

# SAMFUNNSØKONOMEN

- Melberg:  
ANIMAL SPIRITS:  
FARGERIK TOMHET?
- Matsen, Natvik og Torvik:  
FINANSPOLITISKE RÅD
- Rasmussen og Strøm:  
KRAFTLEDNING OVER  
HARDANGERFJORDEN
- Mathiassen:  
STRYK PÅ STRØMTESTEN



# SAMFUNNSØKONOMEN

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR  
Steinar Vagstad • steinar.vagstad@econ.uib.no
- REDAKTØRER  
Rolf Jens Brunstad • rolf.brunstad@nhh.no  
Annegrete Bruvoll • annegrete.bruvoll@ssb.no  
Steinar Vagstad • steinar.vagstad@econ.uib.no
- RÅDGIVER  
Jannicke Helen Monsen  
jhm@samfunnsokonomene.no
- UTGIVER  
Samfunnsøkonomenes Forening  
Leder: Frode Lindseth  
Generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn
- ADRESSE  
Samfunnsøkonomenes Forening  
Skippergt. 33  
Postboks 8872, Youngstorget  
0028 Oslo  
Telefon: 22 31 79 90  
Telefaks: 22 31 79 91  
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

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

Postgiro: 0813 5167887  
Bankgiro: 8380 08 72130

## 2010

- | PUBLISERINGSDATO     | ANNONSEFRIST  |
|----------------------|---------------|
| NR. 3: 23. APRIL     | 09. APRIL     |
| NR. 4: 21. MAI       | 03. MAI       |
| NR. 5: 22. JUNI      | 04. JUNI      |
| NR. 6: 21. SEPTEMBER | 03. SEPTEMBER |
| NR. 7: 12. OKTOBER   | 28. SEPTEMBER |
| NR. 8: 16. NOVEMBER  | 01. NOVEMBER  |
| NR. 9: 14. DESEMBER  | 29. NOVEMBER  |

PRISER	
Abonnement	kr. 1130.-
Studentabonnement	kr. 300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr. 160.-

ANNONSEPRISER (ekskl. moms)	
1/1 SIDE	kr. 6690.-
3/4 SIDE	kr. 6040.-
1/2 SIDE	kr. 5390.-
Byråprovisjon	10%

Opplag: 2600  
Design: [www.deville.no](http://www.deville.no)  
Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

## Innhold

NR. 2 • 2010 • 64. ÅRG.

- LEDER 3
- ARTIKKEL 4  
**Animal Spirits: Fargerik tomhet?**  
av Hans Olav Melberg
- AKTUELLE KOMMENTARER 11  
**Finanspolitiske råd**  
av Egil Matsen, Gisle J. Natvik og  
Ragnar Torvik
- Ny kraftledning over Hardangerfjorden:  
En samfunnsøkonomisk optimal løsning?** 20  
av Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm
- Stryker på strømtesten** 28  
av Sofie Mathiassen
- DEBATT 30  
**Eksamensoppgave til leserne:  
Hvorfor skal vi avgiftsfavorisere  
biodisel?**  
av Lars Håkonsen
- REPORTASJE 34  
**Valutaseminaret 2010.  
Finanskrisen sett fra politikken,  
næringslivet og academia**  
av André Kallåk Anundsen og  
Tord S. H. Krogh

FORSIDEFOTO: RANDY WELLS/CORBIS/SCANPIX

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

# Kva gjer vi når straumprisane stig?

Det er litt rart at det skal vere så vanskeleg å halde hovudet kaldt når det er kuldegrader over heile landet. Kald og tørr vinter betyr høge straumprisar, som igjen ser ut til å utløyse det ein kan kalle refleksar – reaksjonar som ikkje er styrt av vilje eller fornuft – i norsk debatt.

Den eine refleksen kjem frå FrP-hald og går ut på å ville redusere eller fjerne elavgifta og momsen på kraft når prisane er høge. Men når det er kraftmangel, er tilbudskurva bortimot vertikal. Då vil all avgiftslette tilfalle produsentane – forbrukarane får ikkje lågare prisar. Finansministeren har skjønt dette og forklarar tålmodig at "prisøkningar er et signal om knapphet i markedet og motiverer husholdningar og bedrifter til å spare strøm." Det er trist at elles marknadskjære politikarar ikkje forstår dette, og det ser ikkje ut til å hjelpe når det blir forklart heller.

Ein annan refleks går på at no må styresmaktene ordne opp og sørje for meir kraftutbygging, altså utover det marknaden aller-eie bestemmer. Ein ber altså om subsidiert utbygging. Men kostnadane ved ny kraftutbygging blir ikkje borte om staten betaler, dei blir berre omfordelte. Auka skattar, kutt i skulebudsjetta og i offentlege sjukepengar vil i neste omgang gå ut over næringslivet. Det burde næringslivet skjøne. Utbygging utover det som er kommersielt lønsamt er å sløse med ressursane.

Ein tredje refleks kjem frå grupper som eksplisitt eller implisitt gjev uttrykk for at deira aktivitet er viktigare enn andre sin, og dermed at deira straumforbruk er meir aktverdig og nødvendig enn andre sin. Organisasjonen Norsk Industri og representantar frå den raudgrøne sida har i det siste klagt over at det auka forbruket i fritidsbustadar vil gå direkte ut over industrien dersom det ikkje blir kompensert for i form av auka straumproduksjon. I tilfelle nokon skulle tru det, så er kraftsosialismen altså langt frå død: her vil ein ha offentlege subsidier til kraftproduksjon og restriksjonar på privat forbruk for å kanalisere krafta til industrien.

Norsk Industri har sjølv sagt eit poeng i at om straumforbruket aukar, vil straumprisane stige. Det er likevel problem med denne sytinga over straumforbruket i hyttene. Fritidsbustadar står for om lag 1 prosent av norsk kraftforbruk, og har i praksis lite å bey for kraftprisane. Verre er det at det er langt frå opplagt at industriproduksjon etter Norsk Industri si mening er viktigare enn hytteliv - kvifor skulle dei elles meine at det er fornuftig å hjelpe industrien ved å stikke kjeppar i hjula for hytteeigarane? Om hyt-

tebygging aukar etterspurnaden etter kraft er ikkje ein eksternallitet i økonomisk forstand, sidan all etterspurnad verkar gjennom marknadssvikt. Det er derfor heller ikkje ein indikasjon på marknadssvikt (snarare tvert i mot!) og kallar derfor ikkje på inn-grep. Viss vi skal ta prissignala på alvor, er det freistande å konkludere at hyttelivet er viktigare enn industrien, i alle fall på marginen, sidan industrien ikkje har råd til å betale det straumen verkeleg kostar, målt ved kva hytteeigarane er villege til å betale for den. Men vi ville aldri foreslå å legge restriksjonar på industrien av den grunn – det held å la hytteeigarar, industri og andre konkurrere på mest mogleg like vilkår om straum og andre knappe ressursar, så vil tida vise kven som greier seg.

Det er vanskeleg å tenkje seg konsum utan produksjon, og produksjon gjev lite mening utan konsum. Utanfor økonomkretsar er det derimot vanskeleg å få gehør for tankar om at konsum, for eksempel av "hyttetenester", kan vere like samfunnsgagnleg og viktig som industriproduksjon, for eksempel av hytter. Hangen til å framheve enkelte aktivitetar som spesielt aktverdige i forhold til andre lite aktverdige er rotfesta i sjølve språket. Ein snakkar om *nyttetraffikk* for å signalisere at det er viktigare at varene kjem seg frå fabrikk til butikken enn at dei same varene kjem frå butikken og heim til oss. I fjorårets valkamp var det mykje snakk om å gje fordelar til *arbeidande kapital* samanlikna med annan – presumtivt ikkje arbeidande eller beint fram lat – kapital. Også den gongen var det hyttene som var eksempelet, no på den lite aktverdige late kapitalen, medan kapital bunden opp i bedrifter var arbeidande. Denne delinga er alt anna enn enkel, og dermed heller ikkje særleg meningsfull: om du og eg byggjer oss hytter på fjellet for å bruke den sjølve er det investering i ikkje-arbeidande kapital. Dersom eg startar ei bedrift som byggjer ei luksushytte og leiger den ut til deg, og du gjer tilsvarande for meg, så blir kapitalen "arbeidande".

Det enkle er ofte det beste. Samfunnsøkonomar anbefaler generelt – så lenge det ikkje er marknadssvikt, eller den er teken omsyn til – å la marknaden bestemme, ut frå den enkle logikk at konkurranse fører til at varer og tenester blir produserte på ein kostnadseffektiv måte, og at produksjonen endar opp hos dei som i bokstaveleg forstand set høgast pris på den. Det Norsk Industri implisitt ber om er at hytteeigarar skal avstå frå å kjøpe kraft som dei set stor pris på, til fordel for industri som set mindre pris på same krafta. Dette høyrer ikkje vidare effektivt ut. Når straumprisen heller ikkje eignar seg særleg godt som instrument for fordelingspolitikk, burde vi la den vere i fred og la marknaden bestemme.

HANS OLAV MELBERG  
Forsker ved Avdeling for helseledelse og helseøkonomi, Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo (HERO)



## Animal Spirits: Fargerik tomhet?\*

Det er to hovedforklaringer på økonomiske svingninger. De som bygger på rasjonelle aktører og de som legger vekt på sviktende rasjonalitet og psykologiske mekanismer. En av disse psykologiske mekanismene – animal spirits – nevnes av Keynes og noen økonomer har tatt denne ideen videre. Blant annet har Akerlof og Shiller nylig publisert en bok der animal spirits er sentral i forklaring av økonomiske kriser. Keynes selv definerte animal spirits som «a spontaneous urge to action rather than inaction» og for ham var det en av flere mekanismer som kunne forklare plutselige endringer i lysten til å investere. Dessverre viser en gjennomgang av litteraturen at uttrykket ofte brukes misvisende og at det er så uklart at det trolig bør kastes på historiens skraphaug.

### BEGREPET «ANIMAL SPIRITS»

Animal spirits er et begrep som brukes av Keynes for å forklare økonomiske svingninger. Denne artikkelen handler om dette begrepets historie, tolkning og viktighet. Argumentet er, dessverre, at begrepet er mer rikt på farge enn innsikt. Dette synet står i motsetning til Akerlof og Shiller (2009) som hevder at «Keynes' animal spirits are the keynote to a different view of the economy – a view that explains the underlying instabilities of capitalism.» De har rett i at Keynes' tilnærming til beslutninger under usikkerhet er viktig for hans økonomiske teori, men animal spirits er bare en av mange mekanismer. Det er i tillegg svært uklart hva som menes og i hvor stor grad det kan forklare økonomiske svingninger, og det blir derfor misvisende når det trekkes frem som et sentralt og viktig bidrag hos Keynes.

Bakgrunnen for kontroversen er et avsnitt i en ikke ukjent bok fra 1936 der Keynes skriver følgende:

«Even apart from the instability due to speculation, there is the instability due to the characteristic of human nature that a large proportion of our positive activities depend on spontaneous optimism rather than mathematical expectations, whether moral or hedonistic or economic. Most, probably, of our decisions to do something positive, the full consequences of which will be drawn out over many days to come, can only be taken as the result of animal spirits - a spontaneous urge to action rather than inaction, and not as the outcome of a weighted average of quantitative benefits multiplied by quantitative probabilities.» (Keynes 1936)

\* Takk til Steinar Holden og Ole Jørgen Røgeberg som leste, kommenterte og forbedret artikkelen, men som ikke nødvendigvis – eller ganske sikkert ikke – deler alle synspunktene. Takk også til redaktøren og to anonyme konsulenter som sparte meg for flere feil, uten at de bør lastes for de gjenværende.

Avsnittet reiser minst like mange spørsmål som det besvarer. Keynes argumenterer for at økonomiske svingninger kan forklares med spontane endringer i folks holdninger. Det er imidlertid uklart hvordan disse endringene i optimisme eller pessimisme oppstår, hvordan de sprer seg og på hvilken måte de skaper økonomiske svingninger. Det er derfor nødvendig å granske både primær og sekundærkildene for å se om de gir en klarere forståelse av hva Keynes mente og om det er viktig.

Før man rister støvet av kildene, vil noen kanskje argumentere for at det er unødvendig og lettere pedantisk å lete etter detaljene. Hovedpoenget er at Keynes peker på at psykologiske mekanismer er viktige når man skal forklare økonomiske svingninger. Dette kan være en viktig innsikt i seg selv til tross for at detaljene i argumentet er litt uklare, vil de hevde. Uansett om dette forsvaret for Keynes' animal spirits er gyldig eller ikke, så tyder argumentet på en noe rufsete kunnskap om økonomisk idehistorie. På den tiden Keynes skrev, var det ikke nytt å hevde at psykologi var viktig. For eksempel hadde Pigou (1926) diskutert dette inngående i sin bok *Industrial Fluctuation* og Schumpeter (1934) hadde skrevet om «the joy of creating, of getting things done» som en viktig motivasjon for entreprenører. Teorien om at rasjonelle reaksjoner på teknologiske endringer var den drivende kraften i økonomiske svingninger - Real Business Cycles - kom ikke for alvor før på 1980-tallet. At mange nå har glemt Pigou og andre som fokuserte på psykologiske mekanismer og dermed blir begeistret over dette hos Keynes, tyder derfor mer på idehistorisk korttidshukommelse enn på Keynes' originalitet på dette punkt.

Det interessante blir dermed ikke at Keynes mente psykologi var viktig, men at nettopp animal spirits var en viktig psykologisk mekanisme. For å etablere dette som et betydningsfullt bidrag, er det nødvendig å vite mer om hva Keynes mente med uttrykket animal spirits.

#### ØKONOMER OG STAUR

Økonomers tolking av animal spirits begrepet spriker nesten like mye som Bortens velkjente staur. Noen mener at begrepet er viktig hos Keynes, andre sier at det er lite viktig. Noen tolker det som en form for irrasjonalitet, andre ikke. For å fokusere diskusjonen, kan man se nærmere på tre sentrale bidrag i litteraturen om animal spirits: Koppl (1991), Dow & Dow (1985) og Matthews (1984).

Roger Koppl (1991) er blant de som mener at adferd drivet av animal spirits er irrasjonell: «the actions induced by animal spirits are irrational.» Han argumenterer også for at Keynes' bruk av begrepet trolig var inspirert av Descartes som ifølge Koppl mente at blod ble varmet opp i hjertet og transportert til hodet. Dette blodet kunne bli «animated» og dermed gjøre at personen handlet «contrary to their best judgment.»

I direkte motsetning til Koppl sin tolkning, skriver Alexander og Sheila Dow (1991) at de som drives av animal spirits er fullt ut rasjonelle:

«If evidence is scant for the propositions put to business decisionmakers, then they may legitimately weigh them lightly as offering little in their way of prescience. This behaviour is wholly rational, as is the use of direct knowledge (such as business intuition) in such circumstances.»

Den grunnleggende ideen bak animal spirits, mener de, består i at man lett kan få økonomiske svingninger fordi mange økonomiske beslutninger tas under stor usikkerhet. Dette skaper svingninger fordi avgjørelser basert på svak informasjon lett kan gå i den ene eller andre retningen. At man velger å følge de små bitene av informasjon man har, kan dermed ikke karakteriseres som irrasjonelt.

Ulikheten i tolkningene åpner for to diskusjoner. For det første kan man argumentere for at forfatterne bruker en for smal inndeling av adferd i enten rasjonell eller irrasjonell. Det kan være situasjoner der adferden verken er rasjonell eller irrasjonell. Å si at noe ikke er rasjonelt er da ikke det samme som at det er irrasjonelt. Kort og komplisert sagt: Begge kan ha rett i at adferden ikke er det ene, men det impliserer ikke at det er det andre, fordi det egentlig er noe tredje. Uenigheten reduseres da til et spørsmål om semantikk.

Den andre diskusjonen de ulike tolkningene åpner for, er om investeringsbeslutninger foretas i situasjoner med fundamental usikkerhet der man ikke kan snakke om sannsynligheter eller om det er en mer konvensjonell form for usikkerhet der man kan bruke sannsynligheter (For mer om denne forskjellen, se f.eks Olesen 2009). Keynes selv ser ut til å favorisere tolkingen der viktige beslutninger noen ganger tas i situasjoner der det er tulle å snakke om en rasjonell vektning av sannsynligheter.

Målet med denne artikkelen er ikke å løse disse to diskusjonene. Det som er viktig er at det eksisterer vidt forskjellige tolkninger og dette i seg selv kan tyde på at begrepet er uklart. Innholdet i de ulike artiklene tyder også på at det ikke bare er semantikken som skiller konklusjonene. For Koppl er animal spirits noe som får oss til å gjøre ting mot bedre vitende - mot det som vårt kalde rasjonelle jeg ville velge. For Dow er det annerledes. Animal spirits går ikke på tvers av vårt rasjonelle jeg, men det gjør at vi kan handle i situasjoner der det ikke finnes et klart rasjonelt valg. Begge mener imidlertid at begrepet er sentralt hos Keynes og at det handler om viktigheten av psykologiske mekanismer.

En tredje kilde - Matthews (1984) - mener at animal spirits begrepet aldri var ment å være viktig. Han viser blant annet til at Keynes (1937) ikke brukte begrepet når han oppsummerte sitt hovedbudskap og svarte sine kritikere like etter utgivelsen av *General Theory*. I et interessant tilfelle av fullstendig ulik tolkning av det samme faktum, bruker Dow denne artikkelen i motsatt retning og mener den tyder på «the central importance of confidence and animal spirits in Keynes' eyes.» Selv om sitatet inneholder en tolkningsmessig fristelse for kverrulanter i form av et «og», synes det vanskelig å komme unna at man her legger ulik vekt på viktigheten av begrepet animal spirits.

Hvem har så rett? Kort sagt, trolig Matthews! Det er blant annet tydelig at han har gjort den grundigste kildegranskningen. Med hjelp fra en annen kilde - Don Moggridge (1992) - som igjen har sine opplysninger fra Carabelli (1988) - viser han hvordan Keynes lærte om «animal spirits» i en filosofiforelesning om Descartes. I forelesningsnotatene har Keynes skrevet «unconscious mental action» ved siden av avsnittet om Descartes. Matthews går så videre og skiller mellom «the motivational aspect (corresponding to animal spirits) and the cognitive (corresponding to the response to uncertainty).» Den sentrale ideen, mener han, er Keynes' argument om at «the motive from economic behaviour arises from doing as well as having, from becoming as well as being.» Ifølge dette synet er det ikke bare konsekvensene av en handling som teller, men også gleden ved å handle i seg selv. Dette kan man bruke som en forklaring på investeringer, men det er vanskeligere å bruke dette som en forklaring på hvorfor investeringene varierer over tid. Da måtte man eventuelt både forklare hvorfor denne gleden ved å gjøre noe endres og hvordan

den påvirker investeringsbeslutningene. Uansett om man kan redde Keynes på denne måten eller ikke, så viser dette hvor Keynes trolig fikk ideen til uttrykket animal spirits.

#### BLOD OG SPIRIT

Matthews viser til at Keynes bruk av begrepet animal spirits trolig kom fra Descartes, men historien starter egentlig ikke der. Descartes hadde i sin tur lånt uttrykket fra medisinsk litteratur der det hadde vært brukt i lang tid (Akerlof og Shiller, 2009). For eksempel ble det brukt i av Galen – legen og filosofen som for nesten to tusen år siden systematisk brukte kniven på dyr for å finne ut hvordan vi er satt sammen på innsiden.

Noe mer graving viser at begrepet ble benyttet for å forklare hvordan egenskaper ved blodet påvirker en persons adferd, personlighet og helse. I denne svært uheldige misforståelsen mente man at blodet ble tilført tre typer livsluft som man i den medisinske litteraturen kalte spiritus naturalis, vitalis og animalis (Ochs, 2004). Leveren omdannet ifølge teorien mat til blod og de tre livsluftene ble så blandet i blodet og fraktet ut i kroppen. I leveren sørget spiritus naturalis for at blodet tok med seg næring. Hjertet blandet så inn luft i blodet (spiritus vitalis) og hodet sørget for spiritus animalis til blodet - en faktor som man mente bidro til å styre nervene og dermed også bevegelse og synsinntrykk. Ifølge teorien kunne man forklare ulike personlighetstrekk som en konsekvens av balansen mellom de ulike spirits og egenskaper ved blodet. Sykdom ble også forklart ved hjelp av egenskaper ved blodet og dette ledet til den bokstavelig talt fatale feilen at man i lang tid tappet blod fra syke personer i den tro at det ville bedre helsen.

