forutsi konjunktursvingningene, men har som regel undervurdert styrken av dem, både oppover og nedover. Vanligst har det imidlertid vært å undervurdere veksten.

Figur 6. Prosentvis differanse mellom faktisk og anslått BNP og faktisk og anslått produksjonsgap ifølge nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet. Lambda-verdi 100.



Kilder, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1. Sammenligning av nøkkelstørrelser i bruttonasjonalprodukt ifølge nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet 1970–2012.

	Glattet m HP-filter, $\lambda=10$					
	Anslag BNP NB	Faktisk BNP NR	Anslag BNP NB	Faktisk BNP NR	Anslag produksjons- gap NB	Faktisk produksjons- gap NR
Gjennomsnittlig vekst	2,52	2,86	2,52	2,86		
Gjennomsnittlig avvik	1,21				1,41	
Standardavvik	0,738	1,858	0,362	0,714	0,965	2,067
Korrelasjonskoeffisient	0,573		0,679		0,569	

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

SLUTTKOMMENTAR

Til slutt i denne kommentaren summerer vi opp treffsikkerheten i nasjonalbudsjettet de siste årene siden 1970 i tabell 1. Den viser at langsiktig anslag på økonomisk veksttakt er ganske treffende, med en differanse på 0,34 prosentenheter til faktisk vekst. Gjennomsnittlig avvik mellom faktisk og anslått endring i bruttonasjonalprodukt er 1,21 prosentenheter, som utgjør omlag en tredel av årlig vekstrate. Avviket mellom faktisk og anslått produksjonsgap er marginal større. Det er åpenbar korrelasjon mellom anslått og faktisk bruttonasjonalprodukt, men faktisk er langt mer volatilt enn anslått.

Nasjonalbudsjettene treffer greit på sine anslag for årlige endringer i samlet verdiskaping. Men heller ikke mer. En viktig årsak er at anslagene ofte er for konservative og undervurderer svingningene i økonomien, og dermed også veksten. Gitt nasjonalregnskapets avgjørende betydning for utforming av finanspolitikken, burde det, etter min mening, være et tankekurs.

REFERANSER

Bjørsvik, E. (2004). *Offentlige tjenester i Norge 1840–1865 innenfor rammen av historiske nasjonalregnskaper*. NHH, Bergen.

Boug, P. og Y. Dyvi (2008). *MODAG – en makroøkonomisk modell for norsk økonomi*. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Grytten, O. H. (2013). *Banken i samfunnet. Bergens Privatbank/Bergen Banks historie 1855–1990*. Bodoni, Bergen.

Grytten, O. (2014). *Growth in public finances as tool for control: Norwegian development 1850–1950*. SAM Discussion Paper, NHH.

Hanisch, T. J., E. Søylen og G. Ecklund (1999). *Norsk økonomisk politikk i det 20. Århundre: Verdivalg i en åpen økonomi*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Hodne, F. (1984). *Stortingssalen som markedsplass: Statens grunnlagsinvesteringer 1840–1914*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hodne, F. og O. H. Grytten (2000). *Norsk økonomi i det 19. århundre*. Fagbokforlaget, Bergen.

Hodne, F. og O. H. Grytten (2002). *Norsk økonomi i det 20. århundre*. Fagbokforlaget, Bergen.

Kindleberger, C. P. (2013). *The World in Depression 1929–1939*. UCP, Los Angeles 2013.

Kiær, A. N. (1893). *Indtægts- og Formuesforhold i Norge*. Kristiania.

Knutsen, S. (2008). Finansielle kriser i aktuelt og historisk perspektiv. *Magma* 11 (3).

Lie, E (1995). *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945–1965*. Universitetsforlaget, Oslo.

Lie, E. (2012). *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Universitetsforlaget, Oslo.

Nordvik, H. W. (1979). Finanspolitikken og den offentlige sektors rolle i norsk økonomi i mellomkrigstiden. *Historisk tidsskrift* 58(3).

Schweigaard, A. M. (1840). *Norges Statistikk*. Christiania.

Søylen, E. (2002). *Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945*. Gyldendal, Oslo.

Tvethe, M. B. (1848). *Norges Statistikk*. Christiania.

EKATERINA GAVENAS
 Master i Økonomi og Administrasjon, Handelshøyskolen ved NMBU
 KNUT EINAR ROSENDAHL
 Professor ved Handelshøyskolen ved NMBU



Hva påvirker CO₂-utslippene på norsk sokkel?¹

Vi estimerer sammenhengen mellom CO₂-utslipp per produsert mengde på norske olje- og gassfelt og viktige forklaringsfaktorer. Vi finner at utslippsintensiteten stiger betydelig når produksjonen ved et felt avtar. Utslippene per produsert mengde øker signifikant med andelen olje i feltets totale reserver.

INNLEDNING

Utslippene på norsk sokkel utgjør en betydelig del av Norges samlede klimagassutslipp. I 2013 var andelen 27 %.² Mens samlede utslipp i øvrige sektorer falt svakt fra 2012, økte utslippene fra olje- og gassutvinning med 2 %. Det er derfor ikke overraskende at det er mye fokus omkring disse utslippene og mulige tiltak for å redusere dem. Et eksempel på dette så vi i vår da Stortinget bestemte at alle feltene på Utsira-høyden skulle få elektrisitet fra land.

Samtidig som utslippene fra olje- og gassproduksjon er store i norsk sammenheng, er utslippene per produsert enhet olje og gass i Norge klart lavere enn gjennomsnittet i verden. Mens utvinning av norsk olje og gass fører til utslipp av 55 kg CO₂ per tonn oljeekvivalent (toe), se Figur 1, ligger gjennomsnittet i verden rundt 132 kg (OGP, 2013).³ Denne forskjellen har blant annet vært en viktig

premiss i debatten om klimaeffekten av norsk oljeutvinning, til tross for at utslippene ved bruk av olje er mange ganger høyere enn utslippene ved utvinning.⁴

Uansett vil det være nyttig å få mer kunnskap om hva som påvirker utslippene på norsk sokkel. Utslippene per enhet har hatt en økende trend i mange år (se Figur 1). En av forklaringene som har vært nevnt er at mange felt er i avslutningsfasen, og det kreves mer energi å utvinne oljen og gassen når det naturlige trykket i reservoaret faller. En annen forklaring kan være at gjennomsnittlig feltstørrelse har falt over tid – ifølge NHO/OLF (2009) har små felt historisk sett hatt større utslipp per enhet enn store felt på norsk sokkel. Generelt vil det være lønnsomt å bygge ut de mest lønnsomme feltene først. Dette vil ofte være felt som krever mindre energi- og dermed også mindre utslipp, per produsert enhet. På den annen side vil teknologiforbedringer kunne føre til lavere energibruk og utslipp over tid. Denne dragkampen mellom ressursuttømming og teknologiforbedring i olje- og

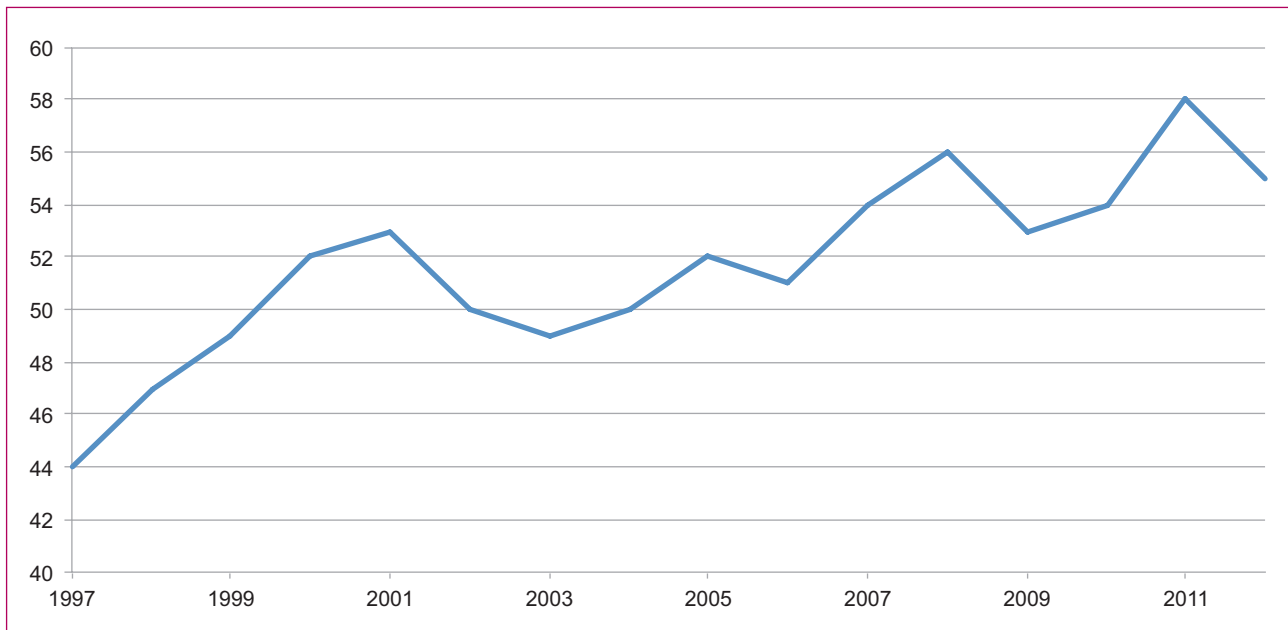
¹ Takk til Ketil Flugsrud, Terje Skjerpen, en anonym konsulent og redaktør Klaus Mohn for mange gode råd og innspill. Artikkelen bygger på master-oppgaven til Gavenas (2014), men inneholder reviderte estimeringer og analyser.

² <http://ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn>

³ I tillegg kommer utslipp av andre klimagasser som metan – disse utgjør 15-20% av samlede klimagassutslipp globalt mot bare 5% i Norge.

⁴ Dersom redusert norsk oljeutvinning ble fullt ut erstattet av økt oljeutvinning andre steder, ville globale klimautslipp øke i stedet for å falle. Som vist i Fæhn mfl. (2013a,b) er det imidlertid lite sannsynlig at dette ville vært tilfellet.

Figur 1. Utviklingen i gjennomsnittlig CO₂-utslipp per enhet olje og gass på norsk sokkel fra 1997 til 2012. Kg CO₂ per toe



Kilde: Egne beregninger basert på data fra Miljødirektoratet

gassektoren har bl.a. vært analysert i Lindholt (2013), med utgangspunkt i utvinningskostnader i ulike deler av verden. En mulig forklaring på den økende trenden i utslippsintensitet kan derfor være at uttømmingseffekten har dominert teknologieffekten på norsk sokkel de siste årene, noe som er naturlig i en moden provins.

En annen mulig forklaring kunne være at andelen gass har økt, en forklaring som bl.a. har vært antydnet av Norsk olje og gass.⁵ Mens oljeandelen utgjorde vel 80 % i år 2000, var den sunket til ca. 50 % i 2012. Fæhn mfl. (2013b) viser imidlertid at utslippene per enhet i 2012 var betydelig lavere i gassfelt enn i oljefelt.⁶ Et gjennomsnittlig oljefelt slapp ut 95 kg per toe, mens gjennomsnittet for gassfelt var rundt 20 kg CO₂. En viktig forklaring på dette er at flere av de store gassfeltene bruker elektrisitet fra land i stedet for å generere elektrisiteten selv ved bruk av små gasskraftverk (eller diesel-aggregater). Disse tallene tyder samtidig på at forskjellen i utslipp ved oljeutvinning i Norge og andre land ikke er så stor som antydnet over.

I denne artikkelen presenterer vi resultatene fra en empirisk studie som tar for seg utslippene fra alle norske olje- og

gassfelt i perioden 1997–2012. Vi undersøker hva som har påvirket utslippene per enhet. Vi er spesielt interessert i om andelen gass har betydning for utslippsintensiteten, også når vi kontrollerer for feltene som er «elektrifisert». Videre ønsker vi å finne ut i hvilken grad utslippene per enhet øker i den såkalte halefasen, dvs. når et felts produksjon avtar fra sitt toppnivå. Det er også interessant å undersøke om større felt gjennomgående har lavere utslipp enn mindre felt.

