

SOSIAL ØKONOMEN

Styringsproblemer
i videregående
skole.

- Delingsmodellen og andre problemer ved Skattereformen
- Bankkriseutvalget

NR. 10. NOVEMBER 1992 – 46. ÅRG.

SAMLEPERMER

til

SOSIAL ØKONOMEN

Prisen er kr. 100,- for 2 permer inkl. porto.

Permene kan bestilles pr. post

eller telefon/telefax i sekretariatet.

Vi sender med innbetalingsblankett.

TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING
POSTBOKS 8872
YOUNGSTORGET
0028 OSLO

Samleperm stk.

Navn

Adresse

Poststed

Innhold

Nr. 10 1992 – Årg. 46

2

TERJE HANSEN:
Delingsmodellen og beskatningen av aksjeselskaper med aktive eiere

7

HÅKON LØCHEN:
Skattereformen 1991:
Struktur og strukturproblemer

13

Kommentarer til Bankkriseutvalget ved

PREBEN MUNTHE,
EINAR FORSBÅK,
TOR KOBBERSTAD og
ERIK LIND IVERSEN

DEBATT:

22

FRITZ C. HOLTE:
Massearbeidsløsheten
– Svar til Victor D. Norman

ARTIKKEL:

24

HANS BONESRØNNING OG
KJELL-ARNE ODDEN:
Styringsproblemer i
videregående skole

3. omslagsside
Forskningsrapporter

Forsidefoto:
Michael Andersson,
Mira/Samfoto as
Bildet er manipulert

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Tilbaketog i energipolitikken!

Energiloven har vært i funksjon i snart to år. Intensjonen med loven var å få til en mer markedsbasert kraftomsetning. I det lå det også et ønske om at nye kraftutbygginger skulle foretas i en rekkefølge og på et tidspunkt som er samfunnsøkonomisk fornuftig.

Statkraft SF besluttet tidligere i høst å legge videre utbygging av Svartisen på is. Utbyggingen av Svartisen II vil gi en produksjon på 250 GWh (millioner kWh). Utbyggingen vil koste 1,1 milliarder kroner, det svarer til en langtidsgrensekostnad på om lag 40 øre pr. kWh. Kraften fra Svartisen II kommer ikke på nett før i 1998–99. På det tidspunkt vil sannsynligvis de norske kraftprisene ha tatt seg opp. Dette er likevel en svært dyr utbygging som det virker fornuftig å utsette. I Samlet plan kategori I finnes det mange billigere prosjekter. I følge NVE kan 8–10 TWh (milliarder kWh) bygges ut til en kostnad under 30 øre pr. kWh. I tillegg har vi i Norge store mengder kraft bundet opp i lange kontrakter med bedrifter innen kraftintensiv industri. Et eksempel er Elkems to største kontrakter med Statkraft på tilsammen 3,2 TWh, til en pris på 6 øre pr. kWh. En gradvis fjerning av slike kontrakter er en billigere måte å skaffe kraft tilveie på enn selv de aller billigste utbyggingsprosjektene.

Regjeringen foreslår nå å bevilge Statkraft 400 millioner kroner (gunstig lån og tilskudd) for at utbyggingen av Svartisen II skal bli realisert. Sysselsettingsproblemer i Rødøy, Måløy og Gildeskål kommuner benyttes som argument for Regjeringens forslag. Igjen signaliseres manglende tro på subsidier knyttet direkte til arbeidskraft. I stedet satser en på et investeringsprosjekt for å skaffe arbeidsplasser. Utbyggingen vil gi en sysselsetting på totalt 1150 årsverk. Statens bidrag på 400 millioner utgjør 350.000 kroner pr. årsverk.

Dagen etter at pressemeldingen om Svartisenutbyggingen kom, tro Regjeringen til med en proposisjon om forandring av Energiloven. Det foreslås å begrense den markedsbaserte kraftomsetningen i Norge. Kunder med mindre effektuttak enn 2 MW (millioner Watt) eller mindre energiforbruk enn 5 GWh pr. år skal i følge proposisjonen ikke kunne inngå kontrakter av kortere varighet enn 5 år med andre leverandører enn sitt lokale e-verk.

