

ØKONOMISK FORUM

- Tema:
NASJONALBUDSJETTET 2005
- Storesletten og Henriksen:
NOBELPRISEN TIL FINN KYDLAND
- Danielsen, Hagen og Sørensen:
HVA ER GALT MED SYKEHUSREFORMEN?
- Håkonsen med flere:
KOMMUNESAMMENSLÅING:
HVA SKJER MED OVERFØRINGENE?
- Isachsen:
VEKST OG FORDELING I EU OG USA



• REDAKTØRER

Leo A. Grünfeld · lag@nupi.no
Kåre Johansen · kare.johansen@svt.ntnu.no
Ylva Søvik · ylva.sovik@nhd.dep.no

• ORGANISASJONSKONSULENT

Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER

Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Kjell A. Brekke
Generalsekretær: Birgit Laudal

• ADRESSE

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

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

• UTGIVELSESPPLAN

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

• PRISER

Abonnement	kr.	800.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	100.-

• 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: MGH grafisk AS, Bergen

Innhold

NR. 8 • 2004 • 58. ÅRG.

- **LEDER** 3
- **DEBATT**
Kydlands plass i pensumlistene på Blindern 4
av Sveinung André Kvalø
- **Hva er utdanningsøkonomi?** 6
av Per Aahlin
- **TEMA: NASJONALBUDSJETTET** 8
Kortsiktig valgperspektiv eller langsiktig generasjonsperspektiv
av Tor Steig
- Nasjonalbudsjettet 2005: Fortsatt penger nok til alle?** 12
av Ole Bjørn Røste
- Noen merknader til Nasjonalbudsjettet 2005** 18
av Ådne Cappelen
- Et etterlengtet møte** 22
av Sofie Mathiassen
- **AKTUELL KOMMENTAR** 25
Nobelprisen tildelt intertemporal makroøkonomi
av Kjetil Storesletten og Espen Henriksen
- Vekst og fordeling - Noen betraktninger om EU og USA** 30
av Arne Jon Isachsen
- Den norske sykehusreformen: Hva som er galt, og hvordan den kan forbedres?** 36
av Åge Danielsen, Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen
- **ARTIKKEL** 43
Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesamenslåing?
av Lars Håkonsen, Kjetil Lie, Trond Erik Lunder, Knut Løyland og Karl Gunnar Sanda

Nanoøkonomi

Nanoteknologien er på femmarsj og norske forskere, teknologer og ingeniører vil være med i utviklingen av det mange ser som en ny revolusjonerende teknologi. Man snakker om et teknologisk paradigmeskifte. Med teknologiske revolusjoner, som den industrielle revolusjon og informasjonssamfunnet, følger voldsomme strukturelle endringer i økonomien. Det er kanskje på tide å legge grunnlaget for faget *nanooøkonomi*.

Men hva er det som er så nytt med nanoteknologien? Betegnelsen nano refererer til et lengdemål. Det går en million nanometer på en millimeter. Teknologi som utarbeides på dette detaljnivået vil ofte baseres på atomære og molekylære konstruksjoner. Mange vil si at dette ikke representerer noe nytt. Atomer ble for første gang observert gjennom mikroskop for mer enn tyve år siden og man har i lang tid operert med såkalte atomfangere. Men denne formen for teknologi har ikke kommet langt, og det er først i løpet av de siste 5-10 årene at nanoteknologien har fått betydelig oppmerksomhet.

Den anerkjente samfunnøkonomen J. Bradford Delong ved Berkeley er en av ytterst få forskere som har arbeidet med hvordan nanoteknologien vil kunne påvirke samfunnsøkonomien i fremtiden. Han ser for seg tre nanobølger over de neste 50 til 100 årene som i stigende grad vil endre den økonomien vi lever i.

Den første teknologibølgen vil komme som en følge av utviklingen av nye materialer basert på nanoteknologi. Her har man allerede kommet et godt stykke på vei, og norske forskere er aktive på dette området. Ved hjelp av nye nanomaterialer kan man nå lagre og prosessere betydelig større mengder informasjon på kortere tid. Nylig fremstilte nanomaterialer har høyere materialstyrke og holdbarhet som igjen bidrar til å utvikle dagens industrielle produkter. Men denne bølgen vil ikke ha fundamentale konsekvenser for økonomien ettersom utviklingen av nano-materialer først og fremst må anses som en forlengning av en pågående teknologisk prosess. Likevel vil man måtte forvente at prisen på en rekke produkter vil falle dramatisk når fremstillingen av nanomaterialer

settes i system. Og samtidig vil prisen på nano-kompetanse ta seg opp.

Den andre bølgen kommer når nanoteknologien brukes i utvikling av biologiske materialer og til styring av biologiske prosesser. I medisinsk behandling vil eksempelvis anvendelse av såkalte nanopartikler kunne muliggjøre behandling av ulike typer celler, med en presisjon man knapt kan drømme om i dag. Et stort antall sykdommer vil kunne kureres gjennom denne formen for behandling. Biologisk og organisk materiale vil kunne manipuleres på molekylært nivå, og vi må kunne forvente et nytt spekter av varer (det være seg mat, klær, kosmetikk etc.) som baseres seg på slik manipulasjon. Fra et økonomisk perspektiv er dette av stor interesse fordi næringsstrukturen vil kunne stå overfor betydelige endringer. Farmasøytisk industri vil møte store utfordringer. Det samme vil næringsmiddelindustrien, tekstilindustrien og kanskje også den petroleumbaserte industrien.

Den siste bølgen bærer preg av et mer science-fiction lignende scenario. Delong kaller den en Drexleriansk bølge, oppkalt etter nanoteknologiens frontfigur Eric Drexler. Her ser man for seg bygging av nanoteknologiske universalmaskiner, der man kan konstruere et hvilket som helst materiale fra atomnivå og opp. I en slik verden vil man kun trenge den nødvendige mengde grunnstoffer for å produsere alt fra tekstiler til fly. Dagens industrielle struktur som hviler på råvarebaserte produkter blir fullstendig overflødig. Skapelsesmaskiner av ulike størrelser vil fremskaffe alt det vi trenger i hverdagen. Med denne formen for teknologi vil samfunnsøkonomien stå overfor en revolusjon. Jordbruk, fiske og de fleste industri-næringer vil dø ut. Fattigdomsproblemer vil lett kunne elimineres, og befolkningens arbeidsoppgaver vil nærmest utelukkende knyttes til tjenesteyting, som omsorg, administrasjon og underholdning. Enkelte futurister peker på at slike maskiner en dag vil kunne skape nye mennesker, perfekt designet i henhold til våre tanker og behov. Og da kommer selvsagt spekulasjoner om fremtidens skrekksamfunn der maskinene tar makten fra menneskene. Mon tro hvordan samfunnsøkonomene forholder seg til den formen for sosial organisering.

Kydlands plass i pensumlistene på Blindern

Det var ikke bare journalistene som lurte på hvem i all verden denne «Kydland» er, da det svenske nobelakademiet gjorde årets økonomipris kjent. Også mange samfunnsøkonomer lurte nok på det samme. Er det hukommelsen som svikter eller er Kydland oversett i den norske økonomiutdannelsen?

SVEINUNG ANDRÉ KVALØ
Samfunnsøkonom fra Blindern

Min samvittighet og yrkesstolthet har hittil forhindret meg i å kaste permene med notater fra studiet i samfunnsøkonomi på Blindern. Samvittigheten blir stadig dårligere ettersom årene går, og mine samlede studieverker står fortsatt urørt etter studiet.

Mandag 11. oktober 2004 vil i ettertiden stå fram som en gledens dag for norsk økonomisk historie. En norsk innflytelsesrik økonom ble tildelt Nobelprisen i økonomi på grunn av sine betydelige og grunnleggende arbeider i makroøkonomisk teori. Makroøkonomi er en viktig del av studiet for en samfunnsøkonom, og jeg undret meg over at det ikke ringte noen bjeller da navnet på vinneren ble gjort kjent. Jeg husket ikke å ha hørt om denne mannen, til tross for at jeg har studert samfunnsøkonomi i fire og et halvt år.

Jeg finner frem mine notater som har samlet flere år med støv. Jeg blar meg febrilsk gjennom de gulnede papirene i kjelleren. Hvor er nå denne Kydland, «grunnlegger av moderne makroøkonomisk teori», som åpenbart utgjør et stort hull i mine fagkunnskaper. Jeg går gjennom pensumlistene, år for år, fra grunnfag til hovedfag; og finner verken Prescott eller Kydland.

Jeg begynner så å bla i bøkene. Hva var det egentlig vi leste, da vi var studenter? Jeg blar og blar uten særlig hell, men finner til slutt en referanse til Kydland i supplerende pensum, på grunnfag; Knut Anton Morks «Makroøkonomi». Mork uttalte i Dagens Næringsliv dagen etter at Kydland ble utnevnt som pris-

Jeg syntes det var flaut å si til andre samfunnsøkonomer at jeg ikke visste hvem Kydland var eller hva han sto for. Det viste seg at jeg ikke var alene. For min egen del skyldes det at Kydlands teorier i det hele tatt ikke var ansett som grunnleggende på Blindern der jeg var student fra 1995-2000.

vinner at «arbeidene (...) er av grunnleggende betydning». I hans bok er det imidlertid viet mest plass til å påpeke to viktige svakheter ved *realkonjunkturteorien*, som ifølge boken «hovedsaklig

er utviklet av amerikanske økonomer, deriblant den norske utvandrer Finn Kydland». Mork skriver avslutningsvis at «så langt kan vi notere oss at det er for tidlig til å kunne si om realkonjunkturteorien vil representere en forbigående interesse eller en ny hovedretning i makroøkonomien.» Boken til Mork er sluttført i desember 1992. Kydland og Prescott skrev sine banebrytende artikler i 1977 og 1982.

En annen bok, «Macroeconomics» av Dornbusch og Fischer, som ble brukt på grunnfag i Oslo, har en én-sides omtale av bruken av regler i pengepolitikken, som henviser til Kydlands og Prescotts artikkel fra 1977, «Rules rather than discretion; The Inconsistency of optimal plans».

Jeg går videre til mellomfag og hovedfag, og finner etter hvert en overflod av referanser til norske økonomer, men Kydland (og Prescott) er nå fraværende i artiklene og bøkene. Jeg blar opp i alle referanselistene til alle artiklene, og etter å ha bladd febrilsk fram og tilbake, finner jeg endelig en artikkel som har referert Kydland og Prescott i artikkelsamlingen – «Blandingskompendium, Sosialøkonomi – 2. avdeling» fra 1996. Artikkelen i dette heftet som henviser til

Kydland og Prescott, «Rules, Discretion and reputation in a model of monetary policy» av Robert J. Barro og David B. Gordon viser seg dessverre å ikke stå på pensum. Nei, den var ikke en gang supplerende lesning.

Steinar Holden var min foreleser i makroøkonomi på hovedfag. Vi strevde oss gjennom Rødseths kryptiske «Lectures on open economy macroeconomics», og ikke minst Holdens egne publikasjoner «Makroøkonomi og arbeidsledighet» og «Stabiliseringspolitikk og mål-middelanalyse i en enkel Keynes-modell.»

Holden sier til Dagens Næringsliv at det Kydland har gjort har «hatt veldig stor betydning for forståelsen av økonomisk politikk». Hvorfor nevnte han ikke disse arbeidene med ett ord, da han foreleste om stabiliseringspolitikk i 1998? Jeg er derfor mildt sagt overrasket over at Steinar Holden sier til Dagens Næringsliv at prisen *ikke er overraskende*.

Hvis prisen ikke var overraskende, burde enhver økonom utdannet i Norge ha hørt om Kydland. Jeg syntes det var flaut å si til andre samfunnsøkonomer at jeg ikke visste hvem han var eller hva

han sto for. Det viste seg at jeg ikke var alene. For min egen del skyldes det at Kydlands teorier i det hele tatt ikke var ansett som grunnleggende på Blindern der jeg var student fra 1995-2000.

Nå som jeg har tatt meg bryet med å bære opp alle disse gamle notatene, forekommer det meg at det er like langt til papircontaineren utenfor huset som det er tilbake til boden i kjelleren.

Veiledning for bidragsyttere

1. Økonomisk Forum trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene 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 max. 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 (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).

Hva er utdanningsøkonomi?

Lederen, samt artikkelen til Hans Bonesrønning, i Økonomisk Forum 3/04 gir grunn til ettertanke for mange av oss som jobber med og i utdanning, men som har andre innfallsvinkler til fagfeltet enn økonomer.

PER AAHLIN
Nestleder i Utdanningsforbundet

Det er ikke til å undres over at økonomene har begynt å interessere seg for et felt som de ledende politikere i hele verden anser som det viktigste for utvikling og økonomisk vekst. Utviklingen av teorier om humankapital som den viktigste og mest omfattende verdi i samfunnet, har bidratt til slike oppfatninger. Og med den politiske interessen følger at utdanningsystemet dras inn i de sentrale deler av det politiske maktspelet, et område som tradisjonelt sett har tiltrukket økonomene som faggruppe. Dessuten brukes det store ressurser i utdanningssektoren, et forhold som i seg selv gjør at sektoren bør interessere økonomer.

En kan imidlertid ikke unngå å undres over at de såkalte utdanningsøkonomene ikke i større grad er opptatt av og diskuterer hvor grensene går for hva økonomifaget og dets metodikk kan forklare av den særdeles kompliserte prosessen som læring hos mennesker er. Modeller for hvordan mennesker gjør valg og handler i lys av ulike økonomiske incentiver, er selvsagt viktige bidrag for å forstå prosesser også i utdanningsystemet. Men fordi målene for læringen er så vide og så mangetydige at de knapt kan oppsummeres bedre enn at målet er søken etter lykke, må selvsagt økono-

miske incentiver vurderes på linje med en rekke andre incentiver som påvirker valg. Og disse andre incentivene må studeres på grunnlag av teorier og metoder i fagområder som psykologi, pedagogikk, didaktikk og mange andre.

Utdanning er heller ikke kun en privatsak hvor man bare kan vurdere resultater for det enkelte individ. Utdanningsystemet er pålagt å arbeide for å realisere et omfattende dannelses- og utviklingsprosjekt for samfunnet som helhet.

Kompetanse og kunnskap, og særlig lykke, kan ikke måles

Jeg tror at økonomer generelt, og særlig de som er opptatt av utdanningsområdet, kunne dra nytte av å filosofere over en læresetning som er sentral i fysikken, nemlig at intet system kan måles uten at målingen påvirker systemet. Det er ordet måling som her er sentralt. Resurser og kostnader kan måles som eksakte, objektive størrelser som økonomer kan bruke økonometrien sin på, til å finne interessante sammenhenger mellom input og output.

Kompetanse og kunnskap, og særlig lykke, kan ikke måles. Riktignok har man i utdanningsystemet lenge benyttet seg av symbolverdier kalt karakterer som uttrykker ulike nivåer av måloppnåelse. Det er imidlertid anerkjent at karakterene, som i hovedsak har vært benyttet til seleksjon, både er uttrykk for en vurdering med betydelig subjektivt innslag, og at måloppnåelse i forhold til mange sentrale, overordnede mål ikke kan uttrykkes med karakterer. Altså må man uansett være forsiktig med å uttrykke seg for sterkt om kvalitet i læring og læringsresultater på grunnlag av slike «målingsresultat».

Det er viktig at økonomer er klar over at når de på grunn av eget fags rammer og begrensninger presser på for at læringsresultater blir tallfestet på en skala, er de med og påvirker innretningen og prioriteringer i læringsarbeidet. Og derfor er det viktig at utdanningsøkonomene gjør seg kjent med den debatten om vurdering av læringsresultater som foregår nasjonalt og internasjonalt. En hovedproblemstilling er hvordan man skal balansere behovet for tester og eksamener som tilfredsstiller behovet for informasjon og statistikk på systemnivå, mot faren for at dette fører til ensidig fokus på enkle og basale kognitive

ferdigheter og kunnskaper, og dermed lavere kvalitet. Utdanningssystemet i USA er i så måte et skrekkeeksempel, men i alle angelsaksiske land står denne testkulturen sterkt. Det har ikke minst bakgrunn i at private testprodusenter har fått stor politisk innflytelse på bekostning av fagfolkene i utdanningssystemet. Resultatet for USAs del er svake læringsresultater generelt, og for

Resultatet for USAs del er svake læringsresultater generelt, og for andre land som Storbritannia, en ensidig fokusering på basisfag blant annet på bekostning av arbeidet med estetiske fag og mer verdibaserte læringsmål.

andre land som Storbritannia, en ensidig fokusering på basisfag blant annet på bekostning av arbeidet med estetiske fag og mer verdibaserte læringsmål. Et godt utgangspunkt for innsikt i denne vurderingsdebatten er for eksempel professor Olga Dysthes kronikk i Bergens Tidende 23.juni i år.

Når lederskribenten og Hans Bonesrønning understreker ønsket om større åpenhet i sektoren, og at den genererer data «som kan brukes til å evaluere systemets funksjonsmåte», kan det derfor være grunn til å spørre om hva slags åpenhet og data det er snakk om. Er det snakk om data som kan behandles sta-

tistisk og ved hjelp av økonomiske modeller? Er de i så fall klar over at de kan oppfattes som deltakere i en debatt

Vi er alle for større åpenhet i utdanningssystemet, men åpenhet er ikke det samme som knefall for innføring av vurderingsformer som profesjonsutøverne mener kan virke negativt på kvaliteten.

om vurderingsformer i utdanningssystemet som kan ha direkte følger for arbeidsmåter og prioriteringer i læringsarbeidet? Vi er alle for større åpenhet i utdanningssystemet, men åpenhet er ikke det samme som knefall for innføring av vurderingsformer som profesjonsutøverne mener kan virke negativt på kvaliteten.

I det hele tatt tror vi at utdanningsøkonomene gjør klokt i å vurdere de begrepene de bruker i sin forskning om utdanningssystemet. Å omtale læring som «produksjon» og elever og foreldre som «etterspørselsida» slik Bonesrønning gjør, kan kanskje virke naturlig ut fra økonomifagets premisser. Men da bør man være oppmerksom på at disse begrepene inngår som sentrale i en politisk sammenheng fordi de brukes konsekvent av nyliberalister som mener at konkurranse mellom institusjoner på bakgrunn av kunnskap om kvalitet, er det som skaper kvalitet. Og det helt

uavhengig av om det er såpe eller komplekse tjenester som blir «produisert».

Kravet om data som kan framstilles som objektive mål på læringsresultater og brukes til å rangere skoler, har nettopp fått seg et skudd for baugen fra uventet hold. I en nylig publisert OECD-rapport fra en ekspertgruppe som har vurdert den danske folkeskolen (grunnskolen), frarådes danske myndigheter sterkt å publisere resultater som kan brukes til å rangere skoler etter kvalitet. I punkt 307 i den danske oversettelse av rapporten anbefales følgende: *Vi mener, at offentliggjørelse af data om skolernes præstationer er af afgørende betydning, men at disse data skal innsamles på en måde, der afspejler deres begrænsninger så vel som deres kompleksitet....der (bør) indføres en politikk, der baseres på det princip, at diagnostikprøver og -vurderinger ikke offentliggøres i form af simple rangordninger.*

I lys av dette er å håpe at utdanningsøkonomene i sitt videre arbeid på utdanningsområdet bidrar til reflektert kunnskap som politikere, skoleledere og lærere kan bruke i sitt arbeid for enda bedre læringsresultater. Da trengs både en debatt om økonomifagets muligheter og begrensninger, og om hvordan forskning på økonomifagets premisser direkte eller indirekte kan påvirke balansen mellom ulike hensyn og mål i læringsarbeidet. Ellers kan det være greit å få opplyst om hvem utdanningsøkonomene er, ettersom Bonesrønning i sin artikkel har gjort seg til talsmann for denne gruppen.



TOR STEIG
Sjeføkonom i Næringslivets Hovedorganisasjon

Kortsiktig valgperspektiv eller langsiktig generasjonsperspektiv

Det er helt avgjørende at politikkløslagene i Statsbudsjettet og Skatte- og avgiftsopplegget er mest mulig tilpasset situasjonsbeskrivelsen og prognosene i Nasjonalbudsjettet for 2005. Derneft er det viktig at profilen på forslagene faktisk bidrar til å bedre de strukturpolitiske utfordringer som norsk økonomi står overfor på litt lengre sikt. For 2005 blir det noen treff og noen bom.

STATSBUDSJETTET 2005:

KORTSIKTIG VALGPERSPEKTIV ELLER LANGSIKTIG
GENERASJONSPERSPEKTIV

«President, Norsk økonomi er på vei opp av bølgedalen. Den økonomiske veksten tar seg opp, sysselsettingen øker og ledigheten er på vei ned. Den økonomiske politikken som føres, gir resultater. Regjeringens budsjettforslag for 2005 bygger opp under den positive utviklingen vi nå er inne i. Grunnlaget for velferden sikres.»

Sitatet ovenfor er innledningen til Finanstalen i Stortinget den 6.oktober. Her forteller finansminister Per Kristian Foss Stortinget for det første at helsetilstanden til norsk økonomi er god og for det andre at politikkløslagene for 2005 er tilpasset den økonomiske diagnose. I denne artikkelen vil jeg kommentere begge disse forhold. Jeg vil komme med noen synspunkter på den økonomiske situasjon slik den er beskrevet i Nasjonalbudsjettet for 2005. Derneft vil jeg kommentere noen av de konkrete politikkløslagene slik de kommer til uttrykk i Stortingsproposisjon nr.1(Gul bok 2005) og i Odelstingsproposi-

sjon nr. 1(Skatte- og avgiftsopplegget 2005-lovendringer) Etter min mening er det helt avgjørende at politikkløslagene i de to siste dokumenter er mest mulig tilpasset situasjonsbeskrivelsen og prognosene i Nasjonalbudsjettet for 2005. Derneft er det viktig at profilen på forslagene faktisk bidrar til å bedre de strukturpolitiske utfordringer som norsk økonomi står overfor på litt lengre sikt. Økt

Femten prosent verdivekst i vareimporten i tredje kvartal stemmer dårlig med det etterspørselbildet som er tegnet i Nasjonalbudsjettet

tilgang på arbeidskraft og kompetanse, og et mer effektivt skattesystem er stikkord for de utfordringer den konkrete politikkløslagformingen også må ta tak i .

ER VEKSTEN UNDERVURDERT?

Det er ingen tvil om at veksten i norsk økonomi er betydelig sterkere enn den var for halvannet år siden.

Internasjonale konjunkturer har vært i klar bedring, men ikke minst er den hjemmelagde veksten i norsk økonomi sterk. Sterk vekst i husholdningenes kjøpekraft og meget lave lånekostnader har ført til sterk vekst i privat forbruk og ikke minst i boligbyggingen. Mens veksten i bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge økte med en halv prosent i fjor anslår Finansdepartementet at veksten blir vel tre prosent både i 2004 og 2005. Det er flere forhold som kan tyde på at veksten i norsk økonomi er tiltagende. Det betyr at veksten kan komme til å bli sterkere i annet halvår enn i første halvår 2004. Både den kommunale skatteinngang og vareimporten vokser langt sterkere ved inngangen til annet halvår 2004 enn i første halvår. Femten prosent verdivekst i vareimporten i tredje kvartal stemmer dårlig med det etterspørselbildet som er tegnet i Nasjonalbudsjettet.

TILTAGENDE ØKONOMISK VEKST ØKER DEN KOMMUNALE SKATTEINGANG

Mens skatteinngangen til primærkommunene økte med fem prosent i første halvår var veksten hele åtte prosent i perioden juli-august sammenlignet med tilsvarende periode 2003. Denne utvikling stemmer dårlig med at skatteinngangen er nedjustert med en milliard kroner for 2004 i forhold anslagene i Revidert nasjonalbudsjett og i kommuneøkonomiproposisjonen. Det kan virke som om omslaget i norsk økonomi har vært sterkere og informasjonen om det har kommet for sent til at Departementet har kunnet ta fullt ut hensyn til det i sine prognoser. Dermed kan skatteinngangen bli sterkere enn det Stortinget nå legger til grunn for sine drøftinger.

TILTAGENDE VEKST ØKER BEHOVET FOR STRAM FINANSPOLITIKK

På årsbasis kan veksten i annet halvår snarere bli fire enn tre prosent. Dermed går vi inn i 2005 med sterkere vekst-

Med den vekstbanen vi har inn i budsjettåret bør finanspolitikken snarere virke bremsende på etterspørselen enn nøytralt slik Regjeringen sier den gjør. Dermed blir det i hvert fall ikke rom for særlig store netto påplussinger i Stortinget

impulser enn ett år tidligere. Da skal det godt gjøres at gjennomsnittsvæksten blir marginalt lavere i 2005 enn i

2004 slik prognosene tilsier. Erfaringer fra tidligere oppgangstider er at både sysselsetting og skatteinngang henger etter i konjunkturoppgangen. Ikke minst skyldes det at økt etterspørsel i en startfase har sitt motstykke i bedre kapasitetsutnyttelse og bedre produktivitet. Denne mekanismen er imidlertid forbigående. Vi ser nå at sysselsettingen øker ganske sterkt både i tjenestesektoren og ikke minst i byggevirksomheten. Med den vekstbanen vi har inn i budsjettåret bør finanspolitikken snarere virke bremsende på etterspørselen enn nøytralt slik Regjeringen sier den gjør. Dermed blir det i hvert fall ikke rom for særlig store netto påplussinger i Stortinget.

BEGRENSET REELL HANDLEFRIHET I PENGEPOLITIKKEN

Omleggingen av spillereglene i den økonomiske politikken våren 2001 ga pengepolitikken et mye større ansvar for aktivitetsreguleringen enn tidligere mens finanspolitikken skulle ha en langsiktig forankring. Derfor fikk vi handlingsregelen for generasjonsmessig bærekraftig innfasing og budsjettmessig bruk av statens petroleumsinntekter. Jeg må innrømme at jeg aldri har likt denne omleggingen. Mitt utgangspunkt har vært at norsk økonomi er langt mer åpen enn i land som Storbritannia og USA. Jeg mener derfor at hensynet til stabilitet i valutakurser må tillegges større vekt i Norge enn i disse landene. I en liten åpen økonomi som den norske er lavt rentenivå nødvendig så lenge rentenivåene holder seg lave i utlandet. Høyere renter i Norge enn i utlandet kan fort føre til nye runder med høy kronekurs og svekket kostnadmessig konkurranseevne. Erfaringene fra 2002 og første del av 2003 viser at den reelle handlefriheten i pengepolitikken er langt mindre enn det Stortinget forutså under omleggingen av den økonomiske politikk i 2001. Forventninger om særnorsk renteutvikling medførte spekulasjoner mot kronen. En stadig større andel av konkurranseutsatte bedrifter sier at usikkerhet om kronens fremtidige utvikling virker dempende på investeringene i bedriftens norske virksomhet.

HØY OLJEPRIS KREVER TILBAKEHOLDENHET

Usikkerheten i amerikansk økonomi og den høye oljeprisen fører til at den internasjonale konjunktursituasjon kan få et tilbakeslag som igjen fører til at det internasjonale rentenivå kan bli liggende lavt lenge. Også av den grunn blir spillerommet for ekspansiv finanspolitikk beskjeden dersom vi ikke ønsker at konkurranseutsatt sektor på nytt skal bli konjunkturbuffer i styringen av norsk økonomi. I

en liten åpen økonomi må finanspolitikken understøtte pengepolitikken i aktivitetsreguleringen. I dagens økonomiske situasjon med tendenser til overoppheting i deler av arbeidsmarkedet kan det se ut til at økt oljepris og dermed økte statlige petroleumsinntekter tilsier mindre bruk av oljeinntekter og ikke det motsatte. Jeg innser at dette kan vise seg å bli en altfor krevende pedagogisk oppgave å forklare i et førvalgår.