Bakgrunnen for animal spirits begrepet er dermed en langvarig medisinsk misforståelse der blodet var sentralt for å forklare menneskelige karaktertrekk og tilstander. Videre er det klart at animal spirits i sin opprinnelige betydning ikke refererte til dyriske drifter eller irrasjonelle instinkter. Tvert i mot handler det om noe som kom fra hodet og hjalp til med å styre kroppens motoriske bevegelser - animalis i betydningen «animate» (å bevege), ikke som i «animal» (dyrisk). Koppls tolkning der animal spirits gjorde at man handler mot sine egne interesser virker dermed i strid med den opprinnelige betydningen av ordet. Spiritus animalis var positivt i riktige mengder og man trengte det på samme måte som man trengte luft for å få kroppen til å fungere.

Om Keynes selv var klar over hele historien til animal spirits, er vanskelig å vite. Man vet imidlertid at han var en ivrig samler av gamle bøker. I sin samling hadde han blant annet flere bøker av Descartes. Vi vet også at animal spirits ble nevnt i David Humes *A Treatise of Human Nature* og at Keynes i en periode var svært opptatt av Humes filosofi. En annen mulighet er at Keynes bruk var påvirket av skjønnlitteraturen slik Hans Visser (1992) foreslår. Animal spirits er blant annet nevnt i Henry Fieldings novelle *Tom Jones*, i Deniel Defoes bok om Robinson Crusoe og i Jane Austens *Pride and Prejudice*. Bruken av ordet i disse kildene synes imidlertid å være utledet fra av den medisinske opprinnelsen. Man har heller ikke noe belegg for at Keynes hentet uttrykket fra disse stedene, samtidig som man vet at han hadde lest det hos Descartes. Som en velskolert bokelsker er det trolig at Keynes dermed kjente til begrepet og man kan med sikkerhet si at hadde lært om det via Descartes.

#### GENIAL TÅKEFYRSTE?

Selv om Matthews har rett når det gjelder historien om hvor Keynes fikk uttrykket fra, gjenstår uenigheten om hvordan man skal tolke Keynes. Koppl, Down og Matthews har alle ulike synspunkter på hva det betyr og hvor viktig det er. Hvordan kan man forklare denne uenigheten? Noe av problemet skyldes trolig det som gjør *Bibelen* og *General Theory* så like: En tekst som skaper store rom for ulike tolkninger. Dette vises klarere når vi ser litt nærmere på konteksten til avsnittet om animal spirits.

Det aktuelle kapittelet (12) i Keynes (1936) har tittelen «The state of long term expectations» og handler ifølge Keynes om «some of the factors which determine the prospective yield of an asset.» Utgangspunktet for Keynes er argumentet om at «our knowledge of the factors which govern the yield of an investment some years hence is usually very slight and often negligible.»

«If we speak frankly we have to admit that our basis for knowledge for estimating the yield ten years hence of a railway, a copper mine, a textile factory, the goodwill of patent medicine, an Atlantic liner, a building in the City of London amounts to very little and sometimes nothing ...»

Dette sitatet illustrerer hvordan Keynes åpner både for Koppls tolkning der investeringsbeslutninger er basert på usikkerhet i form av svake sannsynligheter («very little») og

Dows usikkerhet i sin mer radikale form der man ikke engang kan sette sannsynligheter på ulike utfall («nothing»).

Keynes fortsetter så med å argumentere for at usikkerheten impliserer at individene i stor grad baserer seg på konvensjoner når de skal vurdere investeringer. Den viktigste konvensjonen ifølge Keynes «lies in assuming that the existing state of affairs will continue indefinitely, except in so far as we have specific reasons to expect a change.» Denne ekstrapoleringen skaper ustabilitet fordi små endringer i nåtiden blir generalisert til å gjelde for lang tid og deres betydning kan dermed lett bli overdrevet. Keynes nevner også mange andre mekanismer som gjør at verdsettning og investeringsbeslutninger kan være sårbare for plutselige svingninger. Her beskrives for eksempel det kjente argumentet der en investeringsbeslutning sammenlignes med det å vedde på hvem som vil vinne en skjønnhetskonkurranse. Ikke bare må man tenke på hvem man selv mener bør vinne, men man må også tenke hva slags smak de andre som skal bestemme har. Og ikke nok med det, de andre tenker på hva du og alle de andre tenker og du må tenke på hva de tenker om hva du tenker om hva de tenker. Sånn kunne man fortsette, men poenget er at en slik struktur lett vil være ustabil ifølge Keynes.

Mot slutten av kapittelet skiller så Keynes mellom spekulasjon (kjøp motivert av kortsiktig håp om stigende verdi) og investeringer/entreprenørskap (kjøp motivert av langsiktig avkastningen på kapitalen). Her kan man også også krangle om semantikk, men poenget er ikke disse begrepene i seg selv men at skillet er viktig for tolkningen av Keynes. Animal spirits ser ut til å være ment som et tillegg for å forklare ustabilitet i entreprenørskap, ikke spekulasjon som er hovedanliggende i kapittelet. Avsnittet der animal spirits nevnes kommer rett etter å ha skilt mellom spekulasjon og entreprenørskap, mot slutten av hele kapittelet, og det innledes med «Even apart from the instability due to speculation, there is instability due to the characteristics of human nature...» Keynes sier så kort at dette er en mekanisme som får oss til å handle - en kraft som får hjulene til å gå rundt - både når vi rasjonelt sett egentlig ikke burde handle og når det er umulig å ta et rasjonelt valg.

Animal spirits er med andre ord en av mange mekanismer i Keynes sin utlegning. Det faktum at det kommer som en ettertanke mot slutten av kapittelet og etter at han har

nevnt mange andre mekanismer, tyder på at Keynes selv slett ikke mente at det var «of central importance» slik noen har hevdet. Dette underbygges også av at animal spirits ikke er nevnt i artikkelen fra 1937 som oppsummerer hovedtankene i Keynes sin *General Theory*. At det heller ikke forklares spesielt detaljert tyder også på at Keynes aldri mente at dette skulle være en sentral søyle i hans teori om økonomiske svingninger.

Man kan spørre seg hvorfor begrepet i det hele tatt ble nevnt når det er så uklart. Svaret er trolig av samme grunn som det brukes i dag. Det er fargerikt, det sitter godt i hukommelsen og tolkningsrommet er stort. Samtidig skulle man tro at at slikt fargerikt men tomt begrep enten ville bli bedre forklart eller luket ut da Keynes kritisk gikk i gjennom boken kapittel for kapittel sammen med en gruppe yngre kolleger. Et hint som kan forklare hvorfor dette ikke skjedde, finner vi hos en annen kilde. Ifølge denne kilden gjennomgikk ikke kapittelet der animal spirits nevnes den samme kritiske drøftingen som de andre kapitlene i boken (se fotnote 2 hos Matthews). Dette kan tyde på at kapittelet trolig inneholder flere uklarheter enn det man kunne forvente hos Keynes.

#### HUSKESTUE

Keynes er ikke bare uklar når det gjelder hva animal spirits betyr, men også på hvordan det skaper svingninger. På den ene siden kan økonomien være ustabil fordi de beslutningene som tas er basert på en kalkulasjon med svakt grunnlag. Som Keynes sier i artikkelen fra 1937:

«Opinions as to their [capital assets] prospective yield are themselves subject to sharp fluctuations, precisely for the reasons already given, namely the flimsiness of the basis of knowledge on which they depend.» (sitert fra Dow og Dow, 1985)

På den andre siden argumentere han for at økonomien er ustabil fordi den drives av andre mekanismer enn kalkulasjon av forventet nytte:

«... human decisions affecting the future, whether personal or political or economic, cannot depend on strict mathematical expectation, since the basis for making such calculations does not exist ... it is our innate urge to activity that makes the wheel go around ...» (Keynes, 1936)

Det er klart at begge deler kan være viktig, men animal spirits bør ikke brukes som en beskrivelse av begge mekanismene. Enten så beskriver det svingninger i økonomien fordi vi tar kalkulerte investeringsbeslutninger basert på svak informasjon som raskt skifter, eller så beskriver det svingninger basert på at vi drives av andre mekanismer enn de som går gjennom vår kalkulasjon av tap og gevinst. Det kan være mekanismer som gjør at vi kalkulerer feil, at vi ekstrapolerer, er overoptimistiske og lignende, men dette er forskjellig fra mekanismer som baserer seg på at vi ikke kalkulerer. Å bruke animal spirits om begge kan fort bli forvirrende - noe de forskjellige tolkningene viser.

I begge tilfeller er Keynes forklaring også vag når det gjelder på hvilken måte svingningene skapes. Hvis animal spirits er noe som får oss til å handle når rasjonelle forventninger sier at vi heller bør sitte rolig, så vil det ikke bare skape svingninger, men også bidra til aktivitet i dårlige tider. Som Keynes (1936) skriver:

«... it is probable that the actual average results of investments ... have disappointed the hopes that prompted them ... If human nature felt no need temptation to take a chance, no satisfaction (profit apart) in constructing a factory, a railway, a mine, or a farm, there might not be much investment as the result of cold calculation.»

Samme tendens kan selvsagt også føre til at man tar for stor risiko i oppgangstider og dermed skaper større svingninger enn ellers, men uansett forklarer tendensen til å ville «gjøre noe» svært lite så lenge det er veldig mange ting man kan gjøre. Det er også vanskelig å bruke den som en forklaringsvariabel så lenge man ikke sier hvorfor gleden ved å gjøre noe varierer over tid. Keynes selv sier lite om dette, men det lille som sies har blitt torturert på en måte som gjør at det har gitt minst to svar.

Det første svaret, representert ved Marchionatti (1999), legger vekt på at Keynes kobler animal spirits til endringer i spontan optimisme som skyldes forandringer i den sosiale, økonomiske eller politiske atmosfæren i samfunnet. Endringer som for eksempel en økt frykt for at en venstrevridde regjering skal komme til makten og forandre de institusjonelle forhold i disfavør av næringslivet, kan føre til at man investerer mindre. Nå vil noen si at dette kun er rasjonell adferd, men Marchionatti mener at



Keynes argumenterer for at noe annet også påvirket adferden: At man investerer mindre enn det endringen saklig sett skulle skape fordi endringen også fører til en forandring i optimisme eller lysten til å «gjøre noe» som kommer i tillegg til den rasjonelle reaksjonen.

Det synes plausibelt, om ikke så veldig revolusjonerende, at investorer og andre kan over reagere på endringer, eller frykten for endringer, som går i deres disfavør. Det er også mulig at disse endringene går gjennom en slags depressiv reaksjon som påvirker lysten til å gjøre noe og ikke bare gjennom en rasjonell kalkulering av nytten og kostnaden som fører til redusert aktivitet. I hvor stor grad det virkelig var dette Keynes mente er imidlertid vanskelig å avgjøre fordi teksten også åpner for andre tolkningsmuligheter.

En av disse andre mulighetene er beskrevet av Gerrard (1994a, 1994b). Han argumenterer for at utsagnene i *General Theory* best tolkes ved hjelp av Keynes' teori om beslutning under usikkerhet som er beskrevet i hans bok *A Treatise on Probability*. Vanligvis tenker man på disse beslutningene som et problem der man forsøker å maksimere forventet nytte. Man velger den mengden og den typen investeringer som man tror vil gi størst avkastning. Keynes mente at man ofte ikke kunne kalkulere denne nytten fordi man ikke hadde nok informasjon og han introduserte et nytt element i teorien – en vekt som skulle representere i hvor stor grad man er sikker på forventningen (confidence, weight of the evidence). Gerrard (1994b) tolker dermed Keynes slik: «Investment requires not only sufficient optimistic forecasts of prospective monetary yields but also a sufficiently strong state of confidence to motivate the actualization of investment plans.»

En naiv reaksjon på dette ville være å si at det ikke er behov for en vektingsvariabel fordi en rasjonell person ikke opererer med punktsannsynligheter, men en sannsynlighetsfordeling. Usikkerhet vil reflekteres i sannsynlighetsfordelingens form og det er dermed ikke noe behov for andre vekter. Dette er korrekt, men det ignorerer hovedpoenget. Keynes' utgangspunkt er at man ikke bruker eller har disse sannsynlighetene. Hvis man hadde hatt de, og man hadde vært rasjonell, så er det ingen plass for Keynes' vekter i en normativ teori om beslutninger under usikkerhet. Men gitt at man ikke har de, eller at vi ikke klarer å oppføre oss som rasjonelle datamaskiner, så kan en følelse av sikkerhet bli en viktig faktor. Problemet med teorien er mer at man ikke har klart å operasjonalisere det

Gerrard (1994a) kaller «a very fertile line of research.» Man har rett nok kommet frem til mange psykologiske mekanismer, noen som sikkert også er viktige for optimisme og pessimisme, men den er ikke formalisert i form av vekter slik Gerrard beskriver.

I den litteraturen der man har forsøkt å etablere animal spirits som en egen mekanisme – som Akerlof og Shiller (2009) - har begrepet blitt så upresist at det blir ubrukelig. I sin bok beskriver de «five different aspects of animal spirits ... confidence, fairness, corruption and anti-social behavior, money illusion, and stories.» Argumentet er at mange beslutninger ikke kan blir tatt på et rasjonelt grunnlag og selv om de kan det, blir det ofte ikke gjort. Dette åpner for mange andre mekanismer som påvirker våre beslutninger – for eksempel overoptimisme basert på korte trender – noe som i sin tur brukes til forklare økonomiske svingninger. Det er godt mulig at det er noe i disse argumentene, men det synes feil å kalle alle disse fem mekanismene animal spirits. At usikkerhet er viktig hos Keynes og at dette åpner for psykologiske mekanismer, er utvilsomt riktig. At man tar en rekke slike mekanismer og døper de «animal spirits» er trolig ikke riktig.

Den eneste lommen i økonomisk litteratur der man har etablert en mer presis betydning av animal spirits, er som beskrivelse på modeller der spontane endringer i optimisme fører til økonomiske svingninger. Begrepet i denne betydningen ble introdusert av Howitt og McAfee (1992) og har blitt brukt i den etterfølgende litteraturen hvor man lager formelle modeller der eksogene sjokk uten realøkonomisk bakgrunn kan påvirke økonomien og dermed skape svingninger. Dette kan være fordi optimismen eller pessimismen er selvbekreftende og fordi det er mange mulige likevekter eller såkalte sunspot equilibria. Modeller i denne tradisjonen kalles gjerne animal spirits modeller, men det er her bare en betegnelse på en egenkap ved modellene og det representerer ikke en utdyping av en psykologisk mekanisme slik Keynes opprinnelig presenterte.

#### ER DET SÅ FARLIG DA?

Skjønt, noen ville kanskje si at det ikke er så farlig. Det gjør ingen skade at man utgir bøker med tittelen «Animal spirits» og bruker det som en samlebetegnelse for flere ulike psykologiske mekanismer som man mener kan forklare økonomiske svingninger og kriser. Man har jo

også rett i at Keynes foreslo flere av mekanismene og at moderne økonomi kanskje har glemt viktigheten av noen av disse. Hvorfor da denne tiraden mot en relativt uskyldig utvidelse av et morsomt uttrykk?

Man kan godt innrømme at det ikke er så veldig farlig, men for den kanskje ikke ubetydelige andelen av økonomer med et snev av pedantisk autisme, vekker bruken en viss irritasjon. Det er rett og slett ikke riktig når Akerlof og Shiller fremhever animals spirits som noe viktig, revolusjonerende og svært sentralt hos Keynes. Det er heller ikke riktig når de utvider begrepet til å gjelde en lang rekke andre psykologiske mekanismer. At disse mekanismene kan være interessante og at Keynes er en viktig inspirator i dette arbeidet er vel og bra. Det er også mulig – når man er i godt humør – at man kan tolerere en feilaktig men fengende merkelapp på et forskningsprogram. Men som beskrivelse av en egen psykologisk mekanisme som kan forklare økonomiske svingninger nærmer det seg tiden da animals spirits bør kastes på historiens skraphaug.

#### REFERANSER:

- Akerlof, G. A. og R. Shiller (2009): *Animal Spirits*. Princeton University Press, Princeton.
- Dow, S. og A. Dow (1985): *Rationality and Animal Spirits*, s. 46-65 i Tony Lawson og Hashem Pesaran (red.), *Keynes' Economics: Methodological Issues*. M. E. Sharpe, Armonk.
- Carabelli, A. M. (1988): *On Keynes' Method*. Palgrave Macmillan, London.
- Gerrard, B. (1994a): *Beyond Rational Expectations: A Constructive Interpretation of Keynes's Analysis of Behaviour Under Uncertainty*. *The Economic Journal* 104(423), 327-337.
- Gerrard, B. (1994b): *Animal spirits*, s. 15-19 i P. Arestis og M. C. Sawyer (red), *The Elgar companion to radical political economy*. Edward Elgar Publishing, Aldershot UK.
- Howitt, P. og R. P McAfee (1992): *Animal spirits*, *The American Economic Review* 82(3), 493-507.
- Koppl, R. (1991): *Retrospectives: Animal Spirits*, *The Journal of Economic Perspectives* 5(3), 203-210.
- Keynes, J.M. (1936/2007): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Palgrave, London.
- Keynes, J.M. (1937): *The General Theory of Employment*, *Quarterly Journal of Economics* 51(2), 209-23.
- Marchionatti, R. (1999): *On Keynes' Animal Spirits*, *Kyklos* 52(3), 415-439.
- Matthews, R. C. O. (1984): *Animal spirits*, *Proceedings of the British Academy* 70, 209-229.
- Moggridge, D. E. 1992 *The source of animal spirits (correspondence)*. *The Journal of Economic Perspectives* 6(3), 207-209.
- Ochs, S. (2004): *A history of nerve functions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olesen, F. (2009): *Keynes om fundamental usikkerhed*, *Samfunnsøkonomen* 63(3), 12-22
- Pigou, A.C. (1926): *Industrial Fluctuation*. MacMillan, London.
- Schumpeter, J. (1934): *Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Visser, H. (1992): *The source of animal spirits (correspondence)*. *The Journal of Economic Perspectives* 6(3), 209-210.



**EGIL MATSEN**  
*Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU*

**GISLE J. NATVIK**  
*Norges Bank. Synspunkt uttrykt i denne artikkelen er forfatterens egne og deles ikke nødvendigvis av Norges Bank.*

**RAGNAR TORVIK**  
*Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU*

## Finanspolitiske råd

I kjølvannet av finanskrisen har de fleste land redusert sin offentlige sparing. Utviklingen gir grunn til å spørre om myndighetene kan bygge troverdighet til at den ekspansive politikken ikke vil skade den langsiktige bærekraften i statsfinansene. Her kan et uavhengig organ som evaluerer finanspolitikken, et «finanspolitisk råd», bidra. Vi beskriver hvordan slike råd fungerer i EU og særlig Sverige, og diskuterer hvilken rolle en tilsvarende ekspertgruppe kan tenkes å spille i Norge. Et finanspolitisk råd kan bidra til å forankre finanspolitikken i langsiktige mål, veilede forventningene til de årlige budsjettene, og virke disiplinerende på aktører som har egeninteresse av å gi et skjevt bilde av finanspolitikken.

### INNLEDNING

Blant finanskrisens mange ettervirkninger er økt oppmerksomhet rundt finanspolitikken fra beslutningstakere og fagfolk. En sentral grunn til dette er bekymring for bærekraften knyttet til de kraftige virkemidler som finanspolitiske myndigheter i mange land har benyttet for å møte krisen. Anslag og framskrivninger for OECD-området gir et samlet budsjettunderskudd på rundt 8 prosent av BNP for både 2009 og 2010-11 (OECD, 2009). I mange land, inkludert USA, vil budsjettunderskuddene være på godt over 10 prosent. Det fins faglige argumenter for å føre ekspansiv finanspolitikk i en lavkonjunktur, men utviklingen reiser ubønhørlig spørsmålene om hvordan den ekspansive politikken skal reverseres, og hvordan offentlig sektor skal ivareta sine langsiktige forpliktelser. Også i Norge har finanspolitikken skapt debatt den siste tiden. Den høye bruken av petroleumsinntekter som er planlagt for 2010 har ledet enkelte observatører til å spørre om handlingsregelen kan overleve som finanspolitisk rettesnor.

