

NR. 8 • 2006 • 60. årgang

ØKONOMISK FORUM

TEMA: NASJONALBUDSJETTET

- Kim Massey Heide
 - Espen Henriksen
 - Lars Håkonsen
 - Halvor Mehlum
 - Tor Steig
-
- Jansen Hagen og Rattsø:
NYE ROLLER FOR FRIVILLIGE
ORGANISASJONER I BISTAND



- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Egil Matsen • egil.matsen@svt.ntnu.no

- REDAKTØRER
Ylva Søvik • ylso02@handelsbanken.se
Hans Jarle Kind • hans.kind@nhh.no

- ORGANISASJONSKONSULENT
Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Ragnar Ihle Bøhn

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Younstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

- UTGIVELSESPLAN
NR. 1: MEDIO FEBRUAR NR. 6: MEDIO SEPTEMBER
NR. 2: MEDIO MARS NR. 7: MEDIO OKTOBER
NR. 3: MEDIO APRIL NR. 8: MEDIO NOVEMBER
NR. 4: MEDIO MAI NR. 9: ULTIMO DESEMBER
NR. 5: MEDIO JUNI

- PRISER

Abonnement	kr.	980.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	150.-

- ANNONSEPRISER

1/1 SIDE	kr.	6080.-
3/4 SIDE	kr.	5490.-
1/2 SIDE	kr.	4900.-
Byråprovisjon		10%

- ANNONSEFRIST
10 dager før utgivelsesdato

Design: www.deville.no

Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

Innhold

NR. 8 • 2006 • 60. ÅRG.

- **LEDER** 3
Fem år med handlingsregelen
- **DEBATT** 4
Fremskrittspartiets oppslutning:
Fremskrittspartiet som
«medianvelgerparti»
av Stein Østre
- **Fordeling av ressurser til de regionale helseforetakene – Kommentar til Fredrik Carlsens analyser i NØT 1/2006** 6
av Terje P. Hagen
- **Samuelson, Solow – og Steigum** 12
av Vidar Ringstad
- **TEMA: NASJONALBUDSJETTET** 15
Statsbudsjettet 2007
av Kim Massey Heide
- **Bellman og Halvorsen** 19
av Espen Henriksen
- **Nasjonalbudsjettet 2007: God råd, men likevel fattig** 23
av Lars Håkonsen
- **En lavest mulig rente** 29
av Halvor Mehlum
- **Gode råd følges ikke opp** 31
av Tor Steig
- **ARTIKKEL** 34
Nye roller for frivillige organisasjoner i bistand
av Rune Jansen Hagen og Jørn Rattsø
- **PROGNOSEPRISEN** 41
Prognoseprisen 2006
av Nina Skrove Falch og Ragnar Nymo

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

Fem år med handlingsregelen

Statsbudsjettet for 2007 er det femte i rekken som baserer seg på handlingsregelen for innfasing av statens petroleumsinntekter i norsk økonomi. Budsjettet er imidlertid det første hvor populærversjonen av regelen (bruk 4 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland) blir fulgt. Bruken av oljeinntekter blir allikevel kritisert av mange; konjunktursituasjonen tilsier et uttak under 4 pst. hevdes det. Korrekt nok påpekes det også at dette ville vært i overensstemmelse med regelen. Den sier eksplisitt at man skal legge vekt på å jevne ut svingninger i økonomien. Over perioden 2002-2006 tilsvarte bruken av petroleumsinntekter et gjennomsnittlig uttak på ca. 6,5 pst. av fondet. I denne perioden var mange bekymret for at man avvek for mye fra «4-pst. regelen»; ved flere anledninger ble handlingsregelen sågar erklært død.

Vi vil minne om at handlingsregelen primært er et verktøy for å sørge for en god *langsiktig* innretning av finanspolitikken. Debatten om man avviker for mye eller for lite fra «4-pst. regelen» fra år til år er i og for seg interessant og viktig, men handlingsregelen bør evalueres i forhold til de langsiktige utfordringer og muligheter petroleumsinntektene gir oss.

Det kanskje viktigste spørsmålet er hvordan petroleumsinntektene bør fordeles mellom generasjoner. Handlingsregelen legger stor vekt på unge og framtidige generasjoner. Med nåværende anslag på samlet petroleumsformue (reserver pluss fondet), betyr «4-pst. regelen» at man legger opp til å bruke bare ca. 1,3 pst. årlig av samlet formue de første årene. I dette perspektivet er handlingsregelen svært forsiktig, særlig ettersom våre etterkommere trolig uansett vil være rikere enn oss.

Vanligvis begrunnes denne forsiktige bruken med «hensynet til framtidige pensjoner». Den nylig framlagte pensjonsmeldingen baserer seg på at en kombinasjon av handlingsregelen og sterkere insentiver til å stå lenger i jobb skal sikre den framtidige folketrygden. Meldingen er

ganske optimistisk når det gjelder effekten av de forbedrede insentivene; høy offentlig sparing vil bli viktig for at det offentlige skal kunne tilby de skisserte pensjoner. Med andre ord, handlingsregelen er kanskje ikke forsiktig nok hvis man utelukkende er opptatt av å sikre «framtidige pensjoner».

Som om ikke dette var nok, skal handlingsregelen også bygge opp under en næringsstruktur som er bærekraftig på lang sikt. Våre store petroleumsinntekter bør og vil føre til en omallokering av samfunnets ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor. Utfordringen er å sørge for at denne omallokeringen skjer til lavest mulig kostnad. En slik kostnad er at arbeidsledigheten kan stige i en overgangperiode pga. imperfekt «match» mellom behovene i skjermet sektor og kompetansen i konkurranseutsatt sektor. Dette kan være et argument for en forsiktig bruk av oljeinntektene, slik handlingsregelen legger opp til.

Et annet viktig argument er at vekstpotensialet i norsk økonomi kan bli redusert som følge av omallokeringen mot skjermet sektor. Det er grunner til å tro at produktivetsforbedringer og innovasjoner primært finner sted i konkurranseutsatt sektor, og at disse forbedringene forplanter seg til resten av økonomien. Det er i så fall en meget god grunn til en gradvis innfasing av petroleumsinntektene, siden nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor vil ha kumulative negative effekter på produktiviteten over tid. Sagt med andre ord: renten ved å spare petroleumsinntektene kan være høyere enn avkastningen i de internasjonale kapitalmarkedene, fordi sparingen også gir høyere innenlandsk produksjon i framtiden.

Handlingsregelen er ett virkemiddel som skal bidra til at vi når både stabiliseringspolitiske og langsiktige makroøkonomiske mål. Med mange mål og ett virkemiddel vet vi at målene må avveies i forhold til hverandre. Vi tror at handlingsregelen foretar denne avveiningen på en fornuftig måte. Måtte den få et langt liv.

Fremskrittspartiets oppslutning: Fremskrittspartiet som «medianvelgerparti»

Fredrik Carlsen har en artikkel i Økonomisk forum nr 6, 2006, p 32-38, som er basert på to grove feil eller misforståelser. Den ene gjelder oppfatningene om hva Fremskrittspartiet er. Den annen gjelder den empiriske undersøkelse av partiets oppslutning.

Jeg vil gjerne presisere at jeg ikke har noe med Fremskrittspartiet å gjøre og at mitt innlegg ikke er ment som et bidrag for å fremme tilslutningen til noe politiske parti.

STEIN ØSTRE

Professor ved Høyskolen i Hedmark

SENTRUMSPOPULISME

De politiske kommentatorer, de øvrige partier og Carlsen oppfatter Frem-

Fremskrittspartiet er kanskje i betydelig grad offer for den debatteknikk som er basert på å tillegge motstanderen «umulige standpunkter».

skrittspartiet som et høyrepopulistisk parti. Det sammenlignes med det belgiske Vlaams Blok og det britiske British National Party. Aps Martin Kolberg har vært på jakt etter «Frp-koden», dvs hemmeligheten bak Fremskrittspartiets store tilslutning. Hans forklaringsproblem skyldes trolig at også han betrakter Fremskrittspartiet som et parti på ytterste høyre fløy. Slike synspunkter representerer antagelig en grovt feilaktig betraktningssmåte. Fremskrittspartiet er kanskje i betydelig grad offer for den debatteknikk som er basert på å tillegge motstanderen «umulige standpunkter».

En mer fruktbar betraktningssmåte er følgende: Fremskrittspartiet, synes ganske enkelt å være et parti som ønsker å

Det er således Fremskrittspartiet som er «det egentlige sentrumsparti»

maksimere sin tilslutning. Det er altså det man kunne kalle «et medianvelgerparti». Partiet har i stor grad lyktes med å skape seg en mellomposisjon mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Dette kommer etter mitt syn klart til uttrykk i Fremskrittspartiets tilslutning, som særlig synes å komme fra tidligere AP- og Høyrevelgere. Det er således Fremskrittspartiet som er «det egentlige sentrumsparti» eller det mest åpenbare medianvelgerparti i norsk politikk. Partiet med navnet Senterpartiet er i utgangspunktet et parti for folk med spesiell interesse for landbruk og distriktspolitikk og som har begrenset tilslutning (når EU-saken ikke står på dagsordenen).

Det kan - vil jeg tro - være to grunner til at politiske kommentatorer ikke vil fremstille Fremskrittspartiet som «det egentlige sentrumsparti».

Den ene årsak kan ganske enkelt være at politiske kommentatorer og andre har begrenset innsikt. Analyser og vurderinger fra politiske kommentatorer er ikke alltid like imponerende.

Den annen årsak kan være at det ikke er politisk opportunt å si det. Det er selvsagt vanskeligere å argumentere mot et parti som er en blanding av AP og Høyre, enn et parti som er «økonomisk uansvarlig» og/eller endog «rasistisk».

Min hypotese er således at Fremskrittspartiet er det man kan kalle et medianvelgerparti. Hypotesen kan neppe testes ved vanlige kvantitative metoder. Et medianvelgerparti må ta opp saker som «vanlig folk» er interessert i. Man må derimot se på partiets standpunkter i ulike saker for å se om de er overensstemmende med hypotesen. Det kan dessverre bare skje på et

subjektivt grunnlag. En kortfattet oversikt over de trolig viktigste saker i denne forbindelse er:

For det første, mangel på bruk av «oljepengene» fremstår for folk flest som noe av et paradoks i «verdens rikeste land», som har uløste samfunnsoppgaver kanskje særlig innen helse, omsorg, veier med mer. Det er jo ikke alle som aksepterer at den samfunnsøkonomiske elite i Finansdepartement, Byrået, Norges Bank og en del av bankvesenet representerer den uomtvistelige sannhet om hva man kan eller bør bruke pengene til.

For det annet, Fremskrittspartiet kanskje det parti, som i større grad enn andre partier, har forstått at «eldrebølgen» også betyr at hovedtyngden av velgerne i fremtiden vil være de eldre. Eldreomsorg blir derfor et viktig tema. Man må heller ikke utelukke et ekte engasjement for eldreomsorg, – kfr Jon Alvheim.

For det tredje, Fremskrittspartiet synes så være helt uten standpunkt i EU-saken. Årsaken til det kan rett og slett være at velgerne er delt i to omtrent like store grupper. Det å ta standpunkt i denne sak kan derfor bare foreløpig gi redusert tilslutning.

For det fjerde, mange har også en skepsis til særlig fremmedkulturell innvandring av folk som skal opprettholde sin

kultur og religion i Norge. Man behøver ikke være rasist for å undre seg på hva det kan føre til i fremtiden.

For det femte, uansett om omfanget av grov kriminalitet i samfunnet er økende eller ikke, så skaper massemediene inntrykk av at den er økende. Dette bekymrer folk og Fremskrittspartiet markerer tydeligere enn andre at de ønsker å gjøre noe med det.

For det sjette, vi har en del avgifter i vårt land som irriterer mange. Det gjelder bil- og veiavgifter, alkohol- og tobakksavgifter, eiendomsskatten på TV-apparater (NRK-lisens) og særlig elektrisitetsavgiften. Det er ikke lett for «folk flest» å forstå at høye kraftpriser skal toppes av høye statlige avgifter.

Hertil kommer «utrenskningene» i partiet. Dvs fjerning av liberalister og mer ekstreme innvandringsmotstandere, som var ødeleggende for medianvelgerappellen.

Efter mitt syn synes ovennevnte argumenter å kunne tjene til å underbygge en hypotese om Fremskrittspartiet som medianvelgerparti.

KVANTITATIV ANALYSE AV FREMSKRITTPARTIETS TILSLUTNING

Carlsen har gjennomført en statistisk analyse av Fremskrittspartiets tilslutning.

Hans konklusjon er at høye petroleumsinntekter og høy bensinpris er den mest sannsynlige enkeltfaktor som kan forklare partiets fremgang.

Carlsens analyse virker noe naiv. Velgerne følger ikke med i norsk statistikk vedrørende ledighet, oljepris, kriminalitet, inflasjon, rentenivå, innvandring osv før de uttaler seg om hvilket parti de vil stemme på.

Det som er avgjørende er for det første et spørsmål om hvilke saker som er fremme i den offentlige debatt, for det annet om hva «folk flest» mener eller tror om saken og for det tredje hva representanter for de øvrige politiske partier mener. Fremskrittspartiets oppslutningsmuligheter ligger særlig i muligheten for avvik mellom hva folk flest mener og hva de andre politiske partier gir uttrykk for.

En analyse av tilslutningen til Fremskrittspartiet må derfor trolig baseres på kvalitative undersøkelser basert på den politiske debatt i samfunnet.

Avslutningsvis kan man vel si at tema for Carlsens analyse er interessant, men at hans angrepsmåte ikke fører noe steds hen.

ABONNEMENT

ABONNEMENT LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER

Fordeling av ressurser til de regionale helseforetakene

Kommentar til Fredrik Carlsens analyser i NØT, 1/2006

Fredrik Carlsen gir en analyse av overføringene til de regionale helseforetakene i NØT 1/2006. Konklusjonene er at de relative overføringene til Helse Øst og Sør skal ned i forhold til dagens fordeling. Overføringene til Helse Vest og Helse Midt-Norge skal opp. I denne kommentaren påpeker jeg noen svakheter ved Carlsens datagrunnlag og at effektene av flere av variablene er ustabile. Min konklusjon er at det relative forbruksnivået mellom helse-regionene i hovedsak er som det skal være, men at et høyt nivå på den aktivitetsbaserte finansieringen de siste årene kan ha hatt uforutsette fordelingsvirkninger, særlig for Helse Nord som i dag har et lavere relativt forbruksnivå enn på slutten av 1990-tallet.

TERJE P. HAGEN

Institutt for helseledelse og helseøkonomi,
Universitetet i Oslo

Fordelingen mellom de regionale helseforetakene er fra 2007 basert på et kompromiss mellom analyser og forslag fra NOU 2003:1 og historiske kostnadsni-

vå mellom helseregionene når det gjelder somatiske og psykiatriske helsetjenester. Fordelingen av utgifter forbundet med f.eks. syketransport og rusmid-

delinstitusjoner skjer på grunnlag av historiske kostnader. Grunnlaget for analysene i NOU 2003:1 var individdata fra 1999 når det gjaldt psykiatri og fylkeskommunale utgiftsdata for perioden 1998-2000 når det gjaldt somatiske helsetjenester. Den anbefalte kostnadsnøkkelen for somatiske helsetjenester inneholdt demografiske variable og en variabel som beskriver reisetid. Kost-

Tabell 1 Relativt utgiftsnivå, faktisk og forventet, etter helseregion.

Helseregion	Somatiske helsetjenester		Psykiatriske helsetjenester	
	Faktisk*	Forventet	Faktisk	Forventet
Øst	102	99	116	102
Sør	97	99	89	102
Vest	93	97	94	95
Midt-Norge	102	104	86	97
Nord	111	108	97	103
Gjennomsnitt	100	100	100	100

* Den pasientrelaterte delen av Rikshospitalets grunnbevilgning er fordelt regionene etter forbruk.

Når det gjelder psykiatrien, har flere studier vist at den på 80- og 90-tallet var langt bedre utbygd i det sentrale østlandsområdet enn i resten av landet.

nadsnøkkelen for psykiatri inneholdt demografiske og sosioøkonomiske variable. Tabell 1 viser faktiske utgifter i helseregionene i 2000 og forventet utgiftsnivå ved full implementering av kostnadsnøkklene.

Kostnadsnøkklene og særlig somatikknøkkelen, ga en langt bedre tilpasning til utgiftsnivået mellom fylkene enn nøkkelen som tidligere ble benyttet i inntektssystemet for kommunesektoren. Når det gjelder psykiatrien, har flere studier vist at den på 80- og 90-tallet var langt bedre utbygd i det sentrale østlandsområdet enn i resten av landet.

Utgiftsnivået i Helse Nord, som ble et diskusjonstema, skal i følge forslagene i NOU-en ned med 3 % for somatiske helsetjenester og opp med 6 prosent for psykiatriske helsetjenester. Samlet sett blir dette en reduksjon på omlag 1,2 prosent for Helse Nord. I regjeringens oppfølging av NOU-en (St.meld. nr 5 (2003-2004)) ble kompromisset mellom kostnadsnøkklene og det historiske kostnadsnivået blant annet begrunnet med at kostnadsnøkklene vil gi for stor omfordeling, særlig for Helse Nord. Omfordelingen ville bli betydelig fordi

Skal en lage et overførings-system mellom staten og helseregionene må en supplere forbruksanalysene med analyser av kostnadsforskjeller (kostnader per pasient).

utgiftsnivået for somatiske helsetjenester i Helse Nord hadde økt fra 111 prosent av landsgjennomsnittet i 2000 til 118 prosent av landsgjennomsnittet i 2003. Stortingsmeldingen forsøker ikke å forklare utgiftsøkningen i Helse Nord i denne perioden. Det må imidlertid kunne stilles spørsmål ved om tallene er sammenliknbare (se i denne sammenheng noten til tabell 1).

Tabell 2 Relativ fordeling av forbruk av spesialisthelsetjenester per innbygger etter region (2004)

Helseregion	Forbruk av spesialisthelsetjenester ekskl. avtalespesialister	Forbruk av spesialisthelsetjenester inkl avtalespesialister
Øst	98	99
Sør	106	107
Vest	94	94
Midt-Norge	102	100
Nord	106	103
Landet	100	100

Carlsen (2006) angriper analysene i NOU-en fra en annen kant. Han er kritisk til analysene fordi de ikke gir grunnlag for å inkludere sosioøkonomiske variable i kostnadsnøkkelen for somatikk. Som alt nevnt, ble analysene for somatiske helsetjenester gjennomført på fylkeskommunenivå. Jeg er enig med Carlsen i at det er betydelige svakheter knyttet til analyser på fylkeskommunenivå på grunn av få enheter. Dette er det også gjort rede for i NOU-en. På det tidspunktet analysene ble gjennomført var fylkeskommunale data imidlertid det eneste datamaterialet som ga en fullstendig beskrivelse av utgiftsnivået for somatiske helsetjenester. Effekten av flere sosioøkonomiske variable ble testet ut, men ga ikke signifikante estimater. Jeg er også enig med Carlsen i at å bryte ned forbruk av spesialisthelsetjenester til kommunenivå og analysere variasjoner på dette nivået er en løsning som er bedre fordi en får flere frihetsgrader. Det er også slike kommuneanalyser som er gjennomført de siste tre årene i forbindelse med utviklingen av inntektsfordelingsmodeller innad i de regionale helseforetakene (se f.eks. Hagen 2004). Skal kommuneanalysene gi valide resultater forutsettes imidlertid et fullstendig datagrunnlag. Her er vi ved en svakhet i Carlsens analyser og jeg starter med en gjennomgang av den. Skal en lage et overførings-system mellom staten og helseregionene må en supplere forbruksanalysene med

analyser av kostnadsforskjeller (kostnader per pasient). Det kommer jeg tilbake til.

Når en utelater forbruk av spesialisthelsetjenester hos avtalespesialistene står en derfor i fare for å undervurdere det relative forbruket i Sør-Norge, særlig i Oslo-fjordsområdet, og overvurdere forbruket i Nord-Norge.

DATAGRUNNLAGET

Carlsen fordeler ressursforbruk forbundet med sykehusinnleggelser og polikliniske konsultasjoner ved somatiske sykehus til kommunenivå og benytter aggregatet av disse tjenestene som grunnlag for sine analyser. Spesialisthelsetjenestene omfatter imidlertid også private avtalespesialister. Bruken av avtalespesialister er betydelig høyere i Sør-Norge enn i Nord-Norge. Når en utelater forbruk av spesialisthelsetjenester hos avtalespesialistene står en derfor i fare for å undervurdere det relative forbruket i Sør-Norge, særlig i Oslofjordsområdet, og overvurdere forbruket i Nord-Norge. Tabell 2 viser den relative fordelingen av befolkningens forbruk av

spesialisthelsetjenester med og uten avtalespesialister etter helseregion. Jeg bruker her data fra 2004 som er det første året der data om forbruk av private spesialister kan fordeles til kommunenivå. For detaljer vedrørende aggregering av forbruk av ulike tjenestetyper, se Nerland og Hagen (2006).

Det relative forbruket av spesialisthelsetjenester i Nord-Norge er seks prosent over landsgjennomsnittet når vi kun registrerer forbruk forbundet med sykehusopphold og polikliniske konsultasjoner i sykehusene og tre prosent over landsgjennomsnittet dersom vi også tar med forbruk av tjenester hos avtalespesialistene. Spørsmålet er: Vil utelatelse av forbruk av spesialisthelsetjenester hos private spesialister påvirke estimatene i analysen og dermed

kostnadsvektene som benyttes til fordeling av ressurser?

I tabell 3 viser jeg først to analyser basert på 2003-data da vi altså ikke hadde tilgjengelige data om private spesialister. I kolonne A gjengir jeg Carlsens analyse fra NØT. I kolonne B har jeg etter beste evne reprodusert Carlsens analyse (for en beskrivelse av variablene, se Carlsen 2006). Resultatene stemmer i rimelig grad overens, men vi merker oss to forskjeller. Carlsen finner effekt av kystlokalisering og sentralsykehus. Det gjør ikke jeg selv om mitt datamateriale skal være identisk. En mulig forklaring er at jeg bruker en annen estimeringsprosedyre.

Deretter viser tabellen to analyser gjort på 2004-data. I kolonne C rapporterer

jeg en analyse av forbruk av spesialisthelsetjenester utenom forbruk hos private avtalespesialister. Denne analysen er i oppsett identisk med analysen som presenteres i kolonne B med unntak for at forklaringsvariablene er oppdatert til siste tilgjengelige år (som hovedregel til 2004). Vi ser også at resultatene mellom B og C er tilnærmet like. Det eneste unntaket som er verdt å nevne, er at statsborgerskap (andel innbyggere med statsborgerskap fra ikke-vestlige land (utenom Øst-Europa)) her ikke får en effekt som er signifikant. I kolonne D endres den avhengige variabelen. Her analyseres forbruk av spesialisthelsetjenester inkludert forbruk hos private spesialister. Forklaringsvariablene er definert som i de forutgående analysene. Nå endres resultatene i større grad. Vi ser at effekten av statsborger-

Tabell 3 Forklaringer på variasjoner i forbruk (2004). Estimater fra veid regresjon (standardfeil i parentes).