I tillegg er det viktig å undersøke om klimapolitikken har hatt noen effekt på utslippene. CO₂-avgiften ble innført bl.a. på sokkelen i 1991, og kan være en viktig grunn til at norske olje- og gassfelt har lavere utslipp per enhet enn mange andre land. CO₂-innholdet i gassen som utvinnes på Sleipner-feltet har siden 1996 vært separert og lagret under havbunnen i stedet for å bli sluppet ut (det samme gjelder Snøhvit-feltet fra 2008). CO₂-avgiften er blitt nevnt som en viktig årsak til denne CO₂-lagringen, som har påkalt interesse fra hele verden. I 2008 ble olje- og gassproduksjon inkludert i kvotesystemet. Avgiften ble da satt ned slik at den samlede forventede CO₂-prisen (CO₂-avgift pluss kvotepris) skulle bli omtrent uendret. Kvoteprisen har imidlertid gjennomgående vært lavere enn ventet. Blant annet som følge av dette har realprisen på CO₂ vært fallende i perioden vi undersøker. Vi kan derfor ikke forvente å finne en betydelig effekt av klimapolitikken i denne studien.

⁵ <http://www.tu.no/petroleum/2014/08/08/derfor-okker-co2-utslippene-pa-norsk-sokkel>

⁶ Med gassfelt menes her felt der mer enn halvparten av samlet produksjon er gass.

Figur 2. Utviklingen i norsk olje- og gassproduksjon i perioden 1997–2013. Millioner standard kubikkmeter (Sm³) oljeekvivalenter



Kilde: Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/ogprodre/kvartal>)

Det er også verdt å spørre seg om den store økningen i olje- og gassprisen siden årtusenskiftet har gjort det lønnsomt å utvinne flere felt på norsk sokkel, også mer kostnads- og energikrevende felt. Det kan også være en forklaring på den økende utslippsintensiteten. På den annen side kan høyere gasspris gjøre det mer lønnsomt å redusere bruken av gass som energiinput i produksjonen, mens forholdet mellom olje- og gassprisen vil være viktig for lønnsomheten av å bruke mer gass for å stimulere utvinningen av olje.

UTSLIPP OG PRODUKSJON PÅ NORSK SOKKEL

Produksjonen av olje og gass på norsk sokkel har endret seg forholdsvis mye de siste 15 årene. Rundt årtusenskiftet var Norge blant verdens største oljeeksportører, og norsk oljeproduksjon nådde en topp i 2001, se Figur 2. Gassproduksjonen har økt betydelig gjennom hele denne perioden, og var i 2013 150 % høyere enn i 1997. Som figuren viser har produksjonen av olje (råolje, NGL og kondensat) og gass vært omtrent like stor de to siste årene.

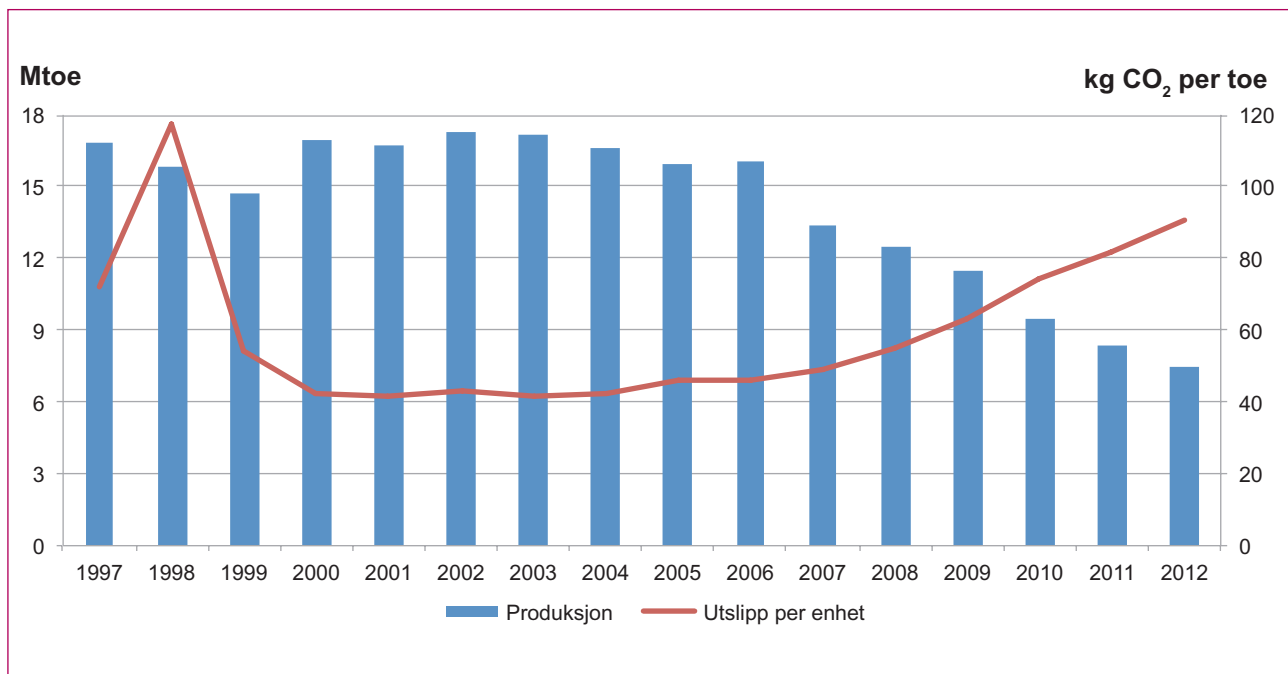
Utslippene fra norsk olje- og gassutvinning kommer i stor grad fra gassturbiner som brukes til å produsere elektrisitet. De aller fleste av disse er lokalisert ute på sokkelen, og anses gjerne som små og lite effektive gasskraftverk. Dette er også bakgrunnen for debatten om elektrifisering. I 2012 kom 76 % av klimagassutslippene fra gassturbiner, hvorav

62 % offshore og 14 % på land.⁷ Bruk av diesel stod for 9 %, mens faking og lekkasje forårsaket 12 % av utslippene ved olje- og gassutvinningen i Norge. Det er stort sett CO₂ som slippes ut av klimagasser – kun 4 % av utslippene gjaldt andre klimagasser som metan.

Som nevnt innledningsvis er det vanlig at utslippene per produsert mengde øker i halefasen til et felt, det vil si når produksjonen avtar fra sitt toppnivå. Et typisk eksempel på dette er vist i Figur 3, som viser utviklingen for Ekofiskfeltet. Mens utslippene per enhet lå i overkant av 40 kg CO₂ per toe mens produksjonen var på sitt platå-nivå, har utslippsintensiteten gradvis økt til 90 kg i 2012, da produksjonen var litt under halvparten av toppnivået. For de gamle oljefeltene som Ekofisk, Statfjord og Gullfaks er produksjonen i dag dominert av vann – på Ekofisk ble det i 2012 produsert ca. dobbelt så mye vann som olje (for de to andre feltene produseres det langt mer vann enn olje/gass). Dette er en viktig forklaring på at utslippene per produsert mengde olje og gass har økt på disse feltene de siste årene.

Utslippsintensiteten varierer ikke bare over tid, men også mellom felt. Dette er godt illustrert i figur C1 i Fæhn mfl.

⁷ SSBs Statistikkbanken (via <http://ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn>). En del av utslippene på land er ikke knyttet til bestemte felt og inngår derfor ikke i utslippsdataene på feltnivå som bl.a. ligger til grunn for Figur 1.

Figur 3. Samlet produksjon av olje og gass (Mtoe), og utslipp per enhet (kg CO₂ per toe), ved Ekofisk-feltet i perioden 1997–2012

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå

(2013b), som viser at flere felt på norsk sokkel hadde utslippintensitet rundt 200 kg CO₂ per toe i 2012. Det er imidlertid vel så relevant å se på samlet utslippintensitet over et felts levetid, eller iallfall over flere år. Våre tall går kun tilbake til 1997, slik at de færreste felt har både startet og avsluttet produksjonen i perioden vi har data for. Det er likevel interessant å se hvordan utslippintensiteten i denne perioden varierer mellom felt, se Figur 4. Mens Kvitebjørn, som er et felt med høyt initialt trykk, har hatt utslipp på 12 kg CO₂ per toe siden oppstart i 2004, har Glitne og Visund hatt utslipp rundt 120 kg CO₂ per toe siden de begynte å produsere i hhv. 2001 og 1999.⁸

CO₂-avgiften på norsk sokkel ble som nevnt introdusert i 1991. I 2008 ble olje- og gassutvinning inkludert i det norske kvotesystemet, som er knyttet til EU's kvotesystem (EU ETS). Fram til og med 2012 har selskapene måttet kjøpe alle kvotene, mens fra 2013 har de fått tildelt et betydelig antall kvoter ettersom EU mener at olje- og gassutvinning er en sektor som er svært utsatt for karbonlekkasje. Da sektoren ble inkludert i kvotesystemet i 2008, ble CO₂-avgiften samtidig satt ned slik at forventet samlet CO₂-pris skulle forbli omtrent uendret. Som følge av stadig lavere kvotepris falt

imidlertid summen av CO₂-avgift og kvotepris gradvis fram til 2013 da CO₂-avgiften ble nesten doblet til 96 øre per Sm³ gass (noe over 400 kr per tonn CO₂). Den samlede CO₂-prisen på norsk sokkel er likevel lavere i dag enn på slutten av 1990-tallet (målt i reelle priser).

DATA OG ESTIMERINGSMODEL

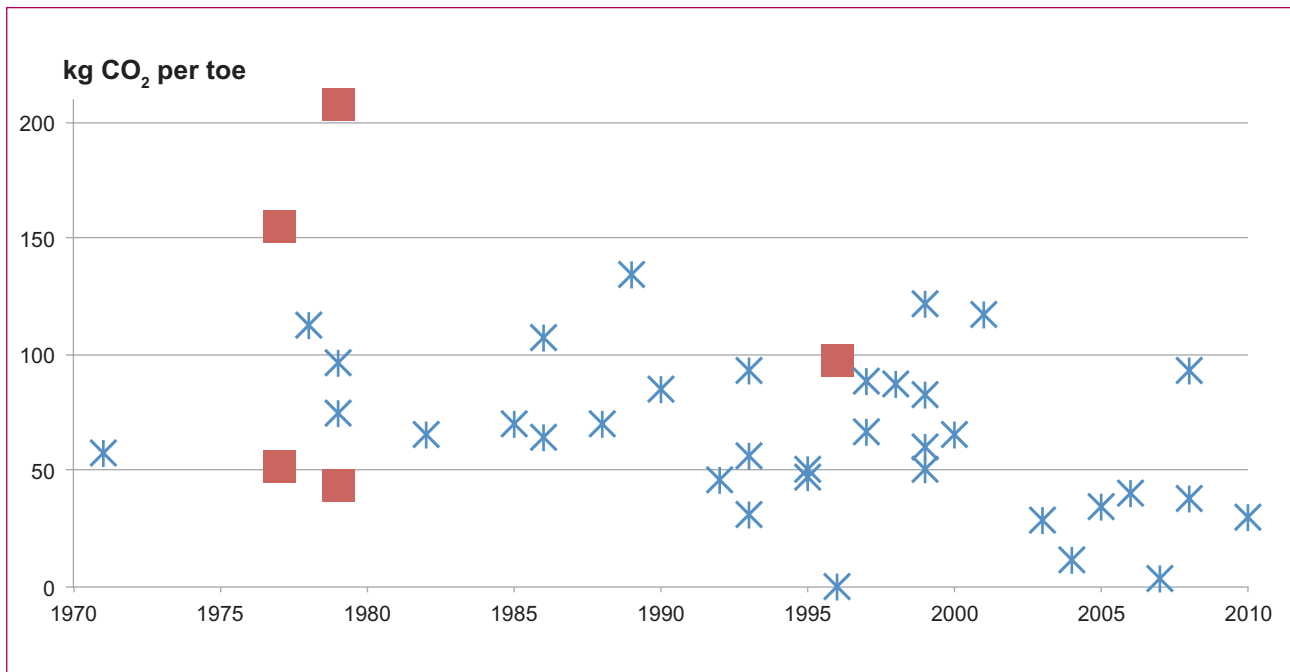
For å undersøke nærmere hva som har påvirket utslipp per produsert mengde olje og gass de siste 16 årene (1997–2012), har vi benyttet et datasett for årlige CO₂-utslipp per felt på norsk sokkel.⁹ Datasettet har vi fått tilgang til via Miljødirektoratet, som igjen har fått data fra Norsk olje og gass. Årlig produksjon av olje, gass, NGL og kondensat per felt har vi fått fra Statistisk sentralbyrå.