Energiloven som kom i 1991, fjernet e-verkenes lovbestemte rett til å levere elektrisitet til forbrukerne i sitt geografiske område. Den økte konkurransen i kraftmarkedet etter energiloven, har ført til at distribusjonsverk med lange innkjøpskontrakter med høy pris eller egen dyr utbygging ikke lenger har kunnet velte disse kostnadene over på sine kunder. Tvertimot har de mistet sine kunder og blitt tvunget til å selge sin kraft i spot-markedet. I dagens marked med unormalt høy produksjon og lav etterspørsel er kraftprisen i spot-markedet lav. Det har ført til lav lønnsomhet og økende likviditetsmangel i mange e-verk. I en situasjon med normalt tilsig og normal etterspørsel vil de norske kraftprisene være betydelig høyere enn i dag. Dersom myndighetene i tillegg åpner for langsiktige eksportkontrakter med varighet utover de 5 år som i dag er det maksimale, vil de innenlandske kraftprisene kunne ta seg opp raskt. En stor del av e-verkene har utfra forventninger om høyere priser i fremtiden gode muligheter for på egen hånd å løse sine kortsiktige likviditetsproblemer. Hvis Regjeringen holder fast på at de aktuelle e-verkene skal reddes bør den heller gi direkte subsidier til disse enn å undergrave kraftmarkedet generelt.

Atskillig mer alvorlig er situasjonen for de verk som i ly av leveringsretten, foretok svært dyre utbygginger i de siste årene før Energiloven kom. Disse prosjektene som ikke burde vært gjennomført vil ikke på svært lenge, kanskje aldri, fremstå som lønnsomme. Bare en nedskrivning av kapitalen gjennom konkurs eller ved støtte fra myndighetene kan bedre lønnsomheten i disse prosjektene.

Regjeringen har ved forslaget til endring i energiloven valgt et generelt og konkurransehemmende tiltak for å avhjelpe de kortsiktige likviditetsproblemer og de mer langsiktige lønnsomhetsproblemer. Håpet er trolig at forslaget skal føre til at verkene igjen kan velte sine kostnader over på sine lokale kunder. Alle verk, også de som ikke har problemer, vil som følge av forslaget, kunne øke sine inntekter på bekostning av småforbrukerne i sin region. Det vil gi et effektivitetstap ved at ulike brukere stilles overfor forskjellige kraftpriser.



Redaktøren

Delingsmodellen og beskatningen av aksjeselskaper med aktive eiere. Er kritikken berettiget?

AV
TERJE HANSEN*

1. Innledning

I mange aksjeselskaper deltar en eller flere aksjonærer aktivt i den daglige driften av selskapet. Dette er karakteristisk for de fleste ikke-børsnoterte aksjeselskaper. Omleggingen av utbytte- og gevinstbeskatningsreglene gjør at det i fremtiden kan være en fordel å ta ut inntekt i aksjeselskap i form av aksjeutbytte eller verdistigning på aksjene (tilbakeholdt beskattet overskudd er skattefritt ved et fremtidig salg av aksjene) i stedet for som lønn. Dette under forutsetning av at de aktive eierne tilsammen har en betydelig eierandel i selskapet. Ellers ville deres måtehold når det gjelder lønn, i ikke ubetydelig grad komme de passive eierne til gode.

For å motvirke omgåelser som beskrevet ovenfor, innføres i forbindelse med skattereformen deling av selskapsinntekt i aksjeselskaper med aktive eiere. En del av selskapsinntekten vil kunne bli ansett som personinntekt for den aktive aksjonær. Av slik beregnet personinntekt vil den aktive aksjonær betale trygdeavgift og toppskatt. Betalt trygdeavgift og toppskatt kan kreves refundert av selskapet. I realiteten er det derfor selskapet som får denne skattebelastningen.

Jeg skal nedenfor først gi en summarisk beskrivelse av delingsmodellen anvendt på aksjeselskaper med aktive eiere. Deretter vil kritikken mot delingsmodellen bli drøftet. Lesere som er kjent med delingsmodellen, kan gå direkte videre til avsnitt 5.

* Terje Hansen er professor ved Norges Handelshøyskole.

