

ØKONOMISK FORUM

- Roland og Tennbakk
FORNYBAR KRAFTPRODUKSJON
I ET MARKEDSSYSTEM
- Rattsø og Wilhelmsen
EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING
- Torp
SAMORDNING AV VELFERDSPOLITIKKEN
- Hervik
JUSTERING AV DISKONTERINGSRENTEN
- Jenssen med flere
KALKULASJONSRENTE FOR
KABELINVESTERINGER



ØKONOMISK FORUM

- 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

- UTGIVELSESPLAN
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. 6 • 2004 • 58. ÅRG.

- **LEDER**
Husholdningenes gjeld 3
- **DEBATT**
Speakers Corner? 4
av Stein Reegård

Ubalansert om globalisering? 5
av Jan Arild Snoen
- **AKTUELL KOMMENTAR**
NOU 2004:13, 6
En ny arbeids- og velferdsforvaltning
av Jørn Rattsø og Lars Wilhelmsen

Ny SATS for statlig samordning av 11
velferdspolitikken
av Hege Torp

Om god og dårlig deflasjon 14
av Steinar Holden

Helt kabelaktig: Kalkulasjonsrente 16
for kabelinvesteringer
av Åsmund Jenssen, Eirik B. Lilledahl
og Haakon Vennemo

Justering av diskonteringsrenten 20
av Arild Hervik

Hva koster fornybar kraftproduksjon 26
i et markedssystem?
av Kjell Roland og Berit Tennbakk

Avskrivningssats på driftsmidler som 31
skattepolitisk virkemiddel
av Terje Hansen

Får vi endelig en reell debatt om 36
u-hjelpen?
av Egil Bakke
- **ARTIKKEL**
En dråpe i havet. 40
Forskningens marginalproduktivitet
av Kjell Arne Brekke

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

ØKONOMISK FORUM/ISSN 502-6108

Husholdningenes gjeld

Gjeldsveksten til norske husholdninger er nå på rundt 12 prosent årlig. Denne veksten er ikke opprettholdbar over tid. I følge Norges Bank er hovedårsaken til den høye gjeldsveksten den høye boligprisveksten. Til nå har ikke Norges Bank satt renten opp på grunn av denne gjeldsveksten, men nøydt seg med å påpeke at «Gjeldsbelastningen er høy og gjør husholdningene mer sårbare overfor økonomiske forstyrrelser.» Også Kredittilsynet synes å være av den oppfatning at gjeldsveksten ikke utgjør en fare for den finansielle eller makroøkonomiske stabiliteten i landet.

Disse vurderingene er gode nok. Husholdningenes gjeld utgjør en relativt liten del av bankenes utlån slik at selv en dramatisk økning i misligholdelsen av boliglån neppe vil velte vårt bankvesen. Dessuten har vi en helt annen pengepolitikk nå enn ved inngangen til krisen i 1992; lav økonomisk aktivitet og høy ledighet vil helst gå hånd i hånd med en lav, ikke en høy, rente. I makroøkonomisk forstand er det derfor neppe grunn til stor bekymring over gjeldsveksten og den vedvarende høye veksten i boligprisene.

Men selv om landets økonomien holder seg på beina kan økonomien til en rekke husholdninger velte når vi kommer tilbake til et mer normalt rentenivå. Det er nemlig flere forhold ved det norske boligmarkedet som kan gjøre en i tvil om beslutningene til boligkjøperne og låntakerne alltid er de beste.

For det første har flere norske husholdninger sin gjeld i lån med flytende rente enn det som er normalt i mange andre land. Den ene makroøkonomen etter den andre

advarer folk mot å velge lån med fastrente ut fra spekulative hensyn, men hovedbudskapet synes ikke å nå igjennom til låntakerne; at man bør velge fastrentelån fordi det er trygt, ikke for å tjene penger. Også i det britiske låne-markedet er andelen lån med fastrente lavt. I Milestones-rapporten til den britiske finansministeren hevdes det at den lave andelen fastrentelån kan være et resultat av at lånekundene har for liten forståelse av risikoen forbundet med flytende rente. Rapporten anbefalte derfor nye rutiner for veiledning av bankkunder og låntakere. Kan hende det er behov for noe liknende i Norge.

For det andre er ikke det norske boligmarkedet nødvendigvis som alle andre markeder. De fleste som har kjøpt og solgt boliger vet hvor foruroligende raskt omsetningen skjer. I mange tilfeller er det få dager fra første visning til boligen er solgt. Dette kan ha noe med hvordan norske boliger omsettes; ved visningsrunder med påfølgende budrunder gjennom megler, - en megler som har sterke incentiver til å få bolighandelen unna så raskt som mulig. I andre land finnes andre metoder, som for eksempel at det settes opp et skilt foran huset med «Til salgs» og en pris. Ettersom boligen ikke blir omsatt settes prisen ned, noe som antakelig gir kjøper lengre tid til å bestemme seg. Det hadde vært interessant å se en studie av hvordan boliger omsettes i forskjellige land og hvordan omsetningsmåten påvirker prisdannelsen. Boligen er den største investeringen de fleste av oss gjør, og det er viktig at institusjonene i boligmarkedet sikrer at disse investeringene blir gode beslutninger for den enkelte. Makroøkonomisk stabilitet er ikke alt her i verden.

Speakers Corner?

Har Samfunnsøkonomenes Forening utvidet sitt positive samarbeid med økonomistudentene til også å omfatte ungdomsskolen? Og la denne aldersgruppen få prøve seg som redaksjon? Det spørsmålet streifet meg da jeg leste lederartikkelen i Økonomisk Forum nr 4/5 om arbeidsvandring i forbindelse med EU-utvidelsen.

STEIN REEGÅRD

Sjeføkonom i Landsorganisasjonen i Norge

Artikkelen kunne vel forbigås i stillhet, men da samfunnsøkonomenes hovedorgan fortjener en viss status og artikkelen allerede er sitert i dagspressen synes en liten lesereaksjon berettiget. Innholdet i artikkelen fremstår som en uklar blanding av sleiv og kunnskapsløshet. Og det på et så spennende tema faglig og politisk! Det kan jo romme så mange argumenter, også for den mening lederskribenten synes å ha om «fri flyt» av arbeidskraft. Så å si alle land i EU har imidlertid etablert overgangsregler. Også den svenske regjering foreslo det, selv om lederen gir inntrykk av noe annet.

«Fagbevegelsen» i Norge anklages for hukommelsestap fordi : «Argumenter basert på fare for store bølger av arbeidsinnvandrere ble dratt frem i forbindelse med EØS-medlemskapet på nittitallet.». Mulighet for «Store bølger av innvandrere» har meg bekjent aldri vært hevdet fra noe representativt organ i fagbevegelsen.

Og videre i en nokså frisk stil: «Nok en gang ser vi i dag at strømmen av sultne lavlønnte polakker fullstendig uteblir». «Nok en gang» må vel være en skrive-

feil. Og det er vel litt tidlig å konkludere om virkningene av et system som ble endret 1.mai i år? At noe skjer i arbeidsmarkedet synes allerede nokså klart.

.....

Spørsmålet om arbeidsvandring gjelder fordelingen av goder og byrder ved en systemendring. I tillegg til å være politisk viktig, må vel det sies å være et faglig interessant tema

Så kommer forfatteren noe nærmere det saken gjelder, nemlig fordelingen av goder og byrder ved en slik systemendring. I tillegg til å være politisk viktig, må vel det sies å være et faglig interessant tema. Enkel markedsteori tilsier her at mulige tapere er de arbeidstakere

som utsettes for økt konkurranse, mens «alle» andre kan bli vinnere. Samfunnsøkonomer kan nokså trygt regne seg til den siste gruppen.

Men også på dette punkt bommer lederen nokså grovt. LO har ikke hevdet at: «norske arbeideres lønns- og arbeidsvilkår vil bli truet på alle fronter». Det er heller ikke slik at oljearbeiderne har vært mest bekymret. Og det er definitivt galt å plassere bygningsarbeidere (som med all grunn har vært bekymret) i bås med oljearbeiderne lønnsmessig.

Jeg antar at de mest utsatte gruppene i tillegg til byggevirksomhet er å finne i sektorene rengjøring, transport, restaurant. Med litt kunnskap om norsk arbeidsliv vet man at disse ikke tilhører de «med høyest lønn», ei heller særlig glamorøse arbeidsvilkår ellers.

Jeg tror det er grunn til å vurdere lederartikkelens funksjon i bladet. Det blir vel for krevende å forsøke å gjøre dem representative for «norske økonomer». Ett alternativ kan være å la den relatere seg og helst binde sammen innholdet i det aktuelle nummer. Det bør i hvert fall ikke utarte til å bli en slags «Speakers Corner».

Ubalansert om globalisering?

Per Botolf Maurseth har i Økonomisk Forum 4-5/04 anmeldt boken *Åpen Verden: Et forsvar for globaliseringen*, som jeg har vært hovedforfatter og redaktør for. Jeg skal ikke gå inn i en lengre polemikk med anmelderen, men vil tillate meg et par kommentarer. Jeg kan forstå at Maurseth savner drøfting av en del problemstillinger og dypere behandling av noen temaer, men i en så bredt anlagt bok som dette er det rett og slett ikke plass til alt. At han mener at mitt utvalg av kilder er skjevt er vanskelig å forholde seg til, siden det ikke gis noen konkrete referanser til hva som mangler, men det kan man kanskje ikke forvente i en anmeldelse.

JAN ARILD SNOEN
Uavhengig skribent

Det jeg har vanskeligere for å svelge er hans påstand om juks, som er knyttet til gjengivelse av en bestemt forskningsrapport, nemlig Grether og Melos analyse av eksport fra forurensende industri i u-land. Jeg gjengir deres resultater for de fem undersøkte industrisektorene samlet, og deres tilhørende konklusjon om at den relative konkurransevnen til forurensende industri er svekket i u-land, ikke styrket. Forfatterens oppsummerende konklusjon er helt i samsvar med budskapet i mitt underkapittel om «pollution havens»: «Finally after controlling for several factors that influence the volume of bilateral trade, we find little evidence of the presence of a regulatory gap.»

Så er det riktig som Maurseth peker på at dersom man *unntar* den største av de fem industrisektorene, og bare ser på de fire andre, så blir utfallet et annet. Det er mulig at dette burde vært nevnt i en fotnote, men jeg fastholder at det gir et riktigere bilde av utviklingen i forurensen-

de eksportindustri å se på de samlede tallene enn å ekskludere den største sektoren. I de fleste tilfeller har jeg nøyd

At to respekterte forskere som på ingen måte kan kalles liberalister eller annen styggedom kommer til like positive konklusjoner om globaliseringen som meg, ville muligens undergrave Maurseths tese

meg med å gjengi hovedkonklusjonene i den forskningen jeg viser til, og ikke gått inn i detaljer om robusthet, metodikk etc. Ellers ville boken blitt tilnærmet uleselig, siden det tross alt er flere hundre forskningsarbeider jeg bygger på. Maurseths krav til detaljeringnivå

hadde vært rimelig dersom boken handlet bare om forholdet mellom miljø og globalisering, eller dersom den var et vitenskapelig arbeid. I en bred debattbok som dette synes jeg påstanden om juks er urimelig.

Spesielt urimelig er den fordi Maurseth selv begår en viktig unnlattelse. Etter å ha beskyldt meg for å være tendensiøs, setter han dette i kontrast til bidraget fra Nils Petter Gleditsch og Håvard Hegre. Han fremstiller Prio-forskernes utmerkede bidrag som en drøfting med nyanseerte konklusjoner. At to respekterte forskere som på ingen måte kan kalles liberalister eller annen styggedom kommer til like positive konklusjoner om globaliseringen som meg, ville muligens undergrave Maurseths tese. Derfor underslår han at de to faktisk lar sitt bidrag munne ut i en helt klar konklusjon, nemlig at «globaliseringen ser altså ut til å bidra til en mer fredelig verden, iallfall for dem som får delta i økt internasjonal samhandel».

*JØRN RATTSØ
Professor i samfunnsøkonomi ved NTNU.
Ledet det regjeringsoppnevnte utvalget*



*LARS WILHELMSØ
Prosjektleder i Sosialdepartementet.
Var sekretariatsleder for utvalget*



NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Et regjeringsoppnevnt utvalg foreslår i NOU 2004:13 en ny organisering av de oppgavene som i dag løses av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Dagens organisering gir manglende kraft i gjennomføringen av arbeidslinjen og fører til at mange brukere opplever seg som kasteballer mellom etatene. Det bidrar til at en stor del av befolkningen i yrkesaktiv alder er i en passiv stønadssituasjon. Utvalget mener det er et klart reformbehov og har utredet alternative løsninger. Utvalget foreslår en ny organisering etter hovedoppgaver, spesielt at det etableres en ny statlig etat for arbeid og inntekt som samler ansvaret for tjenester og stønadsordninger knyttet til arbeid og redusert eller manglende arbeidsevne. Det vil samle stønadsordninger som uføretrygd, sykepengen og dagpenger med tjenester som arbeidsmarkeds- og utføringstiltak og virkemidlene knyttet til avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Det foreslås at kommunene beholder ansvaret for økonomisk sosialhjelp, samtidig som det innføres en ny statlig arbeidssøkerstønad som bringer sosialklienter som er aktuelle for arbeidsmarkedet eller for arbeidsrettede tiltak over til den nye etaten. Pensjoner, helserefusjoner mv. foreslås organisert i egen pensjonsetat. Sentrale utfordringer i valg av løsning er grensesnittet mot kommunene og sosialhjelpen, og delt eller samlet organisering av de arbeidsrettede og pensjonsrettede oppgavene.

BAKGRUNN

Arbeids- og velferdsforvaltningen, representert ved Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, utgjør kjernen i den norske velferdsstat. Etatene ivaretar det offentlige ansvaret knyttet til inntektssikring, arbeid og sosiale tjenester. Dagens institusjoner har vokst fram fra ulike historiske

ordninger, som i dag gir et overlappende ansvar for viktige deler av velferdspolitikken. Overlappingen gir dårlig måloppnåelse og ressursutnyttelse og brukerne opplever systemet som fragmentert. Sentralt står at aktive tiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere er organisatorisk atskilt fra store stønadsordninger for

mange i yrkesaktive alder, som sykepenger, uføretrygd og sosialhjelp.

I tillegg står velferdsstaten overfor nye utfordringer som krever nye svar. Befolkningens alderssammensetning vil endre seg vesentlig i årene framover, og den yrkesaktive del av befolkningen får en sterkt økende forsørgingsbyrde. Det gir økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester og et press på knappe arbeidskraftressurser. I dag er om lag 700 000 personer i yrkesaktiv alder til enhver tid midlertidig eller varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mottar inntektsstønning fra det offentlige. Både av hensyn til den enkelte og for å utvikle en robust velferdsstat, bør en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid. Utvalget ser det som en hovedutfordring å organisere forvaltningsapparatet bedre for å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken.

FAGLIGE UTFORDRINGER

Organisering er åpenbart bare ett av flere virkemidler for å styrke arbeidslinjen. David Ellwood ved Harvard-universitetet, som var sentral i Clintons velferdsreform, skiller mellom tre tiltak politikerne har til rådighet: økonomiske virkemidler, politisk budskap, og organisering. Både den faglige og den politiske oppmerksomhet har vært rettet mot de økonomiske virkemidlene, dvs. hvordan ledighetstrygd, arbeidsmarkedstiltak og trygdeordninger utformes. Ellwood (2003, s. 18) oppsummerer med at «administrative insentiver og det brede budskap om forventninger og krav, både fra politisk hold og i samfunnet ellers, kan ha like mye å si for om folk arbeider, som økonomiske insentiver».

Her konsentrerer vi oss om organiseringen, og utvalget har tatt opp to store temaer fra litteraturen om offentlig organisering. Det første gjelder arbeidsdelingen mellom stat og kommune, fiskal føderalisme. Det andre gjelder insentivene i ulike organisasjonsmodeller, prinsipal-agent-relasjoner. Innen tenkingen om fiskal føderalisme etableres det klare argumenter for desentralisering av ressursallokering (lokale kollektive oppgaver) og sentralisering av inntektsfordeling. Bekymringen for desentralisering av inntektsfordeling er at fiskal konkurranse kan lede lokale enheter til å begrense utjevningen. Kommuner vil gjerne tiltrekke seg rike husholdninger som bidrar til skatteinntektene og skyve fra seg fattige husholdninger som belaster budsjettet. Slik velferdskonkurranse vil svekke velferdsstaten. Det kan imidlertid argumenteres for at kommunene kan utnytte lokalkunnskap i arbeids- og velferdspolitikken og at statlige reguleringer kan motvirke velferdskonkurransen. I praksis må man altså vurdere ønskeligheten av stat-

lig regulert desentralisering av oppgavene. Et sentralt spørsmål her vil være kommunenes evne til å bære økonomisk risiko. Det vil være lite hensiktsmessig å ha et system hvor kommunene bestemmer over store stønadsordninger som staten må finansiere gjennom refusjon av påløpte utgifter.

Spørsmålet om administrative insentiver ved ulike former for offentlig organisering har stor interesse i nyere litteratur. Forvaltningsmodellen har tidligere vært helt dominerende, men har i en periode vært under nedbygging til fordel for fristilling og konkurranse med egne resultatenheter og tildels i egne selskaper. Prinsipal-agent-teori har motivert omorganiseringen med vekt på tydeliggjøring av insentiver og ansvar. Vi tolker nyere litteratur som en reaksjon mot overdreven bruk av sterke («high-powered») insentiver og en søken etter nye organisasjonsformer som ivaretar både politisk ansvar og balanserte insentiver. Oversiktsartikler som Dixit (2000) og Acemoglu et al. (2003) behandler problemene. Den offentlige debatten om sykehusene illustrerer disse spørsmål og viser at det er vanskelig å finne gode løsninger. Kort oppsummert tilsier denne litteraturen at oppgavene innen arbeids- og velferdspolitikken bør styres av en forvaltning nært det politiske ansvar, men at den også i betydelig grad vil kunne kjøpe tjenester utenfra. Litteraturen behandler også grad av spesialisering i organiseringen. Nyere bidrag om «oppdragsorienterte organisasjoner», spesielt Besley og Ghatak (2003), gir retningslinjer for organisering når mindre sterke insentiver er ønskelig. De legger vekt på at organisasjoner må ha tydelig og avgrenset oppdrag og at dette er viktig for rekruttering og motivasjon. Det tilsier at identifikasjon av hovedoppgaver er viktig for organiseringen.

ORGANISERING

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester er i dag organisert i tre etater som forvalter til sammen om lag 260 mrd. kroner og har over 15 000 årsverk. Halvparten av befolkningen er til enhver tid brukere av en eller flere av etatene. Aetat har ansvar for arbeidsformidling, og for kvalifisering av og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvalter stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken og som dekker livsløpet fra vugge til grav. Trygdeetatens har oppgaver på tre hovedområder; arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester m.v. Sosialtjenesten er et kommunalt ansvar og har som hovedformål å fremme økonomisk og sosial trygghet. Kommunene fordeler sosialhjelp. Sosialhjelpen kan sies å være det nedre sikkerhetsnett.

Grenseflater, ansvarsdeling og spesialisering mellom etatene gjør det nødvendig med samarbeid mellom Aetat, trykdeetaten og sosialtjenesten. Dagens organisering bygger i stor grad på en samarbeidsdoktrine. Samarbeidsløsninger preger omfattende ordninger som intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, attføringsfeltet, og tiltaksplanen mot fattigdom. Samordningsforsøk foregår mange steder, spesielt samlokalisering og administrativt samarbeid om førstelinjen.

Mange land har gått fra ulike samarbeidsmodeller mellom gamle institusjoner og gjennomfører større organisatoriske reformer. Begrunnelsene og målsettingene for reformene har klare fellestrekk. Betydningen av arbeid som det viktigste virkemidlet for å forhindre fattigdom og sosial ekskludering har stått sentralt. Også de organisatoriske grep har klare fellestrekk; ansvaret for hele virkemiddelspektret knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, samles på nasjonalt plan i ett departement og på lokalt plan så langt som mulig i én førstelinjetjeneste. Ny organisering rundt arbeidslinjen kombineres generelt ikke med oppgavene på pensjons- og helsefinansieringsområdet.

ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER

Utvalget mener at spørsmålet om organisering innebærer to hovedvalg: Statlig eller kommunalt ansvar, og samling av oppgavene rundt arbeidslinjen versus samling av alle oppgaver (inkl. pensjoner og helsetjenestefinansiering). Det gir fire hovedalternativer:

To alternativer hvor ansvaret for arbeidslinjen er samlet, og med en separat etat for pensjoner:

Modell 1 - statlig arbeidslinje

Modell 2 - kommunal arbeidslinje

To alternativer med samling av alt ansvar:

Modell 3 - statlig enetatsmodell

Modell 4 - kommunemodell

I tillegg drøftes organisering basert på at staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteytingen, og organisering festet til et regionalt politisk ansvar. Drøftingen av alternativene er basert på en omfattende litteratur, om forholdet stat-kommune og om organiseringen av forvaltning og tjenesteproduksjon.