I utslippsdataene er mange av feltene slått sammen. Det gjelder først og fremst mindre felt som er tilknyttet større felt. Det betyr at for i alt 33 felt er det ikke oppgitt (eller mangelfulle) utslippsdata. Utslippene knyttet til produksjon ved disse feltene inngår i stedet i utslippsdataene for en del av de andre feltene. Det kan f.eks. skyldes at produksjonen på et satellitt-felt styres fra et større hovedfelt i nærheten. Det har

⁸ De to feltene med høyest utslippintensitet i Figur 4 var i halefasen i 1997, og disse tallene er derfor lite representative for utslippintensiteten gjennom feltenes totale levetid.

⁹ Det vil si at vi ikke inkluderer andre klimagassutslipp – CO₂ utgjorde som nevnt 96% av totale klimagassutslipp i 2012. Datasettet for utslipp starter i 1997.

Figur 4. Utslippintensitet for enkeltfelt i perioden 1997–2013, kombinert med startår for produksjon ved feltet.^a



Kilde: Egne beregninger basert på data fra Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå

^a Røde firkanter indikerer felt som avsluttet produksjonen før 2012

derfor vært nødvendig å gå gjennom alle disse 33 feltene og allokere dem til riktig hovedfelt (se Gavenas, 2014). Vi står da igjen med 41 felt der vi har produksjon og utslipp i ett eller flere år i perioden. Litt under halvparten av feltene har vært i drift alle årene. Ved beregning av utslippintensitet har vi delt utslippene på samlet produksjon fra alle tilknyttede felt. Når det gjelder variabler som reservestørrelse, andelen gass, og produksjon som andel av topp-produksjon, har vi derimot tatt utgangspunkt i det største feltet.

I estimeringen av utslippintensitet (utslipp per produsert mengde olje og gass – $em_{int_{it}}$), har vi brukt følgende generelle modell (hvor i og t betegner henholdsvis felt og år), hvor log står for log-transformasjon:¹⁰

$$\log(em_{int_{it}}) = \beta_0 + \beta_{1a} prod_share_{it} + \beta_{1b} (prod_share_{it})^2 + \beta_{1c} (prod_share_{it})^3 + \beta_2 gasres_share_i + \beta_3 gasprod_share_{it} + \beta_4 \log(res_size_i) + \beta_5 \log(res_depth_i) + \beta_6 \log(w_depth_i) + \beta_7 \log(carb_p_t) + \beta_8 \log(oil_p_t) + \beta_9 D_elect_i + \beta_{10} start_year_i + \beta_{11} time_t + c_i + u_{it}$$

¹⁰ I Gavenas (2014) er det også gjort estimeringer av totale utslipp.

Høyresidevariablene er hhv. årlig produksjonsnivå i prosent av feltets historiske topp-produksjon ($prod_share_{it}$),¹¹ andelen gass i feltets opprinnelige reserver ($gasres_share_i$), andelen gass i feltets løpende produksjon fratrukket andelen gass i opprinnelige reserver ($gasprod_share_{it}$), opprinnelig reservestørrelse (res_size_i), reservoardybde (res_depth_i), havdybde (w_depth_i), CO₂-pris ($carb_p_t$), oljepris (oil_p_t), dummy for elektrifisering (D_elect_i), oppstartsår ($start_year_i$) og tidstrend ($time_t$). β_j ($j=0,1a,\dots,11$) er ukjente parametre, c_i er en uobserverbar felt-spesifikk effekt ($var(c_i) = \sigma_c^2$), mens u_{it} er et genuint feilledd ($var(u_{it}) = \sigma_u^2$).

Ovenfor har vi hatt en gjennomgang av noen av disse variablene, både datakilder og hvilken effekt vi kan forvente. Vi tester både $gasres_share_i$ og $gasprod_share_{it}$ for å undersøke betydningen av gass vs. olje både for feltet som helhet og for den løpende produksjonen. Større hav- og reservoardybde kan tenkes å medføre høyere utslipp. Disse dataene er hentet fra Oljedirektoratet (2013). Det samme gjelder data for opprinnelige reserver. Med oljepris mener vi prisen på Nordsjøoljen Brent Blend – data er hentet fra EIA (www.eia.gov) og omgjort fra USD til norske 2012-kroner ved

¹¹ Vi har testet polynomer av ulik grad for variabelen $prod_share_{it}$. Hovedresultatene er svært robuste overfor valg av grad på polynomet (fra og med grad 3).

bruk av årlig valutakurs fra Norges Bank og produsentprisindeks fra Statistisk sentralbyrå. På tilsvarende måte er nominelle CO₂-priser gjort om til realpriser i norske kroner. Følgende fire felt bruker elektrisitet fra land: Troll I, Ormen Lange, Snøhvit og Gjøa. I Tabell 1 er det presentert en oversikt over variablene, med bl.a. gjennomsnittsverdier og standardavvik.

Som vi ser av modellen, er det to variabler som varierer både over felt og over tid ($prod_share_{it}$ og $gasprod_share_{it}$). Seks av variablene er felt-spesifikke men tidsinvariante, mens tre av variablene varierer over tid men ikke over felt. Med såpass mange aktuelle variable, hvorav noen dessuten er delvis (positivt/negativt) korrelerte, har vi testet en rekke modeller som inkluderer bare et utvalg av variablene ovenfor. Hovedmodellen, med resultater vist i Tabell 2, er valgt først og fremst ut fra p-verdiene (signifikanssannsynlighetene) knyttet til variablene, men vi har også inkludert noen variable som vi mener er spesielt interessante. I tillegg til å omtale hovedmodellen vil vi også komme inn på noen alternative modellvarianter, bl.a. for å diskutere hvor robuste resultatene er.

Datasettet er et ubalansert paneldatasett, ettersom flere av feltene ikke produserte gjennom hele perioden. I estimeringene har vi forsøkt modeller med faste effekter og modeller med tilfeldige effekter. En modell med faste effekter krever mindre strenge forutsetninger. På den andre siden er det da ikke mulig å estimere effektene av de tidsinvariante

variablene som er viktige i modellen vår. Begge modellene har derfor sine fordeler og ulemper. Hausman-testen viser ikke signifikante forskjeller mellom de to modellene (de estimerte koeffisientene foran den viktigste todimensjonale variabelen $prod_share_{it}$ er veldig like), noe som taler for å fokusere på modellen med tilfeldige effekter.

Ikke overraskende er det tegn til autokorrelasjon i restleddene i modellen vår. Når vi betrakter en modell der vi tillater første ordens autokorrelasjon i restleddene (AR(1)), estimerer vi autoregresjonskoeffisienten til 0,53. For de variablene som inngår signifikant endres imidlertid de estimerte parametrene og signifikansnivåene lite.

RESULTATER

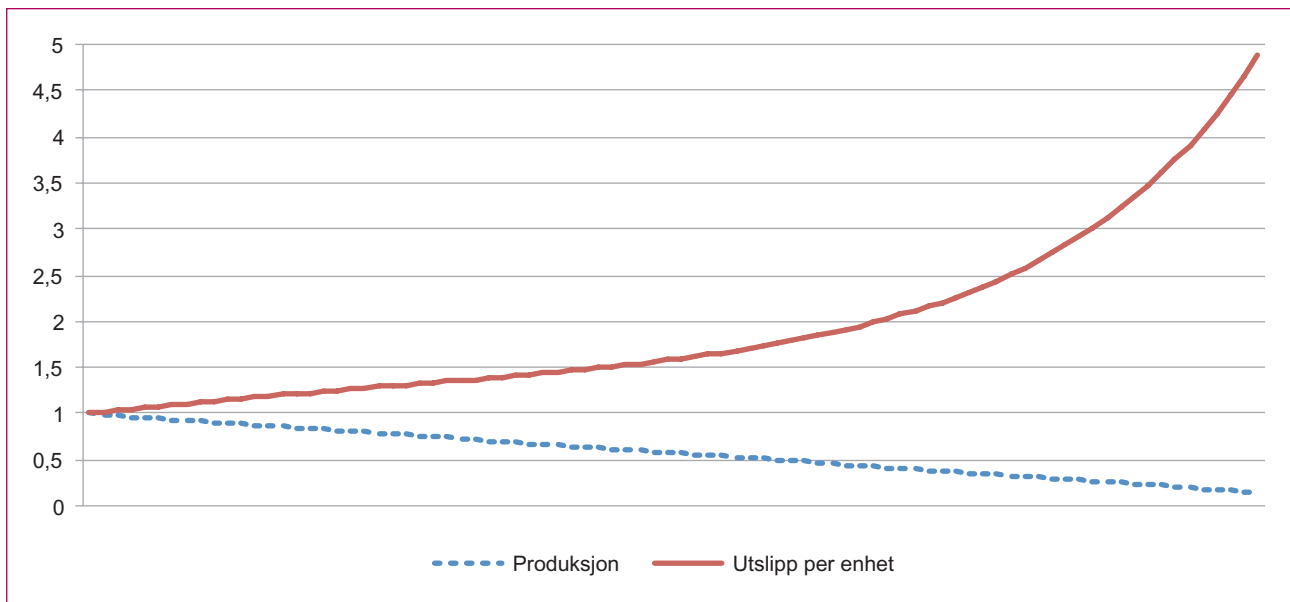
I Tabell 2 viser vi resultatene fra estimeringen av hovedmodellen. Det er spesielt tre variabler som viser seg å ha signifikante effekter (<5 % nivå), nemlig produksjonsnivå i forhold til topp-nivået ($prod_share_{it}$), andelen gass i opprinnelige reserver ($gasres_share_i$) og selvfølgelig elektrifisering ($elect_i$).

Utslippene per enhet stiger signifikant når produksjonen på et felt trappes ned (p-verdien for $prod_share_{it}$ er under 0,1 % også når vi estimerer uten 2. og 3. gradsleddene). Effekten er dessuten betydelig. I Figur 5 har vi illustrert hvordan utslippene per enhet vil stige i en situasjon der produksjonen ved et felt faller lineært over tid, forutsatt modellspesifikasjonen

Tabell 1. Summarisk statistikk

Variabelnavn	Beskrivelse	Gj.snitt	St.avvik	Min	Maks
em_int_{it}	Utslippsintensitet. Kg CO ₂ per toe	97	153	0,07	2 205
$prod_share_{it}$	Produksjonsnivå. Andel av høyeste årlig produksjon for feltet	0,50	0,31	0,01	1
$gasres_share_i$	Andelen gass i feltets opprinnelige reserver	0,30	0,31	0	1,00
$gasprod_share_{it}$	Andelen gass i feltets produksjon, fratrukket $gasres_share_i$	-0,03	0,11	-0,53	0,32
res_size_i	Størrelsen på opprinnelige reserver. Mill. Sm ³ oljeekvivalenter	230	298	7,2	1 484
res_depth_i	Reservoardybde. Meter	2676	800	1330	4850
w_depth_i	Havdybde. Meter	194	155	66	880
$carb_p_t$	Samlet CO ₂ -pris. NOK per tonn CO ₂ (2012 priser)	440	97	265	654
oil_p_t	Råoljepris Brent Blend. NOK per fat (2012 priser)	412	157	150	650
D_elect_i	Dummy variabel for felt som er elektrifisert	0,10	0,30	0	1
$start_year_i$	Startår	1993	10,3	1971	2010
$time_i$	Tidstrend	8,5	4,6	1	16

Figur 5. Illustrasjon av sammenhengen mellom produksjonsutvikling og utvikling i utslipp per enhet.