	2003- data		2004-data	
	(A) Carlsens analyse	(B) Min reproduksjon	(C) Uten private spesialister	(D) Med private spesialister
Behovsvariabler:				
Andel 67-79	1,226***	1,151***	1,381***	1,422***
Andel 80+	1,986***	2,123***	2,000***	1,901***
K-andel 80+	0,247***	0,247***	0,184*	0,175*
Statsborgerskap	1,058***	1,123**	0,295	0,439
Inntekt (person)	-0,047***	-0,048***	-0,033**	-0,018
Dødelighet	0,110**	0,123*	0,101**	0,117
Uførhet	0,881***	0,815***	1,529***	1,599**
Kriminalitet	0,011***	0,012**	0,016**	0,020***
Temperatur	-0,009***	-0,008**	-0,007**	-0,005
Kyst	0,012***	0,009	0,011	0,014*
Interaksjonsledd:				
Inntekt*(logAvstand+3,9)	0,020***	0,022***	0,019***	0,015**
Dødelighet*(logAvstand+3,9)	-0,025	-0,000	0,000	0,000
Tilbudssidevariabler:				
LogAvstand	-0,074***	-0,045**	-0,062**	-0,045
Lokalsykehus	0,049***	0,028*	0,032**	0,022
Sentralsykehus	0,042***	0,021	0,037**	0,022
Legedekning	-0,032***	-0,030***	-0,016*	-0,016*
Dummies fylke	Ja	Ja	Ja	Ja
Dummies HF	Enkelte	Enkelte	Enkelte	Enkelte
Justert R ²	0,78	0,78	0,77	0,73

* Sig.-verdi < 0,10

** Sig.verdi < 0,05

*** Sig.verdi < 0,01

Min første konklusjon er derfor at inklusjon av forbruk av private spesialister i forbruk av spesialisthelsetjenester i vesentlig grad påvirker resultatene.

skap, personlig inntektsnivå, alders- og kjønnsstandardisert dødelighetsrate, sommerlig middeltemperatur, avstand til sykehuset og de to variablene som beskriver sykehustype blir insignifikante. Min første konklusjon er derfor at inklusjon av forbruk av private spesialister i forbruk av spesialisthelsetjenester i vesentlig grad påvirker resultatene.

Sensitivitetsanalyser

Både effekten av temperatur og kystlokalisering har etter Carlsens analyser betydelige fordelingsmessige effekter når de benyttes som fordelingskriterier. Begge disse variablene vil bidra til omfordeling i retning av Helse Nord (kystlokalisering vil isolert sett også ha gunstige effekter for Helse Vest). Jeg har imidlertid ikke funnet andre analyser som viser stabile effekter av temperatur og kystlokalisering på forbruk av spesialisthelsetjenester. Disse sammenhengene er derfor analysert nærmere. Av plasshensyn får jeg kun referert hovedresultatene i prosa.

I analysene som er presentert i tabell 3, vil en som følge av at en kjører «fixed effects»-analyser, nyttiggjøre seg informasjon om effekter av temperatur *innen* fylkene, dvs. innenfor et område der tilbudet anses som konstant. Dette benyttes så av Carlsen til å trekke konklusjoner om fordeling *mellom* landsdeler. I en alternativ tilnærming har jeg benyttet fylkeskommunenes inntektsnivå fra 2002 som indikator på tilbudssidevariasjoner slik det er vanlig i kommunal-økonomiske analyser. En slik analyse nyttiggjør seg en større variasjon i temperaturvariabelen enn en «fixed

effect»-analyse basert på dummies for fylker. Resultatene viser signifikante effekter av inntektsnivå i tråd med tidligere funn (høyere inntekter gir høyere tilbud) og insignifikante effekter av temperatur. En svakhet ved analysen er naturligvis at data om fylkeskommunenes inntektsnivå er ferd med å gå ut på dato. Både analysen over (tabell 3, kolonne D) der en benytter forbruk av spesialisthelsetjenester inklusive forbruk hos private spesialister som avhengig variabel og en annen modellering av tilbudssiden viser imidlertid at effekten av temperatur er ustabil.

Jeg har testet effekten av kystlokalisering både ved å benytte fylkeskommunalt inntektsnivå som indikator på tilbudssidevariasjoner og ved en nærmere analyse av Finnmark. På samme måte som for temperatur, blir effekten av kystlokalisering insignifikant når fylkeskommunalt inntektsnivå benyttes som beskrivelse av tilbudssiden. Antakelig er det også slik at den variasjonen Carlsen finner av kystlokalisering i høy grad påvirkes av forbruksvariasjoner innad i Finnmark. Kystkommunene i Finnmark har et forbruk som er blant det høyeste i landet, mens innlandskommunene i Finnmark har forbruk blant de laveste. Både inklusjon av en dummyvariabel for de samisktalende innlandskommunene i analysen av forbruk (inklusive forbruk hos private spesialister) og eksklusjon av Finnmark fra analysen har samme effekt: Variabelen Kyst blir insignifikant.

Erstatter vi i kolonne (D) dummyvariabelene for fylker med dummyvariabler for helseforetak, som det jo er gode argumenter for i og med at det er helse-

Min andre konklusjon er at både kystlokalisering og temperatur per i dag har for ustabile effekter til å være kandidater til et overføringssystem mellom staten og helseregionene.

foretakene som nå står som tilbydere av helsetjenester, så blir både kystlokalisering og temperatur signifikante på 10-prosentsnivå. Hvis vi i en slik analyse i tillegg inkluderer dummyvariabler for kommuner med sykehus så blir begge variablene på ny insignifikante.

Min andre konklusjon er at både kystlokalisering og temperatur per i dag har for ustabile effekter til å være kandidater til et overføringssystem mellom staten og helseregionene.

Det er imidlertid flere variabler i kolonne D i tabell 3 som i tidligere analyser har vist stabile effekter på forbruk av spesialisthelsetjenester som her blir insignifikante. Det gjelder blant annet dødelighet og avstand til sykehuset. Det kan derfor være grunn til å tenke gjennom spesifiseringen av modellen på nytt. I en analyse foretatt av undertegnede for Helse Nord på 2004-data er det benyttet en noe annen spesifisering av modellen og følgende variabler gir signifikante estimater: Aldersvariablene, andel uføre, andel sosialhjelpsmottakere, andel døde siste to år, andel anmeldte voldstiltfeller og reiseavstand til sykehuset. To av variablene, dødelighet og kriminalitet, er her definert noe annerledes enn i tabell 3. Av plasshensyn må jeg utelate detaljene. På grunnlag av disse analysene er det etablert en kostnadsnøkkel som er beskrevet i tabell 4. Faktisk DRG-forbruk per aldersgruppe er her benyttet for å etablere kostnadsvekter for demografi.

Modellen gir rimelig god tilpasning til variasjoner i faktisk forbruk i Helse Nord. Jeg kommer tilbake til fordelingsvirkninger mellom regionene.

FORDELINGSVIRKNINGER

Carlsen beskriver fordelingsvirkninger mellom regionene på grunnlag av egne analyser og på grunnlag av data presentert i St.meld. nr. 5 (2003-2004) og sammenlikner da utgiftsfordelingen mellom regionene (ikke forbruksfordeling slik vi har diskutert foran).

Tabell 4 *Kostnadsvekter.*

Variabler	Vekter
0-4 år	0,055
5-19 år	0,031
20-39 år	0,109
40-64 år	0,228
65-74 år	0,106
75-89 år	0,173
90 + år	0,018
Uføre	0,135
Sosialhjelp	0,033
Dødelighet	0,071
Vold	0,042
Sum	1,000

Sammenlikningene skjemmes imidlertid av at det ikke gjøres klart at data-grunnlaget og tenkningen i St.meld.nr. 5 i betydelig grad avviker fra det som lå til grunn i NOU 2003:1. Ett forhold må her nevnes eksplisitt. NOU 2003:1 tok utgangspunkt i «sørge for»-ansvaret slik det var definert i lovgrunnlaget for sykehusreformen, Ot.prp.nr. 66 (2000-2001), og la til grunn: 1) At utgiftene til all pasientbehandling skulle fordeles til pasientens hjemmeregion og 2) at det skulle etableres betalingsordninger mellom RHFene som reflekterte kostnadene ved gjestepasientaktiviteten. Det siste momentet innebar bl.a. at høyspesialisert behandling ble innarbeidet i DRG-systemet og at kapitalutgifter ble lagt på gjestepasientprisen. I stortingsmeldingen valgte en ikke å følge opp dette forslaget, men videreførte en gjestepasientsubsidie til Rikshospitalet/

Radiumhospitalet. En trakk derfor ut 1,2-1,3 milliarder fra de regionale helseforetakene og overførte denne summen til Helse Sør. Dette påvirker naturligvis mulighetene for å sammenlikne fordelingsanalysene mellom NOU-en og stortingsmeldingen. Det er grunn til å stille seg undrende til at dette ikke er diskutert nærmere i stortingsmeldingen. Hvilken modell Carlsen her har falt ned på er ikke klart.

Ser vi likevel på fordelingen som foreslås i St.meld.nr 5 (og som stort sett er implementert fra 2007) og fordelingen basert på Carlsens analyser, så skal det etter Carlsens forslag skje en reduksjon i overføringene til Helse Øst, en marginal reduksjon i overføringene til Helse Sør, en økning i overføringene til Helse Vest og Helse Midt-Norge og en marginal reduksjon i overføringene til Helse Nord. Gjennom at Carlsen i ett av sine alternativer legger inn et eget Helse Nord-tilskudd kommer også Helse Nord positivt ut. Carlsen baserer sine betraktninger om fordeling mellom regionene på analysene av forbruk som er omtalt over. Han har imidlertid ikke analysert variasjoner i kostnadene per pasient mellom sykehusene eller gjort andre analyser som gir grunnlag for å uttale seg om størrelsen på overføringene. For å komme fram til sine konklusjoner om overføringer foretas derfor nokså «ad hoc»-pregede slutninger på grunnlag av andre analyser, inkludert NOU 2003:1.

Et alternativ, siden det per i dag ikke foreligger oppdaterte utgiftsanalyser, er å ikke uttale seg om størrelsen på overføringene, men heller vurdere om for-

Carlsen baserer sine betraktninger om fordeling mellom regionene på analysene av forbruk som er omtalt over. Han har imidlertid ikke analysert variasjoner i kostnadene per pasient mellom sykehusene eller gjort andre analyser som gir grunnlag for å uttale seg om størrelsen på overføringene.

bruket er rimelig i tråd med behovene. I tabell 5 har jeg tilpasset resultatene fra tabell 4 til fordelingen mellom regionene.

Vi ser at forbruket i 2004 utfra denne modellen er noe for høyt i Helse Sør, ellers er avvikene mellom faktisk og forventet forbruk basert på kostnadsnøkkelen i tabell 4, små. At Helse Nord nå har et faktisk forbruk som er lavere enn forventet utfra kostnadsnøkkelen er imidlertid interessant. En analyse av Nerland og Hagen (2006) viser at det relative forbruket utenom private spesialister i Helse Nord er redusert fra å være 10 prosent over landsgjennomsnittet i 1999 til 6 prosent over landsgjennomsnittet i 2004 (tilsvarende tall for forbruket inkludert private spesialister er anslagsvis 7 (1999) og 3 (2004)). Årsaken til dette kan ikke være omfor-

Tabell 5 *Faktisk og forventet forbruk av spesialisthelsetjenester per innbygger 2004 (relativ fordeling).*

RHF	Faktisk forbruk	Forventet forbruk	Avvik
Øst	0,99	1,00	+0,01
Sør	1,07	1,04	-0,03
Vest	0,94	0,94	0,00
Midt-Norge	1,00	0,99	-0,01
Nord	1,03	1,04	+0,01

delingen som er iverksatt i forlengelsen av NOU 2003:1 og St.meld.nr. 5 (2003-2004), i og med at den ble påbegynt først i 2005. En mulig årsak til endringen kan være en kombinasjon av at sykehusene i Helse Nord har høye (og i perioden trolig økende) kostnader per pasient relativt til andre regioner og at den aktivitetsbaserte komponenten i finansieringssystemet i perioden har vært høy. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at en i NOU 2003:1 anbefalte bruk av regionale priser.

lingen mellom helseregionene. En kan her nyttiggjøre seg et forbedret datamateriale når det gjelder forbruk av somatiske spesialisthelsetjenester. Carlsens analyse vil her være ett av flere nyttige innspill. Det er fortsatt betydelige utfordringer knyttet til analyser av variasjoner i kostnader per pasient mellom sykehusene (ikke mist de psykiatriske), til analyser av forbruk og kostnader i rusmiddelinstitusjonene og til analyser av kostnader ved prehospitale tjenester.

Hagen, T. P. (2004): «Inntektssystem for Helse Øst RHF.» HORN arbeidsnotat 2004/7. Oslo: Forskningsprogram om ledelse og organisering i helsetjenesten (HORN), Universitetet i Oslo.

Nerland, S. M. og T. P. Hagen (2006): «Forbruk av spesialisthelsetjenester: Ble det større likhet etter sykehusreformen?» Upublisert manus. Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo.

REFERANSER:

Carlsen, F. (2006): «Betydningen av sosiale helseulikheter for overføringene til helseregionene.» Norsk økonomisk tidsskrift, 1/06:1-24.

AVSLUTNING

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2007 varslet ny gjennomgang av forde-

Veiledning for bidragsytere

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

Samuelson, Solow – og Steigum

I et tilbakeblikk på den såkalte keynesianske revolusjonen i Økonomisk Forum nr. 6, 2006, omtaler Erling Steigum bl.a. en artikkel av Paul Samuelson og Robert Solow (Samuelson og Solow, 1960). I den forbindelse skriver han følgende (Steigum, 2006, s. 23):

VIDAR RINGSTAD

Seniorforsker ved Telemarksforsking-Bø

Samuelson og Solow mente at Phillipskurven ga myndighetene en valgmeny mellom ulike kombinasjoner av inflasjon og arbeidsledighet. Ved å tillate mer inflasjon, kunne myndighetene oppnå lavere arbeidsledighet. I ettertid er det vanskelig å forstå at to fremragende økonomer som Samuelson og Solow, som begge fikk Nobels minnepris i økonomi senere, kunne gjøre en slik tabbe.

At en kan oppnå lav arbeidsløshet på kort sikt ved en politikk som innebærer høy inflasjon, er det knapt noen uenighet om. Derimot er det etter hvert blitt godt dokumentert at en ikke kan få permanent lav arbeidsløshet på denne måten. Det måtte eventuelt være i den forbindelse Samuelson og Solow tabber seg ut. Men de hevdet *ikke* at det er mulig, snarere tvert imot. Vi har her å gjøre med en myte av samme slag som en finner mange andre av, både i økonomifaget og ellers. De gjentas og gjentas inntil det er bortimot umulig å få dem avlivet. Samuelson Solow-myten er på linje med myten om at betegnelsen *dismal science* skyldes Thomas Carlyles misnøye med Robert Malthus befolkningsteorier og historien om president Fillmores badekar som den berømte amerikanske journalisten H. L. Mencken diktet opp en gang i tiden (Ringstad

2002). Søker en på Internett, finner en at Samuelson Solow-myten fortsatt lever i beste velgående, selv om det også er innslag av økonomer som påpeker at den er feil. Således skrev to anerkjente amerikanske økonomer for få år siden følgende (Romer og Romer, 2002, sitert fra Sargent, 2002, s. 80):

In the early 1960s, the policymakers adopted the Samuelson-Solow (1960) view that held that very low unemployment was an attainable long-run goal and suggested that there was a permanent tradeoff between inflation and unemployment.

Flere har prøvd å avlive myten, men altså så langt ganske forgjeves. For nesten 20 år siden skrev for eksempel Stanley Fischer følgende uten at det hjalp noe særlig (Fischer, 1987, s. 239):

Perhaps the most notorious component of the neoclassical synthesis is the 1960 Samuelson-Solow: «Analytical aspects of anti-inflation policy»... which presents a United States Phillips curve. This article is frequently cited as containing the view that the Phillips curve presents society's long-run tradeoffs between inflation and unemployment. It does not.

I et avsnitt med overskriften *Some Things It Would Be Good To Know* skriver de innledningsvis (Samuelson og Solow, 1960, s. 185):

There are at least two classical questions which are relevant to our problem and on which surprisingly little work has been done: one is the behavior of real demand under inflationary conditions and the other is the behavior of monetary wages with the respect to the level of employment. We comment briefly on these two questions because there seems to us to be some doubt that ordinary reversible behaviour equations can be found, and this very difficulty points up an important question we have mentioned earlier: that a period of high demand and rising prices molds attitudes, expectations, even institutions in such a way as to bias the future in favor of further inflation.

Spesielt det siste er et godt spørsmål. Det var jo nettopp dette Edmund Phelps og Milton Friedman svarte bekreftende på noen år senere (Phelps, 1967, 1968 og Friedman, 1968). Samuelson og Solow selv holder spørsmålet åpent, men de skriver på slutten av sin artikkel (Samuelson og Solow, 1960, s. 193):

All of our discussion has been phrased in short-run terms, dealing with what might happen in the next few years. It would be wrong, though, to think that our Figure 2 menu (dvs. Phillipskurven for USA) that relates obtainable price and unemployment behavior will maintain its same shape in the longer run. What we do in a policy way during the next few years might cause it to shift in a definitive way.

I min virkelighetsoppfatning er Samuelson og Solow blitt brukt som sannhetsvitner av økonomer og politikere som hadde interesse av å etablere og holde ved like myten om Phillipskurven som en stabil, langsiktig sammenheng. Som Friedrich von Hayek sier det (Hayek, 1963, s. 9):

Most people would be greatly surprised to learn that most of what they believe about these subjects (dvs. økonomisk-politiske spørsmål) are not safely established facts but myths, launched from political motifs and then spread by people of good will into whose beliefs they fitted.

Den aktuelle myten er dannet ved kollektiv innsats, der økonomene som profesjon har hovedansvaret. I den forbindelse kan vi godt sitere noen nobelprisvinnere til. Trygve Haavelmo kom med følgende advarsel, og tidspunktet var neppe tilfeldig (Haavelmo, 1970, s. 65):

... the science of economics and the expert advisers it breeds have an influence on policy decisions that seems to go far beyond what the theoretical framework could justify.

Den kritisk-vitenskapelige holdningen i profesjonen var tydeligvis ikke på topp da den aktuelle myten ble etablert. Som Milton Friedman sa det i sin nobelprisforelesning i 1976 (Friedman, 1992, s. 282-283):

The hypothesis that there is a stable relation between level of employment

and the rate of inflation was adopted by the economics profession with alacrity. It filled the gap in the Keynes' theoretical structure....In addition it seemed to provide a reliable tool for economic policy, enabling the economist to inform the policy maker about the alternatives available to him.

I sin nobelprisforelesning i 1995 uttalte Robert E. Lucas Jr. følgende (Lucas Jr., 1995, s. 255):

Friedman (1968) and Phelps (1968) saw, by thinking through the issue at a general equilibrium level, that there could be no long run Phillips curve tradeoff between inflation and real output. But such long run tradeoffs were implicit in all of the macroeconomic models of the day, and the econometric methods that were in standard use at that time seemed to reject the Friedman-Phelps natural rate hypothesis.

Sett i ettertid er det ganske ubegripelig at den Phillipskurve-baserte økonomiske politikken skulle få så stort gjennomslag.

Friedrich von Hayek fyrte av følgende kraftsalve i sin nobelprisforelesning i 1974 (Hayek, 1992, s. 179):

...the economists are at this moment called upon to say how to extricate the free world from the serious threat of accelerating inflation which, it must be admitted, has been brought about by politics which the majority of economists recommended and even urged governments to pursue. We have at the moment little cause for pride: as a profession we have made a mess of things.

Det skal bli interessant å se om årets nobelprisvinner i økonomi, Edmund Phelps har noe å legge til i denne forbindelse i sin nobelprisforelesning som han skal holde om kort tid. Det var jo hovedsakelig for sine bidrag på dette

området, referert til ovenfor, han ble tildeelt prisen.

Historien om Phillipskurvens rolle i den økonomiske politikken i 1970- og 1980-årene er et godt eksempel på at det ikke alltid er den mest seriøse forskningen som har størst gjennomslagskraft, verken blant kolleger eller blant politikerne. Snarere tvert imot. For dem som arbeidet seriøst med stabiliseringspolitiske problemstillinger på den tiden, må det ha virket nokså frustrerende at samfunnsøkonomisk kvakksalveri fikk så stor tilslutning. Tidspunktet for når dette skjedde kunne knapt ha vært mer uheldig, ettersom det skjedde en hel del mer, spesielt i amerikansk økonomi på den tiden. Sammen med Phillipskurvetenkningen skulle dette skape en giftig suppe som verden brukte flere tiår til å komme seg av. Min versjon av det som skjedde finnes i Ringstad (1996), og en oppdatert versjon er gjengitt som kapittel 12 i Ringstad (2007) som for øvrig denne kommentaren i stor grad bygger på.

REFERANSER:

- Fischer, S. (1987): «Samuelson, Paul Anthony» I J. Eatwell, M. Milgate og P. Newman (1987): *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. London: The MacMillan Press, vol. 4, s. 234-241.
- Friedman, M. (1968): «The Role of Monetary Policy.» *American Economic Review*, vol. 58, s. 1-17.
- Friedman, M. (1992): «Inflation and Unemployment.» Nobelprisforelesning 13. des. 1976. I Lindbeck, A. (red.)(1992): *Nobel Lectures. Economic Sciences 1969-1980*. Singapore: World Scientific.
- Haavelmo, T. (1970): «Some observations on welfare and economic growth.» I W. A. Eltis, M. F. Scott og J. N. Wolfe (red.)(1970): *Induction, Growth and Trade. Essays In Honour of Sir Roy Harrod*. London: Clarendon Press.
- Hayek, F. von (red.)(1963): *Capitalism and the Historians*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hayek, F. von (1992): «The Pretence of Knowledge.» Nobelprisforelesning 11. des. 1974. I Lindbeck, A.(red.)(1992): *Nobel Lectures. Economic Sciences 1969-1980*. Singapore: World Scientific.

Lucas, Jr., R. (1995): «Monetary Neutrality.» Nobelprisforelesning 7. des. 1995. Er bl.a. tilgjengelig på Internett: nobelprize.org.

Phelps, E. (1967): «Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time.» *Economica*, vol 34, aug., s. 254-281.

Phelps, E. (1968): «Money-wage dynamics and labor-market equilibrium.» *Journal of Political Economy*, vol. 76:4, s. 678-711.

Ringstad, V. (1996): «Phillipskrøller og konjunktursyklus.» *Sosialøkonomen* nr. 11, s. 10-19.

Ringstad, V. (2002): «Myter, despoti, demokrati og samfunnsøkonomi.» *Økonomisk forum* nr. 9, s. 41-45 + 49.

Ringstad, V. (2007): *Samfunnsøkonomi og sunn fornuft*. Kommer på Cappelen Akademisk Forlag.

Romer, C. D. og D. Romer (2002): «The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy.» I *Proceedings of a Conference on Rethinking Stabilization Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 29-31 august, 2002.

Samuelson, P. A. og R. M. Solow (1960): «Analytical Aspects of Anti-inflation Policy.» *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol 50, mai, s. 177-194.

Sargent, T. H. (2002): «Commentary: The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy.» www.kansas-cityfed.org/publicat/Sympos/2002/pdf/So2Sargent.pdf.

Steigum, E. (2006): «Den keynesianske revolusjonen 70 år etter: Et tilbakeblikk.» *Økonomisk forum* nr. 6, s. 18-26.

ANNONSE

FLYTTEPLANER?

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 per telefon 22 31 79 90/telefaks 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

Ab.nr./medl.nr:

Ny adresse:

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO



KIM MASSEY HEIDE
Gruppe for offentlig økonomi, Statistisk sentralbyrå.