2. Aksjeselskaper der deling av selskapsinntekt er aktuelt

Deling av selskapsinntekt skal foretas i aksjeselskaper der eiere som deltar aktivt i driften av selskapet eier tilsammen 2/3 av aksjene i selskapet, eller har rett til 2/3 av selskapets utbytte. Aksje eiet av den aktive skattyters foreldre, ektefelle, ektefelles foreldre, barn, samboer eller samboers foreldre, likestilles med aksje eiet av den aktive skattyter selv. Årsaken til at aksjer eiet av nærstående familie inkluderes i den aktive eiers eierandel er at man ellers ville åpne for omgåelser ved at aksjer ble overført til ektefelle, foreldre eller barn, slik at den samlede eierandelen til de aktive eierne derved kom under 2/3.

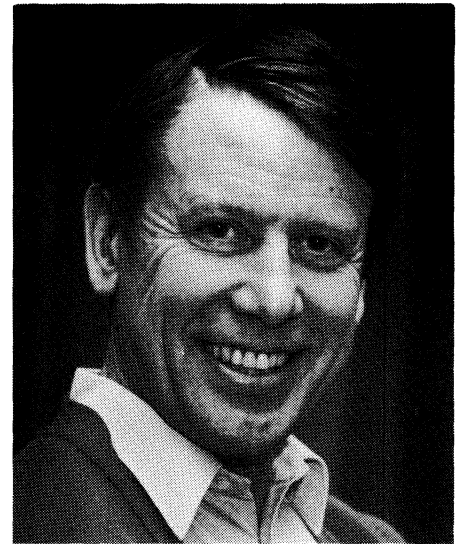
Skatteloven har ingen definisjon av begrepet *aktiv eier*. Man benytter betegnelsen

«aksjonær som deltar aktivt i driften av aksjeselskap ...»

Det er klart at utøvelse av normale eierfunksjoner alene ikke er tilstrekkelig til at en aksjonær kan anses som en aktiv eier. Deltagelse på styremøter er altså ikke tilstrekkelig til å bli ansett som aktiv eier. Dersom et styreverv får et innhold som går utover det som er normale arbeidsoppgaver for et styremedlem, kan vedkommende bli ansett som aktiv eier. Eksempelvis vil en aksjonær som er arbeidende styreformann i et aksjeselskap, kunne bli ansett som aktiv eier.

3. Deling av selskapsinntekt i aksjeselskaper med en aktiv aksjonær

Jeg skal først behandle det enkleste tilfelle, nemlig deling i aksjeselskap med kun en aktiv eier.



Terje Hansen

Personinntekt i aksjeselskap med en aktiv eier beregnes som følger:

Overskudd før finansinntekter og finanskostnader
- Kapitalinntekt
= Personinntekt

Kapitalinntekten representerer kalkulert avkastning på kapital bundet i virksomheten og beregnes som følger:

Kapitalavkastningsgrunnlaget •
Kapitalavkastningsraten

Kapitalavkastningsgrunnlaget svarer til bunden kapital i virksomheten, altså til driftsmidler, ervervet goodwill og ervervede immaterielle eiendeler pluss varelager og kundefordringer minus leverandørkreditter og forskudd fra kunder. Kapitalavkastningsgrunnlaget svarer altså tilnærmet til bedriftens kapitalbehov som må finansieres enten med gjeld eller egenkapital.

Kapitalavkastningsraten fastsettes av Stortinget for det enkelte inntektsår. Den aktuelle rentesatsen for 1992 er 16%.

Dersom kapitalavkastningsgrunnlaget er kr 2 millioner og kapitalavkastningsraten er 16%, blir kapitalinntekten kr 320 000 ($0,16 \cdot 2\,000\,000$).

Hele den beregnede personinntekten tilordnes den aktive aksjonær, selv om aksjeselskapet har passive aksjonærer.

Negativ beregnet personinntekt må avregnes mot fremtidig positiv beregnet personinntekt fra selskapet.