Kilde: Estimeringsresultatene i Tabell 2

vår og parameterestimater rapportert i Tabell 2. Ved å sammenligne med utviklingen på Ekofisk fra 2006 i Figur 3, ser vi et lignende mønster. Figur 5 indikerer at utslippene per enhet stiger spesielt raskt når produksjonen ved et felt er mer enn halvert. En viktig årsak til at utslippene per produsert mengde øker når produksjonen faller er at lavere produksjon gjerne er forbundet med økt andel vann i produksjonen, jf. diskusjonen av Ekofisk over. Samlet væskeproduksjon kan dermed være forholdsvis uendret, mens energibruken per produsert olje og gass øker. Det naturlige trykket i reservoaret vil også falle etter hvert som olje- og gassressursene hentes opp. Ved uendret bruk av innsatsfaktorer, inkl. energibruk, vil produksjonen derfor falle etter noen år, slik at utslipp per produsert mengde øker. I noen tilfeller vil man forsøke å dempe produksjonsfallet ved å øke bl.a. energibruken – i så fall vil sammenhengen mellom produksjon og utslippintensitet bli annerledes enn ved uendret innsats. Vi har derfor også testet akkumulert produksjon som en mulig alternativ forklaringsfaktor (se nedenfor).

Resultatene viser videre at utslippene fra et felt er signifikant høyere jo større andel olje det er i opprinnelige reserver (p-verdi under 1 %). Dette er i tråd med hva Fæhn mfl. (2013b) rapporterte basert på utslipp i 2012. Konklusjonen gjelder selv om vi har kontrollert for felt som bruker kraft fra land og dermed har minimale utslipp. Disse feltene er som nevnt over i stor grad gassfelt. Den estimerte parameteren i Tabell 2 indikerer at et felt som kun produserer olje vil ha fem ganger høyere utslipp per enhet enn et felt som

kun produserer gass, selv når vi kontrollerer for elektrifisering og andre variabler. Som en robusthetstest har vi også testet effekten av å fjerne alle feltene som er elektrifisert fra data – den estimerte parameteren for andelen gass blir noe lavere men fortsatt svært signifikant (p-verdi under 1 %). Effekten kan fortsatt anses å være betydelig (oljefelt har da tre ganger så høye utslipp).

Tabell 2. Estimeringsresultater. Hovedmodell med tilfeldige effekter.

Variabel	Estimert parameterverdi	t-verdi ^a
$prod_share_{it}$	-6,98***	-5,40
$(prod_share_{it})^2$	8,22***	3,56
$(prod_share_{it})^3$	-3,71***	-2,93
$gasres_share_i$	-1,56***	-2,83
$gasprod_share_{it}$	-0,28	-0,95
$\ln(res_size)$	-0,04	-0,44
$\ln(res_depth_i)$	0,59	1,56
D_elect_i	-1,96**	-1,97
$time_t$	0,003	0,29
constant	1,69	0,58
σ_c^2	0,66	
σ_u^2	0,32	
R^2	0,73	
N	487	

^a Estimaterne er signifikante på hhv. 10 %, 5 % og 1 % nivå hvis absoluttverdien til t-observatoren overstiger hhv. 1,645, 1,96 og 2,575.

** Signifikant på 5 % nivå ($p < 0,05$).

*** Signifikant på 1 % nivå ($p < 0,01$).

Vi har som nevnt også undersøkt effekten av gassandelen i den løpende produksjonen ved et felt, fratrukket gassandelen i reservene. Et negativt fortegn betyr at utslippene per enhet ved et gitt felt er lavere når gassen utvinnes enn når oljen utvinnes. I den grad dette forholdet påvirkes av om oljen eller gassen utvinnes først, vil dette i stor grad fanges opp av variabelen $prod_share_{it}$. Fortegnet på den estimerte parameteren er negativt, se Tabell 2 ($gasprod_share_{it}$), men resultatet er ikke signifikant. Dersom vi fjerner denne variabelen fra hovedmodellen, forblir de øvrige resultatene omtrent uendret.

En mulig forklaring på at gassfelt har lavere utslipp enn oljefelt kan være at oljefelt generelt gir større inntekter enn gassfelt. Dette skyldes at oljeprisen gjennomgående ligger høyere enn gassprisen (BP, 2014) og fordi gassutvinning typisk innebærer høyere kostnader knyttet til prosessering og infrastruktur. Dermed kan det være mer lønnsomt i å bygge ut et oljefelt som krever mye (kostbar) energibruk enn et tilsvarende gassfelt.

En annen forklaring kan være at gassfelt gjennomgående er større enn oljefelt, og at store felt har vist seg å ha lavere utslippintensitet enn små felt. Vi har imidlertid kontrollert for feltstørrelse i estimeringene. Som det framgår av Tabell 2 får vi forventet fortegn på effekten av opprinnelige reserver, men estimatet er ikke signifikant. Fortegnet virker imidlertid å være robust når vi tester alternative modeller, og i noen alternative modeller vi har testet har estimatet av parameteren også vært signifikant. Estimeringene våre gir derfor visse indikasjoner på at store felt i gjennomsnitt har lavere utslipp per enhet enn små felt, noe som kan skyldes stordriftsfordeler knyttet til boring av brønner etc. Opprinnelige reserver varierer for øvrig svært mye mellom feltene (det største feltet er 200 ganger større enn det minste, se Tabell 1).

Estimatet for effekten av reservoardybde har forventet fortegn, det vil si at økt dybde medfører høyere utslipp per mengde. Estimaten er nesten signifikant på 10 % nivå. Størrelsen på estimatet, kombinert med de svært store dybdeforskjellene, tyder på at reservoardybde potensielt kan ha merkbar innvirkning på utslippene.¹²

I hovedmodellen har vi inkludert tidstrend, mens hverken CO₂-pris eller oljepris er tatt med. Det skyldes at begge disse prisene er forholdsvis korrelert (positivt eller negativt)

¹² I noen modeller har vi forsøkt å inkludere havdybde. Denne variabelen har mindre signifikant effekt enn reservoardybde. Utbyggingsløsning (plattformbasert versus undervannsutbygging) vil også kunne påvirke energibruk og dermed utslipp, og er en faktor man kunne ha kontrollert for.

med tidstrenden (og med hverandre), noe som gjør det vanskelig å undersøke effekten av prisene (se Tabell 3). Mens realoljeprisen har hatt en stor økning i denne perioden, har realprisen på CO₂ falt (delvis som følge av lave kvotepriser i EU's kvotesystem). Hverken tidstrenden eller de to prisene har hatt signifikante effekter i de ulike modellene vi har testet. Vi har derfor kun tatt med tidstrenden som i prinsippet skal fange opp effekten av alle relevante, tidsavhengige variable som ikke er inkludert i modellen. Som det framgår av Tabell 2 er det vanskelig å si om nettoeffekten av disse har vært positiv eller negativ. Størrelsen på estimatet tilsier en økning på rundt 5 % i løpet av 15-års perioden, noe som tilsvarer litt under halvparten av økningen i Figur 1, men dette estimatet må som nevnt tas med en stor klype salt.¹³

Selv om vi ikke finner signifikante effekter av CO₂-prisen, betyr ikke det nødvendigvis at denne har hatt liten betydning for utslippene på norsk sokkel. Tvert i mot tilsier de relativt lave utslippene på norsk sokkel sammenlignet med de fleste andre land at CO₂-prisen kan ha vært viktig. Som antydnet innledningsvis kan dette skyldes at realprisen på CO₂ har falt i perioden vi studerer. I tillegg kommer at eventuelle langsiktige effekter av CO₂-prisen, f.eks. installasjon av mer energi-effektive turbiner eller CO₂-lagringen på Snøhvit fra 2008, i liten grad kan fanges opp av modellen vår. Vi har forsøkt å estimere effekten av laggete CO₂-priser, men de har heller ikke gitt signifikante resultater. Det som modellen indirekte burde kunne fange opp er eventuelle effekter på tidspunktet for nedstengning av et felt, samt innsats for økt oljeutvinning (IOR) som krever mye energibruk. I hvilken grad CO₂-prisen har påvirket slike forhold er vanskelig å si. En studie som også undersøkte utslipp før CO₂-avgiften ble innført i 1991 ville kanskje funnet tydeligere spor av CO₂-prisen.

Effekten av oljeprisen på utbygging av nye og mer marginale felt, med høyere utslipp per enhet, er også vanskelig å fange opp i vår modell. Her har vi også forsøkt å estimere effekten av laggete priser, men uten hell.

ROBUSTHET OG ALTERNATIVE MODELLER

Hvor robuste er resultatene våre? Vi har allerede drøftet dette noe over. Vi har testet ulike varianter av hovedmodellen i Tabell 2, bl.a. ved å ta inn og ut en rekke variabler i den generelle modellen. Effekten av variabelen $prod_share_{it}$

¹³ Inkludering av startår for feltene har heller ikke gitt signifikante parameterestimer. Vi har også testet års-dummi i stedet for tidstrend – det gav omtrent uendrede resultater for de øvrige parameterestimatene i hovedmodellen.

er svært robust. Avtakende produksjon ved et felt vil med svært stor grad av sikkerhet føre til høyere utslippsintensitet ved feltet, og Figur 5 gir et forholdsvis representativt bilde av resultatene vi finner i de fleste modellene vi har testet. Effekten av elektrifisering er naturlig nok også svært robust.

Effekten av gassandelen i reservene ($gasres_share_i$) virker også temmelig robust. Som nevnt over varierer den estimerte verdien noe mer, men det er en robust konklusjon at felt med stor andel gass har lavere utslipp per produsert enhet enn felt med stor andel olje.

For de andre variablene varierer estimeringsresultatene mer. For en del variabler som reservestørrelse (res_size_i), gassandel i produksjonen ($gasprod_share_{it}$), reservoardybde (res_depth_i) og havdybde (w_depth_i) er fortegnet til den estimerte effekten robust, men verdien og signifikansnivået varierer en del. For de andre variablene har fortegnet også variert, slik at konklusjonene er svært usikre.

En alternativ variabel som ikke inngår i den generelle modellen over, men som vi også har testet, er akkumulert produksjon ved det enkelte felt. Jo mer av reservene som er hentet ut, jo mer energikrevende kan det være å utvinne. I vår hovedmodell fanges dette indirekte opp gjennom variabelen $prod_share_{it}$, ettersom det ofte er en nær sammenheng mellom akkumulert produksjon og produksjonsnivået på et felt, spesielt i halefasen (se f.eks. Figur 3 for Ekofisk-feltet).

Vi har derfor utført estimeringer der vi også har inkludert denne variabelen. Når denne tas med i tillegg til variablene i hovedmodellen (jf. Tabell 2), får estimatet av parameteren knyttet til den nye variabelen «feil» fortegn (negativt estimat). Dette skyldes trolig at det er en klar (negativ) korrelasjon mellom denne og $prod_share_{it}$ (den empiriske korrelasjonen er -0,57). Sistnevnte variabel inngår derimot fortsatt svært signifikant. Når denne og tidstrenden tas ut, blir akkumulert produksjon svært signifikant med forventet fortegn. Med tidstrenden inne blir fortegnet igjen negativt. Vår konklusjon er derfor at produksjonsnivå (relativt til toppnivået) i langt større grad enn akkumulert produksjon påvirker utslippsintensiteten på feltene.

KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi vist at utslippene av CO₂ på norsk sokkel varierer mye mellom felt og over tid, og vi har undersøkt ved hjelp av statistiske metoder hva som har påvirket utslippene i perioden 1997–2012. Den aller

klareste konklusjonen er at utslippene per produsert enhet vokser betydelig når produksjonen ved et felt avtar. Det er selvsagt ikke overraskende at utslippsintensiteten stiger i halefasen, men det er verdt å merke seg hvor mye utslippene per enhet øker i denne fasen.

En mer overraskende konklusjon er at felt med overvekt av gass i opprinnelige reserver har signifikant lavere utslipp per produsert mengde enn felt med overvekt av olje. Flere av de største gassfeltene er elektrifisert, men dette forklarer bare delvis denne forskjellen. Også når vi kontrollerer for elektrifisering, eller fjerner disse feltene fra dataene, er konklusjonen klar: Gassfelt har lavere utslipp per produsert mengde enn oljefelt.

I diskusjonen om oljeutvinning og klima blir det ofte framhevet at oljeutvinningen i verden bør skje der den kan produseres med lavest utslipp. Ettersom utslipp på norsk sokkel i gjennomsnitt er lavere enn de fleste andre land, brukes dette som argument mot å redusere oljeproduksjonen av klimahensyn.

