

NR 8 - NOVEMBER 2003 - 57. ÅRG.

# Økonomisk forum

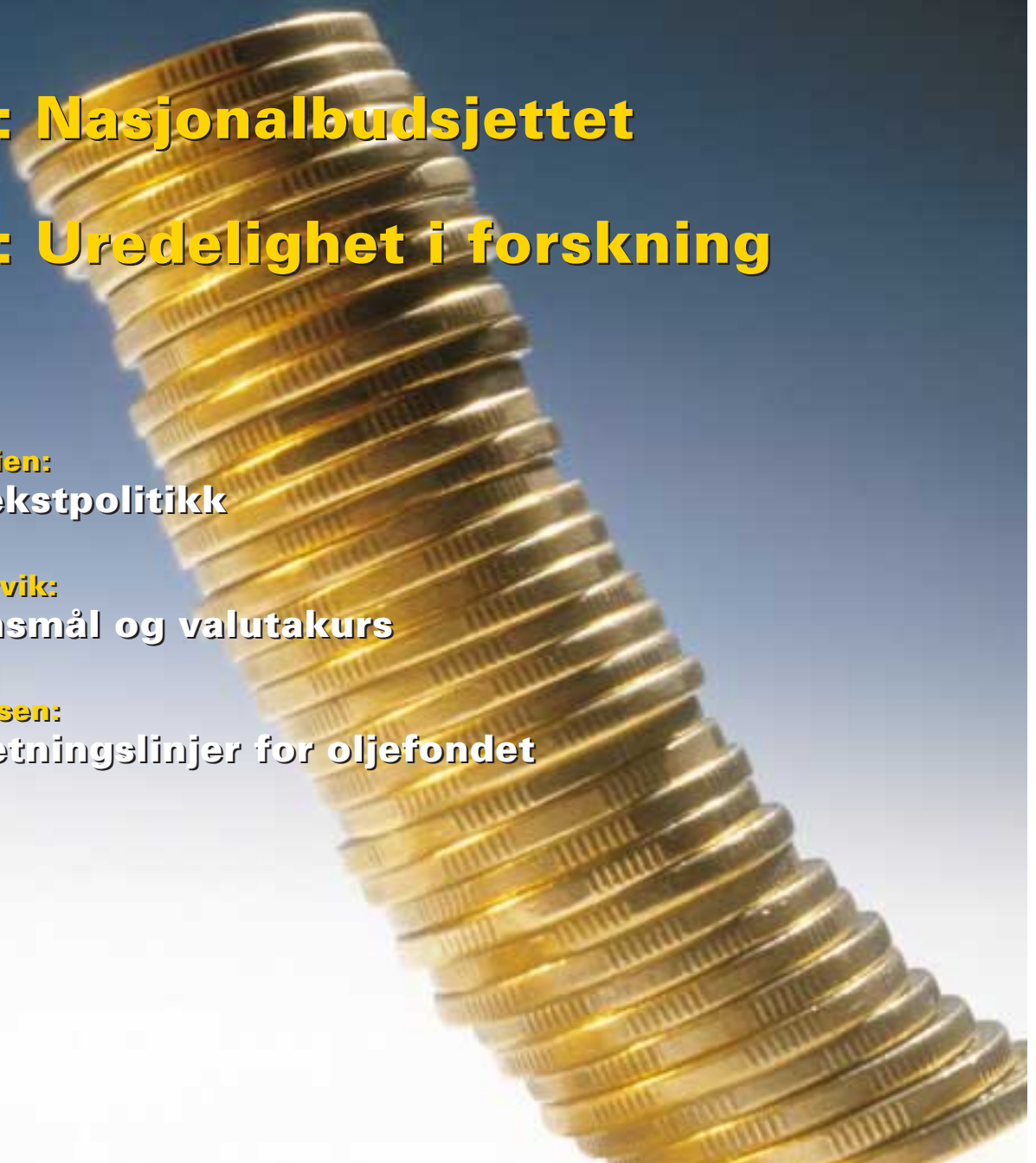
**Tema: Nasjonalbudsjettet**

**Tema: Uredelighet i forskning**

**Torgeir Høyen:**  
**Bedre vekstpolitikk**

**Ragnar Torvik:**  
**Inflasjonsmål og valutakurs**

**Iulie Aslaksen:**  
**Etiske retningslinjer for oljefondet**

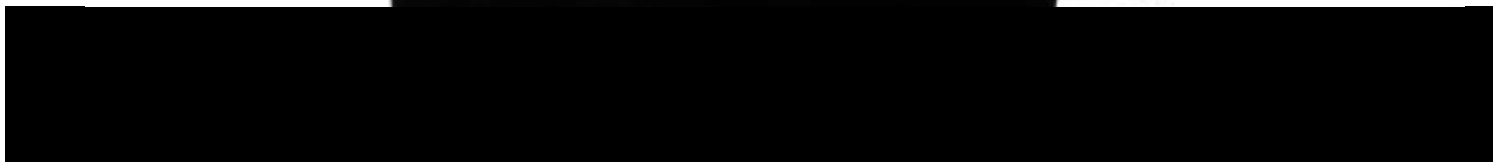


**HUSK**

**Forskermøtet 6.- 7. januar 2004**

**NTNU**

**Trondheim**



## I dette nummer...

REDAKSJONENS GJEST

**4**TORGEIR HØIEN:  
Vekstpolitikk

DEBATT

**8**ATLE SEIERSTAD:  
Om jerven i Åseral og litt til – en fabel  
om testing og kostnadsvurdering

AKTUELLE KOMMENTARER

**10**RAGNAR TORVIK:  
Finanspolitikk, inflasjon og valutakurs**15**IULIE ASLAKSEN:  
Etiske retningslinjer for oljefondet  
– hva med positiv utvelgelse?

TEMA: NASJONALBUDSJETTET

**20**ROGER HAMMERSLAND:  
Nasjonalbudsjettet 2004: Ikke så  
ekspansivt som det gir inntrykk av**23**STEIN REEGÅRD:  
Nasjonalbudsjettet 2004  
– preget av institusjonelle skift**27**ROGER BJØRNSTAD:  
Bør k-sektor stabilisere konjunktorene i  
en liten åpen økonomi?**32**HEGE TORP:  
Aktive arbeidsmarkedstiltak under  
mistanke

TEMA: UREDELIGHET I FORSKNING

**34**TORE SCHWEDER:  
Sjangerbrudd eller vitenskapelig  
uredelighet i Lomborg-saken?**38**CHRISTIAN BRINCH:  
Et annet perspektiv på Lomborg-saken

MÅNEDENS BOK

**41**The New Financial Order,  
Risk in the 21st Century av  
Robert J. Schiller.  
Anmeldt av Dag Einar Sommervold

DIVERSE

**42**EIRIK N. CHRISTENSEN OG LEIKNY  
LUNDE:  
Finse – møtested for Oslo- og  
Bergensstudenter

Forsidebilde: © M. Østergaard / Samfoto

ØKONOMISK FORUM  
ISSN 1502-6108

## Helseforebygging

I disse dager tar landets fastleger i bruk grønn resept. Dette innebærer at legene får en ny takst for å stimulere til mer livsstilsveiledning som alternativ til medikamentell behandling. Resepten er et skjema hvor pasienten og legen i felleskap blir enige om hva pasienten skal gjøre for å legge om livsstilen, samt en registrering av fysisk aktivitet, hva man spiser og forbruk av røyk og alkohol. I første omgang brukes dette til diagnosene høyt blodtrykk og type 2 diabetes, men ordningen kan bli utvidet etter hvert. Det å forebygge mer og reparere mindre, er en helsepolitisk målsetting for Regjeringen. Den har også satt av over 20 millioner i statsbudsjettet for at skolene skal tilby elevene frukt og grønt.

I utgangspunktet høres det fint ut å stimulere til helseforebygging. Men kan det ikke være forbundet med store etiske utfordringer å påvirke eller overprøve andre menneskers holdninger og valg? La oss skille mellom to typer av forebygging fra myndighetenes side. Det første er tilrettelegging av ytre forhold som individet i liten grad kan påvirke, som f.eks. miljøet på arbeidsplassen eller trafikksikring. Den andre typen er tiltak rettet mot det som individet kan påvirke, som f.eks. livsstil. Det er den siste typen som eventuelt kan være etisk problematisk. Kan økonomisk teori hjelpe oss litt på veien?

Utgangspunktet i økonomisk teori er konsumentsoverenitet; man skal respektere individenes preferanser, selvsagt innenfor visse rammer (jfr. Kardemommeloven): Individenes nyttefunksjoner inngår i spesifikasjonen av samfunnets velferdsfunksjon. Men det finnes likevel grunner for myndighetene til å gripe inn basert på imperfeksjoner og omfordeling. Individenes tilpasninger avhenger av prisene de er stilt ovenfor. Hvis forebyggende helsetjenester er priset mye høyere enn kurative, f.eks. fordi forebygging dekkes av individet selv, mens reparasjon foregår på det offentlige regning, vil individet satse mer på det siste. Her spiller også legenes insentiver inn fordi det er en informasjons-asymmetri mellom leger og pasienter, slik at legene kan påvirke pasientenes valg gjennom informasjonen som gis. Et takstsystem som kun legger vekt på kurativ behandling, kan gi legene et insentiv til å fokusere ensidig på dette. «Riktig» prising av tjenestene i forhold til hverandre vil derfor kunne gi mer forebygging. Et annet argument går på manglende informasjon. Myndighetene kan ha en oppgave i å informere individene om helsevirkninger av ulike livsstil for å hjelpe dem å treffe de riktige valgene.

Men selv om systemet hadde vært kjennetegnet ved riktige priser og full informasjon, kan det være argumenter for at myndighetene bør tilrettelegge for forebygging. Selvkontrollproblemer er et tema som har kommet sterkere inn i økonomifaget de siste årene. Dette går ut på at individene gjør valg de senere vil angre på, noe de i større eller mindre grad er seg bevisst. Et individ kan derfor ønske at det legges begrensninger på dets handlinger. F.eks. kan en røyker ønske høye tobakksavgifter, fordi han vet at dette vil begrense hans røyking, eller en som er glad i vin kan være motstander av at vin skal selges i dagligvareforretningene, fordi han er redd for at dette vil øke hans vinkonsum.

Aksepterer man at myndighetene kan drive forebygging, har de også et økonomisk insentiv til å gjøre det så lenge de er pålagt å drive med kurative behandlinger. Dette tilsvarer insentivene til forsikringsselskapene som deler ut gratis røykvarslere og batterier for å forhindre framtidige skader. For et gitt helsebudsjett, bør avkastningen av den siste krona brukt på forebyggende tiltak være lik avkastningen av den siste krona brukt på kurative tiltak (kostnadseffektivitet). Det er flere indikasjoner på at dette kriteriet ikke har vært oppfylt. Som nevnt har nok økonomiske insentiver gitt en overvekt i bruken av kurative helsetjenester. Ser man på tilrettelegging, tyder også flere studier på at verdien av endret risiko for liv og helse er ulik for ulike tiltak eller sektorer, f.eks. trafikksikring, screening eller mammografi. Det kan derfor være gode argumenter for at det bør satses mer på forebygging.



Under denne vignetten vil Økonomisk forum invitere personer innenfor politikk, næringsliv, forskning og forvaltning til å presentere sitt syn på samfunnsøkonomiske spørsmål.

■ ■ ■ TORGEIR HØIEN:

## Vekstpolitikk\*

«[T]he potential for welfare gains from better long-run, supply-side policies exceeds *by far* the potential for further improvements in short-run demand management» (Lucas 2003).

**Nasjonalbudsjettet begynner med en opplisting av Regjeringens hovedmål i den økonomiske politikken. Et av disse målene er «økt verdiskapning», dvs. økonomisk vekst. Mitt fokus retter seg mot virkemidler jeg mener Regjeringen bør ta i bruk for å kunne realisere målsettingen om økonomisk vekst på lang sikt. Det er også dette som er hovedsiktemålet med Fremskrittspartiets økonomiske politikk.**

Det er min oppfatning at Nasjonalbudsjettet, i år som tidligere år, legger for stor vekt på stabiliseringspolitikk og for liten vekt på vekstpolitikk. Regjeringen styrer fremdeles etter et makroøkonomisk paradigme hvor det gis et stort rom for motkonjunkturpolitikk, men hvor økonomiens langsiktige vekstbane antas å være bestemt eksogent. Jeg mener at hvis Regjeringen tar målsettingen om økt økonomisk vekst på alvor, så bør den heve blikket fra den kortsiktige utviklingen i etterspørselen og fokusere på de tilbudsidefaktorene som gir grobunn for vekst på lang sikt. Slik jeg leser Nasjonalbudsjettet, gjøres ikke dette – heller ikke i år. Regjeringens eneste reelle langsiktige fokus dreier seg om behovet for å bygge opp Petroleumsfondet. Men selv om avkastning på Petroleumsfondet gir et visst bidrag til bruttonasjonalinntekten, så er og forblir dette lite i forhold til verdien av innenlandsk produksjon. Ifølge Nasjonalbudsjettet er det kun rom for å øke

veksten i bruken av petroleumsinntekter med 1,8% per år frem til 2025 hvis man klarer å forholde seg til handlingsregelen. Og selv om handlingsregelen innebærer betydelig statlig finansiell sparing, vil en relativt marginal økning i vekstraten i BNP for Fastlands-Norge på 0,24 prosentpoeng, i forhold til hva Regjeringen legger opp til, ha samme effekt på bruttonasjonalinntekten som hele avkastningen på Petroleumsfondet i 2025 – det året hvor avkastningen er høyest relativt til BNP.<sup>1</sup>

Økonomeene er delte i sitt syn på hvorvidt myndighetene kan stabilisere økonomien, men den tid er forbi da alle så på økonomien gjennom tradisjonelle keynesianske briller og antok at ethvert avvik fra trendvekst kunne korrigeres ved hjelp av motkonjunkturpolitikk. Mange økonomer, enten de er nyklassisikeren eller nykeynesianere, mener at det beste bidraget til stabilisering av økonomien er å la sentralbanken styre etter et lavt og fremoverskuende inflasjonsmål.<sup>2</sup> Forsøk på finstyring av økonomien i det korte løp via finanspolitikk vil ofte medføre mer støy enn stabilisering. Noen økonomer mener at konjunkturbølger er en naturlig konsekvens av at husholdninger og bedrifter best mulig tilpasser seg ulike eksterne sjokk som økonomien utsettes for. Jeg tenker her på forskning med utgangspunkt i nyklassisk realkonjunkturteori, hvor Finn E. Kydland er blant pionerene.<sup>3</sup> Ut fra dette ståstedet vil man hevde at stabiliseringspolitikk virker mot sin hensikt, dvs. at økonomien blir mer ustabil og skyves lengre bort fra en optimal utviklingsbane enn den ville ha vært uten forsøk på stabiliseringspolitikk. Prescott (2002) mener at konjunkturteori «provides little guidance

to policy except for the important policy implication that a stabilization effort will have either no effect or a perverse effect.»

Selv økonomer som ikke antar at den nyklassiske modellen er best egnet til å forstå den økonomiske utviklingen på kort sikt, vil være enige i at på lengre sikt er forhold som husholdningens insentiver til å arbeide og til å erverve seg humankapital, foretakenes investeringer og alle de faktorene som kommer inn under kategorien teknologiske fremskritt, avgjørende for økonomiens vekstrate.<sup>4</sup> Uenigheten går på i hvilken grad økonomisk politikk kan influere disse variablene i en positiv retning, hvor store virkningene er og hvorvidt en politikk for økt langsiktig vekst kan komme i konflikt med hensynet til kortsiktig stabilitet.

\* Takk til Steinar Strøm og Ketil Solvik-Olsen for kommentarer til et tidligere utkast. Synspunktene er forfatterens egne.

<sup>1</sup> Beregninger av potensiell vekst i bruk av petroleumsinntekter over statsbudsjettet tar utgangspunkt i oljekorrigert underskudd i 2004. Nasjonalbudsjettet legger til grunn 2% vekst i Fastlands-Norge frem til 2025 og at «[p]å det meste [i 2025] vil avkastningen på Petroleumsfondet utgjøre om lag 5% av verdiskapningen i fastlandsøkonomien.» Jeg antar at befolkningen øker med 0,5% per år, i tråd med befolkningsveksten de siste 30 årene.

<sup>2</sup> Nykeynesianeren Michael Woodford skriver at «the present theory implies...that, at least under certain circumstances, inflation stabilization eliminates any need for further concern with the level of real activity ...[og]...there is no conflict between the goal of inflation stabilization and output-gap stabilization, once the welfare relevant concept of the output gap is properly understood.» oodford (2003)

<sup>3</sup> Se Hartley m.fl. (1998) for en samling artikler om realkonjunkturteori.

<sup>4</sup> Lærebøkene til Barro (1997) og Williamson (2001) bruker en nyklassisk modell til å analysere både kortsiktige og langsiktige makroøkonomiske problemstillinger.



Et hovedankepunkt mot økonomisk politikk med fokus på å heve den langsiktige vekstraten, er at i det lange løp avhenger økonomiens vekstrate av utviklingen i total faktorproduktivitet. Økt innsats av arbeidskraft og kapital vil kun gi en mellomlangsigte økning i økonomiens vekstrate. Når effekten av økt ressursinnsats er uttømt, vil veksten falle tilbake til den vekstraten som er bestemt av veksten i ny teknologisk anvendbar viten – en variabel som det hevdes ikke kan påvirkes av økonomisk politikk. Ut fra et slikt argument, som baserer seg på den tradisjonelle vekstmodellen, kan økonomisk politikk i beste fall ha en viss nivåeffekt på BNP. Man kan ikke forvente å oppnå noen vedvarende veksteffekt.

Jeg mener dette ankepunktet er forfeilet. For det første kan nivåeffekten være betydelig, og dermed utslagsgivende for vekstraten i mange år. For eksempel er Frankrikets BNP per capita ca. 30 % lavere enn i USA. Ifølge Prescott (2002) kan denne differansen, som det vil ta mange år å jevne ut, forklares med at det franske skattesystemet medfører et tilsvarende underforbruk av arbeidskraft. For det andre varierer økonomiens langsiktige vekstbane fra land til land, og fra periode til periode. I et spesialnummer av *Review of Economic Dynamics* (2002) vises det til land som har beveget seg bort fra tidligere trendvekst. New Zealand hadde mellom 1974 og 1992 lavere vekst i total faktorproduktivitet enn både i forkant og etterkant. Sveits fikk en negativ knekk i sin trendvekst på 70-tallet, og Japans stagnasjon siden 1992 er vanskelig å forklare uten at en legger til grunn at det har funnet sted et negativt skifte i veksten i total faktorproduktivitet. Irland og Sør-Korea, derimot, er i følge Prescott (2002) eksempler på land hvor veksten i total faktorproduktivitet har tatt seg markant opp. Disse eksemplene viser at det er mulig å endre økonomiens langsiktige vekstbane. Det er blant annet denne kjensgjerningen som har motivert mye av den senere tids forskning i vekstteori. Og selv om forskningen enda ikke har klarlagt kvantitativt hvilken rolle de politisk bestemte faktorene spiller, begynner det å danne seg en konsensus om at det enkelte lands vekst i total faktorproduktivitet er en funksjon av landets politiske rammeverk.

At det finnes en ytre grense for vekst i total faktorproduktivitet, bestemt internasjonalt og avhengig av global akkumulering av ny viten, står derfor ikke i veien for at land kan endre sine institusjonelle rammer og dermed oppnå en vekst som ligger nærmere, eller fjernere, fra denne ytre grensen (Parente 2001).

Norge har hatt høy økonomisk vekst, men den har falt markant de siste årene. Fra 1971 til 1998 vokste BNP per capita 3,2% per år. De siste årene har imidlertid vekstraten vært betydelig lavere. Fra 1999 til 2003 blir årlig vekstrate per capita ventelig 1,1%. Noe av fallet skyldes konjunkturmessige forhold, men det var først i midten av 2002 at norsk økonomi gikk inn i en resesjon. Finansdepartementet antar at økonomien vil vokse raskere i 2004. I Nasjonalbudsjettet anslås veksten til ca. 1,8% per capita. Jeg tror Regjeringen overvurderer den realøkonomiske effekten av pengepolitikken, men selv om økonomien kommer seg ut av resesjonen i løpet av 2003, er min bekymring at den økonomiske veksten på mellomlang og lang sikt ikke tar seg opp, men at trenden fra 1999 til 2003 prolongeres. Heller ikke Regjeringen har stor tro på høy langsiktig vekstrate. Nasjonalbudsjettet legger til grunn en årlig vekst i fastlandsøkonomien på ca. 1,5% per capita frem til 2025. Veksten i totaløkonomien blir enda mindre pga. avtakende petroleumsproduksjon. Jeg synes dette er klart lavere enn hva som bør være den økonomiske politikken ambisjoner.

Hva kan gjøres for å heve vekstraten? Stikkordet, slik jeg vurderer det, er bedre privatøkonomiske insentiver. Husholdninger og foretak må i langt større grad enn hva som nå er tilfelle, stilles overfor insentiver som motiverer dem til å arbeide, investere, produsere og innovere. Jeg mener lavere skattesatser, lavere stønader og næringsstøtte, redusert vekst i offentlige utgifter og færre reguleringer bør være hovedtrekkene i en vekstpolitikk på mellomlang sikt. En omlegging av pensjonssystemet, slik at effektiv pensjonsalder øker, vil også ha en relativ rask effekt. Myndighetenes viktigste bidrag til høy vekstrate på lang sikt er å gi større armslag for entreprenørskap, dvs. et bedre spillerom for den virksomhet



Torgeir Høien er leder av Macropartner AS og sentralstyremedlem i Fremskrittspartiet. Fra januar 1998 til juni 2002 satt han i hovedstyret i Norges Bank

som går ut på å implementere ny viten i produktutvikling og organisatorisk endring (Casson 2003). Entreprenørskap motiveres ved at myndighetene sørger for klare institusjonelle rammer som verner om privat eiendomsrett til produksjonsfaktorene, privatiserer offentlige foretak, eliminerer subsidiering av ulønnsom næringsdrift og utsetter flest mulig foretak for nasjonal og global konkurranse (Parente og Prescott 2000).

For å begrense artikkelens omfang, og fordi jeg tror skattelette er det viktigste første tiltaket som bør iverksettes, vil jeg ikke gå nærmere inn på de andre ingrediensene i den aktive vekstpolitikken som er nevnt ovenfor. Et argument for å begynne med en skattereform er at det sannsynligvis er lettere å gjennomføre andre nødvendige reformer hvis økonomien først har kommet inn i en vekstfase.

Etter min oppfatning burde det ha blitt innført en flat og lav skatt på arbeidsinntekt, og denne satsen burde ikke vært høyere enn dagens beskatning av kapitalinntekt, dvs. 28%. Med unntak av et generelt minstebrutto, som kunne vært i størrelsesorden 2G, burde alle andre skattebrutto blitt fjernet. Videre burde man også tatt bort formuesskatten, redusert arbeidsgiveravgiften, innført lik merverdiavgiftssats på omsetning av alle typer varer og tjenester og fjernet mange av sær-

avgiftene. Men heller ikke alle disse forslagene er det rom for å gå nærmere inn på i denne artikkelen. Jeg fokuserer derfor på effekten av å innføre et system med flat og lav beskatning av arbeidsinntekt.

Jeg legger til grunn at offentlige utgifter ikke reduseres i absolutt forstand. Uten å finregne på de provenyemessige virkningene, kan det antas at en god del av statsbudsjettets overskudd vil bli fjernet hvis det innføres flat beskatning på 28% med et generelt fradrag på 2G. Med de andre elementene i skattereformen vil nok storparten av overskuddet forsvinne. Jeg tror forutsetningen om provenynøytralitet, som mer eller mindre har ligget til grunn for offentlige utredninger om skattereform, ikke gir rom for en merkbar forbedring av skattesystemet. Til det er det samlede skattetrykket for høyt.

Hensikten med å legge om skattesystemet er å redusere skattebeløpet i arbeidsmarkedet. Høye marginale skattesatser har en negativ substitusjonsvirkning på husholdningenes avveining mellom arbeid og fritid og de reduserer avkastningen på investering i humankapital. Når de marginale skattesatsene senkes, er det derfor grunn til å tro at husholdningene samlet sett vil tilby mer og bedre arbeidskraft. Selv om yrkesdeltakelsen i Norge er høy, er det mange som enten arbeider i deltidsstillinger eller som ikke akkumulerer nok humankapital. Empiriske studier tyder derfor på at det er en betydelig arbeidskraftreserve å hente i Norge, spesielt i husholdninger hvor inntekten i utgangspunktet er lav eller middels og hvor personer i stor grad arbeider deltid (Aaberge m.fl. 2002).

Det blir noen ganger hevdet at den negative inntektseffekten på arbeidstilbudet av økt disponibel inntekt kan komme til å oppveie den positive substitusjonseffekten av lavere marginale skattesatser. Jeg tror ikke dette argumentet holder. Det er mer korrekt å fokusere på husholdningenes formue enn på deres disponible inntekt ved omlegging til flat skatt, og jeg tror det er riktig å legge til grunn tilnærmet Ricardiansk ekvivalens gitt at skattereformen har en negativ provenyeffekt på offentlig sektor. Siden de offentlige utgiftene ikke reduseres, vil ikke nåver-

dien av husholdningenes fremtidige nettoskatter til offentlig sektor reduseres selv om deres disponible inntekt øker. Dermed øker ikke husholdningenes formue direkte pga. skatteletten, og den negative formueseffekten på arbeidstilbudet vil være begrenset til den indirekte økningen i formuen som skyldes redusert skattebeløp. Det er derfor sannsynlig at den positive substitusjonseffekten på arbeidstilbudet vil være langt større enn den negative formueseffekten.

En økning i arbeidstilbudet vil legge en demper på lønnsutviklingen, slik at arbeidsmarkedet klareres med høyere sysselsetting. Jeg mener erfaringer med lønnsdannelsen de siste årene viser at det norske arbeidsmarkedet er relativt fleksibelt, og at lønnsutviklingen vil påvirkes negativt av en økning i arbeidstilbudet – på samme måte som lønnsveksten i 2003 blir betydelig lavere enn i 2002, fordi det oppstod et sprik mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. I tillegg vil det bli investert mer i humankapital – hvorav det meste kan antas å skje i jobbsammenheng. Sysselsettingsveksten vil dermed øke forventet avkastning på realkapital og medføre høyere investeringer i foretakene. Makroproduktfunksjonen gis dermed mer ressurser og BNP vil vokse raskere. Veksten vil først falle tilbake til trenden, bestemt av vekst i total faktorproduktivitet, når effektene av økt resurstilførsel er uttømt. Gitt at det tar tid å akkumulere ny fysisk og menneskelig kapital, snakker vi her trolig om en veksteffekt som vil vedvare i minst 5-10 år. Det er selvsagt ingen garanti for at ikke økonomien glir inn en ny nedgangskonjunktur i denne perioden, men den mellomlangsigte trendveksten vil ha fått et positivt skifte. Innen periodens utløp må målsettingen være at de andre elementene i skattereformen og den generelle omleggingen av den økonomiske politikken fører til at også langsigte vekstrate tar seg opp i forhold til hva som er skisert i Nasjonalbudsjettet.