Statsbudsjettet 2007*

«Lady med griseflaks» skrev Aftenpostens økonomiredaktør om finansministeren dagen etter budsjettet var lagt frem. Lenger ned i artikkelen sto det «Det er liten tvil om norsk økonomi er på farlig kurs». Den bytteforholdsgevinsten som Norge har fått de siste årene med stigene pris på eksport (olje) men fallende pris på import (handelsvridning mot lavkostland) gjør at Norges økonomi i dag fremstår som meget sunn. Men det er potensielle fallgruver, og det er ikke klart hva som skal sørge for at vi ikke går i dem. Jeg tror det er viktig å se budsjettet i lys av utfordringene, og unnskylder derfor at jeg ikke kommer til å si så veldig mye om budsjettet som sådan. Langsiktig økonomisk politikk bør vurderes mens en ser på hva som skjer på kortere sikt. Særlig de langsiktige utfordringene for velferdsstaten kan gjøres større i den nærmeste fremtid, og da er det meget viktig at de valg som gjøres i dag betinger på riktig informasjon.

ØKONOMIEN I DAG

De fleste mål på innenlandsk økonomi viser at det går meget bra og handlingsregelen for finanspolitikken, vedtatt i 2001, sier at «det må fortsatt legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet». Da kan det virke rart man ikke i år, av alle år, benytter seg av det diskresjonære elementet i regelen å bruke mindre¹ enn tillatt. Fordi den tillatte bruken stiger så sterkt fremover er nok dette et spørsmål som kommer til å bli viktigere om oppgangskonjunkturen varer. Impulsen til lavere prisvekst fra lavkostland vil avta (Kinas medlemskap i WTO er på mange måter et nivåskift fasett inn over noen år), og da kan høyere særnorske renter følge.

Det er ofte instruktivt å diskutere spørsmål fra first principles, eller fra grunnen av, fordi det tvinger en til å følge et stringent resonnement. Dette budsjettet er i noen grad ekspansivt. Med en arbeidsledighet på 3 1/2 prosent i år, som en har lagt til grunn at vil falle til 3 prosent, og god vekst i fastlandsøkonomien er det spørsmål om et mer forsiktig budsjett kanskje ville vært en ide. Selv om det kan virke noe banalt tror jeg det er nyttig å tenke gjennom hvorfor en egentlig er opptatt av å glatte ut konjunktursvingninger med diskresjonær finanspolitikk. Den enkle grunnen er selvfølgelig fordi de fleste, til og med Muth, tror budsjettet på relativt kort sikt påvirker realøkonomien. Men hvordan er igjen påvirket av innretningen på pengepolitikken. Ved å forankre inflasjonsforventningene, er

* Synspunkter og konklusjoner i artikkelen står for forfatterens regning.

¹ Budsjettet er svært ekspansivt slik det presenteres. Men fordi det budsjettmessig har inne store reduksjoner i sykelønnsordningen som det er klart ikke blir vedtatt er det i praksis mer ekspansivt.

pengepolitikken nå innrettet mot å korrigere, selv på kort sikt, bl.a. (uforutsette) finanspolitiske stimuli. Satt på spissen, om regjeringen hadde foreslått å bruke 200 mrd. ekstra av petroleumsformuen til innenlandsk konsum neste år, ville dette gitt økt inflasjon og dermed høyere særnorske renter. Slik sett er rommet for diskresjonær finanspolitikk redusert. I en slik situasjon vil det være av mindre betydning om den diskresjonære finanspolitikken er ekspansiv eller konteraktiv, fordi dens vridende effekter (i teorien) vil bli korrigert for av pengepolitikken, og dette kan sees på forhånd av aktørene i økonomien.

Det er verdt å merke seg før en går videre at den intellektuelle utviklingen som har ført til dette på mange måter tar utgangspunkt i hvordan informasjon kan best utnyttes til samfunnets fordel. von Hayeks komparative analyser viste hvor viktig informasjonsflyt er for økonomisk politikk, her oppsummert av Vitenskapsakademiet: «The Academy is of the opinion that von Hayek's analysis of the functional efficiency of different economic systems is one of his most significant contributions to economic research in the broader sense [...] His guiding principle when comparing various systems is to study how efficiently all the knowledge and all the information dispersed among individuals and enterprises is utilized. His conclusion is that only by far-reaching decentralization in a market system with competition and free price-fixing is it possible to make full use of knowledge and information».² Norge har en åpen markedsøkonomi, som har vist seg omstillingsdyktig. Omstillingene som kreves ved innfasing av oljepenger er i hovedsak en forverring av konkurranseevnen ved en nedbygging av konkurranseutsett sektor. Dette er nok smertefullt for noen, men landet som helhet er tjent med det, og det er mulig å kompensere de som taper på omstillingen på noen måter.

Farer eksisterer likevel. Særlig fordi folketrygden fortsatt er i en modningsperiode, vil utbetalinger til pensjoner og andre overføringer stige fremover, uansett hva en gjør med pensjonene til nyere generasjoner. Det gjør det viktig å føre en langsiktig opprettholdbar politikk. Litteraturen om informasjonsasymmetri og prinsipal-agent problemer har på mange måter fulgt opp analysene om informasjonspropagasjon. Forhandlingsteori er nå godt forstått og det er klart hvordan og hvorfor på mange områder «[...] the better informed take costly actions in an attempt to improve on their market outcome by credibly transmitting

information to the poorly informed».³ som Spences arbeid om utdanning viste. Det er nok liten grunn til å tro at dette ikke gjelder for økonomisk politikk. Særlig når den mekanismen som vanligvis sørger for at offentlig konsum ikke stiger for høyt nå er svak fordi en stigende andel av budsjettet ikke kommer fra skatteinbetalinger i fastlandsøkonomien. Dette kommer jeg tilbake til, men først vil jeg prøve å si noe om hva som driver forholdet mellom konsum i dag og konsum i fremtiden på nasjonal basis. Fordi det offentlige i Norge står for en meget stor andel av sparingen, samtidig som den implisitt har lånt av fremtidige skattebetalere for å finansiere velferdsstaten er det viktig at den står overfor riktige priser.

ØKONOMIEN I MORGEN

En liten åpen økonomi som Norge tar i hovedsak internasjonale realrenter som gitt. Med andre ord er forholdet mellom prisen på konsum i dag og i morgen på mange måter utenfor landets kontroll. Dette er av liten betydning for Norges intertemporale avveining avviker sterkt fra andres. En del studier⁴ har funnet at relativt like økonomier viser tegn til betinget beta konvergens. Det vil si at initial real-bnp per kapita er negativt korrelert med real-bnp per kapita vekst. Gitt noen antagelser medfører denne sammenhengen at nettogjeld og nettoformue må utjevnes over tid. Nettogjeldsland øker sin sparing (relativt høyere rente) og nettoformuesnasjoner senker sin sparing (relativt lavere rente). Da vil Norges nettokreditorposisjon isolert sett kreve⁵ en lavere rente enn nettogjeldsposisjonen til landets handelspartnere⁶. Hva er effekten av at en importerer høyere rente? Isolert sett vil dette medføre lavere innenlandske realinvesteringer og en forskyvning frem i tid av konsum i forhold til en underliggende «riktig» bane. Arbeid ved Norges Bank antyder det motsatte. Farooq Akram ved Norges Bank har forsøkt å se på realvalutakursen frem til 2100⁷. Her ser en, i en partiell modell, på hva bidraget fra petroleumsinntekter har vært og kommer til at realvalutakursen er høy nå og vil returnere til nivået på 1960 tallet, før funn av olje, gradvis from mot 2100 (en reduksjon i kroner verdien på om lag 25 prosent). Med andre ord tar en ut høyere konsum nå, men legger opp til en reduksjon i real-lønnsveksten i fremtiden i forhold til et riktig nivå om valutakursen tok inn over seg denne innsikten umiddelbart. Norges Banks resonnement er betinget på at aktører ikke, sett over ett, tar inn over seg tilgjengelig informasjon. Rasjonelle forventninger tilsier at om en kan forutsi en

² The Royal Swedish Academy of Sciences, Press Release, 1974.

³ The Royal Swedish Academy of Sciences, Press Release, 2001.

⁴ Barro & Sala-i-Martin (1999:1995) oppsummerer denne retninger av vekstlitteraturen.

⁵ Her ser jeg bort fra hjørneløsningen med uendelig høy rente.

⁶ Se Tabell 1.11 i Nasjonalbudsjettet for oppdaterte vekter.

⁷ Norges Bank, Working Paper 2004/16. Tolket i tale 28.9.06 gitt av visesentralbanksjef Jarle Berge.

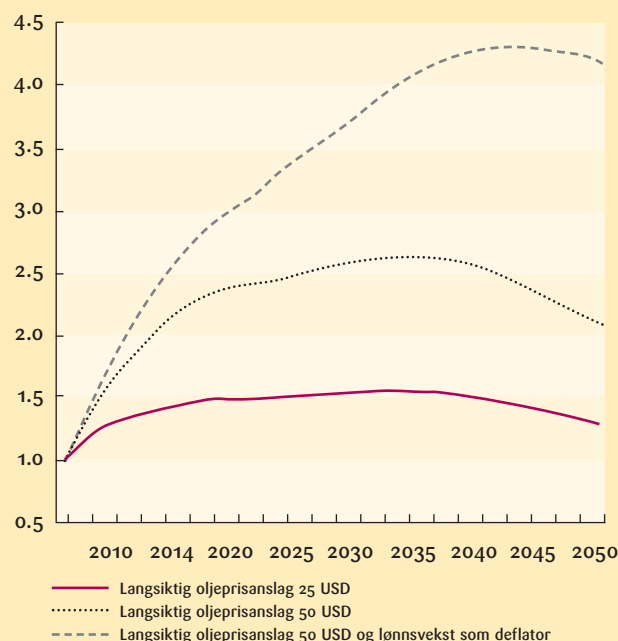
reduksjonen vil valutakursen ta dette inn over seg umiddelbart. I analyser som ser 100 år frem i tiden er det vanlig å tro det er underliggende faktorer som driver valutakursen. Innefor det rammeverket er den eneste måten å utsette justeringen å opprettholde en positiv realrentedifferanse, men redusere denne gradvis i tråd med den ønskede realvalutakursjusteringen. Dette ligger implisitt i inflasjonsmålet som er 1/2 prosentpoeng høyere enn Norges handelspartnere. Men dette er ikke opprettholdbart. Realavkastningen av utenlandsformuen er fallende som andel av innenlandsk forbruk, noe jeg kommer tilbake til i neste avsnitt. Da følger det at den kumulerte nåverdien av innenlandsk produksjon (kroneverdien) skulle reflektere det i dag. En innvendig til vil kanskje være at usikkerheten er stor slik at det ikke vil holde. I så fall er det uklart om prissignaler er riktige. Det kompliserer følgende spørsmål.

OFFENTLIG ØKONOMI

Hva sørger for at det offentlige fører en politikk på lang sikt som er opprettholdbar? Over tid kan ikke offentlige inntekter og utgifter vokse i forskjellige takter. Men de kan gjøre det temporært. Norge har per i dag et pensjonssystem som fungerer nesten som et ponzi spill mellom generasjoner. Fordi avgangsalderen ligger fast, mens levealderen har økt og fortsetter å øke, samtidig som det ikke er noen mekanisme som reduserer årlig pensjon om en får den i flere år, vokser skattebyrden som generasjonene som jobber må betale til pensjonister kontinuerlig. Den eneste måten å opprettholde systemet på lengre sikt er med kontinuerlig voksende nye kohorter. Kombinert med at det blir flere pensjonister og færre som jobber er dette problematisk, og derfor er det vedtatt at en skal reformere pensjonssystemet. Beregninger vi har utført⁸ viser at dette vil lette behovet for skatteøkninger i perioden frem til 2050, men at vekstraten etter 2050 ikke blir påvirket. Med andre ord, fra 2050 må en bred skatt på arbeid stige med 1/2 prosentpoeng per år for å dekke offentlige utgifter. Eventuelle reformer som øker standarden per bruker av offentlige tjenester vil øke denne veksttaket. Mye av grunnen til dette ligger i at utgiftene til helse og omsorg vil, etter å stabilisere seg de neste 5-10 årene, stige sterkt de påfølgende 40 årene - men også i designen av handlingsregelen for finanspolitikken. Handlingsregelen legger til grunn at vi skal bruke realavkastningen i utenlandsk kjøpekraft, satt til 4 prosent av fondsverdien. Men lønnsveksten innenlandsk er raskere enn internasjonal prisvekst. Det medfører at andelen av offentlige utgifter som kan dekkes av dette er stigende frem til et punkt nær det

når mesteparten av oljeformuen er satt inn på fondet, men synkende deretter. Om en la til grunn en deflator for hva oljepengene skal brukes på (i praksis lønn; direkte og i form av lønnsindekserte ytelser) ville dette tillatte mindre bruk med det første, men høyere senere. Det interessante er at med de langsiktige oljeprisanslagene som er populære nå, kontra de som var regjerende for 2-3 års siden, er dette mulig samtidig som skattene kan senkes i alle år. Spørsmålet er bare om det er politisk mulig å spare så mye som dette ville innebære, særlig når selv den forsiktige handlingsregelen som er vedtatt aldri har blitt fulgt⁹.

Figur 1 Statens Pensjonsfond – Utland som andel av BNP



REFERANSER:

- Akram, Farooq (2004) «Oil wealth and real exchange rates: The FEER for Norway.» Working Paper 2004/16, Norges Bank.
- Barro, R. J., X Sala-i-Martin (1999:1995) «Economic Growth», MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Fredriksen, D., K. M. Heide, E. Holmøy og I. F. Solli (2005): «Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer: Beregninger basert på forslag fra Pensjonskommisjonen.», Rapport 2005/2, Statistisk sentralbyrå.
- nobelprize.org, underside: nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/
- www.norges-bank.no, underside: www.norges-bank.no/front/pakke/no/foredrag/2006/2006-09-28/

⁸ SSB Rapport 2005/2, Makroøkonomisk virkninger av pensjonsreformer.

⁹ For forutsetningene som ligger til grunn for, og beskrivelse av, MSG beregningene se Rapport 2005/2.



Stipendiatstilling i samfunnsøkonomi

ledig ved Økonomisk institutt:

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til professor Karl Ove Moene, tlf. 22 85 51 30, e-post: k.o.moene@econ.uio.no

eller kontorsjef Merethe Aase, tlf. 22 85 51 25, e-post: merethe.aase@econ.uio.no

I henhold til gjeldende regler vil ev. tid som forskningsstipendiat eller tilsetning i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket i tilsetningstiden.

Ltr.: 41-46 (avh. av ansiennitet/kompetanse)
Søknadsfrist: 15. januar 2007

REFNR: 06/14354

Søknad, CV, bekreftede vitnemål og attester m.v. sendes til:
Økonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, 0317 Oslo.

Ved Økonomisk institutt er det ledig en stipendiatstilling i samfunnsøkonomi. Stillingen er plassert innenfor arbeidsfeltet økonomi, fordeling og sosial ulikhet. Stipendiaten vil være knyttet til en forskningsgruppe som arbeider med problemstillinger innenfor politisk og institusjonell økonomi med vekt på fordeling og langsiktig utvikling.

Tilsetningen gjelder for en periode på 3–4 år, avhengig av det omfanget som blir avtalt for pliktarbeid. Stipendiat med 4 års tilsetningstid vil få 75 % av arbeidstiden til egen forskerutdanning, mens 25 % vil være pliktarbeid knyttet til instituttet.

Økonomisk institutt ønsker flere kvinner i vitenskapelige stillinger. Kvinner oppfordres til å søke.

Det kreves mastergrad, cand.oecon.grad, hovedfag eller likeverdig utdanning innen samfunnsøkonomi. Søkere må tilfredsstille bakgrunnskravene i mikro-økonomi, makroøkonomi, matematikk og økonometri for opptak til ph.d.-programmet i samfunnsvitenskap, studieretning i samfunnsøkonomi, dvs. at tre av de seks emnene som utgjør bakgrunnskravet, må være fullført, se, <http://www.oekonomi.uio.no/drpolit/Studieplan>

Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets ph.d.-program, og at arbeidet skal lede frem til en ph.d.-grad i samfunnsøkonomi.

Søkere til stillingene må legge fram forslag til prosjekt og fremdriftsplan. Sammen med søknaden sendes CV, attester, eventuelle uttalelser og publikasjonsliste. Alt dette skal være i 4 eksemplarer. Vitenskapelige arbeider, herunder masteroppgaver, skal legges ved i 3 eksemplarer. Dersom vitenskapelige arbeider er skrevet med flere forfattere, bør arbeidsdelingen mellom disse angis.

I vurderingen av søknadene legges det særlig vekt på forutdanning og prosjektbeskrivelse, se <http://www.oekonomi.uio.no/forskning/notat.html>

Det kan bli benyttet intervju i forbindelse med tilsettingsprosessen.

Universitetet i Oslo har en overtakelsesavtale for alle tilsatte, med formål å sikre rettighetene til forskningsresultater m.m.

Det vises for øvrig til gjeldende retningslinjer for tilsetning i stipendiatstillinger ved Universitetet i Oslo:
<http://www.uio.no/admhb/reglhb/personal/tilsettingvitenskapelig/tilsettingstip.xml>

Disse fås også ved henvendelse til instituttet.



2 stipendiatstillinger i samfunnsøkonomi

ledig ved Økonomisk institutt:

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til instituttleder Diderik Lund, tlf. 22 85 51 29, e-post: diderik.lund@econ.uio.no

eller kontorsjef Merethe Aase, tlf. 22 85 51 25, e-post: merethe.aase@econ.uio.no

I henhold til gjeldende regler vil ev. tid som forskningsstipendiat eller tilsetning i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket i tilsetningstiden.

Ltr.: 41-46 (avh. av ansiennitet/kompetanse)
Søknadsfrist: 15. januar 2007

REFNR: 06/14353

Søknad, CV, bekreftede vitnemål og attester m.v. sendes til:
Økonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, 0317 Oslo.

Ved Økonomisk institutt er det ledig 2 stillinger som stipendiat i samfunnsøkonomi. Tilsettingene gjelder for en periode på 3–4 år, avhengig av det omfanget som blir avtalt for pliktarbeid. Stipendiat med 4 års tilsetningstid vil få 75 % av arbeidstiden til egen forskerutdanning, mens 25 % vil være pliktarbeid knyttet til instituttet.

Økonomisk institutt ønsker flere kvinner i vitenskapelige stillinger. Kvinner oppfordres til å søke.

Det kreves mastergrad, cand.oecon.grad, hovedfag eller likeverdig utdanning innen samfunnsøkonomi. Søkere må tilfredsstille bakgrunnskravene i mikro-økonomi, makroøkonomi, matematikk og økonometri for opptak til ph.d.-programmet i samfunnsvitenskap, studieretning i samfunnsøkonomi, dvs. at tre av de seks emnene som utgjør bakgrunnskravet, må være fullført, se <http://www.oekonomi.uio.no/drpolit/Studieplan>

Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets ph.d.-program, og at arbeidet skal lede frem til en ph.d.-grad i samfunnsøkonomi.

Søkere til stillingene må legge fram forslag til prosjekt og fremdriftsplan. Sammen med søknaden sendes CV, attester, eventuelle uttalelser og publikasjonsliste. Alt dette skal være i 4 eksemplarer. Vitenskapelige arbeider, herunder masteroppgaver, skal legges ved i 3 eksemplarer. Dersom vitenskapelige arbeider er skrevet med flere forfattere, bør arbeidsdelingen mellom disse angis.

I vurderingen av søknadene legges det særlig vekt på forutdanning og prosjektbeskrivelse, se <http://www.oekonomi.uio.no/forskning/notat.html>

Det kan bli benyttet intervju i forbindelse med tilsettingsprosessen.

Universitetet i Oslo har en overtakelsesavtale for alle tilsatte, med formål å sikre rettighetene til forskningsresultater m.m.

Det vises for øvrig til gjeldende retningslinjer for tilsetning i stipendiatstillinger ved Universitetet i Oslo: <http://www.uio.no/admhb/reglhb/personal/tilsettingvitenskapelig/tilsettingstip.xml>

Disse fås også ved henvendelse til instituttet.



ESPEN HENRIKSEN

Post.doc. ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
P.t. visiting ass. professor ved Carnegie Mellon

Bellman og Halvorsen*

«Handlingsregelen for bruken av oljeinntektene» kan tolkes som en optimal løsning av et rekursivt programmeringsproblem hvor objektfunksjonen er at nålevende og fremtidige norske borgere har lik rett til nåverdien av petroleumsformuen. En slik tolkning er ikke bare en teknisk øvelse for avanserte studenter, men gir også en god avklaring av hva handlingsregelen er – og dermed også hva den ikke er.

Denne tolkningen gir også disiplin til debatten omkring regelen. En eventuell debatt bør dreie seg enten om hva objektfunksjonen bør være, eller om hva som er en rimelig operasjonalisering av løsningen. Hva objektfunksjonen bør være, er et normativt, politisk spørsmål. Hva operasjonaliseringen bør være, er derimot et positivt, teknisk spørsmål.

KOMMENTARER TIL STATSUDSJETTET

I motsetning til forgjengeren sin har finansminister Kristin Halvorsen lagt frem et budsjett som følger «handlingsregelen for bruken av oljeinntektene». Selv om høye skatteinntekter har gjort dette relativt enkelt, er dette like fullt gledelig og noe hun fortjener honnør for.

Samtidig som finansministeren bør få ros for å følge handlingsregelen, er det likevel rom for å kritisere så vel nivået på offentlige inntekter og utgifter, som disposisjonene

innenfor budsjettet. Overraskende mange av reaksjonene har imidlertid implisitt kritisert at budsjettet hun har lagt frem, følger handlingsregelen. Med noen få hederlige unntak,¹ ser sjefsøkonomer i de store bankene ut til å ha flyttet litt på IS-LM-kurvene i bakhodet og kommet med kritiske uttalelser basert på resonnementer som at «budsjettet bidrar til å øke etterspørselspresset i norsk økonomi og 'presset på renten'». Sentrale finanspolitikere på ikke-sosialistisk side følger opportunistisk langs de samme linjene og kritiserer regjeringen for at den burde gjort mer for å «lette presset i norsk økonomi», og for at den fører «en dårlig konjunkturpolitikk».

Selv om finansministeren handler på prisverdig måte, følger resonnementet hun fremfører i intervjuer og under pressekonferanser de samme notene som kritikerne. Halvorsen gir vage referanser til at større bruk av oljepenger visst vil føre til høyere nominelt rentenivå – noe som igjen vil bety veldig mye for barnefamilier.

* Et tidlig, kortere og enklere utkast til denne artikkelen har blitt lagt ut på nettutgaven av Minerva.

¹ Harald Magnus Andreassen (2006). «Kjære Kristin», *Dagens Næringsliv* 4. okt. 2006, s. 17.

HVA VI KAN OG IKKE KAN

Uttalelsene vitner på hvert sitt vis om en overdreven tro på konjunkturpolitikk og mulighetsområdet til finanspolitikken, og en rar forståelse for hva en handlingsregel er. For det første vet vi fra empiriske studier at finanspolitikken i beste fall virker med lange og variable tidsintervall. Fordi endringer i offentlige utgifter kan resultere i endringer i privat forbruk, i investeringer og i driftsbalansen med utlandet, er det usikkert om størrelsen på offentlige budsjetter har store effekter på det aggregerte aktivitetsnivået. Og om det har effekt, vet vi lite om *når* det har effekt. I sum er derfor finanspolitikken lite egnet for å finstyre det totale aktivitetsnivået i økonomien.

For det andre er offentlig sparing og lån et resultat av at man separerer offentlige inntekter (skatter) og offentlige utgifter over tid. Den offentlige budsjettbalansen er primært ikke et instrument for aktiv stabiliseringspolitikk, men et spørsmål om fordeling mellom tidsperioder, og potensielt mellom generasjoner.

