SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 8 • 2013 • 127. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA:
NASJONALBUDSJETTET 2013

- Trasti og Aarnes:
  KONJUNKTURUTSIKTER
- Mork:
  OLJEKORRIGERT UNDERSKUDD
- Doppelhofer og Moe Hansen:
  NORGE I EUROPA
- Carlsen:
  SYKEHUSENE
- Løyland:
  KULTURBUDSJETTET 2014

Osmundsen, Johnsen og Emhjellen:
PETROLEUMSSKATT

Skoglund:
NORGES ØKONOMI UNDER KRIGEN

Bjerkholt:
DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET 50 ÅR

SAMFUNNSØKONOMEN

- REDAKTØRER
Torberg Falch · NTNU
Jo Thori Lind · Universitetet i Oslo
Klaus Mohn · Universitetet i Stavanger

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

- PROSJEKTLEDER
Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Generalsekretær: Anne-Sophie Redisch

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Postboks 1917, Vika
0124 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2013

- PUBLISERINGSDATO / ANNONSEFRIST
Nr. 9: 16. desember / 27. november

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

- PRISER

Abonnement	kr.	1350.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	190.-

- ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-
Byråprovisjon	10%	

Opplag: 2580
Design: www.deville.no
Trykk: 07 Aurskog, 2013

MILJØMERKET 241 Trykksak 379

Innhold

NR. 8 • 2013 • 127. ÅRG.

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2013

- LEDER 3

- NASJONALBUDSJETTET
Nasjonalbudsjettet og konjunkturutviklingen 4
av Morten Trasti og Dag Aarnes

Strukturelt, oljekorrigert underskudd i nytt perspektiv 8
av Knut Anton Mork

Finanspolitiske trender og sykler i Norge og andre OECD-land 12
av Gernot Doppelhofer og Ole-Petter Moe Hansen

Sykehusene 21
av Fredrik Carlsen

Kulturbudsjettet 2014 25
av Knut Løyland

- AKTUELL KOMMENTAR
Mens vi venter på Godot: Petroleumsskatt – Proveny eller opplæring? 32
av Petter Osmundsen, Thore Johnsen og Magne Emhjellen

Det samfunnsvitenskapelige fakultet 50 år: Økonomene og de andre 44
av Olav Bjerkholt

- ARTIKKEL
Norges økonomi under krigen 55
av Tor Skoglund

- FORSKNINGSNYTT
Utsatt lønn: Bra for motivasjonen, ikke for mobiliteten 64
av Espen R. Moen

- REPORTASJE
Økt innvandring – Hvordan endres norsk økonomi? 68
av Jens Furuholmen og Emma Helen Rasmussen

FORSIDEFOTO: © GORM KALLESTAD / NTB SCANPIX

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

Ressursrikdom og risiko

Aukande energietterspurnad og stigande oljepris er ein viktig del av forklaringa på medgangsbølgja for norsk økonomi gjennom dei siste 10 åra. No tyder mykje på at endringar kan være i emning.

Det internasjonale energibyrået (IEA) hevdar at fleire sider ved dagens energisituasjon manglar bærekraft. Oljeprisen er rekordhøg og legg ein dempar på den økonomiske veksten i verda. Den høge oljeprisen skaper endringar i både tilbod og etterspurnad - for olje, naturgass og konkurrerande energikjelder. Sist men ikkje minst er det vanskeleg å foreine ei ubroten auke i energietterspurnad og utslepp av klimagassar med eit mål om å dempe den globale oppvarminga.

Bærekraft legg grunnlag for stabilitet i økonomisk aktivitet, i energiforsyninga og for klimaet. Ei nærliggande tolking av åtvaringane frå IEA er derfor at utsiktene for energisituasjonen i verda er meir usikre enn på lenge. I ein liten, open petroleumsøkonomi er dette signal som må takast på alvor.

Forvaltninga av dei norske olje- og gassressursane har oftast vore karakterisert som ein suksess, både av fagøkonomar og politikarar. Fondsmekanismen skillar oljeinntektene frå utgiftene over statsbudsjettet, og handlingsregelen for finanspolitikken sett ei rettesnor for innfasinga av olje- og gassinntektene i norsk økonomi. Mange har derfor rekna med at norsk økonomi langt på veg var vaksinert mot utfordringar knytt til «Rikdommens Paradoks» og «Hollandsk syke», som har møtt så altfor mange andre ressursrike land verda over.

Men handteringa av ressursrikdom i ein liten open petroleumsøkonomi handlar om meir enn bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Ei side som har fått for lite merksemd er verknadene frå ressursbruken i næringa. Oljeselskapa sine utgifter til investeringar og drift har nemleg lagt grunnlag for ei sterk norsk leverandørnæring, der kraftig marknadsvekst har gitt høge inntekter og store ringverknader til fastlandsøkonomien.

Stadig høgare oljepris har gjort at aktiviteten i den norske petroleumsverksemda har auka raskare enn resten av økonomien. Samla etterspurnad frå olje- og gassnæringa har kome opp i 15 prosent av verdiskapinga i Fastlands-Norge. I tillegg kjem sterk vekst i eksporten av petroleumsrelaterte tenester.

Resultatet er ei vriding av verksemda i stadig fleire fastlands-næringar mot leveransar til petroleumsrelaterte aktiviteter heime og ute, der god betalingsvilje har gitt betre lønnsemd enn i anna konkurranseutsett produksjon. På denne måten har petroleumsnæringa lagt grunnlag for høg sysselsetting, låg arbeidsløyse, men også høg lønnsvekst og press mot konkurranseevna.

Dette er ei ønska utvikling, som er støtta opp av medviten politikk. Heilt sidan 1970-talet har det vore ei uttalt målsetjing at olje- og gassressursane skulle legge grunnlag for livskraftig næringsutvikling på norsk jord. Resultatet er den leverandørnæringa me har i dag.

Etter eit forbigåande tilbakeslag for oljenæringa for om lag 10 år sidan, gjorde ein i tillegg næringspolitiske framstøyt for å auke leite- og utbyggingsaktiviteten på norsk sokkel. Saman med høgare oljepris har denne utviklinga lagt grunnlag for ei sterk auke i investeringane på norsk kontinentalsokkel.

Delprivatiseringa av Statoil flytta i tillegg det meste av ansvaret for planlegging og drift over til kommersielle aktørar, i all hovudsak børsnoterte oljeselskap. Dette har medført at den politiske kontrollen med investeringar og aktivitet i olje- og gassverksemda i dag er avgrensa.

Styrken i oljeverksemda og offentlege finansar gav Norge kraft til å motstå det internasjonale sjokket frå finanskrisa i 2008 og den store resesjonen i 2009. Utviklinga i ettertid har også vore langt betre enn i resten av Europa.

Likevel er det no stadig fleire som uttrykker uro for at den høge eksponeringa mot petroleumsutvinning gjer oss meir sårbare for nye internasjonale konjunktur-sjokk, som til dømes eit fall i oljeprisen. Dette taler for at veksten i petroleumsverksemda i tida som kjem må nærme seg veksten i resten av økonomien.

Klaus Mohn

Morten Trasti
Rådgiver, NHO
Dag Aarnes
Avdelingsdirektør, NHO

Nasjonalbudsjettet og konjunkturutviklingen

Nasjonalbudsjettet gir som alltid en god og bred gjennomgang av utviklingen i norsk økonomi. Selv om det er forholdsvis liten spredning i prognosene i ulike miljøer i Norge, fremstår prognosene i budsjettet denne gang som noe for optimistiske. Det gjelder særlig at anslaget på vekst i investeringer i annen næringsvirksomhet enn oljesektoren, som synes å bryte med ulike investeringstellinger og faktisk utvikling til nå. Gitt at det næringslivet som skal investere er bankavhengig, savner vi også en diskusjon av de realøkonomiske effektene av innføringen av nytt regelverk for kapitaldekning i banker. Nasjonalbudsjettet gir en generelt meget god oversikt over arbeidsmarkedet, men underkommuniserer nok en del utfordringer, særlig knyttet til ungdoms vei inn i arbeidsmarkedet.

HOVEDTREKK I KONJUNKTURUTVIKLINGEN

Nasjonalbudsjettet gir samlet sett en god og grundig fremstilling av hovedtrekkene akkurat nå i norsk økonomi. Drøftingen går nøye gjennom den siste tidens utvikling som har vært preget av at veksten har bremset tydelig opp. Vekst-anslagene er nedjustert sammenlignet med RNB 2013. Anslaget for veksten inneværende år, målt ved BNP-Fastlands-Norge, er på linje med anslag gitt av andre prognosemiljøer. Anslagene for utviklingen i 2014 er imidlertid tydelig over snittet. Nedsiderisikoen er mindre fremtredende enn i andre analyser.

Nasjonalbudsjettet erkjenner imidlertid at konjunkturoppgangen langt på vei er satt på vent. Veksten i privat konsum har avtatt tydelig i løpet av inneværende år. Samtidig flater vekstimpulsene fra petroleums- og boliginvesteringene ut, og eksportetterspørselen ser ut til å holde seg lav for de fleste varegruppene. Grunnen til svakere vekstimpulser fra petroleumsinvesteringene er nok at norske leverandører taper markedsandeler. Selve aktivitetsnivået på sokkelen ser ut til å fortsette å vokse forbi nivået på 200 milliarder i investeringer pr år.

Makromodellene og analysene i Finansdepartementet gir tydeligvis ikke noen grunn til å tro at svekkelsen i norsk økonomi er noe mer enn forbigående konjunkturfenomen. Det er ikke mye snakk om nedsiderisiko. Det er heller ikke drøftet om mer varige endringer i næringsstrukturer og arbeidsmarked gjør seg gjeldende. Det at investeringsraten i konkurranseutsatt virksomhet utenom olje har vært svært lav helt siden finanskrisen og at lønnskostnadene i Norge er opp mot 70 prosent høyere enn gjennomsnittet

av handelspartnerne omtales, men blir på en måte ikke til reelle trusler i bildet av en økonomi som grunnleggende sett går veldig godt. Vårt poeng er at det ikke kan utelukkes at vi står overfor en omfattende utflytting av industrivirksomhet fra Norge. Denne tilbøyeligheten til å være det en kanskje kunne kalle litt selvgod på norsk økonomis vegne er nok Nasjonalbudsjettets viktigste svakhet og der dokumentets politiske karakter blir særlig synlig.

Nasjonalbudsjettet anslår en vekst på 2,7 prosent i fastlandsøkonomien neste år. Fordelt på de ulike etterspørselskomponentene forklares veksten i hovedsak gjennom tiltakende vekst i privat konsum og tradisjonell eksport. Avtakende vekst i petroleums- og boliginvesteringer kompenseres gjennom økt vekst i næringsinvesteringene. Investeringsveksten blant fastlandsbedriftene antas å komme som følge av økt etterspørsel fra våre handelspartnere.

NHO-bedriftenes forventninger stemmer ikke godt overens med dette bildet. Det vi kaller NHOs markedsindeks har falt i løpet av 2013. Markedsindeksen angir differansen mellom andelen bedrifter som svarer at markedssituasjonen har bedret seg fratrukket andelen som svarer at markedssituasjonen har forverret seg. Fra høsten 2010 og frem til første kvartal 2013 lå indeksverdien på rundt 20. I følge våre erfaringer med disse tallene har dette vært konsistent med en vekst i privat sektor i økonomien i størrelsesorden 2,5–3 prosent. Tilsvarende indeks for forventningene til 2014 har også forverret seg gjennom året, og har nå en verdi på 0. Dette nivået tilsvarer en underliggende vekst i den private delen av norsk økonomi på rundt 1 prosent. NHOs medlemmer, som står for en vesentlig del av sysselsetting og verdiskaping i Norge, forventer dermed svakere vekst i norsk økonomi neste år enn det Nasjonalbudsjettet legger opp til.

ET OPTIMISTISK INVESTERINGSBILDE FOR FASTLANDSØKONOMIEN

Boliginvesteringene flater nå ut og viser tegn på å falle. Boliginvesteringene i Norge er ustabile i forhold til den underliggende demografiske utviklingen. Det som påvirker dem nå er nok en kombinasjon av mer tilbakeholdne banker og svekkende forventninger både blant vanlige boligkjøpere og de mange investorene i Norge som bruker boliger som skattemotiverte investeringsobjekt. I Nasjonalbudsjettet er veksten i boliginvesteringene for 2014 anslått til 3 prosent. Det kan vise seg å være noe høyt dersom det øvrige bildet av økonomien og husholdningenes situasjon ikke bedrer seg.

I Nasjonalbudsjettet anslås investeringene i fastlandsbedriftene, dvs all næringsvirksomhet utenom oljesektoren og sjøfart, til å vokse med 5,5 prosent i 2014, målt i volum. Anslaget begrunnes i hovedsak med at tiltagende BNP-vekst hos våre handelspartnere vil øke etterspørselen etter norske eksportvarer, og dermed også øke lønnsomheten og investeringslysten blant fastlandsbedriftene. Anslaget for næringsinvesteringene er trolig det som skiller seg mest ut i forhold til den en kunne kalle norsk konsensus.

Det positive investeringsbildet i Nasjonalbudsjettet stemmer dårlig overens både med Næringslivets økonomibarometer, som er NHOs kvartalsundersøkelse, og med SSBs investeringstellinger slik vi leser dem. Førstnevnte viser at det er klart flere bedrifter som planlegger å redusere investeringene i 2014 enn som tenker seg å øke dem. SSBs investeringstelling viser også et svakt bilde for investeringene i industri og bergverk. Det ser ut til at departementet vektlegger modellresultater mer enn investeringstellinger. Modellene som brukes har antakelig en investeringsadferd som skiller seg tydelig fra den vi har sett i Norge i perioden 2009 – 2012.

Det virker lite sannsynlig at en beskjeden økning i etterspørsel fra utlandet vil slå raskt ut i form av økte investeringer blant fastlandsbedriftene. Prognosene tilsier at BNP-veksten i Europa i 2014 vil bli om lag 1 prosent. En slik vekst vil ikke gi en merkbar vekst i etterspørselen etter norske varer og tjenester. Et eventuelt utslag i økte investeringer vil også inntreffe med et tidsetterslep. Det vil ta tid fra en svak økning i europeisk etterspørsel vil øke produksjonen. Det vil ta ytterligere tid før norske produsenter opplever økt lønnsomhet og tro på fremtiden. Deretter vil trolig investeringslysten øke. At disse mekanismene skal slå sterkt ut i løpet av kun et år er tvilsomt. På toppen av dette er det ikke usannsynlig at norske bedrifters investeringer kommer i andre land enn Norge.

I Nasjonalbudsjettet sammenlignes investeringsratene mellom ulike land. Sammenligningen i perioden 2010–12 er imidlertid lite relevant. Konjunkturutviklingen i Norge skiller seg vesentlig fra konjunkturutviklingen i de andre landene i denne perioden. At investeringene i Danmark og Frankrike har utviklet seg svakt i denne perioden er ikke overraskende, siden den økonomiske veksten også har uteblitt. Norsk økonomi har derimot vokst, men uten en tilsvarende oppbygging av realkapital. Noe av forklaringen

på dette er en svak utvikling i etterspørselen av kapitalintensive varer og en viss dreining mot en mer tjenesteproduserende økonomi. Det er allikevel grunn til bekymring når anslått kapitalslit er i samme størrelsesorden eller større enn investeringen i realkapital i norsk industri i flere år på rad.

EFFEKTER AV PETROLEUMSINVESTERINGENE

Petroleumsinvesteringene fortsetter å prege norsk økonomi. Den epoken i norsk økonomi som utgående regjering refererte til med betegnelsen «stø kurs» vil nok i ettertid fremstå som en oljeboom uten sidestykke. Investeringene drives av oljeprisen og et ønske om å utnytte eksisterende infrastruktur på en god og lønnsom måte. Et gunstig skatteregime teller trolig også med. Anslaget for volumvekst i petroleumsinvesteringene for 2014, på 7,5 prosent, er trolig noe høyt, men aktiviteten er imidlertid såpass høy at investeringsprosjekter som er planlagt gjennomført i år fort kan bli utsatt til 2014. Foreløpige tall fra Nasjonalregnskapet viser at investeringene innenfor utvinning og rørtransport økte med i overkant av 14 prosent i 2011 og 2012. Veksten for inneværende år ser ut til å ende på om lag 10 prosent, målt i volum. Det springende punktet nå er som nevnt hvordan det går med norske leverandørers markedsandel. Mye tyder på at den er fallende selv om bildet er svært sammensatt.

Fraværet av det en kunne kalle problematisering av petroleumssektorens virkning på økonomien er en svakhet ved dette Nasjonalbudsjettet. Det blir særlig iøynefallende når en, som alltid drøfter inngående hvor fort det kan skje at finanspolitikken blir for ekspansiv og bidrar til å destabilisere norsk økonomi. Vi har en mistanke om at det egentlige hensynet ikke er kortsiktige virkninger av finanspolitikken men mer at en ønsker å unngå at offentlige utgifter som andel av BNP-FN øker for mye.

Investeringene i utvinning og rørtransport vil i år ende på over 200 mrd, målt i løpende priser. Nivået på petroleumsinvesteringene er nå høyere enn investeringene i fastlandsbedriftene. Nasjonalbudsjettet viser tall som indikerer at samlet etterspørsel fra sektoren, dvs summen av investeringsetterspørsel og vareinnsats er i ferd med å passere 15 prosent av BNP-merket og at den årlige veksten og virkningen på resten av økonomien er meget sterk. Det høye aktivitetsnivået fører med seg en økt etterspørsel etter varer og tjenester, inkludert arbeidskraft. Kostnadsveksten er nå blitt en utfordring også for oljesektoren selv og det er rimelig å tro at den smitter over på resten av økonomien. Denne utviklingen er utfordrende for resten av den konkurranseutsatte delen av norsk økonomi, og stiller trolig for strenge krav til produktivitetsutviklingen. Næringslivets økonomibarometer viser for eksempel at i overkant av 50 prosent av de eksportintensive[1] NHO-bedriftene oppgir at en svak kostnadsmessig konkurranseevne er en stor utfordring. Gjennom 2013 har også andelen petroleumsintensive[2] bedrifter som oppgir svak kostnadsmessig konkurranseevne som et investeringshinder økt.

FÅR VI DEN FULLE HISTORIEN OM ARBEIDSMARKEDET?

Nasjonalbudsjettet legger tradisjonelt stor vekt på omtalen av arbeidsmarkedet, og det er helt åpenbart at departementet følger nøye med og har samlet mye kunnskap om emnet. Spørsmålet er imidlertid hvor mye og hva ekspertene får lov til å skrive. Valgkampen var, etter vår vurdering, preget av mye uetterretteligheter og halvsannheter om arbeidsmarkedet.

For det første er det liten tvil om at andelen sysselsatte i den norske befolkningen er på vei ned. Tidlig i 2008 var sysselsettingsandelen på et foreløpig toppunkt. I årene som har fulgt har denne andelen falt. I følge våre beregninger tilsvarer fallet i sysselsettingsandelen en reduksjon av arbeidsstyrken på 110 000. Nasjonalbudsjettet antyder at dette er i tråd med en slags normalisering tilbake til et nivå vi hadde tidligere. Det er vi uenig i. Det som er spesielt viktig å være på vakt mot er utvikling av økende problemer i det en kunne kalle overgangen fra utdanning til jobb, dvs ungdoms inntreden i arbeidsmarkedet. Etter vår vurdering er økt bruk av arbeidsavklaringspenger i unge aldersgrupper et klart varsko om at noe alvorlig er under utvikling.

BANKREGULERINGER HAR REALØKONOMISKE VIRKNINGER

Boks 2.3 i Nasjonalbudsjettet tar for seg de samfunnsøkonomiske virkningene av økte kapitalkrav til bankene. De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til økte kapitalkrav er lite diskutert. Det er liten tvil om at de økte kapitalkravene som nå er i ferd med å innføres påvirker konjunkturutviklingen gjennom husholdningssektoren og bedriftenes tilgang på kreditt. I Norge har man valgt å innføre deler av regelverket på et tidligere tidspunkt og med

[1] *Bedrifter som oppgir at 25 prosent eller mer av omsetning eksporteres regnes i undersøkelsen som eksportintensive.*

[2] *Bedrifter som oppgir at 25 prosent eller mer av omsetningen er petroleumsrettet regnes i undersøkelsen som petroleumsintensive.*

strengere krav sammenlignet med majoriteten av europeiske land.

Økte kapitalkrav gir en samfunnsøkonomisk gevinst gjennom økt finansiell stabilitet. Historien har vist at dersom finansielle ustabiliteter tillates å vokse over tid kan det ha store realøkonomiske konsekvenser. Den seneste finanskrisen minnet oss på dette. Finanskrisen avslørte også at bankene bør være mer solide. Solide banker som kan tåle perioder med tap vil kunne redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved fremtidige tilbakeslag i økonomien.

I Nasjonalbudsjettet blir imidlertid økte kapitalkrav omtalt som nærmest uproblematiske. Vi syns det virker som departementet støtter seg på det teoretiske synspunktet at økte kapitalkrav ikke gir økte fundingkostnader for bankene, dvs at lønnsomhet er uavhengig av finansieringsform. Denne teorien er imidlertid basert på strenge forutsetninger som neppe stemmer alt for godt overens med virkeligheten. Økte egenkapitalkrav øker i praksis finansieringskostnadene til bankene. Bankene kan grovt sett øke egenkapitalen på tre ulike måter. For det første kan de øke inntjeningen ved å øke rentemarginene. I følge Norges Banks utlånsundersøkelse har dette allerede skjedd. For det andre kan bankene utstede ny egenkapital ved emisjon. Enkelte banker har gjennomført, eller varslet at de vil gjennomføre, aksjeemisjoner. Dette er trolig den mest kostbare formen for finansiering.[3] For det tredje kan bankene vri utlånsporteføljen mot utlån med lavere risikovekter. I praksis vil dette innebære å redusere antall utlån til bedrifter og/ eller øke utlån til bolig. Selv om risikovektene på boligutlån nå er økt er det fortsatt betydelig lavere sammenlignet med bedriftslån.

Felles for alle måtene bankene kan øke egenkapitalen på er at de øker kostnadene for bankene. Deler av kostnadsøkningene blir dermed veltet over på bedrifter og husholdninger i form av økte finansieringskostnader. Konkurransesituasjonen i det norske bankmarkedet tilsier at mesteparten av kostnadene vil bli veltet over på kundene. Dette gjør færre prosjekter lønnsomme og reduserer investeringene i næringslivet.

I Nasjonalbudsjettet hevdes det at tidspunktet for å innføre de nye kapitalkravene er gunstig, også sett i et kortsiktig perspektiv. Begrunnelsen er at den økonomiske aktiviteten er høy og at boligprisene og (husholdningenes) gjeld er på et høyt nivå. Det er riktig at økte kapitalkrav bør innføres i en høykonjunktur. En innføring i løpet av en høykonjunktur vil begrense de kontraktive effekten som følger med økte kapitalkrav. Konjunkturoppgangen, som vi nå foreløpig har lagt bak oss, er imidlertid ingen «normal» konjunkturoppgang. Investeringene i næringslivet har i stor grad uteblitt etter forrige konjunkturbunn i 2010. Siden økte kapitalkrav reduserer næringslivets investeringer ville innføringen av kapitalkravene vært fornuftige dersom investeringene hadde vært på et høyt nivå. Det er de ikke – Norge innfører kapitalkravene med de laveste investeringsratene i norsk industri på mange tiår.

Tall fra Næringslivets Økonomibarometer viser heldigvis at manglende tilgang på kreditt og finansiering ikke påvirker alle bedriftene. Mange bedrifter finansierer seg direkte i markedet og mange får finansiering fra utenlandske morselskaper. Det er gruppen norskeide mellomstore bedrifter som rammes av innstrammingen i bankene. Dette er de samme bedriftene som ofte også sliter med formuesskatten som en ekstra avgift på egenkapitalen. At virkningen av bankreguleringene på næringslivet ikke er mer merkbar til nå må ses i sammenheng med at etterspørselen etter lån og investeringsaktiviteten er lav. I hvilken grad innstramningen i kredittilgangen til næringslivet vil gå ut over verdiskapningen vil vi først få svar på når bedriftenes etterspørsel etter kreditt øker.

OPPSUMMERING

Nasjonalbudsjettet er fremdeles flaggskipet blant konjunkturrapportene. Det gir en stor mengde presis informasjon og har tjent og tjener som oppslagsverk for mange av oss når artikler og foredrag skal skrives. Faren for publikasjonen er selvsagt at rollen som forsvarer av regjeringens politikk går ut over analysen og dekker til mer enn den opplyser eller bevisst drar prognosene i en bestemt retning. Denne gangen har vi særlig merket oss at den delen av norsk økonomi som ikke er oljerelatert kommer tilbake med økte investeringer og ny vekstkraft selv om bankene drar ned på utlånsvolumene til bedriftssektoren. Det er vi tvilende til men vi kan jo håpe at Nasjonalbudsjettets analyse viser seg å være god.

[3] *Myers, Stewart C. og Majluf, Nicholas S. (1984).*

KNUT ANTON MORK
Sjeføkonom, Handelsbanken

Strukturelt, oljekorrigert underskudd i nytt perspektiv

Finansdepartementets beregninger av strukturelt, oljekorrigert underskudd behandler den særnorske oljeboomen som om den var en varig trend. Men selv om den har vart mye lenger enn vanlige oppgangskonjunkturer, vil den en dag ta slutt. I realiteten blir derfor det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet kanskje 6,7 % av oljefondet i stedet for de 2,9 % foreslått av Stoltenberg. Det betyr imidlertid ikke at viktige investeringsoppgaver enda en gang skal utsettes. Men det gjør finanspolitikken langt mer utfordrende på sikt enn det vi har vent oss til.

Da ulike eksperter først studerte de irske budsjettbalansene på 2000-tallet, fant de ikke stort å bekymre seg for. For det første viste de stort sett overskudd. Riktig nok var det god fart i økonomien, men ikke slik at det så ut til å være snakk om alvorlig overoppheting. Arbeidsledigheten lå ikke langt fra det såkalte NAIRU-nivået, altså et nivå forenlig med ikke-akselererende inflasjon. Og om en så korrigerte for at økonomien var sterkere enn vanlig, endte en opp med strukturelle balanser som lå vekselvis på begge sider av null og ikke var særlig store, i alle fall ikke før den globale finanskrisa slo til.

I ettertid kan vi se at ting aldeles ikke var så enkle. Da IMF-økonomen Daniel Kanda (2010) gikk beregningene nærmere etter i sømmene, fant han et ganske annerledes bilde. Mens de tidligere beregningene bare hadde sett på økonomisk aktivitet i forhold til trend, enten ut fra en produktfunksjonsbetraktning (liknende NAIRU-beregning) eller Kalman-filter, undersøkte han nærmere detaljene på både inntekts- og utgiftssida i det irske budsjettet. Da fant han at de tidligere analysene hadde oversett et viktig punkt, nemlig at den langvarige irske eiendomsboomen hadde gitt staten betydelig økte inntekter i form av stempelavgift for eiendomsomsetning og skatt på verdistigning. Disse inntektene svingte ikke så mye i takt med arbeidsledigheten og så ut til å følge en svært så sterk trend. Men som vi nå vet, fikk boomen en dramatisk slutt da finanskrisa slo til, slik at den tilsynelatende trenden hadde gitt et helt feilaktig bilde. Korrigert for disse faktorene presenterte Kanda nye anslag for strukturelle budsjettunderskudd for Irland. Ikke overraskende var disse langt lavere enn de tidligere. For 2003 beregnet han for eksempel et strukturelt underskudd på 2,9 % av BNP, mens to mer tradisjonelle metodene hadde gitt henholdsvis underskudd på 0,1 % og overskudd på 0,5 %. For 2006 var resultatet enda mer dramatisk, med strukturelt underskudd på 3,9 %, mens andre metoder hadde gitt overskudd mellom 1,5 % og 2,4 %.

IKKE EIENDOMSBOOM, MEN OLJE OG GASS

Vi liker gjerne å mene at norsk økonomi er mer solid enn den irske bobleøkonomien. Men likhetspunktene er betydelige. Vi har riktig nok ikke noen byggeboom, men vi har en olje- og gassboom. Da tenker jeg naturligvis ikke på olje- og gass*produksjonen*; for oljeproduksjonen nådde toppen ved århundreskiftet, og total petroleumsproduksjon, målt i oljeekvivalenter, rundet toppen fire år seinere ifølge Oljedirektoratets data. Det jeg tenker på, er aktiviteten på og omkring de norske olje- og gassfeltene og den aktiviteten og den lønnsomheten denne har skapt på fastlandet. Bak dette ligger naturligvis den kraftige oppgangen i oljeprisen siden midten på 2000-tallet, samt teknologiutviklinga som har gjort det mulig å utnytte stadig mer marginale ressurser.

Det er verd å merke seg at jeg da ikke bare tenker på de næringene som vanligvis omtales som oljeservice og oljeleverandørindustri. De norske selskapene i disse bransjene leverer i dag opp til halvparten av sine varer og tjenester til verdensmarkedet[1], altså på langt nær bare til norsk sokkel. Dette har om noe lagt seg på toppen av den norske oljeboomen.

Men jeg tenker ikke bare på disse bransjene. Som BI-forskerne Bjørnland og Thorsrud (2013) påviser, dreier det seg også om andre næringer, som finansielle og juridiske tjenester, IKT eller for den saks skyld hotell og restaurant. I tillegg har mye av det som vanligvis omtales som tradisjonell industri, rettet sin virksomhet mer og mer inn mot oljebransjen som kundegruppe fordi de der finner kjøpsinteresse og betalingsvillighet. Olje- og gassinvesteringene er en viktig indikator for disse leveransene. Men den løpende strømmen av vareinnsats fra fastlandet til sokkelen utgjør nesten like store beløp.

Min tese er at etterspørselen fra sokkelen, rettet mot fastlandet, er hovedkilden til den solide inntektsveksten vi har sett i norsk fastlandsøkonomi de siste 10 – 15 åra. Denne påstanden forsøkte jeg å belegge i et arbeidsnotat fra BIs senter for monetær økonomi (CME) fra tidligere i år (Mork, 2013). Og den har fått solid støtte i den mer systematiske studien av Bjørnland og Thorsrud (op. cit.).

Om denne utviklinga bruker jeg med hensikt uttrykket inntektsvekst og ikke produksjonsvekst fordi utviklinga i relative priser utgjør en vesentlig del av bildet. For eksempel har produktprisene i norsk fastlandsøkonomi – definert ved deflatoren for fastlands-BNP-steget med 37 prosentpoeng mer enn de tilsvarende svenske siden år 2000. Dette mener jeg skyldes at de fastlandsnæringene som er direkte eller indirekte leverandører til oljevirksomheten, nyter godt av en lokal monopolfordel, et konkurransefortrinn i forhold til utenlandske konkurrenter, som skyldes geografisk, språklig og kulturell nærhet. Selvfølgelig nyter ikke alle fastlandsnæringer godt av denne fordelen. Men selv om den mer tradisjonelle virksomheten strever med å holde det gående under det norske kostnadsnivået, trekkes gjennomsnittet opp av dem som nyter godt av olje- og gassboomen.

STATENS INNTEKTER BLÅST OPP AV BOOMEN

Som i Irland har denne boomen gitt staten økte inntekter. Ikke gjennom spesielle skattetyper, men ved at skattegrunnlaget for den generelle inntektsskatten er blitt blåst opp. Videre er momsinntektene blåst opp av heftig vekst i privat forbruk. Særavgiftene, spesielt for kjøp av nye biler, kommer på toppen. Per innbygger har norske offentlige inntekter, utenom olje og gass, vokst fra om lag paritet med Sverige ved århundreskiftet til mer enn 50 prosent høyere i 2012.

Sammenlikninger med Sverige og andre land avhenger naturligvis av valutakursene, så forskjellen vil sannsynligvis se mindre ut for inneværende år etter de siste månedenes kronesvekkelse. Men det virker vanskelig å komme utenom at den norske stats inntekter har vokst usedvanlig mye siden århundreskiftet.

Hvis denne inntektsveksten, som jeg tror, henger sammen med oljevirksomheten, må vi også regne med at den vekstbanen vi har sett siden århundreskiftet, ikke kan fortsette lenge langs samme trend. Før eller seinere må vi vente, ikke bare at veksttakten avtar, men at nivået faller tilbake til den vekstbanen som offentlige inntekter utenom olje og gass fulgte fram til århundreskiftet. De kan med andre ord ikke betraktes som strukturelle.

Her vil mange sikkert innvende at oljeinntektene vil fortsette i mange år ennå og at norsk økonomi vil kunne klare å vokse videre selv etter at oljealderen er over. Cappelen, Eika og Prestmo (2010) framførte dette argumentet med stor styrke. Jeg ser likevel to problemer med det.

For det første er jeg redd oljeaktiviteten vil avta langt raskere enn produksjonen av olje og gass. Aktiviteten på sokkelen henger langt mer nøye sammen med olje- og gassinvesteringene enn med selve produksjonen.

[1] *Rystad (2012). Redaktøren gjorde meg oppmerksom på denne referansen.*

Investeringsaktiviteten har på sin side vokst nærmest eventyrlig siden århundreskiftet etter som oljeselskapene bygger ut mer og mer marginale felter og søker å få mer og mer ut av eksisterende felt. Nyutviklet teknologi gjør dette mulig, men det krever også betydelig investeringsinnsats. Det er slike utgifter for oljeselskapene som blir til inntekter for fastlandsøkonomien. Boomen som har fulgt, har vært en reell økonomisk gevinst. Men den vil ikke vare. Allerede neste år spår Oljedirektoratet at investeringsveksten vil falle tilbake til 5 prosent (KPI-deflatert) fra 16 prosent i fjor og anslått 11 prosent for i år. Videre ventes det positiv vekst fram til prognosehorisonten i 2017, men ikke på langt nær samme veksttakt som vi har sett de siste åra. Når vekstratene snur fra positivt til negativt fortegn, er naturligvis vanskelig å si. Men kostnadene på norsk sokkel er allerede svært høye, så marginene er nå små. En dag må vi regne med at store, nye prosjekter på norsk sokkel ikke lenger er lønnsomme. Om det vil ta 5, 10 eller 15 år er vanskelig å si. Men når det skjer, risikerer vi at investeringsaktiviteten kan falle raskt.

For det andre tror jeg det skal noe til at næringslivet på fastlandet kan regne med å bli like lønnsomt etter at olje- og gassinvesteringene har nådd toppen. Her er jeg uenig med Cappelen og medforfattere, som hevder vi kan leve like godt etter oljealderen som i dag fordi norsk arbeidskraft vil beholde sin produktivitet selv om den flyttes over i andre bransjer. Som nevnt ovenfor er det nemlig ikke eksepsjonell produktivitet som har gjort oss rike, men at norsk næringsliv har nytt godt av en gunstig prisutvikling. Den lokale monopolfordelen som store deler av fastlandsøkonomien etter min mening har i dag, vil neppe fortsette etter oljen. Dernest kan den svake investeringstakten i den tradisjonelle fastlandsindustrien tyde på at olje- og gassinvesteringene har fortrengt andre investeringer. Dette kan ha svekket produktiviteten i de næringene vi trolig må falle tilbake på etter oljen[2].

LANGT HØYERE STRUKTURELT, OLJEKORRIGERT UNDERSKUDD

Konklusjonen på dette blir at en betydelig del av de inntektene som i dag regnes som strukturelle på statsbudsjettet, i realiteten er midlertidige fordi de er blåst opp av den langvarige olje- og gassboomen som Norge nå nyter godt av. Størrelsen er vanskelig å anslå. Den avhenger som nevnt av valutakursen. Naturligvis avhenger den også av hvordan skattegrunnlaget kan ventes å utvikle seg etter oljealderen, noe som trolig vil avhenge av hvor brått overgangen kommer. De femti prosentene over Sverige som er nevnt ovenfor, er trolig en øvre grense fordi den ble beregnet i en periode med særskilt sterk norsk krone. For 2014 er det rimelig å regne med svakere krone. For å være på den sikre sida kan vi kanskje regne med så mye som en 20 % svekkelse fra 2012 til 2014. Ut fra samme metode som ovenfor kommer vi da fram til en oljedrevet oppblåsing av statens fastlandsinntekter på 180 milliarder. Altså er det oljekorrigerte, strukturelle underskuddet ikke 135 milliarder, men 315 milliarder. Dette tallet er ikke 2,9 % av oljefondet, men 6,7 %. Det virker høyt, men jeg anser det faktisk som noe nær en nedre grense. I dette perspektivet virker ikke tidligere regjeringers måteholdsskryt særlig overbevisende.

IKKE BARE KUTT

Betyr så dette at staten burde ha strammet atskillig mer inn på utgiftene? Både ja og nei. Det vi avgjort trenger å gjøre noe med, er de store summene som vi betaler folk for ikke å arbeide. Da tenker jeg på uføretrygd, sykefravær, diverse pensjonsordninger og alderspensjoner. Selve utbetalingene er faktisk bare en del av problemet. Minst like viktig er de insentivene dette gir til ikke å arbeide. Dermed har også skattegrunnlaget skrumpet inn.

Å si dette er naturligvis politisk farlig. Det blir lett oppfattet som hjerterått. Jeg vil raskt bli minnet om at syke ikke blir friskere om vi innfører karensdager og at det ikke er størrelsene på trygdesatsene som gjør et menneske mer eller mindre arbeidsfør, medisinsk sett. Dette er opplagt. Og jeg mener selvfølgelig ikke å stemple alle som i dag er uføretrygdet eller langtidssykemeldt som snyltere. Jeg vet at mange lider og har det tungt. Det som bare ikke virker troverdig, er at nordmenn er så mye sykere eller så mye mer arbeidsuføre enn mennesker i ellers sammenliknbare land, som resten av Norden. Skal den norske velferdsstaten kunne opprettholdes på sikt, er jeg derfor overbevist om at dette er områder vi må stramme inn på.

At dette er politisk vanskelig, ser vi allerede av Solberg-regjeringens plattform, som eksplisitt sier at slike ordninger skal ligge fast. Og selvfølgelig vil det være veldig krevende å stramme inn uten å ramme mennesker som virkelig trenger hjelp. Ikke desto mindre tror jeg dette er en vei vi før eller seinere er nødt til å gå. Så får vi heller gjøre en innsats for at det vi beholder av offentlig hjelp, må nå fram til dem som trenger det mest.

[2] *Alt dette betyr at dagens høye lønnsnivå neppe kan beholdes om norsk næringsliv skal være konkurransedyktig når oljealderen er over. En slik overgang vil naturligvis bli særdeles vanskelig slik det norske arbeidsmarkedet er organisert. Imidlertid skal jeg la dette ligge her.*

Trolig må også andre typer bevilgninger kuttes. Landbruksstøtten er et opplagt eksempel. Men vi er blitt vant med offentlig finansiering også på en rekke andre områder, som aviser, idrett, kunst, kultur, og ikke minst frivillige organisasjoner, som så kan bruke pengene til lobbyvirksomhet for å få mer. Studenter klager over dårlig studiefinansiering, men er faktisk privilegerte ved å kunne studere uten å betale studieavgifter.

Men jeg er ikke bare opptatt av å kutte. Når oljealderen er over, er det ikke nok å ha penger på bok. Vi må også være forberedt til å bygge en økonomi med andre vekstmotorer enn olje og gass. Jeg vet ikke hva slags næringer som da vil bli mest lønnsomme. Men det som er klart, er at vi ikke vil komme langt uten høy kompetanse. Det betyr at vi i dag må investere desto mer i forskning og utdanning. Vi trenger også å investere i helse, for vi vil neppe ha råd til å la folk gående sykemeldt i påvente av behandling når vi ikke lenger har oljen som inntektskilde. Kanskje vi faktisk kunne ta mål av oss til å utvikle et helsevesen som kan hjelpe pasienter fra andre land i stedet for, som nå, at mange nordmenn søker hjelp i utlandet, med eller uten offentlig støtte. Og vi trenger så avgjort å investere i en mer moderne infrastruktur. Det er ganske enkelt nødvendig om vi skal kunne forsvare vår plass blant verdens avanserte økonomier når oljealderen er over.