OFFENTLIGE UTGIFTER OPPJUSTERES HELE TIDEN
De offentlige utgifters andel av bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge har i følge Nasjonalbudsjettet for 2005 kommet opp i hele 57,7 prosent mot 53 prosent ved årtusenskiftet. Dette er en dramatisk utvikling som ikke hadde gått upåaktet hen i andre land. Men i vår oljesmurte økonomi og med våre oljesmurte statsfinanser er det lite oppmerksomhet rundt denne utviklingen. Men utgiftsandelene for 2004 var ikke ment å være så høy. Offentlige utgifter i prosent av BNP for Fastlands-Norge var anslått å bli 56,8 prosent da statsbudsjettet ble vedtatt for snart ett år siden. Det er bra at Regjeringen legger opp til at den underliggende utgiftsveksten for 2005 skal være marginalt lavere enn veksten i økonomien. Men dette må sees i sammenheng med at et svært høyt utgiftsnivå og at utgiftsnivået stadig oppjusteres i løpet av budsjettåret. Sett i en slik sammenheng er nok budsjettopplegget mer ekspansivt enn fremstilt i budsjettokumentene. Det er tross alt omfanget av offentlige utgifter som legger beslag på landets realressurser og ikke endringen.

Ser man nærmere på årsakene til den sterke utgiftsveksten har dette spesielt de siste tre årene sammenheng med at de lov- og regelstyrte utgiftene har økt sterkt og sterkere enn forventet. Utgiftene til arbeidsledighetstrygd, uføretrygd og sykepenger har økt sterkere enn budsjettet. Også til neste år forventes de regelstyrte utgiftene å bli store. Men om veksten i norsk økonomi tar seg sterkere opp enn det Finansdepartementet har lagt til grunn for sine anslag så kan oppjusteringene i de offentlige utgifter utebli i 2005. Snarere tvert imot, utviklingen i sykefraværet viser nå en gledelig nedgang mens Regjeringen har basert sykepengeutbetalingene i 2005 på uendret sykefravær.

UTGIFTENE GJØR DET UTFORDRENDE Å GJENNOMFØRE SKATTEREFORMEN
Til tross for meget gode pengemessige statsfinanser må også Norge øke skattetrykket eller heve renten dersom de

offentlige utgifter øker sterkere enn den økonomiske veksten vi klarer å få til ved hjelp av den arbeidskraft vi har til rådighet. Skatte- og avgiftsøkninger så vel som renteøkning er motivert ut ifra behovet for å redusere bruken av arbeidskraft i privat sektor. Med den utgiftsveksten det legges opp til i Statsbudsjettet for 2005 er det lite realøkonomisk rom for å redusere det samlede skatte- og avgiftsnivå til neste år. Og ikke bare det, utgiftsnivået er nå blitt så høyt at det er en effektiv bremse for nødvendige skatte- og avgiftsreduksjoner også i kommende stortingsperiode. Dermed kan det bli vanskelig å gjennomføre den skattereform som Stortinget drøftet før sommerferien.

FORNUFTIG SKATTEVEKSLING
Samlet foreslår Regjeringen å redusere skatte- og avgiftstrykket med vel tre milliarder kroner regnet på årsbasis. Det må betegnes som relativt beskjedent, men når forslaget til skatte- og avgiftsreduksjoner ikke ble større har nok det sammenheng med det oppjusterte offentlige utgiftsnivå som jeg omtalte ovenfor. Med et slikt utgangspunkt har det åpenbart heller ikke vært lett å starte gjennomføringen av skattereformen. Dertil kommer den økte politiske polarisering omkring skatteendringenes fordelingsvirkninger som Regjeringen måtte vente seg i et førvalgbudsjett. For å fjerne delingsmodellen og for å øke effektiviteten i skattesystemet er det nødvendig å få en tilnærming mellom marginalbeskatningen av arbeids- og kapitalinntekter. Regjeringen har startet reduksjonen av marginalbeskatningen av lønnsinntekter. Men for å unngå at fordelingsvirkningene skulle bli ensidig til gunst for de høylønte har Regjeringen også gitt betydelige provenymessige lettelser i bunnfradraget. Men å gi skattelettelser i bunnen av inntektsskalaen er meget dyrt. Samlet ble skattelettelsene så store at Regjeringen måtte gå til det skritt å foreslå å heve momsen med ett prosentpoeng.

Når skatteforslaget er en del av en nødvendig skattereform for å øke effektiviteten i økonomien burde protestene vært mindre. Men slik er det ikke i det politiske liv når valget nærmer seg

Regjeringen har fått ufortjent mye pepper for sine skatte- og avgiftsforslag. Alt annet likt er det fornuftig å øke forbruksbeskatningen når provenyet brukes til å redusere beskatningen av norske produksjonsfaktorer. I en åpen

økonomi med stor importlekkasje vil jo en slik skatteveksling vri skattebyrden over på import. Når forslaget i tillegg er en del av en nødvendig skattereform for å øke effektiviteten i økonomien burde protestene vært mindre. Men slik er det ikke i det politiske liv når valget nærmer seg.

FJERNING AV BOLIGSKATTEN GJØR VONDT VERRE

En stor svakhet ved dagens skattesystem er at systemet implisitt fører til at sparing og kapital kanaliseres på en uheldig måte. Resultatet av disse vridningseffektene er at husholdningene i 2001 sparte åtte ganger så mye i bolig som i aksjer. Det blir ikke mange nye konkurranseutsatte arbeidsplasser med et slikt sparemønster. Det kreves minimum en million kroner i egenkapital pr arbeidsplass for å finansiere bygninger, drift og produksjonsutstyr. Når sparing i bolig er så attraktivt i Norge skyldes det at boligen beskattes meget gunstig; ingen gevinstbeskatning, lav ligningsverdi, fulle rentefradrag og lav eller ingen eiendoms-katt. Og nå også fjerning av fordelsbeskatningen av egen bolig. Dette forslaget som helt åpenbart ikke er en del av skattereformen er svært uheldig for økonomiens funksjonsevne og burde vært unngått. I stedet burde provenyet vært brukt til å fjerne formuesbeskatningen på aksjer siden aksjonærer ved aksjonærmodellen får en ny utbytte-skatt med skjerming i 2006, som de ikke har i dag. Dermed hadde man unngått en skjerping av den samlede eierbeskatning og dessuten vært mer på linje med utvik-

lingen i utlandet der formueskatten blir fjernet i land etter land. Begrunnelsen for at andre land har tatt bort formuesskatten som skatteart er nettopp de uheldige virkninger den har for kapitalens veivalg.

GENERASJONSPERSPEKTIVET

Handlingsregelen for bruk av statens petroleumsinntekter er også i Statsbudsjettet for 2005 brutt ettertrykkelig. Denne regelen er ikke egentlig en kortsiktig konjunkturstyrringregel, men en politisk krittstrek for å begrense vår generasjons bruk av oljeformuen på bekostning av kommende generasjoner. Det handler m.a.o. mer om etikk og moral enn økonomisk styring på kort sikt. Denne regelen er brutt med 24 milliarder kroner. Da blir det viktig på en troverdig måte å argumentere for at budsjettprofilen vil ha gunstige langsiktige virkninger. Hvis budsjettets innretning bidrar til å øke vekstevnen i økonomien blir et generasjonsmessig overforbruk lettere å forsvare enn om det motsatte er tilfelle. I denne sammenheng vil forslagene på forskningssiden telle til Regjeringen fordel. På den annen side burde det vært bevilget mer til infrastruktur. Deler av skatteopplegget vil også virke positivt på økonomiens vekstevne. De langsiktige virkninger av høstens budsjett-dra-kamp i Stortinget tilsier at økonomer og politikere ikke bare fokuserer på budsjettbalansen, men også er opptatt av hvordan den er fremkommet.

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

Send på e-post til:

nina.risassen@samfunnsokonomene.no



OLE BJØRN RØSTE

Førsteamanuensis i politisk økonomi ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU

Nasjonalbudsjettet 2005: Fortsatt mer enn nok penger til alle?

Trykket på utgiftssiden – som særlig skyldes regelstyrte utgifter og stigende forventninger om hva vi har råd til – begrenser rommet for skattelette. Med Stortingsvalg i 2005, er spørsmålet om opprettholdbar bruk oljepenger stadig like aktuelt. Handlingsregelen fra 2001 skulle forankre budsjettpolitikken på mellomlang sikt. Siden er det brukt om lag 20 mrd kroner for mye per år, inkludert et anslag på 24 mrd for 2005. Petroleumsformuen er så stor at hensynet til framtidige generasjoner ikke binder. Ønskene om å bremse endringer i næringsstrukturen som følger med økt oljepengebruk, er den reelle bindingen. Den er selvpålagt for oss nålevende.

SKATTELETTE «LIGHT»

Sem-erklæringen lovte 33 mrd i skattelettelser for Stortingsperioden 2001-2005. Hittil er 21 mrd innfridd, i hovedsak til næringslivet. Det var derfor forventninger om redusert personskatt. Foreslåtte netto skattelettelser er på 3 mrd. Personskattlettelser på 8 mrd er grovt sett finansiert ved en momsøkning på 6 mrd. Men fordelsbeskatningen av egen bolig bortfaller, formuesskatten reduseres og toppskatten reduseres med hhv. 2 1/2 og 4 pst i nedre og øvre trinn. Samtidig øker inntektspunktet for nedre trinn i skatteklasse 1 mer enn antatt lønnsvekst. Dette vil noen merke. Kommuneoppbygget er imidlertid stramt, og kommunenes finansielle problemer vil øke. Statlige skattelettelser kan derfor bli oppspist av økt egenbetaling og kommunal eiendomsskatt.

Lett karikert, bor budsjettets vinner i egen, stor og dyr bolig i sentrale strøk med god kommuneøkonomi og kjø-

reavstand til Sverige. Han kjører firmabil og oppretter gjerne et personlig eid aksjeselskap (pga. skattereforment, se under) for videre sparing. Taperen er trygdet eller pensjonist, gjerne med litt sviktende helse (i alle fall før Stortinget mest sannsynlig vedtar å ikke øke egenandelene i helsevesenet). Skattelettelse kan ikke i særlig grad gis til dem som betaler lite skatt. Når budsjettaperne protesterer, vil de få høre at vi gjennom bistandsbudsjettet gir mer

På utgiftssiden står regjeringen overfor et trehodet troll: Sykefravær, trygdebruk og pensjoner. Innsparingsforlag på disse områdene er dømt til å bli upopulære

penger til verdens aller fattigste. I denne sammenhengen er de færreste nordmenn verdig trengende. Siden disse

pengene brukes langt borte, sies det forhåpentlig også noe om virkninger av å bruke 17 mrd til fattigdomsbekjempelse, og om evaluering av tidligere bistandsprosjekter.

På utgiftssiden står regjeringen overfor et trehodet troll: Sykefravær, trygdebruk og pensjoner. Innsparingsforlag på disse områdene er dømt til å bli upopulære. I tillegg kommer et sterkt løpende press fra hjertesaker og mange ting «vi opplagt må ha råd til i verdens rikeste land».

Om lag 20 pst av alle i yrkesaktiv alder lever av trygd, og tilstrømningen til trygdeordningene øker. For hver person som overføres til slike ordninger, øker forsørgelsesbyrden for de som ikke omfattes av ordningene. En slik utvikling kan ødelegge motivasjonen for å arbeide, og er derfor neppe opprettholdbar. Folketrygdens utgifter står sammen med sykehusdriften for om lag halvparten av statens utgifter. Med en gitt forankring av budsjettbalansen, basert på innfasing av oljeinntekter, blir Folketrygdens utgifter til trygd og sykefravær et statsfinansielt problem også på kort sikt. At utgiftsveksten truer det økonomiske handlingsrommet, kan også bidra til å ødelegge interessen og respekten for politikk.

Spesielt skal man undersøke om behandlende lege er for nær pasienten til å gjøre en nøytral faglig vurdering. Denne vanskelige diskusjonen er det modig å ta opp før valget

På lang sikt er pensjonsreform viktigst. Her ventes en Stortingsmelding. For å bremse den automatiske utgiftsveksten på kort sikt, og øke arbeidstilbudet, ble tidsbegrenset uførestønad innført i fjor. I år er det igangsatt et arbeid for å vurdere prosedyrene for å innvilge uføretrygd. Spesielt skal man vurdere om behandlende lege er for nær pasienten til å gjøre en nøytral faglig vurdering. Denne vanskelige diskusjonen er det modig å ta opp før valget. Slike tiltak trengs antagelig for å bremse rekrutteringen til trygd. Sykdom er blitt et videre begrep enn før, tilpasset økt velstand. Men kravene til effektivitet i arbeidslivet har også økt. Problemene med høyt sykefravær kan bli vanskelige å løse hvis personer med dårlig helse skal få en sterk tilknytning til arbeidsmarkedet. Noen grupper kan bli skviset mellom arbeidsgivernes produktivitetskrav og manglende kvalifikasjoner for trygd.

Momsøkningen

Økning av arbeidstilbudet ved å vri beskatningen mer mot forbruk, virker ikke like påkrevd. Hovedprinsippet for skattereformen av 1992 var *økt skattegrunnlag og lavere satser*. Det er bra at marginalsatt over 50 pst på arbeid reduseres, og mindre bra at vi i stedet får verdens høyeste momssatser (sammen Danmark og Sverige). Forslaget virker provenymotivert. Det er vanskelig å påstå at 25 pst moms vil være ødeleggende. Men selv om vi kunne leve med 24 pst moms, vil det virke negativt på vekstevnen å øke momssatsen fra et meget høyt nivå. Sammen med alkoholavgiften (lavere i Sverige og Finland og uendret i Norge), vil dette gi økt grensehandel. Momsulempen, som kommer på toppen av et høyt kostnadsnivå, vil øke over tid etter som det blir stadig lettere å handle via internett. Flere produkter vil bli bestilt fra land med lav skatt. Selv om det neppe er et alvorlig samfunnsproblem, kjøper nordmenn ifølge presseoppslag allerede «moms- og avgiftsfrie» varer fra andre EU-land til *poste restante*-adresser i Sverige.

Momsøkningen vil trekke inn 6 mrd kroner, jevnt fordelt på «alle». Forslag om alternativ inndekning vil ramme mer konsentrert, og må regne med å møte hard motstand. Heller ikke økt inflasjon vil avskrekke i dagens situasjon. Derfor blir forslaget mest sannsynlig vedtatt. Fjerning av matmomsen, slik Senterpartiet har foreslått, kunne gi budsjettet en mer sosial profil, men ville representere et annet prinsippbrudd – i forhold til å øke skattegrunnlaget. Erfaringer fra forrige reduksjon kan tilsi at prisene til forbruker ikke ville bli mye redusert.

SKATTEREFORM: AKSJONÆRMODELL OG REDUSERT FORMUESKATT

Forslaget til skattereform motiveres med at delingsmodellen ikke fungerer som tiltenkt, og at beskatningen ikke må diskriminere mellom norske og utenlandske aksjer (jf. EØS-regler). I stedet foreslås den såkalte aksjonærmodellen (fra 2006). Hovedprinsippet er at kjedebeskatning avikles, slik at kapitalinntekter kun beskattes én gang, med 28 pst på aksjeselskapets hånd. Videre skal arbeidsinntekter beskattes så likt som mulig uavhengig av opphav. Eierne skal kunne ta ut en avkastning tilsvarende risikofri rente (5-års statsobligasjoner) etter skatt. Ytterligere uttak anses som arbeidsinntekt, og beskattes med 28 pst. Samlet skatt på inntekter som beskattes i to omganger med 28 pst, blir drøyt 48 pst. Gitt et ønske om marginalsatt på arbeidsinntekter i underkant av 50 pst, kan dette virke som en grei løsning.

Problemet med delingsmodellen har særlig vært muligheter for eiere til å la arbeidsinntekter bli beskattet som kapitalinntekter. Det vil ofte være mulig å omdefinere inntektene slik at mest mulig beskattes som kapitalinntekt, med lav skattesats. Over tid kan skatteyteren videre sørge for at framtidige inntekter forskyves i retning av kategorien med lavest skattesats. Derfor bør skattesatsene være relativt like for inntekter fra arbeid og kapital, noe som blir vanskelig å innfri hvis kapitalskatten er lav på grunn av kapitaleiernes trussel om utflytting.

Reformen fra 1992 omfattet ikke formuesbeskatningen, og ulike formuesobjekter beskattes fortsatt ulikt. Dette påvirker sparebeslutninger, reduserer samfunnets avkastning av sparing og kan virke urimelig for enkeltpersoner. Skattemeldingen sikter mot halvering av formuesskatten i løpet av 2007. I budsjettet foreslås økninger i nedre beløpsgrense for formuesskatten og felles reduksjonsfaktor på 65 pst for verdsettelse av aksjer og andeler i verdipapirfond. Redusert formuesskatt vil stimulere sparingen i privat sektor og redusere vridningen av sparing mot realktiva (spesielt eiendom) og bort fra finansielle aktiva. Dette vil pga. aksjonærmodellen særlig være tilfelle for profesjonelle aktører som opererer via aksjeselskaper. Det kontroversielle i forslagene er lettelsene i beskatningen av kapitalinntekter. Selv om det kan framføres teoretiske argumenter for at forslagene vil bidra til økt vekst og på denne måten tjene langt flere, er det i første rekke kapitaleierne som tjener på redusert kapitalskatt.

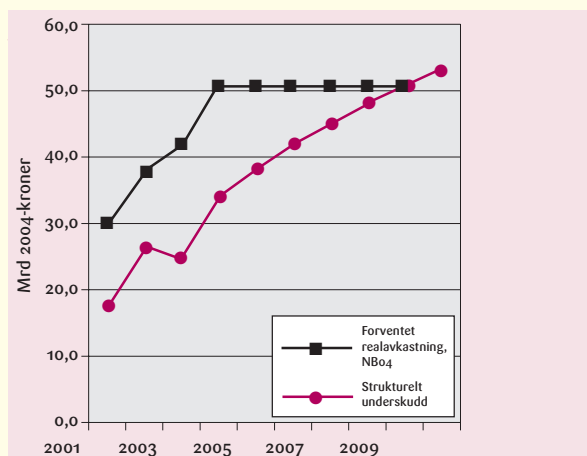
MAKROØKONOMISK POLITIKK

Budsjettpolitikken og pengepolitikken har blitt mer pragmatisk. Oljepengetruken glir tilsynelatende langsomt ut og underliggende inflasjon er nær null. Regler som virket veltilpasset i St. meld. nr. 29 (2000-2001), er redusert til

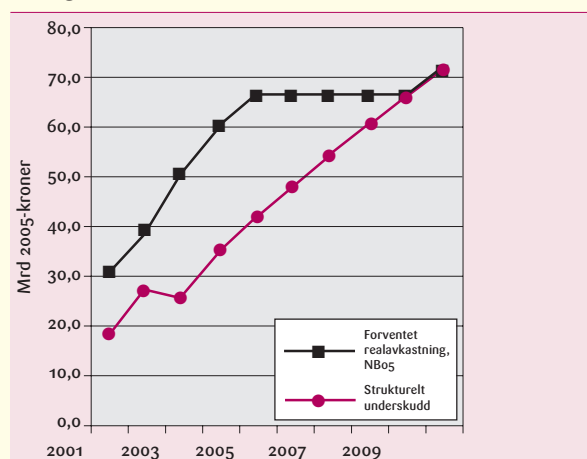
En «tøyd» budsjettbalanse allerede ved framleggelsen, tjener et taktisk formål: Det blir vanskelig for opposisjonspartiene å foreslå økninger med inndekning til sine prioriterte områder uten å skyve fra seg de gruppene regjeringspartiene har valgt å tilgodese

holdepunkter. Reglene kan likevel bidra til å forankre langsiktige forventninger, dersom de virker fornuftige og

Figur 1 Forventet bruk av oljepenger i NB04

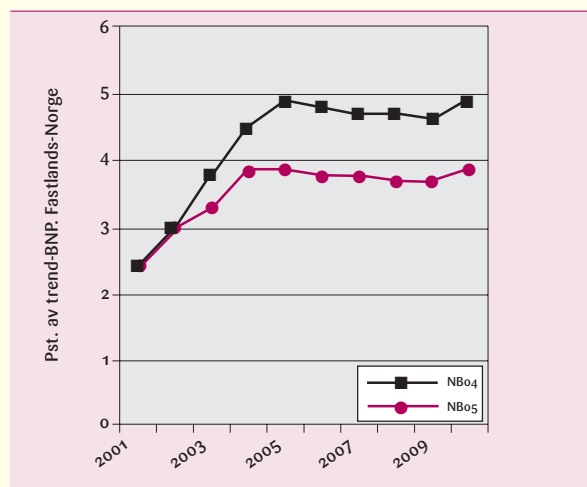


... og i NB05



Kilde: Nasjonalbudsjettene for 2004 og 2005

Figur 2 Strukturelt oljekorrigert underskudd



Kilde: Nasjonalbudsjettene for 2004 og 2005

tillegges vekt i et lengre perspektiv. En situasjon hvor reglene stadig brytes, vil slik sett stille store krav til politikkutøverne.

Finansdepartementet mener budsjettet vil virke omtrent nøytralt på økonomien, siden skattelettelse virker mindre ekspansiv enn økte offentlige utgifter. Et strukturelt oljekorrigert underskudd på vel 66 mrd tilsier likevel et overforbruk av oljepenger på om lag 16 mrd. Dette er mye når vi tar hensyn til at det igjen er oppgangstid. Regjeringen vil sikre at den økonomiske oppgangen får feste seg. Valget i 2005 kan også ha hatt innvirkning. En «tøyd» budsjettbalanse allerede ved framleggelsen, tjener for regjeringen et taktisk formål: Det blir vanskelig for opposisjonspartiene å foreslå økninger med inndekning til sine prioriterte områder uten å skyve fra seg de gruppene regjeringspartiene har valgt å tilgodese.

Hvor lang er en strikk?

Handlingsregelen skal gjøre budsjettpolitikken opprettholdbar over tid, bidra til en stabil økonomisk utvikling og til å unngå at store svingninger i oljeprisen eller avkastningen fra petroleumsformuen fra år til år forplanter seg til økonomien gjennom store svingninger i bruk av oljepenger over statsbudsjettet. Regelen foreskriver en norm om å bruke antatt realavkastning (4 pst) av Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret. Men man skal ikke bruke handlingsregelen mekanisk, og man skal unngå store svingninger i oljepengebruken fra år til år. Hittil har dette betydning at tidligere overforbruk ikke er blitt reversert.

Figur 1 viser planlagt bruk av oljepenger i forhold til handlingsregelen i budsjettene for 2004 og 2005. Figur 2 viser oljepengebruken som strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Siden 2001 er det hvert år brukt mer enn 4 pst av Petroleumsfondet. Hittil har konjunkturer i stor grad forklart overforbruket av oljepenger. I budsjettet for 2004 ble det lagt opp til å videreføre en oljepengebruk på knapt 51 mrd. I år er dette økt til vel 66 mrd. Handlingsregelen har tidligere gitt viktige referansepunkter for å måle bruk av oljepenger, og slik hatt virkning selv om den er blitt brutt. Nå utfordrer stadig større brudd regelens troverdighet, også som referansepunkt.

Ressursgrunnlag, framtidige generasjoner og tidshorison

Normen om å bruke antatt realavkastning av Petroleumsfondet skal ivareta både behovet for en fornuftig innfasing av oljeinntekter i økonomien og hensynet til framtidige

generasjoner. Når formuen øker, kan disse hensynene tilsi ulik innfasingstakt. Med en stor formue, er det særlig økonomiens antatte omstillingsevne som må styre pengebruken. Å opprettholde realverdien av formuen blir lettere når den løpende avkastningen øker.

Siden mai har Finansdepartementet økt sitt anslag for verdien av oljen og gassen i bakken med 950 mrd kroner, til 3050 mrd (Aftenposten 9.10.2004). Økningen tilsvarer nesten størrelsen på Petroleumsfondet. I budsjettet anslås total oljeformue til 3035 mrd, basert på 4 pst diskontering (grunnet stor usikkerhet for utvinnbare og uoppdagede petroleumsressurser, utvinnings- og produksjonskostnader og oljepris). Det kan være argumenter mot diskontering, for eksempel at det kan være rimelig å anta en viss gjennomsnittlig prisvekst for ressurser som ikke er utvunnet på grunn av deres knapphetsverdi, og at utvinningskostnadene mest sannsynlig vil fortsette å falle over tid med utvikling av ny teknologi. Uten diskontering av anslaget for verdier i bakken, blir den samlede petroleumsformuen nærmere 4000 mrd.

Vi deltar i et spill med framtidige generasjoner som kan ønske å tære på formuen innen en endelig horisont. På en slik bakgrunn vil det være svært sjenerøst å overlate hele kapitalen til framtidige generasjoner, for å tilgodese behov som vanskelig kan anslås i dag

I et slikt perspektiv kan det framstå som svært konservativt å kun bruke 4 pst av kapitalen i Petroleumsfondet. Selv når overforbruket siden 2001 inkluderes kan bruken av oljepenger framstå som meget beskjeden. Dagens regel er dels motivert i at oljeformuen i bakken er en usikker fordring som først må realiseres/utvinnes, og som derfor diskonteres, og dels i hensynet til framtidige generasjoner. Ved bruk av kun realavkastningen kan i prinsippet alle framtidige generasjoner få like stor glede av formuen som oss nålevende. Men det er ingen sikkerhet for dette. Kjeden kan lett bli brutt: Vi deltar i et spill med framtidige generasjoner som kan ønske å tære på formuen innen en endelig horisont. På en slik bakgrunn kan det synes svært sjenerøst å overlate hele kapitalen til framtidige generasjoner, for å tilgodese behov som vanskelig kan

anslås i dag. Om vi går et par generasjoner tilbake, ser vi at vesentlig sparing til fordel for oss som lever i dag neppe ville vært verd de tidligere tiders forsakelse.

Hvis petroleumsreservene er sikre fordringer, og vi kan nyttiggjøre oss ressursene over tid slik at vi beskyttes mot svingninger i råvareprisene, avtar behovet for diskontering. Anta i tillegg at vi forventer i gjennomsnitt 2 pst p.a. realvekst i prisene fram til utvinning. Da ville gjennomsnittlig forventet realavkastning for hele petroleumsformuen være drøyt 2,5 pst. Forventet realavkastning for

Mens norsk økonomi neppe isolert sett har godt av en økt innfasing av oljepenger, kan overføring av både kapitalen og mye av avkastningen til framtidige generasjoner kanskje bli en meget krevende øvelse for stortingspolitikkerne. Det er muligens ikke så ille

2005 ville være 96 mrd, og mekanisk tolket ville en legge opp til at det ble brukt 30 mrd for lite i stedet for 24 mrd for mye i det foreslåtte budsjettet.

Eksemplet viser, om ikke annet, at atferd kan avhenge av hvordan man setter opp regnskaper. Finanspolitikken lever slikt sett med en restriktiv regel. Evne til omstilling er i stor grad et spørsmål om *vilje* og *incentiver* til omstilling. Viljen til omstilling blir i stor grad et politisk spørsmål, om hvordan byrder og fordeler skal deles mellom samfunnsgrupper. Sektorspesifikk kapital og konsentrerte interesser er nøkkelord. Hvis omstillingsevnen binder bruken av oljepenger, ville også en tenkt, mindre restriktiv, handlingsregel møte de samme utfordringer som dagens regel. Utglidningen vi har sett relativt til regelen skyldes antagelig en etter hvert verifisert visshet om at verden ikke går under om det blir brukt noen ekstra milliarder. Mens norsk økonomi neppe isolert sett har godt av en økt innfasing av oljepenger, kan overføring av både kapitalen og mye av avkastningen til framtidige generasjoner kanskje bli en meget krevende øvelse for stortingspolitikkerne. Det er muligens ikke så ille.

Pengepolitikken

Pengepolitikken har, i likhet med budsjettpolitikken, blitt mindre i samsvar med reglene fra 2001. I alle fall med en bokstavelig tolkning. Inflasjonen (KPI-JAE) er nær null, og utenfor det annonserte intervallet +/- 1 pst rundt målet på 2 1/2 pst. Med forventet underliggende inflasjon på 1/4 pst i år og 1 3/4 pst neste år (1 1/4 pst justert for indirekte effekter av den planlagte momsøkningen), kan det ta tid å oppfylle inflasjonsmålet.