Artikkelen vår viser at selv om gjennomsnittet på norsk sokkel er forholdsvis lavt, er det betydelig variasjon mellom feltene. Store gassfelt som er elektrifisert er med på å trekke gjennomsnittet ned. Videre har vi funnet at et oljefelt har flere ganger høyere utslipp enn et gassfelt, hvis feltene ellers er like. Dessuten øker utslippene per mengde forholdsvis raskt i feltets halefase, dvs. når produksjonen faller. Prosjekter for å øke utvinningsgraden for olje (såkalt IOR) vil også typisk innebære høyere utslippsintensitet enn det gjennomsnittstallet indikerer.

En annen viktig faktor i denne diskusjonen er at det aller meste av utslippene skjer ved forbrenning av oljen. Utslippene ved forbrenning er om lag 20 ganger høyere enn utslippene ved produksjon (gjennomsnittet for verden). Det betyr at dersom redusert oljeutvinning i Norge medfører noe lavere oljeforbruk, slik Fæhn mfl. (2013a,b) konkluderer, vil klimagevinsten være positiv selv om det skulle medføre en viss produksjonsøkning i land med noe høyere utslipp.

En interessant oppfølgingsstudie kunne være å bruke den estimerte modellen til å framskrive utslippene på norsk sokkel, gitt framskrivninger for produksjonen på hvert felt på norsk sokkel, samt informasjon om reserver, reservoardybde og eventuell elektrifisering. Det vil selvfølgelig være usikkerhet omkring en slik framskrivning, men den kan likevel gi brukbar indikasjon på utviklingen i CO₂-utslipp for en svært viktig utslippskilde i Norge.

REFERANSER

BP (2014): Statistical review of world energy 2014, BP.

Fæhn, T., C. Hagem, L. Lindholt, S. Mæland and K.E. Rosendahl (2013a): Oljekutt og klimapolitikk, *Samfunnsøkonomen* Nr. 9 2013, 21–30.

Fæhn, T., C. Hagem, L. Lindholt, S. Mæland and K.E. Rosendahl (2013b): Climate policies in a fossil fuel producing country. Demand versus supply side policies, Discussion Papers No. 747, Statistics Norway, and CREE Working Paper 11/2013.

Gavenas, E. (2014): On the way to a Cleaner Future: A Study of CO₂ Emissions on Norwegian Continental Shelf, Master Thesis 2014, Handelshøyskolen ved NMBU.

Lindholt, L. (2013): The tug-of-war between resource depletion and technological change in the global oil industry 1981 – 2009, Discussion Papers 732, Statistisk sentralbyrå.

NHO/OLF (2009): Offshoreindustrien, TEMAHEFTE Oktober 2009. http://legacyweb.nho.no/getfile.php/global/konvertert/NHO/RootNY/filer_og_vedlegg1/Temahefte%20Offshoreindustrien.pdf

OGP. (2013). Environment Performance Indicators – 2012 data. OGP Data Series: International Association of Oil and Gas Producers. Available at: <http://www.ogp.org.uk/publications/environment-committee/environmental-performance-indicators/environment-performance-indicators-2012-data/>

Oljedirektoratet (2013): Fakta 2013, Oljedirektoratet og Olje- og Energidepartementet.

VEDLEGG

Tabell 3. Korrelasjonstabell for variablene i modellen

	<i>em_int_{it}</i>	<i>prod_share_{it}</i>	<i>gasres_share_i</i>	<i>gasprod_share_{it}</i>	<i>res_size_i</i>	<i>res_depth_i</i>	<i>w_depth_i</i>	<i>carb_p_t</i>	<i>oil_p_t</i>	<i>D_elect_i</i>	<i>start_year_i</i>	<i>time_i</i>
<i>em_int_{it}</i>	1											
<i>prod_share_{it}</i>	-0,37	1										
<i>gasres_share_i</i>	-0,10	0,05	1									
<i>gasprod_share_{it}</i>	-0,08	-0,02	-0,08	1								
<i>res_size_i</i>	-0,17	0,23	0,38	0,15	1							
<i>res_depth_i</i>	0,07	-0,06	0,12	-0,16	-0,21	1						
<i>w_depth_i</i>	-0,08	0,24	0,25	-0,16	0,14	-0,09	1					
<i>carb_p_t</i>	0,03	0,14	0,03	-0,14	0,03	-0,01	-0,10	1				
<i>oil_p_t</i>	-0,01	-0,16	-0,02	0,18	-0,03	0,03	0,10	-0,82	1			
<i>D_elect_i</i>	-0,12	0,17	0,55	0,03	0,61	-0,25	0,46	-0,08	0,08	1		
<i>start_year_i</i>	-0,02	0,31	-0,01	-0,09	-0,23	-0,05	0,46	-0,24	0,24	0,22	1	
<i>time_i</i>	-0,00	-0,17	-0,02	0,20	-0,04	0,02	0,11	-0,89	0,92	0,09	0,25	1

ANDREAS FAGERENG
Forsker i Statistisk sentralbyrå

KJETIL TELLE
Forsker i Statistisk sentralbyrå



Dagpenger, moralsk hasard og likviditetsbeskrankninger¹

Dagpenger under arbeidsledighet utgjør en av de viktigste forsikringsordningene i velferdsstaten. I Norge har vi hatt et generøst system sammenliknet med mange andre OECD-land, der arbeiderne har mottatt omlag 2/3 av lønnen i dagpenger i opp til 2 år etter det ufrivillig avsluttede arbeidsforholdet. Dagpengene utbetales gjerne per dag man er arbeidsledig, og dette endrer i praksis den relative prisen mellom fritid og arbeid. Når noen andre finansierer dagpengene gir det opphav til moralsk hasard, der den ledige går ledig lengre enn om han eller hun måtte ha finansiert tiden selv. Dette kan betraktes som en subsidiering av fritid, og medfører etter tradisjonelle teorier velferdstap. Imidlertid har dagpengene også en positiv effekt gjennom å sikre den arbeidsledige økonomisk i perioden han heller hun søker ny jobb. Uten

dagpenger (eller en oppspart buffer mot utforutsette hendelser), ville den arbeidsledige fort havnet i økonomisk nød. Den ledige kunne muligens lånt penger, men det er liten grunn til å tro at kommersielle banker ville stilt opp med et «arbeidsledighets-lån». Dermed vil mangel på likviditet, selv om forventet framtidig inntekt kan være høy, tvinge den ledige tilbake i arbeid tidligere enn personen selv ville valgt dersom han eller hun kunne ha lånt på framtidig forventet inntekt. Slike likviditetsbeskrankninger vil dermed kunne ha den uheldige effekten at ledige bruker mindre tid på å finne en passende ny jobb enn de ville gjort dersom de ikke hadde vært likviditetsbeskranket. Velferdsmessig innebærer dette sløsing i den forstand at arbeidere ender opp i andre jobber enn det som er optimalt.

I en ny artikkel (2014) viser vi (sammen med Christoph Basten) at også i Norge kan denne likviditetseffekten

være viktig. For å skille mellom de to effektene studerer vi arbeidere som ved oppsigelse mottar et lump-sum sluttvederlag. Dette er en engangsutbetaling som er uavhengig av hvor lenge man er ledig, og som dermed ikke påvirker den relative prisen mellom arbeid og fritid. Vi finner at arbeiderne som mottar sluttvederlaget i snitt bruker lengre tid på å finne nytt arbeid enn tilsvarende (og ellers like) arbeidere som ikke mottok sluttvederlaget. Effekten er særlig stor blant dem som hadde liten beholdning av oppsparte midler før ledigheten, noe som bekrefter likviditetshistorien.

Over flere tiår tolket økonomer langvarig arbeidsledighet blant dem som mottar dagpenger utelukkende som et uttrykk for «morsk hasard»: de arbeidsledige ble antatt å utøve redusert innsats i sin jobbsøking siden noen andre betalte for deres levekostnader gjennom arbeidsledigheten. Denne tolkningen ble nylig utfordret av Raj

¹ Artikkelforfatterne takker Torbjørn Hægeland for verdifulle kommentarer på et tidligere utkast.

Chetty (2008), som stilte spørsmål ved om sammenhengen mellom dagpenger og varigheten av arbeidsledigheten kun var forårsaket av moralsk hasard. I en modell for jobbsøk med imperfekte kreditt- og forsikringsmarkeder vil søkeintensiteten ikke bare påvirkes av moralsk hasard (substitusjonseffekten), men også av det han kalte likviditetseffekten. Likviditetsbeskrankede husholdninger som blir arbeidsledige og ikke uten videre kan utjevne konsumet ved for eksempel å låne på fremtidig inntekt, blir med dagpenger mindre presset til å godta den første og beste jobben. Dagpenger fører med andre ord til økt tid som arbeidsledig på grunn av moralsk hasard i de tilfeller der konsumet kan gattes over tid (for eksempel i mer velstående husholdninger), men til økt søketid både som følge av moralsk hasard og likviditetseffekter i tilfeller der utjevning av konsumet er begrenset.

Å skille mellom de to effektene er av åpenbar interesse, da de har vidt forskjellige velferdsimplikasjoner. Substitusjonseffekten (moralisk hasard) er klart suboptimal, den endrede relative prisen mellom arbeid og fritid gjør at arbeidsledige går ledige lengre av feil årsaker. Likviditetseffekten derimot er en velferdsfremmende effekt som kompenserer for imperfekte kreditt- og forsikringsmarkeder.

For å påvise eksistensen av likviditetseffekter trenger man ideelt en eksogen variasjon i den arbeidslediges likviditet. Dette utnytter Chetty, sammen med David Card og Andrea Weber i en neste artikkel der de viser at arbeidsledige i Østerrike stod lenger uten jobb når de mottok et sluttvederlag som ble betalt som lumpsum, enn om de ikke mottok det.

Disse utbetalingene kunne per definisjon ikke ha en substitusjonseffekt på varigheten av arbeidsledighet siden de utbetales på dag én av ledigheten.

Noen spørsmål forble imidlertid ubesvarte. Card, Chetty og Weber påviste at arbeidere som mottok sluttvederlag gikk lenger arbeidsledige. Men, de kunne ikke i sine data observere arbeidernes formuer eller andre mål på deres likviditet. De kunne dermed ikke skille mellom hvilke arbeidere som var likviditetsbeskrankede og hvilke som ikke var det. For det andre, Card og hans kolleger undersøkte effektene i Østerrike, et land med et velferdssystem som ligger mye nærmere det i USA enn det i Norge (varigheten på dagpenger er for eksempel kun 6 mnd., og nivået er også betydelig lavere). Dermed kunne en lure på om slike likviditetsbegrensninger også vil eksistere blant andre OECD-land, der trygdesystemene er mer sjenerøse enn i Østerrike og USA.

I vår artikkel går vi videre med disse to spørsmålene. For det første undersøker vi om en tilsvarende likviditetseffekt også kan påvises i Norge, et land med et av de mest sjenerøse velferdssystemene i OECD, i tillegg til en jevn formues- og inntektsfordeling. For en kausal tolkning av effekten av lumpsum sluttvederlag på varigheten av arbeidsledighet, utnytter vi at arbeidere som er del av LO-NHO avtalen, som mister jobben etter fylte 50 år, er berettiget et betydelig sluttvederlag (om lag en månedslønn), mens de som ikke har fylt 50 ikke kan få dette. Ved hjelp av et regresjonsdiskontinuitetsoppsett (RD) påviser vi at arbeidstakere som mister jobben like etter fylte 50 år bruker vesentlig lengre tid enn

de som mister jobben i forkant av fylte 50 år. Vi finner ingen tegn til opphopning av personer som slutter rett etter fylte 50 år, og vi viser at de som slutter rett før og rett etter fylte 50 år er sammenlignbare i andre dimensjoner enn sin berettigelse for sluttvederlag. Dette underbygger at vi har eksogen variasjon i likvide beholdninger blant de arbeidsledige. Videre, ved bruk av skattedata på formue, viser vi at effekten av sluttvederlag på arbeidsledighetsvarighet er særlig sterk for dem med under medianen oppsparte buffermidler, målt enten absolutt eller som andel av inntekt før arbeidsledighet. Dette bekrefter tolkningen av den påviste empiriske effekten som et tegn på likviditetsbegrensninger.