Anta at beregnet personinntekt er positiv. Det innføres et *betinget lønnsfradrag* som svarer til 12% av aksje-

selskapets lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. Ved beregning av lønnsfradraget holdes lønn og sosiale utgifter til den aktive aksjonær utenfor beregningen. Det betingede lønnsfradraget kommer til fradrag i den grad det ikke reduserer personinntekten (lønn pluss beregnet personinntekt) til under 145% av lønnen til den best betalte ansatte som ikke er aktiv aksjonær.

La oss anta at lønnen til den aktive aksjonær er kr 300 000 og at beregnet personinntekt er kr 400 000. Samlet personinntekt fra selskapet før lønnsfradrag er således kr 700 000. Videre antar vi at selskapets lønnskostnader inklusive sosiale utgifter (eksklusive lønn og sosiale utgifter for den aktive aksjonær) er kr 2 500 000, slik at lønnsfradraget blir kr 300 000.

Beregnet personinntekt med full uttelling for lønnsfradraget er

$$400\,000 - 300\,000 = 100\,000$$

I så fall blir samlet personinntekt fra selskapet (lønn + beregnet personinntekt) kr 400 000. Forutsetningen for at samlet personinntekt fra selskapet skal bli kr 400 000 er at lønnen til den best betalte ansatte er kr 276 000 eller lavere ($276\,000 \cdot 1,45 = 400\,000$).

Dersom eksempelvis den best betalte ansatte har en lønn på kr 400 000, gis det bare delvis uttelling for lønnsfradraget. Beregnet personinntekt etter lønnsfradrag fastsettes til kr 280 000. Samlet personinntekt fra selskapet blir i så fall kr 580 000, som svarer til lønnen til den best betalte ansatte pluss 45% ($400\,000 \cdot 1,45 = 580\,000$).

Dersom den best betalte ansatte har en lønn på kr 483 000 eller høyere ($483\,000 \cdot 1,45 = 700\,000$), får den aktive aksjonær ingen glede av lønnsfradraget og beregnet personinntekt fastsettes til kr 400 000, slik at samlet personinntekt fra selskapet blir kr 700 000.

For personinntekt i næring gjelder et *grensebeløp* på 34 G (G = grunnbeløpet i folketrygden). Dette svarer til kr 1 230 000 i 1992. Dersom skattyteren er aktiv i flere virksomheter som han får tilordnet beregnet personinntekt fra, skal ikke den samlede personinntekt fra disse virksomhetene overstige det fastsatte maksimal-

beløpet. Dette innebærer at beregnet personinntekt ikke kan overstige differansen mellom maksimalbeløpet og lønn fra de virksomheter hvorfra skattyteren skal tilordnes en beregnet personinntekt.

La oss anta at en skattyter kun er aktiv i en virksomhet, der han er aktiv aksjonær. Har vedkommende en lønn fra selskapet på kr 800 000 og beregnet personinntekt er kr 1 000 000, reduseres beregnet personinntekt til kr 430 000, dersom grensebeløpet er kr 1 230 000.

Aksjeselskapet betaler ikke arbeidsgiveravgift av beregnet personinntekt. Den aktive aksjonær betaler trygdeavgift etter høy sats inntil 12G og trygdeavgift etter lav sats utover 12G¹. I tillegg betales eventuell toppskatt av beløpet. Betalt trygdeavgift og toppskatt kan kreves refundert av selskapet. I realiteten er det derfor selskapet som får skattebelastningen.

Man skal for øvrig merke seg at dersom den aktive aksjonær i et selskap som er gjenstand for deling, ikke tar ut lønn fra selskapet, vil dette normalt ikke bli ansett som en skatteomgåelse. I mange selskaper der deling er aktuelt, vil en slik tilpasning gjøre at selskapet sparer arbeidsgiveravgiften på lønnen til den aktive aksjonær.

4. Deling av selskapsinntekt i aksjeselskaper med flere aktive aksjonærer

Jeg skal dernest betrakte det tilfelle at aksjeselskapet har flere aktive aksjonærer. *Hele den beregnede personinntekten og lønnsfradraget skal fordeles på de aktive aksjonærene selv om aksjeselskapet har passive aksjonærer.*

Beregnet personinntekt og lønnsfradraget tilordnes den enkelte aktive aksjonær i forhold til eierandelen i selskapet. Dersom bestemmelse om utbyttefordeling avviker fra eierforholdene i selskapet, fordeles beregnet personinntekt og lønnsfradraget i samme forhold som utbyttefordelingen.