Statsbudsjettets overskudd vil, som nevnt ovenfor, bli redusert pga. lavere skatteinngang. Dette vil føre til mindre oppbygning av Petroleumsfondet. Men i det lange løp vil ikke statens finansielle posisjon nødvendigvis bli svekket. Med større sysselsetting, høyere øko-

nomisk vekst og en bedre utvikling i privat disponibel inntekt, vil flere husholdninger kunne klare seg uten offentlige stønader. Riktignok vil utgiftene til folketrygden kunne øke, selv med relativt færre trygdemottakere, hvis utbetalingene justeres i tråd med den generelle lønnsutviklingen. Denne effekten må dempes ved at pensjonssystemet legges om. Også statens lønnsutgifter vil kunne øke som følge av økt produktivitet, hvis ikke offentlig sysselsetting reduseres tilstrekkelig gjennom rasjonaliseringstiltak. Men opp mot disse virkningene må man imidlertid ta hensyn til at økt vekst utvider skattegrunnlaget slik at den negative effekten på skatteprovenyet blir mindre på lengre sikt enn på kort sikt.

Hva med den kortsiktige utviklingen i innenlandsk etterspørsel? Pga økt investering, stabil offentlig etterspørsel og en viss positiv effekt på privat forbruk, er det grunn til å forvente at en skattereform vil føre til at innenlandsk realetterspørsel på kort sikt vil øke mer enn BNP. I all hovedsak er det grunn til å anta at denne merøkningen i realetterspørselen vil bli finansiert med kapitalinngang fra utlandet. Siden Norge i utgangspunktet sparer mer enn nasjonen investerer, vil dette i praksis si at kapitaleksporten reduseres. En økning i det norske realrentnivået vil kun komme i den grad det er imperfeksjoner i kapitalmarkedet.<sup>5</sup> Empirisk er det sannsynligvis belegg for å hevde at det norske realrentnivået vil øke noe, men at økningen blir moderat siden det i en liten åpen økonomi først og fremst er driftsbalansen som er bufferen når realetterspørselen øker mer enn BNP.

Hva med rentepolitikken? Utover en viss økning i realrentnivået pga økt realetterspørsel, har jeg vansker med å se for meg at rentenivået skulle øke ytterligere pga. at inflasjonen vil tendere til å akselere over 2,5% slik at Norges Bank må ty til kontraktiv pengepolitikk. Men dette avhenger av sentralbankens reaksjonsmønster. Hvis Norges Bank ikke er fremoverskuende og holder styringsrenten lav selv med forventninger om økt realrente, vil det

<sup>5</sup> Ikke alle er enige i dette. Noen mener at realrenten teoretisk sett vil måtte øke hvis realetterspørselen øker mer enn BNP øker selv om det er perfekt kapitalmobilitet overfor omverden. Se Svensson m.fl. (2002)

selvsaugt kunne bygge seg opp et inflasjonspress. Hvis sentralbanken derimot justerer sin styringsrente opp tilsvarende forventet økt realrente, er det ikke noen opplagt fare for at det bygger seg opp et inflasjonspress. Empirisk kan det også argumenteres for det motsatte, dvs. at økt vekst gir lavere prisstigning. Studier i USA indikerer at prisnivået er motsyklisk (Freeman og Kydland 2000).

Hva med kronekursen? I den grad aktiv vekstpolitikk påvirker det relative prisforholdet mellom goder som kun handles nasjonalt og goder som også handles internasjonalt, og gitt at inflasjonsratene i Norge og omverden ligger på samme nivå, vil også kronekursen endres på kort og mellomlang sikt. Kronen vil trolig appresiere i den perioden realetterspørselen vokser mer enn BNP. Dette skyldes at økt produksjon av goder som ikke handles internasjonalt, vil måtte skje til høyere marginalkostnader inntil produksjonskapasiteten har blitt utvidet. Isolert sett er det derfor ikke til å komme utenom at vekstpolitikk på kort og mellomlang sikt vil ha en negativ valutakurseffekt på norske foretak som produserer goder som handles internasjonalt. Men empiri tyder på at kronekursen, i tråd med teorien, holdes i sjakk av kjøpe-

kraftsparitet på lang sikt (Akram 2002). Dette tilsier at kronekursens langsiktige leie ikke forskyves pga. en vekstorientert politikkomlegging.

Mange vil sikkert mene at en omlegging av den økonomiske politikken som skissert ovenfor, er risikabel atferd. Vi vil bevege oss ut i ukjent terreng. Makroøkonometriske modeller gir oss ikke noe godt numerisk bilde av hvordan økonomien vil utvikle seg under og etter en slik reformperiode. Men denne risikoen, som kanskje kan begrenses ved å utvikle nytt modellverktøy, må avveies opp mot faren for at norsk økonomi glir inn i en lavvekstfelle. Jeg pretenderer ikke å ha tatt opp alle relevante motforestillinger i denne kommentarartikkelen, og noen av mine synspunkter vil det nok være sterke innvendinger mot fra enkelte i det norske fagmiljøet. Men det er min vurdering at det lys makroøkonomisk forskning kaster over mulighetene for å endre økonomiens vekstrate, og det mørke som preger den økonomiske situasjonen, burde gitt Regjeringen et godt nok grunnlag til å skifte fokus fra kortsiktig stabiliseringspolitikk til langsiktig vekstpolitikk. Dette er også Fremskrittspartiets oppfatning.

**Referanser:**

Akram, Qaisar Farooq (2002): «PPN in the Medium Term Despite Oil Shocks: The Case of Norway», Norges Bank Working Paper.  
 Barro, Robert J. (1997): *Macroeconomics*, MIT Press.  
 Casson, Mark (2003): *The Entrepreneur: An Economic Theory*, Edward Elgar.  
 Freeman, Scott og Kydland, Finn E. (2000): «Monetary Aggregates and Output», *American Economic Review*, Vol 90 (5), s. 1125-1135.  
 Hartley, James E. (1998): *Real Business Cycles*, Routledge.  
 Lucas, Robert E. (2003): «Macroeconomic Priorities», *American Economic Review*, Vol. 93 (1), s. 1-14.  
 Parente, Stephen L. og Prescott, Edward C. (2000): *Barriers to Riches*, MIT Press.  
 Parente, Stephen L. (2001): «The Failure of Endogenous Growth» *Knowledge, Technology & Policy*, Vol. 13 (4).  
 Prescott, Edward C. (2002): «Prosperity and Depression», *American Economic Review*, Vol. 92 (2), s. 1-15  
 Svensson, Lars O. m.fl. (2002): *Norges Bank Watch 2002: An Independent Review of Monetary Policy and Institutions in Norway* (BI, Center for Monetary Economics).  
 Williamson, Stephen D. (2001): *Macroeconomics*, Pearson Addison Wesley.  
 Woodford, Michael (2003): *Interest and Prices*, Princeton University Press.  
 Aaberge, Rolf m.fl. (2000): «Labor supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: Empirical evidence from Italy, Norway and Sweden», *Journal of Population Economics*, Vol. 13 (4), s. 595-622.

# FLYTTTEPLANER?

**SAMFUNNSØKONOMENES FORENING**

Postboks 8872 Youngstorget  
0028 OSLO

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser. Meld flytting i tide per telefon **22 31 79 90**, telefax **22 31 79 91**, e-post: [sekretariatet@samfunnsokonomene.no](mailto:sekretariatet@samfunnsokonomene.no) eller skriv til oss.

Navn: ..... Ab.nr./medl.nr .....

Ny adresse: .....

.....

■ ■ ■ ATLE SEIERSTAD:  
Universitetet i Oslo

## Om jerven i Åseral og litt til – en fabel om testing og kostnads- vurdering

Ulv kan ha besøkt dem nokså nylig, men jerv er det lenge siden de har hatt i Åseral. Men nylig ble et mørkt dyr observert i utmarka. Han som så det sa at det ikke var mulig å avgjøre om det var en jerv eller en lapphund. Det var kjent at en lurvete, men sauevennlig lapphund nylig var rømt fra eieren i Evje, og det er ikke lang vei over til Åseral. Ordføreren sendte to mann ut for å observere, og begge vendte tilbake og sa at de hadde sett jerv. Saken ble satt opp på formannskapskartet, all den stund det går mye sau på beite i utmarka, og debatten tok utgangspunkt i en utredning gjort av en ny-eksaminert økonom, Torggrim Bjortjern, (ikke fra UIO), nylig tilsatt i kommunen. Nå var en ikke redd for en godslig lapphund, det var jerven som kunne ta sau. Bjortjern tok oppgaven alvorlig, ringte en erfaren zoolog, som sa at på den avstanden det mørke dyret var sett de to gangene, var det vanskelig å avgjøre hva dyret var, ja det kunne være 40 prosent sjanse for å ta feil, både hvis det var en jerv og hvis det var en hund. Bjortjerns holdning var at en skal tenke seg godt om, før en setter i gang ekstraordinære tiltak, i dette tilfelle kommunal jakt på dyret. Kan vi egentlig utelukke at det var en hund, skrev han i utredningen, (han kalte til og med antagelsen om at det var en hund for  $H_0$  og han mente at  $H_0$ , altså at det var en hund, ikke kunne utelukkes, siden det var så mye som 16 prosent sjanse, (0,4-0,4), for å gjøre to observasjoner av noe man trodde var jerv, selv i det

tilfelle der det egentlig var en hund. Siden vi langt fra kan utelukke at det er en hund, (siden man ikke kan forkaste  $H_0$ ), bør jakt ikke igangsettes, konkluderte han.

Samtlig i formannskapet hadde sau i utmarka, og den øverste av dem, (i betydningen han som bodde høyest til fjells), sa at han trodde jo mest at det var en jerv han da, i hvert fall kunne en vel ikke utelukket det heller, og hva med tapene hvis det var en jerv? Ordføreren, en sindig kar som også hadde sau i utmarka, sa at ja, jo det var vel et moment, kunne ikke Bjortjern se nærmere på saka? Bjortjern, som satt å hørte på debatten, var sjøl barnefødt i bygda, og med en far som også drev med sau, sa jo da, det kunne han. Det hadde slått ham allerede under debatten at det kanskje var litt vilkårlig å ha hypotesen om at det var en hund som  $H_0$ . Det minste som kunne sies var at heller ikke en eventuell (null-)hypotese om at det var en jerv kunne forkastes. Men Bjortjern ville nå gå grundigere til verks: Måtte en ikke ta opp kostnadene ved de ulike alternativene? Han slo opp i en bok hvor det sto noe om Bayesiansk desisjonsteori (!), og begynte å regne slik: Kostnadene for bygda er null hvis det er en hund. Hvis det er en jerv, og vi ikke jakter, er kostnadene en million (tap av sauer). Hvis vi jakter, og det er en hund, koster jakta 0,4 mill. Hvis det er en jerv koster (den vellykkede) jakta pluss færre tapte sauer 0,7 mill. (Ingen stokastikk i disse tallene, furnert av kommunens admi-

nistrasjon! Alle der hadde forøvrig også sauer på si. Hvorvidt regningen for jakta i neste omgang ville bli sendt til sauealslaget sier fabelen ikke noe om.) Bjortjern mente at før observasjonene var gjort var det ikke mulig å ha noen ide om det var en jerv eller en hund der ute, en fikk sette disse (subjektive!) sannsynlighetene til 1/2. Hva trodde man etter de to observasjonene, som ble gjort uavhengig av hverandre? Jo, oppdaterte sannsynligheter lot seg beregne ved bruk av formelen til salige Bayes slik:

$$0,6 \cdot 0,6 \cdot 0,5 / [0,6 \cdot 0,6 \cdot 0,5 + 0,4 \cdot 0,4 \cdot 0,5] = 9/13 \approx 0,7$$

Formelen som ble brukt var

$$\Pr[\text{Jerv} \setminus \text{gitt to obs av jerv}] = \Pr[\text{to obs av jerv} \setminus \text{gitt jerv}] \Pr[\text{jerv}] / \Pr[\text{to obs av jerv}]$$

der

$$\Pr[\text{to obs av jerv}] = \Pr[\text{to obs av jerv} \setminus \text{gitt jerv}] \Pr[\text{jerv}] + \Pr[\text{to obs av jerv} \setminus \text{gitt hund}] \Pr[\text{hund}].$$

Den oppdaterte sannsynlighet for at det var en jerv var altså 0,7. Forventet kostnad ved ikke å jakte er da 1 mill  $\cdot$  0,7 = 0,7 mill, mens forventet kostnad ved jakt er 0,4 mill  $\cdot$   $\Pr[\text{hund}]$  + 0,7 mill  $\cdot$   $\Pr[\text{jerv}] = 0,4 \cdot 0,3 + 0,7 \cdot 0,7 = 0,61$  mill. Bjortjern noterte forøvrig for seg sjøl at uten observasjonene ville man funnet at det ikke hadde lønt seg med jakt: 1 mill  $\cdot$  0,5 < 0,4 mill  $\cdot$  0,5 + 0,7 mill  $\cdot$  0,5 = 0,55 mill.



På ekstraordinært formannskapsmøtet ble jakt besluttet. En jeger ble sendt ut, (tydeligvis med utstrakt bruk av helikoptertransport, han skulle jo koste 0,4 mill). Han fikk til slutt øye på dyret, men ropte Passopp i stedet for å skyte. Passopp kom og ble levert eieren i Evje.

Moralen her er ikke nødvendigvis at Bayesiansk beslutningsteori skal benyttes. Men kostnadsoverveininger i forbindelse med ulike mulige alternative verdier på den ukjente variabelen (her dyrets type) må inn i bildet.

For å ta et annet eksempel. I skrivende stund vet (heldigvis) denne forfatter ikke om noen utredning om virkningen av nedsatt arbeidsgiveravgiften, gjort i forkant av politiske beslutninger om slik rabatt. (Men kan hende kolleger av meg nå vil komme løpende med slike). La oss nå tenke oss at man har hatt en mistanke om at nedsatt arbeidsgiveravgift kunne virke positivt på sysselsettingen i distriktene. Man får utført en statistisk undersøkelsen der nullhypotesen er at noen slik sammenheng finnes ikke, og undersøkelsen kommer ut med at nullhypotesen ikke kan forkastes selv på 10 prosent nivået, p-verdien er f.eks. 0,16, som ovenfor.

Hvis det ved nullhypotesen er så liten sannsynlighet som 0,16 for den type materiale som ble observert, er det ikke urimelig å vente høyere sannsynlighet om hypoteser om positive sammenhenger blir lagt til grunn, i hvert fall når disse er moderate. Med andre ord, om man på forhånd ikke har noen oppfatning, (alle sammenhenger, innen et rimelig intervall, har samme sannsynlighet), så vil oppdaterte sannsynligheter kunne forventes å bli større for positive sammenhenger, i hvert fall for de av moderat størrelse. Jeg skrev her moderate, fordi det kan tenkes at kostnadene ved nedsatt arbeidsgiveravgift er så store at nedsettelse bare lønner seg ved sterkt positive sammenhenger. (Men hvis man ga avgiftsrabatt ut fra

en kostnadskalkulasjon basert på hva man trodde på forhånd, så kunne fort en kalkulasjon vise et klarere positivt resultat i favør av avgiftsrabatt etter den statistiske undersøkelsen, ved bruk av oppdaterte sannsynligheter.)

Poenget er bare igjen å få fram at gevinster/kostnader ved alternative hypoteser på en eller annen måte må trekkes inn når de ulike handlingsalternativene skal veies mot hverandre. Før det er gjort, kan ikke politiske konklusjoner trekkes. En undersøkelse som bare gjør oppmerksom på at nullhypotesen ikke kan forkastes, og som sier at «derfor bør man ikke gjøre noe (sette ned arbeidsgiveravgiften i distriktene)» er ingenting verdt. En slik slutning er fullstendig uten grunnlag, og tenderer til misbruk av statistikk. Dette gjelder i hvert fall hvis, gitt nullhypotesen, p-verdien er godt mindre enn 1/2. Ja, bare hvis p-verdien nærmer seg 1 kan en ta sjansen på å basere seg på nullhypotesen, uten å trekke inn gevinst/kostnads-forhold ved andre alternativer.

Selv om man får forkastet nullhypotesen til fordel for at det er en eller annen positiv sammenheng, gjenstår også i dette tilfelle selvfølgelig gevinst/kostnadsvurderinger.

Denne artikkelen burde være helt overflødig, hadde det ikke vært for det faktum at man har opplevd tilfeller med politisk rådgivning, hvor slik eller tilsvarende misbruk av statistikk har skjedd. (Slik som: Koeffisienten er ikke signifikant, og vi ser derfor bort fra at det er en sammenheng.) Leseren kan selv se om han kan finne eksempler.

Jeg skrev «politisk rådgivning» over, fordi det i vitenskaplige sammenhenger selvfølgelig er helt i orden å rapportere både det triste at nullhypotesen ikke lot seg forkaste, eller ev. det strålende at nullhypotesen lot seg forkaste, fortrinnsvis ved å angi p-verdien slik at leseren selv kan se hvor tungt data veier.

## Veiledning for bidragsyttere

1. Økonomisk forum trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format (fortrinnsvis i Word) til Samfunnsøkonomenes Forening ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene. Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Inngressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).

■ ■ ■ RAGNAR TORVIK:

## Finanspolitikk, inflasjon og valutakurs\*

Ved innføringen av handlingsregelen for finanspolitikken og inflasjonsmålet for pengepolitikken i 2001 var tankegangen at den nødvendige realappresieringen av valutakursen kunne nås ved at inflasjonsmålet i Norge ble lagt høyere enn hos våre handelspartnere. Realappresieringen skulle foregå gradvis, og det skulle ikke være behov for endringer i den nominelle valutakursen. I denne kommentaren diskuteres faglitteraturen som behandler de dynamiske effektene av innfasing av oljeinntekter. I lys av dette argumenteres det for at en ved politikkomleggingen og senere fra SSB-hold for ensidig har valgt å basere konklusjonene på MODAG-beregninger. En har sett bort fra den brede internasjonale faglitteratur som konkluderer med at realvalutakursbanen blir den motsatte av hva MODAG-beregningene gir. I fremtidige analyser av utformingen av den økonomiske politikken bør en basere sine konklusjoner på en mer balansert analyse hvor en i større grad tar inn over seg de mekanismene SSB-modellene ikke fanger opp.

### Innledning

Våren 2001 ble to viktige endringer i retningslinjene for den økonomiske politikken gjennomført. En handlingsregel for innfasing av oljeinntektene ble besluttet, og en gikk over til et inflasjonsmål i pengepolitikken. Etter poli-

tikkomleggingen har vi sett betydelige svinginger i den nominelle kursen på kroner, og særlig gjennom 2002 og inn i 2003 bidro dette sammen med innenlandsk kostnadsvekst til en sterk forverring av den kostnadsmessige konkurransevnen. I bakgrunnsdokumentene for politikkomleggingen er et sentralt premiss at innfasingen av oljeinntekter *ikke* skal føre til nominell appresiering. Den nødvendige realappresieringen frem til år 2010 skal skje gradvis og ivaretas ved at vi har et inflasjonsmål som ligger et halvt prosentpoeng eller så over det våre viktigste handelspartnere har. Bakgrunnsanalysene synes i hovedsak å være basert på Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG. I den påfølgende debatt har det da også særlig fra SSB-hold blitt hevdet at handlingsregelen og innføringen av inflasjonsmålet ikke ga grunnlag for nominell styrking av norske kroner. I denne artikkelen argumenterer jeg for at selv om MODAG-beregninger kan være nyttige, er det grunn til å være kritisk til de analysene som ble utført i forbindelse

med politikkomleggingen og den etterfølgende politikkdebatt. En har valgt å for ensidig basere konklusjonene på MODAG-beregninger, en har sett bort fra den brede internasjonale faglitteratur som konkluderer med at realvalutakursbanen blir den motsatte av hva disse beregningene gir, og en har ikke i tilstrekkelig grad skilt mellom forutsetninger for analysene og resultatene av analysene.

I avsnitt 2 refereres kort hvorfor innfasing av oljeinntekter gir realappresiering. Den statiske likevektsmodellen som ligger til grunn for dette resonnetet er velkjent og gjennomgås ikke her<sup>1</sup>. Et problem med den statiske likevektsmodellen for vårt formål er at den ikke egner seg til å si noe om hvordan *tidsforløpet* for realvalutakursen blir. I avsnittet gjennomgås derfor faglitteraturen som studerer hvordan realvalutakursbanen blir ved innfasing av oljeinntekter. Det vises at litteraturen gir opphav til fire ulike baner, og det diskuteres hva som ligger til grunn for de ulike banene. I avsnitt 3 utvides analysen til å ta hensyn til at opptrappingen i bruk av oljeinntekter skjer gradvis. Avsnitt 4 diskuterer så den motstrid det synes å være mellom realvalutakursbanene fra faglitteraturen og diskusjonen i dokumenter som for eksempel



Ragnar Torvik er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

\* Denne kommentaren er basert på et innlegg holdt på seminar om norsk økonomisk politikk ved NTNU 2. september 2003. Deler av artikkelen er basert på kapitlet «Realvalutakurs og innfasing av oljeinntekter» i Norges Banks Skriftserie nr. 31, 2003. Jeg er takknemlig for kommentarer fra Lars-Erik Borge, Kåre Johansen, Egil Matsen og Halvor Mehlum. Synspunktene i kommentaren står fullt og helt for min egen regning.

<sup>1</sup> Se for eksempel Norman (1993) for virkningen av oljeinntekter i en standard statisk likevektsmodell.

Nasjonalbudsjettet for 2003 og SSBs Økonomiske analyser 1/2003. Avsnitt 5 inneholder avsluttende merknader.

### Oljeinntekter og realvalutakursbaner

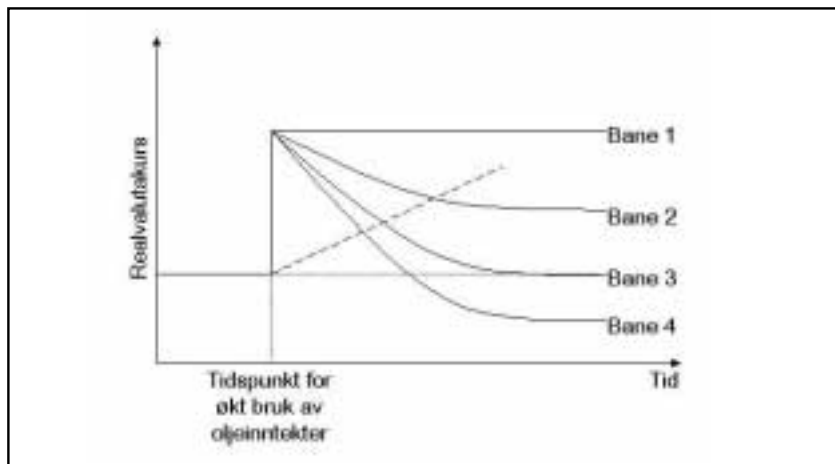
Realvalutakursen betegner prisen på norske varer i forhold til utenlandske varer regnet i felles valuta. Endringer i realvalutakursen kan derfor skyldes endringer i prisnivået i Norge, endringer i utenlandske priser eller endringer i den nominelle valutakursen. Innenfor det rammeverket som studeres i dette notatet betegner realvalutakursen prisen på skjermede i forhold til konkurranseutsatte varer regnet i felles valuta. En realappresiering betegner at skjermede varer er blitt dyrere i forhold til konkurranseutsatte varer – enten ved at den nominelle valutakursen styrker seg eller ved at prisveksten innenlands (skjermet sektor) er høyere enn utenlands (konkurranseutsatt sektor).

Innfasing av oljeinntekter medfører høyere etterspørsel etter både skjermede og konkurranseutsatte varer. Den økte etterspørselen etter skjermede varer må dekkes med økt innenlandsk produksjon, mens den økte etterspørselen etter konkurranseutsatte varer kan dekkes selv med en mindre konkurranseutsatt sektor enn før siden oljeinntektene finansierer importen. For å få en overflytting av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor må skjermede varer bli dyrere i forhold til konkurranseutsatte varer – vi må ha en realappresiering

Like viktig som hva dette resonnetet viser er imidlertid hva det ikke viser: Det sier ikke noe om hvordan *tidsutviklingen* for realvalutakursen blir ved innfasing av oljeinntekter. Den statiske likevektsmodellen sier bare at dersom vi på et gitt tidspunkt øker bruken av oljeinntekter så vil det da være nødvendig med en realappresiering for å opprettholde markedsbalanse – økt etterspørsel krever økt produksjon av skjermede varer noe som igjen krever en realappresiering. For å si noe om valutakursens utvikling over tid må vi trekke lærdom fra dynamiske modeller for innfasing av oljeinntekter.

De dynamiske modellene som diskuterer innfasing av oljeinntekter kan deles i to hovedgrupper: Modeller som

Figur 1



tar hastigheten på innfasingen av oljeinntekter som gitt, og modeller som diskuterer hvor raskt oljeinntektene fases inn i økonomien. Diskusjonen her vil knyttes til den første hovedgruppen – vi ser altså på realvalutakursutviklingen gitt at en handlingsregel for innfasing av oljeinntektene er på plass.

#### Realvalutakursbaner – en oversikt

Realvalutakursutviklingen i de dynamiske modellene er bestemt av tre sentrale egenskaper som skiller dem fra den statiske likevektsmodellen<sup>2</sup>:

- Innsatsfaktorene er mer mobile på lang enn på kort sikt.
- Ved at en kan endre innsatsfaktorer som er gitt på kort sikt, for eksempel kapitalmengden, så vil skalaegenskapene til produktfunksjonene være forskjellige på kort og lang sikt.
- Produktivitetsveksten i de ulike sektorene påvirkes av innfasingen av oljeinntektene.

Litteraturen om dynamiske effekter på realvalutakursen av oljeinntekter diskuterer fire ulike valutakursbaner. Hvilken bane en får er avhengig av de egenskaper ved økonomien som er oppsummert i de tre punktene over.<sup>3</sup> Realvalutakursbanene som faglitteraturen har diskutert er vist i Figur 1.<sup>4</sup>

Bane 1 viser tilfellet hvor alle innsatsfaktorene er like mobile på kort som på lang sikt, og hvor produksjonen skjer ved avtakende skalautbytte. Den initiale appresieringen fra den statiske

modellen bringer oss da rett i den dynamiske likevekten – det er ingen forskjell på kort og lang sikt.

Bane 2 viser tilfellet hvor innsatsfaktorene er mer mobile på lang enn på kort sikt, og hvor produksjonen skjer ved avtakende utbytte også på lang sikt. Etter den initiale appresieringen vil nå innsatsfaktorene gradvis flyttes over fra konkurranseutsatt til skjermet

<sup>2</sup> Diskusjonen av realvalutakursutviklingen i de dynamiske modellene som følger vil inneholde mekanismer som er hentet fra flere ulike bidrag i faglitteraturen. De arbeidene som ligger til grunn for den oversikten som gis her er først og fremst Corden og Neary (1982), Corden (1984), Neary og Purvis (1983), Neary og van Wijnbergen (1986), Steigum (1992), Torvik (2001) og van Wijnbergen (1984a). For en diskusjon av hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende i de ulike artiklene, samt andre mekanismer som påvirker realvalutakursutviklingen påpekt i faglitteraturen, se Torvik (2001).

<sup>3</sup> Strengt tatt kan vi si at også en fjerde egenskap ved økonomien – etterspørselsresponsen til privat sektor ved økt offentlig bruk av oljeinntekter - har betydning for valutakursbanene. Dette er sentralt i modeller som studerer såkalt Ricardiansk ekvivalens. Det kan tenkes at privat sektor motvirker økt bruk av oljeinntekter ved at de reduserer sin etterspørsel. Dersom den reduserte private etterspørselen perfekt motvirker innfasingen av oljeinntekter så vil en kunne få det resultat at realvalutakursen ikke trenger å appresiere ved økt bruk av oljeinntekter. Et underliggende premiss i analysen i denne artikkelen er dermed at økt bruk av oljeinntekter, enten det er snakk om økte offentlige utgifter eller skattelette, medfører nettoøkning i etterspørselen. Også andre aspekter ved den private etterspørselsresponsen kan ha betydning – se fotnote 5.