Kombinasjonen av lav rente og en litt ekspansiv finanspolitikk har fungert godt. Siden renten ble satt ned i 2003, noe sent i forhold til den økonomiske situasjonen, har utfordringen vært å trykke på gassen. Økende vekst indikerer nå at en tilstramning rykker nærmere. Med en stort, nærmest naturgitt, bruk av oljepenger, må eventuell innstramning skje via pengepolitikken.

For å bruke oljepengene i Norge må det frigjøres ressurser. Hittil er mye blitt frigjort fra industrien. Dette har skapt motreaksjoner, særlig innen eksportindustrien, som har fått stort gjennomslag for sitt syn. Budsjettet sier klart at kronen ikke kan tillates å styrke seg for mye. Dette er en lærdom fra 2002, da industriavskallingen økte markert i en tid hvor andre deler av økonomien hadde problemer med å beskjeftige ledige arbeidstakere. I prinsippet kan ønsket om å ta spesielle hensyn til industrien også skyldes antatte valutabehov etter oljealderen.

Lavkonjunkturen i 2003 førte til rentenedsettelse og depresiering til rundt 8,30 kroner per euro. Eksportindustrien fikk et pusterom. I år ønsket industrien et budsjett med moderat oljepengebruk og stabil kronekurs. Pengebruken er imidlertid stor, og kronen kan komme til å styrke seg. Hvis våre framtidige valutainntekter ikke vil ha klare forbindelser til dagens industristruktur, og hvis det i en oppgangstid er relativt lett å finne andre jobber, vil ikke dette være svært alvorlig.

Budsjettet er laget med en teknisk forutsetning om 1 prosentpoeng renteøkning i 2005 og en nokså stabil kronekurs, forenlig med en gradvis økt inflasjon over tid. Om veksten akselererer i Norge, kan rentedifferansen til eurosonen øke og kronen styrkes. Eksportindustrien blir i så fall skuffet. Alternativt kan man holde renten lav og, så langt mulig, bremse lønnsveksten. Siden lønnsveksten nå er rundt 4 pst, kan rommet for en slik politikk være mindre enn inflasjonstillene isolert sett

synes å indikere. Dette kan tilsi at kronen bør tillates å styrkes.

AVSLUTNING

Regjeringen har gjennomført mye av sine planlagte skatteletter, finansiert med økt bruk av oljepenger. Mye av den økte pengebruken går også til å finansiere regelstyrt vekst i utgiftene. I fordelingen mellom bruk av oljepenger til skattelette og offentlige utgifter ligger det et viktig politisk skille.

Petroleumsformuen er antagelig så stor at hensynet til framtidige generasjoner ikke binder. Ønskene om å brem-

se endringer i næringsstrukturen som følger med økt oljepengebruk, er den reelle bindingen. Den er selvpålagt for oss nålevende og skyldes måten vi har organisert produksjonen på. Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte og øke omstillingsevnen vil være helt avgjørende for å kunne møte denne utfordringen og få størst mulig nytte av petroleumsressursene.

Et viktig spørsmål er om det betydelige gjennomslaget for konservativ økonomisk politikk kan forenes med videre reduksjon i den regelstyrte utgiftsveksten. Dette vil kreve brede kompromisser og forutsette nært samarbeid med opposisjonspartiene og arbeidslivets parter.

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.

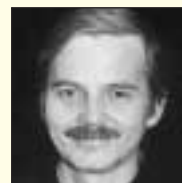
Meld flytting per telefon 22 31 79 90/Telefax 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

Ab.nr./medl.nr:

Ny adresse:

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO



ÅDNE CAPPELEN

Forskningsdirektør ved Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå

Noen merknader til Nasjonalbudsjettet 2005

I denne kommentaren til Nasjonalbudsjettet 2005 argumenteres det for at finanspolitikken bør være litt strammere i 2005 enn regjeringens forslag. Både konjunkturutviklingen og handlingsregelen for finanspolitikken tilsier dette. Noen av forslagene til skatteendringer har små eller negative effektivitetseffekter og kan med fordel justeres for å stramme inn i finanspolitikken.

«NU GÅR ALT SÅ MEGET BEDRE...»

Det siste halvannet året har det meste pekt oppover i norsk økonomi. Lav økonomisk vekst har snudd til en klar konjunkturoppgang med høyere vekst enn trendveksten. Bytteforholdet overfor utlandet har endret seg i Norges favør – til tross for kronesvekkelsen – fordi råvarepriser har økt relativt mye, med oljeprisen som det klareste eksemplet. Disponibel realinntekt for Norge har derfor økt vesentlig mer enn produksjonsveksten. Sysselsettingen målt i timeverk øker for første gang på fem år. Det eneste som ikke har pekt oppover, er den underliggende inflasjonen og rentene. For de fleste er vel det greit.

Faktorene bak denne konjunkturoppgangen er dels den økonomiske politikken med stimulanser både fra finanspolitikken, men særlig fra pengepolitikken, dels en internasjonal konjunkturoppgang og endelig nye impulser fra petroleumsektoren. Disse faktorene bidro også til at lavkonjunkturen verken ble særlig dyp eller langvarig.

På denne bakgrunn kan en stille spørsmål om det økonomiske opplegget for 2005 er vel tilpasset den økonomiske utvik-

lingen slik de fleste antar den vil bli i 2005.¹ Jeg synes det finanspolitiske opplegget i all hovedsak er det, men jeg mener at opplegget burde bli litt strammere enn regjeringens forslag. Det skal jeg argumentere for i denne kommentaren. NB 2005 inneholder videre en rekke forslag til endringer i beskatningen for 2005 samt en skisse til videreføring av endringer i 2006. Jeg skal berøre noen av disse forslagene i min kommentar, men en helhetlig vurdering av skattepolitikken ligger utenfor min ambisjon her. Jeg skal heller ikke diskutere pensjonsspørsmål da regjeringens forslag til endringer i pensjonssystemet vil bli lagt fram senere og faller utenfor rammen av NB 2005.

HVOR BLE DET AV REGLENE?

Målene for regjeringens politikk viser at den ønsker å videreføre tradisjonelle verdier og hovedlinjer i den økonomiske politikken. Regjeringen skal følge retningslinjene for finanspolitikken slik disse er formulert i den såkalte handlingsregelen for finanspolitikken. Videre legger regjeringen vekt på å videreføre inntektspolitikken. Retningslinjene for pengepolitikken endres ikke, dvs. at den justeringen av inflasjonsmålet som Norges Bank nylig foretok, tas til etterretning. Mens

¹ Tabell 2.11 i NB 2005 viser at «alle» prognosermakere mener veksten i fastlandsøkonomien blir om lag 3 prosent neste år.

pengepolitikken tidligere var knyttet til forventet inflasjon to år fram i tid, sier sentralbanken at den nå «...tar sikte på å stabilisere inflasjonen på målet innen en rimelig tidshorisont, normalt 1-3 år. Den mer presise horisonten vil avhenge av forstyrrelsene i økonomien er utsatt for og hvordan de vil

Skulle en summere opp den norske politikken på en enkel måte, synes jeg betegnelsen «rules and discretion» er mest treffende

virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.»² Jeg har ingen vansker med å slutte meg til hovedlinjene i dette opplegget.

I flere kommentarer til årets Nobelpris i økonomi, som gikk til to økonomer som har argumentert for «rules rather than discretion», ble det hevdet at endringene i norsk økonomisk politikk i 2001, var sterkt påvirket av dette synet. Det kan nok være noe i dette, men det er langt fra dekkende for hvordan politikken i Norge utformes. For det første åpner handlingsregelen for finanspolitikken eksplisitt for diskresjonær bruk av finanspolitikken i konjunkturstabiliseringen. For det andre er pengepolitikken i Norge langt fra en enkel «Taylor-regel» eller noe tilsvarende. Sitatet fra Inflasjonsrapporten ovenfor viser nettopp dette. Regelen har blitt endret på en diskresjonær måte i lys av ny erfaring. Horisonten er i dessuten blitt varierende avhengig av hva slags sjokk økonomien utsettes for. Skulle en summere opp den norske politikken på en enkel måte, synes jeg derfor betegnelsen «rules and discretion» er langt mer treffende.

Spørsmålet en imidlertid kan stille til innretningen av den økonomiske politikken i sin helhet, er om den nå er for diskresjonær og for lite regeltro. Jeg skal la pengepolitikken ligge og her konsentrere meg om finanspolitikken. Staten har hvert år siden handlingsregelen ble innført, hatt et større strukturelt og oljekorrigert underskudd enn handlingsregelen tilsier. To forhold tilsier at dette ikke nødvendigvis er et brudd på selve handlingsregelen. For det første skjedde det store og uventede endringer i Petroleumsfondets verdi som følge av utviklingen i internasjonale finansmarkeder og kronekursen. Da sier regelen at man ikke skal justere underskuddet for å kompensere for dette på kort sikt, men man kan anlegge et litt mer langsiktig perspektiv. For det andre har norsk økonomi vært i en lavkonjunktur, og er det fortsatt. Det tilsier at diskresjonær finanspolitikk kan anvendes og underskuddet

(strukturelt og oljekorrigert) kan være større enn regelen sier skal være normen. Disse to forholdene til sammen innebærer etter mitt skjønn at en ikke kan si at de siste årenes budsjett-politikk strider mot handlingsregelen.

Problemet med det finanspolitiske opplegget for 2005 er at disse to argumentene neppe kan hevdes å være særlig relevante i 2005. Internasjonale finansmarkeder er «normalisert»

Det finanspolitiske opplegget for 2005 representerer et brudd med handlingsregelen slik denne ble formulert i 2001

og kronekursen er i et mer normalt leie. Som regjeringen selv sier, er det god vekst i norsk økonomi og det vil sannsynligvis fortsette i 2005. I avsnittet om utfordringer i den økonomiske politikken på side 7, drøftes innretning av politikken. Her slås det fast betydningen av å la de automatiske stabilisatorene få virke og eventuelt justere politikken ytterligere som en del av stabiliseringspolitikken. Etter min mening er følgende formulering særlig betydningsfull. «Med utsikter til god vekst gjennom inneværende og neste år må hensynet til en stabil utvikling i økonomien, og spesielt behovet for å opprettholde et sterkt, konkurranseutsatt næringsliv, tillegges stor vekt også i utformingen av statsbudsjett for 2005.» Dette må tolkes som et argument mot å føre en for ekspansiv finanspolitikk i nåværende konjunktursituasjon. Jeg synes en slik advarsel er på sin plass, men synes også at den egentlig slår tilbake på regjeringens eget politikkopplegg for 2005. Spissformulert vil jeg derfor hevde at det finanspolitiske opplegget for 2005 representerer et brudd med handlingsregelen slik denne ble formulert i 2001.³ La meg begrunne dette litt nærmere.

Opplegget for politikken innebærer at det strukturelle underskuddet øker med vel 8 mrd. kroner i løpende priser fra 2004 til 2005.⁴ Regnet i forhold til trendverdien for BNP Fastlands-Norge er økningen 0,4 %. Riktignok refereres det i nasjonalbudsjettet til modellberegninger som antyder at opplegget er mer nøytralt enn hva disse tallene indikerer. Budsjettopplegget er altså ganske nøytralt i en situasjon hvor norsk økonomi kommer ut av en lavkonjunktur og det strukturelle underskuddet er nesten 50 % høyere enn det burde være ifølge handlingsregelen. Regjeringens opplegg (hvis en tar tabell 3.8 som utgangspunkt) innebærer at den skal bruke hele neste Stortingsperiode for å vende tilbake til handlingsregels norm for det strukturelle underskuddet. Jeg kan vanskelig skjønne at dette med rimelighet kan sies å være i tråd med

² Se Inflasjonsrapport 2/2004 som også refereres på s. 72 i NB 2005.

³ Jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001)

⁴ I faste 2005-priser er økningen 6 mrd. kr. jf. tabell 3.8 i NB 2005.

handlingsreglen med mindre oppfatningen er at vi skal være i en lavkonjunktur gjennom hele neste Stortingsperiode. At politikken heller ikke er i tråd med de langsiktige budsjettutfordringene som følger av eldrebølgen, er et annet kapittel. Dessuten burde man kanskje i kommende år bruke mindre penger enn handlingsregelen tilsier, fordi man har brukt mer enn man burde historisk. Det er i så fall ikke nok bare å vende tilbake til regelen «fra oversiden», man bør ligge på «undersiden» en tid for å bygge opp fondet til det som det burde ha vært, uten overforbruket i perioden 2001-2005. Her kan vi håpe på at oljeprisen bidrar til at Petroleumsfondet øker mer enn NB 2005 antyder og derfor nærmer oss handlingsregelen raskere enn beregningene antyder. Men med det merforbruket som foreslås for 2005 skal det mye til.

LITT OM TIMINGEN AV BUDSJETTIMPULSENE FRAMOVER

En nyvinning i årets opplegg er at man har tatt opp igjen arbeidet med flerårige budsjetter. Selv om slike budsjetter ikke er bindende og skal vedtas på samme måte som 2005-budsjettet, er dette en god nyvinning. Det skaper oversikt og gir myndighetene en evne til å planlegge og prioritere over tid. Dessuten gir det kanskje underliggende etater mer stabile og forutsigbare rammer som kan bidra til økt effektivitet i forvaltningen.⁵ Jeg skal imidlertid holde meg til den makroøkonomiske innretningen på budsjettpolitikken.

I Boks 2.2 på s. 20, gis det en vurdering av mellomlangsigte trekk i norsk økonomi. Der går det fram at BNP-veksten vil synke vesentlig etter 2005 i tråd med svakere vekst internasjonalt, lavere oljeinvesteringer og antakelig også som følge av gradvis økte renter.⁶ Noen vil kanskje innvende at usikkerheten rundt slike beregninger er så stor at det ikke er grunn til å vektlegge dem i særlig grad. Det er jeg uenig i og jeg synes den fylldige og informative presentasjonen av usikkerheten ved framskrivningene som gis i kap. 2.8, tilsier at vi skal tillegge slike framskrivninger betydelig vekt. Det er imidlertid verd å påpeke den systematiske tendensen til undervurdering både av nedgangsperioder og oppgangsperioder som framkommer av figur 2.25. Hvis man på en mekanisk måte tar dette inn over seg, blir den oppgangen norsk økonomi nå er inne i, kanskje undervurdert av prognosemakerne.⁷ Likeså kan det meget vel tenke seg at veksten framover blir klart lavere enn anslått på s. 20. Hva er implikasjonene av dette for en framadskuende finanspolitikk? Etter mitt syn bygger det opp under argumentene om et strammere finanspolitisk opplegg for 2005 fordi vi (og da mener jeg de fleste

økonomer) står i fare for å undervurdere oppgangen samtidig som vi antakelig vil oppleve en sterkere nedgang i 2006/2007. Å overlate for store byrder i stabiliseringspolitikken på pengepolitikken har vi nå erfaring for ikke er en lur strategi hvis en er opptatt av K-sektor og ikke bare makro-

Vi står i fare for å undervurdere oppgangen i 2005 samtidig som vi antakelig vil oppleve en sterkere nedgang enn forventet i 2006/2007

størrelser. Dessuten har vi erfart, sist fra forrige høykonjunktur, at heller ikke inntektspolitikken kan kompensere for manglende helhet i politikken. Det er selvsagt enkelt for en økonom å snakke om strammere politikk. Det er verre for en politiker å få tilslutning til dette. Etter mitt syn er det imidlertid noen forslag til skatteendringer som kunne kuttet ut for å bedre balansen i på budsjettet i 2005 og som også vil øke effektiviteten, eller i det minste ikke svekke den mye.

LITT OM FORSLAGET TIL SKATTEREFORM

Regjeringen legger stor vekt på å gjennomføre en skattereform i tråd med forslagene i St.meld. nr. 29 (2003-2004). Målene med reformen er å øke likebehandlingen av ulike former for arbeidsinntekt og stimulere til økt yrkesdeltaking. Netto skattelette kombineres med en forskyvning av skattebyrden fra arbeid til forbruk ved at momssatsene øker med 1 prosentpoeng.⁸ Dette siste punktet var vel kanskje den største overraskelsen ved budsjettforslaget, men følger logisk av helheten i forslagene.

Jeg skal ikke forsøke å gi noen samlet vurdering av opplegget til skattereform. Det faller også utenfor min kompetanse. Det er imidlertid to områder hvor jeg synes forslagene er dårlig begrunnet faglig sett. Det første, boligbeskatningen skal jeg håndtere lett da fagøkonomer er nærmest enstemmige på dette punktet. Det andre gjelder lavere toppskatt og tiltak for å øke arbeidstilbudet. Her er nok enigheten blant fagøkonomer mindre, men jeg tror det skyldes manglende empiriske kunnskaper.

La meg først si noen få ord om boligbeskatningen. Regjeringen forslår å fjerne boligbeskatningen og provenytapet (påløpt) er nærmere 2 mrd. kroner. Dermed forsterkes forskjellsbehandlingen av beskatningen av ulike kapitalob-

⁵ St.prp. nr. 1 (2004-2005), kap. 11.

⁶ Se Boks 2.1 Renteframskrivninger på s. 19.

⁷ Dette er antakelig noe Finansdepartementet ikke er alene om, men gjelder for alle som på systematisk måte lager prognoser. Dessuten vet vi fra beregninger av makroøkonomiske modellens historiske «tracking-performance» at modellene ikke klarer å få med seg de største utslagene i konjunkturforløpet. De opprinnelige RCB-modellene er for øvrig særs dårlige på dette punktet.

⁸ Se formuleringene på s. 54.

jekter. Kapitalinntekt av bolig beskattes enda mer lemfeldig enn tidligere og skjevheten i beskatningen av ulike kapitalobjekter på husholdningenes hånd, blir større. Det er rimelig som regjeringen sier, å forsøke og skape mer likhet i beskatningen av arbeidsinntekt. Men det samme synspunktet gjelder for kapitalinntekt. En av de viktige svakhetene i skattereforen av 1992 var at boligbeskatningen ikke ble reformert.

Kapitalinntekt av bolig beskattes enda mer lemfeldig enn tidligere og skjevheten i beskatningen av ulike kapitalobjekter på husholdningenes hånd, blir større. Forslaget til fjerning av boligbeskatning vil derfor svekke effektiviteten i norsk økonomi ved å bidra til feilallokering av kapital

Dette til tross for at boligkapitalen utgjør en vesentlig del (vel tredjeparten) av den samlede realkapitalen i Norge. Regjeringens forslag til endringer i 2005 gjør «vondt til verre». Den er også ulogisk i den forstand at begrunnelsen for fullt rentefradrag på lån nesten blir borte. Rentefradraget kan begrunnes ut fra «utgifter til inntekts ervervelse». Men nå blir det ingen inntekt som kommer til beskatning og dermed forsvinner begrunnelsen for dette fradraget. Det eneste rentefradraget som nå kan begrunnes, er renteutgiftene til Statens lånekasse for utdanning, som klart er utgifter til inntekts ervervelse. Forslaget til fjerning av boligbeskatning vil derfor svekke effektiviteten i norsk økonomi ved å bidra til feilallokering av kapital. Dessuten vil det forsterke problemer med finansiell stabilitet ved at lånefinansierte boligspekulasjoner stimuleres. Hvis man er opptatt å gi så mye skattelette som regjeringen forslår, vil det være bedre å sette ned formuesskattene i stedet. Det vil faktisk gjøre fordelene ved å sitte med boligkapital relativt mindre enn i dag, fordi formuesansettelsen av bolig er altfor lav i dagens system. Med enda lavere satser i formuesbeskatningen enn regjeringen foreslår, vil skjevheten bli mindre. Men dette kan ikke rette opp feilen man begår ved å fjerne inntektsbeskatningen av boligkapital.

La meg så si litt om beskatningen av inntekt. Det hevdes at reduserte marginalsatser på arbeidsinntekter er avgjørende for å stimulere til økt og lengre yrkesdeltakelse.⁹ Det er et synspunkt som mange vil slutte seg til. Problemet er at det er formulert for generelt til at det gir de relevante signalene til hvor politikken bør justeres. Mange år forskning om arbeidstilbudsmodeller i SSB, publisert i internasjonale fagtidsskrifter, viser at tilbudsresponsene av å endre toppskatten for perso-

ner med høy inntekt, ikke er store. Det er større effekter av å endre marginalsatser for folk med lavere og midlere inntekt. I noen grad er dette banalt. Folk med høy inntekt jobber i utgangspunktet svært mye. De klarer neppe, og vil neppe heller, jobbe mye mer om de får litt høyere marginallønn. Hvis dette hadde vært tilfellet, ville pensjonsproblemet vårt i framtiden nesten løse seg selv. De neste tretti årene vil antakelig reallønna dobles. Tror noen at dette isolert sett vil føre til økt arbeidsinnsats og høyere pensjonsalder? Erfaringene fra de siste ti årene, hvor vi har hatt en meget sterk vekst i marginal reallønn for de aller fleste, tilsier at vi ikke skal forvente store arbeidstilbudseffekter. Derimot er det all grunn til å se på marginalsatser for personer med midlere og lavere inntekt hvor omfanget av deltidsarbeid er stort og yrkesaktiviteten er relativt lav. Det er her man kan ha håp om vesentlige effekter på arbeidstilbudet.

Fradragsordninger, trygderegler og andre elementer i velferdsstaten har betydning for arbeidstilbudet. Jeg tror det er riktig å si at kunnskapene om effekter av reformer her er mindre enn hva gjelder lønnsbeskatningen. La meg likevel driste meg til noen spekulasjoner. Regjeringen forslår å stramme inn på fradraget for daglig arbeidsreise og fjerne fradrag for pendlere mv. Begrunnelsen synes å være at det ikke er hensiktsmessig med fradrag som omfatter en stor del av skatteytene.¹⁰ På denne bakgrunn ser jeg ikke helt hvordan man kan begrunne å øke grensene for fradrag for gaver til frivillige organisasjoner, som gjelder absolutt alle skatteytene. Problemet med å redusere/fjerne fradrag for reise og kost for pendlere er at det bidrar til lavere mobilitet i arbeidsmarkedet og muligens også lavere yrkesaktivitet. De foreslåtte endringene øker nemlig reservasjonslønnen for de som i dag er yrkesaktive. Sagt på en annen måte, vil lønn etter skatt og utgifter til reise og pendling kunne reduseres så mye at folk vil la være å tilby arbeid.

Problemet med å redusere/fjerne fradrag for reise og kost for pendlere er at det bidrar til lavere mobilitet i arbeidsmarkedet og muligens også lavere yrkesaktivitet

Sett fra et effektivitetssynspunkt alene, og uten vektlegging av fordelingsaspekter, synes jeg derfor at noen av skatteforslagene kunne endres slik at budsjettets inntektsside styrkes. Dermed vil finanspolitikken i 2005 bli noe strammere og man oppnår en raskere tilnærming til normen for budsjettunderskudd nedfelt i handlingsregelen for finanspolitikken.

⁹ NB 2005, s. 86.

¹⁰ NB 2005, s. 88.



SOFIE MATHIASSEN
Kommentator og lederskribent i Dagens Næringsliv

Et etterlengtet møte

Med drøye utbytter og uventet høy oljepris klarer finansminister Per-Kristian Foss så vidt å redusere avstanden til handlingsregelen i budsjettet for 2005. Året etter blir det vanskeligere å holde kontakten med reglen. Det burde fremgått klarere av budsjettet. Det burde også veien frem til det etterlengtede møtet mellom avkastningen på oljefondet og det strukturelle underskuddet, det møtet da handlingsregelen igjen oppfylles. Nå får vi vite tidspunktet for møtet, men lite annet om hvordan det skal komme i stand. Utover at det blir krevende.

Foss må ha stor tro på sin etterkommer eller sitt eget forbedringspotensiale. I hans ministertid har det strukturelle budsjettunderskuddet økt med mellom seks og tolv milliarder kroner hvert år. Likevel forutsetter han at underskuddet ikke skal øke med én eneste krone hele neste stortingsperiode. Gjør det det, blir det planlagte gjensynet med handlingsregelen i 2010 skjøvet ytterligere ut i tid.

Avviket fra handlingsregelen anslås til 25,1 milliarder kroner inneværende år. Det er åtte milliarder mer enn da budsjettet ble lagt frem for ett år siden. Det samme skjedde i 2002 og 2003. Også da økte underskuddet med rundt åtte milliarder kroner fra budsjettet ble lagt frem og gjennom året. Dersom årets budsjettunderskudd øker like mye gjennom året, vil møtet med handlingsreglen bli enda fjerne.

Forpostfekingene i Stortinget lover heller ikke godt. Det er valgår og det har Foss lagt inn i budsjettet. Men det vil gjerne opposisjonen også markere. Og før valget skal budsjettet gjennom den årlige revideringen. Den har aldri vært

positiv for handlingsregelen, og det er ingen grunn til å tro at den vil være det fire måneder før et stortingsvalg heller.

Den første store tabben Foss gjorde, var i handlingsregelens første år. Ved revidert budsjett dukket det plutselig opp syv milliarder uforklarte skattekroner. Det er strukturelt, tenkte Finansdepartementets skarpskoddede økonomer og lot Foss få milliardene. Det viste seg å være en tabbe. Bare måneder senere fikk skattekrone en konjunktorell forklaring da Statistisk sentralbyrå la frem reviderte nasjonalregnskapstall som viste at året før hadde aktiviteten vært mye høyere enn det man hittil hadde trodd.

Men milliardene var brukt. De var brukt til utgifter som kommer igjen år etter år. Men det gjorde ikke inntektene. For i handlingsregelens andre år, 2003, hadde aksjemarkedene stupt og kronen styrket seg. Avkastningen på Statens Petroleumsfond var dermed to milliarder kroner lavere enn i 2002. Foss fikk den vanskelige jobben med å glatte, flikke og bruke alle knep for å holde kontakten med handlingsregelen.

Foss kan påstå at han tar regelen alvorlig ved å vise til at avstanden til handlingsregelen reduseres i år. Men en reduksjon på 0,8 milliarder kroner, er ikke mye å skryte av når bruddet med regelen er på over 24 milliarder. Spesielt ikke når han også bryter Stortingets vedtak om å la Statkraft beholde halvparten av overskuddet. Men nei, han tar 78 prosent og skaffer på denne måten til veie 1,4 milliarder ekstra. Uten dem ville han ha fjernet seg fra handlingsregelen.

Foss har også hatt storflaks med oljeprisen. Den gir staten rundt 68 milliarder mer i 2005 enn forutsatt i revidert budsjett 2004. Det betyr nesten tre milliarder mer å bruke på neste års budsjett. Denne overraskende gaven burde Foss brukt til å styrke handlingsregelen. Men det gjør han ikke. Han bruker den til å lage et valgkampbudsjett. Også den langsiktige oljeprisen har blitt skrudd kraftig opp. Den ligger 40 kroner høyere i 2005-budsjettets langsiktige beregninger enn det den gjorde i inneværende års budsjett. Neste år betyr en økning i oljeprisen på 40 kroner, 30 milliarder ekstra i statens nettokontantstrøm fra oljen. Da er det lett å se at oppjusteringen av oljeprisen, også bidrar til det planlagte møtet mellom det strukturelle underskuddet og avkastningen på oljefondet i 2010.

Men det er mange hindringer som skal overvinnnes før dette møtet kan skje. Det viser avsnitt 3.2.5 i nasjonalbudsjettet for 2005. Det avsnittet bygger igjen på kapittel 11 i statsbudsjettet, et kapittel på stakkarslige åtte sider. Et kapittel som burde vært på mange flere sider og hatt mange flere tabeller.