Som i aksjeselskap med en aktiv aksjonær, får den enkelte aktive aksjonær kun uttelling for lønnsfradraget i den grad dette ikke reduserer hans beregnede personinntekt pluss lønn fra selskapet til et beløp som er lavere enn lønn til den best betalte ansatte (som ikke er aktiv eier) + 45%.

For å forenkle fremstillingen i det følgende, antar jeg at kriteriet for fordeling av personinntekt og lønnsfradrag er eierandel. Jeg skal illustrere beregningen av personinntekten med et eksempel.

Eksempel

For Hansen Industrier A/S har vi følgende data:

Beregnet personinntekt til fordeling	kr 4 000 000
Lønnsfradrag til fordeling	kr 800 000
Lønn til best betalte ansatte som ikke er aktiv eier	kr 400 000

Aktive eiere

Peder Hansen	
Eierandel	60%
Lønn	600 000
Ole Hansen	
Eierandel	20%
Lønn	250 000

Tilsammen har de aktive aksjonærene en eierandel på 80%. Deres respektive andel av beregnet personinntekt og andel av lønnsfradrag blir som følger:

Eier	Andel	Beregnet personinntekt	Lønnsfradrag
Peder Hansen	6/8	3 000 000	600 000
Ole Hansen	2/8	1 000 000	200 000

Jeg antar i det følgende at de aktive aksjonærene ikke har beregnet personinntekt fra annen virksomhet. Grensebeløpet for samlet personinntekt i næring antas å være kr 1 230 000.

For Peder Hansen blir andel av beregnet personinntekt etter lønnsfradrag kr 2 400 000. Inklusive lønn blir dette kr 3 000 000. Grensebeløpet på kr 1 230 000 i samlet personinntekt fra selskapet blir effektivt, og beregnet personinntekt for Peder Hansen reduseres derfor til kr 630 000. Dersom Peder Hansen har fremførbar negativ beregnet personinntekt fra tidligere år, vil denne kunne avregnes mot den beregnede personinntekten på kr 630 000.

For Ole Hansen blir andel av beregnet personinntekt etter lønnsfradrag kr 800 000. Sammen med utbetalt lønn utgjør hans personinntekt fra selskapet kr 1 050 000, som er lavere enn grense-

¹ Trygdeavgift etter høy (lav) sats er i 1992 10,7% (7,8%).

beløpet på kr 1 230 000. Samlet personinntekt overstiger lønn til best betalte ansatte + 45%. Beregnet personinntekt for Ole Hansen fastsettes derfor til kr 800 000. Dersom Ole Hansen har fremførbart negativ beregnet personinntekt fra tidligere år, vil denne kunne avregnes mot den beregnede personinntekten på kr 800 000.

I eksemplet blir samlet beregnet personinntekt som kommer til beskatning kr 1 430 000 (630 000 + 800 000). Dersom Peder Hansen hadde vært den eneste aktive aksjonær i selskapet, hadde beregnet personinntekt som kommer til beskatning blitt redusert til kr 630 000. Hadde alle 30 ansatte i selskapet vært aktive eiere, ville i verste fall samlet beregnet personinntekt som kommer til beskatning vært kr 4 000 000. I selskaper med god lønnsomhet kan det altså være skattemessig svært ugunstig med mange aktive eiere.

5. Kritikken mot delingsmodellen

Delingsmodellen anvendt på aksjeselskaper med aktive eiere har vært den delen av skattereformen som har vært gjenstand for sterkest kritikk². Kritikerne av delingsmodellen faller naturlig i to leire:

- De som ønsker å opprettholde delingsmodellen, men argumenterer for nødvendige justeringer av denne.
- De som avviser delingsmodellen, også i modifisert utgave, og som i stedet ønsker en såkalt uttaksmodell.