Stortinget har spesielt bedt Regjeringen om at full samling i en felles etat i kommunal eller statlig regi utredes. Utvalget drøfter grundig fordeler og ulemper knyttet til organisasjonsmodeller basert på et kommunalt ansvar, men konkluderer med at en ikke vil tilrå at kommunene

overtar ansvaret for de sterkt rettighetspregede og regelstyrte inntektssikringsordningene i folketrygden. Det betyr at både totalt kommunalt ansvar og kommunalt ansvar for arbeidslinjen ikke kan anbefales. Utvalget erkjenner at en samling av ansvaret i en felles statlig etat vil ha sine fordeler. Dette vil gi sterk samling av virkemidler og tjenester, og det vil kunne gi administrative samordningsgevinster og legge til rette for etablering av førstelinje med et bredt tjenestespekter. Det gjenstår at en slik etat må ha et samarbeidsforhold til kommunene, selv om store deler av kommunenes sosialkontortjeneste overføres til en statlig etat. Samtidig pekes det på at en slik etat også vil samle ansvar og oppgaver som i liten grad trenger samordning.

I utformingen av sin anbefaling strevde utvalget med to spørsmål:

- Hvordan bør dagens kommunale sosialhjelp organiseres i forhold til et statlig hovedansvar for arbeidslinjen?
- Bør det være en egen etat med ansvar for arbeidslinjen eller bør det være en samlet statlig velferdsetat som inkluderer pensjoner og helserefusjoner

Utvalget foreslår en løsning basert på modell 1, med en statlig etat for arbeid og inntekt, en statlig etat for pensjoner, og kommunalt ansvar for det sosiale sikkerhetsnett. Samtidig tilrår utvalget at en innfører en statlig stønadsordning for arbeidssøkere uten dagpengerettigheter. Forslaget gir tydelige ansvarslinjer innenfor det som er arbeids- og velferdsforvaltningens hovedoppgaver: tiltak og ytelser for arbeidsledige og personer med redusert arbeidsevne, pensjoner og andre inntektsoverføringer, og det sosiale sikkerhetsnett for dem som faller utenfor rettighetsbaserte ordninger.

Utvalget har vurdert en modellvariant der det statlige ansvaret samles i en organisasjon (modell 3) med en felles ledelse og en felles førstelinje, men hvor de to hovedoppgavene knyttet til arbeid og pensjoner organiseres i egne divisjoner. Utvalget finner at organisering i to statlige etater gir mulighet for bedre og mer entydig fokus på oppfølging av arbeidslinjen og at man derved unngår en stor etat som domineres av forvaltningsoppgaver.

ETAT FOR ARBEID OG INNTEKT

Den foreslåtte løsning innebærer at hovedansvaret for de arbeidsrettede oppgavene samles i én statlig etat. De arbeidsrettede oppgavene omfatter en rekke tjenester og tiltak som arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivisering av uføretrygdede, oppfølging av sykemeldte, innsats overfor enslige forsørgere og intensjonsavtalen for

et mer inkluderende arbeidsliv. I tillegg inngår en rekke ytelser til livsopphold som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, midlertidig uførestønad, uførepensjon, attføringspenger, rehabiliteringspenger og overgangsstønad. Dette er alle stønader der tilknytning til arbeidslivet og vurdering av arbeids- og funksjonsevne står sentralt. Utvalget foreslår at det organiseres en ny forvaltningsenhet, en etat for arbeid og inntekt, som har ansvaret for alle disse arbeidsrettede oppgavene.

En etat for arbeid og inntekt skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen. Det er en stor reform i forhold til i dag, hvor oppfølgingsoppgavene i hovedsak er delt på to etater, men hvor kommunene også har et ansvar. Trygdeetaten har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivisering av uføretrygdede mens Aetat har ansvaret for de aktive arbeidsmarkedstiltakene og oppfølgingen av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Utvalget mener at en samling av ansvaret vil gi større trykk i arbeidet med å realisere målene i arbeidslinjen, særlig ved å legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan bli satt i gang raskere i stønadsforløpet. En samling vil også kunne gi vesentlig bedre utnyttelse og utvikling av samlet kompetanse og gi grunnlag for bedre samhandling med arbeidslivet. Dette er ikke minst viktig i forbindelse med arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, der partene i arbeidslivet er gitt et stort ansvar.

Det er vesentlig at det er et tydelig nasjonalt politisk ansvar for arbeidslinjen. Utvalget mener at en samling av tiltak og ytelser i én etat for arbeid og inntekt bør motsvares av en samling av det politiske ansvaret for de oppgavene som etaten skal ha ansvar for. Vi registrerer at denne delen av utvalgets tilrådning ble gjennomført før utvalget rakk å lese ferdig korrekturen på sin utredning.

ETAT FOR PENSJONER

Utvalget foreslår at ansvaret for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner bør være statlig og organiseres som en egen etat. Oppgavene vil omfatte løpende pensjonsytelser som alderspensjon, barnpensjoner og krigspensjon, diverse familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad og underholdsbidrag, og diverse helserefusjoner og andre administrative oppgaver i forbindelse med medisinsk behandling. Dette er sterkt regelstyrte og rettighetspregede ytelser og tjenester, der skjønnsutøvelse har forholdsvis liten betydning. Utvalget foreslår at disse oppgavene organiseres i en ny egen for-

valtningssenhet, en etat for pensjoner. Utvalget mener at etablering av en pensjonsetat vil gi en målrettet organisering av oppgavene hvor etatens ledere og ansatte vil kunne ha oppmerksomhet rettet mot pensjonsreformen og de krav den setter.

KOMMUNENE OG SOSIALHJELPEN

Utvalget foreslår at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene etter sosialtjenesteloven. Kommunene vil dermed fortsatt ha ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor de rettighetsbaserte inntektssikringsordningene. Utvalget legger avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er nært knyttet til kommunenes øvrige sosiale tjenester og at en statlig overtagelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner. Det legges også vekt på at en full overføring av sosialhjelpen til en etat for arbeid og inntekt vil innebære en forskyvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne vri kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottagere som kan ta arbeid, spesielt arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver til arbeid fordi den er uforutsigbar, ikke endelig tidsavgrenset og gir full avkorting mot inntekt. Etaten for arbeid og inntekt kan bedre gi et tilbud til de uten dagpengerettigheter hvis den disponerer en egen stønadsordning som fanger opp disse arbeidssøkerne. Det vises til egen utredning av slik arbeidssøkerstønad som er gjort for Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet¹. Utvalget anbefaler at det arbeides videre med å realisere en slik stønadsordning.

En ny arbeidssøkerstønad må først og fremst begrunnes med ønsket om bedre arbeidsretting av innsatsen for mange av dem som i dag mottar sosialhjelp. De kan inngå i en økonomisk ordning som gir bedre insentiver til arbeid og samtidig kobler stønaden til tiltak. Det vil være viktig å utrede nærmere vilkårssettingen for en slik stønad. På den ene siden vil det være ønskelig å fange opp de fleste som har arbeidsevne til å gå inn i inntektsgivende arbeid. På den andre siden må ikke ordningen svekke insentivene til å skaffe seg utdanning og arbeid på egen hånd.

¹ Knut Brofoss, Aksel Hatland og Hege Torp: *En ny arbeidssøkerstønad*. Oslo, 18. juni 2003

Kommunene vil etter utvalgets opplegg få et klart medansvar for å gjennomføre arbeidslinjen. Utvalget anbefaler at det samtidig med organisasjonsendringene bør komme en satsing på utviklingsarbeid i kommunene for å styrke innsatsen, spesielt i arbeidet med rehabilitering og for brukere med sammensatte behov. Utvalget mener kommunene også på andre områder har forutsetninger for å bidra positivt til realiseringen av arbeidslinjen. Kommunene er selv store arbeidsgivere og må som sådanne bidra til et inkluderende arbeidsliv ved at personer med redusert arbeidsevne får tilgang til tilpasset arbeid. Kommunene har nærhet til det lokale næringsliv og det er ønskelig å utnytte kommunenes kompetanse og engasjement. Kommunene kan være en viktig leverandør av arbeidsmarkedstiltak. Også dette gjør det viktig å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom en etat for arbeid og inntekt og kommunene.

FØRSTELINJEN

Utvalgets foreslår en samling av de viktigste tiltak og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne i én etat for arbeid og inntekt. Det legger grunnlag for å etablere en førstelinje der brukerne kan forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt som sikrer at de får en helhetlig avklaring og et samordnet arbeidsrettet tjenestetilbud. Etaten for arbeid og inntekt skal ha ansvaret for sin egen førstelinje hvor det vil inngå et meget bredt sett av virkemidler og målgrupper. Utvalget mener at dette sikrer en kompetent førstelinje fokusert mot å avklare arbeidsevne, slik at brukere får den raskeste og beste introduksjonen til arbeidsmarkedet eller andre aktiviteter, og en rask avklaring av hva som er den mest riktige økonomiske ytelse. Det er særlig viktig for brukere med redusert arbeidsevne og behov for ytterligere tiltak. Viktigste målgrupper for denne førstelinjen vil være arbeidsledige, yrkeshemmede, sykemeldte, uføre, enslige forsørgere, personer som står i fare for å bli utstøtt av arbeidslivet, eldre arbeidstakere som ønsker å trappe ned sin arbeidsinnsats og sosialhjelpsmottagere som kan bli aktuelle for arbeid.

Etaten for arbeid og inntekt må selv utforme en førstelinje og en kontorstruktur som tar hensyn til krav om tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre instanser. Utvalgets forslag innebærer at kommunene beholder ansvaret for sosialkontorene og det vil være nødvendig å ha samarbeid mellom etaten og kommunene. Utvalget mener at etatens førstelinje så langt som mulig må samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen.

Utvalget mener at også pensjonsetaten må ha ansvaret for at egne førstelinjeoppgaver blir tilfredsstillende løst. Etaten må selv utforme en førstelinje som er tilpasset opp-

gavene og som tar hensyn til de krav om tilgjengelighet og kompetanse som oppgavene setter. Utvalget antar at pensjonsetaten kan ivareta en stor del av sitt førstelinjebehov i samarbeid og samlokalisering med kommuner og etaten for arbeid og inntekt, og at det ikke vil være aktuelt å etablere en førstelinje med egne lokalkontorer spredt over landet. Det forutsettes at pensjonsetaten går nøye gjennom hvilket førstelinjebehov brukerne har som krever fysisk tilstedeværelse nært brukerne og hvordan etaten kan være representert gjennom andre. Trygdeetaten har i dag selv erfaring med å utføre oppgaver for andre, både på helserefusjonsområdet og når det gjelder oppgaver for skatteetaten. Etter utvalgets syn gir dette godt utgangspunkt for å utvikle gode og ryddige samarbeidsløsninger for de deler av pensjonsetatens førstelinjebehov som må ivaretas lokalt.

REFORM I PRAKSIS?

Utvalget foreslår en ny organisering der det bygges opp nye etater rundt det som i dag og framover vil være hovedutfordringene i arbeids og velferdspolitikken. Forslaget vil innebære betydelige administrative omstillingskostnader, og vil være en stor utfordring for de mange som arbeider i dagens etater. Utvalget viser imidlertid til at marginale forbedringer i yrkesaktiviteten raskt vil kunne dekke inn omstillingskostnadene og etter hvert gi store samfunnsmessige gevinster.

Utredningen ligger nå på politikernes bord og det er politikere som skal velge løsning. Vi har det klare inntrykk at det er stor enighet blant de aller fleste interessenter, både innenfor og utenfor forvaltningen, om at det er et reformbehov. Gjennom sin referansegruppe hadde utvalget bred kontakt med både bruker-, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Det er forskjellige synspunkter på hva som er den riktige løsning. Vi håper utvalgsutredningen vil fungere som et godt grunnlag for den debatten som må komme.

REFERANSER:

Acemoglu, A., Kremer, A. og Mian, A. (2003): «Incentives in markets, firms and governments», NBER Working Paper 9802.

Besley, T. og Ghatak, M. (2003): «Incentives, choice and accountability in the provision of public services», mimeo, London School of Economics.

Dixit, A. (2002): «Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review», *Journal of Human Resources*, 37, 4, 696-727.

Ellwood, D. (2003): «From research to social policy and back again: Translating scholarship into practice through the starry eyes of a sometimes scarred veteran», mimeo, Harvard University.



HEGE TORP
Forskningsleder ved Institutt for samfunnsforskning

Ny SATS for statlig samordning av velferdspolitikken

Forvaltningen av offentlige virkemidler som skal sikre inntekt og arbeid til personer i yrkesaktiv alder, bør samordnes. I dag forvaltes disse virkemidler av tre ulike etater: trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og den kommunale sosialtjenesten. I framtida bør både ytelser til livsopphold og aktive tiltak samt andre tjenester rettet inn mot denne målgruppen forvaltes av *en statlig etat for arbeid og inntekt*. Dette er hovedkonklusjonen i utredningen fra Rattsøutvalget, som på oppdrag fra Regjeringen har vurdert ulike modeller for organisering av velferdspolitikken. Utvalget argumenterer svært overbevisende for reformforslaget.

Målene for organisasjonsreformen er gitt i utvalgets mandat: en forvaltning av velferdspolitikken som skal gi flere i arbeid og færre på stønad, og en forvaltning som er effektiv og brukerrettet.

For å nå disse målene foreslår utvalget å samordne alle virkemidler knyttet til arbeidslinja i velferdspolitikken, både ytelser til livsopphold som kompensasjon for manglende arbeidsinntekt og tiltak (herunder stønader og tjenester) med sikte på å øke mottakernes arbeidsevne og sysselsettingsmuligheter. Dette er en kjede av tiltak fra behandling av sykdom og medisinsk og sosial rehabilitering, via yrkesrettet attføring, opplæring, arbeidstrening og kvalifisering, til informasjon, rådgivning og arbeidsformidling. Tiltakene er rettet inn mot personer som i dag mottar uførestønad eller uføretrygd, sykepenger, rehabiliterings- eller attføringspenger, overgangsønad, dagpenger

under arbeidsløshet og økonomisk sosialhjelp. I tillegg foreslår utvalget at det innføres en ny arbeidssøkerstønad for personer som i dag ikke har rett til dagpenger under arbeidsløshet.

Ved å gi én etat et helhetlig ansvar for hele kjeden, ved å samordne ytelser og tiltak og ved å etablere en felles førstelinjetjeneste lokalt, mener utvalget at arbeidslinja i velferdspolitikken vil bli mer brukerrettet enn i dag og at man vil oppnå større formåls- og kostnadseffektivitet.

Den foreslåtte forvaltningsmodellen innebærer at alle virkemidler knyttet til arbeidslinja samles i én etat, mens andre virkemidler legges til andre etater. Når det gjelder de øvrige velferdsordningene, foreslår utvalget at alderspensjoner og familierelaterte ytelser samt refusjon for helse-tjenester beholdes i *en statlig etat for pensjoner*, mens kom-

munene beholder ansvaret for det sosiale og økonomiske sikkerhetsnettet for personer som faller utenfor de rettighetsbaserte inntektssikringsordningene eller som har tilleggsproblemer. Dette gjelder blant annet rusmisbrukere, bostedsløse, flyktninger, psykiatriske pasienter og andre med sammensatte problemer. Den nye statlige arbeidssøkerstønad som etaten for arbeid og inntekt skal ha ansvaret for, vil avlaste den kommunalt finansierte økonomiske sosialhjelpen. Ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver beholdes i kommunen.

Brukerretting er et honnørord som brukes i mange sammenhenger. Ordet gir signaler om at tjenestene er lett tilgjengelige og lette å forstå, samt at hver enkelt bruker gis en individuell vurdering, noe som selvsagt er positivt. Det er positivt ut fra humanistiske verdier, og det kan være positivt i samfunnsøkonomisk betydning – i den grad lett tilgang og individuell tilpasning gir en mer effektiv ressursbruk ut fra tjenestenes formål.

Hensynet til brukerretting er framhevet i mandatet. Utvalget følger opp dette i utredningen og viser blant annet til at ved å samle alle ytelser og tjenester i én etat, legges også grunnlaget for etablering av en *førstelinjetjeneste* som kan tilby brukerne ett lokalt kontaktpunkt med kunnskap, kompetanse og ansvar for hele spekteret av virkemidler. Utvalget understreker imidlertid at det bør være opp til den statlige etaten selv å utforme en hensiktsmessig lokal organisering. Utvalget ser for seg at den vil være tilstede i de fleste kommuner (og bydeler?), og anbefaler at etatens førstelinjetjeneste samlokaliseres med kommunens sosialtjeneste.

ALTERNATIVE MODELLER

Utvalget argumenterer grundig og godt for den anbefalte modellen, men vurderer også andre organisasjonsmodeller: Full samordning av hele velferdspolitikken i statlig regi, full samordning i kommunal regi, en statlig og en kommunal (eller fylkeskommunal) etat, der førstnevnte har ansvaret for pensjoner etc, mens sistnevnte har ansvaret for virkemidler knyttet til arbeidslinja, samt et alternativ der en statlig etat har ansvaret for samtlige ytelser til livsopphold, mens en kommunal etat har ansvaret for tiltak og tjenester knyttet til arbeidslinja.

Når den valgte modellen med en statlig etat for arbeid og inntekt prioriteres foran alternativene, er ett av argumentene at arbeidsmarkedspolitikken må være *nasjonal*.

Stønadsmottakernes arbeidsevne, kompetanse og sysselsettingsmuligheter må vurderes i forhold til hele det nasjonale arbeidsmarkedet. Dette forutsetter at forvaltning av virkemidler og utforming av tiltak skjer innenfor en etat med kjennskap til og kunnskap om hele arbeidsmarkedet. Dette er et velkjent argument, som ikke synes mindre relevant siden arbeidsmarkedspolitikken ble et entydig statlig ansvar på 1960-tallet.

Utvalgets argumenter for *større samordning* av virkemidler enn i dag er både at det vil være en fordel for brukerne og at det vil gi effektivitetsgevinster, dels som følge av at man unngår parallelle organisasjoner med overlappende kompetanse og arbeidsoppgaver, og dels ved at det blir lettere å måle resultater når ansvaret for tiltak som inngår i en kjede, er samlet ett sted. Et helhetlig ansvar reduserer også risikoen for kostnadsoverveltning mellom organisasjoner med ansvar for ulike ledd i samme kjede.

Argumentene *mot full samordning* i statlig regi er mindre tydelige. Utvalget viser imidlertid til at store organisasjoner med komplekse arbeidsoppgaver vil fungere bedre dersom de har et tydelig hovedformål og innbyrdes forenlige og konsistente delmål. Arbeidslinja i velferdspolitikken dreier seg i stor grad om å endre stønadsmottakernes atferd ved hjelp av tilrettelegging og økonomiske insentiver. Til forskjell fra dette gis lovbestemte pensjoner og familierelaterte ytelser uten betingelser eller forventninger om endring i tilpasning, det samme gjelder refusjoner for helsetjenester. Disse ytelsene har rene omfordelingsformål – og dermed en annen logikk enn virkemidlene knyttet til arbeidslinja i velferdspolitikken.

Argumentet om en annen logikk kan også brukes om det sosiale og økonomiske sikkerhetsnettet som skal fange opp personer med andre typer problemer som må løses før tiltak med sikte på å styrke sysselsettingsmulighetene settes inn. Det er imidlertid ikke alltid mulig å skille mellom «sosiale problemer» og «reduert arbeidsevne som følge av skade, sykdom eller lyte». Også med den nye organisasjonsmodellen vil det være personer som det er vanskelig å plassere ansvaret for. De vil tilhøre både etaten for arbeid og inntekt og sosialetaten. På samme måte som i dag vil det være en risiko for at de blir kasterballer eller faller mellom to stoler. Utvalget argumenterer imidlertid godt for at risikoen vil være mindre enn i dag, nettopp ved å innføre en statlig arbeidssøkerstønad som vil fange opp mange av dem som i dag får sosialhjelp.

STØRRE SAMORDNING, MEN IKKE 100 PROSENT

Rattsutvalgets forslag til (og argumenter for) ny forvaltning av arbeidslinja i velferdspolitikken er i stor grad sammenfallende med Regjeringens forslag, som ble lagt fram i desember 2002 i SATS-meldingen, St. meld. nr 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Året før hadde Stortinget bedt Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten blant annet for å få til en bedre brukerretting av velferdstjenestene. Regjeringen konkluderte med at det ikke var ønskelig med én felles etat. Den ville opprettholde tre-delingen med to statlige og en kommunal etat, men med en omfordeling av arbeidsoppgaver mellom de to statlige etatene og med en felles lokal førstelinjetjeneste for de tre etatene.

Regjeringen vurderte også andre organisasjonsformer i SATS-meldingen, blant annet en ny *felles etat* (slik som Stortinget ba om). For å sikre brukerne tilgang til et nasjonalt arbeidsmarked og for å sikre en nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken, kunne en slik felles etat ikke være kommunal, ble det argumentert med. Samtidig var det ikke aktuelt for Regjeringen å overføre vesentlige oppgaver fra kommune til stat, men tvert i mot å videreføre kommunenes grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere. Det var derfor heller ikke aktuelt å etablere en felles statlig etat.

Stortinget var ikke fornøyd med SATS-meldingen og ba om en grundigere utredning av ulike modeller for én felles velferdsetat. Som et ledd i denne oppfølgingen av Stortingets vedtak ble Rattsutvalget oppnevnt. Og nå er utvalgets konklusjon nesten identisk med den Regjeringen kom til. Det gjelder både oppgavedelingen mellom de tre etatene og organiseringen av førstelinjetjenesten, der samlokalisering er ønskelig, men der etatene selv må finne fram til de beste løsningene lokalt. Så nå spør det hva Stortinget mener om saken.