Christoph Basten arbeider i det Sveitsiske finanstilsynet (FINMA) og er tilknyttet forsker ved ETH Zürich.

BASERT PÅ:

Christoph Basten, Andreas Fagereng og Kjetil Telle. Cash-on-hand and the Duration of Job Search: Quasi-experimental evidence from Norway. *The Economic Journal*, 124 (576) pp.540–568, 2014

ANDRE REFERANSER

Card, David, Raj Chetty og Andrea Weber. Cash-On-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market *Quarterly Journal of Economics*, 122(4). pp.1511–60, 2007.

Raj Chetty. Moral Hazard vs. Liquidity and Optimal Unemployment Insurance *Journal of Political Economy*, 116(2): 173–234, 2008.

Yt mer, syt mindre!

Av CAMILLA ØVALD BAKKEN

«Mange skuffet over ditt og datt med statsbudsjettet på twitter. Det må bety at regjeringen har prioritert. Det er da ihvertfall noe, uansett.» @HCBjørnland

Kort tid etter Siv Jensens første finansstale var Hilde Christiane Bjørnlands oppsummering og kommentarer til statsbudsjettet publisert på twitter. Det var nok ingen overraskelse at Bjørnland var bekymret for oljepengebruken, men mer overraskende var det at både statsministeren og kritikerne brukte henne som sannhetsvitne. En twitter-diskusjon mellom statsminister Erna Solberg og journalist Kjetil Alstadheim endte med at Bjørnland måtte klargjøre hvem hun egentlig var enig med. Alstadheims påstand om at Høyre har et sugerør i oljefondet, eller Solbergs forsvar for partiets økonomiske ansvarlighet.

– De har litt rett begge to. Det er ikke et uansvarlig budsjett når man holder seg godt under handlingsregelen, men regjeringen viser heller ingen vilje til å stramme inn, uttalte Bjørnland til Dagens Næringsliv, og presiserte at regjeringen ikke har gjort Norge mindre oljeavhengig.

Hilde C. Bjørnland ble utnevnt til professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI i 2008. Siden 2012 har hun ledet Senter for Anvendt Makro- og Petroleumsøkonomi ved

samme sted. Sammen med kollega Leif Anders Thorsrud har hun blant annet utviklet modeller for å analysere ringvirkninger fra petroleumssektoren, og konsekvensene av svingninger i oljeprisen. I den offentlige debatten er hun mer kjent for sine meninger om bruken av oljepenger.

– Er du fornøyd med statsbudsjettet?

– Fornøyd er vel ikke det rette ordet. Men jeg er lettet over at veksten i utgiftene ikke var rekordstore. Det har vært spekulert i om en regjering med Frp kunne klare å være disiplinert. Det klarte de. I hovedsak er det ikke veldig stor forskjell på dette og de rødgrønne budsjettene, i hvertfall i forhold til de ytre rammene.

– Hva burde vært annerledes?

– Jeg har påpekt mange ganger at vi bruker mye oljepenger i dette landet. Det gjelder både denne og forrige regjering. Innfasingen av oljepengene går i rekordfart, og har i stor grad hengt sammen med at verdien av det vi selger, dvs olje og gass, har økt kraftig det siste tiåret. Jeg skulle gjerne ha sett at vi hadde spart mer i gode tider. Når det gjelder innholdet i budsjettet, så prioriterer regjeringen skattelettelser, men det er ikke nødvendigvis kutt i formuesskatten som skaper vekst i norsk økonomi. Selskapskatten og inntektsskatt ville hatt en mer direkte effekt på arbeidstilbudet og økonomien. Men

de prioriterer i hvert fall. Det syns jeg er bra.

HANDLINGSREGEL UTEN REGEL

Handlingsregelen var ment å sikre en gradvis innfasing av oljepenger. I praksis har det blitt en ekstra pengesekk for politikere som ikke evner å prioritere, har Bjørnland uttalt. Nå skal hun være med i Finansdepartementets ekspertutvalg som skal vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruk av oljeinntektene.

– Handlingsregelen i seg selv er bra. Norge omtales ofte som et eksemplarland hvor politikerne har klart å binde seg til masten. Problemet er at den ikke gir oss gode mekanismer for å si hvordan vi skal prioritere. Hadde vi brukt hele handlingsrommet hadde det også blitt en svært kraftig stimulans. Oljefondet har som kjent vokst kraftig de siste årene, og er nå vesentlig større enn det man så for seg da det ble introdusert i 2001. Med et stort fond kan handlingsregelen endre seg mye fra ett år til det neste, og blir dermed mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt.

I mandatet til utvalget heter det at: «Utvalget skal vurdere om det er behov for å supplere retningslinjene med tilleggsregler eller ved å understreke hensyn som bør tillegges særlig vekt ved utformingen av

finanspolitikken i en situasjon med stor avstand til 4-prosentbanen og mulighet for betydelige endringer i nivået på banen fra et år til det neste.»

– *Innebærer det at endring av nivået på handlingsregelen er et aktuelt tema?*

– Vi får se. Jeg ønsker ikke å forskut-tere utvalgets konklusjoner. Men det er rimelig enighet blant økonomer at handlingsregelen de siste årene ikke har hatt noen innstrammende effekt.

Et alternativ til å endre nivået er å lage en bedre rettesnor for hvor mye man kan bruke. Bjørnland er åpen for å diskutere alle alternativer.

– *Utfordringene for norsk økonomi og offentlige finanser har endret seg siden 2001. Jeg tenker da særlig på den kommende eldrebølgen og utgiftene som vil komme med denne. Det kan peke i retning av å bruke noe mindre nå av hensyn til kommende generasjoner.*

Utvalget ledes av professor Øystein Thøgersen og skal levere sin rapport før sommeren 2015.

NYE MODELLER FOR ØKONOMISKE SVINGNINGER

Kilder til konjunktursvingninger i økonomien er et tema som opptar de fleste økonomer. I Norge har det tradisjonelt vært store strukturelle makroøkonomiske modeller slik som de Statistisk sentralbyrå har som har blitt brukt i empiriske konjunkturanalyser. Hilde C. Bjørnlands forskning har bidratt til at strukturelle vektorautoregressive (SVAR) modeller er mer vanlig i empiriske økonomianalyser.

– SVAR-modeller er små strukturelle økonometriske modeller, som brukes for å forklare virkning av sjokk i økonomien. I motsetning til de store makroøkonomiske modellene, tillater SVAR-modellen at alle variablene blir bestemt simultant innenfor modellen. Identifikasjonen av systemet handler om hvordan sjokk kan påvirke systemet momentant, eller over tid.

«Hvordan virker pengepolitikken på bolig- og aksjepriser, og, i hvilken grad tar sentralbanken hensyn til disse finansielle størrelsene når de bestemmer renten?» «Hva driver oljeprisen og hva er effekten av et oljeprissjokk

på aktiviteten hos oljeimportører og eksportører?», er spørsmål som Bjørnland har analysert med disse modellene, alene og sammen med andre forskere.

– Når jeg skrev min doktorgrad på slutten av 1990-tallet var det kun jeg som jobbet med slike modeller i Norge. Jeg hadde vært to år ved London School of Economics (LSE) og var sterkt påvirket av miljøet der med Danny Quah og hans folk. For meg var dette en svært intuitiv måte å analysere økonomien på. Jeg fikk doktorgradsstipend av Forskningsrådet, og gjennomførte arbeidet på Blindern og LSE. I dag er SVAR-modellene et vanlig verktøy som brukes i makroøkonomisk analyse også i Norge.

I 1999 ble Bjørnlands avhandling «Economic fluctuations: A study of sources and the dynamic effects of real and nominal shocks», belønnet med kongens gullmedalje for fremragende unge forskere.

– Det var morsomt. Under mottakelsen var kongen, dronningen og kronprinsen der. Kongen overrakte medaljen, men det er universitetet som nominerer. Det var vel egentlig det aller hyggeligste. Det eneste jeg angrer på er at jeg ikke kunne takke ja til audiens etter overrekkelsen, for jeg hadde akkurat begynt å jobbe i Pengefondet (IMF) i Washington DC. Det var nok min eneste mulighet til å komme på slottet.

Forskningen har også gitt Bjørnland en plass i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål, og i finanspolitisk råd i Sverige. Sistnevnte har langt større fullmakter enn det norske modellutvalget.



Fotograf: Eivind Senneset.

– Modellutvalget i Norge er et rådgivende organ, og evaluerer ikke politikken slik de gjør i Sverige. Høyre var tidligere positiv til etableringen av et finanspolitisk råd etter modell av det man har i Sverige, og jeg synes de bør vurdere det igjen når de nå er i regjering.

I likhet med Kristin Clemet mener Bjørnland at åpenheten om modellene og tallmaterialet burde vært bedre.

– Jeg er for åpenhet og mer innsyn. Vi forskere deler jo modeller og data, og ettergår hverandre i sømmene. Men nasjonalbudsjettet er det ikke mulig å ettergå. Hvis jeg for eksempel lurer på hvordan budsjettet hadde sett ut med et lavere anslag for oljeprisen, så har jeg ingen mulighet for å regne ut det. Vi vet imidlertid at det er stor usikkerhet i økonomiske prognoser. Det bør synliggjøres, enten ved at modell og tallmaterialet gjøres tilgjengelig for andre slik at en kan regne det ut selv, eller ved at departementet selv beregner usikkerhet i anslagene i forhold til andre forutsetninger, som for eksempel lavere oljepris eller lavere vekst i utlandet.

KVANTITATIV EMPIRIKER

I dag kaller hun seg anvendt makroøkonom, men det var matematikk og regnskap som appellerte til Bjørnland som ung student. Etter et halvår med spanskstudier i Malaga begynte hun på siviløkonomstudier i Edinburgh.

– Først skulle jeg bli lege, men jeg la det fra meg. Med siviløkonomstudiet kunne jeg ha alle mulighetene åpne, og jeg valgte det. I bachelorgraden jeg tok var det bedriftsøkonomi, samfunnsøkonomi og revisjon. Allerede etter ett år var det opplagt at det var de kvantitative fagene jeg var best i, og i en periode stod det mellom å bli samfunnsøkonom eller revisor.

– Hva avgjorde valget?

– Jeg liker å se ting i sammenheng og lage systemer, så revisjon appellerte. Men konklusjonen min var at jeg kom sikkert til å bli lei av regnskap i lengden. Så jeg hoppet over til samfunnsøkonomi. Det er jeg glad for i dag. Her må det kanskje også nevnes at begge mine foreldre er sosialøkonomer. Så jeg prøvde vel å holde meg unna faget. Jeg lykkes tydeligvis ikke med det.

Etter endt bachelor-grad i Skottland, og med flere utmerkelse og Fullbrightstipend i bagasjen, var Bjørnland på vei til videre studier i USA. Rett før avreise ombestemte hun seg. Hun dro tilbake til England og tok en Master of Science grad i økonometri og matematisk økonomi ved London School of Economics (LSE) i Storbritannia.

– Det er sånn jeg er. Det hadde sikkert vært bra i USA, men jeg var veldig fascinert av økonometri, så når tilbudet fra LSE kom måtte jeg bare det. Det var litt mer uklart hvor studiene i USA ville føre meg. Og i ettertid vet jeg at han som var innstilt som nummer to til Fullbright-stipendet ble veldig glad da jeg sa det fra meg. Det var en venn av meg.

FORSKNINGEN KOMMER FØRST

Professor og forsker, aktiv deltaker i den offentlige debatten, flere tunge utvalg-jobber og veileder for en rekke doktorgradsstipendiater. Bjørnland løser tidsklemma ved å prioritere. Og å jobbe hardt.

– Jeg gjør akkurat det jeg synes er interessant og prioriterer. Det viktigste for meg er å fortsette å forske. Akkurat nå jobber vi med å få grep om oljeavhengigheten i råvarerike økonomier. Både teoretisk og empirisk. Det er spennende temaer. Land

som er råvarerike lykkes ikke så ofte på mange andre områder. Fordelen for Norge er at utvinning av olje og gass er teknologisk avansert. Vi har hatt en skjernet leverandørindustri som har kunnet bygge opp teknisk kompetanse, og ringvirkningene til andre deler av norsk økonomi har blitt store.