Jeg skal først drøfte kritikken som har vært fremsatt fra den første gruppen av kritikere, altså de som primært ønsker å opprettholde delingsmodellen. Kritikken fra denne gruppen gjelder blant annet følgende forhold:

- Grensebeløpet på 34 G, som svarer til kr 1 230 000 i 1992, er altfor høyt.
- Delingsmodellen kan medføre en urimelig skatteskjerpelse for de såkalte medarbeidereide bedriftene, altså aksjeselskaper der flere av de ansatte har eierandeler.

² Delingsmodellen benyttes som kjent også ved beregning av personinntekt for anslagsvis 200 000 selvstendige næringsdrivende. Det er mitt inntrykk at anvendelsen av delingsmodellen på de selvstendige næringsdrivende er lite kontroversiell.

³ Subsidiært ble det foreslått å sette grensen ved 3%.

– Det faktum at fremførbart skattemessig underskudd fra 1991 og tidligere år i aksjeselskaper som er gjenstand for deling, ikke kommer til fradrag i beregnet personinntekt for 1992, kan medføre en utilsiktet skatteskjerpelse for mange selskaper med fremførbart skattemessig underskudd.

Formålet med delingsmodellen er å fastlegge «lønnen» for aktive eiere. I eneaksjonærselskapet skal vi altså fastlegge en «lønn» som skal svare til det en daglig leder ville ha hatt i den aktuelle virksomheten. En daglig leder i mindre virksomheter har typisk et lønnsnivå på kr 200 - 400 000, i mellomstore virksomheter på kr 400 - 600 000 og i store norske foretak på kr 600 000 og oppover. Det er relativt få norske ledere som har en lønnsinntekt som overstiger kr 1 million. Her har vi et av de grunnleggende problemer med den delingsmodell som er valgt, idet den i enkelte tilfeller vil resultere i en personinntekt (lønn + beregnet personinntekt) som overstiger avlønningen til konsernsjefen i de største norske foretakene. Grensebeløpet på 34 G, kr 1 230 000 i 1992, er åpenbart altfor høyt i forhold til lønnsnivået i små og mellomstore industribedrifter.

Grensebeløpet var av Regjeringen opprinnelig foreslått til kr 2 500 000. Jeg tror at en av grunnene til at man endte med et så høyt grensebeløp som kr 1 230 000 var det fullstendig meningsløse utgangspunktet. Det forekommer meg noe ironisk at politiske partier som har sterke motforestillinger mot lederlønninger på kr 1 million i Norges største konserner, overhodet har ingen motforestillinger mot skjønsmessig å ligne lederen av en liten industribedrift med 40 ansatte for kr 1 230 000 i «lønn».

I en utredning som Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) gjorde for Stortingets Finanskomité (3) i forbindelse med skattereformen ble det argumentert for at grensebeløpet maksimalt burde settes til kr 800 000 i 1992. Også dette beløpet var etter utredningsgruppens oppfatning høyt for de aktuelle virksomheter.

I arbeidet med delingsmodellen fokuserte man i hovedsak på eneaksjonærselskapet. Aksjeselskaper med

mange aktive eiere ble for alle praktiske formål ikke drøftet. Dersom grensebeløpet på 34G er altfor høyt i selskaper med en aktiv aksjonær er det åpenbart at det er desto mere meningsløst i selskaper med mange aktive aksjonærer, siden grensebeløpet i meget lønnsomme selskaper kan bli effektivt for flere av de aktive aksjonærene.

I en utredning SNF gjorde om skattereformen for Norske Sivilingeniørers Forening m.fl. (4), ble konsekvensen av skattereformen for de såkalte medarbeidereide bedriftene belyst, altså bedrifter der de ansatte også er aksjonærer. Utredningen konkluderte med at delingsmodellen ville kunne medføre en urimelig skatteskjerpelse for bedrifter med god lønnsomhet, aktive eiere og spredt eierstruktur. Dette er sannsynligvis en utilsiktet konsekvens av skattereformen og innebærer i praksis at småaksjonærene i slike selskaper påfører selskapet en urimelig skattebelastning. Jeg minner igjen om at begrunnelsen for deling i aksjeselskaper med aktive aksjonærer er det insentiv det er i slike selskaper å ta ut inntekt i form av utbytte eller verdistigning på aksjene i stedet for i form av lønn. Etter min oppfatning representerer ikke småaksjonærer et slikt omgåelsesproblem. Det er vanskelig å forestille seg avtaler i slike selskaper som gjør at småaksjonærer med 2% eierandel er villig til å gi avkall på lønn mot å motta økt utbytte, blant annet på grunn av den usikkerheten som er knyttet til et fremtidig aksjeutbytte.