Dette kapitlet er nemlig det som gjenstår av arbeidet til utvalget for bedre budsjettering og regnskapsføring i staten. Et utvalg som ble ledet av tidligere statssekretær i Finansdepartementet og mangeårig sekretær for finanskomiteen på Stortinget, Marianne Andreassen. Et enstemmig utvalg foreslo da at det skulle innføres flerårige budsjetter. Ikke med bindende utgifter på alle poster, men med synliggjøring av utgiftene også de nærmeste årene på detaljert nivå. Også vedtatte og planlagte fremtidige utgifter burde vært innarbeidet og synliggjort.

Men slik er det ikke. De åtte sidene i statsbudsjettet forteller at trendveksten i skatteinntekter er på rundt ti milliarder kroner i året. Men ikke i 2006. Da blir veksten i inntektene mindre. Dels fordi skattelettelsen Foss presenterer i 2005 budsjettet koster nesten dobbelt så mye året etter,

og dels fordi det forutsettes lavere utbytte og mindre inntekter fra eiendomssalg.

Ti milliarder mer hvert år høres kanskje ikke så verst ut. Men det er ikke mye på et budsjett med utgifter på rundt 650 milliarder kroner. Rundt 40 prosent av disse utgiftene vokser dessuten automatisk uten at politikerne rører på et komma. Dette er regelstyrte utgifter og omfatter de fleste ytelsene under folketrygden i tillegg til innsatsstyrt finansiering av helseforetak, kontantstøtte, barnetrygd, utdanningstøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning og Statens Pensjonskasse.

Finansdepartementet anslår at disse utgiftene vil vokse med mellom 4,5 og 5 milliarder kroner i året de nærmeste årene. Det er klart under det som har vært veksten de siste årene, og forutsetter blant annet at sykefraværet ikke øker, nedgang i utgiftene til rehabilitering, færre asylmottakere og færre mottakere av bostøtte.

I tillegg er det ingen spor av vedtatte planer. Her inngår ikke ytterligere reduksjon i maksprisen i barnehager slik Stortinget har forutsatt, her øker ikke bistanden til 0,1 prosent av bruttonasjonalinntekten, det blir ingen opptrapping innenfor psykiatrien, forskningen kommer ikke opp på gjennomsnitt av OECD-landene, det blir ingen nasjonal transportplan og så videre. Ingen ting av det som er lovet og ønsket er med i disse regnestykkene. Ja, selv ikke konkrete vedtak er med.

Og likevel går det ikke opp. Det er ikke bare den automatiske utgiftsveksten som stjeler av politikernes handlingsrom. Det gjør også veksten i lønningene. Mesteparten av statens utgifter er lønn og med reallønnsvekst stiger lønningene mer enn prisveksten. Dermed blir prisveksten sterkere for statsbudsjettets utgiftssiden enn for inntektsiden. Det svekker statsbudsjettet med ytterligere en til to milliarder kroner i året.

Eller for å si det med departementets egne ord: «Budsjettfremskrivningene viser at det vil være nødvendig med vesentlige omprioriteringer på budsjettet for å finne rom for nye og allerede varslede satsinger innenfor rammen av en opprettholdbar bruk av petroleumsinntekter». Det er sterke ord.

La oss så gå tilbake til tabell 3.8 i nasjonalbudsjettet. Den som viser hvordan det strukturelle underskuddet har

utviklet seg hittil og hvordan det må utvikle seg fremover, dersom det viktige møtet mellom forventet avkastning på oljefondet og det strukturelle underskuddet skal skje. Avviket mellom handlingsregelen og underskuddet har økt til 24-25 milliarder kroner i de fire årene handlingsregelen har eksistert. De neste fire årene skal avviket reduseres med like mye. Eneste bitte lille oppmuntring her er at avviket til handlingsregelen ikke har økt med mer enn i underkant av én milliard innværende år. Men revideringen kan fremdeles komme, og det er høyst tvilsomt om de 24,2 milliardene i avvik Foss presenterer i årets budsjett vil bli stående.

Den store utfordringen blir å holde det strukturelle underskuddet uendret fra nå av gjennom hele neste stortingsperiode. Samtidig som en rekke planer, prioriteringer og vedtak settes ut i livet. «Oppfølgingen av disse satsingene i tråd med målsettingene vil kreve til dels kraftige bevilgningsøkninger», påpeker finansdepartementets økonomer i Gul Bok. Det er nesten så en hører bekymringen når de videre skriver at det vil bli krevende å finne rom for disse satsingene.)

Det er grunn til bekymring for alle de som håper på et langt liv for handlingsregelen. Men alt er ikke bare trist. Riktignok har Foss brukt 150 milliarder mer på fire år enn det som tilsvarer fire prosent avkastning av formuen hvert av de fire årene 2002-2005. Det skyldes dels at han bryter handlingsregelen med rundt 25 milliarder både i fjor, i år og neste år. Men det skyldes også at handlingsregelen tar en mengde forbehold. Det skal korrigeres for konjunkturer, for nettooverføringer fra Norges Bank, for spesielle regnskapsforhold og for renteinntekter utover det som er vanlig. Hittil har alle disse korreksjonene gått i retning av å ta mer penger ut av fondet – bortsett fra aktivitetskorrigeringene for neste år som sier at det strukturelle underskuddet skal være 1,2 milliarder mindre enn det som tas ut fra fondet. Det skyldes at Norge er i en oppgangskon-

junktur og skatteinntektene blir større enn normalt. Får vi håpe.

Det er to ting som gir grunn til håp om et langt liv for handlingsregelen, om enn i litt tilsjasket form og litt vel langt ute på skråplanet. Det ene er at den så klart er til stede i politikernes retorikk. Både Foss og hans hovedutfordrer og regelens far, Ap-leder Jens Stoltenberg, snakker varmt om regelen. De omtaler den som om den lever i beste velgående og som om de pleide nærkontakt med den. Det styrker regelen. Det gjør at den fremdeles virker som en slags krittstrek. Men hvis avviket øker særlig mer, kan det bli vanskelig å gjøre denne retorikken troverdig. Da er det største håpet en kraftig og uforutsett konjunkturoppgang. En vi får vite om i ettertid. Da vil aktivitetskorrigeringene redusere det strukturelle underskuddet så det nærmer seg avkastningen. Utgiftene og det som trekkes ut av oljefondet vil imidlertid være det samme. Men det sier jo handlingsreglen ikke noe om. Den sier bare noe om en beregnet avkastning som skal være lik et beregnet underskudd. Det er et møte mellom beregnede størrelser og ikke faktiske. Og da er det kanskje muligheter for andre beregnede løsninger også.

Den største trøsten er imidlertid at til tross for alt spillet, alle høyrøstede uttalelser og klare tegn til overbudspolitik, har flertallet av norske politikere gjort en kjempejobb. På oljefondets konti vil det stå over 1000 milliarder kroner ved utgangen av året. Det er mer enn det som er brukt av oljepenger i hele Norges oljehistorie. Det er over 60 prosent av BNP og en og en halv ganger det norske statsbudsjettet. Det er kort sagt imponerende. Men det bør vi ikke si for høyt. Ikke så Fremskrittspartiets Carl I. Hagen hører. Noen må stå på den andre siden og dra når så mange står på Hagens side og roper på høyere utgifter og større skattelettelser. Den jobben får vi økonomer ta. Vi må si nei, nei, nei og atter nei. Men det er likevel lov til å være litt imponert og levne politikerne en viss ære.



KJETIL STORESLETTEN
Professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

ESPEN HENRIKSEN
Doktorand i samfunnsøkonomi ved Carnegie Mellon University

Nobelprisen tildelt intertemporal makroøkonomi

Mandag 11. oktober ble det offentliggjort at Finn Kydland og Edward Prescott var tildelt Sveriges riksbanks pris i økonomisk vitenskap til Alfred Nobels minne for 2004 «for deres bidrag til dynamisk makroøkonomisk teori: den økonomiske politikkenes tidsskonsistens og konjunktorenes årsaker.» Kydland og Prescott er sammen anerkjent som intellektuelle ledere for en revolusjon i makroøkonomisk metode og praksis som har blitt retningsgivende for både økonomisk forskning og praktisk økonomisk politikk. Med sine metodologiske bidrag operasjonaliserte de et nytt paradigme for makroøkonomisk analyse med mikroøkonomisk fundament. Dette gjorde det mulig å forene empiriske data – tverrsnitt og tidsserier – med konsistent økonomisk teori, samt analysere lav- og høyfrekvente tidsserier (vekst versus konjunktursyklus) innen samme teoretiske rammeverk.

BAKGRUNN

Før 1970-tallet dominerte keynesiansk makroøkonomi både akademisk forskning og praktisk økonomisk politikk. En grunnleggende forestilling i keynesiansk makroøkonomi er at det ofte finnes ubenyttede ressurser i økonomien – «ulikevekt» i arbeidsmarkedet med ufrivillig arbeidsledighet. Men keynesiansk makroøkonomi fra 1950-tallet hadde problemer med å gjøre rede for inflasjonsdynamikk. Samuelson og Solow (1960) inkorporerte den negative korrelasjonen mellom inflasjon og arbeidsledighet som Phillips (1958) hadde påpekt. Den postulerte ulikevekten i arbeidsmarkedet gav Phillips-kurven dens (svake) teoretiske grunnlag.

De første angrepene mot keynesiansk makroøkonomi generelt og Phillips-kurven spesielt kom fra «monetaristene». I sin tale til American Economic Association i 1968, påpekte

Milton Friedman at lønnskakere ikke bryr seg om den nominelle lønnen, men reallønnen. Hvis individene i samfunnet forutser hva inflasjonen blir, vil de tilpasse priser, sysselsetting og jobbsøking deretter, med den implikasjon at inflasjon er irrelevant for realøkonomiske beslutninger. Friedman arbeidet med en modell hvor individene hadde adaptive forventninger med langsom oppdatering. Det ville derfor være rom for pengepolitiske myndigheter å påvirke realøkonomiske variabler på kort sikt (se også Phelps, 1968).

En mer fundamental kritikk, ikke bare mot Phillips-kurven, men også mot keynesiansk makroøkonomisk praksis og metode i alminnelighet, kom fra forskere som arbeidet med implikasjonene av rasjonelle forventninger. I forlengelsen av arbeidet til Muth (1961) om rasjonelle forventninger i økonomiske modeller, forstod forskere som Lucas, Kydland og Prescott at det keynesianske makroøkonomis-

ke paradigmet hvilte på gale premisser. Paradigmet forutsatte implisitt at sammenhengene som bestemte bevegelseslovene for økonomien er uavhengige av endringer i markedsstruktur og økonomisk politikk. Med andre ord, for at en økonomisk modell skal kunne si noe om størrelser som f.eks. konsum eller investeringer, kan ikke modellens funksjonsform endres hver gang reglene endres. Lucas (1972, 1976) viste formelt at i de keynesianske makroøkonomiske modellene som var i bruk, ville de økonomiske sammenhengene endres når politikken endres.

Graduate School of Industrial Administration (GSIA) ved det som nå heter Carnegie Mellon University var en av de ledende institusjonene for utvikling av teorien om rasjonelle forventninger. På 1960-tallet var det ved GSIA samlet en gruppe fremragende økonomer som arbeidet med dynamiske systemer og hvordan forventninger dannes. I tillegg til John Muth og Robert Lucas var Herbert Simon, Leonard Rapping, Richard Cyert, Franco Modigliani, Morris DeGroot, Morton Kamien, Nancy Schwartz, Richard Roll og Thomas Sargent alle ved GSIA.

Å løse modellene som var nødvendige for å gi svar på de spørsmålene man ønsket å stille, krevde matematiske og statistiske metoder som økonomer på den tiden ikke var familiære med. Ved GSIA arbeidet økonomer, operasjonsanalytikere, matematikere, statistikere og informatikere kontinuerlig og tett sammen. Denne tverrfaglige kulturen gjorde det til et unikt sted for å utvikle metodene som var nødvendige for å løse dynamiske generell-likevektsproblemer.

Finn Kydland illustrerer denne tverrfaglige tilnærmingen godt: Han ble uteksaminert som siviløkonom fra Norges Handelshøyskole i 1968. I det siste året av siviløkonomstudiet fulgte han et svært matematisk anlagt seminar i operasjonsanalytiske emner som ble gitt av Sten Thore. Året etter reiste Thore til GSIA for et forskningsopphold. Kydland kom snart etter og begynte i doktorgradsprogrammet Doktoravhandlingen hans omhandlet hovedsakelig programmering og operasjonsanalytiske emner.

I 1971 kom Edward Prescott, som hadde forsvart doktorgraden ved GSIA i 1967, tilbake som amanuensis. Etter sigende insisterte han på å bli hovedveilederen for

Kydland. Deres lange og fruktbare samarbeid har resultert i minst to banebrytende artikler som for alltid har endret måten man tenker på økonomi. Selv om temaene tilsynelatende er forskjellige, har disse to artiklene flere fellesnevnerer: de stiller grunnleggende spørsmål, de er enkle i den forstand at forutsetningene er klare og mekanismene etterrettelige, de besvarer spørsmålene innenfor en dynamisk generell likevektsramme hvor aktørene har rasjonelle forventninger, og de er metodologisk nyvinende.

TIDSKONSISTENT ØKONOMISK POLITIKK

Kydland og Prescott (1977) – «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans»- stiller spørsmålet: hva er den optimale politikken innenfor et dynamisk rammeverk hvor den økonomiske strukturen (befolkningens forventninger og økonomiske valg) interagerer med incitamentene til dem som bestemmer politikken?

Den viktigste innsikten fra dette arbeidet er at selv om fullstendig altruistiske myndigheter skulle annonsere en optimal plan, men uten å binde seg til å gjennomføre den, så vil de ha insentiver til å avvike fra den i fremtiden. Innbyggerne vil imidlertid forstå dette og fatte beslutninger deretter, hvilket kan lede til et suboptimalt resultat. Implikasjonen er at myndighetene kan oppnå et bedre resultat ved å binde seg til å følge en vel spesifisert politikk (regel), enn om de gir seg selv muligheten til å endre politikk på ethvert senere tidspunkt (diskresjon). Det finnes to unntak fra denne konklusjonen: enten dersom innbyggernes handling i dag er fullstendig uavhengig av myndighetenes politikk i fremtiden eller dersom innbyggernes beslutning i dag ikke spiller noen rolle.

Det som er slående med dette resultatet er at det ikke skyldes at regjering og borgere har ulike interesser eller at dagens regjering ønsker å føre en annerledes politikk enn fremtidige regjeringer, eller at en fremtidig regjering ønsker å endre planen på grunn av uforutsette hendelser. Resultatet skyldes i stedet en logisk implikasjon av rasjonelle (dynamiske) valg av økonomisk politikk når individene i samfunnet danner seg forventninger om hva regjeringen vil gjøre i fremtiden.¹

¹ I en situasjon med usikkerhet er det viktig at man forstår innholdet i begrepene «regel» og «diskresjon». I makroøkonomi forstås en «regel» som en tilstandsavhengig politikk der politikken typisk vil endres når det kommer ny informasjon (f.eks. at sentralbanken følger et inflasjonsmål). «Diskresjon» forstås som at myndighetene avviker fra denne tilstandsavhengige planen (f.eks. ved at sentralbanken plutselig endrer målet). Poenget er at om man følger en regel blir befolkningen, gitt ny informasjon, aldri overrasket av myndighetenes politikk. Det er derfor viktig at når myndighetene presenterer en plan, må man forklare hvordan fremtidige politiske beslutninger kommer til å bli tatt, gitt den nye informasjonen som vil kunne komme.

La oss se på et konkret eksempel. Sett at regjeringen legger en høy skatt på kapital i dag og samtidig annonserer «lave fremtidige skatter på kapital». Dersom folk tror på dette oppnår man både store investeringer (fordi folk forventer lave fremtidige skatter) og høye skatteinntekter fra en skattebase som på kort sikt er uelastisk (slik at den kan skattelegges uten at det på kort sikt har noen større vridningseffekt). Men når løftet om lave skatter skal innfris oppstår samme situasjon på ny: investeringene er allerede gjort, og disse kan beskattes uten større vridning, så lenge man nok en gang kan få investorene til å tro at i fremtiden blir skattene lave. Regjeringen er altså fristet til å revidere den gamle planen for skatter, og denne planen er derfor ikke tidskonsistent. Kydland og Prescotts poeng er at rasjonelle fremoverskuende aktører gjennomskuer dette spillet og slutter å tro på regjeringens løfter så lenge disse ikke er tidskonsistente. Innsikten fra denne artikkelen er ikke, slik enkelte synes å mene, at myndighetenes handlingsrom i en eller annen forstand skulle være redusert. Lærdommen er snarere at for å nå sine mål kan ikke politiske myndigheter begrense seg til en enkel beslutning i dag, men må også begrunne hvordan denne beslutningen vil være konsistent med fremtidig politikk.

Kydland og Prescott gir to eksempler på tidskonsistensproblemer i økonomisk politikk: optimal kapitalbeskatning og optimal stabiliseringspolitikk. Fra eksempelet med optimal stabiliseringspolitikk går det en klar linje via Barro og Gordon (1983a, 1983b) og Rogoff (1985) til dagens rådende rådende enighet om pengepolitikk hvor nær sagt hver eneste sentralbank i OECD-området har blitt uavhengige og styrer etter et inflasjonsmål med stor åpenhet omkring beslutningsgrunnlaget de har for beslutningene sine.² Men prinsippet om binding av politikk (i form av å følge en «regel») versus frihet til å endre politikken og bryte tidligere «løfter» har gyldighet for en lang rekke felt for offentlig politikk (forbrytelse og straff, avholde eksamen, pensjonssystem, m.v.). Et aktuelt eksempel er patentbeskyttelse, f.eks. for medisiner. Med lave grensekostnader i produksjon og høye faste kostnadene for å utvikle nye medisiner er det fristende å først love patentbeskyttelse men siden gå tilbake på dette (og tillate generiske produsenter) så snart medisinerne er utviklet. Hvis den farmasøytiske industrien ikke stoler på myndighe-

nes løfter om å respektere patentene deres, vil resultatet blir mindre forskning og færre nye medisiner.

Med denne artikkelen la Kydland og Prescott grunnlaget for en bred litteratur om tidsinkonsistens ved diskresjonær politikk og har hatt stor innflytelse på vår forståelse av dynamiske forhold mellom individer og institusjoner, langt ut over finans- og pengepolitikk. Da Robert Lucas ble tildelt Nobel-prisen i 1995 var «Lucas-kritikken» et av de vitenskapelige bidragene som Kungl. Vetenskapsakademien trakk frem: «The Lucas critique has had a profound influence on economic-policy recommendations. Shifts in economic policy often produce a completely different outcome if the agents adapt their expectations to the new policy stance.» Dette forteller oss med andre ord hvordan vi ikke skal drive økonomisk analyse. I forlengelsen av dette representerer Kydland og Prescott (1977) innledningen til et positivt forskningsprogram som analyserer hvordan konsistens, troverdighet, bindinger og omdømme kan lede til best mulig resultat.

REALKONJUNKTURTEORI

Kydland og Prescott (1982) – «Time to Build and Aggregate Fluctuations» – undersøker om konjunktursykler kan skyldes optimale responser på endringer i rammevilkårene i økonomien. Inspirert av bl.a. Frisch (1933), ville Kydland og Prescott lage en kvantitativ og dynamisk teori for konjunktursykler. Spørsmålet de ønsket å besvare da de begynte arbeidet med artikkelen var hvilke kvantitative implikasjoner vekstteori kunne ha for svingninger i økonomien. De trodde at med noen utvidelser, særlig ved eksplisitt å modellere at det tar tid å bygge nye strukturer som fabrikker og kontorbygninger, ville dette rammeverket kunne gi en mekanisme gjennom hvilken pengepolitikk kunne forårsake svingninger i økonomien. Etter å ha utledet implikasjonene av modelløkonomien uten monetære sjokk, fant de til sin overraskelse at fluktuasjonene som modellen produserte var forbløffende like de empiriske aggregerte svingningene. Realkonjunkturteori viser, som betegnelsen indikerer, at kortsiktige fluktuasjoner i økonomien kan være drevet av endringer i eksogene reelle variable. Slike «teknologisjokk» må ikke bare forstås snevert som teknologiske innovasjoner, men inkluderer

² Som Kydland og Prescott argumenterte for i påfølgende forskningsarbeider, kan stabiliseringspolitikk være overflødig og det er ikke nødvendigvis en entydig kausalitet mellom inflasjon og økonomisk aktivitet (se Kydland og Prescott (1982, 1990) og Freeman og Kydland (2000)). Selv gitt dette, vil de praktiske implikasjonene fra 1977-artikkelen for optimal pengepolitikk langt på vei være uendret: sentralbanken bør være forpliktet til å styre etter en lav og stabil inflasjon og bør være åpne om hvordan de implementerer denne politikken.

også endringer i offentlige reguleringer, bytteforholdet til utlandet, oljeprisen, osv.

Det er en grunnleggende innsikt at selv om individer foretar optimale valg i dag, gitt deres rasjonelle forventninger om fremtiden, vil en plan i dag sannsynligvis måtte endres når det kommer ny informasjon. Artikkelen kvantifiserer den kontinuerlige prosessen av justeringer som individene i samfunnet optimalt foretar seg, og viste at de leder til fluktuasjoner i modelløkonomien som likner de vi har observert.

Bidragene som fulgte etter Arrow (1964) og Debreu (1959) ga mening til begrepet dynamisk stokastisk likevekt, og var nødvendige forutsetninger for modellen til Kydland og Prescott. En økonomi består av: (i) preferanser, (ii) informasjon, og (iii) markedsstruktur/ institusjoner/teknologi. Gitt at individer optimerer og ressurs- og budsjettbeskrankninger ivaretas, gir likevekten svar på hva som vil skje i økonomien. Det gir derfor ikke mening å studere forhold «utenfor likevekt». Med sitt bidrag operasjonaliserte Kydland og Prescott dette forskningsprogrammet og åpnet derfor et nytt paradigme for makroøkonomisk analyse.

En av hovedmålsetningene til (keynesiansk) makroøkonomisk forskning og politikk forut for Kydland og Prescott (1982) var å eliminere konjunktursvingningene i økonomien. Kydland og Prescott viste at det vi beskriver som konjunktursykler i stor grad er effektive responser på teknologiske sjokk. En viktig implikasjon er at myndighetene ikke bør forsøke å jevne ut slike fluktuasjoner – det kan bare gjøre ting verre. Kydland og Prescott (1982) bidro også til at fokuset for økonomisk forskning og politikk ble flyttet. Det som er viktig er at man under gitte preferanser hos individene, skaper institusjoner og markedsstrukturer som tillater dem å optimere sin velferd. Litt enkelt kan vi si at god mikropolitikk er god makropolitikk.

Gjelder dette prinsippet også arbeidsledighet? En vanlig kritikk av realkonjunkturteorier er at arbeidsledigheten i de første versjonene av disse modellene var «frivillig». Etter vår oppfatning bygger denne kritikken på en misforståelse av de forenklete forutsetninger man anvender i modelløkonomien når man stiller det spesifikke spørsmålet om hva som driver konjunkturer. Når det gjelder arbeidsledighet, flyttet Kydland og Prescott (1982) fokus bort fra hvordan man skal stabilisere arbeidsledigheten

rundt «et naturlig nivå». Snarere bør vi studere arbeidsmarkedets funksjonsmåte, for på den måten å bedre forståelsen for hvordan ledighet kan oppstå, hvilke avveininger vi som samfunn står ovenfor, og hvordan vi kan redusere den. Bidrag i Mortensen-Pissarides-tradisjonen er gode eksempler på en slik tilnærming (se f.eks. Pissarides (1990)).

I et annet bidrag fra Kydland og Prescott (1982) ble det vektlagt å ikke bare forklare kvalitative, men også *kvantitative* aspekt ved dataene vi observerer. Selv om en modell er enkel i den forstand at forutsetninger og mekanismer er klare, er det sjelden mulig å finne enkle analytiske løsninger til de kvantitative spørsmålene. Et alternativ er å bruke datamaskiner for å finne numeriske løsninger. Som de skriver innledningsvis i Kydland og Prescott (1996): *«Det første en forsker gjør i et numerisk eksperiment er å stille et veldefinert spørsmål. Forskeren bruker så både målinger og teori for å konstruere en modelløkonomi som består av husholdninger, bedrifter og ofte offentlige myndigheter. Individene i økonomien foretar økonomisk beslutninger som tilsvarende de beslutninger deres motstykker i den virkelige verden foretar seg. Husholdninger fortar eksempelvis konsum og sparebeslutninger, og det bestemmer hvor mye de vil arbeide. Forskeren kalibrerer så modelløkonomien slik at den ligner på verden langs nøye spesifiserte dimensjoner. Til slutt benyttes en datamaskin for å kjøre eksperimentet og besvare spørsmålet.»*

Kydland og Prescott (1982) gir et viktig metodologisk bidrag som har formet måten vi tenker på økonomi. Dynamiske, stokastiske generell likevektsmodeller som de Kydland og Prescott benyttet i sine artikler er selve arbeidshesten i moderne økonomi. Den såkalte ny-keynesianske retningen av makroøkonomi tar utgangspunkt i Kydland og Prescott (1982) og legger til tregheter i prisjustering og arbeidsmarked. Norges Bank arbeider i disse dager med å utvikle en ny konjunkturmodell for Norge, bygd over samme lest. Vi merker oss at mens Kydland og Prescotts ideer har hatt stort gjennomslag i Norges Bank og i de akademiske miljøene i Norge, har de i liten grad fått innpass i modellarbeidet i Statistisk Sentralbyrå.

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Selv om både Finn Kydland og Edward Prescott primært er kjent som «makroøkonomer», vil ingen av dem vedkjenne seg en merkelapp som deler økonomi opp i undergrupper eller som skaper et kunstig skille mellom teore-

tisk og anvendt økonomi. Etter deres mening gir økonomisk teori et sett av organiserende prinsipper som hjelper en å analysere verden. Det er kanskje denne tilnærmingen til en enhetlig økonomisk vitenskap som forklarer hvorfor deres bidrag har fått så stor betydning for så store deler av økonomisk forskning.

REFERANSER:

- Arrow, K. (1964): «The role of securities in the optimal allocation of risk-bearing», *Review of Economic Studies* 31, 91-96.
- Barro, R. J. og D. B. Gordon (1983a): «A positive theory of monetary policy in a natural rate model», *Journal of Political Economy* 91, 589-610.
- Barro, R. J. og D. B. Gordon (1983b): «Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy», *Journal of Monetary Economics* 12, 101-120.
- Debreu, G. (1959): «Theory of Value, An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium», Wiley, New York.
- Frisch, R. (1933): «Propagation problems and impulse problems in dynamic economies, in Economic essays in honour of Gustav Cassell». London: George Allen and Unwin, 1933, s. 171-205.
- Freeman, S. og F. E. Kydland (2000): «Monetary aggregates and output», *American Economic Review* 90 (5), 1125-1135.
- Kydland, F. E. og E. C. Prescott (1977): «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans», *Journal of Political Economy* 85, 473-490.
- Kydland, F. E. og E. C. Prescott (1982): «Time to build and aggregate fluctuations», *Econometrica* 50, 1345-1371.
- Kydland, F. E. og E. C. Prescott (1990): «Business cycles: real facts and a monetary myth», *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 14 (2), 3-18.
- Kydland, F. E. og E. C. Prescott (1996): «The computational experiment: An econometric tool», *Journal of Economic Perspectives* 10 (1), 69-85.
- Lucas, R. (1972): «Expectations and the neutrality of money», *Journal of Economic Theory* 4, 103-24.
- Lucas, R. E. (1976): «Econometric policy evaluation: A critique», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1, 19-46.
- Muth, J. F. (1961): «Rational expectations and the theory of price movements», *Econometrica* 29, 315-35.
- Phelps, E. S. (1968): «Money-wage dynamics and labor-market equilibrium», *Journal of Political Economy* 76, 678-711.
- Phillips, A. (1958): «The relation between unemployment and the money wage in the United Kingdom», 1861-1957, *Economica* 25, 283-299.
- Pissarides, C. A. (1990): «Equilibrium unemployment theory», Cambridge MA: Basil Blackwell
- Rogoff, K. (1985): «The optimal degree of precommitment to an intermediate monetary target», *Journal of International Economics* 18, 1169-1190.
- Samuelson, P. A. og R. M. Solow (1960): «Analytical aspects of anti-inflation policy», *American Economic Review* 50, 177-194.