– Vi har også prosjekter der vi er opp-tatt av mer globale spørsmål, som i hvilken grad pengepolitikken lykkes med å dempe svingninger i verdensøkonomien som skyltes uro i oljeprisen. Sammen med blant annet kollegaer i Norges Bank jobber vi med modeller der vi antar at økonomiens væremåte i kriser avviker radikalt fra det vi kaller normale tilstander. Da får man en litt annen dynamikk som passer godt med hvordan verden har sett ut de siste årene.

En av oppgavene Bjørnland prioriterer er formidling. Hun er fast gjesteskribent i Dagens Næringsliv og fikk BIs pris for god formidling i forskningen i 2009.

– Når man driver med et tema som er samfunnsrelevant mener jeg det er en slags borgerplikt å skrive om hvordan økonomien fungerer. Det er viktig å vise forskningsresultater, både egne og andres. Og ikke minst er det nyttig å skrive om egen forskning, og se om man har gode nok argumenter.

Bjørnland veileder også mange doktorgradsstudenter, noe hun omtaler som morsomt og viktig.

– Det er viktig for meg å motivere andre til å være interessert i gode kvantitative forskningsspørsmål innenfor makroøkonomi. Selv skrev jeg mine første ti artikler alene, men jobber nå nesten bare sammen med andre. Det gir mye.

Bjørnland innrømmer at det går med en del helger, men tid er et knapphetsgode hun forvalter strengt.

– Vi er privilegert som forskere, for når vi ikke underviser kan legge opp dagen som vi vil. Hvis jeg vil jobbe hjemme om morgenen gjør jeg det. Samtidig krever det mange timer hvis man skal publisere i internasjonale tidsskrift. Akademia er ikke noen 9–4 jobb. Er jeg innom BI i helgen, er det alltid noen der som jobber. Når det gjelder min tid er det viktig for meg at det jeg gjør også er relevant for forskningen. Jeg sitter ikke i styre til et firma som selger interiørdesign.

FESTBREMS

En av Bjørnlands kommentarer i Dagens Næringsliv denne høsten har overskriften: «Ingen dramatik – ennå». Det oppsummerer gjennomgangstemaet i Bjørnlands

kommentarer. I flere år har hun advart mot at oljepengebruken innenfor handlingsregelen er for høy, og sammenliknet bruken av oljepenger med nordmenns økende vinforbruk.

– Føler du deg som en festbrems?

– Det er nettopp under festen vi må stramme inn! Vi har hatt veldig lave renter, ekspansive budsjetter, og full fart i oljebransjen på grunn av høy oljepris. Vi har stimulert på alle områder. Det kan ikke vare evig. Det er som med festen en fredags kveld. Så kommer jeg på at tidlig lørdag morgen skal jeg kjøre et av barna mine til trening eller være med på en dugnad på en cup. Da gjelder det å ha sovet litt før det.

De siste månedene er det tegn på usikkerhet i økonomien, og flere faktorer knyttet til oljeindustrien slår inn samtidig. Reduksjon i oljeinvesteringer, kutt i kostnader og lavere oljepris.

Det kan gå ut over veksten i norsk økonomi.

– Produktivitetsgevinstene fra petroleumsnæringen har avtatt. Samtidig har mye av stimulansen til fastlandet kommet gjennom økte oljepriser, noe som ikke øker produktiviteten. Det er viktig at produktivitet ikke bare blir et buzz-ord, men at politikerne tar grep. Se hva de gjør i oljesektoren! Der må man kutte til beinet. Jeg er opptatt av at politikerne tør ta upopulære kutt, og at folk skal stå mer på. Skal man bli mer produktive må man kutte for å utnytte ressursene effektivt, og belønne folk for å få lyst til å jobbe mer effektivt.

Politikerne må prioritere, ta upopulære kutt, utnytte ressursene mer effektivt og belønne dem som vil stå på mer, mener professor Hilde C. Bjørnland. Kort oppsummert: Yt mer, syt mindre!

ABONNEMENT

HUSK!

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår.

www.samfunnsokonomene.no

Høstkonferansen

Terje Bryne, student, Universitetet i Oslo

Eirik Lading, student, Universitetet i Oslo

Samfunnsøkonomenes årlige høstkonferanse ble holdt 7. oktober på Høyres hus i Oslo. Årets tema var Grunnloven, Norges Bank og nasjonsbygging og institusjonenes rolle i Norge på 1800-tallet.

HISTORISK BAKTEPPE

Professor i sammenliknende politikk ved Universitet i Bergen, Frank Aarebrot, holdt første foredrag. Han trakk opp det historiske bakteppet for hendelsene i 1814. Nordmenn liker å tro at vår unike frimodighet og selvstendighetstrang alene la grunnlaget for begivenhetene på Eidsvoll. Aarebrot nyanserte dette bildet. Han fremhevet den avgjørende betydningen påvirkning utenfra spilte. Norge utnyttet den muligheten som en kaotisk politisk situasjon i Europa skapte.

I 1814 hadde krig herjet Europa av og på siden Den franske revolusjon i 1789. Danmark-Norge valgte å holde seg nøytrale. Den danske eneveldige kongen hadde i hvert fall ingen lyst til å støtte oppkomlingen Napoleon Bonaparte. Storbritannia kunne dog ikke tolerere at Danmark-Norge holdt seg nøytralt. For Storbritannia var det livsviktig å holde skipsleden til Østersjøen åpen. I så måte ble det vurdert som meget farlig hvis franskmennene skulle få kontroll over den dansk-norske marinen. I 1807 seilte britene en stor flåte inn i Københavns havn, og forlangte at Danmark-Norge

ga fra seg hele sin flåte. Da kravet ikke ble imøtekommet, ble byen bombardert og den dansk-norske flåten ble ranet til England. Etter denne ydmykende hendelsen, så kong Christian VII ingen annen utvei enn å alliere seg med Frankrike.

Økonomisk krigføring var en viktig del av både Storbritannias og Frankrikes politikk under krigen. Som svar på Storbritannias blokade av franske havner, stengte Napoleon alle allierte havner for handel med Storbritannia. Imidlertid var ikke embargoen særlig effektiv. Den ledet til utstrakt smugling, og skaden på Frankrike og dets allierte var minst like stor som skaden på Storbritannia. Da Sverige nektet å etterkomme Frankrikes krav om stans i handel med Storbritannia, ble landet invadert av Russland og Sverige måtte gi fra seg Finland til Russland.

Å få tilbake Finland var Sveriges utenrikspolitiske mål i noen år. Men i 1810 skiftet Russland igjen side og ble invadert av Napoleon. Feltoget ble en katastrofe for Frankrike, og det endte med at Napoleon ble sendt i eksil på Elba. Stormaktene ville på ingen måte

tillate Sverige å angripe Russland. Kronprins Karl Johan vendte i stedet oppmerksomheten mot Norge.

Det var i denne spente utenrikspolitiske atmosfære stormennene samlet seg på Eidsvoll i 1814. Kort tid etter at Norge hadde fått egen grunnlov, ble landet invadert av Karl Johan. I forhandlingene som fulgte ble Norges posisjon styrket av Storbritannias ønske om et mest mulig selvstendig Norge. Storbritannia mål var å hindre at Norges kyst noensinne kunne brukes av en fiende som operasjonsbase. Rollen som atlantisk buffer for stormaktene er en rolle Norge har spilt siden.

LØFTER OG LØFTEBRUDD

Direktør i Norges Bank, Øyvind Eitrheim, fortalte om paripolitikken som ble ført i tiden etter 1814.

Under Napoleons-krigene hadde Danmark-Norge opplevd sin til da høyeste inflasjon og i 1813 ble en omfattende pengereform gjennomført. En ny seddelbank, Rigsbanken, opprettes. En ny valuta, riksbankdaler innføres og

erstatte en rekke ulike sedler. Samtidig devaluerte de seddelverdien, som økte inflasjonen ytterligere.

Riksbankdaleren ble innført med løfte om den skulle kunne løses ut i sølv. Dette innebærer at staten lovet at man kunne bytte inn pengesedlene mot en gitt mengde sølv. Når staten holder løftet og oppfylder kravet om fast kurs mot sølv, er valutaen i pari. Etter devalueringen og inflasjonen var sedlene kun verdt en brøkdel av fastsatt parikurs. Det skulle vise seg at verken Norge eller Danmark kom til å holde pariløftet før 30 år senere.

Mennene på Eidsvoll hadde gitt Stortinget i oppgave å føre oppsyn med pengevesenet. Ved å presisere at disse bestemmelsene skal vedtas «ved Lov», legger man makten i hendene på stortinget. Denne paragrafen bestod etter grunnlovsendringen i november. Regjeringen fikk ikke råde over pengene, slik at monetær politikk ble holdt langt unna svenskene og kongen.

Fire dager før de undertegner den nye grunnloven, vedtas «Eidsvollsgarantien». Man skal finansiere driften av den nye staten ved å trykke penger. En ny parikurs, der norske sedler har om lag halvparten av verdien til 1813-parien, blir vedtatt. To år senere brytes dette løftet.

I 1816 blir Norges Bank opprettet og en ny valuta innført. En ny runde med inflasjon inntreffer og pariløftet fra 1813 brutt. Den nye valutaen, speciedaleren, skulle kunne løses inn i en femtedel av kursen satt i 1813.

Fra 1816 bedrer vilkårene seg. Til tross for mange brutte løfter, får landet raskt tillit. Staten går inn i en periode med budsjettoverskudd. Risikopremien på norske statsobligasjoner faller. Med overskuddene betjener staten gjelden.

Kursen til den norske valutaen blir pari i løpet av 40-tallet. Da var «det store løftet» fra 1823 oppfylt og valutaen forblir i pari fremover. Dansk valuta hadde da vært i pari siden midten av 1830-tallet, til parikursen fra 1813.

Kjøpekraftsparitet holdt gjennom hele perioden, til tross for at valutaene ikke var i pari. Kursen på norsk valuta målt i dansk fulgte utviklingen i de relative prisene mellom landene. Loven om én pris, altså at prisen på en vare skal være lik i begge land, holdt. Det kan vitne om at markedene på 1800-tallet utnyttet arbitrasjemulighetene effektivt.

PENGEVESENET SOM INSTITUSJON

Direktør i Norges Bank, Jan F. Qvigstad, holdt et foredrag om institusjoners rolle i Norge, med særlig vekt på pengevesenet.

Han innledet foredraget ved å forklare skillet mellom inkluderende og utbytende institusjoner. Inkluderende institusjoner er de som kommer fellesskapet til gode, mens utbytende er de som utnytter fellesskapets ressurser til egen gevinst. I Norge har institusjonene stort sett vært inkluderende, men mange land sliter med institusjoner som bygger opp under korrupsjon, mistillit og økonomisk ulikhet. En rekke akademikere fra Adam Smith til ESOP ved Økonomisk institutt, har tidligere sett på hvordan dette skillet har påvirket nasjoner. Særlig peker Daron Acemoglu og James Robinson på viktigheten av gode institusjoner i boka *Why Nations Fail*.

De inkluderende institusjonene i Norge har bidratt til stabilitet og oppslutning om fellesskapsløsninger. Qvigstad trakk frem fremveksten av ulike lag og foreninger på Løten i Hedmark på 1800-tallet. Andre viktige institusjoner har vært folkeskolen og militæret.

At folk møtes utenfor hjemmene sine fører til oppslutning om fellesskapsløsninger og institusjoner. Man kan trekke sammenligning til Italia, der bridgeforeninger har hatt en fremtredende posisjon i nord, sammenliknet med familien som institusjon i sør.

Inkluderende institusjoner skaper gode vilkår for næringslivet. Det er en forutsetning for økonomisk vekst at domstolene håndhever kontrakter. Samtidig er et fungerende politivesen en forutsetning for trygghet. Qvigstad understreket videre betydningen av et godt fungerende pengevesen.

Penger utfyller tre roller. Penger er et egnet middel for å oppbevare verdier, fordi de er mobile og i liten grad forvitrer over tid. Penger brukes også som en felles målestokk for verdi av varer når man skal bedrive handel. Penger er tillegg praktisk når man skal føre regnskap over omsetning og verdier. En viktig nøkkel til produktivitet er arbeidsdeling og man trenger penger for å dele arbeidsoppgaver mellom bedrifter. Samtidig forenkler penger varehandel, da aktører på markedene får en felles enhet å forholde seg til.