En omlegging av statens pengebruk slik jeg her skisserer den, vil være uhyre krevende. Den vil kreve stort politisk mot. Den vil også kreve usedvanlige pedagogiske evner for å kommunisere sakens realiteter til folk flest. Og ikke minst vil den kreve evner til å finne praktiske løsninger som også kan oppleves som sosialt rettferdige. Det er nødvendig om prosessen skal ha politisk legitimitet.

En slik omlegging vil også ta tid. Den kan ikke gjennomføres i ett statsbudsjett, heller ikke over fire. Og til å begynne med kan det godt være at de utgiftene som skal økes, vil måtte økes mer enn andre kan kuttes. En tid kan vi med andre ord se at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet vil stige før det igjen kan falle.

HANDLINGSREGELEN FOR ENKEL

Det vil med andre ord være uklokt å binde seg til en overforenklet regel, som dagens handlingsregel. Ut fra det jeg har skrevet ovenfor, vil jeg hevde at denne både er for stram og for slapp. Den er for slapp fordi den ikke tar alvorlig at dagens skattegrunnlag i fastlandsøkonomien er blåst opp av oljeaktiviteten. Men samtidig er den for stram fordi den ikke åpner for fornuftige investeringer.

Den bør erstattes av en mer omfattende, framtidsrettet strategi. Det vil være mer ansvarlig.

REFERANSER

Bjørnland, Hilde C. og Leif Anders Thorsrud, 2013: «Bloom or gloom? Examining the Dutch disease in a two-speed economy», Working Paper 6/2013, BI Centre for Applied Macro- and Petroleum economics (CAMP)

Cappelen, Ådne, Torbjørn Eika og Joakim Prestmo, 2010: «Nedbyggingen av petroleumsvirksomheten – Hvor store blir utfordringene for norsk økonomi?» Rapporter 26/2010, Statistisk sentralbyrå

Kanda, Daniel, 2010: «Asset Booms and Structural Fiscal Positions: The Case of Ireland», IMF Working Paper WP/10/57

Mork, Knut Anton, 2013: «Etter oljen: Utfordringer for norsk økonomi», Working Paper 2/13, BI Centre for Monetary Economics

Rystad Energy, 2012: «Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper», Rapport til Olje- og Energidepartementet, 21. august.

GERNOT DOPPELHOFER
Professor i makroøkonomi, Norges Handelshøyskole (NHH)
OLE-PETTER MOE HANSEN[1]
Doktorgradsstipendiat, Norges Handelshøyskole (NHH)

Finanspolitiske trender og sykler i Norge og andre OECD-land

Kommentaren sammenligner finanspolitiske trender og sykler i Norge med utvalgte land i Europa fra 1960-tallet frem til i dag. I motsetning til andre land i Europa har Norge hatt en høyere trendvekst i offentlig konsum i de siste fem år. Offentlig konsum er mer variabelt i Norge enn i resten av Europa, og er også motsyklisk. Vi introduserer et utvalg teorier som har prediksjoner for pengebruk i offentlig sektor, og diskuterer deretter noen særnorske, langsiktige utfordringer for finanspolitikken i Norge.

FINANSPOLITISKE TRENDER OG SYKLER

I denne kommentaren diskuterer vi hvordan finanspolitiske trender og sykler har utviklet seg i Norge sammenlignet med andre, utvalgte land i Europa. Landene vi sammenligner Norge med er andre land i Skandinavia (Danmark, Finland, Island, Sverige), store land i EU som Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland, men også Sveits, som er en liten åpen økonomi utenfor EU.

Figur 1 viser nivået på offentlig konsum som andel av BNP (*G/Y*) fra 1960 til 2013. Merk at offentlig konsum ikke inkluderer direkte overføringer som pensjoner og trygder (se OECD, 2013). Data er hentet fra OECDs statistiske database (se Data appendiks for beskrivelse av data). Tidsseriene er kvartalsvise og starter i 1960 og ender i andre kvartal i 2013, med unntak av Island hvor serien starter i 1997. I Norge økte offentlig konsum som andel av BNP fra nivået på 1960-tallet på ca. 15 prosent, til litt under 22 prosent i dag. Sveits ligger med 10 prosent på et mye lavere nivå av offentlig konsum som andel av BNP. Sverige er også interessant, som startet med meget høyt statlig konsum frem til tidlig på 1990-tallet, men så kraftig reduserte konsumandelen av BNP. Finland hadde et kvalitativt liknende mønster, men på et lavere nivå enn Sverige.

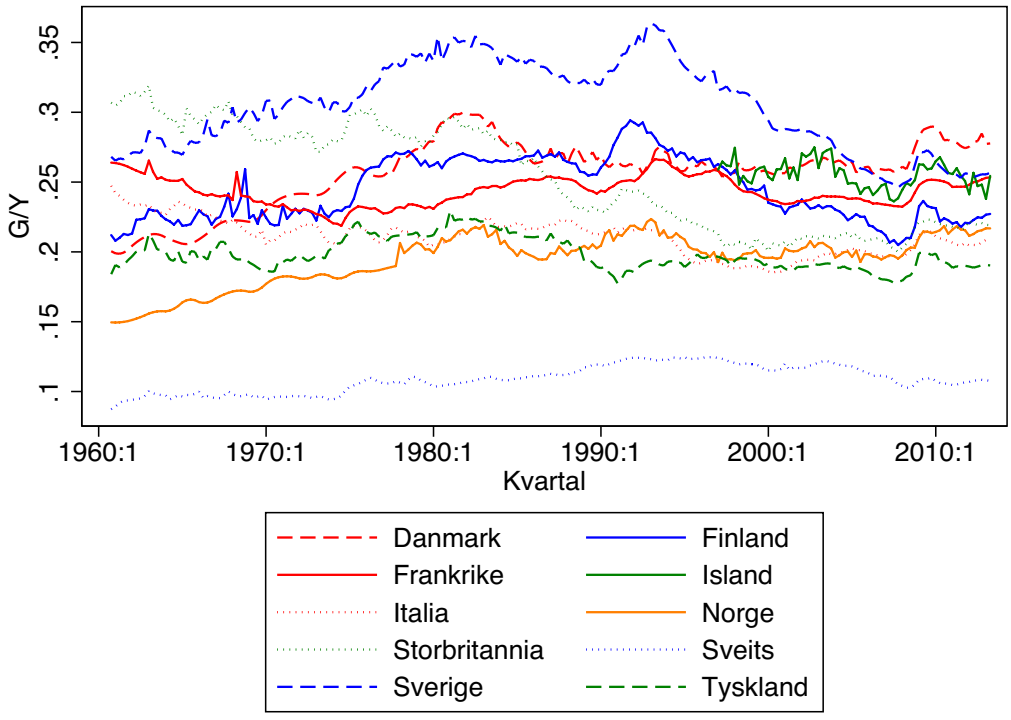
BNP i Norge inkluderer også oljeproduksjonen. Målt som andel av fastlands-BNP (uten oljevirksomhet), ligger offentlig konsum i Norge i 2013 på rundt 27.7 prosent (Kilde: SSB). Bruker man dette målet ligger Norge nært Danmark, som har den høyeste konsumandelen i 2013 i figur 1.

Trender i offentlig konsum

Først vil vi se på den langsiktige utviklingen i offentlig konsum. Vi skal skille mellom den langsiktige trenden og sykliske fluktuasjoner. Økonomiske tidsserier x kan dekomponeres i trendkomponenten x^* og sykelen $(x - x^*)$. Her bruker vi det såkalte HP-filteret (Hodrick og Prescott,

[1] *Takk til Røgnvaldur Hannesson, Øystein Thøgersen og Jo Thori Lind (redaktør) for nyttige kommentarer.*

Figur 1: *Offentlig konsum som andel av BNP, 1960–2013.*



Kilde: OECD.

1997). HP-filteret tilpasser en fleksibel og tidsvarierende trend ved å minimere uttrykket

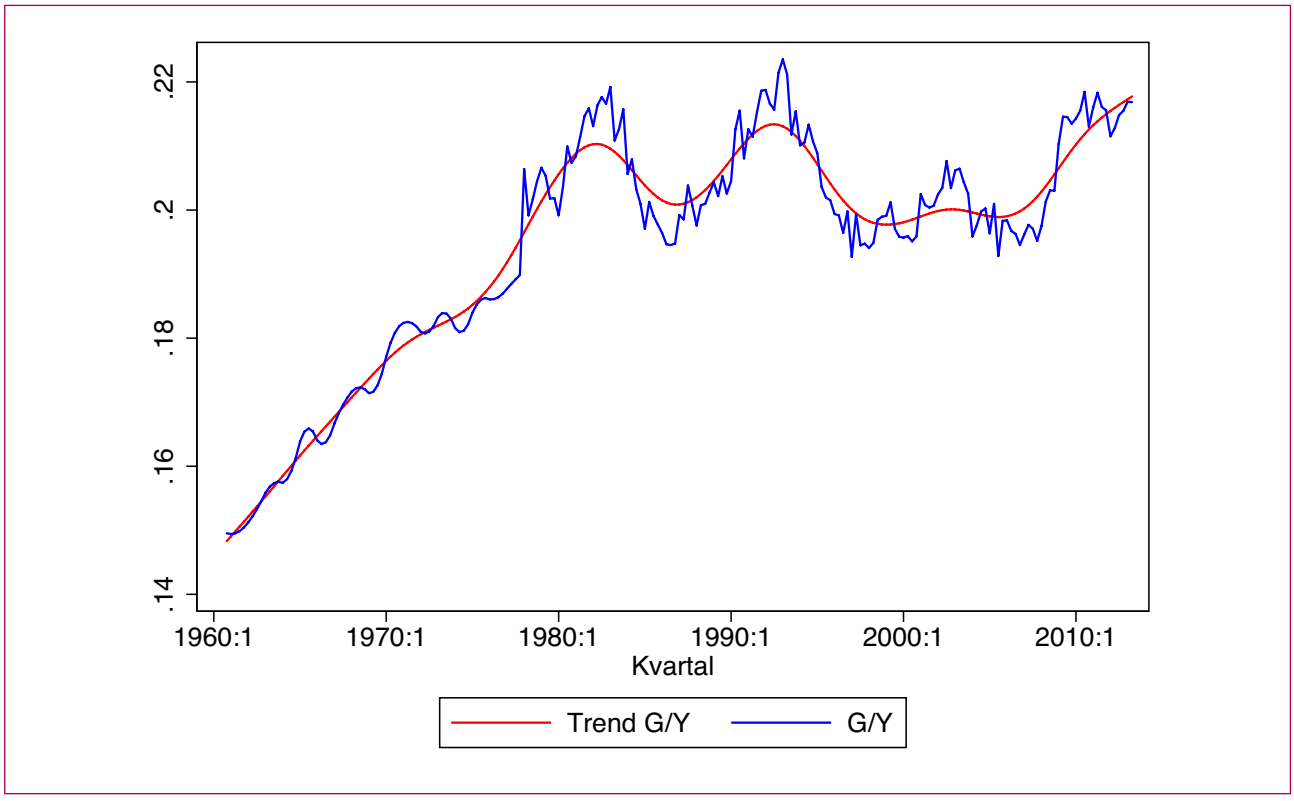
$$\sum (x_t - x_t^*)^2 + \lambda \sum [(x^*_{t+1} - x^*_t) - (x^*_t - x^*_{t-1})]^2$$

Det første leddet minimerer avvik av trenden x^* fra tidsserien x, mens det andre leddet straffer endring av trenden. En større verdi av parameteren λ gir en glattere trend. Her bruker vi standardverdier fra den empiriske litteraturen og velger $\lambda = 1600$ for kvartalsdata og $\lambda = 6.25$ for årlige data. Cooley og Prescott (1995) argumenterer for at disse verdiene på parameteren λ impliserer at fluktuasjoner med varighet under 32 kvartaler (8 år) ikke er en del av trenden. En typisk konjunktursykel med varighet mellom tre og fem år vil derfor bli målt som avvik fra trenden. For å unngå problemet med å tilpasse HP-filteret rundt endepunkter, bruker vi en andreordens, autoregressiv tidsseriemodell på differensierte data for å predikere seriene ett år fremover. Se for eksempel Bjørnland med fl. (2004) for en kritisk sammenligning av ulike beregningsmetoder av trend og sykel.

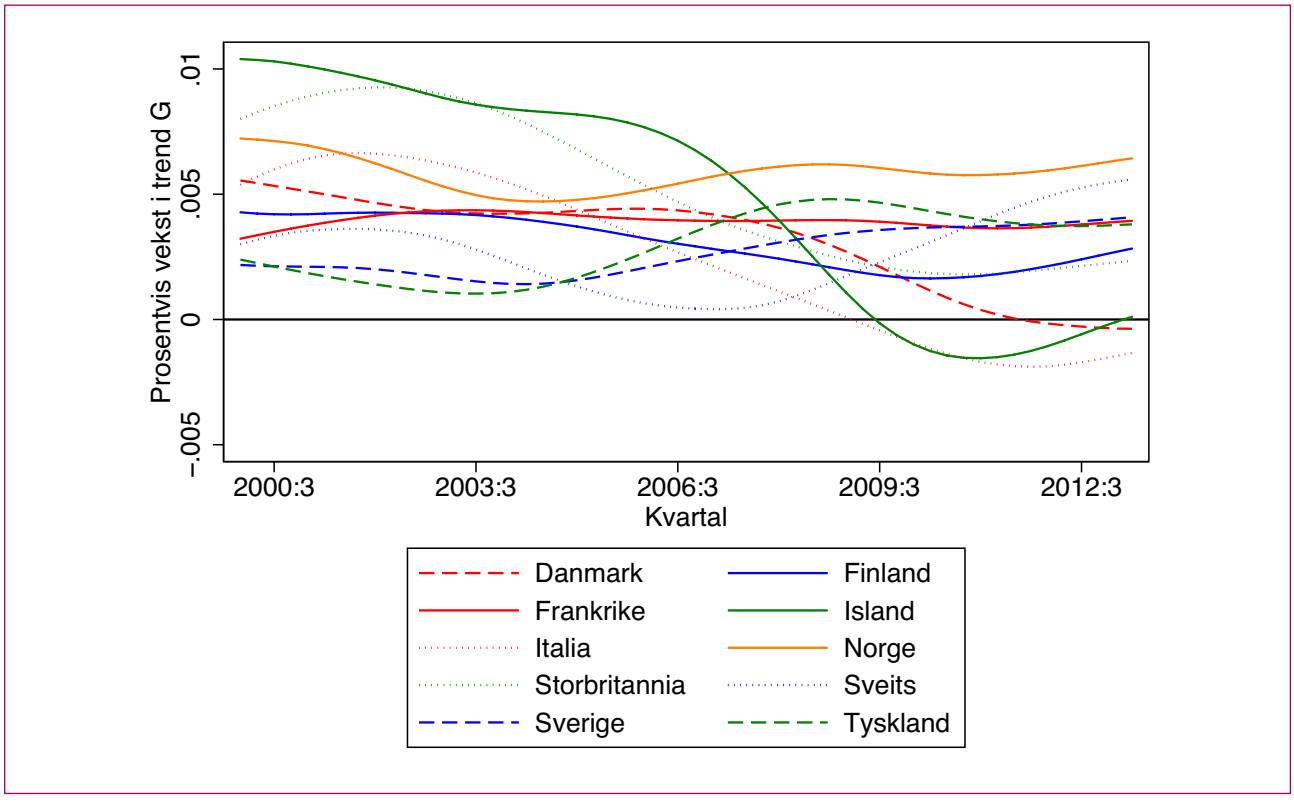
Figur 2 viser offentlig konsum som andel av BNP (*G/Y*) og trenden estimert med HP-filteret for Norge fra 1960 til i dag. Det offentlige konsumet (den blå linjen) i figur 2 svinger klart mer enn trenden (den røde linjen) som glatter ut kortsiktige fluktuasjoner. Trenden i offentlig konsum i Norge er sterkt stigende på 1960- og 1970-tallet og svinger på et høyere nivå fra 1980-tallet. Merk spesielt hvordan BNP-andelen av offentlig konsum øker kraftig under nedgangskonjunkturen mot slutten på 1980-tallet. Deretter faller *G/Y* tilbake til nivået før krisen og ligger forholdsvis stabilt frem til finanskrisen som startet i 2007.

Figur 3 viser prosentvis, kvartalsvis vekst i trenden for offentlig konsum (G) mellom 2000 og 2013. Trendveksten i offentlig konsum i Norge har vært relativt høy i alle de siste 13 årene, mens de fleste andre land har utflating eller nedgang de siste 5 årene. Island og Storbritannia startet med høy trendvekst tidlig på 2000-tallet, men strammet så inn rundt finanskrisen. I land som Sveits, Tyskland og Sverige økte trendveksten i offentlig konsum etter finanskrisen.

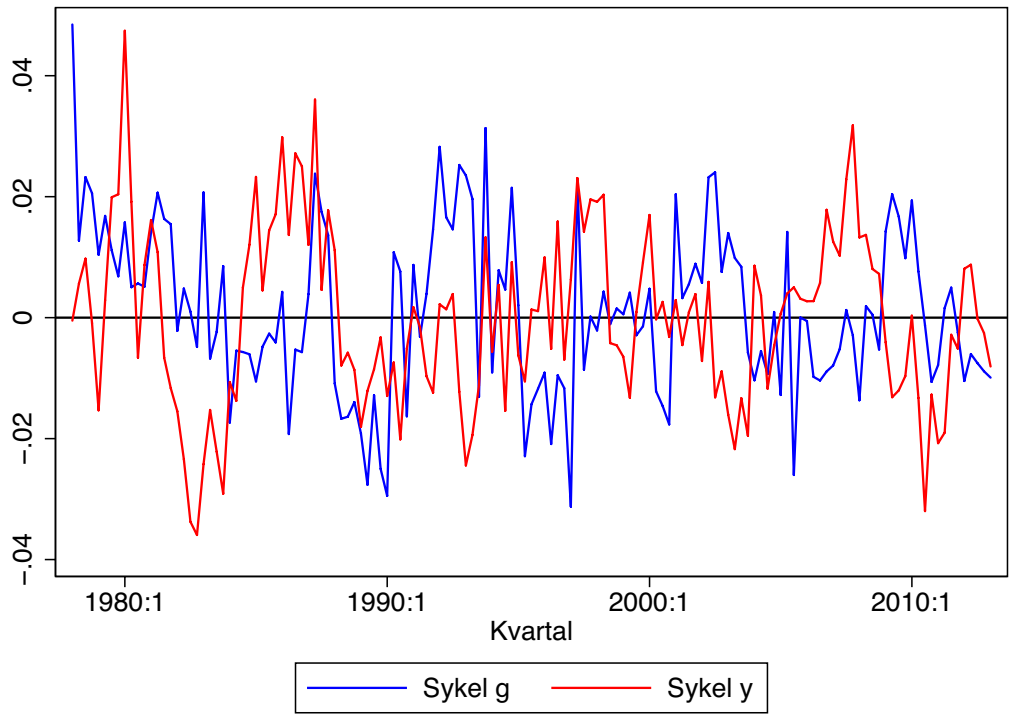
Figur 2: *Offentlig konsum som andel av BNP med HP-filtrert trend for Norge, 1960–2013.*



Figur 3: *Trendvekst i offentlig konsum, 2000–2013.*



Figur 4: *Sykler i offentlig konsum og BNP i Norge, 1978–2013.*



Sykler i offentlig konsum

Vi vil nå se på hvordan offentlig konsum utvikler seg over konjunktursyklene. Figur 4 viser kvartalsvise sykler for logaritmer av offentlig konsum (*g*) og BNP (*y*) i Norge fra 1978 til i dag.[2] Kurvene kan da tolkes som (tilnærmet) prosentvise avvik fra trendverdiene. Ved en ren visuell inspeksjon av figuren er det vanskelig å se noen tydelig sammenheng mellom disse seriene. En annen fremgangsmåte er da heller å se på korrelasjonen mellom seriene.

Tabell 1 viser korrelasjoner mellom sykler i logaritmer av BNP (*y*) og sykler i logaritmer av offentlig konsum (*g*) med forskjellige lags og leads for vår utvalg av OECD land. For eksempel for Norge viser den største negative korrelasjonen på -0.23 at offentlig konsum med lag av fem kvartaler er sterkest negativt korrelert med BNP. Korrelasjon i samme kvartal er liten og positiv (0.09) for Norge, og likeså er leads av offentlig konsum opp til 6 kvartaler i fremtiden. Til sammenligning viser vi også korrelasjoner mellom offentlig konsum og fastlands BNP i Norge, og man får det samme mønsteret. Offentlig konsum i Norge har en stabiliserende effekt på økonomien litt over ett år senere, men er relativt asyklisk i samme periode.

Danmark og Tyskland har samme stabiliserende mønster (negativ korrelasjon) mellom lags av offentlig konsum og BNP. Frankrike og Sveits har derimot en *positiv* korrelasjon mellom lags av offentlig konsum og BNP, som betyr at det offentlige konsumet forsterker konjunktursyklene ett år senere.

Tabell 1 viser også de relative standardavvikene for syklisk, offentlig konsum og BNP-sykler i andre kolonnen. Det viser at offentlig konsum er mer volatil relativt til BNP i Norge enn i andre land i Europa. Ser vi i forhold til fastlands-BNP i Norge er volatiliteten lavere, men fortsatt høyere enn Tyskland og Sveits med relative standardavvik på 0.87 og 0.85. Minst variasjon i konsum relativt til BNP finner man i Italia og på Island. Til sammenligning finner Cooley og Prescott (1995) en relativ volatilitet på offentlige konsum på 1.18 i USA i perioden 1954–1991.

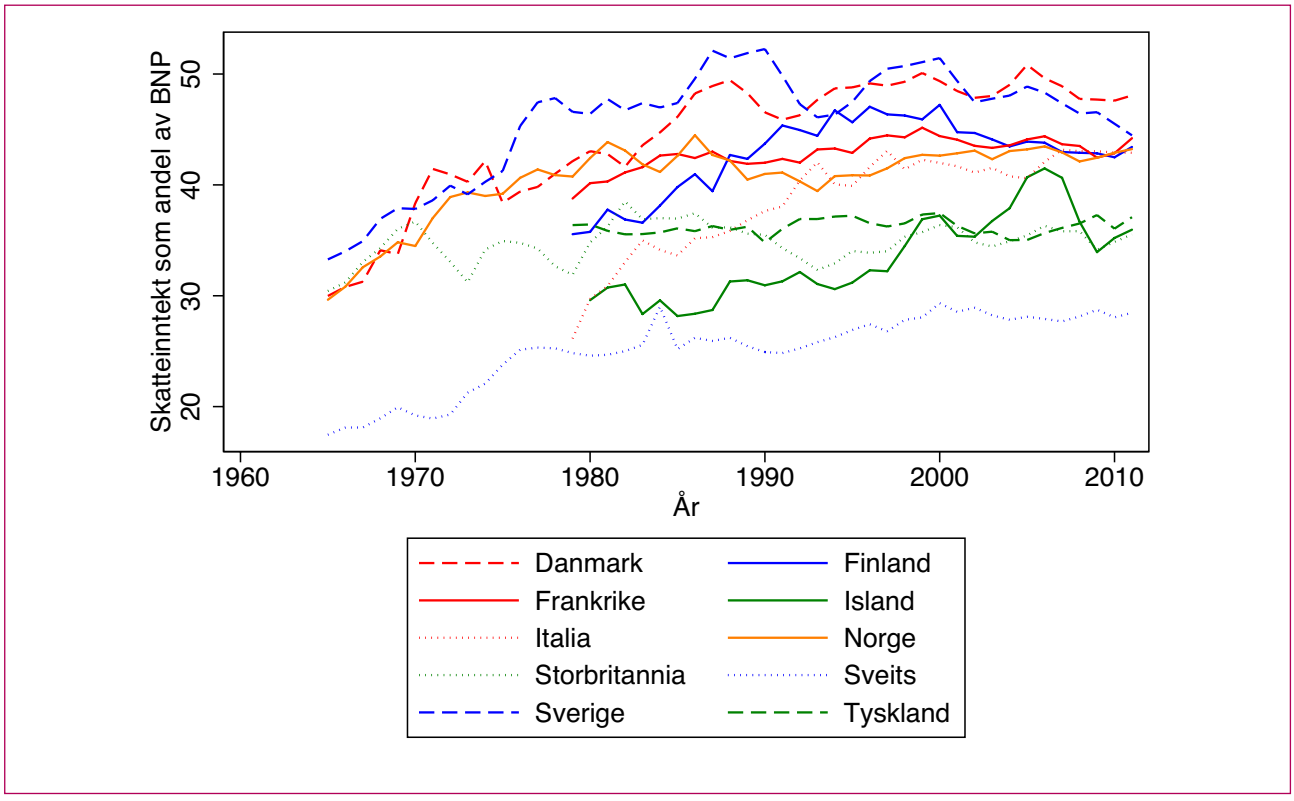
[2] *OECD har kun estimerte kvartalsdata før 1978, og disse er da mye glattere. Man får det samme kvalitative bildet ved bruk av data fra 1960-tallet.*

Tabell 1: Relative standardavvik (S.d.) og sykliske korrelasjoner mellom BNP og lags og leads av offentlig konsum, 1960–2013.

	S.d.(*g*)/ S.d. (*y*)	Korrelasjoner mellom sykler i log BNP (y) og lags og leads av sykler i log offentlig konsum (*g*)												
		-6	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5	+6
Danmark	0.68	-0.20	-0.23	-0.21	-0.16	-0.08	-0.01	0.08	0.06	0.03	0.06	0.10	0.14	0.20
Finland	0.67	-0.02	-0.09	-0.07	-0.02	0.01	0.05	0.07	0.15	0.24	0.31	0.33	0.35	0.37
Frankrike	0.58	0.18	0.20	0.20	0.16	0.08	-0.03	-0.06	-0.31	-0.31	-0.24	-0.20	-0.08	0.02
Island	0.53	-0.43	-0.30	-0.20	-0.01	0.12	0.29	0.43	0.48	0.56	0.60	0.59	0.49	0.49
Italia	0.55	0.08	0.09	0.07	0.04	0.00	-0.02	-0.04	-0.07	-0.09	-0.08	-0.02	0.05	0.11
Norge	1.04	-0.15	-0.23	-0.22	-0.16	-0.06	-0.06	0.09	0.02	0.03	0.05	0.03	0.08	0.06
Norge, fastland	0.89	-0.33	-0.29	-0.23	-0.21	-0.16	-0.13	0.01	-0.09	0.01	0.03	0.04	0.10	0.06
Storbritannia	0.78	-0.05	-0.08	-0.10	-0.14	-0.18	-0.18	-0.16	-0.20	-0.12	-0.08	-0.07	0.02	0.10
Sveits	0.85	0.12	0.18	0.25	0.28	0.27	0.27	0.32	0.25	0.17	0.17	0.15	0.11	0.08
Sverige	0.65	-0.12	-0.08	-0.07	-0.00	0.01	0.03	0.07	0.02	-0.02	-0.04	-0.04	-0.04	-0.00
Tyskland	0.87	-0.29	-0.34	-0.31	-0.30	-0.24	-0.15	-0.03	0.00	0.09	0.20	0.36	0.44	0.45

Data er kvartalsvis og dekker perioden 1960:4 til 2013:2, med unntak av Island hvor serien starter i 1997:1. Korrelasjonene er målt mellom sykler i log BNP (*y*) i periode 0 og lags av -1 til -6 kvartaler og leads av +1 til +6 kvartaler av sykler i log offentlig konsum (*g*).

Figur 5: *Skatteinntekter som andel av BNP.*



Kilde: OECD.

Vi får de samme kvalitative resultatene som i tabell 1 hvis vi bruker data som ender før finanskrisen i 2007. For Norges del er også korrelasjonene i perioden frem til handlingsregelen ble innført i 2001 kvalitativt lik perioden etter innføringen av handlingsregelen og frem til finanskrisen. Etter finanskrisen i 2007 har offentlig konsum i Norge blitt *mer motsyklisk*. Norges stabiliserende politikk står i sterk

kontrast med noen land i Europa som måtte stramme inn på sine offentlige budsjetter under finanskrisen.

Utviklingen av skatteinntekter

Figur 5 viser skatteinntekter som andel av BNP etter 1960 for vårt utvalg av europeiske land. Skatteinntektene vokser for de fleste land siden 1960 eller ligger på stabilt nivå, med noen unntak. På Island synker skatteinntektene kraftig etter finanskrisen i 2007, og i Sverige observerer vi en gradvis nedjustering av BNP-andelen av skatteinntekter fra 2000-tallet, men fra et relativt høyt nivå. Merk for øvrig nivåforskjellen på skatteinntektene som andel av BNP i figur 5 sammenliknet med offentlig konsum i figur 1. Til sammenlikning var de totale offentlige utgifter i Norge på 44.4 prosent av BNP i 2011 (OECD, 2013).

I Norge er sykler i skatteinntektene sterkt korrelert med BNP-sykler, med en korrelasjon på 0.97. Dette mønsteret er konsistent med at skatter virker som automatiske stabilisatorer over konjunktursyklene. Norge har også en sterk vekst i skatteinntektene etter 2000 og frem til i dag, som delvis kan forklares med trenden i offentlig konsum, men også med relativt god økonomisk vekst.

Tabell 2 viser marginale skattekiler i 2012 for vårt utvalg av OECD land. Data er hentet fra OECDs statistiske database (se Data appendiks). Den marginale skattekilen er definert som den prosentvise differansen mellom arbeidsgivers lønnskostnader og arbeidstakers lønnsinntekt etter skatt. Skattekilene er beregnet for en enslig person uten barn med gjennomsnittlig inntekt. Tabell 2 viser at skattekilen i Norge ligger under de høyeste i Europa, som er rundt 60 prosent i Tyskland og Frankrike.

Tabell 2: Marginale skattekiler, i prosent.

Danmark	42.3	Norge	51.2
Finland	54.5	Storbritannia	40.2
Frankrike	59.8	Sveits	27.8
Island	43.8	Sverige	48.0
Italia	54.1	Tyskland	60.3

Den marginale skattekilen er prosentvis differanse mellom arbeidsgivers lønnskostnader og arbeidstakers netto lønnsinntekt. Eksempelet er beregnet for en enslig person uten barn.
Kilde: OECD.

TEORIER OM UTVIKLINGEN I OFFENTLIGE UTGIFTER

Så langt har denne kommentaren kun sett på data, og vi har sett at det har vært en positiv vekst i offentlig konsum – og da spesielt i Norge i de senere årene. Vi vil nå prøve å forstå hvorfor vi observerer denne utviklingen. For å klare dette vil vi introdusere et lite utvalg av teorier som beskriver sammenhengen mellom offentlige utgifter og økonomien generelt. Deretter vil vi diskutere relevansen til teoriene med spesielt fokus på Norge.

Barro (1990) introduserer offentlige utgifter som øker produktiviteten i en modell med endogen økonomisk vekst. Eksempler på slike offentlige utgifter er investeringer i infrastruktur, eller et velfungerende, offentlig utdanningssystem. Utgiftene er finansiert av skatter som demper den økonomiske aktiviteten. Barro viser at det finnes en optimal, konstant andel av offentlig konsum som andel av BNP. Modellen har derfor en utfordring med å forklare en økende andel av offentlig konsum av BNP som vi finner i Norge.

Det finnes flere modeller innen fagfeltet politisk økonomi som viser at offentlige utgifter kan kan være for høye. I Alesina og Tabellini (1990) har politikere ulike preferanser over offentlige goder. I spillet mot etterfølgende politikere brukes da gjeld som en strategisk variabel, hvor hensikten er å binde fremtidige regjeringer. Modellen predikerer et for høyt gjelds- og utgiftsnivå i offentlig sektor, hvor politisk polarisering er med på å forverre situasjonen.

Et nyere bidrag finnes i Velasco (2000), hvor ulike interessegrupper er med på å utforme finanspolitikken. Modellen her er analog med en «allmenningens tragedie», hvor interessegrupper belaster offentlig sektor ved å sikre overføringer til seg selv. Interessegruppene bryr seg kun om en andel av kostnadene ved overføringene, ettersom disse fordeles på hele samfunnet. Prediksjonene er da en kontinuerlig formuesnedbygging i offentlig sektor. En lignende «voracity effect» finnes også i modellen av Lane og Tornell (1996). Uten sterke legale og politiske institusjoner, fører en økning av inntekter (for eksempel fra oljevirksomhet) til en overproporsjonal økning i finansiell omfordeling og redusert vekst.

Niskanen (1994) analyserer adferden til produksjonsenheter i offentlig sektor. Det spesielle her er at produksjonsenhetene ikke opptrer som «samfunnsøkonomiske planleggere» som maksimerer velferden i samfunnet, men økonomiske agenter som ønsker å maksimere sine egne

budsjetter. Niskanens modell har sterke prediksjoner om for høy pengebruk, og tilhørende lav effektivitet, i offentlig sektor. Modellen viser også hvordan utgiftene i offentlig sektor vil vokse raskt dersom etterspørselen etter offentlige tjenester skulle øke.

DISKUSJON

Om det er handlingsregelen, et sterkt finansdepartement, det pengepolitiske regimet eller fru Fortuna som skal ha æren for det er usikkert, men konsensus synes å være at bruken av oljepenger har så langt vært innenfor rammene handlingsregelen gir. Det finnes en diskusjon om hvorvidt handlingsregelen i seg selv er bærekraftig, men denne går vi ikke nærmere inn på her.[3] Vi mener den største utfordringen i årene som kommer blir å tåle den langvarige pengerikeligheten i offentlig sektor. Selv under de mest pessimistiske anslagene for utviklingen i oljeprisen forventes en kontinuerlig vekst i bruken av oljepenger over statsbudsjettet i de kommende årene (Finansdepartementet, 2013).

Vi er nå i en fase hvor bruken av avkastning fra Statens Pensjonsfond – Utland øker. Dette gjør at det blir lettere for politikere å bevilge midler – men kanskje også at publikums forventning til offentlig tjenesteyting øker. Skal man ta modellene fra Velasco og Niskanen på alvor, vil vi da klart forvente en raskt voksende og ineffektiv offentlig sektor.

Niskanens modell har et pessimistisk syn på effektivitet i offentlig sektor og har blitt møtt med kritikk (se for eksempel Drazen, 2000). Den er også skrevet spesielt med tanke på forholdene i USA. Til tross for kritikken mener vi det er noe viktig lærdom å hente fra modellen: nemlig at det er langt fra åpenbart at veksten i offentlige konsum de senere årene gjenspeiler den beste anvendelsen av disse midlene. Tvert i mot kan veksten være drevet av prosesser hvor resultatene i liten grad reflekterer politikernes intensjoner.

Hannesson (2013) diskuterer sammensetningen av utgiftene til offentlig forvaltning i Norge i siste årene, og figur 6 illustrerer et tilsvarende poeng. Data er hentet fra SSB og viser offentlig utgifter til utvalgte poster. Offentlige utgifter til transport og helse har omtrent tredoblet seg fra 1996, men helseutgiftene startet på et langt høyere nivå. Trekker man fra bompengeutgifter vil derimot transport ha hatt en lavere vekst. Utgifter til utdanning har hatt en markert lavere vekst sammenliknet med de øvrige postene her. Utgifter til sykdom og uførhet har derimot vokst raskt, og var over fire ganger høyere i 2012 enn i 1996.

Sammenligningen av marginale skattekiler viser at Norge ikke kommer så galt ut når det gjelder vridende beskatning – i hvert fall om en kun ser på arbeidsmarkedet. Dette kan gjerne endre seg dersom politikere i øvrige europeiske land øker fokus på hvordan offentlig sektor kan bidra til bedre vekstevne i økonomien, men så langt skiller ikke Norge seg særlig ut her.

Dersom utgiftene i offentlig sektor vokser raskere enn bruken av oljepenger, vil skattetrykket måtte øke på sikt. Det er, eller bør være, et politisk valg hvor store utgifter det offentlige skal ha. I den sammenheng mener vi det er viktig å være oppmerksom på at det er kostnader knyttet til inndrivelse av skatter – og skal man følge handlingsregelen vil nødvendigvis skatteinntektene være høye om nivået på utgiftene skal holdes høyt.

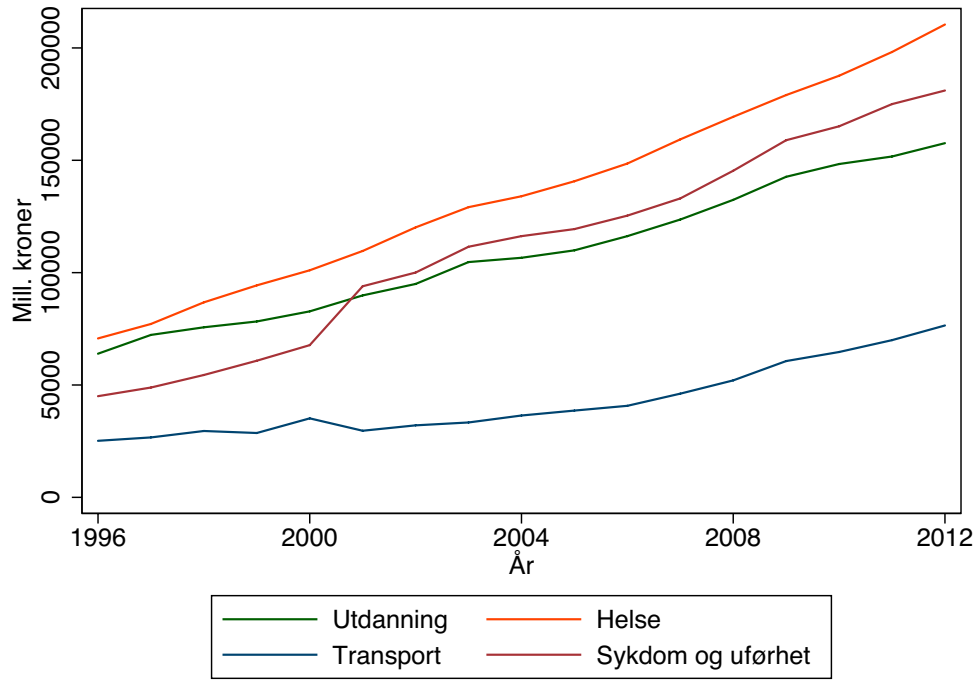
Nasjonalbudsjettet som har blitt lagt frem av den avtroppende regjering har lagt vekt på flere faktorer:

- Det fins mange risikokilder for norsk økonomi, delvis utenlands (for eksempel en fortsettelse av krisen i Europa eller et oljeprisfall) og delvis nasjonalt (for eksempel finansiell ustabilitet og høy gjeldsbelastning av husholdninger).
- Handlingsregelen kan bidra til at budsjettet demper svingningene i økonomien. Med den gode forventede utviklingen i 2014 er budsjettet derfor tilbakeholdende.
- Norge vil på lang sikt ha finanspolitiske utfordringer knyttet til en aldrende befolkning.

På grunnlag av den empiriske analysen og teoretiske diskusjonen i denne kommentaren, er vi enige i at finanspolitikken i Norge bidrar til å stabilisere økonomien på kort sikt. Samtidig ser vi også viktige utfordringer. Den unike situasjonen Norge er i, gjør at det er spesielt viktig å ha styring med utgiftene i offentlig sektor. Dette fordi at det er en fare for at petroleumsformuen kan gjøre det lettere å bruke offentlige midler på ikke-produktive formål, samt at det kan gi opphav til ineffektivitet i offentlig sektor. Det er da positivt at flere medlemmer av den påtroppende regjeringen har uttalt seg om viktigheten av å se på anvendelsen av offentlige utgifter, og ikke bare på totalnivået. Vi får håpe dette kan la seg kombinere med å ha kontroll på den totale pengebruken.