Og for det tredje lar handlingsregelen oss separere bruken av oljepenger fra (i) størrelsen på offentlige budsjetter og (ii) disposisjonene innenfor budsjettet. At vi følger «handlingsregelen» og således fører en tidskonsistent politikk med hensyn til bruken av oljeinntektene, medfører ikke at størrelsen på offentlige budsjetter er riktig eller at disposisjonene innenfor budsjettet er ønskelige eller optimale.

«LUCAS-KRITIKKEN»

Troen på at aktiv finanspolitikk var egnet for å stabilisere konjunktorene, fulgte fra det gamle keynesianske makroøkonomiske paradigmet som dominerte økonomisk tenkning frem til 1970-tallet. Dette paradigmet forutsatte blant annet implisitt at sammenhengene som bestemte bevegelseslovene for økonomien, er uavhengige av endringer i markedsstruktur og økonomisk politikk.

Den økonomiske innsikten som ledet til slutningen at diskresjonær finanspolitikk er uegnet for å stabilisere konjunkturer og som ga det intellektuelle grunnlaget handlingsregelen, er utledet fra teorier som eksplisitt modellerer hvordan individer og husholdninger tar sine oppfatninger om fremtiden (herunder myndighetenes politikk) i

betraktning når de gjør økonomiske valg. Blant de sentrale bidragsyterne til dette forskningsfeltet er Robert Lucas, Finn Kydland og Edward Prescott.

I 1976 skrev Robert Lucas en artikkel hvor han utdypet denne innsikten, og dette er senere blitt kjent som «Lucas-kritikken».² Lucas viste formelt, og en gang for alle, at i de keynesianske makroøkonometriske modellene som var i bruk, ville de økonomiske sammenhengene endres når politikken blir endret. Estimaten fra disse makroøkonometriske modellene hadde derfor i beste tilfelle svært liten verdi når man ga anbefalinger om politikk. «Lucas-kritikken» er således et veldig negativt resultat: Den forteller oss hvordan vi ikke kan drive økonomisk politikk.

«REGLER VS. DISKRESJON»

Det første av de to arbeidene Nobelkomitéen siterte da de begrunnet nobelpristildelingen til Finn Kydland og Edward Prescott, var en artikkel fra 1977.³ I denne artikkelen viste Kydland og Prescott hvordan det er mulig å utforme makroøkonomisk politikk når individene i samfunnet fatter sine økonomiske valg gitt forventningene de har til fremtiden. Konklusjonene i artikkelen deres var således et positivt resultat og innledningen til et stort forskningsprogram for hvordan makroøkonomisk politikk, herunder finanspolitikk, kan utøves.

Blant annet viste Kydland og Prescott at for å komme rundt Lucas-kritikken, trengte økonomene nye modellverktøy. Et av disse verktøyene var dynamisk programmering. Og sentralt i dynamisk programmering er Bellman-ligningen og Bellman-prinsippet. Som mange avanserte studenter ved universitetene sikkert kan skrive under på, er dynamisk programmering, herunder Bellman-ligningen, såvel abstrakt som teknisk krevende. Men selv om de matematiske verktøyene Kydland og Prescott benyttet er abstrakte og vanskelig å lære seg, er Bellman-prinsippet såre enkelt. Litt løst sier det at «man må handle i dag på en måte som er slik at man i samme situasjon på et hvilket som helst tidspunkt i fremtiden vil handle på samme måte».

Det matematiske uttrykket for dette prinsippet, er at løsningen på det dynamiske programmeringsproblemet er en stasjonær beslutningsregel – eller en handlingsregel. I mer

² Robert Lucas (1976). «Econometric Policy Evaluation: A Critique». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1: 19–46.

³ Finn Kydland og Edward Prescott (1977). «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans». *Journal of Political Economy* 85: 473–492.

anvendte termer, viser de at løsningen på optimeringsproblemet er at myndighetene må uforme politikk slik at de handler i henhold til en «regel» og ikke diskresjonært. I en situasjon med usikkerhet er det viktig at man forstår innholdet i begrepene «regel» og «diskresjon». I makroøkonomi forstås en «regel» som en offentlig kunngjort tilstandsavhengig politikk der politikken typisk vil endres når det kommer ny informasjon (for eksempel at sentralbanken følger et inflasjonsmål). «Diskresjon» forstås som at myndighetene står fritt til å avvike fra denne tilstandsavhengige planen. Poenget er at om man følger en regel, blir befolkningen, gitt den nye informasjonen, aldri overrasket av myndighetenes politikk. Det er derfor viktig at når myndighetene presenterer en plan, så må de forklare hvordan fremtidige politiske beslutninger kommer til å bli tatt, gitt den nye informasjonen som vil kunne komme.

Forskningsarbeider som kom etter, viste hvordan tidskonsistent politikk kunne gjennomføres i praksis dersom det ikke er juridisk mulig å binde seg til én politikk. Nøkkelinnsikter her er at dersom dét ikke er mulig, kan myndighetene oppnå det samme ved på en enkel og etterrettelig måte operasjonalisere handlingsmønsteret de ville følge. De må offentlig annonsere dette, og så ved å faktisk følge denne regelen over tid, bygge et omdømme om at politikken er troverdig.

Det store problemet er så operasjonaliseringen av beslutningsregelen. I teorien er dette enkelt i all sin abstraksjon, men i praksis kan det vise seg noe nær umulig. Det relevante tilstandsrommet kan være nær uendelig dimensjonalt, og det vil dessuten endre seg over tid. Utfordringen er å finne en forenkling som kan formidles på en lettfattelig måte, men som samtidig er tidskonsistent.

I Norge har vi to gode operasjonaliseringer av tidskonsistente handlingsregler.

INFLASJONSMÅLET

Inflasjonsmålet for pengepolitikken er et godt eksempel på en slik gjennomføring av regelstyrt politikk. Målet er enkelt og etterrettelig. Det er offentlig annonsert. Sentralbanken er åpen om beslutningsprosessen og informasjonen de har til rådighet. Ved å opptre konsistent i ulike situasjoner har Norges Bank dermed formidlet et gjenkjennelig reaksjonsmønster til oss andre i økonomien. Et tegn på hvor vellykket denne politikken har vært, er

hvor lite kontroversielt det er å hevde at det nåværende pengepolitiske regimet er langt bedre enn det vi hadde på 80- og 90-tallet med stadige devalueringer og siden spekulasjon mot fastkursregimet.

«HANDLINGSREGELEN FOR BRUKEN AV OLJEINNTÆKTENE»

Handlingsregelen for bruk av petroleumsinntektene er det andre gode eksempelet på en tidskonsistent politikk-regel. Operasjonaliseringen har vært svært enkel: vi kan benytte den forventete realavkastningen av den finansielle komponenten av petroleumsformuen til offentlige tjenester, investeringer og overføringer. Å benytte kun forventet avkastning i dag er konsistent med at vi kan benytte like mye i all fremtid. Det gjelder ikke bare pensjoner, men også andre offentlige tjenester, overføringer og investeringer.

Et umiddelbart spørsmål er da hvorfor vi ønsker å bruke *forventet* realavkastning i motsetning til løpende *realisert* realavkastning? Grunnen til dette er at fire prosent realavkastning er et konservativt anslag på avkastningen basert på historiske data. Så uansett hvor høy eller lav den løpende realiserte avkastningen var i det foregående året, vil fire prosent realavkastning være et godt estimat på forventet avkastning i fremtiden. Helt i tråd med Bellman-prinsippet, er dette, gitt hva vi på ethvert tidspunkt vet, hvor mye vi kan bruke i år som er konsistent med at vi og våre etterkommere bruker like mye i fremtiden.

Et annet nærliggende spørsmål er hvorfor vi ikke benytter forventet realavkastning av hele petroleumsformuen – ikke bare den finansielle komponenten? Rasjonalet bak dette er at som følge av en demografisk endring vil antallet yrkesaktive for hver ikke-yrkesaktive falle. Som følge av dette vil offentlige utgifter stige samtidig som utgiftene vil falle. Fremskrivninger viser at veksten i den finansielle formuen faller sammen med befolkningsendringene. Når de forutsigbare befolkningsendringene tas med i betraktning er altså handlingsregelen en rimelig god tilnærming til en politikk hvor hver og en av oss kan bruke like mye oljepenger i dag som vi og våre etterkommere kan bruke i fremtiden.

KOSTNADSNIVÅ OG KONKURRANSEUTSATT SEKTOR
Blant argumentene som blir trukket frem både for å forsvare og angripe handlingsregelen, er forhold som infla-

sjon, rentenivå, kostnadsnivå, og konkurranseutsatt sektor. Hvis handlingsregelen slik den er utformet er en tidsskonsistent regel, er disse forholdene lite irrelevante. Poenget er at dersom vi har avklart hva målet er og følger en optimal, tidsskonsistent handlingsregel så kan resultatet bli at deler av konkurranseutsatt sektor flytter ut som følge av at kostnadsnivået stiger.

En måte å tenke på dette er: Vi har blitt rikere som følge av oljeformuen, og måten vi alle blir rikere på, er at lønnsnivået stiger. Om velstandssøkningen også skal komme arbeidere i konkurranseutsatt sektor til gode (hvilket den selvfølgelig bør), så stiger lønnsnivået også for disse gruppene arbeidere. Dette betyr at de delene av konkurranseutsatt sektor hvor produktiviteten relativt til andre land ikke er høy nok, ikke lenger vil være lønnsomme.

En annen måte å tenke på det er at hver og en av oss ønsker å benytte noen tjenester som av sin natur må produseres her i landet, og kjøpe noen varer som kan være produsert hvor som helst i verden. Eksportindustrien bidrar til at vi får valutainntekter som gjør det mulig å kjøpe disse varene fra utlandet. Som Victor Norman klart formulerte det i læreboken sin i internasjonal handelsteori, så «eksporterer vi for å importere».⁴ Når vi så blir rikere som følge av valutainntekter fra petroleumsformuen har dette to effekter: For det første ønsker vi å nyte mer av både ikke-handlete varer og handlede varer. For det andre trenger vi mindre eksportrettet industri for å betale for de handlede varene vi ønsker. Med andre ord: så lenge vi ikke benytter mer av petroleumsformuen i dag enn hva som er forenlig med at vi gjør det samme i fremtiden, er det dynamisk tidsskonsistent at de minst konkurransedyktige bedriftene i konkurranseutsatt sektor vil legge ned sin produksjon i Norge.

Hva skjer så den dagen når det er tomt for olje? Hva skal vi leve av da? Poenget er, igjen så lenge vi følger handlingsregelen, så vil ikke det bety stort. Vi har innrettet oss

slik at vi bruker en andel av formuen vår og som er forenlig med at vi bruker like mye som i fremtiden. Det vil da ikke være noe behov for å reversere endringen i næringsstrukturen og bygge opp igjen de industriene som legger ned produksjon i Norge i dag.

UTFORDRINGENE

Så langt er alt vel. Vi har en tidsskonsistent handlingsregel som er godt operasjonalisert, enkel, etterrettelig og offentlig annonsert. Utfordringen nå er å bygge seg et omdømme slik at politikken er troverdig. For å gjøre det må den til enhver tid sittende finansminister opptre konsistent i ulike situasjoner og formidle et gjenkjennelig reaksjonsmønster til individene i økonomien. At Kristin Halvorsen – i motsetning til forgjengeren sin – i handling følger handlingsregelen, fortjener hun ære for. Måtte hun fortsette slik de neste tre årene

Utfordringen for opposisjonspolitikere er at de ikke må blande kortene. De må konsentrere eventuell kritikk av budsjettet mot størrelsen på offentlige budsjetter eller disposisjonene innenfor budsjettene og ikke implisitt på handlingsregelen. Om de skal kritisere handlingsregelen, bør de ikke skjule at de reelt sett drøfter det normative grunnlaget for handlingsregelen – nemlig fordelingen av petroleumsformuen mellom generasjoner.

Utfordringen for finansministeren er at hun formidler hvorfor handlingsregelen bør følges. Grunnen er ikke hvorvidt det nominelle rentenivået skulle bevege seg noen basispunkter i den ene eller andre retningen om regjeringen avviker fra regelen. Poengene er så enkle som (i) at vi bør handle etter en regel som er slik at vi ikke bruker mer av vår felles oljeformue i dag enn hva som er konsistent med at vi og våre etterkommere kan gjøre det samme i fremtiden, og (ii) at det er til vårt alles beste om regjeringen i handling så vel som i ord bidrar til å skape et omdømme om at denne politikken er troverdig.

⁴ Victor Norman (1993). *Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten, åpen økonomi*, Universitetsforlaget.



LARS HÅKONSEN
Førsteamanuensis ved Høgskolen i Telemark

Statsbudsjettet 2007: God råd, men likevel fattig

Statsbudsjettet for 2007 har for første gang i historien en samlet inntektsside som passerer billionen, nærmere bestemt 1020,3 mrd kroner. Økningen i samlet inntekt fra saldert budsjett 2006 er på hele 86,5 mrd kroner. Slik sett er offentlig betalingskapasitet høyere enn noensinne. Veksten i petroleumsinntekter er selvsagt noe av forklaringen, men veksten i inntekter utenom petroleumsinntekter er også meget betydelig, fra 585,6 mrd i saldert budsjett 2006 til 635,9 i budsjettet for 2007. Denne kommentarer fokuserer i hovedsak på hvordan Stoltenberg-II regjeringen har prioritert å bruke disse inntektene i sitt første fullt ut selvstendige budsjett. Her har regjeringen fulgt en relativt ansvarlig linje, ved ikke å tillate en like stor vekst i utgiftene som i inntektene. Nominell utgiftsvekst fra saldert budsjett 2006 til budsjett 2007 er på 35,7 mrd kroner. Dermed unngår vi for første gang på mange år å ta ut mer fra oljefondet enn det som er i tråd med handlingsregelen. En konsekvens av denne - relativt til inntektene - moderate utgiftsveksten, er at det ikke er lett å få øye på veldig store prioriteringsendringer når vi studerer hvordan de samlede utgiftene fordeler seg på de mange formål statsbudsjettet skal dekke.

INNLEDNING – OG OM GOSENS OG HANNESSONS LOVER

Denne budsjettkommentaren skal i hovedsak fokusere på statsbudsjettets utgiftsside og hvilke prioriteringer Stoltenberg II-regjeringen har gjort i sitt første fullt ut «selvstendige» statsbudsjett. Optimal prioritering av samfunnets totale tilgjengelige ressurser er i prinsippet enkelt. Fra konsumentteorien har vi den velkjente betingelsen som noen ganger omtales som «Gossens lov». Denne sier at grensenytten per utgiftskrone skal være lik i alle anven-

delser. Dette blir en form for arbitrasjebetingelse, som innebærer at det i optimum ikke skal være mulig å øke total nytte ved omfordeling av utgiftskroner mellom ulike anvendelser. I likhet med de fleste andre økonomiske lover, kan Gossens lov sees på som et spesialtilfelle av den noe mindre velkjente «Hannessons lov». Denne lov ble utledet overfor undertegnede m.fl. under et kurs i ressursøkonomi og dynamisk optimering av professor Røgnvaldur Hannesson. Etter å ha skrevet ut 3-4 tavler, kom Hannesson endelig fram til en tolkbar konklusjon. I likhet

med omtrent alle andre økonomiske problemstillinger kunne tolkningen presenteres som Hannessons lov: *Grense ditt skal være lik grense datt*. De ulike optimeringsproblemene vi studerer krever som regel kun at man spesifiserer hva «ditt» og «datt» er..... I forbindelse med statsbudsjettets utgifter, kan vi formulere følgende to spesialtilfeller av Hannessons og Gossens lover. i) Innenfor en gitt total utgiftsramme på budsjettet, skal grensenytten per utgiftskrone være lik for alle de formål det bevilges midler til over budsjettet. Dette blir ofte kalt *prioriteringseffektivitet*. ii) Det samlede skattetrykket skal være så høyt at privat og offentlig kjøpekraft er «passe store». Nærmere bestemt må den samlede beskatning av privat sektor tilføre akkurat så mye offentlig kjøpekraft at grensenytten per utgiftskrone blir den samme i privat og offentlig sektor. Dette kravet omtales ofte som *allokeringseffektivitet*.¹

Vi skjønner fort at det er et nokså langt stykke vei å gå fra disse optimalitetsbetingelsene til konkrete anbefalinger om hva det evt. bør brukes mer eller mindre penger på. Blant annet er det svært store definisjons- og måleproblemer angående «grensenytten» for samfunnet i alle mulige anvendelser. Få av jordisk herkomst kan derfor påberope seg å ha et fasitsvar angående spørsmålet om hva vi bør bruke mer eller mindre penger på innenfor en gitt ramme, eller om det bør overføres mer eller mindre ressurser fra privat til offentlig sektor. Dermed blir skillet mellom rent faglige vurderinger og «velment synsing» omkring utgiftsprioritering ofte mindre klart enn hva tilfellet er (eksempelvis) for effektivitets- og fordelingshensyn i skatte- og avgiftssystemet. Mitt bidrag i denne kommentaren vil av denne grunn også være å betrakte som (mer eller mindre) velment synsing.

REGJERINGENS SVAR ANGÅENDE SAMLET SKATTETRYKK

Stoltenberg II-regjeringen har gjennom Soria-Moria erklæringen, tilleggsproposisjonen for 2006 og budsjettet for 2007 gitt sitt svar når det gjelder allokeringseffektivitet som definert ovenfor: Vi lå for høyt når det gjelder privat forbruk og for lavt når det gjelder offentlig forbruk. Derfor har skattetrykket i følge regjeringen nå blitt hevet tilbake til 2004-nivået for å kunne omfordele ressurser fra privat til offentlig sektor. Riktignok er det snakk om svært små justeringer, og netto merproveny fra skatteskjerpelsene i 2007-budsjettet er beregnet til å utgjøre 2 mrd kroner. Dette er ca. 0,2 % av statsbudsjettets samlede inntektssi-

de. Selv om det ble reversert noe på skattesiden også i 2006, synes uansett uenigheten mellom Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene å være nokså beskjeden når det gjelder ønskelig nivå på samlet offentlig ressurstilgang. Som så mye annet i norsk politisk debatt, er ofte de målbare tallutslagene forbausende små sett på bakgrunn av den ordbruken de politiske grupperingene benytter overfor hverandre!

DEN OFFENTLIGE ELENDIGHETEN

La meg i følgende begrensede forstand gi Stoltenberg II-regjeringen rett i sin diagnose av fordelingen mellom offentlig og privat forbruk: Det er lett å få øye på områder der det synes som om det er svært god bruk for mer offentlige penger! Det kan være nok å nevne gjennomsnittlig standard på vegnettet, jernbanestrekninger som i hovedsak følger samme trasé som på begynnelsen av 1900-tallet, skoler som knapt nok har råd til innkjøp av viskelær etter at lærerlønningene er betalt eller offentlig eide bygninger som mangler midler til selv det enkleste vedlikehold. Og selv om en del offentlige ansatte har oppnådd god uttelling i noen av de senere årenes lønnsoppgjør, er vel likevel totalbildet at gjennomsnittlig lønn for offentlig ansatte fortsatt sakker akterut i forhold til sammenlignbare vilkår i privat sektor. Slike tilstandsbeskrivelser *kan* – som de rød-grønne har argumentert for – nettopp være en begrunnelse for å øke skattetrykket. Men det kan selsagt også skyldes uheldig prioritering på utgiftssiden av budsjettet: noen områder har blitt gitt for mye ressurser i forhold til den samfunnsøkonomiske verdien, slik at andre områder blir underprioriterte og bidrar til inntrykket av at det er en godt synlig mangel på ressurser i offentlig sektor.

Dersom enkelte offentlige oppgaver skal få en merkbar økning i ressursene, vil alternativene uansett være politisk smertefulle. Økt skattetrykk er upopulært, og den nåværende regjering har tatt dette inn over seg ved at målene om skatteskjerpelser tross alt har vært beskjedne. Samtidig bidrar budsjettkutt på enkelte områder for å kunne frigjøre ressurser til andre og høyere prioriterte oppgaver, også til ramaskrik og negative mediaoppslag. I praksis betyr dette at omlegginger på både utgifts- og inntektssiden av statsbudsjettet som regel går med temmelig små skritt. Nettopp av denne grunn er det lite grunnlag for å vurdere en regjerings prioriteringer basert på forskjeller i (for eksempel) budsjettandeler til ulike områder kun fra et år

¹ For en mer presis definisjon av hhv. prioriteringseffektivitet og allokeringseffektivitet, se Borge, Carlsen og Rattsøs artikkel i *Sosialøkonomen* nr. 6/1999.

til det neste. En trenger derfor et noe lengre tidsrom for å få syn av tydelige prioriteringsendringer, jf. et senere avsnitt.

AVGRENSNINGSPROBLEMET – OG GAMLE REGNINGER SOM FORFALLER TIL BETALING

For folk flest framstår det trolig som nokså gåtefullt at den offentlige sektoren i Norge tilsynelatende har store problemer med å få pengene til å strekke til. Norge figurerer i toppen av alle lister over samlet verdiskapning per innbygger. I tillegg er total offentlig inntekt som andel av BNP blant de høyeste i verden. Den norske stat skal derfor i prinsippet disponere over en svært høy inntektsramme per innbygger. Norske politikere har derfor en stor pedagogisk utfordring når de må fortelle sine velgere at pengene ikke strekker langt nok til å kunne oppfylle publikums forventninger til bedre offentlige tjenester og infrastruktur. Følgende momenter er trolig blant de viktigste for bedre å forstå hvorfor den offentlige sektoren framstår som «fattig» selv om den rent objektivt sett er rikere enn noensinne.

For det første har vi særlig innenfor helsesektoren såkalte teknologidrevne utgiftsökninger. Det faktum at fronten for medisinsk kunnskap stadig flyttes utover, gjør at vi for hvert år som går kan løse flere helseproblemer. Men behandlingsformene og utstyret som kreves for å gjennomføre dem er ofte svært dyre. Helsesektoren har derfor et nærmest umettelig behov for utgiftsvekst dersom nye muligheter skal utnyttes til enhver tid.

For det andre er det flere forhold som tilsier at det å gjøre omtrent det samme som i fjor i seg selv er utgiftsdrivende. Mye av det som foregår i offentlig sektor er administrasjon og tjenesteproduksjon. Produktivitetsøkningen innen administrasjon og tjenesteproduksjon er som regel lavere enn i industriell vareproduksjon, og i en del tilfeller svært lav. Hvis lønnsnivået for de som jobber i sektorer med lav produktivitsvekst skal holde noenlunde tritt med de sektorene som har høy produktivitsvekst, vil utgiftene per utførte tjeneste stige over tid. Dette fenomenet er kjent som «Baumols sykdom», og har sitt utspring fra kulturøkonomien.² I tillegg tilsier kombinasjonen av demografisk utvikling og befolkningens adferdsendringer i forhold til gjeldende regler og rettigheter at det å beholde de *samme*

ordningene som vi har hatt i en årrekke, vil bli dyrere år for år. Det er velkjent at alderssammensetningen i befolkningen tilsier at antall alderspensjonister per yrkesaktiv vil øke jevnt og trutt – for gitt yrkesfrekvens og gjennomsnittlig pensjonsalder. Forslaget som i skrivende stund nettopp er blitt lagt fram, vil forhåpentligvis bidra til å bremse opp og snu tendensen til tidligere gjennomsnittlig pensjonsalder. I tillegg til alderspensjonen, har Norge også store problemer med å få kontroll over utgiftsökninger knyttet til sykefravær og uførepensjon. Fra SSBs temasider finner vi at andelen av befolkningen fra 18 til 66 år som er uførepensjonister har økt fra 5,7 % i 1999 til 6,4 % i 2004. Videre framgår det fra AIDs budsjettproposisjon at utgiftene til uføreytelser økte med 7,1 % fra 2004 til 2005. SSBs statistikk viser også at det totale sykefraværet økte fra 6,3 til 6,6 % fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006. Her skal det riktignok sies at sykefraværet de siste tre årene ligger på et noe lavere nivå enn i 2003, da det passerte 8 %. I sum er utfordringene uansett meget store i forhold til å sette grenser for «automatisk» utgiftsvekst til trygdeordningene, helsesektoren og pleie- og omsorgssektoren.