I nevnte utredning fra SNF ble det foreslått at aktive aksjonærer med 5% eierandel³ eller lavere, skulle anses som passive aksjonærer i relasjon til delingsmodellen. Dette innebar at aksjeselskaper ville bli unntatt fra deling, dersom passive aksjonærer og aktive småaksjonærer tilsammen eide mer enn 1/3 av aksjene i selskapet. Forslaget fikk dessverre ikke gjennomslag i Stortinget. I stedet vedtok Stortinget Regjeringens forslag, som for alle praktiske formål innebærer at ingen medarbeidereide bedrifter unntas fra deling.

Mange aksjeselskaper hadde ved inngangen til 1992 betydelige fremførbare skattemessige underskudd, fordi virksomheten i 1991 og tidligere år hadde gått med underskudd. Dette er

eksempelvis tilfelle for en rekke oppdrettsselskaper. Dersom delingsmodellen hadde blitt innført i 1988 istedet for i 1992, ville de aktive aksjonærene i disse selskapene hatt en betydelig fremførbare negativ beregnet personinntekt, som de ville ha kunnet avregne mot en positiv beregnet personinntekt i 1992. Aktive aksjonærer i oppdrettsselskaper vil i 1992 kunne bli ilignet en betydelig positiv beregnet personinntekt, fordi de altså er uheldig med «timingene» av innføringen av delingsmodellen, altså etter en rekke år med underskudd istedet for en rekke år med overskudd. Dette virker meget urimelig. Dersom man hadde kunnet avregne fremførbare skattemessige underskudd ved beregning av personinntekten i 1992, ville ikke dette problemet ha oppstått. Et politisk flertall i Finanskomiteén avviste imidlertid forslaget om at fremførbare skattemessige underskudd skulle kunne avregnes ved beregning av personinntekten i 1992.

Det er etter min vurdering sterke saklige argumenter for justeringer av delingsmodellen som beskrevet ovenfor. Når det gjelder grensebeløpet på 34 G og behandlingen av de medarbeidereide bedriftene, antar jeg at disse problemstillingene vil komme opp til fornyet vurdering, og senest i forbindelse med den bebudete revisjonen av delingsmodellen i 1994. Når det gjelder fremførbare underskudd og beregningen av personinntekt i 1992, er jeg redd for at toget er gått. Sannsynligvis har stortingsflertallet her gjennomført en skatteskjerpelse av de svakeste bedriftene uten å være klar over hva de har gjort.

En rekke av kritikerne til delingsmodellen er i utgangspunktet totalt avisende til delingsmodellen som system. De ønsker i stedet en såkalt uttaksmodell. En uttaksmodell innebærer at det er de aktive aksjonærenes uttak fra selskapet som skal beskattes. Inntekt som tas ut som lønn beskattes som lønn. Det er underforstått at dersom inntekt tas ut som utbytte skal denne beskattes. Tilhengerne av uttaksmodellen har ikke presentert en fullstendig uttaksmodell. Det er følgende

ikke klart hvordan beskatningen av utbytte vil bli dersom en uttaksmodell innføres. Det er også underforstått at tilbakeholdt overskudd i selskapet skal beskattes med den ordinære inntektskatten på 28%. Det er imidlertid uklart om tilbakeholdt overskudd skal beskattes ved et fremtidig salg av aksjene i selskapet eller ved en fremtidig fusjon med et annet aksjeselskap. Det er også uklart hvordan aktive aksjonærers opptak av lån i selskapet, som er en mulig omgåelse, skal behandles.

Siden tilhengerne av uttaksmodellen aldri har gitt en samlet fremstilling av sentrale skattemessige forhold ved modellen, er det vanskelig å sammenligne delings- og uttaksmodellen. Det er derfor positivt at NHO, 1 1/2 år etter at Stortinget behandlet delingsmodellen, har gitt Professor Ole Gjems-Onstad i oppdrag å utrede uttaksmodellen. Det vil utvilsomt bidra til økt saklighet i diskusjonen om alternative modeller at uttaksmodellen nå endelig kommer på bordet, selv om det er noe sent.