ARNE JON ISACHSEN
Professor ved Handelshøyskolen BI

Vekst og fordeling – noen betraktninger om EU og USA*

I Europa ser man gjerne tingene som et null-sum-spill; mer til deg betyr mindre til meg. I USA er det mer fokus på vekst enn fordeling. I Europa tror folk at de fattige er fanget i en felle. I Amerika mener de fleste at jobber man hardt, kommer man seg ut av fattigdommen. Velferdsordninger er mer generøse i amerikanske stater der andelen minoriteter er liten. Noe tilsvarende finner man mellom land. Om befolkningen i landene i Europa etter hvert blir mindre homogene, kan det føre til økt oppslutning om en politikk med mindre omfordeling.

Vårsemesteret 2004 tilbragte jeg seks uker ved Centre for European Policy Studies (CEPS) i Brussel. Tanken var å få litt bedre tak på hva EU er, og på relasjonen mellom USA og Europa. I tillegg til å lese akademisk litteratur og å gå på seminarer, brukte jeg tid til å snakke med folk og til å observere. En eklektisk arbeidsform, kan man si.¹

Ved CEPS arbeider det 35 forskere og 15 administrative. Gjesteforskere som meg, slenger tidvis innom. CEPS har bedrifter, ambassader og organisasjoner som medlemmer. Kontingenten dekker om lag en tredjedel av utgiftene. Eksterne forskningsmidler, samt økonomiske bidrag til å drive viktige nettverk med klar fokusering, er andre viktige inntektskilder.

Konseptet til CEPS er å ligge i forkant av EUs egen utvikling. Forskningen er policy-orientert. Basert på analyser og vurderinger gir man synspunkter på hva EU bør gjøre. Et slikt fokus fordrer ofte en multi-disiplinær fremgangsmåte, dvs. økonomi og politikk må sees i sammenheng. Antropologisk innsikt og historiske kunnskaper kan også komme godt med – særlig med utvidelsen med ti nye EU-land fra 1. mai 2004.

CEPS på sitt beste gir gode, faglige og relevante innspill til politikere og embetsverk. Aktører som utformer den praktiske politikken, har nytte av institusjonen.

* Takk til Leo Andreas Grünfeld for nyttige kommentarer til en tidligere versjon. Han hjalp meg med å luke bort en mengde spennende ting som ikke hadde noe med saken å gjøre. Gjenstående feil og mangler er mitt ansvar alene.

I

Professor Lars Jonung, som nå har sitt virke i Kommissjonen, er kollega fra Sverige fra lang tid tilbake. Jeg møter Lars på hans lyse og store kontor i Avenue de Beaulieu nr 1 i utkanten av Brussel. Her forsker professor Jonung på inflasjon, valutakurser og kapitalbevegelser. En flittig bie som nettopp har gitt ut en murstein av en lærebok i Makroøkonomi.

Hvorfor er ikke Europa så interessant lenger, stusser Lars. Det er mer populært å være opptatt av den økonomiske utviklingen i Kina og India. Samt hvordan det går med USAs økonomi. Og svarer selv: Den økonomiske veksten i EU har stagnert. Og med fravær av vekst, slutter Europa å være forbilde for andre land.

I Sverige, minner professoren om, er argumentet for økonomiske vekst at det gir mer velstand å fordele. Presumptivt av herr Persson og andre politikere. Men da glemmer man at i en markedsøkonomi blir produksjon og fordeling bestemt simultant. Gode incentiver, som fører til større kake, vil lett gi skjevere fordeling. Man kan ikke dele oppgaven i to; først bake kaken og så fordele kakestykkene.

I Europa, mener Lars, ser man gjerne tingene som et nullsum-spill; mer til deg betyr mindre til meg. I Frankrike har en slik synsmåte bidratt til at man har gått ned til 35 timers arbeidsuke. Tanken er at den gitte mengden arbeid som trengs utført, da kan deles på flere hender slik at arbeidsløsheten går ned. Det gjør den ikke. Et marked har nemlig også en etterspørselsside. Rett nok er det ikke så enkelt som Says Lov i sin tid skulle ha det til; at etterspørsel skaper sitt eget tilbud. Men den franske tenkemåten – at ved å kutte ned antall timer den enkelte kan tilby i arbeidsmarkedet vil den fulle sysselsettingen automatisk fremkomme – er minst like naiv.

I USA og Kina er det mer fokus på vekst enn fordeling. Som Deng i sin tid sa, vi må tillate at noen regioner blir rike først. Hirschman (1970) drar parallellen til en bilkø på en motorvei. I begge feltene står trafikken bom fast. Etter en stund ser du at bilene i feltet ved siden av sakte kommer i bevegelse. Det gleder deg. Fordi det skaper forventninger om at din kø også snart vil bli løst opp så du kan trille videre. Men om så ikke skjer, og biler i feltet ved siden av glir forbi i stadig striere strømmer, mister du både humør og tålmodighet.

Hvor lenge vil kineserne tåle å se at forskjellene i levestandard øker så kraftig? Og hvor skjev kan inntektsfordelingen i USA bli før folk flest ikke lenger vil akseptere det?

II

I en Gallup i USA og EU der folk ble spurt om de mente at folk som er fattige er dømt til å forbli fattige mente 60 % i EU at det var de mot 29 %, dvs. snaut det halve, i USA (Alesina & Glaeser 2004, s. 184). Kanskje gjenspeiler denne gallupen The American Dream, nemlig at det er mulig å komme seg frem her i verden ved hardt og målrettet arbeid. I troen på denne drømmen blir det lettere å godta større forskjeller i inntekt i dag, fordi disse forskjellene kan være borte – eller snudd – i morgen.

Bemerk at det er troen vi her snakker om – ikke faktiske observasjoner. Hva gjelder virkeligheten konkluderer Alesina & Glaeser (2004) slik:

«Income mobility appears to be roughly the same in the United States and Europe and if anything, today, the poor are less upward mobile in the United States» (side 216).

Det er verre å være fattig i USA enn i andre land det er naturlig å sammenligne med. De 20 % fattigste i Japan har 50 % høyere levestandard enn tilsvarende gruppe i USA. Troen på at de fattige er late – 60 % tror det i Amerika mot bare 26 % i EU – gjør at fattigdom oppleves som et mindre problem i USA enn hva en europeer skulle tro.

Hva kan så grunnen være til at amerikanerne ikke har laget seg en velferdsstat slik landene i Europa har gjort? Hvorfor har ikke omfordeling med tilhørende høyere skatetrykk slått tilsvarende godt an i USA? En viktig årsak etter Alesina & Glaesers mening er at USA aldri har hatt en sosialistisk regjering.

En annen grunn for manglende omfordeling i USA er rase-skille, og etniske og religiøse forskjeller. Forfatterne hevder at velferdsordninger er mer generøse i amerikanske stater der andelen minoriteter er liten. Noe tilsvarende finner man mellom land. Om befolkningen i landene i Europa etter hvert blir mindre homogene, kan det føre til økt oppslutning om en politikk der mulighetene for omfordeling blir mindre.

Alesina & Glaeser trekker frem at seleksjonsmekanismen – hva slags folk som reiste og reiser til Amerika – kan kaste lys over velferdsstatens manglende gjennomslag i USA. Den typiske immigrant er villig til å ta sjanser. Det viser han ved å dra. En kollektiv forsikring gjennom kostbare velferdsordninger blir mindre interessant. Videre er innvandrere mer opptatt av å stå på for å bedre egne kår enn å engasjere seg politisk. I Hirschmans (1970) terminologi velger emigrantene «exit» fra hjemlandet. De orker ikke mer «voice» med sikte på å bedre sin egen classes levkår.

Den amerikanske modellen fremstår som mer robust¹ i en tid der migrasjon, utflagging, reduserte handelshindringer og store teknologiske fremskritt kaster rundt på strukturen av markedsbestemte lønninger. Sagt enklere, dersom aktørene i arbeidsmarkedet langt på vei er villige til å akseptere endringer i markedsprisen på ulike type arbeidskraft, blir det lettere å holde full sysselsetting og å utnytte ressursene.

Dette er ingen meningsytring om hvorvidt den amerikanske modellen er bra eller dårlig. Dette er et resonnement. Resonnementet kan angripes for manglende logikk eller for manglende relevans. Men kan det angripes for at man ikke liker det?

III

For de tre årene 2002-2004 ligger Euroland an til å vokse med i gjennomsnitt 3 prosentpoeng mindre per år enn resten av verden. Det er mye.

Jeg kommer i tanke på hva som hendte i Storbritannia for et kvart århundre siden. Britene hadde valget mellom å gjenvelge James Callaghan eller å få Margaret Thatcher som ny statsminister. I perioden 1960-1978 vokste tysk økonomi med i gjennomsnitt ett prosentpoeng mer enn den britiske per år. Over nitten år er det mye. England var Europas syke mann. Med Callaghan kunne man forvente lav vekst og jevn fordeling. Med Thatcher større vekst og skjevare fordeling. Og et oppgjør med fagbevegelsen.

Britene gikk for det siste. I de neste elleve år var den økonomiske veksten om lag den samme i de to landene. I årene etter Thatcher, fra 1991 til og med 2003, har britisk økonomi vokst med 2,3 % i gjennomsnitt per år, mot 1,6 % for tysk økonomi. Den lavere veksten, kombinert med at 18 millioner stort sett fattige østtyskere ble tatt opp i Bundesrepublik Deutschland i 1990, har ført til at BNP per capita nå er høyere i Storbritannia enn i Tyskland.

For den enkelte brite måtte valget i 1979 fortone seg omtrent som så: Stemmer jeg på Arbeiderpartiet (og Callaghan) er jeg rimelig trygg på jobb og levestandard. Men også på at vi på de britiske øyene vil fortsette å sakke akterut i forhold til landene på kontinentet. Går jeg derimot for Det konservative partiet (og Thatcher), kan arbeidsplassen bli noe usikker og kravet til omstillinger større, men landet som helhet vil ha større sjanser for å krabbe seg opp til en plass i solen.

Ved valget av Thatcher kan vi kanskje si at britene viste en viss vilje til risikotaking.

Hva har britene fått igjen for dette? Et land med klart større forskjeller. Ginikoeffisienten har gått fra 0,25 til 0,34 i perioden 1979 – 1991 hvilket betyr at de rike er blitt rike i forhold til de fattige. Men en viss grad av «trickle-down» har gjort seg gjeldende, dvs. at mange fattige også har opplevd en bedring i sin materielle standard. Med Tony Blair som statsminister har noen grupper kommet bedre ut – som pensjonister og barn – men Ginikoeffisienten har ligget rimelig stabilt på «Thatcher-nivå».

Engelskmenn bor nå i et land som andre land tar mer på alvor. En viktig årsak til dette er at økonomien vokser relativt til den tyske og franske. Noe som gir økt innflytelse og større makt.

I Europa er det ikke noen levende og engasjert økonomisk debatt, der ulike alternativer stilles opp mot hverandre. Demokrati – i betydning av valg mellom klare alternativer

¹ Etter at orkanen Isabel hadde feid innover Washington DC høsten 2003, stod følgende å lese i Washington Post, tirsdag 23. september 2003: «We have to wait on the winter clothes for children,» said Vilma Hernandez as she stood on a street in the District's Adams Morgan neighborhood, her 2-year-old daughter, Bianca, sitting atop her shoulders, her 5-year-old son, Armando, at her side. «We'll have to wait a little while, maybe a month, to catch up.» ... Hernandez assembles furniture by day and works as a part-time window-washer at night Her husband works for a landscaping company. Together, Hernandez said, they send \$500 a month to their families in El Salvador and Mexico. «There's not a lot of extra cost that we can accommodate in a month,» she said. «I hope the power comes back soon.»
Hvordan ville et tilsvarende intervju sett ut i en europeisk avis? Sier disse få setningene en del om forskjeller i holdninger og forventninger? Sier de noe om robusthet?

i den økonomiske politikken – er ikke hva som preger Unionen på unionsplanet. Fravær av felles språk gjør det ikke lettere å ha Europa-omfattende debatter, med deltakere fra alle EU-landene.²

Hvordan ville et Thatcher-lignende tilbud til økonomisk politikk for Europa sett ut? Følgende elementer ville trolig inngått:

- Friere immigrasjon
- Bedre universiteter
- Bedre arbeidsvilkår for de beste forskerne og de beste studentene
- Svekket stillingsvern
- Tettere oppfølging av arbeidsløse
- Sterkere incitament til arbeid
- Lengre arbeidstid – eller i hvert fall slutt på stadig kortere
- Høyere pensjonsalder
- Bedre fungerende kapitalmarkeder

Større forskjeller og sunnere offentlige finanser ville trolig blitt resultatet. Samt kjappere økonomisk vekst. Om man vurderer kvaliteten av et samfunn ut fra hvordan de som har det verst lever og blir tatt vare på, kan en slik Thatcher-inspirert politikk føre til en forringelse av kvaliteten. Men det trenger ikke skje. Med større kake kan de minste stykkene bli større, selv om forskjellene mellom store og små kakestykker øker.

IV

Felleskassen i EU er på noe under 1,2 % av samlet BNP i medlemslandene. Milliarder av euro. Men egentlig småpenger i det store bildet. Snaut halvparten av pengene som kommer inn, går til jordbruksstøtte. En tredjepart til ulike struktur- og regionalfond. Noe koster det også å drive EU – men langt mindre enn de fleste tror. Et embetsverk på om lag 50.000 personer – hvorav om lag halvparten arbeider for Kommissjonen – for en union med nærmere 380 millioner mennesker er ikke mye. I den norske sentraladministrasjonen jobber det om lag 2.500 personer, dvs. 1/20 av hva EU-maskineriet i Brussel trenger.

Land med stor jordbruksproduksjon får mest ut av EU – netto 2-3 % av BNP for Irland, Hellas og Portugal. Tyskland, som pleide å være den som betalte gildet, har nå et nettobidrag tilsvarende en kvart prosent av BNP. Her er et temmelig delikat problem: Hvor rimelig er det at Irland som har hatt en eventyrlig økonomisk vekst og nå ligger godt over gjennomsnittet til EU (før utvidelsen i mai 2004), skal motta netto støtte fra EU, mens Tyskland, som i alle år har betalt og nå har kommet under snittet, skal betale inn? Eller hvorfor skal Sverige betale og Danmark motta når levestandarden i Danmark klart er høyere enn den i Sverige? Fordi reglene er sånn. Danmark oppdretter og slakter hvert år 25 millioner griser. Det blir EU-penger av slikt.

Jeg stusser altså på all den fokus og oppmerksomhet som den lille fellespotten i EU får. Det har sikkert sammenheng med at dette er synlige penger som man kan ta og kjenne på. Og som hvert år skal brukes opp. Men hvor mye viktigere er det ikke å få fart på den økonomiske veksten? Med stor arbeidsløshet ligger forholdene godt til rette for større vekst. Sammenlignet med en varig økning i veksten på et par tiendels prosentpoeng blir netto overføringer fra EU for småpoteter å regne.

V

Den åpenbare løsningen er å satse mer kraftfullt på å få arbeidsmarkedene i EU til å fungere bedre. En arbeidsløshet på 9-10 % og mer i de fire store kontinentale EU-landene – Tyskland, Frankrike, Italia og Spania – innebærer en enorm sløsing med ressursene. En halvering ned til et nivå som i Storbritannia eller i USA ville gi solid vekst i den perioden ledigheten synker. Samtidig ville problemene med å få de offentlige budsjettene til å balansere komme et langt skritt nærmere sin løsning: Mindre penger ut av statskassen til de arbeidsløse. Mer penger inn i den samme kassen når de som kommer i jobb, betaler skatt.

Et bedre fungerende arbeidsmarked er i første rekke det enkelte lands ansvar. Men problemene med å få til noe her, ble levende illustrert med all den motstand kansler

² I *Financial Times* 18. mars 2004 stod det en artikkel om hvordan franskmennene satser prestisje, penger og politisk kapital på at fransk fortsatt skal være et hovedspråk i EU-25. Dagen etter stod det en artikkel om hvordan kinesere er opptatt av at barna (eller barnet) så hurtig som mulig skal få så god som mulig opplæring i engelsk. Gjerne allerede i barnehagen. Hvem hører fremtiden til? I *The Economist* for 24. april 2004 leser vi at den nye statsministeren i Spania, Jose Luis Rodriguez Zapatero, har lovet å arbeide for at katalansk skal bli offisielt EU-språk.

Gerhard Schröder møtte da han høsten 2003 lanserte sitt Agenda 2010 program. Hovedtanken her er bedre incitamenter for å jobbe. Men når lavere skatter går sammen med mindre gunstige pensjonsordninger, sier tyskerne Nein. Forståelsen for at tunge demografiske trender nødvendiggjør endringer i incentivstrukturen i det tyske arbeidsmarkedet, er liten. Schröder kjente at Agenda 2010 sugde så mye krefter ut av ham som partileder i SPD at han valgte å overlate partiroret til Franz Müntefering, parlamentarisk leder for SPD i Bundestag. Slik at Schröder selv kan konsentrere seg om jobben som tysk kansler.

Hva skal til for å få arbeidsmarkedene i Europa til å fungere bedre? To anerkjente eksperter på området, professorene Richard Layard og Stephen Nickell,³ peker på to ting:

- Strengere krav til dem uten jobb om at de må godta tilbud om høvelig arbeid. I kombinasjon med at myndighetene pålegges å gi folk som har vært uten jobb ett år, tilbud om arbeid.
- Lønningene må tillates å variere mer over ulike regioner. Om arbeidsløsheten er høy i Normandie og lav i Provence, må man ikke tviholde på samme lønn for samme arbeid i de to regionene.

Tiltak av en slik karakter har vært iverksatt med gode resultater i land som Danmark og England. Da arbeidsløsheten i Danmark toppet seg på 9,6 % i 1993, tok myndighetene tak i problemet. Tiden man mottar ledighetsstrygd ble kraftig redusert. Lønn ved jobb på tiltak kunne ikke lenger overstige arbeidsløshetsstrygden. Incentivene til å finne vanlig arbeid øker. Kravet til høvelig arbeid, for å motta trygd, ble også skjerpet. Og tiltak for å fange opp dem som kunne ligge an til langvarig arbeidsløshet, ble iverksatt. Gersing (1997) spådde at med disse – og flere – tiltak på plass ville den strukturelle ledigheten i Danmark å gå ned til 7 % i 2000. Virkeligheten overtraff forventningene. På seks år ble arbeidsløsheten i Danmark halvert.

VI

I en markedsøkonomi der folk får betalt etter innsats og resultat, vil ressursene bli utnyttet på en god måte. Kaka til fordeling blir stor. Et skattesystem bidrar til å myke opp den rene markeds løsningen. På den ene siden gir skatter grunnlag for omfordeling. På den andre siden bidrar skat-

ter til svakere incentiver til å arbeide. Vi vil gjerne ha det begge veier; solid økonomisk vekst og jevn fordeling. Imidlertid vil man komme til et punkt der disse to forholdene må avveies mot hverandre. Skal et samfunn ha mer av det ene – raskere økonomisk vekst – må det godta mindre av det andre – dvs. noe skjevare inntektsfordeling.⁴

Globalisering og teknologisk fremgangen kan gjøre avveiningen her vanskeligere. Med større markeder kan spesialiseringen drives lenger og produktiviteten øker. Land kan konsentrere seg om å produsere varer og tjenester de har særlig gode forutsetninger for å lage, sammenlignet med andre land. Men fordelingen kan bli skjevare.

I 1825 førte seilskuta «Restoration» 52 nordmenn fra Stavanger til New York. Siden den gang har vel 900.000 nordmenn krysset Atlanteren og funnet seg nytt hjem i Amerika. De kom til et land med jord nok til alle. Med rikelig tilgang på jord og med knapphet på arbeidskraft legges forholdene til rette for at arbeidskraften blir relativt godt betalt. Men noe tilsvarende hendte også i gamlelandet. Når utvandrerne drog av sted, ble det relativt sett mer rikelig med jord for dem som ble tilbake. Folk på landsbygda kunne konsentrere seg om å dyrke opp de beste jordstykkene. Det ble mer i avkastning pr. arbeidet time. Produktiviteten økte. Velstanden steg. Tungdreven jord ble liggende brakk og skogen tok over. Småbruk ble lagt øde og grender ble avfolket. Globalisering i form av utvandring til Amerika, var til økonomisk glede både for dem som reiste ut, og for dem som ble igjen hjemme.

Den globalisering vi i dag ser, er til ulempe for noen, selv om den klart er til fordel for de mange. At sko og klær er blitt så billig i løpet av de senere årene i Norge, kan vi i stor grad takke bl.a. kineserne for. Billigere industrivarer, bredt definert, er en klar konsekvens av spesialisering og arbeidsdeling som følger med en økende grad av globalisering. Taperne i denne utviklingen er dem som tidligere produserte klær og sko i Norge. Kom de seg ikke ut av bransjen i tide, sørget markedet for å ta dem ut – gjennom konkursmekanismen.

Teknologisk fremgang gir muligheter for ytterligere arbeidsdeling. Utflagging kaller vi det, når deler av produksjonen blir flyttet ut til andre land. Amerikanske selskaper har gått i spiss her. Ringer du til et av dem, kan det

³ Se deres artikkel i *Financial Times* 23. mars 2004. Se også <http://www.dwp.gov.uk/>

⁴ Den klassiske diskusjonen av denne problemstillingen er Arthur Okun (1975).

tenkes at hun som tar telefonen, sitter i Bangalore, og ikke i New York. Billig telekommunikasjon har gjort at avstand ikke er noe problem. Og om lønnskostnaden kan reduseres til en brøkdel av hva den er i USA, er det ikke rart at bedrifter finner det interessant med slik utflagging. Et problem kan det imidlertid være om sentralborddamen snakker med klar indisk dialekt. Amerikanere, som ser at amerikanske arbeidsplasser går tapt til utlandet, liker ikke dette. Siste skrik i bransjen er å gi de indiske telefonmedarbeiderne opplæring i amerikansk – med passende lokal dialekt. Samt å holde dem løpende oppdatert om resultatene i amerikansk fotball, til bruk når behovet for *small talk* melder seg.

REFERANSER:

Alesina, A. & Glaeser, E. L. (2004): «*Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*», Oxford University Press

Gersing, A. (1997): «Structural Unemployment in Denmark», OECD, Economics Department, Working Paper 183

Hirschman, A. O. (1970): «*Exit, Voice, and Loyalty*», Harvard University Press, Cambridge

Okun, A. (1975): «*Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*», Brookings Institution, Washington DC.

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 at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til

Leif Høegh & Co

Postboks 2596 Solli, 0203 Oslo – Telefon 22 86 97 00

ÅGE DANIELSEN

Administrerende direktør ved Rikshospitalet Universitetsklinikk

TERJE P. HAGEN

Professor ved Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo

RUNE J. SØRENSEN

Professor ved Handelshøyskolen BI

Den norske sykehusreformen: Hva som er galt, og hvordan den kan forbedres?

Gjennom sykehusreformen er det etablert en statlig konsernmodell der styrene i de regionale helseforetakene både har ansvar for løpende eierstyring og ansvar for å bestille spesialisthelsetjenester. Formålet var å gi sykehusene større ansvar og mer myndighet ved etablere kontrakter med helseforetakene. I realiteten har sykehusreformen utviklet seg til en form for pervertert etatsstyring. Dagens styringssystem gir stor vilkårlighet i sykehusenes økonomiske rammer, delvis som følge av politiske initiativ og dels som følge av mangelfulle styringsdata. Hvis det er politisk vilje til reell delegasjon til regionale helseforetak og videre til sykehusene bør styringen understøttes av målestokkonkurranse med basis i nasjonale styringsdata. Dette kan sees som et skritt på veien mot et institusjonelt skille mellom bestiller og tjenesteproducent, men også som en reform av dagens konsernmodell.

INNLEDNING

For 20-30 år siden var pasienter og pårørende takknemlige for den hjelp og de offentlige tjenester de fikk. Folk ble imponert over hva medisinen kunne utrette, de hadde respekt for leger og andre autoriteter, og pasienter og pårørende var vant til køer og venting. I dag er situasjonen en annen: en sekularisert, helsebevisst og velutdannet middelklasse krever rett til offentlige helsetjenester og behandling, og har ofte kunnskap nok til å kreve det nyeste og beste innenfor avansert medisin. Pasienter og pårørende vil ha et individuelt tilpasset tilbud, og pasientene er ikke fornøyd med å stå i kø – de vil ha umiddelbar tilgang til diagnose, behandling og rehabilitering, samt pleie og omsorg. En rekke av de reformer vi har sett i moderne velferdsstater er innrettet mot å møte disse kravene, slik som

rett til å velge allmennlege og sykehus (på «samme nivå»), rett til å få en alternativ vurdering av egen diagnose, innsyn i egen journal, og mer eller mindre forpliktende rett til behandling innenfor en viss tidsfrist.

Økt pasientinnflytelse, større valgfrihet og bedre informasjon lar seg håndtere uten store kostnader. Mer aktivistiske pasienter og deres organisasjoner krever også tilgang til den beste diagnostikk og sykdomsbehandling. Samtidig kan moderne medisin svare på stadig flere av pasientenes behov, med det resultat at vi kan behandle og lindre sykdommer som før var tilnærmet uhelbredelige. Befolkningens krav blir ikke mindre av at regningen oftest sendes til en upersonlig tredjepart, til statskassen. Alle offentlige tjenester krever vanskelige prioriteringsbeslut-

ninger, men i helsevesenet synes avveiningen mellom kostnadskontroll og tilgjengelighet/kvalitet å være særdeles «smertefull» – slik vi også ser i konflikter om helsepolitiske reformer i Tyskland og Frankrike.

Norge kunne valgt å svare på disse utfordringene ved en reform på regionalt nivå. Svaret kunne vært større folkevalgte regioner som organiserte valgfriheten og som gjennom friere beskatningsrett hadde muligheter for å håndtere etterspørsel og den medisinsk-teknologiske utvikling. Norge valgte en annen modell. Ved å etablere et nasjonalt «helsekonsern» skulle staten – med helseministeren, regjeringen og Stortinget på toppen – etableres som et strategisk styringsnivå. Staten skulle legge rammer for virksomheten samtidig som ansvaret for å løse oppgavene ble delegert til de regionale helseforetakene (RHF).

Det er for tidlig å foreta en full evaluering av reformen.¹ Vi vil likevel spørre: Ser vi tendenser til at den planlagte konsernstyringen har blitt pervertert etatsstyring? Vi mener det! Neste spørsmål er da: Hvilke reformer bør en gjennomføre for å forbedre styringen av helseforetakene? Vi diskuterer to mulige reformer: At den tenkte konsernmodellen erstattes av en kontraktsmodell med et klart skille mellom bestiller og utfører, eller at konsernmodellen erstattes av en kontraktsmodell basert på målestokk-konkurranse mellom foretakene. I begge tilfellene forutsettes det et betydelig bedre datagrunnlag for helseforetakenes beslutninger enn de har i dag.

La oss poengtere innledningsvis at vi ikke er helt sikre på at systemet lar seg reformere. Det kan være at mediepress rundt enkeltsaker er en så sterk drivkraft bak sentrale politiske organers aktiviteter at den statlige styringsmodellen vil gi helseforetakene mindre og mindre handlfrihet – i alle fall i perioder med mindretallsregjeringer. Siden vi går videre til diskusjonen av alternativer innenfor dagens hovedstruktur, tror vi imidlertid ikke at dagens modell er uten muligheter.

HAR SYKEHUSREFORMEN BLITT PERVERTERT ETATSSTYRING?