Denne utviklingen (og debatten) gjenspeiler et grunnleggende kjennetegn ved finanspolitikken: De som uformer finanspolitikken forvalter store ressurser på vegne av hele befolkningen og er derfor i besittelse av betydelig økonomisk makt. Denne makten kan (og bør) kontrolleres med institusjoner som sikrer at beslutningstakerne ikke forfølger rene egeninteresser, og at kvaliteten på finanspolitiske beslutninger blir så høy som mulig. En mulig institusjonell ordning er et uavhengig organ som regelmessig evaluerer den økonomiske politikken, heretter omtalt som et finanspolitisk råd.

Ideen om et finanspolitisk råd kan spores tilbake til Ragnar Frisch. Allerede i 1933 argumenterte han for opprettelsen av et eget «konjunkturråd» som basert på faglig ekspertise skulle vurdere skattenivået i forhold til konjunktursituasjonen (Ragnar Frisch, 1933). Frisch' anbefaling illustrerer umiddelbart en viktig avveining i beslutningen om å opprette denne type ekspertgrupper: På den

ene siden virker det åpenbart fornuftig at politikk baseres på fakta presentert av eksperter uten sterk egeninteresse av politiske beslutninger. På den annen side står ideen om at skattenivået skal bestemmes av eksperter, ikke folkevalgte politikere, i kontrast til sentrale demokratiske prinsipper (Hylland, 2001).

I denne kommentaren beskriver vi først den grunnleggende avveiningen mellom regelstyrt og diskresjonær finanspolitikk, og diskuterer hvordan et finanspolitisk råd kan spille en rolle i denne avveiningen. Deretter beskriver vi hvordan denne type organer fungerer i EU og (særlig) Sverige. Til slutt drøfter vi hvilken rolle et finanspolitisk råd kan spille i Norge.<sup>1</sup>

#### AVVEININGEN MELLOM REGELSTYRT OG DISKRESJONÆR POLITIKK

I utformingen av rammeverket for økonomisk politikk står en avveining sentralt: I hvilken grad skal politikken løpende kunne tilpasses endrete økonomiske rammebetingelser, og i hvilken grad skal den være underlagt regler?

Tradisjonelt har finanspolitikken hatt rom for å tilpasse seg konjunktursituasjonen, for på den måten å stabilisere økonomien i tråd med Keynesiansk teori. Etter hvert har en imidlertid erkjent at diskresjonær politikk også kan ha uheldige sider. En sentral begrunnelse ble gitt av Kydland og Prescott (1977), som vektla hvordan forventningsdannelsen i privat sektor avgjør effekten av politikk. Hvis privat sektor oppfatter at det er en forskjell på det man sier og det man gjør, vil uttalte planer for den økonomiske politikken miste sin troverdighet og derfor sin virkning. Dersom myndighetene kan binde seg til å følge planen virker den mest effektivt, fordi private aktører da tar sine beslutninger med forventning om at planen blir fulgt. Av den grunn bør politikk være underlagt regler.

En annen begrunnelse fra faglitteraturen, hvor Alesina og Tabellini (1990) og Persson og Svensson (1989) er tidlige bidrag, er at demokratisk valgte organer vil ha en skjevhet mot kortsiktige finanspolitiske beslutninger. Dagens valgte flertall vil med sikkerhet bestemme i dag, men vet ikke om det bestemmer i morgen. Dersom dagens flertall mener at offentlig midler blir bedre brukt når det selv

bestemmer så vil finanspolitikken bli for kortsiktig: I dag vil pengene bli brukt i tråd med preferansene til dagens flertall, men det er det ikke sikkert de blir i morgen. Da er det for dagens flertall bedre å bruke pengene i dag. Men dette er ikke i tråd med befolkningens interesser: Det er jo nettopp når de vil ha andre prioriteringer at de stemmer for et annet flertall i morgen. Demokratiet, som kjenne-tegnes ved nettopp politisk konkurranse og vekslende flertallskoalisjoner, vil derfor bli for kortsiktig i sine finanspolitiske beslutninger. For å sikre bærekraften i finanspolitikken trengs regler knyttet til offentlig sparing.

Det er derfor ikke overraskende at man internasjonalt har sett et mønster der finanspolitikken i mindre grad tar kortsiktige konjunktursyn, og i større grad tar hensyn til langsiktig bærekraft. Typisk har pengepolitikken fått mer av det ansvaret finanspolitikken tidligere hadde i stabiliseringspolitikken. I mange økonomier, som i Norge og EMU, har pengepolitikken fått et eksplisitt mål om å stabilisere inflasjonen og produksjonsgapet. Det er heller ikke overraskende at finanspolitikken i større grad har blitt underlagt regler, med eksplisitte bestemmelser for maksimalt tillatt budsjettunderskudd og gjeld i offentlig sektor. Et eksempel er Stabilitets- og vekstpakten (SGP) i EU, som krever at medlemsland skal holde budsjettunderskudd og offentlig gjeld under henholdsvis 3 prosent og 60 prosent av BNP. Land som bryter underskuddstaket underlegges krav om tilbakevending og kan i prinsippet straffes av Europakommisjonen. Hvor raskt underskuddet kreves å bli reversert avhenger av den økonomiske situasjonen landet befinner seg i. (European Commission Staff Working Document no 5, 2009; Public Finances in EMU).<sup>2</sup>

En åpenbar ulempe med regler er at en mister fleksibilitet - det kan oppstå spesielle situasjoner som taler for at regelen bør brytes. Den pågående globale resesjonen og SGP illustrerer dette godt. De fleste EU-land velger nå å bryte begrensningen på budsjettunderskudd, med begrunnelse i den økonomiske krisen. I 2010 forventes EU-området som helhet å operere med et budsjettunderskudd på 5 prosent og en gjeld på 79 prosent av BNP (Commission Staff Working Document no 5, 2009; Public Finances in EMU). Det er fullt mulig at den økonomiske situasjonen berettiger en så ekspansiv finanspolitikk, men det er pro-

<sup>1</sup> Steinar Holden har tidligere diskutert rollen et finanspolitisk råd kan spille i Norge, gjennom et innlegg i *Aftenposten* (Holden, 2010).

<sup>2</sup> Se Beetsma, Giuliodori og Wierts (2009) for en fersk analyse av behovet for troverdighet rundt finanspolitikken i EU.

blematisk at den finanspolitiske regelen er brutt. Det gir klarhet om i hvilken grad om regelen fortsatt spiller noen rolle. Dette eksemplet viser hvordan en for strengt definert regel kan miste sin troverdighet fordi den i praksis er umulig å overholde.<sup>3</sup>

Teoretisk er det opplagt hva som er svakheten med under-skuddsmål slik som formulert i SGP: Det er ikke tilstands-betinget. Det ideelle rammeverket for finanspolitikken er at enhver mulig tilstand er beskrevet og tilordnet en bestemt finanspolitikk. En slik tilstands-betinget regel vil i teorien ivareta den optimale avveining mellom diskresjon og forutsigbarhet. I virkeligheten er imidlertid en slik regel umulig å implementere; vi kjenner ikke alle mulige fremtidige tilstander. Regelstyrt politikk har derfor i praksis en kostnad i form av redusert fleksibilitet.

Følgelig har både regelstyrt og diskresjonær finanspolitikk samfunnsmessige fordeler og ulemper. Fordelen med diskresjonær politikk er stor fleksibilitet, mens ulempen er liten troverdighet. Fordelen med regelstyrt politikk er høy troverdighet, mens ulempen er liten fleksibilitet. Spørsmålet er om en kan utforme et system som tar vare på fordelene, og begrenser ulempene. En interessant mellomløsning er retningslinjer for finanspolitikken som åpner for fleksibilitet samtidig som den gjør det politisk kostbart å misbruke fleksibiliteten. Slike retningslinjer (fremfor strikte regler) kan i noen grad ivareta både fleksibilitet og troverdighet. Nøkkelen til å hindre ulempene ved full diskresjon er å sikre at *dårlig* begrunnede avvik fra retningslinjene er (politisk) kostbart.

Her kan et finanspolitisk råd ha betydning. En ekstern komité som evaluerer finanspolitikken opp mot en veldefinert retningslinje og gjør sine vurderinger offentlig tilgjengelige, vil disiplinere myndighetenes forhold til retningslinjen og gi insentiver til å begrunne eventuelle avvik godt. En ekstern evaluering vil dermed i prinsippet kunne gi to positive effekter. For det første vil ugunstige avvik fra retningslinjen blir politisk kostbare og dermed mindre attraktive for beslutningstakerne. Vi kan kalle dette den disiplinerende effekten. For det andre vil muligheten for å foreta berettigede avvik fra retningslinjen, uten at dennes troverdighet ødelegges, styrkes. Vi kan kalle dette troverdighetseffekten.

## FINANSPOLITISK RÅD OG TROVERDIGHET I POLITIKKEN

Et finanspolitisk råd kan bidra til å disiplinere politikken og til å gjøre regelavvik troverdige på tre måter. For det første vil et råd bidra til åpenhet om grunnlaget for den økonomiske politikken. For det andre vil et råd sørge for en opplyst offentlig debatt om finanspolitikken. Sist, men ikke minst, vil et finanspolitisk råd bidra til en ryddig evaluering av finanspolitikken. Vi vil nå diskutere disse tre rollene etter tur.

### Åpenhet

Hvis et avvik fra en definert finanspolitisk retningslinje ikke skal undergrave private aktørers tillit til retningslinjen, må årsaken til avviket være klart forståelig. For beslutningstakere som selv kan høste politiske fordeler ved å avvike fra en retningslinje, er det utfordrende å kommunisere at et avvik fra retningslinjen har andre årsaker. For eksempel vil en regjering som kan tjene politisk på ekspansiv finanspolitikk kunne ha vanskeligheter med og troverdig kommunisere at politikken er et resultat av en spesifikk økonomisk situasjon. En måte å sikre troverdighet i en slik situasjon er å sørge for at prosessen som har ledet frem til beslutningen åpnes for offentligheten. Et uavhengig finanspolitisk råd kan bidra til økt åpenhet og til å bringe relevant informasjon frem i lyset.

I tillegg til å styrke troverdigheten, virker åpenhet disiplinerende. Fra økonomisk teori er det velkjent at dersom en oppdragsgiver ikke har full informasjon om sine arbeideres innsats, svekkes arbeidernes insentiver til hardt arbeid. Den samme mekanismen vil gjelde mellom en befolkning og dens myndigheter. Åpenhet om prosessen bak finanspolitiske beslutninger vil kunne styrke kvaliteten i arbeidet som legges ned.

### Offentlig debatt

En disiplinerende mekanisme i finanspolitikken er at den omtales i mediene og debatteres offentlig. Hvor godt denne mekanismen fungerer, vil avhenge av hvilke temaer innenfor det finanspolitiske området som debatteres. Mange aktører i det økonomisk-politiske ordskiftet har sterke insentiver til å skape debatt i den hensikt å vri økonomiske beslutninger i egen favør. Insentivene til å skape debatt om det samfunnsøkonomisk hensiktsmessige er av

<sup>3</sup> Europakommisjonen synes å være av en annen oppfatning: Rammeverket er tilstrekkelig fleksibelt fordi kravet om tilbakevending («Excess Deficit Procedure»), skal tilpasses den økonomiske situasjonen landet befinner seg i.

flere grunner svakere. Interessegrupper med få individer og store økonomiske egeninteresser har lettere for å koordinere seg, skape debatt, og påvirke beslutninger i egen retning enn interessegrupper med mange individer som hver for seg har mindre økonomiske egeninteresser. Samfunnsøkonomisk kan imidlertid summen av de økonomiske interessene til den siste gruppen være større og viktigere enn den første. Videre vil de som er økonomiske aktører i dag være bedre representert i media enn de som vil være økonomiske aktører i fremtiden. Mediabildet kan da bli for kortsiktig.

Et finanspolitisk råd kan løfte frem de samfunnsøkonomisk viktige temaene i finanspolitikken. Rådet kan frembringe argumenter for helhet og langsiktighet som ellers vil kunne bli underrepresentert i det offentlige ordskiftet. På den måten kan et råd bidra til at dårlig begrunnede avvik fra den finanspolitiske retningslinjen blir straffet gjennom negativ oppmerksomhet, at rettmessige avvik blir forstått som nettopp det, samt at økonomiske aktører vanskeligere vinner igjennom med argumenter som representerer snevre egeninteresser snarere enn samfunnets interesser.

#### *Evaluering*

Utover å bringe nøytral, relevant informasjon frem i lyset, kan et råd også bidra ved å eksplisitt evaluere finanspolitikken.

Denne evalueringen kan være av rent metodemessig karakter; finanspolitikk er ofte basert på tekniske analyser som krever fagkompetanse for å gjennomskue. Et aktuelt eksempel her er konjunkturkorrigering av budsjettunderskudd.<sup>4</sup> Finanspolitiske regler er ofte spesifisert som en begrensning på budsjettunderskuddet korrigert for konjunktursituasjonen, uten å presisere hvordan konjunkturjusteringen skal foretas. Dette åpner for skjønn i valg av metode. I tillegg krever konjunkturjustering høy faglig kompetanse. Til sammen blir det vanskelig for private aktører å vurdere hvordan finanspolitikken forholder seg til retningslinjene den er underlagt. Uavhengig faglig vurdering av konjunkturjusteringen vil derfor bidra både til å hindre opportunistiske regelavvik, og til å bygge troverdighet rundt avvik når de er på sin plass.

I tillegg til metodisk evaluering, vil et råd kunne evaluere hvorvidt de oppgitte målsetningene bak finanspolitiske forslag henger sammen med forslagenes innhold. Oppgaven her vil ikke være å vurdere målsetningen i seg selv, men å evaluere faglig hvorvidt forslaget er et effektivt virkemiddel for å oppnå målet. Et aktuelt eksempel er ekspansiv finanspolitikk for å motvirke negative virkninger av en lavkonjunktur. Dersom målet er å stabilisere økonomien, kan en uavhengig fagkomité evaluere om foreslåtte tiltak er effektive for å få til nettopp dette. Dette vil redusere myndighetenes muligheter til å benytte ekstrem-situasjoner til å forfordle egne hjertesaker. Av denne grunn vil det også styrke private aktørers tillit til at tiltak virker i henhold til målsettingen, noe som i neste omgang ytterligere kan bidra til å oppfylle målsettingen.

#### «FINANSPOLITISKA RÅDET»

I Sverige ble Finanspolitiska rådet opprettet 1. august 2007.<sup>5</sup> Rådets overordnede oppgave er å utføre en årlig, uavhengig granskning av regjeringens finanspolitikk.<sup>6</sup> I dette ligger at rådet skal vurdere om vedtatt politikk er i overensstemmelse med tre grunnleggende mål for finanspolitikken:

- 1) Politikkenes hensiktsmessighet sett i forhold til konjunktursituasjonen.
- 2) Langsiktig bærekraft i offentlige finanser.
- 3) Forholdet mellom vedtatt politikk og (svenskenes) mål for overskudd og utgiftstak i offentlige budsjetter. (Overskuddsmålet innebærer at den finansielle sparingen i offentlig sektor skal ligge på en prosent av BNP over konjunktursykelens.)

I tillegg til disse tre punktene om politikktutforming fra år til år skal rådet: (a) Vurdere om den økonomiske politikken er i tråd med bærekraftig økonomisk vekst og sysselsetting på lang sikt. (b) Vurdere tydeligheten i budsjettdokumentene og kvaliteten i analysegrunnlaget for regjeringens beslutninger. (c) Bidra til åpenhet omkring den økonomiske politikken, og en økt offentlig diskusjon av den. Samlet står disse målsettingene godt til de naturlige oppgavene for et finanspolitisk råd som vi diskuterte over.

<sup>4</sup> Konjunkturkorrigering er utførlig diskutert i Europakommisjonens rapport om EMU-landenes finanspolitikk i 2009 (European Commission Staff Working Document no 5, 2009; Public Finances in EMU).

<sup>5</sup> Rammene for Finanspolitiska rådets organisering og oppgaver er uttrykt i «Förordning 2007:760», se <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2007:760>

<sup>6</sup> Finanspolitiska rådets hjemmeside er <http://www.finanspolitiskaradet.se>.

Rådet består av (høyst) åtte medlemmer, hvorav en leder (i dag Lars Calmfors, Stockholms Universitet) og en nestleder (i dag Torben Andersen, Århus Universitet). Alle medlemmene skal oppnevnes av regjeringen, etter forslag fra det sittende Finanspolitiske rådet. Medlemmene utpekes for begrenset tid. Et flertall av rådets medlemmer skal ha høy vitenskapelig kompetanse innenfor økonomi og en jevn kjønnsfordeling skal tilstrebes. I tillegg bistår rådet av et sekretariat («kansli») på fire personer.

Finanspolitiske rådets hovedprodukt er rapporten Svensk finanspolitikk som skal leveres til finansministeren innen den 15 mai hvert år.<sup>7</sup> Datoen er satt slik at rådet kan vurdere både nasjonalbudsjettet slik opprinnelig foreslått om høsten, og dets reviderte form fremlagt om våren. Rapporten skal redegjøre for de analyser og vurderinger som rådet har gjort, og eventuelt avvikende meninger blant dets medlemmer. I tillegg til hovedrapporten, arrangerer rådet konferanser og publiserer artikler/utredninger om spesifikke aspekter ved finanspolitikken. I 2008 ble det publisert syv slike arbeider, like mange er til nå blitt publisert i 2009. Begrunnet med at finanskrisen har skapt en spesiell situasjon, valgte rådet i høst å utgi en ekstraordinær kommentar til regjeringens budsjettforslag for 2010.

#### *Svenske erfaringer*

For å illustrere hvordan det Finanspolitiske rådet har fungert så langt vil vi gi noen eksempler fra rådets hovedrapport for 2009 (Svensk finanspolitikk 2009) og den ekstraordinære kommentaren til regjeringens budsjettforslag for 2010 (Kommentarer til budgetproposisjonen for 2010).

#### *Tolkning av overskuddsmålet*

I hovedrapporten for 2009 bruker rådet mye plass på å diskutere overskuddsmålet, som er en overordnet rettesnor for finanspolitikken i Sverige. Spesielt er rådet opptatt av tolkningsrommet for et mål om at den finansielle sparingen i offentlig sektor skal ligge på en prosent av BNP over konjunktursykel. Rådet peker på at et vidt tolkningsrom skaper behov for å klargjøre hva som er motivasjonen for denne finanspolitiske regelen. Rådet er kritisk til at regjeringen trekker frem en rekke argumenter for overskuddsmålet, uten at den veier de ulike argumentene mot hverandre. Dette fraværet av avveininger er uheldig

ettersom ulike hensyn har ulike implikasjoner for hvordan overskuddsmålet skal tolkes. For eksempel taler hensynet til en god ressursfordeling mellom generasjoner for at et kortvarig underskudd skal dekkes opp av et senere overskudd slik at man totalt får spart tilstrekkelig. Dette kan kreve perioder med høye skattesatser etter perioder med underskudd i offentlige finanser. Dette står imidlertid i motsetning til ønsket om å unngå variasjon i skattesatser over tid. Disse to hensynene, intergenerasjonell fordeling og intertemporal skattejevning, har dermed motstridende implikasjoner for hvordan overskuddsmålet skal tolkes i en situasjon der statsfinansene har blitt svekket av eksterne sjokk (som i den pågående nedgangskonjunktoren). Med bakgrunn i dette anbefaler rådet at politikere og departement klargjør hensikten med overskuddsmålet.

#### *Effekter av skattefradrag og offentlige investeringer*

I rapporten og kommentaren fra 2009 drøftes også mer spesifikke dimensjoner av politikken. To eksempler her er en diskusjon av regjeringens foreslåtte tiltak for å stimulere sysselsettingen, spesielt skattefradrag for arbeidstakere, og nivået på offentlige realinvesteringer. Drøftingen av skattefradraget påpeker hva økonomisk teori og empirisk forskning sier om effekten av denne typen tiltak. Spesielt legger rådet vekt på forholdet mellom langsiktige og kortsiktige effekter. En lignende tilnærming finner vi i drøftingen av offentlige realinvesteringer. I «Svensk finanspolitikk 2009» trekker rådet frem hva økonomisk teori sier om et fornuftig investeringsnivå, og hvordan politiske prosesser kan føre til avvik fra dette nivået. Begge eksemplene illustrerer hvordan rådet tilstreber å vurdere den økonomiske politikken på en objektiv måte. I konklusjonen om skattefradrag for arbeidstakere pekes det på at det faglig er grunn til å tro at denne typen tiltak vil fungere etter hensikten. I konklusjonen om realinvesteringene legger rådet mest vekt på at statistikken på området er utilstrekkelig og må forbedres.