Når de mer eller mindre automatiske utgiftsökningene til alt vi gjorde og vedtok i fjor og forfjor blir for store, blir det naturlig nok mindre ledige midler til «nye» områder. Likevel er det for det tredje både fristende og naturlig at de ulike partiene presenterer en rekke områder som skal få mer penger enn før, særlig i forbindelse med stortingsvalgene. Og når den politiske situasjonen er preget av manglende stabilitet og skiftende regjeringer, blir det en tendens til at hver nye regjering og regjeringsparti skal markere seg ved å prioritere sine hjertesaker. I sum mener jeg det kan være grunn til å stille spørsmålsteget om ikke summen av «nye» utgiftsområder har blitt for stor i forhold til det finansielle handlingsrommet vi faktisk har. Småbarnsfamiliene kan være et eksempel. Først fikk vi innføringen av kontantstøtten. Deretter fikk vi en meget stor reduksjon i foreldrebetalingen ved innføringen av maksimalpriser, og nå skal det innføres full barnehagedekning til historisk sett svært lave foreldrebetalingssatser. Hver for seg er disse utgiftsökningene tilsiktede og i tråd med hhv. Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringenes hjertesaker, men til sammen innebærer de kanskje en for stor økning av budsjettmidler til småbarnsfamiliene sammenlignet andre viktige oppgaver for den offentlige sektoren?

² Et utpreget eksempel på dette kan være framførelsen av en opera eller symfoni. Skal partituret og alle komponistens intensjoner følges, vil framførelsen måtte foregå med samme antall personer i 2006 som eksempelvis i 1786, da Mozarts opera Figaros Bryllup ble uroppført i Wien. I denne noe snevre forstand har «produktiviteten» vært uforandret i 230 år.

Det generelle bildet er at det synes vanskelig for enhver regjering å være nøktern og «kjedelig» nok til å unngå at det blir for lite ressurser igjen til de tradisjonelle offentlige kjerneoppgavene som infrastruktur, forsvar, politi og rettsvesen, utdanning, helse og pleie og omsorg. Kjedelig, men sant.....Med dagens private velstandsnivå tror jeg det vil være viktig å gjøre politiske valg som avgrenser de offentlige oppgavene fra å bli for omfattende. Dette for å kunne tilby en kvalitet innenfor de oppgavene det offentlige faktisk påtar seg å løse som er sammenlignbar med det som tilbys privat. Her synes mye å mangle, og den politiske konkurransen bør etter min ringe oppfatning dreies mer i retning av å løse de viktigste tingene på en god nok måte både kvantitativt og kvalitativt, og mindre i retning

av å love utgiftskrevende forbedringer på enda nye områder.

SATSINGSOMRÅDENE I 2007-BUDSJETTET

Regjeringen redegjør i avsnitt 2 i statsbudsjettet for sine hovedprioriteringer. Blant annet dreier dette seg om full barnehagedekning, økte bevilgninger til veg og jernbaneformål, flere tiltak for fattigdomsbekjempelse, de mye omtalte tiltak for å dempe utgiftsveksten til sykelønnsordningen, kunnskapsløftet i grunnsopplæringen og økte overføringer til kommunene. Oversatt til hovedposter på budsjettet, er det imidlertid ikke så lett å se sterke omprioriteringseffekter, jf. følgende oversiktstabell.

Tabell 1 Artsgruppering av utgiftene på statsbudsjettet, anslag på regnskap 2006 og budsjett 2007. Kilde: Tabell 1.3 i Statsbudsjettet.

	Anslag på regnskap 2006 681833 (mill kr)	Budsjett 2007 712504 (mill kr)
Utgifter i alt (eksl. overf. til statens petr.fond utland og lånetrans.) (alle tall heretter i % av utgifter i alt)		
Driftsutgifter (sum)	14,34	15,35
Forsvaret	2,98	2,91
Drift av statens vegar	0,98	1,00
Jernbane	0,47	0,46
Politi, påtalemyndigheten, rettsvesen, kriminalomsorg	1,88	1,85
Andre driftsutgifter	8,02	9,12
Investeringer (sum)	3,09	3,09
Forsvaret	1,37	1,30
Riksveganlegg	0,76	0,76
Statsbygg og bygg utenfor husleieordn.	0,36	0,43
Jernbaneverket	0,22	0,31
Andre investeringsbevilgninger	0,39	0,29
Overføringer til andre statsregnskap (sum)	4,57	4,53
Høyere utdanning	2,69	2,67
Andre overføringer til statsregnsk.	1,88	1,87
Overføringer til kommunesektoren (sum)	14,08	14,19
Rammetilskudd til kommuner og fylkeskomm.	7,89	7,92
Tilskudd til barnehager	2,27	2,52
Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	0,60	0,62
Andre tilskudd til kommunesektoren	3,32	3,13
Overføringer til private (sum)	57,83	57,83
Folketrygden, sykepenger	4,03	3,88
Folketrygden, alderspensjoner	13,26	13,08
Folketrygdens øvrige sosiale formål (uførhet mv)	10,44	12,10
Folketrygdens helsedel	2,79	2,78
Folketrygden, arbeidsliv	2,90	1,03
Fødsels- og adopsjonspenger	1,51	1,54
Regionale helseforetak	10,28	10,52
Barnetrygd og kontantstøtte	2,44	2,29
Jordbruksavtalen	1,54	1,52
Utviklingshjelp	2,42	2,62
Andre overføringer	6,22	6,45
Renteutgifter og utg. til petroleumsvirksomhet (sum)	6,07	5,01

Tallene kan i hovedsak tale for seg selv – endringene i utgiftsprioritering blir vanskelig å få øye på når vi bare ser på utviklingen fra ett år til det neste og innenfor to desimaler for utgiftsandelene. For de av oss som ikke til daglig studerer utgiftsandeler i statsbudsjettet, er det to utgiftsarter som kanskje er mest slående. For det første er summen til investeringsformål bemerkelsesverdig lav, kun like over 3%. Dette skyldes riktignok en del rent regnskapsmessige forhold, som at investeringer også foretas i kommunesektoren og i helseforetakene. Likevel er kanskje andelen av statens utgifter som går til investeringsformål lavere enn det mange ville trodd på forhånd. For det andre viser posten «sum overføringer til private» på ca. 58 % at det avgrensingsproblemet som ble diskutert i avsnittet ovenfor er svært relevant. Det er ikke enkelt å frigjøre ressurser til store økninger innenfor offentlig konsum og investeringer når en så stor andel av det som samles inn over statsbudsjettet går ut igjen til privat sektor. Når vi samtidig vet at utgiftspresset innenfor denne utgiftsarten trolig vil fortsette å øke i årene framover, vil det være sentralt for enhver regjering å innføre målrettede tiltak for å dempe veksten i trygdeoverføringer og andre overføringer til privat sektor.

Dersom befolkningens holdninger og adferd i forhold til sykelønns- og uføretrygdordningene gradvis endres i mer utnyttende retning, vil det før eller siden bli nødvendig å innføre strengere og mindre gunstige ordninger. Den sittende regjeringen står imidlertid neppe først i køen til å foreslå avkortninger i det enkelte individs rettigheter/ytelser på disse områdene. Det gjenstår også fortsatt å se hva som blir det endelige utfallet av forslaget om å øke arbeidsgivernes kostnader til sykelønnsen. Muligens kan endringer i den praktiske håndteringen av trygdeordningene, eksempelvis hvordan personer konkret oppnår en erklæring om medisinsk uførhet – og hvilken varighet en slik erklæring skal ha – være politisk spiselige grep?

SAMFERDSELSSEKTOREN - MERIT GOODS I REVERS?
Merit goods eller formyndergoder defineres ved at myndighetene mener at enkelte konsumenter ikke har en «riktig» vurdering av sin egen behovsstruktur. Det kunne være fristende å bruke samme tankegang i revers overfor politikerne: Litt for mange velgere i dagens Norge synes å mene at enkelte av prioriteringene politikerne foretar er «feil». Et godt eksempel på dette tror jeg er investering og vedlikehold innenfor samferdselssektoren – i særdeleshet veier. En av de forhold det synes vanskeligst å få aksept for blant velgerne, er nettopp at vi har et betydelig vedlike-

holdsetterslep på veinettet og en lang kø av ønskelige utbedringsinvesteringer. Regjeringen har med dette budsjettet framhevet sin sterke satsing på veier. Dersom vi summerer driftsutgifter og investeringer til vegformål, finner vi at vi i 2006 bruker 2,02 % av totalutgiften til vegformål og at det tilsvarende tallet for 2007-budsjettet er 2,08 %. I kroner er den nominelle økningen på ca 1,19 mrd kroner. Når kostnadsveksten innen anleggssektoren innkalkuleres, blir det dermed neppe særlig store volumøkninger på vegbyggingen. Innenfor denne sektoren tror jeg at spriket mellom det publikum forventer og det faktiske tilbudet bør bli mindre enn i dag. Hvis ikke, vil partier som står for en mindre ansvarlig budsjettpolitisk linje få altfor lett spillerom. Jeg frykter at en framtidig vegstandard som ikke blir særlig bedre enn i dag, vil bidra til økt politikerforakt og på sikt utvikle seg til et betydelig demokratiproblem.

HVORFOR ØKT SATSING PÅ FINANSIERING MED BOMPENGER?

Det later til at de fleste større veginvesteringer i framtiden skal bompengefinansieres. Jeg stiller meg imidlertid kritisk til økt bruk av bompenger som et generelt statsfinansielt virkemiddel. Vegprising er selvsagt en meget god ide. Vegprising dreier seg imidlertid om å belaste brukerne for marginalkostnader knyttet til for eksempel kødannelser eller lokale miljøproblemer, ikke om en generell finansieringsplan for veginvesteringer i sin alminnelighet. I de fleste tilfeller bør bompenger betraktes mer som ren skatteinnkreving enn som vegprising. Det er i den forbindelse sentralt å minne både politikere og velgere på at det aldri har vært en del av en fornuftig finanspolitikk å tenke seg at inntektene og utgiftene til hver sektor «hører sammen». Det er derfor heller intet fornuftig prinsipp eller formål i seg selv å kreve at større deler av investeringskostnadene til vegformål skal finansieres vha «bruk av veg».

Hvis vi i hovedsak betrakter bompenger som et rent statsfinansielt virkemiddel, synes bompenger av flere grunner relativt lite attraktive. For det første har innkreivingskostnadene – fram til nå – vært uforholdsmessig store. Og selv om ny teknologi skulle gjøre innkreivingskostnadene om lag like små som for ordinære skattetyper, er for det andre fordelingsvirkningene nokså uoversiktlige. Hvis hovedargumentet for økt bompengefinansiering er at mer privat kjøpekraft må trekkes inn, og man samtidig ikke har større fordelingsambisjoner enn de vi får ut fra ulike inntektsgruppers tilbøyelighet til å benytte bil forbi et gitt punkt på

en vegstreking, kan det kanskje være et like greit forslag å senke minstefradraget eller å øke merverdiavgiftssatsen? Jeg er derfor langt fra overbevist om at økt satsing på såkalte «OPS-prosjekter» for å finansiere nye vegutbygginger er en god vei å gå ut fra generelle effektivitets- og fordelingshensyn i den samlede skatte- og avgiftspolitikken.³

SLUTTORD

Oversiktstabellen med utgiftsandeler ovenfor ga foreløpig ikke det store grunnlaget til å uttale seg om tydelige prioriteringsendringer. I løpet av hele valgperioden på 4 år, er imidlertid utsiktene til å få flere «friske penger» på bordet gode. I følge Aftenposten, vil årene 2008, 2009 og 2010 gi om lag 15-20 nye milliarder hvert år ut over veksten i bundne utgifter.⁴ Den viktigste enkeltårsaken til dette er at vi trolig kan bruke stadig mer oljepenger per år uten å bryte handlingsregelen. Etter at Stoltenberg II-regjeringen har lagt fram sine budsjettforslag for 2009 og 2010, bør vi dermed ha et langt bedre grunnlag til å uttale oss om hva denne regjeringen hovedsakelig har prioritert å bruke mer eller mindre penger på.

Siden jeg først har ordet i en sammenheng som dette, benyttes til slutt anledningen til å minne alle politikere som måtte lese dette om en skatt som tilsynelatende har blitt glemt i Norge – eiendomsskatten! En reduksjon av skattesatsene på inntekt, forbruk, arbeidsgiveravgift osv. i kombinasjon med økt skattlegging av eiendom ville gitt et mer effektivt skattesystem, herunder en kanalisering av privat sparing til områder som kaster bedre av seg. Det er godt å få sagt det, selv om det i Norge dessverre har blitt slik at den beste måten å begå politisk selvmord på er å si noe positivt om skatt på eiendom. På den annen side er økt innkreving av bompenger heller ikke et spesielt populært tiltak. Kanskje en «kontrakt» med velgerne der økt eiendomsskatt kommer i stedet for økte bompenger kunne være noe å tenke på?

³ OPS står for offentlig-privat samarbeid, og i forbindelse med vegprosjekter vil da et privat selskap stå for utbygging og finansiering samt innkreving av bompenger. Staten stiller da et gitt beløp til rådighet for selskapet, mens bompengene må finansiere resten.

⁴ Se følgende link: <http://n24.no/naeringsliv/article1490896.ece>.



1–3 postdoktorstillinger i samfunnsøkonomi, SKO 1352 ledig ved Økonomisk institutt

Nærmere opplysninger ved instituttleder Diderik Lund tlf. +47 22 85 51 29, e-post: diderik.lund@econ.uio.no eller kontorsjef Merethe Aase, tlf. +47 22 85 51 25, e-post: merethe.aase@econ.uio.no

Ltr.: 54 – 60 (avh. av kompetanse) Søknadsfrist: 11.01.07

REENR.: 06/14352

Søknad, CV, vitnemål og attester sendes i pdf format til post-doc@econ.uio.no

Økonomisk institutt er ett av de største økonomiske forskningsmiljøene i Norge. Forskningen er konsentrert om tre kjerneområder: mikroøkonomi, makroøkonomi og økonometri, se http://www.oekonomi.uio.no/present/core_areas. Instituttet har 30 faste vitenskapelige medarbeidere og ca. 850 programstudenter, hvorav ca. halvparten på videregående studier. Instituttet har både et bachelorprogram, et to-årig masterprogram og et fem-årig masterprogram i samfunnsøkonomi, samt et to-årig masterprogram i miljø- og utviklingsøkonomi. Instituttet har også et phd-program med ca. 40 kandidater.

Instituttet er interessert i søkere innenfor de tre kjerneområdene. I forbindelse med en ny forskningssatsing vil minst en stilling bli knyttet til en forskningsgruppe omkring temaene ulikhet, velferdsstat og sosial organisering. Det er også spesielt interessant med søkere innenfor anvendt økonometri.

Tilsetting i postdoktorstillinger har som hovedmål å kvalifisere for arbeid i faglige toppstillinger. Postdoktorstillingene er åremålsstillinger, og tilsettingen skjer for en periode på inntil 4 år med 25 % pliktarbeid. Det forutsettes at den som tilsettes skaffer seg pedagogisk basiskompetanse i løpet av tilsettingsperioden innenfor plikt delen på 25 %. Det kreves doktorgrad for tiltredelse i stillingen. Kandidater som har innlevert sin doktoravhandling til bedømmelse ved et norsk lærested før søknadsfristen utløper, kan også søke. For kandidater som tar doktorgrad ved utenlandske læresteder, er det tilsvarende kravet at alle krav til doktorgraden forventes å være fullført og godkjent innen fem måneder etter søknadsfristen for stillingen. Bekreftelse på dette fra lærestedet, samt det foreliggende utkastet til avhandling, må følge søknaden.

Søkere må legge fram prosjektbeskrivelse og framdriftsplan for kvalifiseringsarbeidet. Søkerne må kunne gjennomføre prosjektet i løpet av tilsettingsperioden.

Søknaden må inneholde fullstendige opplysninger om utdanning, tidligere stillinger, pedagogisk erfaring og kompetanse, administrativ erfaring, og eventuelt annen kvalifiserende virksomhet, en fullstendig publikasjonsliste og inntil 5 vitenskapelige arbeider.

Det vises for øvrig til gjeldende regler for tilsetting i postdoktorstillinger ved Universitetet i Oslo: <http://www.uio.no/admhb/reglhb/personal/tilsettingvitenskapelig/tilspostdoktor.xml>

Søkere må innen søknadsfristens utløp sende inn:

Søknaden, CV, publikasjonsliste og vedlegg
Vitenskapelige arbeider (trykte eller utrykte) som søkeren ønsker det skal bli tatt hensyn til ved bedømmelsen
Dokumentene sendes i pdf format til post-doc@econ.uio.no
Alternativt kan søkere sende inn 4 sorterte kopier av ovennevnte dokumenter til: Økonomisk institutt, P.B. 1093 Blindern, 0317 Oslo.
Det vil som hovedregel benyttes intervju i tilsettingsprosessen, og søkerne kan bli bedt om å presentere et vitenskapelig arbeid på instituttets forskerseminar.

Universitetet i Oslo ønsker flere kvinner i vitenskapelige stillinger. Kvinner oppfordres til å søke.

Universitetet i Oslo ønsker også flere personer med innvandrerbakgrunn i vitenskapelige stillinger. Disse oppfordres til å søke.

Universitetet i Oslo har en overtakelsesavtale med alle tilsatte, med formål å sikre rettighetene til forskningsresultater m.m.



HALVOR MEHLUM

Professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo

En lavest mulig rente

Etter fremleggelsen av statsbudsjettet har et spørsmål vært om det er ekspansivt og om det vil føre til høyere rente. Den rådende oppfatning ser ut til å være at siden budsjettet er moderat ekspansivt vil det kanskje føre til en noe raskere økning i renten. Hvorfor denne oppmerksomheten om renten?

Da handlingsregelen ble annonsert og inflasjonsstyringsregimet ble innført 29. mars 2001 het det i pressemeldingen «De nye retningslinjene for pengepolitikken og for budsjettpolitikken vil legge et godt grunnlag for fortsatt stabilitet i valutakursen, lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting, sier finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen.» Man kan diskutere hvor vellykket den pengepolitiske omleggingen var i å realisere målet om 2,5% inflasjon og stabilitet i valutakursen. Det ser imidlertid ut til at omleggingen har vært svært vellykket i å disiplinere finanspolitikken.

Til tross for at inflasjonsstyringsregimet har plassert rentesettingen utenfor politikernes domene, konkurrerte politikerne ved siste valg likevel i løfter om lav rente. Denne oppmerksomheten om renten reflekterer nok at betydelige velgergrupper (typisk barnefamilier) er bekymret for lånebelastningen og stiller politikerne til ansvar når renta går opp, mens netto fordringshavere ikke i samme grad bebreider politikerne når renta går ned. Den eneste måten politikerne kan love lav rente på er indirekte, og består i å love moderasjon i budsjettutformingen. Regimet med in-

flasjonsstyring har etablert en kobling fra offentlig pengebruk, via renta, til velgernes personlige budsjetter. Prisen for en finansminister ved å legge 10 mrd kroner ekstra til statsbudsjettet vil kunne være høy, enten det er Kristin Halvorsen i år eller det er Siv Jensen i 2010. Norges Banks rentesetting har altså et betydelig politisk aspekt med implikasjoner for prioriteringene i storting og regjering.

Under valgkampen i fjor høst hadde Høyre en helsides annonse i Aftenposten der Erna Solberg i første linje lovet: «Jeg vil arbeide for en lavest mulig rente, for å sikre trygghet for hus, hjem og jobb.» Det mest slående er nok at Høyre lovte *lavest mulig* rente snarere enn *lav* rente. Legger man Norges Banks regler for rentesetting til grunn, vil politikerne kunne provosere fram en skikkelig lav rente kun ved å generere en skikkelig nedgangskonjunktur - noe som neppe er i overensstemmelse med trygghet for hus, hjem og jobb. Ser vi bort fra dette bisarre aspektet, viser sitatet at rentenivået var en viktig valgkampsak.

Spørsmålet er hvilke implikasjoner koblingen mellom ekspansivitet og renteøkning har for velgernes vurdering

av politiske alternativer. Hva er konsekvensene dersom inflasjonstyringsregimet får velgere med renteredsel til å forlange moderat finanspolitikk? Det er flere muligheter.

i) En ubehagelig situasjon er den der velgerne alltid straffer politikere hardt dersom renta går opp. Gjennom en periode med ekstraordinært lav inflasjon kan velgerne for eksempel ha vendt seg til en rente på 2%. I det tilfellet vil politikerne måtte innrette finanspolitikken mot kontraksjon og dermed fortsatt pengepolitisk stimulans med rente rundt 2%. Dersom en rente på 2% i seg selv er sterkt stimulerende må den kontraktive bidraget gjennom finanspolitikken være sterkt. Det vil faktisk kunne etablere seg en likevekt med høy ledighet, svak krone og stor eksport kombinert med et betydelig underforbruk av oljepenger.

ii) En enda mer ubehagelig situasjon er den der politikerne blir straffet dersom de ikke får renta stadig nedover. I det tilfellet må finanspolitikken gjøres mer og mer kontraktiv og ledigheten må øke for å gi rom for en stadig mer ekspansiv pengepolitikk. (Det var dette scenariet Solberg prøvde å vinne valget med.)

iii) En tredje situasjon er den der velgerne straffer politikerne for en renteøkning, men bare dersom renteøkningen er et resultat av ekspansiv finanspolitikk. I det tilfellet vil inflasjonstyringsregimet kunne understøtte handlingsregelen *samtidig* som rentesettingen fra dag til dag kan realisere ambisjonen om inflasjon på 2,5%. Dette er i motsetning til de to første situasjonene der inflasjonen ble for lav og kanskje ville havne på en synkende bane og ledigheten ble for høy og kanskje ville havne på en stigende bane.

Det tredje tilfellet kan kanskje være treffende for dagens situasjon. En renteøkning ligger i kortene og statsbudsjettet for 2007 ser ikke ut til å føre til at denne renteøkningen kommer vesentlig raskere. Budsjettet er bare moderat ekspansivt. Handlingsregelen holdes praktisk talt mens det strukturelle underskuddet øker noe. Pengebruken er litt i overkant av hva Norges Bank la til grunn i Inflasjonsrapporten 2/2006. Regjeringen har ikke fått noen høylytt kritikk for å bidra til rentehevingen.

Dersom situasjon iii) er treffende vil den faktiske konsekvensen for finanspolitikken være helt avhengig av hvor grensen går *for velgerne* for hva som oppfattes som ekspansivt. Vil det kritiske være om det strukturelle underskuddet økes? Vil det være om handlingsregelen holdes? Eller vil det kritiske være om forutsetningene i Norges Banks Inflasjonsrapport oppfylles?

Dersom handlingsregelen er referansepunktet kan politikerne antageligvis trygt bruke mer og mer penger i årene som kommer, etterhvert som oljefondet vokser, uten å få skylda for renteøkninger. Dersom det er økninger i det strukturelle underskuddet som regnes som ekspansivt, vil imidlertid regjeringen lett fremstå som svært ekspansiv i 2008 og 2009.

Dersom inflasjonsrapportens forutsetninger er referansen, vil situasjonen være et sted i mellom disse ytterpunktene. Norges Bank sier nemlig: «Med en høykonjunktur i norsk økonomi vil det være i tråd med retningslinjene for finanspolitikken om bruken av petroleumsinntekter blir noe lavere. I anslagene har vi lagt til grunn at finanspolitikken vil gi en viss stimulans til samlet etterspørsel og produksjon i 2008 og 2009, men noe mindre enn den forventede avkastningen av fondet.» (IR 2/2006 s. 32).