<sup>4</sup> Figuren er hentet fra Røisland og Torvik (2000).

virksomhet. Tilbudet av skjermede varer øker derfor relativt til tilbudet av konkurranseutsatte varer – og når dette skjer vil prisen på skjermede i forhold til konkurranseutsatte varer begynne å falle. Prisen faller helt til flyttingen av innsatsfaktorene opphører. I den nye langsiktige likevekten har vi fått en realappresiering sammenlignet med situasjonen før innfasing av oljeinntektene. Selv på lang sikt er det nødvendig med høyere pris på skjermede i forhold til konkurranseutsatte varer fordi produksjonen skjer med avtakende utbytte – og da må relativ pris endres for at relativ produksjon skal endres.

I forhold til den initiale valutakursbevegelsen har vi imidlertid fått en depresiering – den kortsiktige valutakursappresieringen representerer det en ofte betegner overshooting. Men overshooting i denne sammenheng er noe annet enn det en betegner som overshooting i litteraturen om pengepolitikk. Der får en overshooting av den *nominelle* valutakursen som en følge av at forventningen til summen av fremtidige rentedifferanser endres, se Dornbusch (1976). Den overshootingen av *realvalutakursen* en får i dynamiske modeller med innfasing av oljeinntekter har andre årsaker – den er et nødvendig kortsiktig prissignal i realøkonomien for at vi skal ha markedsbalanse. (Dette utelukker selvfølgelig ikke at nominell overshooting kan være den mekanismen som gir den nødvendige overshooting av realkursen – i en økonomi med flytende valutakurs vil i de fleste tilfeller de vesentligste endringer i realvalutakursen stamme fra nettopp endringer i den nominelle valutakursen).

Bane 3 viser tilfellet hvor innsatsfaktorene er mer mobile på lang enn på kort sikt, men hvor produksjonen skjer ved konstant utbytte på lang sikt. Fortsatt vil den initiale realappresieringen bli fulgt av en depresiering når tilbudet av skjermede i forhold til konkurranseutsatte varer øker. Men nå vil innsatsfaktorene reallokeres så lenge realvalutakursen er høyere enn den var i utgangspunktet – med konstant utbytte i produksjonen trenger produsentene bare en høyere pris i perioden hvor de flytter innsatsfaktorene mellom sektorene. Når dette er gjort faller prisen tilbake til sitt opprinnelige nivå. Med

konstant utbytte i produksjonen på lang sikt så vil det ikke være behov for endret relativ pris for å endre relativ produksjon.

Bane 4 viser tilfellet fra nyere vekstteori hvor innfasingen av oljeinntekter påvirker produktivitsveksten. I disse teoriene diskuteres ulike effekter som kan trekke i retning av både økt og redusert produktivitsvekst ved innfasing av oljeinntekter. Diskusjonen fokuserer naturlig nok på hvordan oljeinntektene påvirker det *absolutte* nivået på et lands produktivitet – se Torvik (2001, 2002) for en mer utførlig diskusjon av denne litteraturen. For virkningen på realvalutakursen er det imidlertid det *relative* nivået på produktiviteten mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor som er det avgjørende – og her er de ulike bidragene fra nyere vekstteori samstemt: Innfasing av oljeinntekter fører på lang sikt til at skjermet sektor blir relativt mer produktiv i forhold til konkurranseutsatt sektor.

Ved innfasing av oljeinntekter går produksjonen i konkurranseutsatt sektor ned og produksjonen i skjermet sektor opp. Når produksjonen i konkurranseutsatt sektor går ned, trekker dette i retning av lavere produktivitsvekst i sektoren både fordi den læringen som foregår gjennom det å produsere blir mindre, og fordi insentivene til å drive forskning og utvikling blir svekket. Virkningen i skjermet sektor er den motsatte. Økt produksjon gir større læring samt at insentivene til forskning og utvikling styrkes. Gitt at ikke kunnskapsmessige smitteeffekter mellom sektorene dominerer de direkte kunnskapseffektene innad i sektorene, vil skjermet sektor bli relativt mer produktiv i forhold til konkurranseutsatt sektor.

Skiftet i relativ produktivitet har i neste omgang implikasjoner for realvalutakursen. Når produktiviteten i skjermet sektor vokser raskere enn produktiviteten i konkurranseutsatt sektor, vokser tilbudet av skjermede varer raskere enn tilbudet av konkurranseutsatte varer. Større tilbud av skjermede varer i forhold til konkurranseutsatte varer gjør at prisen på skjermede i forhold til konkurranseutsatte varer faller – vi får en realdepresiering. Resultatet er en versjon av den velkjente Balassa-Samuelsøn effekten: Når relativ pro-

duktivitet mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor beveger seg i en retning, vil relativ pris bevege seg i motsatt retning. Forskjellen er bare at i den modellrammen som benyttes her er utviklingen i den relative produktiviteten ikke gitt utenfor modellen, men bestemt innenfor modellen – og avhengig av innfasingen av oljeinntekter.

I bane 4 vil den langsiktige realvalutakursen ligge på et lavere nivå enn før vi begynte innfasingen av oljeinntekter. Den kortsiktige appresieringen er ikke bare en overshooting av langsiktig likevektsnivå – den er også en bevegelse i motsatt retning.

Skalaegenskapene ved produktfunksjonen er altså avgjørende for langsiktig realvalutakursutvikling ved innfasing av oljeinntekter. Modeller med avtakende utbytte gir at realvalutakursen skal appresiere, modeller med konstant utbytte gir at realvalutakursen skal være uendret, mens modeller med (dynamisk) tiltakende utbytte gir at langsiktig realvalutakurs skal depresiere<sup>5</sup>.

Fellestrekket i valutakursbanene er altså at en først skal få en forholdsvis rask appresiering av realvalutakursen, mens en deretter går inn i en fase med depresiering.

<sup>5</sup> Andre mekanismer enn de som er diskutert over kan påvirke banen for realvalutakursen selv om de ikke påvirker langsiktresultatet. Vi har for eksempel ikke diskutert midlertidig arbeidsledighet i overgangen mellom likevekter. For en analyse av en modell med arbeidsledighet se van Wijnbergen (1984b). Vi har heller ikke lagt mye vekt på å diskutere hverken intratemporær eller intertemporær substitusjon fra konsumentene sin side. Jo nærmere substitutter skjermede og konkurranseutsatte varer er på ethvert tidspunkt, jo mindre vil den initiale realappresieringen av valutakursen bli. Prisøkningen på skjermede i forhold til konkurranseutsatte varer vil da skifte mye av etterspørselen bort fra skjermede varer og over mot konkurranseutsatte varer. Intertemporær substitusjon gir følgende effekt: Jo lettere konsumentene kan substituere konsum over tid, jo mindre vil den initiale realappresieringen bli, men jo saktere kan realkursen vende tilbake. Grunnen til dette er at konsumentene vil flytte konsumet av skjermede varer fra perioder hvor de er midlertidig «dyre» (tidlig i innfasingen) til perioder hvor de er «billigere» (senere i innfasingen). Vi vil dermed få mindre av etterspørselsøkningen tidlig og mer av etterspørselsøkningen senere enn om konsumentene har vanskelig for å flytte konsum over tid. Vi har heller ikke diskutert forventningsdannelse og investeringer. Det vil bli berørt i neste avsnitt.

### Gradvis innfasing av oljeinntekter

I forrige avsnitt ble det sett på en permanent engangsovkning i bruken av oljeinntekter. I dette avsnittet vil effekter av at oljeinntektene innfases gradvis bli diskutert – før vi når en langsiktig likevektssituasjon hvor vi bruker en konstant andel av oljeformuen har vi en innfasing hvor vi har vekst i bruken av oljeinntekter.

I dette tilfellet vil de forventninger aktørene i økonomien har om fremtiden, og måten de forholder seg til disse på, være avgjørende. Det er nyttig å skille mellom to yttertilfeller. I det ene tilfellet er aktørene ikke fremoverskuende, i det andre forutser de perfekt alle nåværende og fremtidige effekter av innfasingen og tar optimalt hensyn til disse i sin tilpasning. De fleste vil mene at aktørenes faktiske forventninger og adferd ligger et eller annet sted mellom disse yttertilfellene.

Anta først at aktørene ikke er fremoverskuende – økningen i bruk av oljeinntekter kommer som en overraskelse i hver periode, og overraskelsen repeteres over tid. Initialt vil den samme mekanismen som i forrige avsnitt gjøre seg gjeldende. Etterspørselsøkningen etter skjermede varer krever høyere pris på disse i forhold til prisen på konkurranseutsatte varer – realkursen appresierer. Etter den initiale realappresieringen har vi to hovedmekanismer som over tid trekker realvalutakursen i hver sin retning.

På tilbudssiden av økonomien vil produksjonsfaktorer reallokteres over mot skjermet sektor – det relative tilbudet av skjermede varer øker og dette trekker i retning av en realdepresiering av valutakursen som i tilfellet uten en gradvis innfasing av oljeinntektene. På etterspørselssiden vil vi ha vekst i etterspørselen etter skjermede varer mens oljeinntektene innfases i økonomien. I markedet for skjermede varer vil altså både tilbudet og etterspørselen øke over tid – om vi etter den initiale appresieringen går inn i en fase med realappresiering eller realdepresiering avhenger av hvilken effekt som er sterkest. Dersom effekten gjennom økt tilbud er sterkest får vi realdepresiering. I motsatt fall vil den initiale appresieringen bli fulgt av ytterligere appresiering. Etter at innfasingsperioden er

over er vi tilbake i analysen fra forrige avsnitt, og langsiktsvirkningen på realvalutakursen blir avgjort av de faktorer som ble drøftet der.

I det andre yttertilfellet - aktørene forutser fremtiden fullt ut – vil tilbakevingen av realvalutakursen skje raskere. Også nå får vi et hopp i realkursen ved innfasingsstart – hoppet er nødvendig på kort sikt for å gi markedslikevekt ved økt etterspørsel. Men produsentene ser at etterspørselen etter skjermede varer vil fortsette å vokse, og de reallokerer dermed mer innsatsfaktorer på et tidligere tidspunkt enn om de ikke forutser dette. Jo mer fremoverskuende produsentene er, jo raskere vil tilbudet av skjermede varer øke, og jo raskere vil realvalutakursen depresierte etter den initiale appresieringen.

Ved gradvis innfasing av oljeinntektene vil vi ha en periode med økende etterspørsel etter skjermede varer. Jo mer fremoverskuende produsentene er, jo mer vil tilbudet holde tritt med etterspørselen, og jo raskere vil realvalutakursen vende tilbake mot sitt utgangsnivå. Nivået realvalutakursen til slutt ender på er bestemt av de samme faktorer som i tilfellet med en permanent engangsovkning i bruken av oljeinntekter.

### Gradvis realappresiering?

Oppsummeringen av faglitteraturen for innfasing av oljeinntekter har gitt følgende hovedresultat: Ved innfasing av oljeinntekter vil en ha en tidlig fase med realappresiering som blir fulgt av en fase med realdepresiering. Dette er i motstrid til banen for realvalutakursutviklingen som ligger til grunn for beslutningen om politikkomleggingen våren 2001, og til de synspunkter som senere er blitt hevdet fra SSB-hold.

Retningslinjene for den økonomiske politikken er beskrevet i Stortingsmelding 29 (29. mars 2001). Her introduseres handlingsregelen for finanspolitikken og inflasjonsmålet for pengepolitikken. Det som synes å være tankegangen bak den samtidige introduksjonen av handlingsregelen og inflasjonsmålet er at de støtter opp om hverandre, og gjør at den nominelle valutakursen kan være noenlunde stabil: Innfasing av oljeinntekter krever en realappresiering. Et inflasjonsmål som ligger noe over inflasjonsmålet til våre

handelspartnere kan over tid bidra til dette.

I Nasjonalbudsjettet for 2003 refereres MODAG-beregninger som viser en nødvendig realappresiering i størrelsesorden 4-8 pst. frem til 2010. Dette rimer godt med et inflasjonsmål som sikter inn inflasjonen 1/2 - 1 pst. over den til våre handelspartnere – kanskje kan vi komme i mål med realappresieringen selv med stabil nominell valutakurs?

I «Perspektiver» i Økonomiske analyser 1/2003 fra SSB heter det at

«I grunnlaget for omleggingen av retningslinjene for den økonomiske politikken i 2001 ble det altså antatt at en særnorsk årlig ekstra-inflasjon på omlag en halv prosent, med tilsvarende svekkelse av konkurranseevnen, ville være nødvendig og tilstrekkelig for å realisere strukturendringene som følge av den noe mer ekspansive finanspolitikken som handlingsregelen innebærer. Dermed skulle det ikke være behov for noen nominell styrking av kronen.»

Videre heter det at

«En sammenligning mellom forutsetningene for, og intensjonene bak, politikkomleggingen i 2001 med den faktiske utviklingen gjennom 2001 og 2002 viser et stort sprik. En sterkere krone ga en realappresiering som var langt større enn en halv prosent per år.»

I Johansen (2003) vises det til at

«Beregninger vi utførte i SSB høsten 2001 viste at forskjellen i inflasjonsmål mellom Norge og EU-landene alene ville gi en tilstrekkelig svekkelse av konkurranseevnen.»

SSB-banen for realvalutakursen er illustrert med den stiplede linjen i Figur 1 – realappresieringen kan her skje med stabil nominell kurs. Banen har motsatte egenskaper fra banene fra faglitteraturen om innfasing av oljeinntekter: I SSB-banen skal realvalutakursen appresiere lite i starten, men mer etter hvert.

At SSB-banen har motsatte egenskaper fra banene som er påpekt i den teo-



retiske faglitteraturen er ikke alene grunnlag for faglig kritikk. Tvert imot: Forskning dreier seg om å frembringe ny kunnskap. Men det bør være et krav at en sammenlikner sine resultater med standardlitteraturen på feltet. Det ensidige fokus på MODAG-beregninger i bakgrunnsdokumentene for politikkomleggingen våren 2001 og i de påfølgende bidrag fra SSB-hold burde vært supplert med en diskusjon av hva litteraturen på feltet har kommet frem til, og en burde klarlagt hvorfor en kommer frem til motsatt resultat.

Et tilleggsproblem med MODAG-analysene er at det som fremstilles som resultater (en har «vist» at det ikke er grunnlag for nominell appresiering av norske kroner) i realiteten ligner mer på forutsetninger. I Johansen og Holm (2001) beregnes de makroøkonomiske virkninger av innfasing av oljeinntekter under to alternativer:

«Et alternativ der både renter og valutakurs holdes konstante, og et annet alternativ der rentene settes i tråd med den tidligere pengepolitiske instruksjonen, som tok sikte på å holde stabil valutakurs overfor europeiske valutaer. Det må understrekes at ingen av disse alternativene reflekterer dagens pengepolitikk, men er ment å gi grunnlag for en diskusjon om hvordan renter og valutakurser vil kunne bli påvirket av endringer i finanspolitikken.»

Her er det klart presisert hva som er forutsetninger som ligger til grunn for analysen; det *forutsettes* en fast nominell valutakurs enten ved en tilleggsforutsetning om fast rente, eller ved en tilleggsforutsetning om at en er i det gamle regimet. En påpeker korrekt at dette ikke reflekterer dagens pengepolitikk. Ut fra dette blir det problematisk at en i ettertid hevder at beregningene av politikkomleggingen har vist at denne ikke gir grunnlag for nominell appresiering. Her har en ikke i tilstrekkelig grad skilt mellom forutsetninger for analysene og resultatene av analysene.

Valutakursen er i sin natur en forventningsdrevet og fremoverskuende variabel. Ved innfasing av oljeinntekter

kan det som vist i litteraturgjennomgangen over være gode grunner til at aktørene forventer en realappresiering, særlig fordi innfasingen startet mens vi ennå var inne i en høykonjunktur. Når pengepolitikken er knyttet opp mot et inflasjonsmål kan en forventning om en rask realappresiering manifestere seg i en forventning om rask nominell appresiering. Ved å forutsette en fast valutakurs får en i for liten grad tatt høyde for slike effekter.

Det er liten tvil om at den faktiske appresieringen vi fikk i 2002 og inn i 2003 skyldes forventninger basert på innfasing av oljeinntekter. Like liten tvil er det i ettertid om at den appresieringen vi fikk var sterkere enn det som samsvarer med en balansert utvikling av norsk økonomi. Dette gjelder særlig fordi appresieringen sammenfalt med et internasjonalt konjunkturtilbakeslag, men kanskje også fordi enkelte så for seg at økningen i bruk av oljeinntekter var sterkere enn hva som var tilfellet. Budskapet i denne artikkelen er altså *ikke* at appresieringen var tilpasset konjunktursituasjonen. Budskapet er at dersom realvalutakursen skal appresiere, slik bakgrunnsdokumentene for politikkomleggingen og MODAG-analysene kommer frem til, så er valutakursbanen en legger til grunn i disse analysene i motstrid til det som er standardresultatet ellers i faglitteraturen.

### 5. Avsluttende merknader

Ved utformingen av den økonomiske politikken bør en være varsom med å for ensidig basere analysene på en bestemt type modellberegninger. Selv om modellberegninger på makromodellene utviklet i SSB gir viktige analyser av mekanismer i norsk økonomi og kvantitative anslag på disse, bør en også forholde seg til resten av faglitteraturen som studerer de samme problemstillinger. I bakgrunnsdokumentene for omleggingen av den økonomiske politikken våren 2001 og i den påfølgende debatt har en ikke i tilstrekkelig grad gjort dette. Det har ført til at en har forutsatt bort viktige mekanismer, og en har fått en bane for realvalutakursutviklingen som er den motsatte av standardresultatet ellers i faglitteraturen. I

fremtidige analyser av utformingen av den økonomiske politikken bør en basere sine konklusjoner på en mer balansert analyse, hvor en i større grad tar inn over seg hvilke mekanismer beregninger fra SSB-modellene ikke fanger opp.

### Referanser:

- Corden, W.M. og Neary, J.P. (1982): «Booming sector and de-industrialisation in a small open economy», *Economic Journal* 92, 825-848.
- Corden, W.M. (1984): «Booming sector and Dutch disease economics: Survey and consolidation», *Oxford Economic Papers* 36, 359-380.
- Dornbusch, R. (1976): «Expectations and exchange rate dynamics», *Journal of Political Economy* 84, 1161-1176.
- Johansen, P.R. og Holm, I. (2001): «Makroøkonomiske virkninger av ulike måter å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet på», *Økonomiske Analyser* 4/2001, 20-31.
- Johansen, P.R. (2003): «Olje-Norge – fra press til ledighet», *Finansavisen* 31. mai.
- Neary, J.P. og Purvis, D.D. (1983): «Real adjustment and exchange rate dynamics». I J.A. Frenkel (red.) «Exchange rates and international macroeconomics», The University of Chicago Press, Chicago.
- Neary, J.P. og van Wijnbergen, S. (1986): «Natural resources and the macroeconomy: a theoretical framework». I J.P. Neary og S. van Wijnbergen (red.) «Natural resources and the macroeconomy», Blackwell, Cambridge.
- Norman, Victor D. (1993): «Næringsstruktur og utenrikshandel», Universitetsforlaget, Oslo.
- Røisland, Ø. og Torvik, R. (2000): «Pengepolitisk regime og konkurranseutsatt sektor». I J.F. Qvigstad og Ø. Røisland (red.) «Perspektiver på pengepolitikken», Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Steigum, E. (1992): «Wealth, structural adjustment and optimal recovery from the Dutch disease», *Journal of International Trade and Economic Development* 1, 27-40.
- Torvik, R. (2001): «Learning by doing and the Dutch disease», *European Economic Review* 45, 285-306.
- Torvik, R. (2002): «Natural resources, rent seeking and welfare», *Journal of Development Economics* 67, 455-470.
- van Wijnbergen, S. (1984a): «The 'dutch disease': A disease after all?», *Economic Journal* 94, 41-55.
- van Wijnbergen, S. (1984b): Inflation, employment, and the Dutch disease in oil-exporting countries: A short run disequilibrium analysis, *Quarterly Journal of Economics* 99, 233-250.

■ ■ ■ IULIE ASLAKSEN:

## Etiske retningslinjer for oljefondet – hva med positiv utvelgelse?\*

**G**raver-utvalget har gitt en bred diskusjon av hvilke etiske hensyn som bør legges til grunn i forvaltningen av oljefondet. Forslaget til etiske retningslinjer tar utgangspunkt i eierskapsutøvelse og ekskludering av selskaper. Men hva med positiv utvelgelse av selskaper? Etisk fondsforvaltning bør, i tillegg til eierskapsutøvelse, inneholde en kombinasjon av positive og negative utvelgelseskriterier.

### Innledning

Et forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond ble lagt frem i juni i år av et utvalg ledet av Hans Petter Graver (Finansdepartementet, 2003), se omtalen i forrige nummer av *Økonomisk Forum* (Cappelen, 2003). Innstillingen gir en bred diskusjon av etiske hensyn og etisk fondsforvaltning. Konkret foreslår utvalget at etiske hensyn for Petroleumsfondets investeringer fremmes gjennom følgende tre virkemidler: Eierskapsutøvelse, negativ filtrering fra investeringsuniverset og uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset. Negativ filtrering består

i å ta ut selskaper som medvirker til produksjon av produkter som anses som etisk uakseptable, for eksempel visse typer våpen. Uttrekk av selskaper innebærer at enkelt-selskaper som i sine produksjonsprosesser har medvirket til krenkelse av menneskerettigheter eller til andre handlinger som må anses som grovt uetiske, kan trekkes ut av investeringsuniverset etter en individuell vurdering. For å presisere forskjellen mellom negativ filtrering og uttrekk av selskaper kan vi kort si at negativ filtrering refererer til bransjer eller produkter som anses som uetiske, mens uttrekk av selskaper refererer til uetiske forhold i produksjonsprosesser.

Men hva med positiv utvelgelse, dvs. at Petroleumsfondet kunne satse på de mest etiske selskapene i hver enkelt bransje eller på investeringer i bransjer som fremstår som spesielt etiske? Om dette står det i innstillingen (siste avsnitt i 5.1, s. 25):

«Utvalget anser det utelukkert å basere hele Petroleumsfondets investeringsunivers på positiv utvelgelse av selskaper som er «best i klassen» eller opererer innenfor særlige sektorer med sosial eller teknologisk utvikling som arbeidsfelt. En slik strategi ville redusere antallet selskaper fondet kan investeres i, betydelig. Dette kan få konsekvenser for Petroleumsfondets evne til å spre risiko. Hvis man skulle begrense investeringsmulighetene til f.eks. de

10 pst. beste selskapene, ville også fondets eierandeler i og utlån til enkelte av disse selskapene øke betraktelig. Det ville kreve en annen form for fondsforvaltning fordi fondet gjerne ville ha så store eierandeler at det ville være vanskelig å kjøpe og selge aksjer fritt både på grunnlag av regelverket for investorer med store eierandeler og fordi det ville være umulig å selge ut store eierposter uten å lide tap. Slike investeringsstrategier må derfor eventuelt forbeholdes en del av porteføljen slik som det i dag er gjort med Miljøfondet. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på positiv utvelgelse som et virkemiddel i tilknytning til etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet. Utvalget mener at vurderingen av bruk av deler av porteføljen til positiv utvelgelse ut fra finansielle eller etiske grunner best ses i sammenheng med den evaluering som skal foretas av Miljøfondet.»

Jeg er overrasket over at utvalget, uten mer inngående diskusjon enn den kortfattede drøftingen i dette sitatet, konkluderte med at de ikke ville gå nærmere inn på positiv utvelgelse som et virkemiddel i etisk forvaltning av Petroleumsfondet. Utvelgelse av selskaper som er «best i klassen» innen sin bransje bidrar til å bevare bredden i investeringsuniverset, i hvert fall når det gjelder antall bransjer. Selv med en utvelgelse begrenset til de 10 prosent beste, ville diversifiseringsmulighetene, og dermed mulighetene til å spre risiko,

\* Takk til Terje Synnøstvedt for nyttige diskusjoner og kommentarer, takk til Aslak Skancke i Storebrand for orientering om SRI-kriterier, og takk til Anne Skoglund for god hjelp med tekstbehandling.



Iulie Aslaksen er forsker ved Statistisk sentralbyrå

være forholdsvis store. Men hvorfor begrense seg til bare de 10 prosent beste selskapene? Dette ville være en langt snevrere «best-in-class» screening enn det som praktiseres i andre fond.

### Positiv og negativ utvelgelse

Det skiller ofte mellom positive og negative kriterier for utvelgelse av selskaper i etisk fondsforvaltning. Negative kriterier innebærer at man lar være å investere i selskaper som medvirker til produksjon av produkter som anses som etisk uakseptable, eller som medvirker til krenkelse av grunnleggende rettigheter. Negativ filtrering og uttrekk av selskaper er eksempler på negative kriterier. Positive kriterier innebærer at man investerer i selskaper som fremstår som mest etiske eller miljøvennlige innen sin bransje eller i bransjer som ha særlige fortrinn innen sosial og miljøvennlig utvikling.

Storebrand har i sin siste CSR-rapport (Storebrand, 2003a) innført terminologien restriktiv og proaktiv utvelgelse istedenfor negativ og positiv utvelgelse. Mens uttrykket negativ utvelgelse gir assosiasjoner til at produktet eller produksjonsprosessen er negativt i absolutt forstand, fanger uttrykket restriktiv utvelgelse bedre opp at de etiske restriksjoner en investor ønsker å legge på sin portefølje, ikke nødvendigvis er de samme restriksjoner en annen investor ønsker. Tilsvarende kan uttrykket positiv utvelgelse gi assosiasjoner om at man har klart å identifisere miljøvennlige selskaper i en urealistisk absolutt forstand, mens uttrykket proaktiv utvelgelse gjenspeiler at formålet er å stimulere til at selskapene forbedrer seg.

Etiske retningslinjer bør inneholde en kombinasjon av positive og negative utvelgelseskriterier. Et eksempel på dette er Storebrand Livsforsikring. De ekskluderer bl.a. selskaper som produserer landminer og selskaper som ikke etter beste evne forsøker å unngå at deres produkter inngår i produksjonen av landminer. Kriteriet er nå utvidet til å omfatte selskaper som er involvert i produksjon av klasebomber. Når det gjelder menneskerettigheter, ekskluderes selskaper som knyttes til alvorlige brudd på menneskerettigheter, for eksempel barnarbeid, tvangsarbeid, slavarbeid, krenkelse av innfødtes rettig-

heter og krenkelse av organisasjonsretten (Storebrand, 2003b).

Når det gjelder proaktiv utvelgelse, stilte Storebrand Livsforsikring tidligere krav om at europeiske selskaper innen kjemi-industrien måtte være blant de 30 prosent beste i bransjen når det gjelder miljø- og samfunnsansvar. Fra 2003 er kriteriet utvidet til å gjelde globalt, innen kjemi, olje og gass, og farmasi-industrien, og slik at midler ikke skal investeres i selskaper som er blant de 10 prosent dårligste innen miljø- og samfunnsansvar (Storebrand, 2003b, omtalen av dette er ikke helt oppdatert hos Graver-utvalget, siste avsnitt i 1.3 i Vedlegg 5, s. 76). Selv om dette kriteriet er formulert negativt, skal det forstås som proaktiv utvelgelse, blant de 90 prosent beste, i den forstand at investeringsbeslutningen er basert på inkludering i henhold til en rangering av selskaper innen en bransje.

KLP forsikring har også innført etiske retningslinjer basert på FN-konvensjoner. I tillegg til å innføre etiske minstekrav og dermed få mulighet til å luke ut «verstinger» når det gjelder miljø og sosiale forhold, har de også et opplegg for dialog med selskaper (KLP, 2003).