#### *Øvrig politikdrøfting*

I rådets mandat heter det at rådet skal evaluere begrunnelsen som gis for den økonomiske politikken. I kommentaren til budsjettforslaget for 2010 finner vi et eksempel på en slik evaluering. I sitt budsjettforslag har regjeringen motivert skattefradraget for arbeidstakere som et strukturelt riktig tiltak. Rådet kritiserer denne formuleringen

<sup>7</sup> I år det holdes valg til Europaparlamentet skal rapporten leveres inn senest den 10. mai.

ringen, da den underkommuniserer at tiltaket innebærer en prioritering av økt sysselsetting framfor økt omfordeling mellom sysselsatte og arbeidsledige. Det påpekes at det er viktig at slike målkonflikter presenteres for velgerne på en tydelig måte, og ikke skjules bak formuleringer om at visse prioriteringer er strukturelt riktige.

Til slutt er det interessant å merke seg hvordan rådet forholdt seg til konjunktursituasjonen i rapporten for 2009. Her valgte man å anbefale en mer ekspansiv finanspolitikk enn den regjeringen da hadde initiert. På dette punktet var det uenighet innad i Finanspolitiske rådet, og et av rådets medlemmer, Lars Tobisson, stilte seg ikke bak denne anbefalingen. I Svensk finanspolitikk 2009 redegjør han for sitt syn, der han vektlegger at rådets anbefaling om ekspansiv politikk ikke er tilstrekkelig godt faglig fundert, og derfor får «närmast karaktären av allmänt tyckande».

#### FINANSPOLITISK RÅD - NOE FOR NORGE?

Norsk finanspolitikk har to særtrekk. For det første er den offentlige finansielle stillingen svært god på grunn av inntekter fra oljesektoren. For det andre har vi en retningslinje, handlingsregelen, for hvordan disse inntektene skal brukes over tid.

Fra faglitteraturen er det kjent at store inntekter fra naturressurser medfører spesielle utfordringer. Vi kan dele disse i to. Den ene er at det kan være politisk vanskelig å få til en god fordeling av ressursbruken over tid. Inter-generasjonell fordeling og mulighetene for å til å få en effektiv bruk av oljeformuen taler for at disse midlene bør brukes saktere enn de realiseres. Det kan imidlertid være pedagogisk utfordrende for politiske myndigheter å forklare dette for velgerne, og dermed politisk kostbart å bygge opp en så stor offentlig finansformue som handlingsregelen innebærer.<sup>8</sup> Den andre hovedutfordringen er å hindre at uforholdsmessig store deler av ressursinntektene tilfaller særinteresser. En slik utvikling vil være uheldig ikke bare fordi den gir en dårlig bruk av oljeformuen, men også fordi den oppfordrer private aktører til å vri sin innsats fra produktiv virksomhet til å forsøke å tilegne seg andeler i ressursformuen («tilkarringsaktivitet», Haavelmo 1954). Det er godt dokumentert fra land med mye naturressurser at det er nettopp når res-

sursinntektene bidrar til tilkarringsaktivitet at de svekker den økonomiske utviklingen (se Mehlum, Moene og Torvik, 2006).

Handlingsregelen adresserer disse utfordringene. Den innebærer at alle olje- og gassinntekter overføres til Statens Pensjonsfond - Utland (SPU), som investerer midlene i utenlandske finansaktiva. I gjennomsnitt skal forventet realavkastning av disse investeringene, anslått til 4 prosent, brukes til å finansiere offentlige utgifter og/eller skattelettelser. Regelen gir rom for å bruke mer enn forventet avkastning i lavkonjunkturer, med den implikasjonen at det må brukes mindre enn 4 prosent i høykonjunkturer. Hvis regelen følges oppnår man en bruk av oljeinntektene som er bærekraftig over tid; den adresserer direkte den intertemporale utfordringen nevnt over. I tillegg bidrar regelen indirekte til å redusere problemet med tilkarringsaktivitet, fordi et gitt uttak på hvert tidspunkt sikrer en strammere prioritering. Da blir det mindre å hente ved å bruke ressurser i den hensikt å omfordele inntekter til seg selv (sammenlignet med å bruke ressurser til å øke verdiskapningen). Handlingsregelen bidrar til å løse både intra- og intertemporære utfordringer som følger av store naturressursinntekter.

Det er nå over åtte år siden handlingsregelen ble innført, så det er relevant å spørre om regelen har blitt fulgt. Svaret på dette er mindre opplagt en man kanskje skulle tro. Tabell 1 viser planlagt og faktisk bruk av oljeinntekter, slik det er definert i utforming av handlingsregelen. En *ex-post* vurdering, gitt ved regnskapstallene, antyder at handlingsregelen er blitt fulgt rimelig godt. Riktignok ligger gjennomsnittlig uttak godt over forventet avkastning i SPU, men mye av det skyldes nedgangskonjunkturen i 2009. En *ex-ante* betraktning, basert på planlagt bruk fra statsbudsjettene, gir imidlertid et annet bilde. I åtte av de ni statsbudsjettene som er utarbeidet etter at handlingsregelen ble innført, har man planlagt å ligge over (eller på) målet; bare for 2008 var det planer om å ligge (litt) under. I gjennomsnitt ligger planlagt bruk nesten ett prosentpoeng over forventet avkastning i SPU.

Ettersom regelen er formulert som en beskrankning på budsjettene, ikke regnskapene, er det rimelig å tillegge *ex-ante* vurderingen mest vekt. Etter at handlingsregelen ble innført har man nokså konsekvent *planlagt* å overskride

<sup>8</sup> I tillegg kan det, som forklart tidligere, være i politikeres egeninteresse å bruke ekstra mye av oljeformuen når de selv er i posisjon til å bestemme hvordan pengene skal brukes.



Tabell 1 Planlagt og faktisk strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd som andel av fondskapital i SPU

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt
Regnskap	4,75 %	6,50 %	5,20 %	4,85 %	3,75 %	3,15 %	3,70 %	5,75 %		4,69 %
Budsjett	4,00 %	4,60 %	5,95 %	6,25 %	4,90 %	4,05 %	3,70 %	5,23 %	5,70 %	4,93 %

Kilder: Årlige Statsbudsjett 2002-2010, samt St.prp. 37 (2008-2009).

underskuddsmålet. Årsaken til at det *ex-post* ser noe bedre ut er i hovedsak flaks, ettersom oljepris og konjunkturutvikling har sørget for høyere inntekter og lavere utgifter enn forutsett i budsjettene.

Det hører med til betraktningen at handlingsregelen tilsier høyere forbruk enn fire prosent av verdiene i SPU i en svak konjunktursituasjon. Men perioden etter at handlingsregelen ble innført har vært kjennetegnet av sterk vekst i Norge. I gjennomsnitt forventes BNP (Fastlands-Norge) å ha hatt en årlig realvekst på 2,9 prosent for perioden 2002-2010 (se Nasjonalbudsjettet 2010). Konjunkturkorrigering vil derfor snarere forverre enn forbedre bildet tegnet over. Det er derfor langt fra opplagt at handlingsregelen, og intensjonen bak den, er blitt fulgt. Dette spørsmålet er blitt viet mye oppmerksomhet den siste tiden, med utgangspunkt i at man i 2009 valgte å bruke mer og i statsbudsjettet for 2010 planlegger å bruke vesentlig mer enn 4 prosent av pensjonsfondet.

I denne diskusjonen kunne et finanspolitisk råd spilt en rolle. Et råd vil kunne trekke opp en finanspolitisk debatt på et tidligere tidspunkt enn idet økonomien er inne i en lavkonjunktur. I en lavkonjunktur som nå er det både konsistent med handlingsregelen og økonomisk teori å bruke mer enn normalt av oljeformuen. Men hva som er et passende nivå er vanskelig å definere, uten en inngående analyse av økonomien og budsjettsituasjonen. Nåsituasjonen illustrerer hvordan et finanspolitisk råd kan bygge troverdighet rundt handlingsregelen når omstendighetene taler for at mer enn normalavkastningen av pensjonsfondet bør benyttes.

#### Ufordringer

Det finnes selvsagt argumenter mot, og ufordringer ved, å opprette et finanspolitisk råd. Vi vil her kort drøfte de mest åpenbare av disse utfordringene.

En hovedutfordring er at et finanspolitisk råd kan skape merarbeid for det eksisterende byråkratiet. Dersom rådet for eksempel skal vurdere hvordan finansdepartementet

korrigerer for konjunktursituasjonen, vil dette kreve at departementet bruker ressurser på å redegjøre for sine vurderinger i justeringen. Dette taler for at rådet skal ha et snevert temaområde å arbeide innenfor. Tilsvarende vil driften av et finanspolitisk råd innebære direkte kostnader. Dette taler for at rådet bør ha få medlemmer og få arbeidsoppgaver.

En annen opplagt utfordring vil være å sikre at rådets vurderinger ikke preges av (parti)politiske meninger. Selv om rådets medlemmer velges basert på faglig bakgrunn og yrkeserfaring, er det uunngåelig at medlemmene har politiske preferanser. Dersom et slikt råds uttalelser preges av partipolitiske oppfatninger, vil ordningen ha liten verdi. Dette taler for å ha et presist mandat for det grunnlag rådet skal basere sine uttalelser på.

Relatert til problemet med å sikre partipolitisk uavhengighet, er det å hindre at medlemmene bruker rådet som et middel til å skaffe seg selv medieoppmerksomhet. Kandidater til et finanspolitisk råd vil typisk være personer med sterk fagkompetanse, men også disse kan ha egeninteresse i å fremme egen person gjennom media. Dette taler for å ha et klart mandat for hvordan rådet skal rapportere sine syn i offentligheten.

En tradisjonell innvending mot å opprette politisk uavhengige faginstanser med beslutningsmyndighet er at det er grunnleggende udemokratisk (Hylland 2001). Det er derfor viktig at mandatet gjør det klart at rådet ikke skal påvirke den økonomiske politikken på annen måte enn gjennom overvåking og offentliggjøring av vurderinger.

En siste hovedutfordring i et lite land som Norge vil være å finne å finne passende kandidater til å sitte i rådet. Det må naturligvis være et faglig grunnlag for rådets uttalelser, og det er begrenset hvor mange norske kandidater som har en tilstrekkelig faglig bakgrunn for å fylle en slik rolle. Dette, sammen med ønsket om politisk uavhengighet, taler for at rådet bør kunne ha utenlandske medlemmer.

### Forslag til utforming

Med bakgrunn i diskusjonen over vil vi fremme følgende forslag til utforming av et finanspolitisk råd i Norge:

- 1) Oppnevning. Som i den svenske ordningen kan det sittende finanspolitiske rådet foreslå kandidater som må godkjennes av Stortinget.
- 2) Medlemmer: Vi foreslår at rådet består av tre medlemmer, hvorav en er leder. Medlemmene må ha sterk bakgrunn innen finanspolitikk. Til enhver tid bør begge kjønn være representert, ett medlem bør ha oppholdssted utenfor Norge, og ett medlem bør ha en annen faglig bakgrunn enn kun økonomi.
- 3) Sekretariat: Rådet bør bistås av et sekretariat med omlag ett årsverk. Heller enn å opprette nye stillinger kan man leie tjenester av f.eks. et universitet eller en høyskole. Her kan Norges Bank Watch, hvor Handelshøyskolen BI administrerer virksomheten, være en modell. Sekretariatet bør ha høy faglig kompetanse innen økonomi.
- 4) Rådet må ha et klart mandat, som spesifiserer hvilken del av finanspolitikken som skal evalueres. Vi foreslår at rådets mandat i første omgang begrenses til å vurdere analysegrunnlaget for finanspolitikken, samt dens langsiktige holdbarhet med utgangspunkt i handlingsregelen. Etter hvert kan man vurdere å utvide dette mandatet til å omfatte en vurdering av hvorvidt oppgitte målsetninger for finanspolitikken henger sammen med praktiske forslag og implementert politikk.
- 5) Rådets analyser bør formidles gjennom en årlig rapport som publiseres i forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett. I tillegg kan rådet levere en mindre kommentar til nasjonalbudsjettet etter at dette er fremlagt om høsten. I forbindelse med hovedrapporten om våren er det naturlig å holde en konferanse der rapporten og aktuelle problemstillinger drøftes.

### KONKLUSJON

Etter en periode med konsolidering av de fleste lands statsfinanser, har den pågående globale lavkonjunkturen snudd utviklingen i motsatt retning. Det finnes gode faglige argumenter for å akkumulere gjeld i en lavkonjunktur, men utviklingen reiser allikevel spørsmålene om hvordan den ekspansive politikken skal reverseres og hvordan den offentlige sektor skal ivareta sine langsiktige forpliktelser.

Dette er viktig også på kort sikt, fordi markedsaktørens kortsiktige reaksjon på politikken endringer avhenger av hvordan politikken påvirker langsiktige forventninger. Her spiller institusjonene rundt finanspolitikken en sentral rolle. Mange land har formulert retningslinjer som spesifiserer tak på offentlig budsjettunderskudd, med rom for skjønnsmessig vurdering i forhold til konjunktursituasjonen. For at dette rommet for skjønn ikke skal misbrukes, og for at skjønnsmessige regelavvik ikke skal underminere aktørens tillit til den økonomiske politikken, bør motivene for politikken og konsekvensene av den løftes frem og evalueres i offentligheten.

Petroleumsinntektene gir finanspolitikken i Norge spesielle utfordringer. Et robust resultat i forskningen om naturressursrike land er at institusjonelle ordninger er enda viktigere her enn i andre land: Konsekvensene av både gode og dårlige politikkbeslutninger er større. Behovet for regler som forankrer langsiktige hensyn i politikken er større, samtidig som inntektene gir mer finanspolitisk fleksibilitet. Et finanspolitisk råd, bestående av kompetente, politisk uavhengige medlemmer, vil kunne bidra til å sikre fortsatt høy kvalitet på finanspolitikken, både på kort og lang sikt.

I denne artikkelen har vi trukket frem hvordan Finanspolitiska rådet i Sverige fungerer, og skissert hvordan et liknende råd kan virke i Norge. Det finnes argumenter for å opprette et slikt råd i Norge, men for at det skal fungere etter hensikten kreves et klart mandat som avgrenser hva rådet skal bry seg om.

### REFERANSER:

Alesina, A. og G. Tabellini, (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies*, 57, 403-414.

Beetsma, R., M. Giuliadori og P. Wierds (2009): Planning to cheat: EU fiscal policy in real time, *Economic Policy*, October, 753-804.

Frisch, R. (1933): Sparing og sirkulasjonsregulering, Fabritius of sønners forlag.

Holden, S. (2009): «Er handlingsregelen død?», *Aftenposten*, 22.10.2009.

Hylland, A. (2001): Offentlige organer med delvis uavhengighet, i B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal akademisk.

Haavelmo, T. (1954): A study in the theory of economic evolution, North Holland Pub. Co, Amsterdam.

Kydland, F.E. og E.C. Prescott (1977): Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, 85, 473-491.

Mehlum, H., K.O. Moene og R. Torvik (2006): Institutions and the Resource Curse, *Economic Journal*, 116, 1-20.

OECD, (2009). Economic outlook No.86, OECD, Paris.

Persson, T. og L. Svensson (1989): Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-inconsistency Preferences, *Quarterly Journal of Economics*, 104, 325-345.

# FLYTTTEPLANER?

*Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet.*

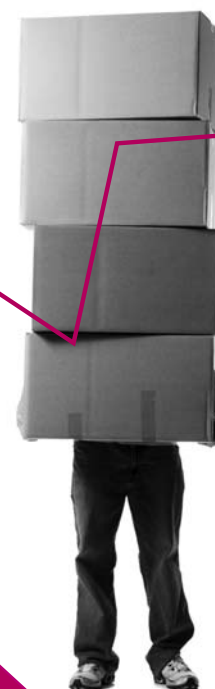
*Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser:*

## MELD FLYTTING!

Telefon: 22 31 79 90

E-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no

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



INGEBORG RASMUSSEN  
Daglig leder i Vista Analyse  
STEINAR STRØM  
Styreleder i Vista Analyse



## Ny kraftledning over Hardangerfjorden: En samfunnsøkonomisk optimal løsning?\*

Et kraftvarmeverk på Mongstad og forbruksutviklingen på Sør-Vestlandet gjør at det ikke er samfunnsøkonomisk optimalt nå å bygge en ny høyspentledning som bringer mer kraft til Bergensområdet. Det holder å bygge et spenningsforsterkningsanlegg i Samnanger. Statnett og NVE bestrider ikke denne konklusjonen. De mener imidlertid at kostnadene ved ikke levert energi ikke gir et fullstendig bilde av forsyningssikkerheten og viser til at en i tillegg trenger kvalitative beskrivelser og vurderinger av driftsforhold og systemtekniske forhold. Men i hvor stor grad skjer det da en dobbel vekting av forsyningssikkerhet? Vil en ikke alltid, uansett samfunnsøkonomiske kalkyler, kunne risikere at vanskelig kontrollerbare skjønsmessige forhold som prosjektansvarlig kanskje også har en viss forkjærlighet for, avgjør et prosjekts skjebne?

### 1 BAKGRUNN

Statnett har søkt konsesjon for å bygge en ny høyspent ledningsforbindelse (420 kV) mellom Sima og Samnanger. Til grunn for konsesjonssøknaden ligger en vurdering av behov og ulike alternative løsninger for å imøtekomme de avdekkede behovene. Det er videre gjennomført både samfunnsøkonomiske vurderinger og utredninger av ulike effekter, blant annet for miljø, reiseliv, landskap, etc i tråd med forskrift om konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven. I utredningsgrunnlaget er flere alternative løsninger vurdert.

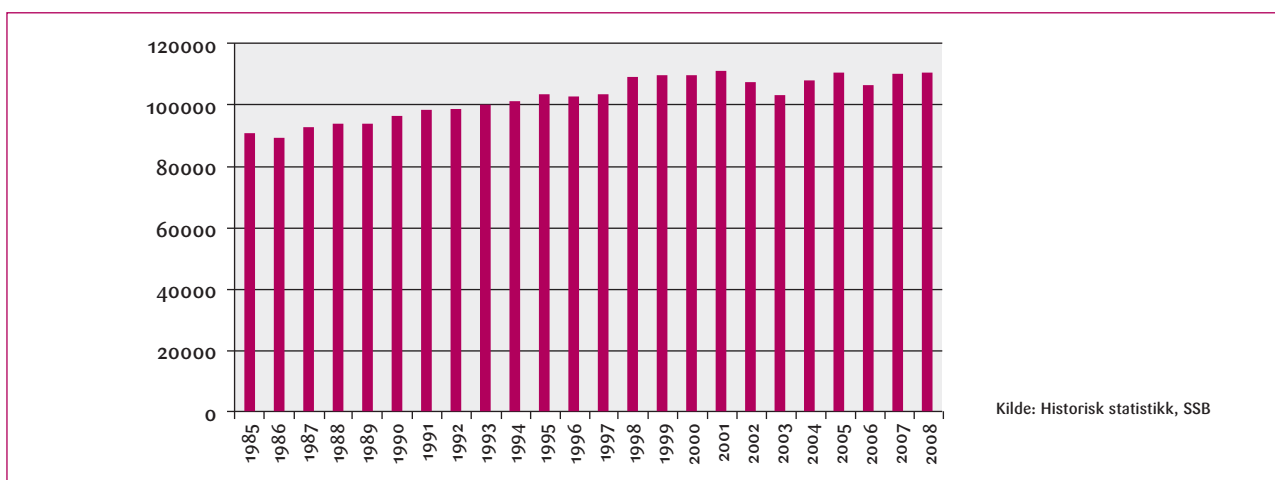
Det alternativet som Statnett mener er det samfunnsøkonomiske beste, vil innebære luftledninger og kryssinger av

Hardangerfjorden med luftledninger. Grunnen til at Statnett ønsker å bygge en slik ny ledningsforbindelse er å unngå forbruksutkoblinger og mørklegging av områder i Hordaland, dvs områdene mellom Sunnhordland og Sogn, også kalt BKK-området. En antatt forbruksvekst i dette området gjør at feil på en ledning i sentralnettet inn til regionen kan medføre forbruksutkoblinger eller mørklegging av området. Dette hensynet ser ut til å være det avgjørende bak prioriteringen av alternativene og den valgte løsningen.