Det er ikke i seg selv noe problem at en stor del av verdiskapningen i samfunnet skjer gjennom helsesektoren. Mye tyder på at helsetjenester er høyt prioritert i befolkningen, og hvis tjenestene produseres effektivt er ikke

høye utgifter til helse- og sosialformål noe «sykdomstegn». Sykehusreformens sentrale mål var «mer helse for pengene». Oppfatningen var at myndighetene hadde styrt for mye i driftsspørsmål og «... for lite på overordnede spørsmål knyttet til prioriteringer og struktur» (se kapittel 2 Ot.prp 66 (2000-2001)).² Resonnementet er det samme som vi kjenner fra andre offentlige sektorer de seneste 20-30 år: Overgang fra tradisjonell forvaltning med kontroll over bruken av innsatsfaktorene til mål- og resultatstyring med fokus på resultatoppnåelse. Tenkningen er at myndighetene skal spesifisere omfang og type helsetjenester de ønsker levert, og så skal det være opp til produsentene å finne frem til den beste måten å gjøre dette på. Dette er altså en modell som betoner de folkevalgtes rolle som *bestiller* av helsetjenester på befolkningens vegne. Men bygger modellen på en realistisk forståelse av velgernes krav, mediebildet på helsesektoren og de folkevalgtes respons på dette? Er styringsmodellen gjennomførbar i et land der mange mener at statskassen renner over av oljeinntekter, mindretallsregjeringer er hovedregelen og Stortinget er splittet i mange, konkurrerende politiske partier?

Nye finansieringsordninger har på mange måter vært nøkkelen til de nye styringsmodellene. En hovedidé har vært innføring av fastpriskontrakter der en styrer etter resultater/produksjon heller enn virksomhetenes bruk av innsatsfaktorer (detaljerte budsjettammer for drift og investering, stillingshjemler, m.v.). Både finansiering basert på tilskudd til produksjon og per capita tilskudd kan klassifiseres som fastpriskontrakter – finansieringsordninger der myndighetene spesifiserer produksjons- eller resultatmål, og stiller en gitt økonomisk stykkpris eller ramme til disposisjon for å nå disse. Med et per capita tilskudd gis helseorganisasjonen ansvaret for å tilby et sett av helsetjenester til en avgrenset befolkningsgruppe, og dette finansieres gjennom et fast tilskudd per bruker. Hvis helseorganisasjonen (eksempelvis RHF) administrativt tildeles en befolkningsgruppe er finansieringen lukket – det er en form for rammefinansiering. Hvis helseorganisasjonene konkurrerer om brukere (f.eks. forsikringstakere) er finansieringsordningen åpen – den varierer med antall kunder. Med produksjonstilskudd bestemmes sykehusets inntekter av omfanget av tjenesteproduksjonen. I sykehussektoren måles produksjonen gjennom klassifikasjonssystemet DRG, som er grunnlaget for prise-

¹ Hagen og Kaarbøe (2004) presenterer vurderinger og statistisk materiale om utviklingen i spesialisthelsetjenesten før og etter reformen.

² I høringsnotatet «Statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten», se http://odin.dep.no/hd/norsk/aktuelt/hoeringssaker/under_behandling/030071-080008/dok-bn.html heter det: «Utgangspunktet i dag er at det styres for mye på driftsspørsmål og for lite på struktur. Denne reformens intensjon er derfor å legge grunnlag for å øke styringen i forhold til strukturen på helsetjenesten, for eksempel gjennom funksjonsfordeling. Samtidig skal de enkelte virksomhetene få større ansvar og frihet innenfor den strukturen som bestemmes.»

ne og dagens «innsatsstyrte finansiering» (ISF). Dersom kontrakten ikke setter et tak på antall DRG-poeng har vi en åpen ordning, en aktivitetsbasert kontrakt. Dersom oppdragsgiver spesifiserer at et visst antall DRG-poeng skal produseres innenfor en viss periode er ordningen lukket – en står overfor en rammebasert fastpriskontrakt.

Det er (minst) tre grunner til at forutsetningene for fastprismodellen *ikke* er oppfylt i den norske modellen.

Helsetjenesten styres etter dårlige data

Når departement og RHF skal tildele oppdrag til sykehus forutsetter det at budsjetttrammene er realistiske i forhold til de mål som er satt. I en situasjon med konkurranse om oppdrag reduseres behovet for styringsdata om enhetskostnader/priser. Men siden den norske reformen ikke la opp til konkurranse er det avgjørende å ha gode styringsdata for å kunne gi sykehusene krevende, men realistiske oppdrag. Fraværet av konkurranse er i seg selv et problem for modellen – og det er slående at dagens norske DRG-priser overhodet ikke er utviklet med sikte på kontraktsinngåelser mellom RHF og sykehus (helseforetak, HF).³ Reformen har viet alt for lite oppmerksomhet mot gode styringsdata (se også diskusjon nedenfor.) Urealistiske oppdrag svekker sykehusenes og sykehusledelsens evne til å etterleve styringsmodellen, og undergraver deres lojalitet til oppdraget og oppdragsgivere. «Alle» vet at budsjetttrammen er satt urealistisk lav, og at ytterligere bevilgninger vil komme. Dermed blir det håpløst for sykehusdirektøren å anspore sine medarbeidere til innsats for å nå ambisiøse mål om pasientbehandling innenfor knappe økonomiske rammer.

Politikerne griper inn underveis

Alle kontrakter er ufullstendige – det lar seg ikke fullt ut spesifisere hvordan et oppdrag skal løses. Ideen er at det skal være opp til tjenesteproduzenten/ sykehuset å finne den beste måten å løse oppdraget på. Sykehus er store, komplekse og høyspesialiserte organisasjoner, så argumentet burde ha særlig relevans i spesialisthelsetjenesten. En vil få høyest effektivitet ved å overlate til spesialisthelsetjenesten å finne frem til bruk av ulike typer arbeidskraft, bygninger og medisinsk utstyr, hvordan sykehusets interne organisering bør være, og hva som skal produseres i egen regi og hva som bør kjøpes eksternt. Det bør også gis atskillig frihet til å samarbeide med andre sykehus, for slik å finne frem til en god arbeidsfordeling.

Fordi staten både er oppdragsgiver og eier kan imidlertid departementet gripe inn etter at en kontrakt er inngått (i budsjettåret). Departementet kan for eksempel pålegge opprettholdelse av en fødeavdeling ved et sykehus, eller gi instruks om at en pasientgruppe skal gis enda høyere prioritet. For å gardere seg mot feil og kritikk kan nye retningslinjer og kontrollsystemer introduseres, noe som svekker forutsetningene for reell ledelse av sykehus. Alt dette undergraver autoriteten til sykehusledelsen, og svekker de ansattes lojalitet til den inngåtte avtale og budsjett-ramme. Jo flere slike skranker som legges på sykehusenes frihet til å finne effektive lokale løsninger, desto mindre blir gevinsten med fastpriskontrakter.

Mindretallsregjeringer/ partifragmentering disponerer for enda mykere rammer

Ufullstendige kontrakter betyr også at det skjer noe uventet som påvirker sykehuset evne til å levere i henhold til den inngåtte kontrakt. Det er vanskelig for våre folkevalgte politikere å gjennomskue hvorvidt høye kostnader skyldes dårlig ledelse og ineffektiv drift, eller om det skyldes kostnadsøkende forhold utenfor sykehusets kontroll. Men hvis politikerne alltid kan vinne popularitet og velgeropp- slutning ved å støtte krav om ytterligere bevilgninger til sykehusene, undergraves forutsetningene for fastpriskon- trakter. At mindretallsregjeringer og partifragmentering svekker muligheten for kostnadskontroll er velkjent. Avtroppende leder i Arbeiderpartiet, Thorbjørn Jagland, formulerte det slik:

Det er blitt en helt vanlig sport at opposisjonen slår seg sammen og gjør enkeltvedtak gjennom året, og overlater til regjeringen å finne inndekning. Slik blir helhetlig og lang- siktig planlegging umulig
(Torbjørn Jaglands tale på Arbeidspartiets landsmøte 8.11 2002).

Dette fellesressursproblemet eller «common pool» proble- met har vært gjenstand for en rekke empiriske studier på vestlige land og i Norge. Faglitteraturen har sett på brede politiske partier og partidisiplin som det viktigste middel til å koordinere utgiftskrav fra velgere i ulike valgdistrikter og fra ulike typer av interessegrupper. Studier tyder på at det er en positiv sammenheng mellom mål på regjeringers «styrke» og offentlig utgiftsvekst/ budsjettunderskudd. Det er vanskelig å holde på «harde budsjettkrav» med

³ Nå kan det innvendes at dette ikke er et særegent problem for helsesektoren – men hvorfor fungerer tilsynelatende mål- og resultatstyring på andre områder? En forklaring er nok at produksjonsmål er så løst formulert at offentlige etater og deres oppdragsgivere nesten alltid kan argumentere for at målene er oppnådd. Det spesielle med helsesektoren er at lav tjenesteproduksjon fører til lengre ventetid med sterk politisk appell.

mange konkurrerende politiske partier, og det er lett å etablere koalisjoner for ytterligere bevilgninger eller krav til tjenesteytingen.

Konklusjon 1: Sykehusreformen har blitt pervertert etatsstyring

Den norske sykehusreformen ga oss i prinsippet en desentralisert organisering der sykehusene skal levere i henhold til gitte oppdrag fra folkevalgte myndigheter. I realiteten er det en modell preget av myke budsjettammer og mange styringsmessige inngrep i driftsbeslutninger. Og videre, når den moderne «journalismen» solidariserer seg med enkeltpasienter, pasientorganisasjoner, eller med ansatte i helsetjenesten, blir det nesten umulig å argumentere for overordnede helsepolitiske prioriteringer (Bay og Saglie, 2003). Styringssystemet blir lett offer for tilfeldige inngrep, budsjettammene blir lett offer for brukeres og ansattes aksjonspolitikk, og de blir derfor ikke troverdige. Ledelse av sykehusene blir svært vanskelig som følge av urealistiske og/eller kortsiktige styringsmessige pålegg.

Den tradisjonelle forvaltningsmodellen var jo designet nettopp for å ivareta folkevalgt kontroll. Er det som utføres tradisjonell etatsstyring? Vi tror dessverre ikke det. Modellen kan best karakteriseres som pervertert etatsstyring fordi den både gir politikerne mulighetene til å gripe inn og anledningen til å frasi seg ansvar. De folkevalgte kan si at ansvaret er hos helseforetakene når noe går galt eller kritiseres, og de (særlig opposisjonspolitikere) kan ta æren for «å gripe inn» når det er oppportunt.

Hva er så alternativene?

KONTRAKTSMODELL HELLER ENN KONSERNMODELL

Vi kan skille mellom tre idealtyper for organisering av helsetjenesten: Den tradisjonelle forvaltningsmodellen, konsernmodellen som innebærer at sykehusene skilles ut som egne foretak, og kontraktsmodellen som forutsetter et institusjonelt skille mellom sykehusene som tilbydere og offentlige myndigheter som etterspørrere av helsetjenester.⁴ Felles for disse modellene er at de bygger på en offentlig finansiert helsetjeneste.

Forslaget om en kontraktsmodell er drøftet i NOU 2003:1. Utvalget understreket at primær oppgaven til RHF

er bestilleransvaret. Det uttrykte også bekymring for at private tilbydere av helsetjenester ikke fikk mulighet til å konkurrere med de statlige tilbyderne. Utvalget foreslo at private tilbydere ble gitt en større mulighet til å yte tjenester ved mer langsiktige kontrakter, at avtaler ble inngått med RHF, og ikke med de enkelte helseforetak, samt adgang for primærhelsetjenesten til å henvise pasienter direkte til private sykehus og spesialister som RHF har avtale med.

Bondevik-regjeringen gikk i sin tiltredelseserklæring inn for et klarere skille mellom myndighetenes roller som bestillere og utførere av helsetjenester (kontraktsstyring), men har senere fått «kalde føtter». I stortingsmeldingen som etterfulgte NOU 2003:1 (St.meld. nr 5: 2003-2004), ble det lagt mye vekt på at en bestiller-utfører organisering forutsetter at tjenestetilbudet kan eksponeres for reell konkurranse, og at det bare i meget beskjeden grad er mulig. Videre påpekes det at en bestiller-utfører modell vil kreve høyere forvaltningsmessig kompetanse, og lett vil medføre økte administrative kostnader. Meldingen viser til at erfaringene med en slik organisering i Sverige, Storbritannia og New Zealand ikke gir grunnlag for stor optimisme med hensyn til mulighetene for økt produktivitet, høyere kvalitet eller forbedret kostnadskontroll.

Stortingsmeldingen skiller imidlertid ikke klart mellom to ulike tolkninger av erfaringsmaterialet fra ulike land. En mulig tolkning er at kontraktsorganisering ikke kan ha effektivitets- eller kvalitetsfremmende effekter på grunn av særtrekk ved helsetjenesten. Ett argument er påstanden om at det er vanskelig å etablere en reell konkurranse mellom sykehus. Pasientene kan ofte ikke velge selv (psykiatri, øyeblikkelig hjelp), eller velger kun et nærliggende sykehus (særlig eldre pasienter med kroniske sykdommer). Deler av helsetjenesten er også høyspesialisert, noe som forutsetter svært langsiktige avtaler, som igjen gjør det vanskelig å få til effektiv konkurranse om oppdrag med bestillerorganisasjoner (relasjonsspesifikke investeringer). Selv om argumentasjonen har noe for seg, kan den ikke sies å gi en balansert fremstilling av internasjonal forskning på feltet (se f.eks. Grytten og Sørensen, 2002; Sunnevåg og Bjorvatn, 2003).

En ganske annen tolkning er at kontraktsorganisering ikke har gitt tilsiktede effekter fordi modellen ikke er implementert etter sine forutsetninger (se f.eks. Le Grand, 2003:

⁴ Vi diskuterer ikke konkurranse om pasienter gjennom et system der pasientene fritt kan velge sykehus og sykehusene finansieres ved et system med stykkpriser (basert på DRG-klassifisering).

kapittel 7). Hvis utførerorganisasjonene ikke gis tilstrekkelig handlefrihet i driftsspørsmål (f.eks. gjennom svært detaljerte kontrakter/«tilsagnsbrev» som angir bruk av innsatsfaktorer/organisering), hvis overordnede myndigheter griper inn i de løpende operasjoner, eller hvis bestillerorganisasjonene ikke gis anledning til å velge det mest effektive sykehus, kan en heller ikke forvente store effekter. Igjen er altså spørsmålet om de politiske forutsetningene for kontraktsmodellen/fastpriskontrakter er oppfylt. Hvis folkevalgte myndigheter ikke ønsker desentraliserte beslutninger, er det heller ikke mulig å innføre modellen.

Det er ikke i strid med kontraktsmodellen om en åpner for folkevalgt representasjon i de regionale/lokale bestillerorganisasjonene. Særlig hvis disse kan delfinansiere virksomheten med lokal beskatning eller avgifter, er det rimelig med lokalpolitisk representasjon. Men det vil bryte med kontrakts- og fastprismodellens rasjonale om styrene i de utøvende virksomhetene – i de offentlige eide sykehusene – får folkevalgte representanter.

Konklusjon 2: Kontraktsmodell bør velges fremfor konsernmodellen

Våre grunnleggende poenger er disse: Hvis man *ikke* er villig til å gi fra seg adgangen til eierstyring/etatsstyring er det vanskelig å se at styringen blir noe annet enn nettopp etatsstyring. Konsernmodellen blir lett en forkledd etatsmodell, og finansieringen får preg av «myke» refusjonsordninger heller enn «harde» fastpriskontrakter.

En måte å «binde seg til masten på» vil være å innføre et institusjonelt skille mellom bestiller og utfører. Politikerne vil gjennom vedtaket om institusjonell struktur fjerne seg fra beslutninger av driftsmessig karakter. Det grunnleggende informasjons- og konkurranseproblemet beskrevet over har ingen enkel løsning. Vil bestillerenheten ha informasjon nok til å formulere bestillingen, og vil det være mulig å skape konkurranse blant tilbyderne? I tillegg kommer at fritt sykehusvalg («på samme nivå») kan skape problemer hvis bestillerenheten inngår kontrakter ut fra laveste pris, og mange pasienter likevel velger de ineffektive sykehusene (Kaarbøe og Østergren, 2001). Dette kan tilsis en viss forsiktighet hvis en vil etablere en kontraktsmodellen ved bestiller-utfører organisering.

MÅLESTOKK-KONKURRANSE – ET SELVSTENDIG ALTERNATIV ELLER ET SKRITT PÅ VEIEN MOT BESTILLER – UTFØRER ORGANISERING

Både den tidligere fylkeskommunale forvaltningsmodellen og den nåværende modellen har to prinsipal-agent relasjoner, stat versus fylkeskommune/RHF, og fylkeskommune/RHF versus sykehus. Den statlige finansieringsoppgaven er i prinsippet enkel – kommune/region bør finansieres med et per capita tilskudd (se NOU 2003:1; Dalen m.fl., 2002). Det årlige tilskuddet til RHF kan fastsettes som forventet tjenesteproduksjon per innbygger (delvis målt ved DRG-poeng per innbygger)⁵, kostnadsforhold (f.eks. kostnad per DRG-poeng) og folketallet i regionen. Ideen er at RHF er regionkontorer i det nasjonale forsikringsselskapet. Velgerne betaler en fastsatt premie – «helseskatten» – som skal dekke et gjennomsnittlig per capita tilskudd til RHF. Innbyggerne vil til gjengjeld ha krav på et sett av spesifiserte helsetjenester. Det bør i tillegg eksistere en ordning for risikodeling mellom stat og RHF for å håndtere uforutsette aktivitetsvingninger.

Relasjonen mellom bestillerorganisasjonen (kommune/region) og sykehus er mer krevende. La oss skille mellom situasjoner der det eksisterer en effektiv konkurranse om oppdrag (en vellykket bruk av bestiller- utfører modellen) og der det ikke er tilfellet. Når konkurranse kan benyttes effektivt er det lite behov for å samle inn administrative styringsdata – priskonkurransen fører til at de mest effektive sykehusene får oppdrag. Og dersom et sykehus ikke kan levere etter kontrakt (kostnadsoverskridelser), eller sykehuset skjærer ned på ikke-kontraktsfestede kvaliteter, kan bestilleren gi oppdraget til et annet sykehus i neste periode. Konkurransen kan altså både fremme effektivitet og kvalitet, og samtidig frembringe styringsinformasjon. Situasjonen er grunnleggende forskjellig hvis bestillerorganisasjonene *ikke* skal eksponere sykehusene for anbuds-konkurranse. Uten å ta stilling til om det er mulig eller ønskelig, la oss anta at konkurranse om oppdrag *ikke* er et vesentlig element i bestillingene fra RHF. Hvordan skal en da sørge for at kontraktene med sykehusene blir realistiske, altså at kostnadsrammen står i et rimelig forhold til produksjonskravene? En mulighet er at sykehuset selv angir hvor store midler som trengs for å nå visse mål. En slik ordning kan bremse effektivitetsutviklingen i sektoren fordi den lett konserverer organisering og arbeidsmetoder.

⁵ NOU 2003:1 viser at det er stor forutsigbarhet i pågangen av pasienter. En spørreundersøkelse blant sykehusdirektører i 1999 viste at det var stor stabilitet i listepasienter og akutttinnleggelser fra eget sykehusområde, og forholdsvis stor forutsigbarhet i omfanget av gjestepasienter. Usikkerheten om pasientpågangen er mindre på regionnivået enn på sykehusnivået.

En annen mulighet er at bestilleren fastsetter kravene skjønnsmessig og ensidig, noe som kan føre til urealistiske produksjons- og budsjettmål og dermed «myke budsjettammer».

Et bedre alternativ er såkalt målestokk-konkurranse, noen ganger omtalt som «benchmarking». Tenkningen er her at det samles inn data om enhetskostnadene ved ulike prosedyrer/diagnoser ved forskjellige sykehus. En kan da gradvis legge til grunn enhetsprisene ved de mest effektive sykehusene når en fastsetter kontrakter for alle sykehus. Et slikt opplegg har i lang tid vært benyttet for fastsettelse av (monopol-)priser på overføring av elektrisk kraft for de lokale nettselskapene i Norge. DRG-basert finansiering er en form for målestokk-konkurranse der en priser etter nasjonale gjennomsnittskostnader. En forutsetning for vellykket målestokk-konkurranse er at en i utgangspunktet har korrigert for kostnadsvariasjoner mellom sykehusene som har sitt utspring i ulik belastning når det gjelder undervisning og forskning, samt pasienttyngde som ikke reflekteres i DRG-systemet (f.eks. såkalte langtidsliggere). En kan også tenke seg at en kompensere for ulikheter i behov i sykehusenes opptaksområde, slik dette beskrives ved alderssammensetningen og sosio-økonomiske forhold i befolkningen. På regionalt nivå må også ulikheter i *kvalitet* mellom sykehusene ivaretas.

En modell hvor bevilgninger og kontrakter fastsettes gjennom målestokk-konkurranse bør med dagens styringsmodell ha både sentraliserte og desentraliserte elementer. Selve målestokkelementet (beregning av DRG-kostnadene) blir mest effektivt som et nasjonalt system, både fordi det er administrative gevinster ved sentralisert drift av enheter som beregner kostnader og fordi det gir sammenlignbare data for hele landet. Deler av medisinen er høyspesialisert, slik at det også kan være behov for internasjonalt samarbeid for å få en tilstrekkelig mengde sammenlignbare data. Kompensasjon for kostnadsvariasjoner og behov kan best gjøres på regionalt nivå der kunnskapen om slike forhold sitter.

Konklusjon 3: Målestokk-konkurranse gjør det mulig å benytte kontraktsmodellen

Bestiller- utfører modellen forutsetter at en løser opp de nye helseforetakene og spiller sykehusene (samt private aktører) ut mot hverandre gjennom konkurranse. For visse grupper av pasienter vil sykehusene bli tilnærmet monopolister i sitt opptaksområde, og kan dermed presse kontraktskostnadene opp. Målestokk-konkurranse kan sees

som et skritt på veien mot en kontraktsmodell organisert etter bestiller-utfører prinsippet. Men systemet kan også benyttes til å fastsette budsjettammer selv om en ikke etablerer en rendyrket bestiller-utfører organisering. I begge tilfeller vil denne måten å fastlegge kontraktene på gi forbedret troverdighet, vi introduserer et element av konkurranse mellom foretakene og opplegget gir grunnlag for en skrittvis organisatorisk reform.

PÅLITELIGE DATA ER EN FORUTSETNING FOR KONTRAKTSMODELLER

Kontraktsmodeller, særlig modeller basert på målestokk-konkurranse, forutsetter pålitelige data. I dag henger utviklingen av prissystemer innenfor somatiske helsetjenester etter særlig på to områder, høykostnadsmedisin og poliklinikk. At vi ikke har gode priser på høykostnadsmedisinen skaper betydelige problemer for sykehus med landsfunksjoner. Også enkelte regionfunksjoner lider under dette problemet. Et dårlig utviklet prissystem for det som er igjen av Rikstrygdeverkets finansiering av sykehusene, gir insentiver til sykehusene til å kode denne aktiviteten som dagbehandling i DRG-systemet. Vi tviler på at sykehusene taper på akkurat dette. Medisinsk teknologi endres raskt. Det innebærer at behandlinger som tidligere tok mange døgn, nå kan gjøres som dagbehandling. Det er derfor behov for kontinuerlig oppdatering av prisene for å hindre at organisering og prosedyrer stivner i et effektivitetshemmende mønster. Det er videre behov for kontroll og revisjon av sykehusenes datarapportering (DRG-revisjon) basert på stikkprøver. Med bakgrunn i undersøkelser (bl.a. av Riksrevisjonen) kan det stilles spørsmål om sykehusene rapporterer flere tunge diagnoser enn det er faglig grunnlag for. Uansett om dette er riktig eller ikke vil stikkprøvekontroll med høy kvalitet bidra til mer korrekt rapportering.

For at systemet skal få legitimitet i sektoren bør det etableres en egen administrativ enhet med høy medisinsk og økonomisk kompetanse, enheten bør legges til et faglig selvstendig eller uavhengig direktorat (f.eks. egen avdeling i Helsedirektoratet), og enheten bør trolig få et styre med representasjon fra regioner og fra sykehusene (à la de Tekniske Beregningsutvalgene for lønnsoppgjørene og for kommunesektoren). Mye av det praktiske analysearbeidet kan gjerne gjøres i etablerte miljøer. Den administrative enheten skal ha ansvaret for å produsere rapporter om kostnadseffektivitet og tjenesteproduksjon. Disse skal RHF benytte ved utformingen av kontrakter med sine sykehus (eventuelt også private leverandører av helsetje-

nester), og styrene ved sykehusene skal bruke dem som grunnlag for forbedringsarbeidet ved virksomhetene. Departementet skal kunne bruke denne informasjonen som grunnlag for politikkutforming overfor sektoren.

Konklusjon 4: Pålitelige data er nødvendig for en vellykket bruk av kontraktmodellen

I det norske systemet er det viet altfor lite oppmerksomhet mot betydningen av troverdige data om kostnader, produksjonsomfang, kvalitet og ventetid/køer/brudd på individuelle tidsfrister for behandling. Dette har undergravet mulighetene for effektiv ledelse av sykehusene, det har svekket kostnadskontrollen i hele spesialisthelsetjenesten, og det har gjort det umulig å spesifisere troverdige oppdrag til RHF. Det er akutt behov for en sentral forvaltningsenhet for innsamling av styringsdata, og kontroll/revisjon av disse. En viktig oppgave må være å understøtte kontraktinngåelse med sykehusene gjennom løpende oppdatering av kostnadsbaserte enhetspriser (DRG-priser).

OPPSUMMERING

Organisering og prioritering i helsetjenesten er en hodepine for myndighetene i en lang rekke vestlige land. Man er bekymret for kostnadsveksten i sektoren, for tilgjengelighet og ventetider, og for effektiviteten. I Norge bruker vi 126 milliarder kroner til helseformål (2001) – det aller meste i form av skattefinansierte helsetjenester. Dette betyr at hver innbygger betaler en «helseskatt» på 28 000 kroner. Vi kan anta at halvparten av helsetjenestene benyttes det siste leveåret. Hvis vi ikke diskonterer betyr det at vi bruker knapt 1,2 millioner kroner i helseutgifter siste leveår (forutsatt en levealder på 85 år). For velgere og folkevalgte er det legitimt å vurdere nytten av den marginale velferdsgevinsten som følger av å øke premien til offentlig helseforsikring ytterligere.

Som i andre land er befolkningen i Norge villig til å betale mer for helsetjenester. Ja, kanskje er velgernes betalingsvillighet så høy at folkevalgte alltid vinner oppslutning på å gripe inn i enkeltsaker, at det alltid gir mer popularitet «å gi etter», slik at budsjettrammene uvegerlig blir «myke». I en slik politisk situasjon er det lite å tjene på forsøk på fastpriskontrakter og kontraktorganisering. Ingen på golvplanet i sykehusene vil tro på en sykehusledelse som ved årets begynnelse sier at «nå må vi ta oss sammen for å nå krevende målsettinger». I den grad velgere og folkevalgte virkelig ønsker å fremme sykehusre-

formens offisielle mål – mer helse for pengene – kreves det to «reformer av reformen». Konsernmodellen bør utvikles til en modell basert på kontraktorganisering og kontraktorganiseringen må understøttes av et nasjonalt system med styringsdata. Vi tror ikke at noen kan finne den ideelle organisering av den offentlige helsetjeneste. Men under den klare politiske forutsetning vi har beskrevet kan reformene forbedre styringen av spesialisthelsetjenesten.

REFERANSER:

Bay, A.-H. og Saglie, J. (2003): «I verdens rikeste land. Pressens dekning av velferdsstaten 1969-99». *NOVA Rapport* 25/03.

Dalen, D. M., Grytten, J. og Sørensen, R. J. (2002): «Mer penger eller mer for pengene? Organisering og finansiering av norske sykehus». *Forskningsrapport* nr. 16. Handelshøyskolen BI.