På bakgrunn av for eksempel Storebrands kriterier, er det overraskende at Graver-utvalget snevrer «best i klassen» tilnærmingen inn til bare 10 prosent. «Best i klassen» må ikke tolkes for absolutt, slik at det beste blir det godes fiende, for utfordringen for myndigheter, investorer og forbrukere er å skape økonomiske incentiver som påvirker industrien til å bli mer etisk bevisst og miljøbevisst. La oss nå se på noen eksempler fra Graver-utvalget på sammenhengen mellom etisk forvaltning og økonomiske incentiver.

### Miljøbelastende bransjer i etisk fondsforvaltning

Spørsmålet om hvordan oljeindustrien skal behandles i etisk fondsforvaltning er et tema i den internasjonale debatten. For eksempel tilbyr Ethical Investment Research Service (EIRIS) «screening» for selskaper som utvinner fossilt brensel. Jeg deler Graver-utvalgets syn på at det vil fortone seg meningsløst å utelukke oljeindustrien fra oljefondets investering sunivers, spesielt i lys av at ol-

jefondets midler kommer fra oljeutvinning på norsk sokkel. Jeg er også enig med utvalget i at eierskapsutøvelse er et sentralt element i en strategi for å redusere miljøbelastningen fra energiproduksjonen. Utvalget refererer på dette punkt til undersøkelsen «The Carbon Disclosure Project», der verdens 500 største selskaper uttaler seg om hvordan de forholder seg til trusselen om klimaendringer og hvilken fremtidig økonomisk risiko de antar dette vil innebære for selskapet. «Undersøkelsen konkluderer med at klimaendringer kan innebære en betydelig risiko for mange selskaper og at investorer bør ta opp slike spørsmål med selskapene (siste avsnitt i 6.5 i Vedlegg 9, s. 157).» Men dette utelukker vel ikke positiv utvelgelse? Det er klare synergieffekter mellom eierskapsutøvelse og positiv utvelgelse av selskaper som gjør en innsats for å opprette etisk og miljøvennlig. Utvikling av kriterier for positiv utvelgelse av selskaper handler nettopp om å få kunnskap om selskapers strategier for å redusere miljøbelastningen fra sin virksomhet. En systematisk, effektiv og transparent påvirkning av selskaper gjennom investors eierskapsutøvelse, trenger samme type kunnskapsgrunnlag som kan utvikles gjennom å utarbeide kriterier for positiv utvelgelse.

En slik synergieffekt mellom eierskapsutøvelse og utvikling av kriterier for positiv utvelgelse, blir implisitt berørt av Graver-utvalget i diskusjonen av miljøgifter, selv om utvalget heller ikke her eksplisitt omtaler positiv utvelgelse som et element i en strategi for etisk fondsforvaltning. Når det gjelder miljøgifter, har utvalget en grundig diskusjon av tiltak for å begrense utslipp og bruk av persistente organiske forbindelser (POPer). Produksjonen av miljøgifter som omfattes av Stockholmkonvensjonen og Århusprotokollen, er allerede begrenset eller forbudt i mange land. Det er derfor stor sannsynlighet for at det vil være relativt få selskaper som i praksis ville omfattes av en eventuell negativ filtrering. Utvalget påpeker at det er viktigere å påvirke gjennom eierskapsutøvelse for å fokusere på miljøgifter som ennå ikke er regulert, og tiltak som kan forebygge og begrense skadevirkningene av slike stoffer. Utvalget konkluderer slik (siste avsnitt i 5.2 i Vedlegg 9, s. 149-150):

«I forhold til den internasjonale oppmerksomheten omkring miljøgifter og POPer i særdeleshet, vil det, som eier, både være relevant og legitimt å stille selskapene innen kjemisk industri spørsmål om de har etablert strategier for å gjøre seg uavhengig av de stoffer som blir internasjonale forbudt, be dem redegjøre for hvilke systemer de har for å vurdere helse- og miljøegenskaper ved kjemikalierne de utvikler (også på lang sikt), og hva de gjør for å utvikle alternativer med mindre skadelige egenskaper. Tilsvarende vil det også være relevant å adressere store brukere av slike stoffer, som f.eks. elektronikkindustrien, med spørsmål om hvilke strategier de har for å gjøre seg uavhengig av stoffer som blir forbudt og hva de gjør for å etterspørre og ta i bruk mer miljøvennlige alternativer. Betydelig internasjonal fokus, stor sannsynlighet for at det vil komme flere reguleringer på dette området og sterkere forbrukerkrav gir økonomiske insentiver til utvikling og bruk av mer miljøvennlige alternativer. Det kan også forventes framtidige søksmål mot selskaper hvis de har solgt produkter som har medført betydelig skade samtidig som egenskapene ved kjemikalierne var kjent eller burde ha vært kjent.»

I dette sitatet har utvalget implisitt gitt en «oppskrift» for å utvikle kriterier for positiv utvelgelse gjennom følgende spørsmål: I hvilken grad har selskapet etablert strategier for å gjøre seg uavhengig av de stoffer som blir internasjonalt forbudt? Hvilke systemer har selskapet for å vurdere helse- og miljøegenskaper ved kjemikalierne de utvikler (også på lang sikt)? Hva gjør selskapet for å utvikle alternativer med mindre skadelige egenskaper?

Denne typen spørsmål er nettopp det som trengs for å utvikle kriterier for positiv utvelgelse. Med en slik konkretisering av hvordan påvirkning gjennom eierskapsutøvelse kan finne sted, har utvalget også lagt grunnlaget for å utvikle kriterier for positiv utvelgelse.

Når det gjelder miljø- og helserisiko ved bruk av genmodifiserte organismer (GMO), anser utvalget at det ikke er grunnlag for negativ filtrering av selskaper. De tar heller ikke opp spørsmålet om behovet for påvirkning gjennom

eierskapsutøvelse. Den internasjonale litteraturen om miljø- og helserisiko ved GMO peker på et klart behov for å påvirke bioteknologi-industrien til bedre håndtering og kommunikasjon av risiko. Som Graver-utvalget påpeker: «Problemene knyttet til monopolisering og uønskede samfunnsvirkninger er en utfordring som både myndigheter og næringsliv må finne en løsning på» (siste avsnitt før konklusjon i avsnitt 6.2 i Vedlegg 9, s. 153). Aslaksen, Natvig og Nordal (2003) drøfter hvordan etiske kriterier for positiv utvelgelse av selskaper kan bidra til å påvirke GMO-produsenter når det gjelder samfunnsansvar, kommunikasjon av risiko og dialog med berørte parter. Følgende spørsmål gir noen eksempler på forhold som selskaper kan evalueres på når man skal utvikle etiske kriterier: I hvilken grad formidler selskapene informasjon om helse- og miljørisiko ved GMO til myndigheter, forskersamfunnet og allmennheten? I hvilken grad tar selskapene hensyn til jordbrukets og forbrukerens ønsker om tilgang til såkorn og mat uten GMO-innhold? I hvilken grad samarbeider selskapene med uavhengige forskere? I hvilken grad bidrar selskapene til utvikling av alternative teknologier?

Bruk av slike kriterier, i eierskapsutøvelse og i selektering av selskaper som er blant de beste i klassen, kan bidra til å øke kunnskapen om risiko ved GMO-produkter og påvirke produsentene til større åpenhet og dialog med berørte parter. Investorer i Monsanto har nylig tatt opp med selskapets ledelse at de må forbedre sin håndtering og kommunikasjon av helse- og miljørisiko.

De foreslåtte kriteriene for bioteknologi-industrien er prinsipielt av samme type som de kriteriene Graver-utvalget har foreslått for dialog med selskaper innen kjemisk industri. Begge handler om å påvirke industrien til å utvikle teknologier som er mindre helse- og miljøbelastende, utvikle systemer for bedre vurdering av helse- og miljørisiko, og utvikle kommunikasjonen med berørte parter.

### Positiv utvelgelse og incentiver

Som utvalget påpeker i sitatet fra s. 149-150, vil påvirkning gjennom eier-

skapsutøvelse kunne bidra til å styrke de økonomiske incentivene til utvikling og bruk av mer miljøvennlige alternativer. Kriterier for positiv utvelgelse av selskaper kan bidra til å ytterligere styrke slike økonomiske incentiver. For eksempel uttrykker Storebrand sitt syn på incentivvirkningen av proaktiv utvelgelse slik: «Vi ønsker å stimulere til at selskapene forbedrer seg. [...] Selskapene får tilbakemelding på om de er dårligere enn gjennomsnittet i sin bransje eller bedre. Vår erfaring er at dette ofte gir inspirasjon til de beste om å fortsette, og anerkjennelse til de i organisasjonen som er mest opptatt av dette. Samtidig gir det de dårligste selskapene en grunn til å gjøre noe.» (Storebrand 2003b). Incentivene for kontinuerlig forbedring er ivarettatt ved en proaktiv screening, som berører ikke bare de utvalgte, men også de som i en periode ikke er blant de utvalgte. Det er da grunn til å tro at gjennomsnittlig performance forbedres raskere over tid med denne typen screening.

En av utfordringene i påvirkning gjennom eierskapsutøvelse, er å etablere kriterier for informasjonsutveksling som er konkrete, målbare, effektive og transparente. Nettopp den samme utfordring møter en investor eller et konsulentfirma som skal etablere kriterier for positiv utvelgelse av selskaper. Graver-utvalgets eksempler fra kjemisk industri som jeg har trukket frem, er et forbillig eksempel på en potensiell synergieffekt mellom utvikling av kriterier som både kan brukes av én investor til eierskapsutøvelse og av flere investorer til positiv utvelgelse. Kriterier som kan brukes av flere investorer vil gi sterkere incentiver for selskapene til å bli mer miljøvennlige, og dermed styrke den positive miljøeffekten av en etisk investeringsstrategi.

Mitt hovedpoeng er at eierskapsutøvelse og utvikling av positive kriterier for etisk fondsforvaltning er komplementære strategier som begge bidrar til å styrke samfunnsansvarets stemme. Når det gjelder menneskerettigheter og sosiale forhold i fattige land, kan både påvirkning gjennom eierskapsutøvelse og kriterier for positiv utvelgelse bidra til å skape incentiver for å øke selskapers samfunnsansvar. Etisk fondsforvaltning kan f.eks. utvikle kriterier som gir incentiver for internasjonale selska-

## Aktuell kommentar

per til å etablere skole for arbeidernes barn istedenfor å ha barnarbeid. Skolegang bidrar til å bygge opp sosial infrastruktur i fattige land, noe som også kan bidra til mer stabil langsiktig økonomisk utvikling og lønnsomhet.

Det er relativt store informasjonskostnader knyttet til å identifisere de selskapene som bør inngå i en positiv utvelgelse. Det er imidlertid grunn til å tro at informasjonskostnadene for fondene, og dermed investorene, vil synke over tid, blant annet som følge av mer omfattende miljørapportering og rapportering om menneskerettigheter og andre sosiale og etiske forhold. Større krav til bedrifter om miljømessig og sosial rapportering bidrar til at informasjonskostnader i noen grad veltes over på bedriftene. Voksende etterspørsel etter etiske investeringer har allerede ført til en betydelig økning i tilbudet av spesialisert kunnskap om etiske kriterier. Hvis etiske fond fortsetter å øke i volum, vil dette bidra til å redusere informasjonskostnadene pr. krone investert. Kunnskapsgrunnlaget for utvikling av kriterier for positiv utvelgelse kan også forbedres ved at investorer som påvirker selskaper gjennom eierskapsutøvelse utvikler konkrete kriterier for evaluering av selskapene. Graver-utvalget foreslår at eierskapsutøvelse skal baseres på FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper. Disse internasjonale retningslinjene gjenspeiler

samme etiske hensyn som det er naturlig å legge til grunn i proaktiv utvelgelse av selskaper. I den grad kunnskapsgrunnlaget for etiske retningslinjer blir større og kan deles med andre investorer, reduseres informasjonskostnadene for alle.

I hvilken grad kan bruk av henholdsvis positive og negative kriterier for utvelgelse påvirke forventet avkastning? Når det gjelder dette spørsmålet, viser jeg til Ole Gjølberg og Thore Johnsen omfattende vedlegg om evaluering av etisk forvaltning (Socially responsible investments, SRI). De konkluderer slik i siste punkt i kapittel 13 (Vedlegg 11 til Graver-utvalgets innstilling, s. 214):

«Hvordan SRI-restriksjonene utformes, kan samtidig ha ulike effekter på SRI-fondenes relative risikojusterede resultater. Basert på foreliggende litteratur – og generelle vurderinger – vil vi tro at en positiv seleksjonsstrategi («velg inn de beste») kan gi relativt sett bedre resultater enn en negativ strategi («velg bort de verste»).»

Dette momentet tilsier at en positiv utvelgelsesstrategi også kan begrunnes ut fra hensynet til forventet avkastning.

### Konklusjon

Etter flere års debatt om etiske retningslinjer for oljefondet, har Graver-utvalget lagt frem en omfattende utredning om hvordan etiske hensyn og

prinsipper fra etisk fondsforvaltning kan anvendes i forvaltningen av oljefondet. Utvalgets avvisning av positiv utvelgelse av selskaper som etisk forvaltningsstrategi fortøner seg imidlertid som unødvendig, sett i lys av at utredningen har mange momenter som kan inngå i utviklingen av kriterier for positiv utvelgelse. Påvirkning gjennom eierskapsutøvelse og positiv utvelgelse av selskaper er komplementære strategier med klare synergieffekter når det gjelder utvikling av informasjonstilgang og incentiver for mer etisk og miljøvennlig produksjon.

### Referanser:

- Aslaksen, I., B. Natvig og I. Nordal (2003): On «Late lessons from early warnings»: The precautionary principle and the environmental risk of genetically modified plants. Discussion Paper (under utgivelse), Statistisk sentralbyrå.
- Cappelen, A. (2003): Forvaltning for fremtiden – etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond, *Økonomisk Forum* 57, 7, 10-12.
- Finansdepartementet (2003): Forvaltning for fremtiden. Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. NOU 2003: 22.
- KLP (2003): *Etikk og samfunnsansvar*. www.klp.no
- Storebrand (2003a): *Corporate Social Responsibility. Action Plan 2003-2004, Report on 2000-2002*. www.Storebrand.no (In English, Reports and Presentations, CSR)
- Storebrand (2003b): *Strengere etiske krav*. www.Storebrand.no/storebrand/nyaapen/bedriftp.nsf

**Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening,  
vil vi gjerne ha din e-postadresse.**

**Send på e-post til:**

**nina.risasen@samfunnsokonomene.no**



# 2004 Nasjonala budsjettet

■ ■ ■ ROGER HAMMERSLAND:

# Nasjonalbudsjettet 2004: Ikke så ekspansivt som det gir inntrykk av

**N**asjonalbudsjettet for 2004 er ikke så ekspansivt som økningen i det strukturelle underskuddet skulle tilsi. Faktisk ser mesteparten av økningen i underskuddet mer ut til å skyldes trygdeytelser og betaling av gamle regninger enn utgifter som potensielt vil kunne bidra til å skape økt press i produkt- og arbeidsmarkedet. Norges Bank skulle derfor ha liten grunn til å bekymre seg over budsjettets ekspansive innpakning. Faren for ytterligere påplussinger av budsjettets utgiftsside under høstens budsjettforhandlinger skyldes dessuten hovedsakelig et behov for å avhjelpe dagens vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet.

Nasjonalbudsjettet for 2004 gir utvilsomt et noe ekspansivt førstegangsinntrykk. Ikke bare steg det strukturelle oljekorrigerte underskuddet med i overkant av 10 mrd. kroner fra året før (etter en aktivitetskorreksjon på 5,3 milliarder kroner), men det strukturelle underskuddet som andel av BNP ble også anslått til å øke med hele 0,6% til 3,9%. Sistnevnte forhold er for øvrig

en tradisjonell indikasjon på at budsjettet for 2004 har en ekspansiv innretning. Dessuten, og til tross for en signifikant oppjustering av anslaget for petroleumsformuen ved inngangen til 2004, blir overforbruket av oljepenger i forhold til det en streng anvendelse av handlingsregelen skulle tilsi, anslått til hele 16,5 mrd. kroner. Dette er en klar indikasjon på at regjeringen, i dagen situasjon, finner det svært vanskelig å initiere en korreksjon av tidligere års overforbruk.

Går man nasjonalbudsjettet for 2004 nærmere etter i sømmene er det imidlertid flere forhold som bidrar til å dempe det ekspansive inntrykket. For det første viser finansdepartementets egne beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG at det foreslåtte budsjettet faktisk bidrar til å redusere BNP for Fastlands-Norge med 0,1% i 2004<sup>1</sup>. Selv om de samme modellkjøringene viser en økning i konsum og sysselsetting på hhv. 0,2 og 0,1%, har derfor regjeringen en viss ryggdekning for å betegne budsjettet for 2004 som nøytralt. Dessuten, og det er kanskje det mest paradoksale i årets budsjett; til tross for at regjeringen ek-

splisitt påberoper seg dagens konjunktursituasjon med høy arbeidsledighet som årsak til at man ikke velger å stramme inn på oljepengebruken, og til tross for at overforbruket i 2004 er anslått til rekordhøye 16,5 mrd. kroner, så har regjeringen ikke i nevneverdig grad funnet rom for å øke omfanget av tiltak rettet direkte inn mot å avhjelpe situasjonen i arbeidsmarkedet. Økningen i tiltak er for eksempel anslått til kun 150 plasser. Og selv om man i nasjonalbudsjettet snakker pent om å prioritere tiltak for å bedre infrastrukturen og å øke økonomiens produksjons- og vekstkapasitet, glimrer nye offentlige investeringer, som både midlertidig kunne avhjelpe situasjonen i arbeidsmarkedet og å virke vekstfremmende på lengre sikt, nærmest fullstendig med sitt fravær. Nye vekst og arbeidstilbudsstimulerende skattelettelse er det heller ikke mye snakk om da forslaget som fremmes, gir en samlet skattelettelse på kun rundt 510 millioner kroner. En stor del av det budsjetterte underskuddet for 2004 skyldes dessuten sterk vekst i regelbundne utgifter, særlig under folketrygden, og vedtak gjort i forbindelse med trygdeoppjøret og revidert nasjonalbudsjett for i år. Derfor blir man ved gjennomlesning av budsjettet lett sittende igjen med ett

<sup>1</sup> Et slikt resultat følger av at den foreslåtte offentlige utgiftsøkningen i statsbudsjettet for 2004 vil ligge under en konjunkturnøytral vekst beregnet med utgangspunkt i en nominell BNP-vekst på 5,1%, samtidig som en lavere enn konjunkturnøytral inntektsvekst ventes å ha begrenset effekt på aktiviteten (jfr. St.meld.nr.1, kapittel 3.2.7).



Roger Hammersland er seniorøkonom i Handelsbanken

inntrykk av at økningen i det strukturelle underskuddet for 2004 mer skyldes økte trygdeytelser fra folketrygda og betaling av gamle regninger, enn økt utgiftsbruk som potensielt vil kunne lede til et økt press i produkt- og arbeidsmarkedet.

Mange økonomer har i det siste gått hardt ut mot budsjettet og det faktum at bruken av oljepenger er anslått til å overskride handlingsregelen med hele 16,5 milliarder kroner for andre år på rad. Det at det strukturelle underskuddet i nasjonalbudsjettet ikke er anslått til å være på linje med handlingsregelen før ut i slutten av ti-året, har til og med fått enkelte aktører til å hevde at handlingsregelen for alle praktiske formål nå må ansees som død. Gitt dagens konjunktursituasjon og en klar svakhet ved utformingen av handlingsregelen, virker imidlertid en slik kritikk noe overdreven.

For det første er det et kjent faktum at en mekanisk bruk av handlingsregelen vil ha en lei tendens til å virke prosyklisk. Det internasjonale konjunkturfølør vil jo som oftest være positivt korrelert både med utviklingen i det internasjonale verdipapirmarkedet så vel som med prisutviklingen i oljemarkedet. For å belyse denne sammenhengen med et eksempel er det nærliggende å vise til dagens internasjonale nedgangskonjunktur der et fallende internasjonalt aksjemarked frem til mars 2003 har resultert i et kraftig fall i petroleumsfondets verdi sammenliknet med fremskrivninger foretatt på andre premisser for den økonomiske utviklingen. Da handlingsregelen tilsier at kun den forventede realavkastningen av petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret skal brukes over de offentlige budsjetter, stipulert til ca. 4%, ville en mekanisk bruk av handlingsregelen dermed kunne ha ført til innstramning i en tid da faktisk den motsatte politikk ville være berettiget. Skulle en i dagens situasjon velge å nærme seg den bruk av oljepenger som følger av en mekanisk anvendelse av handlingsregelen, ville en derfor unektelig risikere å implementere en finanspolitikk som både ville kunne virke destabiliserende samt bidra til å forverre situasjonen på arbeidsmarkedet.

For det andre kan det med stor autoritet hevdes at dagens situasjon på ar-

beidsmarkedet krever en finanspolitisk respons. At det i budsjettet for 2004 er funnet lite rom for dette, er derfor nok et argument for å hevde at dagens budsjetterte overskridelse av handlingsregelen i liten grad kan sies å representere en oppgivelse av dens langsiktige intensjon. Man skal tross alt huske at handlingsregelens andre ledd impliserer at det ved utarbeidelsen av budsjettpolitikken, skal legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Et for kort perspektiv i budsjettpolitikken ville unektelig kunne komme i konflikt med et slikt delmål.

Jeg har ovenfor forsøkt å argumentere for at 2004 budsjettet trolig ikke er så ekspansivt som tallene kan gi inntrykk av og som dagens situasjon i arbeidsmarkedet skulle kunne legitimere. Det kan derfor med en viss rett hevdes at budsjettet holder seg innenfor rammen til et opplegg som gir pengepolitikken en større rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Når det gjelder budsjettet for 2004 og dets effekt på Norges Banks rentesetting fremover, bør denne derfor ikke overdrives. Som allerede sagt virker det som om mesteparten av årets budsjettoverskridelser går med til å dekke trygdeytelser og gamle regninger og i liten grad til å skape økt press i arbeids- og godemarkedene. Dessuten, legger vi SSBs modellkjøringer til grunn der en økning i de offentlige utgiftene på 15 mrd. øker inflasjonen to år frem i tid med kun 0,1%, skulle det være liten grunn til å frykte at dagens budsjetterte økning i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på i overkant av 10 mrd. kroner, isolert sett, skulle kunne fremprovosere en renterespons fra Norges Bank. Dette gjelder trolig også til tross for om Norges Banks modell RIMINI skulle implisere en noe sterkere finanspolitisk inflasjonsrespons enn MO-DAG.

Den registrerte arbeidsledigheten har steget med i overkant av 28000 personer siden januar 2002. Den sesongjusterte arbeidsledighetsraten til SSBs arbeidskraftundersøkelse lå dessuten på hele 4,5% for tremånedersperioden juni-august. I tillegg har siste tids aggressive rentekutt så langt vist få tegn til å bedre situasjonen i arbeidsmarkedet. Gitt at det ved høy ledighet over tid

er en viss fare for at likevektsledigheten varig kan feste seg på et høyere nivå, burde situasjonen på arbeidsmarkedet derfor være mer enn alvorlig nok til å legitimere en noe mer ekspansiv innretning av finanspolitikken der utgiftsbruken spesielt rettes inn mot å avhjelpe situasjonen på arbeidsmarkedet. Legger vi SSBs modellkjøringer til grunn, vil dessuten en slik finanspolitisk stimulans være spesielt godt egnet i dagens situasjon, da inflasjonsimpulsene som følge av den høye ledigheten, antakelig vil være lave, mens sysselsettingseffekten vil være høy<sup>2</sup>. For å hindre at utgiftsbruken blir strukturell og lett å reversere samt at den kan bidra til å heve det underliggende vekstpotensialet i norsk økonomi, ville tiltak rettet inn mot utbygging av infrastruktur og vedlikehold av offentlige bygg være spesielt godt egnet i så henseende.

I nasjonalbudsjettet for 2004 gis siste tids budsjettpolitikk delvis æren for dagens lave rentenivå. Som mange andre er jeg av den oppfatning at denne typen uttalelser i liten grad bidrar til å belyse de faktiske forhold. Årsaken til at Norges Bank siden den 12 desember i fjor har satt ned sin styringsrente med hele 4,5% er først og fremst relatert til en svak internasjonal utvikling, en sterk valutakurs og det forhold at kjerneinflasjonen, blant annet som følge av dette, falt betydelig mer enn det Norges banks prognoser skulle tilsi. Legg så i tillegg til den svake utviklingen i norsk næringsliv og den høye og fortsatt stigende arbeidsledigheten, så gjenstår det svært lite av Norges Banks rentekutt som er uforklart og som potensielt må forklares av regjeringens budsjettpolitikk.

Avslutningsvis vil jeg gi en kort kommentar til regjeringens forslag om å utvide perioden for hvor lenge bedriftene må dekke lønnen til sine ansatte ved permittering.

Ved permittering av deler av arbeidsstokken har det inntil i dag vært slik at

<sup>2</sup> I en modellkjøring foretatt med utgangspunkt i dagens ledighetsnivå blir effekten på prisveksten to år frem i tid av en finanspolitisk stimulans på 15 mrd. kroner fordelt over 6 kvartaler anslått til 0,1%. Effekten på arbeidsledigheten er imidlertid langt kraftigere da ledigheten for året da tiltaket initieres er anslått til å falle med 0,3% mens reduksjonen året derpå er estimert til 0,4% (jfr. Økonomiske analyser nr. 1, 2003)

## Tema: Nasjonalbudsjettet

arbeidsgiver må betale den permittertes lønn kun de første tre dagene av permitteringsperioden. For de resterende dagene opptil 26 evnt. 44 uker, belastes så lønnsutgiftene trygdebudsjettet. I nasjonalregnskapet for 2004 blir denne ordningen foreslått endret slik at perioden arbeidsgiver må dekke lønn ved en eventuell permisjon utvides til 30 dager. Denne ordningen er foreslått innført for å få bukt med et misbruk av bedriftenes permisjonsadgang og å bidra til å stogge den uventede store økningen vi har fått i trygdeutgiftene, blant annet som følge av dette. Et annet argument har vært å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet ved å øke omløpshastigheten blant de permitterte. Dette endringsforslaget har i det siste møtt sterk motstand fra politisk hold i det forsla-

get ansees å kunne lede til en direkte økning i ledigheten ved at de som tidligere ble permittert nå i større grad vil bli sagt opp. Uten å bestride en slik sammenheng og med full forståelse for at totalkostnaden som følge av forslaget vil kunne komme til å øke for den delen av næringslivet som vil bli berørt, vil jeg imidlertid få påpeke at tiltaket ikke utelukkende er forbundet med negative effekter. En bedrift som står ovenfor valget mellom å fortsette driften eller å midlertidig stoppe produksjonen, vil faktisk lettere kunne velge det første som følge av regelen dringen. For å belyse dette må vi se nærmere på beslutningskriteriet til en bedrift som vurderer om den skal fortsette driften eller ei, nemlig at driften dekker de variable kostnadene. En øk-

ning av perioden som en bedrift må bære lønnskostnadene ved permittering, vil føre til at en større del av lønnskostnadene må anses som faste i den forstand at de ikke faller bort ved en produksjonsstans. Da dette er ekvivalent med en tilsvarende reduksjon i de variable kostnadene, vil ordningen derfor kunne gjøre det enklere for bedriften å få dekket disse ved fortsatt drift. For enkelte bedrifter vil således en forlengelse av perioden som en bedrift må betale lønn til sine ansatte ved permittering, kunne føre til at fortsatt drift vil lønne seg. I tillegg til å redusere omfanget av permitteringer vil dette kunne moderere de negative konsekvensene av forslaget noe.