Kraft til BKK-området forsynes via 300 kV stasjonene i Evanger og Samnanger. Flere mulige forsterkninger har vært vurdert, men konklusjonen til Statnett er at det beste alternativet er en ny 420 kV-ledning fra Sima kraftstasjon i

\* Denne artikkelen er basert på en rapport av 3.12. 2009 utarbeidet på oppdrag fra Den Norske Turistforening (DNT). DNT ønsket en gjennomgang og vurdering av de samfunnsøkonomiske analysene som ligger til grunn for Statnetts søknad om konsesjon for utbygging av en 420 kV kraftledning mellom Sima og Samnanger.

Figur 1 Kraftforbruket i Norge fra 1985 til 2008. GWh.



Eidfjord til Samnanger transformatorstasjon i Samnanger. Den planlagte 420 kV-ledningen Sima – Samnanger vil gi høy overføringskapasitet og trygge forsyningsikkerheten. Den vil også kunne ta høyde for fremtidige forbruksendringer og gi rom for vedlikehold og ombygging av eksisterende ledninger. Denne påtenkte høyspentledningen vil gi en tredje innmatingsledning til BKK-området.

I Statnetts konsekvensutredning heter det at denne tredje høyspentledningen vil gjøre at det etter et enkelt ledningsutfall alltid vil være to ledninger som kan forsyne området og at sannsynligheten for forbruksutkobling eller mørklegging av hele BKK-området vil kunne bli nær null.

Prosjektet er antatt å oppnå en samfunnsøkonomisk netto nåverdi på 800 mill (2006) kroner, hvorav den største gevinsten er reduserte forventede strømavbruddskostnader, såkalte KILE (Kostnader for ikke levert energi). Denne nåverdien er basert på at et kraftvarmeverk på Mongstad ikke bygges. Dersom et slikt verk bygges, synker nåverdien til kun å bli 50 millioner (2006) kroner.

I denne artikkelen vil vi se nærmere på alternativer til den planlagte luftledningen mellom Sima og Samnanger. Av spesiell interesse er det å vurdere den fremtidige forbruksveksten og kraftbalansen i området i og med at en viktig premisse for den planlagte ledningen er en forventet sterk netto forbruksvekst i BKK-området.

Vi har ikke hatt muligheter til å etterprøve beregninger av KILE. For å kunne foreta en slik etterprøving ville vi ha trengt detaljert informasjon om sannsynlighetene for forbruksutkobling med og uten en tredje innmatingsledning

til BKK-området, derunder hvordan disse sannsynlighetene reagerer på endringer i kraftbalansen i området. Dessuten ville det vært nødvendig med anslag på betalingsvilligheten i BKK-områdets bedrifter, offentlige virksomheter og husholdninger for å unngå forbruksutkoblinger. I utredningene som ligger til grunn for konsesjonsøknaden, framgår det ikke hvordan KILE er beregnet, eller hvordan sannsynligheter og verdsetningen av forbruksutkobling er fremkommet. Beregningsgrunnlaget på det som kanskje er den avgjørende faktoren for rangering av alternativene og foreliggende konsesjonsøknad, er dermed lite transparent og etterprøvbart.

I senere utredninger av ledningsforsterkninger til BKK-området og andre områder i Norge vil det være nødvendig med en detaljert og grundig *økonometrisk* analyse av disse forholdene.

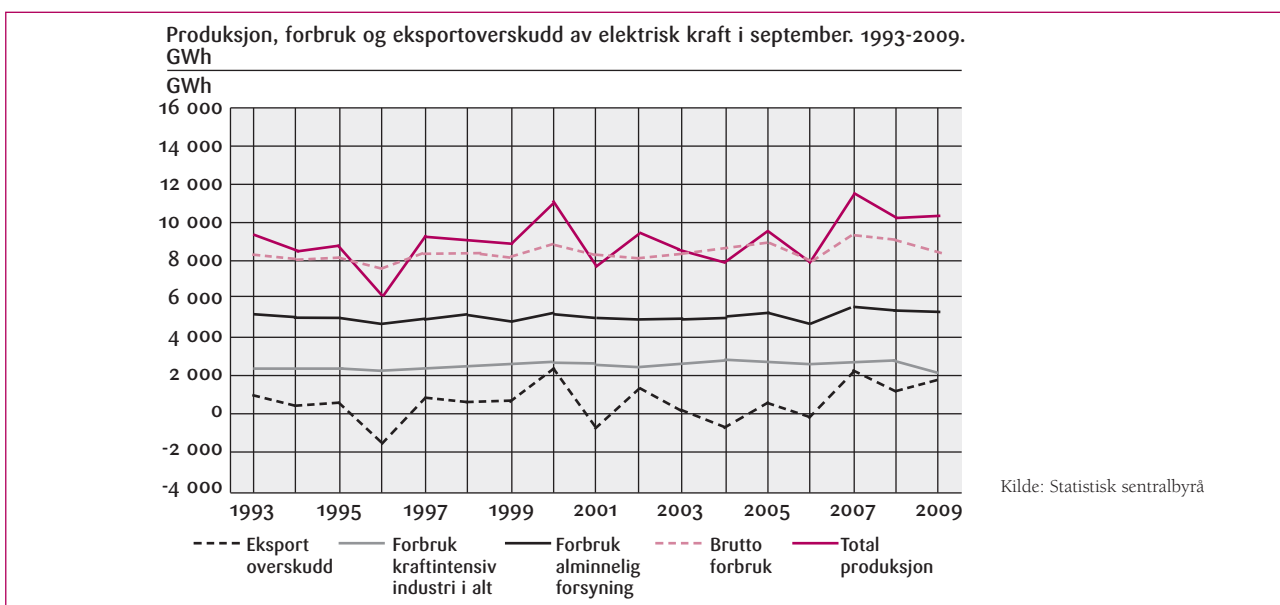
## 2 KRAFTSITUASJONEN I NORGE OG PÅ SØR-VESTLANDET I DAG OG FREMOVER

I følge Statistisk sentralbyrås oversikter over netto kraftforbruk de siste årene har vi hatt følgende utvikling fra 1985 til 2008 i landet som helhet, se figur 1.

Vi ser at det var en betydelig vekst i sluttforbruket fram til slutten av 1990 tallet. Siden 1997 har nivået vært om lag uendret.

I følge «NVE: Kraftsituasjonen veke 47, 2009», gikk temperaturkorrigert el- forbruk i Norge i de første 46 uker i 2009 i forhold til de samme uker i 2008, ned med hele 7,8 prosent. Størst var reduksjonen innen kraftkrevende

Figur 2 Produksjon og forbruk av elektrisk kraft i september. 1993-2009.



industri der forbruket er rekordlavt og viste en nedgang på 23 prosent i forhold til samme måned i fjor (SSB: Elektrisitetsstatistikk, september 2009). Det lave forbruket av elektrisitet i kraftintensiv industri har sammenheng med redusert produksjon i sektoren. Dette skyldes lavere etterspørsel fra utlandet etter kraftkrevende industriprodukter (Statistisk Sentralbyrå, november 2009).

Utviklingen i kraftbruket i kraftkrevende industri og alminnelig forsyning i forhold til den samlede produksjonen fra 1993 – 2009 er vist i figur 2.

Husholdningenes samlede energibruk (all energibruk) har gått ned med om lag 3 prosent fra 1998 til 2008, mens energibruken per husholdning gikk ned med knapt 14 prosent i samme periode. Fra 2007 til 2008 gikk husholdningenes forbruk ned med rundt 1 prosent. Strukturelle endringer med flere aleneboere gjør at den gjennomsnittlige husholdningsstørrelsen går ned. På tross av at dette gir flere husholdninger, ser vi altså at husholdningens samlede energiforbruk går ned.

For Vestland fylkene (Sogn- og Fjordane, Hordaland og Rogaland) har vi hatt følgende utvikling i nettoforbruk av elektrisitet i perioden 2005-2007 (GWh), se tabell 1.

Forbruket har falt i Sogn og Fjordane, mens det har vært litt økning i de to andre fylkene. Også i disse tre fylkene har temperaturkorrigert el-forbruk falt i 2009 i forhold til

Tabell 1 Nettoforbruk av elektrisitet 2005-2007. Vestland fylkene.

	2005	2006	2007
<b>Sogn og Fjordane</b>	7 379	6 884	6 376
<b>Hordaland</b>	13 012	13 028	13 428
<b>Rogaland</b>	10 933	11 096	11 225

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i 2008. Forbruksutviklingen fremover på Sør-Vestlandet er svært usikker og henger sammen med forbruket av kraft i fylkets kraftkrevende industribedrifter. To store forbrukere av kraft er Sør-Norge Aluminium på Husnes og Hydro Karmøy. Selv om disse bedriftene tilhører Statkrafts utredningsområde, har forbruket i disse to bedriftene konsekvenser for kraftbalansen i hele Hordalandsområdet.

Fredag 13. mars 2009 kl. 09.01 ble strømmen skrudd av i Søderberg-hallen på Karmøy. Dermed opphørte produksjonen i den aller siste elektrolysecellen med gammel Søderberg-teknologi i Hydro. Bedriften har etter alt å dømme ikke planer om å øke bruken av elektrisitet. Dette kan innebære at forbruket på Karmøy kan gå ned med om lag 1, 7 TWh (SNF-rapport nr 18/06).

Sør-Norge Aluminium på Husnes har stengt ned den ene av to produksjonshaller siden mars i 2009, og vel 110 av verkets 364 ansatte har vært permitterte. Grunnen er dels at kraftprisen i Norge er relativt høy og dels at den globale aluminiums-

industrien sliter med en betydelig overkapasitet. De gamle industrikraftkontraktene er i ferd med å gå ut på dato, den siste kontrakten løper ut i 2014. Bedriften ser ut til å være avhengig av billigere industrikraft enn hva forventete kraftpriser kan bli i det nordeuropeiske kraftmarkedet og dermed også i Norge. EU-regler setter klare forbud mot statssubsidiert strøm, og det er heller ikke samfunnsøkonomisk optimalt med lavere priser til kraftkrevende industri enn til andre brukere av kraft i Norge. Sør-Norge Aluminium har et forbruk på rundt 2,5 TWh, og med reduksjon i virksomheten vil en betydelig mengde kraft bli tilgjengelig på Sør-Vestlandet.

Den metallurgiske industrien har i tillegg til et høyt kraftforbruk også et høyt forbruk av kull og koks i forbindelse med bruk av råstoff og reduksjonsmiddel i karbotermiske prosesser. Disse prosessene gir betydelige utslipp av CO<sub>2</sub>, men disse utslippene er ikke omfattet av de nåværende kvoteregler for utslipp av CO<sub>2</sub>. Hva som skjer etter at dagens kvoteregler blir endret etter 2012, er ikke klart. Det er grunn til å understreke at det ikke er samfunnsøkonomisk optimalt at prosessindustrien unntas fra utslippsregler som gjelder for andre utslipp av CO<sub>2</sub>. Avvikling av de deler av kraftkrevende industri som ikke er i stand til å betale markedspris på kraft, kan være ett av de mest kostnadseffektive tiltakene for å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp i Norge som virkelig monner.

Den fremtidige utviklingen i kraftpriser, hvordan disse vil bli økt som følge av nye CO<sub>2</sub> regimer i Europa etter 2012, og hvordan CO<sub>2</sub> kvoter vil ramme også prosessindustrien i årene som kommer, gjør at det er mer sannsynlig at de norske prosessindustribedriftene går hardere tider i møte enn omvendt. Dette kan bety at kraftbalansen på Sør-Vestlandet kan innebære et betydelig kraftoverskudd. Forbruket i husholdninger og andre virksomheter enn den kraftkrevende industrien vil selvsagt også bli påvirket av økte fremtidige kraftpriser som følge av økte CO<sub>2</sub> kostnader i det europeiske kraftmarkedet. Hvor sterke disse økningene vil bli, er avhengig av de nye politikregimer for CO<sub>2</sub> utslipp som kommer i Europa etter 2012.

Det er et sterkt lobbypress på politikere for å få dem til gi kraftkrevende industribedrifter lavere kraftpriser enn markedspriser. EUs regler gjør dette vanskelig, men lobbyister prøver likevel å få til gunstige ordninger. En pris som Vestlandet da kan komme til å betale er mer kraftforbruk i kraftkrevende bedrifter og krav om mer høyspent kraftoverføring over blant annet Hardangerfjorden.

Klimaendringer som følge av økte konsentrasjoner av klimagasser i atmosfæren gjør at det kan bli gradvis varmere, også i Hordaland. Det vil også kunne påvirke etterspørselen etter elektrisitet. Et varmere klima (men også mer ustabil klima) kan redusere forbruket av elektrisitet. Nye tidsreiser viser at vintertemperaturen på Vestlandet har økt. Klimaendringer er usikre, temperaturer kan svinge fra et år til et annet, og det er usikkert hvor sterk en mulig global oppvarming vil kunne bli. Men analyser av klimaendringer er ganske entydige på at det blir varmere, også på Vestlandet. I følge bakgrunnsstoffet til NOU Klimatilpassing (Hanssen-Bauer, et.al (2009): Klima i Norge 2100), vil temperaturen på Vestlandet øke med mellom 1,9 og 4,2 grader Celcius. I NOUen anbefales det at man fremfor å bruke data for perioden 1961-90 for planleggingsformål de kommende tiår heller bør bruke data for perioden 1879-2008, og i tillegg vurderer de signaler man ser i klimafremskrivninger. De nye anbefalingene vil gi noe høyere temperaturer enn temperaturfremskrivninger basert på tidligere praksis. Dette gjelder også for Statnetts beregninger.

I 2003 ble et fjernvarmeanlegg åpnet i Bergen. Anlegget leverer varme til kunder i området fra Bergen sentrum til Kokstad og Sandsli. Bergen fjernvarme kommer til å levere 170 GWh fjernvarme i 2009. Det er gitt konsesjon til videre utbygning, og det er forventet at produksjonen vil øke til 275 GWh frem mot 2015. Dette tilsvarer varmebehovet for 27.500 husstander. Regjeringen har satt et mål om utbygging av 14 TWh bioenergi i 2020. Målet krever forsert utbygging og gode rammevilkår. Dette kan bidra til ytterligere utbygging av bioenergianlegg på Vestlandet utover det som allerede er konsesjonsbehandlet eller planlagt. Kombinert med klimaendringer vil dette bidra til å dempe husholdningenes etterspørsel etter elektrisk kraft.

På den annen side kan forbruket av kraft øke ved gassbehandlingsanleggene på Kollsnes og Troll. Forbruket er nå under 2 TWh. OED har imidlertid uttalt at planer om videre utvikling av Trollfeltene ikke vil bli godkjent. Det fremtidige kraftforbruket knyttet til Trollfeltet vil dermed bli lavere enn tidligere antatt og forutsatt i Statnetts konsekvensutredning.

Statoil ASA har søkt om å bygge og drive et kraftvarmeverk på Mongstad. NVE har gitt Statoil ASA konsesjon til å bygge og drive et kraftvarmeverk på Mongstad i Lindås kommune, Hordaland fylke. Kraftvarmeverket skal levere

damp og annen varmeenergi tilpasset raffineriets behov. Videre skal anlegget bidra til å sikre tilgang på elektrisitet for gassbehandlingsanleggene på Kollsnes og på Troll A-plattformen. Anleggets installerte effekt er ca 280 MW elektrisitet og ca 350 MW varme. Kraftvarmeverket skal forsynes med naturgass fra Troll Gassanlegg på Kollsnes og med gass fra Mongstad. NVE har gitt konsesjon til bygging og drift av en gassrørledning fra Kollsnes til Mongstad. Kraftvarmeverket vil bli satt i drift i 2010. Når kraftvarmeverkets interne behov for energi er trukket fra vil kraftverket gi en netto årlig kraftproduksjon på ca 2,3 TWh.

Betydelig redusert etterspørsel etter kraft spesielt fra områdets kraftkrevende industribedrifter, lavere enn tidligere forventet kraftforbruk knyttet til Trollfeltet, høyere vinter-temperatur på Vestlandet og utbygging av fjernvarmeanlegg i Bergen gjør at kraftforbruket i Hordaland i tiden fremover kan bli til dels betydelig lavere enn antatt i Statnetts konsekvensutredning.

I tillegg vil et kraftvarmeverk på Mongstad i drift fra 2010 gjøre at kraftbalansen i området blir ytterligere forbedret.

### 3 KRAFTLEDNINGER OVER HARDANGER: HVA ER ALTERNATIVENE?

I Statnetts konsekvensutredning er 10 ulike forsterkningsløsninger kalkulert, hvorav altså luftledningsalternativet Sima-Samnanger har en netto nåverdi på 50 millioner kroner (gitt kraftvarmeverket på Mongstad). I tillegg til de 10 forskjellige luftledningsalternativene og litt andre forsterkningsmåter (se senere), har en også beregnet lønnsomheten for sjøkabelalternativer for passering av Hardangerfjorden, kombinert med ulike løsninger for kabler og luftledninger over land. Disse løsningene koster fra 1,4 til 2,4 milliarder kroner mer enn luftledningsalternativet Sima-Samnanger. Statnett konkluderer derfor med at disse sjøkabelalternativene ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Her skal vi kun sammenlikne to alternativer:

- 1) Sima-Samnanger med luftledning og en netto nåverdi på 50 millioner (2006) kroner gitt at kraftvarmeverket bygges, hvilket jo er tilfelle. Det settes som sagt i drift allerede i 2010.
- 2) Bygging av et hurtig regulerende kompenseringsanlegg i Samnanger stasjon som gir spenningstøtte til nettet, et såkalt SVC-anlegg. Dette anlegget gjør at overføringskapasiteten i det eksisterende nettet øker opp mot led-

ningenes maksimale strømgrense. Investeringskostnaden er anslått til 120 millioner kroner. Anlegget reduserer avbruddkostnadene (KILE) og gir derfor samfunnsøkonomiske gevinster, men anlegget fjerner ikke avbruddkostnadene helt. Netto nåverdi for et SVC-anlegg kombinert med kraftvarmeverket på Mongstad er beregnet til 110 millioner (2006) kroner.

Gitt kraftvarmeverket på Mongstad viser Statnetts kalkyler dermed at et SVC-anlegg har en klart høyere lønnsomhet enn høyspentledninger over Hardangerfjorden.

Statnetts innvending mot SVC-løsningen er at verdien av et SVC-anlegg er sårbar overfor fremtidig forbruksvekst. I og med at Statnett forutsetter en netto forbruksvekst som gjør at en likevel om noen år må bygge ny ledning i tillegg til SVC-anlegget, konkluderer Statnett med at ledningsalternativet i punkt 1) er å foretrekke. Men som vist foran er det alt annet enn klart at vi kan vente en netto forbruksvekst i dette området, snarere tvert om.

I Statnetts beregninger av nåverdi ved luftledninger som passerer Hardangerfjorden er det ikke gjort forsøk på å beregne hva folk kan være villige til å betale for at det ikke kommer luftledninger over Hardangerfjorden.

La oss derfor anta at det er en slik betalingsvillighet til stede blant folk i Norge (og kanskje i utlandet også). Vi forutsetter at betalingsvilligheten kan stige over tid som følge av at betalingsvillighet for naturvern er økende med inntektene til folk, noe som det er god empirisk dekning for. Som illustrasjon antar vi at den stiger reelt med 2 prosent per år, som er om lag lik eller noe i overkant av en reallønnsvekst vi kan vente oss i tiden fremover.

Samtidig forutsetter vi at en krone i dag er mer verdt enn en krone i morgen, hvilket betyr at fremtidig betalingsvillighet må neddiskonteres for å kunne gjøres sammenliknbar med de nåverdier som Statnett har beregnet for Sima-Samnanger prosjektet. Vi setter renten i denne neddiskonteringen til 6 prosent, som innebærer at prosjektet har et avkastningskrav over den risikofrie renten og er en følge av at vi antar at betalingsvilligheten er korrelert med avkastningen på den norske nasjonalformuen.

Dette gir en netto rente i neddiskonteringen av fremtidig betalingsvillighet på  $(6-2)= 4$  prosent. Videre anta vi en levetid av prosjektet på 40 år.



I tabellen nedenfor viser vi hva en person måtte være villig til å betale i 2010 (og i de neste 39 år, og hvor betalingsvilligheten stiger med 2 prosent per år) for at luftledningsalternativet Sima-Samnanger med nåverdi 50 mill kroner endres til et ikke lønnsomt alternativ (nåverdi lik 0).