[3] *Se for eksempel Hannesson (2013) og Olsen (2012) for nærmere diskusjon om handlingsregelen og bærekraft.*

Figur 6: *Offentlige utgifter til utvalgte formål i Norge, 1996–2012.*



Kilde: SSB. Data viser utgifter fra offentlig forvaltning.

Avslutningsvis tror vi at en systematisk, kontinuerlig og uavhengig evaluering av finanspolitikken i Norge kan bidra for å sikre effektiv bruk av knappe midler.

DATA-APPENDIKS

- **Offentlige utgifter** er hentet fra OECD database (http://stats.oecd.org/) «Quarterly National Accounts». Offentlige utgifter er definert som «General government final consumption expenditure» og er målt ved «Millions of US dollars, volume estimates, fixed PPPs, OECD reference year, annual levels, seasonally adjusted».
- **BNP** er hentet fra samme OECD database, med navnet «Gross domestic product – expenditure approach». Data for fastlands-Norge er hentet fra SSB databasen (http://www.ssb.no).
- **Skatter** som andel av BNP er hentet fra samme OECD database, og er definert som «Total tax revenue», målt ved «Tax revenue as a percentage of GDP».
- **Marginale skattekiler** er hentet fra samme OECD database, og er definert som den prosentvise differansen mellom arbeidsgivers lønnskostnader og arbeidstakers lønnsinntekt etter skatt. Skattekilene er beregnet for en enslig person uten barn med gjennomsnittlig inntekt.
- **Totale offentlige utgifter** som andel av BNP er hentet fra OECD (2013), og viser «Total expenditure of general government, percentage of GDP».
- **Utgifter fra offentlige forvaltning** er hentet fra SSB (http://www.ssb.no).

REFERANSER

Alesina, A. og G. Tabellini. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies* 57(3), 403–414.

Barro, R.J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy* 98 (5), part 2, S103-S125.

Bjørnland, H.C., L. Brubakk og A.S. Jore. (2004). Produksjonsgapet i Norge – en sammenlikning av beregningsmetoder. *Penger og Kreditt* 4(32), 99–109.

Cooley T.F. og E.C. Prescott. (1995). Economic Growth and Business Cycles. In: T. F. Cooley (Red.), *Frontiers of Business Cycle Research*. Princeton University Press, New Jersey.

Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, New Jersey.

Finansdepartementet (2013). *Perspektivmeldingen 2013*. Meld. St. 12 (2012–2013).

Hannesson, R. (2013). The other side of the coin: the downside of Norway's savings of petroleum rents. Kommer i *Journal of Natural Resources Policy Research*.

Hodrick, R.J. og E.C. Prescott. (1997). Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation. *Journal of Money, Credit and Banking* 29(1), 1–16.

Lane, P.R. og A. Tornell (1996). Power, growth, and the voracity effect. *Journal of Economic Growth* 1, 213–41.

Niskanen, W.A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.

OECD (2013). *National Accounts at a Glance 2013*. OECD Publishing, Paris.

Olsen, Ø. (2012). Economic perspectives. *Annual address to the supervisory council of Norges Bank*, 16 February 2012. http://www.norges-bank.no/en/about/published/speeches/2012/annual-address/

Velasco, A. (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76(1), 105–125.

SAMFUNNSØKONOMENE

Hold av datoene!

Forskermøte 2014 arrangeres på BI, Oslo
6. – 7. januar.

Valutaseminaret 2014 arrangeres på Holmenkollen Park Hotell (Oslo)
3. – 4. februar.

Flere detaljer publiseres fortløpende på www.samfunnsokonomene.no.

Hilsen
Samfunnsøkonomene

FREDRIK CARLSEN
Professor, Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU

Sykehusene

INNLEDNING

Grovt sett kan vi si at myndighetenes styring av sykehussektoren har to målsetninger – økt pasientbehandling og pasientbehandling på riktig nivå (vertikal effektivitet). Vektleggingen av målsetningene har variert over tid. Tiltak for økt pasientbehandling har stått i fokus i perioder med utstrakt misnøye over helsekøene. Tiltak for bedre vertikal effektivitet har stått på dagsorden når myndighetene har vært bekymret for raskt utgiftsøkning på sykehussektoren og manglende koordinering mellom ulike nivåer i helsevesenet.

Eksempler på tiltak for økt pasientbehandling er innføring av stykkprisbetaling (såkalt innsatsstyrt finansiering), utvidete pasientrettigheter, økt bruk av privat behandlingskapasitet og pasientbroer til utlandet. Tiltak for vertikal effektivitet inkluderer overgang fra kurpengesystemet til rammefinansiering, regionalisering av sykehusene og styrking av primærhelsetjenesten. Helsereformen av 2002, som overførte sykehusene fra fylkeskommunene til regionale helseforetak, inneholdt målsetninger av begge typer, mens Bjarne Håkon Hanssens samhandlingsreform var en typisk vertikal effektivitet-reform. Reformen innførte kommunal medfinansiering av sykehusene og økt kommunalt ansvar for utskrivningsklare pasienter.

I praksis har det vist seg vanskelig å fremme begge målsetninger samtidig. Tiltak for økt pasientbehandling har gjerne medført sterk utgiftsvekst, mens tiltak for vertikal effektivitet har etter en tid utløst misnøye med sykehusenes behandlingstilbud.

En annen målkonflikt er motsetningen mellom politisk styring og sykehusenes autonomi. På den ene siden er sykehusene en viktig del av det offentlige tjenestetilbudet og disponerer en betydelig andel av fellesskapets inntekter. Dette tilsier at sykehusenes prioriteringer er underkastet folkevalgt kontroll. På den annen side er sykehusene kunnskapsintensive og komplekse virksomheter som krever utstrakt delegering til medisinsk og administrativt fagpersonell. Også her har utviklingen gått i bølger. Helsereformen representerte et forsøk på å fjerne politikken fra sykehusenes løpende drift og samtidig styrke den politiske styringen med den langsiktige utviklingen. Overføring av sykehusene til staten skulle redusere det politiske spillet rundt sykehusene og gi sektoren større forutsigbarhet.

I årene etter helsereformen festet det seg et inntrykk av at helseforetakene var ensidig opptatt av å holde budsjettene og lite mottakelige for politiske signaler og lokale ønsker. Misnøyen med helseforetakene i de politiske miljøene har vokst, og det er nå et bredt politisk ønske om å endre organiseringen av sektoren.

Historisk har regjeringspartiene og opposisjonen stått på hver sin side i debattene om målsetninger og om styring versus autonomi. Mens regjeringen tradisjonelt har vektlagt reformer for økt vertikal effektivitet og utgiftskontroll, har opposisjonen vektlagt behovet for å redusere helsekøene og øke behandlingskapasiteten. Og mens regjeringen har argumentert for en klarere oppgavedeling mellom politisk og administrativ styring, har opposisjonen krevd

at politiske myndigheter tar et sterkere ansvar for hva som gjøres i sykehusene. Forskjellene mellom regjering og opposisjon synes ikke å avhenge av hvilke partier som sitter ved makten – etter et regjeringsskifte har opposisjonen gjerne overtatt den avgående regjeringens argumentasjon og vice versa. Sannsynligvis er det politisk mer å tjene på å angripe svakheter ved sykehussektoren enn å ta æren for det som går bra. Dermed ønsker opposisjonen å fremheve det politiske ansvaret for pasienter som ikke får behandling, mens regjeringens ønsker å dele sitt ansvar med sektorens egne styringsorganer.

STATSBUDSJETTET

Den utgående regjeringens forslag til statsbudsjett inneholder lite nytt, men representerer en videreføring av den rødgrønne helsepolitikken. Kommunal medfinansiering opprettholdes for somatisk (somatisk = ikke psykisk) sykehusbehandling og skal gradvis innføres også for pasienter innenfor psykisk helse og rusbehandling. Innen 2016 skal alle kommuner ha etablert døgntilbud for øyeblikkelig hjelp. Myndighetene håper at kommunale døgntilbud sammen med styrking av kommunehelsetjenesten skal bidra til å bremse sykehusenes utgiftsvekst.

Det har vært en kraftig vekst i budsjettene til de regionale helseforetakene under de rødgrønne, og statsbudsjettet foreslår klar budsjettøkning også for neste år. Bevilgningene fra staten øker med 5.4 % fra 112 til drøyt 118 milliarder fra 2013 til 2014. Med en forventet prisstigning på 3.1 % vil foretakene få en reell vekst på 2.6 milliarder (2.3 %), hvorav sykehusene vil få om lag 2 milliarder.

Det er primært for poliklinisk behandling at vi har sett en økning i antall behandlete pasienter de siste årene, mens antall pasienter som overnatter (døgnbehandling) har vært stabilt. Fra 2005 til 2009 fant det også sted en sterk økning i såkalt dagbehandling, dvs pasienter som legges inn men ikke overnatter. Men heller ikke for disse har det vært særlig vekst i behandlingsvolumet de siste årene. Antall pasienter i sykehuskø og gjennomsnittlig ventetid er om lag den samme i dag som for fire år siden. Ventelistene steg noe fra 2009 til 2011 og ble noe redusert fra 2011 til 2013. På grunn av den demografiske utviklingen vil behovet for sykehusbehandling øke med 1–2 % årlig. Med dagens utviklingstrend, må det meste av økningen dekkes av poliklinikkene og kommunale døgntilbud. En kan spørre om dette er særlig realistisk, særlig dersom helsekøene skal reduseres.

Opposisjonen gjorde helsekøer til en hovedsak i valgkampen og kritiserte regjeringen for å ignorere private tilbud av ideologiske grunner. Partiene bak den nye regjeringen, Høyre og Fremskrittspartiet, gikk til valg på løfter om å reversere deler av helsereformen og samhandlingsreformen.

FINANSIERING

Kostnadene ved behandling ved somatiske sykehus dekkes delvis av en stykkpris per pasient, og delvis gjennom rammebevilgninger til helseforetakene. Stykkprisandelen har ligget på 40 % de siste årene. Synet på stykkprisandelen følger høyre-venstre aksen. Mens Høyre og FrP ønsker høyere andel, har partiene på venstresiden tradisjonelt ønsket lavere eller ingen stykkprisandel.

Som følge av samhandlingsreformen har stykkprisbetalingen vært delt mellom staten og kommunene siden 2012. Kommunene betaler 20 % av DRG-prisen (anslått gjennomsnittskostnad for pasientens diagnosegruppe) opp til en øvre grense. Staten betaler de resterende 20 % pluss beløpet som overskrider kommunenes betalingsgrense. Kommunene betaler ikke for kirurgisk behandling. For disse pasientene betaler staten hele stykkprisandelen.

Statlig stykkpris ble innført for å gjøre sykehusene i stand til å håndtere svingninger i pasientvolum, og gi et generelt incitament til økt pasientproduksjon. Et argument mot stykkprisbetaling har vært at sykehusene vil bli fristet til å prioritere pasienter som gir høy inntjening. Siden diagnosegruppene aldri vil bli helt homogene, og det er betydelig usikkerhet om de reelle kostnadene for hver diagnosegruppe, vil lønnsomheten kunne variere mellom pasienter innen diagnosegrupper og også mellom diagnosegrupper.

Min lesning av forskningen på feltet er at effektene av stykkprisfinansiering generelt har vært i tråd med hva som kan forventes ut fra økonomisk teori: høyere stykkprisandel gir noe høyere produksjon, men også en vridning mot pasientgrupper som har lavere medisinsk prioritet. De registrerte effektene er imidlertid usikre og svake, så en eventuell økning fra 40 % til 50 % stykkprisandel, slik Høyre og FrP har argumentert for, vil neppe ha særlig praktisk betydning.

Kommunal stykkprisfinansiering ble innført for å gi kommunene incentiver til å satse på forebyggende aktiviteter og bygge ut supplerende helsetilbud og dermed bidra til å bremse utgiftsveksten ved sykehusene. Tankegangen var at uten et finansielt medansvar ville kommunene være fristet

til å skyve kostnader over på sykehusene og bruke innsparte midler på andre oppgaver. Motstanderne av kommunal medfinansiering hevdet ordningen påfører kommunene risiko samtidig som de finansielle incentivene er for svake til å påvirke kommunenes prioriteringer.

Høyre og FrP gikk i mot kommunal medfinansiering av sykehus. Temaet er ikke nevnt i regjeringens samarbeidsavtale med KrF og Venstre, men i forrige stortingsperiode delte KrFs representant i helse- og omsorgskomiteen regjeringspartienes skepsis til ordningen, så det er ikke usannsynlig at et forslag om avvikling av kommunal medfinansiering kan få flertall i Stortinget.

Personlig var jeg skeptisk til innføring av kommunal medfinansiering og kan ikke se at argumentene for ordningen er blitt bedre. Det vil ta tid før økt innsats for bedre folkehelse slår ut i lavere sykehusforbruk. Dessuten er den kommunale finansieringsandelen så lav at eventuelle innsparinger i kommunenes utgifter til sykehusbehandling vil være små. I tillegg kommer at argumentet om eksternaliteter – bedre kommunal innsats reduserer kostnadene på andre sektorer – har gyldighet for praktisk talt alt kommunene gjør. Svekket innsats i grunnskolen går ut over rekrutteringen til videregående skoler, universitetene og næringslivet. Dårlige kommunale veier går ut over innbyggerne i nabokommunene, etc. Er utbygging av kommunale helsetjenester viktigere for resten av samfunnet enn kvaliteten på skoler og veier? Før man vet mer om disse spørsmålene bør ikke staten korrigere for et selektivt utvalg eksternaliteter.

ORGANISERING

Helsereformen av 2002 overførte sykehusene fra fylkeskommunene til regionale helseforetak. Vi har nå fire regionale helseforetak etter sammenslåingen av foretakene på Østlandet og Sørlandet til Helse Sør-Øst. De regionale helseforetakene mottar en statlig basisbevilgning som avhenger av befolkningens størrelse og helsetilstand og fastsetter rammene til drøyt tjue lokale helseforetak. Et lokalt helseforetak består typisk av ett stort eller middel stort sykehus og noen mindre helseinstitusjoner. De statlige bevilgningene til regionale helseforetak, inklusive stykkprisfinansiering, utgjør om lag 8 % av statens utgifter.

Bakgrunnen for helsereformen var utbredt misnøye med fylkeskommunenes styring av sykehusene. Rikspolitikerne følte at fylkespolitikerne ikke var villige til å ta belastningen ved å prioritere mellom pasientgrupper. Fylkespolitikerne på sin side hevdet at det ikke var sammenheng mellom fylkeskommunenes budsjetter og oppgavene som skulle løses. Resultatet ble stillingskriger mellom staten og fylkeskommunene hvor det ofte tok lang tid før sykehusenes budsjetter ble vedtatt, og sykehusenes ledelse ikke fikk klar beskjed om hva som var forventet av dem.

Helsereformens arkitekter håpet at etablering av et hierarkisk styringssystem med staten som eneste finansieringskilde ville gi sykehusene klarere rammebetingelser. Statsråden skulle styre de regionale helseforetakene gjennom oppdragsbrev og formelle foretaksmøter, men avstå fra å blande seg inn i den løpende driften. De regionale helseforetakene skulle så fastsette rammebetingelser for de lokale helseforetakene, herunder sykehusene.

Det viste seg imidlertid raskt at helsereformens visjon, 'styre i stort og delegere i smått', var urealistisk. Politikkens sjel ligger i detaljene; veistumpene, grendeskolene, fødestuene. Helseforetakenes forsøk på å bygge om sykehussektoren ble møtt med sterke lokale protester fra taperne i prosessen. Fakkeltog mot nedlegginger, sammen med medieoppslag om økte lønninger for lederne i helseforetakene og problemer med reorganisering av sykehussektoren i Oslo-regionen, skapte inntrykk av at helseforetakene, særlig de regionale helseforetakene, manglet både styringskompetanse og forståelse for politiske spilleregler. Etter hvert dannet det seg bred politisk enighet om at sektoren trenger omorganisering. Med unntak av Arbeiderpartiet ønsker partiene på Stortinget å legge ned de regionale helseforetakene.

Det er imidlertid ikke enighet om hva som bør komme i stedet. SV og Senterpartiet ønsker å gå tilbake til en modell der sykehusene styres av et regionalt forvaltningsnivå, for eksempel dagens fylkeskommuner, mens Høyre og FrP ønsker å beholde sykehusene som et statsansvar. Den nye regjeringen har varslet at den vil utrede et alternativ til dagens system, og at de regionale helseforetakene vil bli lagt ned når det er utarbeidet en nasjonal sykehusplan som fastlegger arbeidsdelingen mellom sykehusene.

Et alternativ vil være å opprette et sykehusdirektorat som styrer sykehusene. Direktoratet må da gjøre den jobben som de regionale helseforetakene gjør i dag. Personlig har jeg liten tro på at en slik løsning vil fungere godt. Uansett hvem som fastsetter sykehusenes budsjetter og bestemmer funksjonsdelingen mellom sykehusene, vil det oppstå politisk strid. Mens dagens system fordeler ansvaret for kontroversielle beslutninger på flere aktører, vil en direktoratmodell legge hele belastningen på statsråden, noe som

vil tvinge frem sentralisering av sykehusstyringen. En lignende modell hadde vi på 70-tallet da sykehusenes budsjettposter ble bestemt i departementet. Den gang var det bred enighet om at modellen ikke var hensiktsmessig.

Et alternativ til direktoratmodellen vil være å slå sammen de lokale helseforetakene til større enheter som får ansvaret for spesialisthelsetilbudet til alle innbyggerne innenfor helseforetakenes opptaksområder. De lokale helseforetakene vil da få en basisfinansiering fra staten og fastsette sykehusenes budsjetter. Men en slik modell vil være temmelig lik dagens modell, bortsett fra at de lokale helseforetakene får rollen til de regionale helseforetakene, mens sykehusene overtar ansvaret til dagens lokale helseforetak. Hvorfor skulle en slik modell fungere bedre enn dagens?

Min konklusjon er at det finnes kun to reelle alternativer. Enten må vi ha noe som ligner på dagens modell, hvor statlige styringsorganer gis et overordnet ansvar for spesialisthelsesektoren innenfor et geografisk område. Alternativt må sykehusene legges under et folkevalgt regionalt nivå, enten dagens fylkeskommuner eller nye og større regioner. Den fylkeskommunale modellen gikk vi bort fra for drøyt ti år siden, og det er neppe aktuelt å skru tiden tilbake. Det eneste realistiske alternativet til dagens modell synes derfor å la større folkevalgte regioner ta ansvaret for sykehusene.

KNUT LØYLAND
Forsker I, Telemarksforsking

Kulturbudsjettet 2014[1]

«I'm against the death penalty
except for people who make bad movies.»
Mario Cuomo, tidligere guvernør i New York

I statsbudsjettet for 2014 oppfyller den rød-grønne regjeringen målet fra 2004 om at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur. Når man skal kommentere årets statsbudsjett, er det vanskelig å ikke skue tilbake på kulturløftperioden i norsk kulturpolitikk. Det har skjedd mye og med årets budsjett fullfører regjeringen en langsiktig satsing på et politikkområde som tidligere har vært mer sak-til-sak orientert. Avslutningsvis forsøker vi oss på noen spekulasjoner og anvisninger om hva den nye regjeringen kan og vil gjøre for å markere seg. For med et erfarent og meget kompetent lederskap i Kulturdepartementet, tror vi ikke dagens regjering vil sende kulturpolitikken tilbake til skyggesiden av den politiske dagsorden.

1. INNLEDNING – RØD-GRØNN SUKSESS

I 2004 utarbeidet Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet Kulturløftet I, med klare mål og tiltak for kulturpolitikken fram til og med 2014. Dette har vært bestemmende for kulturpolitikken i hele regjeringstiden til det rød-grønne samarbeidsprosjektet. Dokumentet bidro til at kulturpolitikken for første gang med tyngde ble satt på den politiske dagsorden og framsto som et tydelig politisk prosjekt i valgkampen 2005. Kulturløftet I omfattet femten punkter, bl.a. målet om at kulturbudsjettet i 2014 skulle utgjøre minst én prosent av statsbudsjettet. Med årets statsbudsjett er denne målsettingen oppfylt. Det vitner om en langsiktig og troverdig satsing på kultur fra den rød-grønne regjeringens side.

I tillegg til det første punktet, omfattet Kulturløftet I ytterligere fjorten punkter om bl.a. innføring av en kulturlov, som ble gjennomført i 2007, og ellers en rekke punkter som erklærer økt satsing på sentrale områder innen kunst og kultur. Videre ble Kulturløftet II presentert i forbindelse med stortingsvalget i 2009. Dette er i hovedsak en revisjon av Kulturløftet I og utgjør til sammen sytten punkter der punkter som allerede er gjennomført, er fjernet, og noen nye er lagt til. Etter en landsomfattende turné introduserte

[1] *Takk til Erik Henningsen, Lars Håkonsen og Klaus Mohn (redaktør) for nyttige innspill. Undertegnede står ansvarlig for innholdet.*

Tabell 1. *Utviklingen i kulturbevilgninger over statsbudsjettet, 2005–2014. Millioner kroner om ikke annet er nevnt.*[1)]

	Kulturløft I og II			Kulturløft III	Prosentvise endringer	
	2005	2009	2013	2014	2005–2014	2013–2014
Kultur i alt, inkl. bevilgninger over andre departement	5 149	7 073	9 950	10 789	109,6	8,4
Kulturformål	3 863	5 414	6 849	7 207	86,6	5,2
Samf. og frivillighet	336	537	1538	1887	461,6	22,7
Film- og medieformål	776	943	1207	1273	64,0	5,5
Administrasjon	98	116	120	122	24,5	1,7
Statsbudsjettet, utgifter i alt	650 645	848 471	1 065 320	1 113 994	71,2	4,6
Andel av samlet statsbudsjett (prosent)	0,79	0,83	0,93	0,97	22,4	3,7

[1)] KUD (2005–2006), KUD (2009–2010), KUD (2013–2014), Finansdepartementet (2005–2006), Finansdepartementet (2009–2010) og Finansdepartementet (2013–2014 A).

kulturminister Hadia Tajik Kulturløftet III i forbindelse med årets stortingsvalg. Dette bygger videre på de to foregående, men også her med noen revisjoner og endringer. Budsjettet som ble lagt fram den 14. oktober, er således den siste brikken i den rød-grønne regjeringens sterke kulturpolitiske satsing siden 2005.

I tabell 1 viser vi noen nøkkeltall for utviklingen i de tre kulturløftperiodene. Kultur i alt, inkludert bevilgninger over andre departementer enn Kulturdepartementet (KUD),[2] utgjorde i 2005 drøyt 5,1 milliarder. I forslaget til statsbudsjett for 2014 er denne summen økt til ca 10, 8 milliarder, som tilsvarer en nominell vekst på nær 110 prosent. Av tabellen ser vi at dette er godt over utviklingen i statsbudsjettets totale utgifter som i samme perioden økte med 71,2 prosent. Vi ser også at den avtroppende regjeringens forslag for 2014 innebærer en økning i kulturbudsjettet som er større enn i statsbudsjettet totalt sett. Hensikten er, som antydet, å nå Kulturløftet I og II sine mål om at kulturbudsjettet skal utgjøre 1 prosent av statsbudsjettet i 2014. Tabell 1 gir klart uttrykk for at man i perioden har nærmet seg dette målet og i 2014 er andelen 0,97 prosent.[3]

Det er vanlig å dele Kulturdepartementets budsjett inn i tre hovedformål: i) Samfunns- og frivillighetsformål; ii) Kulturformål og iii) Film- og medieformål. Ser vi på tabell 1 er det liten tvil om at det er samfunns- og frivillighetsformål som er den store budsjettvinneren i kulturløftperioden. Årsaken til den kraftige veksten er i første rekke revisjon av momskompensasjonsordningen som ble gjennomført i 2010. Videre følger kulturformål med en økning på 86,6 prosent fra 2005 til og med 2014. For film- og medieformål er ikke veksten like sterk som for de to øvrige formålene. Økningen er 64 prosent fra 2005 til og med 2014 – altså noe lavere enn statsbudsjettet totalt. Sett i forhold til de to øvrige formålene, må derfor film- og medieformål kunne sies å være en taper – i hvert fall i budsjettsammenheng.

2. SAMFUNNS- OG FRIVILLIGHETSFORMÅL

Av tabell 1 går det fram at det er samfunns- og frivillighetsformål som prioriteres sterkest også i 2014-budsjettet, med en nominell vekst på hele 22,7 prosent i forhold til 2013. Bevilgninger til samfunns- og frivillighetsformål omfatter bl.a. trossamfunn, kultursamarbeid og frivillighet for øvrig, herunder tilskudd til idrett og idrettsanlegg. Det er med andre ord det utvidede kulturbegrepet som dominerer denne delen av kulturpolitikken og budsjettøkningene i kulturløftperioden har skapt vesentlig bedre rammebetingelser for det frivillige arbeidet, jf. NOU (2013:4). Det såkalte Enger-utvalget gjør et forsøk på å avgrense det kulturbegrepet som legges til grunn ved evaluering av Kulturløftet I og II. Her erstattes det utvidede kulturbegrepet med det de kaller *ytringskultur*, jf. NOU (2013:4, side 60–62). På den måten forsøker utvalget å løsrive seg fra den pragmatiske kulturpolitikken representert ved det utvidede kulturbegrepet, som avgrenser kultur til å være det som til enhver tid omfattes av kulturpolitikken. I stedet

[2] *Andre departementer som inngår er Utenriks-; Kunnskaps-; Fornyings-, administrasjons- og kirke-; Helse- og endelig Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Disse departementenes andel var i 2013 ca 5 prosent, jf. NOU (2013:4).*

[3] *Her er det flere ulike måter å definere og avgrense innhold både i teller og nevner av brøken. Kulturdepartementet trekker fra utgifter til petroleumsvirksomheten i nevneren før de beregner andelen. Da blir den 0,9953 prosent i 2014. Men hovedpoenget er tydelig uansett: Andelen har økt kraftig i perioden.*

introduseres altså ytringskultur, som et mer substansielt kulturbegrep med nokså klare avgrensninger.

Med utgangspunkt i det utvidede kulturbegrepet er det åpenbart at rammebetingelsene for frivilligheten i Norge er blitt bedret i løpet av kulturløftperioden. Enger-utvalget er mer bekymret når ytringskulturbegrepet legges til grunn. Skal man støtte ytringskulturen under samfunns- og frivillighetsformål, gjør man ikke det mest effektivt ved å øke momskompensasjonen for frivillige organisasjoner. Ordningen treffer bredt, men i henhold til Kulturdepartementet (2012–2013) var det i 2011 idrett som mottok 40,4 prosent av midlene, mens for eksempel kultur- og kunstorganisasjoner mottok 7,4 prosent. Størsteparten av økningen i neste års budsjett kommer også fra en økning i momskompensasjonen, fra 948 millioner til 1200 millioner kroner. Det er selvsagt intet galt i å prioritere idrett, men det er åpenbart diskutabelt om det kan kalles kulturpolitikk. Her er det muligheter for avklaringer slik at man i framtida kan enes om et mer robust kulturbegrep enn det utvidede begrepet, som har hengt ved kulturpolitikken siden 1970-tallet. Den nye regjeringen kan jo begynne med å kikke på Enger-utvalgets diskusjon av dette temaet.

3. KULTURFORMÅL

Den største budsjettposten i KUD's budsjett går til såkalte kulturformål. I budsjettet for 2014 utgjør kulturformål 70 prosent av de tre hovedformålene i kulturpolitikken.[4] Her er det i sin helhet ytringskultur det er snakk om, og bevilgningene til dette formålet vil således ikke være påvirket av hvilket kulturbegrep som legges til grunn.

Tabell 2 gir en oversikt over utviklingen i bevilgninger til ulike formål under kulturformålskapitlet.[5] For det første ser vi at det er de største formålene i budsjettmessig forstand som også har fått den største budsjettøkningen i kulturløftperioden. Det gjelder musikkformål, med andel av budsjettet til kulturformål i 2014 på ca 15 prosent, det gjelder scenekunstformål, med en andel på ca 27 prosent, og det gjelder museum med en andel på ca 15 prosent. Disse kommer også godt ut i årets budsjett i forhold til 2013 – bedre enn statsbudsjettet totalt sett. Dette er bevilgninger til store kulturinstitusjoner som teatre, orkestre og museum. Det er med andre ord den institusjonaliserte kulturen som ser ut til å være budsjettvinneren, mens kunstnerformål og det visuelle kunstfeltet er taperne. Dette bildet kjenner vi også igjen fra analyser av kunstnerinntekter som for Norges del, uten unntak, finner at kunstnere i det visuelle feltet ligger på bunn inntektsmessig, mens de fleste kategorier scenekunstnere er å finne på inntektstoppen, jf. Heian m.fl. (2008).

Det er økonomisk sett en fordel å være tilknyttet den institusjonaliserte delen av kunst- og kulturlivet. Institusjonaliseringen binder i seg selv myndigheten til å følge opp de forpliktelser som er bakt inn i beslutningen om å godkjenne etableringen av en institusjon, man må forholde seg til et organisert arbeidsliv, som bl.a. innebærer ordnede lønns- og arbeidstidsavtaler. Og sist, men ikke minst, institusjonene besitter menneskelige ressurser som er gode til å tale for sin «syke mor». Det ser med andre ord ut til å eksistere en nokså tydelig maktubalanse mellom den institusjonaliserte og ikke-institusjonaliserte delen av kulturen.

Om det er økonomisk sett en fordel å være en del av det institusjonaliserte kulturlivet, betyr ikke det nødvendigvis at det er en fordel kunstnerisk sett. Det kan tenkes seleksjonsmekanismer der kunstnere som søker frihet og uavhengighet i utførelsen av sitt kunstneriske virke, er villige til å bytte økonomisk sikkerhet mot kunstnerisk frihet. Det finnes forskning som peker på at kunstnere har preferanser for kunstnerisk arbeid og dermed kan være villig til å oppgi bedre betalt arbeid til fordel for kunstnerisk arbeid, jf. bl.a. Casacuberta og Gandelman (2012). Men til tross for at kunstnere ser ut til å være villig til å oppgi monetær inntekt for å kunne utvikle sitt kunstneriske virke, vil en nærmest automatisk sterkere prioritering av den institusjonaliserte kunsten på sikt kunne utarme den frie, uavhengige kunsten.

Ser vi nærmere på scenekunstformål, viser tabell 2 at dette formålet er det som mottar den største bevilgningen, og vi finner også en meget sterk budsjettvekst i kulturløftperioden for dette formålet. Så skulle vi da tro at det også er her vi finner den sterkeste produksjonsveksten. Måler vi produksjonen i teatre som antall publikummere, finner vi en liten vekst fra 1,6 millioner besøk i 2005 til 1,8 millioner i 2006. Etter dette stabiliserer publikumstallet seg. Antall forestillinger øker mer jevnt, med om lag 2000 fra 2005 til 2011, noe som trekker i retning av en nedgang i antall

[4] *Enkelte poster i KUDs budsjett og «kulturposter» i andre departementer er her holdt utenfor, slik at den samlede summen er 10 367 og ikke 10 789 millioner kroner.*

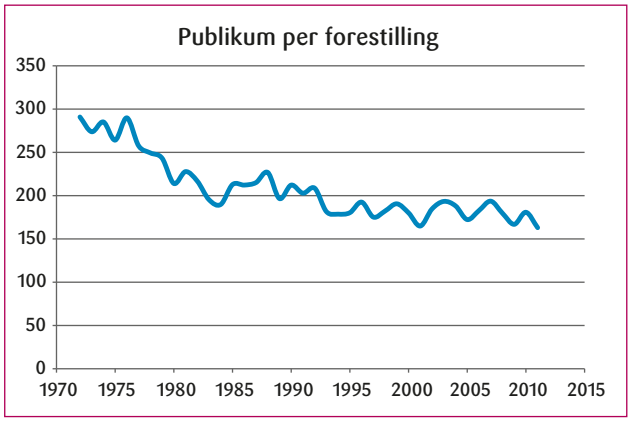
[5] *Under flere av disse formålene vil det også være egne bevilgninger til Norsk kulturråd og Norsk kulturfond. For eksempel vil bevilgning til Norsk kulturråds innkjøpsordninger for litteratur bevilges over kapittel 326, Språk, litteratur- og bibliotekformål.*

Tabell 2. *Utviklingen i bevilgninger til kulturformål, 2005–2014. Millioner kroner om ikke annet er nevnt.*

	Kulturløft I og II			Kulturløft III	Prosentvise endringer	
Formål	2005	2009	2013	2014	2005–2014	2013–2014
Allmenne kulturformål	717	595	857	910	26,9	6,2
Kunstnerformål	304	364	431	452	48,7	4,9
Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom	287	379	436	423	47,4	-3,0
Musikkformål	453	807	1017	1074	137,1	5,6
Scenekunstformål	889	1358	1872	1969	121,5	5,2
Språk-, litteratur og bibliotekformål	508	836	873	919	80,9	5,3
Museum- og andre kulturvernformål	507	809	1004	1089	114,8	8,5
Arkivformål	198	266	359	371	87,4	3,3
Kulturformål i alt	3863	5414	6849	7207		
Moms lik o på bøker	-	-	1500	1500	-	-

publikummere per forestilling i perioden.[6] Går vi enda lenger tilbake i tid, ser vi at denne utviklingen er en del av en lang og meget tung negativ trend, jf. figur 1. I tillegg finner Løyland og Ringstad (2007) nesten en tredobling både i kostnader og subsidier per publikum målt i faste priser for perioden 1972 til 1999.

Figur 1. *Utvikingen i antall publikummere per forestilling, norske institusjonsteatre (ekskl. Den norske opera og ballett), 1972–2011. Kilde: Telemarksforsking.*



Scenekunsten imponerer altså med en velsignet evne til å skaffe seg økonomiske ressurser, men med en begrenset evne til å utnytte dem på en måte som gjør at det kommer til syne i statistikk som presenteres i budsjett- og/eller andre dokumenter.

Avslutningsvis i dette avsnittet kan det også være på sin plass å påpeke bokbransjens nullsats for merverdiavgift. Riktignok kommer ikke dette til syne i budsjettet fordi det her er snakk om en indirekte støtte som innebærer at staten av litteraturpolitiske hensyn avstår fra momsinntekter for å stimulere til kjøp og lesing av bøker. Finansdepartementet (2013–2014 B) gir imidlertid anslag på provenytap knyttet til nullsats for merverdiavgiften på bøker. De anslår tapet til 1500 millioner kroner både 2013 og 2014. Vi snakker altså her om et betydelig beløp i kulturpolitisk sammenheng, og legger vi dette beløpet til de 919 millionene som språk-, litteratur og bibliotekformål tilgodeses med over statsbudsjettet, blir litteraturformål den desidert største mottaker av offentlig støtte i 2014. Og dessuten ville målet om at kulturbudsjettet skal utgjøre 1 prosent av statsbudsjettet vært oppfylt allerede i 2013 – sannsynligvis langt tidligere – dersom virkningene av nullsatsen ble inkludert i statsbudsjettet.

4. FILM- OG MEDIEFORMÅL

Dette kapitlet i kulturbudsjettet omfatter mediestøtte, kompensasjon for kopiering til privat bruk og Lotteri- og stiftelsestilsynet, i tillegg til filmformål. Film- og medieformål er dessuten det minste av de tre hovedformålene i kulturbudsjettet med andel på ca 12 prosent, og der filmstøtte og mediestøtte utgjør de to største postene – til sammen om lag 90 prosent. I tabell 3 presenterer vi tall for disse to største postene i budsjettet, på tilsvarende vis som i de to foregående tabellene.

[6] *Alle tallene er hentet fra NOU (2013:4).*

Tabell 3. *Utviklingen i bevilgninger til film- og medieformål, 2005–2014. Millioner kroner om ikke annet er nevnt.*

Formål	Kulturløft I og II			Kulturløft III	Prosentvise endringer	
	2005	2009	2013	2014	2005–2014	2013–2014
Film- og medieformål	446	603	745	771	72,9	3,5
Mediestøtte	295	302	348	383	29,8	10,1
Moms lik o på aviser	-	-	1800	1800	-	-
Moms lik o på tidsskrifter	-	-	800	800	-	-

Fra tabell 1 så vi at film- og medieformål var det eneste av de tre formålene i kulturbudsjettet som hadde en svakere prosentvis utvikling enn statsbudsjettet totalt sett i perioden 2005 til 2014. Vi ser av tabell 3 at filmstøtten har hatt en noe sterkere utviklingen enn statsbudsjettet totalt. Om ikke film har blitt like sterkt prioritert som kulturinstitusjonene, har dermed også filmformål hatt en budsjettmessig gunstig utvikling i kulturløftperioden. Det er derfor mediestøtten som har sakket akterut sammenliknet med budsjettet totalt.[7] I de to første kulturløftperiodene var utviklingene i bevilgningen til mediestøtten heller laber. Fram til 2014 er økningen, som vi ser, nær 30 prosent. Regner vi bare fram til og med 2013, er imidlertid økningen kun 18 prosent. Den rød-grønne regjeringen har dermed lagt opp til en økning i 2014-budsjettet på hele 10,1 prosent. I lys av den blå-blå regjeringens kritiske synspunkter på pressestøtten i valgkampen, må dette betraktes som en siste hilsen fra den rød-grønne regjeringen.

Også under film- og medieformål er det en stor indirekte subsidiepost som ikke fanges opp i budsjettet, nemlig nullsats for merverdiavgift på aviser og tidsskrifter. Finansdepartementet (2013–2014 B) gir anslag på provenytap knyttet til denne ordningen og anslår dette tapet til 1800 millioner kroner både 2013 og 2014 for aviser. Tilsvarende provenytap beregnet for tidsskrifter er 800 millioner for hvert av disse årene. Til sammen dreier det seg altså om indirekte subsidier på 2,6 milliarder kroner per år. Medregnet alle tre nullsatsordningene til kulturformål ville med andre ord kulturbudsjettet til sammen utgjort nær 15 milliarder kroner i 2014.

5. AVSLUTNING – BLÅ-BLÅ UTFORDRINGER

Det er liten tvil om at den rød-grønne regjeringen med sine kulturløftprosjekter har bidratt sterkt til å sette kulturpolitikk på den politiske dagsorden de siste åtte årene. De har tatt et lite politikkområde fra å handle om sak-til-sak politikk til et tydeligere og mer konsistent politikkområde som har preget den politiske debatten i mye større grad enn tidligere år. De jukser imidlertid litt når de hevder at de har nådd 1 prosentmålet i 2014. Det mangler fortsatt 51 millioner kroner på 2014-budsjettet for å nå dette målet.

De rød-grønnes suksess med sin kulturpolitiske satsing er kanskje den blå-blå regjeringens største utfordring. Hvordan skal de klare å markere seg etter kulturløftet? Med en Høyrestatsråd og en faglig sterk statssekretær tror vi de blå-blå vil videreføre oppgraderingen av kulturpolitikkens politiske status. Men de har også behov for å markere en noe annen linje enn de rød-grønne. Her har de rød-grønne gjort det litt vanskelig for den nye regjeringen siden påplusningene til Høyre og FrPs hjertebarn, frivilligheten, er så store at den nye regjeringen knapt kan bidra med noe mer – i hvert fall på kort sikt. Hva som kommer til å skje med kulturbudsjettet de nærmeste ukene er uvisst, bortsett fra at det totalt sett nok ikke blir endret i særlig grad. Vi skal la ytterligere spekulasjoner om dette ligge, men heller se nærmere på noen områder som de blå-blå kan, og kanskje vil, sette på den kulturpolitiske dagsorden i den kommende perioden.

Produksjonsstøtte til aviser er et av de områdene innen kulturpolitikken der regjeringspartiene har vært eksplisitte på at det trengs en omlegging. For eksempel mener Høyre at pressestøtten ikke har klart å motvirke en nedgang i antall lokalaviser og at dette skyldes utformingen av ordningen. Det er derfor sannsynlig at vi kommer til å se endringer i pressestøtten i nær framtid – både når det gjelder utforming av ordningen, men også ved at omfanget sannsynligvis vil bli redusert.