Grytten, J. og Sørensen, R. J. (2002): «Betydningen av eierskap, finansiering og konkurranse i sykehussektoren», *Tidsskrift for velferdsforskning* 5: 133-152.

Hagen, T.P. og Kaarbøe, O.M. (2004): «The Norwegian Hospital Reform of 2002: Central government takes over ownership of public hospitals». *Paper*, Health Organization Research of Norway (HORN).

Kaarbøe, O. og Østergren, K. (2001): «Erfaringer fra ledelses- og organisasjonsreformer i den svenske helsesektoren på 1990-tallet». I J.E. Askildsen og K. Haug (red.): *Helse, økonomi og politikk*. Cappelen Akademisk Forlag.

Le Grand, J. (2003): *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.

NOU 2003:1 Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten (Hagen-utvalget).

Ot prp nr. 66 (2000-2001): Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven).

St.meld. nr. 5 (2003-2004): Inntektssystem for spesialisthelsetjenesten.

Sunnevåg, K.J. og Bjorvatn, A. (2003): «Bruk av markedsbaserte finansieringsmekanismer i helsesektoren. Feil medisin eller feil diagnose». *Magma* 6: 76-91

Schick, A. (2002): «Agencies in Search of Principles». I *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD.



LARS HÅKONSEN
Forsker ved Telemarksforskning-Bø



KJETIL LIE
Forsker ved Telemarksforskning-Bø



TROND ERIK LUNDER
Forsker ved Telemarksforskning-Bø



KNUT LØYLAND
Forsker ved Telemarksforskning-Bø



KARL GUNNAR SANDA
Forsker ved Telemarksforskning-Bø

Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing?*

Hva skjer med statlige overføringer gjennom inntektssystemet når kommuner velger å slå seg sammen? Er de økonomiske incitamentene til sammenslåing klare og sterke nok til at mange kommuner vil velge frivillige sammenslåinger, slik regjeringen legger opp til? Disse temaene analyseres og diskuteres i denne artikkelen. Vi tar utgangspunkt i noen utvalgte eksempler av potensielle sammenslåingsalternativer, som spenner ut de fleste mulige utslagene av inntektssystemets ulike kriterier. Beregningene viser at effektene på de statlige overføringene varierer en del, avhengig av bl.a. inntektsnivåforskjeller, reisekriterier og kommunestørrelse. Til tross for slike kommunevise variasjoner, vil totalbildet vi presenterer neppe bli oppfattet som svært forlokkende for kommunene. Hvis frivillige sammenslåinger skal resultere i en betydelig reduksjon av antall kommuner i Norge, mener vi derfor at de økonomiske virkemidlene må doseres betydelig sterkere enn i dag.

1 INNLEDNING

Inntektssystemet er et fordelingsystem for statlige rammeoverføringer til kommunesektoren. Systemet gjennomgår stadige endringer og justeringer i forbindelse med de årlige budsjettoppleggene i Stortinget. Hovedtrekkene har imidlertid ligget fast siden 1997, og nå er det nedsatt et utvalg som skal foreta en hovedrevisjon med sikte på en innfasing av nytt system i 2007. Et av mandatene

til utvalget er å utrede en utforming av fordelingsmekanismerne ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet. I praksis vil det måtte bety å fjerne tilskudd som i dag favoriserer småkommuner.

Bakgrunnen for mandatet er en erkjennelse av at dagens inntektssystem inneholder flere elementer som på litt sikt

* Artikkelen er basert på et prosjekt utført for KS Utvikling og Dokumentasjon, og disse takkes for finansiell støtte. Takk også til referansegruppa i KS og en anonym konsulent for meget nyttige kommentarer og synspunkter på et tidligere utkast. Alle konklusjoner og synspunkter tar som vanlig forfatterne selv ansvaret for.

fører til at mange kommuner vil tape inntekter på å slå seg sammen. Det gir et dårlig utgangspunkt når hovedprinsippet i den statlige politikken om kommunestrukturrendringer er at det skal skje frivillig.

I denne artikkelen illustrerer og drøfter vi hvordan inntektssystemet vil slå ut for fire ulike sammenslåingsalternativer. Et problem med å lage en slik fremstilling er, som nevnt ovenfor, at inntektssystemet ikke er en statisk størrelse. Seinst i Stortingsmelding nr 5 (2004-05) ble det foreslått noen justeringer i inntektsutjevningsordningen som – nokså utilsiktet, tror vi – viser seg å gjøre det mindre ufordelaktig for bestemte typer kommuner å slå seg sammen, mens det ikke har noen særlige konsekvenser for andre. Dette viser at våre beregninger kun er gyldige for den situasjon vi kjenner per i dag, og konklusjonene våre bygger på det faktum.

Hovedårsaken til at sentrale myndigheter ønsker færre kommuner her i landet, er de effektiviseringsgevinster som en på lengre sikt mener det er mulig å hente ut av en slik restrukturering. I prinsippet skulle en i en del tilfeller tro at disse gevinstene i seg selv er et sterkt nok incitament til at kommunene gjennomfører frivillige sammenslutninger. Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) og Langørgen og Aaberge (2003) viser for eksempel at to ulike kommunestrukturalternativer, som hver består av langt færre kommuner enn i dag, kan gi en årlig kostnadsbesparelse på landsbasis på hhv. 2,7 og 4,1 milliarder 2001-kroner. Hovedkilden til disse besparelsene er utnyttelse av stordriftsfordeler innen administrasjon, teknisk sektor, grunnskole og omsorgssektoren. Det er imidlertid reist kritikk mot disse beregningene, spesielt i Høyer m.fl. (2003), som hevder at innsparingsmulighetene vil bli spist opp av økte transportutgifter både for private husholdninger og for kommunalt ansatte, som følge av økt sentralisering. Myrvold og Toresen (2003) synes også det kan være grunnlag for å hevde at innsparingspotensialet er overdrevet – i hvert fall på kort sikt. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere substansen i denne kritikken, men vil likevel ta utgangspunkt i at det er muligheten for større effektivitet, bl.a. gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler i den kommunale velferdsproduksjonen, som er grunnlag for regjeringens politikk på dette området. Et interessant poeng som nyanserer diskusjonen av gevinster ved kommunesammenslutninger, finner vi i Amdam m.fl. (2003). De hevder at gevinstene ved sammenslåing er større når den nye kommunen har et klart definert kommunesenter.

Realiteten er uansett at det går tregt med å få kommuner til å slå seg sammen. Siden en del kommuner ble tvangs-sammenslått på 80- og 90-tallet, har vi bare hatt én frivillig sammenslutning – Re i 2002 – og i tillegg er det nå vedtatt gjennomført 3-4 til.

Sørensen (2004) viser at forventet inntektstap er en viktig forklaring på småkommunenes motstand mot sammenslåinger. Han er skeptisk til mulighetene for å få gjennomført en så ambisiøs kommunestrukturreform på frivillig basis som den regjeringen legger opp til. Bakgrunnen er bl.a. at det politiske systemet i Norge har en utforming som vil tendere mot status quo. Det skyldes at andelen såkalte «swing voters» er større i små kommuner ved politiske beslutninger om nedskjæringer i kommuneoverføringene. Samtidig vet vi at det er flere stortingskandidater per velger i fylker med stor andel småkommuner. De politiske partiene vil således være mer tilbøyelige til å «kjøpe» velgeroppslutning i småkommuner enn i store kommuner.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et såkalt «inndelingstilskudd» som del av inntektssystemet. Denne ordningen gjør at en sammensluttet kommune blir overkompensert i en periode på 15 år, hvorav 10 av årene er med full kompensasjon. Den påfølgende 5 års perioden innebærer en nedtrapping av inndelingstilskuddet. Endelig, etter 15 år, er rammetilskuddet, ut fra objektive kriterier, brakt ned på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Inndelingstilskuddet kan således betraktes som et middel som «smører» potensielle og gryende kommunestrukturreformer, fordi kommunene på kort sikt i hvert fall *ikke taper* penger på en sammenslutning. I den grad dette virkemiddelet fører til nye kommunesammenslutninger, vil man på sikt også kunne regne med at de langsiktige kostnadsbesparelsene ved en sammenslutning blir realisert. Det vil derfor være naturlig at inndelingstilskuddet fases ut etter en periode på 15 år.

Selv om mandatet til inntektssystemutvalget og vedtaket om innføring av inndelingstilskuddet ved første øyekast kan virke noe selvmotsigende, har de et felles mål, og det er at begge klart trekker i retning av å styrke incitamentene til frivillige kommunesammenslutninger. Inndelingstilskuddet har altså bidratt til å eliminere den kortsiktige negative effekten av kommunesammenslutninger. Men om det er et virkemiddel som på sikt vil føre til et større omfang av frivillige sammenslåinger, er vi i tvil om. Våre

beregninger i denne artikkelen vil illustrere hvorfor vi har denne oppfatningen.

2 INNTEKTSSYSTEMET – HVILKE ELEMENTER

PÅVIRKES AV EN SAMMENSLUTNING?

2.1 Et inntektssystem bestående av 8 hovedelementer

Inntektssystemet fordeler rammeoverføringer til kommunesektoren. Formålet er at en gjennom systemet skal oppnå en fordeling av statlige overføringer som gjør at kommunene settes i stand til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Systemet består av 8 hovedelementer; 4 elementer som tilfører penger, 2 elementer som utjevner forskjeller mellom kommuner og 2 elementer som skal dempe overgangen ved større endringer i selve systemet, eller ved sammenslutning av kommuner.

2.2 Inntektstilførsel

Tilførselen av ressurser skjer først og fremst gjennom innbyggertilskuddet som gir et likt beløp til alle kommuner for hver innbygger i kommunen. For det andre har vi regionaltilskuddet som bare gis til kommuner som har mindre enn 3200 innbyggere, og som samtidig har lavere skatteinntekt per innbygger enn 110 % av landsgjennomsnittet. Regionaltilskuddet utgjør fra 0,7 til 8 mill kr, og er selvsagt viktig i vår sammenheng siden det er et rent småkommunetilskudd. Det ytes som et gitt beløp per kommune, avhengig av landsdel og avkortingsregler for kommuner med mellom 3000 og 3200 innbyggere. For det tredje har vi Nord-Norgetilskuddet som er et særskilt regionalpolitisk tilskudd som er begrunnet med at kommuner i Nordland, Troms og Finnmark skal kunne tilby et bedre tjenestetilbud enn kommuner ellers i landet. Tilskuddet ytes per innbygger, og satsene varierer mellom de tre fylkene. Til slutt finner vi skjønnsmidlene, som tilfører ressurser til kommuner som ikke ivaretas i tilstrekkelig grad av inntektssystemet for øvrig.

2.3 Utjevning

De utjevnelementene i systemet benevnes utgiftsutjevning og inntektsutjevning. Ingen av disse ordningene tilfører penger til kommunene samlet sett, og de kan derfor tolkes som systemfinansierte. *Utgiftsutjevningen* skal kompensere kommuner for ikke-selvforskyldte kostnadsulempere av demografisk, geografisk og sosial karakter. Slik utjevning av ufrivillige kostnadsulempere er helt sentral for at inntektssystemets hovedmålsetning skal nås. Til grunn for utgiftsutjevningen ligger en såkalt kostnadsnøkkel bestående av kriterier og vekter. Vi skal komme nærmere inn på disse nedenfor.

I tillegg blir også inntektene til kommunene utjevnet gjennom den såkalte *inntektsutjevningen*. Den inntektsutjevning som gjelder for 2004 er asymmetrisk rundt landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger. Avhengig av hvilket skatteinntektsnivå de har pr innbygger i forhold til et landsgjennomsnitt på 100 %, kan kommunene plasseres i ulike skatteinntektsklasser: «Lavinntekt» (under 110 %), «mellominntekt» (110-134 %) og «høyinntekt» (over 134 %). Lavinntektskommuner kompenseres med 90 % av forskjellen mellom egen skatteinntekt per innbygger og 110 % av landsgjennomsnittet. Høyinntektskommuner får et fratrekk på 50 % av skatteinntekten de har som ligger over 134 %. Incitamenteffekten, dvs. hvor mye som beholdes av en økt skatteinntekt for disse to grupperingene, er derfor på hhv. 10 og 50 %. Mellominntektskommunene har en incitamenteffekt på 100 %. Disse kommunene får altså beholde hele merinntekten ved en økning i skatteinntekt per innbygger, men blir på den annen side heller ikke kompensert dersom skatteinntektene går ned.

For 2005 er det imidlertid foreslått en ny inntektsutjevning i kombinasjon med en gjeninnføring av kommunal selskapskatt. Ved behandlingen av dette forslaget ba Stortinget riktignok om utredning av flere alternative modeller, men man sluttet seg til prinsippet om at en del av selskapskatten skulle tilbakeføres til kommunene fra 2005. Hvis dette også innebærer en omlegging av inntektsutjevningen som foreslått, vil vi få en mer symmetrisk inntektsutjevning rundt et landsgjennomsnitt på 100 %, og det interessante for vår del er at en slik endring vil påvirke noen av de sammenslutningsalternativene vi presenterer her, nemlig der man slår sammen kommuner med store forskjeller i skatteinntekter.

2.4 «Demping»

De siste 2 av de 8 hovedelementene er slike som skal virke dempende på endringer i overføringssystemet. Disse elementene bidrar til at kommunene skal ha mulighet til en gradvis tilpasning av tjenesteproduksjonen til nye økonomiske realiteter. De såkalte overgangsordningene sørger for at de økonomiske effektene av større endringer i inntektssystemet blir fordelt over 5 år, mens det tidligere omtalte inndelingstilskuddet sørger for at sammensluttede kommuner ikke mister «småkommunetilskuddene» før etter 15 år.

2.5 Virkninger på systemelementene ved sammenslutning

De enkelte elementene i inntektssystemet vil åpenbart påvirkes ved sammenslutning. Men det er ikke opplagt at

det har incitamentsvirkninger. For eksempel vil ikke innbyggertilskuddet påvirkes på annen måte enn ved at det nye innbyggertilskuddet vil være lik summen av hvert av innbyggertilskuddene i de kommunene som omfattes av en eventuell sammenslutning. Dette vil vi i fortsettelsen omtale som *nøytrale inntektseffekter av sammenslutninger*.

Kriteriene for utgifts- og inntektsutjevningen kan imidlertid påvirkes på en slik måte at det ikke bare er å summere eksisterende tilskudd for hver av de involverte kommunene. I slike tilfeller påvirkes den nyopprettede kommunens frie inntekter på en slik måte at de ikke lenger vil være lik summen av inntektene til de kommunene som omfattes av sammenslåingen. I så fall har disse elementene incitamentsvirkninger. Dette vil vi i fortsettelsen omtale som *ikke-nøytrale inntektseffekter av sammenslutninger*.

Sentrale kriterier i utgiftsutjevningen vil gi ikke-nøytrale inntektseffekter. Det samme vil gjelde for regionaltilskuddet. Gitt at kommuner fra ulike «skatteinntektsklasser» slår seg sammen, vil dessuten den asymmetriske utformingen av dagens inntektsutjevning generere ikke-nøytrale inntektseffekter, mens innføring av en ny, mer symmetrisk inntekstutjevning vil fungere mer nøytralt.

2.5.1 Effekter på utgiftsutjevningen

Følgende kriterier i utgiftsutjevningen gir ikke-nøytrale inntektseffekter ved sammenslåing:

- Reisetidskriteriet
- Sonekriteriet
- Nabokriteriet
- Urbanitetskriteriet
- Basiskriteriet

Kriteriet *beregnet reisetid* («reisetidskriteriet») er et mål på innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret. Verdien på reisetidskriteriet vil i praksis alltid bli større ved en kommunesammenslåing fordi den gjennomsnittlige reisetiden til et nytt kommunesenter vil øke.¹

Reiseavstand innen sone («sonekriteriet») er innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senteret i den såkalte «2000-sonen» grunnkretsen ligger i. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. Gjennom sonekriteriet tar en hensyn til kommunenes kostnader knyttet til bosettingsmønsteret gitt at de har tatt ut stordriftsfordeler ved drift av middels

store eller store skoler. Det antas at kommunen kan ta ut stordriftsfordeler gjennom å lokalisere grunnskolen i senterkretsen i sonen. Sonekriteriet kan påvirkes i begge retninger ved en sammenslutning.

Reiseavstand til nærmeste nabokrets («nabokriteriet») er innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets innenfor samme sone. Nabokriteriet er utarbeidet med tanke på å kompensere for en mer nyansert bosetting i kommunen, og at det således kan være behov for å desentralisere grunnskoledriften innenfor sonen. Om grunnkretsene er store av omfang blir også avstanden mellom grunnkretsene tilsvarende store. Avstandene kan derfor bli til hinder for at kommunen kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Flere skoler må etableres for å etablere en naturlig skolestruktur i kommunen. Nabokriteriet kan også påvirkes i begge retninger ved en sammenslutning.

I våre beregninger har vi valgt å regne all inntektsøkning fra reisekriteriene som en netto inntektsøkning for kommunene. Begrunnelsen for dette er at en gruppe av sammenslåtte kommuner i prinsippet kan organisere tjenestetilbudet nøyaktig som før. Dette innebærer at økte inntekter knyttet til endringer i reisavstander ikke automatisk motsvares av økte kostnader.

Kriteriet for «urbanitet» er definert som kommunens samlede innbyggertall opphøyd i 1,2. Det følger da rent matematisk at folkerike kommuner får tiltakende uttelling på utgiftsutjevningen, hvilket innebærer et incitament til sammenslutning. Hensikten med dette kriteriet er å kompensere for større sosiale utgifter i store kommuner. Vi mener at det her er dekning for å hevde at inntektsøkning av denne grunn *ikke* motsvares av økte kostnader ved sammenslutning. For eksempel er det liten grunn til å tro at de sosiale problemene i Grenlandsregionen øker dersom Skien og Porsgrunn slås sammen til en kommune. Kompensasjonen til en sammensluttet Grenland kommune via urbanitetskriteriet vil derimot øke.

«Basiskriteriet» sikrer en grunnfinansiering i utgiftsutjevningen som er et like stort absolutt beløp for alle landets kommuner (ca 5,8 mill kr i 2004). Slår to kommuner seg sammen, mister derfor den sammenslåtte kommunen ett basistilskudd. To basistilskudd vil forsvinne hvis tre kommuner slår seg sammen. Dette tilskuddet

¹ I teorien kan den også gå ned hvis de kommunene som blir slått sammen har befolkningstyngdepunktet plassert på et helt annet sted enn kommunesenteret.

representerer således et sterkt negativt incitament til sammenslutning.

2.5.2 Effekter på regionaltilskuddet

Regionaltilskuddet er et småkommunetilskudd som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune. Hvis to eller flere tidligere regionaltilskuddskommuner slår seg sammen, vil derfor den nye kommunen få utløst bare ett regionaltilskudd selv om den nye kommunen skulle få færre enn 3.200 innbyggere. Sammenslutninger hvor minst én av kommunene har fått regionaltilskudd, vil derfor gi negative inntektseffekter ved sammenslåing.

2.5.3 Effekter på inntektsutjevningen

Gitt at kommuner fra ulike skatteinntektsklasser slår seg sammen, vil den asymmetriske utformingen av dagens inntektsutjevning kunne generere ikke-nøytrale inntektseffekter på rammeoverføringene. Hvis for eksempel kommune A, som ligger rundt 130 % av landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger, slår seg sammen med kommune B som ligger rundt landsgjennomsnittet, vil den nye kommunen ikke få noe inntektsutjevningstilskudd.² Før sammenslåingen hadde kommune A verken fått noe inntektsutjevningstilskudd eller trekk, mens kommune B hadde fått utløst inntektsutjevning siden skatteinntektene per innbygger var lavere enn 110 % av landsgjennomsnittet. I tilfeller der det er store inntektsforskjeller mellom kommuner som er aktuelle for sammenslutning, er incitamentene til sammenslutning i utgangspunkt svært svake hos de rike, som i grunnen har det bra med seg selv. At den fattige kommunen i partnerskapet i tillegg står i fare for å miste inntektsutjevningstilskuddet ved en sammenslutning, gjør den til en enda mindre attraktiv partner. Som vi siden skal vise, vil imidlertid en mer symmetrisk inntektsutjevning kunne forbedre incitamenteffektene for slike sammenslutningskonstellasjoner. De vil imidlertid ikke påvirke de mer grunnleggende inntektsforskjeller som er den viktigste grunnen til manglende sammenslutningsvilje hos rike potensielle partnere.³

2.5.4 Inndelingstilskuddets utforming

Inndelingstilskuddet består av kompensasjon for basistilskudd og eventuelle regionaltilskudd som blir borte pga. sammenslåingen. Basistilskudd og regionaltilskudd inngår

i inndelingstilskuddet på følgende måte: Kommuner som slår seg sammen vil motta ett basistilskudd slik enhver kommune gjør. Når det gjelder regionaltilskuddet, vil den nye storkommunen motta dette dersom den er berettiget til det, jf. kriterier for å motta regionaltilskudd. Dersom tre kommuner slår seg sammen, vil verdien av de to basistilskuddene man mister bli gitt som inndelingstilskudd. Dersom alle tre kommunene før sammenslåing kvalifiserer til regionaltilskudd, vil to av regionaltilskuddene inngå i inndelingstilskuddet, mens det tredje vil gå til den nyopprettede kommunen gitt at den er kvalifisert. Dersom den nye kommunen ikke er kvalifisert for å motta regionaltilskudd, vil den, for å unngå inntektsnedgang, motta alle tre regionaltilskuddene som en del av inndelingstilskuddet. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 10 år. De påfølgende fem årene skjer en lineær nedskrivning av tilskuddet.

3 BEREGNINGSSOPPLEGGET

Effektene på rammetilskuddet av en kommunesammenslutning vil være avhengig av økonomiske og geografiske forhold ved kommunene som slår seg sammen. For å identifisere nærmere hva som er utslagsgivende, har vi beregnet rammetilskuddet for fire tenkte sammenslutningsalternativer. Hvert alternativ har sine kjennetegn som forventes å gi ulike resultater ut fra de hypotesene vi har.

For hvert av alternativene har vi definert et kommunesenter for at Statistisk sentralbyrå skulle kunne beregne nye verdier for kriteriene «reisetid», «nabo» og «sone». Det nye kommunesenteret er lagt til et av de eksisterende sentrene i de sammensluttede kommunene.

Små lavinntektskommuner:

- Hyllestad, Askvoll og Fjaler med kommunesenter i Dale i Fjaler.
- Innbyggertall på henholdsvis 1 537, 3 314 og 2 927 per 1.1.03, totalt 7 778.
- Skatteinntekter per innbygger på henholdsvis 82, 78 og 79 % av landsgjennomsnittet i 2003. Den sammensluttede kommunen ville hatt 79 %.
- To av kommunene har regionaltilskudd.

² Vi antar her at de to sammenslåtte kommunene er rimelig jevnstore.

³ En mulighet som ikke er dekket av våre sammenslutningsalternativer, men som vil ha motsatt effekt, er om man slår sammen en mellominntektskommune og en høyinntektskommune, der den sammensluttede kommunen havner i mellominntektskategorien. Med dagens inntektsutjevning vil en slik sammenslutning gi gevinst ved at kommunen som tidligere ble trukket 50 % av inntekter over 134 %, ikke lenger vil utløse trekk. Med ny mer symmetrisk inntektsutjevning vil denne inntektseffekten være nøytral.

Flerkommunale byområder med lavinntektskommuner:

- Skien og Porsgrunn, med kommunesenter i Skien.
- Innbyggertall på $50\,272 + 33\,204 = 83\,476$.
- Begge kommunene har forholdsvis lave skatteinntekter per innbygger, henholdsvis 92 og 95 % av landsgjennomsnittet i 2003.
- Ingen av kommunene har regionaltilskudd.

Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med lange reiseavstander:

- Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje i Vest-Telemark, med kommunesenter i Kviteseid.
- Innbyggertall på $3\,812 + 2\,921 + 2\,647 + 2\,454 + 1\,445 + 1\,310 = 14\,589$.
- Skatteinntekter per innbygger i 2003: 94, 84, 104, 102, 137 og 134 %. Den sammensluttede kommunen ville hatt 112 % av landsgjennomsnittet.
- Fire av kommunene har regionaltilskudd.

Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner:

- Skedsmo, Fet, Lørenskog og Rælingen, med kommunesenter i Lillestrøm.
- Innbyggertall $40\,676 + 30\,220 + 14\,676 + 9\,361 = 94\,933$.
- Skatteinntekter per innbygger: 114, 119, 106 og 106 %. Den nye kommunen ville hatt skatteinntekter per innbygger på 113 % av landsgjennomsnittet.
- Ingen av kommunene har regionaltilskudd.

Det som vil være interessant å sammenligne, er forskjellen mellom summen av tilskuddene til enkeltkommunene og tilskuddet til den tenkte sammenslutningen. Slik kan vi identifisere omfanget av de ikke-nøytrale inntektseffektene. Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon «prok0401»,⁴ ved å opprette nye kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning⁵.
- Nytt antall kommuner i landet, for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd⁶

⁴ Datert 18.1.2004

⁵ Nye verdier for «reisetid», «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. Nye verdier for «urbanitet» er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene, det samme gjelder skatteinntektene og netto tilskudd/trekk for barn i private og statlige skoler.

⁶ Verdien av et basistilskudd er satt til 5,791 mill. kroner (2004) ved beregning av inndelingstilskudd.

4 RESULTATER

Vi har illustrert alle de fire alternativene hver for seg ved å sette to kurver inn i samme type diagram – en vannrett heltrukken linje som viser hva rammetilskuddet ville bli med uforandret kommunestruktur, og en stiplet linje som viser forløpet til rammetilskuddet ved en sammenslutning i et 15 års perspektiv. For å få fram vårt poeng, har vi forutsatt at befolkning, skatteinntektsnivå, inntektssystem og skjønnspraksis «fryses» på dagens nivå. Det betyr at diagrammene og tallene rendyrker effektene av en sammenslutning som skjer pr 1.1.2004.

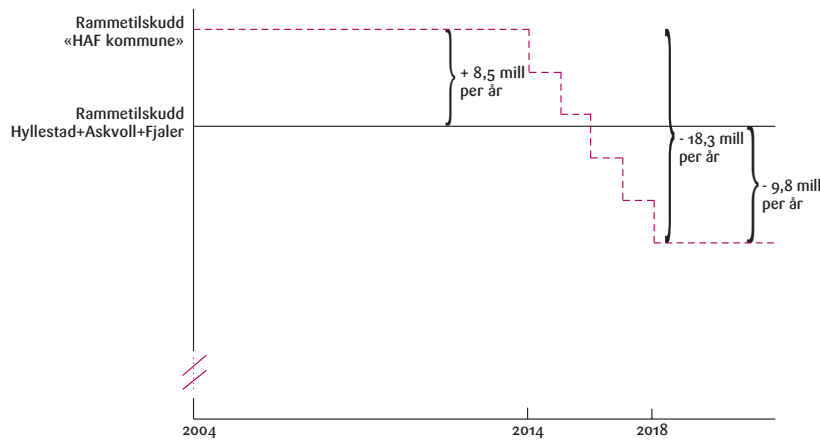
VI VIL UNDERSTREKE TO FORHOLD:

- Dette er partielle beregninger der vi bare ser for oss en enkelt kommunesammenslutning av gangen. De innsparingene i utgifter til inntektssystemet en sammenslutning fører med seg, vil etter vanlig praksis bli «smurt tynt» ut over alle de gjenværende kommunene i landet. Med bare én sammenslått kommune, vil effekten av dette bli liten for hver enkelt kommune. Hvis vi ser for oss at kommunetallet blir halvert, vil de samlede innsparingene selvsagt innebære at et langt større beløp tilflyter den enkelte av de gjenværende kommunene. Således vil en enkelt kommune kunne tjene stort på at «alle de andre» slår seg sammen!
- Vi har i våre beregninger sett helt bort fra endringer i fylkesmannens skjønnstildeling som følge av sammenslutning. Det riktige ville nok være å regne med at skjønnnet vil bli redusert som følge av en sammenslutning, siden skjønnnet i svært mange fylker lettere tilflyter små enn store kommuner. En illustrasjon på dette forholdet med eksempel fra Sogn og Fjordane er gitt i Sanda (2002, s. 68).