Tabell 2 Årlig betalingsvillighet med nåverdi 50 millioner – illustrasjoner.

Antall personer som betaler	Betaling per person i 2010, kr
1 000	2500
10 000	250
50 000	50
100 000	25

Som sagt ovenfor har ikke Statnett trukket inn betalingsvilligheten som personer i Norge og andre land måtte ha for at det ikke skal bli trukket høyspentledninger over Hardangerfjorden. Selv med bare 1000 personer som er villige til å betale, så ser en at den enkelte person bare måtte betale 2500 kr i 2010 for å gjøre luftledningsalternativet Sima-Samnanger, gitt kraftvarmeverk på Mongstad, ulønnsomt. Det er dermed klart at luftledningsalternativet kan ha en langt lavere netto nåverdi enn 50 millioner kroner.

Den relative lønnsomheten til SVC-anlegg blir dermed styrket.

Dette SVC-anlegget gjør det også mulig å utsette ytterligere nettførsterkninger. Anlegget gjør det mulig å vente med slike beslutninger. Det skapes et pusterom som dessuten kan bli stort som følge av utviklingen i kraftforbruk og kraftbalansen vist foran. En kan derfor legge til en opsjonsverdi til nåverdien av SVC-anlegget. Den opsjonsverdien reflekterer det forhold at det kan være optimalt å vente med irreversible beslutninger knyttet til nettførsterkninger i en eller annen form. Det at netto forbruksvekst kan bli langt lavere enn antatt i Statnetts konsekvensutredning øker denne opsjonsverdien.

#### 4 SVAR FRA NVE OG STATNETT TIL VÅR RAPPORT TIL DEN NORSKE TURISTFORENING

I svarene til vår rapport til Den norske Turistforening av 3.12.2009 sier både NVE og Statnett at en tredje høyspentledning til Bergen, som krysser Hardangerfjorden,

Sima-Samnager alternativet, er nødvendig og det beste alternativet.

Både NVE og Statnett er uenige i konklusjonen vår: «Kraftbalansen i Hordaland, med kraftvarmeverk på Mongstad, med kraftkrevende industribedrifter som allerede har redusert sitt kraftforbruk og kan komme til å redusere forbruket ytterligere, en utbygging av Trollfeltene som er mindre enn antatt i Statnetts konsekvensutredning, et varmere fremtidig Vestland og fjernvarmeanlegg i Bergen, gjør at premissene for Statnetts konklusjon om et nei til et SVC-anlegg av hensyn til den fremtidige netto forbruksvekst og derfor et ja til luftledninger Sima-Samnanger ikke holder. Et SVC-anlegg er et klart mer samfunnsøkonomisk lønnsomt alternativ enn luftledninger Sima-Samnanger.»

I tillegg til disse punktene vil vi legge til at siden vi skrev rapporten i desember 2009 har vi og andre blitt kjent med en teknologisk endring med hensyn til skifer-gassproduksjon i USA. Dette har ført til et merkbart fall i gasspriser noe som kan gjøre gassutvinning mindre lønnsom og kan føre til at gass i større grad blir brukt til trykkstøtte for å få opp mer olje i felt også i Nordsjøen. Dette svekker ytterligere behovet for luftledningsalternativ Sima-Samnanger.

I Statnetts konsesjonssøknad fra mai 2006 heter det: «Med kraftvarmeverket har SVC-anlegget høyere lønnsomhet enn en ny ledning. SVC-anlegget vil øke overføringskapasiteten med ca 180 MW. Det er foreløpig estimert at kombinasjonen kraftvarmeverk og SVC-anlegg vil utsette behovet for en ny ledning med ca 10 år, men dette vil avhenge av forbruksutviklingen».

Dette er også vår konklusjon, og vi finner det noe rart at Statnett tar avstand fra sin egen konklusjon.

Mer oppsiktsvekkende finner vi uttalelsen fra NVE som i brev av 20.1.2010 sier følgende:

«Det er ikke nødvendigvis det alternativet som kommer best ut i en lønnsomhetsvurdering som er rasjonelt å bygge. Etter en helhetsvurdering, hvor en rekke ikke-prissatte virkninger også inngår, tar NVE stilling til om tiltaket er samfunnsmessig rasjonelt og skal gis konsesjon».

Hvilke ikke-prissatte virkninger er det tale om? Hvilken vekt skal de gis i forhold til de virkninger som er kvantifisert av Statnett selv? I sitt svar viser NVE i den forbindelse

til forsyningssikkerhet, men i Statnetts egne kalkyler var KILE eksplisitt trukket inn. NVE viser til at KILE ikke gir et fullstendig bilde av forsyningssikkerheten og viser til at en i tillegg trenger kvalitative beskrivelser og vurderinger av driftsforhold og systemtekniske forhold. Men i hvor stor grad skjer det da en dobbel vektning av forsyningssikkerhet? Vil en ikke alltid, uansett samfunnsøkonomiske kalkyler, kunne risikere at vanskelig kontrollerbare skjønsmessige forhold som prosjektansvarlig kanskje også har en viss forkjærlighet for, avgjør et prosjekts skjebne?

I Statnetts konsesjonssøknad var et SVC-anlegg med kraftvarmeverk på Mongstad som nevnt foran anslått til å ha en netto nåverdi på 110 millioner kroner. Høyspentledning Sima-Samnanger med kraftvarmeverk på Mongstad var beregnet til å ha en nettonåverdi på 50 millioner kroner. Dette betyr at de ikke-prissatte virkninger knyttet til forsyningssikkerhet som NVE (og Statnett) viser til minst må være verdt 60 millioner kroner i netto nåverdi. Det er all grunn til å reise tvil om dette skjønnet netto kan være verdt så mye. NVE og Statnett har ikke forsøkt å sannsynliggjøre at skjønnet kan ha en slik implisitt verdi.

I Statnetts søknad var det forøvrig ikke trukket inn noen betalingsvillighet for å unngå kraftledninger over Hardangerfjorden. Mener NVE at det er noen ikke-prissatte virkninger som skal trekkes inn i analysen (kanskje til og med to ganger) og andre ikke?

I svaret fra Statnett til vår rapport sies følgende: «Rapportene som er utarbeidet for Den norske Turistforening fokuserer ensidig på den kvantifiserbare beregningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Forsyningssikkerheten for strøm er for dårlig i Bergensområdet i dag. En kraftledning vil gi vesentlig sikrere strømforsyning enn et SVC-anlegg. En kraftledning har dessuten en rekke andre nytteverdier. Ut fra en total vurdering mener Statnett at Sima-Samnanger er den beste løsningen ut fra et krav om å være samfunnsmessig rasjonell.»

Vi minner om at den konklusjonen vi trekker om et SVC-anlegg var hentet fra Statnetts egen søknad og hvor vi må gå ut fra at Statnett hadde gjort sitt beste for å kvantifisere nytte og kostnader, derunder KILE. Nå tar Statnett avstand fra sin egen konklusjon og viser til skjønn som sies å være samfunnsmessige rasjonelle. Etter vår mening blir dette en for lite kontrollerbar analyse. Når det gjelder forsyningssik-

kerhet må det være mulig å være mer presis og kvantitativ: Hva er sannsynligheten for strømavbrudd? Hva avhenger denne sannsynligheten av? Hva er kostnaden for samfunnet, gitt avbrudd? Hva er den samfunnsøkonomisk kostnadseffektive måten å gardere seg mot strømavbrudd, og mot konsekvensene av slike avbrudd, gitt at de har skjedd?

Som nevnt i Statnetts søknad, er alternativer for å for styrke forsyningssikkerheten i Bergensområdet avhengig av forbruksutviklingen og produksjonen av kraft innenfor Bergensområdet. Dette er vi enige i, og vår konklusjon er da også at forsyningssikkerheten må stadig evalueres, også etter at et SVC-anlegg er bygget. En kan derfor ikke utelukke at det kan bli aktuelt med tilførsel av kraft til Bergensområdet enten gjennom nye høyspentledninger eller sjøkabler en gang i fremtiden.

I svaret fra NVE trekkes det fram forhold som kan komme til å øke kraftforbruket i Bergensområdet og effektbehovet. Det vises til økt etterspørsel fra industri i området, til elektrifisering av Gjøa, økt effektbehov ved Troll, med mer. Det nevnes ikke at det er faktorer som trekker i motsatt retning. I vårt notat viste vi til at det er kommet fjernvarmeanlegg i Bergen, at kraftkrevende industribedrifter på Sør-Vestlandet (Husnes og Karmøy) sliter tungt og det er ingen grunn til å vente vekst i disse bedriftene, snarere tvert om, og at vi etter alt å dømme går mot et varmere klima

I svaret fra NVE vises det til at OED i brev av 18.10.2007 sa fra at rettighetshaverne på Troll ikke ville få godkjent en plan for utbygging og drift av Troll videreutvikling. Grunnen var at dette ville kunne svekke mulighetene for å ta ut store mengder olje fra feltet. Statnett sier at dette reduserer nytten av høyspentledningen Sima-Samnanger. Som vist til ovenfor har skifergassrevolusjonen i USA ført til lavere gasspriser, noe som styrker ytterligere konklusjonen til OED i brevet av 18.10. 2007, og som svekker ytterligere nytten av en ny høyspentledning.

## 5 KONKLUSJON

Vår konklusjon er derfor at i dag er et SVC-anlegg det samfunnsøkonomiske optimale svaret på å styrke forsyningssikkerheten i Bergensområdet.

Av hensyn til eventuelle fremtidige problemer med forsyningssikkerheten i dette området anbefaler vi at det utfø-

res en ny og kvalitetssikret utredning av forsyningsikkerheten i Bergensområdet, av hvordan denne best kan oppnås, av forbruksutviklingen i området og av produksjon av kraft i nærheten av Bergen. I en slik ny utredning bør en gå så langt en kan i retning av å kvantifisere sannsynligheter for strømavbrudd, konsekvensene av et avbrudd og de kostnadseffektive måtene å hindre et avbrudd på og dempe konsekvensene av dem. En bør få klart frem hvordan et eventuelt skjønn som gjelder styrket strømforsyning, er et netto bidrag til analysen og ikke gir en dobbel vekting av sikkerhetsaspektet. En bør også søke å få kvantifisere betalingsvillighet for å hindre inngrep i naturen, for eksempel betalingsvillighet for å unngå kraftledninger over Hardangerfjorden.

## REFERANSER:

Hanssen-Bauer, I., H. Drange, E.J. Førland, L.A. Roald, K.Y. Børsheim, H. Hisdal, D. Lawrence, A. Nesje, S. Sandven, A. Sorteberg, S. Sundby, K. Vasskog og B. Ådlandsvik (2009): *Klima i Norge 2100*. Bakgrunnsmateriale til NOU Klimatilplassing, Norsk klimasenter, september 2009, Oslo

Statnett: Sima - Samnanger: Dokumenter og utredninger. [www.statnett.no/Prosjekter/Sima-Samnanger/Dokumenter/](http://www.statnett.no/Prosjekter/Sima-Samnanger/Dokumenter/)



**MEDLEM?**

*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?  
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.  
Send til: [nina.risosen@samfunnsokonomene.no](mailto:nina.risosen@samfunnsokonomene.no)*

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



SOFIE MATHIASSEN  
Politisk redaktør i Dagens Næringsliv

## Stryker på strømtesten\*

Dagens debatt om norske strømpriser er deprimerende. Høye strømpriser er løsningen både på klimakrisen og dagens situasjon med lite vann.

*«Prisøkninger er et signal om knapphet i markedet og motiverer husholdninger og bedrifter til å spare strøm».*  
Finansminister Sigbjørn Johnsen i brev til Stortinget  
16. februar 2010 om kutt i avgiftene på strøm.

Det norske folk har et uvanlig nært forhold til strømprisen. Det ser vi nå når vinteren er uvanlig kald og tørr og svenskene har stengt deler av atomkraftproduksjonen i årets kaldeste måned. Strømprisen har øket i været og kan være en forsmak på det som vil skje når vi skal ta konsekvensene av klimakrisen.

Folk raser. Energiminister Terje Riis-Johansen avbryter vinterferien. Fremskrittspartiet forsøker å skumme fløten med virkningsløse forslag om reduserte avgifter. Ulike interesseorganisasjoner og ildsjeler kaster seg på med sine hjertesaker. Norske kraftverk vil ha flere kabler som gir dem bedre eksportmuligheter. Industrien ber om at det bygges ut mer kraft slik at muligheten for billig kraft til deres bedrifter, øker.

Norsk Industris direktør Stein Lier-Hansen har tatt helt av og roper indignert over folk som bruker strøm på hytta. Han krever restriksjoner. Indignasjonen bør heller rettes mot at hans medlemmer får en tredje-del av kraften til priser vanlige strømforbrukere bare kan drømme om.

\* Artikkelen sto på trykk i Dagen Næringsliv 27. februar 2010

Kanskje er det svingningene i kraftprisen folk ikke tåler? Da er det i så fall rart at ikke flere inngår kontrakter om fast pris i for eksempel tre år. Da slipper de overraskelsene vær og vind gir. I et kraftsystem som baserer seg på vannkraft må vi være forberedt på at været kan overraske.

Kontrakter med fast pris over en lengre periode innebærer en forsikring mot overraskelser og forsikringer koster penger. Derfor er lange kontrakter oftest dyrere enn kontrakter med variabel pris. Likevel kjøper bare fem-seks prosent av norske husholdninger kraft til fast pris.

Forbrukere flest er rett og slett ikke villig til å betale ekstra for å sikre stabil pris på strømmen også i uvanlig tørre og kalde perioder. Da bør heller ikke myndighetene betale forsikringen for dem. Men mange krever nettopp det.

Varig lave strømpriser er ikke umulig. Det er bare forferdelig dyrt. Det handler om å bruke mange nok milliarder kroner på å bygge ut kraft og kabler som ikke lønnsomme. Men det er ingen logikk i å bruke vår felles kasse på noe den enkelte ikke er villig til å betale for.

Strøm er en nødvendighetsvare i vårt kalde land, vil mange innvende. Det har de rett i.

Men mat er også nødvendighetsvarer, og vi har en særnorsk politikk som gjør maten dyrere enn i nesten noe annet land. Strømprisen derimot er mer på nivå med våre nabo-land.

Dagens debatt om strømprisen står også i underlig kontrast til debatten om hvordan vi skal begrense klimautslippene. De politiske partiene, unntatt Frp, har nærmest konkurrert om å ta mest mulig innenlands av de klimakuttene vi har lovet. For klimaet er det helt uten betydning hvor utslippene foretas. Et billig tiltak i Afrika er nødvendig like bra for klimaet som er dyrt tiltak i Norge som reduserer utslippene med like mye.

Forskjellen på tiltak som gjøres i Norge og i fattige land er først og fremst prisen. Vi får større utslippskutt for en gitt sum i et fattig land enn i Norge. Derfor har økonomene argumentert sterkt for at Norge i stor grad bør innfri de kuttene vi har forpliktet oss til ved å betale for klimautslipp i andre land.

De fleste miljøforkjempere og politikere foretrekker likevel dyre tiltak i Norge, og har høye ambisjoner for hvor mye som skal kuttes innenlands. Det virker som om de mener at jo dyrere tiltakene er desto mer høyverdige er de. Men sløsing med samfunnets felles ressurser er ikke høyverdig, og meningsløse selvpåførte lidelser er ikke beundringsverdig. Dersom myndighetene velger dyre tiltak i Norge fremfor billige i utlandet, betyr det at de påfører folk unødvendig mye ubehag i klimaets navn. Det kan undergrave hele klimapolitikken. Reaksjonene på dagens høye strømpriser forteller oss noe om det.

Høye energipriser er en vesentlig del av løsningen på klimakrisen. Vi trenger energipriser som er så høye at vindkraft, karbonfangst, elbiler, solenergi og elektrifisering av sokkelen blir lønnsomt. Elektrifisering av oljefeltet Ormen Lange er en av grunnene til at strømprisen i perioder er spesielt høy i Midt-Norge.

Vi kan betrakte situasjonen i Midt-Norge som et lite eksperiment i innenlandske klimatiltak. Ingen ting tyder på at denne typen tiltak har stor oppslutning. Skal Norge klare å gjennomføre store klimakutt, må vi derfor foreta dem så skånsomt for samfunnet som mulig. Det betyr også billigst mulig.

Hvis miljøbevegelsen og politikerne fortsetter å insistere på at en stor andel av klimatiltakene skal gjøres dyrt i Norge, kan de ende opp med at velgerne vender ryggen til hele klimaambisjonen. Det er viktigere at Norge sørger for store kutt i klimautslippene enn at de foretas i Norge.

De fleste ser nok for seg at staten skal ta regningen for våre høyverdige klimamålsettinger. Men de glemmer at staten er oss alle og at de milliardene vi bruker på ulønnsomme klimatiltak ikke kan brukes på veier og skole.

Dessuten vil klimakuttene bli mye dyrere dersom fellesskapet betaler for dem. Da vil vi ikke skru ned temperaturen, ta kortere dusjer eller investere i varmepumper. Da vil vi fortsette å bruke mye energi. Det er elendig klimapolitikk og elendig økonomisk politikk.

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

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?

Kontakt oss på: [sekretariatet@samfunnsokonomene.no](mailto:sekretariatet@samfunnsokonomene.no)

# Eksamensoppgave til leserne: Hvorfor skal vi avgiftsfavorisere biodiesel?

Den følgende oppgaveteksten om avgifter og avgiftsfritak for biodiesel er hentet fra en liten deloppgave fra eksamen i faget Offentlig økonomi høsten 2009 ved HiT. Studentene i dette faget har grunnleggende mikroøkonomi som forkunnskaper, og er som regel på 2. året i vårt bachelorstudium i økonomisk-administrative fag. I etterpåklokskapens lys ser jeg nok at oppgaven ikke fungerte særlig godt som eksamensoppgave, selv om den var svært aktuell og slik sett interessant. Det er mye oppgavetekst og nokså trivielle svar, og det er derfor lite som skiller studentenes besvarelser. Både spørsmål b) og c) kan nok i prinsippet omfatte relativt avanserte resonnementer, men studentene på vårt innføringsnivå mangler nok et godt grunnlag for å gi omfattende og velbegrunnede svar. Det var da også svært få av våre studenter som kunne komme med noen overbevisende faglige begrunnelser for hvorfor biodiesel eventuelt bør avgiftsfavoriseres ut over et fritak for CO<sub>2</sub>-avgift. Personlig tolker jeg dette som at studentene faktisk har lært noe! Imidlertid har opposisjonspartiene på Stortinget, mange representanter for næringslivet og store deler av miljøbevegelsen det siste halvåret vært helt samstemte i sin fordømmelse av budsjettvedtaket om å innføre autodieselavgift for biodiesel. Disse er derfor sikkert bedre i stand til å besvare eksamensoppgavens spørsmål c) enn våre studenter. Utfordringen er herved gitt! I tillegg til oppgaveteksten, presenteres også et noe utbrodert løsningsforslag som jeg som faglærer i kurset kan stå inne for. Hvis det ikke er noe av fundamental betydning jeg har oversett, er jeg redd for at det blir strykkarakter til opposisjonspartiene, miljøbevegelsen og næringslivet i biodieselsaken!

## LARS HÅKONSEN

Førsteamanuensis ved Høgskolen i Telemark og forsker ved Telemarkforskning

### OPPGAVETEKST

I 2009 er avgiftene på diesel som følger:

- Autodieselavgift på 3,5 kroner per liter
- CO<sub>2</sub>-avgift på 0,57 kroner per liter
- Merverdiavgift som legges på til slutt, dvs. på prisen inkludert fortjeneste og de to avgiftene ovenfor.

Med en pumpepris på for eksempel 11 kroner, vil da pumpeprisen bestå av følgende:

Pris før avgifter	4,73
+ autodieselavgift	3,5
+ CO <sub>2</sub> -avgift	0,57
= Grunnlag for mva	8,80
+ mva	2,20
= Pris inkl. mva	11,00

Biodiesel har hittil hatt fritak for både autodieselavgiften og CO<sub>2</sub>-avgiften.

Regjeringen har vedtatt at det fra 2011 ikke lenger vil bli fritak for autodieselavgiften, kun for CO<sub>2</sub>-avgiften.