Frivillighetsfeltet er som nevnt et område som både Høyre og FrP har uttalte preferanser for. Det er vel også den delen av kulturpolitikken der det utvidede kulturbegrepet støter mot Enger-utvalgets ytringskulturbegrep. Det ligger en mulighet for den blå-blå regjeringen til å utnytte Enger-utvalgets diskusjon om kulturbegrep til å stramme opp og

[7] *Det er pressestøtten (produksjonsstøtten) som er den store posten her – ca 87 prosent i budsjettet for 2014.*

fornye kulturpolitikkens avgrensning av kulturen. Ikke minst vil dette være til hjelp for dem selv, slik at det blir enklere og mer oversiktlig å drive politikk mot ulike deler av frivilligheten i årene som kommer.

Det gjennomføres fra tid til annen evaluering av kulturpolitiske satsinger, bl.a. særskilte tiltak rettet mot ulike deler av kulturlivet. Et ferskt eksempel er evalueringen av Office for Contemporary Art Norway (OCA), med et totalt budsjett på 17 millioner kroner, som ble evaluert av Telemarksforsking. Og det finnes mange flere eksempler på evalueringer av kulturpolitiske tiltak med et relativt begrenset budsjettmessig omfang. Det som imidlertid sjelden eller aldri observeres, er forskningsbaserte evalueringer av de virkelig store, tunge institusjonene. Når ble det for eksempel sist gjennomført skikkelige analyser av teater-, musikk- og museumsinstitusjonene i Norge? Til disse bevilges meget store andeler av kulturbudsjettene, og nærmest uten at anvendelsen av disse midlene gås kritisk etter i sømmene. Med et samfunnsøkonomisk blikk skulle man tro at verdiene av disse, relativt sett, meget store overføringene kunne skape store kunst- og kulturverdier i gode alternative anvendelser. Men vi har så langt aldri kommet dit at de store kulturinstitusjonenes politiske og økonomiske makt i kulturfeltet er satt på den politiske dagsorden. Det kan være en utfordring for den blå-blå regjeringen.

I tilknytning til de store bevilgningene til den institusjonaliserte delen av kulturlivet er det også fristende å påpeke at samfunnet kan risikere å gå glipp av kunst, eller risikere dårligere kunst, fordi vilkårene for frittstående, institusjonsuavhengige kunstnere relativt sett er svekket. Ideologisk kan man kanskje tenke seg at dette er problemstillinger som ligger den blå-blå regjeringens hjerte nær, og at det i den kommende regjeringsperiode vil være rettet større oppmerksomhet mot den frie, uavhengige kunstens vilkår i en kultursektor dominert av de store institusjonene.

En annen stor utfordring er beslektet med den ovenfor nevnte. Til sammen subsidieres bokbransje, aviser og tidsskrifter indirekte via nullsats for merverdiavgift tilsvarende 4,1 milliarder kroner per år. Dette *kan* være meget god kulturpolitikk, men det trenger ikke være det. Dette vet vi egentlig svært lite om, fordi det aldri har vært gjennomført en skikkelig analyse og gjennomgang av virkningene nullsatsen faktisk har for de kulturpolitiske målsetningene den er ment å skulle oppfylle. Som samfunnsøkonomer kjenner vi jo til at det er enkelte strukturelle forhold i disse markedene som skal være oppfylt for at nullsats skal være effektiv politikk. Kanskje er treffsikkerheten så dårlig at vi får bekreftet at vi i nesten 50 år har drevet en kulturpolitikk som er lite effektiv gitt de politiske målsetningene? Kanskje man finner det motsatte? I så fall kan skeptikerne falle til ro. Mer sikkert er det imidlertid at den nye regjeringen vil harmonisere momspolitikken på bok- og medieområdet slik at den i nokså nær framtid kommer til å bli plattformuavhengig. På hvilket nivå regjeringen vil finne denne harmonien er uvisst. Skal vi likevel forsøke oss på en spådom, vil den ligge et sted mellom 0 og 25 prosent – kanskje til og med et sted mellom 5 og 10 prosent.

Uansett ville den blå-blå regjeringen sette djupe spor hvis den gjennomfører omfattende evalueringer av nullsatser for merverdiavgift og bevilgningene til de store og tunge kulturinstitusjonene. Og sporene vil bli enda tydeligere dersom de velger å gjennomføre de reformer det eventuelt måtte avdekkes behov for.

REFERANSER:

Casacuberta, C. og N. Gandelman (2012): Multiple Job Holding: The Artist's Labor Supply Approach. *Applied Economics*, 44, s. 323–337.

Finansdepartementet (2005–2006): Proposisjon 1 S. Oslo.

Finansdepartementet (2009–2010): Proposisjon 1 S. Oslo.

Finansdepartementet (2013–2014 A): Proposisjon 1 S. Oslo.

Finansdepartementet (2013-2014 B): Proposisjon 1 LS, Skatter, avgifter og toll. Oslo."

Heian, M, K. Løyland og P. Mangset (2008): Kunstnerundersøkelsen 2006. Rapport nr. 241. Bø-Telemarksforsking.

Kulturdepartementet (2005–2006): Proposisjon 1 S. Oslo.

Kulturdepartementet (2009–2010): Proposisjon 1 S. Oslo.

Kulturdepartementet (2012–2013): Proposisjon 1 S. Oslo.

Kulturdepartementet (2013–2014): Proposisjon 1 S. Oslo.

Løyland, K. og V. Ringstad (2007): Norwegian subsidized theatres – Failure or future? *International Journal of Cultural Policy*, 13, s. 407–417.

NOU (2013:4): Kulturutredningen 2014. Kulturdepartementet, Oslo.

SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2014:

Holmenkollen Park Hotell (Oslo) mandag 3. og tirsdag 4. februar

Regulering av banker og utviklingen i pengepolitikken

Finansminister Siv Jensen vil åpne seminaret.

Blant innlederne er:

- André Anundsen (UiO)
- Morten Baltzersen (Finanstilsynet)
- Martin Hellwig (Max Planck Institute for Research on Collective Goods)
- Bengt Kirkøen (Swedbank First Securities)
- Idar Kreutzer (Finans Norge)
- Gaute Langeland (Nordea)
- Erling Røed Larsen (BI)
- Birger Vikøren (Norges Bank)
- Barbro Wickman-Parak (tidligere visesentralbanksjef i Sveriges Riksbank)
- William White (OECD)

Prognoseprisen deles ut.

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

Sett av dagene!

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

PETTER OSMUNDSEN
Professor, Universitetet i Stavanger
THORE JOHNSEN
Professor, Norges Handelshøyskole
MAGNE EMHJELLEN
Seniorrådgiver, Petoro

Mens vi venter på Godot:

Petroleumsskatt – Proveny eller opplæring?[1]

Petroleumsforvaltning kan ses på som et prinsipal-agent problem. Med en målsetting om å dra inn proveny til staten utformer myndighetene et petroleumsskattesystem, der de tar hensyn til selskapenes faktisk investeringstilpasning. Diderik Lund og Finansdepartementet snur dette på hodet. Gjennom utforming av det norske petroleumsskattesystemet skal investeringsmodellene i multinasjonale oljeselskaper endres. Snart kommer den nye metoden. Den kommer nok nå. De overvurderer sin egen påvirkningskraft. Investeringsmodellene forblir uendret og vi får utfordringer knyttet til underinvestering og fløteskumming, spesielt for modne felt. Dette er ikke rett arena for eksperimenter. Vi deler derimot Lunds betraktninger knyttet til direkte utgiftsføring. Det vil forene teori og praksis og gi et nøytralt system.

1. INNLEDNING

Diderik Lund, professor ved Universitetet i Oslo, har en omfattende artikkel i Samfunnsøkonomen nr 6, 2013. Han gjør rede for de teoretiske prinsippene bak Regjeringens skatteøkning for petroleumssektoren, som tilsvar til en kritisk vurdering av Osmundsen og Johnsen (2013) i Samfunnsøkonomen nr. 5.

La oss begynne med det vi er enige om, som er ganske mye. På vegne av befolkningen setter forvaltningsmyndighetene ut lete- og utvinningsoppdrag til petroleumsselskaper. Forvaltningsmyndighetene er prinsipal og selskapene er agenter. Hovedmålsettingen er å dra inn proveny til staten. Man søker å etablere et nøytralt skattesystem, dvs. at selskapene vil ønske å gjennomføre alle lønnsomme prosjekter og droppe alle ulønnsomme. Dette oppnås når nåverdien etter skatt er positiv hvis og bare hvis nåverdien før skatt er positiv. Merk at det her implisitt forutsettes likhet mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Myndighetene forsøker å maksimere sin skatteinngang over tid, men må ta hensyn til at selskapene stiller gitte avkastningskrav til sin virksomhet. Dette kan formaliseres med en deltakerbetingelse, se Osmundsen (2005). Sentralt her er hvordan selskapene fatter sine investeringsbeslutninger. Det virker også som om vi er nokså på linje når det gjelder selskapenes nåværende beslutningsmetoder. Selskapene benytter tradisjonell nåverdimetode og har relativt høye avkastningskrav. Skattefradrag behandles som

[1] *Vi takker Christian Riis og redaksjonen for nyttige kommentarer og forslag og en rekke fagpersoner i petroleumsforvaltningen og petroleumsnæringen for konstruktive innspill.*

andre kontantstrømelementer, se for eksempel Brealey et al. (2008):

> «Depreciation tax shields contribute to project cash flow, but they are not valued separately; they are just folded into project cash flows along with dozens, or hundreds, of other specific inflows and outflows. The project's opportunity cost of capital reflects the average risk of the resulting aggregate.»

Som i all prinsipal-agent teori kan agenten ha insentiver til å rapportere strategisk. For vanlig nåverdianalyse kan selskapene ha privat informasjon om avkastningskravet, og kan i prinsippet oppnå en informasjonsrente gjennom strategisk rapportering (overrapportering av avkastningskrav). Vi kan også tenke oss et spill om informasjonsrenten knyttet til valg av beslutningsmetode. Lund (2013a) kan delvis leses slik. Dette er imidlertid ikke rett frem. En rekke betingelser må være oppfylt. Det kan være strategisk for oljeselskapene å si at de benytter vanlig nåverdimetode i stedet for delkontantstrømanalyse, dersom vi legger til grunn at samtlige av følgende betingelser for selskapene er oppfylt: 1) selskapene benytter delkontantstrømanalyse, 2) de separerer ut skattefradrag som egen delkontantstrøm, 3) de anser skattefradragene for risikofrie i konflikt med empiri, og 4) i konflikt med bedriftsøkonomisk teori unnlater de å oppjustere risikoen for restkontantstrømmen. Ingen av disse forutsetningene er oppfylt.

For petroleumsbransjen har norske myndigheter bygget opp et nokså omfattende forvaltningssystem og forvaltningen har tett kontakt med næringen, blant annet ved deltakelse i lisensmøter. Gjennom analyse av beslutninger som fattes kan også faktiske avkastningskrav og beslutningsmetoder avleses (avslørte preferanser). Lund synes å være enig i dette: «Siden selskapene er relativt åpne og har en viss utskifting av medarbeidere, vil det være vanskelig å gi et bilde utad som er inkonsistent med hva som skjer innad.» Det sies enda tydeligere i Lund (2013b): «Most firms make decisions based on one discount rate applied to expected net after tax cash flows». Det er riktig. Vi kan også gi vår tilsutning til et annet utsagn i Lund (2013b): «Another consequence is that tax reforms currently under debate are likely not to have the intended effects if firms behave differently from what the theory prescribes.»

Her slutter imidlertid enigheten.

2. MANGEL PÅ EMPIRISK FUNDAMENT

Ordet empiri er nevnt kun en gang i Lund (2013a), og det er når han siterer oss. I stedet for å legge til grunn selskapenes faktiske atferd, som han selv erkjenner (se sitatene ovenfor), støtter Lund Finansdepartementet. Det legger til grunn at selskapene benytter delkontantstrømanalyse, og hvis de bruker en enklere metode som eventuelt gir en avvikende prosjektvurdering er dette av liten betydning for departementet. De forlater her prinsipal-agent teorien, der man jo nettopp tilstreber å kartlegge og legge til grunn selskapenes faktiske beslutningskriterier. De får da utfordringer ved at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme nå kan bli liggende. Lund erkjenner dette: «Etter hvert vil selskapene lære nye og mer presise verdsettingsmetoder. Tar dette lang tid kan imidlertid noen prosjekter bli skrinlagt på feilaktig grunnlag i mellomtida.» Her bør det tilføyes at dette kommer på et meget uheldig tidspunkt ettersom det er en del store modne felt på norsk sokkel som må foreta kritiske oppgraderinger nå, ellers vil store oljevolum gå tapt (Osmundsen 2013). Samfunnsøkonomiske tap kan være svært store.

Det er uvanlig å legge til grunn kontrafaktisk atferd innen regulering og beskatning, så det er interessant å se på begrunnelsene som Lund oppgir.

> «Min egen vurdering av situasjonen er at mer moderne metoder for investeringsbeslutninger er på full fart inn, også hos oljeselskapene. Det er vanskelig å forstå at de skal holde seg til «enkle beslutningsmodeller»…»

> «Etter hvert vil selskapene lære nye og mer presise verdsettingsmetoder.»

> «Det ville være paradoksalt om myndighetene i en slik situasjon velger å basere skattesystemet på foreldede beslutningskriterier uten støtte i økonomisk teori. Det ville bety at myndighetene belønner selskaper for at de ikke har oppdatert metodene sine.»

> «… fordi utbredelsen av nye ideer i seg selv kan være et argument for hvor rause fradrag skattesystemet skal gi.»

Lund skriver i Dagens Næringsliv 21. mai at «…utviklingen i økonomifaget vil etterhvert nå gjennom hos flere selskaper». Samme resonnement ble forfektet i NOU 2000:18. Det har nå gått 13 år og det er fortsatt ingen selskaper som benytter delkontantstrømanalyse for

investeringsprosjekter. Men snart kommer den. Vi sitter igjen med et inntrykk av at man nå har utformet et skattesystem for fremtiden, basert på at Lund kan forutse hvordan selskapene vil opptre frem i tid. Statens målsetting om proveny synes erstattet av kjepphester innen beslutningsanalyse. I et debattinnlegg i Aftenposten 30. september skriver Lund at forskere bør promotere nye metoder i investeringsanalyse. Dette er vi enige i, i den grad disse bygger på realistiske empiriske observasjoner og kan være anvendelige i praksis. Vi tror imidlertid ikke utforming av petroleumsskattesystemet er riktig arena for dette. Vi snakker her om Norges største og mest lønnsomme næring. Det vil ikke være rett plass for eksperimentering. Utforming av petroleumsbeskatningen må bygge på selskapenes faktiske beslutningskriterier per i dag, slik prinsipal-agent teori tilsier. Hvis ikke står man i fare for å tape store verdier.

Gjennomgående i Lunds fremstilling er at petroleumsselskapenes beslutninger fattes på en feil måte, da de ikke benytter delkontantstrømdiskontering. Han er på linje med Finansdepartementet (2013) under forrige regjering. Departementet hevder at oljeselskapene har omskiftelige og irrasjonelle beslutningskriterier, og at skattesystemet derfor må bygge på teori. Når virkeligheten ikke stemmer med teorien, må virkeligheten vike. Terrenget skal tvinges til å passe med kartet. Finansdepartementet og Lund synes å mene at multinasjonale oljeselskaper, noen av de største, mest sofistikerte og lønnsomme selskapene i verden, ikke er i stand til å ivareta sine verdier. De er da ikke bare i konflikt med virkeligheten, men også den normative teorien de siterer. Denne bygger nettopp på at selskapene optimerer egne verdier.

Lund baserer sine betraktninger rundt petroleumsbeskatning og delkontantstrømdiskontering på finansiell teori om verdiadditivitet. Denne innebærer at verdien av et investeringsprosjekt i prinsippet kan beregnes som sum verdi av delkontantstrømmer, hver diskontert med et tilhørende risikojustert krav. I Osmundsen og Johnsen (2013) gjør vi rede for hvorfor denne metoden med separat diskontering av henholdsvis driftsstrømmer og skattefradrag fra avskrivninger, friinntekter og renteutgifter er ubrukelig i praksis. Selskapene på norsk sokkel og ellers i verden bruker istedet en enkel beslutningsmodell med samlet diskontering av netto kontantstrøm ikke minst fordi denne skal kommuniseres, forstås og anvendes desentralt i store flernasjonale selskaper, med medvirkning av medarbeider med ulike typer utdanning,[2] Vel så viktig er det at det i praksis ikke finnes markedsverdier eller risikojusterte diskonteringsrenter for de ulike delstrømmene. Eksempelvis vil implementering av Lunds tilnærming med verdiadditivitet kreve tilgang på markedsverdi av fremtidige skattefradrag på norsk sokkel på ulike tidspunkt. De finnes ikke. Det omsettes tidvis andeler og selskap på sokkelen, men det er ikke mulig for tredjepart å få innsyn i tallene bak disse. Det er heller ikke mulig å isolere verdien av selve skattefradragene. Lund *antar* ganske enkelt at oljeselskapene oppfatter skattefradragene på norsk sokkel som sikre. Dette til tross for to endringer i friinntekten og det faktum at metoden tilsier ytterligere skatteskjerpelse, som også anbefalt av Lund overfor Teknisk Ukeblad 26. juni og i forrige nummer av Samfunnsøkonomen. Investeringsutgiftene som skal ligge til grunn for skattefradragene er normalt heller ikke kjent på analysetidspunktet og kan ha en betydelig, også konjunkturell risiko ved en lang investeringsperiode. Dette aksepteres av Lund i artikkelen i Samfunnsøkonomen (side 19) men betydningen avfeies uten begrunnelse.

Det er ellers nærmest umulig å fastsette en korrekt risikojustert diskonteringsrente for rest-kontantstrømmene i delkontantstrømanalyser, noe som vanskeliggjør konsistente beslutningsvalg. I multiperiodemodeller, som kjennetegner stort sett alle petroleumsprosjekter, går uansett ikke modellen til Finansdepartementet opp. Lund hevder derimot at myndighetene ved vurdering av skatteendringer faktisk ikke bør bekymre seg for hva som er riktig verdsettelse av restkontantstrømmene (side 19). Dette er åpenbart ikke riktig, men forutsetter at myndighetene heller ikke bør bekymre over selskapenes investeringsvalg!

Her har vi gitt noen av begrunnelsene for ikke å benytte delkontantstrømanalyse. Vi er på ingen måte kjent med at denne analysemetoden er på vei inn i oljeselskapene, slik Lund hevder, ei heller i selskaper i andre sektorer. Vi har i avisdebatten utfordret Finansdepartementet på å nevne ett selskap på sokkelen som benytter denne metoden systematisk for utbyggingsbeslutninger, og har ikke fått svar. Lund nevner heller ikke konkrete selskaper i sin artikkel, men som illustrasjon på økende utbredelse henviser han i stedet til teoretisk litteratur. Et eksempel han nevner er Laughton (1998). Denne artikkelen har to siteringer, hvorav den ene er fra oss. Laughton er åpen på at dette fagfeltet ikke er modent: » The use of MAP methods in the

[2] *En utbredt oppfatning er at hovedutfordringene knyttet til presisjon i investeringsanalyser heller ligger i kvalitetssikring av estimerte kontantstrømmer og strukturering av beslutningstrær. Dersom man trenger teoretiske begrunnelser for enkle beslutningsmodeller kan man se på transaksjonskostnadsteori.*

financial analysis of 'real assets' in the upstream petroleum industry, and elsewhere, is still in its infancy.»

Vi har heller ikke fått svar på vår anmodning til Finansdepartementet om å nevne ett vedtatt prosjekt på norsk sokkel som ble vurdert samfunnsøkonomisk ulønnsomt på beslutningstidspunktet. Det empiriske grunnlaget for skatteendring eksisterer med andre ord ikke. Lund berører ikke disse resonnementene i sitt tilsvar til oss. Heller ikke går han inn i diskusjonen om hvordan delkontantstrømanalyse skal implementeres på konkrete prosjektdata. Han holder seg til teorien.

Lund og Finansdepartementet mener at oljeselskapene ikke er i stand til å maksimere sine verdier og bruker dette som argument for å redusere friinntekten på norsk sokkel. Dette skal visstnok lede selskapene til å legge om sin investeringspolitikk. Multinasjonale oljeselskaper opererer med felles investeringsmodell for sin globale virksomhet (med justering for landrisiko) for å sikre konsistens. At Exxon eller andre selskaper skal endre sin investeringsmodell basert på endringer i norsk petroleumsbeskatning virker søkt. Dette bryter også med etablert arbeidsdeling mellom selskapene og staten.

Dersom Lund virkelig mener at selskapene med sin foreldete teori ikke er i stand til å ivareta bedriftsøkonomien i sine prosjekter, vil vi få et avvik mellom bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi. Vi må da gå tilbake til utgangspunktet med ønsket om nøytralitet. Dette er ikke lenger optimalt dersom selskapenes og myndighetenes foretrukne tilpasning avviker. En logisk implikasjon av dette er at vi vil ønske et vridende skattesystem som gir selskapene insentiver til å justere sin investeringsprofil i ønsket retning. Åpner man først opp for å trekke inn samfunnsøkonomiske tilleggsverdier finnes det mange argumenter for at det er en rekke samfunnsøkonomiske prosjekter på norsk sokkel som ikke blir realisert, blant annet fordi staten opererer med betydelig lavere avkastningskrav enn selskapene og fordi positive ringvirkninger som et prosjekt har for felt i nærheten ofte ikke internaliseres av lisensen som treffer investeringsbeslutningen, se Osmundsen (2013).

3. REGNEFEIL

Finansdepartementet (2013) bekrefter at de vurderer det slik at nøytralitet oppnås på 2 % samlet friinntekt, mot 22 % i dag. Det er vanskelig å forstå det på en annen måte at man har tenkt å foreta en ytterligere dramatisk innskjerping av petroleumsbeskatningen. Lund (2013a) skriver at «…er skattefradragene fortsatt noe for gunstige». Det må være årets understatement dersom han fortsatt slutter seg til 2 % som han var med og foreslo i NOU 2000:18. Med en så lav friinntekt vil mange av prosjektene på norsk sokkel med høy samfunnsøkonomisk verdi bli lagt til side.[3] Det er en særegen logikk som ligger bak Finansdepartementets skatteendring. Departementet skaper en svært skadelig og helt uholdbar usikkerhet rundt fremtidig norsk petroleumsbeskatning, og begrunner samtidig endringen med at norsk petroleumsskatt er helt sikker! Tidsbegrensede overgangsordninger avhjelper ikke dette tilstrekkelig. Alle letebeslutninger antar noe om skatt på fremtidig investering slik at argumenter knyttet til at det ikke gis med tilbakevirkende kraft ikke holder. I tillegg vil det være store investeringer som kommer sent i levetiden på prosjektene som blir rammet av endringer. Forventninger om fremtidig skattenivå ligger også bak beslutningen om å bygge opp aktivitet i et land.

For å forsøke å forstå departementets synspunkt har vi prøvd å regne gjennom deres beregninger. Selv med feilaktig forutsetning om risikofrie skattefradrag klarer vi ikke regne oss fram til departementets skatteskjerpelse. Finansdepartementet (2013) har ytterlige atferdsantakelser som er urealistiske. Osmundsen og Johnsen (2013) benyttet tradisjonell bedriftsøkonomisk tilnærming og fikk det ikke til å gå opp. I sitt svar sier Finansdepartementet at avkastningskravet kan diskuteres. De mener altså ikke lenger at oljeselskaper skal ha et avkastningskrav på 3 %.

Det springende punkt er hvordan man skal justere avkastningskrav for restkontantstrømmen når man tar ut forutsetningsvise sikre skattefradrag. Reststrømmen har nå fått økt risiko. Dette må man justere for. Lund (2013a) synes å argumentere mot en slik justering. Her kommer han i konflikt med kapitalverdimodellen og verdiadditivitet – at veid snitt av de ulike betaene for delkontantstrømmer må være lik forretningsbetaen. Han baserer dette på en urealistisk og udokumentert antakelse om at selskapene vurderer skattefradragene som helt sikre og at norske skattefradrag blir verdsatt på en helt annen måte enn i andre utvinningsland. Finansdepartementet (2013) foretar derimot en korreksjon for økt risiko i restkontantstrøm, men ikke slik et selskap ville gjort det. Det er ingen formel som tillater

[3] *Det er imidlertid en del forhold som tyder på at Lund ikke støtter en så dramatisk reduksjon som teorien hans foreskriver. Blant annet fremgår følgende av Lund (2013a): «Men det er riktig, som påpekt av Emhjellen og Osmundsen (2011), at framtidige Storting ikke kan bindes av dagens Storting. Fra selskapenes synspunkt vil framtidige skattefradrag aldri være fullstendig risikofrie.» I en kommentar til Finansdepartementets skatteendring, som han skriver at han ikke var del av, påpeker han at «Et lite risikotillegg kunne også vært inkludert eksplisitt».*

en enkel beregning av nødvendig diskonteringsrente for restkontantstrømmen, som nettopp er en av årsakene til at metoden ikke er i bruk. Man kan ikke slå opp i lærebøker og finne en fremgangsmåte, slik man kan for nåverdimetoden. I Finansdepartementet (2013) fremgår det hvordan departementet har tenkt. De beveger seg her veldig langt fra den enkelte bedrifts virkelighet:

> «For å unngå forstyrrelser fra skjevheter i dagens skattesystem er det avgjørende at oppjusteringen gjøres ved å *sammenligne to nøytrale skattesystemer*. Finansdepartementet gjør dette ved å sammenligne en petroleumsskatt der særskatten er kontantstrømsbasert og en periodisert særskatt med samme nåverdi av skattefradragene. Dessuten legges det for begge alternativer til grunn en ordinær selskapsskatt med økonomisk korrekte avskrivinger. Det er resultatene fra slike sammenligninger som danner utgangspunkt for det oppjusterte avkastningskravet for den resterende usikre kontantstrømmen vi har benyttet i regneeksemplet.»

Vi minner om at det er selskapene som foretar investeringene på norsk sokkel. Dersom de skulle forsøkt å sette opp en delkontantstrømanalyse er det er ingen grunn til å tro at de ville foreta slike justeringer. De ville nok ta utgangspunkt i dagens skattesystem. Det er en fascinerende type logikk som ligger bak her. Selskapene er ment å justere for forskjellen mellom dagens skattesystem og et betydelig strengere system som departementet definerer som nøytralt, men samtidig legge til grunn at fremtidige skattefradrag er helt sikre.

Det er i denne debatten blir anført mange publiseringer som skal understøtte skatteskjerpelsen. Lund (2013a) siterer eksempelvis Fane (1987), som synes å være representativ for denne greinen innen beskatningsteori. Artikkelen konkluderer med at dersom selskapene kan være sikre på å motta fradragene, vil de kunne regne nåverdien av dem med risikofri rente. Det er en helt overordnet artikkel innenfor offentlig økonomi, og sier egentlig ikke noe om praktisk utforming av friinntekter. Den er på et helt generelt teoretisk nivå der det antas perfekte markeder for alle typer kontantstrømmer slik at man kan anvende enkle arbitrasjeprinsipper. Den bygger også på en sterk forutsetning om at selskapene kan oppfatte skattefradragene som helt sikre, noe som ikke er tilfelle her. Det som overrasker er at ingen av disse artiklene diskuterer de praktiske problemene knyttet til delkontantstrømdiskontering. Det er mulig det lar seg forsvare i disse overordnede artiklene, med vil være en helt uholdbar utelatelse i praktisk utforming av et faktisk skattesystem. En slik utelatelse synes å være tilfelle i Lund (2013a): «Påstanden om at Finansdepartementet regner feil fordi de ikke har oppjustert risikoen på resten av kontantstrømmen bygger derimot ikke på noen kjent teori». Lund er her i utakt med NOU 2000:18, Finansdepartementet (2013), samt sin egen henvisning til verdiadditivitet i Lund (2013a). Øker nåverdien av de «sikre» skattefradragene må også nåverdien av restkontantstrømmen endres. Dette for at nåverdien avprosjektet skal være lik, slik at verdiadditivitet opprettholdes (summen av delnåverdiene må være lik totalnåverdien; se appendiks). Finansdepartementet erkjenner i det minste at oppjustering må gjøres.

Intuisjonen bak oppjustering av kastningskravet for restkontantstrømmen er som følger. Oljeselskaper er notert på børsen. Ved bruk av børsdata kan man beregne selskapenes systematiske forretningsrisiko, betegnet som selskapenes forretningsbeta-verdier. Ved verdsetting av et utbyggingsprosjekt benytter vi et passende snitt av disse verdiene for å fastsette risikotillegget i prosjektets avkastningskrav. Siden et utbyggingsprosjekt normalt kan forventes å ha større risiko enn gjennomsnittlig selskapsrisiko, vil snittberegningen av betaverdien ofte benytte en større vektlegging av betaverdiene for (mindre) oppstrømsselskaper. Avkastningskravet vil på denne måten reflektere investorenes alternativavkastning i tilsvarende risikable investeringer som prosjektet. Dette kravet vil brukes for å diskontere prosjektets netto, beskattede kontantstrømmer.

Lund hevder at man isteden bør splitte kontantstrømmen til prosjektet i to deler, en del som består av skattefradrag knyttet til avskrivninger og friinntekt og en del som er restkontantstrømmen. Skattefradragene vil normalt kunne antas å ha en noe lavere betarisiko enn restkontantstrømmen, men er ikke risikofri eller tilnærmet risikofrie som henholdsvis departementet og Lund hevder. Skattefradragene kan derfor diskonteres med en noe lavere rente enn prosjektets avkastningskrav. Restkontantstrømmen vil være mer risikabel enn netto prosjektrisiko og må derfor diskonteres med et tilsvarende høyere krav. Sum beregnet verdi av de to kontantstrømmene skal i prinsippet være lik verdien beregnet ovenfor ved diskontering av netto kontantstrøm med prosjektets avkastningskrav. Helt grunnleggende i delkontantstrømanalyse er at veid sum av beta for delkontantstrømmene må være lik beta for totalprosjektet. Med Lunds tilnærming vil man bryte denne betingelsen.

Lunds alternative metode er ubrukelig fordi den forutsetter at oljeselskapene har informasjon som faktisk ikke er tilgjengelig, nemlig avkastningskravene for hver av de to kontantstrømmene. Disse kontantrømmene handles ikke i markedet og kan i realiteten heller ikke avledes fra børsprisingen av oljeselskapenes aksjer. Lund forutsetter vekk dette problemet! Han *antar* at skattefradragene er risikofrie og kan diskonteres med risikofri rente og han *antar* at restkontantstrømmens betarisiko på en eller måte kan beregnes, uten å forklare hvordan. Begge feil innebærer en overvurdering av prosjektverdien. Lund benytter en overforenklet en-periodisk prosjektmodell med multiplikativ risiko i (2013a,b). Selv ikke innenfor denne urealistiske modellen er han i stand til å tilby noen innsikt om hvordan hans alternative metode kan tenkes anvendt i praksis.

Lund argumenterer for at det er lavere risiko knyttet til petroleumsbeskatning i Norge enn i andre land, og at dette bør tale for lav diskontering av skattefradrag på norsk sokkel. Han har imidlertid ingen empiri som støtter lavere skatterisiko i Norge. Han viser til elementer i skattesystemet, som skattemessig konsolidering, fremføring av underskudd med renter og refusjon av skatteverdi ved opphør. Disse elementene i det norske petroleumsskattesystemet hensyntar imidlertid selskapene i prosjektenes kontantstrøm og det er derfor ikke åpenbart at de er direkte relevante for avkastningskravet. Avgjørende for risiko knyttet til skatt er mulige skatteendringer, men bare i den grad de er systematiske. Vi må her se på 1) sannsynlighet for endringer i ulike dimensjoner ved skattesystemet, 2) den bedriftsøkonomiske effekten av den gitte skatteendring, og 3) vurdering av om endringene er systematiske.

Sammenligninger på tvers av land er vanskelig. Alle elementer ved skattesystemet må vurderes, også likningspraksis. Hvis vi for eksempel tar et nærliggende eksempel, Storbritannia, så har også de konsolidering og fremføring av underskudd. De fremfører med en rente på 10 %, som svarer til selskapenes avkastningskrav, mens Norge bare har fremføring med et par prosent rente. Storbritannia har økt nominelle skattesatser betydelig de senere år, men ulike feltspesifikke fradragsordninger (allowances) gjør at den effektive skattesatsen vanligvis er betydelig lavere enn i Norge. Lavere effektiv skattesats og flere tilpasningsmuligheter gjør at effekten av eventuell reduksjon i skattefradrag er mindre enn på norsk sokkel. Storbritannia har direkte utgiftsføring og står derfor ikke overfor risikoen at myndighetene reduserer friinntekten som en «teknisk justering». Kombinasjonen av høy effektiv skattesats og tilnærmet ingen tilpasningsmuligheter gjør at endring i friinntekt slår spesielt sterkt ut i Norge. Et bredt skattefundament og samtidig høye satser gjør norsk sokkel sårbar for endringer. I Angola og Venezuela er det produksjonsdelingsavtaler der internasjonale oljeselskaper bærer stor nedsiderisiko. Samtidig er det risikoavlastende elementer knyttet til profit sharing ved at skattebelastningen følger internrenten i prosjektet. Igjen er det slik at dette tas hensyn til i selve kontantstrømmen.

Lund (2013a, s 15) henviser til Osmundsen og Johnsen (2013) i forhold til forutsetning om forretningsbeta. Denne betaen er allerede en etter selskapsskatt beta. Å justere denne ned med begrunnelse i skattesats, slik Lund gjør, er feil. Lund hevder på samme side at det er «åpenbart at skattefradragene bør ha en beta som er en god del lavere enn 0.9». Det er mulig at skattefradragene er mindre systematiske enn netto kontantstrøm, men trekker du disse ut så vil betaen måtte økes for restkontantstrømmen. Prosjektet må ha samme verdi om du bruker delkontantstrømmetoden eller den normale metoden for verdisetting; diskontering av forventet netto kontantstrøm etter skatt med prosjektets avkastningskrav. Det er jo også derfor prinsippet om verdiadditivitet holder. En kan ikke plutselig få en annen prosjektverdi fordi en bruker delkontantstrømsdiskontering. Brukes delkontantstrømsdiskontering hvor en tror, som Lund, at nåverdien av en kontantstrøm kan finnes med et risikofritt avkastningskrav så finnes det ikke noen metode for å finne avkastningskravet til restkontantstrømmen. Dersom det bare er en annen kontantstrøm kan en finne implisitt diskontering for denne kontantstrømmen basert på at prosjektet skal ha samme nåverdi (Emhjellen og Alouze, 2002). Det er imidlertid ikke opplagt hva som er en naturlig deling av netto kontantstrøm etter skatt. Se appendikset for et eksempel som tar for seg dette.

4. MODELLFELT

En videre forståelse av hvordan skattesystemet faktisk fungerer får man ikke før man analyserer modellfelt. Finansdepartementet (2013) under forrige regjering begrenset seg til et stilisert regneeksempel der all investering skjedde i en periode. Lund har så langt avgrenset seg til algebra: «Jeg vil ikke gå inn på detaljene i talleksemplene hos departementet eller kritikerne.» (Lund, 2013a, s. 13). En viktig forskjell ved modellfelt er at man fanger opp effekten av at investeringene i prosjekter fordeler seg over flere år, og at man får med samspillet mellom inntekter og kostnader, herunder om nye selskaper på sokkelen er i skatteposisjon. Det er viktig å bemerke at modellprosjekt er langt mer realistisk mht. investeringsperiode og

effekter av skattesystemet enn det enkle talleksempelet som vi benyttet i Osmundsen og Johnsen (2013).

Vi analyserer et modellfelt med middels lønnsomhet, se appendiks. Samlet produksjon er 78 millioner Sm3 (eller 490 millioner fat) over 28 år, og samlede investeringer er på 94 milliarder fordelt over ti år. Lang investeringsperiode er vanlig. Boring er investering og det er ofte både forboring og boring etter at innretningene er på plass. Selve utbyggingsprosjekter fordeler seg over flere år, enda lengre om man har en faset utbygging. Feltdataene vi har brukt er representative for nye felt i Barentshavet. Denne typen brohodeinvesteringer åpner opp nye områder og vil kunne ha betydelige opsjonsverdier. Disse er større for staten, siden de tar hensyn til effekten for alle felt i nærheten. Vi foretar beregninger for selskap i full skatteposisjon.

Utgangspunktet for skattedesign er nøytralitet, dvs. at internrenten skal være den samme før og etter skatt. Det norske petroleumsskattesystemet har alltid hatt en beregnet nøytralitet. Friinntekten kompenserer for at selskapene ikke får direkte utgiftsføring. Friinntekten er satt med utgangspunkt i en gitt referanseavkastning. For avkastning utover dette nivået er avkastningen lavere etter skatt enn før skatt. Reduksjonen av friinntekt innebar implisitt at referanseavkastningen ble redusert, slik at dette problemet ble større. Større innslag av marginale prosjekter gjør også vridningen dette medfører mer prekære.

Modellprosjektet viser at det norske skattesystemet gjør det mulig og sannsynlig at felt med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke blir realisert. For prisforventninger på 90 dollar per fat gir prosjektet en etter skatt nåverdi på 1,462 milliarder kroner og en internrente på 9,8 %. Skatten utgjør 93 % av nåverdien før skatt. Internrenten før skatt er 15,2 %. Med kontantstrømskatt ville internrenten vært 15.2 % også etter skatt. Noen selskaper tar hensyn til gevinsten av redusert skatt som følge av renter samt 6 måneder kredittid. Det øker internrente etter skatt i dette prosjektet med i overkant av 1 % (ca 2 mrd. i nåverdi) og kompenserer derfor bare en liten del av ulikheten i lønnsomhet før og etter skatt. Skatten utgjør nå 83 % av nåverdien før skatt. For selskap utenfor skatteposisjon er vridningen enda større. På grunn av lav rente på fremføring av underskudd vil et selskap som ikke er i skatteposisjon få en internrente langt under 9,8 %.

Det er grunn til å tro at lønnsomheten etter skatt i dette tilfellet ikke er høy nok til at prosjektet blir besluttet. Til tross for positiv nåverdi etter skatt skal prosjektet nå opp i selskapenes interne konkurranse om midler i sin internasjonale portefølje. Skattesystemet er vridende og gir insentiver til underinvestering. Prosjektet som har en nåverdi på 20,7 milliarder før skatt med et avkastningskrav på 9 % eller 51 milliarder med statens avkastningskrav på 4 % risikerer å ikke bli gjennomført. Årsaken er beskatningen.

Dersom vi antar at selskapet er i skatteposisjon, men at friinntekten reduseres til 2 % samlet friinntekt, er internrenten etter skatt bare 6,4 % (ca 7,4 % med rentefordel og 6 måneder kredittid). Skatten utgjør nå mer enn 100 % av nåverdien før skatt. Selskapene vil her si nei til et prosjekt som har en nåverdi på 51milliarder kroner ved statens avkastningskrav. Samfunnsøkonomisk verdi er høyere enn dette, ettersom ringvirkninger for andre lisenser i området er ikke tatt med i denne prosjektvurderningen.

Modellprosjektet har også relevans for marginale felt innen økt oljeutvinning, som myndighetene ønsker å fremme. Skattesystemet kan være en reell hindring for slike prosjekter. Som vi har vist, selv for lønnsomme prosjekter er skattevridningen et problem. Selskapene vil da i enda større grad kunne ønske å ta mindre investeringsintensive prosjekter som bare tar den mest lønnsomme delen av oljen (fløteskumming).