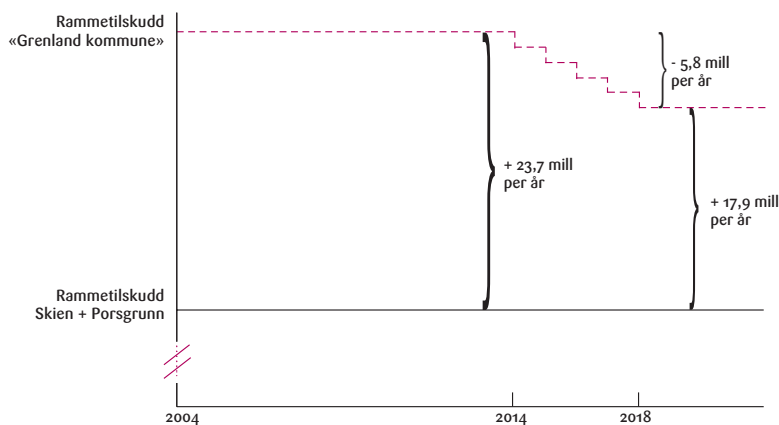
4.1 Alternativ 1: Små lavinntektskommuner (HAF)

HAF kommune vil umiddelbart få en stor økning i rammetilskuddet som primært skyldes endrede kriterieverdier for kriteriene beregnet reisetid og sone. Forklaringen på dette er at HAF vil bli en øy- og fjordkommune med lang reisetid fra ytterkantene til det nye kommunesenteret, Dale. Alle de tre kommunene hører til samme skatteinntektsklasse, noe som medfører at inntektssystemets beløp ikke påvirkes. Tap av to regionaltilskudd og to

Figur 1 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «HAF kommune».



Figur 2 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «Grenland kommune».



basistilskudd vil gi HAF et inndelingstilskudd på 18,3 mill kr fram til år 2014. Da trappes dette ned, og etter fem ytterligere år ser vi at HAF kommune vil være nede på et nivå på rammetilskuddet som ligger 9,8 mill kr under det nivået de tre kommunene hadde før den tenkte sammenslutningen.

4.2 Alternativ 2: Flerkommunale byområder med lavinntektskommuner (Grenland)

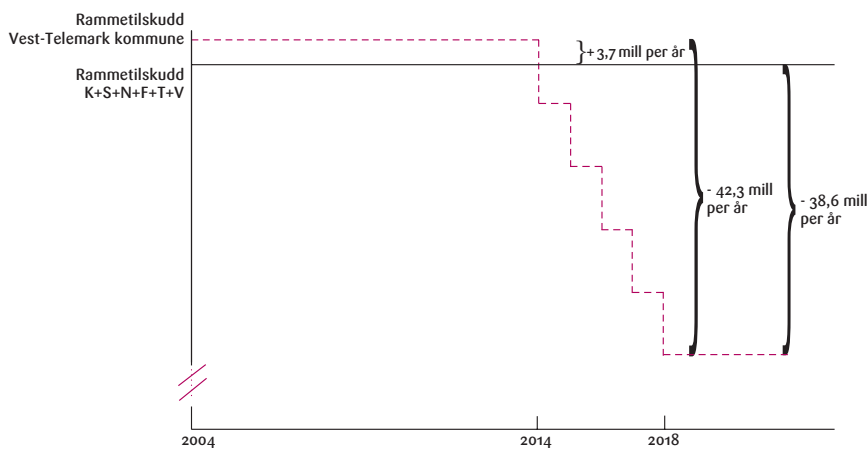
I alternativ 2 har vi sett på sammenslåing av Skien og Porsgrunn til Grenland kommune. Rammetilskuddsøkningen på 23,7 mill kr ved en sammenslutning av disse to folkerike kommunene forklares av to forhold som bidrar omtrent likt: kriterieverdiøkning for reisekriteriene og tilsvarende for urbanitetskriteriet. Siden ingen av disse kommunene mottar regionaltilskudd, vil inndelings-

tilskuddet bare være på 5,8 mill kr. Det vil dermed heller ikke være så tungt å miste når 15 år har gått – her dreier det seg tross alt om en kommune som har brutto driftsinntekter på hele 3,3 mrd kr. Den sammensluttede kommunen kan altså se fram til en varig økning i rammetilskuddet på 17,9 mill kr per år i forhold til dagens tilskuddsnivå.

4.3 Alternativ 3a: Små høyinnteks- og lavinntektskommuner med lange reiseavstander (Vest-Telemark), asymmetrisk inntektsutjevning

En sammenslutning av alle de 6 kommunene i den geografisk store Vest-Telemarkregionen vil naturligvis føre til en stor økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra beregnet reisetid og sone. Når rammetilskuddet likevel bare øker med 3,7 mill kr per år, skyldes dette at et

Figur 3 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «Vest-Telemark kommune». Asymmetrisk inntektsutjevning.

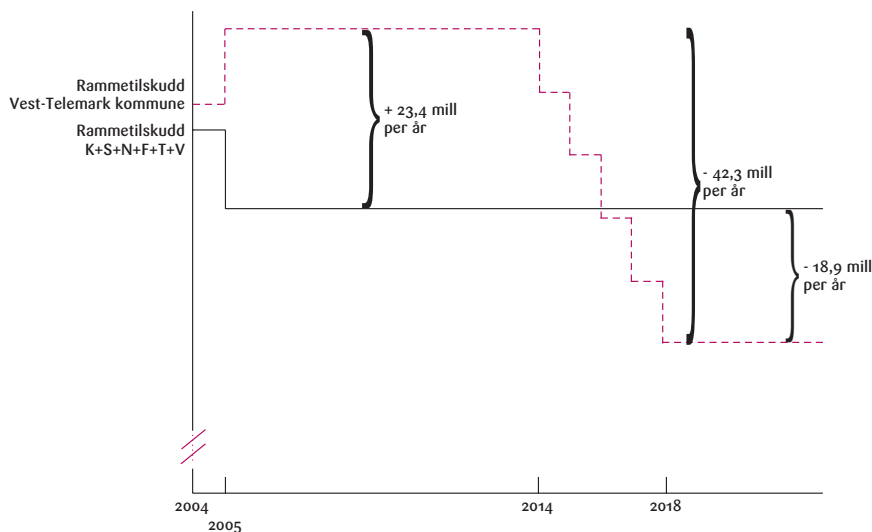


annet inntektssystemelement – nemlig inntektsutjevninga – reduseres med 21,5 mill kr som følge av at den nye kommunen vil få en skatteinntekt i overkant av landsgjennomsnittet, mens den tidligere besto av 4 lavinntektskommuner, som fikk store beløp tilført, og 2 høyinntektskommuner. Dette alternativet gir en tydelig illustrasjon på hvordan dagens asymmetriske inntektsutjevningsordning svekker incitamentene for denne typen sammenslutningskonstellasjoner. I tillegg er dette en region med mange småkommunetilskudd, og inndelingstilskuddet er på hele 42 mill kr

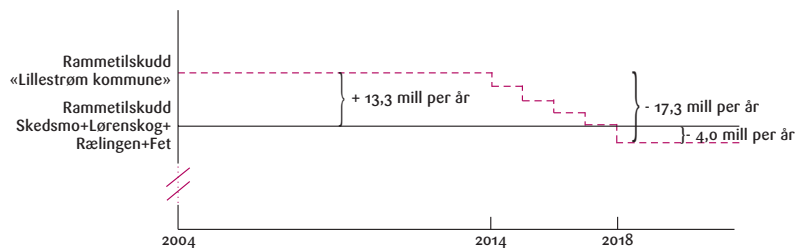
(bestående av 4 regionaltilskudd og 5 basistilskudd). Når 15-årsperioden er over, vil dermed den sammensluttede kommunen sitte igjen med et årlig rammetilskudd som vil ligge hele 38,6 mill kr under det kommunene mottar i dag – et betydelig beløp for denne kommunen.

For dette sammenslutningsalternativet vil forslaget om en mer symmetrisk inntektsutjevning innebære en kraftig endring både på kort og lang sikt. Dette er illustrert i neste avsnitt og i figur 4.

Figur 4 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «Vest-Telemark kommune». Mer symmetrisk inntektsutjevning.



Figur 5 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «Lillestrøm kommune». Asymmetrisk inntektsutjevning.

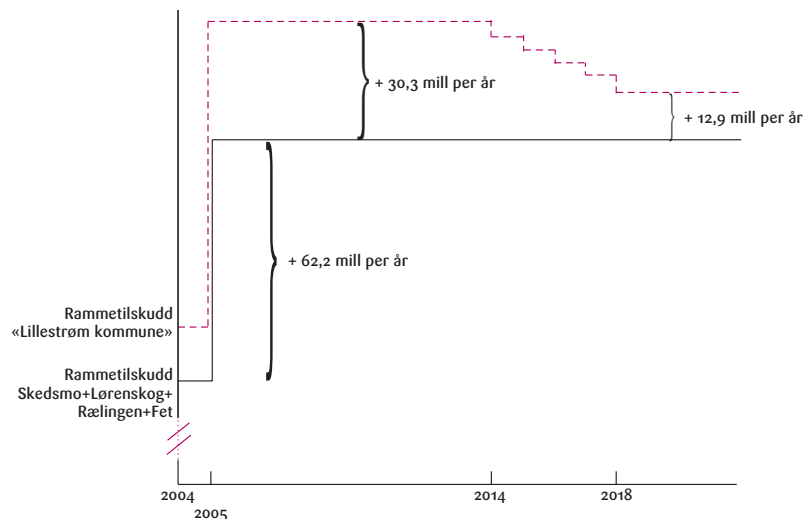


4.4 Alternativ 3b: Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med store reiseavstander (Vest-Telemark), mer symmetrisk inntektsutjevning⁷

For 2004 vil forløpet være det samme som i Figur 3, både med og uten sammenslutning, der en sammenslutning vil gi kommunene 3,7 mill mer i overføringer dette året. Innføring av ny inntektsutjevning/selskapsskatt fra og med 2005⁸ ville medføre at 6 selvstendige kommuner i sum ville fått 9,5 mill kr mindre enn i 2004. En sammenslått Vest-Telemarkkommune ville fått 10,2 mill kr mer enn den ville fått i 2004. I sum vil dermed den årlige forskjellen mellom sammenslåingsalternativet og det selvstendige alternativet øke fra +3,7 mill til hele +23,4 mill kr de første 10 årene etter en sammenslutning.

Hovedårsaken er å finne i den endrede inntektsutjevningen som går fra å fungere som et incitament mot sammenslutning, til å bli tilnærmet nøytral i forhold til sammenslutning av kommuner fra ulike skatteinntektsklasser, når vi ser bort fra de incitamentene for og mot sammenslutning som allerede finnes som følge av ulikt inntektsgrunnlag. Inndelingstilskuddet for Vest-Telemark kommune er likevel fortsatt så stort at den sammenslåtte kommunen vil tape penger fra år 2016, men det årlige tapet på lang sikt vil da være halvert fra 38 til 19 mill kr pr år. Det langsiktige tilskuddsnivået vil ligge 10,2 mill kr høyere for den sammensluttede kommunen med den nye inntektsutjevningen/selskapsskatten, enn med den eksisterende asymmetriske utjevningen som er illustrert i alternativ 3a.

Figur 6 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «Lillestrøm kommune». Mer symmetrisk inntektsutjevning.



⁷ Inntektssystem-/skatteeffektene er beregnet ved hjelp av KS-prognosemodell versjon «prok 0405» datert 1.7.2004. De øvrige dataene er basert på versjon «prok 0401». Figur 4 er skalert likt med Figur 3.

⁸ Slik den er foreslått av regjeringen i St.meld. nr. 5 (2004-2005).

4.5 Alternativ 4a: Flerkommunale byområder med mellom-inntekts- og lavinntektskommuner (Lillestrøm), asymmetrisk inntektsutjevning

En sammenslått Lillestrømkommune vil få økt rammetilskuddet sitt med 13,3 mill kr per år. Bak dette tallet ligger en kraftig økning på grunn av urbanitet og reisetid, men også en reduksjon på 17 mill kr som følge av inntektsutjevningen. Inndelingstilskuddet vil bare bestå av 3 basistilskudd og være på 17 mill kr. Når dette er ferdig nedtrappet etter 15 år, vil rammetilskuddet havne på et nivå rett under dagens.

Også for dette sammenslutningsalternativet vil forslaget om en mer symmetrisk inntektsutjevning innebære en kraftig endring både på kort og lang sikt. Dette er illustrert i neste avsnitt.

4.6 Alternativ 4b: Flerkommunale byområder med mellom-inntekts- og lavinntektskommuner (Lillestrøm), mer symmetrisk inntektsutjevning

For de 4 kommunene på Nedre Romerike vil en innføring av ny inntektsutjevning/selskapsskatt fra 2005 utgjøre en betydelig forskjell – enten kommunene slår seg sammen eller ikke.⁹ For 2004 vil forløpet være det samme som i Figur 5 – en sammenslutning av de 4 kommunene vil gi dem 13,3 mill mer i overføringer for dette året. Innføring av ny inntektsutjevning/selskapsskatt fra og med 2005 ville i henhold til våre beregninger medføre at 4 selvstendige kommuner i sum ville få 62,2 mill kr mer enn i 2004.¹⁰ Hvis vi så ser på forløpet for en sammenslått Lillestrøm kommune, finner vi at den ville fått ytterligere 30,3 mill kr mer enn de selvstendige kommunene for 2005. Denne forskjellen beholdes fram til 2014 da nedtrappingen av inndelingstilskuddet fører til at sammenslåingsalternativet blir liggende på et nivå som ligger ca 13 mill kr per år over selvstendighetsalternativet.

4.7 Samlede virkninger

Figurene forrige side beskriver utviklingsforløpet for rammetilskuddet for 4+2 sammenslåingsalternativ. Alle vil bli

tilført mer ressurser de første 10 årene, men en må nok regne med at selve sammenslutningsprosessen vil innebære en økonomisk belastning for kommunen – særlig de første tilpasningsårene etter at sammenslutningen gjennomføres. Disse kostnadene vil ikke fanges opp av våre beregninger.¹¹

Beregningene med utgangspunkt i den eksisterende inntektsutjevningen viser at to av kommunene (alternativ 1 og 3a) etter 15 år vil komme dårligere ut når vi ser isolert på virkningene via inntektssystemet. En kommune vil komme tilnærmet nøytralt ut (alternativ 4a), og den siste vil sitte igjen med en årlig gevinst (alternativ 2). Beregningene med mer symmetrisk inntektsutjevning, bedrer resultatet etter 15 år for begge de aktuelle alternativene, men mens Lillestrømalternativet går fra negativt til positivt, er Vest-Telemarkalternativet fortsatt godt på den negative sida når inndelingstilskuddet er borte.

I figurene har vi illustrert de absolutte effektene på rammetilskuddet. For å få størrelser som kan sammenlignes mellom de ulike sammenslåingsalternativene, ser vi i tabellen nedenfor på hvor mye dette utgjør per innbygger og i forhold til brutto driftsinntekter for de sammenslåtte kommunene.

Vi ser av tallkolonne 4 at den prosentvise inntektsendringen etter 15 år er klart størst for småkommuner. Vest-Telemark vil etter 15 år stå overfor et tap på 4,7 % av brutto driftsinntekter med eksisterende inntektsutjevning, og et tap på 2,3 % med mer symmetrisk inntektsutjevning. HAF vil også tape mye. Forklaringen er den store betydningen som basistilskudd og eventuelt regionaltilskudd har for denne typen av kommuner. For store kommuner (alternativ 2 og 4ab) blir de prosentvise endringene såpass små at incitamenteffekten for sammenslutning må sies å være tilnærmet nøytrale.

5 AVSLUTNING

Det finnes mange argumenter for at en reduksjon av antall kommuner i Norge kan være ønskelig – her skal vi bare

⁹ Inntektssystem-/skatteeffektene fra og med 2005 er beregnet ved hjelp av KS-prognosemodell versjon «prok 0405» datert 1.7.2004. De øvrige dataene er basert på versjon «prok 0401». Figur 6 er skalert likt med Figur 5.

¹⁰ Dette tallet er svært følsomt for endringer i skatteinntektene. Vi er klar over at fordelingsberegningene utført av KRD i vedlegg 11 i Kommuneproposisjonen for 2005 bare viste en gevinst på 28,7 mill kr for disse 4 kommunene. Disse beregningene er basert på gjennomsnittlige skattetall for 2001-2003, mens våre beregninger er basert på KS-modellen sine skatteanslag for 2004 og 2005. Uansett er det her viktig å være klar over det departementet selv skriver i Kommuneproposisjonen: «På grunn av betydelige variasjoner vil de faktiske resultatene av reformen for enkeltkommuner slå vesentlig forskjellig ut over tid enn de resultatene som er vist i tabellen» (KRD St.prp. nr 64 (03-04) s.321).

¹¹ I tillegg får kommunen en del engangskostnader til investeringer etc. ved en sammenslutning, men her er det etablert en ordning med delvis kompensasjon fra statens side (40-60%).

Tabell 1 Årlige effekter av sammenslåing målt i kr pr innbygger og sett i forhold til brutto driftsinntekter for de sammenslåtte kommunene (i prosent)

Sammenslutningsalternativ	(1) Effekt år 0-10, kr per innb.	(2) Effekt år 0-10, % av brutto driftsinntekter	(3) Effekt etter 15 år, kr per innb.	(4) Effekt etter 15 år, % av brutto driftsinntekter
Alternativ 1 HAF	1095	+2,3 %	-1255	-2,6 %
Alternativ 2 Grenland	284	+0,8 %	214	+0,6 %
Alternativ 3a Vest-Telemark	254	+0,5 %	-2646	-4,7 %
Alternativ 4a Lillestrøm	140	+0,3 %	-43	-0,1 %
Alternativ 3b Vest-Telemark	1604	+2,8 %	-1295	-2,3 %
Alternativ 4b Lillestrøm	319	+0,9 %	135	+0,4 %

nevne tre som hyppig blir nevnt i debatten. For det første; behovet for større og mer robuste fagmiljøer som kan møte kompetanse- og rekrutteringsutfordringen som mange små kommuner står overfor. For det andre; endringer i organisering på regionnivå og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, vil kunne føre til at kommunene må bli større for å kunne håndtere større oppgaver. Og for det tredje; det finnes utvilsomt potensielle effektiviseringsgevinster å hente ved sammenslåing av kommuner. I denne sammenheng har vi tidligere vist til Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) som har beregnet at to ulike landsomfattende sammenslutningsscenarier kan gi en årlig total kostnadsbesparelse på hhv. 2,7 og 4,1 milliarder 2001-kroner.

Det er imidlertid flere momenter som svekker effektiviseringsargumentet – i hvert fall sett fra kommunenes side. For det første er besparelsene usikre, og dette elementet av usikkerhet må trekkes inn i den vurderingen lokalpolitikere foretar i forbindelse med en eventuell sammenslutning. For det andre er dette kostnadsbesparelser man oppnår først etter en lang (og tung) omstillingsperiode. Lokalpolitikere legger ofte et kortere tidsperspektiv til grunn for sine beslutninger, slik at de langsiktige hensyn har en tendens til å måtte vike for de kortsiktige. For det tredje kan det ofte være ulikt skatteinntektsgrunnlag mellom kommuner som utgjør et aktuelt sammenslutningsalternativ. En sammenslutning vil i slike tilfeller innebære et dårligere inntektsgrunnlag per innbygger for den rikeste kommunen i sammenslutningskonstellasjonen, dvs. at slike kommuner har incitament til *ikke* å inngå i en sam-

menslutning. For det fjerde kompenseres småkommuner i dag gjennom særskilte ordninger i inntektssystemet, og bortfall av disse 15 år etter en sammenslutning bidrar, alt annet likt, til å svekke incitamentene for sammenslutningsalternativet. For det femte vil kommunene kunne tvile på sentrale myndigheters troverdighet. Er det grunn til å tro at kommunesektoren på lengre sikt selv vil få disponere de realiserte effektiviseringsgevinstene, eller er det snarere grunn til å tro at sentrale myndigheter helt eller delvis vil legge beslag på disse? Hvis kommunene tror at det siste er tilfelle, er det åpenbart at det vil svekke deres incitament til å gjennomføre frivillige sammenslutninger. For det sjette vil en sammenslutning kunne føre til økt demokratisk underskudd ved at avstanden mellom kommunestyrerepresentanter og velgere øker, selv om det ikke er funnet noen klar empirisk dokumentasjon på denne hypotesen, jf. bl.a. Hansen og Winsvold (2003). Alle disse momentene gjør det usikkert og lite attraktivt for lokalpolitikere å gå inn for frivillige sammenslutninger – i hvert fall uten at det iverksettes særskilte tiltak.

Gitt et ønske om færre kommuner – og gitt at dette skal foregå på frivillig basis – er det sentralt å gi økonomiske incitament som fremmer det man ønsker å oppnå. Innføringen av inndelingstilskuddet i 2001 er et viktig bidrag i denne retning, jf. våre beregninger for ulike sammenslutningsalternativer, som alle ville sett betydelig mer ufordelaktige ut uten inndelingstilskuddet. Det nylig lanserte forslaget til et reformert inntektsutjevningssystem i kombinasjon med gjeninnføring av kommunal selskapskatt, viser seg å representere et nytt bidrag i samme ret-

ning, selv om det trolig ikke har vært en tilsiktet effekt fra regjeringens side. Likevel viser våre partielle beregninger at de økonomiske incitamentene til sammenslutning som stimuleres via inntektssystemet er beskjedne – et faktum som neppe vil inspirere mange lokalpolitikere til å gå inn for sammenslåing av sine kommuner. En naturlig konklusjon er derfor at vi trenger noe mer for å smøre prosessen hvis den skal føre til flere frivillige kommunesammenslutninger.

Etter vår oppfatning peker en oppskalering av inndelings-tilskuddet seg ut som et naturlig virkemiddel for å styrke de økonomiske incitamentene til sammenslutning. For det første er dette et treffsikkert virkemiddel i den forstand at det bare påvirker kommuner som faktisk velger sammenslutning. For det andre virker det med full styrke de 10 første årene etter sammenslutning – som trolig er den mest kritiske perioden – og deretter med gradvis avtakende effekt i ytterligere 5 år. Kompensasjonen gir den nye kommunen økonomisk rom mens den tilpasser drifta til det langsiktige økonomiske nivået kommunen skal ned på som en større og (forhåpentligvis) mer effektiv enhet. Siden tilskuddet har denne midlertidige karakteren, vil det heller ikke gi varige utslag på overføringene til kommunesektoren totalt sett. Hvis vi legger til grunn at lokalpolitikere har en tendens til å legge en relativt kort tids-horisont til grunn, kan dette tilskuddet langt på vei se ut som et optimalt virkemiddel.

I dag er inndelingstilskuddet utformet slik at det akkurat erstatter det beløpet som mistes ved bortfall av basistilskudd og eventuelle regionaltilskudd. Dette er neppe forlokkende nok for kommuner som vurderer sammenslåing. Mer fristende kunne det nok vært hvis inndelingstilskuddet ble økt med en faktor på for eksempel 1,5 eller 2 ganger de bortfalte basis- og regionaltilskuddene. Alternativt kunne man vurdere å øke den 15-årige tilskuddperioden til for eksempel 20 år, men vi vil holde en knapp på at lokalpolitikere vil bli mer fristet av en faktorøkning av inndelingstilskuddet de første årene. Det som selvfølgelig taler mot at inndelingstilskuddet gjøres enda gunstigere enn det er i dag, er hensynet til de kommunene som allerede er «sammenslått» og som må klare seg med det tilskuddsnivået de nye kommunene kommer ned på først 15 år etter sammenslåing. Isolert sett taler dette for negative incitament, for eksempel i form av at småkommuneprofilen i det eksisterende inntektssystemet fjernes i forbindelse med den pågående revisjonen. Politisk vil sann-

synligvis en slik løsning være vanskeligere å gjennomføre, jf. Sørensen (2004).

Vi tror derfor at man ikke kommer utenom en opptrapping av positive økonomiske incitament, eksempelvis økt inndelingstilskudd, hvis man skal få gjennomført frivillige sammenslutninger i et større omfang. Uten en slik politikkendring er det fare for at de fakta som er illustrert i våre beregninger og figurer raskt vil legge en demper på interessen for frivillige kommunesammenslutninger.

REFERANSER:

Amdam, J., J. Barstad, J. Halvorsen og G. Tangen (2003): Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling. Rapport nr 52, Møreforskning.

Hansen, T. og M. Winsvold (2003): «Politiske effekter av kommunesammenslutninger». I Hansen (red.) (2003): Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport 2003:10, Oslo.

Høyer, K.G., et al.(2003): Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur og transport. VF-rapport 8/2003, Vestlandsforskning, Sogndal.

Langørgen, A. og R. Aaberge (2003): Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. *Samfunnsspeilet* nr 2/2003, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapport 2002/15. Statistisk sentralbyrå.

Myrvold, T.M. og J. Toresen (2003): Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon. I Hansen (red.): Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag. NIBR-rapport 2003:10, Oslo.

Sænda, K.G. (2002): Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein? Rapport nr. 192. Telemarksforskning-Bø.

Stortingsmelding nr 5 (2004-2005): Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og omlegging av inntekstutjevningen. Det Kgl. Kommunale og regionaldepartement, Oslo.

Sørensen, R. (2004): Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé. *Samfunnsspeilet* nr. 2/2004. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

IEA 14th World Congress
2005 Morocco

CALL FOR PAPERS

The International Economic Association inviterer til framlegging av forskningsarbeider for presentasjon på forbundets 14. verdenskongress. Kongressen vil finne sted i dagene 29. august til 2. september 2005 i Marrakech i Morocco.

IEA

The International Economic Association er et forbund av økonomiforeninger fra 62 land. Forskere utgjør hovedtyngden i de fleste nasjonale foreningene. Norge er representert med Statsøkonomisk Forening. Professor Michael Hoel ved Økonomisk Institutt, UiO, er medlem av IEAs Executive Committée.

Programkomité

IEAs president, professor Janos Kornai, styrer kongressens vitenskapelige forberedelser assistert av en internasjonal programkomité hvis ledere er Gerard Roland og Laszlo Matyas.

Kongressprogram

Kongressens program forutsetter seksjoner med inviterte foredrag over kongressens hovedtemaer og parallelt med forelesninger over de forsknings- og utredningsarbeider som er akseptert.

Kongressen vil fokusere på to hovedtema

1. Nye trender i økonomien
2. Innsikt i og forståelse av de store endringer i verdensøkonomien

Hovedtema nr.1 omfatter blant annet forskningsarbeider innen ; nye resultater i adferdsøkonomi – institusjonell-økonomi – press og hindringer mht publikasjon av forskning og forskningsresultater.

Hovedtema nr.2 omfatter blant annet; globalisering og ny utvikling innen handelsøkonomi – økonomisk utvikling – de første femten år med post sosialistiske endringer – ærlighet og tillit.

Originale forskningsarbeider innen ethvert økonomisk temaområde er forøvrig av interesse for kongressen.

Prosedyrer

Forskningsarbeider og abstrakter som ønskes framlagt for kongressen må være skrevet på engelsk.

Dokumentene sendes elektronisk til formann i Programkomitéen, **Professor Laszlo Matyas**, Central European University, Budapest, Hungary formannen i Programkomitéen , til følgende e-mail adresse IEA-WC@CEU.HU innen 31. januar 2005.

Melding om aksept vil bli gitt innen 1. mai 2005.

IEAs sekretariat

23, rue Campagne-Première, Paris 75014 France, tlf. (33)1 43 27 91 44. Fax (33)1 42 79 92 16
www.ieo-world.org E-mail iea@ieo-world.org

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