Rattsutvalgets utredning gir ingen eksplisitt anvisning av på hvilke punkter utvalgets egne anbefalinger avviker fra Regjeringens forslag i SATS-meldingen. På ett område synes det å være en viss forskjell. Utvalget går lenger enn

Regjeringen i å anbefale at ansvar overføres fra den kommunale sosialtjenesten til den statlige etaten for arbeid og inntekt. Blant annet ved å foreslå at det innføres en ny statlig arbeidssøkerstønad for personer som i dag ikke har rett til dagpenger under arbeidsløshet. En slik stønad vil trolig innebære at hovedansvaret for en stor andel av dem som i dag mottar økonomisk sosialhjelp, blir overført fra kommunene til staten. *Uten* denne nye stønad vil arbeidsdelingen mellom stat og kommune bli tilnærmet den samme *som i dag*. *Med* den nye stønad - og gitt at den favner relativt bredt – vil det skje *en vesentlig overføring* av ressurser og ansvar fra kommune til stat.

Og det er akkurat det spørsmålet som trolig vil vekke størst politisk debatt: Innebærer den foreslåtte reformen at virkemidler (ressurser) og beslutninger (ansvar) flyttes fra kommunene til en statlig etat, riktignok med lokal representasjon? Svaret er åpenbart ja, men Rattsutvalget formulerer seg forsiktig. Utvalget skriver blant annet at «Kommunene vil ... fortsatt få et klart medansvar for å gjennomføre arbeidslinja» (side 28). Men det synes åpenbart at kommunenes økonomiske insentiver til å bidra, svekkes – gitt at de arbeidsløse mottar en statlig arbeidssøkerstønad og ikke kommunal sosialhjelp. Reformen synes likevel fornuftig.

Rattsutvalgets forslaget vil helt sikkert møte motstand. Motstandere av overføring av ansvar fra kommunene til staten vil argumentere med at den foreslåtte reformen innebærer sentralisering, større avstand til brukerne og svekket lokaldemokrati. Det *kan* være riktig, men viktigere er det at reformen kan gi en mer effektiv og brukerrettet forvaltning av virkemidlene.

Sammen med tidligere utredninger og materialet som er samlet inn i forbindelse med forsøksvirksomhet og forberedelser av SATS-reformen (se <http://odin.dep.no/sos/norsk/sats/bn.html>), bør Stortinget – etter en høringsrunde på utvalgets utredning - ha et godt grunnlag til å treffe de nødvendige beslutningene om en reform i løpet av 2005. At det blir en reform, synes temmelig sikkert. Hvilken organisasjonsmodell som vil få flertall på Stortinget, er imidlertid usikkert.

STEINAR HOLDEN
Professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo



Om god og dårlig deflasjon

Fallende priser kan være et symptom på en økonomi i krise, der svikt i etterspørselen fører til kraftig reduksjon i produksjon og sysselsetting. I en slik situasjon vil fallende priser kunne forsterke problemene, ved at nominelle skranker innebærer at realrenten og reallønnen blir for høye. Fallende priser forårsaket av tilbudssidefaktorer innebærer ikke de samme problemene. For det første er det ikke symptom på en krise. For det andre vil det heller ikke være behov for særlig lav realrente og redusert reallønn, slik at de nominelle skrankene sjelden er relevante.

Det siste året har prisene i Norge falt. Mange kommentatorer, blant dem undertegnede, har argumentert for at dette ikke gir noen grunn til bekymring. Vi har argumentert med at prisfall som skyldes tilbudssidefaktorer, som billig import, økt produktivitet og økt konkurranse, ikke innebærer de problemer vi vanligvis forbinder med deflasjon. I en kommentar i Økonomisk forum nr. 3, blant annet til min kronikk i Aftenposten¹, påpeker Erling Røed Larsen og Knut Reidar Wangen at vedvarende deflasjon kan ha minst to negative effekter, også selv om de fallende prisene skyldes tilbudssidefaktorer. For det første innebærer fallende priser for gitt nominell rente, at realrenten øker. Siden den nominelle renten ikke kan bli negativ, kan fallende priser føre til at realrenten blir høyere enn det som er ønskelig. For det andre kan fallende priser føre til at reallønnen blir for høy, fordi det er vanskelig å redusere nominelle lønninger.

Jeg er enig i de argumenter Røed Larsen og Wangen fremfører, og begge momentene var nevnt i min kronikk. Mitt hovedpoeng var imidlertid at disse momentene er av liten praktisk betydning nå. Norges Banks styringsrente er nå 1,75 prosent, og faren for at null-nivået skal begrense Norges Banks rentesetting i tiden fremover virker minimal. Lønnsveksten er på 3-4 prosent, og heller ikke her ser det ut til at null-grensen har særlig betydning. Så vidt jeg forstår argumenterer Røed Larsen og Wangen i liten grad mot dette.

La meg likevel benytte anledningen til å utdype mitt syn på ulike typer deflasjon. Det økonomer ofte tenker på som deflasjon, er en økonomi i alvorlig krise. Av en eller annen grunn har samlet etterspørsel falt kraftig, og bedriftene får ikke solgt sine produkter. Bedriftene svarer med å redu-

¹ Se <http://folk.uio.no/sholden/kronikk-aftenposten-130304-deflasjon.htm>

sere sysselsettingen, samt kutte lønninger og priser. Fordi det er nominelle stivheter i lønningene – det er vanskelig å redusere lønningene – vil dette bare skje på bred basis dersom økonomien er i en alvorlig krise.² I en slik situasjon er deflasjon først og fremst et symptom på problemene, og ikke årsak til dem. Samtidig vil fallende priser kunne forsterke etterspørselssvikten, fordi realrenten kan bli for høy dersom den nominelle renten ikke blir redusert. Fallende priser og stive lønninger kan også føre til økt reallønn, som kan forsterke problemene ytterligere.

Fallende priser behøver ikke skyldes lav etterspørsel. Det kan også skyldes prisfall på produkter vi ikke produserer. Dette er ren gevinst for oss, ved at vi får en bedring i vårt bytteforhold overfor utlandet som gir oss økt velstand. Videre kan fallende priser skyldes økt produktivitet eller økt konkurranse, slik at prisene faller uten at lønningene går ned. Dette er også en gunstig prosess, ved at det gir oss økt velstand over tid. Men samtidig innebærer økt produktivitet og økt konkurranse vanligvis også at mange arbeidsplasser blir borte, slik at det kan være betydelige omstillingskostnader.

Endelig kan fallende priser skyldes prisfall på produkter vi produserer, eller generelt reduserte importpriser, gjerne ved at kronen har styrket seg mot andre valutaer. Dette kan innebære at kostnadsnivået i Norge blir for høyt i forhold til andre land, noe som over tid kan innebære store problemer for norsk økonomi. I så fall er deflasjonen

knyttet til en ugunstig valutakursutvikling, og i den forstand et symptom på et problem. Til en viss grad har dette vært relevant for Norge, men den kraftige kronesvekelsen siden nivået for 1 1/2 år siden har gjort dette mindre aktuelt.

Deflasjon forårsaket av sviktende etterspørsel er trolig en god karakteristikk av perioder på 1920-tallet og begynnelsen av 1930-tallet, som var preget av økonomisk krise og høy arbeidsledighet. Men dersom man ser på andre tidsperioder, finner man ingen klar sammenheng mellom prisfall og økonomisk vekst. Atkeson og Kehoe (2004) har studert sammenhengen mellom prisstigning og økonomisk vekst for 17 land over mer enn 100 år. Utenom perioden 1929-34 er det i alt 73 episoder der et land hadde deflasjon, målt ved fallende priser i gjennomsnitt over fem år. Men i bare 8 av disse 73 periodene var den økonomiske veksten negativ. Dette gir støtte til et syn om at prisfall kan være et problem, men det behøver på ingen måte være det.

REFERANSER:

Atkeson, A. og P Kehoe (2004). Deflation and depression: Is there an empirical link? NBER Working paper W10268.

Holden, S. (2004). Wage formation under low inflation. Kommer i Collective Bargaining and Wage Formation – Challenges for an European Labour Market. Springer-Verlag. <http://folk.uio.no/sholden/wage-formation-low-inflation-Helsinki-2004.pdf>

² Se Holden (2004) for en oversikt over litteraturen om nominell lønnsstivhet nedover.

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

ÅSMUND JENSSEN
Forsker ved ECON Analyse

EIRIK B. LILLEDAHL
Forsker ved ECON Analyse

HAAKON VENNEMO
Forsker ved ECON Analyse



Helt kabelaktig: Kalkulasjonsrente for kabelinvesteringer*

Kalkulasjonsrenten har vært et kjært diskusjonstema for norske økonomer siden Leif Johansens berømte utredning fra 1967. I kraftsektoren har denne diskusjonen praktisk betydning for anvendelsen av milliarder av kroner.

Steinar Strøm reiser i forrige nummer av Økonomisk Forum en interessant debatt om de viktigste nye faktorene i kalkulasjonsrenten etter Kostnadsberegningutvalgets innstilling (NOU 1997:27), nemlig hvordan en praktisk beregner størrelsen på den sikre rentekomponenten og hvordan en beregner faktoren som regulerer den usikre komponenten, den såkalte beta. Vi har nylig gjennomført et prosjekt for Statnett om akkurat disse tingene. Vi analyserer også problemstillingen i et prosjekt for Forskningsrådets RAMBU-program. Vår erfaring er at den usikre delen med hell kan analyseres ved hjelp av en strukturell modell for markedet, mens såkalte regulatoriske anslag er til liten hjelp. Vi bruker plassen her til å argumentere for det. Rapporten til Statnett har også noen betraktninger om den sikre delen, der vi mener 3,5 prosent, som er det retningsgivende anslaget, er et historisk høyt nivå som vi ikke ville foreslått.

KRAFTSEKTOREN OG SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER

Som systemansvarlig nettselskap har Statnett SF ansvar for å investere i sentralnettet basert på samfunnsøkonomiske

lønnsomhetsvurderinger etter pålegg fra eieren (Olje- og energidepartementet). Kalkulasjonsrenten blir dermed helt sentral. Investeringene i sentralnettet har vært historisk lave de siste 5-10 årene, men Statnett har lansert potensielle investeringsprosjekter for nærmere 10 milliarder kroner fram mot 2010 (se Statnett, 2004). Et av de aktuelle prosjektene, den undersjøiske kabelen NorNed mellom Norge og Nederland, har alene en prislapp på 2,3 milliarder kroner fra norsk side.

Statnett har i anledning NorNed og det nå skrinlagte North Sea Interconnector fått gjennomført to utredninger om valg av diskonteringsrente. SNF (Andersen og Skjeret, 2003) anbefaler generelt en reell diskonteringsrente på 7 prosent før skatt for nettinvesteringer, inklusive kabelinvesteringer. ECON (2004) tar for seg kabelinvesteringer spesielt.

REGULATORANSLAG VS. MODELLANALYSE

Det hadde vært ideelt om risikotillegget ved kabelinvesteringer, in casu NorNed, ble observert i markedet gjennom børspremier. Børsnoterte kabelinvesteringer

* Takk til Statnett og Norges forskningsråd ved programmet Rambu for økonomisk støtte til denne artikkelen.

finnes imidlertid ikke. I denne situasjonen kan det være fristende å gripe til børsdata for selskaper som driver i andre deler av kraftbransjen, eller selskaper som driver bredt i kraftsektoren og kanskje bygger enkelte linjer i for eksempel England. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at dette er en uforvarlig fremgangsmåte for Statnett. For det første finner vi at referansene sirkulerer. Referansene bygger seg opp til en imponerende liste, men i virkeligheten er det bare et par empiriske eksempler som ligger i bunn. Disse eksemplene er dessuten ikke treffende, dels fordi de bygger på engelske data for distribusjonsnett fra 1990-tallet, dels fordi de reflekterer egenskaper ved reguleringsregimer som bare i begrenset grad fanger opp samfunnsøkonomiske nyttevirkninger av nettinvesteringer. Internasjonale regulatoranslag bygger dessuten gjerne på generelle betraktninger om konjunkturfølsomheten i etterspørselen etter elektrisitet. En kabelinvestering har et helt annet risikobilde enn en investering i kraftproduksjon. En investering i kraftproduksjon har samme risikobilde som investeringer flest. Den oppnår høyere avkastning i gode tider, fordi kraftprisene er høyere da, og motsatt i dårlige tider. Slik er det ikke for en kabelinvestering. Anta for eksempel at konjunktorene går helt i takt i Norge og Nederland, og kraftprisene svinger med konjunktorene. I denne situasjonen er risikoen ved kabelinvesteringen null. Det skyldes at kabelinvesteringen lever av *prisforskjellen* mellom Norge og Nederland. Det underliggende elektrisitetsforbruket i Norge kan være stort eller lite - *prisforskjellen* avgjør. Børsdata for kraftproduksjon kan derfor ikke brukes til å anslå risikoen ved kabelinvesteringer direkte.

Vi har i stedet analysert den systematiske risikoen knyttet til de ulike komponentene i prosjektkalkylen i en enkel stokastisk modell. Kabelinvesteringer kan ha flere nyttevirkninger. Særlig viktige for NorNed-prosjektet er flaskehalsinntekter og endringer i produksjon og forbruk av elektrisitet i Norge. Flaskehalsinntektene er gitt ved absoluttverdien av *prisforskjellene* mellom Norge og Nederland ganget med kapasiteten over kabelen. Endringer i produksjon og forbruk oppstår dersom prisene i de to systemene endres som følge av kabelen. I begge tilfeller er det *prisforskjellene* mellom markedene som skaper nyttevirkningene. For å gi en intuitiv og sterkt forenklet begrunnelse for resultatene, antar vi i første omgang at kraftprisene i Nederland er gitt, mens prisene i Norge varierer med konjunktorene. Konjunktorene målt

ved svingninger i bruttonasjonalinntekten brukes som mål på systematisk risiko.

BETA AVHENGER AV HANDELSMØNSTERET

Vi finner at risikoen målt ved beta avhenger av om kabelen skal brukes til import, eksport eller begge deler, såkalt balansert handel. Hvis kraftprisene i Norges ventes å ligge høyere enn prisene i det termiske systemet, vil kabelen hovedsakelig brukes til import til vannkraftsystemet. Den systematiske risikoprofilen til kabelen ligner kraftproduksjon innenlands, det vil si en klart positiv beta. Alt annet likt vil da verdien av kabelen øke i høykonjunktur fordi prisforskjellen mellom Norge og det termiske systemet øker. Økt verdi av flaskehalsinntektene ved høykonjunktur innebærer positiv systematisk risiko. Hvis kabelen i tillegg fører til en viss prissmitte (lavere priser i Norge), vil det norske elforbruket øke. Vannkraftprodusentene taper, men det oppveies av et økt konsumentoverskudd. Samlet øker det samfunnsøkonomiske overskuddet. Økningen er størst i høykonjunktur ettersom *prisforskjellen* da i utgangspunktet er større.

En eksportkabel vil alt annet likt ha negativ beta. Kraftprisene forventes da å ligge *lavere* enn i det termiske systemet. Økte priser i Norge ved høykonjunktur medfører at flaskehalsinntektene går ned. Høykonjunktur gir altså lav verdi av kabelen, det vil si at den systematiske risikoen er negativ. Tilsvarende vil prissmitte gi høyere priser i Norge og økt samfunnsøkonomisk overskudd fordi produksjonen kan selges til en bedre pris. Det oppveier forbruksreduksjonen. Økningen i samfunnsøkonomisk overskudd er størst i lavkonjunktur, noe som tilsier negativ beta.

Dersom kabelen ventes å ha en netto energiflyt som omtrent går i balanse, er den systematiske risikoen nær null. I tidsavsnitt med forventet import vil kabelverdien øke ved høykonjunktur (økt *prisdifferanse*), mens den vil gå ned i perioder med forventet eksport (reduert *prisdifferanse*). De ulike effektene motvirker hverandre.

EN MER KOMPLISERT VERDEN

I virkeligheten vil naturligvis også kraftprisene i Nederland variere systematisk. I praksis er det grunn til å tro at det er en positiv korrelasjon mellom konjunkturforløpene i Norge og Nederland og at den systematiske prisvariasjonen er litt forskjellig. En modellanalyse er da et svært nyttig hjelpemiddel for å vurdere den samlede virk-

ningen av ulike faktorer.² Analysemetodikken er ikke fullt utviklet, og det er behov for å avklare noen av de empiriske forutsetningene. Våre analyser tyder imidlertid på at hovedmønsteret med positiv beta for en importkabel og negativ for en eksportkabel fortsatt gjør seg gjeldende for et rimelig valg av forutsetninger, i hvert fall hva flaskehal-sinntektene angår. Det er vanskeligere å tallfeste den systematiske risikoen knyttet til endringer i produksjon og forbruk.

Et sentralt usikkerhetsmoment for begge typene nyttevirkninger er konjunkturfølsomheten i høylastprisene i de to systemene. Hvis nederlandske høylastpriser er beheftet med større systematisk risiko enn de tilsvarende norske, trekker det i retning av en positiv beta også når det er null netto energiutveksling over kabelen. Prinsipielt er det grunn til å tro at det vil være tilfelle som følge av vannkraftens reguleringssevne. Dessverre gir ikke empiri fra termisk baserte kraftsystemer (Nederland, Tyskland, UK) grunnlag for å trekke klare konklusjoner.

Uansett viser resultatene også at den systematiske risikoen knyttet til en investering som NorNed ventelig vil variere over tid etter hvert som krafttetterspørsel, produksjon og handelsmønstre endrer seg. Den lange levetiden til kabelinvesteringer (typisk 40 år eller mer) reiser dessuten spørsmål om det er riktig å benytte et konstant risikojustert avkastningskrav. Dette betyr også at det er en sammenheng mellom de forventede virkningene av kabelen og risikojusteringen av diskonteringsrenten.

NORNEDS ROLLE I KRAFTSYSTEMET

Det avgjørende spørsmålet for valg av beta for NorNed er dermed hvilken rolle kabelen vil spille i det norske kraftsystemet på lang sikt. Det er grunn til å tro at de gjennomsnittlige kraftprisene i Norge og Nederland vil være relativt like. Den marginale nye kapasiteten vil i begge markeder formodentlig være gasskraft, slik at kraftprisene på lang sikt ventelig vil ligge nær fulle kostnader for gasskraftverk i begge land (korrigert for transportkostnader). Prisstrukturen (variasjonene over døgn og sesonger) vil imidlertid være svært forskjellig som følge av den norske vannkraften. Selv om det skulle komme betydelige mengder gasskraft i det norske kraftsystemet, vil verkene primært fungere som grunnlast. Vannkraftens reguleringssev-

ne vil fortsatt i stor grad jevne ut svingningene, særlig på kort sikt. I Nederland er situasjonen naturlig nok annerledes, og prisstrukturen vil fremdeles være preget av store døgnvariasjoner. Flaskehalsinntektene vil ventelig utgjøre en betydelig andel av de samlede nyttevirkingene (mer enn 50 prosent).

Gitt disse forutsetningene er beta for NorNed ut fra våre vurderinger ikke spesielt høy, men sannsynligvis svakt positiv (rundt 0,1-0,2 i forhold til totalkapitalen). Med rammeverket fra NOU 1997:27 og gjeldende anbefalinger om valg av markedspremie og risikofri rente gir det anslag på diskonteringsrenten rundt 5 prosent reelt før skatt.

PRAKTISKE ANBEFALINGER?

Man kan innvende at et analyseopplegg av typen drøftet ovenfor er komplisert og kostnadskrevede, og kanskje også sårbar for strategisk tilpasning fra potensielle utbyggere av infrastruktur. Det kan være fristende å justere diskonteringsrenten slik at et gitt prosjekt framstår som lønnsomt - eller for den saks skyld ulønnsomt - ut fra utbyggers interesser. Vi tror imidlertid at fordelene oppveier ulempe.

For det første er investeringsprosjekter av NorNed-typen svært store. Å bruke tid og ressurser på en grundig utredning av prosjektets risikoegenskaper er verdt anstrengelsene. Det kan være like galt å forkaste et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt på grunn av for høyt risikotillegg som det er å gjennomføre et ulønnsomt prosjekt på grunn av for lavt risikotillegg.

For det andre er også Kostnadsberegningutvalgets inndeling av prosjekter i risikoklasser sårbar for strategisk tilpasning fra utbyggers side. Grundigere risikoanalyser, både av enkeltprosjekter og grupper av prosjekter, bør kunne gi et sterkere empirisk fundament for valg av diskonteringsrente og dermed mindre spillerom for skjønn. Et annet moment er at risikoen for strategisk tilpasning er til stede også i vurderingen av forventet nytte og kostnader, ikke bare i forbindelse med kalkulasjonsrenten.

For det tredje hviler det et ansvar på prosjektanalytikeren å begrunne risikovurderingen. I tilfellet NorNed kan man

² Andersen og Skjeret (2003) gjennomfører en lignende analyse, men innenfor et verbalt og grafisk rammeverk. Vår analyse er mer generell og er dessuten basert på en eksplisitt numerisk modell. Historiske data for kraftpriser og ulike makroøkonomiske størrelser er brukt til å tallfeste parametrene og den stokastiske strukturen i modellen så langt det er mulig.

ikke argumentere for lav eller null beta og samtidig hevde at kabelen primært skal brukes til import.

KONKLUSJONER

Disaggregert analyse av fundamentale betadrivere er etter hva vi vet lite brukt i praktiske nytte-kostnadsanalyser. Vi tror analyser av typen beskrevet ovenfor kan gi ny og spennende innsikt i samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser. Innsiktene har også praktisk anvendelse. Det gjelder både prosjekter der nyttevirkningene ikke er direkte observerbare i markedet og prosjekter der vi i dag bare har vage forestillinger om den systematiske risiko-profilen.

REFERANSER:

Andersen, C. og F.A. Skjeret (2003): *Valg av diskonteringsrente ved nettinvesteringer*. SNF-rapport nr. 01/2003, Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

ECON (2004): *Diskonteringsrenter for transmisjonsinvesteringer*. Rapport 2004-061, ECON Analyse.

NOU 1997:27: *Nytte-kostnadsanalyser*. Finansdepartementet.

Statnett (2004): *Nettutviklingen i sentralnettet frem mot 2020*. Statnett SF, juni 2004.

ANNONSE

FLYTTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting 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



ARILD HERVIK
Professor ved Høgskolen i Molde

Justering av diskonteringsrenten

I NOU 1997:27 ble det faglige grunnlaget lagt for hvordan diskonteringsrenten siden er blitt fastsatt. Den ble den gang satt til 8% for prosjekt med risiko tilsvarende gjennomsnittlig børsmue. Det ble i tillegg introdusert risikoklassene 6% og 4% for prosjekt med lavere risikoinnhold, samt risikotillegg tilsvarende parallelle prosjekter på børsen for dem med høyere risikoinnhold. Tiden er nå moden for en justering av diskonteringsrentens nivå først og fremst fordi den risikofrie diskonteringsrenten som inngikk i beregningsgrunnlaget nå ligger nesten 2 % poeng lavere enn i 1997. Det er også grunn til å ha en gjennomgang og eventuell justering av nivået på risikotillegget. I artikkelen drøftes også risikotillegget i infrastrukturprosjekt som kraftnett, veier og gassinfrastruktur hvor det kan være behov for en spesiell gjennomgang av prosjektenes risikoklasser. Samlet foreslås det justeringer ned til henholdsvis 7%, 5% og 3% for de ulike risikoklasser. Det kan føres argumenter for ytterligere nedjustering. Det er ikke kommet innvendinger som tilsier mer fundamentale revisjoner av retningslinjene fra NOU 1997:27

INNLEDNING

I nummer 4/5 2004 av Økonomisk Forum har Steinar Strøm en kritisk gjennomgang av retningslinjene for beregning av diskonteringsrenten fra NOU 1997:27 (som undertegnede ledet og som omtales som K-utvalget). Han argumenterer for at Finansdepartementet nå må revidere grunnlaget for fastsetting av diskonteringsrenten. I denne artikkelen diskuteres Strøms synspunkter. I tillegg drøfter vi fastsettingen av diskonteringsrenten innen tre sektorer, kraftnettinvesteringer, veginvesteringer og rørinvesteringer for gasstransport. Vi vier mest plass til den aktuelle debatten innenfor kraftnettinvesteringer, hvor det er fremlagt to ferske rapporter fra henholdsvis ECON og SNF som gir sprikende råd med hensyn til valget av diskonte-

ringsrente i transmisjonsprosjekt til Nederland (NorNed prosjektet). Til slutt drøfter vi noen konkrete forslag til justeringer av diskonteringsrenten generelt og valg av risikotillegg i NorNed prosjektet spesielt.

KOMMENTAR TIL STEINAR STRØMS ARTIKKEL

I artikkelen drøftes de store svingningene i den kortsiktige renten (sitat side 15): «Realrenter i lånemarkedet før skatt og risikotillegg er ned mot 1-2 prosent, til og med enda lavere...Men skulle en ha fulgt K-utvalgets anbefaling om å la den risikofrie delen av kalkulasjonsrenten bli bestemt av lånerenten i utlandet, vil dagens lånerenter ha betydd en klart lavere risikofri kalkulasjonsrente enn 3,5 prosent.» Grunnlaget for valget av risikofri rente på 3,5%

i NOU 1997:27 var den 10 årige statsobligasjonsrenten som i 1997 var 6% samt forventninger til inflasjon på 2% og et risikotillegg på inflasjonforventningen på 0,5%. Denne markedsrenten har variert langt mindre enn den kortsiktige renten som Strøm referer til. Den langsiktige statsobligasjonsrenten har variert rundt 4½% i år. Forventes denne risikofrie diskonteringsrenten å holde seg lavere enn 6% er dette ut fra retninglinjene fra NOU 1997:27 en grunn for nedjustering som Finansdepartementet skal ha ansvaret for.

I artikkelen bruker Strøm også mye plass på å drøfte den særnorske omstillingen med innfasing av oljeinntektene og innføringen av «handlingsregelen». Han argumenterer for at innfasingen av oljeinntektene vil gi et særnorsk høyere rentenivå som bør påvirke valget av den risikofrie renten. Dette drøftet K-utvalget siden problemstillingen har vært synlig lenge. Innføring av handlingsregelen endrer ikke noe prinsipielt siden den bare innebærer at det settes et tak på hvor fort inntektene fra petroleumssektoren skal fases inn.

Det er usikkert hvor viktig dette poenget til Strøm er som selvstendig begrunnelse for en høyere realrente i Norge nå. Vi har allerede hatt en sterk nedbygging av konkurranseutsatt industri og nedbyggingen drives for tiden først og fremst av den store forskjellen i kostnadmessig konkurranseevne mot Øst Europa og Asia. Vi har også noen strukturtrekk som vil gi ytterligere nedtrapping, i form av at store norske industrikonsern vokser ute og bygger ned hjemme, en offshore industri som står ovenfor et mye lavere investeringsnivå på norsk sokkel, og den energiintensive industrien som skal fornye de gunstige langsiktige kraftkontraktene de nærmeste årene. Nivåforskjellen i kostnadmessig konkurranseevne betyr mye og den har forverret seg betydelig de siste årene i forhold til viktigste konkurrentland. Det kan snarere bli et problem at vi trapper ned konkurranseutsatt sektor for fort og må bruke rentevåpenet for å svekke kronekursen. I dag er den kortsiktige renten lavere i Norge enn eurorenten, og det er sterkt fokus på at Norges Bank ikke skal øke den raskere enn Den europeiske sentralbank nettopp av hensyn til kronekursen.

Den langsiktige statsobligasjonsrenten har i år variert innenfor et bånd rundt 0,2 prosentpoeng over den europeiske renten og 0,2 prosentpoeng under renten i USA. Strøm bruker mye plass på det teoretiske poenget at hvis ikke det norske rentenivået helt ut er bestemt av det utenlandske rentenivået, så kan offentlige prosjekter fortrenge

privat sparing eller private investeringer, og kalkulasjonsrenten skal da avspeile et veiet snitt av den marginale tidspreferanseraten til konsumentene og marginalavkastningen til private investeringsprosjekter. I NOU-en er tilrådingen at den risikofrie diskonteringsrenten for offentlig sektor bør ta utgangspunkt i markedsrenten utenlands. Med likevekt i kapitalmarkedene vil denne renten være reflektert i renten på statsobligasjoner. Strøm reiser spørsmålet om den risikofrie kalkulasjonsrenten bør være noe annet enn utenlandsrenten i en periode med innfasing av oljeinntekter og med store endringer i realvalutakurs og forskjeller i nominelle renter. Tilrådingen om kalkulasjonsrente lik utenlandsrente bygger i hovedsak på at vi har et åpent kapitalmarked som er i likevekt. De til dels store endringene i realvalutakurs og forskjellene i nominelle renter som innfasingen av oljeinntekter har ført med seg, er nettopp en følge av likevektsmekanismer i kapitalmarkedet, og ikke et brudd på betingelsene som gir kalkulasjonsrente lik utenlandsrente. Tvert om kan en argumentere for at en slik robust regel er mer verdifull i en slik periode fordi det kan være vanskeligere å finne langsiktige realrenter ut fra innenlandske nominelle renter. Det synes derfor ikke å være noen sterkere grunn til å vektlegge virkningen av innfasingen av oljeinntekter på realrenten ved fastsetting av den risikofrie renten i Norge nå, eller å avvike fra den internasjonale renten.

Strøm trekker også i sin artikkel inn Arrow og Linds artikkel fra 1970 som viser at det offentlige ikke skal ha noe risikotillegg i sine prosjekter. Dette var «god latin» i store deler av det økonomiske fagmiljøet inntil fagmiljøet ved Norges Handelshøyskole i Bergen utviklet den modellen for risikovurderinger i offentlige prosjekter som nå er toneangivende og som ligger til grunn for retningslinjene i NOU 1997:27. Dette er nå også det internasjonalt toneangivende opplegget (Alexander, Mayer and Meeds (1998)) og Strøm synes også å legge til grunn samme modell. Han er mer kritisk til den praktiske utformingen fra NOU 1997:27 med sjablonmessige inndelinger i risikoklasser (sitat Strøm (2004) side 18): «Inndelingen som K-utvalget har valgt, med offentlige prosjekter gruppert i tre kategorier er selvsagt ad hoc, og noen skjønsmessige avgjørelser er en nødt til å gjøre i forbindelsen med fastsetting av kalkulasjonsrenten i offentlige investeringsprosjekter. Men det burde være mulig å skaffe seg et bedre empirisk grunnlag for fastsetting av risikotillegg. Det bør ikke overlates til prosjektansvarlig for hvert prosjekt å velge seg så å si den kalkulasjonsrente som passer. Dersom ansvaret overlates til den enkelte prosjektansvarlig kan en risikere beregninger for å få prosjekter gjennomført. Regler

trenge og de bør utarbeides av Finansdepartementet». Det er nettopp det som har vært praksis med de reglene som har vært fulgt til nå med risikoklasser og en beskrivelse av de sektorområder som tilhører de ulike klassene. Det går også klart frem at Finansdepartementet i henhold til NOU-en løpende skal oppdatere den risikofrie renten. Den gjennomsnittlige risikopremien som estimeres fra børsformuen er det også Finansdepartementets oppgave i justere, sammen med forventet inflasjonsrate. For større prosjekt anbefales egne risikoanalyser tilsvarende dem vi drøfter under transmisjonsprosjekt i denne artikkelen og det vil ikke være Finansdepartementets ansvar å gjøre slike risikoanalyser, estimere prosjektets beta, på sektorområder. Sitat Strøm (2004) side 19: «Det er et klart behov for grundige empiriske undersøkelser av de risikotillegg som skal inkluderes i kalkulasjonsrenten i offentlige investeringsprosjekter. Situasjonen nå er noe for ad hoc preget og for svakt empirisk forankret». Dette er også i tråd med NOU-ens anbefalinger for alle prosjekter over 400 mill kr. De sjablonmessige klassene skal bare brukes for små prosjekter og egne risikoanalyser anbefales for større prosjekter etter de retningslinjene som finnes i NOU-en, og som Strøm tydeligvis ikke synes å ha noen faglige innvendinger mot.

Vi er uenig i Strøms konklusjoner om at vi skal overlate til prosjekteieren å regne følsomhetsanalyser innenfor et intervall på 4%-7% kalkulasjonsrente. I mange prosjekt vil ytterpunktene her bestemme om det blir lønnsomt eller ei. Da vil vi åpne for strategisk tilpassing (som også Strøm advarer mot). Prosjekteier bør ut fra vår vurdering ha en diskonteringsrente i sine kalkyler som reflekterer prosjektets systematiske risiko. Det kan være mye viktigere i de fleste større prosjekter å få prosjekteieren til å fokusere den usystematiske risikoen, den prosjektspesifikke risikoen. Det gjøres ofte mye større feil i fastsettelsen av forventede inntekter og kostnader enn i selve risikojusteringen. Fastsettelsen av forventede inntekter og kostnader krever en beskrivelse av alle mulige utfall for prosjektet og hvor stor sannsynlighet det er for de ulike utfallene. Variasjon i inntekter og kostnader vil generelt påvirke forventede nytte- og kostnadsstrømmer (og dermed verdien av prosjektet), men bare den systematiske delen vil øke diskonteringsrenten. Også på området for usystematisk risiko har NOU 1997:27 utformet retningslinjer som Strøm ikke går nærmere inn på.

Strøm tilfører ikke noe nytt i sin drøfting som burde tilsi en omfattende revisjon av retningslinjene fra NOU 1997:27. Hans artikkel føyer seg inn i rekken av de mange

innspill som tilsier at det nå bør gjøres justeringer i grunnlaget for beregning av diskonteringsrenten i tråd med retningslinjene fra NOU 1997:27. I denne artikkelen kommer vi med et forslag til justeringer og analyserer de konsekvenser dette kan få for diskonteringsrenten.

DISKONTERINGSRENTEN I KRAFTNETT- INVESTERINGER

Statnett SF er pålagt av sin eier, Olje og energidepartementet, å gjennomføre samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser for å vurdere investeringer i transmisjonsprosjekter. Fastsetting av den samfunnsøkonomiske diskonteringsrenten blir en sentral forutsetning i slike analyser. Det foreligger to rapporter for å kunne begrunne dette valget. En fra SNF (Andersen og Skjeret (2003)) og rapport fra ECON (ECON (2004)). Vi skal her gå inn på disse to rapportene og drøfte hovedkonklusjonene deres for NorNed prosjektet som er en planlagt kabel på 600 MW mellom Norge og Nederland. SNF rapporten tilrå en rente på 7%, mens ECON ender opp med å tilrå 5%. Denne forskjellen på 2 prosentpoeng vil være viktig for lønnsomhetsvurderingen. Hovedforskjellen i beregningsgrunnlaget er risiko-vurderingene. SNF anslår en egenkapitalbeta til å være 0,7 mens ECON sitt anslag er 0,25.

SNF sin tilnærming hentes i hovedsak fra hovedmodellen i NOU 1997: 27. Som i NOU-en settes nominell risikofri rente til 6%, Markedspremien er satt til 5% basert på avkastningen til den gjennomsnittlige børsformuen slik den er beregnet i NOU-en. De gjør ikke noe forsøk på å tallfeste betaverdier direkte. For å vurdere betaverdien i transmisjonsselskap generelt henter man i denne rapporten inn slike fra tilsvarende sektorer i andre land hvor slike finnes. Dette er betaverdier som er brukt for analyser i tilsvarende infrastrukturetselskaper i andre land og disse er delvis basert på anslag og delvis basert på egne empiriske analyser for å estimere betaverdien for det enkelte prosjekt. Dette er også i overensstemmelse med tilrådingen i NOU-en. Anslaget på egenkapitalbeta blir noe lavere enn for den gjennomsnittlig børsformue. SNF velger 0,7 som betaverdi for transmisjonsselskaper basert på gjennomgangen av tilsvarende selskaper i andre land. For å anslå en betaverdi på prosjektet utenlandskabel, finner vi følgende drøfting hos SNF (side 61 og 62): «Når det dreier seg om investeringer av typen North Sea Interconnection (NSI) er det stor usikkerhet knyttet til de prinsipielle vurderingene det er mulig å gjøre. Det kan argumenteres for at denne typen utenlandskabler skiller seg fra tradisjonelle transmisjonsinvesteringer ved at de i større grad er basert på å utnytte forskjeller i produksjonsteknologi

mellom forskjellige land eller geografiske områder. Dette gjelder både kortsiktige muligheter for effektarbitrasje og langsiktige effekter fra energiutveksling i tørr- eller våttår. Om forskjellige nyttekomponenter er utsatt for systematisk risiko, og om de er med- eller motsykliske i forhold til nasjonalformuen vil imidlertid avhenge av detaljerte forutsetninger om både tilbuds- og etterspørselsforhold. Med utgangspunkt i den usikkerhet som knytter seg til vurderingen har vi ikke grunnlag for å kunne si at den systematiske risikoen i vesentlig grad skiller seg fra risikoen til ordinære investeringer i sentralnett. Ved vurderingen av aktivabeta for NSI vil vi derfor ta utgangspunkt i anslaget på aktivabeta for alminnelige transmisjonsinvesteringer, som tilsvarer en verdi på 0,35.» (egenkapitalbeta tilsvarer aktivabeta multiplisert med 2, dvs her 0,7)

ECON rapporten følger alle forutsetninger fra SNF rapporten i sine beregninger så langt som til fastsetting av egenkapitalbeta. For fastsetting av egenkapitalbeta formulerer man i ECON rapporten en eksplisitt numerisk modell der parameterverdiene så langt som mulig hentes fra foreliggende empiri. Man modellerer den systematiske risikoen i prosjektet hvor endringer i handelsinntekter samt samfunnsøkonomisk overskudd (konsument og produsentoverskudd), begge korreleres med konjunkturforløpet som gir grunnlag for egne beregninger av betaverdier. De to komponentene vektet så sammen til en samlet betaverdi for prosjektet. Bakgrunnen for denne beregningen finner vi i kritikken av SNF sitt anslag på betaverdien (sitat side 3 i sammendraget ECON (2004): «Betaverdien for en transmisjonsinvestering er imidlertid ikke direkte observerbar i markedet. Internasjonale regulatoriske anslag og markedsdata er etter vår vurdering lite relevante. For det første reflekterer disse anslagene i betydelig grad særtrekk ved de regulatoriske regimene. Videre er de gjerne basert på generelle betraktninger om konjunkturfølsomhet i etterspørselen etter elektrisitet, som kan være svært forskjellig fra etterspørselen etter overføringer. Dersom empiri fra kapitalmarkedene inngår i de regulatoriske vurderingene, kvalifiseres anslagene gjennom utstrakt bruk av skjønn. Endelig bygger mange av de regulatoriske anslagene på referanser til andre reguleringsmyndigheter, noe som fører til at mange av anslagene til syvende og sist bygger på sirkelreferanser uten noe sterkt fundament verken teoretisk eller empirisk.»

Forskjellene i disse to tilrådingene blir om man skal bruke betaverdier for lignende selskaper i andre land som i SNF rapporten, eller om man skal lage egne beregninger

av betaverdier som i ECON rapporten. NOU-en gir ingen klare tilrådingen på dette punkt, men den generelle tilrådingen i NOU-en er å bruke markedsdata så langt som råd. SNF-rapporten ligger nærmest opp til dette rådet, men kritikken fra ECON om at vi har problemer med å observere beta for tilsvarende selskaper som gir overføringsverdi for vårt valg av beta, er relevant. ECON viser imidlertid en usikkerhet i sine beregninger av en egenkapitalbeta som varierer fra 0,8 til -0,45, som gir variasjon på diskonteringsrenten i intervallet 1,7% til 7,4%. Usikkerheten i beregningene knyttes til om høylastprisene er mer konjunkturfølsomme i det Nederlandske termiske systemet enn i det norske vannkraftbaserte systemet og om fremtidig utveksling blir eksport eller import. I den numeriske modellen synes det også å være store problemer med å skille den systematiske risikoen som skal reflekteres i kalkulasjonsrenten fra den prosjektspesifikke usystematiske risikoen. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det blir noen særlig nyttig regneekseris på egenkapitalbeta i prosjektet når variasjonen er på hele 1,25, dvs at betaverdien varierer fra -0,45 til betaverdi nær gjennomsnittet for børsformuen. Drøftingen i SNF rapporten om usikkerheten i beregninger av egne betaverdier for et prosjekt som NorNed, er relevant kritikk for de verdier man har kommet frem til i ECON rapporten. Det er likevel nyttig å lage slike beregninger som ECON gjør. Man kan synliggjøre usikkerhet i valget av beta, men slike beregninger må behandles med stor varsomhet. Den store usikkerheten i beregningene åpner for opportunistiske valg. Forutsetningene og rådene kan tilpasses oppdragsgivers ønsker.

Nå er det slik at det gjøres et valg av diskonteringsrente. Et fristende alternativ kunne være å velge to alternative beregninger hvor man hadde en variasjon på 2 prosentpoeng. Dette er neppe noe godt råd. Når man starter slike risikoanalysen, vil man fort finne ut at det er en stor prosjektspesifikk risiko i prosjektet. Denne usystematiske risikoen er det viktig å håndtere med følsomhetsanalyser. For eksempel vil det bety mye hvilket utbyggingstempo vi vil få for gasskraft i Norge og hvordan vi da får til samspill mellom et norsk og et nederlandsk nettsystem. NOU-en har sterkt fokus på håndtering av risiko både systematisk og usystematisk, men har en tilråding om at det skal velges en diskonteringsrente. Når det valget er gjort kan man derved konsentrere seg om den prosjektspesifikke risikoanalysen som i mange prosjekt kan være enda viktigere.

DISKONTERINGSRENTEN I VEIINVESTERINGER

I mange sektorer er det nå sterkt fokus på den systematiske risikoen og valget av diskonteringsrente. For veiprosjekter

har NOU-en en generell tilrådning om å bruke 8%. Nå dukker da det paradokset opp at man kan få til langsiktig lånefinansiering til rundt 5%. Dersom vi antar 50% lånefinansiering og 50% egenkapitalfinansiering, så vil dette gi det paradokset at det implisitte avkastningskravet på egenkapitalen blir 16% (med en inflasjonsforventning på 2,5%). Den implisitte markedspremien, hvis vi antar egenkapitalbeta på 1 og korrigerer for skatt, blir da 7% (beregningen følger relasjon 1 nedenfor). Dette er 2 % poeng høyere enn den beregnede markedspremien slik at vi implisitt kan slå fast at vi har for høy diskonteringsrente for vei-prosjekter selv med en egenkapitalbeta på 1. Mye peker også i retning av at denne betaverdien er for høy (Larsen 2003). Det er relevant å gjøre den typen analyser som fremkommer fra Larsen (2003) som blir tilsvarende risikoanalysene omtalt i avsnittet om transmisjonsnett.

DISKONTERINGSRENTENS BETYDNING FOR GASSRØRPROSJEKT

Investeringsanalyser av gassrør fra den norske sokkelen til kontinentet eller England bruker diskonteringsrente på 7%. Den er for gassrør satt lavere enn avkastningskravet for petroleumfelt fordi den systematiske risikoen og beta verdien er antatt å være lavere enn for feltene. Transporttariffene skal også settes slik at de gir kostnadsdekning med 7% avkastningskrav fordi grunnrenten skal hentes fra feltene. Derved er transporttariffene redusert, og er nå nede i rundt 10% av markedsprisen for gass på kontinentet. Når vi skal bruke gass innenlands i Norge, blir prisen anslått til markedspris på kontinentet minus transporttariffen. For dem som ønsker å bruke mer gass innenlands blir det et press mot diskonteringsrenten for å få den oppjustert til 10% som på feltene. Dette vil gi en høyere transporttariff og derved en lavere innenlands gasspris når vi regner gasspris levert kjøper i Europa minus transporttariffen.

I St.meld.nr.47 (2003-2004) drøfter Regjeringen lønnsomheten av å bygge ut gassinfrastrukturen innenlands med rør. Her benyttes da 8% diskonteringsrente, og investeringene blir svært ulønnsomme. Det trekkes i meldingen frem at lønnsomhetsvurderingene er svært følsomme for valg av diskonteringsrenten. Her vil det være slik at jo lavere diskonteringsrenten settes, jo lavere vil tariffen bli og derved gassprisen til bruk innenlands. Dem som ønsker høy gassbruk vil derved lett ende opp med å argumentere for høy diskonteringsrente i gassrør til utlandet og lav for det innenlandske distribusjonsnett. Rent faglig er det risikovurderingene i disse prosjektene som skal ligge til grunn for valget ved siden av fastsetting av risikofri diskonteringsrente. Det vil være relevant å gjøre til-

svarende analyser av risikotillegget som drøftet i avsnittet om transmisjonsnett.

DRØFTING AV JUSTERINGER AV DISKONTERINGSRENTEN

Den tiårige statsobligasjonsrenten som lå til grunn for en risikofri diskonteringsrente på 3,5% ligger nå nesten 2% poeng lavere enn nivået i 1997. Vi velger her å nedjustere med 1 prosentpoeng til 5%. I et hovedalternativ velger vi en markedspremie på 5% og forventet inflasjonsrate på 2,5%. Relasjon 1) viser det vektete avkastningskravet før skatt som er det vi bruker i samfunnsøkonomiske analyser. Det er tre ledd i relasjonen hvor det første leddet er avkastningskravet for egenkapitalen, det andre kapitalkostnaden ved langsiktig gjeldsfinansiering og det siste forventet inflasjonsrate. I det første leddet har vi justert for skatt på markedspremien som er registrert etter skatt. Vi antar nå 50% egenkapitalfinansiering og 50% lånefinansiering som er vektgrunnlaget for de to første leddene i relasjon 1). Betaverdien på egenkapitalavkastningen for den gjennomsnittlige børsformuen er per definisjon 1. Setter vi den risikofrie nominelle lånerenten til 5% og risikopåslag til denne på 0,5%, så blir ny diskonteringsrente 7,2 % i henhold til relasjon 1).

$$1) r = a_e (r_f + \beta_e (1/(1-s)(r_m + r_f) - r_f)) + a_l (r_f + p) - (i + q)$$

hvor

r er diskonteringsrenten før skatt

a_e er vekten i prosjektet som viser andelen som er finansiert med egenkapital

r_f er den risikofrie nominelle renten

β_e er egenkapitalbeta for prosjektet

s er skatteprosenten på overskudd som er 0,28

r_m er markedspremien observert over tiden for gjennomsnittlig børsformue

a_l er vekten i prosjektet som viser andelen som er lånefinansiert

p er risikopåslaget for den lånefinansierte delen av finansieringen

i er forventet inflasjonsrate

q er risikopåslag til forventet inflasjonsrate

Dersom vi nå velger en egenkapitalbeta på 0,7 som i SNF rapporten, så får vi ut fra relasjon 1) en diskonteringsrente som kan brukes i NorNed på 5,9%. Dersom vi bruker den egenkapitalbetaen som fremkommer fra ECON rapporten, 0,25, så får vi en diskonteringsrente på 3,9%.

I den internasjonale faglitteraturen ser man også nå en trend i retning av å nedjustere markedspremien basert på

analyser av de ulike lands børser. Det er flere grunner til denne nedjusteringen og vi viser til følgende artikkel av Dimson, Marsh and Staunton fra London Business School som kommer i *Journal of Applied Corporate Finance* (sitat side 17): «This paper has presented new evidence on the historical risk premium for sixteen countries over 102 years. Our estimates are lower than the frequently quoted historical averages such as the Ibbotson Associates' figures for the United States and the earlier Barclays Capital and CSFB studies for the United Kingdom. The differences arise from the previous bias in index construction for the United Kingdom, and, for both countries, from our choice of a longer time frame from 1900-2001, which incorporates the earlier part of the twentieth century, as well as the opening years of the new millennium. In addition, our global focus results in somewhat lower risk premia than hitherto assumed, since prior views have been heavily influenced by the experience of the United States, yet we find the US risk premium has been somewhat higher than the average for the fifteen countries... The result is a set of forward-looking ... arithmetic mean risk premia falling in the range of around $3\frac{1}{2}\%$ to $5\frac{1}{4}\%$. These estimates are not only far below than the historical premia quoted in most textbooks, but are also lower than those cited in surveys of finance academics.»

Med bakgrunn i denne faglitteraturen velger vi i en alternativ beregning en nedjustering til en markedspremie på 4% for Norge fordi vi ligner mer på de land som faller i den nedre del enn dem i den øvre delen hvor USA befinner seg. Det nominelle avkastningskravet justeres da ned fra 11% til 9%, og vi velger også å nedjustere inflasjonsforventningene til 2%. Dersom vi nå ut fra relasjon 1) gjør beregningene med nedjustert markedspremie til 4% med risikofri rente på 5% og forventningen til inflasjonsraten på 2,0%, så vil også disse forutsetningene gi 7% diskonteringsrente. En egenkapitalbeta på 0,7 vil nå gi 6 % diskonteringsrente for NorNed med disse nye forutsetningene og med 0,25 får vi diskonteringsrente på 4,2% Med en lavere markedspremie blir diskonteringsrenten mindre følsom for valget av egenkapitalbeta.

Vi kan nå også velge en tredje alternativ beregning hvor vi nedjusterer risikofri rente med 2% poeng. Hvis vi i tillegg velger forventet inflasjonsrate på 2,5% og følger retningslinjene fra NOU 1997:27 med å ha et inflasjonsrisikotillegg her på 0,5%, nedjusterer markedspremien til 4% og beholder de øvrige parametre, så får vi diskonteringsrenten justert ned til under 5% ifølge relasjon 1).

Det er mange forhold nå som tilsier at diskonteringsrenten skal justeres noe ned. Det prinsipielle i denne nedjusteringen vil være et ansvar som er underlagt Finansdepartementet. Vi har her lagt til grunn noen nedjusteringer som tilsier at diskonteringsrenten i en hovedberegning kan gå ned fra 8% til 7% for prosjekter med samme risikoklasse som børsformuen. Vi vil fortsatt tilrå at man har ulike kategorier for mindre prosjekt, men at disse klassene nå nedjusteres tilsvarende til 5% og 3%. Fortsatt bør det være slik at man skal ha god dokumentasjon dersom man skal komme i en annen klasse enn 7%. Vi har også gjort en beregning med noen alternative nedjusteringer som bringer diskonteringsrenten helt ned til under 5% . Det kan føres argumentasjon for at dette ikke er helt urimelige forutsetninger. En egenkapitalbeta på 0,7 som SNF tilrår for prosjekt som NorNed, vil gi rundt 6% kalkulasjonsrente. Det kan virke litt urimelig å gå så langt ned som til 0,25 som ECON tilrår. Ett rimelig anslag på valget av diskonteringsrente i NorNed prosjektet kunne derved være 6%, men det er heller ikke et urimelig anslag å bruke 5%. Usikkerheten i dette valget er rimelig stor til tross for at man her har gjennomført et betydelig empirisk analysearbeid.

REFERANSER:

Alexander, I., Mayer, C. and Weeds, H. (1998): «Regulatory structure and risk of infrastructure firms: An international comparison.» World Bank Policy. Research Working Paper.

Andersen, C. og Skjeret, F. (2003): «Valg av diskonteringsrente ved nettinvesteringer.» Samfunns- og næringslivsforskning, SNF-rapport no. nr. 01/2003 Bergen

Dimson, E., Marsh, P. and Staunton, M. (2004): «Global evidence on the equity risk premium.» Kommer i *Journal of Applied Corporate Finance*. 2004

ECON (2004): «Diskonteringsrenter for transmisjonsinvesteringer.» ECON-rapport nr. 2004-061, Prosjekt nr. 40361.

Larsen, O.I. (2003): «Diskonteringsrente for samfunnsøkonomiske kalkyler. Prinsipper og praksis.» Arbeidsnotat 2003:6. Møreforskning Molde og Høgskolen i Molde, 2003

NOU. 1997: 27: «Nytte-kostnadsanalyser». Prinsipper for lønnsomhetsberegning i offentlig sektor. NOU 1997:27

St.meld.nr.47 (2003-2004): Om innovasjonsverksemda for miljøvennlige gasskraftteknologiar mv. Olje- og energidepartementet 6. august 2004.

Strøm, S. (2004): «Kalkulasjonsrenten». *Økonomisk Forum* 58 Nr. 4/5 , 14-19.

KJELL ROLAND
Daglig leder i ECON Analyse



BERIT TENNBAKK
Partner i ECON Analyse



Hva koster fornybar kraftproduksjon i et markedssystem?*

Ulike land har implementert ulike modeller for støtte til fornybar kraftproduksjon. I Norge utredes tilslutning til svenskenes marked for grønne sertifikater. Status for dette arbeidet ble lagt fram for Stortinget rett etter sommeren. Ulike virkemidler stiller investorer i fornybar energi overfor ulik grad av risiko. Sertifikatmarkedet skaper i seg selv en markedsmessig risiko i tillegg til risikoen i kraftmarkedet. Samtidig stilles investor fremdeles overfor en betydelig politisk risiko. Det kan bety at det skal svært høye sertifikatpriser til for at investorene skal være villige til å investere i fornybare kraftprosjekter.

INNLEDNING

Så vel i EU som på nasjonalt nivå i medlemslandene, har myndighetene målsettinger om å introdusere store mengder fornybar kraftproduksjon. I liberaliserte kraftmarked kan slike målsettinger bare oppnås dersom kommersielle aktører finner det lønnsomt å investere i disse teknologiene. Siden kraftprisene i seg selv ikke er høye nok til å utløse investeringer av tilstrekkelig omfang, er det nødvendig å etablere støtteordninger. I denne artikkelen drøfter vi hvordan de ulike støtteordningene fortoner seg fra investors ståsted, og hva det betyr for kostnadene ved å oppnå målsettingene.

Det bør være et mål å utforme støtteordningene på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Virkemidlene må derfor innrettes slik at de prosjektspesifikke kostnadene blir minst mulige, og den kommersielle risikoen som investor står overfor, ikke fører til større risikopåslag enn nødvendig. De teknologiene vi snakker om – vindkraft, bioenergi, vannbåren varme, små vannkraftverk etc. – er i hovedsak ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme. Disse teknologiene kjennetegnes av høye kapitalkostnader og lave driftskostnader. Det betyr at avkastningskravet til investorene, og det implisitte risikopåslaget, har stor betydning for enhetskostnaden i prosjektene. Beregninger ECON har

* Kommentaren er skrevet som del av et prosjekt som ECON Analyse har gjennomført for E-CO Energi.

gjort, viser at *dersom avkastningskravet i et vindkraftprosjekt på 16,5 MW øker med 1 prosentpoeng, øker enhetsprisen med mellom 2,5 og 3,5 øre/kWh* (avhengig av bl.a. tilbakebetalingstid og antall driftstimer pr. år).

Før liberaliseringen av kraftsektoren ville denne type mål blitt nådd ved at offentlig eide everk ble pålagt å investere for å følge opp de politiske ambisjonene. Kostnadene kunne i neste omgang overveltes på kraftkundene. De senere år har staten i varierende omfang ytt investeringsstøtte til aktuelle prosjekter. Det hersker imidlertid stor usikkerhet om de totale budsjetttrammene for fra år til år. Kritikken mot systemet har vært at den politiske usikkerheten er for stor.

I forbindelse med Gassmeldingen ba Stortinget Regjeringen om å utrede et system for grønne sertifikater. Grønne sertifikater innebærer at konsumentene pålegges å kjøpe en viss andel av sin elektrisitet fra (nye) fornybare kilder, og betale den ekstrakostnaden det medfører. Sertifikatene kan omsettes i et marked. Slik får de som investerer i fornybar kraftproduksjon betalt for ekstrakostnaden ved å produsere fornybar kraft. På denne måten oppnår man dels å flytte betalingen av fornybar produksjon til forbrukerne, og dels å overlate til investorene å beslutte hvilken type teknologi det er mest lønnsomt å investere i.

INVESTORS BESLUTNINGSPROBLEM

Kapitalintensive investeringer forutsetter at prosjektet tilfredsstiller investors krav til avkastning. Jo mer usikkerhet som er forbundet med kostnader og inntekter, jo høyere avkastningskrav. Risikoen ved investeringer i fornybar kraftproduksjon er knyttet til usikkerhet om kraftprisene, og ikke minst til usikkerhet om fremtidige rammebetingelser som er avgjørende for å dekke merkostnadene ved å satse på fornybare energikilder. *For investor viser historien at den politiske risikoen i de fleste land er meget høy, i den forstand at både målsettinger og virkemidler på dette området har vært gjenstand for omfattende endringer.*

Den politiske risikoen er dels knyttet til usikkerheten om hva som blir politikken overfor fornybar energi fremover, og dels til valg av virkemidler. Under drøfter vi risikoegenskapene ved de ulike modellene.

TILSKUDDS- OG STØTTEORDNINGER

Subsidieordninger vil typisk falle i to kategorier: Investeringsstøtte og produksjonsstøtte. I utgangspunktet

er usikkerheten minst for investeringsstøtte: Tilsagn om investeringsstøtte vil typisk gis før investeringsbeslutningen tas. Når det først er gitt tilsagn om investeringsstøtte, er støttebeløpet sikkert såfremt prosjektet blir realisert. For investor vil usikkerheten oppløses før investeringsbeslutningen tas. Under planleggingen av prosjektet kan det imidlertid være usikkerhet knyttet til støtten til et enkelt prosjekt, og om det samlede støttebudsjettet som vil være til rådighet når prosjektet kommer så langt som til å søke om støtte.

Av produksjonsstøtte og garantert pris er den siste varianten den sikreste. Ved en fast produksjonsstøtte stilles produsenten fremdeles overfor usikkerhet knyttet til engrosprisen på kraft. I forhold til investeringsstøtte vil produksjonsstøtte innebære større usikkerhet, først og fremst fordi reglene og støttesatsene kan endres over tid, men også fordi det er en viss usikkerhet knyttet til produksjonsvolumet. Når det gjelder vindkraft, kan produksjonen for eksempel svinge betydelig fra år til år. For kraftvarmeproduksjon basert på biomasse, som er den andre store «sertifikat-teknologien», kan det være usikkerhet knyttet til pris og tilgang på brensel, samt til avsetningen av fjernvarme.

Den tyske modellen med garanterte priser (eller såkalte feed-in tariff) innebærer at staten inngår en 20-års kontrakt med produsentene som spesifiserer garantipriser for hele kontraktperiodens løpetid. Det reduserer risikoen for investor betydelig.

GRØNNE SERTIFIKATER

Kort skissert går et grønt sertifikatmarked ut på at det fastsettes et krav til noen av aktørene i markedet – typisk konsumenter eller leverandører – om at en viss andel av kraftforbruket skal dekkes av produksjon basert på fornybare energikilder. Disse aktørene må kjøpe sertifikater tilsvarende det myndighetspålagte kravet. Det defineres et sett av energikilder og produksjonsteknologier som får rett til å utstede sertifikater. Sertifiserte anlegg genererer dermed inntekter fra to markeder; engrosmarkedet for kraft og sertifikatmarkedet. I begge markedene bestemmes markedsprisen av tilbud og etterspørsel.

Tilsynelatende erstattes den politiske risikoen med en markedsmessig risiko. Sertifikatprisen kan svinge fra år til år, noe som innebærer at produksjonsstøtten er usikker, men av markedsmessige og ikke budsjettmessige årsaker (vari-

erende overføringer fra statsbudsjettet). *Den politiske usikkerheten forsvinner imidlertid ikke med et sertifikatmarked:* Etterspørselen etter sertifikater bestemmes av det politisk fastsatte sertifikatkravet, som kan endres fra år til år, og hvor høy sertifikatprisen kan bli, avhenger av den politisk bestemte straffeavgiften for brudd på kravet.

Den markedsmessige risikoen er også stor. Sertifikatmarkedet må forventes å få svært volatile priser, først og fremst fordi etterspørselen – som bestemmes av sertifikatkravet – vil være tilnærmet vertikal, dvs. perfekt uelastisk. Dermed kan markedsprisen bli uendelig høy hvis tilbudet er litt for lite til å dekke kravet, og tilnærmet null dersom det tilbys litt for mye. De fleste sertifikatsystemer som er foreslått, opererer derfor med en straffeavgift som må betales dersom sertifikatkravet ikke innfris. Slike straffeavgifter fungerer i praksis som et pristak i markedet. Dersom sertifikatmarkedet ikke lykkes i å generere tilstrekkelig sertifikatkapasitet, blir sertifikatprisen lik straffeavgiften. Ordningen «degenererer» i så fall til en ordning med et fast tilskudd til fornybar produksjon og en fast avgift på forbruket. I noen systemer er det også fastsatt et prisgulv som fungerer som en garantert minstepøtte til produsentene.

Produksjonen av sertifisert elektrisitet vil svinge fra år til år på grunn av svingninger i vind og varmeetterspørsel. Etterspørselen vil også svinge som følge av svingninger i det totale kraftforbruket. For å dempe svingningene er det i de fleste modeller innført muligheter for sparing. I det svenske systemet kan man for eksempel dekke sine forpliktelser i ett kalenderår ved å kjøpe sertifikater frem til 1. april påfølgende år. Det gjenstår å se om dette oppsettet er adekvat i forhold til å dempe prisutslagene mellom år slik at en stabil markedspris kan etableres. Foreløpig, etter vel ett års virksomhet, har sertifikatprisene stort sett ligget tett opp mot pristaket.

AUKSJONSORDNING

Ordningen går grovt skissert ut på at myndighetene ber om tilbud fra aktører på hvilket støttenivå de trenger for å være villige til å investere i ny fornybar produksjonskapasitet. Myndighetene kan dermed plukke ut de prosjektene som krever det laveste støttenivået – innenfor en gitt budsjetttramme eller for å oppnå en gitt målsetting. Det kan tegnes kontrakter med hver av investorene (prosjektene)

om omfanget av støtte og varigheten av støtte. Investorene vil da ha full visshet om hvilken støtte de vil motta over prosjektets levetid. Det gjenstår likevel andre risiki for investor; kostnadsrisiko, volumrisiko og kraftpriserisiko, men disse kan bakes inn i anbudet.

Erfaringen med slike ordninger – særlig fra England og Wales – er at konkurransen ble så hard at investorene underbød hverandre i en grad som førte til at mange prosjekter, når det kom til stykket, ble skrinlagt pga. for lav lønnsomhet. Ut fra et kostnadseffektivitetshensyn var imidlertid ordningen svært god. De siste prosjektene som fikk støtte under denne ordningen, fikk en samlet pris (inkludert elprisen) på under 40 øre/kWh.

ERFARINGER

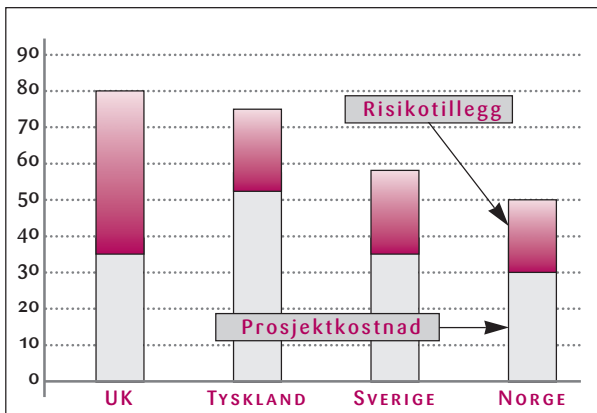
Noen land, som England og Wales, og Sverige, har innført markeder for grønne sertifikater, mens andre land, som Danmark og Tyskland, satser på å videreføre ulike administrative støtteordninger. I England og Wales har man også i en overgangsperiode implementert et system med auksjoner.

Målt i evne til å nå ambisiøse kvantitative målsettinger, har de danske og tyske systemene vært de mest effektive støttesystemene for fornybar energi. Ingen av disse landene har planer om å innføre grønne sertifikater. I begge land forklares den sterke utbyggingen, særlig av vindkraft, med gunstige og omfattende direkte støtteordninger, både i form av investeringsstøtte og produksjonsstøtte. Støttesystemene er da også svært dyre. For nye vindkraftprosjekter i Tyskland (etablert i 2003) betales det for eksempel en fastpris på 0,089 Euro/kWh, dvs. bortimot 75 øre/kWh.¹ Til sammenligning viser beregninger at de mest gunstige vindkraftprosjektene i Norge kan gjennomføres til kostnader mellom 25 og 30 øre/kWh før man har tatt hensyn til risikoen (politisk og markedsmessig) i prosjektet. Vi regner da prosjektkostnadene ut fra en rentesats på 5%.

Nasjonale markeder for grønne sertifikater er foreløpig bare innført i UK (2002) og Sverige (2003). Mens det rapporteres om omfattende planer om nye prosjekter i UK, har det svenske systemet så langt ikke utløst ny investeringsaktivitet av betydning. I begge markedene er det fastsatt straffeavgifter som i praksis setter et tak for hvor høy sertifikatprisen kan bli. I UK omsettes sertifikatene for mellom

¹ Dette støttebeløpet gjelder de 5 første årene av en total løpetid på 20 år. Fra og med år 6 reduseres støttesatsen med 1,5% i året. Havmølleprosjekter oppnår en høyere støttesats.

Figur 1 Prosjektkostnader og anslått risikopåslag for vindkraft i ulike land



0,065 og 0,075 Euro/kWh (55-60 øre/kWh). I tillegg mottar kraftprodusentene en kraftpris på vel 20 øre/kWh.

I Sverige er straffeavgiften lavere, og sertifikatprisen har de siste månedene ligget på ca. 23 øre/kWh. Det gir en samlet betaling på ca. 45 øre/kWh med nåværende kraftpriser. Straffeavgiften skal imidlertid gradvis heves og etter hvert fases ut, slik at sertifikatprisen også i Sverige forventes å stige.

Figur 1 viser en sammenstilling av prosjektkostnader og betaling for vindkraft i UK, Tyskland og Sverige i 2003. Prosjektkostnadene er beregnet med 5% rente. Til sammenligning viser vi kostnaden ved å etablere vindkraft i Norge, og hva betalingen kan bli dersom det legges til grunn en rente på 12% i stedet for 5%. For de vindmessig mest gunstige stedene for vindkraft i Norge, kan kostnadene variere mellom 25 og 50 øre/kWh, avhengig av avkastningskrav (mellom 5 og 12%), brukstid (mellom 2800 og 3500 timer pr. år) og tilbakebetalingsperiode (mellom 15 og 20 år). I Sverige er kostnadene antagelig en god del høyere enn i Norge.

I dag er situasjonen at den samlede prisen for vindkraft i Tyskland og UK er omtrent den samme, til tross for at den tyske modellen oppfattes som svært dyr og til tross for at UK har innført et marked for grønne sertifikater. Det hører også med til historien at enhetskostnadene for vindkraft er betydelig lavere i UK enn i Tyskland. I Tyskland er det også

vedtatt en plan for gradvis nedtrapping av støtteomfanget, mens det i UK – enn så lenge – er overlatt til markedet å bestemme sertifikatprisen.

Erfaringene med sertifikatmarkeder er så langt sparsomme. Det later imidlertid til at det engelske systemet har skapt et bedre investeringsklima enn det svenske. Flere norske aktører og mange store internasjonale aktører (E.ON, RWE, EdF og Shell) har planer om å investere i vindkraftkapasitet på de britiske øyer. Det britiske markedet ser dermed ut til å være det første sertifikatmarkedet som demonstrerer evne til å stimulere til omfattende investeringer i ny kapasitet. Grunnen til det kan se ut til å være en kombinasjon av større langsiktighet og større oppside enn i andre markeder.

For det første har britiske myndigheter fastsatt en ambisiøs målsetting for fornybar kraft og et sertifikatkrav som gradvis øker fram til 2015. Det er også skissert en ytterligere opptrapping til 2020. I det svenske markedet er det foreløpig bare fastsatt sertifikatkrav frem til 2012. For det andre er straffeavgiften, som må betales dersom sertifikatkravet ikke imøtekommes, satt høyere i UK enn i Sverige.² Både det ambisiøse sertifikatkravet og den høye straffeavgiften gir økt sannsynlighet for at sertifikatprisen vil være høy i lang tid framover – rett og slett fordi det tar tid før ny kapasitet kommer inn i markedet. I Sverige er det fremdeles stor usikkerhet knyttet til prisdannelsen. En eventuell inkludering av Norge i sertifikatmarkedet kan for eksempel redusere sertifikatprisen fordi det er relativt rimelig å bygge ut store mengder vindkraft i Norge.

Suksessen til det britiske sertifikatmarkedet mht. å utløse investeringer i fornybar kraftproduksjon, ser i første rekke ut til å være knyttet til at ordningen er blitt spesielt finansielt attraktiv for investor. Rammebetingelsene er utformet så gunstig at oppsiden blir høy – både ved at det kan forventes lengre perioder med knapt tilbud og at det faktiske pristaket er høyt. Med dagens priser og kostnader, oppnår investorene en inntekt som gir en betydelig kompensasjon for den (politiske og markedsmessige) risikoen som følger slike prosjekter. Det betyr til gjengjeld at ordningen er relativt dyr for forbrukerne.

² Incentivet til å investere i UK forsterkes ved at det som blir innbetalt av straffeavgift tilbakebetales til kjøperne av sertifikater etter en fordelingsnøkkel som bestemmes av graden av måloppnåelse. Dvs. at jo flere sertifikater du har kjøpt, jo større andel av straffeavgiften har du rett til å få tilbakebetalt. Det har ført til at straffeavgiften ikke fungerer som et absolutt pristak og at markedsprisen har ligget over straffeavgiften.

KONKLUSJONER

Mens investeringskostnadene ved risikofri rente kan ligge mellom 30-40 øre/kWh for ny vindkraft, viser både tyske tilskuddsordninger og engelske sertifikatmarkeder at prisen som skal til for å tiltrekke nye investeringer kan ligge helt opp mot 80 øre/kWh. Det skyldes i hovedsak store risikopåslag knyttet til politisk risiko og virkemiddelvalg. Det er ikke åpenbart at grønne sertifikater er et egnet virkemiddel til å redusere den kommersielle risikoen – eller kostnadene for forbrukerne.

Et marked for grønne sertifikater har potensial til å gi kostnadseffektive investeringer fordi sertifikatprisen er avhengig av tilbud og etterspørsel i markedet. Imidlertid vil investor stilles overfor andre, og ikke nødvendigvis reduserte risiki ved investeringer i et sertifikatmarked. For det første stilles investorene overfor en dobbel markedsrisiko. Både prisutviklingen på kraft og prisutviklingen på sertifikater er usikre. Særlig kan prisdannelsen i sertifikatmarkedet bli svært volatil fordi både tilbud og etterspørsel er lite elastisk. I tillegg vil prisdannelsen i sertifikatmarkedet bli sterkt påvirket av den løpende miljøpolitikken gjennom fastsettelse av sertifikatkrav, straffeavgifter og godkjenning av teknologier. Alle disse parametrene kan bli endret løpende, avhengig av skiftende politiske flertall og prioriteringer. Innføring av et marked for grønne sertifikater fjerner derfor ikke den politiske usikkerheten for investorer i fornybar kraftproduksjon.

Sett fra forbrukernes side, kan det hende at det er en hensiktsmessig løsning å betale ut en fast støtte til vindkraftprosjekter å la den tyske modellen, eller ved en kombinasjon av investeringsstøtte og (kontraktsfestet) produksjonsstøtte. Dersom usikkerheten omkring et sertifikatmarked ikke kan reduseres, kan dette vise seg å være en rimeligere løsning, selv om en slik administrert løsning neppe heller vil gi full kostnadseffektivitet.

REFERANSER:

ECON (2004): «Støtteordninger for vindenergi.» Notat 2003-070, ECON Analyse, Oslo.

ECON (1998): «Vindkraft i Norge.» Rapport nr. 14/98, ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo.

IEA (2000): «The potential of wind energy to reduce CO₂ emissions.» Report number PH3/24, October 2000, IEA Greenhouse Gas R&D Programme.

Veiledning for bidragsytere

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. Inngressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).



TERJE HANSEN
Professor ved Norges Handeshøyskole

Avskrivningssats på driftsmidler som skattepolitisk virkemiddel

I fjorårets kommunevalgkamp gikk Sosialistisk Venstreparti (SV) inn for å øke avskrivningssatsen i saldogruppe D fra 20% til 25%. Formålet var «å øke tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner». I artikkelen vises det at økt avskrivningssats i saldogruppe D neppe vil ha noen særlig effekt på «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner». I artikkelen vises det videre at Finansdepartementets anslag på provenytapet, dersom avskrivningssatsen i saldogruppe D økes fra 20% til 25%, er særdeles misvisende som beslutningsgrunnlag for Stortinget.

INNLEDNING

I den næringspolitiske debatten trekkes ofte frem gunstige (underforstått høye) avskrivningssatser på driftsmidler som vesentlige rammebetingelser for næringslivet. Tradisjonelt har det vært partiene på høyresiden i det politiske landskapet som har vært tilhengere av høye avskrivningssatser. I fjorårets kommunevalgkamp gjorde forbausende nok også Sosialistisk Venstreparti (SV) seg til talsmann for høyere avskrivningssatser for visse driftsmidler. SV gikk således inn for at saldoavskrivningssatsen for saldogruppe D, som omfatter personbiler, traktorer, maskiner, inventar mv., skulle økes fra 20% til 25%. SVs begrunnelse var som følger¹:

«Økt avskrivningssats på maskiner gjør det mulig for norske bedrifter å skifte ut produksjonsutstyret like ofte som sine konkurrenter i Finland, Danmark,

Storbritannia og Frankrike. Det er svært viktig for å sikre økt produktivitet, særlig i industrien, men også i resten av næringslivet. Samtidig er dette viktig for å øke tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner, med nye maskiner som reduserer utslipp og sparer ressurser.»

Forslaget ble ikke gjennomført. Avskrivningssatsen i saldogruppe D er derfor fortsatt 20%.

Jeg skal i denne artikkelen se nærmere på hvilken effekt en økning av avskrivningssatsen for saldogruppe D vil ha på «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner». Som vi skal se er effekten sannsynligvis meget liten.

Ved beregning av provenyeffekten av en skatteendring skiller Finansdepartementet mellom påløpt og bokført

¹ Sitat fra innlegg av SVs finanspolitiske talsmann, Øystein Djupedal, i Dagens Næringsliv 1. september 2003.

provenyeffekt i det året skatteendringen gjøres gjeldende for. Aksjeselskaper er etterskuddspliktige og betaler først skatten i året etter inntektsåret. De fleste andre virksomheter er forskuddspliktige og betaler skatten i inntektsåret. Dersom en avskrivningssats økes med virkning fra og med 2004 vil påløpt provenytnap være de resulterende reduserte skatteinntektene for stat og kommune fra forskuddspliktige skattytere i 2004 og etterskuddspliktige skattytere i 2005. Bokført provenytnap vil være de reduserte skatteinntektene fra forskuddspliktige skattytere i 2004.

I den skattepolitiske debatt er det påløpt provenytnap i det året skatteendringen gjøres gjeldende som vektlegges, fordi dette oppfattes som en prognose på det årlige skatte-tapet på lengre sikt. Finansdepartementet anslo provenytnapet i 2004, dersom avskrivningssatsen i saldogruppe D ble økt fra 20% til 25%, til 1 550 mill. kroner påløpt og 290 mill. kroner bokført².

Jeg skal avslutningsvis beregne provenytapet over tid når avskrivningssatsen i saldogruppe D økes fra 20% til 25%. Som vi skal se stabiliserer provenytapet seg etter relativt få år på et vesentlig lavere nivå enn «prognosen» på 1 550 mill. kroner. Det er følgelig ekstremt misvisende å legge til grunn «prognosen» på 1 550 mill. kroner for det årlige provenytapet på lengre sikt ved en vurdering av en økning av avskrivningssatsen.

For å forstå de økonomiske virkningene av økte saldoavskrivningssatser er det viktig å ha klart for seg hvordan det norske saldoavskrivningssystemet virker. Jeg skal derfor i neste avsnitt gi en summarisk beskrivelse av regelverket.

NÆRMERE OM SALDOAVSKRIVNINGSSYSTEMET

I det norske saldoavskrivningssystemet er det 9 saldogrupper. Saldogruppe D, som er fokus for denne artikkelen, omfatter personbiler, traktorer, maskiner, inventar mv.

Driftsmidler i saldogruppe D føres på en såkalt samlesaldo. I dette ligger det at alle driftsmidler som er hjemmehørende i saldogruppe D føres på en felles konto.

Dersom et driftsmiddel i saldogruppe D selges kan skattyteren velge mellom å inntektsføre helt eller delvis salgssummen i inntektsåret. Beløpet som ikke inntektsføres må benyttes til nedskrivning av saldo. Virksomheter som er i

skatteposisjon vil velge å nedskrive saldo med salgssummen, fordi dette er skattemessig gunstigst.

Saldoavskrivningssatsen for saldogruppe D er 20%. I dette ligger det at saldo (bokført verdi på felleskontoen for de aktuelle driftsmidlene) kan avskrives med inntil 20% av saldo før avskrivninger pr. 31.12. i inntektssåret. Saldo før avskrivning pr. 31.12. i inntektsåret svarer til:

Saldo pr. 1.1. i inntektsåret
+ Anskaffelser i løpet av året
- Salg i løpet av året som er nedskrevet på saldo

Jeg skal i det følgende legge til grunn noen forenknelde forutsetninger om virksomhetenes lønnsomhet. Jeg skal således anta at vi har to typer virksomheter:

Type 1: Virksomheter som er i skatteposisjon og som fullt ut kan nyttiggjøre seg fulle skattemessige avskrivninger.

Type 2: Virksomheter som ikke er i skatteposisjon og som ikke har noen fordel av høyere skattemessige avskrivninger.

Vi merker oss at for den sistnevnte typen av virksomheter har gunstigere avskrivningssatser åpenbart ikke noen effekt på «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner». Økte avskrivningssatser vil heller ikke ha noen provenyeffekt for denne typen av virksomheter. I det følgende begrenser vi oss derfor til å se på økonomiske virkninger av økt avskrivningssats i saldogruppe D for virksomheter av Type 1.

Anta at en maskin anskaffes i år 0. Dersom skattyteren benytter maksimale skattemessige avskrivninger vil skattemessig avskrivning på maskinen i år t utgjøre:

$$(1) \alpha \cdot (1 - \alpha)^t \cdot I$$

der α er avskrivningssatsen og I er maskinens opprinnelige kostpris.

En maskin vil normalt ha en utrangeringsverdi som for alle praktiske formål er 0. Avskrivningene som er gitt ved (1), er følgelig uavhengig av om maskinen på tidspunkt t er i fortsatt bruk eller ei.

² Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 26, fra Finanskomiteen / SVs fraksjon, av 9. oktober 2003, vedrørende statsbudsjettet 2004.

Den skattemessige verdi av avskrivninger svarer til nåverdien, NV, av spart skatt på grunn av skattemessige avskrivninger. Dersom selskapsskattesatsen er π og avkastningskravet etter skatt er r , er NV for en virksomhet av Type 1 gitt ved³:

$$NV = \frac{\pi \cdot \alpha \cdot I}{1 + r} + \frac{\pi \cdot \alpha \cdot (1 - \alpha) \cdot I}{(1 + r)^2} + \frac{\pi \cdot \alpha \cdot (1 - \alpha)^2 \cdot I}{(1 + r)^3} + \dots \approx \frac{\pi \cdot \alpha}{r} \cdot I$$

Den norske selskapsskattesatsen er 28%. I tabellen nedenfor har jeg beregnet nåverdien av spart skatt i prosent av maskininvesteringen for alternative verdier av r og α .

Tabell 1 Nåverdi av spart skatt i prosent av maskininvesteringen

| α | r | | |
|----------|------|------|------|
| | 6% | 8% | 10% |
| 20% | 21,5 | 20,0 | 18,7 |
| 25% | 22,6 | 21,2 | 20,0 |

ØKT AVSKRIVNINGSSATS OG FORSERT UTSKIFTING AV ELDRE MASKINER

SV ønsket, som nevnt, å bruke økt avskrivningssats i saldogruppe D som et skattepolitisk virkemiddel for å øke «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner».

Jeg har i foregående avsnitt beregnet den skattemessige verdien av avskrivningene på en maskininvestering. Jeg minner om at beregningene forutsetter at den aktuelle virksomheten benytter og har full skattemessig uttelling for maksimale skattemessige avskrivninger.

Anta at avskrivningssatsen i saldogruppe D øker fra 20% til 25%. Hva øker i så fall verdien av de skattemessige avskrivningene med? Jo, av tabellen i foregående avsnitt fremgår det at nåverdien av spart skatt øker med 1,1-1,3 prosentpoeng av maskinens kostpris dersom avkastningskravet etter skatt er 6-10%. Det er følgelig kun utskiftningsprosjekter som er marginalt ulønnsomme, altså prosjekter med en negativ nåverdi på inntil 1,1-1,3% av maskinens kostpris, som nå blir lønnsomme. Øvrige ulønnsomme utskiftningsprosjekter vil ikke bli påvirket.

Ved en moderniseringsinvestering vil investering i maskiner og andre driftsmidler i saldogruppe D ofte utgjøre bare en del av den totale investeringen. Prosjektet kan således forut-

sette investering i bygg og anlegg og økt driftskapital. Er således totalinvesteringen på kr 100 mill., hvorav kr 50 mill. er i driftsmidler i saldogruppe D og avkastningskravet etter skatt er 10%, så vil nåverdien av prosjektet kun øke med kr 0,65 mill. på grunn av økt avskrivningssats i saldogruppe D. Økt avskrivningssats i saldogruppe D vil i det foreliggende tilfelle gjøre prosjektet lønnsomt, dersom prosjektets nåverdi i utgangspunktet ligger mellom -kr 0,65 mill. og 0. Økt avskrivningssats vil således for alle praktiske formål ikke ha noen betydning for om prosjektet realiseres eller ei.

Vi kan følgelig konkludere at økt avskrivningssats i saldogruppe D sannsynligvis vil ha liten effekt på «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner». Økt avskrivningssats i saldogruppe D er derfor et lite hensiktsmessig skattepolitisk virkemiddel, gitt SVs formål med økt avskrivningssats.

Når Finansdepartementet beregner provenytapet som følger av økte avskrivningssatser er det påløpt provenyrtap første året som endringen gjøres gjeldende for som vektlegges. Beløpet oppfattes som en prognose på det årlige provenytapet på lengre sikt. Som vi skal se nedenfor er det faktiske årlige provenytapet på lengre sikt langt lavere enn denne prognosen. Finansdepartementets prognose på det fremtidige årlige provenytapet er følgelig sterkt misvisende som beslutningsgrunnlag for Stortinget.

PROVENYTAP SOM FØLGE AV HØYERE AVSKRIVNINGSSATS I SALDOGRUPPE D

Finansdepartementet anslo påløpt provenyrtap i 2004, når avskrivningssatsen i saldogruppe D økes fra 20% til 25%, til 1 550 mill. kroner. Jeg skal i det følgende legge til grunn at beløpet fremkommer som følger:

Antatt avskrivningsgrunnlag før årets avskrivning pr. 31.12.2004 i saldogruppe D for virksomheter som får full skattemessig uttelling for maksimale skattemessige avskrivninger utgjør kr 111 milliarder. Påløpt provenyrtap i 2004 blir i så fall:

$$0,28 \cdot (0,25 \cdot 111 \text{ milliarder} - 0,20 \cdot 111 \text{ milliarder}) = 1,55 \text{ milliarder}$$

Skattesats Økte skattemessige avskrivninger Provenyrtap
Finansdepartementet legger, som nevnt, til grunn at 290 mill. kroner eller 18,7% av provenytapet gjelder for-

³ Jeg antar at det er ett års forskyvning mellom anskaffelsestidspunkt for maskinen og betalingstidspunktet for skatt.

skuddspliktige virksomheter og at 1 260 mill. kroner eller 81,3% gjelder etterskuddspliktige virksomheter (i hovedsak aksjeselskaper).

Økt avskrivningssats i saldogruppe D innebærer i realiteten skattelette og følgelig likviditetstilførsel til virksomheter som er i skatteposisjon. Denne likviditetstilførselen kan alternativt benyttes til finans- eller realinvesteringer, til nedbetaling av gjeld eller til utbetalinger til eierne. Utbetalinger til eierne kan av eierne alternativt benyttes til finans- eller realinvesteringer, til nedbetaling av gjeld eller til forbruk (dersom eierne er personer). Gitt de aktuelle anvendelsene av skatteletten er det rimelig grunn til å tro at skatteletten indirekte vil gi økte skatteinntekter i fremtiden. For å forenkle analysen skal vi imidlertid anta at så ikke er tilfelle. Jeg skal således legge til grunn at skatteletten, som følger av økt avskrivningssats i saldogruppe D, ingen indirekte effekt har på det offentliges skatteinntekter. Det burde være åpenbart at denne forutsetningen medfører at provenytapet over tid overvurderes. Begrunnelsen for en så restriktiv forutsetning er at analysen derved forenkles vesentlig.

Analysen bygger videre på følgende forutsetninger:

- Avskrivningsgrunnlaget før årets avskrivning i saldogruppe D pr. 31.12.2004 for virksomheter av Type 1 antas å utgjøre 111 milliarder kroner, hvorav kr 22 milliarder kroner er nettoinvestering (anskaffelser - salg) i driftsmidler i 2004. Nettoinvesteringen i saldogruppe D i 2004 er skjønsmessig anslått. Jeg har ikke hatt tilgang til saldostatistikk for saldogruppe D. Fra inntekts- og formuesundersøkelsen for aksjeselskaper for 2001 fremgår det at nettoinvestering i saldogruppe C (vogntog, lastebiler, varebiler o.l.) og saldogruppe D utgjør 20% av avskrivningsgrunnlaget før årets avskrivning pr. 31.12.2001. Jeg har således lagt til grunn at nettoinvesteringen i driftsmidler i saldogruppe D i 2004 prosentvis er av samme størrelsesorden.
- Nettoinvestering i driftsmidler i saldogruppe D for virksomheter av Type 1 antas å vokse med 5% p.a. de påfølgende årene.
- Nettoinvestering i driftsmidler i saldogruppe D for virksomheter av Type 1 antas å fordele seg med 18,7% på forskuddspliktige virksomheter og 81,3% på etterskuddspliktige virksomheter. Fordelingen antas å være konstant over tid.

- Den generelle prisstigningen antas å være 2,5%. Selskapsskattesatsen antas å være 28%.

La oss definere følgende variable for virksomheter av Type 1:

A_t = saldo (avskrivningsgrunnlag) før årets avskrivning i saldogruppe D pr. 31.12. i år t gitt en avskrivningssats på 25%

B_t = saldo (avskrivningsgrunnlag) før årets avskrivning i saldogruppe D pr. 31.12. i år t gitt en avskrivningssats på 20%

I_t = Nettoinvestering i driftsmidler i saldogruppe D i år t

P_t = Provenytapet i år t i nominelle kroner

\bar{P}_t = Provenytapet i år t i 2004-kroner

Vi har da følgende definisjonsmessige sammenhenger:

$$A_{2004} = B_{2004} = 111 \text{ milliarder}$$

$$P_{2004} = 0,187 \cdot 0,28 \cdot (0,25 \cdot A_{2004} - 0,2 \cdot B_{2004})$$

$$A_t = 0,75 \cdot A_{t-1} + I_t$$

$$B_t = 0,8 \cdot B_{t-1} + I_t$$

$$I_t = 1,05^{t-2004} \cdot 22 \text{ milliarder}$$

$$P_t = 0,187 \cdot 0,28 \cdot (0,25 \cdot A_t - 0,2 \cdot B_t) + 0,813 \cdot 0,28 \cdot (0,25 \cdot A_{t-1} - 0,2 \cdot B_{t-1})$$

$$t = 2005, \dots$$

Videre har vi:

$$\bar{P}_t = \frac{P_t}{1,025^{t-2004}}$$

$$t = 2004, \dots$$

I Tabell 2 på neste side er A_t , B_t , P_t og \bar{P}_t oppgitt for 10-årsperioden 2004-2013.

I Figur 1 på neste side er utviklingen i provenytapet i nominelle og faste 2004-kroner illustrert.

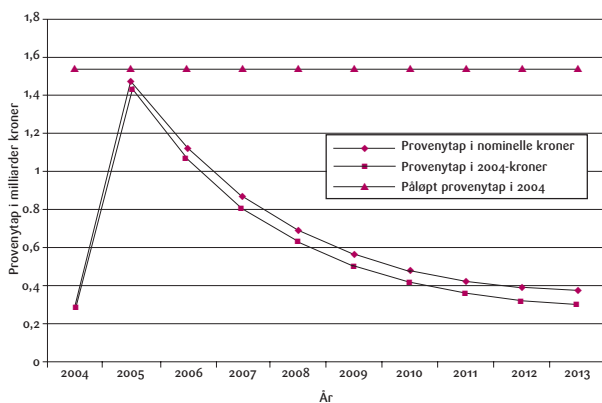
Som Figur 1 illustrerer ligger det faktiske provenytapet etter få år langt under det påløpte provenytapet i 2004. Det påløpte provenytapet i 2004 er således en særdeles dårlig prognose på det offentliges tap av fremtidige, årlige skatteinntekter og således sterkt misvisende som beslutningsgrunnlag for Stortingets vurdering av konsekvensene av økt avskrivningssats i saldogruppe D. Jeg minner om at jeg har sett bort fra indirekte effekter av skatteletten som følger av økt avskrivningssats i saldogruppe D. Slike indirekte effekter vil sannsynligvis redusere provenytapet.

Jeg har ovenfor antatt at nettoinvesteringen i driftsmidler i saldogruppe D vokser med 5% i året. Det er rimelig grunn

Tabell 2 Avskrivningsgrunnlag og provenytnap 2004-2013 i milliarder kroner

| År | Avskr.grunnlag før årets avskrivning | | Provenytnap | | |
|------|--------------------------------------|----------------|-------------|---------|-----------------------|
| | Avskr.sats 25% | Avskr.sats 20% | Påløpt | Bokført | Bokført i 2004-kroner |
| 2004 | 111,00 | 111,00 | 1,55 | 0,29 | 0,29 |
| 2005 | 106,35 | 111,90 | 1,18 | 1,48 | 1,45 |
| 2006 | 104,02 | 113,78 | 0,91 | 1,13 | 1,07 |
| 2007 | 103,48 | 116,49 | 0,72 | 0,87 | 0,81 |
| 2008 | 104,35 | 119,93 | 0,59 | 0,70 | 0,63 |
| 2009 | 106,34 | 124,02 | 0,50 | 0,57 | 0,51 |
| 2010 | 109,24 | 128,70 | 0,44 | 0,49 | 0,42 |
| 2011 | 112,89 | 133,92 | 0,40 | 0,43 | 0,36 |
| 2012 | 117,17 | 139,64 | 0,38 | 0,40 | 0,33 |
| 2013 | 122,01 | 145,84 | 0,37 | 0,38 | 0,30 |

Figur 1 Provenytnap i nominelle og 2004-kroner



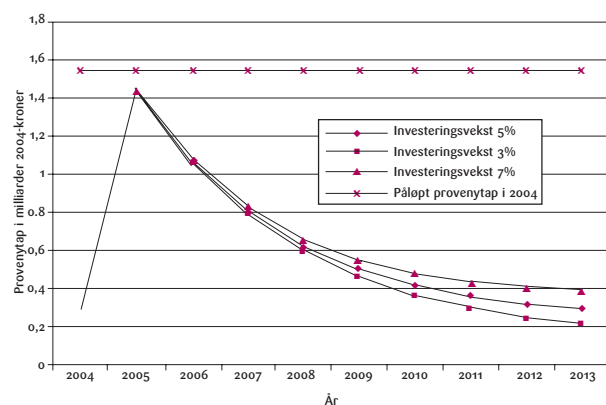
til å tro at provenytnapet over tid er avhengig av veksttakten for nettoinvesteringen. Jeg har derfor også beregnet provenytnapet når veksttakten er 3% og 7%. Provenytnapet i 2004-kroner fremgår av Figur 2 ovenfor.

Som Figur 2 illustrerer øker (reduseres) provenytnapet noe over tid når veksttakten i nettoinvesteringen øker (reduseres). Konklusjonen er imidlertid fortsatt den samme, nemlig at påløpt provenytnap i 2004 er en særdeles dårlig prognose på det offentlige tap av fremtidige skatteinntekter.

KONKLUSJON

Avskrivningssatsen på driftsmidler er et stadig tilbakevendende tema i den næringspolitiske debatten. I fjorårets kommunevalgkamp gikk således SV inn for å øke avskrivningssatsen på driftsmidler i saldogruppe D for å øke «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner». Som jeg har vist ovenfor vil økt avskrivningssats sannsynligvis ha liten

Figur 2 Provenytnap i 2004-kroner når investeringene vokser årlig med 3%, 5% og 7%



effekt på «tempoet på utskifting av gamle, forurensende maskiner», fordi økt avskrivningssats kun marginalt påvirker lønnsomheten av utskiftingsinvesteringer. Økt avskrivningssats i saldogruppe D er derfor et lite hensiktsmessig virkemiddel, gitt SVs formål med økt avskrivningssats.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2004 ba SVs fraksjon i finanskomiteen Finansdepartementet om å beregne provenytnapet dersom avskrivningssatsen i saldogruppe D ble økt fra 20% til 25%. Påløpt provenytnap i 2004 ble av Finansdepartementet anslått til 1 550 mill. kroner. Påløpt provenytnap i endringsåret blir av finanspolitikere oppfattet som en prognose på det fremtidige, årlige provenytnapet. Som vi har vist ovenfor ligger det årlige provenytnapet etter få år langt under prognosen på 1 550 mill. kroner. Finansdepartementets provenytnapsberegninger er derfor særdeles misvisende og lite egnet som beslutningsgrunnlag.



EGIL BAKKE
Tidligere direktør for Konkurransetilsynet

Får vi endelig en reell debatt om u-hjelpen?

Norges u-hjelp har etter hvert fått betydelige dimensjoner. Den har ikke nådd de mål man har satt opp. Den har oftere skadet de fattige land. På tross av dette, har den hittil vært beskyttet mot kritisk debatt. Professor Terje Tvedt har i en utredning analysert akkurat dette: Fraværet av debatt om vår «sørpolitikk». I kommentaren etterlyses samfunnsøkonomenes bidrag til en slik debatt.

Norge og andre vestlige land har nå drevet med u-hjelp i mer enn 50 år. Det var president Truman som i 1949 introduserte begrepet «den tredje verden» og hevdet at det var de rike lands plikt å yte bistand for å trekke de fattige land ut av deres armod. Den økonomiske begrunnelse for kapitaloverføringer til den tredje verden ble gitt av fremtredende økonomer, bl.a. Gunnar Myrdal og Paul Samuelson. De hevdet at de fattige land var så fattige at de ikke ville makte å generere nok sparing for å finansiere de investeringer som måtte til, for at de skulle klare å komme ut av sin fattigdom. I tillegg til denne fattigdomsspiralteorien, var spesielt Gunnar Myrdal av den oppfatning at det ville ikke nytte bare å overføre kapital. Kapitaloverføringene måtte skje som et ledd i en økonomisk plan.

En kjent og anerkjent internasjonal økonom som tidlig gikk i mot denne teori og dens premisser, var Peter Bauer. I mange utredninger ga han for det første uttrykk for, dels basert på egne erfaringer fra fattige land, at disse jevnt over var i stand til å spare tilstrekkelig til å kunne finansiere relevante investeringer. Dernest gikk han imot troen på at planøkonomi var svaret for den tredje verden. Han

mente at planøkonomi ville føre til sløsing og ineffektiv ressursbruk og mer generelt til at disse lands økonomier ville bli «politisert», med de skadelige virkninger det ville ha. Peter Bauer protesterte også overfor begrepet «den tredje verden», som han mente dekket over de forskjeller som faktisk eksisterte mellom de land begrepet omfattet.

Bauer sto ikke alene i sin kritikk. Andre har trukket frem at de institusjonelle betingelser ofte, endog vanligvis, ikke ligger til rette for at de fattige land kan dra nytte verken av kapital eller av økonomiske planer. Det kan allikevel synes forbausende hvor få økonomer i Norge og internasjonalt som har engasjert seg og som har forsøkt å evaluere den u-hjelpspolitikken som er ført. Økonomer stiller ofte kritiske spørsmål til mange sider av den økonomiske politikk som føres og er ofte flinke til å trekke frem forhold som er fører til ineffektiv ressursbruk. Men vår u-hjelpspolitikken har hittil nær sagt vært beskyttet mot kritisk økonomisk analyse.

Dette er ganske påfallende i lys av det åpenbare faktum at den vestlige verdens u-hjelp stort sett har vært mislykket. Når dette i mine øyne er «åpenbart», skyldes det at vi nå

har drevet med u-hjelp i mer enn 50 år, og skal vi stole på de politiske utsagn som begrunner fortsatt u-hjelp, er problemet (fattigdom og manglende økonomisk utvikling) i dag større enn noen gang tidligere. Dette kan ikke bety annet, enn at vår politikk ikke har gitt de ønskede resultater. Det finnes heldigvis eksempler på at noe har gått bra. Men feilslagene er langt flere. Det er dessuten klart at mange av de tidligere fattige land som i løpet av de siste 50 år har fått i gang økonomiske vekstprosesser, har klart det uten noen form for u-hjelp. Derfor er det flere i dag enn tidligere som erkjenner at fattigdommen i ulandene skyldes årsaker i ulandene selv og det er heldigvis vanlig blant økonomer å påpeke at det beste de rike land kan gjøre for å lette vekstprosessene i ulandene, er å fjerne tollbarrierer og andre former for beskyttelse mot import fra de uland som er i stand til å eksportere. Men noen omfattende og fundamental debatt om vår bistandspolitikks grunnleggende rasjonalitet, har hittil vært fraværende.

Det er nylig lagt frem en norsk utredning som drøfter akkurat dette, fraværet av debatt om vår «sørpolitikk». Dette er det uttrykk professor Terje Tvedt anvender i sin utredning «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt.» Utredningen er skrevet som et bidrag til Makt- og demokratiutredningen. Forfatterens hovedhensikt er å kartlegge hvorfor det han kaller «Det sørpolitiske system» har fått den dominerende posisjon det nå innehar. I følge forfatteren er i 2003 «rundt 1000 personer i statsforvaltningen, flere tusenvis av ansatte i nesten 150 frivillige organisasjoner og deres partnere, hundrevis av informasjonsmedarbeidere og over 1000 forskere knyttet opp til det sørpolitiske prosjektet. I løpet av de siste tiårene er nesten 200 milliarder kroner blitt kanalisert gjennom det samme systemet. I 2003 vil norske frivillige organisasjoner motta ca. 3 milliarder kroner fra Utenriksdepartementet til sitt arbeid. De driver bistand og nødhjelp i over 100 land og er involvert i nærmere 10 000 prosjekter». Tvedt mener at det er et nesten uforståelig gap mellom dette prosjektets posisjon og mobiliseringsevne i Norge og omfanget av den debatt det har foranlediget. Norsk samfunnsvitenskap har stort sett neglisjert hele prosjektet, som Tvedt karakteriserer som en nasjonal endringsprosess. En grunn til dette kan være at toneangivende forskningsmiljøer har vært aktive aktører i prosjektet.

Terje Tvedts kartlegging av det som har skjedd, går i betydelig grad ut på å utvikle et begrepsapparat som setter oss i stand til å forstå selve endringsprosessen. Utredningen

lanserer begrepene den norske modellen. Han kaller det som har skjedd et nasjonalt dannelsingsprosjekt og bruker betegnelsen det nasjonale godhetsregime for å forstå det sørpolitiske systems særegne form for maktutøvelse. I utredningen lanseres begrepet nasjonalkorporativisme, som betegner den symbiose som, på det sørpolitiske område, er vokst frem mellom staten, organisasjonene og forskningen.

Et viktig punkt i utredningen er det maktbegrep som anvendes. Tvedt operasjonaliserer makt som «As evne til å påvirke Bs oppfatninger og handlinger ved å endre Bs kunnskaper og holdninger eller få B til å se sine kunnskaper og holdninger i samsvar med As perspektiv». I det sørpolitiske system utøves makt på grunnlag av at systemets utøvere er en del av det rådende godhetsregime. De definerer «den gode handling». De utøver ikke gode handlinger på egne vegne, men er «stedfortredere». De handler på vegne av andre. Det sørpolitiske system er viktig for oss. Det bygger opp vår nasjonale identitet. Det gjør Norge til «en humanitær stormakt». Det sørpolitiske system utøver meningsmakt. Vår kunnskap om «sør» filtreres gjennom godhetsregimets filtre. Men makten er også basert på mer prosaiske forhold. Systemet disponerer betydelige pengemidler. For mange lønner det seg ikke å kritisere systemet. Sørsystemet har skapt et nettverk mellom insidaktører. Den sørpolitiske maktelite beveger seg mellom UD, NORAD og de frivillige organisasjoner. Det er dessuten preget av at politikere var embetsmenn før de ble «politikere» og går tilbake til sine embetsstillinger etter at politikerrollen er over.

Et særtrekk ved det sørpolitiske system er at det visker ut skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. Mange av våre sørpolitiske handlinger, fredsmevling og bistand, er i følge forfatteren vanskelig å forstå uten å betrakte dem som en del av norsk innenrikspolitikk. Et annet bemerkelsesverdige trekk er at mens vår tradisjonelle utenrikspolitikk, som dreier seg om slike spørsmål som medlemskap eller ikke i EU eller vår holdning til og eventuelle deltakelse i fredsbevarende operasjoner i Afghanistan, Irak og andre steder, er meget omstridt, er det en fordragelig enighet om vår sørpolitiske utenrikspolitikk. Et trekk ved denne er vår evne til overbevise oss selv om at «sør» egentlig ønsker det samme som oss, bare det fikk sjansen. Et annet trekk er vår evne til å overbevise oss selv om at «sør» er et homogent område, med likeartede preferanser og ønsker. Da «Willoch-regjeringen måtte gå fordi det var

uenighet om heving av bensinprisene var et velegnet virkemiddel i Norge, fant de samme stortingspolitikere det naturlig å enes om én utviklingsstrategi for nesten 100 land og over halvparten av menneskeheten».

Forøvrig er Stortingets reelle kontroll med det sørpolitiske systemet ikke-eksisterende. Stortinget har abdisert. Mye kan tale for at regjeringen som sådan også har abdisert. Systemets handlinger styres av en liten gruppe insidere, i trygg forvisning om at systemet er urokkelig. Det er ufint å angripe det, fordi det er godt og viktig. Media, som ellers elsker å fremstille seg selv om samfunnskritikere, har i lang tid spilt rollen som mikrofonstativ for sørsystemets utøvere. Ingen kritiske spørsmål blir stilt. Ett av medias bidrag er å underbygge oppfatningen om at de private organisasjoner som arbeider i «sør» ikke arbeider for egne interesser, men for andres interesser. Det er bare én aktør i bistandsarbeidet som media stiller kritiske spørsmål ved: Det er næringslivet. Dets innsats er suspekt. Næringslivet er bare ute etter å tjene sine egne interesser. Dette i motsetning til misjonen og fagbevegelsen, hvis sørinnsats er altruistisk.

Tvedts utredning tar sikte på å forklare hvordan fremveksten av det sørpolitiske system har vært mulig og hva det har gjort med oss. Han tar ikke opp hva resultatene har vært i «sør». Tvedts utredning er et ledd i Makt- og demokratiutredningen. Etter min vurdering er den en skarpsindig analyse av det maktapparat som er bygd opp. Analysen og dens begrepsapparat suppleres med omfattende faktisk informasjon.

Det skal bli interessant å se om Terje Tvedts utredning vil føre til at vi etter hvert for første gang får en reell debatt om det sørpolitiske system. Noe har allerede skjedd. NUPI har ganske nylig (juni 2004) publisert en rapport «Felles kamp mot fattigdommen?», med undertittelen «Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding.» Hensikten med rapporten er å drøfte innholdet i regjeringens siste stortingsmelding om bistand (St.meld. nr. 35, 2003-2004, Felles kamp mot fattigdommen. En helhetlig utviklingspolitikk). Rapportens redaktører gir uttrykk for at en slående forskjell mellom denne og tidligere meldinger er at det nå klart fremgår at bistand er blitt politikk. Det heter ikke lenger «bistand», men «utviklingssamarbeid».

NUPIs rapport er skrevet av et titalls uavhengige forskere fra forskjellige institusjoner. Deres kritikk av innholdet i

stortingsmeldingen slår i forskjellige retninger. En av forfatterne kritiserer regjeringen for liberalistiske tendenser og ser det som et paradoks at Norge, «som skapte sin velstand gjennom en sterk stat med tette bånd til næringslivet» nå satser på formalisering av bruks- og eiendomsrettigheter. «Dette tankegodset skriver seg fra den peruanske økonomen Hernando de Soto som leder en høyreliberal tenkesmie i Lima». Men denne bidragsyter trøster seg med at vår regjering ikke vil fjerne reguleringer, men «snarere ser reguleringer som en viktig norsk eksportartikkel til utviklingsland». En annen bidragsyter trekker frem at Norge gjennom sine handelsrestriksjoner for uland, «tar (vi) med den andre hånden det vi gir med den ene». Rapportens redaktører påpeker at gjennom hele 1990-tallet var satsningen på kvinner og svakere og marginaliserte grupper en viktig del av norsk offisiell bistand og stiller spørsmålet om hvordan det kan ha seg at denne satsningen ikke ga de ønskede resultater. Men de synes ikke at dette er så merkelig. Det de synes er merkelig er utviklingsministerens «skråsikkerhet på at denne gangen har Norge sammen med resten av verden, funnet den perfekte strategien».

I et innlegg i Aftenposten (21.07.04) skriver statsråden at «det er nettopp i erkjennelsen av at tidligere innsats ikke har vært effektiv nok i bekjempelsen av fattigdommen.....som gjør at Regjeringen nå fremmer en stortingsmelding med en samlet fremstilling av utfordringene i utviklingspolitikken». Det alle bidragene i NUPIs rapport gir uttrykk for, er at regjeringens utviklingsmelding mer er en samling av moteriktige slagord, enn et forsøk på å stille og besvare kritiske spørsmål om utviklingspolitikken utforming og dens resultater. Statsrådets innlegg kan også ses på en bekreftelse på riktigheten i Terje Tvedts påstand om at det sørpolitiske system har skapt seg en vinn-vinn situasjon: Er resultatene av u-hjelpen gode, er det bra. Er de dårlige er det et argument for å satse mer.

NUPIs rapport må hilses velkommen som et viktig forsøk på å i gang i reell evaluering av det sørpolitiske system. Men den dekker ikke behovet for kritiske økonomiske analyser. NOU 1991: 28, Mot bedre vitende?, gjorde et forsøk på å evaluere u-hjelpen. Den siterte en studie fra 1987 som konkluderte med at «The best conclusion, we believe, is that aid in the aggregate has no demonstrable effect on economic growth in recipient countries in either period» (1960-tallet og 1970-tallet»). Det ble trukket frem tre årsaker til dette resultatet.

- Den ene er at bistand kan ha vært nytt til lønnsomme finansieringer som ville blitt finansiert i alle fall. De ressurser som derved frigjøres går til konsum eller til mindre lønnsomme prosjekter. Den samlede utviklingseffekt kan derved bli liten eller null.

- Effekten av bistanden kan ha blitt nøytralisert av ufornuftig generell økonomisk politikk i mottagerlandene. Bistanden kan ha forsinket gjennomføringen av nødvendige reformer, og kan på den måten faktisk ha virket utviklingshemmende enn utviklingsfremmende.

- Stor bistand kan ha hatt en «crowding-out» virkning på konkurranseutsatt næringsliv og skapt en mer varig bistandsavhengighet.

For sin egen del konkluderer NOU 1991:28 slik: Dette betyr at utviklingshjelp for en del land i dag fungerer som en fattigdomsfelle – ikke som hjelp til selvhjelp.

Det synes nå på tide at norske økonomer følger opp NOU 1991:28 og Terje Tvedts maktpolitiske analyse med ajourførte økonomiske evalueringer av vår sørpolitiske innsats. Det kan imidlertid være at dette for mange politikere er av

liten interesse. For dem er det ikke det som skjer i «sør» som er interessant. Det er det som skjer med oss som betyr noe. Vi er i manges øyne blitt en humanitær stormakt, og det er kanskje det sørpolitiske systems viktigste begrunnelse.

REFERANSER:

Bauer, P.T. (1981): *Equality, the Third World and Economic Delusions*, Harvard University Press.

Bauer, P.T. (1984): *Reality and Rhetoric*, Weidenfeld and Nicolson, London.

Bauer, P.T. (2000): *From Subsistence To Exchange*, Princeton University Press.

Borchgrevink, A. og K. F. Hansen (2004): Felles kamp mot fattigdom? Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding, NUPI rapport nr. 281, Oslo

Tvedt, T. (2003): *Utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og makt, Makt og demokratiutredningen*.

NOU (1991): *Mot bedre vitende?*, NOU 1991:28.

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

Send på e-post til:

nina.risassen@samfunnsokonomene.no



KJELL ARNE BREKKE
Seniorforsker ved Frischsenteret

En dråpe i havet. Forskningens marginalproduktivitet

Hvert år brukes titusener av årsverk til samfunnsøkonomisk forskning på verdensbasis. Selv et langt livsverk på 50 år som forsker, blir en dråpe i det store kunnskapshavet. Jeg vil argumentere for at dette perspektivet vil kunne fortelle oss mye om hva er det rimelig å forlange av et årsverk som forsker, og hvordan vi kan yte mest med den innsatsen vi gjør som forskere.

1. INNLEDNING

På den ene siden kan en bli litt slått i bakken når en tenker på at det hvert år blir utført titusener av årsverk med økonomisk forskning. Den forskningen en enkelt person kan gjennomføre på ett år blir til sammenligning veldig lite. På den andre siden kan vi gjøre ufattelig mye om vi trekker sammen. Dette har implikasjoner for hva som er en fornuftig forskningsstrategi, også for den enkelte som vil gjøre en karriere som forsker.

Hva er grunnlaget for å hevde at det er titusener av årsverk med økonomisk forskning? Jeg har her bare gjort et svært grovt regnestykke. Basert på min kjennskap til sentrale norske institusjoner samt antallet deltagere på det årlige forskermøtet, så har jeg anslått antallet forskere innen samfunnsøkonomi i Norge til 3-400. Om vi antar samme tetthet av samfunnsøkonomiske forskere i andre vestlige land så tilsier det over 50 000 forskere, og legger vi til forskere i Japan, Kina, India, Sør-Amerika osv, så er det grunn til å tro at antallet forskere er i størrelsesorden 50-100 000. Antallet årsverk er kanskje nærmere halvparten da mange av dem bruker halvparten av tiden til undervisning.

Jeg har også anslått mengden publiserte artikler ut fra antallet tidsskrifter. Kalaitzidakis m.fl. (2003) har en liste på 159 engelskspråklige samfunnsøkonomiske tidsskrifter, og vi legger til grunn at gjennomsnittlig årlig antall artikler per tidsskrift er grovt anslått ca 25-30, det gir et minimumsanslag på ca 4000 tidsskriftartikler i året. I tillegg kommer tidsskrifter som ikke står på lista, nasjonale tidsskrifter på andre språk, antologier og bøker, slik at et rimelig anslag på den totale publiseringen vil ligge langt høyere. Regnestykket kan tyde på at gjennomsnittsforskeren publiserer langt mindre enn en artikkel i året, som svarer til konklusjonene til Combes og Linnemer (2003), som finner at gjennomsnittsforskeren i Europa publiserte 2,7 artikler i årene 1971 til 2000, og at 60% ikke publiserte noe. Men for mitt formål er hovedpoenget likevel at selv om antall artikler er langt lavere enn antall årsverk, er likevel den totale mengden publiseringer svært omfattende.

2. HVA ER ET RIMELIG AMBISJONSNIVÅ?

I filmen om John Nash – A Beautiful Mind – presenteres et bilde av den geniale forskeren som ikke ville nøye seg med å studere de små spørsmålene. Han var på leting etter det store gjennombruddet, og ville ikke jobbe med det alle

andre jobbet med. Når han så leverer utkastet til Nobelprisarbeidet til sin professor, ser denne alvorlig opp etter å ha lest det og konstaterer at dette kullkaster 150 års etablert syn på markedet.

Dette er selvsagt bare tull. Jeg har ikke gjort noen historiske studier av forskningsmiljøene på slutten av 1940-tallet, men von Neumann og Morgenstern hadde publisert sin «Games and Economic Theory» i 1944, mens Nash publiserte sitt arbeid i 1947, tre år etter. Dette må ha vært ett av de mest populære forskningsområdene på denne tiden. Når det gjelder implikasjonene for hvordan markedet fungerer, hadde Cournot over 100 år tidligere (i 1838) påpekt markedsimplikasjonene av begrenset konkurranse. Nash sitt bidrag var å vise at det likevektsbegrepet Cournot tidligere hadde brukt i ett bestemt spill, kunne fungere som et generelt likevektsbegrep i den forstand at det alltid eksisterer en Nash-likevekt i ethvert spill. Et viktig bidrag, men langt mer begrenset enn det filmen gir inntrykk av.

Historien om Nash er derfor neppe en historie om en som vinner Nobelprisen fordi han vil gå helt sine egne veier og ikke jobbe med det andre jobber med. Snarere er det historien om en som vant prisen fordi han visste hva andre jobbet med og hvilke problemstillinger som var sentrale, gitt kunnskapsstatus på den tiden. Ikke alle kan få Nobelprisen, men det kan likevel være nyttig å spørre seg hvordan en kan gjøre et stort bidrag som forsker?

Det kanskje største bidraget til vitenskapen fra en enkeltperson er Newtons mekanikk, inkludert utviklingen av differensialregningen (derivasjon og integrasjon). Newton blir tillagt sitatet «Om jeg så langt, var det fordi jeg sto på skuldrene til giganter.»¹ Selv et geni som Newton må bygge på andres kunnskap for å se langt.

I dag, med hundretusener av forskere på verdensbasis, er det enda viktigere å stå på andre sine skuldre. Det er kanskje ikke lenger noen få giganter det er snakk om, men snarere en stor skare. Selvsagt er det ikke nok å være godt orientert for å skrive glitrende artikler, gode originale ideer og hardt arbeid er fortsatt nødvendig. Jeg vil likevel hevde at det bare blir viktigere og viktigere å være orientert om hva andre forskere gjør.

De fleste tidsskrifter avviser majoriteten av artiklene som kommer inn. Andelen som blir refusert kan ofte være 80-90% eller mer. Som konsulent for tidsskriftene får en se de

80-90% som tidsskriftet ikke trykker, og det kan ofte være nedslående lesning. De dårligste artiklene faller i tre kategorier: a) de som gjør det andre har gjort før, og b) de som går løs på de store problemene som om de var de eneste forskerne i verden, og c) de som har en original ide og rimelig ambisjonsnivå men ikke kan håndverket, og derfor ender opp med å skrive tullball. I alle tilfellene er problemet manglende kjennskap til litteraturen. Tilfellen a) og c) er ganske opplagte, men kategori b) trenger litt mer forklaring.

Når Newton kom med sitt banebrytende arbeid hadde man Keplers gigantiske datamateriale, men ingen gode teorier for planetenes bevegelser. Situasjonen var tilsvarende før Einstein leverte sin relativitetsteori: Michelson og Morley gjorde noen klassiske eksperimenter som viste at jorden ikke beveget seg gjennom «eteren», slik en hadde trodd, men de hadde ingen teori for som kunne forklare observasjonene. De store gjennombruddene kommer alltid som et svar på svakheter ved den etablerte kunnskapen. Keynes teorier kunne gi en plausibel forklaring på manglende likevekt i arbeidsmarkedet, og IS-LM modellen er fortsatt en hjørnestein i makroteorien selv om mikrofundamentet for pengeetterterspørselen fortsatt skranter. Skal en gjøre noe nytt og banebrytende, må en derfor vite hva vi alt vet, og hva vi ikke har noen gode forklaringer på. Det finnes selvsagt eksempler på arbeider som er så originale at det er vanskelig å se akkurat hvilke arbeider de bygger videre på. Mitt bestemte inntrykk er likevel at slike artikler nesten alltid skrives av forskere som har svært god oversikt over litteraturen.

Med titusener av forskere sier det seg selv at ikke alle kan levere banebrytende arbeid. Men alle kan vi være med å bygge plattformen til noen som kan se langt. Bygger du alene blir det store vidsynet bare en fjern drøm. En må finne seg en tradisjon å jobbe innenfor, kanskje aller helst også et team over en kritisk størrelse som en kan jobbe sammen med. Men selv om en ikke bygger alene er det mange valg om hvilket lag en vil være med på. Som alltid når det finnes lag, finnes det også her heiagjenger som bruker mye energi på å fortelle at mitt lag er best og til å legge ut om hva de andre umulig kan skjønne fordi de bruker de gale paradigmene.

3. UMULIGHETER OG PARADIGMER

Da George Dantzig studerte på Berkeley, kom han engang for sent til en av Jerzy Neyman sine forelesninger, og

¹ Om Newton var den første som sa noe slikt er her ikke så viktig (se Merton, 1965), men holdningen som ligger bak er viktig.

det sto da to problemer på tavla. Han trodde det var hjemmelekse og gikk hjem for å løse dem. Oppgavene var ekstra vanskelige, så han var svært unnskyldende da han noen dager etter det han trodde var fristen spurte om Neyman fortsatt var interessert i svarene. «Legg dem på pulten min», svarte Neyman, noe Dantzig gjorde motvillig av frykt for at de skulle drukne for alltid i rotet. Seks uker senere ble Dantzig vekket av hamring på døren klokken åtte en søndagsmorgen, og Neyman stormet entusiastisk inn. Det viste seg da at oppgavene på tavla ikke hadde vært en hjemmelekse men to klassiske uløste problem. Løsningen ble grunnlaget for Dantzig sin doktoravhandling i matematikk². Dantzig selv hevdet at han ville ha gitt opp problemene lenge før han fant løsningen om det ikke var for at han trodde dette var oppgaver han skulle være i stand til å løse.

Grunnlagdiskusjoner er både nødvendige og fruktbare. For å være litt mer konkret, la meg ta utgangspunkt i en diskusjon jeg ofte har hatt blant annet med sosialantropologer. Ruth Benedikt (1934, Kap. 3, s. 45) beskriver hvordan mennesker oppfører seg så forskjellig i ulike kulturer at det nesten er vanskelig å finne noe fellestrekk. Selv spørsmål om hvorvidt det er galt å drepe er samfunnsbestemt sier hun og viser til kulturer hvor barna har plikt til å drepe sine foreldre før de blir gamle eller hvor normen er at foreldrene dreper sine to første barn. Denne kulturelle variasjonen fører til at mange antropologer mener sosiale strukturer er så viktige at enkeltindividets valgmuligheter nærmest er neglisjerbare i den store sammenheng. De ser rart på meg når jeg antyder at jeg prøver å forklare variasjon i atferd mellom klasser og grupper med modeller hvor den sentrale byggeklossen er enkeltindividets valg. Jeg har stor forståelse for denne skepsisen, og på tross av mitt eget ståsted tror jeg vår forståelse av sosiale strukturer ville vært mye fattige om alle fokuserte på enkeltindividets valg.

Men mange fristes til å gå et skritt lenger og hevde at modeller hvor enkeltindivider gjør valg umulig kan fange opp disse sosiale strukturene. Dette gjelder ikke bare forskere utenfor økonomifaget, men også mange samfunnsøkonomer av alternativ tapping, som insitusjonalister, evolusjonsteoretikere og andre. Da kan det være betimelig å minne om historien om Dantzigs «hjemmelekse». For en som hverken har Dantzig sitt talent eller de forkunnskapene han hadde, ville oppgavene sett umulige ut. Om de i tillegg ikke trodde oppgaven lot seg løse, er det enda mer

sannsynlig at de ville konkludere med at det var umulig. Når forskere som aldri har laget en nyklassisk modell – unntatt kanskje noen av enkleste sort – forteller at det er umulig å lage en nyklassisk modell som fanger opp dette eller hint, så er det derfor på sin plass med mer enn en solid porsjon skepsis. Den samme skepsisen er for øvrig også på sin plass når nyklassiske økonomer forteller at andre grupper umulig kan skjønne ditten eller datten.

En annen type kritikk som er mye mer fruktbar, er det jeg diskuterte ovenfor. Michelson og Morley la grunnlaget for Einstein sin relativitetsteori, ikke ved å publisere en artikkel som rakk ned på Newtons mekanikk og la ut om alt Newtons mekanikk aldri ville kunne forklare, men ved å dokumentere noen funn som de ikke hadde noen god forklaring på. Den slags dokumentasjon er svært nyttig, og store framskritt kommer ofte som et svar på slike problemer. Et nyere eksempel fra økonomi er Kahneman og Tversky sine arbeider (for eksempel 1974, 1979), hvor de dokumenterer atferd som strider mot de vanlige teoriene for oppdatering av sannsynligheter og valg under usikkerhet. Dette har ført til at modeller med begrenset rasjonalitet, blant annet basert på Kahneman og Tversky sine arbeider, nå er stuerent i de fleste sentrale økonomitidsskriftene.

Med titusener av forskere, og kanskje hundretusener om vi tar med alle fag, er det ikke bare rom for en stor spredning i synet på hva som er den mest fornuftige forskningsstrategien, det er positivt at tilsvarende problemstillinger blir belyst fra mange ulike perspektiver. Vi som fokuserer på enkeltindividets valg vil ha andre komparative fortrinn enn de som mener de valgene er for marginale til å være av interesse. Tilsvarende gjelder på alle andre områder. Selv om jeg ovenfor understreket betydningen av å finne seg en tradisjon å jobbe innenfor, kan det likevel være fornuftig å bruke noe tid på grunnlagdiskusjoner, og det er naturlig at forskere har sterke meninger om hvilken forskningsstrategi som er best. Men påstander om umuligheter kan vi spare oss for, med mindre det er snakk om et umulighetsteorem med tilhørende bevis.

Når en så har funnet seg sin tradisjon og skrevet en artikkel som gir et vesentlig bidrag, hvordan unngår en så at den geniale artikkelen drukner i kunnskapshavet?

² Se <http://www.umass.edu/wsp/statistics/tales/dantzig.html> for en mer detaljert gjengivelse, eller Gass (2003) for en tidsskriftsbekreftelse på historien,

4. HULELIGNELSEN

I hulelignelsen tegner Platon et bilde av noen som hele livet er lenket fast i en hule. De kan ikke snu seg, og de ser bare bergveggen foran seg. De kan ikke se det som skjer rundt dem, alt de kan se er skyggene som kastes mot huleveggen. For dem er disse skyggene virkeligheten. Kanskje er det vi opplever som virkeligheten bare som skygger av den egentlige virkelighet vi ikke kan oppfatte? (En mindre amputert framstilling finnes i de fleste lærebøker i filosofi-historie, for eksempel Næss (1976, s. 121-123)). Denne tanken var sannsynligvis det eneste av Platon sine arbeider jeg virkelig følte jeg forsto litt av den gang jeg leste det til forberedende. Det var derfor hyggelig når Arne Næss ved en anledning argumenterte for at det er bare noen få enkle ideer som blir stående og har noen større betydning på lang sikt, og trakk fram hulelignelsen som eksempel.

Ofte sitter jeg med det inntrykket at mange tror at et arbeid blir mer vitenskapelig om det også er uleselig. Når en som student skal prøve å ta til seg den kunnskapen titusener av forskere har akkumulert gjennom århundrer, sier det seg selv at en noen ganger møter innsikt som en må slite med å skjønne. Da kan en lett sitte igjen med et inntrykk av at jo mer uleselig noe er, jo dypere må innsikten være. Jeg har opplevd forskere som, når jeg har påpekt svakheter i argumentene deres, har svart med å si akkurat det samme bare mye mer krøkkete. På den måten blir tåpelighetene mindre åpenbare, men de blir ikke mindre tåpelige.

Om du føler at det du har å si er for trivielt, og fristes til å gjøre det mer komplisert for at det skal virke mer vitenskapelig, så tenk på at Platon hadde størst innflytelse gjennom det enkleste han skrev. Om Platon hadde kuttet hulelignelsen fordi den var for triviell, så hadde kanskje filosofihistorien blitt en annen? Erfaringen min er at anbefalingen om å skrive enkelt er like nyttig for moderne forskning. De virkelig gode artiklene er de hvor en har jobbet så lenge med konklusjonene at de til slutt virker opplagte, og hvor forfatteren selvsagt også klarer å fortelle slik at det virker opplagt.

En gjennomsnittsforsker orienterer seg ikke i alle tidsskrifter, men må likevel velge mellom noen hundre kanskje tusen artikler i året. Det sier seg selv at de fleste artiklene blir silt bort på noen sekunder. Noen blir kanskje kopiert og lagt i bunken av artikler som en vil kikke litt nærmere på. Om artikkelen din skal passere førstesortering, må du være i stand til å fortelle leseren kort og greit hvorfor han

bør lese akkurat denne artikkelen. Er du så heldig at artikkelen din havner i bunken som han vil se nærmere på, vil han kanskje i neste omgang lese litt i innledningen, skumme gjennom modellformuleringen, sjekke referanselista og kikke på konklusjonen. Skal du holde på leseren så han leser mer enn bare abstract og litt til, må alt som kan sies enkelt sies enkelt, selvsagt.

5. KONKLUSJON

Det kan kanskje virke litt nedslående at en må konkurrere med titusener andre om å ha de mest geniale ideene. Men det har også sine positive sider; med så mange hjerter som jobber på det samme, er det mye spennende som skjer. Titusener av forskere kan utrette ufattelig mye, om vi trekker i flokk. Men om alle tror idealet er den originale forskeren som går sine helt egne veier og ikke følger den store hopen, så blir totalresultatet bare kaotisk. Heldigvis er det mange som bygger på hverandres arbeid og forteller om det de har funnet så enkelt og greit det lar seg gjøre; de vil bygge underverker. De andre er glemt om noen tiår.

REFERANSER:

- Benedict, R. (1934): *Patterns of Culture*, Houghton and Mifflin.
- Combes, P.-P. og L. Linnemer (2003): «Where are the economists who publish?» Publication concentration and rankings in Europe based on cumulative publications, *Journal of the European Economic Association*, 1, 1250-1308.
- Gass, S.I. (2003): «IFORS' Operation Research Hall of Fame, George B. Dantzig», *International Transactions in Operations Research*. 10, 191-193.
- Kahneman, D og A. Tversky (1979): Prospect theory: An analysis of decision under risk, *Econometrica*, 47, 263-291.
- Kalaïtzidakis, P., T.P. Mamuneas og T. Stengos (2003): «Rankings of academic journals and institutions in economics», *Journal of the European Economic Association*, 1, 1346-1366.
- Merton, R.K. (1965): *On the Shoulders of Giants*, Free Press.
- Næss, A. (1976): *Filosofiens historie I, Fra oldtid til renessanse*. Universitetsforlaget
- Tversky og Kahneman (1974): Judgement under uncertainty: Heuristics and biases, *Science*, 185, 1124-1131

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