Finansdepartementet har uttalt følgende om denne saken:

«Autodieselavgiften har til hensikt å stille brukeren overfor de eksterne kostnadene knyttet til ulykker, kø, støy samt helse- og miljøskadelige utslipp til luft (eksklusive utslipp av CO<sub>2</sub>) som bruk av bil medfører. Bruk av biodiesel medfører slike kostnader. Regjeringen har derfor foreslått å innføre halv autodieselavgift for biodiesel i 2010 og full autodieselavgift fra 2011.»

a) Legg til grunn at biodiesel og vanlig diesel er helt identiske produkter, bortsett fra at bruk av biodiesel ikke bidrar til CO<sub>2</sub>-utslipp. Legg videre til grunn

at alt som slipper ut CO<sub>2</sub> er belastet med samme CO<sub>2</sub>-avgift per tonn CO<sub>2</sub>. Hva mener du er en korrekt avgiftsbehandling av biodiesel (hva slags avgiftsfritak mener du evt. bør gis biodiesel) under denne forutsetningen?

b) Undersøkelser har vist at netto reduksjon i CO<sub>2</sub>-utslipp ved å bytte ut vanlig diesel med biodiesel ikke er så stor som under a). Vi legger derfor nå til grunn at biodiesel vil resultere i ca. halvparten av de CO<sub>2</sub>-utslippene vi får ved bruk av vanlig diesel. Hva slags avgiftsbehandling (evt. avgiftsfritak) for biodiesel vil du anbefale under denne forutsetningen?

c) Kan du se noen gode faglig baserte argumenter for hvorfor biodiesel evt. burde få fritak for både CO<sub>2</sub>-avgiften og autodieselavgiften?

## LØSNINGSFORSLAG

## Spørsmål a)

Avgiften på CO<sub>2</sub> antas her å gjelde for hele økonomien, dvs. at alt som slipper ut CO<sub>2</sub> stilles overfor denne avgiften. Det å stille alle utslippskilder overfor den samme avgiftssatsen (eller kvotepriisen), sørger for at marginalkostnaden ved utslippsreduksjon blir den samme for alle utslippskilder. Dette pga. at vi antar at hver aktør (bedrift, husholdning, kommune etc.) frivillig vil innrette seg slik at utslippene kuttes ned til det punktet der marginalkostnaden ved ytterligere utslippsreduksjon er lik avgiften. En lik avgiftssats for alle utslipp fører derfor til at vi oppnår kostnadseffektiv utslippsreduksjon. Dette kan gjerne vises vha en figur eller utregning, men av plasshensyn gjøres dette ikke her. Hvis biodiesel ikke bidrar til CO<sub>2</sub>-utslipp, er det selvsagt ingen grunn til å stille dette produktet overfor noen CO<sub>2</sub>-avgift overhodet, så anbefalingen må bli å gi fritak for de 57 ørene i CO<sub>2</sub>-avgift. (Det er vel strengt tatt ikke mulig å tenke seg hva vi egentlig mener med en «CO<sub>2</sub>-avgift» på et produkt som ikke antas å forårsake noe CO<sub>2</sub>-utslipp overhodet!)

Om vi evt. vil anbefale noen endring også for autodieselavgiften, må det skyldes helt andre begrunnelser enn CO<sub>2</sub>, jf. spørsmål c).

## Spørsmål b)

De fleste studenter tar nok her opplysningen om at netto-reduksjonen ved overgang til biodiesel er halvparten av utslippet til vanlig diesel for «god fisk» uten noen videre forbehold. Det må dermed forventes at studentene nokså rett fram anbefaler at biodiesel bør ilegges halv CO<sub>2</sub>-avgift sammenlignet med vanlig diesel.

Denne konklusjonen kan imidlertid være noe for enkel. En samfunnsøkon-

misk optimal avgiftsbehandling vil her avhenge av hva det egentlig siktes til med opplysningen i oppgaveteksten om at biodiesel forårsaker halvparten av utslippene til vanlig diesel.

Det har blitt påpekt fra flere hold at produksjonsprosessen for biodiesel i seg selv krever mye drivstoff og energi, eksempelvis fra traktorer og andre landbruksmaskiner. Dersom vi – som i denne oppgaveteksten – antar at all bruk av slikt drivstoff allerede står overfor en felles CO<sub>2</sub>-avgift, er dette *ikke* en begrunnelse for å ilegge en delvis CO<sub>2</sub>-avgift på selve bruken av biodiesel. Dette fordi alle utslipp fra traktorer, landbruksmaskiner eller andre steder i produksjonsprosessen i så fall allerede er korrekt priset. Da vil produksjonskostnaden for biodiesel allerede reflektere kostnaden ved alle de utslipp produksjonsprosessen for biodiesel har forårsaket – uten at det legges på noen egen avgift på selve bruken av biodiesel som sluttprodukt. Så lenge selve bruken av biodiesel i seg selv antas å gi nullutslipp, skal derfor biodiesel fortsatt ha fullt fritak for CO<sub>2</sub>-avgiften.<sup>1</sup>

Dersom vi skal få gode argumenter for hvorfor det likevel kan være relevant å ilegge en halv avgift på bruk av biodiesel, må dette derfor snarere begrunnes ut fra de rent naturmessige forholdene knyttet til produksjon av raps eller andre oljevekster og hvilken nettoreduksjon vi evt. får ved å ta i bruk landbruksareal til å produsere biodiesel. Det er her flere muligheter som kan gjøre at biodiesel ikke er utslippsfri. Ett argument er at opparbeiding og pløying av nytt åkerareal i seg selv frigjør betydelig CO<sub>2</sub> (en del av jordas karbon frigjøres til luft som CO<sub>2</sub>). Et annet argument er at dersom du hugger ned skog og erstatter skogen med plantevekster, vil det ta mange år (evt. aldri) før du har igjen har

bundet opp like mye karbon som den som var bundet av skogen. Derfor vil eksempelvis hogging av regnskog for å få nytt areal for produksjon av mer oljevekster til biodieselproduksjon være meget tvilsom klimapolitikk. Et tredje argument er at bruk av kunstgjødsel på åkermark bidrar til frigjøring av betydelige mengder lystgass, som jo er en meget potent klimagass. Totaleffekten på klimautslipp ved å ta i bruk økt landbruksareal for å få produsert mer biodiesel, vil derfor trolig være beskjeden, og det kan godt være at oppgavens opplysning om 50 % netto reduksjon er for optimistisk.<sup>2</sup> Men hvis totaleffekten av overgang til biodiesel faktisk er en halvering av netto utslipp sammenlignet med forbrenning av fossilt brennstoff, ja da må anbefalingen være at biodiesel ilegges halv CO<sub>2</sub>-avgift!

## Spørsmål c)

Dette er en nokså åpen oppgave, og må sensureres med «åpent sinn», dvs. at enhver argumentasjon som kan sies å være tuftet på samfunnsøkonomisk innsikt i prinsippet bør premieres.

Det sentrale poenget må være at forskjellen i klimautslipp mellom biodiesel og vanlig diesel allerede er ivarett gjennom å gi avgiftsfritak (evt. kun halvt fritak som i spørsmål b)) for CO<sub>2</sub>-avgiften. Når forskjeller i klimautslipp allerede er korrekt priset inn, kan åpenbart ikke forskjeller i klimautslipp brukes på nytt som begrunnelse for å fritta biodiesel også for autodieselavgiften! Studentene bør se dette og bør dermed kunne konkludere med at dersom det skal gis fritak også for autodieselavgiften, så må begrunnelsen være knyttet til noe helt annet enn CO<sub>2</sub>-utslipp! Hvilke andre begrunnelser dette så skal være, bør holdes mer åpent, og det må være argumentasjonen mer enn konklusjonen som premieres.

<sup>1</sup> Dersom vi fraviker opplysningen fra oppgaveteksten om at alt utslipp står overfor samme CO<sub>2</sub>-avgift, kunne vi muligens ha et nest beste-argument om at vi bør kompensere for manglende avgifter på innsatsfaktorer til bruk i produksjon av biodiesel ved å innføre en avgift i siste ledd, dvs. på selve forbruket av biodiesel. Men dette vil i så fall være et dårligere tiltak enn å innføre de avgiftene som mangler lengre framme i verdikjeden.

<sup>2</sup> For mer om biodrivstoff og at dette er dårligere klimapolitikk enn det mange har trodd til nå, se Bjart Holtmarks kommentar i E24: <http://e24.no/kommentar/spaltister/holtmark/article3501266.ece>.

En mulighet kan være at det identifiseres en type markedssvikt i markedet for biodiesel som ikke dreier seg om klimagassutslipp. Fra mitt ståsted synes det vanskelig å komme på noen slike andre typer av markedssvikt som skulle tilsi fritak for autodieselavgiften. Oppgaveteksten refererer Finansdepartementets argumentasjon om at eksterne kostnader knyttet til ulykker, kø, støy og andre typer utslipp enn CO<sub>2</sub> må antas å være de samme for biodiesel som for vanlig diesel. Jeg kjenner ikke til noen informasjon som skulle tilsi det motsatte.

En annen type resonnement kan være knyttet til å vurdere autodieselavgiften som en rent fiskal avgift, dvs. med formål å generere skatteinntekter. En kunne da kanskje mene at autodieselavgiften på kr 3,50 per liter på biodiesel er for høy i forhold til det effektivitetstapet denne skatten skaper. Ideen er da at man burde sette ned skatten på biodiesel og øke skatten på andre avgifter/skatter i økonomien for å redusere samlet effektivitetstap (uten hensyn til miljøargumenter). Vi har imidlertid ingen opplysninger som skulle tilsi dette her, og ingen av debattantene som har argumentert for fortsatt fritak for autodieselavgiften ser ut til å ha tenkt i slike baner. Dessuten virker det noe tvilsomt å betrakte biodiesel og vanlig diesel som forskjellige produkter ved fastsettelsen av en fiskal avgift, siden de rent bruksmessig (som drivstoff betraktet) vel er 100 % identiske og endog blandes med hverandre før salg til sluttbruker.

Min tolkning er at fritak for autodieselavgiftdelen nærmest ser ut til å være begrunnet (blant de som støtter det) med at en overgang til økt bruk av biodiesel opphøyes til et mål i seg selv, dvs. at vi rett og slett ønsker mer biodiesel og mindre vanlig diesel – koste hva det koste vil. Argumentasjonen går da noe i retning av at «jo mer avgiftsfritak, jo bedre, siden biodiesel er bedre for mil-

jøet enn vanlig diesel». Det virker som om opposisjonspartiene (og talsmenn for næringsliv og landbruk som har interesser i retning av økt biodieselproduksjon) har lagt seg på en slik type argumentasjon. Ingen av talsmennene for fullt avgiftsfritak har så vidt jeg har kunnet oppfatte, kommet opp med noen argumenter for *hvorfor* vi bør gi mye større avgiftsreduksjon til biodiesel enn det CO<sub>2</sub>-gevinsten ved overgang til biodiesel tilsier.

Hvis hensikten med avgiftsfritaket er å få ned CO<sub>2</sub>-utslipp, er det et svært dyrt tiltak å gi fritak for både CO<sub>2</sub>- og autodieselavgiften. Det ser vi direkte fra opplysningene i oppgaveteksten: CO<sub>2</sub>-avgiften er på kr. 0,57 og autodieselavgiften er på 3,50. Avgiftsnivået på CO<sub>2</sub>-avgiften (0,57 kroner per liter) viser hva det koster å oppnå mer utslippsreduksjon andre steder i økonomien.<sup>3</sup> Hvis vi da gir et avgiftsfritak på 0,57 + 3,50 = 4,07 for biodiesel, vil dette innebære et avgiftsfritak som er 4,07/0,57 = 7,14 ganger høyere enn det som er begrunnet ut fra en kostnadseffektiv politikk overfor CO<sub>2</sub>.

Det må i så fall være et mål å oppnå ekstra mye CO<sub>2</sub>-reduksjon ved å bytte ut vanlig diesel med biodiesel og å gjøre tilsvarende mindre av alle andre tiltak vi alternativt kunne ha gjennomført. For drivhuseffekten er det imidlertid «ett fett» om dette skjer vha overgang til biodiesel eller på andre måter. Nettopp derfor framstår det som *tullete* å skulle tvinge fram en overgang til biodiesel for en ca 7 ganger så høy kostnad som andre måter vi kunne ha oppnådd like store utslippsreduksjoner på.

Alt det ovenstående forutsetter at biodiesel faktisk ikke medfører noen CO<sub>2</sub>-utslipp. Når det da i tillegg trolig er slik (jf. oppgavens pkt. b) at produksjon av biodiesel også fører til en del CO<sub>2</sub>-utslipp, blir nettogevinsten ved overgang til biodiesel enda mindre, og det å

gi fullt avgiftsfritak blir dermed *enda mer tullete*.

I tillegg har det ovenstående forutsatt at vi har en felles avgiftssats (eller kvotepris) på alle CO<sub>2</sub>-utslipp. Slik er det ikke. Totalt 113 norske bedrifter står i dag overfor en kvoteplikt innenfor EUs kvotemarked. Disse bedriftene står til sammen for ca. 40 % av samlet klimagassutslipp for Norge. Sist høst har kvoteprisen ligget på om lag 116 kroner per tonn CO<sub>2</sub> for EU-kvoter og noe lavere for spesialkvoter tilknyttet den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Resten av de norske utslippene står overfor noe varierende avgiftssatser på bensin, diesel, gass, kull, koks osv. I motsetning til i oppgaveteksten er det altså *ikke* samme avgiftsnivå per tonn CO<sub>2</sub>.<sup>4</sup> Det er bensin som har høyest avgiftsnivå, mens diesel med full sats har et avgiftsnivå som ligger på ca. samme nivå som naturgass. Det finnes også diesel med redusert sats. Hvis billigst mulig reduksjon av klimagasser var målet, burde selvsagt alle avgiftene vært like. Videre burde dette felles avgiftsnivået ligge på samme nivå som kvoteprisene på EU-kvoter. Så lenge avgiftene er høyere enn kvoteprisnivået, vil vi få større reduksjon av klimagassutslipp innenfor en gitt kostnadsramme ved å kjøpe opp og destruere EU-kvoter enn ved å gjøre større tiltak innenlands. Det er selvsagt viktig å arbeide for en utjevning av de per i dag varierende prisene for ulike utslippskilder og/eller anvendelser dersom vi skal oppnå en mer kostnadseffektiv klimapolitikk. Et større fritak for biodiesel enn det som er begrunnet ut fra forskjeller i netto utslipp av CO<sub>2</sub>, må her definitivt være et skritt i helt feil retning og gjøre det enda verre enn det allerede er. Dagens system med varierende priser på ulike typer og/eller anvendelser av klimautslipp, synes uansett viktigere for hvordan vi bør avgiftsbehandle ordinær diesel sammenlignet med andre utslipp, mens det virker noe mindre viktig for spørsmålet

<sup>3</sup> Som omtalt under sp. a) antas det at alle utslippskilder i økonomien (bedrifter, hushold, offentlig sektor) frivillig vil redusere sine utslipp inntil marginalkostnaden ved utslippsreduksjon tilsvarer avgiftssatsen. Avgiftssatsen vil derfor til enhver tid vise nivået på marginalkostnaden ved utslippsreduksjon.

<sup>4</sup> Se Tabell 5.1 i Klimameldingen (St.meld. nr. 34 2006-2007) for en oversikt over avgiftsnivået på ulike brenselstyper og/eller anvendelser.



om hvordan vi bør avgiftsbehandle biodiesel i forhold til ordinær diesel.

Min konklusjon er at det å gi fullt avgiftsfritak for biodiesel, tyder på at «mer biodiesel» må ha blitt opphøyd til et selvstendig mål i stedet for å være avledet fra en overordnet strategi om å redusere klimagassutslipp på bred front. En mulig årsak til en slik målfor-

skyvning kan kanskje være nærings- og landbruksinteresser som ser produksjon av raps og biodiesel som et nytt potensielt markedsområde. Gitt at mer biodiesel er et selvstendig mål, er et kraftig avgiftsfritak sikkert et godt virkemiddel. Men kanskje vi burde stimulere til enda mer biodiesel? Hvordan kan vi vite at fritak for både kr 0,57 i CO<sub>2</sub>-avgift og kr 3,50 i autodieselavgift

er akkurat passe stor subsidiegrad? Kanskje vi også burde innføre momsfritak for biodiesel? Eller hva med en kraftig subsidie i tillegg til fritak for moms, autodieselavgift og CO<sub>2</sub>-avgift, slik at bruk av biodiesel blir bortimot gratis? Da ville vi åpenbart fått enda mer biodiesel, og det må jo være bra – eller?



# ABONNEMENT

## HUSK!

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

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

## Valutaseminaret 2010

## Finanskrisen sett fra politikken, næringslivet og academia

ANDRÉ KALLÅK ANUNDSSEN  
TORD S. H. KROGH  
Masterstudenter ved UiO

Årets valutaseminar på Lysebu åpnet tradisjonen tro med et innlegg fra finansministeren. Det var dermed, for de av foreningens medlemmer som har vært med en stund, klart for et gjensyn med Sigbjørn Johnsen. Den tilbakekomne ministeren fra Hedmarken brukte mesteparten av tiden på å snakke om finanskrisen og viktigheten av de offentlige tiltakene som har blitt iverksatt. «Aldri før har så få gjort så mye ugang for så mange andre, i alle fall ikke i fredstid», sa Johnsen med klar henvisning til finansnæringen.

Med tanke på når Sigbjørn Johnsen sist satt med makten over statens pengesekk, var det ikke overraskende at han trakk en historisk parallell: Opptakten til dagens krise ligner mye på tidligere kriser. Det var en stor gjeldsoppygging og

**«Itte høgged ned mer enn tilveksten, og itte drekk opp hele gevinsten – du må plante nytt»**

kredittvekst i forkant av krisen. Burde man ha ropt varsko før? Blendes vi for lett av vår egen suksess? Oljepengebruk var også i fokus da finansministeren talte, og han gjentok budskapet om at bruken skal tilbake på banen så fort det lar seg gjøre. Han poengterte at hand-

lingsregelens troverdighet er sentral, ikke bare for budsjett disiplinen, men også for dens «økonomiske tvilling», inflasjonsmålet. Som en skikkelig politiker gjorde han et forsøk på å folkelig-gjøre handlingsregelen: «Itte høgged ned mer enn tilveksten, og itte drekk opp hele gevinsten – du må plante nytt».

«Generasjonskontrakten» var et annet tema Johnsen brukte tid på å snakke om. «Hadde han far kjøpt gitar til meg som 7-8 åring», sa hedmarkingen, «så ville jeg itte vært her nå, jeg ville vært på turné med Springsteen». «Når Springsteen speller vil folk alltid høre The River», fortsatte han, «og generasjonskontrakten, det er min River». At man er nettomottaker av velferdstjenester når man er ung, nettobidragster når man er en del arbeidslivet, og igjen nettomottaker når man er gammel, dét er hva generasjonskontrakten handler om. Dette mente finansministeren er det fineste med hele den nordiske modellen.

«Nå kommer de virkelige ekspertene, så nå blir det stigning i programmet», sa Johnsen, idet han overlot ordet til seminarets næringslivsalibi, Olav Volldal. Konsernsjefen i Kongsberg Automotive innledet sitt foredrag med å fortelle om en venn av ham som en gang hadde vært på en avholdsfest. «Hvorfor dro du på den?», hadde Volldal spurt. «Fordi intet menneskelig skal være meg frem-

med», svarte vennen. «Slik er det også for meg i dag», sa sivilingeniøren med et smil om munnen.

Det dramatisk synkende nybilsalget hadde negative effekter på profittmarginen i firmaet Volldal sitter i førersetet for. Han poengterte at en krise som dette kun forskyver tidslinjen, men ikke trendlinjen, og at krisen bidro til viktige omstillinger internt i bedriften. Konsernsjefen kommenterte i tillegg statens krisetiltak, og skrøt av myndighetenes raske og pragmatiske respons. Volldal understreket dog at motkonjunkturiltakene kunne vært mer offensive, og ikke kun ta sikte på å bevare det bestående. Videre savnet han tilskudd til opplæringsprogrammer da mange bedrifter ble tvunget til å permittere arbeidere. «Hvorfor gis dette kun til bedrifter med strukturelle vanskeligheter, og ikke til de med konjunkturelle problemer?», spurte Volldal.

MOTKONJUNKTURPOLITIKK ELLER  
MOTLANGTIDSPOLITIKK  
Første akademiker ut var Espen

**Dette har av vært en motlangtidspolitikk», sa Henriksen**

Henriksen, Visiting Professor ved University of California, Santa Barbara.