5. DIREKTE UTGIFTSFØRING

Lund angir publiseringer innen offentlig økonomi som anbefaler risikofri rente for diskontering av skattefradrag. Med ett unntak har disse den svakhet at de ikke undersøker den empiriske premiss om at skattefradragene er sikre, det er kun basert på en antakelse.[4] Unntaket er Summers (1987). Han utfører en survey blant de 200 største selskapene i USA, og lærer da at selskapene ikke benytter delkontantstrømdiskontering. De bruker tradisjonell nåverdimetode, og de bruker en svært høy diskonteringssats også for skattemessige avskrivninger. Tilsvarende og mer oppdaterte survey finnes for oljeindustrien – selskapene diskonterer hele kontantstrømmen samlet med en høy sats.[5] Summers gir mulige forklaringer på avvik fra teori med implementeringsproblemer eller at selskapenes aksjonærer ikke gjør slike justeringer. Gitt denne innsikten argumenterer han med at et skattesystem som legger til grunn delkontantstrømdiskontering gir insentiver til underinvestering, og at det er spesielt problematisk for prosjekter med høye investeringer med

[4] *I den globale petroleumsnæringen, der skatteendringer er hyppige, og der man lettere får skatteøkning på økt oljepris enn skattereduksjon på redusert pris, er dette svært langt fra virkeligheten; se Johnston (2008).*

[5] *Se for eksempel Boston Consulting Group (2007).*

lang varighet. Det er treffende for oljebransjen. Han resonnerer at myndighetene avveier inntekter i dag mot fremtiden med lånerenten. Ettersom selskapene benytter en betydelig høyere diskonteringsrate, konkluderer han at myndighetene vil vinne på å innføre akselererte avskrivninger. Dette er det motsatte av Finansdepartementets syn. Summers er på linje med prinsipal-agent teori. Myndighetene skal maksimere samfunnsøkonomisk overskudd fra sektoren, gitt selskapenes faktiske tilpasning.[6] Lund (2013a) følger opp dette resonnementet og anfører at det for norsk petroleumsskatt vil være tenkelig å gå enda lengre, til en ren kontantstrømskatt. Det er ikke en fremmed tanke i norsk petroleumsbeskatning, som Lund påpeker representerer fradraget for letekostnader allerede et innslag av kontantstrømskatt, og statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) har mange likhetspunkter med kontantstrømskatt.

Teori og praksis lar seg forene ved direkte utgiftsføring. Vi trenger her ikke friinntekt. Man kan da få nødvendig ro rundt petroleumsbeskatningen. Eneste innvending Lund nevner mot direkte utgiftsføring er spørsmål knyttet til krediterbarhet mot USA. I det britiske petroleumsskattesystemet er det direkte utgiftsføring for alle typer investeringer. Det kan tale for at spørsmål knyttet til krediterbarhet under skatteavtalen med USA lar seg løse.

Direkte utgiftsføring fremholdes av selskapene som det mest attraktive elementet i det britiske skattesystemet. Det vurderes som langt gunstigere enn ordinære skattemessige avskrivninger. Det reflekterer at skattereduksjonene blir diskontert med høye avkastningskrav og/eller at selskapene periodevis har likviditetsbeskrankninger. Ordningen refereres ofte til som 'sacrosanct', dvs. at den ikke kan røres. Direkte utgiftsføring har vært en sentral del av PRT-systemet like fra starten på 70-tallet, med ring fence på feltbasis. For corporation tax og supplementary charge, der det ikke er ring fence, ble direkte utgiftsføring innført i 2001. Denne endringen økte attraktiviteten til britisk sokkel. Det rapporteres også om administrative fordeler. Identisk skattebehandling av investeringer og driftsutgifter forenkler likningsarbeidet betydelig.

6. KONKLUSJON

Finansdepartementet har innrømmet at skatteomleggingen i vår ble gjort uten å teste effekten på modellfelt. Lund har heller ikke gått inn i konkrete prosjektberegninger, han har holdt seg til algebra. Dette er selvsagt helt uholdbart. Nøytralitet tilsier at internrenten skal være den samme før og etter skatt. Vi har i denne artikkelen vist ved skatteberegninger på et modellfelt, som er representativt for nye utbygginger i Barentshavet, at så ikke er tilfelle. Nominell internrente på 15,2 % før skatt blir kun 9,8 % etter skatt ved dagens skattesystem. Det er ikke sikkert at dette er høyt nok til at prosjektet blir realisert. Mens vi venter på Godot er det også tidskritiske oppgraderinger på modne felt som står i fare for ikke å bli realisert.

Selskapene kan her si nei til et prosjekt som har en nåverdi før skatt på mellom 20 (9 % diskontering) og 51 (4 %) milliarder kroner. Samfunnsøkonomisk verdi er høyere enn dette, ettersom ringvirkninger for andre lisenser i området er ikke tatt med i denne prosjektvurderingen. Man kan argumentere for at 9,8 % avkastning burde være tilstrekkelig. Med knappe kompetanse og kapital må imidlertid prosjektet konkurrere med prosjekter i andre utvinningsland. Myndighetene må ta inn over seg selskapenes praksis dersom de vil ha realisert marginale prosjekter for økt oljeutvinning og brohodeinvesteringer med store infrastrukturkostnader i nye områder. Selv på svært lønnsomme felt representerer dagens skattesystem et problem ettersom dimensjoneringen påvirkes i retning av enkle og lite fleksible utbygginger med lav utvinningsgrad.

I petroleumsbransjen vil det ikke være mulig å få gehør blant selskapene om at det ikke er risiko knyttet til beskatningen. Empiri tilsier også at skattefradrag diskonteres med ordinær kalkulasjonsrente. Til tross for at de er kjent med dette legger Lund og Finansdepartementet til grunn at selskapene oppfatter skattefradragene som risikofrie. Ved å benytte en verdsettingsmetode som ikke stemmer med selskapenes praksis har Finansdepartementet funnet at friinntekten skulle reduseres. I virkelighetens verden gir denne skatteendringen insentiver til underinvestering. Spesielt kan det ramme tiltak for økt utvinning fra modne felt, som det er bred politisk oppslutning om. Innsatsen for modne felt er tidskritisk, feltene må oppgraderes før reservoartrykket synker for mye og mens innretningene ennå kan benyttes.

Debatten går utelukkende på hvordan selskapene vurderer skattemessige avskrivninger ut i tid. Er man først opptatt av teori vil man gå for direkte utgiftsføring, som er løsningen i en nøytral kontantstrømskatt. Friinntekten er innført for å kompensere for at de skattemessige avskrivningene skyves ut i tid. Tillater man direkte utgiftføring trenger man ikke friinntekt. Diskusjonen er da over og man kan få nødvendig ro rundt petroleumsbeskatningen. På dette punktet er vi enige med Lund.

[6] *Osmundsen (2005).*

LITTERATUR
Boston Consulting Group (2007), «E&P Investment Criteria and methodologies. Benchmarking results».

Brealey, R. A., S. C. Myers, and F. Allen (2008), *Principles of Corporate Finance*, New York: McGraw-Hill, 9th edition.

Emhjellen, M. og C.M. Alaouze (2002), «Project Valuation when There are Two Cashflow Streams», *Energy Economics*, Vol. 24, September, pp. 455–467.

Emhjellen, M. og P. Osmundsen (2011), «Separate cash flow valuation – Applications to investment decisions and tax design», *International Journal of Global Energy Issues* 35, 43–63.

Fane, G. (1987). Neutral taxation under uncertainty. *Journal of Public Economics* 33, 95–105.

Finansdepartementet (2013),»Riktige beregninger fra Finansdepartementet», internett-dokument, 21. juni, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2013/riktige-beregninger-fra-finansdepartemen.html

Johnston, D. (2008), 'Changing Fiscal Landscape', *Journal of World Energy Law & Business* 1, 1, 31–54.

Laughton, D.G. (1998). The potential for use of modern asset pricing methods for upstream petroleum evaluation: Introductory remarks. *Energy Journal* 19, 1–11.

Lewellen, W.G. 1977. «Some Observations on Risk-Adjusted Discount Rates», *Journal of Finance*, Vol. 32, pp. 1331–1337.

Lund, D. (2013a), «Kalkulasjonsrente og skatt i petroleumsvirksomhet», *Samfunnsøkonomen*, 6, 13–23.

Lund, D. (2013b) «How taxes on firms reduce the risk ofafter-tax cash flows», kommer i *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, presentert på Midwest Finance Association Annual Meeting mars 2013, tilgjengelig på http://folk.uio.no/dilund/howtax.html.

Osmundsen, P. (2013), «Økt oljeutvinning fra eksisterende felt – Beslutningskriterier og innovasjon på norsk sokkel», *Magma, Tidsskrift for økonomi og ledelse*, nr 03/13, s. 56–66.

Osmundsen, P. (2005), «Optimal Petroleum Taxation – Subject to Mobility and Information Constraints», in Glomsrød, S. and P. Osmundsen, eds., *Petroleum Industry Regulation within Stable States. Recent Economic Analysis of Incentives in Petroleum Production and Wealth Management,* Ashgate Studies in Environmental and Natural Resource Economics, Ashgate Publishers.

Osmundsen, P. og T, Johnsen (2013), «Avskrivninger – Teori og virkelighet», *Samfunnsøkonomen*, nr 5, 2013, s. 14–22.

APPENDIKS: FORENKLET EKSEMPELPROSJEKT OG MODELLFELT

Som illustrasjon vil vi benytte et forenklet regneeksempel med 60 millioner i investering og 70 millioner i inntekt i år 1 hvor vi først antar kontantstrømskatt. Forutsetter at beta er 0.833 for netto kontantstrøm etter skatt uten gjeldsfinansiering (100 % egenkapital). Riskofri rente forutsatt til 4 % og markedspremien til 6 % slik at avkastningskravet med kapitalverdimodellen er 9.00 % [4+0.833(6 %)]. Netto kontantstrøm før skatt er da 10 millioner og etter skatt 10*(1–0.78)=2.2millioner. Nåverdi etter skatt er da 2.2/(1+0.090)=2.02 millioner.

Dersom vi forutsetter at prosjektet må ha samme markedsverdi selv om vi bruker delkontantstrømsdiskontering, og vi deler opp prosjektet i to ulike kontantstrømmer, kan vi sette opp to ulike modeller. En hvor etter skatt inntekt er i forhold til marginal skattesats og hvor skattefradragene er knyttet til investeringen (Metode 1). Den andre som er finans sitt utgangspunkt, at skattefradragene som følge av investeringen vurderes for seg mens etter skatt inntekt pluss før skatt investering er den usikre kontantstrømmen (Metode 2). Da får vi følgende tabell (Tabell 1)

Tabell *1.*

Delkontantstrømsdiskontering	NV	År 1
Etter skatt inntekt	14,71	15,4
Etter skatt investering	-12,69	-13,2
Etter skatt KS	2,02	2,2
Dersom vi bruker "Finans" sin eksempelmodell		
Usikker KS "etter skatt"	-42,98	-44,6
Sikker KS etter skatt	45,00	46,8
KS etter skatt	2,02	2,2

Nåverdien av den sikre kontantstrømmen, eller kontantstrømmen uten systematisk risiko, når vi forutsetter det i metode 1, kan beregnes med risikofri rente på 4 %. Siden vi vet nåverdien til prosjektet (2,02) og nå nåverdien av «den sikre kontantstrømmen» vet vi også nåverdien av den usikre kontantstrømmen. Dette gir implisitte risikojusterte avkastningskrav til den usikre kontantstrømmen. I metode 1 får vi 15,4/(1+a)=14,71, som gir a=4,69 %. I metode 2 får vi 44,6/(1+a)=-42.98, som gir a=3,77 %. Med disse avkastningskravene er beta for den usikre kontantstrømmen henholdsvis 0,114 292 047 i metode 1 og -0.03 911 708 i metode 2. Siden beta til nettokontantstrøm er et verdiveid gjennomsnitt av de to betaene har vi:

Metode 1: 0,114 292 047 x 14,71/2.02 + 0 x (-12,69/2,02)=0,833

Metode 2: -0,03 911 798 x -42,98/2,02 + 0 x (45,0/2,037)=0,833

Det er verdt å merke seg at «den usikre kontantstrømmen» i metode 2, med negativ beta, må verdsettes med et avkastningskrav under risikofri rente. Med alle kontantstrømmene i periode 1 kan det vises, som over, at beta er et verdiveid gjennomsnitt av betaene til de to kontantstrømmene. Dette går ikke i en flerperiodemodell med ulik vekting i ulike perioder. Men vi kan fortsatt beregne implisitte avkastningskrav og da den implisitte beta for den usikre kontantstrømmen. Med vårt prosjekt og de nye skattereglene får vi Tabell 2.

Nåverdien etter skatt er gått ned fordi vi har brukt den faktiske avskrivningsperioden i skattereglene. Implisitt avkastningskrav for etter skatt inntekt i metode 1 er 50,67 % og beta for etter skatt inntekt er da 7,78. For metode 2 er avkastningskravet til den usikre kontantstrømmen -6,05 % og beta -1,67.

Skulle selskapene bruke modellen til Didrik Lund og Finansdepartementet (modell 2) må en da tolke det slik at selskapene gjør store investeringer i olje- og gassprosjekter på grunn av verdien av de sikre fradragene og til tross for sterkt negativ verdi av den usikre kontantstrømmen. Det går jo for eksempel an å kjøpe et halefelt på norsk sokkel som har usikker produksjon men ingen verdi av skattefradrag igjen. Følger vi modell 2 (Lund og Finans) så vil selskapene være villig til å betale mer for denne usikre kontantstrømmen enn summen av forventet kontantstrøm (-6,05 % avkastningskrav i eksempelet). Vi tror jo ikke dette er tilfelle og ser ingen transaksjonsverdier som skulle indikere dette. Vi ser heller ingen metode for å finne et fornuftig avkastningskrav som kan verdsette den sterkt negative usikre kontantstrømmen.

I metode 1 så får vi, på grunn av at nåverdien av de sikre skattefradragene har økt og da redusert nåverdi av kostnader, at avkastningskravet til etter skatt inntekter må øke mye (50,67 %) for at prosjektet skal ha samme nåverdi. Dette virker konsistent i forhold til at dersom du tar ut et sikkert element av en kontantstrøm må risikoen øke for restkontantstrømmen.

Dersom vi bryter forutsetningen om at prosjektet bør ha samme nåverdi som ved diskontering av netto kontantstrøm etter skatt (verdiadditivitet), bruker risikofri diskontering for den «sikre kontantstrømmen» og bruker avkastningskravet til netto kontantstrøm etter skatt (9,0 %) til å verdsette «den usikre kontantstrømmen», får vi resultater som i Tabell 3.

Nåverdiene for prosjektet har tilsynelatende økt for begge metodene. Avkastningskravet til netto kontantstrøm etter skatt brukt på etter skatt inntekter i metode 1 er betydelig lavere enn implisitt i Tabell 2 og gir tilsynelatende prosjektet en nåverdi på 3,43 millioner etter skatt. For metode 2 er da netto nåverdi 6,08. Den negative «usikre kontantstrømmen»

Tabell 2

Delkontantstrømsdiskontering	Nåverdi	1	2	3	4	5	6
Etter skatt inntekt	10,22	15,4	0	0	0	0	0
Etter skatt investering	-10,69	-50,517	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8
Etter skatt KS	-0,47	-35,117	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8
Dersom vi bruker "finans departementets" eksempelmodell							
Usikker KS "etter skatt"	-47,47	-44,6					
Sikker KS etter skatt	47,00	9,483	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8
KS etter skatt	-0,47	-35,117	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8

Tabell 3.

Delkontantstrømsdiskontering	NV	1	2	3	4	5	6
Etter skatt inntekt	14,13	15,4	0	0	0	0	0
Etter skatt investering	-10,69	-50,517	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8
Etter skatt KS	3,43	-35,117	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8
Dersom vi bruker "finans departementets" eksempelmodell							
Usikker KS "etter skatt"	-40,92	-44,6					
Sikker KS etter skatt	47,00	9,483	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8
KS etter skatt	6,08	-35,117	9,483	9,483	9,483	7,8	7,8

har nå en noe mindre negativ nåverdi (diskontert med avkastningskravet til netto kontantstrøm). Vi har ingen tiltro til noen av disse nåverdiene. Det eksisterer bare èn markedsverdi av et prosjekt og vi mener at selskapenes beslutningskriterier basert på avkastningskravet til netto kontantstrøm er metoden som best estimerer denne. Verdiadditivitet, som Lund henviser til, kan ikke som i Tabell 3 endre estimatet for markedsverdien av prosjektet.

Modellfelt

Et modellfelt med samlet produksjon på 78 millioner Sm3 over 28 år, og samlede investeringer på 94 milliarder fordelt over ti år (2013MNOK). Vi legger til grunn 90 USD 2013/fat, 6 NOK/USD samt et nominelt avkastningskrav til netto etter skatt kontantstrøm på 9 %. Beregningene er vist tredelt i Tabell 4. Først for den normale verdisettingsmetoden med diskontering av netto kontantstrømmer i øverste seksjon, deretter Finansdepartementet og Lund sin foreslåtte delkontantstrømmetode i seksjon 2 og til sist metoden med deling i forhold til etter skatt inntekt/drift og etter skatt investeringer. Med nye skatteregler ser vi i Tabell 4 at prosjektet har en etter skatt nåverdi på 1,462 Mrd. NOK, og en internrente på 9,8 %. Internrenten før skatt er 15,2 %. Med kontantstrømskatt ville internrenten vært 15,2 % også etter skatt. Gevinsten av redusert skatt som følge av renter samt 6 måneder kredittid vil øke internrente etter skatt i dette prosjektet med i overkant av 1 % (ca. 2 Mrd. i nåverdi) men kompenserer da ikke mye i forhold til ulikheten i lønnsomhet før og etter skatt. Skattesystemet kan da ikke sies å være nøytralt.

Med Lund/Finansdepartementet sin metode så er summen av de usikre delkontantstrømmene lik 64,1 Mrd. NOK. Selskapene vil derfor, med Lund sitt utgangspunkt, være villige til å investere i dette prosjektet på grunn av verdien av de sikre fradragene. I tillegg må prosjektet ha en negativ diskontering (-1,1 %) av den usikre kontantstrømmen for at prosjektet skal ha samme totalnåverdi. Metoden mangler praktisk fornuft. Med verdisetting av etter skatt investeringer med risikofri rente (4 %) finner vi at den implisitte diskonteringen av «den usikre kontantstrømmen» må gå opp til 10,43 % for at prosjektet skal ha samme totalnåverdi etter skatt (1,462 Mrd. NOK). En feilaktig diskontering med 9 % av denne kontantstrømmen vil gi inntrykk av at prosjektet nå har en verdi på 3,7 Mrd. NOK etter skatt.

Med redusert friinntekt til bare 2 % vil lønnsomheten av prosjektet falle betydelig etter skatt som vist i Tabell 5.

Tabell 5.

	IR	Nåverdi
Total inntekt		116 460
Total investering		68 416
Total driftskostnad		27 312
KS før skatt	**15,2 %**	**20 732**
Skatt		25 430
KS etter skatt	**6,4 %**	**-4 698**
Avskrivninger		
Friinntekt		
Redusert skatt pga avskrivninger		
Redusert skatt pga friinntekt		
"Sikker kontantstrøm, 4% diskontering"		61 541
"Usikker kontantstrøm", implisitt diskontering -0,6%		-66 239
KS etter skatt		**-4 698**
Etter skatt inntekt og drift, NV med 9%		**19 613**
Etter skatt investering, 4% diskontering		24 127
NV etter skatt ved 9% diskontering		**-4 698**
Nåverdi gitt NKeS avkastningskrav på inntekt og drift		-4 515
Implisitt avkastningskrav, 9,12%		19 429

Inkluderer vi effekten av rentefradrag og kredittid som forbedrer lønnsomheten etter skatt med ca 2 Mrd. NOK har prosjektet fortsatt en negativ lønnsomhet på -2.3 Mrd. NOK etter skatt (7,4 % internrente). Myndighetene vil da kunne oppleve at selskapene vil si nei til et prosjekt som har over 20 Mrd. NOK i før skatt nåverdi.

Tabell 4.

	IR	Nåverdi	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total inntekt		116 460							35 114
Total investering		68 416	510	2809	16979	29226	18769	18019	8041
Total driftskostnad		27 312	41	42	106	162	276	563	3446
KS før skatt	**15,2 %**	**20 732**	-551	-2851	-17085	-29388	-19045	-18582	23627
Skatt		19 270	-112	-557	-3291	-7954	-10995	-13988	10424
KS etter skatt	**9,8 %**	**1 462**	-438	-2294	-13795	-21434	-8051	-4594	13203
Avskrivninger			85	553	3383	8254	11382	14385	15640
Friinntekt			28	183	1116	2724	3728	4565	4073
Redusert skatt pga avskrivninger			23	149	913	2229	3073	3884	4223
Redusert skatt pga friinntekt			58	375	2295	5599	7706	9664	10054
"Sikker kontantstrøm, 4% diskontering"		69 788	81	525	3208	7827	10779	13549	14277
"Usikker kontantstrøm", implisitt diskontering	-1,1%	-68 326	-519	-2818	-17003	-29261	-18830	-18142	-1074
KS etter skatt		**1 462**	-438	-2294	-13795	-21434	-8051	-4594	13203
Etter skatt inntekt og drift, NV med 9%		**19 613**	-9	-9	-23	-36	-61	-124	6967
Etter skatt investering, 4% diskontering		15 880	429	2284	13771	21398	7990	4470	-6236
NV etter skatt ved 9% diskontering		**1 462**	-438	-2294	-13795	-21434	-8051	-4594	13203
Nåverdi gitt NKeS avkastningskrav på inntekt og drift		3 732							
Implisitt avkastningskrav, 10,43%		17 343							

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
39 795	40 591	33 122	25 339	17 230	13 621	12 548	10 971	9 792	9 036	7 762	7 917	7 571	7 207	6 826
3515	2988	3047	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3515	3585	3657	3730	3805	3881	3958	4038	4118	4201	4285	4370	4458	4547	4638
32765	34018	26418	21609	13426	9740	8590	6933	5673	4836	3477	3546	3113	2660	2188
14651	17479	15420	11958	8016	6270	5916	5012	4425	3772	2712	2766	2428	2075	1707
18114	16539	10998	9651	5410	3470	2674	1922	1248	1064	765	780	685	585	481
15758	13426	9063	5935	2932	1592	1006	508	0	0	0	0	0	0	0
2659	1791	968	525	332	168	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4255	3625	2447	1602	792	430	272	137	0	0	0	0	0	0	0
9393	7761	5116	3295	1665	897	513	259	0	0	0	0	0	0	0
13647	11386	7563	4897	2456	1327	785	396	0	0	0	0	0	0	0
4467	5154	3435	4754	2954	2143	1890	1525	1248	1064	765	780	685	585	481
18114	16539	10998	9651	5410	3470	2674	1922	1248	1064	765	780	685	585	481
7982	8141	6482	4754	2954	2143	1890	1525	1248	1064	765	780	685	585	481
-10132	-8398	-4515	-4897	-2456	-1327	-785	-396	0	0	0	0	0	0	0
18114	16539	10998	9651	5410	3470	2674	1922	1248	1064	765	780	685	585	481

2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050
6 427	6 556	5 572	5 684	5 797	5 913	5 428	5 537	5 020	5 121	5 223	4 662	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4731	4825	4922	5020	4950	4875	4795	4710	4619	4523	4421	3921	15999	20399	12484
1696	1730	650	664	847	1039	634	828	401	598	802	740	-15999	-20399	-12484
1323	1350	507	518	661	810	494	645	313	466	626	577	-12479	-15911	-9738
373	381	143	146	186	228	139	182	88	132	176	163	-3520	-4488	-2747
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
373	381	143	146	186	228	139	182	88	132	176	163	-3520	-4488	-2747
373	381	143	146	186	228	139	182	88	132	176	163	-3520	-4488	-2747
373	381	143	146	186	228	139	182	88	132	176	163	-3520	-4488	-2747
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
373	381	143	146	186	228	139	182	88	132	176	163	-3520	-4488	-2747

OLAV BJERKHOLT
Professor emeritus, Økonomisk institutt, UiO

Det samfunnsvitenskapelige fakultet 50 år: Økonomene og de andre

Ved Universitetet i Oslo ble det Samfunnsvitenskapelige fakultetets femtiårsjubileum markert med dekan Fanny Duckert i spissen gjennom en tettpakket uke av arrangementer i september 2013. Opprettelsen av fakultetet i 1963 var en uttværet avslutning av en diskusjon omkring samfunnsfagenes organisering og plassering på universitetene som hadde pågått siden de første etterkrigsårene (og påbegynt allerede før krigen). Det nye fakultetet gjorde samfunnsvitenskapene mer synlige, og studentene fra de store 1960-tallkullene strømmet til. Men den lange inkubasjonstiden til tross, det nye fakultetet ga liten åpning for overskridelse av faggrensene i forskning og undervisning. Fakultetet ble en overbygning over revir for seks ulike samfunnsfag: sosialøkonomi, statsvitenskap, sosiologi, psykologi, sosialantropologi (etnografi) og pedagogikk.

Flere av de seks fagene var fortsatt små i lærerstillinger og studenttall. I sosiologi var antall avlagte magistergrader bare ca. 30 ved opprettelsen og i etnografi, som først fikk institutt ved universitetet like før fakultetsopprettelsen, var det knapt over 10. Sosialøkonomi og psykologi var vel etablerte profesjonsstudier. Statsvitenskap lette fortsatt etter en identitet. Instituttene som inngikk i fakultetet hadde før opprettelsen tilhold på ulike adresser i Oslo vest. En samlokalisering kom først i stand ved fullføringen av Eilert Sundts hus, også kjent som SV-bygningen, i 1968.

I den tidlige etterkrigsdiskusjonen om samfunnsvitenskapenes plass på universitetet var gjensidig avhengighet og interaksjon mellom ulike deler av samfunnsvitenskapene blant de momenter som ble tatt opp. Faggrenser og faglig identitet var fortsatt flytende. Hvordan burde fagene samarbeide i forskning og undervisning? Artikkelens strøtanker er motivert av et ubesvart spørsmål om fakultetet kunne blitt noe annet enn en samling revirinstitutter, og tilskyndet av synspunkter Trygve Haavelmo som nyutnevnt professor i 1948 gjorde gjeldende i et lite kjent foredrag.

Blant fagene som inngikk i fakultetsopprettelsen i 1963 var økonomifaget det eldste og det største. Det hadde en historie tilbake til universitetets opprettelse, et undervisningsprogram siden 1905 og et forskningsinstitutt på universitetet siden 1932. I en plan ved opprettelsen ved universitetet var økonomifaget sågar tiltenkt et eget fakultet.

Men økonomi havnet i det filosofiske fakultet, i en skyggetilværelse, inntil Anton Martin Schweigaard ved et kupp fikk overført økonomi (og også statistikk) til det juridiske fakultet omkring 1840 og faget ble eksamensfag i jusstudiet. Det ble et betydelig løft for faget; Schweigaard underviste selv både i økonomi og statistikk og gjorde bruk av sin økonomiske innsikt i sitt virke som stortingsrepresentant. For Schweigaard var både jus og økonomi redskaper i den politiske prosessen. Men Schweigaard satt for lenge og lot faget forfalle.[1] Etter Schweigaard fulgte Torkel Aschehoug, men økonomi var likefullt et stagnerende fag på universitetet, mens det foregikk en rivende utvikling i andre land. Først med Oskar Jæger kom det en ny driv inn i faget ved opprettelsen av det statsøkonomiske studium i 1905.[2] Gjennom 1800-tallet var det på universitetet lite som bar bud om andre samfunnsvitenskaper.[3]

Ragnar Frisch ble den drivende kraft i økonomisk forskning og undervisning fra slutten av 1920-tallet og fikk opprettet Økonomisk institutt fra 1932. Formelt var det et privat forskningsinstitutt, men i universitetets lokaler og hegnet om av universitetet og de facto anerkjent som et universitetsinstitutt. Internasjonalt var det kjent som et ledende økonometrisk laboratorium. Det femårige embetsstudiet i økonomi ble vedtatt av Stortinget midt på 1930-tallet. Frischs metodesynspunkter og revolusjonerende nyskapende forelesninger gjennomsyret den nye studieordningen.[4] Fra Jæger til Frisch hadde økonomifaget tatt gigantskritt framover både i undervisning og forskning, og i de første etterkrigsårene var faget i sterk ekspansjon. Denne framgangen ble noe av en ubalanse i forholdet mellom sosialøkonomi og andre samfunnsfag og ga muligens opphavet til noen spenninger mellom de ulike fagmiljøene.

Tanken om en bredt anlagt samfunnsforskning ble tatt opp i flere land allerede etter første verdenskrig, også i Norge. Det skjedde imidlertid lite på universitetet for å forfølge slike tanker før 1938, da det dels som følge av påtrykk utenfra ble nedsatt en *Plankomite for samfunnsforskning* for å utrede «samfunnsforskningens videre utvikling og fremtid i Norge». Komiteens innstilling forelå i mars 1940 og nærmere behandling av komiteens forslag ble stanset av krigen. Komiteen hadde kommet til at en styrking og samordning av samfunnsfagene ved universitetet lå bedre til rette for et institutt enn en ny fakultetsdannelse og foreslo opprettet et Institutt for samfunnsvitenskap ved universitetet. «Hele hovedtanken er at et Institutt er ganske annerledes initiativsterkt enn et fakultet.» Instituttet ble foreslått å omfatte to særinstitutter, et sosialøkonomisk institutt og et institutt for statsvitenskap og internasjonale studier. Men forslaget ble liggende dødt under krigen.[5]

Kort etter frigjøringen opptrer en krets av intellektuelt velutrustede studenter omkring filosofiprofessor Arne Næss som aktivister for 'samfunnsforskning' og for at 'samfunnsvitenskap' skulle få en plass ved universitetet. I denne kretsen var Vilhelm Aubert, Stein Rokkan, Christian Bay, Harald Ofstad, og en rekke andre. Utspringet til denne kretsen var et initiativ av Arne Næss under krigen for å starte et «halvillegalt nettverk» av lærere og studenter fra ulike fag organisert som små arbeidsgrupper for å studere etterkrigsproblemer. Flere i nettverket tok del i motstandsaktiviteter og Aubert ledet en tid en motstandsgruppe (der Næss var med). Ragnar Frisch stilte sitt kontor i Midtbygningen til disposisjon på nattestid. Krigs- og motstandserfaringene satte betydelige spor i tenkningen til flere i denne kretsen.[6] Forbindelseslinjene er entydige mellom denne kretsen og opprettelsen av Institutt for samfunnsforskning i 1950. Elementer av krigseventyr og fallskjermslipp var forbundet med drømmer om institutter og vitenskap. Ifølge Fredrik Thue fikk «drømmen om norsk samfunnsvitenskap sitt viktigste institusjonelle uttrykk i Institutt for samfunnsforskning».[7]

Problemstillingene som ble drøftet i Næss-kretsen dreide seg mest om filosofi, sosiologi og psykologi. De som soknet til kretsen var studenter og kandidater fra ulike fag utenom disse som jus, filologi og økonomi. Interessen var stor for impulser fra utlandet gjennom studieopphold, og mange i kretsen klarte å skaffe seg slike opphold ved framtredende universiteter i USA. Også tanken om å få arrangert gjesteopphold av framtredende amerikanske forskere ble tatt opp i tidlig etterkrigstid.

Undervisningen i sosialøkonomi var i mer eller mindre ordinær virksomhet fram til universitetet ble stengt høsten 1943. Det fikk stor betydning for omfanget av den beholdning av sosialøkonomer som forelå ved frigjøringen, hvorav mange kom til å fylle sentrale posisjoner i

[1] *Se Bjerkholt (2009, 2012a, 2012c).*
[2] *Bjerkholt (2012b).*
[3] *En episode som bør nevnes er Sigurd Ibsens forsøk i 1890-årene på å få innpass for sosiologi, et forsøk som skånselsløst ble knust av Aschehoug, se Langslet (2004) og Bjerkholt (2012b).*
[4] *Fagene det skulle undervises i, var skrevet inn i selve lovteksten og omfattet også randsonefag som rettsvitenskap, økonomisk historie og sosiologi.*
[5] *Se Brøgger (1950a).*
[6] *Se Thue (1997), spesielt kapittel 9 «Motstandskamp og forskerånd».*
[7] *Sitert fra Bjerkholt (1998). Trolig brukes 'samfunnsvitenskap' her i en betydning som ikke omfatter økonomi. Om opprettelsen av Institutt for samfunnsforskning, se Engelstad (2000).*

sentralforvaltningens økonomiske planleggingsapparat.[8] Forskningsvirksomheten ved Frischs institutt dabbet sterkt av ettersom medarbeidere forsvant til Sverige, ble arrestert eller gikk i dekning. Frisch selv ble arrestert ved stengningen av universitetet. Også for Frisch og økonomene, som for kretsen rundt Næss, hadde krigserfaringene satt spor. Opptil 6–7 fra instituttmiljøet hadde samtidig sittet på Grini, og Frisch og andre hadde tatt del i de diskusjoner som foregikk om økonomiske etterkrigsproblemer. Gjennombruddene for makroøkonomisk forståelse og økonometriske metoder på 1930-tallet og den samforstand som krigen hadde skapt på tvers av tradisjonelle skillelinjer ga grunn til forhåpning om at etterkrigsutfordringene som myndighetene ville stå overfor, ville kalle på nettopp den type vitenskapelig innsikt som var opparbeidet på Økonomisk institutt. Dessuten hadde krigserfaringen skapt en nye samarbeidsånd og endrede menneskelige relasjoner.[9]

Etter frigjøringen ble det tidlig klart at Frischs institutt skulle få midler over statsbudsjettet og bli, også formelt, et forskningsinstitutt ved" universitetet under navnet Sosialøkonomisk institutt. Frisch laget utkast til statutter for instituttet og ba kollegiet godkjenne dem. Ifølge statuttene var instituttets formål for det første å drive forskning innen økonomi og statistikk, for det andre å gi trening til lovende økonomer og statistikere, og for det tredje å drive en matematisk-statistisk oppdragsvirksomhet. Kjernen i Frischs institutt var 'assosiatgruppen' som omfattet mer eller mindre løst tilknyttede medarbeidere som deltok i et eller flere av instituttets mange prosjekter.[10] Frischs institutt hadde på dette tidspunkt en omfattende merittliste av gjennomførte prosjekter og en særdeles solid kompetanse i numeriske beregninger. Etterkrigsoppgavene la grunnlag for nye ambisjoner i forskningsarbeidet.[11] Virksomheten kan ha blitt sett på med en blanding av beundring og ærefrykt av den ovennevnte kretsen av samfunnsvitere, men sikkert også med skepsis.

Etter krigen var det i første rekke komiteen til revisjon av universitetsloven som behandlet spørsmålet om et samfunnsvitenskapelig fakultet. Den direkte foranledning til at komiteen behandlet spørsmålet var at studentutvalget hadde tatt opp spørsmålet i brev til det historisk-filosofiske fakultet i slutten av 1948. I begrunnelsen het det blant annet at «en rekke disipliner som hadde samfunnet som studieobjekt, hvilte på fundamentale teorier om menneskets sosiale atferd og derfor stod i et avhengighetsforhold til hverandre».[12] Kollegiet ba deretter komiteen også behandle spørsmålet om et samfunnsvitenskapelig fakultet som en del av sitt mandat.

Komiteens formann, arkeologen Anton Wilhelm Brøgger, engasjerte seg sterkt i spørsmålet og innhentet uttalelser fra en rekke personer på universitetet om synspunkter på det som komiteen hadde skissert. Saken dreide seg ikke minst om hva som skulle være med i 'samfunnsvitenskap'. Det var ulike oppfatninger samfunnsvitenskap i tillegg til sosialøkonomi, statsvitenskap og sosiologi også skulle omfatte (deler av) jusen, (deler av) historie, (hele eller deler av) psykologien, noe av medisinen (som sosialmedisin), etnografi, kanskje også etnologi; og hva med språk og kulturfagene, var ikke de også svært orientert mot samfunnet?

Frisch ble forespurt av komiteen og i sitt svar konkluderte han etter en kort drøfting som følger om fakultetsplassering av samfunnsvitenskap:

> «Problemet er naturligvis i prinsippet uløselig. All viten danner et sammenhengende kontinuum. Likegyldig hvor vi setter kniven i det for å skjære det i stykker, er det noe som blir skadelidende. Det gjelder bare å ordne seg slik at skadevirkningen blir minst mulig. Kan hende at en i første omgang burde nøye seg med å ta inn i det samfunnsvitenskapelige fakultet de fire … disipliner som det er opplagt at en bør ha med der, nemlig: jus, sosialøkonomi, statsvitenskap og sosiologi. Da ville en iallfall få et fakultet med et tydelig ansikt. Resten av fagene fikk da foreløpig bli der de nå er. Administrativt ville det være en stor fordel at en på denne måten slapp å øke fakultetenes antall.» (Brøgger 1950b, 16–17)

Thue gjengir Frischs standpunkt som at han ikke ønsket å forlate det juridiske fakultet «til fordel for et nytt fakultet av marginale småfag» (Thue 2011, s.158). Men Frisch's oppfatning var nok heller at vitenskapelige spørsmål ikke ble løst gjennom nye fakultetsinndelinger. Den administrative overbygningen måtte ikke stille seg i veien for det praktiske samarbeidet som burde foregå uformelt og fleksibelt. Når det gjaldt virksomheten ved de enkelte institutt kunne

[8] *Thue (2011, s. 166), gir et noe misvisende inntrykk idet han synes å anta at det ikke ble uteksaminert økonomiske kandidater under krigen.*

[9] *Det sistnevnte kom til uttrykk i Frischs første brev til Haavelmo (i USA) etter krigen: "…vi må si du til hverandre som vi andre gjør som har gjennomlevet noe sammen i denne tiden" (Frisch til Haavelmo, 5. juni 1945).*

[10] *Betegnelsen 'assosiat' kom fra 'research associate' brukt for medarbeiderne ved Cowles Commission for Research in Economics i Chicago, en institusjon Frisch kjente godt siden han var med på etablere den i 1932.*

[11] *Se brev fra Frisch til Kollegiet 29.4.46, gjengitt i Brøgger 1950a, s.7-12 og Universitetets årsberetning 1946/47. Frisch publiserte sine synspunkter om organisering av økonomisk forskning og undervisning i Frisch (1945).*

[12] *Sitert fra (Thue 2011, s.158).*

Frisch vise til den utførlige planen han hadde offentliggjort om Sosialøkonomisk institutt. Han føyde til noen tanker om kontakt og koordinering instituttene i mellom:

> «Koordineringen mellom enkeltinstituttene må kunne skje derved at en mer eller mindre regelmessige holder samplanmøter hvor representanter for enkeltinstituttene gir rapporter om arbeidet innenfor sine institutter slik at alle medlemmer av den større gruppe kan bli holdt underrettet og eventuelt framkomme med sine kritiske bemerkninger så konstruktivt som mulig. Mange planer for videre framstøt vil sikkert også ha godt av å bli drøftet fra de forskjellige synspunkter som særinstituttene representerer. I noen tilfeller vil det kanskje også bli spørsmål om å detasjere en medarbeider fra et av enkeltinstituttene til å gi en gjesterolle ved et annet institutt i anledning arbeidet med et bestemt spørsmål der. Alt dette er praktiske detaljer som det ikke er nødvendig å ta standpunkt til på forhånd, men som vi løse seg av seg selv ettersom arbeidet skrider fram.» (op.cit.)

Dette var Frischs samarbeidsmodell. Den appellerte neppe like mye til alle. Komiteen søkte å trekke på erfaringer i Sverige og Danmark, der spørsmålet også var under utredning. I Sverige hadde en stor utredning skissert tre muligheter for de samfunnsvitenskapelige fag: 1) som en særskilt seksjon innen det humanistiske fakultet, 2) som et eget samfunnsvitenskapelig fakultet, eller 3) som del av et fakultet som omfattet jus og samfunnsfag. Den svenske utredningen advarte mot å tro noe på at et eget samfunnsvitenskapelig fakultet ville være egnet til å fremme samarbeidet mellom de respektive fag da «fakultetene…ikke [er] særlig velegnede organer for drøftelse av vitenskapelige spørsmål.»