Senter for økonomisk forskning AS (SØF) er et nyetablert selskap eid av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim og Samfunns- og næringslivsforskning AS i Bergen. SØF driver eksterntfinansiert forskning og utredning med utgangspunkt i fagmiljøene ved NTNU, og skal bidra til å styrke koblingen mellom økonomimiljøene i Trondheim og Bergen. SØF er samlokalisert med Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU, og vil ved utgangen av 2003 ha 4-5 ansatte. I den forbindelse søkes det etter:

## 1 forsker 1 doktorgradsstipendiat

Nærmere opplysninger om stillingene fås ved henvendelse til forskningsleder Lars-Erik Borge (tlf 73 59 19 41, e-post larseb@svt.ntnu.no).

### **Søknad sendes:**

Senter for økonomisk forskning AS,  
c/o Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU,  
7491 Trondheim,  
innen 20. november 2003.

■ ■ ■ STEIN REEGÅRD:

## Nasjonalbudsjettet 2004 – preget av institusjonelle skift

**B**lant de mange sider ved den økonomiske politikken som et nasjonalbudsjett presenterer vil jeg i det følgende fokusere på fire hovedelementer:

- at finanspolitikken ut fra omstendighetene kan virke rimelig
- at prioriteringen mellom privat og offentlig velstand ikke virker konsistent med «valgloftene»
- at pengepolitikken er korrigerende, men etter unødig stort tap av arbeidsplasser
- at arbeidsmarkedet amerikaniseres til skade for både sysselsetting, fordeling og effektivitet

### Finanspolitikken

Målt mot handlingsregelen for bruk av oljeinntekter fremstår finanspolitikken som svært ekspansiv. Hva ville man sagt for bare ett år siden om å overskyte med rundt 50% det handlingsregelen mekanisk tilsier? Departementet sier selv at sammensetningen av budsjettet bidrar til at det virker «nøytralt» på innenlandsk etterspørsel. Dette er det



Stein Reegård er sjeføkonom i Landsorganisasjonen i Norge

krevende å etterprøve, men den kraftige «strekken» av regelen kan forsvares med følgende:

- det avspeiler det generelle problemet med slike enkle regler for økonomisk politikk, som gir behov for avvik
- aktivitetskorrigeringen kan være for liten, noe som gir en overvurdering av det «reelle underskuddet». Det er flere erfaringer for at (automatiske stabilisatorer), særlig arbeidsledighetens virkninger for statsbudsjettet undervurderes
- konjunktursituasjonen, bl.a som følge av det uheldige valutakursutslaget i fjor.

Til tross for det relativt ekspansive budsjettet, regner departementet med bare svak bedring av arbeidsmarkedet. De som taler for et vesentlig strammere opplegg, må således regne med fortsatt økende ledighet eller ha en helt annen vurdering av konjunktorene. Om handlingsregelen etter dette er død, som noen hevder, er mer et politisk spørsmål. Dersom det flertallet som vedtok den fortsatt ønsker denne som et forsvaret mot FRPs overbud, lever den videre. Regelen har jo heller aldri vært ment som et verktøy til kortsiktig konjunkturstyring. Personlig tror jeg en

rask omdanning av oljefondet til pensjonsfond ( gjerne som en første etappe før en behandler pensjonskommisjonen) ville virke til å støtte opp i så måte. Selv bare symbolverdien av en slik endring kan ha betydning i dagens politiske virkelighet.

### Prioriteringen mellom offentlig og privat forbruk

De siste årene har den private forbruksveksten blitt større enn forutsatt, mens offentlig tjenesteyting utvikler seg svakt i forhold til alle partiers betoning av udekkede oppgaver.

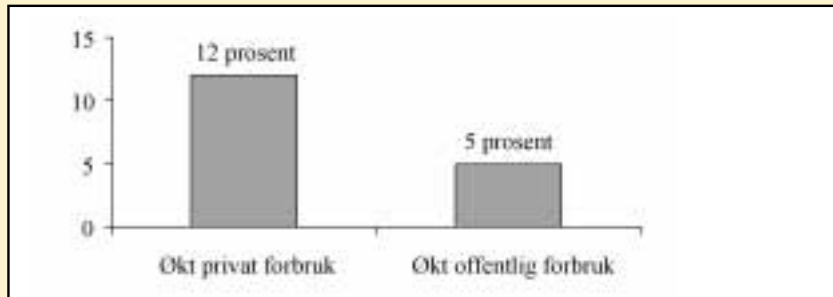
For 2004 ligger ubalansen an til å fortsette. Markedskreftene synes så sterke at en nominell inntektsvekst på under 4 prosent er lite sannsynlig. I tillegg kommer forbrukseffekten av den lavere renta. På toppen av det hele ligger prisstigningen an til å bli svært lav (rundt 1 prosent). Vi kan da for tredje år på rad få en sterk privat forbruksvekst samtidig med at offentlig tjenesteyting utvikler seg svakt i forhold til det som synes å være «behovene». Det er vel medvirkende til at skattelettelsene har uteblitt i budsjettforslaget, eller er det primært en «sparing» til valget? En vridning til fordel for offentlig service ville øke sysselsettingen raskere enn gjennom privat forbruk (Haavelmoeffekten).

### Pengepolitikk som svekket finanspolitikken

Nasjonalbudsjettet bygger mye på den stimulans som skal komme gjennom reverseringen av pengepolitikken. Kommentarene til Norges Banks praksis har blitt stadig tydeligere, og først nå etter



Figur 1: Realvekst i privat og offentlig forbruk 2001-2004<sup>1)</sup>



Kilder: 2001 Statistisk sentralbyrå. 2004 gjennomsnitt av anslag fra Finansdepartementet, Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og LO.

to år med «feil praksis» klargjøres Stortingets opprinnelige mål fra mai 2001. Det sies (så klart som det kan sies i et Stortingsdokument) at bankens kommunikasjon rundt valutakursen har medvirket til en uønsket utvikling. Dermed korrigeres også en utbredt forestilling om at pengepolitikken kun har ett virkemiddel, mens den i praksis har minst tre: rente, kommunikasjon om valutakurs og (i følge sentralbanksjefen i september)intervensjoner.

Den oppbremsing vi har sett i lønnsveksten ville trolig skjedd uten appresieringen og de store tap vi har sett av industriarbeidsplasser. Antallet sysselsatte her ble redusert med 15 000 personer i de to første kvartalene i forhold til samme periode i fjor. Dette har virket dempende på lønnsutviklingen. Men denne ville blitt avdempet også uten den sterke appresieringen. Og appresieringen på sin side kan virke ekspansivt på lønnsveksten. Det var faktisk tendenser til at Norges Banks tolking av sitt mandat ble brukt som argument for høyere lønnsvekst av aktører i skjermet sektor. Og den vridning i lønnsomheten mellom bransjer en appresiering medfører, bidrar jo til en slik adferd. Steinar Strøm gir en teoretisk utdyping av dette poenget i Dagsavisen 7.oktober.

Den andre uheldige effekten av valutakursutslaget er svekkelsen av handlingsregelen for finanspolitikken. Mye av denne svekkelsen er reparasjon av «valutaeffekten», dels direkte på budsjettbalansen, dels ved at Stortinget har endret budsjettet som svar på den økte ledigheten. Ut fra virkningsberegninger kan vi antyde at valutastyrkingen kan ha ført til at sysselsettingen ble redusert med om lag 10 000<sup>1</sup> personer i

forhold til et forløp der kursen hadde holdt seg mer stabil.

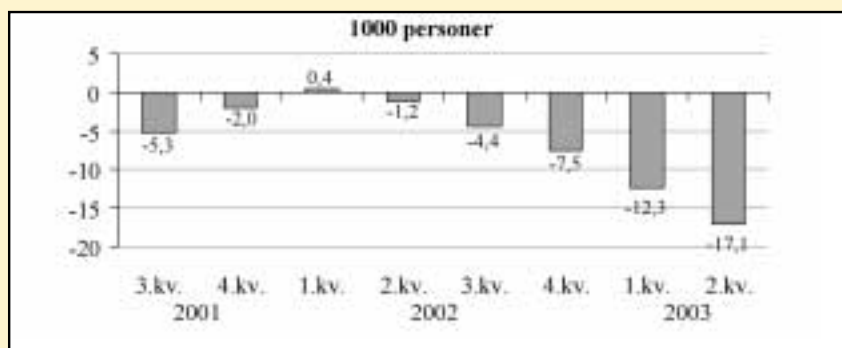
I beregningen fra Statistisk sentralbyrå som ligger til grunn, er kronkursen forutsatt styrket med 10 pst. Det er nært opp til det som faktisk skjedde gjennom 2002, selv om den styrket seg enda mer dersom vi også tar hensyn til utviklingen gjennom 2001. Den modellberegnete effekten, som er basert på historiske gjennomsnittseffekter, er trolig et forsiktig anslag på de negative sysselsettingseffektene. Den kan ha vært sterkere denne gangen fordi appresieringen var spesielt langvarig. Det innebar en betydelig usikkerhet for husholdningene og bedriftene med hensyn til hvor varig appresieringen ville bli, dels at industriens «terskelverdi» for kraftige sysselsettingsreduksjo-

ningsvis 6 mrd. kroner. Det er da tatt hensyn til at utbetalinger til arbeidsledighetstrygd øker og at produksjonsskatten fra fastlandsøkonomien og personskattene reduseres, mens for eksempel effekter av endret momsgrunnlag ikke er inkludert.

Hvis en i tillegg tar hensyn til at det er foretatt politiske beslutninger for å møte forverringene i arbeidsmarkedet (endringer i den diskresjonære finanspolitikken) blir effekten betydelig større, om enn vanskelig å tallfeste. Allerede i 2002 var det en sterk «glidning» ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett selv om ledigheten til da hadde økt lite. Økningen i ledigheten bidro i hvert fall til at denne «utglidningen» ble forsterket og videreført for 2003. Og i vår ble det vedtatt næringspolitiske tiltak som neppe ville vært vedtatt uten den da høye ledigheten. Den kraftige «strekken» av handlingsregelen i årets budsjett må også delvis tilskrives at arbeidsmarkedssituasjonen er blitt så svak som den er blitt i kjølvannet av kronestyrkingen.

I stedet for den ofte framstilte rolledelingen med at pengepolitikken skal korrigere for løssluppen finanspolitikk, har vi fått elementer av det motsatte. For å korrigere for sysselsettingseffektene av pengepolitikken, har finanspolitikken blitt endret. Denne korreksjonen har også kommet til uttrykk gjen-

Figur 2: Sysselsatte i industrien, endring fra ett år tidligere



Kilde: Statistisk sentralbyrå, nasjonalregnskapet

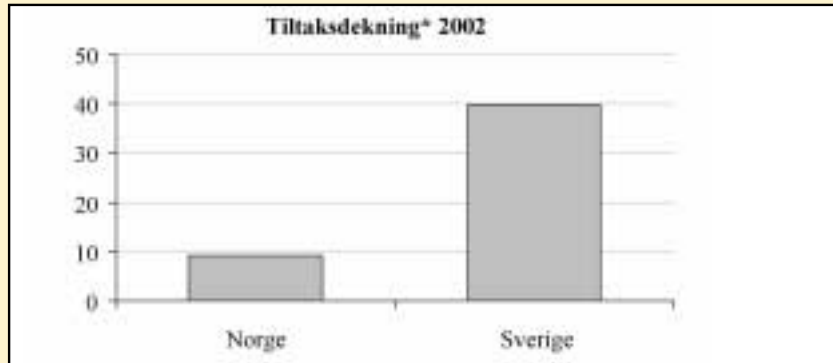
ner nå kan ha vært lavere enn i tidligere perioder med kronkursstyrking.

De negative effektene på produksjon og sysselsetting av kronkursstyrkingen kan ha bidratt til en direkte svekkelse av budsjettbalansen på antyd-

nom nasjonalbudsjettets omtale av Norges Bank, særlig på s.81. For å unngå at industrien plages av «unødig»

<sup>1</sup> Gjennomsnittlig effekt for år 1-3 av sterkere krone.

Figur 3



Kilde: Aetat, Statistisk sentralbyrå og LO

\* Antall personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak i pst. av bruttoledigheten (helt ledige + tiltaksdeltakelse).

usikkerhet om pengepolitikkenes hensikt, hadde det vært ønskelig med en reformulering av det mandatet som myndighetene nå har bekreftet har vært der hele tiden.

### Arbeidsmarkedet

Den sterkeste politiske markeringen på det økonomiske området i dette nasjonalbudsjettet dreier seg om arbeidslivets regelverk og institusjoner. For makroøkonomien ser vi det mest direkte for arbeidsmarkedspolitikken i snever forstand. Her foregår en svekkelse av slagkraft og ambisjonsnivå både når det gjelder tiltaksnivå og bredden i Aetats kompetanse og virkeområde. Selv om tiltaksplasser kan ha en utforming og effekt som varierer i kvalitet, har de blitt tillagt voksende betydning i «de fleste land» i bekjempelsen av arbeidsledighet. Kanskje er særlig bibehold av tilknytningen til arbeidslivet viktig for å unngå varig frafall. Den etterfølgende figur illustrerer gjennom en sammenlikning med Sverige hvor svak satsingen nå er. Svenskene har for tiden en arbeidsledighet som bare er litt høyere enn hos oss, men med en tiltaksdekning på nær 40 pst. mot under 10 pst. i Norge.

Denne svake tiltaksinnsatsen og sterkere satsing på markedet inngår i en bredere strategi fra regjeringens side for arbeidsmarkedets virkemåte. Den følger opp OECDs etter hvert noe spakere anbefalinger om å følge den

amerikanske modellen:

- trygdene må svekkes
- reguleringer gjennom lov- og avtaleverk mykes opp

Grunnen til at både OECD og særlig IMF har blitt mer nyanserte i sine anbefalinger er det dilemma de må konstatere. Den amerikanske modellen gir miserable sosiale virkninger, og enda verre; den gir heller ikke høyere produktivitet enn nordiske land oppviser. Rådgiverne fra OECD har ikke så lett for å anerkjenne at våre land på tross av høye skattenivå, store offentlige sektorer, omfattende trygdeordninger og sterkt regulerte arbeidsmarkeder ikke gir så dårlige resultater. Til tross for disse store avvikene fra kartet, fungerer landene som samfunn gjennomgående bedre enn «mønsterlandene» USA og UK, som i langt større grad følger «OECD-oppskriften».

På de fleste indikatorer for helse og velstand, kommer de nordiske land foran og ofte helt på topp. De atskiller

seg særlig positivt fra de anglosaksiske land når det gjelder fattigdom og sosiale forskjeller. Velstanden er mye jevner fordelt, noe som forklarer både lavere kriminalitet og bedre helsetilstand og grunnleggende skoleferdigheter i befolkningen. Kvinners likestilling har også kommet mye lenger.

For de toneangivende kretser i OECD og IMF er det nok litt frustrerende at suksess for disse «myke verdiene» ikke samtidig innebærer lavere økonomisk effektivitet.

Det mest relevante målet på dette, produktiviteten (produksjon per time), plasserer Danmark og Norge helt på topp, sammen med USA men klart foran UK. De anglosaksiske «slår oss» på arbeidstidens lengde. I disse landene finner vi kortere ferier og lenger arbeidsdager.

Og dette besnærer nok mange økonomer. Men som vi husker fra velferdsteorien er det ikke uten videre maksimal produksjon som er det optimale.

En sammenligningstabell mellom USA og Norge kan i grove trekk indikere noen av de strukturelle forskjeller. Tallene er nærmere dokumentert i Samfunnsnotat 3/2001. De er gjennomgående fra 1998, men står seg brukbart enda :

### Virkningene for samarbeid og lønnsdannelse.

Begrepet nordisk modell har særlig vært brukt som betegnelse på en politisk retning og samfunnsordning som mer enn i andre land balanserer markedsøkonomien med en aktiv stat og andre former for fellesskapsløsninger. Det bygger på erkjennelsen av at markedet er effektivt til å fremme effektiv produksjon av varer og mange tjenester, men at det svikter når det gjelder å

|                             | USA    | Norge          |
|-----------------------------|--------|----------------|
| Produktivitet . . . . .     | 100    | 100 (fastland) |
| Gjennomsnittslønn . . . . . | 100    | 100            |
| Lavest lønn . . . . .       | 30     | 60             |
| Topp lønn . . . . .         | 20 000 | 1 000          |
| Arbeidstid . . . . .        | 125    | 100            |
| Inntektsnivå . . . . .      | 125    | 100            |
| Fattigdom . . . . .         | 20%    | 5%             |
| I fengsel . . . . .         | 1,5%   | 0,1%           |

## Tema: Nasjonalbudsjettet

fordele fremgangen mellom ulike sosiale grupper og geografiske områder. Og at samfunnsstyringen, og da særlig arbeidsmarkedet, bør skje i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner.

Som tallene foran antyder har Norge og andre nordiske land klart å kombinere en sterk og effektiv økonomi med en mye jevnere fordeling av goder og byrder enn for eksempel USA. Man har kunnet snakke om «en produktiv rettferdighet».

Et kjennetegn ved denne modellen har vært et nært samarbeid mellom

myndigheter og arbeidslivets parter både lokalt og nasjonalt. Denne type konsensuspolitikk har gjennomgående gitt relativt stor stabilitet i arbeidsmarkedet og en gunstig beliggende Philipskurve, dvs. moderat pris- og lønnsvekst selv ved relativ lav ledighet og stramt arbeidsmarked. Regjeringens etter hvert mange forslag til endringer av dette systemet kan endre dette. Konfliktnivået heves og det som tidligere ble internalisert som felles hensyn i samordnende beslutningsprosesser kan svekkes.

Hvor mye svekkelsen av det som ute i Europa gjerne kalles den sosiale dialog vil påvirke lønnsoppgjørene er usikkert. Sikkert er det at myndigheter og parter har færre arenaer for utvikling av felles vurderinger, og at særlig arbeidstakersiden får økende problemer med å etablere aksept for nytten av samarbeid om lønnsdannelsen.

**Er du medlem av  
Samfunnsøkonomenes  
Forening**

**og har  
BYTTET ARBEIDSGIVER?**



Vennligst  
gi beskjed til oss!

Telefon: **22 31 79 90** – Faks: **22 31 79 91**

E-post: **sekretariatet@samfunnsokonomene.no**

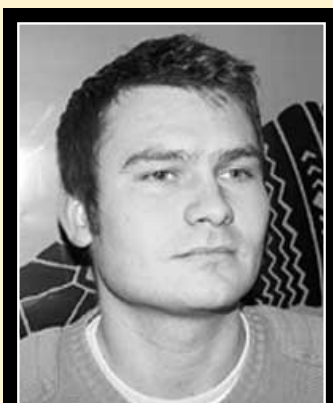
■ ■ ■ ROGER BJØRNSTAD:

## Bør k-sektor stabilisere konjunktorene i en liten åpen økonomi?\*

**T**il tross for en økning i den samlede bruken av oljepenger på 20,5 milliarder 2004-kroner i Bondevik II-regjeringens tre budsjetter, har budsjettpolitikken virket om lag konjunkturnøytralt i hele denne perioden. Årsaken til dette er at pengene i stor grad er gått til skattelettelser med svake ekspansive effekter på økonomien. En alternativ finanspolitikk kunne økt sysselsettingen betydelig - ulempen hadde kanskje vært høyere renter. Fram til desember 2002 ble konkurranseutsatte virksomheter lidende av at renta ble brukt for å motvirke det Norges Bank oppfattet som et etterspørspress i skjermet sektor. En mer ekspansiv finanspolitikk kunne ha forsterket disse problemene. Samtidig er det finanspolitikken som har de beste mulighetene for å stabilisere konjunktorene i skjermet sektor. Pengepolitikken i en liten åpen økonomi bør derfor i større grad bidra til stabile rammebetingelser for konkurranseutsatte virksomheter. Jeg viser beregninger av ulike innretninger på finanspolitikken, samt en beregning som viser at konjunkturstabilisering faktisk er god tilbudssidepolitikk - det bidrar til å bedre vekstbanen i økonomien over tid.

### Nøytralt eller ekspansivt statsbudsjett?

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2004 viser et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 50,7 milliarder kroner.



Roger Bjørnstad er forsker i Statistisk sentralbyrå, gruppe for makroøkonomi

En streng tolkning av handlingsregelen, som sier at dette underskuddet skal tilsvare 4 prosent av forventet verdi i Petroleumsfondet ved kommende årsskifte, tilsier et underskudd på 34,3 milliarder kroner. Det skal altså brukes 16,4 milliarder mer enn det som følger av en slik tolkning – og det er gode grunner til det. Regjeringen er klar på at det ikke er aktuelt med en finanspolitikk som bremser aktiviteten i økonomien, slik at situasjonen på arbeidsmarkedet blir enda vanskeligere enn den er. Regjeringen sier samtidig at det fortsatt skal være slik at de viktigste stimulansene til aktiviteten i fastlandsøkonomien skal komme gjennom pengepolitikken. Regjeringens forslag til statsbudsjett må derfor ikke være for ekspansivt.

Siden 2004-budsjettet sies å virke om lag nøytralt, synes det som om hensynet til å sikre en fortsatt lav rente har vært viktigere enn hensynet til å redusere ledigheten. Et avvik fra hand-

lingsregelen på 16,4 milliarder kroner i 2004 er om lag det samme som i år. Målt i faste 2004-priser er det kun 3,4 milliarder mer enn i 2001, dersom handlingsregelen ville vært lagt til grunn også det året. Dette innebærer at det planlegges å bruke 9 milliarder kroner mer i 2004 enn i 2003, tilsvarende økningen i avkastningen i Petroleumsfondet, men dette vil i følge Regjeringen ikke virke ekspansivt på økonomien. Årsaken er at utgiftsveksten i år ble saldert med engangsinntekter som ikke hadde særlig effekt på økonomien, slik at bortfallet av disse inntektene øker underskuddet i 2004 uten å øke aktivitetsnivået.

Ser vi alle Bondevik II-regjeringens tre budsjett under ett, er budsjettunderskuddet økt med 20,5 milliarder kroner, 3,4 milliarder mer enn det som følger av endringer i Petroleumsfondet. Disse pengene ble altså tatt inn i økonomien i 2002 og 2003, men de hadde svært liten ekspansiv effekt på økonomien og vil fortsatt ikke bidra til å redusere økningen i ledigheten nevneverdig. Årsaken til dette er at det vesentligste har gått til skatte- og avgiftslettelser. Skatte- og avgiftslettelser har langt mindre ekspansive effekter på økonomien enn for eksempel økte offentlig investeringer. Beregninger på SSBs makroøkonomiske modell MODAG, slik de er framstilt i Johansen og Holm (2001)<sup>1</sup>, kan belyse

\* Mange takk til Torbjørn Eika og Jørgen Ouren for deres hjelp med modellberegningene. Takk også til alle som har gitt nyttige kommentarer.

<sup>1</sup> Johansen, Per Richard og Inger Holm (2001): «Makroøkonomiske virkninger av ulike måter å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet på», Økonomiske analyser 4/2001, s. 20-31.



dette: Dersom de faktiske skatte- og avgiftslettelsene på 10,6 milliarder i 2002 og 8,6 milliarder i 2003 hadde vært brukt på lettelse i inntektsskatten og sammenligner effekten av om de i stedet ble brukt på offentlig konsum og investeringer, ville sysselsettingen i 2003 vært økt med 59 000 personer. Det ville da vært 25 000 færre arbeidsløse i år. Resten, 34 000 personer, er nå i stedet utenfor arbeidsstyrken<sup>2</sup>. Årsaken til disse effektene er at skattelettelse langt på vei spares, mens penger til offentlig konsum og investeringer i stor grad er ansettelse – enten i offentlig sektor eller i den private delen av økonomien, dersom tjenestene kjøpes derfra. At pengene faktisk ble brukt på andre typer skatte- og avgiftsendringer enn lettelse i inntektsskatten kan endre resultatet, men neppe veldig mye.

Disse beregningene er gjort for gitt rente og valutakurs, men mindre skattelettelse og mer til offentlig sektor ville bidratt til at Norges Bank ikke hadde bommet så mye på sin målsetning om 2,5 prosent prisstigning som det nå er klart at de gjør. Prisstigningen i 2003, 2004 og 2005 øker med henholdsvis 0,5, 0,6 og 0,5 prosentpoeng. Norges Bank visste imidlertid ikke at de kom til å bomme så mye, slik at man ikke kan utelukke høyere renter. Den samlede sysselsettingen ville trolig likevel økt kraftig siden renteendringer ikke reduserer sysselsettingen så mye. Ulempen hadde da vært at konkurranseutsatte virksomheter ville blitt hardere rammet pga. en forventet styrking av norske kroner. For uendret rente og valutakurs ville industriproduksjonen ikke blitt særlig påvirket. Bruttoproduktet i industrien ville faktisk da ha økt i 2002 og 2003. En noe høyere lønnsvekst svekker lønnsomheten i industrien, men økte leveranser til hjemmemarkedet mer enn motvirker dette.

Handlingsregelen er knyttet til det strukturelle underskuddet – et underskuddsmål som kontrollerer for den økonomiske aktiviteten. Handlingsregelen legger altså opp til at de automatiske stabilisatorene skal få virke. Slik sett, og i takt med den økte ledigheten, har Regjeringens budsjetter siden 2002 vært ekspansive. Det er imidlertid grunn til å tro at det strukturelle underskuddet i Norge ikke fullt ut

kontrollerer for den økonomiske aktiviteten, slik at å følge handlingsregelen strengt bidrar til en finanspolitikk som til en viss grad motvirker de automatiske stabilisatorene.

I tillegg er det bestemmelser i selve handlingsregelen som gjør at uttaket fra Petroleumsfondet også svinger med konjunktorene. Disse virker i begge retninger. En internasjonal nedgangskonjunktur som rammer den norske eksportindustrien, går som regel sammen med nedgang på internasjonale børser. Dette reduserer verdien av Petroleumsfondet. Dersom vi følger handlingsregelen strengt, blir det ekspansive bidraget fra finanspolitikken da mindre. Også oljeprisen har en tendens til å falle i en internasjonal nedgangskonjunktur. Da blir tilførselen av ny kapital inn i fondet – og dermed også uttaket fra fondet – lavere. I motsatt retning virker pengepolitikken. Lavkonjunktur i Norge vil under normale omstendigheter gi lavere rente og dermed svakere krone. Avkastningen i fondet målt i norske kroner blir da høyere. Pengepolitikken bidrar altså direkte til at også finanspolitikken virker stabiliserende på aktivitetsnivået i økonomien, men kun i den grad rentepolitikken også gir svingninger i valutakursen. Hvilken effekt som er sterkest avhenger av volatiliteten i aksje-, olje- og valutamarkedene. En streng tolkning av handlingsregelen i 2003-budsjettet, etter den kraftige nedgangen på internasjonale børser og den sterke kronen, ville for eksempel ha bidratt til en innstramning i finanspolitikken i en situasjon når ledigheten økte. Det var nettopp dette som var årsaken til at Regjeringen ikke fulgte handlingsregelen så strengt i dette budsjettet.

### Mulighetene for finanspolitisk konjunkturstabilisering

Når finanspolitikken brukes til konjunkturstabilisering må det være slik at den økte bruken av oljepenger i dårlige tider dekkes inn igjen når konjunktorene snur, slik at over en hel konjunkturcykel så forblir Petroleumsfondet uendret. Da bidrar ikke aktiv konjunkturstyring gjennom finanspolitikken til å svekke den langsiktige vekstevnen i økonomien, redusere størrelsen på konkurranseutsatt sektor eller svekke mulighetene for finansieringen av

framtidige pensjoner. Tvert imot, men det skal jeg komme tilbake til senere. De som argumenterer mot å bruke finanspolitikken aktivt i konjunkturstabiliseringen viser til at det er vanskelig og tøft – og kanskje politisk umulig – å foreta de nødvendige innstramningene når konjunktorene snur. De historiske erfaringene er blandet på dette punktet. Uansett, hvis det er gunstig for økonomien, bør det være mulig å høste politisk gevinst av det – i hvert fall i dårlige tider, men selv også i gode tider.

Finanspolitikken kan imidlertid innrettes slik at den blir lettest mulig å reversere når det blir gode tider. Dette kan eksempelvis gjøres ved å legge offentlige utbyggingsprosjekter til lavkonjunkturer. Det krever god planlegging og «timing» dersom det er snakk om større utbyggingsprosjekter, men det kan også igangsettes mange småprosjekter på kort varsel. En annen måte å innrette finanspolitikken på i lavkonjunkturer, er å bruke mer midler på de delene av offentlig sektor som er i underliggende vekst. Norge er dessuten så heldig stilt at vi skal innfase stadig mer oljepenger slik at vi ikke nødvendigvis trenger å reversere de økte statlige utgiftene, vi justerer kun veksttakten. Dette bør selvfølgelig ikke hindre gjennomføring av reformer slik at økonomiens virkemåte og effektiviteten i offentlig sektor blir best mulig.

Jeg har benyttet SSBs makroøkonomiske modell KVARTS for å tallfeste effekten på norsk økonomi av to konkrete tiltak i tråd med disse forslagene. Rente og valutakurs er holdt uendret i begge beregningene, slik at resultatene reflekterer en partiell effekt av tiltakene. Hvorvidt Norges Bank hadde endret renten, avhenger av hvor strengt de tolker inflasjonsmålet opp mot de andre målsetningene i sitt mandat, herunder å sikre stabilitet i sysselsetting og valutakurs. Referansebanen er en bane der ledigheten er holdt på 5 prosent. I den første beregningen brukes 12 milliarder kroner på vedlikehold, oppussing

<sup>2</sup> MODAG er siden den gang endret og multiplikatorene virker nå noe tregere, men dette gjelder både ved skattelettelse og ved økt offentlig konsum og investeringer.

<sup>3</sup> Se Lindholt, Lars (2000): «On Natural Resource Rent and the Wealth of a Nation A Study Based on National Accounts in Norway 1930-95», Discussion papers 281, Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 1:** Effekter av ekspansiv finanspolitikk. Avvik fra referansebanen

|                                   | 12 mrd. kr. til økte investeringer i skolebygg |        |        | 3 mrd. kr. til økt sysselsetting av lærere |        |        |
|-----------------------------------|------------------------------------------------|--------|--------|--------------------------------------------|--------|--------|
|                                   | 2004                                           | 2005   | 2006   | 2004                                       | 2005   | 2006   |
| Sysselsetting <sup>1</sup>        | 8 000                                          | 11 000 | 14 000 | 10 500                                     | 10 250 | 10 500 |
| Ledige <sup>1</sup>               | -6 000                                         | -5 500 | -6 000 | -6 750                                     | -3 750 | -3 500 |
| Arbeidsstyrken <sup>1</sup>       | 2 000                                          | 5 500  | 8 000  | 3 750                                      | 6 500  | 7 000  |
| Arbeidsledighetsrate <sup>2</sup> | -0,2                                           | -0,2   | -0,3   | -0,3                                       | -0,2   | -0,2   |
| BNP Fastlands-Norge <sup>3</sup>  | 0,9                                            | 0,9    | 1,0    | 0,3                                        | 0,3    | 0,4    |
| Industriproduksjon <sup>3</sup>   | 0,5                                            | 0,5    | 0,5    | 0                                          | -0,1   | -0,1   |
| Lønn <sup>3</sup>                 | 0,2                                            | 0,3    | 0,6    | 0,4                                        | 0,4    | 0,6    |
| Prisvekst (KPI-JAE) <sup>2</sup>  | 0                                              | 0      | 0,2    | 0                                          | 0,1    | 0,1    |

<sup>1</sup> Avvik i antall personer. <sup>2</sup> Avvik i prosentpoeng. <sup>3</sup> Avvik i prosent.

og bygging av kommunale skolebygg i hvert år fra og med 2004. Dette vil være et eksempel på mange småprosjekter som kan settes i gang hurtig, og som sannsynligvis har stor samfunnsverdi. Dessuten var det ved utgangen av september i år 5950 ledige bygge- og anleggsarbeidere og 15 137 ledige industriarbeidere.

I den andre beregningen brukes 3 milliarder kroner i samme periode til å sysselsette lærere i den kommunale undervisningssektoren. Det er grunn til å tro at det vil være et stadig større behov for lærere i den offentlige skolen i årene som kommer. Det må være bedre å rekruttere unge arbeidsløse lærere nå, enn å vente til de har måttet omskolere seg slik at det blir mangel på lærere når arbeidsmarkedet for øvrig er sterkt. I tillegg er det i følge Utdanningsforbundet slik at Norge er blant de landene i OECD som har den høyeste gjennomsnittsalderen blant lærere. Blant lektorer er den 55 år. Det betyr at denne sektoren står ovenfor mange naturlige avganger i årene som kommer. Det gjør at oppbygging av sektoren nå, i en lavkonjunktur, blir lettere å reversere når det blir gode tider. Færre ansettelse, samtidig med stor naturlig avgang, vil da redusere antall lærere. Det kan i praksis være vanskelig å rekruttere så mange lærere på så kort tid, men dette stiliserte skiftet er ment som en illustrasjon på økt sysselsetting i alle de delene av offentlig sektor som er i underliggende vekst. For eksempel kunne sysselsettingen i helsesektoren vært økt i stedet. Der finnes det langt flere arbeidsløse. Dersom dette skulle vært gjennomført i praksis måtte midlene ha

blitt kanalisert dit det er ledighet. Ved utgangen av september i år var det for eksempel 2855 ledige undervisningsarbeidere og 8815 ledige helsearbeidere.

Resultatene er vist i tabell 1. Begge tiltakene ville ha bidratt til å øke sysselsettingen med over 10 000 personer. I 2004 rekrutteres disse i hovedsak blant de arbeidsløse, men fra 2005 vil flere hentes inn blant de som i dag befinner seg utenfor arbeidsstyrken. Ledigheten synker med 0,2-0,3 prosentpoeng. Det er ikke bare som en direkte følge av tiltakene at sysselsettingen øker. Økt sysselsetting kombinert med økt lønn bedrer husholdningenes finansielle stilling slik at også det private forbruket og boliginvesteringene øker. Dette bidrar til økt sysselsetting i den private delen av økonomien også. Lønningene øker i begge beregninger, men det tar tid før den økte lønnsveksten forplanter seg over til økte konsumpriser. Ikke før i 2005 og 2006 blir prisveksten noe høyere, slik at i 2006 er reallønnen 0,4 prosent høyere i begge beregningene.

**Tabell 2:** Effekter av 12 mrd. kr. til økt offentlig sysselsetting. Forskjellen mellom et utgangspunkt med 5 og 3 prosent ledighet

|                                          | 1. år  | 2. år  | 3. år  | Gj.snitt 7 år |
|------------------------------------------|--------|--------|--------|---------------|
| Sysselsetting <sup>1</sup>               | 0      | 1000   | 1000   | 400           |
| Ledige <sup>1</sup>                      | -6 000 | -4 000 | -4 000 | -3 700        |
| Arbeidsstyrken <sup>1</sup>              | -6 000 | -3 000 | -3 000 | -3 300        |
| Arbeidsledighetsrate <sup>2</sup>        | -0,3   | -0,2   | -0,2   | -0,2          |
| Eksport tradisjonelle varer <sup>3</sup> | 0      | 0      | 0,1    | 0,1           |
| Industriproduksjon <sup>3</sup>          | 0      | 0,2    | 0,2    | 0,2           |
| Lønn <sup>3</sup>                        | -0,4   | 0,1    | -0,5   | -0,6          |
| Konsumprisvekst (KPI-JAE) <sup>2</sup>   | 0      | 0      | -0,1   | -0,1          |

<sup>1</sup> Avvik i antall personer. <sup>2</sup> Avvik i prosentpoeng. <sup>3</sup> Avvik i prosent.

Dersom renten hadde vært økt og valutakursen da hadde styrket seg, så hadde effektene blitt mindre, men neppe gått i andre retningen. Industrien hadde derimot fått det langt tøffere. Rente-responsen avhenger imidlertid av hvordan Norges Bank tolker sitt pengepolitiske mandat. En tolkning av dette skiftet er at det gjelder under et pengepolitisk regime der stabilitet i valutakurs og sysselsetting veies tungt, slik at det i dagens situasjon ikke ville ha bidratt til renteøkninger.

Økt lønn reduserer industriens konkurransevne noe, som isolert sett bidrar til lavere industriproduksjon og industrisysselsetting. I beregningen med økte investeringer i offentlige skolebygg vil imidlertid industrien oppleve en relativ sterk etterspørselsvekst fra hjemmemarkedene. I denne beregningen blir bruttoproduktet i industrien 0,5 prosent høyere enn uten slike investeringer gjennom de neste tre årene, og den prosentvise sysselsettingsveksten er nesten like stor i industrien som i resten av økonomien. Dette illustrerer at selv industrien tjener på å vri seg mot hjemmemarkedene når internasjonale nedgangskonjunkturer og lønnsomhetsproblemer tilsier nedskalert virksomhet eller i verste fall nedlagte bedrifter. Offentlig etterspørselstimulering kan dermed på sikt bidra til å opprettholde lønnsomme industribedrifter som i utgangspunktet er hardt rammet av lavkonjunkturen.

### Konjunkturstyring er god tilbudssidepolitikk

Skattelettelser kan bidra til økt økonomisk vekst, men beregningen i Johansen



og Holm (2001) viser at dersom skattelettelsene i 2002 og 2003 hadde vært brukt på økt offentlig konsum og investeringer i stedet ville 34 000 flere personer vært i arbeidsstyrken i dag. Arbeidskraften utgjør om lag 80 prosent av Norges nasjonalformue. Til sammenligning utgjør alle våre naturressurser, inklusiv all olje og gass, litt i overkant av 3 prosent<sup>3</sup>. Når så mange ikke har jobb, og kanskje presses varig ut av arbeidsstyrken, rammes vekstevnen i økonomien og det blir færre til å forsørge alle de som ikke er i jobb.

Konjunkturstabilisering har en gunstig effekt på langsiktig økonomisk vekst av en annen årsak også. Det finnes solid empirisk støtte for at det er en negativ sammenheng mellom lønnsnivå og arbeidsledighet, og at denne sammenhengen er avtakende med ledigheten. En årsak til dette er at forhandlingsstyrken til partene i lønnsoppgjørene svinger med konjunkturrene. Dersom lønnsomheten er dårlig og ledigheten er høy, har arbeidsgiverne gode kort på hånden for å få til et moderat lønnsoppgjør. Er det derimot god lønnsomhet og mangel på arbeidskraft, vil arbeiderne ofte oppnå høye lønnstillegg. Det kan sågar være at arbeidsgiverne selv byr over hverandre for å få tak i arbeidskraften. I avveiningen mellom høyere sysselsetting og høyere lønn prioriterer fagbevegelsen i større grad høyere sysselsetting når ledigheten er høy enn når den er lav. Disse forholdene gjør at lønnsveksten stiger mer for et gitt sjokk nedover i ledigheten når ledigheten i utgangspunktet er lav enn når den er høy. Ved å stabilisere konjunkturrene vil lønnsnivået dermed bli lavere i gjennomsnitt fordi de svært lønnsdrivende periodene med lav ledighet unngås. Konjunkturstabilisering fører derfor over tid til bedret konkurransevne, sterkere statsfinanser og høyere sysselsetting.

For å illustrere dette poenget har jeg gjennomført en beregning der det brukes 12 milliarder kroner årlig til økt offentlig sysselsetting for to alternative nivåer på ledigheten. I den ene beregningen er ledigheten i utgangspunktet 5 prosent og i den andre er den 3 prosent. Også her er rente og valutakurs holdt uendret, men det er av mindre betydning i en slik komparativ analyse. Resultater fra beregningen er vist i ta-

bell 2. I gjennomsnitt for en syvårs periode, og som avvik fra en bane uten ekspansiv finanspolitikk, er lønningene 0,6 prosent lavere, sysselsettingen 400 personer høyere, industriproduksjonen 0,2 prosent høyere og handelsbalansen 1,7 milliarder kroner bedre (ikke vist i tabellen) dersom ekspansiv finanspolitikk innrettes når ledigheten er 5 prosent i stedet for 3 prosent. Oljepengene er altså mer effektive og får mindre konsekvenser for konkurranseutsatte virksomheter når de brukes i lavkonjunkturer, sammenlignet med en jevn bruk uavhengig av konjunktursituasjonen.

### Mulighetene for pengepolitisk konjunkturstabilisering

I den politisk-økonomiske debatten kan man få inntrykk av at rollefordelingen mellom penge- og finanspolitikken ble endret med de nye retningslinjene for den økonomiske politikken i mars 2001. Nå ser det ut til at finanspolitikken i størst mulig grad skal følge en streng tolkning av handlingsregelen uavhengig av konjunktursituasjonen, mens renta skal brukes til å stabilisere konjunkturrene. Det var nok ikke hensikten. I Stortingsmelding nr. 29, 2001, der de nye retningslinjene for både penge- og finanspolitikken ble presentert, står det:

«Finanspolitikken har et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. Pengepolitikken avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere økonomien, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Midlene som disponeres over statsbudsjettet utgjør uansett en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at finanspolitikken tar et hovedansvar.»

Statssekretær Endre Skjørestad i Finansdepartementet påpekte følgende i et foredrag 25. februar 1998:

«Skulle en endre ansvarsforholdene i den økonomiske politikken og la pengepolitikken i større grad få ansvar for å dempe konjunktursvingningene, ville vi måtte regne med større variasjoner i valutakursen. ... Konkurransutsatte næringer, som

bl.a. omfatter industri, reiseliv og fiskerier, ville da bli *regulatoren* i økonomien, og dette kunne lede til nedbygging av denne delen av næringslivet.»

Skjørestad får støtte fra beregningene i Økonomiske analyser 4/2003 s. 12-13. For gitt valutakurs har høyere renter ifølge disse beregningene relativ stor betydning for aktivitetsnivået, men begrenset effekt på prisstigningen. Et høyere rentenivå vil de to første årene faktisk øke prisstigningen fordi husleiene, med stor vekt i KPI, øker og fordi avansene i varehandelen øker trolig for å dekke økte kostnader knyttet kassakreditter (lagerhold etc.). Endringer i valutakursen har derimot stor effekt på prisstigningen på to års sikt gjennom prisendringer på importerte varer.

Beregningen viser altså at Norges Bank er fullstendig avhengig av rentas effekt på valutakursen for å nå målsetningen om å stabilisere prisstigningen om lag to år fram i tid. Dette betyr at inflasjonsmålet i praksis er et valutakursmål; *Norges Bank må styre valutakursen slik at importprisveksten sikrer en prisstigning på 2,5 prosent om lag to år fram*. Slik dette fungerer i praksis tilsier de sykliske svingningene i det innenlandske bidraget til prisstigningen – svingninger som Norges Bank i følge beregningen ikke kan påvirke på to års sikt – at valutakursen også må følge visse sykliske svingninger. Pengepolitikken er dermed innrettet slik av konjunkturrelle svingninger i skjermet sektor møtes med motsatte svingninger i konkurranseutsatt sektor. Dersom pengepolitikken ble lagt om til å stabilisere det innenlandske aktivitetsnivået, ville dette ha redusert problemet fordi renta har en relativ sterk effekt på innenlandsk etterspørsel. Visse svingninger i valutakursen ville imidlertid fortsatt bidratt til å ramme konkurranseutsatte virksomheter.

Hvis vi er opptatt av å sikre stabile rammebetingelser for norsk industri, er det viktig å innrette den økonomiske politikken slik at valutakursen er stabil. Etter politikkomleggingene i 2001 og fram til desember 2002, ble konkurranseutsatte virksomheter hardt rammet av at renta ble brukt for å motvirke etterspørselspresset i skjermet sektor. Det

## Tema: Nasjonalbudsjettet

er imidlertid finanspolitikken som har best muligheter for å stabilisere skjermet sektor. Pengepolitikken kan derfor i større grad brukes for å sikre en stabil valutakurs. Kort oppsummert og oversatt til dagens situasjon kan man si at pengepolitikken må rette opp i de

problemene den har skapt for konkurranseutsatt sektor selv, så får finanspolitikken gjøre jobben sin ovenfor skjermet sektor. En slik tolkning av mandatet for pengepolitikken ser ut til å være i tråd med det Regjeringen skriver i Nasjonalbudsjettet for 2004. Det

gjenstår å se om Norges Bank anser at en slik presisering er forenlig med ordlyden i mandatet, hvis ikke kan det være at mandatet bør endres.



## Medlemskap i

Tenker du på å melde deg inn i  
Samfunnsøkonomenes Forening?

Be om informasjon i  
sekretariatet,

telefon

**22 31 79 90**

telefaks

**22 31 79 91**

hjemmeside

**[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)**

■ ■ ■ HEGE TORP:

# Aktive arbeidsmarkedstiltak under mistanke

**R**egjeringen er svært gjerrig når det gjelder den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Opplærings- og sysselsettingstiltak synes mistenkt for å låse arbeidssøkerne inne slik at de ikke lar seg formidle til ordinært arbeid. De fleste studier av aktive tiltak i Norge viser imidlertid at deltakelse i tiltak har en positiv effekt på seinere jobbsjanser og arbeidsinntekt. Det er mye usikkerhet knyttet til slike effektevalueringer. Selv om vi ikke er villige til å la tvilen komme tiltalte til gode, er indisiene sterke nok til at det ikke kan utelukkes at tiltak har en positiv effekt for deltakerne. Regjeringen bør ha et solid beredskapslager av tiltak, i tilfelle arbeidsløsheten ikke går markant ned i løpet av neste år.

Regjeringens sysselsettingspolitikk presentert i Nasjonalbudsjettet 2004 er basert på tre strategier: tiltak for å sikre et høyt, effektivt tilbud av arbeidskraft, tiltak som skal øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, og tiltak som skal få de arbeidsløse raskere over i jobb.

### Vi må vente de store reformene

På det første området, tilgangen på arbeidskraft, drøftes tidligpensjonering, sykefravær, uførhet og arbeidsinnvan-

dring. Det foreslås endringer i regelverket for medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring som skal øke gjennomstrømmingen i attføringssystemet og stimulere de yrkeshemmede til å komme i jobb raskere. Regjeringen har også foreslått justeringer i regelverket for sykepenger, blant annet at opptjeningstiden skal øke fra to til fire uker.

Den underliggende demografiske utviklingen, og det faktum at stadig flere personer i yrkesaktiv alder er arbeidsuføre (og mottar ytelser) – midlertidig eller permanent – er en formidabel utfordring med tanke på å kunne opprettholde de arbeidsintensive omsorgs- og helsetjenestene.

Dette Nasjonalbudsjettet peker på problemet, men er ikke stedet for å lete etter løsninger. De tiltakene som er foreslått, synes fornuftige og drar trolig i riktig retning, men betyr lite i den store sammenhengen. Diskusjon av mer omfattende reformer vil og må komme, for eksempel når Pensjonskommissjonen legger fram sin sluttrapport og når Intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv skal evalueres.

### Mer fleksibilitet

Når det gjelder fleksibilitet i arbeidsmarkedet, legges det fram to forslag

som har fått mye oppmerksomhet og kritikk: For midlertidig permitterte foreslår Regjeringen å utvide arbeidsgivers lønnsplikt fra 3 til 30 dager, og å begrense retten til dagpenger fra 42 til 26 uker. Videre foreslås det å utvide adgangen til midlertidig ansettelse og innleie av arbeidskraft, med en generell adgang for en periode på 12 måneder i løpet av 3 år hos samme arbeidsgiver.

Det første forslaget er i tråd med prinsipper som Stortinget tidligere har gitt sin tilslutning til, nemlig at permitteringsordningen bidrar til å binde arbeidskraft til bedrifter som egentlig ikke er i stand til å drive lønnsomt, og at dette gir samfunnsøkonomisk tap dersom arbeidskraften har en alternativ anvendelse.

Førrige gang Regjeringen foreslo regelendringer i samme retning, stemte et flertall i Stortinget mot. Med økende arbeidsløshet er det ikke overraskende at motstanden er stor, og særlig ikke blant berørte arbeidstakere og arbeidsgivere. Jeg håper imidlertid Regjeringen spiller sine kort godt og får tilslutning til forslaget.

Det andre forslaget, utvidet adgang til midlertidig ansettelse, blir godt motatt blant arbeidsgivere, men møter desto større motstand fra arbeidstakerorganisasjonene – med LO i spissen.

De to forslagene henger imidlertid sammen. Økt lønnsplikt og kortere periode med dagpenger for permitterte innebærer at det – for bedrifter som bruker denne ordningen i dag – blir dyrere å opprettholde en stor stab av fast ansatte. Dersom denne staben reduseres, vil bedriften ønske å benytte midlertidig ansatte i perioder med stor ordretilgang. Etter at Arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området ble endret for noen år siden (AML §58A), er det ikke opp-



Hege Torp er forskningsleder ved Institutt for samfunnsforskning

lagt at denne typen arbeidstopper (se-  
songvariasjoner) gir rettslig grunnlag  
for midlertidig tilsetning. Også uav-  
hengig av regelverket for permittering-  
er er det god grunn til å se nærmere på  
Arbeidsmiljølovens bestemmelser om  
midlertidig tilsetning.

Hovedregelen om fast, tidsbegren-  
set ansettelse og et effektivt vern mot  
usaklig oppsigelse er selvsagt bra; først  
og fremst for dem som har en jobb men  
også som et virkemiddel til å forme ar-  
beidslivet. Men det finnes en etterspør-  
sel etter midlertidig arbeidskraft. Så  
lenge det også finnes et visst tilbud av  
slik arbeidskraft, risikerer vi at det eta-  
bleres et marked for midlertidig arbeid  
på kanten av loven, siden lovens bok-  
stav er svært streng.

Midlertidige jobber er ikke en bra  
løsning, særlig ikke som livslang karri-  
ere, når det er så store forskjeller i ar-  
beidsbetingelsene mellom faste og mid-  
lertidige jobber, og når det ikke gis  
lønsmessig kompensasjon for usikker-  
heten. I Danmark har arbeidstakerne et  
svakere oppsigelsesvern, og det er min-  
dre forskjeller mellom fast og midlerti-  
dig tilsatte. Dette systemet har også  
sine svakheter, men også noen gode si-  
der som vi kanskje kan lære noe av.

I debatten rundt Regjeringens for-  
slag er det pekt på at det er flere midler-  
tidig ansatte i offentlig sektor enn i pri-  
vat sektor, og at de private virksomhe-  
tene må få samme muligheter som de  
offentlige. Like regler kan være et godt  
argument i seg selv.

Noe av forskjellen mellom privat og  
offentlig sektor henger sammen med  
at en stor andel av de midlertidig an-  
satte er vikarer. Arbeidstakerorganisa-  
sjonene bruker sterke ord for å beskrive  
hvor elendig midlertidig ansatte  
har det, og hvilken ulykke det vil  
være å endre loven i den retningen  
Regjeringen foreslår. De samme orga-  
nisasjonene er meget gode til å for-  
handle fram permisjonsordninger for  
de fast ansatte, og særlig i offentlig  
sektor. Desto flere permisjoner for fast  
ansatte (for eksempel når de skal prøve  
seg i en ny, fast jobb) desto flere  
midlertidig ansatte. Jeg tror det er god  
grunn til å se på lovens bokstav og  
gjøre endringer som gir større rom for  
midlertidig ansettelse.

Arbeidslovutvalget som skal legge  
fram forslag til ny Arbeidsmiljølov, har

også dette som tema. LO truet med å  
trekke seg fra utvalget, dersom ikke  
Regjeringen trakk tilbake forslaget lan-  
sert i Nasjonalbudsjettet (Aftenposten  
17. oktober 2003). Umiddelbart virker  
det ikke særlig klokt av Regjeringen å  
legge fram dette forslaget nå, like før  
utvalget kommer med sin innstilling.  
Men det kan ligge taktiske overleg-  
ninger bak.

### Er arbeidsmarkedspolitikken aktiv?

Så til det tredje området: Tiltak med  
sikte på å få de arbeidsløse raskere over  
i jobb. Overskriften er «aktiv arbeids-  
markedspolitikk» (avsnitt 3.6.1), og det  
viktigste tiltaket som foreslås er å øke  
bemanningen i Aetat slik at det kan  
drives mer og bedre informasjon, råd-  
givning og oppfølging av hver enkelt  
arbeidssøker. Når det gjelder arbeids-  
markeds tiltak i tradisjonell forstand,  
slik som opplæring og arbeidstrening,  
legges det opp til minimale økninger i  
volumet, for både ordinære og yrkes-  
hemmede arbeidssøkere.

Nasjonalbudsjettet 2004 viser at  
Regjeringen viderefører sin variant av  
«arbeidslinje» og aktiv arbeidsmar-  
kedspolitik. Politikken er aktiv i den  
forstand at problemet (arbeidsløsheten)  
ikke skal løses med mer generøse  
kontantytelser, men med aktivitet - og i  
stor grad egenaktivitet - der ordinær  
jobb er målet, også på kort sikt. For å  
sikre at de arbeidsløse er aktive og reel-  
le arbeidssøkere, noe som er en forut-  
setning for å få dagpenger, vil det bli  
stilt krav om dokumentasjon av jobbsø-  
king og oppmøte på arbeidskontoret.

Tidligere, under tilsvarende kon-  
junkturf forhold men med andre regje-  
ringer, har det vært lagt større vekt på  
opplærings- og sysselsettingstiltak som  
en slags nødvendig "omvei" til ordi-  
nært arbeid. Samtidig fungerte delta-  
kelse i slike tiltak som en test på at de  
arbeidsløse var reelle arbeidssøkere.

Vi kan for eksempel sammenlikne  
med 1991. Arbeidsløsheten var økende  
og på omtrent på samme nivå som nå;  
100 000 helt ledige eller 4,7 prosent av  
arbeidsstyrken. For 2004 legges det  
opp til 12 300 tiltaksplasser for ordi-  
nære arbeidssøkere. I 1991 var det nesten  
45 000 tiltaksplasser.

Regjeringens argument mot å øke  
omfanget av opplæring- og sysselset-

tingstiltak synes å være at de kan bidra  
til å «låse arbeidssøkere inne» i en  
periode der utviklingen på arbeidsmar-  
kedet er i ferd med å snu fra nedgang til  
vekst. I følge Regjeringens egne prog-  
noser vil dette imidlertid ikke skje før i  
2005 (arbeidsløsheten er forventet å  
øke fra 2003 til 2004). Det er selvsagt å  
foretrekke at de arbeidsløse finner jobb  
raskest mulig - på egenhånd eller med  
bistand fra Aetat. Men hvis alternativet  
til å delta på tiltak, er å gå arbeidsløs  
uten særlig håp om å finne en ny jobb,  
tror jeg tiltak er å foretrekke - både på  
kort sikt (velferdshensyn) og på lang  
sikt (effektivitetshensyn).

De fleste studier av aktive arbeids-  
markeds tiltak i Norge viser at deltakel-  
se i slike tiltak har en positiv effekt på  
seinere jobbsjanser og arbeidsinntekt  
(se boks 3.6). Det er mye usikkerhet  
knyttet til slike effektevalueringer. Selv  
om vi ikke er villige til å la tvilen kome  
tiltalte til gode, er indisiene sterke  
nok til at det ikke bør utelukkes at tiltak  
(av det volumet vi har hatt i Norge) har  
en positiv effekt for deltakerne.

Hensynet til lønnsdannelsen er et an-  
net argument for at Regjeringen holder  
tiltaks volumet nede. Teori for lønns-  
dannelse tilsier at lønnsveksten blir  
større dersom forventet velferdstap ved  
å bli arbeidsløs reduseres. Dersom det  
å gå på tiltak (med kursstøtte) oppfattes  
som bedre enn å være helt ledig (uten  
arbeidsløshetsstrygd) kan dermed større  
tiltaks volum gir høyere lønnsvekst. Og  
dermed høyere likevektsledighet.

På den annen side: Aktiv arbeids-  
markeds politik - i betydningen stort  
tiltaks volum - kan være en forutsetning  
for å få til et inntektspolitisk samarbeid  
slik at partene i arbeidslivet bidrar med  
sitt for å få til en moderat lønnsvekst.  
Også her kan det være taktiske vurde-  
ringer som ligger bak Regjeringens  
forslag. Ved å være så gjerrig med tilta-  
kene i utgangspunktet, er det rom for å  
gi noe underveis i prosessen. Uansett  
bør Regjeringen ha et solid bered-  
skapslager av aktive arbeidsmarkeds-  
tiltak, som bør settes i verk dersom ar-  
beidsløsheten ikke går markant ned i  
løpet av neste år.

PS. Etter at dette ble skrevet har ikke  
bare LO, men også de andre arbeids-  
takerorganisasjonene trukket seg fra  
Arbeidslovutvalget.



■ ■ ■ TORE SCHWEDER:

# Sjangerbrudd eller vitenskapelig uredelighet i Lomborg-saken?

**B**jørn Lomborgs bok *The sceptical environmentalist; measuring the real state of the world* har skapt store bølger. Boka er tatt vel imot i markedsliberale kretser, mens den fra naturvitenskapelig hold er iltert kritisert. Den ble klaget inn for det danske forskningsråds utvalg for uredelighet. Lomborg ble dømt for objektiv, men ikke subjektiv uredelighet. Den danske regjering har båret ved til bålet ved å opprette Institutt for miljøvurdering – med Lomborg som direktør.

Lomborg-saken har ledet til en stor debatt. Mitt Googlesøk ga 9090 treff på Bjørn Lomborg. Det er mange sider ved denne saken som kunne vært diskutert, men jeg vil nøye meg med å redegjøre kort for boka og debatten, rapportere om en fersk evaluering av Lomborgs nye institutt, og reflektere litt over om problemet er uredelighet eller om det er sjangerbrudd og rolleblending.

### Lomborg-saken

Å måle verdens sanne tilstand er ingen liten oppgave, selv for en samfunnsvi-

ter som sammen med sine studenter bruker to-tre år på oppgaven. Bjørn Lomborg er utdannet statsviter. Han har en PhD i samfunnsvitenskap og har undervist i det en kan kalle statistiske kilder ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Aarhus. Han er nå direktør for Institutt for Miljøvurdering i København. Lomborg (2001) er viden kjent – og beryktet. Boka er stort sett en oversettelse og ajourføring av Lomborg (1998).

Lomborg tar for seg de store spørsmål. Her er noen kapittelevskriftter: Measuring human welfare; Life expectancy and health; Food and hunger; Will we have enough food; Energy; Non-energy resources; Water; Our chemical fears; Biodiversity; Global warming. Lomborg hevder, og ikke bare i tittelen, at han har målt verdens sanne tilstand og at den i det alt vesentlig er god og i bedring.

Mange naturvitere, ikke minst de som stiller med de vanskelige klimaspørsmålene, hisset seg opp over denne samfunnsviteren, som mener seg i stand til å fortelle verden hvordan det egentlig er og at det slett ikke står så galt til som mange vil ha det til. *Scientific American* publiserte en rekke artikler som gikk imot Lomborg. *Science* og *Nature* har også publisert kritiske artikler. Lomborg ble i januar 2003 dømt for vitenskapelig uredelighet, se <http://www.forsk.dk/uvvu/nyt/udtaldebat/index.htm>: *Objektivt findes udgivelsen af den omhandlede publikation at falde ind under begrebet videnskabelig uredelighed. Under hensyn til de subjektive krav, der stilles om forsæt eller grov forsømmelighed kan Bjørn Lomborgs udgivelse imidlertid ikke falde ind under denne karakteristik. Derimod findes udgivelsen at være i klar strid med normerne for god videnskabelig skik.* Dette er ingen dom i juridisk forstand, men en uttalelse fra det danske forskningsråds uredelighetsutvalg.

Danske forskere er uenige om dommen. Mange støtter den, i harmdirrende protest mot Lomborg og hans bok. De mener at han tar feil på mange vesentlige punkter og at han er uredelig ved ensidig bruk av data og argumentasjon. Andre, særlig samfunnsvitere, mener at det ikke er mening i begrepet objektiv uredelighet. Deres syn er nærmest at alle vitenskapelige skriftstykker er innlegg i en løpende og åpen debatt. Lomborgs bok er ensidig i utvalg av data og argumentasjon, ja vel. Men all vitenskap er mer eller mindre ensidig. Spørsmålet er hvor godt det er skrevet, hvor godt empirien er dokumentert, hvor etterrettelig påstandene er, og selvsagt hvor mye innsikt bidraget gir.

Enkelte av Lomborgs danske kritikere er nok også ute etter å gi statsminister Fogh Rasmusen en rett venstre. Tidlig i sin regjeringstid uttalte nemlig statsministeren at det ikke var tjenelig med alle disse vitenskapelige «smagsdommere», og han nedla en rekke vitenskapelige råd og utvalg. Etter dommen måtte Fogh Rasmusen svare for seg i Folketinget. For vel ett år siden opprettet han nemlig et Institutt for



Tore Schweder er professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

miljøvurdering, med Lomborg som direktør. Dette var selvsagt nokså provoserende for de mange forskerne som i utgangspunktet mente at Lomborg er en sjarlatan, og som så at regjeringen ikke lenger søkte råd hos «skikkelige forskere».

Boka til Lomborg, og dommen, har også vært mye diskutert i Norge, blant annet i [www.forskning.no](http://www.forskning.no). Her nevner Reidar Müller at boka også har vært brukt i den norske miljødebatten, faktisk også på Stortinget da Kyoto-avtalen ble ratifisert. I 2002 fikk Frp, med talsmann Øivind Korsberg, redusert bevilgningene til miljøforskning med 70 millioner.

### The Skeptical Environmentalist

Cole (2003) tar for seg boka til Lomborg. Han deler i utgangspunktet Lomborgs skepsis mot dommedagsprofetene, men konkluderer som mange andre at boka «suffers from several problems, including selective use of data, over-simplification of issues, posing the wrong question and lack of objectivity in his quest for optimistic trends. Ironically Lomborg makes the same errors as those he criticises».

For egen del vil jeg si at boka er god. Den er en sterk og hardtslående debattbok. Effektivt filleristes Lester Brown som tidligere sto for årboka *State of the World* fra Worldwatch institute, og andre uvitenskapelige, og ofte utdaterte, dommedagsprofeter. Men, boka er ujevn. Den er selektiv i utvalg av data og kilder, og den er skråsikker i det meste. Lomborg framhever usikkerheten i klimaspørsmålet, men ikke i andre spørsmål. Han er imidlertid åpen og ordentlig i noter og henvisninger.

Undertittelen *Measuring the Real State of the World* er misvisende og overambisiøs: «this book attempts to measure the real state of the world. Of course, it is not possible to write a book ... which measures the entire state of the world... I wish to gauge the most important characteristics of our state of the world – the *fundamentals*. And these should be assessed not on myths but on the best available facts. Hence the *real* state of the world.» Og lenger ut «I have tried to present all the facts, to give us a rounded feel of the world».

Lomborg trekker fram en masse interessant offentlig statistikk som han presenterer godt, men så vidt jeg kan se har Cole (2003) og andre kritikere rett i at Lomborg er ensidig. Lomborg har en god penn, og for den informerte leser som har tilstrekkelig ballast til å se ensidigheten, er boka verdifull. Den presenterer kanskje den beste samlede argumentasjonen til optimistene rundt *The Economist*. Dette bladet har da også trykket Lomborg til sitt bryst. *BusinessWeek* utropte i 2002 Lomborg som en av de ni betydeligste agendasetterne i Europa. Med Lomborgs argumentasjon på bordet er det lettere å forstå hva markeds-optimistene bygger på. Men boka blir lest av andre enn dem som har god ballast, som for eksempel Øivind Korsberg i Frp, og kan da være til stor skade. Han sa for eksempel følgende i Stortinget 14.11.01: «Kyoto-avtalen, som er en ren handelsavtale med CO<sub>2</sub>-kvoter, tar utgangspunkt i at verden skal bli mindre avhengig av kull, olje og gass, og dermed få ned utslippene av de klimagassene som mange politikere og noen vitenskapsfolk tror vil forsterke den naturlige drivhuseffekten og påføre oss skadelige klimaendringer». Man er godt på jordet om man tror at det bare er noen vitenskapsfolk som tror dette.

Om boka ikke hadde pretendert å være et vitenskapelig skriftstykk ville skaden vært mye mindre og få ville ha hisset seg opp. Vi har yttringsfrihet. Det er også nyttig å få balansert Greenpeace, WWF, Lester Brown og andre notoriske miljøpessimister. Og det er bra med empirisk fundert argumentasjon fra markedsoptimistenes side. Så vet vi hvor vi har dem, og hvordan de kan imøtegås der det trengs. Problemet er at Lomborg pynter seg med falske vitenskapelige fjær.

For samfunnsøkonomer gir Cole (2003) diverse eksempler på ensidigheten til Lomborg. Han hevder blant annet at Lomborg stiller det gale spørsmålet når han diskuterer verdens fiskerier. Lomborg viser til FAO, som noterer at verdens samlede fangst av villfisk har stabilisert seg på 80-85 millioner tonn, mens oppdrettsproduksjonen har økt betydelig på tittallet. FAO hevder videre at samlet bærekraftig avkastning maksimalt er ca 100 millioner tonn, men at oppdrettsnæringen ventelig vil

vokse såpass at samlet produksjon av fisk vil være 150 – 160 millioner tonn for humant konsum i 2030. Dette gjen- gir Lomborg nokså korrekt, med gode kildehenvisninger. Cole mener at Lomborg tar feil av to grunner. For det første fordi oppdrettsfisk i stor grad fores med fiskemel fra villfisk (lodde, kolmule osv). Derfor er tallet for humant konsum i 2030 overoptimistisk. For det andre vil det store fisketrykket som trengs for å ta opp de 90% av den bærekraftige totalen som Lomborg nevner, føre til overfiske og økologiske skader. Begge innvendningene til Cole er gyldige, men de treffer like mye FAO som Lomborg. Viktigere er det at Lomborg underslår at kvaliteten i den samlede og stagnerende villfiskfangsten går stadig nedover. Det blir mindre torsk og tunfisk og mer tobis og kolmule. De store torskefiskeriene utenfor New Foundland og i Nordsjøen hører for eksempel historien til. Dette understøtter Coles første poeng. Det er også nokså grave- rende at Lomborg skriver at 35% av villfiskfangstene kommer fra bestander som viser synkende fangster, men underslår at tre fjerdedeler av verdens fiskebestander var overfisket eller sterkt nedfisket i 2000, slik FAO sier. 35% høres ikke så mye ut, men saken er at det ikke blir mye fangst fra nedfiskete bestander. Det er ved å utnytte stadig nye bestander og på grunn av tekniske forbedringer at dette tallet er blitt så lavt. Det er ingen grunn til optimisme for verdens fiskerier.

Av bokas 352 tekstsider er bare noe over tre sider viet fisk, mens global oppvarming er viet 68 sider. For Lomborg, og for Brende, Putin og Bush, er det praktiske spørsmålet om en skal satse på Kyotoprotokollen. Lomborg mener at Kyotoavtalen koster mer enn den smaker. Han mener at vi heller skal bruke pengene på utdanning, helse, rent vann og sanitære forhold i utviklingslandene. Etter å ha argumentert for at scenariene til IPPC er for pessimistiske, og at fossile energikilder vil bli byttet ut med ikke-fossile kilder i løpet av dette hundreåret, mener han at Kyotoprotokollen nærmest er unødvendig: «In order to handle global warming, we need not necessarily phase out fossil fuels rapidly. Instead we need to make sure that, through sufficient research funding, sun, wind, and fusion



will become competitive energy sources before mid-century. This will cost much less and give rise to only smaller temperature increase». Cole (2003) er meget skeptisk til dette, spesielt til Lomborgs vurdering av kostnadene som følger av global oppvarming: «We have to remember that he makes this conclusion through a selection of studies of the impacts of climate change and through emphasising the most optimistic of their findings. In contrast to the studies cited above [Nordhaus og Boyer (2000), Fankhauser (1995) med fler], he does not undertake original scientific research».

Korsberg i Frp og andre motstandere av Kyotoprotokollen, henter ammunisjon hos Lomborg. Men de hører kanskje bare den første delen av Lomborgs budskap, som han selv kursiverer: «*global warming is not anywhere near the most important problem facing the world. What matters is making the developing countries rich and giving the citizens of developing countries even greater opportunities*». Det spørres om ikke Lomborg først og fremst har bidratt til å vilde Korsberg og andre. Presterud (2003) advarer mot sterke krefter som ønsker å bagatellisere og underkjenne forskernes brede enighet i klimaspørsmålet. Cole (2003) legger vekt på Kyotoavtalens store politiske betydning, selv om den neppe er økonomisk optimal. At Lomborg med selektiv argumentasjon bidrar til å dra teppet vekk under avtalen, har nok opphisset mange forskere både innenfor og utenfor FNs klimapanel.

Lomborg har sin egen offisielle hjemmeside, <http://www.lomborg.com/index.html>. Der har han samlet den kritikken han har møtt, og han gir svar på tiltale. Lomborg er avgjort en dyktig debattant, men er han forsker, og er boka et vitenskapelig skrift? Jeg mener nei. Om han hadde samlet data og referert andres forskning slik Westergaard og Nybølle (1927) foreskriver, hadde han levert et vitenskapelig verk. Deres ideal for slikt statistisk arbeid er «at under maaltid Arbejde ... samle Tal sammen, der ikke skal kunne angribes som tendentsiøse, og drage Slutninger, som fra alle Sider kan faa Anerkjendelse som de eneste mulige». Det er ikke nødvendigvis vitenskap å samle sammen en masse data. Det hjel-

per ikke at forfatteren påstår at det er vitenskap, slik Lomborg insisterer, eller at det er 70 sider med noter og henvisninger. Det hjelper heller ikke at boka er gitt ut på Cambridge University Press.

Boka er selektiv, skråsikker og forførende – som så mange andre debattbøker. Men boka er uredelig fordi den gir seg ut for å være vitenskapelig. Den burde derfor få en dom, kanskje denne: «Boka utgir seg for å være vitenskap, men er snarere en hardtslående debattbok som baserer seg på en stor mengde nyttig og tilgjengelig statistikk. Boka er selektiv i sin bruk av kilder: data og teori som ikke passer inn i budskapet utelukkes. Data brukes for å *illustrere* et budskap, *ikke for å undersøke på en balansert og fordomsfri måte* hva som er jordens sanne tilstand, slik forfatteren påstår. Dette ville da også være en uoverkommelig oppgave. Om Lomborg hadde gitt ut sitt verk som en debattbok måtte den hilses velkommen – det skal være full ytringsfrihet, også for forskere. Men Lomborg og Cambridge University Press har ikke vært seg sitt ansvar bevisst da de utga boka som om den skulle være et stykke vitenskap. Boka er ikke et resultat av balansert og nøktern forskning for å måle jordens sanne tilstand. Ved å la boka framstå som vitenskap må den bedømmes som uredelig og skadelig».

Med Lomborgs bok vet vi langt på vei hva markedsoptimistene bygger på. *State of the World* fra Worldwatch Institute, inntil 2000 redigert av Lester Brown, gir på samme måte en nokså samlet framstilling sett fra den andre siden. Lomborg nevner at hans undertittel «Measuring the real state of the world» spiller på tittelordene i denne mest kjente bok om verdens miljø, og Lomborgs ærend er å gå denne boka etter i sømmene, med det formål å påvise hvor galt dens budskap er om at jorda i all hovedsak er på sotteseng. Uten å heve meg til overdommer, har jeg også inntrykk av at *State of the World* også er sterkt ensidig, og er debattbøker på linje med Lomborgs bok.

### Uredelighet, sjangerbrudd og rolleblending?

Det skal selvsagt ikke være fusk i forskningen, særlig ikke fusk som ska-

der vår kollektive innsikt og kunnskap. Politisk manipulering, eller annen forføring i vitenskapelige gevanter må påtales og avklees, særlig når det er forskere som agerer, og når manipuleringen er alvorlig.

Vårt eget forskningsråd foreslo for departementet å opprette et Nasjonalt redelighetsutvalg 18.12.01. Dette forslaget er ikke blitt fulgt opp. I forslaget vedlegg defineres vitenskapelig uredelighet slik «Med vitenskapelig uredelighet menes brudd på god vitenskapelig praksis i planlegging, gjennomføring, kollegavurdering og rapportering av forskning som kan bidra til å vilde om forskningens resultater. En slik villedning kan også omfatte hvem som har bidratt til forskningen. Vitenskapelig uredelighet omfatter ikke utilsiktede feil eller faglig uenighet. Eksempler på uredelighet kan være: Fabrikasjon av data; Falsifikasjon av data; Villedende bruk av statistiske eller andre metoder; Fordreid tolking og konklusjon; Plagiering; Fordreid gjengivelse av andres resultater; Urett forfatterskap». Det finnes også en nasjonal forskningsetisk komité for samfunnsvitenskap og humaniora, NESH, og tilsvarende i naturvitenskap og medisin.

Lomborg har syndet ved å bryte debattsjangeren ved å utgi en debattbok som vitenskap. Han har blandet forskerrollen med debattantrollen. Med debatt mener jeg her ordveksling innen den politiske og ideologiske sfære. Det går ikke et klart skille mellom denne og den vitenskapelige sfære. Hva som er politikk og hva som er samfunnsvitenskap kan enkelte ganger være vanskelig å avgjøre. Det er forskjell på et arbeid som søker en argumentasjon for en på forhånd gitt konklusjon, og ett der oppgaven er å finne fram til innsikt ut fra en mest mulig balansert og fullstendig vurdering av empiri og teori. Det første er ideologi eller politikk. Det andre er forskning.

Det trengs spesialisert kyndighet til å gjennomskue forskning, og også det som gir seg ut for å være vitenskap. Beslutningstakere og folk flest må ha tillit til at det som gis ut som forskning er skikkelig og ærlig, også i valg av sjanger. Kriteriet for alvorlig rolleblending eller sjangerbrudd må avhenge av fag og kontekst, men det er ikke opp-

lagt at dette er vanskeligere i økonomi og samfunnsfag enn det er i realfagene.

Hvordan skal et (u)redelighetsutvalg reagere når de finner uredelighet eller grove sjangerbrudd? Jeg synes det skal sette på lyskasteren og lage bråk, til ubehag for forskeren, institusjonen og fagmiljøet, og til opplysning for allmennheten. Det bør bare sanksjoneres med uttalelser som har autoritet og snært. De ordinære domstoler får eventuelt komme etter med materielle eller andre tvangsmidler.

Dommen over Lomborg fikk lyset på. Bra! Men lysstrålen kunne ha truffet bedre. Dommen var rett og slett klønete i sin form. Den dekket seg bak tidligere publisert kritikk, og gikk ikke selv konkret til verks.

Et uredelighetsutvalg står her overfor et dilemma. Uttalelser fra et slikt utvalg må være konkrete i sin argumentasjon, ellers vil de ikke ha vekt, og det blir lite å lære av dem. Dermed vil utvalget framstå som bidragtyer i den løpende vitenskapelige debatten. Hva er da vitsen med et særskilt utvalg? I visse saker kan det imidlertid trenges uttalelser fra tverrvitenskapelig og autoritativt hold, og helst fra folk som ikke selv direkte har interesser i saken. Som i Lomborgs tilfelle vil uttalelsen kunne være at det innklagete arbeidet ikke holder mål som vitenskapelig arbeid, med begrunnelse. Det som er sagt om Lomborgs korte avsnitt om fiskeri kunne vært del av den konkrete begrunnelsen. Den konkrete kritikken må imidlertid også treffe mer sentrale deler.

Mitt syn er at det trengs et redelighetsutvalg, kanskje i regi av Videnskaps-Akademiet. Akademiets medlemmer har bred og dyp kompetanse, og har i mindre grad egne interesser å forfølge enn yngre og mindre etablerte forskere. Særlig viktig må det være at det er erfarne forskere på det angjeldende fag med på uttalelser i en bestemt sak, og at det hele ikke overlates til filosofer. Et Akademi-utvalg, kanskje sammensatt fra sak til sak, vil kanskje kunne fungere som overdommer, selv om oppgaven er krevende.

### Institut for miljøvurdering

At Lomborg er satt til å lede dette instituttet er temmelig provoserende, selv om det ikke er uvanlig å sette folk med

begrenset vitenskapelig kompetanse til å lede forskningsinstitutter. Lomborg var kontroversiell da han ble utnevnt. Med sin eneste vitenskapelige publikasjon utenom boka, vil han ikke kunne regnes som vitenskapelig kompetent i økonomi, statistikk eller miljøfag. §2 i Instituttets vedtekter lyder «Formålet med IMV's virksomhet er på grunnlag af forskning på højt, internationalt niveau at medvirke til at miljømålene nås på den økonomisk mest effektive måde».

Et utvalg, med blant annet Finn Førsund, har nylig evaluert instituttet ([http://www.econ.ku.dk/wpa/Forskningsregister/Forskfiler2003/2003\\_08\\_26\\_CHA.pdf](http://www.econ.ku.dk/wpa/Forskningsregister/Forskfiler2003/2003_08_26_CHA.pdf)). Utvalget mener at instituttets rapporter er godt skrevet og at de er lett tilgjengelige for allmennheten, men er mer forbeholdent for rapportenes politiske relevans. Når nytten av returpapir vurderes, anlegges for eksempel en marginalbetragtning om at 5% brukes til energiproduksjon. Utvalget mener at det ville ha vært mer relevant å spørre hva som ville skjedd dersom forbudet mot å brenne returpapir ble opphevet. Utvalget slår fast at ingen av rapportene pretenderer vitenskapelig arbeid eller metodeutvikling i normal vitenskapelig forstand. Av de 5 gjennomgåtte rapportene føler utvalget seg ikke trygge på konklusjonen i to av dem. Utvalget avslutter sin evaluering med «Men hvis et institutt som IMV skal bevare sin troværdighet på lang sikt, vil det være nødvendig at sikre, at der ikke kan sættes faglige spørsmåltegn ved noen av deres rapporter».

Denne Salomoniske dom har ført til en ny dreining i striden om Lomborg. Det kommer stadig innlegg i danske aviser. Noen er syrlige og kritiske, mens andre tar Lomborg og hans institutt i forsvar. Sosialdemokrater krever instituttet nedlagt. Lomborgs forsvare, som miljøminister Hans Christian Schmidt, mener at evalueringen er tilstrekkelig positiv og at instituttet må fortsette. Enkelte viser til at instituttet har klart å få fram 8 rapporter i løpet av vel et år. Riktignok la utvalget tre rapporter til side som oppstartsarbeider preget av hastverk og to rapporter fikk kritikk. Men produktiviteten er upåklagelig, hevder forsvarene.

Vitenskapelig arbeid er kontinuerlig gjenstand for ekstern evaluering og

kvalitetskontroll. Forskning formidles gjennom publisering, og tidskriftsredaksjonene er ofte nådeløse i sin bedømmelse. Det spørres om forlagene er like strenge med bøker. Det glapp i alle fall hos Cambridge University Press. Når det kanskje har sviktet hos forlag eller forfatter, kan det være bra med et redelighetsutvalg som kritikerne kan gå til. I alle fall når arbeidet får så stor oppmerksomhet og vekt som i tilfellet Lomborg, og når kritikerne ikke når fram fordi de blir gjort til part i saken. Vitenskap er sannhetssøken, og ikke debatt i politisk forstand. Det er viktig å holde orden på roller og sjangere. Og det er kanskje her det har sviktet i tilfellet Lomborg.

### Referanser:

- Cole, M.A. (2003): Environmental optimists, environmental pessimists and the real state of the world – an article examining *The sceptical environmentalist: measuring the real state of the world* by Bjorn Lomborg. *The Economic Journal*, 113: F362-F380.
- Fankhauser, S. (1995): *Valuing Climate Change: The Economics of the Greenhouse*. London: Earthscan.
- Lomborg, B. (1998): *Verdens Sande Tilstand*. Centrum.
- Lomborg, B. (2001): *The sceptical environmentalist; measuring the real state of the world*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Nordhaus, W. og Boyer, J. (2000): *Roll the DICE Again. Economic Models of Global Warming*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Presterud, P. (2003): Forskere i sommervarm og styrtregn. *Cicerone*, 12: 3.
- Westergaard, H. og Nybølle, H.C. (1927): *Statistikens teori i grundrids*. C.E.C. Gads forlag, København.

■ ■ ■ CHRISTIAN BRINCH:

# Et annet perspektiv på Lomborg-saken

**L**omborg-saken handler om forholdet mellom vitenskap og offentlig meningsdannelse. Kritikere av Lomborg hevder at han har skrevet en bok som gir et systematisk feilaktig bilde av virkeligheten. Videre skal han, ved å framstille boka som vitenskap, ha skadet både meningsdannelse og vitenskap. Den samme karakteristikken slår tilbake på Lomborgs hovedmotstandere. Kritikken av Lomborg bærer preg av å være feilaktig og dårlig begrunnet, og den gis autoritet ved å trekke på vitenskapelige institusjoner som tidsskrifter og den danske Forskningsstyrelsens Udvalg vedrørende vitenskabelig uredelighet.

### Innledning

De fleste av oss synes vel det er en fordel at offentlig meningsdannelse er preget av grundig, etterrettelig og aller helst empirisk fundert argumentasjon. Samtidig sitter vi vel med en følelse av at dette idealet er ganske langt fra virkeligheten i den moderne mediehverdagen. Likefullt har vi et ansvar for å vurdere hva slags argumentasjon vi skal akseptere og hva slags argumentasjon vi skal avvise. Spesielt viktig er det å være oppmerksom på argumentasjon som skaper et feilaktig inntrykk av

å være velbegrunnet ved å trekke på autoriteter som vitenskap eller offentlige utvalg.

Lomborgs bok «The skeptical environmentalist» kom ut i 2001, og er i hovedsak en oversettelse og oppdatering av «Verdens sande tilstand» fra 1998. Boka er i stor grad et oppgjør med «myten» om at verden er på vei utfor stupet miljømessig. Lomborg tar utgangspunkt i de samme dataene som miljøbevegelsen bruker, og forsøker å vise, på område etter område, at det ikke er empirisk dekning for denne myten. Han er ikke spesielt redd for å trække noen på tærne, og de som i størst grad får gjennomgå er miljøorganisasjoner som World Watch Institute, og forskere som opptrer som dommedagsprofeter i media. Som en kontrast forsøker Lomborg å gi en annen virkelighetsbeskrivelse, «the real state of the world.» Han diskuterer også politikkimplikasjoner av denne virkelighetsbeskrivelsen. Viktigheten av de forskjellige miljøsakene vurderes ut fra et antroposentrisk verdisyn, altså ut fra hva de betyr for menneskers velferd. Derfor gjennomgås også en god del velferd-sindikatorer som ikke er direkte knyttet til miljøforhold. Konklusjonen er blant annet at verden blir et stadig bedre sted å leve. Konklusjonen er imidlertid ikke at alt er bare bra.

Boka ble tatt godt i mot i en del kretser, og fikk mye oppmerksomhet gjennom positiv omtale i blant annet *The Economist*. Noe av grunnen til den positive omtalen er vel nettopp at boka framstår som grundig, etterrettelig, empirisk fundert argumentasjon. I andre kretser har imidlertid boka fått kraftig negativ mottakelse. «Lomborg-motstanderne» mener at boka gir et systematisk feilaktig bilde av virkeligheten og at Lomborg i sin behandling av data gjemmer viktige trekk som ikke passer inn i dette bildet. I tillegg blir altså Lomborg beskyldt for å feilaktig framstille boka som vitenskap.

Med bakgrunn i medieomtalen av boka og oppfatningen av boka som feilaktig og uvitenskapelig har en god del forskere og miljøforkjempere forsøkt å «ta» Lomborg, å sørge for å få stemplet boka som feilaktig og upålitelig. Artikler som er svært kritiske til boka, har vært trykket i tidsskrifter som *Nature*, *Science*, *Scientific American* og *Economic Journal*. I tillegg har altså Udvalgene vedrørende vitenskabelig uredelighet (UVVU) under den danske Forskningsstyrelsen felt sin dom over boka, i tråd med Lomborg-motstandernes oppfatninger. Det er selvsagt fritt fram å mene at boka er feilaktig og upålitelig. Det viktige i denne sammenhengen er om institusjoner med makt, i form av sin anseelse eller i form av et mandat fra myndighetene og forskersamfunnet, setter sitt stempel på denne beskrivelsen. Man skulle da tro at de trengte en skikkelig begrunnelse.

### Dommen

Dommen fra UVVU lyder som følger: «Objectively speaking, the publication of the work under consideration is dee-



Christian Brinch er post.doc. under Norges forskningsråds BEMATA-program, med arbeidssted Biologisk institutt, Universitetet i Oslo

med to fall within the concept of scientific dishonesty. In view of the subjective requirements made in terms of intent or gross negligence, however, Bjørn Lomborg's publication cannot fall within the bounds of this characterization. Conversely, the publication is deemed clearly contrary to the standards of good scientific practice.»

Begrunnelsen og dommen er enkelt tilgjengelig på nett og interessant lesing. Utover en relativt overfladisk behandling av hva som er god vitenskapelig praksis, er begrunnelsen en oppsummering av fire artikler i tidsskriftet *Scientific American* (Schneider m. fl. 2002), der eksperter på forskjellige områder uttaler seg om Lomborgs behandling av deres områder. Det første problemet er at disse forfatterne var invitert av en åpenbart Lomborg-fiendtlig redaktør, og at de selv må betraktes som Lomborg-motstandere. To av forfatterne blir selv kritisert i Lomborgs bok. Utvalget har likevel valgt å ikke nedsette egne ekspertgrupper, men i praksis å behandle disse artiklene som uavhengige ekspertuttalelser. Det andre problemet er at artikkelforfatterne i hovedsak argumenterer for at boka er dårlig, ikke at den er uredelig. I den grad artikkelforfatterne mener at boka er uredelig gjøres det ikke noe systematisk forsøk på å dokumentere dette. Det er ikke mange substansielle punkter i kritikken (artiklene utgjør kun 12 sider tilsammen), og det er ikke åpenbart at kritikerne har rett på alle disse punktene. (Lomborg har relativt gode svar på en del punkter, og forskere det påstås at Lomborg har misforstått studiene til, protesterer på dette i brev til *Scientific American*.) Det er vanskelig å lese begrunnelsen uten å sitte igjen med et inntrykk av at utvalget var innbyrdes enige om dommen, og at de syntes dette var begrunnelse nok i seg selv.

Det er ikke uten grunn at bevis spiller en viktig rolle i rettsapparatet i demokratiske samfunn. Å hevde at det danske utvalgets dom er etisk problematisk, vil være å ta for svakt i. Dommen er en skandale, uavhengig av om hva utvalget konkluderte med faktisk er riktig, fordi den ikke er begrunnet på en tilfredsstillende måte. Selv uten et spesielt mandat til å komme med offentlige uttalelser, er det liten

tvil om at det er etisk problematisk å hevde offentlig at noen er uærlige uten å gi en skikkelig begrunnelse. Lomborg er i sin fulle rett når han i en pressemelding etter domsfellelsen hevder: «The DCSD [UVVU] does not give a single example to demonstrate their claim of a biased choice of data and arguments. Consequently, I don't understand this ruling. It equals an accusation without defining the crime.» Nå bør det presiseres at utvalget ikke har makt til å komme med andre sanksjoner enn uttalelser. Nettopp fordi utvalget har fått mandat av det danske samfunn til å vurdere slike saker, kan imidlertid en slik uttalelse være en kraftig dom. Det tas nok for gitt at slike dommer har en skikkelig begrunnelse.

Merk i denne sammenheng at Lomborg-saken har blitt brukt som begrunnelse for at vi trenger et tilsvarende utvalg i Norge. Jeg synes heller Lomborg-saken gir grunn til skepsis til opprettelse av et slikt utvalg. På den annen side kan man jo lære mye av feil. Lomborg-saken bør gi klar lærdom om hva slags saker et slikt utvalg i tilfelle (ikke) bør behandle, og hva slags begrunnelser som bør ligge bak en dom/uttalelse.

### Kritiske artikler

Artiklene i *Scientific American* er eksemplere på en ny akademisk sjanger som dreier seg om å «ta» Lomborg, der den andre hovedreferansen er Pimm and Harvey (2002). (Den kritiske artikkelen i *Science*, Grubb (2001), er også en streng kritikk, men fortjener nok ikke å bli puttet i bås med de andre kritikkene her.) Dette er en egen sjanger fordi innholdet ikke er kritikk i vanlig akademisk forstand. Man skal vise, eller rettere sagt hevde, at Lomborg har gjort så grove synder at boka enten er makkverk eller ondsinnet juks, og dette skal gjøres med en nedlatende tone og med ispedte personangrep. Ikke overraskende lider kritikken substans og presisjon voldsomt. Denne sjangeren har ikke noe å gjøre i vitenskapelige tidsskrifter. Konklusjonen gjelder selvfølgelig uavhengig av om det også er noe viktig og riktig kritikk i artiklene. Kritikken må imidlertid kvalifiseres noe. *Scientific American* er ikke et vitenskapelig tidsskrift, men et seriøst

tidsskrift om vitenskap, og artikkelen i *Nature* er i form av en bokanmeldelse.

Vi har en vanlig vitenskapelig artikkel om boka til Lomborg i et økonomisk fagtidsskrift, *Economic Journal*, Cole (2003). Denne artikkelen er langt mildere i formen og mer fokusert på sak enn artiklene i *Scientific American* og *Nature*. Likefullt er det forfatterens mål, ved en gjennomgang av et lite utvalg temaer, å vise hvor svak boka er. Hvis man tror på det som står i artikkelen, er det lett å bli ledet til å akseptere denne konklusjonen. Det bør man imidlertid ikke, for en god del av kritikken er ved nærmere ettersyn svak.

Jeg skal kort gå gjennom et par slike svakheter. Dette har to formål. For det første er det viktig i denne sammenheng å substansiere kritikken av Lomborg-kritikerne, slik at min påstand om at vitenskapelige tidsskrifter har opptrådt klanderverdig i denne saken ikke blir stående helt ubegrunnet. For det andre er det et poeng å eksemplifisere at hovedbeskyldningene mot Lomborg, nemlig skjev saksframstilling og feil, kanskje ikke er så uvanlig i vitenskap som man kan bli ledet til å tro utfra Lomborg-sakens forløp. Merk at følgende kritikk ikke er flisespikkeri. Hoveddelen av artikkelen er en gjennomgang av fire kapitler fra boka til Lomborg. De to eksemplene jeg skal gå gjennom er hovedkritikken til Cole av to av disse kapitlene, de som omhandler ernæring/sult og nedkutting av skog.

I sin gjennomgang av ernæringskapitlet forsøker Cole å vise at Lomborgs oppsummering «On practically every count, humankind is better nourished,» er misvisende. Cole's argumentasjon her er i hovedsak basert på at den relative andelen underernærte har økt i en del land i Afrika sør for Sahara. Poenget til Cole er å vise at Lomborg glemmer viktige utviklingstrekk ved å aggregere data til globale trender, og ved å hovedsakelig basere seg på relative og ikke absolutte tall. Det er grunn til å spørre seg hvor relevant denne kritikken er. Lomborg tar for seg hvordan reduksjonen i andel underernærte er fordelt på regioner, viser at forbedringen har vært liten i Afrika sør for Sahara og diskuterer dette i et eget delkapittel. Det viktige ankepunktet mot kritikken er imidlertid at Cole framstiller

Lomborgs kapittel som et forsøk på å bagatellisere at det er mange mennesker som sulter:

«It is notable that one of the UN Food and Agriculture Organisation (FAO) reports from which Lomborg draws his seemingly optimistic data provides the following summary 'in a time of unprecedented plenty 826 million people still do not have enough to eat. Far more disturbing is the fact that little progress is being made in bringing about significant reductions in the number of the world's hungry'. The contrast with Lomborg's conclusion is notable, perhaps suggesting that Lomborg considers the FAO to be part of 'the litany'.»

Lomborg på sin side skriver allerede i innledningen av boka: «The point is that fewer people in the world are starving. ... The food situation has vastly improved, but in 2010 there will still be 680 million people starving, which is obviously not *good enough*. The distinction is essential; when things are not going well enough we can sketch out a vision: fewer people must starve. This is our political aim.» Og i andre avsnitt av konklusjonskapitlet: «On the global level, it seems obvious to me that the major problems remain with hunger and poverty.»

I diskusjonen av kapitlet om ernæring ser det altså ikke ut til at Cole har fått med seg hva Lomborg faktisk mener. Er en reduksjon i antall underernærte i verden fra 920 millioner til 792 millioner (fra 1971 til 1997), med en nedgang i andelen underernærte fra 35 til 18 prosent, en liten eller stor forbedring? Spørsmålet kan vanskelig gis noen mening i et annet lys enn om man synes det er en tilstrekkelig stor forbedring. Og her er det altså heldigvis enighet om at dette ikke er tilstrekkelig. Lomborg forsøker ikke å gjemme regionale forskjeller og det er heller ingen grunn til å tro at han skulle ha noe ønske om det.

Artikkelens to oppsummerende avsnitt om nedkutting av skog gir et godt sammendrag av kritikken av dette kapitlet:

«Reporting only trends in *global forest cover* can therefore be seen to be extremely misleading. Deforestation is far more rapid in tropical regions than in temperate regions. Furthermore, the

fact that tropical forests are so much richer in biodiversity compared to temperate forests, not to mention the fact that they also form human habitats, suggests that deforestation in tropical regions deserves special emphasis.

Given that tropical forests are typically located in relatively low income countries with rapid population growth, there may be a case for arguing that the socially optimal rate of deforestation is not zero (assuming that we could identify the full costs of deforestation). However, it is important to be clear that this is not Lomborg's argument. He is not claiming that the deforestation that is occurring is socially efficient. Instead he is arguing that deforestation is not happening, or else is so minor as to be insignificant. He offers no cost-benefit data to convince us of the latter point.»

I følge kritikken er det altså slik at Lomborg kun presenterer globale trender, og at han påstår at nedkuttingen av skog er ubetydelig. Problemet er at begge deler er feil, som man kan se fra følgende klipp fra skog-kapitlet i boka:

«The usual FAO estimates put net deforestation in the tropics in the 1980s at 0.8 percent a year, falling to 0.7 percent in the 1990s. With FAO's new 2001-study, based on accurate satellite imagery, the estimate of the net tropical deforestation has declined even further to 0.46 percent. [avsnitt] The figures are still high though, and there are three main reasons for this...» (I det følgende forsøker Lomborg å forklare hvorfor regnskogene blir kuttet ned, ikke hvorfor 0.46 prosent er et for høyt estimat.)

Lomborg opplyser også om regionale forskjeller, blant annet at nesten all regnskogen har blitt kuttet ned i noen land og regioner. Lomborg konkluderer ikke med at man ikke skal gjøre noe med problemet, men er mer åpen. Han argumenterer for at dersom man skal gjøre noe, så bør antakelig i-landene betale u-landene for å ikke utnytte skogene sine på samme måte som vi allerede har gjort (for lenge siden) i mange av i-landene. Biologisk mangfold behandler Lomborg i et eget kapittel.

Konklusjonen på denne korte kritikken er ikke at artikkelen til Cole er udelt dårlig. Men den gir en skjev framstilling av boka, og Lomborg blir

kritisert for utelatelssynder han ikke har begått. Man bør forvente at slike enkle ting blir sjekket før artikler som er såpass skarpt kritiske blir publisert i tidsskrifter som *Economic Journal*. Men realiteten er at også artikler i vitenskapelige tidsskrifter kan gi skjev framstilling av saksforholdene og inneholde feil.

### Konklusjoner

Lomborg-saken handler for meg om maktovergrep fra UVVU og kritikkverdigg adferd fra (redaksjonen i) blader som *Scientific American*, *Nature* og *Economic Journal*. Den handler også om en mangel på etterrettelig kritikk av boka. Uten intelligent kritisk diskusjon får vi ikke vite hvilke steder Lomborg faktisk tar feil. Kritikker preget av personangrep, autoritetsargumenter og faktiske feil, samt dommen fra det danske utvalget, bør befestes et inntrykk av at boka er egnet til å provosere, men ikke nødvendigvis faglig dårlig.

Det er lett å tenke «ingen røyk uten ild!» I denne saken er det en farlig tanke. Som medlemmer av den opplyste allmennhet, bør vi forsøke å stå i mot de som prøver å påvirke offentlig meningsdannelse ved å rope høyt istedenfor å rope intelligent. Her har jeg ikke tatt stilling til om dette gjelder Lomborg. Jeg mener å kunne konkludere med at det gjelder Lomborgs hovedmotstandere.

### Referanser:

- Cole, M.A. (2003): Environmental optimists, environmental pessimists and the real state of the world – an article examining *The sceptical environmentalist: measuring the real state of the world* by Bjorn Lomborg. *The Economic Journal*, 113: F362-F380.
- Grubb, M. (2001): Relying on Manna from Heaven? *Science*, 294: 1285-1287.
- Lomborg, B. (1998): *Verdens Sande Tilstand*. Centrum.
- Lomborg, B. (2001): *The sceptical environmentalist; measuring the real state of the world*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pimm, S. og J. Harvey (2002): No need to worry about the future. *Nature*, 414: 149-150.
- Schneider, S., J. P. Holdren, J. Bongaarts og T. Lovejoy (with editorial by J. Rennie) (2002): Misleading Math about the Earth, *Scientific American*, January.

**Robert J. Schiller:**  
**THE NEW FINANCIAL ORDER,  
RISK IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY,**  
Princeton University Press, 2003,  
366 sider.

**Anmeldt av:**

*Dag Einar Sommervold*  
Statistisk sentralbyrå

Robert J. Schiller er professor ved Yale University. Etter hans salgssuksess med boken «Irrational Exuberance», var forventningene store til årets bok. Mottakelsen har så langt vært positiv, men om salgstallene når «Irrational Exuberance»s høyder, gjenstår å se. Temaet risiko er vanskeligere populariserbart, men Schiller lykkes i å anskueliggjøre de fundamentale risikoene vi står overfor. Hans hovedpoeng er at de fleste av oss undervurderer dem og i for liten grad prøver å gardere oss mot risiko. Livsforsikring er da, ifølge Schiller, et hederlig unntak og han etterlyser flere markeder for risikospredning. Den grunnleggende tanken er at slike markeder vil gi klare velferdsmessige gevinster, siden enkeltindivider og husholdninger kan forsikre seg mot et bredere spekter av «økonomiske farer» som negativ lønnsutvikling og prisfall på verdiobjekter som bolig. Videre argumenterer Schiller for at markedene vil gi en mer effektiv økonomi som stimulerer til innovasjon og fornyet teknologisk framgang.

Ryggraden i boken er Schiller seks «ideer» for den nye finansielle orden. Den første ideen er den allerede nevnte konstruksjon av et forsikringsmarked hvor en kan sikre seg mot en lønnsutvikling under forventningene og uforutsette tap på verdiobjekter. Den andre ideen er et «makromarked», hvor en for eksempel kan forsikre seg mot en uønsket BNP-utvikling eller fall i Dow-Jones. Sammen med Allan Weiss har Schiller tatt patent på «macro securities». Macro securities opptrer i par, en makro-opp og en makro-ned. Dividendene er avhengig av markedets bevegelser. Går indeksen for markedet opp, gir makro-opp økt utbytte og makro-ned redusert. Videre prises makro-opp og makro-ned etter mønster fra dagens eksisterende markeder for verdipapirer. Schiller tenker seg at

virksomheter som er svært konjunkturavhengige kunne investere i makro-securities for å redusere konjunkturfølsomheten.

I «Irrational Exuberance» fokuserte han på finansmarkedenes svinginger og mekanismer som forsterker disse. På denne bakgrunnen kan «makro-securities» sees på som et forsøk på å redusere de negative sidene ved volatile finansmarkeder.

Den tredje ideen er knyttet til lånekontrakter. Han argumenterer for at personlige lånekontrakter som er knyttet til ens egen framtidige betalingsmulighet, er ideelle i et risikofordelingsperspektiv. Denne typen lån kan gi insentiv problemer, siden lønnsjusterte avdrag kan ha samme virkning som skatter. Schiller berører problemet uten å diskutere i hvilken grad svekningen av insentiver kan unngås.

De tre siste ideene er varianter av samme tema, men langs andre dimensjoner, risikodeling mellom yrkesgrupper, befolkninger og så videre, risikodeling mellom generasjoner og risikodeling mellom nasjoner.

Innspillene er mange og tankevekkende. Det springende punktet for alle disse markedene er om noen ønsker å implementere dem og om de i så fall blir velfungerende. Schiller ser på boken først og fremst som en idemyldring og poengterer selv at vi fortsatt mangler kunnskap for å sikre gode nye markedsinstitusjoner. For lesere med sinn solid forankret i en sosialdemokratisk ramme hvor mye av risikospredning blir administrert av myndighetene og finansiert over skatteseddelen, vil nok Shillers grunnleggende tanke om markeder for all risikodeling ha et visst potensiale for å skape anstøt. I det amerikanske samfunnet er skepsisen til statlige «løsninger» finansiert av skatter, stor. For å få et innblikk i amerikansk økonomisk debatt de siste tretti år, kan Paul Krugmans «Peddling Prosperity» være egnet. Manglende økonomisk sikkerhetsnett for amerikanere flest, gjør at veien fra arbeidsløshet til å bli satt på gata er kort. Videre er det vanskelig for lavtlønte amerikanere å få endene til å møtes. Boken «Nickel and Dimed» av Barbara Ehrenreich gir et glimrende stykke arbeid i Günter Walraffs tradisjonen hvor hun forteller om hennes erfaringer i ulike lavt løn-



nete yrker. Schiller bruker henne som standardreferanse for personlige risikoer som selv en ressurssterk person står overfor. Han foreslåtte markeder knyttet til framtidig bortfall av inntekt, lavere lønnsnivå i valgt yrke og så videre, må sees på som et forsøk på skape muligheter for den enkelte til å forsikre seg mot livets og verdens uforutsigbarhet. De kapitlene i boken som omhandler dette, må sies å være de svakeste. I for liten grad diskuterer Schiller problemer knyttet til lang tids-horisont, asymmetrisk informasjon, uønsket seleksjon og moralsk hasard. Et problem i slike markeder – som er meget klart i amerikanske helseforsikringer – er at de som mest sannsynlig vil trenge forsikring naturlig nok er de minst interessante fra forsikrings-selskapenes synspunkt. I hvilken grad dette er et problem for Schiller avhenger av hvor vidt sikkerhetsnettet skal favne. Det er naturlig å anta at allerede bemidlene og friske kan være villige til å forsikre seg mot et bredere spekter eventualiteter og at de vil finne forsikringspremier som stemmer med deres betalingsvillighet. For hjemløse og andre personer med lav betalingsmulighet er det vanskeligere å se en realiserbar markedsløsning.

Uansett syn på om de ulike beskrevne markedene kan fungere, er boken høyst lesverdig. En ekstra bonus er Shillers ledige språk og mange eksempler på viktige finansielle innovasjoner fra det første opsjonsmarkedet så dagens lys på 1700-tallet i Japan, fram til i dag med Chiles Unidad de Fomento, den første «inflasjonsfrie valuta».





## Finse — møtested for Oslo- og Bergensstudenter

**F**inseseminaret ble gjennomført for første gang 11.-12. oktober 2003. Seminaret er ment som et møtested for nye profesjonsstudenter i samfunnsøkonomi ved Universitetene i Oslo og Bergen. Profesjonsstudiet i Bergen er nytt av året og dermed kunne studenter fra de to byene for første gang møtes til et faglig og sosialt samlende seminar.

### Innledning

Det var flere målsettinger som lå til grunn for seminaret. For det første ville det gi studentene en unik mulighet til å bli bedre kjent med hverandre, både med egne medstudenter og studentene fra den andre studiebyen. På seminaret kunne for det andre Oslo og Bergen trekke erfaringer om hvordan studiene er organisert i forbindelse med kvalitetsreformen. Til slutt ønsket en å stimulere studentenes faglige interesse ved å presentere dem økonomiske problemstillinger på andre måter enn gjennom forelesninger og kollokviegrupper.

### Gjennomføring

Studentene møttes til lunsj på Finse 1222 lørdag formiddag, og etter en kort innledning av instituttstyrer Sigve Tjøtta, Institutt for økonomi, UiB, og programleder for profesjonsstudiet i samfunnsøkonomi ved UiO, Vidar Christiansen, startet det faglige programmet. Studentene deltok på flere foredrag og hadde gruppearbeid som de senere presenterte for de andre studentene.

### Foredrag

Til seminaret var det hentet inn eksterne foredragsholdere. Per R. Johansen fra Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå holdt foredraget «Pengepolitikken sine oppgaver og virkninger sett fra et SSB-perspektiv».

Inger Øydis Storebø fra Statoil gav en innføring i «Europeisk gassmarked: Fra monopol til frikonkurranse?», mens professor Steinar Strøm fra UiO presenterte studentene for tilbud av arbeidskraft.

### Gruppearbeid

Med 13 studenter fra Bergen og 23 fra Oslo, ble studentene delt inn i seks grupper som diskuterte og jobbet med aktuelle økonomiske artikler som de senere presenterte for de andre gruppene. Emner som ble behandlet var alt fra bruk av oljeformue til korrupsjon og definisjonen av lykke.

Det var både interessant og gledelig å merke seg at studentene viste stor interesse og økonomisk innsikt under presentasjonene og debattene som fulgte. Hvis studentene utvikler seg i like stor grad gjennom resten av studiene, kan vi se frem til et knippe dyktige samfunnsøkonomer om noen år.

### Evaluering

Seminaret må sies å ha vært en suksess. Studentenes evaluering tyder klart på at dette var et tiltak det ble satt stor pris på. Et godt faglig og sosialt utbytte kombinert med fantastisk natur og mat fristet til gjentakelse.

*Eirik N. Christensen og Leikny Lunde  
Institutt for økonomi, UiB*



## Høgskolen i Lillehammer

Høgskolen i Lillehammer tilbyr en rekke studier innen film- og fjernsynsfag, helse- og sosialfag, reiselivsfag, økonomi- og administrative fag og samfunns- og kulturfag. Vi holder til i moderne lokaler på Storhove i Lillehammer og har 240 ansatte og 2000 studenter. Høgskolen er inne i en spennende fornyelsesprosess bl.a. knyttet til innføringen av kvalitetsreformen innen høyere utdanning og etableringen av Innlandsuniversitetet.

### STILLING SOM FØRSTEAMAUENSIS/ FØRSTELEKTOR, EVENTUELT HØGSKOLE- LEKTOR I SAMFUNNSØKONOMI ved Avdeling for samfunnsvitenskap.

Høgskolen har behov for å styrke sin samfunnsøkonomiske kompetanse både for å dekke økt undervisningsmengde og en større studentmasse innen samfunnsøkonomiske fag, og for å styrke faglig utvikling og forskning på det samfunnsøkonomiske området.

Det søkes etter en samfunnsøkonom med kompetanse innenfor forskning, undervisning og formidling i samfunnsøkonomi. Søker må ha høyere utdanning i samfunnsøkonomi (cand.oecon, cand.polit eller tilsvarende).

Stillingen er primært knyttet til Bachelorstudiet i Økonomi og Administrasjon (BØA), men kan også bli pålagt oppgaver ved andre studier ved Høgskolen. Det tas forbehold om eventuelle endringer i arbeidsområde/studietilknytning.

Det er et personalpolitisk mål i staten at arbeidsstaben skal gjenspeile befolknings sammensetning generelt, både når det gjelder kjønn og kulturelt mangfold. Derfor oppfordres spesielt kvinner og personer med minoritetsbakgrunn til å søke stillingen.

Stillingen lønnes som førsteamanuensis i stillingskode 1011/førstelektor i stk. 1198/høgskolelektor i stk. 1008. Fra lønnen trekkes 2 % pliktig innskudd til Statens pensjonskasse.

Stillingsbetenking ligger på [www.hil.no](http://www.hil.no) under «Ledige stillinger».

Nærmere opplysninger ved henvendelse til studieleder Eirik.Holm@hil.no tlf. 61 28 82 29, dekanus Øyvind.Kalnes@hil.no, tlf. 61 28 80 52 eller personalsjef John.Arne.Hulberg@hil.no, tlf. 61 28 83 99.

Søknad vedlagt oversikt over utdanning og praksis, med kopier av attester, vitnemål og vitenskapelige arbeider iht. spesifikasjon i stillingsbetenking, sendes

**Høgskolen i Lillehammer,  
2626 Lillehammer innen 14.11 2003.**

## Økonomisk Forum

### Redaktører:

Leo A. Grünfeld  
e-post: leoa.grunfeld@nupi.no

Kåre Johansen  
e-post: kare.johansen@svt.ntnu.no

Snorre Kverndokk  
e-post: snorre.kverndokk@frisch.uio.no

### Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold  
E-post:  
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

### Utgift av

Samfunnsøkonomenes Forening

Leder: Kjell Arne Brekke

Generalsekretær: Birgit Laudal

### Besøksadresse:

Skippergt. 33

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

E-post:

sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Telefon: 22 31 79 90

Telefax: 22 31 79 91

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

Utkommer med 9 nummer pr. år, ca. den 1. i hver måned bortsett fra dobbeltnummer jan. / febr. som utkommer 1. februar og novembernummeret utkommer allerede 21. oktober. Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 700,-

Studentabonnement kr 250,-

Enkeltnr. kr 90,- inkl. porto.

### ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side ..... kr. 5 895,-

3/4 side ..... kr. 5 325,-

1/2 side ..... kr. 4 750,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: MGH grafisk a/s, Bergen

# B-BLAD

Retur: Økonomisk forum,  
P.b. 8872 Youngstorget  
0028 OSLO



## Kun for medlemmer

Medlemsrådgiveren er et betjeningskonsept fra DnB-konsernet, spesielt utviklet for å ivareta dine økonomiske interesser som foreningsmedlem. Den er en del av samarbeidsavtalen mellom din forening og DnB-konsernet, med sine leverandører: Den norske Bank, Postbanken, Vital Skade og Vital Forsikring.

Her får du alle bank- og forsikrings-tjenester samlet på ett sted. Vi tilbyr faglig kompetanse på de produkter og tjenester avtalen omfatter og kjennskap til dine gunstige betingelser som medlem.

Se også hjemmesiden til din forening under: MEDLEMSRÅDGIVEREN!

Ring 04700  
– så vet du mer

Medlemsrådgiveren – Bank- og forsikringstjenester levert av DnB-konsernet