Hans fokus var rettet mot det han mente er en manglende langsiktighet bak motkonjunkturtiltakene. «Dette har av vært en motlangtidspolitik», sa Henriksen, som savnet en sterkere disiplin i debatten om hva motkonjunkturtiltakene skulle brukes på. Særinteresser fikk dominere, mente han. Den innflytne økonomen fortsatte med å forsøke å adressere noe av kritikken som har vært rettet mot såkalt «moderne makroøkonomi», herunder realkonjunkturmodeller (RBC modeller). Dette er en kritikk som, ifølge Henriksen, har vært basert på misforståelser av teorien. Mange har ment at RBC modeller gir uttrykk for at kun «laissez faire» skal råde, men Henriksen understreket at dette er langt fra tilfellet. Blant annet vil reguleringer av finansmarkedene stå sentralt, også for en som mener RBC modeller representerer økonomien på en forholdsvis god måte.

Et annet hovedpoeng Espen Henriksen hadde var at investeringsanalyser i forbindelse med igangsettelsen av offentlige prosjekter bør være grundigere. Det optimale, understreket han, vil være å foreta nøysomme nåverdiberegninger av alle potensielle prosjekter, og rangere dem etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Den offentlige diskonteringsraten er tilnærmet konstant, mens den private er svært motsyklisk. Samtidig er investeringskostnader medsykliske, slik at mange offentlige prosjekter får en positiv nåverdi i lavkonjunkturer. Dermed vil en slik investeringspolitikk også medføre en viss grad av motkonjunkturpolitikk, men den vil være basert på analyser i tråd med solide økonomiske fundament, og ikke bare et stabiliseringsønske.

#### REFORM I OFFENTLIG SEKTOR OG TRYGDESYSTEMET

Etter en fortreffelig lunsj var det duket for seminarets andre sesjon. Professor i samfunnsøkonomi ved NTNU, Jørn Rattsø, holdt et svært interessant innlegg om hvilke reformutfordringer som finnes i offentlig sektor. Den røde trå-

den i foredraget hans var «Løsningen som blir problemet». Dette innebærer følgende hendelsesforløp: (1) Det offentlige oppretter institusjoner for å løse et gitt problem, (2) institusjonen får leve fritt og utvikler egne interesser, og (3) ender til slutt opp med å bli problemet.

Blant de mest vellykkede reformene i offentlig sektor trakk Rattsø frem skattereformen, pensjonsreformen, dereguleringen av kraftmarkedet, av boligmarkedet, samt reformene med Telenor og Skatteetaten. Det som kjennetegner disse suksessene er at utfordringen erkjennes, og at det er en felles forståelse av problemet. Det er en sterk faglig forankring, godt samspill mellom fag og politikk, og ikke minst folkelig oppslutning. For mer mislykkede reformer ser vi samtidig at man sliter med disse punktene. Eksempler på dette er sykehus, skole, kommune, jernbane, politi og NAV. I disse tilfellene er det i tillegg problemer med gamle strukturer og sterke interesser, samtidig som de negative konsekvensene ligger langt frem i tid. Budsjetter har en tendens til å være i løpende forhandlinger, hvilket gir myke budsjetterammer og bidrar til at særinteresser får presset frem løsninger finansiert av fellesskapet.

Deretter flyttet seminaret fokuset over på trygdesystemet, og til Knut Røed fra Frischsenteret. Han startet foredraget med å vise at det er en meget klar negativ korrelasjon mellom «risiko for uførhet» og inntekt. «Er det for lite lønnsomt å jobbe?», spurte han. Røed understreket at det kan være at begge deler forårsakes av en felles faktor, så korrelasjon betyr ikke nødvendigvis kausalitet. Det kan også være at folk med dårlig lønn har tyngre jobber og dårligere arbeidsmiljø.

Samtidig kan det nok være noe kausalitet. Norske studier viser at reduserte dagpenger påvirker lengden på arbeidsledighetsperioder, selv om effekten ikke er overveldende sterk. Svenske studier viser at sykefraværet øker med sjenerø-

siteten i sykelønnsordningen. Et iboende dilemma når trygdeordningene drøftes, er at vi ønsker et system som forhindrer fattigdom samtidig som vi vil det skal lønne seg å arbeide. Debatten i dag later ikke nødvendigvis til å ha tatt inn over seg dette. Man hører oftest at ytelsene er for lave, og at det lønner seg for lite å jobbe.

Røed talte varmt om det han kalte «et aktivitetsorientert forsikringssystem». Et slikt system kombinerer relativt sje-

### Med dette som bakteppe, skisserte Røed et slagord for fremtidens velferdsstat: «Fra inntektssikring til deltakelsessikring»

nerøse ytelser med krav om aktivitet (for eksempel kompetanseoppbygging og arbeid). Dette løser noe av dilemmaet, siden insentivet til å snylte reduseres. Dette kan være riktig fremgangsmåte både for å redusere trygde- og sykelønnsutgifter. Med dette som bakteppe, skisserte Røed et slagord for fremtidens velferdsstat: «Fra inntektssikring til deltakelsessikring».

#### HAR ØKONOMENE SKYLDA FOR KRISEN?

Valutaseminarets første dag ble avsluttet med en sesjon der Bent Sofus Tranøy, 1. amanuensis ved Høgskolen i Hedmark, og professor Victor Norman fra Norges Handelshøyskole, skulle komme med sine betraktninger rundt hvorvidt økonomifaget «sviktet» i forløpet til krisen. Førstnevnte kom for fullt i økonomenes søkelys våren 2008 da han skrev kronikken «Makt-Norges bakspillere» i Dagbladet, og det var en viss forventning om at avslutningen skulle gi en livlig diskusjon mellom to motpoler. Dette kan ikke sies å ha blitt innfridd. Debatten, eller rettere sagt konversasjonen, bar mer preg av refleksjon og interessante betraktninger. Tranøy og Norman hadde

på flere områder like diagnoser på hva som feiler økonomifaget.

Tranøy påpekte at standard neoklassisk teori, som forutsetter rasjonelle aktører, har som egenskap at økonomien alltid er i likevekt. Grunnleggende stabilitet råder altså grunnen. Samtidig er ikke rasjonelle aktører noen hindring for å få ustabile økonomier; introduksjonen av informasjonsøkonomi med prinsipal-agent problemer gir grunnlag for mer ustabile systemer. Det finnes naturligvis alternativer til å forutsette rasjonelle aktører også. Om man for eksempel legger «animal spirits» til grunn, vil man kunne få ustabile systemer drevet av blant annet «confirmation bias» og sosial smitte. Tranøy sa at han tidligere trodde mest på den sistnevnte teorien, men at han har hatt en glidning over mot informasjonsøkonomi i det siste.

Han trakk frem det noe ironiske om at «maturity mismatches» ofte nevnes som en kilde til krisen. Er ikke dette hva bankenes virksomhet dreier seg om? Kanskje dette har vært et problem fordi det har vært mangel på institusjonell klarhet. Oppsummert mente Tranøy at det viktigste problemet i forbindelse med finanskriser har vært styringssvikt i det politiske liv, så vel som i private selskaper. Manglende betingelser for etisk atferd, var et annet punkt han trakk frem.

«Er økonomene på vei inn i høstmørket?» var tittelen for Victor Normans

### «Det er nyklassikerne som er langt inne i høstmørket»

innlegg, og han startet like godt med å svare på spørsmålet med en gang: «Det er nyklassikerne som er langt inne i høstmørket». Dette svaret rammer også makro og finans, da disse retningene fremdeles er svært dominert av nyklassikere. Problemet er, i følge Norman, at makro ikke har tatt inn over seg fremgangen i mikroøkonomien siden 1970-tallet. Dette er et paradoks. Makro har blitt mer nyklassisk, mens mikro har

blitt mindre. Hvorfor holder ikke alle makroøkonome på med det samme som i mikro, istedenfor å prøve å bli mest mulig lik Chicago, spurte Norman.

«Har økonomene skylden for krisen?» var det neste spørsmålet Norman forsøkte å besvare. «Nei, egentlig ikke», mente han. Professoren understreket likevel at profesjonen har skyld for enkelte momenter: Påstanden om «the great moderation» og bruken av normalfordelingen (kan vi virkelig snakke om de store talls lov når tidsperspektivet er 50 år?). Til sist trakk han frem utviklingen av enkelte modeller, deriblant CAPM. Vedrørende det siste punktet, poengterte Norman at dette er kun en teori om *relative* verdier – det er en numerairløs modell. Den kan ikke anvendes til verdisetting på den måten den har blitt brukt i finansverden.

Denne seansen ble rundet av med en felles runde med spørsmål til Tranøy og Norman. Deretter var dagen unnagjort, og deltakerne kunne se frem til en nydelig 4 retters middag med festtale fra Bent Sofus Tranøy, samt Øystein Dørum's musikkquiz.

### ER PENGEPOLITIKKEN STABILISERENDE?

Den andre dagen på Lysebu ble satt i gang av Jan F. Qvigstad fra Norges Bank. Visesentralbanksjefen startet med å redegjøre for Bankens seneste renteavgjørelse, og gikk så videre til å snakke om avveiningen mellom pengepolitikk og finansiell stabilitet. De lave rentene gjennom 2009 var trolig med på å stabilisere økonomien, men i den samme perioden steg boligprisene med over 10 prosent. Boligpriser og andre aktivapriser inngår ikke direkte i konsumprisindeksen. Det er av den grunn klart at sentralbanken hele tiden støter på avveininger mellom lav og stabil inflasjon, og utviklingen i andre deler av økonomien når den fatter sine rentebeslutninger. «Det er ikke bare sånn at man trykker på en knapp, så spyttes svaret ut», kommenterte Qvigstad. Da

han skulle trekke frem de største usikkerhetsmomentene for fremtiden, nevnte Qvigstad utviklingen i den amerikanske og den kinesiske økonomien, samt hva som skjer med Hellas og andre europeiske lands statsgjeld.

Harald Magnus Andreassen fra First Securities åpnet sitt foredrag ved å påpeke at «det ikke er morsomt å være

### «Det ikke er morsomt å være den som tar vekk punsjbollen når festen går over styr»

den som tar vekk punsjbollen når festen går over styr», med henvisning til at mange sentralbanker muligens kvier seg for å aktivt bekjempe bobler i økonomien. «Er det for sjeldent sentralbankene lener seg mot vinden?», spurte Andreassen. Mange har hevdet at Kinas sparing var en av hovedgrunnene til at verdensøkonomien i 2008 seilte inn i den dypeste lavkonjunkturen siden 1930-tallet. Andreassen hevdet på sin side at mesteparten ble skapt innenlands av sentralbankene.

Et av problemene han trakk frem for Norge sin del, er at den reelle prisveksten i økonomien er høyere enn indeksene Norges Bank sikter etter. Andreasen mente at boligprisene bør inngå med vektorer på mellom 7 og 10 prosent i konsumprisindeksen, og hevdet i tillegg at DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) modeller er uegnet til å forstå økonomien. Disse modellene mangler, i følge Andreassen, empirisk støtte og legger til grunn urealistiske forutsetninger. Dette er modelltypen som brukes av svært mange sentralbanker i verden, deriblant Norges Bank.

Professor ved Norges Handelshøyskole, Ola Grytten, tok så deltakerne på valutaseminaret med på en historisk reise. Han kunne blant annet opplyse at den

eneste lange perioden med høy inflasjon i fredstid, har vært i perioden etter 1945. Årlig inflasjon i fredstid har vært på marginale 0.41 prosent i gjennomsnitt. Over et langt tidsperspektiv ser vi at prisene er svært stabile, mens de kortsiktige fluktuasjonene er mye større. Dette innebærer at pengepolitikk ofte er viktigere på kort- enn på lang sikt, påpekte professoren. «Sølvstandarden 1842-1874 var da norsk pengepolitikk var mest vellykket», hevdet Grytten.

#### SYSTEMRISIKO OG REGULERINGER

Neste på programmet var Bjørn Skogstad Aamo fra det nylig omdøpte Finanstilsynet, tidligere Kredittilsynet. Direktøren ga uttrykk for at han er usikker på hva som kommer ut av de planlagte finansmarkedsreformene i USA. Han stilte seg likevel positiv til at det nå pågår et stort internasjonalt samarbeid for å utvikle et felles regelverk for finansmarkedene. European Systemic Risk Board er opprettet for å gå gjennom hvordan et multinasjonalt rammeverk kan struktureres for å håndtere systemrisiko, og i 2009 deltok Finanstilsynet i hele 350 møter om liknende spørsmål internasjonalt.

### Renten bør i en normal konjunktursituasjon ligge på rundt 5 prosent for å forhindre bobler i boligmarkedet, mente direktøren

Aamo trakk fremt boligmarkedet som en viktig kilde til potensiell ustabilitet i realøkonomien. Renten bør i en normal konjunktursituasjon ligge på rundt 5 prosent for å forhindre bobler i boligmarkedet, mente direktøren. Om bolig-

markedet kollapser, vil dette kunne ha katastrofale ringvirkninger for resten av økonomien. Tilsynsdirektøren poengterte at antall lån med pant i bolig har vokst med hele 150 prosent fra 2002-2009. Dersom boligprisene skulle få et langvarig fall, som på slutten av åttitallet, vil dette kunne få enorme konsekvenser for bankenes likviditet og utlånsvirksomhet siden flesteparten av lånene i Norge er sikret med pant i egen bolig. Finanstilsynets sjef roste sentralbanken for sine inngrep i forbindelse med finanskrisen, og mente at vi ville sett en mye større kollaps om det ikke hadde vært for Norges Bank sine raske motreaksjoner. Aamo avsluttet sitt innlegg ved å ta til ordet for at en større reform av skattesystemet bør vurderes, hvor blant annet direkte beskatning av bolig bør drøftes.

Gunn Wærsted, administrerende direktør i Nordea, holdt et veldig interessant foredrag om finanskrisens konsekvenser for bankene, og hva som kan gjøres fremover for å unngå at noe lignende skal skje igjen. Hun mente blant annet at bankene bør fokusere på risikohåndtering og diversifisering av sine porteføljer. I stedet for å overvåke de individuelle bankenes risiko, ga Wærsted uttrykk for at det kan være mer fordelaktig å se på finansinstitusjonenes samlede risiko. Med hensyn til utlånsvirksomhet tok hun til ordet for å i større grad gradere risikoen knyttet til ulike lån. I dag ligger kun en viss gradering til grunn for vektingen når bankenes risikoeksponering beregnes. Det er ikke vanskelig å enes om at man trolig ville fått en bedre vurdering av bankenes risikoeksponering ved å vekte lånene ytterligere etter graden av risiko de bærer ved seg.

Dagen sluttet der den begynte; med en visesentralbanksjef ved talerstolen. Denne gangen var det visesentralbanksjefen i Sveriges Riksbank, Lars Nyberg,

som var kommet for å snakke om hvilke tiltak som er iverksatt og hvilke tiltak som bør vurderes nå som det ser ut til at den verste turbulensen er over. Nyberg påpekte at man ved utforming av nye regler står ovenfor en avveining mellom effektivitet versus regulering og stabilitet. Når tilleggsreservene øker, vil utlånsrentene følge etter. Dette er en av mange avveininger man må være klar over når eventuelle nye regelverk utformes, og som må formidles til lånekundene, kommenterte Nyberg.

Visesentralbanksjefen i Sverige mente at en av de største utfordringene fremover ligger i å skape et rammeverk for å

### «Hvis vi overlater det til politikerne, kan alt hende», sa Nyberg spøkefullt

håndtere systemrisiko. Han så gjerne at dette er et ansvar som kan legges i hendene på sentralbankene, slik at man får en mer helhetlig penge- og finansmarkedspolitikk. Han mente at renten bør brukes til å bekjempe inflasjon, og at vi heller får ta i bruk andre hjelpemidler til å kontrollere andre forhold. «Hvis vi overlater det til politikerne, kan alt hende», sa Nyberg spøkefullt, og med dette ble årets valutaseminar avsluttet.

Arrangementskomiteen, bestående av Aud Ebba Lie (Finanstilsynet), Eivind Bernhardsen (Finanstilsynet), Frid Fjose Berg (Finansdepartementet), Henrik Borchgrevink (Norges Bank) og Øystein Dørum (DnB NOR Markets), skal ha stor takk for å ha sydd sammen et spennende og variert program. Vel møtt neste år!

# Veiledning for bidragsytere

1. Samfunnsøkonomen trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikler, aktuelle kommentarer, debattinnlegg og bokanmeldelser. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format i Word til Samfunnsøkonomenes Forening ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no, eller direkte til en av redaktørene. Bidragene skal leveres med dobbel linjeavstand og 12 pkt skrift. Artikler bør ikke overstige 20 A4-sider, aktuelle kommentarer 12 sider, debattinnlegg og bokanmeldelser 6 sider.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør 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. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing  
Referanselisten:  
Tidsskrifter: Isachen, A. J. og J. T. Klovland (1982): Pengemengde og inflasjon, hvordan gikk det?, Sosialøkonomen 36(1), 11-13.  
Bøker: Johansen, L. (1982): Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien. Universitetsforlaget, Oslo.  
Working papers/rapporter: Finstad, A. G. Haakonsen og K. Rypdal (2002): Utslipp til luft av dioksiner i Norge - Dokumentasjon av metode og resultater, Rapporter 7, Statistisk sentralbyrå.
7. Referansene i teksten:  
Hhv én, to og flere enn to forfattere: «...Johansen (1982), Isachen og Klovland (1982), Finstad m. fl. (2002)».  
Referanser i paranteser: «...(Johansen, 1982; Hoel, 2008)...».

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

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?

Kontakt oss på: sekretariatet@samfunnsokonomene.no

DET LEVENDE UNIVERSITET - UMB DELTAR I DEN INTERNASJONALE KUNNSKAPSUTVIKLINGEN OM VERDENS NATURRESSURSER. UMB HAR KOMPETANSE SOM KAN SIKRE DAGENS OG FREMTIDENS LIVSGRUNNLAG. UMB HAR KONSENTRERT UTDANNING OG FORSKNING OM BIOLOGI, NATUR, MILJØ, UTVIKLINGSSTUDIER, RESSURSFORVALTNING, ØKONOMI, SAMFUNNSVITENSKAP OG TEKNOLOGI. UMB HAR 3100 STUDENTER, 370 DOKTORGRADS- STUDENTER OG 950 ANSATTE MED EN ÅRLIG OMSETNING PÅ 750 MILL. KRONER. UMB LIGGER I ÅS KOMMUNE, CA 30 MINUTTER SØR FOR OSLO.

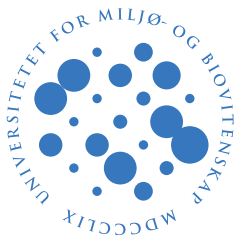
## 4 DOKTORGRADSSTIPENDIATER I ØKONOMI

Ved Institutt for økonomi og ressursforvaltning (IØR) [www.umb.no/ior](http://www.umb.no/ior) er det ledig fire stillinger som doktorgradsstipendiat i økonomi.

Tre av stillingene er åpne stillinger, som forutsettes knyttet til ett eller flere av instituttets sentrale forskningsområder: miljø- og ressursøkonomi, utviklingsøkonomi, energi og klimaøkonomi, finans, og entreprenørskap og innovasjon.

En stilling er knyttet til prosjektet "Norwegian Fish in the European Market"

**Fullstendig beskrivelse av stillingene finnes på [www.umb.no/stillinger](http://www.umb.no/stillinger)**



0107  
1955

Jobbnorge.no

## Tid for lønnsstatistikk

Hvert år gjennomfører Samfunnsøkonomene en undersøkelse for å kartlegge lønn blant våre medlemmer. Denne undersøkelsen danner grunnlaget for lønnsstatistikken som våre medlemmer kan ha god nytte av i forbindelse med lønnsforhandlinger. For at statistikken skal bli best mulig er det viktig at flest mulig svarer. Vi håper at alle våre medlemmer besvarer denne som sendes ut på e-post ultimo mars.

Send gjerne din e-postadresse til: [sekretariatet@samfunnsokonomene.no](mailto:sekretariatet@samfunnsokonomene.no) så vi kan forsikre oss om at vi har din nyeste adresse.



**SAMFUNNSØKONOMENE**

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING - Telefon: 22 31 79 90 - E-post: [sekretariatet@samfunnsokonomene.no](mailto:sekretariatet@samfunnsokonomene.no)

## B-PostAbonnement

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening  
PB. 8872 Youngstorget  
0028 OSLO