Denne advarselen var helt i tråd med de synspunkter Frisch hadde meddelt komiteen: samarbeidet mellom de ulike fag måtte være direkte på instituttplan og så uformelt og enkelt som mulig. Denne svenske utredningen hadde som det framgår Frischs forslag til fakultetsorganisering som et av sine alternativer. Ved Københavns Universitet var det en tilsvarende løsning med inkorporering av statsvitenskap og sosiologi sammen med økonomi i det juridiske fakultet som ble valgt og vedvarte helt til midten av 1990-tallet.

Synspunkter fra USA hadde opplagt interesse, selv om universitetssystemet på mange måter var svært ulikt det norske, siden USA etter manges mening var kommet lengst når det gjaldt samfunnsvitenskap. Vilhelm Aubert hadde vært på studiereise i USA i 1946–48 og ga komiteen både muntlig og i et notat en oversikt over noen trekk ved organiseringen av samfunnsvitenskap i USA, som at faggrensene ikke var så faste og ugjennomtrengelige som hjemme, at enkelte professorer kunne være knyttet til flere fakulteter eller seksjoner samtidig, og at mange fakulteter hadde forskningssentre der samfunnsforskere fra ulike felt arbeider sammen. Aubert hadde anslått at det i 1950 var et samfunnsvitenskapelig fakultet – *Division of Social Sciences* – ved minst 10–12 amerikanske universiteter. Det Aubert kjente best til var Chicago-universitetets *Division for Social Sciences*, som han omtalte som det mest radikale forsøk på å koordinere samfunnsvitenskapelig forskning og undervisning. Der kunne det f.eks. avlegges tre ulike typer mastergradseksamener: 1) En med konsentrasjon om ett spesialfag og som særlig kvalifiserte til å drive forskning; 2) en med hovedvekt på generell orientering i samfunnsvitenskap og som særlig kvalifiserte for lærerstilling; og 3) en som forutsatte spesialisering i et problemområde på tvers av instituttinndelingen. (Brøgger 1950a).

Brøggers innsats til tross, han døde for øvrig alt i 1951, komiteen han ledet klarte ikke å føre saken til ende. Det tok ytterligere 10–12 år før det samfunnsvitenskapelige fakultet ble opprettet og da skjedde det ikke etter malen fra Chicago.

Et interessant og Chicagoinspirert bidrag til diskusjonen om forholdet mellom økonomi og de andre samfunnsfagene er et foredrag Trygve Haavelmo holdt den 17. mars 1948 under tittelen *Økonometri og samfunnsvitenskap*.[13] Haavelmo hadde kommet hjem fra USA nøyaktig et år tidligere etter å ha vært borte fra Norge siden juni 1939.[14] I det mellomliggende år hadde han arbeidet som byråsjef under finans-/handelsminister Erik Brofoss. Han ble utnevnt til professor i samme uke som han holdt foredraget.

Haavelmo begynte med å forklare hva 'økonometri' sto for og ga seg deretter djervt i gang med å foredra i nesten forbausende enkle ord over noen hovedtrekk ved det resonnementet han hadde gjennomført i *The Probability Approach in Econometrics* fra 1944. Resten av foredraget var en klartenkt, oppriktig og omhyggelig formulert appell om samarbeid mellom økonometrikere og andre samfunnsvitere:

[13] *Foredraget ble holdt i Norsk Forening for Samfunnsforskning. Det foreligger ikke opplysninger om hvor mange eller hvem som var til stede.*

[14] *I USA hadde han i siste del av oppholdet vært research associate ved Cowles Commission, som sorterte under Division of Social Sciences ved Chicago-universitetet, nettopp den fakultetsmodellen som hadde vakt Vilhelm Auberts interesse.*

«En kan på en måte si at økonometrien representerer den siste knoppskyting på den gren av økonomisk forskning som gjerne betegnes som matematisk økonomikk. Som seg hør og bør har det også på dette området vært en del metodestrid. Det er f.eks. kanskje ikke fritt for at matematiske økonomer og økonometrikerne er blitt beskyldt for til dels å vise litt intellektuelt snobberi. Ved litt misforståelse fra begge sider er det ofte blitt til at økonometrikerne mener at de kan greie sakene selv så mye bedre ved sine formler uten å kaste bort tid på å studere mer litterære avhandlinger, om det økonomiske og sosiale miljø, om sosialpsykologiske faktorer osv. (…) Så rart det enn kan høres, tror jeg at økonometrien, kanskje den mest vidtgående gren i matematisk retning innen den økonomiske forskning, har ført til en erkjennelse mer enn noen gang av at det er nødvendig med et intimt samarbeid mellom de ulike samfunnsvitenskaper for å nå fram til mer almengyldige eller, som økonomene, kaller det, mer autonome lovmessigheter. Jeg tror altså at det i den økonomiske forskning blir bruk for ikke bare matematisk-økonomisk teori og forfinete statistiske metoder, men også bredt anlagte analyser av det miljø tingene skjer i, av politiske og sosiale faktorer, av befolkningsmessige tendenser osv. Samtidig tror jeg at det for et slikt samarbeid kanskje også vil måtte stilles noe større krav til de andre sosiale vitenskaper om presisjon i problemstillinger og metodeopplegg. Jeg mener selvsagt ikke at denne erkjennelsen som en økonometriker synes å komme til med hensyn til behovet for samarbeid mellom de sosiale vitenskaper er det eneste grunnlag for samarbeid. Jeg mener selvsagt heller ikke at vurderingen av de andre sosialvitenskaper avhenger på noen måte ensidig av om de finner å kunne tilpasse seg til et slikt samarbeid med den mer eksakte økonomiske eller økonometriske forskning. … Jeg vil påstå at den økonometriske forskning har ført til en erkjennelse av behovet for øket samarbeid mellom de sosiale vitenskaper. Ja, jeg vil påstå at den økonometriske forskning og framskrittene i den, enda så rart det høres ut og så fjernt det stoff en finner i moderne økonometriske arbeider kan synes å ligge fra, skal vi si, alminnelig sosialfilosofi eller studier av politiske oppfatninger og strømninger i samfunnet, har gjort det lettere å se hvor avhengige de sosiale vitenskaper er av hverandres forskningsresultater for å kunne komme fram til noe i retning av almengyldige lover.»

Haavelmo avholdt seg fra enhver antydning av faglig arroganse når han henvendte seg til andre samfunnsvitere. Han gikk i foredraget lengre og mer konkret til verks enn bare en generell samarbeidsappell. Haavelmo hadde som byråsjef innehatt en meget sentral stilling i det rekonstruerte forvaltningsapparatet som under Brofoss' ledelse med stor kraft arbeidet med gjenoppbyggingsoppgavene. Her var «økonomisk planlegging» og «planøkonomi» termer som var hyppig i bruk. Haavelmo hadde hatt ansvaret for koordineringen av arbeidet med Nasjonalbudsjettet 1948. Han ga i det nevnte foredraget uttrykk for nødvendigheten av en videre faglig horisont enn bare 'økonomi' i konvensjonell forstand, ikke minst når det gjaldt å danne seg en oppfatning om utviklingen framover:

> «En kan si i sin alminnelighet at økonomen kan anse sitt arbeid med å stille opp forecast-relasjoner avsluttet når han har klart å få uttrykke de økonomiske størrelser han er interessert i ved andre faktorer som er kjent, enten ved å vise til at disse faktorer bestemmes innenfor andre sosiale miljø enn det økonomiske, eller ved økonomiske størrelser som allerede er gitt i fortiden slik at en kan regne seg framover skritt for skritt ved en slags kjederegning. Slike relasjoner til bruk for absolutt forecasting vil ha følgende egenskaper: For det første uttrykker de en økonomisk størrelse ved andre ikke-økonomiske eller historisk kjente størrelser som det ikke anses å være økonomens oppgave å forklare. Sammenhengen er imidlertid som oftest beheftet med forholdsvis vide feilmarginer. … I de økonomiske resonnementer bruker en den tankegangen at en, for å få fram de 'rent økonomiske' relasjoner, tenker seg eller forutsetter at en rekke andre sosiale miljøfaktorer holder seg konstant. Dette er vel og bra for å få fram visse økonomiske lover i ren form, men det er klart at når en står overfor problemet om absolutt forecasting slipper en ikke unna spørsmålet om å ta standpunkt til hvorvidt disse andre miljøfaktorer, som en har forutsett i konstant i teorien, faktisk vil holde seg konstant. (…) Jeg mener at her har nettopp den økonometriske forskning, enda den formel synes å ligge fjernt fra mer spekulative sosiale vitenskaper, ført til en bestemt erkjennelse av at det ikke er mulig å løse problemet om absolutt forecasting ved aldri så mye regne uten å søke støtte i de resultater som kan skaffes gjennem et samarbeid mellom de sosiale vitenskaper.
> Jeg nevnte at i slike relasjoner med formålet absolutt forecast, vil det kunne opptre to slags typer

av forklarende faktorer, en type, nemlig historiske data for økonomiske størrelser, og en annen type, nemlig størrelser som ofte betegnes som ikke-økonomiske, f.eks. visse størrelser som uttrykker politiske forhold eller andre samfunnsmessige forhold og miljøfaktorer. De statistiske undersøkelser som har vært gjort tyder på at det er de sistnevnte faktorer som spiller hovedrollen i et forecast på lang sikt. Kjedesammenhengen mellom de rent økonomiske størrelser, altså f.eks. sammenhengen mellom inntekten i fjor og forbruket i år, blir nemlig meget hurtig tynnere ettersom man skyter seg lenger framover i tiden, regnet fra det tidspunkt da observasjonene opphører. Jeg tror at en er kommet til at, for de mer langsiktige utviklingstendenser, vil bevegelsene domineres av de ikke-økonomiske faktorer. Jeg sier ikke dette som en undervurdering av de resultater som en har nådd i økonometrien hittil. Jeg sier det heller ikke som noe pessimistisk uttrykk for hvor langt en kan nå i framtiden. Jeg sier det tvert imot i et håp om muligheten for betydelige forbedringen i presisjonen av økonometriske resultater på basis av et mer intimt samarbeid mellom økonomikk og andre sosialvitenskaper.»

Men Haavelmos synspunkter falt på stengrunn. I en kort passasje mot slutten av foredraget sa han at: «…det ville vært lettere å sitte ned i en liten gruppe ved bordet med papir og blyant og diskutert disse problemer for det dreier seg i de tingene jeg her har nevnt om forhold som er mye lettere å gi uttrykk for ved å bruke mer direkte tekniske formuleringen og tankeverktøy.» Men slike tverrfaglige samtaler fant nok sted i relativt beskjeden utstrekning. Derimot fikk Haavelmos studenter og kolleger i instituttmiljøet anledning til å lytte til og lese hans mer samfunnsfilosofiske synspunkter ved ulike anledninger. Mot slutten kom Haavelmo inn på planøkonomiens begrensninger:

«Den ting at disse økonomiske relasjonene jeg har gitt eksempler på viser store feilmarginer er naturligvis ikke bare et ubehagelig fenomen for forskeren. Det er i enda høyere grad et uttrykk for en reell ulempe som samfunnet og dets medlemmer er belemret med, nemlig at de enkelte grupper og individer ikke kan vite så svært meget om hvordan deres økonomiske stilling vil bli i framtiden eller om hvordan et konkret tiltak fra det offentliges eller en privat gruppes side for å styrke, konsolidere eller forbedre deres posisjon faktisk vil slå ut med hensyn til visse andre økonomiske forhold. En kunne kanskje tenke seg at en ved gjennomført planlegging kunne skape et økonomisk system hvor tingene er forholdsvis stabile og hvor det var anledning til å stille opp rent økonomiske relasjoner som ville ha mye mer eksakt gyldighet selv uten å ta hensyn til de mulige variasjoner i ikke-økonomiske faktorer. Det er imidlertid litt av en illusjon å tro at en på denne måten ville kunne fri seg fra å måtte foreta en vurdering av evolusjonstendensene i de politiske og sosiale miljøfaktorer. Saken er jo den at en ved slik planlegging nødvendigvis i større eller mindre grad binder den framtidige utvikling. Vil en her unngå å komme inn i et system som om forholdsvis kort tid blir skakk-kjørt i forhold til det sosiale og politisk miljø og den sosiale målsetting, blir en tvungent til å gjøre seg opp en mening om evolusjonstendensene i disse faktorene.»

I aller siste avsnitt kom han igjen med en uforbeholden appell om samarbeid:

«En kunne ta utgangspunkt i en annen av disse vitenskapene og sikkert gjennom en liknende argumentasjon som den jeg har forsøkt å gi, føres til nødvendigheten av å nytte ut økonomiske forskningsresultater for å kunne nå fram til mer almengyldige resultater på vedkommende sosialforskingsområde. Jeg har bare forsøkt å vise hvordan den vitenskapelige forskning specielt på det økonomiske området har ført til at jeg tror økonometrikerne er særlig interessert i et mer intimt samarbeid mellom de ulike sosiale vitenskaper, med de krav om utbygging og presisering av begreper og metoder som et slikt samarbeid vil måtte medføre for alle parter.»

Haavelmos synspunkter var bemerkelsesverdige og indikerte både hans kunnskapsperspektiv ubundet av snevre faggrenser og hans metodologiske refleksjoner, begge deler uttrykt enkelt og ukunstlet. Tidspunktet hadde han kanskje ikke valgt selv men sammentreffet med professorutnevnelsen gir det et snev av programerklæring. Men en så direkte appell til samarbeid over faggrensene kom han aldri tilbake til. Det er heller ikke kjent hvorfor han ikke publiserte foredraget som åpenbart representerte synspunkter som betydde noe for ham og som han hadde brukt tid på å formulere.

I forholdet mellom økonomene og de andre er det et moment til av betydelig interesse selv om historiens slør forlengst har senket seg over begivenheten. Det knytter

seg til Paul F. Lazarsfeld, den første i en rekke amerikanske samfunnsvitere, mest sosiologer og sosialpsykologer, som gjestet miljøet som var sprunget ut av Næss-kretsen og som fra 1950 utgjorde Institutt for samfunnsforskning (ISF). Ideen om å invitere et fremstående navn som hjelp til å bygge opp miljøet hadde blitt diskutert alt i 1946. Universitetet sto for invitasjonen, og Rinde-familien var villig til å betale. Lazarsfeld ble invitert i 1947 var i Oslo i noen måneder på slutten av året i 1948. Et kort opphold som satte spor etter seg både i Oslo-miljøet og hos Lazarsfeld.

I de mer enn 60 år som har passert siden ISF ble opprettet har Lazarsfeld for lengst blitt en del av overlevert tradisjon og mytedannelse omkring dets opprettelse. Knapt noen av de som deltok den gangen er lenger til stede. Men det er dunkle og litt ambivalente punkter omkring Lazarsfelds betydningsfulle, men kortvarige tilknytning til kretsen i Oslo, så vel om omstendighetene omkring hvorfor Lazarsfeld ble valgt, som om hvorfor han i ettertid ble detronisert. I Universitetets historie gir Fredrik Thue inntrykk av at valget ble gjort ut fra tungtveiende faglige grunner (Thue 2011, s.160), mens han i 1997 beskrev valget (med Vilhelm Aubert som kilde) som et utslag av tilfeldighetenes spill, og at eksponenter for en helt annen sosiologi like gjerne kunne ha blitt valgt (Thue 1997, s.159). Avgjørelsen om å invitere Lazarsfeld ble uansett tatt etter et møte Aubert og Rinde hadde med Lazarsfeld ved Columbia våren 1947, så noe terningkast var det ikke.

Men valget av person kunne ikke vært bedre. Paul Felix Lazarsfeld var jøde født i 1901 med oppvekst og studieår i Wien, intellektualismens høyborg i Europa. Han var bredt orientert, matematisk skolert og kvantitativt orientert da han kastet seg over sosiologi og ble tidlig kjent for en pionerstudie av samfunnet i en av Wiens forsteder, *Die Arbeitslosen von Marienthal* (1933), som raskt ble en klassiker. Under studieopphold i USA i 1935 besluttet han seg for å bli og etablerte seg raskt i første linje som empirisk sosiolog, først ved Princeton, deretter ved Columbia, der han startet Bureau for Social Research. Med rette er han kalt «founder of modern empirical sociology». Statistikkhistorikeren Theodore Porter omtaler ham som «the archquantifier Paul Lazarsfeld» (Porter 1995, s.43). Columbia hadde økonomer av flere avskygninger, blant annet holdt *National Bureau of Economic Research* til der, Harold Hotelling hadde ved Columbia bygd opp det fremste senter for moderne statistiske metoder i USA, med Abraham Wald, Ted Anderson og andre. Lazarsfeld som hadde vært sterkt politisk engasjert i Wiens sosialdemokrati før han emigrerte, så på den planøkonomiske ambisjon som ble lagt til grunn for gjenreisingen i Norge under demokratisk styre som et uhyre interessant sosialt og økonomisk eksperiment han gjerne ville observere på nært hold. I USA hadde han ganske sikkert vært i kontakt med mange som kjente Frisch (og Haavelmo) og så fram til å treffe ham.

En av Frischs nærmeste assistenter under krigen, Petter Jakob Bjerve, var på studieopphold i USA og traff på forsommeren 1948 noe tilfeldig Lazarsfeld i Seattle. Lazarsfeld hadde da fortalt til Bjerve, som kjente til Marienthal-studien, at han var invitert til Oslo for å forelese samme høst. Lazarsfeld fortalte videre at han ville sette i gang et seminar om hvorfor så mange mennesker var imot økonomisk planlegging og regulering. Bjerve rapporterte i brev hjem til Erik Brofoss at han syntes Brofoss burde søke å treffe ham under oppholdet, «…om det så skulle være bare for en interessant diskusjon. Han er uten tvil en skarp fyr. Så vidt jeg forstår, regnes han for å være en av de fremste sosiologene her borte, noe som for så vidt ikke sier så mye.»[15] Bjerves noe nedlatende ord til slutt var nok en arroganse mer typisk for Frischs elever enn for Frisch (og Haavelmo).

Like før Frisch møtte Lazarsfeld i 1948 mottok han et memorandum der Lazarsfeld skisserte sine ideer. Et par innledende avsnitt fra memorandum gir et inntrykk av vektlegging og ambisjon i prosjektet og også av Lazarsfelds entusiasme:

> «It is contemplated at this moment that one major study be conducted which would demonstrate to the Norwegian student and to the public how social research works. … One broad topic under consideration is the role of economic planning in Norwegian life. Everyone looks with intense interest towards those countries which combine economic planning with free political institutions. How does such a program work? What difficulties does it meet? How are these difficulties overcome? What are the good and bad effects of the program? … These are some of the problems with which many people in- and outside of Norway are concerned.
>
> At the beginning only a broad outline can be given … at least the following elements will have to be considered.

[15] *Bjerkholt (2000, s.124-5).*

1. What does the Norwegian version of economic planning consist of?
Here the major literature has to be reviewed. What are the laws? What are the major controversies as found in the periodical literature and in books? What position do the newspapers take? What position, if any, have various organizations taken? What do the planners themselves say? … When we talk with government officials about their plans, we will also have occasion to see how difficult it is to get a clear picture of other people's intentions.
2. How is an economic planning program developed?
Which are the major agencies? What is their function? How are the people chosen who staff these agencies? What is their personal background and social affiliations? … What controversies develop within the planning agencies? How are disagreements resolved? What kind of information do the agencies collect for the conduct of their business? … Here we will have a chance to use what is called Elite Analysis which is concerned with a study of the people in the society which have positions of some power. … Much attention should also be given to the role of experts and of scientific information in public affairs.
3. How does the planning program express itself in the life of a local community?
A fairly small community should be selected and a study be organized to answer questions of the following type? … How much time do the local consumers have to spend in order to conform to the regulations? (...)»[16]

Umiddelbart etter at Lazarsfeld hadde ankommet forespurte Frisch handelsminister Brofoss, som mer en noen annen kunne betraktes som planøkonomiens leder, om han kunne tenke seg å snakke om den norske planleggingen som et lunsjforedrag for Lazarsfeld og noen andre «utlendinger som er i byen» på Continental 10. september 1948. Brofoss stilte opp. De andre utledningene var Lawrence Klein, Paul Samuelson og Nicholas Kaldor. Frisch unnlot å stille opp selv. Han skyldte på en fotskade og overlot vertskapet til Haavelmo.[17] For så vidt kan begivenheten tjene til å understreke asymmetrien mellom økonomi og andre samfunnsfag når det gjaldt utenlandske kontakter: Frisch hadde blitt oppsøkt av framstående utenlandske gjester og lovende hospitanter siden 1933.

Invitasjonen av Lazarsfeld spredde seg som en løpeild og vakte stor entusiasme blant sosiologisk interesserte. Ifølge sosiologitradisjonen ga invitasjonen opphav til «Sosiologisk kontor» som fikk kapret et lite rom på Halling skole og ble «den direkte forløperen for Institutt for sosiologi» (opprettet 1950).[18] Selve oppholdet til Lazarsfeld var en «institusjonsbyggende impuls …som førte frem til den endelige utformingen…for det som skulle bli kalt *Institutt for samfunnsforskning*»(Rokkan 1994, s.9). Lazarsfeld satte også spor etter seg gjennom det inntrykk han gjorde på dem han kom i direkte kontakt med: «Som en levende rollemodell – røykende på sine store sigarer, alltid opptatt med å bearbeide kontakter, administrere og organisere, legemliggjorde Lazarsfeld den amerikanske *social scientific enterprise* for studentene i Oslo.»[19] Stein Rokkan, som var blant de intellektuelt best utrustede og mest initiativrike i Næss-kretsen, ga 50 år etterpå uttrykk for den besettende innflytelsen Lazarsfeld utøvde:

> «Året 1948–49 ble et skjellsettende år i norsk samfunnsforskning: Lazarsfeld satte... i gang en serie studier av planleggingsprosessene og deres ringvirkninger i det norske samfunn. Dette knippet av prosjekter nådde som så mange andre tiltak innenfor denne kretsen aldri frem til noen egentlige avslutning, men det avgjørende ved Lazarsfelds initiativ var ikke selve forskningsresultatene, men den intense intellektuelle stimulans som denne virksomheten genererte.Lazarsfeld ga oss et brohode til amerikansk forskning: han var europeer, han forstod vår analytiske stil, han var levende opptatt av det norske sosialdemokratiet og dets problemer. De voldsomme debattene i Frankfurterskolen i tredveårene hadde gjort det mer og mer klart for ham at systematisk empirisk forskning var et *sine qua non* for løsningen av det moderne industrisamfunns grunnproblem: spenningen mellom autoritær-teknokratisk sentralisering og liberal-pluralistisk gruppeautonomi.» (Rokkan 1994, s.8–9).

[16] *Utdrag av Memorandum (uten tittel) av Paul Lazarsfeld, vedlagt brev fra Erik Rinde til Ragnar Frisch, 6. september 1948. Ytterligere problemstillinger i skissen omfattet analyse av holdninger til planleggingssystemet.*

[17] *Klein var på slutten av et helt års opphold på Frischs institutt. Samuelson var med kone og to barn på en "brief trip around Europe and the Continent" og la veien om Oslo for å treffe Frisch som han hadde beundret siden han var ung student men aldri truffet (og det lyktes ikke i 1948 heller). Kaldor var på rekrutteringstur for FNs Economic Commission for Europe og håpet på å kapre Frisch-assosiater til å arbeide i Geneve.*

[18] *Thue (1997, s.166). Thue har også omhyggelig fått notert ned for ettertiden møbler og løsøre på det spartanske kontoret som var arnestedet for moderne sosiologi på universitetet, Thue (1997, s.166, fotnote 34).*

[19] *Thue (1997, s.164). Lazarsfeld (1948) er det eneste spor etter forelesningene som bli gitt i Oslo.*

Entusiasmen hos andre var også stor, men noen kan ha vært mindre entusiastiske for Lazarsfelds prosjekt. Som Rokkan antydet og sa mer om i artikkelen var gjennomføringsevnen i miljøet rundt kretsen ikke helt patent. Det var som om man heller higet etter å sette i gang andre prosjekter og med andre mer eller mindre prominente gjesteforskere.

Lazarsfeld gjorde akkurat det han hadde sagt til Bjerve, nemlig å sette i gang et prosjekt planlagt før han kom til Oslo og som han ga arbeidstittelen *The psychological and sociological implications of economic planning in Norway*. I ettertid er prosjektideen, igangsatt mens planleggingsambisjonen var høy og vareknappheten stor, uhyre fascinerende. Noe liknende ble neppe gjennomført i noe annet land som tok del i Marshallplanen. Desto mer beklagelig at noe raknet og prosjektet bare kom et stykke på vei.[20] Hva som egentlig skjedde og hvorfor det havarerte når det var startet opp med så stor entusiasme og kyndig veiledning er vanskelig å forstå fullt ut.[21]

Fredrik Thue gjør i flere arbeider flere prisverdige forsøk på å belyse dette, dels i litt mystifiserende utsagn om at det lovende prosjektet ikke kom «til å virke så faglig forløsende som man hadde håpet» fordi de som deltok i det var «uerfarne og hadde begrenset kunnskap om emnet» (Thue 2011, s.161), og dels i mer unnvikende ordelag om at «tiltakende tendenser til faglig og organisatorisk oppløsning førte til at det opprinnelige prosjektet gradvis ble forlatt» (Thue 1997, s.165).

Thue borer også dypere etter årsaker til havariet, men også da med mystifiserende og ikke helt ut overbevisende forklaringer:

> «[Havariet] hadde en åpenbar årsak. Prosjektet fordret en sterk faglig og organisatorisk lederskap som miljøet ennå var for umodent til å utøve selv. Men samtidig kan planleggingsprosjektets sammenbrudd ses som et symptom på at Oslo-miljøets orientering ikke var helt kongruent med[?] Lazarsfelds opplegg. Planleggingsprosjektet imøtekom kretsens interesse for demokratisk og rasjonell samfunnsplanlegging, men kunne ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstille de mer opposisjonelle liberal-radikale understrømninger i miljøet. [Næss m.fl. ønsket] et prosjekt som trakk linjer fra konflikten mellom 'jøssinger' og landssvikere til den nye konflikt mellom den vestvendte politiske majoritet og kommunistene. Holdningskonflikter omkring økonomisk planlegging var for dem ikke like interessante, fordi de ikke i samme grad knyttet an til eksistensielle erfaringer fra krigsårene.»

Men skyld legges også på Lazarsfeld:

> «En annen viktig grunn til at planleggingsprosjektet desintegrerte, var at både Lazarsfeld og miljøet i Oslo manglet forutsetninger for å håndtere mer overordnede historiske, politisk-sosiologiske og organisasjonssosiologiske perspektiver på en fruktbar måte. Slike problemstillinger, som var sentrale for forståelsen av den samfunnsform som var i ferd med å utvikle seg i Norge etter krigen, brukte den fremvoksende samfunnsforskningen lang tid på å tilegne seg. Lazarsfelds idé om å forene alle individuelle forskningsinteresser i ett prosjekt stemte også dårlig overens med den antiautoritære og individualistiske grunnholdning som preget kretsen rundt Næss. Et så ambisiøst opplegg for å integrere og disiplinere miljøets virksomhet måtte skape konflikt. Planleggingsprosjektet ble snart et steinbrudd[!], der de involverte kunne hente ut elementer og sette dem inn i ulike nye sammenhenger.» (Thue 1997, s.165–6).

I et arbeid et par år senere la Thue imidlertid hovedskylden på økonomene: «For det første var økonomene lite innstilt på samarbeid med de uerfarne samfunnsforskerne. Frisch oppfattet tydeligvis kretsen rundt Næss som en gjeng glade amatører, og advarte både Lazarsfeld og rektor Mohr mot å satse på dem» (Thue 2000, s.28).[22] Om Frisch oppfattet de unge samfunnsforskerne som «en gjeng glade amatører» så var det ut fra Thues egne forklaringer sitert ovenfor, neppe urimelig. Prosjektet lå jo i sin natur ganske opplagt til rette for et samarbeid mellom i første rekke økonomer, statsvitere og sosiologer. Frisch og hans institutt hadde stor erfaring i å håndtere prosjektere med omfattende datainnsamling og mange medarbeidere. Men det ville neppe blitt tatt godt imot om Frisch hadde sendt over en pelotong assosiater for å overta gjennomføringen av prosjektet. Sosiologene

[20] *Prosjektet oppfylte en akademisk målsetting, i det en medarbeider som Lazarsfeld brakte med seg fra Columbia University, Allen H. Barton, fikk en doktorgrad ut av prosjektet, Barton (1957).*

[21] *En medarbeider av Lazarsfeld, Allan H. Barton utga sammen med Erik Rinde en del bidrag som ble skrevet i prosjektet(Barton & Rinde 1949). Barton fikk senere i 1957 doktorgrad i USA for en avhandling om sosiale og psykologiske sider ved økonomisk planlegging i Norge.*

[22] *Thue fortsatte passasjen med kritikken av økonomene som følger: «Denne avvisende holdningen innevarslet for så vidt en mer varig tendens hos etterkrigstidens økonomer til å lukke seg om egne profesjonelle og teoretiske enemerker» (Thue 1997, s.28). Thues kritikk er det stikk motsatte av den mer hyppig forekommende kritikken av økonomifaget som 'imperialistisk' ved å gå inn på andre fags enemerker.*

var nok mer interessert i et opplæringsprosjekt i forlengelsen av Lazarsfelds forelesninger enn substansiell innsikt i planøkonomiens virkemåte.

Men forholdet mellom økonomene og den sosiologisk/sosialpsykologiske/filosofiske kretsen kan være en del av forklaringen. Var det noe kretsen ikke ville være, så var det statens tjenere, slik de oppfattet at Frisch og økonomene var det. ISF-kretsen ville heller spille rollen som kritisk moteksperttise slik Aubert orienterte rettssosiologien i forhold til jusen. Men Lazarsfelds prosjektopplegg kunne jo vært utnyttet til en kritisk vurdering av det planøkonomiske opplegget.[23]

Det mer eller mindre selvforskyldte havariet ble også underbygget med teoretisk kritikk av Lazarsfelds empiriske sosiologi som 'metodefiksert', 'asosiologisk metodologisme', 'apolitisk klientilpasning' og andre merkelapper. Dette var invektiver som kom i etterkant. Så istedenfor at prosjektet som Lazarsfeld initierte bidro til å utvikle en samarbeidsflate som etterlyst i Haavelmos foredrag, så det heller ut til å ha hatt motsatt effekt og resultatet var at det trakk det myke samfunnsforskningsmiljøet i retning av å legge mindre vekt på kvantitativ orientering og desto mer på dypsindig og langsiktig teoretisk tenkning. Men helt enhetlig var det ikke.

Flere observasjoner antyder at Lazarsfeld var så interessert i Norge, det samfunnsvitenskapelige miljøet og de problemstillinger som det lå til rette for at det kanskje ikke var utenfor rekkevidde å etablere en mer varig kontakt. Lazarsfeld fortsatte å referere til prosjektet han hadde initiert og miljøet i ulike sammenhenger. I en bok fra 1972 skrev Lazarsfeld at Institutt for samfunnsforskning «certainly [was] the most vigorous research center in Europe.» Det var trolig en overdrivelse, men kanskje et uttrykk for hva han trodde det kunne vært skapt omkring ISF. Thue gikk litt lenger da han omtalte ISF i 1970-årene som «et slags frittstående «*Center of Advanced Studies*»».[24]

* * *

Høsten 1962, kort før fakultetet ble opprettet, berørte Frisch forholdet mellom økonomi og statsvitenskap i en intervensjon i en tilsettingssak. Det gjaldt et dosentur i statsvitenskap som ved avgjørelsen i det juridiske fakultet sto mellom Nils Ørvik og Christian Bay som hadde tilhørt Næss-kretsen. Både i de sakkyndiges vurderinger og innen fakultetet ble forholdet mellom statsvitenskap og historie problematisert, dvs. om en ren historisk tilnærming var tilstrekkelig for kompetanse. Ørviks tilnærming var historikerens, mens Bays teoretiske forankring omfattet så vel (sosial-)psykologi og sosiologi som politisk teori. I et brev til fakultetet av 1. november 1962 argumenterte Frisch for at fakultetsrådet måtte innstille Bay foran Ørvik:[25]

> «…innenfor alle samfunnsvitenskapene – også innenfor sosialøkonomien – er den historisk betonte forsking av stor betydning. Men når…antallet stillinger…er begrenset, må man foreta en klok avveining og ikke legge ensidig vekt på det historiske. … [B]åde ut fra verdenssituasjonen og ut fra situasjonen i vårt eget land er [det] meget større behov for en statsvitenskapelig forskning … som er *fremadskuende* enn som…er historisk betont. … Også ut fra hensynet til sosialøkonomien er det denne fremadskuende type av statsvitenskapelig forskning og undervisning som i dag representerer det sterkeste behov ved vårt universitet. Sosialøkonomien trenger i høy grad støtte fra statsvitenskapen. Men det er avgjort den fremadskuende type av statsvitenskap som vi trenger å støtte oss til….Bay representerer det fremadskuende synspunkt med en vesentlig vekt på internasjonal politikk.»

Det er vanskelig å gjette på Frischs motivasjon her. Argumentet han anvendte var ikke uten videre overbevisende. Men Bay ville vært et bedre samfunnsvitenskapelig valg.

Ragnar Frisch ble utpekt til å tale på studenterfesten ved opprettelsen av fakultetet i november 1963. Han uttrykte håpet om at opprettelsen av fakultetet ville bli «en stor stimulans i vårt videre arbeide på det store og fremtidsorienterte område som kalles samfunnsvidenskapene.» Det eneste skår i gleden var at han ville savne rettssosiologene som ble igjen i det juridiske fakultet.

I 1968 var Eilert Sundts hus fullført og instituttene flyttet inn. Den tvungne utflyttingen fra Frederiks gate 3 og

[23] *Lawrence Klein, som var et år i Oslo i 1947/48 og observerte den planøkonomiske styringen på nært hold, gjorde seg refleksjoner om sosiale og psykologiske implikasjoner. Han delt ikke Brofoss' oppfatning om at folk kan vende seg til ethvert skattenivå, men var kritisk til at insentiveffektene av høye skatter ble ignorert (Klein 1948).*

[24] *Thue (2000, s.17). Litt uklart hva han alluderte til, muligens Princeton Institute for Advanced Study.*

[25] *De sakkyndige, som var Gunnar Heckscher (Stockholm), Jan-Magnus Jansson (Helsingfors) og Erik Rasmussen (Århus), rankerte alle Ørvik først. En fakultetskomite bestående av Frede Castberg, Jens Arup Seip og Thomas Chr. Wyller innstilte Ørvik foran Bay. De øvrige søkerne var Jens A. Christophersen, Knut Dahl Jacobsen, Sten Sparre Nilson, Trygve Mathisen og Eirik Steinness. Nils Ørvik fikk stilllingen.*

Professorboligen, som inneholdt instituttets bibliotek, vakte liten begeistring blant sosialøkonomiske lærere og studenter. Tidligere fagutvalgsformann og daværende stipendiat Tore Lindholt roet gemyttene med en tale der han forsikret at det hele var satt i scene for at sosialøkonomene skulle kaste glans over de andre samfunnsvitenskapene.[26] Frisch som var blitt emeritus beholdt sitt kontor i Midtbygningen.

REFERANSER

Barton, Allen H. 1957: *Sociological and Psychological Problems of Economic Planning in Norway*, PhD Faculty of Political Science, Columbia University.

Barton, Allen H. og Erik Rinde, red. 1949: *The psychological and sociological implications of economic planning in Norway*, Universitetet, Oslo, Stensil, 120s.

Bjerkholt, Olav 1998: «Fredrik Thue om 'samfunnsforskning'», i *Forskningspolitikk*, nr. 4, 1998.

Bjerkholt, Olav 2000: *Kunnskapens krav*, Sosiale og økonomiske studier 103, Statistisk sentralbyrå.

Bjerkholt, Olav 2009: «Schweigaard og statistikken», i Ola Mestad (red.), *Anton Martin Schweigaard. Professorpolitikeren*, Akademisk Publisering, 149 – 172.

Bjerkholt, O. 2012a: *Økonomi og økonomer i UiOs historie: Professorkonkurransen 1876–77*, Memorandum, Nr. 12/2012, Økonomisk institutt, UiO.

Bjerkholt, O. 2012b: *Økonomi og økonomer i UiOs historie: Fra Knut Wicksells dissens i 1910 til framstøtet mot Thorstein Veblen i 1920*, Memorandum, Nr. 18/2012, Økonomisk institutt, UiO.

Bjerkholt, O. 2012c: «Norsk sosialøkonomi – fra baktropp til fortropp i Skandinavia», i Peder Andersen; Ingrid Henriksen; Jørn Henrik Petersen & Henrik Zobbe (red.), *Hvordan ser verden ud? 73 bidrag om økonomi, institutioner og værdier. Professor Niels Kærgård 70 år,* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 490 – 496.

Brøgger, A.W. 1950a: *Om samfunnsvitenskapenes stilling ved Universitetet i Oslo, P.M. til Komiteen til revisjon av Universitetsloven, Oslo*, Stensilert notat.

Brøgger A.W. 1950b: Tillegg til Brøgger (1950a).

Duckert, f., L. C. Endresen og G.L. Garbo (red.) 2013: *Våg å vite. Det samfunnsvitenskapelige fakultet 1963–2013*, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, UiO.

Engelstad, F., red. 2000, *Kunnskap og refleksjon. 50 års samfunnsforskning*, Rapport 2000: 2, Institutt for samfunnsforskning, Oslo

Frisch, R. 1945: Økonomisk forskning og undervisning i Norge, *Statsøkonomisk Tidsskrift,* Vol 59, 101–112.

Frisch, R. Et samfunnsvidenskapelig fakultet, Tale ved studenterfesten 9. november 1963 i anledning av opprettelsen av Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo, Trykt som kronikk i Aftenposten, 13. november 1963.

Haavelmo, T. 1948: *Økonometri og samfunnsvitenskap*, Foredrag i Norsk Forening for Samfunnsforskning den 17. mars 1948. Maskinskrevet notat, 18s.

Klein, Lawrence R. 1948: Planned Economy in Norway, *American Economic Review*, Vol. 38, 795–814.

Langslet, L.R. 2004: *Sønnen. En biografi om Sigurd Ibsen*, Cappelen, Oslo.

Lazarsfeld, P.F. 1948: *What is sociology?*, Universitetets studentkontor 1948, Oslo, Stensil, 20s.

Porter, T.M. 1995: *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton N.J.

Rokkan, S. 1994: «Institutt for samfunnsforskning», i S. Rokkan, V. Aubert og T. Bjørklund (red.), *Erik Rinde og Institutt for samfunnsforskning*, Rapport 1994: 13, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 7–16.

Thue, F. 1997: *Empirisme og demokrati*, Universitetsforlaget, Oslo.

Thue, F. 2000: «Den atlantiske forbindelse. ISF i det amerikansk-europeiske forskningssamarbeid 1945–1953», i F. Engelstad, red. *Kunnskap og refleksjon. 50 års samfunnsforskning*, Rapport 2000: 2, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 15–47.

Thue, F. 2011: «Samfunnsvitenskapene – En ny akademisk kultur», i *Universitetet i Oslo1811–2011*, Bok 5 1945–1975, Unipub 2011, 155–188.

[26] *Duckert et al. 2013, s.21.*

TOR SKOGLUND
Seniorrådgiver, Statistisk sentralbyrå

Norges økonomi under krigen

En viktig publikasjon om den økonomiske utviklingen under annen verdenskrig er *Hva krigen kostet Norge* som ble utgitt i 1945 av de unge økonomene Odd Aukrust og Petter Jakob Bjerve. Boka tok for seg gjenreisningsproblemene etter krigen og mye av tallgrunnlaget var basert på beregninger over nasjonalinntekt og realkapital som Statistisk sentralbyrå gjennomførte under krigen. Beregningene er ofte referert til av historikere selv om krigssituasjonen bidro til at grunnlagsmaterialet var preget av stor usikkerhet. I SSBs arbeid med nasjonalregnskapet etter krigen ble krigsårene utelatt. Denne artikkelen gir en gjennomgang og vurdering av krigsberegningene.[1]

1. INNLEDNING

Professor Ragnar Frisch var en foregangsmann i arbeidet med utvikling av nasjonalregnskapet i Norge (Halvorsen m.fl., 2011). Han var en av initiativtakerne til at det ble startet opp et forskningsprosjekt ved Universitetets Økonomiske Institutt i 1937 der formålet var å lage en strukturoversikt for norsk økonomi, og hvor nasjonalregnskapet skulle etableres som en av grunnpilarene. Etter at Universitetet ble stengt av den tyske okkupasjonsmakten i 1943, ble arbeidet med utvikling og tallfesting av nasjonalregnskapet videreført i Statistisk sentralbyrå av Frischs elever Petter Jakob Bjerve, Eivind Erichsen, Stein Rossen (Johnsen), Ole David Koht Norbye og Frøystein Wedervang. Bjerve og Rossen hadde også deltatt i Frischs nasjonalregnskapsprosjekt på Universitetet, og kunne bygge på erfaringer fra dette.[2] Bakgrunnen for Statistisk sentralbyrås arbeid var spesiell: Byrådets direktør Gunnar Jahn fikk i 1943 en henstilling fra finansministeren i Quislings regjering, Frederik Prytz, om

> *«å leggje til rette statistikk som kunne gje grunnlag for norske krav om krigsskadebot frå Storbritannia etter at Tyskland hadde vunne krigen! Dette gav Jahn formell dekning til å setje i gang utrekningar som kunne gje grunnlag både for planlegging av gjenreisinga og for moglege krav om krigsskadebot frå Tyskland» (Bjerve, 1989 s. 46).*

Under Jahns ledelse fikk dette arbeidet dermed en annen innretning enn det som hadde vært oppdragsgiverens hensikt. I tillegg til å tallfeste krigens kostnader målt ved reduksjonen i realkapital, ble det også beregnet nasjonalinntektstall for årene 1935–1943.

Parallelt med Statistisk sentralbyrås beregningsprosjekt arbeidet også Bjerve sammen med Odd Aukrust med et

[1] *Takk til Olav Bjerkholt, Tore Halvorsen, Eilev Jansen, Einar Lie og redaktør Torberg Falch for nyttige kommentarer.*

[2] *Petter Jakob Bjerve ble senere Byrådets direktør 1949-1980, og Stein Rossen ble den første leder av Byrådets Forskningsavdeling 1950-1952, se Bjerkholt (2000).*

bokprosjekt der formålet var å gi et bidrag til diskusjonen av de utfordringer som Norge ville stå ovenfor når krigen var slutt. Forfatterne ønsket dessuten «å bøte litt på den mangel på økonomisk opplysning som vi nå har lidd under i over fem år» (Aukrust og Bjerve, 1945 s. 11). Arbeidet med manuset til *Hva krigen kostet Norge* ble påbegynt i 1942 og fullført våren 1945. Mens boka ble skrevet var Odd Aukrust ansatt i Direktoratet for proviantering og rasjonering i Forsyningsdepartementet og Petter Jakob Bjerve som nevnt i Statistisk sentralbyrå. Innholdet i boka ble drøftet i en studiering av økonomer under krigen. Både Aukrust og Bjerve fikk bruke deler av sin arbeidstid til dette bokprosjektet. Aukrusts sjef i Forsyningsdepartementet, Nicolai Schei, satt i likhet med Bjerves sjef, Gunnar Jahn, i Hjemmefrontens ledelse. Ingen av de to institusjonene sto imidlertid ansvarlig for sluttproduktet, og boka ble utgitt på Dreiers Forlag i september 1945.

Beskrivelsen av Norges økonomi under krigen var naturligvis et viktig utgangspunkt for å diskutere gjenreisningsproblemene. Tallgrunnlaget i *Hva krigen kostet Norge* var i stor grad hentet fra de nasjonalinntekts- og realkapitalberegningene som Statistisk sentralbyrå gjennomførte under krigen

2. TALLGRUNNLAGET

Nasjonalinntektsberegningene for årene 1935–1943 bygde i hovedsak på produksjonsstatistikk for de ulike næringene. Bjerve skriver i sine memoarer:

> *«Det primærstatistiske grunnlaget for nasjonalrekneskapen var særs veikt i 1945. Utanrikshandelen hadde vi gode tal for, men næringsstatistikken var avgrensa til primærnæringane, industrien og ein del av samferdsla. For desse næringane var opplysningane etter måten gode til den tida å vere. Men under okkupasjonen vart denne statistikken seinare og seinare ferdig, og ved frigjeringa låg ein stor del av tala fleire år tilbake. Ein kan difor spørje seg korleis nokon kunne våge å lage planar for framtida på eit slikt grunnlag. Svaret er for det første at den statistikken som låg føre, kunne gje meir informasjon når tala vart samordna innanfor eit kontosystem, både ved at feilkontrollen vart betre og fordi same talet kunne bli nytta både som kredit- og debetpost, til dømes som mål både for ein del av produksjonen og ein del av konsumet. For det andre, når styresmaktene trong plantal, måtte dei byggje på dei rekneskapstala som låg føre» (Bjerve, 1989 s. 47).*

Beregningene var naturlig nok preget av stor usikkerhet. Grunnlagsstatistikken var ikke spesielt tilpasset nasjonalregnskapets formål, slik det ble gjort etter krigen. Når deler av statistikken ble forsinket, måtte man i noen grad bygge på foreløpige tall. Dette gjaldt først og fremst statistikk med lang bearbeidingstid. Produksjonsstatistikken for industrien publiserte først endelige tall for 1943 etter krigen. Også for jordbruk, bygge- og anleggsvirksomhet og varehandel måtte man bygge på foreløpige tall. Hotell- og restaurantvirksomhet og andre tjenestenæringer var utilfredsstillende dekket med statistikk. Svartebørshandel og byttehandel hadde et større omfang under krigen enn i normale tider, slik at handelsvirksomheten antakelig ble undervurdert i den offisielle statistikken.

Statistisk sentralbyrå (1946) inneholdt et svært omfattende tallmateriale. Det ble presentert tall for utvikling i nettorealinntekt («den nettostrøm av varer og tjenester som landet skaper gjennom sin økonomiske virksomhet») for alle beregningsårene fordelt på 13 hovednæringer. Nasjonalinntekten ble beregnet ved å summere nettorealinntekt og nettofinansinntekt, dvs. netto utbytte- og renteinntekter fra utlandet. Det ble forutsatt at nettofinansinntekten var null for alle krigsårene. Tallene ble presentert både i løpende priser og i faste 1939-priser. Fastpristallene, som ble beregnet ved deflatering av tallene i løpende priser, ble naturlig nok vurdert å være mer usikre enn de nominelle tallene. Beregningene for krigsårene omfattet bare det okkuperte Norge, dvs. at skipsfarten i alliert tjeneste var ikke inkludert. Rimeligvis var heller ikke virksomheten til London-regjeringen inkludert under offentlig administrasjon, selv om dette ikke sies eksplisitt.

For perioden 1939 til 1943 ble veksten i nasjonalinntekt i løpende priser beregnet til om lag 40 prosent. Målt i faste priser var det nedgang i nasjonalinntekten på 11 prosent i denne perioden. Tallene må sees i lys av at 1939 var et svært godt år for norsk økonomi. Resultatet var helt sammenfallende med tilsvarende beregninger for Danmark, som var i noenlunde samme situasjon som Norge under krigen. I Danmark ble realnedgangen i nasjonalproduktet i perioden 1939–1943 beregnet til 12 prosent. Nederland, et annet tyskokkupert land, hadde et beregnet fall i nasjonalproduktet på 25 prosent i denne perioden og ytterligere 33 prosent fra 1943 til 1944! (Maddison, 1995).

Bygge- og anleggsvirksomhet var en næring som nøt spesielt godt av okkupasjonsmaktens etterspørsel, og her ble volumveksten beregnet til hele 70 prosent fra 1939 til 1943. Også skogbruk, transport utenom sjøfart og

finansvirksomhet hadde svært høye vekstrater på mellom 40 og 50 prosent i denne fireårsperioden (Statistisk sentralbyrå, 1946 s. 148). Sterkest nedgang finner vi i jordbruk, fiske og industri, og dessuten i sjøfart der nedgangen, som nevnt, hadde spesielle årsaker.

Publikasjonen gir beregninger av realkapital for 1939, og endringene fra 1939 til 1945 målt i 1939-kroner og den anslår et samlet kapitaltap på 5,8 milliarder kroner eller 18,5 prosent. For industrien ble tapet beregnet til om lag 30 prosent. Beregningene viste at verdireduksjonen var spesielt stor det siste krigsåret, og vesentlig større for maskiner og lagerbeholdning enn for bygninger. Krigssituasjonen bidro til at maskiner og verktøy ikke ble fornyet og dessuten utilstrekkelig vedlikeholdt. Nedgangen i lagerbeholdningene på 70–80 prosent må sees i lys av at lagrene var uvanlig store før krigen.

Byrået hadde dessuten innhentet «en del supplerende opplysninger vedrørende de utvidelser som har funnet sted for den norske industrikapitalen som følge av de tyske anleggene og som en ikke har fått med andre steder» (Statistisk sentralbyrå, 1946 s. 133). Disse, som omfattet industrikraftanlegg og cellullfabrikken ved Borregård, ble antatt å ha bidratt til en verdistigning på 70 millioner kroner. Til sammenlikning antok man at brann- og krigsskadene bidro til et tap på 100 millioner på den faste industrikapitalen.

I realkapitaltallene inngikk også en beregnet nedgang i verdien av skip på 850 millioner kroner, eller over 50 prosent, inkludert reduksjonen i den delen av flåten som deltok i alliert tjeneste under krigen. Som nevnt ble denne virksomheten ikke tatt med under nasjonalinntektsberegningene. I annen transport ble det antatt at verdien av realkapitalen hadde økt for jernbanen, telegrafverket og for veinettet.[3] Dette var områder som var prioritert av tyskerne. Nye jernbaner var verdsatt til 150 millioner kroner, men det var også kalkulert inn et fradrag for slitasje på de gamle banene på 95 millioner. Man antok at verdien av flyplassene hadde økt under krigen, men på grunn av manglende oversikt ble kapitaltallet forutsatt uendret (20 millioner). For boliger og offentlige bygg ble det beregnet en kapitalreduksjon på 800 millioner eller 8 prosent, basert på opplysninger fra Krigsskadetrygden[4] og Norges Brannskade.

En betydelig del av nedgang i realkapitalen, 2,6 milliarder, gjaldt varelagre i industri og handel og det som ble kalt «personlig innbo og løsøre». Når vi trekker fra dette, viser beregningene en nedgang i fast realkapital på 12,5 prosent i løpet av krigen.

Det ble anslått at nedgangen i nasjonalformuen i løpet av krigen var mindre enn nedgangen i realkapital fordi nettogjelden til utlandet var blitt mindre, i første rekke på grunn av de store assuransetilgodehavendene i England for senkede skip. Det siste hadde man imidlertid ikke oversikt over ved slutten av krigen.

Byrået's publikasjon inneholdt også et avsnitt om de beregnede okkupasjonskostnadene. De såkalte «direkte okkupasjonskostnadene» ble definert til å omfatte det tyskerne hadde trukket på okkupasjonskontoen i Norges Bank, og som ble brukt til bygge- og anleggsarbeider og andre kjøp av varer og tjenester i Norge. Dessuten inngikk anslag for tyske rekvisisjoner og beslagleggelser av varer og tjenester uten vederlag (militært utstyr, radioapparater, tyske transporter med jernbanen mv.). Verdien av tyske rekvisisjoner og krigsbytte ble kartlagt gjennom den såkalte Krigsskadetellingen som SSB gjennomførte under krigen, etter henstilling fra Finansdepartementet.[5] Ifølge disse beregningene utgjorde okkupasjonskostnadene 34–37 prosent av nominell nasjonalinntekt for årene 1940–1943. Når det gjaldt verdiene som tyskerne hadde skapt i Norge, og som ikke inngikk i okkupasjonsregnskapet, ble det påpekt at disse burde «i prinsippet føres til fradrag ved en fullstendig beregning av hva den tyske okkupasjonen direkte har kostet Norge» (Statistisk sentralbyrå, 1946 s. 166).

Det ble også publisert et anslag på utviklingen i konsumet når det var tatt hensyn til at en del av nasjonalinntekten var gått til å dekke okkupasjonskostnadene. Beregningene viste at konsumet i årene 1940–1943 i gjennomsnitt lå 17 prosent under nivået i 1939 målt i faste priser, i 1943

[3] *Når det gjelder veiene påpekte Vegdirektøren i brev til SSB at flere store gjennomgangsveier var bygget og utbedret av okkupasjonsmakten, mens mindre, lokale veianlegg hadde blitt forsømt. «Noen tallmessig vurdering av fordelene og ulempene for vegvesenet ved krigen og okkupasjonen kan i hvert fall på det noværende tidspunkt vanskelig gis» (brev datert 21/7 1943, SSBs arkiv). I de publiserte tallene ble det anslått at veikapitalen hadde økt med 50 millioner i løpet av krigsårene, målt i faste priser.*

[4] *Krigsskadetrygden var underlagt Innenriksdepartementet, og omfattet alle bygninger i landet som var trygdet mot brann, med unntak av statseide bygninger.*

[5] *Krigsskadetellingen tok også sikte på å kartlegge direkte ødeleggelser under krigshandlingene. Undersøkelsen ble administrert av departementene, og bygde på et spørreskjema: «Utgifter og tap påført den norske stat, kommuner og private ved krigen og okkupasjonen.» De endelige resultatene fra krigsskadetellingen forelå først etter krigen.*

kanskje 20–25 prosent under 1939-nivået (Statistisk sentralbyrå, 1946 s. 168–169).

Statistisk sentralbyrå ga i 1945 også ut publikasjonen *Statistisk-økonomisk utsyn over krigsårene*. Tilsvarende oversiktspublikasjoner ble utgitt årlig før og etter krigen, og var forløperen til dagens Økonomisk utsyn. Publikasjonen inneholdt en stor mengde statistikk og tekstlige analyser av utviklingen på ulike områder, og illustrerer at statistikkproduksjonen var relativt omfattende også under krigen. Selv om okkupasjonsmakten i 1943 bestemte at statistikken ikke skulle publiseres, men bare brukes innen sentraladministrasjonen, var naturligvis statistikken tilgjengelig for de som gjennomførte nasjonalinntekts- og realkapitalberegningene.

3. HVA KRIGEN KOSTET NORGE

Hva krigen kostet Norge inneholdt en analyse av Norges økonomi under krigen og en drøfting av økonomiske problemer og økonomisk politikk ved overgangen fra krigsøkonomi til fredsøkonomi. Forfatterne argumenterte for at det var nødvendig med omfattende offentlige inngrep. Boka fikk i hovedsak svært positive anmeldelser i avisene (Bjerkholt, 2000 s. 100–101).

Boka inneholdt de samme beregninger over okkupasjonskostnadene som Statistisk sentralbyrås publikasjon, anslått til 12,3 milliarder kroner for krigsårene samlet. Dessuten ble virkningen av krigen på utenrikshandelen belyst. Tyskerne hadde full kontroll med norsk utenrikshandel, både hvem vi handlet med, og priser og sammensetning av eksport og import. Varebyttet med andre land enn Tyskland og tyskokkuperte områder opphørte omtrent helt under krigen, og importprisene økte betydelig mer enn eksportprisene. «Det er klart nok at denne handelspolitikken skaffet Tyskland store fordeler – *hvor store* er det derimot verre å si» (Aukrust og Bjerve, 1945 s. 31).

Konsekvensen av okkupasjonen var: «Produksjonsapparatet måtte omstilles og bygges om. Innførselssvikten for drivstoffer og brensel, råvarer og nøkkelvarer gjorde hele næringslivet mindre effektivt» (Aukrust og Bjerve, 1945 s. 41). Den økonomiske utviklingen ble belyst ved hjelp av nasjonalinntektstall som i hovedsak var sammenfallende med de tallene som ble publisert av Statistisk sentralbyrå for perioden 1939–1943. Det var noen mindre avvik i de årlige endringstallene uten at disse avvikene er nærmere forklart (se tabell 1). Boka inneholdt dessuten summariske nasjonalinntektstall for 1944 og de fire første månedene av 1945. Beregningene omfattet, som Byråets tall, bare det okkuperte Norge.

Hva krigen kostet Norge inneholdt også en beskrivelse av arbeidsmarkedet under krigen. Arbeidsmarkedet ble sterkt regulert av okkupasjonsmakten. Det foregikk en omfattende overføring av arbeidskraft mellom næringene, dels basert på tvungen arbeidsformidling og dels baserte på frivillighet. I bygge- og anleggsvirksomhet økte sysselsettingen med over 50 000 personer fra 1939 til 1944. Om lag 70 prosent var ansatt i tysk virksomhet (Statistisk sentralbyrå, 1945 s. 221). Flere tidligere arbeidsløse kom i arbeid.

Aukrust og Bjerve kom fram til at krigen totalt sett hadde kostet Norge 17,5 milliarder kroner målt i 1939-priser. Til sammenlikning ble nasjonalinntekten for 1939 anslått til 4,8 milliarder. I anslaget over krigskostnadene inngikk de beregnede okkupasjonskostnadene og en beregnet nedgang i realkapital basert på anslag fra SSB, se ovenfor. Dessuten hadde forfatterne forsøkt å anslå virkningen av at nasjonalinntekten gikk ned i løpet av krigen målt i faste priser, sammenliknet med en hypotetisk vekst på 2 prosent per år. I årene før krigen, fra 1935 til 1939, var den gjennomsnittlige årlige veksten over 5 prosent. Slike kontrafaktiske beregninger, som var et forsøk på å illustrere produksjonstapet, var ikke med i Statistisk sentralbyrå (1946).

Når det gjaldt verdien av festningsanlegg, flyplasser og veier som er bygget under krigen for tysk regning, og som ble overtatt av staten etter krigen, har forfatterne sett bort fra disse postene «dels fordi vi mangler oversikt over dem, dels fordi det er en skjønnssak hvordan en skal vurdere f. eks. de tyske festningsanlegg som ofte er mer til skade enn til gagn» (Aukrust og Bjerve, 1945 s. 49). Ifølge nasjonalregnskapets etterkrigsdefinisjoner skal militære festningsanlegg heller ikke regnes som en del av realkapitalen.

Anslagene over krigskostnader ble etter krigen brukt som grunnlag for erstatningskrav mot Tyskland. Flere andre land hadde gjennomført tilsvarende beregninger, og det ble holdt en internasjonal konferanse om denne saken i november/desember 1945 i Paris hvor 17 land deltok, inkludert Norge.[6] Etter ønske fra de allierte stormaktene

[6] *Statistisk sentralbyrås arkiv inneholder et notat, «Norwegian Reparations Claims», som bygde på resultatene fra den nevnte Krigsskadetellingen og en rekke tilleggsanslag, blant annet over kostnadene ved at norsk arbeidskraft ble tapt for produksjonslivet under krigen og okkupasjonen (militærtjeneste, fengslinger, drepte og skadede, flyktninger til utlandet og redusert produktivitet). Notatet endte opp med et samlet kravbeløp på 15 milliarder kroner for perioden 9. april 1940 – 8. mai 1945, målt i 1938-priser. Notatet er udatert, men ble antakelig utarbeidet i forbindelse med Paris-konferansen høsten 1945.*

ble imidlertid slike krav i liten grad effektuert og krigsskadeberegningene ble lagt til side (Hodne og Grytten, 2002 s. 177).

4. SKIPSFARTEN UNDER KRIGEN

Nasjonalinntektsberegningen for krigsårene omfattet som nevnt bare den hjemmeværende del av flåten, som utgjorde om lag 17 prosent av tonnasjen i norsk skipsfart per 9. april 1940 (Statistisk sentralbyrå, 1945 s. 224). Konsekvensen av denne behandlingsmåten var at bidraget fra skipsfarten ble redusert fra over 9 prosent av nasjonalinntekten i 1939 til bare 3 prosent i 1940 (Statistisk sentralbyrå, 1946 s. 98). Dersom vi trekker ut skipsfarten, får vi en nedgang i samlet nasjonalinntekt målt i faste priser på bare 3 prosent fra 1939 til 1943. Ekskluderingen av den uteværende flåten fra nasjonalinntektsberegningene utgjorde med andre ord en stor del av reduksjonen i samlet nasjonalinntekt.

De norske skipene som befant seg utenfor den allierte blokaden den 9. april 1940 kom i den situasjon at forbindelsen mellom skipene og rederne i Norge ble brutt. Den norske regjering i London trådte derfor inn i redernes sted og disponerte skipene, inklusive den norsk hvalfangstflåten, på deres vegne. For dette formål ble Nortraship opprettet. Nortraship ble verdens største rederi, med hovedkontorer i London og New York. En del av fraktinntektene til Nortraship ble brukt til å finansiere eksilregjeringens kostnader i London. Etter krigen ble rederne godtgjort for statens bruk av skipene, inkluderte forliserstatninger, og skipene ble tilbakeført til rederne.

I løpet av krigen ble størrelsen på handelsflåten nær halvert, i hovedsak på grunn av krigsforlis. Hjemmeflåten og de skipene som ble administrert av Nortraship ble rammet omtrent like hardt. Først i 1949 oppnådde den norske skipsfartsnæringen samme produksjon i volum (nettoprodukt målt i faste priser) som i 1939.

Siden den delen av skipsfarten som var i alliert tjeneste under krigen var disponert av den norske regjeringen i London, burde denne virksomheten også vært inkludert i beregningene av Norges nasjonalprodukt for krigsårene. Det samme gjelder den forvaltningsmessige virksomheten til London-regjeringen under krigen, som imidlertid betyr vesentlig mindre som andel av nasjonalinntekten. Slike beregninger er imidlertid ikke gjennomført.

5. BEREGNINGER I NASJONALBUDSJETTENE

Et viktig formål med nasjonalregnskapet var anvendelsen i nasjonalbudsjettet etter krigen. Det første nasjonalbudsjettet, som ble lagt fram av Finansdepartementet i mars 1946, inneholdt de samme tallene for nasjonalinntekt i løpende og faste priser som var utarbeidet av Statistisk sentralbyrå for krigsårene 1940–1943. Petter Jakob Bjerve hadde for øvrig et hovedansvar også for tallene i nasjonalbudsjettet som leder for Det pengepolitiske kontor i Finansdepartementet i de første etterkrigsårene. Nasjonalbudsjettet for 1946 inneholdt også anslag over nasjonalinntekten for 1944 og 1945, betegnet som foreløpige tall og ikke næringsfordelt. Det ble ikke gjort rede for hvordan tallene for disse to årene var beregnet, men antakelig ble det brukt en svært summarisk metode. Anslaget for 1944 var identisk med det som var presentert i Aukrust og Bjerve (1945). Beregningene viste sterk reduksjon i nasjonalinntekten både i 1944 og 1945, og 20 prosent i samlet nedgang fra 1939 til 1945.

Nasjonalbudsjettet for 1946 gjengir også de samme tallene for okkupasjonskostnader og nedgangen i realkapital under krigen (-18,5 prosent) som ble lagt fram i boka til Aukrust og Bjerve og i Byråets nasjonalinntektspublikasjon. Nedgangen i nasjonalformuen ble anslått til 15,8 prosent baserte på en antatt nedgang i nettogjelden til utlandet på 1 milliard i 1939-kroner. Det blir imidlertid presisert at: «Når vi skal nytte tallene i dag, må vi dessuten ta omsyn til at Norge siden sommeren 1945 har overtatt et betydelig utstyr av realkapital etter de allierte og som krigsbytte. En har ennå ikke oversyn over hvor store beløp dette kan dreie seg om, men til sammen vil de antakelig komme opp i flere hundre millioner kroner» (Finans- og tolldepartementet, 1946 s. 28).

Det andre nasjonalbudsjettet (Finans- og tolldepartementet, 1947), var et vesentlig mere gjennomarbeidet og omfangsrikt dokument enn det som ble lagt fram året før. Tallene for nasjonalinntekt målt i faste priser var litt revidert for årene 1939–1944, uten at det ble skrevet noe om årsaken til dette (se tabell 1). Det ble også presentert foreløpige nasjonalinntektstall for 1946 som viste en svært sterk vekst fra 1945 til 1946, over 20 prosent målt i faste priser. Dette var likevel ikke et urealistisk høyt tall. Myndighetene prioriterte en rask gjenoppbygging av landets produksjonskapasitet som var på et lavmål ved slutten av krigen. Dessuten bidro tilbakevendingen av nordmenn fra utlandet og bedret råstofftilgang for industrien til en ekstraordinær vekst i økonomien. I ettertid har Statistisk sentralbyrå beregnet en nesten like sterk økonomisk vekst etter første verdenskrig: 17 prosent fra 1918 til 1919

målt som vekst i bruttonasjonalproduktet i faste priser (Statistisk sentralbyrå, 1965). For hele perioden 1939 til 1946 viste nasjonalbudsjettet en beregnet nedgang i nasjonalinntekten i faste priser på 2,6 prosent, og 3,3 prosent i nasjonalproduktet (nettorealinntekt).

Fra og med nasjonalbudsjettet for 1948, se Handelsdepartementet (1948), forsvant imidlertid nasjonalinntektstallene for krigsårene fra nasjonalbudsjettene. I avsnittet om nasjonalformuen i 1948-budsjettet gjentas anslaget på nedgangen i realkapital på 5,8 milliarder under krigen fra tidligere beregninger. Heller ikke tallet for beregnet formuesendring ble endret.

6. NYE OG REVIDERTE BEREGNINGER

Etter krigen ekspanderte den offisielle statistikken kraftig, og antall ansatte i Statistisk sentralbyrå ble fordoblet fra 1945 til 1951. I 1946 ble Odd Aukrust ansatt som leder for et utvidet og vesentlig forbedret nasjonalregnskap.[7] Dette arbeidet var sterkt influert av det internasjonale samarbeidet på nasjonalregnskapsområdet som skjøt fart etter krigen. De nye beregningene, som ble publisert i Statistisk sentralbyrå (1952), inneholdt tall for årene 1930–1939 og 1946–1951, og avvek nokså mye fra de tallene som var publisert tidligere. For de første etterkrigsårene var nasjonalproduktet om lag 20 prosent høyere enn tallene i nasjonalbudsjettet. Selv om disse tallene også ble bygget opp fra produksjonsstatistikk, var produksjonsstatistikken nå betydelig utvidet og langt bedre tilrettelagt for nasjonalregnskapets formål enn det grunnlagsmaterialet man hadde å bygge på under krigen. Dette skyldes ikke minst Aukrusts og Bjerves inntreden i Byråets ledelse (Halvorsen m.fl., 2011).

Krigsårene var imidlertid utelatt i de nye beregningene. Ifølge de første planene, beskrevet i Aukrust (1947), var det først meningen å inkludere også 1944 og 1945, sannsynligvis fordi disse to årene var dårligst dekket i de gamle beregningene. Det ble ikke gitt noen begrunnelse for at krigsårene ble utelatt i de endelige tallene, men årsaken var antakelig at man vurderte at datagrunnlaget for disse årene var for dårlig til å kunne tilfredsstille de nye og høyere kravene til nasjonalregnskapsstatistikken. I Statistisk sentralbyrå (1965) ble tallene forlenget bakover helt til 1865, på et aggregert nivå, men fortsatt var annen verdenskrig et mørkt hull i nasjonalregnskapets tidsserier.

[7] *Odd Aukrust var byråsjef, forskningssjef og forskningsdirektør i Statistisk sentralbyrå fram til 1984, bare avbrutt av et kort engasjement ved Norges Landbrukshøgskole i 1951-1953.*

Det nye nasjonalregnskapet viste at bruttonasjonalproduktet var om lag 3 prosent høyere i 1946 enn i 1939 målt i faste priser, mens nasjonalbudsjettallene fra 1947 som nevnt hadde indikert nedgang for denne perioden. De nye nasjonalregnskapstallene samsvarte godt med tilsvarende tall for Danmark, der bruttonasjonalproduktet i 1946 var nær 4 prosent høyere enn i 1939. Også Danmark hadde en svært sterk vekst fra 1945 til 1946 (15 prosent), som bidro til en rask innhenting av den økonomiske nedgang i okkupasjonsårene (Maddison, 1995).

Nasjonalregnskapspublikasjonen fra 1952 inneholdt ikke kapitaltall. SSB tok imidlertid opp igjen arbeidet med kapitalberegninger i siste del av 1950-tallet, og da med et annet metodisk utgangspunkt enn det som ble brukt for krigsårene (Halvorsen m.fl., 2011). Den såkalte Formuesfordelingskomitéen, som hadde Petter Jakob Bjerve som leder, publiserte i 1968 tall hvor reduksjonen i realkapital fra 1939 til 1945 var beregnet til 14,2 prosent målt i faste priser, det vil si om lag 4 prosentpoeng mindre nedgang enn i de første etterkrigsberegningene (Finans- og tolldepartementet, 1968). Dette skyldes at «personlig innbo og løsøre» i husholdningene var fjernet fra kapitaltallene og endringer i beregningsmetoden. Nedgangen i fast realkapital ble oppgitt til 11 prosent. Formuesfordelingskomitéen publiserte også reviderte tall for nasjonalformuen hvor nedgangen i nasjonalformuen ble beregnet til 6,2 prosent, mens tidligere tall hadde vist nær 16 prosent. Denne store revisjonen skyldtes at skipsfarten i allierte tjeneste hadde bidratt til en vesentlig større økning i nettofordringene på utlandet enn det som ble antydet i nasjonalbudsjettet for 1946.

7. BRUKEN OG KRITIKKEN AV KRIGSBEREGNINGENE

Statistisk sentralbyrås beregninger for krigsårene og boka *Hva krigen kostet Norge* ble til i årene 1943–1945. På bakgrunn av nærheten til krigen og okkupasjonen i tid, er det ikke underlig at de økonomiske ødeleggelsene fikk en framtredende plass i disse framstillingene. Hensynet til at beregningene skulle danne grunnlaget for et mulig erstatningskrav mot Tyskland etter krigen medvirket nok også til dette. Ifølge Fredriksen (2011) har den økonomiske historieskrivingen om den annen verdenskrig i liten grad bidratt til å korrigere bildet av okkupasjonen som en sterk økonomisk nedgangstid for Norge. Blant annet synes virkningene av den tyske utbyggingen av norsk infrastruktur og industri å ha fått liten oppmerksomhet i de fleste oversiktsverker. «På mange måter er historieskrivingen om okkupasjonens økonomi fortellingen om hvordan *Hva*

Tabell 1. *Årlige vekstrater i prosent for nasjonalinntekt i faste 1939-priser*

	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
Aukrust og Bjerve (1945), s. 45	-8,9	2,4	-3,9	-2,0	-5,2*		
Statistisk sentralbyrå (1946), s. 104	-8,4	3,9	-3,8	-2,8			
Nasjonalbudsjettet 1946, s. 12	-8,4	3,9	-3,8	-2,8	-5,2*	-5,0*	
Nasjonalbudsjettet 1947, s. 89	-9,2	3,1	-4,2	-3,0	-2,9*	-5,0*	21,5*

* Betegnet som anslag eller foreløpige tall.

krigen kostet Norge er blitt brukt og gjenbrukt av norske historikere» (Fredriksen, 2011 s. 30).[8]

Fredriksen (2011) gir en oversikt og vurdering av hvordan okkupasjonsårene er framstilt i ulike historiske artikler og bøker etter krigen. Han peker på at mange, blant annet Wasberg og Strømme Svendsen (1969) oppgir Aukrusts og Bjerves tall for tap av realkapital. «Deretter setter de, med referanse til den overraskende raske gjenreisningen, et lite spørsmålstegn ved beregningene i *Hva krigen kostet Norge*, for så å la temaet ligge» (Fredriksen, 2011 s. 76).

I boka *Norsk økonomi i det 20. århundre* har Fritz Hodne og Ola H. Grytten en kommentar til SSBs krigsberegninger: «På bakgrunn av at industrisysselsettingen kom opp på førkrigsnivå alt i 1946 og at samlet produksjon ble større i 1947 enn i 1939, er det usannsynlig at verdiforringelsen av norsk realkapital hadde det omfanget som Aukrust og Bjerve hevdet» (Hodne og Grytten, 2002 s. 177–178). Sterkt produktivitetsfall under krigen førte imidlertid til at norsk industri hadde svært lav kapasitetsutnyttelse i 1945, som relativt raskt kunne mobiliseres når krigen var slutt. Det hadde dessuten foregått et viktig teknologisk utviklingsarbeid i deler av industrien under krigen som ga et godt grunnlag for ny vekst. Verkstedsindustrien, som hadde vært prioritert av okkupasjonsmakten, ble en viktig motor for den økonomiske veksten i de første etterkrigsårene (Skoglund, 2008). Også sterk oppdemmet etterspørsel bidro til den sterke etterkrigsveksten. «Alt kunne selges», som Hanisch og Lange (1986 s. 46) uttrykte det.

En framstilling som vier de tyske utbyggingene av industri og infrastruktur stor oppmerksomhet er Espeli (2010). Han påpeker at den kraftige veksten i bygge- og anleggsnæringen også bidro til økt produksjon av industrielle innsatsvarer, spesielt trelast og sement. Produksjonen av mineraler og metaller som hadde krigsstrategisk betydning, blant annet molybden, aluminium og svovelkis, ble også prioritert. Espeli understreker at store deler av den norske næringslivseliten og det norske næringslivet deltok i et aktivt økonomisk samarbeid med okkupasjonsmakten. Mange var opptatt av «å holde hjulene i gang».

Med utgangspunkt i en gjennomgang av den omfattende økonomiske virksomheten som foregikk under krigen retter Espeli kritikk mot SSBs beregninger for krigsårene: «Anslagene over kapitaltapene var tilfeldige og totalt sett betydelig overvurdert» (Espeli, 2010 s. 161). Han påpeker at staten etter krigen overtok store verdier i form av tyske militære anlegg og ikke-militær eiendom og selskaper,[9] og at den «tyske utbyttingen av norsk økonomi hadde klare begrensninger» (Espeli, 2010 s. 165).

Usikkerheten i kapitalberegningene ble imidlertid sterkt understreket i SSBs publikasjon: «tallene for kapitalreduksjonen under krigen (er) enda mer usikre enn inntektstallene og realkapitaltallene. Det kan derfor ikke sterkt nok presiseres at tallene bare ganske ufullstendig kan gi et bilde av den realkapitalreduksjon som faktisk har foregått i løpet av de fem krigsårene» (Statistisk sentralbyrå, 1946 s. 141). Disse beregningene, som ble ferdigstilt våren 1945 og var et forsøk på å sammenfatte utviklingen i perioden 1939–1945, måtte nødvendigvis bygge på mange skjønnsmessige vurderinger.

8. KONKLUSJON

Arbeidet med nasjonalregnskapstallene for krigsårene bød på store datamessige og metodemessige utfordringer. Det er åpenbart at den ekstraordinære situasjonen under den tyske okkupasjonen bidro til at datagrunnlaget som ble lagt til grunn inneholdt mange svakheter. Statistisk

[8] *Fredriksen (2011) hevder at man i Statistisk sentralbyrå i 1948 ble klar over at «Aukrust og Bjerve hadde bommet til dels grovt med sine beregninger» (s. 33). Han viser til et brev skrevet av Odd Aukrust, som imidlertid ikke gjaldt tallene i Hva krigen kostet Norge, men nye beregninger i Byrået for 1947 som viste betydelig høyere tall for nasjonalproduktet enn tallene i nasjonalbudsjettet 1948 (se Lie, 1995 s. 115-116). Fredriksens påstand ble også gjengitt i artikkelen «Norsk krigsmytologi» i Dag og Tid 16.11.2012. Fredriksen har senere innrømmet feiltakelsen angående bakgrunnen for dette brevet (Dag og Tid 14.12.2012).*

[9] *De militære anleggene skal imidlertid, som påpekt foran, ikke regnes med i nasjonalregnskapets kapitalbegrep.*

sentralbyrås nasjonalinntektspublikasjon og *Hva krigen kostet Norge* var ferdigskrevet allerede våren 1945. Disse bøkene måtte nødvendigvis bygge på forfatternes antakelser om mange forhold, og kunne derfor ikke gi noen endelig fasit om utviklingen under krigen. Arbeidet i SSB var også et stort metodemessig nybrottsprosjekt i utviklingen av nasjonalregnskapet i Norge. De som deltok i dette arbeidet hadde med stor entusiasme kastet seg over oppgaven med å videreutvikle et system som de hadde fått dosert på Universitetets Økonomiske Institutt av Ragnar Frisch.

Nasjonalinntektstallene for krigsårene virker i ettertid ikke spesielt urealistiske, og samsvarer godt med tilsvarende data for andre sammenliknbare land. Kvaliteten på beregningene for 1940–1943 må vurderes som rimelig god, gitt det statistikkgrunnlaget som forelå under krigen. Det er neppe grunn til å anta at vekstratene inneholdt grove feil for disse årene. Beregningene for årene 1944 og 1945 ble imidlertid gjennomført med svært summariske metoder, og kvaliteten på disse beregningene er mere usikker. Den raske gjenoppbyggingen etter krigen beviser ikke nødvendigvis at nedgangen under krigen ble overvurdert. I norsk historie er det flere eksempler på store svingninger i de økonomiske vekstratene, både fra første verdenskrig og mellomkrigsårene. Utelatelsen av handelsflåten i alliert tjeneste under krigen betød også mye for beregningsresultatene.

Det er nok lettere å kritisere beregningene over nedgangen i realkapital. I motsetning til nasjonalinntektsberegningene var ikke kapitalberegningene forankret i en tidsserie som også inkluderte førkrigsårene. Kapitalberegninger er et område som byr på spesielle metodiske utfordringer og som derfor heller ikke var inkludert i de første nasjonalregnskapsberegningene etter krigen. Først 15–20 etter krigen gjennomførte Statistisk sentralbyrå kapitalberegninger av tilfredsstillende kvalitet, men dessverre uten å inkludere krigsårene.

Verken statistikere eller historikere har i ettertid gjort noe systematisk forsøk på å forbedre beregningene for krigsårene ved å utnytte informasjon som først ble tilgjengelig etter krigen. Resultatet har vært at ikke alle økonomiske konsekvenser av fem års okkupasjon har blitt kartlagt på en tilfredsstillende måte. I en artikkel som Petter Jakob Bjerve skrev ti år etter at han hadde gått av som Statistisk sentralbyrås direktør, var også hans konklusjon:

> *«Etter mi meining kan ikkje historikarane ha fortalt godt nok om verknadene av krigshushaldet på produksjonen, realkapitalen og levestandarden. Talgrunnlaget dei har hatt, er for dårleg til det «(Bjerve, 1990 s. 24).*

REFERANSER

Aukrust, O. og P. J. Bjerve (1945). *Hva krigen kostet Norge*, Dreyers Forlag, Oslo.

Aukrust, O. (1947). Nasjonalregnskapet. Litt om Byråets planer, Statistiske Meddelelser, nr. 1–3, 1947, Statistisk sentralbyrå, 35–41.

Bjerkholt, O. (2000). *Kunnskapens krav. Om opprettelsen av Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå,* Sosiale og økonomiske studier 103, Statistisk sentralbyrå.

Bjerve, P. J. (1989). *Økonomisk planlegging og politikk*, Det Norske Samlaget, Oslo.

Bjerve, P. J. (1990). Det norske krigshushaldet 1940–1945, *Økonomiske analyser* nr. 4 – 1990, Statistisk sentralbyrå, 21–24.

Espeli, H. (2010). Det økonomiske forholdet mellom Tyskland og Norge 1940–45, i Dahl, H. F., H. Kirchhoff, J. Lund og L.-E. Vaale (red.): *Danske tilstander, norske tilstander. Forskjeller og likheter under tysk okkupasjon 1940–45,* Forlaget Press 2010, 135–166.

Finans- og tolldepartementet (1946). *Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet*, Særskilt vedlegg nr. 11 til statsbudsjettet (1945–46).

Finans- og tolldepartementet (1947). *Om nasjonalbudsjettet 1947*, St. meld. nr. 10 (1947).

Finans- og tolldepartementet (1968). Innstilling fra Formuesfordelingskomitéen. Innstilling avgitt 15. februar 1968.

Fredriksen, G. (2011). … og det er en *annen* historie. Den økonomiske historieskrivningen om årene 1940–1945 i Norges historie. En historiografi. Masteroppgave i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo.

Halvorsen, T., L. Hobbelstad Simpson og T. Skoglund (2011). *Nasjonalregnskapets historie i Norge. Fra fri forskning til lovregulert statistikk,* Sosiale og økonomiske studier 112, Statistisk sentralbyrå.

Handelsdepartementet (1948). Nasjonalbudsjettet 1948, St. meld. nr. 1. (1948).

Hanisch, T. J. og E. Lange (1986). *Veien til velstand: Industriens utvikling i Norge gjennom 50 år*, Universitetsforlaget, Oslo.

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

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

Maddison, A. (1995). *Monitoring the World Economy 1820–1992,* Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

Skoglund, T. (2008). Krig og produksjonsfall, i Bore, R. Rein og T. Skoglund (red.): *Fra håndkraft til høyteknologi – norsk industri siden 1829*, Statistiske analyser 100, Statistisk sentralbyrå, 67–72.

Statistisk sentralbyrå (1945). *Statistisk-økonomisk utsyn over krigsårene.*

Statistisk sentralbyrå (1946). *Nasjonalinntekten i Norge 1935–1943. Realkapitalen 1939 og kapitalreduksjonen under krigen. Okkupasjonskostnadene,* Norges offisielle statistikk X. 102.

Statistisk sentralbyrå (1952). *Nasjonalregnskap 1930–1939 og 1946–1951*, Norges offisielle statistikk XI. 109.

Statistisk sentralbyrå (1965). *Nasjonalregnskap 1865–1960*, Norges offisielle statistikk XII 163.

Wasberg, G. Christie og A. Strømme Svendsen (1969). *Industriens historie i Norge*, Norges Industriforbund, Oslo.

SAMFUNNSØKONOMENE

Det inviteres til studentbidrag i Samfunnsøkonomenes tidsskrift

Dere får nå muligheten til å få deres artikkel på trykk i Samfunnsøkonomenes tidsskrift. Dette tidsskriftet blir sendt til alle medlemmer av Samfunnsøkonomene, i tillegg til flere av landets utdanningsinstitusjoner og relevante arbeidsplasser. Det er dermed en svært god mulighet til å få publisert en fagrelevant artikkel, eller få oppmerksomhet rundt en eventuell masteroppgave.

Spalten er åpen for mange ulike temaer. Har du tanker om hybelpriser? Hvordan få studielånet til å strekke lengst mulig? Eller er deler av masteroppgaven din så bra at den bare må publiseres?

Vennligst se retningslinjene på bakerste side i tidsskriftet, eller på våre hjemmesider: http://samfunnsokonomene.no/tidsskrifter/veiledning-for-bidragsytere/

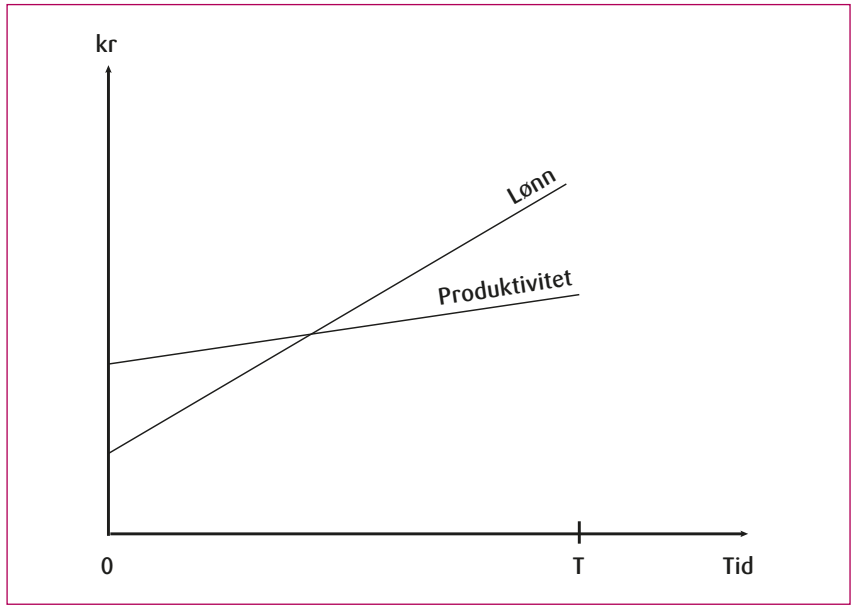
Med vennlig hilsen
Andreas Oftedal og Mari Emilie Beck
Studentredaktører

ESPEN R. MOEN
Professor, Handelshøyskolen BI

Utsatt lønn: Bra for motivasjonen, ikke for mobiliteten[1]

Utgangspunktet for denne artikkelen er et arbeid av Åsa Rosen og undertegnede om fenomenet «utsatt lønn». Vi argumenterer for at utsatt lønn er bra for de ansattes motivasjon, men virker forstyrrende på arbeidskraftsmobiliteten. Videre viser vi at feedbackeffekter mellom mobilitet og valg av lønnskontrakter kan gi opphav til multiple likevekter, og spekulerer på om USA på den ene siden og Japan/Europa på en annen kan befinne seg i hver sin likevekt

Er det grunn til å tro at en persons lønn gjenspeiler personens produktivitet? Kanskje det er sant i gjennomsnitt over et arbeidsforhold, men ikke nødvendigvis i alle faser av arbeidsforholdet. Lønnen skal ikke bare klarere arbeidsmarkedet, den skal også motivere de ansatte til innsats. I mange bedrifter gjøres dette ved at godtgjørelsen *utsettes* (deferred compensation), heretter betegnet som utsatt lønn. Man begynner med en lav lønn, og hvis man gjør en god jobb får man belønning. Kanskje klatrer man i stillingshierarkiet i bedriften, og får lønnsopprykk som er større en eventuell økning i egen produktivitet. Dermed virker fremtidig lønn som en



[1] *Takk til Audun Farbrot, Aud Johanne Jarval og Christian Riis for nyttige kommentarer*

motiverende faktor, og man står på for å sikre seg opprykk og lønnsøkninger. Teorien for utsatt lønn som incentivmekanisme ble først utviklet av Lazear (1979, 1981)

Figuren illustrerer et eksempel på utsatt lønn. Langs den vertikale aksen måles ansiennitet fra personen begynner i jobb ved t=0 til hun avslutter arbeidsforholdet ved t=T. Den bratteste kurven viser lønn per tidsenhet, den slakeste produktivitet per tidsenhet målt i kroner. Til å begynne med er lønnen lavere enn produktiviteten, mens det motsatte er tilfellet på slutten av arbeidsforholdet. Samtidig tenker vi oss at nåverdien av personens samlede produksjon over ansettelsesforholdet lik nåverdien av samlet lønn.

Empiriske studier tyder på at bedrifter i betydelig grad praktiserer utsatt lønn. Katliof og Gokhale (1992) studerte lønnsprofilene til 300.000 administrativt ansatte i «Fortune 1000» bedrifter. Den identifiserende antakelsen var at nåverdien av forventet lønn er lik nåverdien av forventet produktivitet over ansettelsesforløpet for alle kohorter som ansettes. Forskerne fant at produktiviteten til en 35 åring gjennomgående er det dobbelte av lønnen. For 57 åringer er det motsatt, lønnen er gjennomgående dobbelt så høy som produktiviteten. Selv om undertegnede ikke nødvendigvis vil legge hodet på blokken for alle forutsetningene som gjøres i analysen, er den like fullt tankevekkende. Basert på norske tall fant Barth (1997) at lønnen blant ansatte øker mer med erfaring enn lønnen til selvstendige næringsdrivende (som får hele gevinsten av egen innsats), og tolker dette som at bedrifter utsetter lønnen til sine ansatte.

I artikkelen «On-the-job search and moral hazard» analyserer Åsa Rosen og jeg utsatt lønn i et arbeidsmarked der effektivitetshensyn tilsier at også erfarne arbeidstakere fra tid til annen skifter jobb. Utsatt lønn virker åpenbart forstyrrende på incentivene til å skifte jobb. Den utsatte lønnen er jo en bonus for innsats, som man mister hvis man slutter. Utsatt lønn virker dermed sementerende på arbeidsforhold og reduserer dynamikken i arbeidsmarkedet: man holder på jobben, nøler med å skifte jobb og utsetter å pensjonere seg.[2] Vi påpeker at utsatt lønn dermed gir et dødvektstap fordi den utsatte lønnen gjør erfarne arbeidstakere for lite mobile, slik at de ikke allokeres dit deres produktivitet er høyest. På ansettelsestidspunktet konkurrerer bedriftene om arbeidskraften ved å tilby den høyeste lønnen over karrieren, og vi viser at dette medfører at dødevektstapet bæres av bedriftene. Når bedriftene bestemmer lønnsprofil og grad av utsatt lønn, veier de derfor ønsket om å motivere de ansatte til (langsiktig) innsats på den ene side opp mot dødvektstapet som følge av redusert mobilitet ved utsatt lønn på den andre.

Utsatt lønn og innlåsing kan være høyst relevant for Norge i dag, særlig knyttet til den kommende eldrebølgen og effekten av pensjonsreformen. Hvis eldre ansatte har betydelig høyere lønn enn deres produktivitet skulle tilsi, betyr dette de samfunnsøkonomiske gevinstene av at folk står lengre i arbeidslivet er overvurdert. Innsparingen på de offentlige budsjetter ved at folk jobber lengre blir da delvis motsvart av redusert lønnsomhet i bedriftene. Bedriftene betaler eldre arbeidstakere mer enn de er verdt, og får dermed en ekstraregning hvis arbeiderne står lengre i arbeid. Hvis lønnssystemer er basert på opprykk i en hierarkisk bedriftsstruktur, kan en uventet heving av pensjonstidspunkt gjøre at seniorene blir propper i systemet på bekostning av den yngre garde. Hvis myndighetene ønsker å heve pensjonsalderen på 70 år, bør en vurdere å la partene i arbeidslivet reforhandle eksisterende arbeidskontrakter når arbeidstaker når en viss alder. Hvis ikke kan kostnadene for bedriftene bli for store. Dette er aktuelt både i offentlig og i privat sektor.

I artikkelen nøyer vi oss imidlertid ikke med å analysere bytteforholdet mellom dødvektstap ved innlåsing og langsiktige incentiver. Vi viser også at det kan oppstå feedbackeffekter mellom graden av dynamikk (jobbskifte) i arbeidsmarkedet og lønnskontraktene som benyttes. Dette kan gi opphav til multiplikatoreffekter og endog multiple likevekter. Anta at det er liten grad av turnover i markedet for erfarne arbeidstakere, og at de får få eksterne jobbtilbud. Kostnadene ved å bruke utsatt lønn som incentivmekanisme vil da være lav: selv om arbeiderne blir mindre villige til å skifte jobb, så får de få jobbtilbud uansett, så dødvektstapet ved at de er mindre mobile blir lite. På den annen side, hvis erfarne arbeidstakere er lite mobile, så er det lite attraktivt for bedrifter å prøve å hyre dem inn, siden de like vel er vanskelige å overtale til å flytte på seg og krever høy lønn. Få bedrifter vil derfor bruke tid og penger på å søke etter erfarne arbeidstakere, og disse får dermed få jobbtilbud. Ringen er sluttet, vi er i likevekt. Men situasjonen kan snus. Anta at erfarne arbeidstakere får mange jobbtilbud, og at dette har stor økonomisk betydning. Kostnadene ved å forstyrre jobbsøknadsprosessen til de ansatte ved å tilby utsatt lønn vil dermed være høye. Bedriftene vil derfor i liten grad benytte seg av utsatt

[2] *I Lazear (1979) benyttes teorien om utsatt lønn til å rasjonalisere at enkelte bedrifter har en øvre aldersgrense for sine ansatte.*

lønn, og erfarne arbeidstakere blir mer mobile. Dermed er det mer fristende for bedrifter å bruke ressurser på å hyre inn erfarne arbeidstakere, de er lette å ansette og krever ikke spesielt høy lønn. Følgelig får erfarne arbeidstakere mange tilbud. Igjen er ringen sluttet, vi er i en ny likevekt.

Vi har altså to likevekter, en som er kjennetegnet av liten grad av jobbskifte kombinert med incentiverordninger som bygger på utsatt lønn. Den andre er kjennetegnet med stor grad av jobbskifte, og incentivordninger som ikke er knyttet til utsatt lønn. Det kan være kortsiktsbonuser og «karrierehensyn» (career concerns).[3] Vi argumenter også for at incentivene for en erfaren arbeidstaker til å starte for seg selv og bli entreprenør vil være sterkere i likevekten med høy turnover. Svært mange som starter for seg selv forlater en jobb i en bedrift, og i likevekten uten utsatt lønn og med høy turnover vil alternativkostnaden ved å starte for seg selv være mindre enn i likevekten med utsatt lønn. Vi viser også at bedriftenes incentiver til å investere i (bedriftsspesifikk) humankapital er større i likevekten med utsatt lønn enn i likevekten uten.

Har teorien empirisk støtte? Vi mener vi har mange gode eksempler, selv om de på ingen måte kan betraktes som bevis. Et motiverende eksempel for oss er kontrasten mellom Sillicon Valley og Route 128 i USA, fargerikt beskrevet i Saxenian (1994). Alle kjenner til suksessen Sillicon Valley. Her flyter menneskene mellom bedrifter, stadige jobbskifter er en livsstil, og nye bedrifter skyter opp som paddehatter. I et slikt miljø er det ikke mulig med utsatt lønn. Et annet vellykket «high-tech» område finner en langs Route 128 nær Boston i Massachusetts. Her er forholdene i henhold til Saxenian dramatisk annerledes. New Englands konservative stil og holdninger dominerer. Lojalitet, forsiktighet og langsiktighet verdsettes høyt. Målet for mange ambisiøse unge mennesker er å få jobb i en av de store bedriftene, for så å klatre gradene der. Og klarer man det, ser de fleste liten grunn til å flytte på seg, hverken for å begynne et annet sted eller å starte en egen bedrift. Nye ideer utvikles heller innomhus, i bedriften man jobber i. Det er fristende å spekulere i om det vi ser er to forskjellige likevekter som beskrevet over, der arbeidsmarkedet i Silicon valley reflekterer en likevekt uten utsatt lønn, og arbeidsmarkedet langs Route 128 som en likevekt med.

Det er også store forskjeller på arbeidsmarkedet i USA på den ene siden og Japan og til dels Europa på den annen side. I Japan er den vanlige karriereveien i stor grad å få jobb i en velrenommert bedrift, for så å klatre gradene i bedriften. I USA er jobbskifter mye hyppigere, og incentivsystemer må nødvendigvis i større grad baseres på kortsiktige bonuser og karrierehensyn. Det ser også ut til å samsvare med en allmen oppfatning at det i japanske og europeiske bedrifter satses mer på langsiktighet og på investeringer i bedriftsspesifikk humankapital enn i amerikanske, mens amerikanere har høyere entreprenørtilbøylighet. Dette samsvarer også godt med at Japan er i en likevekt med utsatt lønn og lav turnover, mens USA er i en likevekt uten utsatt lønn og med høy turnover. Jeg er imidlertid den første til å innrømme at allmenne oppfatninger på ingen måte er evidens eller representerer harde data. Ut fra empirisk analyse er det vanskelig å påvise at det er mekanismene vi beskriver som er driverne bak forskjellene. Dels som følge av manglende data om utforming av lønnskontrakter, og dels fordi landene er forskjellige langs så mange dimensjoner.

Hva så med effektivitet? Kan vi si noe om hvilken likevekt som er mest effektiv? Likevekten med utsatt lønn gir gode incentiver til langsiktig innsats, mens arbeidsmarkedet for erfarne arbeidstakere fungerer dårlig. For likevekten uten utsatt lønn er det motsatt. Her er incentivene til langsiktig innsats for svake, mens arbeidsmarkedet for erfarne arbeidstakere fungerer optimalt. Kan likevektene velferdsrangeres? Svarer er nei. Det er lett å finne parameterkonstellasjoner som er slik at likevekten uten utsatt lønn dominerer den med utsatt lønn. Men en kan også finne parameterkonstelasjoner der det er motsatt. Men dette er ikke nødvendigvis noen innvending mot teorien, snarere tvert i mot. Hvis det var klare og betydelige forskjeller i effektivitet mellom de to likevektene,ville man vel tro at aktørene i økonomien (bedriftene, fagforeninger, myndighetene) etter hvert ville forstå dette, og være i stand til å koordinere aktivitetene slik at man kom i den gode likevekten. En slik koordinering på den beste likevekten er vanskeligere hvis forskjellene er små og skiftende.

Til slutt vil jeg påpeke at bedrifter benytter mye tid og ressurser på å utvikle gode lønnssystemer for å rekruttere, motivere og holde på arbeidstakere. I makroøkonomi abstraheres dette gjerne bort, man antar at lønnens eneste oppgave er å klarere arbeidsmarkedet, eventuelt med et tidsetterslep. Eller til nød at lønningene bestemmes ved forhandlinger. For noen problemstillinger er slike forenklinger greie, for andre ikke. Som vi har diskutert over vil utsatt lønn medfører redusert

[3] *Med incentiver basert på karrierehensyn menes her at ansatte ønsker å utmerke seg i sin nåværende jobb for å bedre mulighetene for å få attraktive jobbtilbud fra andre bedrifter.*

mobilitet, som i sin tur har makroøkonomiske konsekvenser. I Moen og Rosen (2011) viser vi at asymmetrisk informasjon kan gjøre makroøkonomien mer volatil. Sammenhengen mellom lønnskontrakter og makroøkonomiens virkemåte er både subtil og interessant.

REFERANSER

Barth, E. (1997). «Firm-Specific Seniority and Wages». *Journal of Labor Economics*, 15, 495–506.

Kotlikof, L.J. and Gokhale, J (1992). «Estimating a Firm's Age-Productivity Profile Using the Present Value of Worker's Earnings». *Quarterly Journal of Economics* 107, 1215–1242.

Lazear, E.P (1979). «Why is there Mandatory Retirement?» *Journal of Political Economy*, 87, 1 261 1264.

Lazear, E.P. (1981). «Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions». *American Economic Review*, 71, 606–620.

Moen, E.R., and Rosen, Å (2011). «Incentives in Competititve Search Equilibrium». *Review of Economic Studies* 2011 vol 78 (2) 733–761.

Saxenian, A. (1994). *Regional Advantage*. Harvard University Press. Cambridge, Massachussets.

Moen, E.R., and Rosen, Å (2013). «On-the-job search and moral hazard». Kommer i *Journal of the European Economic Association*

SAMFUNNSØKONOMENE

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

God lesning!

http://samfunnsokonomene.no

Økt innvandring

– Hvordan endres norsk økonomi?

Samfunnsøkonomenes årlige høstkonferanse ble holdt 8. oktober på Høyres Hus, midt i Oslo sentrum. Årets tema var innvandring og effekten det har på norsk økonomi.

JENS FURUHOLMEN OG EMMA HELEN RASMUSSEN
Studenter, Universitetet i Oslo

Innvandring er et tema som etter hvert har fått økt oppmerksomhet i politikken og pressen, dermed er det nødvendig at akademikere stiller med sin ekspertise og sårt tiltrengte faglige innspill. Det sikrer en saklig debatt og kan påvirke politiske beslutninger til det bedre.

«Det er ikke lenge siden Norge var et utvandringsland», påpekte Kristin Clemet i sitt foredrag. Innvandringen til Norge startet for fult i 1970, da norske arbeidsgivere satt ut stillingsannonser i pakistanske aviser. Fra og med 1975 var det midlertidig innvandringsstopp. I praksis var dette en stopp for arbeidsinnvandring. Innvandrere fortsatte å komme, enten som flyktninger eller som en del av familiegjenforening. Slik fortsatte det frem til 2004, da Norge på nytt åpnet for arbeidsinnvandring som et resultat av utvidelsen av EØS-avtalen. Igjen kom mange arbeidsinnvandrere til landet, denne gang hovedsakelig fra Midt- og Øst-Europa.

Norge er i dag det EØS-landet som mottar flest innvandrere i forhold til befolkningsstørrelsen, konstaterte LOs Liv Sannes. Siden 2004 har Norge mottatt 315 000 innvandrere og flertallet kommer fra EØS-land.

TVETYDIGE EFFEKTER AV INNVANDRING

Høstkonferansen ble i år åpnet med et spennende foredrag av Steinar Holden fra Universitetet i Oslo, *Endrer innvandringen måten norsk økonomi fungerer på?* Hovedfokuset var arbeidsinnvandringens påvirkning på lønnsdannelse, prissetting, og arbeidsledighet, samt konjunkturer og makroøkonomisk stabilitet.

Holden påpekte at Norge er et lite land i et stort arbeidsmarked, med betydelige høyere lønninger og lavere arbeidsledighet enn andre land i Europa, og at dette gjør Norge til et attraktivt land for innvandrere med mulighet for å få arbeid. Det er derimot dyrt og lite attraktivt for innvandrere uten arbeid.

Arbeidsinnvandringens virkning på lønnsdannelsen avhenger av i hvilken grad norske arbeidstakere er skjermet mot konkurranse, både med tanke på språk og andre «lokale» kvalifikasjoner. Lønningene vil presses nedover for arbeidstakere med lav skjerming, og lavproduktive arbeidstakere vil presses ut av markedet. Samtidig kan arbeidsinnvandring føre til økt etterspørsel og økte lønninger for skjermet arbeidskraft.

Siden prisdannelsen påvirkes av lønnsdannelsen, tyder det på at lavere lønnskostnader fører til lavere priser. Samtidig stilte Holden spørsmål om arbeidsinnvandring fører til større inntektsforskjeller, og om dette kan føre til større etterspørselselastisitet, lavere prismarginer og lavere priser.

Holden forklarte at effekten av innvandring på arbeidsledigheten er tvetydig. På den ene siden søker

innvandrerne seg ofte dit det er jobber, noe som kan tale for at likevektsledigheten blir lavere. På den andre siden kan denne nye arbeidskraften utkonkurrere lavproduktive arbeidstakere som allerede er bosatt. Han konstaterte også at ekspansiv politikk vil være et mindre effektivt virkemiddel for å redusere arbeidsledigheten med innvandring, og at det heller kan føre til høyere innvandring.

FÆRRE OLJEPENGER PER INNBYGGER

Ettersom innvandringen er rekordhøy og påvirker de fleste aspekter ved makroøkonomien er spørsmålet om hvordan innvandring påvirker offentlige finanser aktuelt. SSBs Erlend Holmøy og hans kollegaer har sett på langsiktige makrovirkninger, spesielt offentlige finanser. Hovedelementer i studien var skatteinntekter, kontantoverføringer og offentlig konsum.

I studien delte de inn befolkningen etter opprinnelsesland, alder, kjønn, inntektskilde og botid. Arbeid ble sett på som en spesielt viktig faktor, da det påvirker nesten alle skattegrunnlag i fastlandsøkonomien.

Holmøy påpekte at økt innvandring også betyr at Norges oljeformue må fordeles på flere. Norske innbyggere betaler mindre skatt enn de får tilbake over statsbudsjettet, og differansen blir finansiert av oljepenger. Ettersom petroleumsformuen er uavhengig av folketallet, betyr flere innbyggere at det blir færre oljepenger per person. Et dilemma som oppstår av dette, er om Norge burde øke skattenivået eller redusere offentlig velferd for å få det til å gå rundt.

Holmøy mente integrering i arbeidsmarkedet er avgjørende for vellykket innvandring, fordi de fleste skatter kommer fra lønnet arbeid. Innvandring på arbeidsgrunnlag viser seg å være fordelaktig for alle parter.

VELFERD SOM EKSPORTVARE

Grete Brochmann åpnet sitt foredrag med å sitere den amerikanske professoren Gary Freeman. «Velferdsstaten dager er talte når den blir sett på som noe for *dem* betalt av *oss*.» Slik formulerte hun at velferdsmodellen øker behovet for likeverdig inkludering av dem som slipper inn. En hver velferdsstat bygger på en «sosial kontrakt» om at statens overføringer balanseres med skatteinntektene. Det er dermed nødvendig å kontrollere hvem som slipper inn og i tillegg motvirke sosial dumping av disse.

Brochmann, som er professor i sosiologi ved UiO, ledet et statlig utvalg som i 2011 leverte en analyse på den norske velferdsmodellens utfordringer når det gjelder innvandring. Utvalget anbefalte i sin tid tiltak for å gjøre velferdsmodellen mer bærekraftig, men erkjente at det er lite politisk handlingsrom på grunn av internasjonale forpliktelser. Her ble det siktet til blant annet EØS-avtalen, som gjør at Norge kan delta på det indre markedet i EU. Det var nettopp innvandring fra EØS-land som Brochmann var opptatt av i sitt foredrag, *Trygdeeksport og velferdsstatens bærekraft*.

I Norge har innvandrere like rettigheter som andre innbyggere når det gjelder velferdsordninger, men sammenlignet med nordmenn ønsker innvandrere oftere å eksportere disse rettighetene. Brochmann påpekte at å sende eller ta med overføringer mottatt i Norge til utlandet ikke nødvendigvis er en uting. Det kan være et insentiv dersom man ønsker å tiltrekke seg utenlandsk ekspertise. I midlertidig kan velferdseksport skape utfordringer for Norge. Her peker Brochmann på tre hovedproblemer.

For utflyttere med opparbeidede rettigheter kan det være knyttet oppfølgingskrav til stønadene som utbetales. Oppfølging er mer krevende i utlandet og det byr på administrative og kontrollmessige utfordringer for norske myndigheter. Det er for eksempel vanskelig å kontrollere om en person som mottar pensjon i utlandet fortsatt jobber eller om han i det hele tatt lever. For det andre er det uklart hvilket ansvar norske myndigheter har utenfor sine grenser, blant annet overfor utflyttere som har bodd i Norge over en periode og som har norsk statsborgerskap.

Den tredje utfordringen er knyttet til strukturelle effekter på velferdsmodellen som eksport av velferdsordninger kan lede til. Stønader kan virke mer attraktive når de kan eksporteres til land med lavere kostnadsnivå enn Norge. En viktig mekanisme i velferdsmodellen er at det skal være mer lønnsomt å jobbe enn å være på trygd. Eksport av velferd forstyrrer den mekanismen ved å gjøre stønadene for attraktive. For eksempel gir en norsk trygd i Thailand større kjøpekraft enn en norsk gjennomsnittslønn i Norge. Her kom Brochmann med sitt viktigste budskap for dagen: «Norge må unngå at dårlig betalte jobber blir en inngangsbillett til eksporterbare velferdsgoder.»

Denne utfordringen forsterkes av eurokrisen, som følge av at flere europeere søker lykken i Norge. Disse innvandrerne har fullverdig rett på velferdsgoder så lenge de oppfyller visse kvalifikasjoner. Først og fremst må de ha jobb og ikke være det EØS-traktaten kaller en «urimelig byrde» for mottakerlandet. Brochmann-utvalget slet med at det manglet klarhet i regelverket for hva kvalifikasjonene for å motta velferdsgoder faktisk innebærer. Hva regnes som en jobb? Hva er egentlig en urimelig byrde? Hva skjer hvis oppholdsgrunnlaget faller bort og du blir stønadsavhenging? Dette er spørsmål som i følge Brochmann må besvares.

LIKHETEN MELLOM PAKISTANERE OG POLAKKER

Frischsenteret la i fjor frem en rekke publikasjoner om innvandring og effekten det har på norsk økonomi, som i ettertid fikk mye oppmerksomhet i pressen. Direktør ved Frischsenteret, Oddbjørn Raaum, presenterte på høstkonferansen deler av denne forskningen i sitt foredrag *innvandrere på arbeidsmarkedet*.

Han poengterte at de ulike gruppene med innvandrere som har kommet til Norge i nyere tid er svært forskjellige. Noen flyktet fra krig, andre kom for å jobbe eller gjenforenes med slektninger. Noen dro hjem igjen etter et kort opphold, andre ble værende i Norge og tok med seg familien. Av de som kommer kun for en kort periode i dag er det mange som ikke bosetter seg og som dermed ikke registreres som innvandrere. Derfor er det langt fler innvandrere enn det vi tror, i følge Raaum.

En ting de ulike gruppene har til felles er at de viser tendenser til å nærme seg den norske gjennomsnittsinntekten. Raaum kalte dette en integreringsprosess. Forskere ved Frischsenteret har sett på data for første generasjon for noen av de viktigste innvandringsgruppene i Norge gjennom tidene. De har blant annet sett på pakistanske og tyrkiske arbeidsinnvandrerne på 70-tallet, og flyktninger fra konflikter på Balkan og i Somalia på 90-tallet. Forskerne har deretter sammenlignet sysselsettingsrate, inntekt, stønader og uførhet for de ulike innvandrergruppene med landsgjennomsnittet.

For gruppen med unge pakistanske og tyrkiske menn (mellom 17 og 36 år) som innvandret på 70-tallet er tallene sjokkerende. Ved ankomst jobbet så godt som alle, men etter 30 år var under 40 prosent fortsatt i arbeid, i forhold til det dobbelte for den samme aldersgruppen med menn i den generelle befolkningen. Størrelsen på stønadene var godt over dobbelt så høye som landsgjennomsnittet og andel uføre tre ganger så høy etter 30 års opphold. For konene deres er forskjellen til resten av befolkningen enda større, påpekte Raaum og viser til «ekstremt lav arbeidsdeltagelse for kvinnelige ektefeller.» Kun 20 prosent hadde jobb to tiår etter ankomst.

For andre grupper førstegenerasjonsinnvandrere viser statistikken et annet bilde. Unge flyktninger fra Chile, Sri Lanka, Vietnam og Balkan fikk etter hvert en sysselsettingsrate på omtrent det samme som landsgjennomsnittet for lavt utdannede for både menn og kvinner. De mottok også omtrent det samme i stønader per innbygger som landsgjennomsnittet for lavutdannede. Flyktninger som har kommet fra Irak og Somalia siden midten av 90-tallet klarte seg derimot ikke like bra. Sysselsetting og inntekt var betydelig lavere enn for landsgjennomsnittet. Spesielt kvinner gjør det dårlig på statistikken, kun 40 prosent var i arbeid ti år etter ankomst.

Tallene Raaum presenterte kan brukes til å beregne effekter innvandring vil ha på norsk økonomi i fremtiden, men tallene er åpenbart best egnet til å lage prognoser for innvandringsgrupper som ligner dem vi har tall på, altså flyktninger og personer som kommer i forbindelse med familiegjenforeninger. Spørsmålet er om vi kan bruke det vi har lært til å si noe fornuftig om den nye EØS-innvandringen som kom i stadig fokus under høstkonferansen. Hva med å sammenligne dagens innvandring fra Øst-Europa med den forrige bølgen med arbeidsinnvandring, nemlig pakistanere og tyrkere som kom på 70-tallet? Raaum viste at sysselsettingen er høy blant innvandrere fra Polen og Litauen, men oppmerksomme tilhørere husket at det samme var tilfellet for pakistanere og tyrkere den gangen de kom.

Raaum mente i midlertidig det er en vanskelig sammenligning. Han hevdet at arbeids- og integreringspolitikken har kommet en lang vei.[1] Det er snakk om mennesker fra to helt forskjellige områder av verden og 70-tallet er tross alt lenge siden. Likevel eksisterer fortsatt mange av

[1] *Utsagnet ble i etterkant av foredraget kritisert av Grete Brochmann. «Det er meningen at de (EØS-innvandrerne) skal komme hit og jobbe for deretter å reise når de mister jobben. Det er ingen integreringstiltak og heller ingen språkopplæring.»*

de samme mekanismene i arbeidslivet. Stadige omstillinger gjør innvandrere mer sårbare fordi de har lavere utdanning og dermed lavere omstillingsevne. Arbeidet som blir utført av østeuropeere er ofte manuelt og helseskadelig slik det var for pakistanerne. Raaum hadde også inntrykk av at polske håndverkere jobber knallhardt, kanskje mer enn det som er godt for helsa. Det som på kort sikt framstår som en vinn-vinn situasjon for norske arbeidsgivere og utenlandske arbeidstakere kan på lengre sikt bli dyrt for den norske velferdsstaten.

MIGRASJON MER EFFEKTIVT ENN BISTAND

Kristin Clemet, tidligere Høyre-statsråd og nåværende leder i tankesmien Civita, holdt et innlegg om fordeler og ulemper med arbeidsinnvandring. Clemet har i forbindelse med Civitas rapport om sosial jumping skrevet at: «Mye av innvandrings- og integreringsdebatten var svært negativ. Man fikk nærmest inntrykk av at de fleste innvandrere var utsatt for sosial dumping.» Innlegget var dermed et tilsvar på det hun oppfattet som negativ og anekdotisk preget innvandringsdebatt med mangel på andre perspektiver.

I følge Clemet er det hovedsakelig to bekymringer som går igjen i debatten om arbeidsinnvandring. Enten arbeider innvandrere for lite eller så arbeider de og presser ut norske arbeidstakere. Sistnevnte er ikke nødvendigvis et problem dersom nåværende arbeidstakere blir omallokert til andre bransjer, men dersom de som presses ut av arbeidslivet blir trygdebrukere, kan Norge få store vanskeligheter. En annen ulempe som gjerne blir trukket frem i debatter er risikoen for lavere inntekt og høyere arbeidsledighet for norske arbeidstakere. Dette gjelder spesielt for de som jobber i konjunkturutsatte yrker.

Clemet mente at det uansett er lite vi kan gjøre med dagens innvandring. Norge er bundet av forpliktelser overfor FN og EØS. Vi bør derfor se på fordelene med innvandring og hvordan vi kan ta i bruk evnene innvandrere har til rådighet.

Fordelene som ble trukket frem var at økonomien generelt sett er tjent med arbeidsdeling og «kreativ destruksjon», at migrasjon er en mer effektiv form for fattigdomsbekjempelse enn bistand, samt at innvandring generelt sett viser å ha liten effekt på norske arbeidstakere. I tillegg fokuserte Clemet på at det er solidaritets- og menneskerettighetshensyn som burde tas hensyn til. Mennesker har rett til å søke lykken i et annet land enn hjemlandet dersom de ønsker det.

I forbindelse med arbeidsinnvandring bruker Clemet og hennes kollegaer i Civita uttrykket «Sosial jumping». I følge Civitas rapport med samme navn er sosial jumping «at en person får det bedre, sosialt og økonomisk, ved å flytte på seg fra ett land til et annet.» Det er grunnlag for å si at innvandrere stort sett får det bedre ved å flytte til Norge. De får flere ganger høyere lønn i Norge enn i hjemlandet, og arbeidsvilkårene er bedre. De får større tilgang på høyere utdanning og benytter seg av den, noe som gjør at det går raskere bedre med innvandrerne nå enn før. Clemet kaller dermed innvandrerne for «de nye seierherrene». Med referanse til Roy Jacobsens roman, er det nå ikke arbeiderklassen, men innvandrerne som løfter seg opp og forbi sine samfunnsvilkår.

DEN NORSKE MODELLEN UNDER PRESS

Liv Sannes fra LOs samfunnspolitiske avdeling var sammen med Kristin Clemet en av to foredragsholdere med et klart politisk budskap til forsamlingen. Sannes var opptatt av effekten dagens EØS-innvandring har på det norske arbeidslivet og utfordringene det medfører for både norske og utenlandske arbeidstakere.

«Norge er et innvandringsland», sa Sannes. Norge hadde i 2011 den høyeste nettoinnvandringen i EØS sammenlignet med folketallet. Det er snakk om 315 000 innvandrere netto etter Norges inntreden på EUs indre marked i 2004, hvorav 45 prosent av disse var fra øst i EU. Mange av disse innvandrerne jobber innen bygg, anlegg, varehandel, transport, hotell og restaurant. Dette er bransjer med lav organisasjonsgrad, noe som ikke overraskende bekymret Sannes. Hun pekte på den høye organisasjonsgraden som det mest særegne ved den suksessfulle nordiske modellen. «Norge har et velorganisert arbeidsliv», sa Sannes. «Vi må holde organisasjonsgraden oppe og intensivere arbeidet mot sosial dumping og useriøsitet».

Videre hevdet hun at siden arbeidsinnvandringen er konsentrert i visse sektorer skaper det negativt press på lønns- og arbeidsvilkår for noen yrker. Det skaper segregeringer mellom yrker og øker forskjellene blant folk. Siden innvandringen er kraftig og skjer fort medfører det usikkerhet for alle parter.

AVSLUTNING

Årets høstkonferanse var preget av flere interessante perspektiver på et høyaktuelt tema. Innvandringsdebatten har en tendens til å være dominert av sterke politiske meninger som ikke alltid er godt begrunnet. Derfor var det en lettelse å høre mer nøkterne og faglige analyser av hvordan innvandring påvirker norsk økonomi.

Spørsmålsrundene som fulgte etter hvert foredrag var vel så interessant, selv om noen av spørsmålene var små foredrag i seg selv. Konferansen var også sosialt hyggelig, med muligheter for samfunnsøkonomer til å prate og diskutere. Vi takker *Samfunnsøkonomene* for en flott konferanse og oppfordrer alle til å melde seg på Samfunnsøkonomenes valutaseminar som blir holdt 3–4 februar.

ABONNEMENT

HUSK!

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

www.samfunnsokonomene.no

SAMFUNNSØKONOMENE

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

twitter.com/Samfunnsokonom

facebook.com/samfunnsokonomene

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din epostadresse?
Kontakt oss på: **post@samfunnsokonomene.no**

Veiledning for bidragsytere

1. Samfunnsøkonomen trykker bidrag om aktuelle økonomifaglige tema, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidragene deles inn i kategoriene artikkel, aktuell analyse, aktuell kommentar, debattinnlegg og bokanmeldelse. I tillegg er det en studentspalte hvor studenter kan presentere fagrelevant arbeid.

2. Artikler og aktuelle analyser vurderes av eksterne fagkonsulenter og skal kvalifisere til publikasjonspoeng i systemet til Universitets- og høgskolerådet. Bidragene må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet. Aktuelle analyser vil normalt være mindre omfattende enn artikler og få en raskere redaksjonell behandling.

3. Manuskript sendes i elektronisk format i Word til Samfunnsøkonomenes Forening ved tidsskrift@samfunnsokonomene.no. Studentbidrag sendes til våre studentredaktører ved uio@samfunnsokonomene.no. Manuskripter skal ha dobbel linjeavstand og 12 pkt skrift. Artikler bør ikke overstige 20 A4-sider, aktuell analyser og aktuelle kommentarer 12 sider, debattinnlegg og bokanmeldelser 6 sider, og studentspalte 3 A4-sider. Figurer, diagrammer etc. må legges ved i originalformat.

4. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.

5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal det henvises til i teksten med figur- og tabellnummer (ikke benytt formen «ovenfor» eller «under» o.l.).

6. Omfanget av fotnoter bør minimeres. Det skal benyttes fotnoter og ikke sluttnoter.

7. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad m.fl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «...(Meland, 2010; Finstad m.fl., 2002)...»

8. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
   Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64(2), 4-10.
   Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.
   Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapporter 2002/7, Statistisk sentralbyrå.

9. Alle bidrag skal være ferdig korrekturlest.

10. Forfattere av artikler og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk fotografi (portrett).

KLIMANØYTRAL DISTRIBUSJON B

NORGE P.P. posten

Returadresse:
Samfunnsøkonomenes Forening,
PB. 1917 Vika,
0124 Oslo