Inflasjon skaper mistillit og svekker pengers roller. Først blir penger mindre egnet som verdioppbevaring, deretter svekkes rollen som verdimåler, før de i verste fall blir uegnet som bytemiddel. Pengevesenet som institusjon svekkes når stater trykker penger for å finansiere utgiftene sine.

Monarker har historisk misbrukt sin makt til å utstede penger. Det var derfor viktig for mennene på Eidsvoll å sikre at makten over pengevesenet ikke lå hos kongen.

Under første verdenskrig hadde mange stater gått fra gullstandard, men Norges Bank var rask med å gjeninnføre

ordningen på 1920-tallet. Dette var et svar på datidens inflasjon og mistillit til kronen. Dette medførte kraftig deflasjon og det tok flere år før valutaen nådde parikursen. Resultatet ble at banken fikk dårlig omdømme som igjen svekket bankens uavhengighet.

Norske myndigheter har tidvis også bidratt til å svekke pengevesenet som institusjon. I 1948 fikk Handelsdepartementet tilbud om å kjøpe et parti halvfet dansk goudaost. Imidlertid kunne dette skape problemer for regjeringen siden halvfet ost inngikk i levekostnadsindeksen, og på tross av gunstig pris ville utsalgspris overgå importpris. Det endte med at regjeringen importerte langt dyrere helfet gouda, siden denne ikke inngikk i indeksen.

MODERNISERING OG LIBERALISERING

Førsteamanuensis Camilla Brautaset fra Universitetet i Bergen holdt et foredrag om Norges økonomiske utvikling gjennom 1800-tallet. Utgangspunktet var spørsmålet om hvor viktig året 1814 alene var for næringsutviklingen. Når man snakker om Norges historie blir særlig grunnlovsåret trukket frem. Men 1814 var bare en del av en lengre utvikling.

I løpet av århundret gikk vi fra det gamle Norge til det moderne Norge. Styreformen ble mer konsensusdrevet og makt ble flyttet fra Danmark. Markeder og spesialisering byttet ut selvforsyning, mens monopoler måtte vike for konkurranse mellom bedrifter. Teknologi og økt tilgang på energi førte til industri og produktivitetsvekst.

De første årene som selvstendig stat bar preg av at Norge var en ung nasjon. Ved det første statsbudsjettet i 1815, var det «ingen» som visste hvordan man skulle føre opp statens inntekter og utgifter. Ulike departement brukte

avvikende budsjettår og ulike valutaer. Med Norges lave kredittverdighet fulgte en risikopremie på norske statsobligasjoner. En rekke nasjonale institusjoner var ikke opprettet og en rekke ulike valutaer var i omløp. Selvstyre fører ikke nødvendigvis til gode økonomiske institusjoner.

1816 var et annus horribilis i tiden etter selvstendigheten. En ny devaluering ble gjennomført og nok en runde med inflasjon fant sted. Staten var samtidig nødt til å innføre en sølvskatt for å skaffe inntekter og bygge opp pengevesenet. 1816 var i så måte et viktig år, men i dårlig forstand.

I begynnelsen av 20-tallet avsluttet gjeldsoppgjøret med Danmark. Stortinget hadde i flere år forhandlet med Danmark om fordelingen av statsgjelden etter Napoleons-krigene. Norge prøvde å fraskrive seg gjeld ved å peke på at man hadde vært en del av Danmark under krigen. Omsider ble gjelden fordelt og Karl Johan stilte siden et ultimatum – enten betaler Norge sin del av gjelden, eller så blir de underlagt Sverige. Norge tok opp lån fra finansmannen Joseph Hambro for å betjene gjelden.

Monopoler og privilegier preget norsk økonomi i tiden før 1814. Den før-industrielle næringspolitikken vedvarte i noen tiår etter 1814. Mot midten av århundret begynte den økonomiske liberalismen å gjøre seg gjeldende, men det var vanskelig å avvikle eksisterende privilegier. Når næringer ble åpnet for konkurranse ble det også innført overgangsordninger. Etterhvert vokste det også frem betydelige eksportnæringer.

Begynnelsen av 1800-tallet var også tiden haugianerne ble en maktfaktor i det norske samfunn. Haugianernes vektlegging av hardt arbeid og sparsommelighet passet godt sammen

med den nye, næringsvennlige tiden. En årsak til at liberaliseringen av næringslivet var politisk mulig var at bønder og haugianere etterhvert utgjorde flertallet på Stortinget. Her brukte de sin posisjon til å fremme sine interesser på bekostning av embetsstanden.

SKIFTENDE ROLLER

Seniorrådgiver til Norges Banks 200-årsjubileumsprosjekt Lars Fredrik Øksendal fortalte hvordan Norges Banks rolle endret seg gjennom århundret ved å se på bankens respons til de ulike krisene som fant sted.

Han tok utgangspunkt i bankens rolle under krisene, fordi da settes bankens mandat på prøve. Kriser kan avsløre svakheter i banksystemet og reise spørsmål om sentralbankens rolle. Kriser kan således fungere som forandringsagenter for sentralbankens mandat.

I begynnelsen var Norges Bank en svært begrenset bank. Det var i praksis en privat bank som forsynte landet med betalingsmidler. Den hadde monopol på å trykke og utstede speciedaler, som den lånte ut til statsapparatet. Det var i tillegg en spare- og forretningsbank for finanssektoren. Fra starten spilte banken en rolle i å sikre monetær stabilitet – at det var betalingsmidler i omløp. Det var derimot statens oppgave å sikre den finansielle stabiliteten.

I 1828 kommer den første krisen som tester bankens mandat. Norges Bank opprettholder monetær stabilitet ved å veksle og utstede valuta. Staten tar på seg ansvaret for å låne penger til finansiell sektor. De samme rollene består i stor grad under krisen i 1847–48, da Norges Bank stopper sine utlån mens staten gir likviditetslån.

I 1858 bryter valutamarkedet i Hamburg, et av datidens viktigste

finanssentre, sammen og utbetaling av valuta stopper. Nordmenn som handler med utlandet mister tilgang på valuta. Norges Bank svarer ved å utstede gjeldspapirer, men disse ble ikke akseptert i Hamburg. Norges Bank svarer ved å sende sølv til Hamburg og tilfører likviditet for å vise at norsk valuta hadde verdi.

Det var først i krisen i 1899 at bankens rolle minner om den i dag. En periode med eksportvekst, med tilhørende høye inntekter, og befolkningsutvikling i hovedstaden hadde ført til en boligbølge. Da boblen sprakk, sto banker uten likviditet. Staten måtte i samspill med Norges Bank sikre at finansiell sektor ikke brøt sammen. Nå var bankens mandat å låne ut til bankene, som igjen låner ut til publikum. Norges Bank hadde blitt «lender of last resort», men gikk ikke inn for å redde bankene. I 1906 gikk den siste banken fra 1899 konkurs, selv om staten hadde midler til å redde den.

Staten lot banken gå konkurs, men private sparere fikk pengene igjen av konkursboet. Norges Bank hadde blitt mer mandatsdrevet og handlet derfor i mindre grad ad hoc, sammenliknet med responsen på tidligere kriser.

TO TURISTER

Til slutt kåserte Rolf J. Brunstad, professor ved NHH, over to reiseskildringer fra tidlig 1800-tall.

Forfatteren og feministen Mary Wollstonecraft og økonomen Thomas Malthus besøkte Norge i årene før 1814. Disse turistene tegner i sine dagbøker et bilde av landet som kanskje avviker fra det inntrykket mange har av Norge på begynnelsen av det nittende århundre. For eksempel var veiene ikke dårligere enn i andre europeiske land. I byene de besøker møter Malthus og Wollstonecraft borgere som er bevisst kontinentale strømninger. De er godt oppdatert på kulturelle og politiske

trender. Impulser utenfra finner vi også igjen i Grunnloven fra Eidsvoll.

Mot slutten ga Qvigstad en honnør til mennene på Eidsvoll og det tidlige norske statsapparatet for deres fremsynthet. I en tid preget av sykdommer og uten dagens teknologi klarte man å opprette og drive en selvstendig stat. Til tider måtte finansministeren stille med privat kapital. Selv om de kan ha gjort enkelte feilgrep, som å gi for mange løfter, var tendensen at de gjorde det meste riktig.

Årets høstkonferanse ga interessante perspektiver på Grunnloven, den økonomiske selvstendigheten og årene som fulgte. Under grunnlovsjubileet får man ofte høre om eidsvollsmennene, historiske begivenheter og det juridiske bakteppet for selvstendigheten, mens økonomiske perspektiver uteblir. Kunnskap om utviklingen av norske institusjoner og økonomi 1800-tallet gir fordypet innsikt i det norske samfunnet i dag.



SAMFUNNSØKONOMENE

Hold av datoene!

Forskermøte 2015 arrangeres på Universitetet i Bergen
5. – 6. januar

Valutaseminaret 2015 arrangeres på Soria Moria Hotell og konferansesenter, Oslo
2. – 3. februar

Flere detaljer publiseres fortløpende på www.samfunnsokonomene.no.

Hilsen
Samfunnsøkonomene

Forskermøtet 2015

The 37th Annual Meeting of the Norwegian Association of Economists

The Norwegian Association of Economists (Samfunnsøkonomene) has the pleasure of inviting you to the 37th Annual Researchers' Meeting. The meeting will be held at the University of Bergen 5-6 January 2015. Webpage:

<http://fm.samfunnsokonomene.no/>

The purpose of the conference is to:

- Stimulate economic research in Norway
- Give researchers the opportunity to present and discuss their work
- Strengthen the academic and social networks amongst researchers

Abstract submissions are welcome:

- Abstracts of individual papers, or entire sessions of three-four papers
- Submission deadline: Monday 1 December, 11 pm.

Keynote speakers:

- Prof. Shelly Lunderg (UCSB): "Inequality and Non-Cognitive Skills"
- Prof Tommy Staahl Gabrielsen (UoB), "Can Price Fixing Improve Welfare?"
- Lecture on this year's Nobel Memorial Prize: Trond Olsen

Invited Sessions (Chairs & topics):

- Knut Einar Rosendahl (NMBU): Climate Economics
- Katrine V. Løken (UiB): Welfare and Work
- Halvor Mehlum (UiO): Economic Development in China
- Eirik Gaard Kristiansen (NHH): Entrepreneurship and Innovation

For submission of abstracts, registration, and further details about program, prices, the venue, and accommodation please visit: <http://fm.samfunnsokonomene.no>



SAMFUNNSØKONOMENE

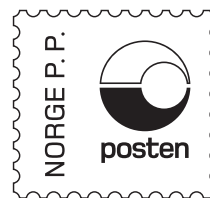
Veiledning for bidragsytere

1. Bidrag til Samfunnsøkonomen deles inn i fem kategorier:

- a. *Artikkel*
Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfellevurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 7000 ord (ca 20 sider). Indikativ behandlingstid: 4 måneder.
- b. *Aktuell analyse*
Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfellevurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 7000 ord (ca 20 sider). Indikativ behandlingstid: 2 måneder.
- c. *Aktuell kommentar*
Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i norsk økonomi og samfunnsliv som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 5000 ord (ca 12 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.
- d. *Debattinnlegg*
Tilsvaret og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 3000 ord (ca 7 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.
- e. *Studentspalte*
Her kan studenter presentere fagrelevant arbeid. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet. Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.
- f. *Bokanmeldelser*
Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av Samfunnsøkonomen. Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

2. Prosedyrer og krav for innsending

- a. Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no. Studentbidrag sendes til våre studentredaktører ved uio@samfunnsokonomene.no.
- b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.
- c. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel, som utgangspunkt for referanser i teksten (unngå «tabellen ovenfor», «tabellen på neste side» o.l.)
- d. Omfanget av fotnoter bør minimeres. Det skal benyttes fotnoter, og ikke sluttnoter.
- e. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat.
- f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoene (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl. 2002; Meland, 2010)...».
- g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4-10.
Bårdsen, G. og R. Nymoene (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.
Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
- h. Alle bidrag til Samfunnsøkonomen skal være ferdig korrekturlest.
- i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med hovedtilknytning (affiliation). Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detajler) oppgis eventuelt i fotnote på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo

