

# Tema: Skatteutvalget

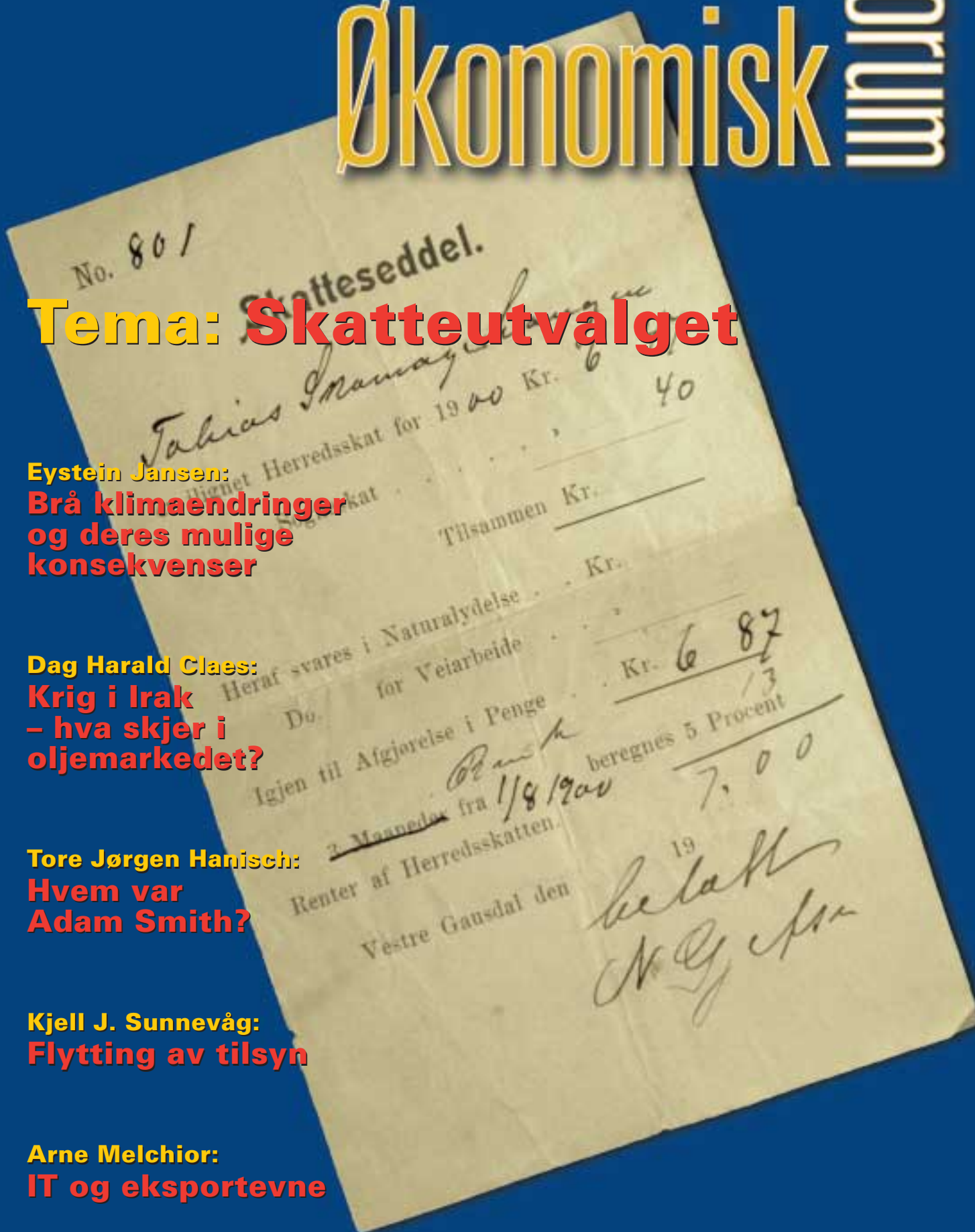
**Eystein Jansen:**  
**Brå klimaendringer  
 og deres mulige  
 konsekvenser**

**Dag Harald Claes:**  
**Krig i Irak  
 – hva skjer i  
 oljemarkedet?**

**Tore Jørgen Hanisch:**  
**Hvem var  
 Adam Smith?**

**Kjell J. Sunnevåg:**  
**Flytting av tilsyn**

**Arne Melchior:**  
**IT og eksportevne**





ARBEIDS- OG  
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

## **Avdelingsdirektør og senior- rådgivere/rådgivere (3 stillinger)**

til ny Økonomisk analyseenhet.

Departementet skal bidra til effektiv ressursbruk i vare- og tjenestemarkedene, arbeidsmarkedet og i offentlig sektor. For å styrke departementets arbeid med omstilling og effektivisering av offentlig sektor, skal vi bygge opp en samfunnsøkonomisk analyseenhet. Enheten skal særlig ha kompetanse innenfor generell mikroøkonomisk analyse, herunder kostnadsberegninger, nytte - kostnadsanalyser og kostnadseffektivitetsanalyser. Enheten skal både kunne gjennomføre egne analyser og ha kompetanse på å bestille analyser fra eksterne forsknings- og utredningsmiljøer. Analyseenheten skal ledes av en avdelingsdirektør. Enheten vil bestå av 3 personer. Enheten vil bli plassert i stab under departementsråden, og skal kunne arbeide på tvers av avdelingene i departementet og bistå andre departementer i særskilte saker.

For alle stillingene kreves høyere utdanning, fortrinnsvis som samfunnsøkonom, og søkere må kunne dokumentere høy faglig kompetanse, for avdelingsdirektøren gjerne på doktorgradsnivå. Vi vil legge vekt på analytiske egenskaper, samarbeidsevner samt skriftlig og muntlig framstillingsevne. Søkere må presisere hvilken av stillingene de søker.

AAD har inngått avtale om inkluderende arbeidsliv, og arbeidsforholdene vil bli lagt til rette for medarbeidere med nedsatt funksjonsevne. Kvinner oppfordres til å søke.

Se [www.dep.no/aad](http://www.dep.no/aad)

Lønnstrinn 58-80 og 55-76/46-60

Nærmere opplysninger ved stabssjef John Engstrøm, tlf. 22 24 46 10 eller departementsråd Hans Henrik Scheel, tlf. 22 24 46 08.

Søknader merket "**03/OPAL02**", sendes **innen 22. april** til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Administrasjonsavdelingen, Postboks 8004 Dep, 0030 Oslo.

## I dette nummer...

### REDAKSJONENS GJEST

**4**

**EYSTEIN JANSEN:**  
Brå klimaendringer og deres mulige konsekvenser

### AKTUELLE KOMMENTARER

**7**

**DAG HARALD CLAES:**  
Krig i Irak – hva skjer på oljemarkedet?

### TEMA: SKATTEUTVALGET

**11**

**KÅRE P. HAGEN OG  
HANS HENRIK SCHEEL:**  
Skatteutvalgets utredning

**16**

**ROLF RØTNES OG HAAKON VENNEMO:**  
Så skatten passer  
– en kommentar til Skauge-utvalget

**20**

**VIDAR CHRISTIANSEN:**  
Prinsipielt skatteutvalg.  
Noen kommentarer til Skauge-utvalget

### ARTIKLER

**25**

**TØRE JØRGEN HANISCH:**  
Hvem var Adam Smith  
– økonom eller moralfilosof?

**32**

**KJELL J. SUNNEVÅG:**  
Flytting av tilsyn  
– drama eller dramatisk?

**38**

**ARNE MELCHIOR:**  
Stordriftsfordeler i eksporten

Forsidebilde: © Thorfinn Bekkelund / Samfoto



## Lønn som fortjent?

Vi står foran et nytt lønnsoppgjør der de fleste synes å være enige om behovet for moderasjon. Samtidig har det kommet fram opplysninger om sterk lønnsvekst for enkelte toppledere. I den aktuelle situasjonen kan dette virke uheldig på forhandlingsklimaet. Et moderat lønnsoppgjør kan nok lettere gjennomføres dersom det gjelder alle.

Argument for økte lederlønninger, og prestasjonsbasert avlønning generelt, er hensynet til insentiver og allokering av arbeidskraft. Når lønn knyttes til prestasjoner gir dette insentiv til økt innsats fordi den enkelte belønnes for å yte noe ekstra. Høy lønn kan være nødvendig for å tiltrekke seg de beste lederne som kompensasjon for ansvar og usikkerhet.

Argumentene over indikerer en konflikt mellom hensynet til makroøkonomisk stabilitet og mikroøkonomiske insentiver. Spørsmålet om hva som er fornuftig avlønningssystem er imidlertid mer komplisert enn som så. Vi skal ikke ta opp alle aspekter ved dette, men reise noen spørsmål knyttet til lønnsammenligning. For det første er det grunn til å merke at ledere i økende grad argumenterer for økt lønn på grunn av høyere lederlønninger i utlandet. Argumentasjonen synes i sterkere grad basert på sosialt motivert lønnsammenligning enn på lønn etter prestasjoner.

Det finnes da også en stor litteratur som antar at arbeiderne ikke bare er opptatt av egen lønn, men der relative lønninger også vektlegges. Bidrag av George Akerlof tar utgangspunkt i at arbeidernes innsats påvirkes av deres lønn i forhold til en norm. Arbeidere som føler seg rettferdig behandlet i forhold til normen yter en ekstra innsats, mens arbeidere som føler seg urettferdig behandlet gjør en dårlig jobb. Det er naturlig at denne normen knyttes til andre arbeideres lønn, i egen bedrift eller avdeling, eller i andre bedrifter og virksomheter det er naturlig å sammenligne seg med. Støtte for hypotesen om en sammenheng mellom innsats og rettferdig avlønning finner vi både i psykologi, eksperimentell økonomi, og i intervjuundersøkelser. Slike mekanismer gir opphav til en negativ ekstern effekt der økt lønn for noen bidrar til at andre reduserer sin innsats. Alternativt kan lønnsøkning for en gruppe bidra til økt lønn for andre. En kan lett tenke seg situasjoner der det generelle lønnsnivået øker uten at relative lønninger og produktivitet påvirkes i særlig grad.

Et spørsmål er hvordan en kan bevare gunstige insentiveffekter ved økt bruk av prestasjonsbasert avlønning. Vi mener det vil være viktig at et slikt system baseres på klare og generelt aksepterte kriterier, og at det oppnås konsensus om dette. Som eksempel vil få være uenig i at en forsker som regelmessig publiserer i de beste internasjonale tidsskrift bør honoreres. Hvorvidt kronikker og kommentarer skal gi grunnlag for økonomisk uttelling vil være langt mer kontroversielt. Det er også et spørsmål om prestasjonslønn i første rekke bør være individbasert, eller om det er miljøet (gruppen eller seksjonen) som bør honoreres for vel utført arbeid. I mange virksomheter er stimulans til samarbeid viktig, og i så fall synes et kollektivt (eller kollegialt) belønningssystem fornuftig. Hvis den enkelte enhet ikke er for stor, vil en bevare insentiveffekten samtidig som en unngår misnøye i tilfeller der individuelle lønnstillegg kan være vanskelig å forstå. Til sist kan det være verdt å tenke over om tidspunktet for en eventuell justering av lønnstrukturen er riktig.



Under denne vignetten vil Økonomisk forum invitere personer innenfor politikk, næringsliv, forskning og forvaltning til å presentere sitt syn på samfunnsøkonomiske spørsmål.

■ ■ ■ EYSTEIN JANSEN:

## Brå klimaendringer og deres mulige konsekvenser

Vil vi få raske, store og uventede endringer i klimaet i våre områder som følge av den globale oppvarmingen? Dette kan ikke klimaforskningen gi sikre svar med den nåværende kunnskap. Men vi vet en god del om slike endringer, og vi kan si en del om hva som vil skje om slike endringer slo til. Dette har jeg blitt oppfordret til å skrive om i Økonomisk forum, slik at forskningsmiljøer utenfor den naturvitenskapelige klimaforskningen kan få en oppdatering i forhold til hvor forskningen står på dette feltet.

Med overflatetemperaturer i luft og hav som ligger 5 – 10 grader over middeltemperatur for tilsvarende breddegrader, er Norges og de norske havområders klimaforhold spesielle. Hovedgrunnen er en betydelig tilførsel av varm og fuktig luft fra det nordlige Atlanterhavet sammen med tilførsel av varme vannmasser inn i Norskehavet. Det nordvestlige Europa kan derfor være spesielt utsatt for store klimaendringer, endringer som kan få store konsekvenser for næringsvirksomhet og levekår både i vårt land og i andre regioner.

Dette har vært et stadig tilbakevendende tema i klimadebatten: Vil varmen fra havet svikte? I media fremstilles dette gjerne som faren for at Golfstrømmen svikter, noe som strengt tatt ikke er korrekt, ettersom det varme vannet som strømmer opp langs norskekysten bare har sin opprinnelse i Golfstrømmen og er drevet inn i Norskehavet som en separat strøm, Norskestrømmen. Klimaforholdene i Norge og Nordeuropa er avhengig av denne varmetilførselen fra havet og fra lavtrykkene som passerer inn over oss fra Atlanteren. Den nordovergående transporten i Atlanterhavet fører med

seg en ekstra varmetilførsel som utgjør et tillegg på 30% til den varmen som kommer fra solen i det aktuelle området. Et skrekksenario er at denne varmpumpen vil begynne å fuske, eller svikte.

Dette er ikke bare et skrekksenario uten hold i empiri og teori. Empirisk er det vist at det har vært gjentatte store klimaendringer av denne typen før i tiden, og det finnes godt teoretisk belegg for at havsirkulasjonen brått kan svinge mellom en mode der den fører varmt overflatevann mot høye nordlige bredder i Atlanterhavsregionen, til en mode der varmetransporten er svekket og bare når midlere breddegrader.

Hva kjennetegner de brå klimaendringene? Brå skift i klimatilstand var vanlige under istiden, og det er en pågående diskusjon i fagmiljøet om den samme typen hendelser også kan forekomme mindre, men markante klimaendringer etter siste istid. Det som kjennetegner endringene er brå nedkjølinger, etterfulgt av en kald periode på flere hundre til tusen år, og enda raske oppvarming etter kuldeperiodene. Overgangen fra kald til varm tilstand skjedde i løpet av noen få år, mens nedkjølingene var noe tregere, typisk noen tiår. Utslagene var på 5-10 grader i vårt område i de mest ekstreme tilfellene. Til sammenligning er utslagene i de mest markante endringene etter istiden betydelig mindre, typisk 1-2 grader. Men også disse hadde store konsekvenser, f.eks. overgangen fra relativt varmere forhold i Middelalderen til den såkalte «lille istid» der temperaturen i Norskehavet sank med 1.5 til 2 grader. I «lille istid», som ikke var en kontinuerlig kald periode, men hadde lavere gjennomsnittstemperatur i våre strøk enn i Middelalderen, var det gjen-

tatte uår med strenge vintre og kjølige somre med avlingssvikt.

For å illustrere utslagene slike endringer vil kunne gi, kan vi tenke oss at en endring i middeltemperatur tilsvarende dem vi hadde under de brå skiftene i siste istid, vil tilsvare den effekten det vil ha å flytte Finnmarks klima til Sør-Norge, og Barentshavsforhold til Nordsjøen. Sjøisdekket vil nå norskekysten i nord. De fleste kommersielle fiskeslag er i stor grad avhengige av et visst innslag av varmere vann. De vil følgelig migrere sørover. Mulighetene for jordbruk minimaliseres og tregrensen kryper nedover. Ettersom den viktigste effekten av varmetransporten fra havet er å gi våre områder et usedvanlig mildt vinterklima, er det vinterforholdene som blir mest merkbart endret under slike endringer. Vintrene blir kaldere og tørre. Sommertemperaturen bestemmes i større grad av den direkte solinnstrålingen, og ettersom solhøyden vil være den samme, er det ikke forventet så store endringer i sommertemperatur. Men det blir nok kjøligere i denne årstiden også ettersom landet i en slik situasjon blir omgitt av et kaldere hav, med større isutbredelse på havet og større snøutbredelse over land som forsterker nedkjølingen.

Selv om Norge og Nordvesteuropa er det området som sterkest vil merke en endring av denne typen, er det gode grunner til å forvente at virkningene vil være store også utenfor vårt nærrområde. De store klimaendringene under istidene hadde stor virkning både på nordlige halvkule og globalt. Av markante utslag som kjennetegner kaldfasene er en svekning av den asiatiske og nordafrikanske monsunen. Slike effekter vil føre til ørkenspredning og tørke.

I det tropiske Atlanterhavet er det mye som tyder på at det var varmere, mens høye breddegrader ble kaldere. Det skyldes at varme som ellers ble «eksportert» mot nord, nå ble oppmagasintert i tropene. Dette varmeoverskuddet var nok en viktig grunn til at oppvarmingen etter kaldfasene var så kraftig og rask, med en gang den nordovergående transporten startet opp igjen. Det var rett og slett et stort varmeoverskudd å ta av. På samme vis var trolig sørlige halvkule i motfase med Nordatlanteren, ettersom varmetransporten fra sør til nord over Ekvator ble bremsert når det ble kaldere i nord. Vi vet ikke så mye om effekter på El Niño-fenomenet. Det er trolig at slike fantes, men dette er ikke godt belagt. Uansett er det påvist store endringer i temperatur og havsirkulasjon i mer nordlige strøk i Stillehavet i fase med endringene i Atlanteren. Det er imidlertid viktig å understreke at eventuelle endringer av denne typen i fremtiden vil skje under andre betingelser enn de som var gjeldende under istiden. De vil både ha sitt opphav i og skje under en pågående global oppvarming. Skulle brå endringer i havets varmetransport oppstå, er det mulig at det bare er områdene i det nordlige Atlanterhavet som vil merke effektene, mens resten av jorden varmes opp av strålingspådrivet fra stadig økende drivhusgasskonsentrasjon.

Det store spørsmålet er selvsagt om det er sannsynlig at den globale oppvarmingen vil kunne utløse de brå klimaendringene. Årsakene til de brå endringene under istidene er ikke endelig klarlagt. Det vil si, vi vet at det skjedde endringer i ferksvannstilførselen til havområdene i nord som ihvertfall var en viktig årsak til at utslagene ble så store, selv om det fremdeles er tenkbart at selve utløsningen hadde andre årsaker.

Dypvannsdannelsen i Norskehavet, Grønlandshavet, Barentshavet og i Polhavet har en viktig rolle. Der det dannes dypvann ved avkjøling og påfølgende innsynkning av de tyngre, kalde vannmassene, må vannmassene erstattes av nytt overflatevann. Således er nedsynkningen en pumpe som trekker nytt varmt overflatevann mot nord. Dette kalles den termohaline sirkulasjonen. De fleste teoretikere regner den

termohaline sirkulasjonen som en sentral grunn til at vi tilgodeses av den sterke varmetransporten fra havet. Saltoverskuddet som er en forutsetning for denne prosessen, skapes ved at det fordampes mer vann enn det regner tilbake i Atlanterhavsregionen. Luften fører vanndamp med seg vekk fra Atlanterhavet både i tropene, fra Karibien til Stillehavet, og via vestavindene på høyere breddegrader. Men også andre faktorer spiller inn. Viktigste her er vindens virkning. Overflatestrømmene drives av vindens pådrag på havoverflaten, og vindfeltet over Nordatlanteren virker også til å drive det varme vannet mot Europa og videre nordover.

For å svekke den termohaline sirkulasjonen må tettheten til overflatevannet minke. Det kan skje ved at saltholdigheten blir lavere, men også en oppvarming av overflatevannet vil ha en effekt. Dette kan skje ved tilførsel av smeltevann fra istidens isdekker, enten ved plutselig drenering av de enorme smeltevannsjøene som danner seg rundt iskappene, eller ved at iskappen når et ustabilitetspunkt i sin vekst, særlig når de er i kontakt med havet. Vi registrerer en svekking av saltholdigheten i Norskehavet ved alle de kjente store klimaendringene i fortid. I fremtiden kan en svekning av sirkulasjonen skje ved økt nedbør i nordlige områder (som følge av den globale oppvarmingen som øker fordampning og fuktighetstransporten) sammen med smelting av havis og innlandsisen på Grønland.

Har vi tegn på at det skjer endringer i havsirkulasjonen? De instrumentelle observasjonene av Atlanterhavets havklima er – dessverre – svært mangelfulle. Den lengste måleserien er en måleserie fra Norskehavet utført fra værskipet «Polarfront». Denne måleserien strekker seg tilbake til 1948, og er den lengste sammenhengende måleserien fra verdens dyphav. Måleserien viser at dypvannsdannelsen i Grønlandshavet har vært svekket eller fraværende over de siste 20 år. I et arbeid i Nature i 2001 har blant annet Svein Østerhus ved Bjerknessenteret for klimaforskning i Bergen vist at utstrømningen av tungt og kaldt vann gjennom Færøyannekanalen er blitt redusert med rundt



Eystein Jansen er professor/forskningsdirektør ved Bjerknessenteret for klimaforskning

25 prosent over de siste 50 år. Dette kan indikere at styrken på den termohaline sirkulasjonen i Atlanterhavet er i ferd med å bli svekket. Det er knyttet noen antagelser, og følgelig usikkerheter, til resultatet. Skulle resultatet vært reelt, er det fremdeles vanskelig å si om redusert utstrømning i Færøyannekanalen skyldes menneskeskapt klimaendring eller naturlig variabilitet i klimasystemet. Men det er indikasjoner på at det kan være en svekningsprosess igang.

Fremtidens endringer må beregnes med klimamodeller. Modellberegningene på dette feltet er sprikende. Av 18 globale modeller som har beregnet effekten av økte drivhusgassføringer på klimasystemet, viser de fleste en fremtidig svekning, mens noen, deriblant den nye klimamodellen utviklet i Bergen ikke gir noen langvarig svekning. De som viser en svekning har typisk en svekning på 30% i løpet av de neste få tiår, med en begynnelse omtrent ved nåtid. I de modellene som ikke viser svekning skyldes dette at den økende fordampningen i det tropiske Atlanterhav øker havets saltholdighet i modellene, noe som gjør vannet tyngre og i stand til å motvirke den økte ferksvannstilførselen på høye breddegrader. Men modellenes beregninger av dette fenomenet er upålitelige og må forbedres. Klimamodellene er gode på

## Redaksjonens gjest

mange områder, og det er fremgang i deres evne til å rekonstruere tidligere tiders klimaendringer. Men de klarer ikke å få den rette størrelsen på klimautslagene. Modellenes respons er svakere enn de virkelige klimaendringene. Dette kan tyde på at modellene ikke er følsomme nok. For å få fremgang må vi både forstå de brå endringene som fant sted under og like etter istiden, og bedre forstå de prosessene som driver havsirkulasjonen. Dette er en av de viktigste oppgavene for Bjerknessenteret, og vi i bør få fram vesentlig ny forståelse i de neste årene. En forutsetning for dette er at en går løs på oppgaven både i form av forståelse for fortidens brå endringer og bedre kunnskap om de fysiske prosessene som driver den termohaline sirkulasjonen, og så bruker denne kunnskapen til å forbedre klimamodellene.

Som oppsummering kan en si at det er en teoretisk mulighet for at den globale oppvarmingen vil svekke havsirkulasjonen i Nordatlanteren. I havsirkulasjonen ligger det sterke ikke-lineære prosesser som kan gi overraskende brå endringer med store utslag. Dette gjør det vanskelig å kunne diagnostisere endringene på en måte som gjør det mulig å varsle at slike endringer virkelig er i gang før de skjer i stor skala. Etter de fleste forskeres mening er det er lite trolig at dette vil skje i et omfang som gir store utslag de neste tiårene, selv om dette ikke kan utelukkes. Mulighetene for å utløse denne typen endringer vil være økende ettersom drivhusgassinnholdet i atmosfæren øker. Dette betyr at man reduserer risikoen ved å få en svakere vekst i atmosfærens konsentrasjon av drivhusgasser enn den man har nå.

•

•



### Redaktører:

Leo A. Grünfeld

e-post: leoa.grunfeld@nupi.no

Kåre Johansen

e-post: kare.johansen@svt.ntnu.no

Snorre Kverndokk

e-post: snorre.kverndokk@frisch.uio.no

Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold

E-post:

mona.skjold@samfunnsokonomene.no

•

Utgitt av

Samfunnsøkonomenes Forening

Leder: Kjell Arne Brekke

Generalsekretær: Birgit Laudal

•

Besøksadresse:

Skippergt. 33

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

E-post:

sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Telefon: 22 31 79 90

Telefax: 22 31 79 91

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år,

ca. den 1. i hver måned bortsett fra

dobbelnummer jan. / febr. som

utkommer 1. februar og

novembernummeret utkommer

allerede 21. oktober.

Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 700,-

Studentabonnement kr 250,-

Enkeltnr. kr 90,- inkl. porto.

### ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side ..... kr. 5 895,-

3/4 side ..... kr. 5 325,-

1/2 side ..... kr. 4 750,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: MGH grafisk a/s, Bergen

### Akt. kom. ➔ Forts. fra side 9

De aller fleste spådommer om den fremtidige utviklingen i oljemarkedet er blitt gjort til skamme. Selv om konklusjonen i denne kommentaren er at dagens dramatiske begivenheter ikke direkte leder til endringer i markedet, kan krigen utløse reaksjoner av politisk, sosial eller økonomisk art utenfor markedet som *i sin tur* påvirker aktørenes opptreden i oljemarkedet og derigjennom oljeprisen. Slik dynamikk gjør det naturligvis enda vanskeligere å forutsi det endelige utfall. Det forvansker også ytterligere både politiske og økonomiske aktørers mulighet til å designe fremtiden, så vel i som utenfor det internasjonale oljemarkedet.

### Referanser:

BP (2002): *Statistical Review of World Energy*  
London: British Petroleum.

Claes, Dag Harald (2003): «Oljen som amerikansk motivasjon» i Bjørn Erik Rasch mfl. (red.) *Spillet om Irak*, Oslo: Abstrakt forlag.

Cordesman, Anthony (2002): «War with Iraq: a Cost-Benefit Analysis» i *Middle East Policy* IX (4): 17.

Freeman, Chas. W. jr. (2002): «War with Iraq: a Cost-Benefit Analysis» i *Middle East Policy* IX (4): 17.

Schumpeter, Joseph A. [1918] (1954): "The Crisis of the Tax State" [original tittel: "Die Krise des Steuerstaats-Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie," Graz and Leipzig]. Engelsk oversettelse publisert i *International Economic Papers*, nr. 4.

■ ■ ■ DAG HARALD CLAES:

## Krig i Irak – hva skjer i oljemarkedet?

**O**ljen fremstilles ofte som en hovedårsak til den pågående krigen i Irak. Mange finner det moralsk forkastelig at USA gjennom krigen direkte eller indirekte skaffer seg kontroll over Iraks oljeressurser. Deres oljeinteresser var begrunnelsen for staters handlinger i den aktuelle konflikten skulle en forvente at krigen på en eller annen måte vil endre på maktforhold, markedsstruktur eller prisutviklingen i det internasjonale oljemarkedet. Til tross for stor usikkerhet knyttet til utfallet av de pågående krigshandlingene (manus levert 25. mars), er konklusjonen i denne kommentarartikkelen at krigen neppe vil ha dramatiske konsekvenser for den mer langsiktige utviklingen i det internasjonale oljemarkedet.

### Innledning

Vi er nå i en periode som oljeøkonomer senere vil luke ut av sine tidsserier fordi den ikke passer inn i økonomiske modeller for sammenhenger mellom tilbud, etterspørsel og oljepris. Det råder stor grad av usikkerhet både ved den militære, politiske og økonomiske utviklingen selv de nærmeste uker og måneder. Som Anthony Cordesman, leder for Midtøsten programmet ved

Senter for Strategiske og Internasjonale Studier har påpekt: «Let's get real. We have no idea what the oil market is going to be. We don't know how quickly Iraq can come back online. We don't know what level of surplus production will exist. We don't know how OPEC will respond. ... Trying to shape world oil prices on the basis of a war in Iraq is sort of like trying to sculpt an iceberg with the Titanic» (Cordesman 2002:17). I en slik situasjon vil alle analyser om mulige fremtidige hendelser ha et betydelig preg av spekulasjon, så også denne kommentaren.

### Krigshandlinger og oljeforsyning

På de store oljebørsene er en krig mot Irak til en viss grad allerede kalkulert inn i prisen. Videre er logikken på slike børser slik at usikkerhet om fremtidige hendelser ofte kan være verre enn hendelsene i seg selv. Prisen falt raskt ved krigsutbruddet basert på forventninger om en kortvarig krig. Når krigshandlingene økte i intensitet steg prisen igjen noe. Når krigen går mot en avslutning er det grunn til å forvente at prisen igjen faller noe tilbake.

Under krigsforløpet må man forvente at all oljeeksport fra Irak stopper

opp. Likeledes kan det være vanskelig å opprettholde full eksport fra Kuwait, under Iraks raketangrep. Utover dette er det ikke gitt at andre områder blir berørt. Selv Irans hovedutskipningsterminal – Kharg, ligger sannsynligvis for langt unna for raketter avfyrt fra irakisk territorium. Saudi Arabias oljefelt eller utskipningsterminaler kan bare bli berørt dersom Irak evner å gjennomføre operasjoner inne i Saudi Arabia. Selv om krigen skulle bli langvarig i områdene rundt Bagdad, vil både Iraks oljefelt i sør og nord kunne gjenoppta produksjonen, forutsatt at krigshandlingene i hovedsak er over i disse områdene.

Under den forrige Golfkrigen, ble en rekke kuwaitiske oljebrønner satt i brann under den irakiske tilbaketrekningen. Etter den første uken med krigshandlinger er et fåtall mindre brønner satt i brann. Kontrollen over oljefeltene i nord er fortsatt uavklart, mens større oljefelt sør i Irak synes sikret av amerikanske og britiske styrker. I verste fall vil deler av Iraks produksjonskapasitet være ødelagt for en viss periode. I Kuwaits tilfelle tok det to år å få produksjonen opp på nivå fra før krigen. Fraværet av deler av Iraks produksjon for en slik periode, vil ikke skape noen varig underdekning i oljemarkedet og neppe ha betydelige prisimplikasjoner. Dette bildet forandres selvsagt dersom Irak er i stand til å ramme flere naboland, enten med regulære militære midler, eller gjennom andre operasjoner. Et slikt scenario innebærer at krigen ikke bare trekker ut, men at den også spres til større deler av området rundt Persiabukta.

Med forbehold om den store grad av usikkerhet som råder, taler mye for at krigshandlingene i seg selv ikke vil



Dag Harald Claes er førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

påvirke oljeprisen nevneverdig. På lengre sikt åpner det seg imidlertid andre usikkerhetsfaktorer.

### Amerikanernes motiver

I løpet av de siste månedene har mange krigsmotstandere påpekt det normativt betenkelige i å angripe Irak for å skaffe seg kontroll over landets oljerikdommer. Kontroll er ikke noe mål i seg selv, men man kan tenke seg tre mulige måter amerikanerne kunne utnytte en slik kontroll (Claes 2003).

For det første kan den brukes til å forbeholde kontrakter til amerikanske selskaper på bekostning av for eksempel franske eller russiske selskaper. En slik politikk ville virke svært provoserende på de konkurrerende selskapene og deres myndigheter, og klart fremstå som en svært kynisk utnyttelse av en omstridt krig mot Irak: «No Iraqi regime that served the interests of North American consumers of energy at the expense of Iraq's national interests and the welfare of the Iraqi people would have any hope of legitimacy at all» (Freeman 2002:17).

For det andre kan kontroll over Iraks oljekilder også tenkes brukt til å øke amerikanernes, og for så vidt verdens, oljeforsyningsikkerhet. USA står i dag for omtrent en fjerdedel av verdens oljeimport. Importandelen har steget jevnt siden USAs egen produksjon gradvis synker samtidig som oljeforbruket stiger. Importens andel av forbruket er i dag omtrent femti prosent. Canada, Mexico og Venezuela dekker halvparten av USAs import. Av den delen fra amerikansk import som hentes fra Midtøsten kommer ca. to-tredjedeler fra Saudi Arabia. Den amerikanske importen fra området rundt Persiabukta er redusert de senere årene. Fokuset på Midtøsten må nok snarere, som det fremgår av det amerikanske energidepartementets egne publikasjoner, knyttes til denne regionens betydning for prissettingen. De skriver: «Yet, although U.S. dependence on the long-haul Middle East has fallen sharply, this has not made U.S. prices less vulnerable to a disruption in Middle East supplies.»<sup>1</sup>

For det tredje kan kontroll over Iraks olje brukes til å påvirke oljeprisen. Her er tankegangen at amerikanerne skal

bruke kontrollen over Iraks oljereserver til å øke den irakiske oljeproduksjonen for med dette å skape et tilbudsoverskudd i marked, noe som i sin tur vil presse prisen ned. Oljeprisen lå på nittitallet stort sett i området 15-20 dollar per fat. I 2000 introduserte OPEC et prismål på 25 dollar per fat, med en avtale om å øke produksjonen dersom prisen steg over 28 dollar og redusere produksjonen dersom den sank under 22 dollar per fat. Oljeprisen har siden stort sett ligget innenfor dette prisbåndet. Dersom amerikanerne primært er opptatt av å stabilisere oljeprisen på det nivået OPEC har definert ville det være naturlig å støtte OPECs bestrebelse. Å bruke Iraks oljereserver for å oppnå en lavere pris enn dette forutsetter en kraftig økning i Iraks produksjonskapasitet.

### Iraks produksjonskapasitet

Iraks oljereserver er anslått til omkring 112 milliarder fat (1 fat = 159 liter), noe som utgjør over ti prosent av verdens påviste oljereserver (BP 2002). I dag produserer Irak cirka 2,5 millioner fat per dag. I desember 1979 var produksjonen på 3,7 millioner fat per dag, i juli 1990 var den 3,5. Høyere har produksjonen aldri vært. Ved begge tilfeller ble produksjonen drastisk redusert like etterpå på grunn av krigshandlinger initiert av Irak selv. Både krigene mot Irak og Kuwait, men ikke minst de påfølgende FN sanksjonene, har svekket vedlikeholdet av den irakiske oljeindustrien. Det er derfor i dag betydelige kostnader forbundet med å skulle øke Iraks produksjonskapasitet. En økning i Iraks produksjonskapasitet fra dagens nivå til omkring seks millioner fat per dag, er beregnet å ta opp mot ti år og kreve investeringer på mellom 210 og 350 milliarder kroner.<sup>2</sup> Kombinasjonen av investeringsbehovet og tiden det vil ta å øke produksjonskapasiteten gjør at den oljeøkonomiske nettogevinsten av en okkupasjon av Irak vil ligge flere år fram i tid. Behovet for tilfredsstillende avkastning på slike investeringer vil gjelde uavhengig av hvem som styrer landet eller hvem som står for investeringene.

Uansett om det er et amerikansk okkupasjonsstyre eller et selvstendig demokratisk regime som tar plass i

Irak, må man forvente at det vil ha som et viktig mål å gjenreise landet økonomisk. Om ikke annet, så for å trygge sin egen posisjon rent politisk. Også det nye irakiske regimet må avveie hvorvidt man tjener mest på å investere i økt produksjonskapasitet og øke eksportvolumet med den risiko at ens egen økte produksjon svekker prisen, eller om man er best tjent med å begrense produksjonskapasiteten (eller bruken av den), for dermed å bidra til å holde prisen høyere enn den ellers ville vært. Slike overveielser er i sterk grad betinget av hva de andre store produsentene gjør. Irak er fortsatt medlem i OPEC, noe som taler for at også Irak vil bidra til å holde oljeprisen innenfor OPECs prisbånd. Det vil fremstå som sterkt provoserende dersom amerikanerne presser fram en irakisk utmeldelse av OPEC. OPECs prismål fremstår i dag som et prisnivå flere av aktørene i oljemarkedet synes å anse som rimelig. Selv om produsenter og konsumenter har grunnleggende motstridende interesser med hensyn til prisnivået, kan de ofte forenes i ønsket om stabilitet. For eksempel har lederen av TotalFinaElf, Thierry Desmarest, uttalt følgende: «stable, not volatile, prices and a \$25 price would be convenient for everybody.»<sup>3</sup>

### Politiske konsekvenser av lav oljepris

En lav oljepris kan også ha ringvirkninger på de andre amerikanske allierte rundt Persiabukta, ikke minst Saudi Arabia. Huset Saud har av mange, lenge blitt spådd et snarlig endeligt. Kongefamiliens autokratiske styre er i stor grad basert på kontroll over oljeinntektene. Som Schumpeter viste, var skattlegging av egne borgere et avgjørende trekk ved de europeiske statsdannelsene, noe som senere skapte et bånd mellom styrende og styrte uttrykt i frasen: «no taxation without representation» (Schumpeter [1918] 1954). I de oljerike autokratiene som Bahrain, Brunei, Kuwait, Oman, De forente arabiske emirater og Saudi Arabia,

<sup>1</sup> [http://www.eia.doe.gov/pub/oil\\_gas/petroleum/analysis\\_publications/oil\\_market\\_basics/Trade\\_text.htm](http://www.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/analysis_publications/oil_market_basics/Trade_text.htm).

<sup>2</sup> [http://www.geodesign.co.uk/iraq/iraq\\_why.htm](http://www.geodesign.co.uk/iraq/iraq_why.htm).

<sup>3</sup> *The Economist* 8. mars 2003.



finnes ikke denne koplingen siden staten ikke er avhengig av befolkningen for å finansiere seg selv. Utover det finansielle aspektet er oljeinntektene dermed også et viktig virkemiddel for å sikre politisk stabilitet. I Saudi Arabia finnes det opposisjonsgrupper som ønsker mer demokrati og andre opposisjonsgrupper som ønsker et strengere islamsk fundamentalistisk styre. Uten betydelige oljeinntekter vil den saudiarabiske kongefamiliens interne kontroll settes ytterligere på prøve. Også andre regimer i Golfområdet kan svekkes politisk av en lav oljepris, selv om det der politisk ikke synes å ulme like mye som i Saudi Arabia.

En politikk hvor amerikanerne bruker Iraks oljereserver for å svekke oljeprisen, vil dermed på noe lengre sikt kunne undergrave andre regimer som i dag er amerikanske allierte. Saudi Arabia er også langt mer avgjørende for utviklingen i det internasjonale oljemarkedet enn Irak. Et regimeskifte i Irak synes å bety forholdsvis lite for landets oljepolitikk. Uansett hvilke egenskaper de politiske regimene i oljerike land har, enten de er diktaturstater eller demokratier; muslimske eller kristne; liberale eller kommunistiske; viser det seg at deres oljepolitikk ikke blir forskjellig av den grunn. Mange av de viktigste oljeprodusentene i verden dyrker denne felles interessen gjennom organisasjonen OPEC. Denne organisasjonen har blitt erklært død og maktesløs mange ganger siden den så dagens lys i 1960. De siste årene har den som nevnt igjen satt seg i førersetet i det internasjonale oljemarkedet. Konsekvensene av en krig i Irak for utviklingen i det internasjonale oljemarkedet, vil derfor i stor grad være avhengig av OPECs reaksjoner.

### OPECs reaksjon

Flere faktorer gjør at OPEC har større kontroll over prisen enn før: oljeetterspørselen øker igjen etter at Asiakrisen la en demper på verdens oljeforbruk, Iraks produksjon har vært begrenset av FN's sanksjoner og det såkalte 'oljefor-mat' programmet, og den interne disiplinen i OPEC synes strammet opp. Den fornyede interne disiplinen kommer til uttrykk gjennom hyppigere

møter på politisk nivå, tettere markeds- overvåking, enighet om prisbåndet og reaksjonsmønsteret, og gode relasjoner til store produsenter utenfor organisasjonen, særlig Mexico. OPEC har i dag en andel på cirka 37 prosent av verdens oljeproduksjon. Viktigere for styring av prisutviklingen er andelen av handelsstrømmene. Her står OPEC for nesten 70 prosent av OECDs samlede import. OPECs fornyede styrke i styringen av oljeprisen gjør det mer sannsynlig at prisen over tid vil ligge innefor OPECs bånd enn utenfor. Verken strukturelle, ytre eller indre forhold tilsier at OPECs rolle skulle svekkes dramatisk i den nærmeste framtid.

Under opptakten til den aktuelle konflikten, har OPEC reagert med stor nøkternhet og forsøkt å unngå å politisere sine markedsoperasjoner. I takt med at usikkerhet blant meglere på oljebørsene har drevet prisen oppover, har OPEC økt sin produksjon for å motvirke denne prisbevegelsen. Den prisformelen som skal styres innenfor det nevnte prisbåndet mellom 22 og 28 dollar per fat er en «kurvpris» som er et aritmetisk gjennomsnitt av syv forskjellige råoljekvaliteter fra OPEC-land. Denne OPEC-kurvprisen har den siste måneden ligget omkring 32 dollar per fat. De fleste OPEC-landene produserer nå med full kapasitetsutnyttelse. Samlet ledig kapasitet er cirka 1,5 millioner fat per dag, hvorav over halvparten er i Saudi Arabia. Ledere i OPEC og i de sentrale OPEC-landene, har den siste tiden gitt sterkt uttrykk for at det etter deres oppfatning er mer olje i markedet enn prisen tilsier. Når usikkerheten snus til visshet med hensyn til krigsforløpet, er det grunn til å vente at prisene raskt faller tilbake og at OPEC-landene kutter produksjonen for å motvirke en overreaksjon i motsatt retning.

Skulle et nytt regime i Irak forsøke å undergrave OPEC ved å øke produksjonen utover tildelt kvote for å presse prisen under OPECs prisbånd, vil dette ganske sikkert bli møtt med motreaksjoner fra de andre OPEC-landene. Det toneangivende medlemslandet – Saudi Arabia – har ved lignende anledninger tidligere brukt ulike strategier. Et mulig svar er at Saudi Arabia kutter egen produksjon slik at økt eksport fra Irak ikke medfører prisfall. Fra 1982 til 1985 fulgte Saudi Arabia en slik strategi.

I dag er Saudi Arabias produksjon rekordhøy - over ni millioner fat per dag. Det er flere grunner til at kongedømmet kunne se fordeler ved ikke å presse kapasiteten så mye som nå er tilfelle. Går vi tilbake til tiden før Irak forsvant fra markedet i forbindelse med den forrige Golf-krigen, hadde ikke Saudi Arabias produksjon vært over seks millioner fat per dag siden 1982. Iraks oljeproduksjon kan mer enn dobles uten at mer olje tilføres markedet, dersom Saudi Arabia kutter sin produksjon ned til dette nivået. I 1985 valgte Saudi Arabia en mer kompetitiv strategi, da man gjorde det klart at landet ikke ville kutte egen produksjon dersom ikke de andre OPEC-medlemmene gjorde det samme. Dette resulterte i en prisrig våren 1986, og oljeprisen falt fra 28 dollar til under ti dollar per fat. Selv om ikke Saudi Arabia kan øke produksjonen vesentlig fra dagens nivå kan landet unnlate å kutte egen produksjon i en situasjon hvor Irak øker sin.

Et dramatisk prisfall, for eksempel til under ti dollar per fat, vil ha store negative konsekvenser for alle oljeprodusenter. En slik bevisst strategi fra Saudi Arabias side må ses som en straffereaksjon mot manglende disiplin fra Iraks side. Det er vanskelig å se at verken Saudi Arabia, Irak, de andre produsentene, eller for den saks skyld de internasjonale oljeselskapene, vil ha særlig å tjene på slike dramatiske fluktasjoner i oljeprisen.

### Konklusjon

Hovedkonklusjonen er at verken krigen eller et regimeskifte i seg selv har entydig langvarig virkning på oljemarkedet. Det er også vanskelig å se at oljeinteresser er en dominerende faktor bak den amerikanske politikken, som påpekt av professor Joseph Nye til Dagsavisen på spørsmålet om hva krigen i virkeligheten handler om: «Den handler i hvert fall ikke om olje, i den forstand at vi ønsker kontroll over Iraks oljefelter. Det betyr ikke noe hvem som kontrollerer oljen. Det hele handler om prisen, og den avgjør markedet. Prisen blir den samme, uansett hvem som kontrollerer Iraks oljefelter.»<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Dagsavisen 23. februar 2003.



«Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning» er en stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo for å drive anvendt samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt og andre fagmiljøer ved Universitetet i Oslo.

Ved Frischsenteret er det nå ledig en (eller to)

### STIPENDIATSTILLING(ER)

Stipendiet er knyttet til studier av individers arbeidsmarkedstilknytning, med fokus på personer som befinner seg i en «vippeposisjon» mellom deltagelse og ikke-deltagelse i arbeidsmarkedet. Arbeidet vil inngå i forskningsprosjektet «Mobilisering av arbeidstilbudet» som er finansiert av Arbeidslivsforskningsprogrammet i Norges Forskningsråd. Forskere ved Frischsenteret, Universitetet i Oslo og Statistisk sentralbyrå deltar i prosjektet. Forholdene på Frischsenteret vil bli lagt til rette for at doktorgradsstudiet skal kunne gjennomføres, og det er gode muligheter for utenlandsopphold. Prosjektleder er seniorforsker Knut Røed. Oppstart fra høsten 2003.

Det kreves samfunnsøkonomisk embetseksamen (cand. oecon), samfunnsøkonomi hovedfag eller tilsvarende. Erfaring fra bearbeiding og analyser av mikrodata vil bli vektlagt, men er ingen forutsetning. Engasjementet vil gå over fire år, hvorav omkring ett år med mer prosjektrettet arbeid innen samme tema. Den som engasjeres må søke opptak ved doktorgradsstudiet ved Økonomisk institutt. Temaet for avhandlingen må velges innenfor prosjektfeltet, men for øvrig vil den som engasjeres være fri til å utvikle problemstillinger i samråd med veileder. Lønns plasseringen vil ta utgangspunkt i rammen for stipendiater ved Universitetet i Oslo. For nytilsatte stipendiater er lønnen for tiden kr. 276 100 pr. år. I spesielle tilfeller kan det bli aktuelt å gå ut over denne rammen. Stipendiaten vil bli meldt inn i den kollektive pensjonsforsikringen ved Frischsenteret og 2% av lønnen vil bli trukket som egenandel.

\* \* \*

Nærmere opplysninger kan fåes ved henvendelse til forskningssjef Erik Hernæs, tlf 22 95 88 21 eller seniorforsker Knut Røed, 22 95 88 13. Søknad må være i Frischsenteret, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo, senest 16. mai. Bekreftet kopi av vitnemål og attester kan eventuelt ettersendes.

## NORGES BANKS FOND TIL ØKONOMISK FORSKNING

I samsvar med Fondets formål kan det i juni 2003 utdeles bidrag til forskning, især anvendt forskning, på det økonomiske område, herunder også studier i utlandet i forbindelse med spesielle forskningsoppgaver. Det kan videre ytes bidrag til dekning av utgifter i forbindelse med gjesteforedrag og -forelesninger innenfor det økonomiske fagområde og for deltakelse i internasjonale forskningskonferanser. Kvinnelige forskere oppfordres til å søke.

Bidrag gis ikke til rene utdanningsformål. I 2003 kan det tilsammen deles ut inntil kr. 200.000,-.

Søknadsskjema kan en få ved å henvende seg til:

Norges Banks fond til økonomisk forskning  
Postboks 1179, Sentrum  
0107 Oslo

Tlf. 22 31 61 65 eller e-mail: [sigrid.larsen@norges-bank.no](mailto:sigrid.larsen@norges-bank.no)

Søknadsfristen er 1. mai 2003

Torstein A. Bye  
leder

■ ■ ■ KÅRE P. HAGEN OG HANS HENRIK SCHEEL:

## Skatteutvalgets utredning

**S**katteutvalget la i februar i år frem en omfattende utredning med forslag til prinsipper for og endringer i skatte- og avgiftssystemet (NOU 2003: 9). I denne artikkelen tar vi for oss enkelte hovedpunkter i utredningen, først og fremst den vanskelige integrasjonen mellom bedrifts- og personbeskatningen, som bl.a. skyldes store forskjeller i marginalsattene på hhv. person- og kapitalinntekter.

### Innledning

I januar 2002 nedsatte regjeringen et ekspertutvalg som skulle utrede mål og prinsipper for skattesystemet, og på dette grunnlag komme med forslag til endringer i skatte- og avgiftssystemet generelt, og i inntekts- og formuesbeskatningen spesielt. Utvalget ble særskilt bedt om å vurdere mulighetene for å redusere de maksimale satsforskjellene mellom skatt på arbeid og kapital, herunder mulighetene for å oppheve delingsmodellen helt eller delvis. Mandatet ba også om en vurdering av om beskatningens nivå og utforming i Norge er godt nok tilpasset økt internasjonalisering. Videre skulle utvalget

vurdere betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i skatte- og avgiftspolitikken, og hvordan dette kunne forbedres gjennom endringer i institusjonelle rammer og beslutningsprosedyrer. Mandatet foreskrev to alternative budsjettrestriksjoner for utvalgets forslag, hhv. provenynøytralitet og 10 mrd. kroner i skattelettelser. Utvalget har lagt mest arbeid ned i det siste alternativet.

### 1992-reformen som utgangspunkt

Nøytralitet var 1992-reformens mantra. Det gjaldt mellom ulike næringer, investeringer, personer og selskaper, ulike virksomhets- og finansieringsformer, og mellom gevinster og annen

kapitalavkastning. Reglene for skattemessige fradrag og inntektsføring ble endret slik at vi fikk større samsvar mellom skattbart overskudd og bedriftsøkonomisk overskudd, og dermed også større grad av nøytralitet i bedriftsbeskatningen. Skattemessige avskrivninger etter faktisk verdifall og symmetrisk skattemessig behandling av inntekter og tilhørende utgifter – bl.a. ved like skattesatser og periodiseringsregler – skulle sikre nøytralitet mellom ulike investeringer, og i valget av om driftsmidler skulle beholdes i bedriften eller selges. Nøytralitet i forhold til virksomhetsformer og omdannelser krevde muligheter for overføring av skatteposisjoner ved bl.a. fusjon og fisjon.

En bærebjelke i reformen var en felles, proporsjonal og forholdsviss lav skattesats for personlig kapitalinntekt og selskapsoverskudd. Når en i tillegg eliminerte all dobbeltbeskatning mellom selskap og aksjonærer, ble beskatningen av kapitalinntekt uavhengig av om den opptjenes av personer eller gjennom selskaper. Flat kapitalinntektsskatt innebar samtidig at en formelt avsto fra å benytte kapitalbeskatningen til fordelingsformål.<sup>1</sup> Skattesystemets fordelingsmessige oppgaver måtte dermed i det vesentlige legges på beskatningen av arbeidsinntekt. Det ble løst ved å innføre to skattegrunnlag: Det ene er *alminnelig inntekt*, som består av alle typer skattepliktige inntekter fra arbeid, virksomhet og kapital fratrukket bunnfradrag, visse utgifter til inntekts erverv, utgiftsrenter og kostnader i næringsvirksomhet. Skatte-



Kåre P. Hagen er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole og medlem av skatteutvalget



Hans Henrik Scheel er kst. departementsråd i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og medlem av skatteutvalget

<sup>1</sup> Realiteten var at kapitalinntektsbeskatningen før skattereformen, til tross for progressive skattesatser, hadde meget tvilsomme fordelingsvirkninger som følge av at de store skattekreddittene var konsentrert til dem med de høyeste reelle inntektene.

## Tema: Skatteutvalget

satsen for dette grunnlaget er konstant lik 28 pst. Det andre grunnlaget er *personinntekt*, som omfatter brutto inntekter fra arbeid og pensjon og beregnet personinntekt fra næringsvirksomhet. Personinntekt blir ilagt trygdeavgift og en gradert bruttoskatt; toppskatt. Maksimal marginalsatt på personinntekt er per i dag 55,3 pst. for lønnstakere.

Denne duale inntektsskatten var reformens nyvinning, men ble etter hvert også dens akilleshæl. Problemet er å dele næringsinntekt i en kapitalinntektsdel, som skal tilsvare avkastningen på den kapital som er bundet i bedriften, og i en arbeidsinntektsdel, som skal være en kompensasjon for eierens arbeidsinnsats. Dette skillet er vanskelig å gjennomføre på en objektiv måte i bedrifter der de ansatte har store eierandeler, fordi de ansatte eierne lett kan omgjøre arbeidsavkastning (lønn) til kapitalavkastning (utbytte). Skillet ble implementert ved å definere kapitalinntekten som en stipulert normalavkastning på den kapital som er bundet i virksomheten, slik at arbeidsinntekten blir residualt bestemt (delingsmodellen). Dermed møter kapitalavkastning utover normalavkastningen i disse selskapene en høyere skattesats enn i andre selskaper. Men samtidig får de et tilsvarende skattemessig fradrag når avkastningen er under normalavkastningen. Denne symmetrien gjør at modellen ikke behøver å gi vridninger i investeringsbeslutningene, og fra et investerings synspunkt er det (ex ante) ingen ulempe å være under delingsmodellen, snarere tvert imot siden det oftest, tar en større andel av risikoen gjennom skattesystemet. Hovedproblemet er at ex post vil delte selskaper som regel bli behandlet annerledes enn ikke delte selskaper. Mest oppmerksomhet blir det når en investering gir overnormal avkastning, og det delte selskapet (ex post) møter en mye høyere marginalsatt enn det ikke delte selskapet.

Dertil kommer at med et gap på 36,7 prosentpoeng mellom maksimal skattesatt på hhv. personinntekt (inkl. arbeids giveravgift) og alminnelig inntekt, er det svært sterke incentiver til å prøve å få arbeidsinntekt beskattet som alminnelig inntekt (kapitalinntekt). Så sterke incitamentene til omgørelser kan

knappt noen delingsmodell håndtere, samtidig som omgørelsesmulighetene har økt etter 1992 som følge av flere lempninger i regelverket.

Utvalget mener en innstramning av delingsreglene bare vil være en midlertidig løsning. Delingsmodellen har hele tiden vært omstridt og en arena for skattepolitiske markeringer, så det er stor fare for at en oppstrammet modell ikke vil bli særlig stabil. Det er i seg selv svært uheldig, siden det gir lite forutsigbare rammebetingelser for næringsvirksomhet. Et viktig tema for utvalget har derfor vært å søke etter alternativer til delingsmodellen.

### Noen hovedelementer i forslaget

En eventuell eliminering av behovet for deling, krever en sterk tilnærming av de maksimale marginalsattesene for arbeids- og kapitalinntekt. I praksis ville det bety at også kapitalinntekt burde ilegges toppskatt og kanskje også trygdeavgift. Men det ville ikke være ønskelig å heve selskapskattesatsen tilsvarende. Harmonisering av skattesatsene for inntekt fra hhv. arbeid og kapital for personer ville i så fall bryte med et viktig element i skattereformen av 1992, nemlig at personlig kapitalinntekt og selskapsinntekt skulle skatlegges etter felles sats for å avskjære arbitrasjemuligheter. For øvrig ville en høyere og progressiv skatt på husholdningenes netto kapitalinntekter aktualisere mange av de samme problemene som en ønsket å komme bort

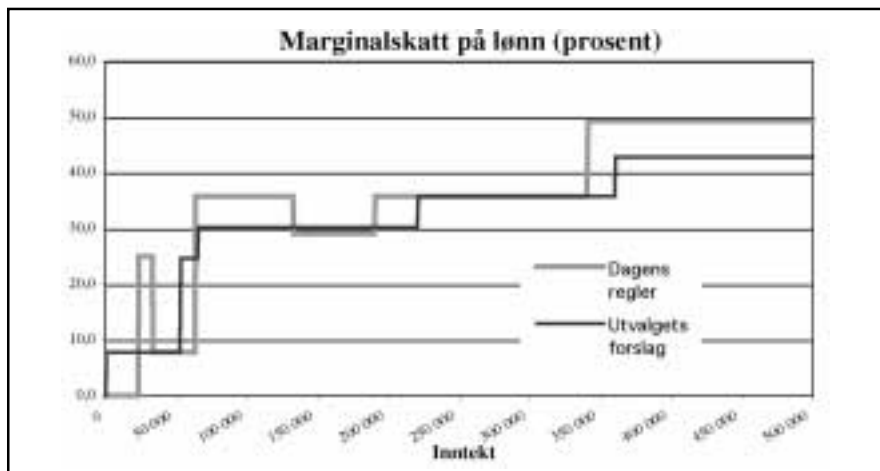
fra ved 1992-reformen, ikke minst i forhold til tidligere tiders høye skattemessige verdi av rentefradraget for høyinntektsgruppene. Utvalget, med unntak av ett medlem, har derfor ikke sett dette som en farbar vei.

### Personbeskatningen

Utvalget har valgt å videreføre flat beskatning av alminnelig inntekt med skattesatt lik 28 pst. for så vel personer som aksjeselskaper. Utvalget mener samtidig at satsforskjellene mellom skatt på arbeid og kapital er for store, både fordi det fører til sterke incitamentene til omgørelser og til en fordeling av skattebyrden som åpenbart strider mot prinsippet om horisontal likhet, som sier at personer med like stor inntekt bør behandles likt, uavhengig av inntektens sammensetning. For å redusere dette gapet, foreslår utvalget å avvikle den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på lønnsinntekt over 16 G, og å redusere toppskatten til 7 pst. for inntekter mellom 360.000 og 720.000, og til 12 pst. for høyere inntekter. Med uendret trygdeavgift blir høyeste marginalsattesats på lønnsinntekt 47,8 pst. (54,3 pst. inklusive arbeidsgiveravgift).

Utvalget har også sett behov for å rydde opp i de skattemessige fradragene, herunder i bunnfradragene for å få en mer oversiktlig og «glattere» satsstruktur, jf. figur 1. Det særskilte fradraget i arbeidsinntekt oppheves, og satsen for minstefradraget graderes og øvre grense økes betydelig.

Figur 1: Marginalsatt på lønn i 2003 og med utvalgets forslag. Skatteklasse 1. Prosent



Utvalget foreslår en relativt radikal sanering av inntektsfradrag som ikke står i en åpenbar årsakssammenheng med inntektsvervet, og at sosialt betingede fradrag tas ut av skattesystemet og heller ivaretas på utgiftssiden av budsjettet. Det er lite målrettet at sosialt betinget støtte administreres gjennom skattesystemet. For det første reiser dette skjønsspørsmål som skattemyndighetene generelt har liten kompetanse for å håndtere, og for det andre forutsetter det at personen har skattbar inntekt. Utvalget innser at slik støtte kan falle bort når det krever et eksplisitt vedtak på utgiftssiden, men dette vil i så fall være et signal om at begrunnelsen for støtten har vært svak i utgangspunktet. Grunnen til at støtten er blitt opprettholdt, skyldes da at den har hatt et skjermet liv innenfor skattesystemet. Utvalget går også inn for at skatteklasse 2 bortfaller, fordi reglene er lite målrettet i forhold til støtteverdige familier og er lite tilpasset dagens samlivsformer.

### Aksjonærmodellen

Aksjonærmodellen er den skattemessige innovasjonen i denne utredningen. Hensikten er i første rekke å løse delingsproblemet for selskaper med aktive eiere, gjennom en form for ekstraskatt på aksjonærenes hånd for ekstra høy aksjeavkastning.<sup>2</sup> Denne ekstraordinære aksjeinntekten defineres som differansen mellom realisert aksjeinntekt og alternativavkastningen, beregnet med utgangspunkt i aksjens kostpris multiplisert med en skjermingsrente, jf. nedenfor. Skatleggingen skal dels skje løpende hvis den ekstraordinære avkastningen tas ut som utbytte, mens det gjennomføres et endelig oppgjør når aksjene selges. Modellen skal bare gjelde for utbytter og gevinster som realiseres av fysiske personer.

Dersom utbyttet fra selskapet et år ligger under den beregnede alternativavkastningen, vil differansen mellom utdelt utbytte og skjermingsfradraget bli lagt til kostprisen ved beregningen av neste års skjermingsfradrag. I et gitt år vil da beregningsgrunnlaget for skjermingsfradraget være opprinnelig kostpris pluss tidligere ubenyttede skjermingsfradrag. Dette vil ha samme effekt som om aksjonærens skattetil-

godehavende på grunn av tidligere ubenyttede skjermingsfradrag, hadde blitt løpende fremført med skjermingsrenten. Ubenyttede skjermingsfradrag for aksjer som realiseres, foreslås fratrukket annen aksjeinntekt, eller fremført med skjermingsrenten slik at det kan trekkes fra i fremtidige aksjeinntekter.

Aksjeinntekt som overstiger den risikofrie alternativavkastningen, skal skatlegges på aksjonærens hånd som alminnelig inntekt. Den inntekten blir dermed gjenstand for klassisk dobbeltbeskatning, med en effektiv marginalskattesats på  $0,28 + (1-0,28)*0,28 = 0,4816$ , dvs. 48,16 pst. Siden utvalget foreslår å redusere toppskattesatsen på personinntekt til 12 pst., slik at høyeste marginalsattesats på arbeidsinntekt blir 47,8 pst. eksklusive arbeidsgiveravgift og 54,3 pst. inklusive arbeidsgiveravgift, vil incitamentet til å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt langt på vei elimineres. Behovet for deling vil dermed bortfalle for selskaper.

Forslaget innebærer en integrert beskatning av aksjeinntekter for personlige skattytere, slik at skatten (i nåverdi) er uavhengig av om inntekten kommer som utbytte eller realisert gevinst. Skattesystemet blir dermed i prinsippet<sup>3</sup> nøytralt mht. om bedriftens overskudd holdes tilbake eller deles ut som utbytte. En slik nøytralitet kan også oppnås ved full dobbelbeskatning av aksjeutbytter og tilhørende gevinstbeskatning. Men problemet med full dobbeltbeskatning er at også normalavkastningen på egenkapitalen dobbeltbeskattes. Dermed diskriminerer skattesystemet mot aksjekapitalfinansiering av selskaper, først og fremst selskaper som ikke kan henvende seg til et internasjonalt kapitalmarked. Aksjonærmodellen vil derimot være nøytral mellom alle finansieringsformer (ny aksjekapital, tilbakeholdt overskudd eller gjeld).

De viktigste omgåelsesmulighetene i aksjonærmodellen er at aksjonæren gjennom flere år bygger opp betydelige tilbakeholdte overskudd i selskapet, for deretter å flytte ut av norsk beskatningsområde for så å ta ut utbyttet eller selge aksjene. Riktignok kan utbetalt utbytte for slike aksjonærer bli gjenstand for kildebeskatning, men i mange av skatteavtalene som Norge har med andre land, er kildeskattesatsen lav og i

noen tilfelle lik null. Når det gjelder aksjegevinster, vil de ikke være underlagt norsk beskatning dersom de realiseres mer enn 5 år etter utflytting. I flere skatteavtaler har Norge endog fraskrevet seg retten til å anvende 5-årsregelen. I slike tilfelle kan aksjonærer som flytter utenlands, realisere sine norske aksjer uten at det medfører gevinstbeskatning i Norge.

For å avskjære at aksjonæren kan trekke fra ubenyttet skjermingsfradrag i alminnelig inntekt, for deretter å flytte ut når aksjeutbytte eller gevinst realiseres, foreslår utvalget at skjermingsfradraget skal isoleres for den enkelte aksje. Utvalget har også vurdert om det burde innføres en form for skatteoppgjør for norske aksjonærer som flytter til utlandet. En slik utflyttingsskatt ville innebære at opptjente, men urealiserte, aksjegevinster ble beskattet på utflyttingstidspunktet. Skatten kunne også utformes slik at den ikke gir noen umiddelbar skatteplikt ved at en får utsettelse med betalingen, for eksempel innen 5-årsfristen. Det er imidlertid uklart om en slik skatt knyttet til utflytting ville komme i konflikt med EØS-avtalens bestemmelser om retten til fri etablering og fri bevegelse av personer mellom land.

En annen måte å omgå utbytteskatten, kunne være at aksjonærene, i stedet for aksjekapital, yter selskapet ansvarlig lån med tilhørende fiktivt høy rente. Denne muligheten foreslår utvalget å avskjære ved at den delen av rentene på lån fra person til aksjeselskap (eventuelt kun på ikke-børsnoterte låneinstrumenter) som overstiger et normalnivå, beskattes som utbytte.

### Skjermingsrenten og økonomisk risiko

Skjermingsrenten skal være et uttrykk for alternativavkastningen som aksjonærene står overfor for den kapitalen

<sup>2</sup> Modellen er i første rekke tilpasset aksjeselskaper, men utvalget mener en bør innføre tilsvarende former for uttaksbasert beskatning av deltakerlignede selskaper og enmannsforetak, for å sikre likebehandling av ulike virksomhetsformer.

<sup>3</sup> Det finnes visse omgåelsesmuligheter som medfører at aksjonæren kan unngå skatten på utbytte/aksjegevinst, for eksempel ved å flytte ut av norsk beskatningsområde. I såfall vil reglene gi motiv til å holde tilbake overskudd.

de har bundet opp i selskapet. I et perfekt fungerende kapitalmarked ville alternativavkastningen være gitt ved en normalavkastning på kapital, slik at det ideelt sett blir en form for renprofitt som blir gjenstand for ekstra- eller dobbeltbeskatning. Men dersom skjermingsrenten settes lik den risikofrie alternativavkastningen, vil mange ha en følelse av at ekstraskatten angriper den risikokompensasjonen aksjonærene må ha for å være villig til å stille kapital til rådighet for selskapet. I såfall vil aksjonærmodellen ikke virke nøytralt i forhold til finansieringsformer.

Denne intuitive betraktningen er imidlertid for enkel når det er en symmetrisk behandling av aksjeinntekter som er henholdsvis over eller under skjermingsfradraget. Full symmetri innebærer at staten trer inn som aksjonær i selskapet i forhold til ekstraskatten med en andel lik skattesatsen på 28 pst. Ekstraskatten vil dermed fungere som en ren skalering av aksjens avkastningsprofil med alternativavkastningen som nullpunkt. Om aksjonærene føler at ekstraskatten på differanseinntekten i forhold til alternativavkastningen endrer deres risikoeksponering i selskapet, kan de gjenopprette den opprinnelige eksponeringen ved å øke aksjekapitalen i selskapet tilsvarende og redusere investeringen i det aktivet med den risikofrie alternativavkastningen.<sup>4</sup> Resonnementet forutsetter at markedets risikopremier ikke påvirkes av ekstraskatten. Når det gjelder aksjer som handles internasjonalt, er dette åpenbart. Når det gjelder ikke børsnoterte aksjer, gjelder ikke nøytralitetsargumentet fullt, men tilnærmet dersom de ikke-børsnoterte aksjene utgjør en liten andel av den totale porteføljen.<sup>5</sup> Nå innebærer utvalgets forslag riktignok en viss begrensning i fradragsretten for ubenyttet skjermingsfradrag, og denne asymmetrien har utvalget foreslått motvirket ved en begrenset risikopremie.

### *Skatt på formue, bolig og fast eiendom*

Dagens formuesbeskatning er trolig den delen av skattesystemet der vi har det mest iøynefallende bruddet på prinsippet om horisontal likhet i beskatningen. Grunnen er at ulike typer for-

mue verdsettes svært forskjellig: Bankinnskudd og børsnoterte aksjer verdsettes til omsetningsverdi, aksjer på SMB listen til 65 pst. av omsetningsverdi, ikke-børsnoterte aksjer normalt enda lavere, boligtakstene ligger i gjennomsnitt mellom 20 og 30 pst. av markedsverdi, mens forbrukskapital i liten grad tas med i formuesbeskatningen. Etter at gjelden er trukket fra med sin fulle verdi, kan skattbar formue lett bli null eller negativ, også når den reelle formuen er betydelig.

Formuesskatten er en skatt på eie av kapital og dermed en skatt på sparing. Den blir dermed en integrert del av kapitalbeskatningen, og påvirker på denne måten bl.a. avveiningen mellom konsum og sparing som all annen form for kapitalbeskatning. Den inkonsekvente verdsetting av skattbar formue har imidlertid virkninger for måten som det spares på. Landets kapitalportefølje blir derfor påvirket av skattemessige hensyn, og ikke primært styrt av forskjeller med hensyn til samfunnsøkonomisk avkastning.

Foruten provenymotivet er hovedbegrunnelsen for formuesbeskatningen av fordelingsmessig art. Siden formuesfordelingen i seg selv er svært skjev og sterkt positivt korrelert med inntekt, skulle progressiv skatt på formue i prinsippet peke seg ut som sterkt inntektsomfordelende. Den inkonsekvente ansettelsen av ligningsverdien gjør imidlertid fordelingsvirkningene uoversiktlige, og demper omfordelingseffekten. Utvalget er av den oppfatning at dagens formuesbeskatning er lite tjenlig både fra et effektivitets- og fordelingsmessig synspunkt. Begrunnelsen for en egen formuesbeskatning svekkes også når overskuddsbeskatningen i bedrifter er basert på et skattegrunnlag som er i bedre samsvar med det reelle økonomiske overskuddet, og hvis en får eliminert de største mulighetene for skattearbitrasje mellom aksjonærer og selskaper og mellom arbeids- og kapitalinntekter.

Utvalget har anbefalt å avvikle formuesskatten i to trinn, samtidig med at skatten på fast eiendom og arv økes. I første omgang foreslås formueskatten halvert, ved å gi en verdsettingsrabatt på 70 pst. på formuesposter som i dag verdsettes til omsetningsverdi og for aksjer på SMB-listen og grunnfondsbe-

vis. Andre former for formue skal verdsettes i hovedsak som i dag. Dermed oppnås en mer ensartet skattlegging av ulike formuesposter. Også gjeld skal avkortes med 70 pst. Skattesatsene foreslås uendret, mens bunnfradragene økes noe. På lengre sikt mener utvalget at formuesskatten bør oppheves.

Boligbeskatningen er trolig det området der en har det største bruddet på symmetriprinsippet om at kapitalinntekter og tilhørende utgifter bør beskattes med samme effektive skattesats. For boligkjøp er utgiftsrentene fullt fradragsberettigede, mens bare en del av verdien av bolig tjenestene beskattes som kapitalinntekt. Utvalget er av den oppfatning at om boligbeskatningen avvikles, blir den prinsipielle begrunnelsen for et uavkortet rentefradrag vesentlig svekket. Et tilbakevendende argument mot boligbeskatning er at noen av dem som sitter med dyre boliger, har liten skatteevne. Ifølge den skattpolitiske folkloren skal det være gamle enker med betydelig formue og liten kontantinntekt. Dette kan imidlertid være et skinnargument. En mulig løsning er at de med liten skatteevne får en løpende rentebelastet skattekreditt for boligskaften, som først forfaller ved eierskifte. I forhold til dette alternativet, vil en avvikling av boligbeskatningen ikke først og fremst være en støtte til enker med stor boligformue, men til deres arvinger.

Hvis en i tillegg tar hensyn til at viktige skattegrunnlag er blitt mer internasjonalt mobile, virker det som et paradoks at immobil formue som bolig og fast eiendom oppnår den laveste skatten. Utvalget mener derfor at beskatningen av bolig og annen fast eiendom bør økes. I utgangspunktet foreslås økt fordelsbeskatning av bolig, men hvis den politiske viljen til å følge opp dette er liten, foreslår utvalget i stedet en obligatorisk eiendomsskatt. En har her sluttet seg til Eiendoms-

<sup>4</sup> Dette er et velkjent resultat fra skatteteorien. En økning i skattesatsen på differanseinntekten mellom et risikofyllt og et sikkert aktivum, vil gi en entydig substitusjonsvirkning i favør av aktivt med risikofyllt avkastning. I Sandmo (1989) er det vist at dette resultatet kan generaliseres til situasjoner med flere aktiva med risikofyllt avkastning.

<sup>5</sup> For en mer inngående analyse vises det til Birch Sørensens vedlegg 1 i innstillingen.

skatteutvalgets forslag (NOU 1996:20) om at eiendomsbeskatningen bør gjelde alle eiendommer og at takstgrunnlaget bør være markedsverdi.

### Avslutning

Beskatningen har stor betydning for husholdningers og bedrifters økonomi. Det er derfor viktig at skattesystemet oppfattes som stabilt, slik at de skattemessige konsekvensene av langsiktige beslutninger er påregnelige. Forutsigbarhet og stabilitet er derfor viktig

for å redusere beskatningens uheldige virkninger for private aktørers ressursbruk. Spesielt gjelder dette for næringsbeskatningen. Troverdighet omkring fremtidig beskatning forutsetter at systemet oppfattes som rettferdig og prinsipielt begrunnet. En viktig betingelsen for at det skal oppfattes som rettferdig, er at det ivaretar prinsippet om horisontal likhet. Her er utvalgets forslag til sanering av formuesskatten, og aksjonærmodellen som løsning på omgåelsesmulighetene ved å få arbeidsinntekt beskattet som kapitalinntekt

viktige bidrag. For øvrig går utvalget inn for å videreføre de prinsippene som ble lagt til grunn for 1992-reformen. Dersom dette blir opprettholdt i den politiske behandlingen av innstillingen, vil det bidra til å forsterke troverdigheten omkring skattesystemets stabilitet.

### Referanser:

Sandmo, A. (1989): Differential taxation and the encouragement of risk-taking. *Economic Letters*, 31(1): 55-59.

### Artikkel → Forts. fra side 43

Brun, J.-F., C. Carrere, P. Guillaumont og J. de Melo (2002): Has distance died? Evidence from a panel gravity model, London: CEPR (Centre for Economic Policy Research), Discussion Paper No. 3500.

Chen, N. (2002): Intra- National Versus International Trade in the European Union: Why Do National Borders Matter? London: Centre for Economic Policy Research, CEPR Discussion Paper No. 3407.

DRI (1997): *Price competition and price convergence*, The Single Market Review, Subseries V: Impact on Competition and Scale Effects, Volume 1, Kogan Page/Earthscan/ Office for Official Publications of the European Communities.

European Economy (2001): Price levels and price trends, Supplement A, Economic trends, *European Economy* No. 7, July 2001.

Eurosta (2003): Price convergence between EU Member States – Coefficient of variation of comparative price levels of final consumption by private households including indirect taxes, 14.3.2003. Foreløpige tall for 2001. Tilgjengelig på <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-er012-EN&mode=download>

Helliwell, J. (1996): Do national borders matter for Quebec's trade?, *Canadian Journal of Economics*, 29 (3), pp 507-522.

Jean, S. (2002): International trade and firms' heterogeneity under monopolistic competition, *Open Economies Review*, 13 (3), pp. 291-311.

Krugman, P. (1980): Scale Economies, Product Differentiation and the Pattern of Trade, *American Economic Review*, 70(5): 950-59.

McCallum, J. (1995): National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns, *American Economic Review*, 85: 615-23.

Medin, H. og A. Melchior (2002): *Learning, Networks and Sunk Costs in International Trade: Evidence from Norwegian Seafood Exports*, Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, Rapport nr. 272.

Medin, H. (2001): Firms' export decisions. Fixed trade costs and the size of the export market., Oslo: NUPI Working Paper No. 618. Under utgivelse i *Journal of International Economics*.

Melchior, A. og V. Øi (2003): *Born Global or Local? Technology, Market Structure and Export Performance in the IT Industries*, Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, Rapport nr. 273.

Melchior, A. (2002): Sunk costs in the exporting activity: Implications for international trade and specialisation, Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, Working Paper No. 634.

Pakko, M.R. og H.J. Wall, (2001): Reconsidering the Trade-Creating Effects of a Currency Union, *Federal Reserve bank of St. Louis Review*, september-oktober 2001: 37-45.

Rauch, J.E.(2001): Business and Social Networks in International Trade, *Journal of Economic Literature*, XXXIX: 1177-1203.

Redding, S. og A.J. Venables (2002): The Economics of Isolation and Distance, *Nordic Journal of Political Economy*, 28(2): 93-108.

Rose, A.K. (2000): One Money, One Market: The Effects of Common Currencies on Trade, *Economic Policy*, April 2000, 15(30): 7-46.

Roberts, M.J. and J.R. Tybout (1997): The Decision to Export in Colombia: An Empirical Model of Entry with Sunk Costs, *American Economic Review*, 87(4): 545-564.

Smith, A. og A.J. Venables (1988): Completing the internal market in the European Community. Some industry simulations, *European Economic Review*, 32: 1501-25.

Sutton, J. (1991): *Sunk Costs and Market Structure, Price Competition, Advertising and Evolution of Concentration*, Cambridge MA/London: MIT Press.

Venables, A.J. (1994): Integration and the Export Behaviour of Firms: Trade Costs, Trade Volumes and Welfare, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130, 118-132.

Aarseth, E. (2002): Kan valg av eksportmarked forklares med teorien om investeringer under usikkerhet? En økonometrisk studie av adferden til norske fiskeeksportører. NUPI-notat nr. 624.

■ ■ ■ ROLF RØTNES OG HAAKON VENNEMO:

## Så skatten passer – en kommentar til Skauge-utvalget

**N**apoleons søster Alisa Bonaparte er ingen fremtredende person i verdenshistorien, men det er visstnok hun som på sitt dødsleie, og kanskje tilskyndet av sin brors utgifter så vel som krigsmeritter, ytret den uddelige setningen «Ingenting er sikkert, utenom død og skatter». Skattene er med oss og skaper hodebry. Vi har lest Skauge-utvalgets innstilling og forslag. I denne kommentaren konsentrerer vi oss om forslaget til endring i kapitalbeskatning, den såkalte aksjonærmodellen. Vi ser tre viktige problemer ved forslaget. Dersom slaget nå står mellom aksjonærmodell og fortsatt delingsmodell, foretrekker vi delingsmodellen. På lengre sikt vil letingen etter et bedre skattesystem ganske sikkert fortsette.

Skattekommisjoner kommer og går, skattene består. De siste 20 årene har landet utnevnt skattekommisjoner med ca. fem års mellomrom. Først kom Aune-utvalget (1984) med 530 tett pakke sider. Aune-utvalget foreslo et inflasjonsjustert skattesystem. Fem år senere fulgte Aarbakke-gruppen (1989), som ryddet i kapitalbeskatningen og la grunnen for mange av dagens regler. Midt på nittitallet fikk vi

Bergo-gruppen (1996), som foreslo å flytte kapitalbeskatning fra selskaps-hånd til personhånd og for øvrig angrep klyngebeskatning. Stølen-utvalget (1999) utredet – og tok livet av – ideen om flat skatt.

Innimellom de store skatteutvalgene har vi hatt utvalg med mer begrenset fokus. Storvik-utvalget (1990) foreslo tjenestemoms og Christiansen-utvalget (1993) advarte mot lavere matmoms.

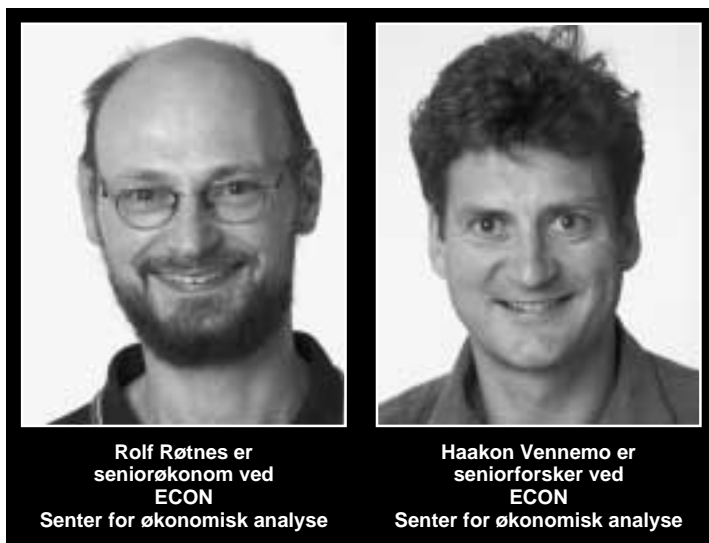
Aarbakke-gruppen (1991) foreslo bredere formuesskatt, mens Zimmer-utvalgene (1996 og 2000) foreslo fortsatt eiendomsskatt (Zimmer 1) og bredere arveavgift (Zimmer 2). Moe-utvalget (1996) utredet grønne skatter. Rødseth-utvalget (1992) foreslo grunnrentebeskatning av kraftverk og Bjerkedal-utvalget (2000) foreslo reformer i petroleumsbeskatningen.

Nå er tiden kommet til Skauge-utvalget (eller – gruppen, eller – kommisjonen) (2003), og spørsmålet er hva nytt det kan bringe til torgs. Mandatet er altfor bredt og til liten hjelp. Men hvis man skal oppsummere Skauge-utvalgets innsats i én setning, vil det være utvalget som utredet alternativer til delingsmodellen.

### Hva er arbeid, og hva er kapital?

Forskjellen i skattesatsen på kapitalinntekt og arbeidsinntekt skaper problemer for det norske skattesystemet. Kapitalinntekt skattlegges som kjent med 28 prosent, mens arbeidskraft skattlegges med opp til 55,3 prosent pluss progressiv arbeidsgiveravgift.<sup>1</sup> Med så stor forskjell blir det viktig å bestemme hva som er kapitalinntekt og hva som er arbeidsinntekt. Noen inntektskilder er greie å bestemme, som vanlig lønns- og renteinntekt, mens andre er vanskeligere. Det vanskeligste er å bestemme hva en skal kalle høye inntekter i virksomheter med lite realkapital. Er de høye inntektene avkastning av ikke-materiell kapital av et eller annet slag, er de

<sup>1</sup> Det glemmes av og til, og vi nevner derfor at noe av satsforskjellen skyldes at arbeidsinntekt gir trygderettigheter.



Rolf Røtnes er seniorøkonom ved ECON  
Senter for økonomisk analyse

Haakon Vennemo er seniorforsker ved ECON  
Senter for økonomisk analyse



monopolistisk arbeidsinntekt eller er de avkastning av grunnrente som skyldes flaks eller privilegier? Dette er nærmest et spørsmål om økonomisk livsanskuelse.

Den rettslige skillelinjen mellom hva som er arbeidsinntekt og hva som er kapitalinntekt er gitt i den såkalte delingsmodellen. Delingsmodellen gjelder eiere som jobber i bedriften, dvs. personlige næringsdrivende og aksjeselskaper der aktive eiere har mer enn 2/3 eierandel. For slike eiere definerer modellen høye inntekter som arbeidsinntekt. Men hvis inntektene blir virkelig høye, regnes overskytende inntekt som kapitalinntekt igjen.

Delingsmodellens vekslings mellom hva som regnes som kapital- og hva som regnes arbeidsinntekt kan synes som en salomonsk løsning, men den har på ingen måte skapt ro i norsk skattepolitikk. Interessegrupper og lobbyister har angrepet grensen for «høy» og «virkelig høy» inntekt, og reglene for hvilke slektninger av en aktiv eier som skal regnes som en del av eieren selv. Angrep er møtt med motangrep fra Finansdepartementet, og imens er regelverket blitt kastet fra side til side. Skauge-utvalget oppsummerer at delingsmodellen har vært endret 24 ganger! Selv en «objektiv» størrelse som risikopremien i kapitalavkastningsraten i delingsmodellen er endret<sup>2</sup>.

### Aksjonærmodell og delingsmodell

Skauge-utvalget presenterer et alternativ til delingsmodellen, og kaller alternativet en *aksjonærmodell*. Vi kan ikke skjønne annet enn at Skauge-utvalget har rotet seg inn i et uføre med aksjonærmodellen. Spørsmålet er om Finansdepartementet kan få orden i sakene når det legger fram stortingsmelding basert på utredningen.

For å kunne fjerne delingsmodellen må man sørge for at den marginale skatten på kapital er lik eller nesten lik den marginale skatten på arbeidskraft. Utvalget gjør denne jobben i to steg. Først foreslår det å redusere den marginale skatten på arbeidskraft til under 50 prosent. I andre steg foreslår utvalget å skattlegge marginale kapitalinntekter med nesten 50 prosent. Det er aksjonærmodellen.

Utgangspunktet i aksjonærmodellen

er at utvalget vil skattlegge utbytte utover et skjermingsfradrag med 28 prosent på personhånd, slik at samlet skatt på marginen blir 48 prosent. Men modellen er mye mer omfattende enn som så. Det skyldes at man må lukke mulighetene for å omgå utbytteskatten for at forslaget skal virke. Eiere kan i utgangspunktet omgå utbytteskatt hvis de lar inntektene stå i selskapet slik at aksjene stiger i verdi. Før eller siden kan de så selge aksjene. For eksempel kan eierne hvert år selge aksjer til bedriften selv for et beløp lik det tilbakeholdte utbyttet. Eierne vil sitte igjen med færre aksjer, men samme aksjeverdi som året før. For å lukke denne og andre omgåelsesmuligheter foreslår utvalget at verdistigning på aksjer også skal skattlegges med 48 prosent. Det gjelder all verdistigning hvis skjermingsfradraget er brukt opp på utbytter.

En annen måte å omgå utbytteskatt på, er å yte et lån med høy rente til bedriften. Renten kan også være avhengig av årets overskudd. Man lar bedriften bruke årets inntekt til å betale renter istedenfor utbytte. Som eier sitter man igjen med akkurat like mye penger. For å lukke denne omgåelsesmuligheten ønsker utvalget at når aksjeselskaper låner fra personer, skal renteinntekten for personene beskattes med 48 prosent for den delen av renten som overstiger normal lånerente.

I sum betyr disse forslagene at marginalskatten på kapital etter utvalgets forslag blir 48 prosent. Det kan vi si fordi de tre kategoriene vi har nevnt nå, utbytte, verdistigning og lån uttømmer mulighetene for å overføre inntekt fra bedrifter til personer. Uansett hvilken mulighet man prøver, har utvalget sørget for at pengene beskattes først 28 prosent i bedriften, og at resten så beskattes med 28 prosent igjen, til sammen 48 prosent.

Mission completed? Nei det er her problemene begynner. Slik vi ser det, er det tre av dem. Det første problemet er at aksjonærmodellen etter vår vurdering ikke løser det politiske dilemmaet med delingsmodellen, som er å bestemme en gang for alle hva som er inntekt av arbeid og hva som er inntekt av kapital. Vi tror at aksjonærmodellen bare flytter dilemmaet til nye størrelser. Utvalgets foreslåtte skjermingsfradrag

består av to deler, en normal avkastning eller rente, og en kostpris på aksjene som er normalavkastningens grunnlag. Hvis utvalgets forslag blir virkelighet, er det å forvente at flittige lobbyister vil hamre nådeløst på disse to delene i skjermingsfradraget de kommende årene, akkurat som de har angrepet delingsmodellen. Argumentet vil dels være at den normale renten må økes og inkludere romslig sikring mot risiko osv. (Utvalget har foreslått en rente som er ca. halvparten av gjennomsnittsavkastningen i norsk industri). Og dels vil argumentet være at kostprisen på aksjene må økes for å inkludere immateriell kapital og hindre at IT-gründere flytter ut osv.

Problem nummer to for aksjonærmodellen er at den ikke avskaffer den ordinære delingsmodellen. Slett ikke! La oss ta unntakene fra aksjonærmodellen etter tur. Det første unntaket gjelder selskaper som eies av andre selskaper. Hvis en innførte aksjonærmodellen for selskaper som eies av selskaper, ville en risikert kaskadeskatt på inntektene – de ville først fått skatt når de ble overført fra selskap én til selskap to, og så en ny runde skatt når de ble overført fra selskap to til eierne. Det går ikke, så derfor vil utvalget beholde delingsmodellen for selskaper som eies av selskaper.

Det andre unntaket gjelder personlig eide selskaper. Her er det ikke meningsfylt å skille mellom utbytte, tilbakeholdt overskudd og lån, så man trenger delingsmodellen i hvert fall inntil videre, som utvalget skriver. Det tredje unntaket gjelder deltagerliknede selskaper. Deltagerliknede selskaper kjennetegnes ved at deltakerne – eierne – liknes for sine eierandeler hver for seg. Det blir som om selskapet stykkes ut i en rekke personlig eide biter, og igjen trenger man delingsmodellen i hvert fall inntil videre. Med disse grepene har utvalget tatt bort aksjonærmodellen og beholdt delingsmodellen for alt unntatt aksjeselskaper. Men det er ikke slutt med det. På innstillingens side 341 (i den stensilerte utgaven) leser vi at man jammen må «vurdere» å unnta børsnoterte aksjeselskaper fra

<sup>2</sup> Denne endringen fra opprinnelig 6 pst til 4 pst går for øvrig ikke fram av opplistingen av de 24 endringene i utredningens kapittel 11.

aksjonærmodellen også! Årsaken er at selv om utvalget stenger for å omgå utbytteskatten ved hjelp av lån, så finnes det ulike børsnoteerte finansielle instrumenter som ligner på lån og som også kan brukes til å omgå skatten. Disse finansielle låneinstrumentene greier ikke utvalget å skattlegge, og dermed har man et hull i modellen som gjør at man må unnta børsnoteerte selskaper. Utvalget ønsker å begrense unntaket til børsnoteerte selskaper med en viss eierspredning for ikke å «åpne for uønskede tilpasningsmuligheter», men det tier om hva som skjer dersom børsnoteerte selskaper uten eierspredning fatter interesse for finansielle låneinstrumenter.

I lys av de oppsiktsvekkende opplysningene som er plassert på side 341 er det bare de unoterte aksjeselskapene som omfattes av aksjonærmodellen, i hvert fall inntil videre. I realiteten vil vi leve videre med delingsmodell for de aller fleste virksomheter og med en aksjonærmodell for unoterte aksjeselskaper. Dette må det ryddes opp i til stortingsmeldingen.

De to problemene vi har beskrevet nå, regelverksendringer og unntak fra aksjonærmodellen, er av politisk og juridisk karakter, og fører til at aksjonærmodellen kanskje ikke virker som den var tenkt. Men hva hvis modellen virker som den er tenkt? Er den en økonomisk god idé? Her ser vi problem nummer tre.

Problem nummer tre knytter seg til forholdet til utlandet. Det var muligheten for at kapitalen flytter som i sin tid motiverte satsen på 28 prosent. Siden den tid er økonomien blitt enda mer internasjonal. Derfor er problemene knyttet til en høy skattesats på kapital neppe mindre enn før. Riktignok vil skjermingsfradraget gjøre gjennomsnittsskatten på kapital lavere enn 48 prosent, og gjennomsnittsskatten er viktigere for flyttebeslutningen enn marginals-katten, og riktignok bruker skattesystemet vårt det såkalte bostedsprinsippet, som betyr at det ikke skal redusere eiernes skatt å flytte bedriften. Men bostedsprinsippet er ufullkomment og folk er ikke alltid ærlige. Det er liten tvil om at utvalget øker problemene i forhold til utlandet.

Utflytting vil særlig aktualiseres for bedrifter og selskaper med mye immateriell kapital, grunnrente eller høy mo-

nopolisert arbeidsinntekt, kall det hva man vil. Grunnen er at hvis ikke den immaterielle kapitalen opparbeides før selskapet blir aksjeselskap og kommer til uttrykk i kostprisen, vil den ikke inngå i skjermingsfradraget. Selskaper med mye immateriell kapital vil få et minimalt skjermingsfradrag og nesten hele inntekten vil skattlegges med 48 prosent. For slike selskaper, som har kapitalen i medarbeidernes hjerter, vil dessuten selskapets og personers flyttebeslutning være nært knyttet sammen. Norske eiere kan finne på å flytte ut for å unngå skatt, og de vil ta med seg bedriften. Eller, bedriften flyttes og eieren oppretter lokale eierselskaper med formål å reinvestere eierinntekt. Utvalgets forslag vil i korthet bety en betydelig stimulans til å flytte ut høyteknologiselskaper og andre kunnskapsintensive vekstbedrifter i norsk næringsliv.<sup>3</sup> Vi våger den påstand at innen den tiende gründer kommer til Stortinget og truer med å ta med seg IT-selskapet sitt til utlandet, så er aksjonærmodellen uthult på linje med delingsmodellen.<sup>4</sup>

Opprinnelig inneholdt listen vår også et punkt nummer fire om konsekvenser for innovasjon, risikotaking og økonomisk vekst. Men utvalget har gjort en god jobb for å kartlegge konsekvensene for disse størrelsene, og overbevist oss om at konsekvensene i hvert fall ikke er åpenbare. Saken er at utvalget foreslår fullt tapsfradrag dersom en satsing slår feil. Satses du med andre ord 100 000 i et aksjeselskap og taper pengene, får du nesten 50 000 igjen fra staten. På den annen side tar staten 50 prosent av en eventuell gevinst. Dette kan oppmuntre til å doble innsatsen, som vil øke samfunnets risikovilje. Fra et samfunnmessig synspunkt er det selvsagt like ille med for mange dumdristige prosjekter som for få. Men hvis en skal peke på svakheter ved denne delen av forslaget, må en i hovedsak se andre steder. For eksempel vil det neppe være like viktig for et selskap å unngå konkurs dersom staten betaler halvparten av den.<sup>5</sup>

### Finnes det alternativer?

Skaug-utvalget fikk i oppgave å legge fram et alternativ til delingsmodellen som er økonomisk fornuftig, juridisk robust, administrativt enkelt og politisk

stabil. Det er ingen enkel oppgave. Det forslaget utvalget har lagt på bordet er interessant å studere, men for oss demonstrerer det at selv for de skarpeste skattehjerter i landet er det vanskelig å få til et fullgodt system.

Så blir spørsmålet til kritikeren hvilke alternativer som egentlig finnes? Vi synes ett alternativ er åpenbart, nemlig å fortsette med den kildebaserte delingsmodellen. Forholdet er jo at delingsmodellen må beholdes uansett. Vi synes ærlig talt det er vanskelig å se hva som vinnes med å lansere et system til, som så vidt vi kan se, gir lite proveny og har mange av de samme politiske svakhetene. I tillegg må man igjen brøyte opp nytt juridisk land, mens det for delingsmodellens vedkommende foreligger høyesterettsdommer og en rettspraksis, samtidig som likningsmyndighetene er tilvendt modellen.

Argumentene mot delingsmodellen var bare i begrenset grad økonomiske. De gikk heller på at politikerne er trøtte av et system som er blitt endret så mye, eller tom retorikk av typen «tiden har løpt fra systemet». De reelle økonomiske argumentene mot delingsmodellen er knyttet til fordeling og det forholdet at inntekt som etter manges mening egentlig er arbeidsinntekt, klassifiseres som kapitalinntekt. Det kan føre til at noen beriker seg og inntektsfordelingen blir skjevere.

Det fordelingspolitiske argumentet mot delingsmodellen får mindre kraft hvis modellen skjerpes, slik utvalget går inn for. Da blir det jo vanskeligere å

<sup>3</sup> Til denne påstanden vil utvalget kunne si at det foreslår å redusere, og på sikt fjerne formuesskatten, som har vært det fremste skattekravet fra næringslivshold fordi det blant annet gjør det fristende å flytte. Det blir et empirisk spørsmål hva som gir høyest skatt for gründerne. Vi har ikke plass til å diskutere formuesskatten opp mot aksjonærmodellen mer generelt. Se Røtnes og Vennemo (2002) for en drøfting av formuesskattens effisiensvirkninger.

<sup>4</sup> Dersom børsnoteerte selskaper med liten eierspredning blir stående utenfor aksjonærmodellen svekkes dette argumentet, men da svekkes også aksjonærmodellen enda mer som selvstendig modell.

<sup>5</sup> Vi kunne også pekt på overgangsproblemene her. Hvis en person, som vi kan kalle «Terje», har tatt ut store utbytter skattefritt under gammelt system og således tappet selskapet, er det ikke uten videre rimelig at «Terje» skal få betalt halvparten av en eventuell konkurs.

omklassifisere inntekt for å berike seg. En skjerpning av delingsmodellen må imidlertid veies mot ønsket om politisk stabilitet. Dersom man bringer modellen tilbake til utgangspunktet, eller kanskje gjør den enda strammere enn det, kan det være duket for en ny runde med 24 endringer. Fordelingsargumentet blir for øvrig også svekket dersom en følger opp utvalgets forslag om å redusere øverste marginalskattesats på arbeid (toppskatten), fordi omklassifisering av inntekt vil gi mindre gevinst.

I denne situasjonen er spørsmålet om det finnes enda flere alternativer, og det gjør det neppe på kort sikt. På kort sikt står valget nå mellom aksjonærmodellen der den gjelder og delingsmodellen ellers på den ene siden, og på den andre siden en fortsatt delingsmodell overalt. På lengre sikt kan det imidlertid være verdt å se nærmere på modeller som utvalget i denne omgang bare kort har omtalt, som den enkle, men ikke nødvendigvis økonomisk optimale nettoskattemodellen (foreslått av utvalgets medlem Syversen), eller SI-modellen som er lagt fram av Investorforum.<sup>6</sup> SI-modellen har elementer av en utgiftsskatt i seg, og det er både dens styrke og svakhet: En utgiftsskatt kommer ofte ut på topp i analyser av økonomisk effektivitet, men den innebærer kompliserte overgangsregler.

En annen mulighet er å erstatte dagens progressive inntektsskattesystem med en lik og flat skattsats, for eksempel i form av høyere skatt på alminnelig inntekt. Skauge-utvalget følger opp Stølen-utvalget (2000) og argumenterer overbevisende mot dette alternativet. Flat skatt vil i vårt system spesielt ramme bedriftene og gi insentiver til utflytting. Men det kan også øke marginalskatten på arbeid for enkelte grupper, avhengig av bunnfradrag og nivå, jf. kap. 8.3 i utredningen. Tar man utvalgets argumenter her helt ut kan man like gjerne argumentere for at redusert skatt på alminnelig inntekt både vil kunne gjøre Norge til et mer attraktivt investeringsland og styrke tilbudet av arbeidskraft. Kanskje lavere skatt på alminnelig inntekt også blir et skattepolitisk alternativ en gang?

Kanskje er letingen etter et system som både er økonomisk fornuftig, juridisk robust, administrativt enkelt og politisk stabilt, å sammenlikne med å lete etter de vises sten: Det er forgjeves. Eller som økonomer vil si det – mengden av systemer som oppfyller alle de ønskede kravene er tom. Og kanskje må vi leve med gradvise uthulinger av det til enhver tid gjeldende skattesystem, avbrutt av periodiske nullstillinger i form av helhetlige reformer. Vi spår at om fem års tid drar man i gang en utredning igjen. Ingenting er sikkert, utenom død og skattekommissjoner.

#### Referanser:

- Aune-utvalget (1984): *Personbeskatning*, NOU 1984:22.
- Aarbakke-gruppen (1989): *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform*. NOU 1989:14.
- Aarbakke-gruppen (1991): *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – beskatning av formue*. NOU 1991:17.
- Bergo-gruppen (1996): *I Norge – for tiden?* NOU 1996:17.
- Bjerkedal-utvalget (2000): *Skattlegging av petroleumsvirksomhet*. NOU 2000:18.
- Christiansen-utvalget (1993): *Bør merverdiavgiften differensieres?* NOU 1993:8.
- Moe-utvalget (1996): *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*. NOU 1996:9.
- Rødseth-utvalget (1992): *Skatt på kraftselskap*. NOU 1992:34.
- Røtnes, R. og H. Vennemo (2002): *Formuesskatten – hvorfor så skadelig?*, *Horisont*, 3, 3, 106–112.
- Skauge-utvalget (2003): *Skatteutvalget – forslag til endringer i skattesystemet*. NOU 2003:xx, stensilversjon avgitt til Finansdepartementet, vil bli utgitt i NOU-serien.
- Storvik-utvalget (1990): *Generell merverdiavgift på omsetning av tjenester*. NOU 1990:11.
- Stølen-utvalget (1999): *Flatere skatt*. NOU 1999:7.
- Zimmer-utvalget (1996): *Ny lov om eiendoms-skatt*. NOU 1996:20.
- Zimmer-utvalget (2000): *Arveavgift*. NOU 2000:8.

<sup>6</sup> Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at vi har bidratt med økonomisk ekspertise til utredningen av denne modellen.

## Veiledning for bidragsyttere

1. *Økonomisk forum* trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format (fortrinnsvis i Word) til Samfunnsøkonomenes Forening ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene. 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).

■ ■ ■ VIDAR CHRISTIANSEN:

# Prinsipielt skatteutvalg

## Noen kommentarer til Skauge-utvalget

**S**katteutvalgets forslag er i stor grad drevet fram av behovet for å dempe incentivene til å omgå delingsmodellen ved at arbeidsinntekt omklassifiseres til lavt beskattet kapitalinntekt. Gitt dette utgangspunktet er det vanskelig å se at en kan komme utenom en tilnærming av de høyeste skattesatsene på kapital- og arbeidsinntekt slik det foreslås. Ekstra skatt på overnormal kapitalavkastning er en god løsning. Forslagene inneholder elementer som er fordelingsmessig problematiske. Derfor er det viktig at det vises respekt for helheten i forslagene slik at en ikke svekker de forsøk som er gjort på å skape fordelingsmessig balanse.

### Innledning

I 25 år har den skattemessige behandling av kapitalinntekt og gjeldsrenter vært et hovedspørsmål i norsk skattedebatt og skatteanalyse. Det har vært tre milepæler i utredningen av spørsmålet: Skattekommisjonen (NOU 1984:22), Aarbakkeutvalget (NOU 1989:14) og nå sist Skatteutvalget (Skaugeutvalget) i 2003. I kortversjon la Skattekommisjonen til grunn symmetrisk behandling av kapitalinntekt

og gjeldsrenter etter lang diskusjon om mulige begrensninger i gjeldsrentefradraget, og bidro til å redusere skattevridningene ved å senke marginals-katten. Aarbakkeutvalget så argumenter for ytterligere reduksjon i skatten på kapitalinntekt, men uten at skattesatsene på arbeidsinntekt kunne senkes tilsvarende. Dermed ble det lagt til grunn en eksplisitt forskjell i beskatningen av kapitalinntekt og arbeidsinntekt, og delingsmodellen så dagens lys. Formålet er å dele inntekten til næringsdrivende og andre som mottar en blandingsinntekt fra arbeid og kapital, i motsetning til hva som er tilfellet for lønnstakere og rene kapitalister. Delingsmodellen beregner kapitalinntekten til et foretak som en viss prosent av verdien av kapitalen og beskatter denne med en proporsjonal («flat») skatt. Arbeidsinntekten residualbestemmes og beskattes med progressiv inntektsskatt. Siden modellen kom, har forskjellen i marginals-katt på arbeidsinntekt og kapitalinntekt økt, og det er blitt svært lønnsomt å foreta tilpasninger som gjør at arbeidsinntekt framstår som kapitalinntekt og dermed blir mye lempeligere beskattet. (Siden det må antas også å være kostnader ved en slik tilpasning, er det strengt tatt en kombinasjon av marginals-katteforskjeller og hvor stor inntekt som utsettes for disse

marginals-kattene, som avgjør hvor lønnsom omdanningen av inntekt er). Dette incitamentet til å omdanne inntekt har vært en hovedpremiss for Skatteutvalgets arbeid.

Et sentralt element i utvalgets løsning er å krympe forskjellen mellom marginals-kattene på arbeids- og kapitalinntekt for dermed å ta bort incentivet til omdanning av inntekt. Det skjer ved å redusere de høyeste skattesatsene på personinntekt og legge om skatten på kapitalinntekt. Det foreslås å oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper, og utvalget vil ha utredet nærmere mulighetene for en opphevelse også for personlige næringsdrivende. Det foreslås å beholde den konstante satsen på 28% på normal avkastning definert som alternativavkastningen, mens aksjonærene beskattes ekstra når de mottar utbytte utover normal avkastning regnet av aksjens kostpris. En får en utbytteskatt med skjerming av normalavkastning (skjermingsrenten). Marginalskatten på aksjeinntekter over skjermingsnivået vil komme opp i 48%.

Jeg skal i det følgende knytte noen kommentarer til dette og utvalgte andre temaer i skatteutvalgets utredning.

### Reform av kapitalbeskatningen

De viktigste problemer skatteutvalget har strevd med, skyldes ønsket om å beskatte kapital- og arbeidsinntekt forskjellig. Det kan være en rekke grunner til å ønske en slik forskjell. Populærbegrunnelsen i dag er at kapitalen er mer internasjonalt mobil enn arbeidskraft, og at bostedsprinsippet i begrenset utstrekning lar seg håndheve ved skattlegging av internasjonale kapitalplasseringer. Derfor må kapitalen beskattes moderat for å hindre for omfat-



Vidar Christiansen er professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

tende utstrømming og kanskje også skatteunndragelse ved internasjonale plasseringer. Hensynet er viktig nok, men er et nokså nytt argument som ikke en gang var spesielt tungt framme i Aarbakkeutvalgets utredning. De mer tradisjonelle argumenter er knyttet til elastisiteter i spare- og investeringsatferd. Spesielt når en beskatter nominelle renteinntekter og gir fradrag for nominelle gjeldsrenter, kan den reelle skattesats og det reelle fradraget bli svært høyt. Hvis det i tillegg er en ikke uvesentlig elastisitet i tilpasningen til sparere og låntakere, kan en få store vridninger i tilpasningen. Dette var et hovedanliggende for Skattekommissjonen som i stor grad var motivert av diskusjonen om store låneopptak i en situasjon med vesentlig høyere inflasjon, nominelle renter og marginalskatter enn i dag. Et annet forhold som har vært trukket fram i litteraturen er at en i realiteten har umiddelbar avskrivning av investering i kunnskapskapital, siden hovedkostnaden ved utdanning er uteblitt inntekt («income foregone»), og når inntekt uteblir betales heller ikke skatt. Dette gir partielt sett lavere beskatning av avkastningen på slik investering og vil vri kapitalallokeringen bort fra annen kapital med mindre den tilhørende kapitalinntekt beskattes tilstrekkelig moderat.

Argumentene for moderat skatt på kapitalinntekter er vesentlige når en skal vurdere modeller for kapitalbeskatning. Skatteutvalget har lagt til grunn at det er skatten på normalavkastningen som fortsatt skal holdes på et moderat nivå, mens skatten på avkastning over dette nivået beskattes med høyere sats. Selv om det er lite tvil om at denne reformen fra utvalgets side er motivert av behovet for å få til den tilnærming mellom marginalskatt på kapitalinntekt og arbeidsinntekt som skal til får bli kvitt omdannelse av arbeidsinntekt til kapitalinntekt, bør den også vurderes i relasjon til tilpasningen i kapitalmarkedet. I den grad det er normalavkastningen som motiverer tilpasningen, vil det være uproblematisk, eller sågar ønskelig, å ha en høyere skatt på avkastning utover dette nivået, men i den grad en overnormal avkastning er motiverende, vil den høyere marginalskatt gi mer alvorlige vridninger.

Det kan være flere grunner til en overnormal avkastning på en investering. Forekomst av grunnrente, ressursrente, markedsrett, teknologiforsprang, organisatoriske fortrinn, know-how, entreprenørtalent og spesielt gunstige utfall i en verden med usikkerhet er blant mulige grunner som kan være viktige. Usikker avkastning er tatt hensyn til ved at positive og negative avvik fra normalavkastning behandles symmetrisk slik at skatten virker nøytralt selv med høy marginalskatt. Det er velkjent at renprofitt etter skatt uansett skattesats (under 100%) maksimeres ved å maksimere renprofitt før skatt slik at skatten virker nøytralt. Siden provenyet fra nøytral skatt på renprofitt erstatter proveny fra vridende skatt, vil det sågar være en gevinst ved å beskattede renprofitt og dermed et ekstra argument for høy skatt på overnormal avkastning. Annerledes stiller det seg dersom den overnormale avkastningen skriver seg fra egenskaper ved investor (gründertalent, entreprenørskap, ideer, etc.) som er gjenstand for tilpasning gjennom en innsats fra investors side, eller er mobile dersom investor vil flytte ut. Da kan den ekstra skatten påvirke marginale spare- og investeringsbeslutninger så vel som lokaliseringvalg. Hvis vi antar at utflytting er forbundet med en ulempe (på grunn av mindre kjennskap til lokale forhold, bostedsprefranser, eller lignende), vil det være en kritisk verdi for avkastning etter skatt som avgjør om utflytting velges. Dersom normalavkastning etter skatt ikke tilsier utflytting, mens ekstraordinær avkastning beskattes hardere i Norge, vil det være omfanget av ekstraordinær avkastning og skatten på denne som avgjør om den kritiske grensen passerer.

Dersom normalavkastningen svarer til alternativavkastningen, slik utvalget legger til grunn, skulle ikke muligheter for ekstraordinær avkastning påvirke avkastningen på marginen. Investeringer vil bli gjennomført til marginalavkastningen blir lik alternativavkastningen. Når sparing normalt skjer til avkastning lik normalavkastning på marginen, vil marginalskatten på kapitalinntekt (og marginalfradraget ved gjeldsrenter) forbli lav (28%). Alt i alt synes det ikke å bli vesentlig større skattevridninger av de marginale avvei-

ninger, men jeg savner noe mer drøfting i utredningen av hvilken (marginal)skatt som påvirker ulike tilpasninger i markedet.

Resonnementene omkring normal og overnormal avkastning er lettest å gjennomføre når det er tale om en nyinvestering. Når modellen innføres i forhold til aksjonærer som sitter med en historisk gitt aksjeportefølje, blir utslagene vanskeligere å gjennomskue. Utvalget diskuterer saken under overgangsregler og antyder at aksjens opprinnelige kostpris (formodentlig hva dagens eier i sin tid kjøpte aksjen for eller dens verdi ved arveskifte) tillagt eventuelle RISK-beløp bør legges til grunn ved beregning av skjermet og overnormal avkastning. Aksjer som er ervervet etter at en investering ble gjort, vil ha fått en kurs som reflekterer informasjonen på overdragelsestidspunktet. For eksempel vil eksistensen av en grunnrente, monopolprofitt eller et vellykket utfall, bli reflektert i aksjeprisen og gjøre at avkastningen for kjøper, iallfall forventningsmessig, vil svare til alternativavkastningen siden dette vil avspeile kjøpers betalingsvillighet. Vi kan derfor merke oss at det som eventuelt er en overnormal avkastning på historiske investeringer ikke vil komme til beskatning med mindre det allerede har skjedd ved den beskatning en historisk sett har hatt. Dagens eiere har betalt for den overnormale avkastning, og skal ikke betale dobbelt gjennom ekstraordinær beskatning.

En hovedpremiss for utvalget har vært at forskjellen i marginalskatt på arbeids- og kapitalinntekt er blitt vesentlig større enn det Aarbakkeutvalget betraktet som forenlig med delingsmodellen og så stor at det har motivert betydelig tilpasning. Utvalget legger fram et interessant materiale som underbygger den oppfatning at det har skjedd betydelig tilpasning for å få klassifisert arbeidsinntekt som kapitalinntekt for dermed å spare skatt. Det er ofte tale om høyere inntekter. Det er jo når inntekten og dermed marginalskatten er høy at det er mye å tjene på omklassifisering av inntekt. Tilpasningene vil virke uheldig ved at de gir uønskede fordelingsvirkninger, ved å svekke legitimiteten til skattepolitikken når det observeres at det er mulig å for enkelte å sno seg unna den skatt de er forutsatt å

skulle betale, og ved at tilpasningene krever ressurser som har bedre samfunnsøkonomisk anvendelse.

Når utvalget foreslår å dempe progressiviteten ved å redusere toppskatten for å svekke incentivene til skatte-tilpasning, svekkes fordelingseffekten av skatten. Slik sett går fordelingseffekten i samme retning som ved den tilpasning en ønsker å motvirke. Forskjellen er at det nå skjer åpent og mindre tilfeldig og mer uavhengig av skatteyternes villighet til å utnytte systemet. Det er i seg selv viktig, men vi kan ikke utelukke at fordelingsvirkningene blir mer omfattende. Det er også lagt vekt på at ulik beskatning av kapital- og arbeidsinntekt er et brudd på prinsippet om horisontal likhet, men dette er ikke noe nytt i dag og burde veid like tungt ved skattereformen i 1991. Horisontal ulikhet vil fortsatt bestå mellom skatteyttere med arbeidsinntekt og skatteyttere med normal kapitalavkastning, så vel som skatteyttere med overnormal avkastning, selv om *marginalskatten* blir mer lik. Dette er prisen vi må betale for at det er en del tungtveiende grunner til å unngå for høy skatt på kapitalinntekt.

Utvalgets skatteregime er blitt kalt en progressiv utbytteskatt. Det er interessant å merke seg at et progressivt element i kapitalbeskatningen er tilstede allerede i dagens delingsmodell dersom den fungerer etter hensikten, for så vidt som en kapitalavkastning utover den beregnede kapitalavkastningsraten blir skattlagt som personinntekt med en vesentlig høyere skattesats enn de 28% på alminnelig inntekt. Utvalgets modell innebærer altså en viss dobbeltbeskatning av aksjeutbytte ved at aksjonærene i tillegg til selskapets overskuddsskatt må betale skatt på utbytte som skyldes avkastning utover skjermingsfradraget. Her bryter en med Aarbakkeutvalget som la vekt på at kapitalavkastning skulle beskattes likt – én gang med 28% - uansett om det dreide seg om avkastning som gir aksjeutbytte eller annen type kapitalavkastning. Både historisk og internasjonalt er det vanlig med dobbeltbeskatning av aksjeutbytte uten at dette i seg selv rettfærdiggjør noe som helst.

Skattlegging av aksjeutbytte har vært et stort diskusjonstema i skattelitteraturen gjennom mange år. Fram til

midt på 70-tallet ble dobbeltbeskatning av aksjeutbytte sett på som en kilde til ineffektiv allokering av kapital ved at for lite kapital ble allokert til selskapssektoren. På 70-tallet kom en rekke arbeidere som viste at dette ikke trengte å være tilfelle når marginale investeringer ikke ble finansiert ved aksjeemisjoner, og empirien tilsa at tilbakeholdte overskudd var en langt viktigere kapitalkilde. Det ble vist eksempler på nøytralitet der utbytteskatten virker som en skatt på akkumulert kapital (ofte omtalt som «trapped equity»), uten å ha noen effekt på marginen. En begynte å snakke om «the new view» i motsetning til «the old view.» For nystartede bedrifter vil tilbakeholdte overskudd imidlertid ikke være en mulig kapitalkilde, og også lånemulighetene kan være begrensede, slik at utbytteskatt vil virke hemmende, og en vil ha et effektivitetstap inntil bedriften har nådd en moden fase. Hans-Werner Sinn har beskrevet fenomenet som «a vanishing Harberger triangle» og presenterte det mer nyanserte synet som «another view».

Skatteutvalget representerer på mange måter det nyanserte synet. Det erkjennes at det er effekter som trekker i ulike retninger. Jeg synes det er grunn til å legge vekt på at det bare er den ikke-skjermede del av avkastningen som gjøres til gjenstand for ekstra beskatning. Som allerede omtalt er det ofte gode grunner til å beskatte ekstra den overnormale avkastning, og de vanlige argumenter mot utbytteskatt blir dermed mindre relevante. I tillegg kommer at skatt på aksjeutbytte er en ganske treffsikker metode til å beskatte høyinntektsgrupper siden de med høyest inntekt har en uforholdsmessig stor del av aksjeinntekten.

Ytterligere et spørsmål er hvor lenge EU- og EØS-domstolene vil akseptere den godtgjøring innenlandske skatteyttere får i det finske og norske skattesystemet. Kanskje vil overgang til klassisk dobbeltbeskatning være den beste tilpasning til et mulig krav om at godtgjøring ikke kan forbeholdes nasjonale skatteyttere.

### Formue, arv og eiendom

Formuer kan i hovedsak skyldes arv, sparing og kapitalgevinster. Formues-

skatt kan være et substitutt for skatt på arv og kapitalgevinster som i praksis er lavt beskattet. Det kan også være en måte å beskatte kapitalinntekt på. Med en gitt avkastningsrate er det i prinsippet det samme om en beskatte avkastningen av formuen eller selve formuen. Det er den samlede skattesats som er avgjørende for de økonomiske virkningene. Egen formuesskatt kan også begrunnes med at formue gir fordeler ut over den pekuniære avkastning. Personlig har jeg i prinsippet sans for å beskatte kapitalinntekt gjennom formuen fordi det kan ses på som en skatt på beregnet inntekt som omgår mange spørsmål om verdsetting av faktisk inntekt. I praksis viser det seg imidlertid at verdsettingen av selve formuen skjer på en uensartet måte og skaper en rekke problemer. Dette sammen med de begrensninger en har i formuesskatten (bl.a. 80%-regelen og aksjerabatt) gjør at formuesskatten i dag ikke fungerer særlig godt. Uensartet verdsetting skaper allokeringsmessig ineffektivitet, og praktiseringen gjør at mange rike betaler lite eller ingen formuesskatt. Reformbehovet er åpenbart. Det skal godt gjøres å ikke finne en reformretning som iallfall lokalt er en forbedring.

Skatteutvalget går inn for mer effektiv arveskatt, mer skatt på fast eiendom og mer ensartet formuesskatt på et lavere nivå. Effektivitetsmessig er dette gunstig. Det er også en omlegging som er tilpasset økende internasjonal kapitalmobilitet. Fordelingsmessig er omleggingen mer problematisk. Større vekt på arvebeskatning er en god intensjon, men det gjenstår å se hvor resistent mot skatteplanlegging systemet kan bli. Trygve Bratteli sa som finansminister at arveavgift var en avgift på dumhet og plutselige dødsfall. Dessuten vil ikke en skjerpelse av arvebeskatningen i dag gi beskatning av de formuer som historisk er arvet. Det er også en fare for at formuesskatten trappes ned uten at de andre elementene kommer på plass, men det vil i så fall ikke være Skatteutvalgets skyld. Det kunne vært interessant å se en utredning som i større grad hadde forsøkt å oppnå reell beskatning av all formue til en lavere sats. Samlet sett er det summen av inntektskatt og formuesskatt på kapital som må begrenses med tanke på

mobilitet og sparetilpasning. Det er et reelt hensyn som begrenser hva en kan oppnå fordelingsmessig sett. På den annen side er det et potensiale for å fange opp formue som i dag går klar av beskatning.

### Boligskatt

Økt fordelsbeskatning av bolig er en gjenganger i forslag til skattereformer fra utvalg med skattefaglig tyngde. Like sikkert er det at en rekke politikere umiddelbart avviser forslagene. Det er i seg selv en samfunnsvitenskapelig utfordring å forklare hvorfor akkurat denne skatteformen er så forhatt, uten at jeg skal følge opp dette spørsmålet her. Det kunne være fristende å si at vi her har en politisk bibetingelse som vi som fagpersoner bare må ta som gitt. Argumentene om nøytralitet i kapitalbeskatningen, at bolig er et skatteobjekt som ikke lett kan skjules, osv. preller av like sikkert som vannet på gåsa. Ikke en gang behovet for å beskatte skattegrunnlag som er immobile, gjør inntrykk. Jeg tror imidlertid at dette behovet er grunnen til at økt bolig- og eiendomsskatt kan tvinge seg fram etter hvert som tidligere skattebaser utvales av økt internasjonal mobilitet og i økende grad ved at andre land substituerer seg fra mer til mindre mobile skattegrunnlag. Men det er selvfølgelig en fare for at vi skyver problemet foran oss i Norge ved at vi heller bruker litt mer av petroleumsfondet enn å angripe «my home and my castle».

I avsnittet om boligskatt antydes at kapitalisering av skatt i boligpriser kan dempe overinvesteringen i boliger, men kapitalisering er et kortsiktig fenomen som har lite med kapitalallokering å gjøre. Det som avgjør omfanget av overinvestering er elastisiteten i boligletterspørselen og brattheten til grensekostnadskurven for boliginvesteringer. Overinvesteringen blir større jo mer elastisk etterspørselen er og jo flattere grensekostnadskurven er.

### Indirekte beskatning

Indirekte beskatning har etter alt å dømme ikke vært en hovedsak i Skatteutvalgets arbeid, men er likevel viet noe oppmerksomhet. Utvalget velger å betrakte indirekte skatter som fis-

kale og eksternalitetskorrigerende skatter, og mener at indirekte skatter ikke bør belastes med fordelingspolitiske oppgaver. Dette kan diskuteres.

I skattelitteraturen er det vanlig å gi inntektsskatten hovedansvaret for fordelingspolitikk. Indirekte skatter (subsidiarier) kan likevel spille en rolle utover den fiskale ved å påvirke priser på goder som kan ha betydning for arbeidstilbudet og dermed dempe de vridningene en har i arbeidsmarkedet på grunn av inntektsskatten. Subsidiarier av barnehager er et kron eksempell. Slik påvirkning av priser vil i seg selv kunne gi en effektivitetsgevinst, men kan i neste omgang også muliggjøre en mer progressiv inntektsskatt. Indirekte skatter kan også spille en mer direkte fordelingspolitisk rolle fordi det er begrensinger på hva en kan oppnå med inntektsskatten bl.a. fordi inntekten er et imperfekt mål på levestandard slik den faktisk måles og i noen grad undras. Skatteutvalget går altså ikke inn på at dette kan være oppgaver for indirekte skatter. Her deler jeg ikke utvalgets prinsipielle syn. I praksis er uenigheten likevel neppe stor.

I Norge ivaretas argumentene for at enkelte priser bør avvike fra markedspriser ved at det offentlige tilbyr godene eller direkte påvirker prisene snarere enn at en formelt bruker skattesystemet. Sentrale eksempler er helse-, omsorgs-, utdanningstjenester og barnehager. Gitt disse markedsinntakene er det ikke sikkert det er et stort behov for ytterligere å påvirke priser gjennom indirekte skatter og subsidiarier. I tillegg kommer at det ofte er praktiske problemer med å finne fram til velegnede skatter for formålet, særlig når en tar hensyn til administrative problemer og fare for unndragelse. Framfor alt er mange av de forslag til indirekte skatter og subsidiarier som forekommer i praksis, ikke særlig gode fordi treffsikkerheten er lav, eller andre virkemidler er mer effektive. De hensyn en kan tenke seg å fremme gjennom subsidiarier vil ofte kunne ivaretas bedre gjennom bunnfradrag eller direkte overføringer. Jeg mener likevel en bør være opptatt av fordelingsvirkningene av de indirekte skatter vi faktisk har, og vil ikke prinsipielt avvise argumenter for nye indirekte skatter fordi de er av fordelingspolitisk art i en tid da inntektsskat-

ten skaper hodebry.

Hovedbudskapene om stor vekt på indirekte skatter, bredest mulig og uniform moms, og opphevelse av avgifter som krenker prinsippet om effektivitet i produksjonen, er det lett å slutte seg til ut fra generelle prinsipper om hva som er et godt skattesystem. Selvsagt gleder det lederen av utvalget som frarådet differensiering av momsen og lavere matmoms (NOU 1993:8), at det foreslås å oppheve den reduserte momssats på matvarer.

### Prinsipielt skatteutvalg

Kjernen i Skatteutvalgets kapitalskatte-reform er at noe må gjøres med delingsproblemet. Aksepteres dette utgangspunktet, synes det klart at det må skje en tilnærming mellom marginalskatt på arbeidsinntekt og kapitalinntekt (over et tilstrekkelig stort intervall). I dette støter en på to dilemmaer. Det er grenser for hvor hardt kapitalen kan beskattes, og fordelingshensyn tilsier at det ikke er uproblematisk å svekke progressiviteten i skatt på personinntekt. Det tjener utvalget til ære at det har funnet et kompromiss som både demper skatten på personinntekt og skjerper skatten på høy kapitalinntekt samtidig som en skjermer normalavkastningen.

Skatteutvalget har hatt stor faglig tyngde og har gjort en stor innsats. Framfor alt utmerker det seg ved grundig prinsipiell drøfting. Hovedbudskapene er konsentrasjon om skattesystemets primæroppgaver og stor grad av nøytralitet i forhold til næringstilpasning og kapitalallokering. Ikke nok med det, skatteutvalget har i større grad enn tidligere utvalg på området understreket behovet for langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken og framhever en prinsipiell forankring av skattereglene som den viktigste forutsetning for stabilitet og forutsigbarhet. Det kommer også med andre forslag, som at det skal være en årlig drøfting av retningslinjene for skattepolitikken og oppretting av et eget råd, som bidrag til langsiktighet i skattepolitikken. Dette er prisverdige initiativ. Saksforholdet er selvfølgelig komplisert. Et demokrati må tillate politisk risiko for så vidt som det er ulike ideologiske oppfatninger av hvor høyt skattenivået

bør være og hvor mye omfordeling skatten skal bidra til, og valgresultater er bare forutsigbare i land vi nødig sammenlikner oss med. Likevel vil det trolig være en utbredt oppfatning at mangelen på forutsigbarhet har gått

langt ut over det som er en del av demokratiet, og kanskje langt ut over det som er godt for demokratiet. Dessverre er en slik erkjennelse i seg selv ikke nok. Motkreftene er sterke i en tid da populisme gir stemmer, og under-

graving av prinsipper gir levebrød til profilerte TV-programledere. Men skatteutvalget har tatt et viktig skritt som bør følges opp.

### Artikkel → Forts. fra side 37

tydning for valg av lokaliseringalternativ. Videre er selvsagt gode kommunikasjonsmuligheter av stor betydning. For at utflytting av statsinstitusjoner der en stor andel av de ansatte har høyere utdanning, og der virksomheten krever spesialisert kompetanse, skal bli vellykket, er det altså en stor fordel at det også finnes utdannings- og forskningsinstitusjoner på eller i nærheten av tilflyttingsstedet med en *faglig profil som matcher institusjonens behov*. I hovedsak synes det som om det er valgt lokaliseringer for de 8 tilsynene som tilfredsstiller disse kriteriene.

Om man skal komme med noen erfaringsbaserte spådommer med hensyn til utfallet av flytteprosessen, må det være følgende. Et stort antall ansatte vil ikke flytte med. Men rekrutteringen av høyt kvalifiserte nye ansatte kommer ikke til å by på problemer. Etter en overgangsperiode kommer de utflyttede institusjonene til å fungere minst like godt som før. Hvor lang denne overgangsperioden blir, avhenger av en godt utformet flytteprosess. Med dette menes først og fremst en prosess der man legger forholdene godt til rette slik at ansatte opplever at flytteterskelen blir lavere, og en prosess der man sikrer effektiv kompetanseoverføring til de nyansatte.

### Referanser.

- Ambjørnsen, T., G. Birkeland, T. Dæhlin, og L. Fridstrøm (2003): «Samfunnsøkonomiske og statsfinansielle virkninger av å flytte Konkurransetilsynet.» *Økonomisk forum*, 57(1): 41-48.
- Fry, B. R., og R. F. Winters (1970): «The politics of redistribution.» *The American Political Science Review*, 64: 508-522.

- Goddard, J. B. (1975): *Office location in urban and regional development*. London: Oxford University Press.
- Græsdal, T., og T. Norheim (2002): «Hodeverk for styringsverk. Om organiseringen av Kystverket.» Bergen: Universitetet i Bergen.
- Hansen, J. C., og T. Selstad (1999): *Regional omstilling: Strukturbestemt eller styrbar?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Isakson, G.-E. (1992): *Relocation of administration. Experiences in Finland, Norway and Sweden*. Department of Political Science, Åbo Academy Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga Fakulteten vid Åbo Akademi Ser. A: 370.
- Lokaliseringsutvalget (1988): *Flyttevilligheten blant Oslo-bedrifter*. Lokaliseringsutvalget.
- Moh, J. J. P. E. (1997): «Fra periferien til senteret - En studie av beslutningsprosessen som førte til flytting av Norsk Polarinstittutt fra Oslo til Tromsø.» Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Pedersen, U., G. Rusten, R. J. Brunstad, A. Hervik, F. Steen, og L. K. Brunstad (1992): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av sentralisering*. SNF Rapport 11/92.
- Rhodes, J., og A. Kan (1971): *Office Dispersal and Regional Policy*. Department of Applied Economics.
- Rusten, G. (1991): *Regional utvikling*. SNF Rapport 5/91.
- Statskonsult (1998): *Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. Samordning og eventuelt utlokalisering*. Statskonsult Rapport 1998:14.
- Statskontoret (1989): *Omlokalisering av statlig verksamhet. Utvärdering av utflyttingen på 70-tallet. Hovedrapport*. Statskontoret 1989: 8A.
- (1989): *Omlokalisering av statlig verksamhet. Utvärdering av utflyttingen på 70-tallet. Sammanfatning*. Statskontoret 1989: 8B.
- Sætren, H. (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aalbu, H., og Hildeng Hauge (1981): *Utflytting av en statsinstitusjon. Eksempelet Statens sprengstoffinspeksjon*. NIBR Rapport 1981:9.
- Aalbu, H., og Ø. Imset (1983): *Utflytting av en statsinstitusjon. Konsekvenser for ansatte ved Norges geografiske oppmåling*. NIBR Rapport 1983:9.



■ ■ ■ TORE JØRGEN HANISCH:

# Hvem var Adam Smith – økonom eller moralfilosof?\*

«**P**opulærfremstillingen av økonomen Adam Smith som næringslivets profet er blodig urettferdig mot en mann som tok klart standpunkt for de fattige mot de rike og mektige», skrev Kalle Moene i en artikkel i Dagens næringsliv den 27. mars 2002. I den samme artikkelen kom han med en rekke interessante, men til dels kontroversielle synspunkter på Adam Smith, og dette ble innledningen til en debatt der Bente Åsjord i Attack, Stein Østre og Tore Jørgen Hanisch deltok i tillegg til Moene. Av gode grunner må man fatte seg i kort-het i en avisdebatt, og jeg fant de det derfor naturlig å skrive en mer utdypende artikkel om Adam Smith for Økonomisk forum.

## 1. Innledning. Presentasjon av Smith og hans samtid

Alle økonomer har hørt om Adam Smith, men vet gjennomgående lite om ham. Man vet for eksempel at han er blitt regnet grunnlegger av den økonomiske vitenskap og som kanskje den fremste forkjemper for økonomisk liberalisme, men muligens ikke så veldig mye mer. Et generelt problem ved økonomers oppfatning av Smith er at oppmerksomheten noe ensidig konsentreres om Smiths økonomiske hovedverk, *The*

*Wealth of Nations* (fra nå av kalt *WN*). Man har lett for å overse at Smith var professor i «moral philosophy» (som på norsk kan oversettes med moralfilosofi eller noe videre moralvitenskap), at *The Theory of Moral Sentiments* (fra nå av *TMS*) var hans første bok og den som først brakte ham ære og berømmelse.

Adam Smith ble født i Kircaldy i Skottland i 1723. I 1737 bare 14 år gammel, ble han student ved Universitetet i Glasgow der han fikk

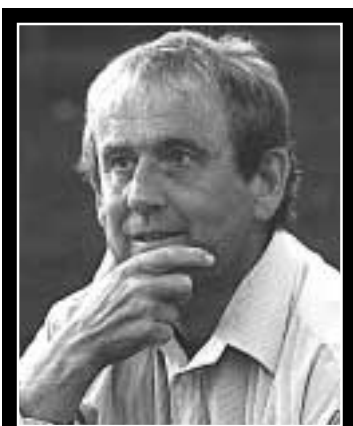
professor Francis Hutcheson som lærer i moralfilosofi og som gjorde et sterkt inntrykk på ham. Tre år senere ble han immatrikulert ved Baliol College i Oxford. Han studerte der i seks år og fikk etter hvert et inngående kjennskap til greske og romerske forfattere, spesielt til de såkalte *stoikerne* som kom til å prege hans forfatterskap. Tilbake i Skottland, 23 år gammel, fikk han anledning til å gi en serie offentlige forelesninger over et bredt spektrum av emner fra retorikk til politisk økonomi. De slo godt an, og det hele endte med at Smith ble tilbudt en stilling i logikk ved Universitetet i Glasgow i 1751. Ett år senere ble han professor i moralfilosofi da Hutchesons stilling ble ledig. Denne disiplin omfattet fagene naturteologi, etikk, rettsfilosofi og politisk økonomi.

I 1759 utkom Smiths først hovedverk (*TMS*). Boken ble en stor suksess, og Smith ble en berømt mann. Allerede i 1761 kom en ny revidert utgave av boken, og flere fulgte. Han kunne naturlig ha fortsatt som professor resten av livet, men så ble han tilbudt stillingen som privatlærer for den unge greven av Buccleuch. Tilbudet var av en slik art at det var vanskelig å si nei, i og med at lønnen var dobbelt så høy som den han hadde. I 1763 reiste hertugen og hans lærer til Frankrike der de oppholdt seg i tre år, for det meste i Toulouse. Oppholdet fikk stor betydning for Smith som fikk anledning til å møte en rekke ledende franske intellektuelle, blant dem Francois Quesnais, lederen for de såkalte fysiokratene, en fransk skole i økonomisk-politisk tenkning som er særlig kjent for slagordet *laissez faire*. Smith begynte i denne perioden å skrive på sitt økonomiske hovedverk. I 1766 reiste hertugen og hans lærer tilbake til London hvor Smith oppholdt seg frem til våren 1967. I denne perioden ble han valgt inn i Royal Society og gjorde en rekke viktige bekjentskaper. Han reiste så tilbake til Skottland, og I 1776 utga han *WN* som ble en voldsom suksess. I løpet av 15 år ble den oversatt til ett dusin språk, deriblant dansk.<sup>1</sup> Han døde i 1790 like etter han hadde fullført en større revisjon av *TMS*.

Boken har mye til felles med verker av samtidige skotske forfattere som Hume og Hutcheson, George Turnbull og Thomas Reid. Hvis vi føyer Henry Home, Adam Ferguson, og Dugald Stewart til denne listen, kan vi snakke om en egen

\* Jeg vil gjerne rette en spesiell takk til Erik Reinert som har lest manuskriptet og kommet med en serie interessante forslag. På grunn av manglende plass har det vært umulig å ta hensyn til alle sammen.

<sup>1</sup> Den danske oversettelsen kom interessant nok på initiativ av en nordmann.



Tore Jørgen Hanisch er professor ved Høgskolen i Agder

skotsk filosofisk skole med klare fellestrekk. Det var Bacon og empirismen som var viktige inspirasjonskilder for denne skolen snarere enn Descartes og rasjonalismen, men det store forbilde fremfor noen var antagelig Sir Isac Newton. Newton selv hadde mer enn antydning at den metoden han brukte i fysikken også kunne brukes i moralvitenskapene. Det var menneskelig adferd og menneskets natur som var studieobjektet for de skotske filosofene, og de understreket spesielt at mennesket ikke kan leve alene, men er helt avhengig av et samfunn.<sup>2</sup>

Mens skolen understreket at man ved hjelp av observasjon, introspeksjon og fornuft kunne komme frem til de karakteristiske egenskaper ved menneskets natur, fastholdt man at denne natur eksisterte uavhengig av vår erkjennelse om den. Disse egenskaper var nedlagt av Skaperen selv eller «*The Author of Nature*» som Adam Smith pleide å si, og Mesteren hadde på denne måten etablert et overordnet mønster som mennesket gjerne fulgte uten å være klar over det. Endelig hadde medlemmene av skolen en felles interesse i følgende to spørsmål. For det første: «*By what means does it come to pass that the mind prefers one tenor of conduct to another?*» Og for det andre: «*Wherein does virtue consist, or what is the tone and tenor of conduct which constitutes the excellent or praiseworthy character?*»<sup>3</sup>

Økonomer har som nevnt en tendens til å hoppe over TMS og gå rett på WN. Mye taler for at de dermed mister noe vesentlig, blant annet fordi den andre boken ifølge Smith selv i høy grad bygger på den første. I likhet med Keynes forutsatte Adam Smith at «*economy is a moral science*», i det den forutsetter at handling er intensjonelt rettet, og kan dermed ikke reduseres til mekanikk, fysikk eller kjemi. TMS gir det generelle filosofiske fundamentet for den vitenskapen om mennesket som Smith forsøkte å utvikle, WN er mer å betrakte som en økonomisk spesialstudie. Smith hadde også utarbeidet et manuskript til en tredje bok, om styringssystemer og utviklingen av disse over tid, men dette ble dessverre brent etter hans død etter ordre fra forfatteren selv. På grunnlag av to forelesningsreferater utført av to studenter vet vi likevel en del om hva han hadde tenkt å si i denne boken.<sup>4</sup>

## 2. Smiths moralfilosofiske hovedverk

Det er vel kjent at Smith i noen grad legitimerer egeninteressen i WN som påpekt av flere deltakere i den nevnte debatten i *Dagens næringsliv*. På denne bakgrunn er han til tider blitt oppfattet som egeninteressens og materialismens filosof, spesielt i Tyskland. Hvis man leser hele hans forfatterskap og ikke bare WN, vil man imidlertid raskt oppdage at dette er en misforståelse. Hvordan man skal holde egeninteressen innenfor moralsk ansvarlige grenser er nettopp et hovedtema i TMS. Boken handler altså om «*moral sentiment*» og hvordan denne er avgjørende for utviklingen av et sivilisert samfunn. Den legger det filosofiske fundament som WN siden skal bygges på, og Smith beskriver her prinsippene for menneskenaturen som han i likhet med Hume og andre forfattere fra samtiden oppfattet som faste og uforanderlige. På dette nærmest universelle grunnlag kunne han avledede menneskets institusjonelle og øvrige adferd.

Det var ett spørsmål som særlig interesserte, nemlig kil-

den til menneskets evne til å foreta moralske vurderinger av egen og andres adferd, til tross for en nærmest overveldende besettelse for selvoppholdelse og egeninteresse. Smiths svar er at hver av oss har en indre stemme eller samvittighet som spiller rollen som en nøytral observatør («*impartial spectator*») som bifaller og fordømmer våre handlinger på en måte som det ikke er mulig å overse. TMS innledes på følgende måte: «*How selfish soever man may be supposed, there are evidently some principles in his nature, which interest him in the fortune of others, and render their happiness necessary to him, though he derives nothing from it except the pleasure of seeing it.*»

Prinsippet om sympati for andre er altså et viktig tema i boken. Smith diskuterer det inngående ved en serie eksempler som involverer så vel egenkjærlighet som nestekjærlighet og bestemmelse av hva som kan sies å være rettmessig. Økonomen og historikeren Robert Heilbroner oppsummerer det hele på følgende måte: «*Smith helps us to see how the principle of sympathy must be invoked in each category to determine the appropriate degree of self-interest, the proper display of benevolence and the desirable strictness of justice. Virtue – Smiths word for the embodiment of morality – is therefore not reducible to fixed rules. It is always mediated by the emphatic properties of human understanding. Morality is not given to us, but made by ourselves.*»<sup>5</sup>

Heilbroner understreker at dette moralsynet har åpenbart tiltrekkende sider. Det må ha passet særlig godt med opplysningstidens ideal om å frigjøre seg fra autoritære standarder om rett og galt. Det har imidlertid også klare svakheter. Den viktigste er at Smith er ute av stand til å forklare hvordan mennesket utvikler seg fra det elementære ønske om å bli rost «*to the genuine morality of seeking to be praiseworthy.*» Smith må igjen og igjen falle tilbake til en høyere standard enn vårt ønske om å vinne sympati, «*but he has no rationale for explaining why he does so.*»<sup>6</sup>

Våre passive følelser er i praksis egosentriske, understreker Smith. Hvordan kan det da ha seg at våre aktive handlinger i mange tilfelle er både noble og sjenerøse? Når vi er så meget mer opptatt av våre egne trivielle problemer enn av andre lidelser, hvordan kan det ha seg at mange mennesker viser aktiv nestekjærlighet og endog ofrer seg selv for andre? Smith understreker at dette ikke er resultat av menneskelige krefter: «*It is ... the inhabitant of the breast, the man within, the great judge and arbiter of our conduct. It is he who, whenever we are about to act so as to affect the happiness of others, calls to us, with a voice capable astonishing the most presumptuous of our passions... It is from him only that we learn of the real littleness of ourselves, whatever relates to ourselves, and the misrepresentations of self-love can be corrected only by the eye of this impartial spectator.*»<sup>7</sup>

Det er altså den nøytrale observatøren som er nøkkelordet, og det er til ham vi må sette vår tillit: «*It is he who shows us*

<sup>2</sup> Adam Smith, WN 1976, «Introduction» ved Andrew Skinner, s 19.

<sup>3</sup> TMS, sjette utgave 1790, vol. 2, s 196.

<sup>4</sup> *Lectures on Jurisprudence*, to forelesningsreferater datert henholdsvis 1762-63 og 1766. Utgitt i 1976.

<sup>5</sup> Heilbroner, *The Essential Adam Smith*, 1986, s 59.

<sup>6</sup> Heilbroner, samme sted.

<sup>7</sup> TMS s 137.

*the propriety of generosity and the deformity of injustice; the propriety of resigning the greatest interest of our own, for the yet greater interest of others.»*<sup>8</sup>

Det kan minne om det kristne nestekjærlighetsbudet, men hvis vi ser nærmere etter, fremgår det at det er noe ganske annet: «*It is not the love of our neighbour, it is not the love of mankind, which upon many occasions prompts to the practise of those divine virtues. It is a stronger love, a more powerful affection, which generally takes place upon such occasions; the love of what is honourable and noble, of the grandeur, and dignity, and superiority of our own characters.»*<sup>9</sup>

Det er altså til syvende og sist kjærligheten til vår egen storhet og verdighet som er avgjørende, en ikke spesielt kristen tankegang. Men dette kan lede til et handlingsmønster som ligger nær opp til kristne idealer. Dette kan lyde noe eksklusivt, men Smith understreker at nettopp slik vil enhver god soldat oppføre seg. Han vil vite at han utsetter seg for forrækt fra sine kolleger hvis de trodde han gjemte seg fra faren, eller nølte med å gå i striden når tjenesten krevde nettopp det. Dette innebærer at vi i viktige situasjoner må være villige til å sette vår egne snevre interesser til side: «*One individual must never prefer himself so much even to any other individual, as to injure that other, in order to benefit himself.»*<sup>10</sup> Det kan ikke nytte med noen samlet nytte-kostnadsanalyse i slike tilfelle. Man kan ikke komme å si at handlingen fremmet den samlede nytte. Man må absolutt ikke fremme sine egne interesser ved å gjøre urett mot andre. Det bryter mot helt grunnleggende prinsipper.

### 3. Smiths økonomiske hovedverk

*The Wealth of Nations* er ikke bare en lærebok i økonomi, skriver Heilbroner. Det er Smiths magnum opus, «*his vision of a society of perfect liberty as a fullblown stage of history»*.<sup>11</sup> Boken handler for en stor del om historisk utvikling. Et sentralt tema er utvikling gjennom stadier; fra jeger-samfunn via fedriftssamfunn, jordbruksamfunn til det kommersielle samfunn. Det er sagt om Adam Smith at han levde under gjennombruddet for industrisamfunnet uten å oppfatte det. En alternativ fortolkning er at han oppfattet industrisamfunnet som en naturlig forlengelse av det kommersielle samfunn.

Et annet hovedtema, noen vil si selve hovedtemaet, er økonomisk orden i et fritt samfunn. For mange var det slik at geografisk og sosial mobilitet utgjorde en alvorlig trussel mot samfunnsordenen. Smiths kanskje største bedrift var å vise hvordan et marked med konkurranse kunne gi en orden som var minst like pålitelig som statlig styring og mye mer fleksibel og dynamisk. Hans visjon om markedet som en selvregulerende mekanisme har vært et hovedtema for økonomisk debatt i mer enn 200 år. Den er slett ikke selvløsende og er stadig omdiskutert, men har vist seg å få større betydning enn selv Smith kunne forestille seg.

Et tredje hovedtema i verket, som i høy grad henger sammen med de to foregående, er økonomisk vekst. Han stiller i innroduksjonen spørsmålet om hvorfor noen land er rikere enn andre. I god skotsk protestantisk tradisjon vektlegger han arbeidskraftens betydning: «*The annual labour of every*

*nation is the fund which supplies it with all the necessaries and conveniences of life which it annually consumes, and which is always either in the immediate produce of labour, or in what is purchased with that produce from other nations.»*

De sentrale spørsmål i første bok er hvordan arbeidskraften forbedres og utvikles og hvordan produktet fordeles mellom de ulike samfunnsklassene. Svært mye av verkets hovedinnhold blir oppsummert i denne delen. Produksjonen vil også i høy grad avhenge av kapitalbeholdningen. Bok nr. to handler om hvordan kapitalen er sammensatt og hvordan den akkumuleres over tid. Bok tre handler helt eksplisitt om økonomisk historie, om hvordan velstanden har utviklet seg for forskjellige nasjoner siden Romerrikets fall. Bok fire bærer overskriften «*Systems of Political Economy»*, men handler om meget annet. Der er blant annet et stort kapittel om kolonier. Det er i denne boken Smith foretar sitt berømte oppgjør med merkantilismen, og her finner vi også et kapittel om fysiokratene. Bok V handler hovedsakelig om statens finanser.

Med utgangspunkt i dette verk er Smith blitt regnet som økonomifagets grunnlegger, men han var på ingen måte den første økonom. Den første professor i dette fag i Tyskland ble utnevnt så tidlig som i 1728, i Sverige omtrent samtidig. Skotten James Steuart utgav et stort økonomisk verk i 1767. Det kunne nevnes en rekke andre tidlige økonomiske forfattere. Ingen av dem fikk imidlertid noen betydning som kan sammenlignes med Smiths.

#### 3.1 Velstanden avhenger av arbeidsdelingen

Smith legger i første bok særlig vekt på arbeidsdeling og understreker at det i hovedsak er graden av arbeidsdeling som avgjør om et land er rikt eller fattig. Smith levde som nevnt i den perioden som senere er døpt for den industrielle revolusjon, og for oss er det naturlig å tenke at han ville ha valgt eksempler eksempel fra tekstilindustrien. I stedet viser han til noe så trivielt som fremstillingen av synåler. Han referer til en fabrikk med ti mann som daglig produserte 48 tusen nåler, altså nesten fem tusen nåler per mann. Dette er ifølge Smith overlegent mye mer enn de kunne klart hver for seg: «*But if they had all worked separately and independently, and without any of them had been educated to their particular business, they certainly could not each of them have made twenty, perhaps one pin per day.»*<sup>12</sup> Denne arbeidsdelingen som altså har en slik frapperende virkning er ikke resultatet av noen menneskelig visdom, men er fremkommet gradvis og meget langsomt som følge av en bestemt tilbøyelighet i menneskenaturen, nemlig «*the propensity to truck, barter and exchange one thing for another»*.<sup>13</sup> Enten denne tilbøyelighet opprinnelig er nedlagt, eller som Smith synes å mene er et resultat av vår evne til fornuft og tale, er den spesifikk for mennesket. Ingen har noensinne sette to

<sup>8</sup> Samme sted.

<sup>9</sup> Samme sted.

<sup>10</sup> TMS s138.

<sup>11</sup> Heilbroner 1986, s 149.

<sup>12</sup> WN, bok I, kap. I.

<sup>13</sup> WN, I.I.

hunder foreta «a deliberate exchange of one bone for another».<sup>14</sup>

Forskjellen mellom menneskene er fra naturens side mye mindre enn vi vanligvis er klar over. I moden alder etter endt utdannelse kan riktignok forskjellen være betydelig, men dette er mer et resultat av arbeidsdelingen enn en årsak til den. Forskjellen mellom en filosof og en gatefeier er til å begynne med ikke særlig stor: «[It] seems to arise not so much from nature, as from habit, custom and education. When they came into this world, and for the first six or eight years of their life, they were, perhaps, very much alike, and neither their parents nor play-fellows could perceive any remarkable difference.»<sup>15</sup>

Forskjellen mellom menneskene er mye mindre enn forskjellen mellom forskjellige dyreracer av same art. Dette skyldes i stor grad menneskenes evne til å ha nytte av hverandre, ikke minst gjennom handel. På dette grunnlag får arbeidsdelingen anledning til å utvikle seg, men markedets størrelse begrenser hvor langt utviklingen kan gå. Det er derfor om å gjøre å få markedet så stort og fritt som mulig. Dette hovedkonklusjonen i hele verket.

Når arbeidsdelingen er langt kommet, vil mesteparten av produksjonen være rettet mot markedet. Alle lever av kjøp og salg, og hver mann blir i en viss forstand en kjøpmann. Kjøpmannen spiller som påpekt i debatten i *DN* en særlig viktig rolle for den økonomiske utviklingen.<sup>16</sup> I et tidligere samfunn, før arbeidsdelingen for alvor hadde utviklet seg, var forholdene helt annerledes. Hvis en jeger fikk mer vilt enn han kunne bruke selv, kunne han ikke uten videre bli av med det. Slakteren i et moderne samfunn har normalt langt mer kjøtt enn det han trenger til eget bruk. Bryggeren og bakeren vil være villig til å kjøpe en del av det, men de har utgangspunktet intet annet å betale med enn egen produksjon. Hvis slakteren allerede har det brød og øl han trenger vil situasjonen være fastlåst.

Det som til syvende og sist løste dette problemet var utviklingen av et byttemiddel som alle aksepterte. Mange muligheter har antagelig vært forsøkt gjennom tidene, skriver Smith. Kveg sies å ha vært høyst vanlig, til tross for åpenbare ulemper, likeledes salt, tørrfisk og tobakk. Til syvende og sist har man imidlertid foretrukket metaller.

### 3.2 Rikdom og prisdannelse

I kapitel V, første bok, kommer Smith med sin berømte definisjon av hva rikdom er. Professor Haavelmo sa i sin tid at dette ville vært nok til å sikre ham en nobelpris i økonomi.<sup>17</sup> Tidligere økonomer, de såkalte merkantilistene hadde sagt at rikdom består i sølv og gull. Smiths definisjon lyder som følger: «Everyman is rich or poor according to the degree in which he can afford to enjoy the necessities, conveniences and amusements of human life.»<sup>18</sup>

Etter at arbeidsdelingen for alvor har funnet sted, er det bare en liten del som den enkelte produserer selv. Det meste må kjøpes av andre. En mann er derfor rik eller fattig i den grad han disponerer over andres arbeid eller i den grad han har råd til å kjøpe det: «The real cost of every thing, what every thing really costs to a man who wants to acquire it, is

the toil and trouble of acquiring it.»<sup>19</sup> Resten av første bok handler på denne bakgrunn om kostnader, priser og prisdannelse. I det opprinnelige og primitive samfunn, da jord var et fritt gode og man ennå ikke hadde akkumulert kapital av betydning, ble bytteverdiene naturlig regulert av de nedlagte arbeidsmengder. Det er nettopp i denne sammenheng Smith kommer med sitt berømte eksempel om hjort og bever: «If among a nation of hunter, for example, it usually costs twice the labour to kill a beaver as it does to kill a deer, one beaver should naturally exchange for two deers. It is only natural that what is usually the worth of two days labour, should be worth double of what is usually the produce of one day's or one hour's labour.»<sup>20</sup>

I dette opprinnelige samfunn tilhørte hele produksjonen arbeideren, det vil si den som frembrakte gjenstanden. Mengden av det arbeid som vanligvis brukes på å fremstille den, «is the only circumstance which can regulate the quantity of labour which it ought commonly to command, or exchange for.» Så snart det er blitt akkumulert kapital (stock) hos bestemte personer i form av matvarer, råvarer, redskaper, våpen etc., vil noe av alt dette bli satt inn i produksjonen av nye varer. Når produktet skal omsettes: «something must be given for the profits of the undertaker of the work hazards his stock in his adventure. The value which the workmen add to the materials, therefore, resolves itself into two parts, of which the one pays the wages, the other the profit of the employer upon the whole stock of materials and wages which he advanced.»<sup>21</sup>

På et enda senere stadium, når jord er blitt et knapt gode og det er innført privat eiendomsrett til dette godet, må det i tillegg betales grunnrente. Smith benytter seg av anledningen til å gi et lite spark til grunneierne: «As soon as the land of any country has become private property, the landlords, like all other men, love to reap where they never sowed, and demand a rent even for its natural produce.»<sup>22</sup>

Prisen på ethvert gode kan dermed deles i tre; arbeidslønn, profitt og grunnrente: «In the price of corn for example, one part pays the rent of the landlord, another the maintenance of labourers and labouring cattle employed in producing it, and the third pays the profit of the farmer.»<sup>23</sup> I prisen på mel, fortsetter Smith, må vi i tillegg til prisen på korn ta med profitten til mølleren og lønningene til hans ansatte, i prisen på brød profitten til bakeren og lønningene til hans ansatte, og for begge to må vi ta med transportarbeidet.

<sup>14</sup> WN, I.II.

<sup>15</sup> WN, I.II.

<sup>16</sup> Moene hevdet 29.4.02 i *DN* at Smith var «utpreget skeptisk» til kjøpmennene. Hanisch understreket 16.4 og 22.5 at Smith langt på vei oppfattet dem som motoren i samfunnsutviklingen, men i mange tilfelle med motstridende interesser i forhold til allmennheten.

<sup>17</sup> T. Haavelmo, forelesninger i økonomisk idehistorie 1977, referert av T.J. Hanisch.

<sup>18</sup> WN, I.V.

<sup>19</sup> WN, I.V.

<sup>20</sup> WN, I.VI.

<sup>21</sup> WN, I.VI.

<sup>22</sup> WN, I.VI.

<sup>23</sup> WN, I.VI.

### 3.3 Markedet som en selvregulerende mekanisme

Vi kommer så til det kapitlet som beskriver forholdet mellom naturlig pris og markedspris. Dette er ett av de mest berømte i hele verket der han bl. a. innfører tilbud og etterspørsel: «*When the quantity which is brought to the market, falls short of the effectual demand, all those who are willing to pay the whole value of the rent, profit and wages which must be paid in order to bring it thither, cannot be supplied be supplied with the quantity they want. Rather than want it altogether, some of them will be willing to give more. A competition will immediately begin among them, and the market price will rise more or less above the natural price, according to either the greatness of the deficiency, or the wealth or wanton luxury of the competitors, happen to animate more or less the eagerness of the competition... Hence the exorbitant price of the necessaries of life during the blockade of a town or during a famine.*»<sup>24</sup>

Når derimot den tilbudte mengde blir større enn den effektive etterspørselen, blir det umulig å selge alt sammen til den verdi på grunnrente, lønn og profitt som normalt skal til for å bringe varen på markedet. Noe må selges til en lavere pris, og dette vil redusere prisen på alt sammen. Markedsprisen vil falle mer eller mindre under den naturlige pris, avhengig av i hvilken størrelsen på tilbudsoverskuddet vil frembringe økt konkurranse blant selgerne. Prisfallet vil bli større for bedervelige varer enn for dem som holder seg godt, vesentlig større for fersk fisk enn for jern. Dermed kommer vi til følgende konklusjon: «*The natural price, therefore, is as it were, the central price, to which the prices of all commodities are continually gravitating. Different accidents may sometimes keep them suspended a good deal above it, and sometimes force them down even somewhat below it. But whatever be the obstacles which hinder them from settling in this center of repose and continuance, they are constantly tending towards it.*»<sup>25</sup>

Hele verket handler for en stor del om historisk utvikling og den er gjennomsyret av Smiths egen historiske og klassiske dannelsen. Økonomisk vekst er det underliggende tema hele tiden, men det er særlig i tredje bok det kommer i fokus når han skriver om økonomisk utvikling i et langsiktig perspektiv. Det sies her helt eksplisitt at handel og kjøpmannskap er motoren i utviklingen.

Utviklingen av byer og handel var for det første viktig fordi det skaffet et marked for produksjonen i landbruket og dermed skapte grunnlaget for en videre produktutvikling. For det andre ble den kapitalen som akkumulerte seg i byene for en stor del reinvestert på landet, og kjøpmennene viste seg å være dyktige investorer og entreprenører også i jordbruket. Som Smith lakonisk bemerker, «*a merchant is accustomed to employ his money chiefly in profitable projects, whereas a mere country gentleman is accustomed to employ his money chiefly in expense.*»<sup>26</sup> For det tredje kom handel og manufaktur gradvis til å frembringe lov og orden og dermed økt sikkerhet for individene.

### 3.4 Den usynlige hånd

Smiths berømte «usynlige hånd» er viktige tema i begge bøkene, men på litt forskjellig måte.<sup>27</sup> I *Theory of Moral*

*Sentiments* er det meget tale om den måten Skaperen («the Author of nature») har sørget for at menneskeheten vil oppfylle Hans hensikt med oss til tross for at vår fornuft er høyst begrenset. Den grunnleggende ide er enkel og ikke uten appell, skriver Heilbroner: «*Man is by his human nature incapable of foreseeing the consequences of his actions more than a very narrow range. How then does he know what course to follow, when he cannot use his faculties to anticipate the outcome of his own actions, much less that of his fellow actors? The question is answered in much the same way as the provision of a sense of duty and conscience. The Deity, when he created the world, gave to humankind a surer guide than reason. This was the call of its passions.*»<sup>28</sup>

Midlene er blant annet en serie med instinkter eller tilbøyeligheter som vi utløser en følelsesmessig reaksjon enten vi er klar over det eller ikke. På denne måten, «*without intending it, without knowing it*» forfølger vi en overordnet handlingsplan som ellers ville kreve guddommelige evner.<sup>29</sup> I *Moral Sentiments* er virkemidlet en indre stemme eller samvittighet, i *Wealth of Nations* utdypes det i tillegg en institusjonell mekanisme som bidrar til å løse en del av de problemer som oppstår hvis vi overlater det hele til følelsene.

Begrepet «den usynlige hånd» introduseres i det moralfilosofiske verket i del IV.1. Her sies det at avkastningen av jorden normalt underholder det antall som er mulig: «*The rich only select from the heap what is most precious and agreeable. They consume little more than the poor, and in spite of their natural selfishness and rapacity, they mean only their own convenience, though the sole end they propose from the labours of all the thousands of man they employ, be the gratification of their own vain and insatiable desires, they divide with the poor the produce all their improvements. They are led by an invisible hand to make nearly the same distribution of the necessaries of life, which would have been the case, had the earth been divided in equal portions of all its inhabitants, and thus without knowing it, advance the interest of society, and afford to the multiplication of the species.*»<sup>30</sup>

Dette er den eneste gangen dette begrepet brukes i *TMS*, men denne typen resonnering er som nevnt et gjennomgangstema. Vi følger følelsene snarere enn fornuften for der ved å realisere en overordnet plan. Samtidig er vi utstyrt med samvittighet og dette legger visse begrensninger på våre mest egosentriske følelser. I *The Wealth of Nations* påvises det som nevnt at markedet er en selvregulerende mekanisme, og at markedsprisen beveger seg tendensielt mot den «naturlige pris» som akkurat dekker de normale kostnader. Denne mekanismen er senere kalt for markedsmekanismen og i enkelte sammenhenger rett og slett for «den usynlige hånd».

<sup>24</sup> WN, I.VII.

<sup>25</sup> WN, I.VII.

<sup>26</sup> WN, III.IV.

<sup>27</sup> Dette tema spilte en viktig rolle i debatten i *DN*. Moene nedtonet betydningen og understreket helt korrekt at uttrykket «den usynlige hånd» bare ble brukt en gang i *WN*. Hanisch, Østre og Åsgård hevdet at det var et sentralt tema likevel og viktig for konklusjonen om å overlate mest mulig til markedet.

<sup>28</sup> Heilbroner, 1986, s. 86.

<sup>29</sup> Heilbroner, samme sted.

<sup>30</sup> *TMS*, IV.1.10.

Smith brukte dette uttrykket bare én gang i hvert av sine to hovedverk, men på en litt forskjellig måte. I *WN* brukes det slik: «[Every individual generally] neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring to support the domestic to that of the foreign industry, he intends only his own security, and by directing that industry in such a manner that its produce of its greatest values, he intends only his own gain, and he is in this case as in many other cases, led by **an invisible hand** that was no part of his intention. Nor is it always worse for society that it was no part of his intention. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really wants to promote it. I have never seen much good done by those who affected to trade for the common good.»<sup>31</sup> Ved å forfølge egeninteressen i markedet vil altså individet i mange tilfelle fremme samfunnets beste mer effektivt enn når han virkelig forsøker å handle til det felles beste.

#### 4. «Das Adam Smith Problem»

I sin bok om *Demokratisk kapitalisme* (1993) har Francis Sejersted en artikkel som heter «Marked og moral». Han diskuterer her blant annet det såkalte «smithske problemet», døpt av tyske økonomer av den historiske skolen i andre halvdel av 1800-tallet. Spørsmålet er om Smith på et grunnleggende punkt skiftet standpunkt fra han utgav sin første bok i 1759 frem til utgivelsen av den andre i 1776. Karl G. A. Knie var den som først fremsatte denne tesen i 1853 i boken *Die Politische Ökonomie vom Standpunkte der geschichtlichen Methode*. Den fullstendige «Umschwungs-theorien» ble så formelert Withold von Skarzynski i boken *Adam Smith als der Moralphilosoph und Schöpfer der Nationalökonomie* i 1878. Sejersted diskuterer dette spørsmål med utgangspunkt i Andrew Skinners avvisning av en slik innbygget motsigelse: «In the former work (*WN*), it will be remembered that welfare is defined in material terms; in terms of the level of real income, i.e. the extent to which the individual can command the produce (labour) of others. On the other hand, in the philosophical work welfare was defined more in terms of quality of life attainable, where «quality» refers to level of moral experience greater than that in the «mercenary exchange of goods according to an agreed code of valuation». There is of course no inconsistency between these two positions since the two books while analytically linked, in fact consider different areas of human experience.»<sup>32</sup>

Sejersted er imidlertid ikke tilfreds med dette resonnetet. Han sier at spørsmålet om konsistens ikke lar seg løse bare ved å vise til at de to bøkene «behandler to forskjellige områder for menneskelig erfaring». Spørsmålet blir hvordan den teori ser ut «som tar hensyn til begge erfaringsområder, og som altså forener de to delteorier. Det er dette som ikke er klart hos Smith. I denne sammenheng dukker det opp et spørsmål om hvorvidt for eksempel det å handle moralsk, det vil si ut fra sympati og omtanke for andre, fører til mer eller mindre «velferd» på et overordnet nivå – og om hvorvidt det å følge egeninteressen i markedet virker moralsk korrupperende eller ikke. Det er meget som tyder

på at det faktisk er en inkonsistens mellom de to bøker, ikke nødvendigvis på teoretiske plan, men i den forstand at det ut fra Smiths argumentasjon er vanskelig å forene en strategi for utvikling av materiell velferd med en strategi for moralsk utvikling, eller utvikling av det sivile samfunn.»<sup>33</sup>

Nå understreker Sejersted at Smith hadde sett problemet, og at Skinner selv refererte til det på følgende måte: «Adam Smith never lost sight of the fact that the pursuit of gain might lead to corruption of our moral sentiments.»<sup>34</sup> Dermed fremgår det imidlertid at problemstillingen er blitt noe forskjøvet. Spørsmålet er ikke lenger om Smith forandret oppfatning fra den første til den andre boken, men om det er en grunnleggende motsetning mellom hovedmålsetningene i de to bøkene, mellom økonomisk og moralsk velferd. Sejersted mener tydeligvis at det siste spørsmålet er det viktigste og har gode argumenter.

Han viser til at en lang rekke forfattere fra de eldste tider og frem til i dag har påpekt det moralske tvilsomme i handel. Platon hadde i *Lovene* sagt at kjøpmennene var nødvendige for samfunnet, men at gruppen burde være minst mulig slik at det moralske forfall som nødvendigvis fulgte av deres virksomhet ble minst mulig. Også Aristoteles mente at handel virket korrupperende og betraktet handelsmenn som en prototyp på dem som hadde latt seg smitte av grådigheten. For middelalderens kristne skolastikere var problemet minst like stort i og med at egeninteressen var en av de syv dødsynder.<sup>35</sup> Endelig viser Sejersted til en helt moderne tenker, Allan Wolfe, som i en bok utkommet i California i 1989 hadde sagt «Commercial Society from this point of view, was always on the brink of moral bankruptcy.»<sup>36</sup>

Alle disse forfatterne synes altså å mene at handel og kjøpmannskap virker moralsk fordervende og dermed blir en trussel mot det moralske høyverdige liv. Sejersted stiller ingen spørsmålstegn ved denne konklusjon og han tillegger den også Adam Smith «Når han skriver om økonomi er han grunnleggende optimistisk, når han skriver om utviklingen av det sivile samfunn, blir tonen mer pessimistisk. Faren for moralsk korrumpasjon er hele tiden til stede. Det blir blant annet statens oppgave å motvirke denne tendens.... I tillegg til faren for moralsk korrumpasjon blir spørsmålet om konsistens også et spørsmål om konsekvensene for den almene velferd av moralske versus umoralske handlinger. Kan man klare seg uten markedet, altså uten de amoralske og korrupperende handlinger? Anbefaler han markedet bare fordi man nå en gang må ta hensyn til menneskets svake natur, eller er markedet et gode uansett.»<sup>37</sup>

For Sejersted blir dette et viktig dilemma. Han mener at Smiths hovedteori er at «de amoralske handlinger (forfølgelsen av egeninteressen i markedet)» fører til gode konsekvenser for den alminnelige velferd. «Men hva med de moralske handlinger?» spør Sejersted. Fører også disse til gode resul-

<sup>31</sup> *WN*, IV.II.

<sup>32</sup> Andrew Skinner, «Introduction» i Adam Smith, *The Wealth of Nations* (ed. by A. Skinner) 1970, s 80f.

<sup>33</sup> Sejersted, 1993, s 23.

<sup>34</sup> A. Skinner 1970, s 81.

<sup>35</sup> Sejersted 1993, s. 21.

<sup>36</sup> A. Wolfe, *Whose Keeper? Science and Moral Obligations*, s 29.

<sup>37</sup> Sejersted 1993, s 24.

tater på det almene plan? Problemet er at Smith ser ut til å svare nei: «ved å følge sine egne interesser fremmer individet normalt samfunnets interesser mer effektivt enn hvis det virkelig intenderer å fremme dem. Jeg kjenner ikke til mange gode resultater fra dem som handler for det felles beste.»<sup>38</sup> Dermed synes det for Sejersted å være slik at det gode samfunn i overveldende grad er avhengig av de dårlige handlinger: «Hvis det virkelig er slik at det bare er de amoralske handlinger som fører til gode resultater for samfunnet, står vi overfor et virkelig fundamentalt problem.»<sup>39</sup>

Jeg tror dette beror på en misforståelse. Sejersted viser til Platon og flere andre autoriteter som mener at det å forfølge egeninteressen i markedet virker moralsk fordervende. Han slutter seg til dette og tar det mer eller mindre for gitt at Smith mente det samme, men det siste er etter min mening ikke riktig. Smith understreket i det moralfilosofiske verket i opposisjon til Hutcheson at det i mange tilfelle kan være et utmerket prinsipp å ivareta egne interesser: «*Regard to our own private happiness and interest, too, appear upon many occasions a very laudable principle of action. The habits of oeconomy, industry, discretion, attention and application of thought, are generally supposed to be cultivated from self-interested motives, and at the same time are apprehended to be very praiseworthy qualities, which deserve the esteem and approbation of everybody.*»<sup>40</sup> Litt senere blir resonnementet supplert på følgende måte: «*Carelessness and want of oeconomy are universally disapproved of, not, however, as proceeding from want of benevolence, but from want of the proper attention to the object of self-interest.*»<sup>41</sup>

Det blir også galt å tillegge Smith den oppfatning at handling ut fra altruistiske motiver aldri vil gi gode konsekvenser. Hva han sa i WN var at han aldri hadde sett «*much good done by those who pretended to trade for the common good*».<sup>42</sup> Det finnes som kjent andre handlinger enn varebytte, og Smith gjorde det helt klart i Moral Sentiments at det i mange tilfelle ville være riktig å sette egeninteressen til side. Han sa for eksempel: «*One individual must never prefer himself so much even to any other individual, as to injure that other, in order to benefit himself, though the benefit to the one should be much greater than the hurt or injury to the other.*»<sup>43</sup>

Konklusjonen er at Sejersted reiser en meget interessant problemstilling, men jeg tror altså at han i noen grad har misforstått Adam Smith. Smith mente slett ikke at det alltid er moralsk galt å følge egeninteressen. I svært mange tilfelle er det en utmerket ting å gjøre. Det er også galt å tillegge ham den oppfatning at handling ut fra altruistiske motiver sjelden aldri kunne få gode konsekvenser. Han gir selv en rekke eksempler på det motsatte.

## 5. Avslutning

Smith arbeidet gjennom mesteparten av sin karriere med moralfilosofiske spørsmål, og det var som moralfilosof han vant sin første internasjonale berømmelse. Hans lærer Thomas Hutcheson var professor i moralfilosof, og Smith overtok i 1752 dette professoratet. Det økonomiske hovedverket ble skrevet forholdsvis sent i karrieren, og også dette bygger i vesentlig grad på den basis som ble lagt i TMS. Slik sett er det nærliggende å si at han var moralfilosof. På den

annen side har vi sett at faget politisk økonomi inngikk som en del av moralfilosofien, og det fremgår av stensilerte forelesningsreferater at Smith tidlig fattet interesse for dette faget. Han ble senere kjent som grunnlegger av den økonomiske vitenskap og som en av de ledende økonomer gjennom alle tider. Vi kan derfor gjerne si at Smith var en berømt professor i moralfilosofi som ble en av verdens aller fremste økonomer.

## Referanser:

- Blaug, M. (1992): *The Methodology of Economics*, 2. utgave, Oxford University Press (1980).
- Buckle, H. T. (1861): vol. ii av *History of British Civilisation*, London.
- Heilbroner, R. (1986): *The Essential Adam Smith*, Oxford University Press.
- Hume, D. (1992): *A Treatise of Human Nature*, Oxford University Press [1739].
- Haavelmo, T. (1952): *Dynamisk pristeori*, Forelesninger 1951/52 referert av Bjørn Thalberg, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Knies, K. K.G.A. (1853): *Die Politische Ökonomie vom Standpunkte der geschichtlichen Methode*, Berlin.
- Samuelson, P.A. (1947): *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press.
- Sejersted, F. (1993): «Marked og moral», *Demokratisk kapitalisme*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Skarzynski, H.T. (1878): *Adam Smith als der Moralphilosoph und Schöpfer der Nationalökonomie*, Berlin.
- Skinner, A. (1970): «Introduction» i Adam Smith, *The Wealth of Nations* (red. av A. Skinner) Pelican Classics, London.
- Smith, A. (1977): *Correspondence*, Clarendon Press, Oxford.
- Smith, A. (1971): *The Wealth of Nations*, Aldine Press, London [1776].
- Smith, A. (1966): *Theory of Moral Sentiment*, Augustus M. Kelly, Publishers, New York [1759].
- Smith, A. (1978): *Lectures on Jurisprudence*, to forelesningsrapporter datert henholdsvis 1762-63 og 1766, Clarendon Press, Oxford.
- Wolfe, A. (1989): *Whose Keeper? Science and Moral Obligations*, University of California Press.
- Young, J. T. (1997): *Economics as Moral Science – The Political Economy of Adam Smith*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

<sup>38</sup> WN, III.II.

<sup>39</sup> Sejersted 1993, s 24.

<sup>40</sup> TMS, VII.ii.3.16.

<sup>41</sup> Samme sted.

<sup>42</sup> WN, III. II.

<sup>43</sup> TMS, s 138.

■ ■ ■ KJELL J. SUNNEVÅG:

# Flytting av tilsyn – drama eller dramatisk?\*

**R**egjeringen har nylig foreslått å flytte 8 statlige tilsyn, med til sammen rundt 900 ansatte, ut fra Oslo. Det har vært hevdet at dette vil bidra til å svekke tilsynsfunksjonene, at det vil føre til redusert effektivitet til tross for at hensikten er det motsatte, og at det vil koste uforholdsmessig mye. I denne artikkelen vil jeg se nærmere på hvorfor utflytting av statsinstitusjoner er aktuell politikk. Ut fra erfaringene med utflytting av statsinstitusjoner i Sverige på 70-tallet, og de noe begrensede erfaringene vi har i Norge, vil jeg også si noe om hvilke konsekvenser vi kan forvente flytting vil innebære.

## 1. Innledning

På 60- og 70-tallet var utflytting av statsinstitusjoner fra hovedstadsområdet et tema som ble viet mye oppmerksomhet, ikke bare i Norge, men også i Sverige og Finland. Men selv om tanken prinsipielt hadde mange tilhengere, viste den politiske beslutningsprosessen seg å være svært komplisert, med mange kryssende interesser. Isakson (1992) sammenligner prosessen i de tre nordiske landene og oppsummerer det som skjedde kort: I Sverige ble konkrete beslutninger om relokalisering tatt raskt, mens det i Norge og Finland skjedde lite.

I Norge var relokalisering av statsinstitusjoner et tema som var på den politiske agenda over lang tid. Regjeringen Gerhardsen satte allerede i 1961 ned Ingebretsen-utvalget som skulle se på mulighetene. I St.meld. nr. 21 (1966-67) følges utvalgets innstilling opp. I meldingen foreslås det at 11 institusjoner, med til sammen 500 heltidsansatte, flyttes ut. Dette var en liten andel av det som «Utflyttingsutvalget» hadde

tilrådd. Blant de institusjonene som ble foreslått flyttet ut finner vi Norsk Tipping, Fyrdirektoratet, Losdirektoratet, Norges Geografiske Oppmåling (NGO) og Statens sprengstoffinspeksjon og Norges Banks Seddeltrykkeri. I løpet av stortingsbehandlingen ble dette antallet institusjoner ytterligere redusert, og det endelige vedtaket omfattet 8 institusjoner. Sætren (1983) skriver at det mest iøynefallende trekk ved det utflyttingsprogram som Stortinget vedtok var dets beskjedne omfang. Med unntak av Seddeltrykkeriet og NGO var det få store og ressurssterke statsinstitusjoner som ble berørt. Foreslått beliggenhet var også interessant; samtlige var foreslått lokalisert innenfor et av nabofylkene til Oslo og Akershus i den sentrale Østlandsregionen.

Kommunaldepartementet gav Plasseringsutvalget (i funksjon mellom 1969-1978) i oppgave å vurdere plassering av statsinstitusjoner på nytt. Dette skulle være et rådgivende organ i utflyttingssspørsmål. Dette utvalget fungerte imidlertid dårlig.<sup>1</sup> Erkjennelsen av at utflyttingsarbeidet mer eller mindre hadde stoppet opp var bakgrunnen for at Korvald-regjeringen like før valget i 1973 nedsatte et nytt utvalg – Grande-utvalget – som skulle vurdere hele utflyttingsspørsmålet på nytt.<sup>2</sup> Utvalget leverte flere delutredninger, og fremsatte mange relokaliseringforslag (se NOU 1975:11, NOU 1977:3 og NOU 1979:19). I de tre rapportene behandlet utvalget til sammen 288 sivile og militære statsinstitusjoner i Oslo-området. Av disse ble 59 antatt å kunne fungere tilfredsstillende utenfor Oslo-området. Deler av disse forslagene endte i Stortinget, men uten at det endte i konkrete utflyttingsvedtak; debatten ble mer prinsipiell vedrørende utflytting av statsinstitusjoner (Sætren, 1983). Etter hvert døde denne første utflyttingsoffensiv hen inntil den forsvant helt fra begynnelsen av 80-tallet. I sin redegjørelse for Stortinget i forbindelse med St.meld. nr. 55 (1980-81) sa Kommunal- og arbeidsministeren at Regjeringen ikke lenger gikk inn for hel utflytting av statsinstitusjoner. I stedet håpet en å oppnå

\* Artikkelen baserer seg på SNF rapport 17/02.

<sup>1</sup> Ved utgangen av 1978 hadde Plasseringsutvalget avgitt uttalelser om lokalisering av 19 statsinstitusjoner pluss to andre som ble sluttbehandlet senere. I 15 av disse sakene ble utfallet lokalisering i Oslo, Drammen eller Hønefoss. Med andre ord ble bare et fåtall institusjoner vedtatt flyttet til et sted utenfor Østlandsregionen (se Sætren, 1983).

<sup>2</sup> En del av utvalgets mandat var også å utrede et nytt og mer omfattende mandat for Plasseringsutvalget slik at dette kunne bli bedre i stand til å realisere målsettingen om å flytte statsinstitusjoner ut fra Oslo.



Kjell J. Sunnevåg er forskningssjef ved Samfunns- og næringslivsforskning (SNF)



den regionale omfordeling som Stortinget hadde forutsatt ved bruk av andre virkemidler. 20 års arbeid hadde resultert i utflytting av sju statsinstitusjoner med til sammen nesten 400 stillinger, hvorav NGO sto for omlag halvparten (Aalbu og Imset, 1983).

I St.meld. nr. 17 (2002-03) drøftes organisering av den statlige tilsynsfunksjonen. Det er imidlertid forslaget om flytting av 8 tilsyn ut fra Oslo som har fått mest oppmerksomhet. Naturlig nok, siden å flytte 8 statsinstitusjoner med rundt 900 ansatte ut fra Oslo har omfattende konsekvenser for de som berøres – både de som må finne seg et annet arbeid og de som flytter med.

Etter at Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman redegjorde for hovedinnholdet i stortingsmeldingen om tilsynsfunksjonen tidlig i desember, har reaksjonsmønsteret vært som forventet, med klare fellestrekk til det som vi har sett ved tidligere flytteforsøk. Motstanden kommer naturlig nok sterkest fra de ansatte i de tilsynene som blir berørt, fagforeningene, samt Oslo-politikere. Det blir hevdet at det er et dyrt eksperiment og elendig personalpolitikk. Videre hevdes det at tilsynsfunksjonen blir svekket i årevis, noe som vil gi «høyere priser, mindre kontroll, lavere sikkerhet til land og til vanns og i luften».<sup>3</sup>

Et bidrag som forsøker å kostnadsberegne konsekvensene av utflytting av Konkurransetilsynet finnes i et tidligere nummer av Økonomisk Forum (Ambjørnsen, m. fl., 2003). Analysen må oppfattes som et partsinnlegg. Den har også sine svakheter, både i valg av forutsetninger og faglig. Eksempler på forutsetninger som kan diskuteres er at ventelønn-estimatet er svært høyt, tatt i betraktning av at vi i hovedsak snakker om høyt kvalifisert arbeidskraft med etterspurt kompetanse, og at de som ikke flytter med vil ha førsterett til statlige stillinger i Oslo. Det samme gjelder kostnadene knyttet til kompetanseoverføring. Vi vet at f.eks. Polarinstituttet løste dette ved at nyansatte hospiterte for kortere eller lengre perioder i Oslo. Mer alvorlig er det at forfatterne helt har valgt å se bort fra de svenske erfaringer som viser at den mest vesentlig statsfinansielle besparelse ligger i billigere husleie regionalt (se Statskontoret, 1989). Konkurransetilsynets medarbeidere velger i sin kostnadsvirkningsanalyse å se helt bort fra slike effekter. De begrunner dette med at Konkurransetilsynet har en svært gunstig husleieavtale, med opsjon på fornyelse fram til 2014, og de skriver at de av denne grunn ikke har «lagt til grunn noen varig innsparing i husleiekostnader ved flytting til Bergen». Normalt bør en alternativkostnadstankegang legges til grunn i slike analyser. At Konkurransetilsynet har en svært billig leieavtale er ikke et argument for å se bort fra husleiedifferanser sentralt og regionalt. Konkurransetilsynet kan for eksempel fremleie lokalene til markedspris, få billigere lokaler i Bergen, og realisere en pen netto.

Men formålet med denne artikkelen er ikke å gå inn i en debatt om forutsetninger for en kost-nytte analyse av konsekvensene av flytting. Det er da heller ingen tvil om at flytting vil koste mye, i hvert fall på kort sikt. Nettopp av den grunn er det viktig å se på hvorfor flytting er aktuell politikk i et faglig perspektiv. Videre er det hensiktsmessig å se nærmere på erfaringene med utflytting av statsinstitusjoner.

## 2. Hvorfor er flytting aktuell politikk?

Sentralisering betegner prosesser som fører til opphopning av befolkning og økonomisk aktivitet i sentrale områder. Motstykket er ofte også redusert befolkning og økonomisk aktivitet i andre områder. I etterkrigsperioden har bosettingsmønsteret i Norge vært preget av økt sentralisering. Betydelige andeler av distriktenes befolkning har søkt inn til storbyområder for å skaffe seg utdanning og arbeid. Rusten (1991) peker på at virkningene av disse flyttingene over tid ble forsterket av at de som flyttet hadde en skjev kjønns- og aldersmessig fordeling: Det er de unge, og særlig kvinnene som søkte seg inn til storbyområdene. Rusten peker videre på at en betydelig andel av de næringene og funksjonene som i etterkrigstiden har hatt sysselsettingsvekst, har vært lokalisert til storbyområdene. Her finner vi deler av den avanserte produksjonen, hovedkontorfunksjoner, FoU-aktiviteter, og ulike former for høyere ordens privat og offentlig tjenesteyting. Distriktene er først og fremst tilholdssted for primærnæringene, industri knyttet til foredling av naturressurser og tjenesteyting som først og fremst retter seg mot regionale og lokale markeder. Sætren (1983) oppsummerer hovedtrekkene i arbeidsplassutviklingen i Norge etter 1950 slik: Det har skjedd en betydelig geografisk konsentrasjon av statlige arbeidsplasser til hovedstadsområdet, og det har samtidig funnet sted en kraftig vridning i retning av tjenesteytende næringer. På 60-tallet skjedde hele 67% av den statlige sysselsettingsveksten i hovedstaden.

Men hvorfor skal myndighetene bruke betydelige ressurser, og påføre ansatte og deres familier ofte store prøvelser, ved å omplassere etablerte statsinstitusjoner? I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det være snakk om både en effektivitets- og en fordelingsmessig begrunnelse som kan benyttes for å rasjonalisere slike tiltak

I Pedersen m. fl. (1992) argumenteres det for at *fordeler ved sentralitet* bidrar til å forklare sentraliseringsprosessen. En slik fordel er knyttet til samlokaliseringsevner, både for foretak og for konsumenter. For et foretak kan det være fordel forbundet med å ha tilgang til et bredt og differensiert arbeidsmarked, med å kunne velge mellom konkurrerende og spesialiserte lokale underleverandører og å ha et bredt kundegrunnlag. Videre kan det være fordeler ved å være lokalisert i et industrielt miljø med forsknings- og utviklingsaktiviteter. For konsumenter kan samlokaliseringsevner være forbundet med verdien av å ha tilgang til et bredt og allsidig arbeidsmarked, muligheten til å velge mellom et bredere spekter av varer og tjenester eller blant mange konkurrerende tilbydere av samme vare eller tjeneste, samt å dra nytte av et mer mangfoldig tilbud av organiserte kulturelle aktiviteter.

Samtidig kan økende grad av sentralisering også føre til at det oppstår ulike motposter til samlokaliseringsevner, det vi kan kalle *storbyulempen*. En undersøkelse utført av Lokaliseringsutvalget (1988), viste at den største ulempen bedriftene opplevde ved en lokalisering i Oslo var prisnivået på husleie og tomtearealer. Også tilgangen på ledige lokaler og arealer opplevde bedriftene som vanskelig. Dessuten

<sup>3</sup> Et estimat på de samlede kostnadene, presentert av tilsynsrepresentanter, er på 1,3 mrd. kroner, jf. Dagens Næringsliv 24.1.03.

mente de at arbeidsmarkedet var så stramt at de ikke fikk rekruttert den arbeidskraften de ønsket. Lønnsnivået var følgelig også et punkt bedriftene var misfornøyd med. Andre storbyulempere kan oppstå som følge av blant annet *trengselsproblemer* i transportmarkedet og lokale miljøkostnader.

Både for foretak og konsumenter trekker storbyulempene i motsatt retning av samlokaliseringsevinstene. Forholdet mellom trengselskostnader og samlokaliseringsevinstene vil variere mellom ulike bydeler, mellom storbyområder og mellom storbyområder og ulike deler av distriktene. Sentralisering kan altså betraktes som en prosess som er drevet av enkeltaktørers vurdering av fordeler og kostnader. Over tid kan man tenke seg at sentraliseringsprosessen vil konvergere mot en likevekt som inneholder en viss regional fordeling av økonomisk aktivitet og befolkning. Ut fra et slikt perspektiv er det således liten grunn til å tro at alle områder i distriktene vil bli fraflyttet, selv om det er en rekke fordeler forbundet med sentralisering for enkelte grupper av befolkningen. Det vil også skje en betydelig regional sentralisering, som innebærer innflytting fra de mer perifere kommuner til de regionale sentra (Hansen og Selstad, 1999).

Om denne likevekten er samfunnsøkonomisk optimal, er et annet spørsmål. Det kan være effekter av en sentraliseringsprosess som i ulik grad er internalisert, dvs. at det enkelte foretak eller den enkelte person tar hensyn til dem i sin lokaliseringsbeslutning. Effekter som ikke er internalisert, kaller eksterne effekter. Slike effekter kan gi opphav til markedssvikt, og således rasjonalisere offentlige inngrep. For eksempel vil høy grad av sentralisering kunne gi betydelige eksterne trengsels-, miljø- og sosiale kostnader på marginen, fordi det ofte er terskelverdier forbundet med skadevirkningene. På fraflyttingsstedene kan det på den annen side oppstå uttynningsproblemer, f.eks. at fraflytting fører til at befolkningsgrunnet blir for tynt til å kunne opprettholde et gitt offentlig eller privat tjenestetilbud, noe som igjen reduserer mulighetene til å bli boende for den gjenværende del av befolkningen. Dette kan altså være en begrunnelse for statlig inngrep. En effektivitetsmessig begrunnelse for utflytting samsvarer til dels med den som ble benyttet i diskusjonen i Norge om utflytting av statsinstitusjoner på 60- og 70-tallet. I stortingsmelding (St.meld. nr.21 (1966-67)) sies det at bakgrunnen for en utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo ligger i et ønske om å styrke utviklingen i distriktene samtidig som en vil lette transport- og befolkningspresset i Oslo-området (side 12).

Utflytting av statsinstitusjoner som et regional- eller distriktpolitisk virkemiddel kan også rasjonaliseres ut fra et *fordelingsperspektiv*. Relokaliseringens hovedformål er da å redusere regionale variasjoner gjennom en *geografisk omfordeling av eksisterende goder*. I denne sammenheng er godene det er snakk om statlige forvaltningsorgan, etater eller forvaltningsbedrifter. Således kan relokalisering betraktes som et eksempel på en *omfordelingspolitikk* (Fry og Winters, 1970).

Men relokalisering kan også begrunnes ut fra andre perspektiv. Isakson (1992) viser til at i Finland ble relokalisering på 60-tallet introdusert med utgangspunkt i økonomisk politikk og befolkningspolitikk, mens relokalisering i Sverige opprinnelig ble introdusert med referanse til offent-

lig pengebruk. Vi kan altså tenke oss en *statsfinansiell begrunnelse* for utflytting. I Statskontoret (1989) (se side 116-121) vises det at det først og fremst var leie av lokaler som utgjorde den største besparelsen ved utflytting – for 1986/87 ble det beregnet at leiekostnaden var 50% lavere enn for Stockholm – mens økte reise-, post- og telefonkostnader reduserte gevinsten. Dette samsvarer med en studie av Rhodes og Kan (1971), der fordeler og ulemper ved desentralisering av kontorfunksjoner ut fra London er studert nærmere (referert til av Goddard, 1975). Studien er foretatt for over tretti år siden, men inneholder likevel noen relevante poeng. Rhodes og Kan finner at kontorleie utgjør den største besparelsen. En annen vesentlig besparelse utgjøres av lønnskostnader. De peker på at det riktignok ikke er så store regionale variasjoner i lønnsnivå, men bedrifter som desentraliserer kontorfunksjoner benytter ofte anledningen til å reorganisere, og erstatte eldre med nyere personell rekruttert på den nye lokaliseringen. Besparelsen tenderer således til å være proporsjonal med andelen av de ansatte som ikke flytter med. En annen besparelse er knyttet til at personellmessig utskifting er lavere i områder der konkurransen om arbeidskraft er lavere enn i hovedstaden. På den annen side viser deres studie at desentralisering fører til økte *kontakt-kostnader*. Indirekte kostnader ved reisetid og mulig tap av viktige forretningskontakter var de viktigste faktorene som reduserte gevinstene ved desentralisering. Imidlertid viste det seg at foretak som hadde desentralisert, hadde klart å løse disse problemene tilfredsstillende, blant annet gjennom et endret kommunikasjonsmønster. Rhodes og Kan fant at de største nettogevinstene kunne oppnås ved å flytte mellom 50 og 100 engelske mil fra London, dvs. utenfor arbeidsmarkedet i London, men fortsatt innenfor praktisk reiseavstand til hovedstaden.

En annen begrunnelse for flytting som vi har sett i noen sammenhenger, er *behovet for reorganisering og effektivisering* av virksomheten. Tanken er at reorganisering kan gjennomføres raskere og mer effektivt gjennom flytting (og påfølgende avskalling av personell) enn gjennom reorganisering med utgangspunkt i eksisterende lokalisering. Det ble f.eks. argumentert på et slikt grunnlag i forbindelse med flyttingen av Kystverket.

I Norge har det i tilsynssammenheng vært benyttet en argumentasjon som bunner i det som i engelskspråklig litteratur benevnes som «regulatory capture», dvs. en tendens til at regulator identifiserer seg mer med industrien som det er meningen den skal regulere enn med interessene til konsumentene eller allmennheten, i den grad det er snakk om eksterne virkninger. Tanken er således at *geografisk avstand* både oppover i forhold til statsforvaltningen og politikere, men ikke minst i forhold til den eller de som reguleres, skal sikre tilsynsmyndighetene større uavhengighet i sin tilsynsfunksjon. Dette argumentet ble fremført av Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman i samband med det såkalte «moderniseringsarbeidet i offentlig sektor»<sup>4</sup>. Vi kan i Aftenposten 4.1.2002 lese at statsråden på et foredrag «hevder... det prinsipielle syn at statlige tilsyn som har en viss geografisk avstand fra de interesser de skal

<sup>4</sup> Se Normans redegjørelse for Stortinget «Fra ord til handling» 24.1.2002.

føre tilsyn med, lettere vil kunne ivareta sin uavhengighet, og dermed gjøre en bedre jobb». Kritikerne til dette perspektivet var raskt ute med å påpeke at i et moderne informasjonssamfunn vil geografisk avstand ha mindre betydning enn en hensiktsmessig organisering av tilsynsfunksjonene.<sup>5</sup> En hensiktsmessig organisering er utvilsomt viktig, men det er ikke vanskelig å se for seg at om den industrien det føres tilsyn med benytter ansatte hos den som fører tilsyn som rekrutteringsbase, så bidrar dette neppe til å styrke tilsynsfunksjonen.

Uavhengighet i tilsynsfunksjonen kan sees i sammenheng med et effektivitetsbasert tilleggsmoment som Norman supplerte argumentasjonen med. Dette gikk på at det «ofte er lettere både å skaffe og beholde kvalifisert arbeidskraft i andre deler av landet». Det vises til at tilsynene i Oslo har et rekrutteringsproblem ved at private bedrifter og departementene ofte fremstår som mer attraktive for den type kompetanse tilsynene er ute etter. Videre er den kompetanse som bygges opp i tilsynene attraktive for de virksomheter som det føres tilsyn med, noe som fører til betydelige problemer med å beholde arbeidskraften, resulterer i høy personellmessig omsetning, og følgelig også en svekket tilsynsfunksjon.

Statsrådets argumentasjon om utflyttingspolitikk som et «forsøk på å gjøre litt for å trekke på den kunnskapen og kompetansen som finnes i resten av landet»<sup>6</sup> kan også sies å være effektivitetsmessig begrunnet. Begrensinger i arbeidskraftens mobilitet kan innebære at den ikke kommer i sin beste alternative anvendelse. For eksempel kan det tenkes at det finnes høyt utdannet arbeidskraft regionalt, som har sterke preferanser for å bo og arbeide i sin hjemkommune, men som må ta til takke med arbeid der de ikke får utnyttet sin kompetanse fullt ut. Det kan også være at mangel på arbeidsplasser lokalt, der en kan få utnyttet sin kompetanse fullt ut, avstedkommer flytting til hovedstaden, til tross for at preferansen er å jobbe på eller nær hjemstedet. Begge deler innebærer et samfunnsøkonomisk tap. Vi kan altså på sett og vis si at ordtaket: «Vil ikke fjellet komme til Mohammed, får Mohammed komme til fjellet» gir en begrunnelse for statlig utflyttingspolitikk.

Det går altså an å argumentere på faglig grunnlag for utflytting av statsinstitusjoner fra hovedstaden. Men det er ikke det samme som at politikken er god politikk. Siden dette er et dramatisk tiltak for de ansatte, må vi i tillegg legitimere at nytteverdien er høyere enn kostnadene, og at det ikke finnes alternative tiltak som gir samme virkning til en lavere kostnad. Videre må vi også kunne legitimere at de utflyttede institusjonene vil fungere minst like godt i sin nye lokalisering. Å se på erfaringene med utflytting av statsinstitusjoner kan bidra med kunnskap om noen av de forholdene som inngår i denne vurderingen. Jeg vil først se på erfaringene fra Sverige.

### 3. Erfaringsmessige konsekvenser av flytting

I Sverige ble nærmere 50 statlige institusjoner og over 10 000 arbeidsplasser flyttet ut fra Stockholmsregionen i løpet av 70-tallet, bl.a. til Jönköping, Linköping, Norrköping, Karlstad, Sundsvall og Gävle. Før relokaliseringen var praktisk talt hele den sentrale statsforvaltningen lokalisert til

Stockholm, mens utflyttingen innebar at ca 25% av de ansatte ble flyttet til andre steder. En grundig evaluering av erfaringene med utflytting av svenske statsinstitusjoner på 70-tallet er gjort i Statskontoret (1989).<sup>7</sup> Erfaringene viser at omlokaliseringen ikke har påvirket departementets mulighet til å styre de underliggende etater, eller til å fatte beslutninger, negativt. Riktig nok ble myndighetene rammet av en produktivitetstørrelse i tiden etter omlokaliseringen. Rekrutteringsvansker og det forhold at et fåtall tidligere ansatte måtte lære opp et stort antall nyansatte var en vesentlig årsak til dette. Men på det tidspunkt evalueringen ble foretatt hadde situasjonen normalisert seg hos de omlokaliserte myndigheter. Bare forandringen i kontaktmønsteret ble fremholdt som et fortsatt problem. Særlig var det kontakten med sentrale myndigheter i Stockholm som var blitt svekket. Omfanget av telefonkonferanser o.l. hadde ikke vært slik som man forventet.

35 av 40 myndigheter svarer i en spørreundersøkelse at effektiviteten har økt etter omlokalisering, mens 33 av 39 svarer at produktiviteten har økt. Imidlertid er det først og fremst faktorer som rasjonalisering, omorganisering og innføring av IT som tilskrives den største delen av æren for dette, ikke selve omlokaliseringen. Andre forklaringsfaktorer var redusert personellmessig omsetning, bedre lokaliteter og samling av institusjonen på ett sted. Produktivitetsstudier viser at etatenes produktivitetsutvikling var på omlag samme nivå som øvrige statlige myndigheter.

I gjennomsnitt var det 25% av de som var ansatt på beslutningstidspunktet som flyttet med. Etter utflyttingen har ytterligere en stor andel sluttet (pensjonert, sluttet eller flyttet tilbake til Stockholm). Nyrekruttering har imidlertid stort sett fungert tilfredsstillende, og det kompetanseproblem som oppstod gjennom stor avgang gjorde seg på evalueringstidspunktet ikke lenger gjeldende. I enkelte tilfeller er kompetansenivået endog på et høyere nivå enn før omlokaliseringen. Det har riktignok vært et problem med å rekruttere spesialister og ledere – disse har i stor grad blitt rekruttert fra Stockholm eller andre regioner – men det var en tendens til bedring også på dette punktet. Interessant nok var det også en betydelig rekruttering fra næringslivet. Det nye personalet har videre gitt en foryngelse og vitalisering hos de fleste av myndighetene. Noen etater peker på at en ytterligere effekt er at den store andelen nytilsatte har ført til nytenking og således en effektivitetsgevinst. Det vises dog til at den lave personellmessige utskiftingen på sikt kan bli et problem.

Det vi særlig kan merke oss i en tilsynssammenheng, er de gunstige samspillseffektene mellom utflyttet etat og universitet/høyskole. Etter høyskolereformen som ble gjennomført i Sverige i 1977 fantes det universitet eller høyskole ved samtlige mottagende steder. I Statskontoret (1989) vises det til at det har vært gunstig at høyskolens innretning har sammenfalt med de utflyttede myndighetenes kompetanseområde. Man kan nærmest kalle det et symbiotisk forhold til gjensidig nytte for begge parter. Det har blitt etablert utdanningstilbud som har tilknytning til etatenes kompetanseom-

<sup>5</sup> Høyres byrådsleder i Oslo, 6.1.2002.

<sup>6</sup> Dagens Næringsliv 14.12.02.

<sup>7</sup> Rapporten er sammenfattet i Statskontoret (1989).

råde og virksomhetsinnretning, og som på den ene siden har trukket på kompetanse i utflyttet etat, og som på den andre siden selvfølgelig har gitt et bedre lokalt rekrutteringsgrunnlag. Det vises til at flere steder har tilstedeværelsen av utflyttede myndigheter gitt respektive høyskole en spesialisering og en profil som gjør utdanningen interessant for utdanningssøkende langt utenfor egen region.

I evalueringsrapporten vises det til at omlokaliseringene førte til store *omstillingsproblemer og personlige belastninger* for de som var ansatt i institusjonen som ble besluttet utflyttet, særlig i perioden etter Riksdagens beslutning og de nærmeste årene etter utflyttingen. I første omgang dreide det seg om en urolig og usikker arbeidssituasjon, samt følelsen av å være i en tvangssituasjon. Mulighetene til likeverdig sysselsetting var begrenset for mange grupper. Også familien ble utsatt for store belastninger. Særlig barn i de øvre tenårene var motvillige til å flytte, og ektefelles mulighet for likeverdig sysselsetting på omlokaliseringssstedet var begrenset. For de som ikke sluttet, var arbeidsbelastningen svært stor i de nærmeste årene etter utflyttingen. Selv om man etter en periode på 10-15 år etter utflyttingen ikke kunne identifisere noen vesentlige negative helsemessige effekter, var det likevel slik at de som flyttet med fikk et svekket sosialt nettverk i tillegg til et svekket kulturelt og kommersielt tilbud. De som ble igjen i Stockholm opplevde en i noen henseende lavere arbeidstilfredsstillelse, særlig gjelder dette i forhold til utviklingsmulighetene i arbeidet. På den annen side førte omlokaliseringen til vesentlig *bedre arbeidsmiljø* for de ansatte som flyttet med.

En kostnadspost som økte sammenlignet med lokalisering i Stockholm, var reisekostnader. Disse doblet seg, og var omlag 30% høyere enn det som lå til grunn for omlokaliseringens beslutningene. Dette til tross, lavere kostnader knyttet til arealdisponering utgjør en vesentlig del av den *statsfinansielle nettobesparelsen*. Sammen med andre driftskostnader beregnes nettobesparelsen til 270 mill. SEK for 1986/87. I rapporten kan vi imidlertid lese at det ventes at nettobesparelsen vil øke ytterligere over tid, siden man regner med at både areal- og lønnskostnadene vil øke raskere i Stockholm enn på mottagerstedene.

Hva kan man så trekke ut av de norske erfaringene?<sup>8</sup> I stor grad samsvarer disse med de svenske erfaringene. *Statens sprengstoffinspeksjon* (SSI) ble vedtatt utflyttet i 1967 og flyttet til Tønsberg i 1970. Aalbu og Hildeng Hauge (1981) ser nærmere på de personellmessige konsekvenser av flytting: På flyttetidspunktet hadde SSI 13 ansatte, 10 av disse flyttet med til Tønsberg. I Tønsberg har tilgangen på kvalifisert arbeidskraft vært god, og det sies at beliggenheten utenfor Oslo har vært en fordel mer enn en ulempe for rekrutteringen. 70% av de nyansatte hadde tilknytning til Tønsberg-området fra før.

Grande-utvalget konkluderte i sin tid med at *Direktoratet for statens skoger* (DSS, nå Statsskog SF) var en utflyttingskandidat (NOU 1979:19). Landbruksdepartementet frarådet imidlertid dette, og spørsmålet dukket ikke opp igjen før under stortingsbehandlingen av årsmeldingen for direktoratet i 1987. Igjen ble det konkludert med at ulempene ville være så store at en flytting ikke kunne tilrådes. I 1989 var Landbrukskomitéen imidlertid av en annen oppfatning, og

komitéen fikk Stortingets tilslutning til sitt forslag om å be Regjeringen vurdere ulike lokaliseringalternativ som «oppfyller visse krav slik at kontaktbehovet både overfor egen forvaltning og sentrale myndigheter tilfredsstilles» (Innst. S. nr. 149 (1988-89)).

I 1990 vedtok Stortinget at direktoratet skulle flyttes fra Oslo til Namsos. I Statskonsult (1998) foretas det en vurdering av erfaringene med flyttingen. I DSS var det før flyttingen 38 ansatte på tidspunktet for vedtak om flytting. Avgangen begynte straks Stortinget hadde gjort vedtak om flytting. 34 sluttet før eller i forbindelse med flyttingen, mens 4 flyttet med som en forsøksordning. Av disse har kun én fortsatt i Namsos.

Rekruttering<sup>9</sup> gikk imidlertid stort sett problemfritt, blant annet med utgangspunkt i kandidater fra Ås. Kompetansen i organisasjonen ble endog høyere enn før flyttingen. Visse vanskeligheter på rekrutteringssiden oppstod likevel i forhold til personer med bakgrunn innenfor økonomi. Etter hvert har lav personellmessig omsetning (anslagsvis 2-3%) blitt oppfattet som et problem heller enn en styrke. Det som særlig opplevdes som et problem med lokaliseringen i Namsos var den omfattende reisevirksomheten som bl.a. kontakten med Statsskogs organisasjon rundt om i landet innebar. Dårlige kommunikasjonsmessige forbindelser ut fra Namsos, og mange reisedøgn gjorde dette til et personalpolitisk problem. Med tiden har bruk av IKT dempet dette problemet noe. I Namsos-samfunnet, og da særlig på næringssiden, kan det også sies å være visse skuffede forventninger i forhold til ringvirkningene av etableringen av institusjonen.

I 1993 vedtok Stortinget at *Norsk Polarinstittutt* (NP) skulle flyttes til Tromsø. Dette var ikke første gang lokaliseringen av Norsk Polarinstittutt var på dagsordenen. Man kan nesten si at temaet har vært en gjenganger siden aktivitetene ble fast organisert i 1928. Spørsmålet om lokalisering av Norsk Polarinstittutt dukket på ny opp ved årsskiftet 1989/90 i kjølvannet av en pågående politisk debatt om norsk polarforskning. Moh (1997) skriver at dette, sammen med at det ble kjent at Polarinstittuttet hadde en akutt plassmangel ved sin eksisterende lokalisering på Fornebu og at det arbeidet med planer om utbygging av et såkalt polaropplevelsessenter, fikk en rekke lokale politikere og stortingsrepresentanten for Troms, William Engseth, til å reagere ved å fremme flyttekravet i Stortingets spørretime 31. januar 1990.

Flyttingen var gjennomført i 1998. I Statskonsult (1998) kan vi lese at Norsk Polarinstittutt hadde 63 ansatte som var omfattet av den flytteavtalen som ble forhandlet frem. Av disse flyttet 2 med til Tromsø i 1994 og ytterligere 4 flyttet/prøveflyttet i 1998. De resterende er enten i ny jobb, i permisjon, går på ventelønn eller er pensjonert. Instituttet

<sup>8</sup> Det er ikke gjennomført noen tilsvarende samlet analyse av erfaringene som i Sverige. Det som finnes er enkeltstående rapporter som tar for seg ulike sider av erfaringene med flytting av Norsk Tipping (Hamar), NGO (senere Statens Kartverk i Hønefoss), og Statens Sprengstoffinspeksjon (Tønsberg). I tillegg gjennomførte jeg intervjuer med direktørene for Kystverket, Statens Kartverk og Norsk Polarinstittutt sommeren 2002 i forbindelse med utarbeidelsen av SNF rapport 17/02. Det som er presentert her av erfaringsmateriale baserer seg på disse kildene. For en mer omfattende erfaringsgjennomgang henviser jeg til rapporten.

<sup>9</sup> Basert på samtale med Sveinung Aune, tidligere personalsjef i Statsskog SF.

er i dag et direktorat underlagt Miljøverndepartementet. Totalt har instituttet rundt 120 medarbeidere i Tromsø, Longyearbyen og Ny-Ålesund.

Til tross for at en svært stor andel av instituttets medarbeidere sluttet, kan vi i Aftenposten 22. februar i fjor lese at Polarinstituttet ble «tvangsflyttet til suksess». Direktør for instituttet, Olav Orheim, sier i artikkelen at «Alle på instituttet i Oslo, meg inkludert, fryktet at norsk polarforskning ville bli svekket. Det motsatte har skjedd».<sup>10</sup> Nyrekruttering var kanskje det forhold man på forhånd trodde ville bli den største utfordringen. Imidlertid har det vist seg et overskudd av kvalifiserte søkere til ledige stillinger. På støttefunksjoner rekrutterte instituttet så og si hundre prosent fra Nord-Norge, særlig fra Tromsø. Når det gjelder fagstillingene, og jo mer spesifisert de var, jo mindre rekruttering fikk instituttet fra Nord-Norge. Her hadde instituttet søkere fra hele landet, og ikke minst fra utlandet.

Bakgrunnen for at Kystverket igjen ble en flyttekandidat, var at både Fiskeridepartementet og Stortinget opplevde Kystverket som *dårlig drevet*. Blant annet konstaterer utvalget bak NOU 1999:5 om «Det nye Kystverket», at verken forvaltnings-, tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene ble løst på en kostnadseffektiv måte. Ålesund ble valgt på bakgrunn av koblingene mot et «godt maritimt miljø, og gode rekrutteringsmuligheter. Det er selvsagt for tidlig å si noe særlig om erfaringer nå, så kort tid etter at flyttingen er fullstendig gjennomført. Ut 2002 ville institusjonen ha parallelle organisasjoner i Ålesund og Oslo.<sup>11</sup> Noen effekter avtegner seg likevel: Ikke overraskende viste det seg at et *overveldende flertall av de ansatte valgte ikke å flytte med til Ålesund*. Av de 80 ansatte i Oslo, var det bare 14 som sa seg villig til å flytte med, de fleste av disse med gunstige pendleavtaler som gjorde at de kunne opprettholde bosted på Oslokanten (Græsdal og Norheim, 2002). Rekrutteringen sies imidlertid å ha godt bra, men kan ikke sies å ha skjedd med utgangspunkt i det maritime miljø i Ålesund.

En annen effekt av flyttingen er det tillitstap staten har fått som arbeidsgiver. Græsdal og Norheim (2002) skriver om prosessen at det meste skjedde med hurtigtogfart, og at «mistilliten til staten som en ansvarlig og forutsigbar arbeidsgiver som tar vare på sine ansatte vil nok i overskuelig fremtid prege alle som gikk gjennom flytteprosessen», og at også andre statsansatte vil bli påvirket av måten flytteprosessen ble gjennomført på.

Kystverket er en institusjon som har en bred *kontaktflate* inn mot mange andre institusjoner i Oslo, i tillegg til departementale myndigheter. Videre er Kystverket en institusjon som består av flere distriktskontor. En hovedkontorlokalisering ute langs en av de kommunikasjonsmessige «ekene» og ikke i «navnet» innebærer selvfølgelig økt reisebehov. Flyttingen medfører således at den direkte kontakten blir mer kostbar. På den annen side ventes det at dagens informasjonsteknologi vil dempe betydningen av en perifer lokalisering. For eksempel legges det opp til bruk av videokonferanse-teknologi, noe som man i første omgang regner med vil lette kontakten mot distriktskontorene.

Når det gjelder *koblingene* inn mot det maritime miljø i Ålesund, er det selvsagt for tidlig å si noe om effekten av det. Det maritime miljø i Ålesund består i hovedsak av den

Maritime høyskolen i Ålesund, og som bortsett fra navigasjonsområdet har få kontaktpunkter inn mot direktoratets behov. Det maritime miljø for øvrig er i stor grad knyttet til skipsdesign, utstøpsproduksjon og skipsbyggingsaktiviteter, dvs. aktiviteter som også har få kontaktpunkter inn mot direktoratet. Det er imidlertid grunn til å huske på at erfaringer fra Sverige viser at samlokalisering mellom utlokalisert statlig etat og regional høyskole med en matchende faglig profil *over tid* viser seg å være gunstig. Dette skyldes utviklingen av et nærmest symbiotisk forhold, der statlig etat bidrar til å bygge opp utdanningskapasitet innenfor relevante fagområder, mens høyskolen på sin side bl.a. gir et rekrutteringsgrunnlag for statsinstitusjonen.

#### 4. Avsluttende merknader

I forbindelse med utflytting av statsinstitusjoner har det ikke manglet skeptikere som har påpekt de potensielt katastrofale følger dette ville få for institusjonens funksjonsdyktighet. Erfaringene viser at skeptikernes spådommer ikke slo til. De utflyttede institusjonene har vist seg å fungere effektivt i sin nye lokalisering, uten vesentlige problemer med å rekruttere ny arbeidskraft. Ofte har institusjonen blitt revitalisert og oppfattes å fungere *mer* effektivt enn før – selv om man her skal være forsiktig med å trekke konklusjoner all den tid relokaliseringen var knyttet til en del organisatoriske grep som ville vært nødvendige, flytting eller ikke flytting. Videre har kontakten med sentrale myndigheter gjerne endret karakter – de raske møtene på kort varsel ble ikke lenger mulig – men ikke slik at det påvirket institusjonens funksjonalitet i forhold til sine oppgaver. Betydningen av fysisk nærhet til sentrale myndigheter og andre institusjoner ble også redusert over tid med utviklingen av IKT. Det skal imidlertid ikke underslås at spådommer med hensyn til økte reisekostnader har slått til. Dette er en naturlig konsekvens av at hovedstaden er et kommunikasjonsmessig «nav» som alle som befinner seg langs «ekene» ofte må innom for å komme til et annet punkt i «hjulet». Endelig skal det heller ikke underslås at flytting er et dramatisk tiltak, med negative konsekvenser for de ansatte. Hensynet til personalets ønsker taler i mot flytting i praktisk talt alle tilfeller. Her har politikken vært at hensynet til personalet – og andre flyttekostnader – må veies mot den samfunnsmessig fordel en utflytting ble antatt å gi. Dette er altså et område der sentrale målsettinger for staten som arbeidsgiver svært klart har stått i motsetning til mer overordnede samfunnsmessige målsettinger.

Hvis vi skal prøve å sammenfatte erfaringsgjennomgangen, kan vi si at IKT gjør at lokalisering fysisk nær institusjonens kontaktpunkter inn mot sentraladministrasjonen over tid har blitt mindre viktig for lokaliseringsspørsmålet, mens koblinger til eksisterende fagmiljø og et godt rekrutteringsgrunnlag (godt utbygd arbeidsmarked), fortsatt er av stor be-

<sup>10</sup> Erfaringsmaterialet som presenteres her er basert på instituttets årsmelding for 2001, intervju med direktør Olav Orheim i juli 2002, samt diverse avisartikler.

<sup>11</sup> Noe som har blitt opplevd som ekstremt krevende, men nødvendig for at institusjonen skulle være operativ.

■ ■ ■ ARNE MELCHIOR:

# Stordriftsfordeler i eksporten\*

**M**ens stordriftsfordeler i produksjonen er blitt standard pensum i samfunnsøkonomien, har det inntil nylig vært mindre fokus på skala-fordeler i salgsaktiviteten. Stordriftsfordeler i eksportaktiviteten kan skyldes faste kostnader, læring eller positive ringvirkninger mellom bedriftene. Nylig forskning tyder på at slike stordriftsfordeler er viktige, og at de kan bidra til å forklare at internasjonal handel ikke flyter fritt selv der formelle handelshindringer er fjernet. Artikkelen gir en kort oversikt over forskningsfeltet, og presenterer nye empiriske og teoretiske resultater. Studier av norsk IT- og sjømateksport viser at det i begge sektorer er stordriftsfordeler i eksporten, men at disse er langt sterkere i IT-næringen.

## 1. Innledning

Mens samfunnsøkonomien har blitt stadig mer raffinert i analysen av hvordan produsenter og konsumenter tilpasser seg, har det vært relativt lite fokus på salg og markedsføring. I modeller for studier av internasjonal handel plusser man gjerne på en tollsats eller et prosentvis påslag på varens verdi for å ta hensyn til handelshindringer. I virkelighetens verden er det mer komplisert: Bedriftene må finne kunder og markedsføre produktene, og kanskje må de tilpasse varene til utenlandske standarder eller smaksmønstre. Mens mange handelsmodeller predikerer at bedriftene selger i alle markeder, er dette sjelden tilfelle: Bedriftene bygger opp eksporten gradvis, og selger som regel til et mindre antall markeder. Mens modellene vanligvis antar at enten alle bedrifter eller ingen av dem eksporterer, er det oftest slik at bare en del av bedriftene eksporterer.

En del av de kostnadene bedrifter har ved å gå inn i nye markeder, kan være *faste* og ikke proporsjonale med eksportverdien. Hvis dette er tilfelle, er det *stor-*

*driftsfordeler* i eksportaktiviteten, fordi gjennomsnittskostnadene ved salg synker med eksportverdien. Det er også naturlig å tro at bedriftene *lærer* av eksporterfaring, slik at kostnadene ved salg synker over tid og det dermed oppstår *dynamiske* stordriftsfordeler.

En tredje type stordriftsfordeler kan oppstå på bransjenivå, dersom bedriftene lærer av hverandre eller det er en felles «markedsføringseffekt» av at flere eksportører går inn i et marked. Det er i så fall positive eksterne virkninger eller *klyngeeffekter* i eksporten. En liknende virkning kan oppstå via transportleddet, dersom økt eksport fører til bedre og billigere transporttilbud etter hvert som markedene blir opparbeidet. Et symptom for dette er at transportkostnadene til «ukurante» destinasjoner kan være betydelig høyere enn til store sentra. Stordriftsfordeler i transporten er også til stede på bedriftsnivå, ved at transportprisen for små forsendelser ofte er lavere enn for store volumer.

Stordriftsfordeler i eksportaktiviteten betyr at det kan være ufullkommen konkurranse selv i markeder med mange tilbydere. En annen implikasjon er at det oppstår «treghet» i markedene: når en eksportør først har gått inn i et marked, er de faste kostnadene allerede påløpt og disse kostnadene teller ikke på samme måte for bedriftens beslutning om å forbli i markedet. Et tidlig bidrag på området var litteraturen om *hysteres* i internasjonal handel, som særlig har studert empirisk hvordan valutakursfluktasjoner påvirker handelen. En valutakursendring kan gjøre det lønnsomt for en bedrift å gå inn i et marked, men hvis kursen faller tilbake til det opprinnelige nivå vil ikke bedriften nødvendigvis trekke seg ut (se for eksempel Baldwin 1988).<sup>1</sup>

## 2. Nasjonale grenser og geografi i internasjonal handel

De intuitive begrunnelsene ovenfor er i seg selv gode nok argumenter for å undersøke betydningen av stordriftsfordeler i eksporten. En annen motivasjon finnes i den nye empiriske litteraturen om «border effects», som fokuserer på betydningen av nasjonale grenser for internasjonal handel. Som følge av globalisering, internasjonal integrasjon, billigere transport og ny informasjonsteknologi er transaksjonskost-

\* Takk til redaksjonen for kommentarer til et tidligere utkast.

<sup>1</sup> Eksistensen av en slik «brohodeeffekt» har fått en viss – om enn ikke altfor overveldende – støtte i den empiriske litteraturen om hysteres. Som vi skal komme tilbake til, gir senere studier med eksportdata på *bedriftsnivå* mer solid støtte til hypotesen om en slik effekt. Med bruk av aggregerte handelsdata på produktnivå er det umulig å vite om variasjoner i handelen skyldes endringer i hvor mye de etablerte bedriftene selger, eller om de skyldes tilgang eller avgang på bedrifter.



Arne Melchior er forsker/avdelingsleder ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt

nadene ved handel blitt redusert. I lys av dette er en radikal spådom at de nasjonale grensenes økonomiske betydning viskes ut, og at verden blir én.

Den empiriske litteraturen om «border effects» viser at dette på langt nær er tilfelle: Selv der formelle handelshindringer er redusert til null, er det langt mer handel innenfor grensene enn på tvers av dem. Ved å sammenlikne handelen mellom regioner innad i land, og mellom regioner i ulike land, bekreftes dette. Slike studier er foretatt for handelen mellom USA og Canada (McCallum 1995, Helliwell 1996) og i EU (Brenton og Vancauteren 2001, Chen 2002). I følge disse studiene er handelen innenfor grensene mye høyere enn handelen mellom land, med anslag som varierer fra noen få ganger høyere til mer enn tjue ganger høyere.

En annen implikasjon av «verden-blir-én-hypotesen» er at geografisk avstand skal avta i betydning. Igjen viser empirisk forskning at bildet er blandet. I såkalte gravitetslikninger for internasjonal handel, der den bilaterale handel mellom to land er en funksjon av deres respektive økonomiske størrelser og den geografiske avstand mellom dem, er estimatene forbausende stabile over tid (Brun et al. 2002). Som påvist i en oversikt av Redding og Venables (2002), faller omfanget av både handel, direkteinvesteringer, aksjehandel og teknologioverføring dramatisk når den geografiske avstanden mellom land øker. Ryktet om geografis død er dermed betydelig overdrevet.

### 3. Usynlige handelshindringer?

De empiriske resultatene ovenfor peker i retning av at det er «for lite handel» ut fra eksisterende handelsmodeller og kjente handelsbarrierer. Én mulig løsning på paradokset er å lete etter «usynlige» handelshindringer som forklarer hvordan handelen hindres, eller skaffe bedre data for kjente handelshindringer i de empiriske analysene. For eksempel viser Chen (2002) at nye data for tekniske handelshindringer bidrar vesentlig til å redusere anslagene for «border effects» i EU. Men selv etter at dette er tatt hensyn til, handler EU-landene mer enn fire ganger mer «med seg selv» enn med andre EU-land.

Andre usynlige handelshindringer kan være korrupsjon, kulturforskjeller, språkforskjeller, forskjellige institusjoner, forskjellig valuta og liknende. Rose (2000) har for eksempel lagt fram beregninger som tilsier at land med en felles valuta handler tre ganger mer med hverandre enn andre par av land. Selv om disse resultatene er omstridte (Pakko og Wall 2001), illustrerer de at det kan være usynlige hindringer som har en betydelig effekt på handelen.

Bedriftenes faste kostnader ved eksport er også en mulig forklaring på at handelen er mindre enn vi skulle tro. Selv om det fins liten direkte dokumentasjon om slike kostnader, har en del forskere forsøkt å finne indirekte bevis for eksistensen av slike handelskostnader. Idéen er den samme som i hysteresemodellene: Når en bedrift først har gått inn i et marked, er sannsynligheten større for at den også selger til dette markedet i senere perioder. Med bruk av eksportdata for enkeltbedrifter har flere forskere funnet solid støtte for hypotesen (se for eksempel Roberts og Tybout 1997, Bernard og Wagner 2001 eller Bernard og Jensen 2001).

Den empiriske forskning på området viser også at kulturforskjeller og nettverk påvirker handelen. For eksempel fører immigrasjon fra ett land til et annet til økt handel mellom landene, særlig økt import (for en oversikt, se Rauch 2001).

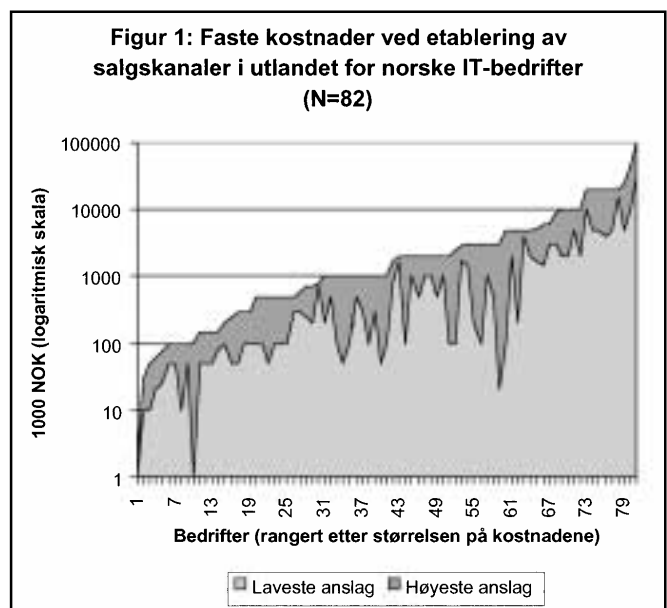
Forskningen på området viser også at faste eksportkostnader og uformelle handelshindringer varierer mellom ulike sektorer. Spesielt viktig er det at disse handelskostnadene er høyere for mer differensierte varer. Mulige grunner kan være at differensierte varer krever større markedsføringsinnsats, eller at slike produkter er mer teknisk kompliserte, slik at mer kundeoppfølging kreves.

### 4. IT: Ikke et globalt «supermarked»

Som nevnt over er det stor mangel på data som spesifikt belyser stordriftsfordeler i eksporten. Dette er en del av motivasjonen bak to surveyundersøkelser som nylig er foretatt overfor norske bedrifter, for henholdsvis sjømateksporten (Medin og Melchior 2002) og IT-eksporten (Melchior og Øi 2003).

Faste kostnader ved salg kan omfatte markedsanalyse, investeringer i salgssapparat eller markedsføring. Videre kan det påløpe kostnader som følge av at produktene må tilpasses hvert eksportmarked, på grunn av tekniske standarder eller smaksforskjeller. I undersøkelsen overfor IT-bedriftene ble disse (ibid.) bedt om å oppgi laveste og høyeste anslag for engangskostnader før salg kunne starte i et utenlandsk marked. To typer kostnader ble tatt med – knyttet til salgskanaler og produkttilpasning. For teknisk kompliserte IT-varer kan vi forvente at produkttilpasning er viktigere enn for andre bransjer.

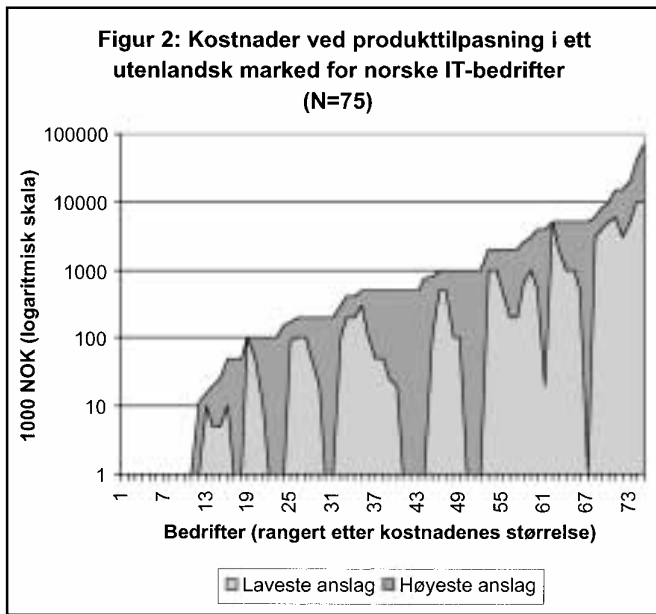
Figur 1 viser IT-bedriftenes faste kostnader knyttet til etablering av salgskanaler, med øvre og nedre anslag oppgitt for hver bedrift. Merk at vi i figuren bruker en logaritmisk skala for å flate ut kurven.



De faste kostnadene varierer fra null til 100 millioner NOK. Mer enn halvparten av IT-bedriftene hadde i noen tilfeller (høyeste anslag) faste kostnader på mer enn 1 million

NOK. For medianbedriften var laveste anslag 0.2 millioner NOK, og høyeste anslag 1.3 millioner.

Kostnadene ved tilpasning av produktene er noe lavere. Det er her flere bedrifter som rapporterer at de ikke har slike kostnader, og oftere bedrifter som angir null som laveste anslag. Som figur 2 viser, er likevel også kostnadene ved produkttilpasning i det store og hele høye.



Medianbedriften oppgir kostnader i området 50 000-500 000 NOK, og den høyest observerte kostnad er 70 millioner NOK. Disse kostnadene er dermed noe lavere enn investeringene i salgskanaler, men likevel betydelige.

Resultatene for norsk IT-næring viser dermed at bedriftene har betydelige faste kostnader ved eksport. Disse kostnadene er i gjennomsnitt litt lavere enn bedriftenes kostnader til forskning og utvikling (FoU), men ikke veldig mye lavere.

**5. IT versus fisk: en sammenlikning**

Medin og Melchior (2002) presenterer en tilsvarende kartlegging av faste eksportkostnader for norske eksportører av sjømat. Tabell 1 sammenlikner IT og sjømat, basert på gjennomsnittsverdier:

**Tabell 1: Faste kostnader ved eksport til et utenlandsk marked: En sammenlikning av IT- og sjømateksport (gjennomsnittsverdier, 1000 NOK)**

Hva slags faste kostnader:	IT	Sjømat
Salgskanaler	1731-5465	31-229
Produkttilpasning	821-3387	3-46

Merknad: For mer detaljer, se Melchior og Øi (2003, avsnitt 5.8) samt Medin og Melchior (2002, avsnitt 5.4).

Kontrasten er slående: De faste kostnadene er flere titalls ganger større for IT-bedriftene. Vi finner også at den løpende ressursbruken på salg, målt som andel av salgsværdien, er langt høyere for IT-bedrifter. Videre er sjømateksportørene mer «globaliserte»: Hver sjømateksportør selger i gjennomsnitt til åtte andre land, mens det tilsvarende tallet for IT er 3,6. Den gjennomsnittlige eksportandelen for sjømateksportørene er 65%, mens tallet for IT er 39%. Forskjellene skyldes dels at Norge er verdens tredje største sjømateksportør, men vi må anta at noe av grunnen også er at sjømateksportørene har en lavere «inngangsbillett» i eksportmarkedene. I tillegg til fiskeressursene er nok disse lave faste kostnadene en viktig grunn til at norsk fiskerinæring var «globalisert» lenge før begrepet kom på moten. Fisk er mer homogene varer enn IT-produkter, og som nevnt tyder annen forskning på at de faste kostnadene ved eksport er lavere for mer homogene varer.

Hva er så grunnen til at IT-bedriftene har så høye faste kostnader ved eksport? Datagrunnlaget tillater ikke en direkte statistisk sammenlikning med andre næringer, men variasjonen mellom IT-bedriftene gir en del holdepunkter. Når det gjelder etablering av salgskanaler, finner vi at bedrifter med arbeidskrevende kunderelasjoner har høyere faste kostnader (målt som andel av salg). Derfor har produsenter av programvare høyere faste kostnader, mens det motsatte er tilfellet for produsenter av maskinvare. En mulig grunn til at mange IT-bedrifter har så arbeidskrevende kunderelasjoner, er at produktene er teknisk komplekse og derfor krever mer oppfølging overfor kundene.

Det er mindre overraskende at IT-bedrifter har høye kostnader ved å tilpasse produktene til utenlandske markeder. Bedriftene med høye initiale FoU-investeringer (før salg kunne starte) har særlig høye kostnader av denne type. Hvis kostnadene ved produkttilpasning er høye, har bedriftene også høye kostnader ved etablering av salgskanaler. De to kostnadstypene er derfor uttrykk for noe av det samme: Salg av høyteknologiske varer kan være krevende. Mens det i den populære debatt av og til antas at informasjonsteknologi fører til «friksjonsløse» globale markeder, viser resultatene at dette ikke er treffende for IT-næringen selv. Vi bør likevel føye til at IT-næringen er svært heterogen, slik at vi innenfor denne også finner segmenter der stordriftsfordelene ved eksport er lave.

**6. Sjømateksporten: Læring og klyngeeffekter**

Resultatene ovenfor bør ikke misforstås dit hen at stordriftsfordeler i eksporten er uten betydning i eksporten av fisk. Selv om de faste kostnadene ved eksport av sjømat er små, påvirker de bedriftenes valg av markeder, og disse kostnadene er dessuten høyere for de bedrifter som går først inn i nye eksportmarkeder (Medin og Melchior 2002). Analysen av sjømat viser dessuten at bedriftene lærer av eksporterfaring, slik at kostnadene ved eksport synker over tid. Denne læringseffekten er sterkest innenfor et enkelt marked, men den opparbeidede kunnskap er i noen grad også overførbart til andre markeder. Videre er det klyngeeffekter i sjømateksporten slik at kostnadene ved eksport er lavere hvis det er andre norske bedrifter inne i markedet. Det er litt uklart i hvilken grad denne effekt skyldes «felles markedsføring»



(tidligere eksport gjør norske produkter kjent) eller kunnskapsoverføring mellom bedriftene. Analysen tyder på at begge aspekter betyr noe, men gir ikke grunnlag for å fastslå deres relative betydning.

## 7. Noen implikasjoner

Forskningen tyder på at stordriftsfordeler i eksporten er viktige, og resultatene ovenfor viser med all tydelighet at de varierer sterkt mellom ulike sektorer. Det er i tråd med resultatene ovenfor at f.eks. Chen (2002) finner at det for sjømat i EU er få observerbare «border effects», mens det for øvrig er sterk variasjon mellom sektorene.

En mulig konsekvens av stordriftsfordeler i eksporten er at enkelte sektorer er «naturlig skjermet»: Gitt at bedriftene har betydelige kostnader ved eksport, kan dette redusere utenrikshandelen og gjøre markedene mer lukket. Dette kan bety at selv om formelle handelshindringer og transportkostnader reduseres, blir handelen ikke helt fri.

En illustrasjon av at dette er en relevant hypotese, finner vi i studier av det indre marked i EU: EU-kommisjonen har forventet at det indre marked skal bidra til priskonvergens mellom land. Selv om det har vært en viss priskonvergens i EU siden det indre marked ble etablert (EU-kommisjonen 2001, Eurostat 2003), er det likevel slik at en rekke sektorer fortsatt er preget av nasjonalt segmenterte markeder, med store prisforskjeller og liten konvergens. Mangelen på priskonvergens i en del markeder forklares i stor grad av trekk ved markedsstrukturen som ikke relatert til handelspolitikk eller andre offentlige reguleringer. I sektorer med høy FoU eller høye markedsføringskostnader er det ofte mindre priskonvergens (DRI 1997). Det er sterkest priskonvergens i markeder med homogene varer og høy konkurransegrad.

I mange økonomiske analyser av det indre marked er det forutsatt, som et scenario med vidtgående integrasjon, at prisdiskrimineringen mellom nasjonale markeder forsvinner. I Smith og Venables (1988) var gevinstene ved integrasjon mange ganger høyere i dette scenario sammenliknet med analysene der kun observerte handelshindringer ble redusert. Selv om dette ga nyttig innsikt, er det et problem at vi ikke vet særlig mye om hvilket av scenariene som vil bli realisert. Er scenariet med «integrerte markeder» uten prisdiskriminering ønsketenkning, eller er det dette som vil bli resultatet?

Det er her våre stordriftsfordeler i eksporten kommer inn: Dette er en innfallspurt til å analysere de strukturelle forhold i markedene som avgjør om det er høye etableringshindringer i markedene eller ikke. Som drøftingen ovenfor viser, er kunnskap om dette viktig for å forutsi virkningene av økonomisk integrasjon.

Stordriftsfordeler i eksporten er også relevant for politikk på en annen måte: Nasjonale myndigheter har i lang tid drevet med eksportfremmende tiltak, med den implisitte begrunnelse at det er «flaskehals» i eksportaktiviteten som kan overvinnes ved hjelp av nasjonale eksportråd, eksportkredittgarantier, markedsføring i utlandet osv. Dette området har til nå stort sett vært trygt utenfor samfunnsøkonomiens rekkevidde. Analysen av stordriftsfordeler i eksporten kan gi et bedre grunnlag for å si mer om slike tiltak er samfunnsøkonomisk velbegrunnede eller ikke.

## 8. Nye forklaringsmodeller?

Selv om vi kan være skjønt enige om at stordriftsfordeler i eksporten er viktig og relevant, er det langt igjen til vi har en komplett forståelse av fenomenet. Teorigrunnlaget er så langt sparsomt, og forskningslitteraturen er primært empirisk. Det foregår imidlertid nå en rask utvikling på feltet, slik at nye bidrag og ny innsikt kan forventes. Som vår empiriske gjennomgang viser, kan stordriftsfordeler i eksporten skyldes faste kostnader, læring («learning-by-doing») eller klyngeeffekter (eksternaliteter), og dette innebærer at ulike modelltilnærminger er mulig. Faste kostnader innebærer også at bedriftene investerer i salg, og det betyr at teknikker fra investeringsteori er aktuelle.<sup>2</sup>

En utfordring i analysen av stordriftsfordeler i eksporten er betydningen av *nettverk*: Analysene av IT- så vel som sjømateksport viser at eksporten i disse næringene primært skjer gjennom oppbygging av kundenettverk. Selv om det kan være faste kostnader forbundet med oppbyggingen av slike nettverk, er det ikke sikkert at den økonomiske betydningen av nettverk fullt ut kan fanges av begreper som faste kostnader, læring eller eksterne virkninger på bransjenivå. Nettverk er en form for sosial kapital. Mens f.eks. kunnskap eller salgsorganisasjon er noe som bedriften selv besitter, er nettverk per definisjon et «sosialt» fenomen.

Det er derfor ingen mangel på teoriutfordringer på feltet. Teoriutvikling er viktig for videre empirisk forskning: For eksempel kan det være vanskelig å skille empirisk mellom læring og nettverk, og teori trengs for å lage hypoteser som gjør dette mulig.

## 9. Teori om faste kostnader i eksporten

I standardmodeller for internasjonal handel er det som regel slik at enten eksporterer alle landets bedrifter i en næring, eller så eksporterer ingen av dem. Empirisk er det imidlertid hevet over tvil at det vanligvis bare er en del av bedriftene som eksporterer. Faste kostnader ved eksport kan, med noen tilleggsantakelser, forklare dette. Merk at faste kostnader i seg selv ikke er nok til å skape slik bedriftsheterogenitet – dette vil i standardmodeller bare øke bedriftsstørrelsen men fortsatt vil det være slik at alle eller ingen eksporterer. Det fins ulike tilleggsantakelser som fører til bedriftsheterogenitet:

- Hvis bedriftene har ulike produksjonskostnader, kan faste kostnader i eksporten utgjøre en «terskel» slik at bare de mest produktive bedriftene eksporterer (Jean 2002).
- Hvis produktene fra ulike land per definisjon er forskjellige («Armington-forutsetningen»), kan utfallet også bli at bare en del av bedriftene eksporterer (Venables 1994).

I nyere handelsmodeller med differensierte varer og stordriftsfordeler i produksjonen er det ofte til stede en «hjemmemarkedseffekt» slik at bedrifter i store land har en fordel som følge av tilgangen til et stort hjemmemarked der det

<sup>2</sup> For eksempel anvender Aarseth (2002) teorier om investering under usikkerhet i en empirisk analyse av norsk sjømateksport, og finner støtte for at usikkerhet knyttet til enkeltmarkeder reduserer sannsynligheten for eksport til disse.

ikke er handelsbarrierer. Som følge av dette har store land en uforholdsmessig høy andel av produksjonen av differensierede varer. Medin (2001) viser at når det er faste eksportkostnader, kan det isteden oppstå en «eksportmarkedseffekt»: Små land kan dra nytte av tilgangen til et stort eksportmarked, og andelen av bedrifter som eksporterer kan dermed bli større i små land. Dette resultatet kan oppstå enten dersom produktene er nasjonalt differensierte (slik at det store landet alltid vil etterspørre produkter fra det lille landet), eller at det er forhold på tilbudssiden som hindrer at store land tar over mer av produksjonen.<sup>3</sup>

## 10. Endogene faste eksportkostnader

I teorimodellene ovenfor er de faste eksportkostnadene *eksogene*; de er uavhengige av bedriftenes egne beslutninger. De faste kostnadene er dermed en inngangsbillett som bedriftene må godta dersom de vil eksportere. Dette kan være en realistisk antakelse for noen typer faste kostnader; for eksempel dersom produkter må tilpasses til standarder i eksportmarkedet. Det er imidlertid også mulig at de faste kostnadene er *endogene*, slik at bedriftene selv velger hvor mye de vil investere i markedsføring eller salgsapparat. Studien av norsk IT-eksport tyder på at de faste kostnadene ved eksport er dels eksogene, og dels endogene. Dette gjelder både for etablering av salgskanaler og produkttilpasning, men den endogene komponenten er sterkest for etablering av salgskanaler (Melchior og Øi 2003).

Sutton (1991) analyserte forskjellen mellom eksogene og endogene faste kostnadene, og viste at med endogene faste kostnader og oligopol kan resultatet bli et «investeringsskappløp» slik at jo større markedet er, jo færre bedrifter er det i markedet. Sutton analyserte ikke internasjonal handel, og det er derfor interessant å undersøke hvordan endogene faste kostnader slår ut i en modell med internasjonal handel. Melchior (2002) introduserer endogene faste kostnader i en modell for internasjonal handel à la Krugman (1980). Sammenliknet med Sutton (1991) brukes en annen funksjonsform for investeringene, og det antas dessuten at det er monopolistisk konkurranse på produsentsiden: Bedriftene har en viss markedsrett fordi de lager spesielle produktvarianter, men de driver ikke strategisk atferd i den forstand at de tar hensyn til de andre bedriftenes reaksjon i sin strategi (slik tilfellet er med oligopol). Antall bedrifter tilpasses slik at alle bedriftene går i balanse, med null renprofit. Som følge av dette får vi ikke «investeringsskappløp» i modellen.

I tillegg til at de faste handelskostnadene er endogene, er en annen forskjell fra modellene med faste eksportkostnader omtalt ovenfor at bedriftene også har faste kostnader ved salg i hjemmemarkedet. Dette viser seg å være fundamentalt for resultatene: Når bedriftene investerer i markedsføring eller salgsapparat for å påvirke etterspørselen i hvert marked, vil de investere mer, og derfor også selge mer, i de markedene som har lavest handelshindringer. Dette vil dreie investeringene og salget mot hjemmemarkedet og de letteste eksportmarkedene, og dermed forsterke effekten av «vanlige» handelsbarrierer. Grunnen er at avkastningen av markedsinvesteringene (eller salgssøkningen) er sterkest i de letteste markedene.

Modellen<sup>4</sup> tar for seg en næring hvor hver bedrift produserer individuelle varianter av et produkt. Som i mange nye handelsmodeller bruker vi en nyttefunksjon som innebærer at konsumentene setter pris på diversitet, og normalt vil etterspørre litt av hver variant. Hvor mye de etterspør, avhenger som vanlig av pris, handelskostnader, prisnivå i markedet og markedets størrelse. La oss benevne etterspørselen etter en produktvariant fra land A i land B i en «vanlig» handelsmodell med differensierede varer og ufullkommen konkurranse som  $D_{AB}$ . I en modellversjon med to land har vi  $A, B=1,2$

I motsetning til standardtilnærmingen tillater vi imidlertid at konsumentene har spesielle preferanser for hver enkelt produktvariant. Etterspørselen  $x_{AB}$  for hver produktvariant er dermed lik  $x_{AB} = S_{AB} D_{AB}$  der  $S_{AB}$  er en smaksparameter som angir hvor høyt konsumentene i land B verdsetter en produktvariant fra land A.

Poenget er nå at bedriftene kan påvirke denne smaksparameteren gjennom investeringer i markedsføring eller salgsapparat i land B. Mer spesifikt antar vi at effekten av disse investeringene på etterspørselen beskrives av funksjonen  $S_{AB} = F_{AB}^\gamma$  ( $0 < \gamma < 1$ ,  $F_{AB} \geq F_{\min}$ ) der  $F_{AB}$  angir hvor mye en bedrift i land A investerer i land B. Vi antar at det er et visst minstenivå  $F_{\min}$  på disse investeringene, men ut over dette kan bedriftene fritt velge hvor mye de vil satse. Parameteren  $\gamma$  sikrer at investeringene har en positiv effekt på etterspørselen, men fordi  $\gamma < 1$  avtar effekten, jo større investeringene blir. Dette sikrer et veldefinert likevektsnivå for investeringene i modellen. Parameteren  $\gamma$  er et mål på effektiviteten eller betydningen av faste salgskostnader i næringen, jo høyere  $\gamma$  jo mer vil bedriftene investere. Merk at bedriftene også kan investere i hjemmemarkedet, og at de faste kostnadene ved eksport i modellen er *endogene* slik at størrelsen er bestemt av markedslikevekten.

På tilbudssiden antar vi at bedriftene også har faste kostnader i produksjonen, og konstante grensekostnader for hver produsert enhet. Disse kostnadene er de samme for bedrifter i ulike land. I tillegg påløper variable handelskostnader (proporsjonale med eksportverdien) for eksport.

Gitt disse forutsetningene er modellen en kombinasjon av standard moderne handelsteori à la Krugman (1980) og endogene faste kostnader à la Sutton (1991). Hvis vi sammenlikner resultatene med standardmodellen, er de like på noen punkter:

- Bedriftene tar en pris over grensekostnadene, med et påslag som er høyere, jo mer forskjellige de ulike produktvariantene er.
- Bedriftene er større, jo høyere de faste produksjonskostnadene er, og jo mer like varene er i etterspørselen. Grunnen til det siste er at prispåslaget da er lavere, slik at bedriftene må selge mer for å dekke inn de faste kostnadene.
- Det er en «hjemmemarkedseffekt»: Store land har et fortrinn i produksjonen fordi bedriftene har tilgang til et stort hjemmemarked uten variable handelskostnader. Store land

<sup>3</sup> I Medins modell er dette en spesifikk produksjonsfaktor.

<sup>4</sup> Det følgende er en pedagogisk kortversjon; for tekniske detaljer vises til Melchior (2002).

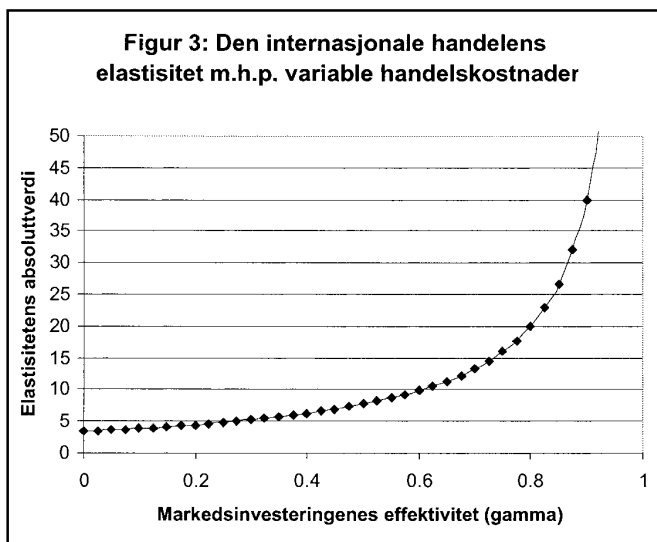
har derfor en uforholdsmessig stor andel av den samlede produksjon i næringen.<sup>5</sup>

- Fordelen ved et stort hjemmemarked er sterkere, jo mer åpne markedene er. Dette er tilfelle hvis de variable handelskostnadene er lave, eller hvis produktene er mer differensierte. Det siste skyldes at handelskostnadene «biter hardere» dersom produktvariantene er mer like.

Det nye ved modellen er effekten av bedriftenes markedsinvesteringer. Bedriftene investerer i både hjemme- og utemarkeder. Summen av disse investeringene for hver bedrift er primært bestemt av parameteren  $\gamma$ , det vil si hvor effektivt disse investeringene påvirker etterspørselen. Bedriftenes samlede markedsinvesteringer er uavhengig av markedsstørrelse så vel som handelshindringer. Bedrifter i små og store land vil dermed investere like mye.

Fordelingen av bedriftenes markedsinvesteringer mellom hjemme- og eksportmarked er imidlertid påvirket av handelshindringene: Bedriftene vil investere mer hjemme enn ute, og jo høyere de variable handelskostnadene er, jo større er denne forskjellen. Hvis handelskostnadene varierer mellom ulike eksportmarkeder, som følge av for eksempel geografisk avstand, vil bedriftene eksportere mest i de «letteste» eksportmarkedene. Merk at investeringene ikke avhenger av markedenes størrelse. Dette skyldes antakelsen om monopolistisk konkurranse, med fri tilgang og avgang av bedrifter.

Endogene faste kostnader ved handel vil derfor forsterke den handelsreduserende effekten av vanlige handelshindringer. Figur 3 illustrerer dette.



Figuren viser hvordan utenrikshandelen (eksport og import) i sektoren reagerer på endringer i de variable handelskostnadene (for eksempel transportkostnader eller toll). Når handelskostnadene øker, blir handelen redusert. I figuren er substitusjonselastisiteten mellom de ulike produktvariantene antatt lik fem, og i en standard modell uten markedsinvesteringer av den typen vi har diskutert, er handelens elastisitet også nær fem (i absoluttverdi). Hvis bedriftene kan påvirke etterspørselen gjennom investeringer i salgssapparat eller markedsføring, øker elastisiteten. Jo mer effektivt markedsinvesteringene påvirker etterspørselen (målt ved paramete-

ren  $\gamma$  i modellen), jo høyere er elastisiteten. Hvis for eksempel  $\gamma=0.6$  slik at en fordobling av markedsinvesteringene i et marked gir en økning på litt over 50% i etterspørselen, fører en økning på 1% i handelshindringene til at utenrikshandelen reduseres med rundt 10%. Grunnen er den mekanisme vi beskrev ovenfor: Økte handelsbarrierer vil dreie investeringene mot hjemmemarkedet, og dermed redusere utenrikshandelen. Dette viser at med faste kostnader i eksporten kan effekten av handelsbarrierer være sterkere enn i standardmodellene.

Som følge av at de faste kostnadene gjør markedet mer lukket, dempes også «hjemmemarkedseffekten» sammenliknet med standardmodellen. Analysen av norsk IT-eksport bekrefter at faste kostnader ved eksport begrenser utenrikshandelen. Resultatene tyder også på at norsk produksjon er relativt større i segmenter der de faste kostnadene ved eksport er høye.

Som nevnt innledningsvis kan hittil ukjente eller «usynlige» handelsbarrierer være løsningen på problemet med «border effects» eller «for lite handel». Modellen vi her har skissert, illustrerer en annen løsning på paradokset: Kjente handelshindringer kan ha en sterkere handelsreduserende effekt enn det som forutsies av eksisterende teorier om internasjonal handel.

## 11. Videre perspektiver

Forskning om stordriftsfordeler i eksporten er et spennende nytt felt. Gjennom slik forskning kan vi gjøre eksplisitt hvilke karakteristika som fører til at noen markeder har sterk konkurranse, mens andre preges av høye barrierer for deltakelse, og begrenset konkurranse. Samfunnsøkonomien har de siste par tiår gjort store framskritt ved å innarbeide ufullkommen konkurranse i teori og empirisk forskning. Fortsatt er det imidlertid slik at antakelsene om markedsstruktur ofte hviler mer på akademisk tradisjon og tekniske muligheter enn på hva som er empirisk treffende. Ved å innarbeide salg og markedsføring i samfunnsøkonomiske modeller kan vi ta et skritt i retning av å koble modellene tettere til virkeligheten.<sup>6</sup>

## Referanser:

- Baldwin, R. (1988): Hysteresis in Import Prices: The Beachhead Effect, *American Economic Review*, 78(4): 773-85.
- Bernard, A. og J. Wagner (2001): Export entry and exit by German firms, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 137 (1): 105-123.
- Bernard, A.B. and J.B. Jensen (2001): Why Some Firms Export, NBER Working Paper No. 8349.
- Brenton, P. og M. Vancauteren (2001): The Extent of Economic Integration in Europe: Border Effects, Technical Barriers to Trade and Home Bias in Consumption, Brussels: CEPS Working Document No. 171.

<sup>5</sup> I en modell med flere sektorer må dette kompenseres ved at det store landet har relativt mindre produksjon i andre sektorer.

<sup>6</sup> Videre kan vi bygge bro mellom bedrifts- og samfunnsøkonomi: For bedriftsøkonomer har salg og markedsføring lenge vært en del av forskningsagendaen, men da primært ut fra enkeltbedriftens perspektiv.

## VÅRKONFERANSEN 2003

# «Bedrifiers samfunnsansvar – mer enn festtaler?»

Ingeniørenes Hus, Oslo, torsdag 24. april

- |       |   |       |   |
|-------|---|-------|---|
| 08.30 | Registrering m/kaffe  | 11.45 | VERDIMAKSIMERING ER SOSIALT ANSVARLIG!<br>Thore Johnsen, professor i foretaksøkonomi, Norges Handelshøyskole  |
| 09.00 | ÅPNING  | 12.15 | SPØRSMÅL  |
| 09.10 | HVORFOR LEGGER STATOIL VEKT PÅ Å VISE SAMFUNNSANSVAR?<br>Geir Westgaard, direktør for landanalyse og samfunnsansvar, Statoil        | 12.30 | Lunsj   |
| 09.30 | HVORFOR LEGGER NORSK HYDRO VEKT PÅ Å VISE SAMFUNNSANSVAR?<br>Rolf Lunheim, direktør for samfunnsansvar, Norsk Hydro                 | 13.30 | HVA VET VI OM MORAL OG ATFERD? – TEORI OG EMPIRI<br>Karine Nyborg, seniorforsker, Frischsenteret<br>Ylva Søvik, seniorrådgiver, Nærings- og handelsdepartementet  |
| 09.50 | VI ER KAPITALFORVALTERE – HVORFOR BRYR VI OSS OM ETIKK OG SAMFUNNSANSVAR?<br>Ylva Lindberg, aksjeanalytiker, KLP Kapitalforvaltning | 14.15 | SPØRSMÅL  |
| 10.10 | SPØRSMÅL  | 14.30 | PANELDEBATT MED FORBEREDTE INNLEGG AV:<br>Egil Bakke – forsker ved Senter for medieøkonomi, BI, og tidligere direktør i Konkurransetilsynet<br>Alexander Cappelen – postdoc., Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo<br><br>Panelet består ellers av innledderne fra før lunsj |
| 10.30 | Kaffe   | 16.00 | AVSLUTNING  |
| 11.00 | ER MORAL NOK, ELLER TRENGS DET OGSÅ REGULERING OG TILSYN?<br>Bjørn Skogstad Aamo, direktør, Kredittilsynet                          |       |   |
| 11.30 | SPØRSMÅL  |       |   |