Det kan faktisk godt tenkes at Norges Banks prognoser for finanspolitikken får status som referansen når velgerne vurderer rentekonsekvensene. Konsistent med sine prognoser for finanspolitikken lager nemlig Norges Bank også prognoser for den fremtidige renteutviklingen. Finanspolitisk ekspansivitet som overstiger prognosen vil derfor gå sammen med renteutvikling som overstiger prognosen. En ubehagelig overraskelse, med rente over prognosen, kan derfor lett føre til at finansministeren bebreides. Hvis det er slik vil Norges Bank, ved å lage prognoser for en moderat finanspolitikk, kunne bidra til faktisk moderasjon i finanspolitikken.

I dagens situasjon ser det ikke ut til at Norges Banks disiplinerende effekt er et problem. Det kan godt tenkes at Stoltenberg bare er glad for et press utenfra som kan sikre at handlingsregelen faktisk holdes. Spørsmålet er hva Norges Bank vil gjøre i en tenkt lavkonjunktur i fremtiden. Vil de skrive «Med en lavkonjunktur i norsk økonomi legger vi til grunn at regjeringen tar ansvar og at bruken av petroleumsinntekter i statsbudsjettet overstiger handlingsregelen», eller vil de skrive «Vi legger til grunn at handlingsregelen følges. Med en lavkonjunktur i norsk økonomi vil renta holdes lav i de neste to årene.» Ingen av disse alternativene kan utelukkes, og forskjellen på dem kan være titals milliarder kroner på statsbudsjettet.

I sin lærebok «Principles of Macroeconomics» har Ben Bernanke et avsnitt der han stiller spørsmålet «Monetary Policymaking: Art or Science?». Egentlig er svaret svært enkelt: Pengepolitikk er verken kunst eller vitenskap, det er rett og slett politikk.



TOR STEIG
Sjeføkonom i Næringslivets Hovedorganisasjon

Gode råd følges ikke opp

Selv om handlingsregelen overholdes, i hvert fall nesten, bidrar budsjetttopplegget for 2007 til å svekke konkurranseevnen og til å øke det norske rentenivå i en situasjon der det internasjonale rentenivå flater ut. Belastningen på pengepolitikken som konjunkturbrems blir for stor. Vekstfremmende oljepengebruk er helt nødvendig dersom det skal være forsvarlig å fase inn så mye oljepenger i norsk økonomi som fremskrivningene av handlingsregelen gir rom for. Vårt demografiske pusterom må utnyttes til å møte eldrebølgens negative konsekvenser for fremtidig tilgang på arbeidskraft.

«I en situasjon med høy kapasitetsutnyttelse er det viktig at budsjettpolitikken ikke bidrar til ytterligere press i økonomien. Med fortsatt god vekst i norsk økonomi vil det være i tråd med handlingsregelen om bruken av petroleumsinntekter i noen år ligger under den forventede avkastning av Statens pensjonsfond –Utland» Dette sa finansministeren i januar i år på Samfunnsøkonomenes Valutaseminar. Jeg kunne ikke vært mer enig. Det er helt avgjørende at Statsbudsjettet for 2007 ikke gir finanspolitisk stimulans, men virker dempende på etterspørselen. Aller helst burde oljepengebruken over statsbudsjettet være lavere i 2007 enn i 2006 når en tar hensyn til situasjonen på arbeidsmarkedet. Slik blir det ikke, dessverre.

Det er lenge siden arbeidsledigheten i Norge har vært så lav og behovet for arbeidskraft har økt så sterkt som nå. Arbeidsledigheten har kommet ned på et så lavt nivå at den definitivt ikke lenger kan forklares med manglende

etterspørsel. Ytterligere nedgang blir da langt mer krevende og må angripes med virkemidler som øker kompetansen hos de arbeidsledige og effektiviserer formidlingen.

Syssetningen øker med hele 60000 personer i år og ytterligere 30000 neste år ifølge beregningene som presenteres i Nasjonalbudsjettet. Jeg har ingen grunn til å tvile på at disse prognosene er sannsynlige. De stemmer godt overens med de undersøkelser NHO har gjort om behovet for økt arbeidskraft. Ja, våre sysselsettingsprognoser fra før sommerferien var så å si identiske med Nasjonalbudsjettets sysselsettingsanslag.

Ut fra Nasjonalbudsjettets og mine egne konjunkturvurderinger representerer det foreslåtte Statsbudsjett, der oljepengebruken øker med 8 milliarder nominelt eller 6 milliarder i faste priser fra 2006 til 2007, et klart brudd på finansministerens eget råd for hvordan finanspolitikken burde ha vært tilpasset konjunktursituasjonen.

I tillegg til å øke oljepengebruken med 8 milliarder kroner øker Regjeringen skatte- og avgiftsnivået for å kunne øke utgiftene ytterligere. En slik skattefinansiert utgiftsøkning innebærer at statsbudsjettets ekspansive virkninger på økonomien forsterkes. Det er heller ikke mye ved skatteprofilen som stimulerer kapasiteten i økonomien. De reduserte innslagspunktene på toppskattenivåene kan neppe sies å stimulere til økt arbeidstilbud og kompetanse.

Departementet har beregnet det ekspansive bidraget fra budsjettpolitikken til 0,3 prosentpoeng av veksten i BNP-fastland. Dette høres kanskje ikke mye ut, men det er det, spesielt når en også tar hensyn til at antall ubesatte stillinger både i privat og offentlig sektor allerede er høye og økende. Det foreslåtte budsjettopplegg for 2007 kan virke drivende på lønnsvekst og rentesetting. Slik jeg leser Nasjonalbudsjettet forventes lønnsveksten å tilta og konkurranseevnen å bli svekket. Dette til tross for at Finansdepartementet baserer sine anslag på at kronekursen vil forbli ganske svak også neste år. Om den siste forutsetningen skulle ryke, kan vi risikere en relativt sterk svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevne fra 2006 til 2007.

FALLENDE RENTER I UTLANDET GIR UTFORDRINGER FOR NORGES BANK

Hvordan det til syvende og sist går med kronekurs og konkurranseevne er dermed i for stor grad overlatt til Norges Bank og den rentesetting som Banken finner nødvendig blant annet på bakgrunn av utviklingen i arbeidsmarked, lønnsutvikling, inflasjonen og forhåpentligvis valutakursen. Utfordringen for Norges Bank er at det begynner nå å danne seg en bred consensus om at den internasjonale rentetoppen kan være passert i løpet av første halvår 2007. Det vil i så fall redusere handlingsrommet for renteøkninger i Norge dersom en ønsker å unngå negative konsekvenser for kronekurs og konkurranseevne. Vi burde ha unngått at renten blir tvunget opp i Norge mens rentene faller i utlandet. Økende renteforskjeller kan få kronekursen til å styrke seg igjen med de uheldige konsekvenser dette kan få for utviklingen av konkurranseutsatte sektorer. Også av den grunn burde ikke så mye av konjunkturbremsjobben vært overlatt pengepolitikken som dette økonomisk-politiske opplegget tilsier. Finanspolitikken for 2007 burde ha gjort en del av konjunkturbremsjobben. I stedet gis det gass etter flere år med vedvarende vekst i etterspørsel og produksjon.

HANDLINGSREGELEN GIR FOR MYE STIMULANS

I forhold til handlingsregelen for bruk av oljepenger over statsbudsjettet, som ble vedtatt i 2001, ser 2007 ut til å bli første år siden regelen ble introdusert, der en makter å begrense oljepengebruken til avkastningen av Statens pensjonsfond – Utland. De tidligere årene har det vært til dels betydelig merbruk. Når det har vært mulig å overholde regelen denne gang, har det direkte sammenheng med at Statens pensjonsfond – Utland har vokst langt sterkere enn selv den største optimist kunne forestille seg i 2001. Uventet høye oljepriser er den viktigste forklaringen til denne utviklingen. Da blir de årlige avsetningene til det som tidligere ble kalt Petroleumsfondet svært mye større enn forutsatt.

I Nasjonalbudsjettet er det foretatt nye fremskrivninger av hvor store underskudd som er forenlig med Handlingsregelens implikasjoner for fremtidig oljepengebruk over statsbudsjettet. Disse viser at Handlingsregelen gir rom for å øke underskuddet fra dagens 65 milliarder kroner til 110 milliarder kroner allerede i 2010 regnet i faste 2007-kroner. Disse tallene impliserer en enorm ekstrastimulans til norsk økonomi som det kan bli en stor utfordring å håndtere dersom regelens handlingsrom utnyttes fullt ut. En må spørre seg om økonomien i det hele tatt er i stand til å absorbere en så stor ekstra etterspørselsstimulans. En automatisk bruk av handlingsregelen hvis disse fremskrivningene er sånn noenlunde riktige, vil innebære at behovet for arbeidskraft vil vokse sterkt og antagelig langt sterkere enn tilgangen av arbeidskraft selv med et betydelig innslag av utenlandsk arbeidskraft.

Vi må være klar over at vi i de nærmeste år vil stå overfor en betydelig demografisk utfordring som vil kunne begrense tilgangen på arbeidskraft. Vi har i noen år nå hatt et demografisk hvileskjær i arbeidsmarkedet fordi relativt få personer har forlatt arbeidsstyrken på grunn av alder. Denne gunstige situasjonen skyldes at fødselstallene var små under den andre verdenskrig. Mot slutten og like etter krigen steg imidlertid fødselstallene meget kraftig igjen. Om noen ganske få år er det disse store kullene som forlater arbeidsstyrken. Dersom vi får samme avgangstilbøyelighet blant den eldre del i arbeidsstyrken i 2009 og 2010, som vi har hatt de siste fem år, vil tilbaketrekningen som følge av alder øke meget sterkt; antakelig med rundt 30 prosent.

Jeg har stor sympati for en regel for oljepengebruk som sikrer kommende generasjoner mot at vår generasjon spi-

ser opp formuen. Som langsiktig regel for å holde orden på generasjonsregnskapet er handlingsregelen et pedagogisk ok verktøy, men den har sine klare begrensninger. For det første fordi den ikke tar tilstrekkelig hensyn til store konjunktursvingninger. Fremover kan utfordringen i tillegg bli enda større simpelthen fordi avkastningen av Petroleumsfondet vokser for sterkt i forhold til norsk økonomis kapasitetsmuligheter.

PRIORITERING AV VEI ER BÅDE GOD NÆRINGS- POLITIKK OG GOD KONJUNKTURPOLITIKK

I et gjennomgående stramt arbeidsmarked er det viktig å vri etterspørselen mot områder der det er tilgjengelig arbeidskraft og ledig produksjonskapasitet. Vi har ikke ett arbeidsmarked men mange. Regjeringen vet og jeg vet fordi bedriftene har fortalt det, at store anleggsarbeider innen oljevirkksomheten vil slutføres tidlig neste år. Etter hvert som anleggsdelen av Ormen Lange og Snøhvit fases ut, vil flere tusen anleggsarbeidere være tilgjengelige til å bygge veier og utføre andre anleggsarbeider. Stat og kommuner bør i slikt konjunkturstyringsperspektiv prioritere anleggsinvesteringer i 2007 og heller vente med nye byggeprosjekter. I tillegg til å være god næringspolitikk er det også god konjunkturtilpasning å prioritere veiinvesteringer neste år. Ja faktisk kunne investeringene i denne type anlegg vært prioritert enda sterkere uten at det hadde kommet i konflikt med hensynet til faren for å skape økende kostnadspress i norsk økonomi.

PRODUKTIVITETSFREMMENDE OLJEPENGEBRUK NØDVENDIG

Når det gjelder profilen på statsbudsjettets utgifts- og inntektsside sett ut fra et langsiktig strukturpolitisk perspek-

tiv, hadde jeg håpet at Kristin Halvorsen hadde snakket mer med Schjøtt-Pedersen. Han sa da han som finansminister i 2001 lanserte ideen om handlingsregelen, at den merpengebruken over statsbudsjettet som handlingsregelen innebar utover 2001-nivå, skulle reserveres til vekstfremmende skatte- og avgiftsreduksjoner og til ekstra krafttak når det gjelder investeringer i samferdsel, forskning og kompetanse. Hensikten var at denne form for øremerking av oljepengebruken skulle øke økonomiens langsiktige vekstevne. Produktivitetsfremmende oljepengebruk vil etter hvert sette økonomien i stand til å ta imot stadig mer oljepenger uten at det oppstår kostnadsmessige flaskehalser og press på rente og kronekurs. De fremskrivninger over handlingsregelens fremtidige mulighetsrom som jeg viste til ovenfor simpelthen tvinger regjeringen til å fokusere på en effektivitetsstimulerende politikk. Da og bare da får vi glede av oljepengene. I et slikt perspektiv er det synd at forskning og høyere utdanning så vidt jeg kan se, har blitt stedmoderlig behandlet i budsjettprioriteringskampen for 2007.

Situasjonen på arbeidsmarkedet forsterker behovet for strukturpolitiske grep som både øker tilgangen på arbeidskraft og øker effektiviteten i økonomien. Pensjonsreformen og hvordan den blir fulgt opp ikke minst når gjelder å stimulere til jobb fremfor tidligpensjonering blir svært viktig. Også utformingen av skattesystemet må stimulere yrkesdeltagelse. Heller ikke i Statsbudsjettet for 2007 foreslås en kompensasjonsordning for merverdiavgift for statsforvaltningen, herunder helseforetakene. Dermed lukkes i realiteten viktige deler av offentlig sektor for konkurranseutsetting. Det er svært beklagelig, men illustrerer vel likevel ganske godt den lave profilen denne Regjeringen har valgt når det gjelder behov for effektivitet og modernisering av offentlig sektor.

RUNE JANSEN HAGEN
Forsker ved SNF

JØRN RATTSSØ
Professor ved NTNU



Nye roller for frivillige organisasjoner i bistand*

Internasjonal bistandspolitikk er under omlegging. Resultatorientering mot fattigdomsreduksjon, eierskap til egen utvikling, og seleksjon av land med godt styresett er stikkord for ny bistand. Her diskuteres hvordan norske frivillige organisasjoner skal tilpasses omleggingen på grunnlag av et utvalg som har levert sine forslag til Utenriksdepartementet. Utvalgets vurdering er at bistand gjennom frivillige organisasjoner har sin beste begrunnelse i land med dårlig styresett, og særlig innen humanitær bistand, hvor relasjonen til myndighetene er av mindre betydning.

1 INNLEDNING

Bistandspolitikken er under omlegging som følge av ny oppmerksomhet mot vedvarende fattigdom og manglende økonomisk vekst i fattige land. Giverlandene erkjenner at omfattende bistand gjennom mange tiår ikke har gitt de ønskede resultater. Man har samlet seg om FN's tusenårsmål, som sikter mot å halvere ekstrem fattigdom (over 1 mrd mennesker lever for under 1 dollar dagen) innen 2015. Norske myndigheter har ved Stortingets behandling av St. meld. 35 (2003-4) sluttet seg til tusenårsmålene og omleggingen, men det meste gjenstår i gjennomføringen.

Den internasjonale bistandspolitikken er preget av omfattende og ambisiøse målsettinger. Det faktiske internasjonale bistandssystem reflekterer oppbyggingen av giverlandenes bistand over lang tid, og spesielt har giver-

landenes økonomiske, utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske interesser vært av stor betydning. Fremdeles er en vesentlig del av bistanden bundet til leveranser fra giverlandene, og frivillige organisasjoner representerer i stor grad slik bundet bistand. Det er vanskelig å begrunne oppbyggingen av dagens bistandssystem med de krav tusenårsmålene setter. Det er derfor viktig at det internasjonale bistandssystemet reformeres.

Omleggingen av bistandspolitikken kan beskrives ved fire hovedelementer: For det første skal mottagerlandene ha større eierskap til egen økonomisk utvikling. For det andre legges det større vekt på resultatene av bistand, med tydelige mål om fattigdomsreduksjon som skal etterprøves. For det tredje erstattes kondisjonalitet med selektivitet, hvor det tas hensyn til at bistandens effekt avheng-

* Artikkelforfatterne var henholdsvis sekretariats- og utvalgsleder for utvalgsarbeidet som omtales her. Synspunktene står for egen regning.

er av hvordan landenes politiske institusjoner og offentlige forvaltning fungerer. Langsiktig bistand skal konsentreres til land med godt styresett. For det fjerde skal fragmenteringen av bistandssystemet og overbelastningen av mottagerlandenes forvaltning reduseres ved koordinering og harmonisering.

Det foreligger en omfattende faglitteratur om fattigdom og bistandseffektivitet, og mange offisielle dokumenter om bistandsreform knyttet til FN's tusenårsmål, men lite om frivillige organisasjoners plass i reformen. Bistandsmidler til de frivillige aktørene utgjør en meget høy andel av den totale norske bistanden sett i et internasjonalt perspektiv (omkring 22-25 % de siste ti årene). I 2004 lå den samlede bevilgningen til norske organisasjoner på 2,4 milliarder kr. (eksklusiv informasjonsstøtte), fordelt på mange ulike kapittelposter. Et bredt spekter av organisasjoner har vært engasjert for mange ulike formål og i mange land. Det har vært mangelfull kunnskap om de langsiktige effektene av innsatsen. Det er noe av bakgrunnen for at Utenriksdepartementet sommeren 2005 satte ned et utvalg for å vurdere nye roller for frivillige organisasjoner i bistanden. Vi legger her kort fram tenkingen bak og forslagene fra utvalget.

2 FAGLIG BAKGRUNN: BISTAND

Det faglige grunnlag for omleggingen av den internasjonale bistandspolitikken er knyttet til nye analyser av bistand, som til dels har vært lagt fram i våre beste fagtidsskrifter. Et sentralt bidrag er rapporten *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* som Verdensbanken ga ut i 1998. Rapporten har hovedsaklig en negativ konklusjon, bistand har liten effekt på økonomisk vekst, men gir også et håp, bistand bidrar til økt vekst når myndighetene fører en «fornuftig» økonomisk politikk. Konklusjonen, som er basert på regresjonsanalysene til Burnside og Dollar (2000), har medført en heftig akademisk debatt til tross for at resultatene deres ikke er oppsiktsvekkende. For det første har selvsagt humanitær bistand en negativ korrelasjon med vekst, og også den langsiktige bistand er gjerne rettet mot land med lav vekst.¹ For det andre vil enkelte typer bistand som potensielt kan tenkes å bidra til økonomisk vekst ha effekter først på svært lang sikt. Om en

ønsker å avdekke virkningen av bistand på vekst på kort til mellomlang sikt bør en fokusere på overføringer som kan gi effekt over en slik tidshorisont. Clemens, Radelet og Bhavnani (2004) gjør det og finner en klar positiv effekt som er noe sterkere i land med gode institusjoner.

Dynamisk inkonsistens er en tredje viktig årsak til at en ikke kan forvente å finne ubetinget positive effekt av bistand på vekst basert på historiske data. Obstfeld (1999) viser at det kan være optimalt å konsumere mesteparten av bistanden, spesielt dersom den oppfattes som permanent. Problemene knyttet til tradisjonell kondisjonalitet – manglende vilje til å sette makt bak krav om reformer som har vært forutsetning for bistand - demonstrerer at mottagerne ofte har hatt grunn til å oppfatte overføringene som relativt permanente, uavhengig av om politikken som har vært ført har fremmet utvikling. Samaritanens Dilemma illustrerer hvordan overføringene kan ha negative incentiveffekter og skape bistandsavhengighet (Pedersen 1996, Svensson 2000, Hagen 2006). Endelig har som nevnt mye av støtten ikke vært gitt med utvikling for øye.

Kritikken mot resultatene til Burnside og Dollar (2000) har i stor grad dreid seg om interaksjonseffekten av bistand og politikk. Dalgaard og Hansen (2001) viser at effekten forsvinner om man inkluderer fem observasjoner som er utelatt som avvikende. De finner at veksttakten er en strengt konkav funksjon av størrelsen på bistanden og at denne sammenhengen ikke avhenger av politikken som føres. Med noen variasjoner i datasett og metoder, trekker Easterly, Levine og Roodman (2004), Hansen og Tarp (2000, 2001) og Lensink og White (2001) om lag samme konklusjon.

Til tross for Burnside og Dollars (2004) tilsvar til kritikerne er det rimelig å konkludere med at interaksjonen mellom politikk og bistand økonomisk sett ikke er robust. De fleste har likevel akseptert at interaksjonen har en god begrunnelse. Bistandseffektiviteten varierer mellom land på grunn av politisk-institusjonelle forhold som det er vanskelig å fange opp. Det arbeides stadig med å analysere ulike mål på politikk og institusjoner og hensyntagen til endogeniteten av disse. Isham og Kaufmann (1999) og Dollar og Levin (2005) er sentrale bidrag. Det er ingen

¹ En har tradisjonelt skilt mellom humanitær bistand (beskyttelse av og hjelp til individer som rammes av natur- og menneskeskapte katastrofer) og langsiktig bistand (som skal bidra til økonomisk utvikling og statsbygging). De praktiske problemene som oppstår fordi bevilgningsmessige og organisatoriske strukturer har vært knyttet til dette skillet har avstedkommet en ny kategori, overgangsbistand, som skal bygge bro mellom nødhjelpen og den langsiktige bistanden, for eksempel ved å finansiere gjenoppbyggingsfasen etter en naturkatastrofe.

som i dag påstår at bistand alltid og overalt har positiv effekt på vekst og fattigdomsreduksjon. Det er dermed en potensiell gevinst ved å konsentrere støtten til land hvor en får mer igjen for pengene. Bakgrunnen for fokus på styresett er en stor litteratur som viser institusjoners betydning for økonomisk vekst generelt. Et uavhengig og velfungerende rettsvesen og en effektiv og lite korrupt offentlig sektor skaper incentiver til å spare og investere gjennom å beskytte private eiendomsrettigheter og ved å sørge for at viktige kollektive goder frembringes til lav samfunnsøkonomisk kostnad. I slike omgivelser vil også bistandsmidler kunne ha positiv effekt. Mens eierskap handler om vilje til utvikling, handler styresett dermed i stor grad om evne. Nye bidrag diskuterer hvordan samfunnsgrupper med ulike interesser påvirker utformingen av institusjoner (f. eks. Rajan og Zingales, 2006). I denne forståelsen må bistanden ta hensyn til hvordan godt styresett dannes.

Erkjennelsen trenger inn i praktisk politikk og stadig flere bistandsorganisasjoner er selektive med hensyn på land og resultatorienterer med hensyn til fattigdomsreduksjon. Det viktigste eksempelet er allokeringen av midler fra Verdensbankens bistandsarm, International Development Association (IDA), som er basert på bankens vurderinger av mottagerlandenes politikk og institusjoner. Blant bilaterale donorer er USAs Millennium Challenge Account det mest fremtredende eksempelet. Dollar og Levin (2004) finner generelt at givne som er mest selektive med hensyn til politikk og institusjoner er de mest fattigdomsorienterte. DAC (2005) påpeker imidlertid at noen av de gamle skjevhetene i fordelingen mellom utviklingslandene – at middelinntektslandene får en større andel av bistanden enn deres andel av verdens fattige skulle tilsi og at små land får mye mer bistand per capita enn befolkningsrike land – fremdeles ikke er borte.

Norsk bistand er sterkt geografisk fragmentert. Acharya, de Lima og Moore (2004) viser at Norge er et av giverlandene som har størst spredning på landnivå.² I 2004 ga Norge langsiktig bistand til 80 land. Collier og Dollar (2001: 17) konkluderer at «the overall impact of Norwegian aid could be increased significantly if the aid were concentrated on a smaller number of countries, focusing especially on the ones in which aid effectiveness is high.» Spredningen i den langsiktige bistanden på landnivå

følger av at norske myndigheter tross det offisielle målet om fattigdomsreduksjon også innretter bistandspolitikken etter hva som oppfattes å være i Norges egen interesse. Selv om Norge som en liten nasjon uten en fortid som koloniherre ikke har sterke geopolitiske interesser knyttet til bistanden, viser «strølandsproblematikken» at internasjonal synlighet og diplomatisk støtte i internasjonale fora og organisasjoner også er viktige faktorer i norsk bistandspolitik.

Den nye bistandsagendaen har implikasjoner for alle sider ved den langsiktige bistanden som retter seg mot fattigdom og vekst: Landvalg, kanaler og former (Radelet 2005). Gitt det sterke behovet for å redusere fragmenteringen av det internasjonale bistandssystemet og bedre koordineringen på giversiden, synes det naturlig at økt multilateral bistand er et viktig element i reorienteringen av norsk bistand. Multilateral bistand er i tillegg mindre preget av særinteressene til giverlandene, og multilaterale organisasjoner produserer viktige globale kollektive goder i form av økt kunnskap om utviklingsprosesser og felles normer og standarder. På den andre siden har disse organisasjonene mange prinsipaler. Det kan medføre styringsproblemer som gir seg utslag i svake incentiver til effektiv drift og manglende resultatorientering. De mange multilaterale organisasjonene samarbeider heller ikke alltid godt, selv innenfor FN-systemet. Det er en vanlig forståelse at multilateral bistand har et høyere kostnadsnivå enn bilaterale bistandsorganisasjoner og frivillige organisasjoner på grunn av lønnsnivå, arbeidsmåte og stor fragmentering. Opprettelsen av nye multilaterale organisasjoner som de globale fondene vitner da også om en utbredt mistillit til de etablerte multilaterale organisasjonene. Å bidra til reformer i det multilaterale systemet bør være en viktig del av norsk utviklingspolitikk.

3 FAGLIG BAKGRUNN: FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Organisasjonene representerer et alternativ til offisielle bistandsorganisasjoner og internasjonalt til det multilaterale systemet. Som organisasjonsform er frivillige organisasjoner et alternativ til stat og marked. Frivillige organisasjoner defineres gjerne ved at de er selvstendige institusjoner og ikke har profit som mål. Hvem har da ansvaret for virksomheten og hva er motivasjonen for organisa-

² Roodman (2006) viser at dette også er tilfellet på prosjektnivå.

sjonen? Litteraturen om frivillige organisasjoner legger stor vekt på utfordringene knyttet til ansvarsforholdene ('accountability'). Organisasjonene har generelt svakt eierskap, og er ofte ledelsesstyrt. Motivasjonen for frivillige organisasjoner innen bistand er gjerne idealistisk og altruistisk. Men ledelsen og de ansattes egne interesser antas også å prege virksomheten, særlig i den grad utenforstående har liten kontroll. Offentligheten rundt organisasjonene er antagelig den viktigste kontrollmekanismen.

Frivillige organisasjoner har fått betydelig plass i bistandspolitikken på grunn av misnøye med og manglende tiltro til staten, særlig i sør, men også til de offisielle bistandsorganisasjonene. Organisasjonene har i stor grad operert uavhengig av myndighetene i mottagerlandene. De har følgelig særlig sin styrke i land hvor myndighetene ikke fungerer. Frivillige organisasjonene har blitt betraktet som mer fleksible, mer grasrot- og fattigdomsorienterte og mer kostnadseffektive enn statlige aktører, men det har vært vanskelig å påvise empirisk. Dette behandles i en ny litteratur om insentivproblemene i hierarkiske organisasjoner og relasjoner generelt og i bistanden spesielt.³ Det er ikke lett å koble innsats til resultater når målene er mange, diffuse og uprioriterte, mål-middel relasjonene komplekse, og resultatene vanskelige å belegge. Easterly (2002) viser hvordan bistanden dermed får fokus på innsats i form av kroner i stedet for resultater. Det forklarer de sterke insentiver til å bruke opp budsjettene: Hvis prestasjonene måles i antall kroner, vil faren for reduserte budsjetter som oftest være nok til at man klarer å finne måter å anvende bevilgningene på.

Det spesielle med bistand (i forhold til andre offentlige støtteordninger) er at de som gir og mottar støtte ikke tilhører samme politiske jurisdiksjon. Det finnes dermed ingen institusjonaliserte kanaler for tilbakemeldinger fra mottagerne om hvordan støtten virker. I tillegg er skattebetalerne i nord og de fattige i sør separert av store geografiske avstander som vanskeliggjør kommunikasjon. Bistandssystemet mangler med andre ord en «feedback-loop».⁴ Denne situasjonen gir aktørene innenfor systemet stor autonomi; de blir i liten grad stilt til ansvar for resultatene av aktiviteten. Det gir rom for å forfølge egne mål, noe som for eksempel kan forklare hvorfor så mye av bistanden har vært bundet.

Et eksempel fra norsk bistandshistorie illustrerer problemet. Ruud og Kjerland (2003: 108) refererer til forsøk på å beregne hva ekspertbistanden kostet:

«De sprikende anslagene er slående. De antyder at så sent som i 1987 satt bistandsmyndighetene uten sikre tall for kostnadene ved personellbistanden. Hvor mye bistand de og mottakeren fikk for pengene, var ikke kjent. Norad ønsket heller ikke å finne ut av det før de ble tvunget til det. Det skjedde da pressen begynte å fatte interesse for saken.»

Eksempelet illustrerer også at pressen synes å spille en viktigere rolle i bistanden enn i andre offentlige programmer (Svensson 2006). Siden mediene ofte er velgernes eneste kilde til informasjon om hvordan bistanden fungerer, blir utvalget av nyheter viktig. Men dette er dessverre ikke alltid en god rettesnor for effektiv bistand, et problem som er spesielt stort for humanitær bistand. Media er mest interessert i «skandaler» og «katastrofer», og bistandsmyndigheter og andre aktører kan lett velge aktiviteter etter oppslag.

Med store ambisjoner og svake evalueringer er man i villrede om hva som virker, og bistandsbransjen gjennomgår stadige motesvingninger med hensyn til løsningsmodeller. Easterly (2001) gir en humoristisk gjennomgang av disse. Det er hele tiden nye strategier og moteriktige begreper som gjelder, i dag står partnerskap og kapasitetsbygging høyt i kurs. Skiftene begrunner i seg selv mangelen på evaluering. Det har liten interesse å vurdere strategien fra i fjor når det er en ny strategi som gjelder i år. Omlegging til resultatorientering hvor effekten på fattigdom skal evalueres er et svar på usikkerheten i valg av bistandsmetoder. Denne omlegging må også omfatte de frivillige organisasjonene, som har mange fellestrekk med de offisielle bistandsorganisasjonene.

4 UTVALGETS FORSLAG: FRIVILLIGE ORGANISASJONER OG NY BISTAND

Utvalget mener at omleggingen av den internasjonale bistandspolitikken er godt begrunnet og bør få konsekvenser, særlig for langsiktig bistand gjennom frivillige organisasjoner. Bistanden må ta hensyn til de politiske og institusjonelle svakheter i mottagerlandene. Norsk direkte

³ Baker (2002) og Dixit (2002) er gode bidrag til forståelse av insentivproblemer i organisasjoner som ikke har profitt som hovedmålsetting, som frivillige organisasjoner og forvaltningsenheter.

⁴ Se gode diskusjoner av Martens (2002, 2004) og Svensson (2006).

langsiktig bistand bør i større grad konsentreres om noen utvalgte fattige hovedsamarbeidsland hvor eierskap kan praktiseres. Myndighetene i disse land må rette sin politikk mot redusert fattigdom og bedre økonomisk utvikling, og bistanden kan da ha varige virkninger. I denne bistanden må norske frivillige organisasjoner i større grad forholde seg til mottagerlandenes myndigheter og organisasjoner. Med praktisering av eierskap må slike mottagerland i hovedsak selv bestemme hvordan de involverer eksterne frivillige organisasjoner. Det vil være lite effektivt ikke å ta hensyn til styresett i valg av land, men det må arbeides med kriterier og landvalget må til en viss grad samordnes internasjonalt. I tillegg til den kvalitative vurderingen av den politiske viljen til utvikling, for eksempel basert på myndighetenes track-record, kan kvantitative data som indikatorene til Kaufmann, Kraay og Mastruzzi (2004) gi et pekepinn på hvilke land som har et styresett som er godt nok gitt inntektsnivået til at de bør få langsiktig finansiell bistand.

Det gjenstår som en stor utfordring hva man skal gjøre med fattigdommen i land med sviktende styresett og relativt rike land med stor fattigdom. I land med en politikk som ikke rettes mot redusert fattigdom og bedre økonomisk utvikling kan man ikke forvente at bistand har varige effekter. Langsiktig bistand vil der lett ha preg av isolerte prosjekter med begrenset lokal virkning. Bistanden virker da ikke effektivt til å redusere fattigdom. Det er et dilemma at en stor del av verdens fattigdom er i slike land. Langsiktig bistand må derfor søke å bidra til stats- og nasjonsbygging med bedre styresett. For øvrig er det naturlig at man konsentrerer seg om humanitær bistand som sikrer grunnleggende behov for fattige på en mest mulig effektiv måte. Frivillige organisasjoner har sin særlige styrke i humanitær bistand hvor man må operere uavhengig av myndighetene.

Frivillige organisasjoner innen langsiktig bistand konsentrerer seg nå om å styrke sivilsamfunnet i mottagerlandene, ofte i samarbeid med lokale organisasjoner. Utvalget ser positivt på mer aktivt organisasjonsliv og offentlighet i sør, men er bekymret for tendensen til bistandsdrevet sivilsamfunn. Utvalget foreslår at man i større grad gir bistanden som direkte støtte til frivillige organisasjoner i fattige land. Norske frivillige organisasjoner kan også bidra i samarbeid med lokale frivillige organisasjoner. Organisasjonene kan særlig spille en positiv rolle i land hvor offentlige myndigheter svikter i forhold til de fattige

og økonomisk utvikling. Utvalget mener man bør prioritere organisasjoner som er naturlige partnere til organisasjoner i mottagerlandene, dvs. organisasjoner hjemme og ute som har tilsvarende oppgaver og forankring. Kirkelige organisasjoner, funksjonshemmede organisasjoner og fagforeninger er eksempler på områder hvor norske organisasjoner har overførbar erfaring og kompetanse i sør. Da unngår man organisasjonsliv som er opprettet bare på grunn av bistanden. Det er vesentlig at det gis rom både for en supplerende og en alternativ rolle for organisasjonene i forhold til nasjonale myndigheter. Det gjelder både kritisk overvåking og talsmanns-virkomhet for marginale grupper i mer velfungerende stater. Det er likevel ikke slik at all norsk politisk aktivisme rundt i verden bør betraktes som bistand. Organisasjoner som arbeider i mellominntektsland bør dokumentere hvilket bidrag som gis til fattigdomsreduksjon, spesielt for marginale grupper. Innenfor en global støtteordning bør det også kunne gis støtte til organisasjoner som arbeider globalt med særlig utsatte og marginaliserte befolkningsgrupper.

Omlegging til lokalt eierskap og giverharmonisering er en utfordring for norske myndigheter og organisasjonene. Utvalget mener at organisasjonene må innstille seg på å delta i større grad i internasjonal samordning av oppgavene og etter mottagerlandenes oppdrag og finansiering. Organisasjonene vil i framtida måtte samarbeide og konkurrere mer med organisasjoner fra andre giverland, organisasjoner fra mottagerlandene selv og internasjonale organisasjoner.

5 UTVALGETS FORSLAG: REFORM I OFFENTLIG STØTTE TIL FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Utvalget tar utgangspunkt i at offentlig støtte til frivillige organisasjoner må ha som begrunnelse at organisasjonene bidrar til realisering av samfunnsmessige mål. Støtten må dimensjoneres og utformes ut fra målsettingene om redusert fattigdom, bedre økonomisk utvikling og demokratisk styresett. Resultatorientering må være viktig også på dette området, og målene for støtten må da være tydelige. Styringsopplegg og finansiering må ta sikte på å velge ut de beste organisasjoner og prosjekter, og utformingen må ta hensyn til hvordan organisasjonenes arbeid påvirkes av offentlig støtte.

Offentlig støtte til frivillige organisasjoner er en særlig utfordring på grunn av de mange målsettinger i bistandspolitik-

ken og vanskeligheten med å evaluere resultatene. Utfordringene har fellestrekk med dem man finner for offentlig støtte til forskning og kulturformål. Innen bistandsområdet gir de brede målsettinger og mangelfull evaluering av fortid svakt grunnlag for valg mellom organisasjoner, aktiviteter og land. Resultatet blir lett stor spredning av midlene og liten bistandseffektivitet. Feltet preges dermed av stor vekst i antall organisasjoner, mens det er for lite omstilling og fornyelse av gamle organisasjoner. Selv om hovedbildet er organisasjoner med stor kompetanse og stort engasjement for bistand, tiltrekkes også organisasjoner som tilpasser seg for å utnytte støtteordninger. Den store spredningen av midler på mange organisasjoner og interne interesser i organisasjonene vil lett dra i retning av stor administrasjon, stor aktivitet i Norge og ineffektive arbeidsmåter. Utformingen og praktiseringen av støtteordningene må ta høyde for disse problemer.

Frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet er opptatt av ansvarliggjøring av myndighetene i mottagerlandene og arbeider for åpenhet i offentligheten i disse land. Det er et paradoks at organisasjonene selv har begrenset åpenhet. Styringsopplegget må sikre større offentlig innsyn i organisasjonene og støtteordningene og tydeliggjøre organisasjonenes ansvar overfor de involverte grupper.

Offentlig støtte er den største inntektskilden for de fleste norske organisasjoners bistandsvirksomhet. Statens sterke stilling gjør at støtten bestemmer strukturen og sammensetningen av organisasjonene. Staten får samtidig en viktig rolle som overvåker. Det er konkurranse mellom organisasjonene om disse midlene og konkurransen gir insentiv til faglig og strategisk læring, utvikling og endring, men også til opportuniste og ressursbruk til profilering og markedsføring. Slik ressursbruk kan være nyttig for den enkelte organisasjon fordi den kan skaffe seg mer penger på denne måten enn ved god bistand. For bistandsfeltet samlet sett kan det utgjøre en kostnad som går på bekostning av hjelp til fattige, selv om det også kan bidra til å holde internasjonal fattigdomsbekjempelse som et viktig anliggende levende i befolkningen. Konkurransen om offentlig støtte kan være til hinder for et samarbeid mellom organisasjonene. Norske myndigheter må ta hensyn til slike samlede virkninger for bistandsmarkedet i støttepolitikken.

Dagens retningslinjer for statsstøtte til norske organisasjoner innen langsiktig bistand, den såkalte globale ordning-

en, har et meget bredt siktemål. Retningslinjene sier at organisasjonene skal bidra til målene for utviklingspolitikken, herunder fjorten hensyn som er opplistet (bl.a. bekjempelse av fattigdom, god humanitær bistand, forebygging av naturkatastrofer, fred og forsoning, fremme menneskerettighetene, styrke folkelig deltagelse i beslutningsprosesser, bedre kvinners livssituasjon, fremme rettighetene til barn, funksjonshemmede, urfolk, minoriteter, osv.). Retningslinjene er utydelige når det gjelder hva som er mål og hva som er kvalitetssikrende hensyn i bistanden. De må vurderes ut fra hvordan de bidrar til fattigdomsbekjempelse. Utvalget mener at den store bredden i målsettinger er et problem for både den generelle bistandspolitikken og for støtteordningen for organisasjonene. Når man forfølger mange mål som ikke er operasjonalisert og prioritert får man ingen klar politisk styring av virksomheten. Det vanskeliggjør også evaluering av virksomheten i ettertid. Konsekvensen i form av sterk spredning på aktiviteter og land utgjør ikke en effektiv politikk for å fremme redusert fattigdom, bedre økonomisk utvikling og demokratisk styresett. De mange små og spredte prosjekter har primært lokale nedslagsfelt og kan ikke forventes å ha særlig varige virkninger. Spesielt er hele støtteordningen rettet mot å styrke det sivile samfunn i mottagerlandene. Utvalget mener at mye av denne orienteringen har vært basert på manglende forståelse av maktforhold i samfunnet og hvordan ekstern bistand kan styrke sivilsamfunn. Utviklingen av sivilsamfunnet gjenspeiler styrkeforholdet og relasjonene mellom ulike samfunnsgrupper. Ekstern støtte vil styrke noen organisasjoner og grupper på bekostning av andre, og resultatet kan bli sterke organisasjoner og svakt sivilsamfunn.

Vi har i diskusjonen her konsentrert oss om den problematiske langsiktige utviklingsbistanden. Det er enklere å argumentere for at organisasjonene har en rolle innen humanitær bistand. Da kan organisasjonene i større grad spille på sin uavhengighet og fleksibilitet i organisering, særlig sammenlignet med de multinasjonale offentlige aktører. Det er imidlertid store utfordringer også innen humanitær bistand, og utvalget diskuterer betydningen av å unngå skade på lokal økonomi og sikre lokal forankring.

6 SLUTTMERKNAD

Vi kjenner allerede nå den første mottagelsen utvalget har fått, blant annet fra en rekke uttalelser fra organisasjonene selv. I det store bildet har utvalget fått støtte for at omleg-

ging av bistandspolitikken nødvendiggjør nye roller for frivillige organisasjoner, men organisasjonene har allerede markert sin motstand mot endringer. Det argumenteres mot vektlegging av eierskap og godt styresett, naturlig nok, for praktisering av dette reduserer betydningen til norske frivillige organisasjoner. Det argumenteres også mot direkte støtte til organisasjoner i sør og prioritering av naturlige partnerskap, som er til ulempe særlig for de rene bistandsorganisasjoner. Organisasjonene ønsker å holde oppe sin mangfoldige aktivitet som dekker de fleste fattige land. Og de kan nå frem med sitt forsvar, for det er en sterk kobling mellom organisasjonene og politikken. Men uansett politikernes evne og vilje til reform, må nok organisasjonene i framtida forvente sterkere søkelys på om de representerer effektiv bruk av penger til å redusere fattigdom.

REFERANSER:

- Acharya, A., A.F. de Lima og M. Moore (2004): «Aid proliferation: How responsible are the Donors?» Working Paper 214, Institute for Development Studies.
- Baker, G. (2002): «Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts», *Journal of Human Resources* 37: 728-751.
- Burnside, C. og D. Dollar (2000): «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review* 90: 847-868.
- Burnside, C. og D. Dollar (2004): «Aid, Policies and Growth: Reply», *American Economic Review* 94: 781-784.
- Clemens, M., S. Radelet og R. Bhavnani (2004): Counting Chickens when they Hatch: The short term Effect of Aid on Growth. Working Paper 44, Center for Global Development.
- Collier, P. og D. Dollar (2001): An Assessment of the Effects of Norwegian Development Assistance on Poverty Reduction and Conflict Prevention. Rapport bestilt av Utenriksdepartementet. Washington, D.C.
- DAC. *Development Cooperation Report 2005*. Paris: OECD.
- Dalgaard, C.-J. og H. Hansen (2001): «On Aid, Growth and Good Policies», *Journal of Development Studies* 37: 17-41.
- Dixit, A.K. (2002): «Incentives and Organizations in the Public Sector: an Interpretative Review», *Journal of Human Resources* 37: 696-727.
- Dollar, D. og V. Levin (2004): «The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002.» Policy Research Working Paper 3299, World Bank.
- Dollar, D. og V. Levin (2005): «Sowing and Reaping: Institutional Quality and Project Outcomes in Developing Countries.» Policy Research Working Paper 3524, World Bank.
- Easterly, W. (2001): *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press.
- Easterly, W. (2002): «The Cartel of Good Intentions: the Problem of Bureaucracy in Foreign Aid», *Journal of Policy Reform* 5: 223-250.
- Easterly, W., R. Levine, og D. Roodman (2004): «Aid, Policies and Growth: Comment», *American Economic Review* 94: 774-780.
- Hagen, R.J. (2006): «Samaritan Agents? On the Strategic Delegation of Aid Policy», *Journal of Development Economics* 79: 249-263.
- Hansen, H. og F. Tarp (2000): Aid Effectiveness Disputed. I: F. Tarp (red.): *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge.
- Hansen, H. og F. Tarp (2001): «Aid and Growth Regressions», *Journal of Development Economics* 64: 547-570.
- Isham, J. og D. Kaufmann (1999): «The Forgotten Rationale for Policy Reform: the Productivity of Investment Projects», *Quarterly Journal of Economics* 114: 149-184.
- Kaufmann, D., A. Kraay og M. Mastruzzi (2004): «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002», *World Bank Economic Review* 18: 253-287.
- Lensink, R. og H. White (2001): «Are there Negative Returns to Aid?», *Journal of Development Studies* 37: 42-65.
- Martens, B. (2002): Introduction. I: B. Martens et al. (red.): *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge University Press.
- Martens, B. (2004): Why Do Aid Agencies Exist? Mimeo.
- Obstfeld, M. (1999): Foreign Resource Inflows, Saving, and Growth. I: K. Schmidt-Hebbel og L. Servén (red.): *The Economics of Saving and Growth. Theory, Evidence, and Implications for Policy*. Cambridge University Press.
- Pedersen, K.R. (1996): «Aid, Investment and Incentives», *Scandinavian Journal of Economics* 98: 423-38.
- Rajan, R. og L. Zingales (2006): The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital or Constituencies? Working Paper 12093, National Bureau of Economic Research.
- Radelet, S. (2005): «From Pushing Reforms to Pulling Reforms: the Role of Challenge Programmes in Foreign Aid Policy.» Working Paper 53, Center for Global Development.
- Roodman, D. (2006): «Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity.» Working Paper 75, Center for Global Development.
- Ruud, A.E. og K.A. Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie, 2. 1975-89: Vekst, velvilje og utfordringer*. Fagbokforlaget.
- Svensson, J. (2000): «When Is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality», *Journal of Development Economics* 61: 61-84.
- Svensson, J. (2006): *Absorption capacity and disbursement constraints*, paper prepared for the AFD-EUDN, Final version March 2006, Institute for International Economic Studies. Stockholm University.
- Verdensbanken (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press.

Samfunnsøkonomenes prognosepris 2006

Samfunnsøkonomenes prognosepris ble delt ut for første gang på Høstkonferansen 26. oktober 2006. Juryen besto av Mette Rolland fra programkomiteen, Nina Skrove Falch og Ragnar Nymoene fra Universitetet i Oslo. På en konferanse med mange interessante og aktuelle bidrag fikk vi anledning til å si noen ord om bakgrunnen for kåringen av årets samfunnsøkonomiske prognosemaker, og denne artikkelen er basert på vårt innlegg. Selve utdelingen ble foretatt av juryens leder Mette Rolland under konferansemiddagen.

NINA SKROVE FALCH OG RAGNAR NYMOEN

Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

INNLEDNING

Produksjonen og publiseringen av makroøkonomiske prognoser har tiltatt de siste årene. Framskrivningsvirksomhet er nå et aktivitetsområde av et visst omfang for vår profesjon, og framskrivningene har også en samfunnsøkonomisk betydning som «konsumvare» i dags- og fagpresse og som premissleverandør for økonomiske beslutninger i stort og smått.

Alle som utarbeider makroøkonomiske prognoser må selvsagt avfinne seg med å bomme, noen ganger på spektakulært vis. Men prognosefeil i seg selv er jo ikke klanderverdig – selv om det å undervurdere og underkommunisere usikkerheten i prognosene nok kan sies være det. Prognosebommer kan også ha positive (eksterne) virkninger fordi både den uheldige prognosemakeren og andre i miljøet da kan lære om de ulike prognosemetodenes styrker og svakheter. Dersom prognosene er basert på tilstrekkelig presise forutsetninger om økonomisk atferd kan prognosefeil til og med bidra til å styrke eller svekke troen på den ene eller andre økonomiske teori. Men det er kanskje en av betingelsene for at disse gevinstene skal kunne høstes at det er en viss oppmerksomhet om prognosefeil, og at feilene evalueres på en saklig måte.

Ellers kan det bli for fristende å bare glemme siste fiasko og konsentrere seg om neste anledning til å få inn en fulltreffer.

Vi synes det derfor er fint at programkomiteen for Høstkonferansen har bestemt seg for å bidra til evaluering av norske makroøkonomiske prognoser ved å dele ut en prognosepris. Samfunnsøkonomenes Forening legger opp til at prisen skal deles ut årlig. I denne kommentaren forteller vi først hvem som kom med i konkurransen om å være beste prognosemaker for 2005. Nærmest på oppfordring går vi så igjennom plasseringene i en rekke «deløvelser», for eksempel BNP-vekst og pengemarkedsrente, og til slutt forklarer vi hvordan vi har gått fram for å kåre en sammenlagtvinner, som altså vant prisen.

HVEM KOM MED, OG HVEM KOM IKKE MED I KONKURRANSEN

Da vi ble kontaktet av programkomiteen for Høstkonferansen, satt vi allerede på en database med prognoser som var samlet inn i forskningsøyemed.¹ Men deltakerlista ble raskt lenger. Hovedprinsippet var rett og slett at «er du med så er du med». Det vil si: Siden prognosene nå en

¹ http://folk.uio.no/rnymoen/normetrics_index.html



Torbjørn Eika fra Statistisk sentralbyrå mottok Prognoseprisen 2006 fra juryens leder Mette Rolland under middagen på årets Høstkonferanse på Thorbjørnrud Hotell.

gang er offentliggjort, så kan de fritt benyttes av allmennheten, også til formål som prognosemakeren ikke hadde i tankene. Vi må forresten berømme prognosemakerne for å ta dette meget sporty. Både i prognosefangstperioden og i etterkant av utdelingen har vi fått mange positive reaksjoner og konstruktive forslag.

Utvelgelsen var altså ganske subjektiv, og er nok delvis påvirket av hvem som er synlige i mediebildet, men også på hvor mange makroøkonomiske variable som institusjonene publiserer prognoser for, og selvsagt hvor tilgjengelige framskrivningene var.²

Til slutt satt vi igjen med følgende startliste: DnBNOR, Finansdepartementet, Fokus Bank, Handelsbanken, Nordea, Norges Bank, SEB, Statistisk sentralbyrå og Terra Securities. Disse er selvfølgelig deltakere også neste år. Allerede på høstkonferansen ble vi gjort oppmerksom på forbigåelse av NHO og Finansnæringenes hovedorganisasjon, noe vi beklager. Hvis flere er utelatt mot sitt ønske, er det bare å melde seg på til konkurransen om Prognoseprisen 2007!

Prognosemakerne deltar med sine siste publiserte prognoser i 2004. Dette gjør at noen av deltakerne stiller med et visst handikap i konkurransen om å treffe årstallet for 2005. For eksempel deltar Nordea med sin publiserte prognose fra september, mens SSB deltar med sine prognoser i Konjunkturtendensene fra desember 2004. Dersom noen ønsker å spisse «formen» på sine prognoser for deltakelse i Prognoseprisen 2008 er vi åpne for det – vi må da bare ha mottatt prognosene som institusjonen vil delta med før 31.12.2006.

DE ULIKE DELØVELSENE

Vi har laget rangeringer basert på absolutt prognosebom for årstallene for 2005 for variablene i tabell 1. I tillegg til variablene i tabellen har vi også informasjon om KPI inflasjon og for effektiv valutakurs (I-44) men disse deløvelsene lot vi ikke telle i sammendraget. For effektiv valutakurs var det rett og slett for få deltakere (bare 2). Når det gjelder KPI inflasjon, synes vi den konkurransen kanskje ble litt for lik KPIJAE øvelsen, men dette har vi siden fått motforestillinger mot, ikke minst fra årets deltakere. Det

² Vi synes det er god praksis, og et tegn på profesjonalitet, å arkivere publiserte prognoser slik at de lett kan finnes fram av (eller for) interesserte kollegaer. Norges Bank er forbilledlig på dette punkt. Slett i alle fall ikke «prognosearkivet» etter at de er sendt til «Consensus Forecasts» slik at prognosene må kjøpes fri igjen til forskningsformål!

Tabell 1 Delkonkurransene som talte med i sammenlagtkåringen.

Navn i figurene	Beskrivelse	Måleenhet
BNP-vekst	Vekst BNP fastlands-Norge, faste priser, NR tall fra september 2006.	Prosent
Vekst i KPIJAE	Årlig inflasjon basert på KPIJAE.	Prosent
Arbeidsledighet	AKU arbeidsledighet.	Prosent
Årslønnsvekst	Se hovedteksten	Prosent
NOK/EURO	Kroner pr euro, spotkurs	Kroner
3mnd rente	3 mnd pengemarkedsrente (NIBOR)	Prosent

er mange som lager prognoser for nettopp KPI inflasjonen, og elektrisitetsprisen og avgifter er interessante størrelser å framskrive, så det kan godt tenkes at vi tar med KPI i sammenlagtkåringen neste år.

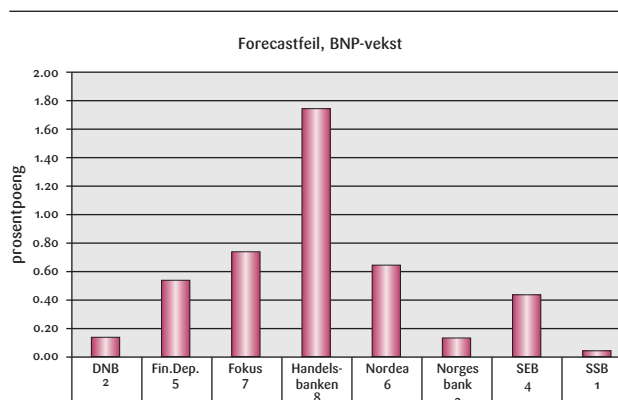
På konferansen fikk vi dessuten spørsmål og ønsker om å inkludere variable som oljepris, sysselsettingsvekst og flere realøkonomiske størrelser. Vi synes dette er viktige og relevante variable, og vil vurdere å utvide antall deløvelser i neste års konkurranse. Dette vil imidlertid avhenge av om det blir nok deltakere i de enkelte øvelsene.

Figur 1 viser utfallet av BNP-vekst konkurransen. Positive framskrivningsfeil betyr at prognosene var lavere enn det veksten ble i 2005, og vi ser derfor at hele prognosekorpset undervurderte veksten. SSB vant denne konkurransen foran Norges Bank og DnBNOR. Alle disse tre har nøyaktige prognoser: Mindre enn 0,2 prosentpoengs feil på en variabel som har et gjennomsnitt på 2,8 prosent de siste 9 årene er en god prestasjon. De andre deltakerne fordeler seg i en midtgruppe med feil på omlag 0,5 prosentpoeng, mens Handelsbanken må finne seg i å avslutte feltet med klar margin.

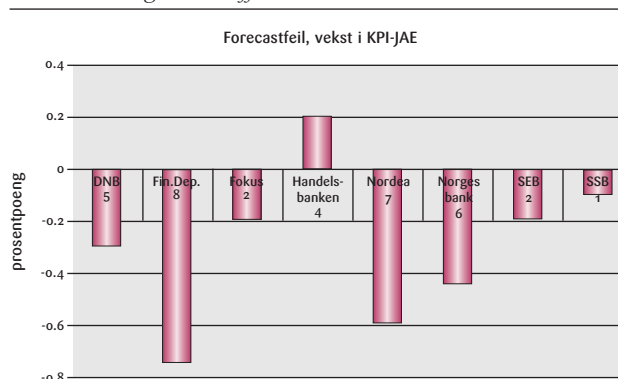
Figur 2 viser at SSB også vinner inflasjonskonkurransen, denne gang med SEB og Fokus Bank på delt 2. plass. Alle unntatt Handelsbanken hadde for høyt inflasjonsanslag. Fra 6. plass og bakover i feltet er feilen relativt betydelig. Som mange vil huske så var kjerneinflasjonen akkurat 1 prosent i 2005.

Alle prognosemakerne undervurderte også arbeidsledigheten, som vist i figur 3— så det er ikke så lett å se en eventuell Okuns-lov mekanisme bak prognosene ved å sammenlikne figur 1 og 3.³ Men Handelsbanken har uansett en bom som ikke er større enn 0,2 prosentpoeng. AKU ledigheten var hele 4,6 prosent i 2005, så

Figur 1 Prognosefeil for BNP-vekst i 2005 (Fastlands-Norge). Plassiffer under hver deltaker i konkurransen.



Figur 2 Prognosefeil for KPI-JAE inflasjon i 2005 (Fastlands-Norge). Plassiffer under hver deltaker i konkurransen.

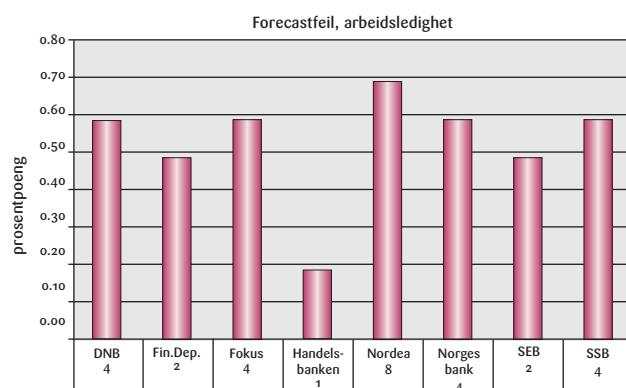


Handelsbankens ledighetsprognose er svært presis. De andre deltakerne kommer forholdsvis langt bak, og igjen er det delt «sølvplass», denne gang mellom SEB og Finansdepartementet.

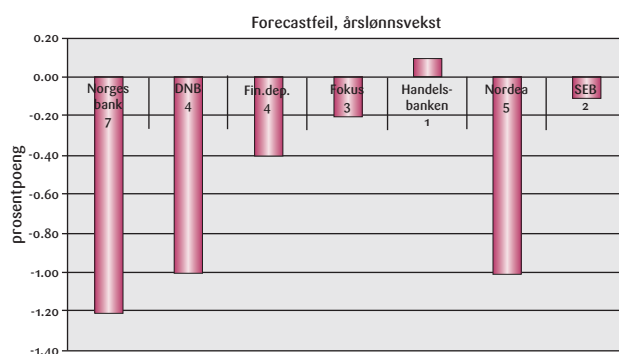
Prognosemakerne har forskjellige definisjoner av årslønn i sine framskrivninger. SSB, Handelsbanken og Finans-

³ Alle aktørene som var med siktet på AKU-ledigheten, og er derfor blitt evaluert mot den.

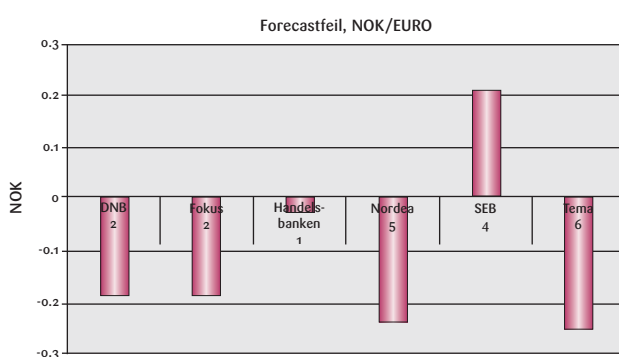
Figur 3 Prognosefeil for AKU arbeidsledighetsprosent. Plassiffer under hver deltaker i konkurransen.



Figur 4 Prognosefeil for årslønnsvekst. Plassiffer under hver deltaker i konkurransen.

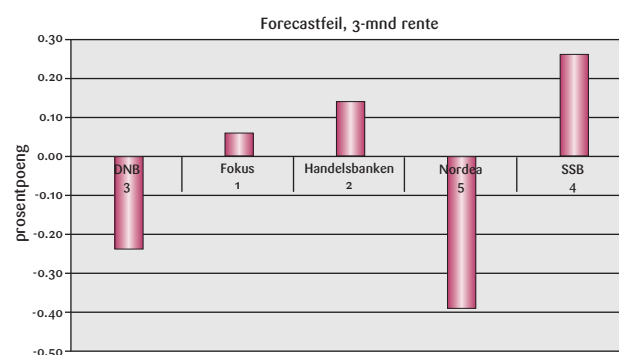


Figur 5 Prognosefeil for eurokursen. Olassiffer under hver deltaker i konkurransen.



departementet spår nasjonalregnskapsbegrepet lønn pr normalårsverk, mens Norges Bank, DnB, Fokus Bank og Nordea definerer årslønnsvekst på samme måte som Teknisk beregningsutvalg. Prognosene fra disse fire institusjonene ble derfor sammenliknet med lønnsveksten i TBU rapporten «Etter inntektsoppgjørene 2006».

Figur 5 Prognosefeil for pengemarkedsrenten. Plassiffer under hver deltaker i konkurransen.



SSB og Handelsbanken deler førsteplassen i denne øvelsen – SSB overvurderte lønnsveksten noe i sin prognose mens Handelsbanken var litt for pessimistisk på lønnstakernes vegne. Fokus Bank tar 3. plass med sin prognose som bare var 0,20 prosentpoeng for høy. «Bakerst i feltet» ble det til dels grove bom. Norges Bank som per pengepolitisk mandat bør ha høye ambisjoner om å levere nøyaktige prognoser om pris- og lønnsvekst, overvurderte lønnsveksten i 2005 med hele 1,2 prosentpoeng.

Flere av aktørene lager anslag for hva eurokursen vil være for eksempel seks og tolv måneder fram i tid. For hver enkelt aktør som har slike prognoser har vi tatt et gjennomsnitt av de anslagene som gjelder for ulike tidspunkter i løpet av 2006, og fortolket det som et anslag på gjennomsnittskursen i 2006. Terra gjør det klart at de gir anslag på eurokursen ved slutten av 2005, og har derfor blitt sammenliknet med gjennomsnittlig eurokurs for siste kvartal 2005. Handelsbanken er en klar vinner av euro konkurransen med en prognose som nesten er «spot on». De andre prognosene er heller ikke dårlige siden alle bommer med mindre enn 25 øre.

Den siste deløvelsen gjelder framskrivning av 3 måneders rente. På samme måte som med eurokursen er det også en del aktører som lager anslag for renten på spesielle tidspunkter i løpet av 2006. Også her har vi forstått gjennomsnittet av disse anslagene som et anslag på gjennomsnittrenten i 2006.

I inflasjonsrapportene fra 2004 var Norges Banks prognoser fremdeles basert på at framtidig rente utviklet seg som terminrentene, slik at det ikke er naturlig at Norges Bank

deltar i denne konkurransen. Det kan virke som om de gjenværende deltakerne ikke hadde noe klart bilde av hvilken rentebane Norges Bank hadde i sinne, på tross av at sentralbanken i løpet av 2004 la om til å publisere sin pengepolitiske strategi enda mer fullstendig og tydeligere enn tidligere. I alle fall er det tre av prognosemakerne som undervurderte renta i 2005 mens to trodde på en høyere rente enn det som faktisk ble. I 2004 ble renta 2,05 prosent, mens SSB forutskikket 2,00 prosent. Alle de andre trodde på renteoppgang, som det jo faktisk ble; fra 2,05 prosent i 2004 til 2,26 prosent i 2005. Fokus Bank hadde, som vi ser i Figur 6, den mest nøyaktige prognosen, mens Handelsbanken og DnBNOR kom på de neste plassene. Feilene er ikke særlig store for noen av deltakeren og er i størrelsesorden «én rentejustering» for de fleste.

SAMMENLAGTSEIER

Gjennomgangen av deløvelsene viser at deltakerne sto for enkelte fremragende prestasjoner i sine 2005 prognoser. Imidlertid ønsket programkomiteen at Prognoseprisen skulle deles ut til den prognosemakeren som samlet sett gjorde det skarpest. Kåringen ble derfor basert på plassiffer. Nærmere bestemt har vi kåret sammenlagtvinneren ved å beregne et gjennomsnitt av den enkelte aktørs deltakerveide plassiffer i de deløvelsene vedkommende var med i.

Vi har tenkt som så at en førsteplass i en konkurranse med mange deltakere er en større bragd enn en førsteplass i en konkurranse med få deltakere. Dette er det samme som å si at Rodals OL gull på 800 meter er den største prestasjonen i norsk idrettshistorie – noe som de fleste vil måtte si seg enige i – selv om helt andre helters prestasjoner godt kan ha gitt oss større personlig glede. Uansett er dette motivasjonen for å at vi har deltakerveid de ulike plasseringene, på en slik måte at en første eller andre plass i en konkurranse med mange deltakere trekker samlet score mer ned enn samme plassering i en konkurranse med få andre prognosemakere.⁴

Rankeringen, basert på metoden med deltakerveide plassiffer ble som følger:

Statistisk sentralbyrå
Handelsbanken
SEB
Fokus Bank
DnBNOR
Finansdepartementet
Norges Bank
Nordea
Terra Securities

⁴ En relevant innvending mot denne veiingen av plassifrene er at det å unngå siste-plassen i et felt med 4 deltakere kan sees på som en større prestasjon enn å bli nummer 8 i et felt med 9 deltakere. Dersom det er ønske om det fra programkomiteen for Høstkonferansen, kan et slikt alternativ utredes før neste kåring.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har i det vesentlige gitt støtte til dekning av trykkingsutgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved aktiv deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt inne den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig til støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til
Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond
v/Karin Jahren - Postboks 4 Skøyen - 0212 OSLO

Utlysning av midler til skattevitenskapelig forskning

Nordisk skattevitenskapelig forskningsråd

utlyser herved ledige midler for skattevitenskapelig forskning for utdeling ultimo mars 2007. Nordisk skattevitenskapelig forskningsråd er opprettet ved en konvensjon mellom de nordiske landene og har som hovedoppgave å fremme nordisk samarbeid innen skatteforskningen. Forskningsrådet støtter primært prosjekter som kan gi ny innsikt om ulike skatter og deres effekter. Det legges særskilt vekt på spørsmål av fellesnordisk interesse. Rådet søker å fremme sitt formål blant annet gjennom utdeling av midler til eksterne forskningsprosjekter og gjennom prosjekter i egen regi. De eksterne forskningsprosjekter kan angå skatterettslige spørsmål eller skatte-relaterte økonomiske spørsmål (eventuelt begge deler). Midler kan bevilges for alle typer prosjekter innen de nevnte forskningsområder, uten at det er noen forutsetning at temaet er av fellesnordisk interesse.

De disponible midler kan utdeles i form av dekning av kostnader eller i form av stipender, herunder dekning av lønnsbortfall ved hel eller delvis permisjon i en kortere periode. Forskningsrådets ressurser tillater imidlertid normalt ikke full- eller hovedfinansiering av mer omfattende prosjekter (flerårige prosjekter eller prosjekter med flere forskere), men forskningsrådet kan eventuelt

i samarbeid med andre fond delfinansiere prosjekter. Stipendmottaker disponerer fritt over forskningsproduktet, og forskningsrådet forbeholder seg ikke rett til å publisere resultatet av prosjekter det finansierer.

Søknad innleveres på særskilt blankett hvor opplysninger om forskningsarbeidet, forventede kostnader og tidsplan mv. må oppgis. Søknadsblankett fås ved henvendelse til forskningsrådets generalsekretær Omar G. Dajani, Finansdepartementet, Skattelovavdelingen, Postboks 8008 Dep., 0030 Oslo, NORGE (tlf + 47 22 24 44 54, fax + 47 22 24 95 11 eller e-post: omar.dajani@fin.dep.no). Søknadsblanketten kan også lastes ned fra forskningsrådets hjemmeside: <http://www.nsfr.net>. Søknaden leveres fortrinnsvis elektronisk. Det bes om at søknaden sendes i Word-format og at eventuelle vedlegg inkorporeres i samme dokument (slik at den samlede søknaden utgjør ett elektronisk dokument).

Søknader må være sekretariatet i hende senest 1. mars 2007.

Ytterligere opplysninger kan fås ved henvendelse til forskningsrådets generalsekretær samt i

Danmark av professor Aage Michelsen, professor Jan Pedersen og afdelingschef Jens Drejer;

Finland professor Eva Liljeblom, professor Olli Ryyänänen og finansrådet Gustav Teir;

Norge av ekspedisjonssjef Thorbjørn Gjølstad, professor Vidar Christiansen og professor Frederik Zimmer;

Sverige av professor Peter Melz, finansråd Anita Saldén Enérus og professor Jan Södersten;

Island av afdelingschef Ragnheidur Snorraddottir, professor Stefán Már Stefansson og professor Gudmundur Magnússon.

Oslo, 9. november 2006
NORDISK SKATTEVITENSKAPELIG FORSKNINGSRÅD

Omar G. Dajani
GENERALSEKRETÆR



Asplan Viak tilbyr tverrfaglig rådgivning og problemløsning i åpen dialog med kundene. Gjennom bredt sammensatt kompetanse er selskapet en naturlig samarbeidspartner ved komplekse endrings og omstillingsprosesser i samfunnet. Asplan Viak har ca 450 ansatte fordelt på 19 kontorer i Norge. For mer informasjon se www.asplanviak.no

ASPLAN ANALYSE

Asplan Analyse er en avdeling i Asplan Viak AS som tilbyr rådgivning og analyser innenfor offentlig og privat virksomhet. Samspillet mellom privat og offentlig sektor kjennetegner mange av våre oppdrag. Samfunnsøkonomiske analyser er en viktig del av vår portefølje, og vi har blant annet rammeavtale med Finansdepartementet på kvalitetssikring av store offentlige investeringer (KS1/KS2). Vi er i dag 18 ansatte, fordelt på kontorene i Sandvika og Stavanger. Arbeidsplass for disse stillingene vil være i Sandvika.

Vi søker

DYKTIGE SAMFUNNSØKONOMER

På grunn av økende oppdragsmengde, ønsker vi å utvide vårt fagmiljø innen samfunnsøkonomiske analyser og politiske/økonomiske analyser. Til vårt kontor i Sandvika søker vi etter to engasjerte og selvstendige økonomer.

Du må ha:

- + utdanning som samfunnsøkonom
- + minst 5 års arbeidserfaring
- + erfaring som prosjektleder
- + evne og vilje til å fungere i team og delta i kreative utviklingsprosesser
- + god muntlig og skriftlig framstillingsevne
- + interesse for samfunns- og næringsanalytiske problemstillinger
- + godt nettverk og må trives med kundekontakt

Vi kan tilbyr:

- + et kreativt og tverrfaglig miljø
- + varierte og utfordrende arbeidsoppgaver
- + fag og produktområder i utvikling
- + konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår
- + gode pensjons- og forsikringsordninger
- + fleksibel arbeidstid

Vi ser gjerne at du har god faglig ballast innen samfunnsøkonomiske analyser, gjerne med spesialkompetanse innen enkeltsektorer.

Ta kontakt med Christian Skattum på tlf 40 00 09 20, Lise Haaland Eriksen tlf 99 27 25 45 eller Pål Føyn Jespersen tlf 92 81 20 89.

Søknad med CV og referanser sendes til lise.eriksen@asplanviak.no

Søknadsfrist: 15. desember 2006

www.asplanviak.no

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