Tilhengerne av uttaksmodellen karakteriserer delingsmodellen som en katastrofe for aksjeselskaper som blir berørt av denne. Som det fremgår av innledningen til dette avsnittet, er jeg også kritisk til sider ved delingsmodellen, uten at jeg derved vil karakterisere delingsmodellen som en katastrofe for næringslivet.

Hvor saklig er så kritikken fra tilhengerne av uttaksmodellen? Den mest aktive kritikeren er Professor Ole Gjems-Onstad ved Handelshøyskolen BI. Illustrerende for Gjems-Onstads saklighetsnivå er et foredrag han nylig holdt (2), der han refererte en undersøkelse som Handelshøyskolen BI har gjort i samarbeid med NHO. Fokus for undersøkelsen er et utvalg på 1 000 av NHO's medlemsbedrifter, som alle er aksjeselskaper. Av utvalget er 452 bedrifter potensielt gjenstand for deling. Disse bedriftene ble tilskrevet av Handelshøyskolen BI og NHO i fellesskap og bedt om å sende inn de nødvendige data, slik at man kunne beregne konsekvensene av delingsmodellen. Det ble poengtert at hensikten med undersøkelsen var at denne skulle gi grunnlag for endringsforslag.

Konklusjonen på undersøkelsen er at ingen av de bedriftene som har sendt

inn data rammes av delingsmodellen. Riktignok er svarprosenten meget lav (13%). Konklusjonen er likevel overraskende, gitt initiativtakernes forutinntatte oppfatninger av delingsmodellen. Professor Gjems-Onstad har følgende forklaring på utfallet:

«En hypotese er at de som virkelig rammes av delingsreglene, er blitt så deprimerede at de ikke ønsker å besvare henvendelser der ordet delingsreglene fremkommer.»

Gjems-Onstads fortolkning av det statistiske materialet er vel blant det mest sære som har vært prestert innenfor anvendt forskning i Norge.

Enkelte av motstanderne av delingsmodellen bruker konsekvensene av delingsmodellen for enkeltbedrifter i sin argumentasjon mot modellen. Jeg har innledningsvis pekt på en del tilfeller der delingsmodellen virker uheldig og der det bør foretas justeringer. Enkelte av de bedriftseksemplene som har vært fremme i media illustrerer nettopp denne problemstillingen. Forbausende mange bedriftseksempler er imidlertid sterkt misvisende, for ikke å si direkte feilaktige.

En vanlig forekommende feil er at man legger til grunn andre eierforhold enn de faktiske. I et tilfelle hadde et av Norges største revisjonsselskaper anslått skatten på beregnet personinntekt i et selskap til kr 2 millioner, mens det riktige var kr 460 000. Hovedårsaken var at man hadde lagt til grunn en helt annen eierstruktur enn den faktiske. Det gikk ikke frem av beregningene at eierstrukturen var viktig for beregning av personinntekten⁴.

En annen typisk feil som gjøres er at man ser bort fra helt åpenbare tilpasninger til regelverket. Beregningene baseres på et skattyteren overhodet ikke foretar tilpasninger til det nye regelverket. Enkelte tilpasninger er helt trivielle, eksempelvis at en aktiv eier i en bedrift som er gjenstand for deling, lar være å ta ut lønn og tar ut utbytte i stedet. Andre tilpasninger er mer omfattende, som reorganisering av bedriften eller salg av eierandeler til passive eiere for å unngå deling⁵. Svært mange bedrifter vil begrense eller eliminere konsekvensene av delingsmodellen gjennom slike tilpasninger til regelverket.

Det er også med en viss forbauselse jeg konstaterer at bedrifter som med

⁴ I lønnsomme bedrifter med aktive aksjonærer, vil skatten på beregnet personinntekt kunne øke dramatisk ved spredt eierstruktur.

⁵ Aktuelle tilpasninger til delingsmodellen er blant annet behandlet i (1).

delingsmodellen får redusert sin skatt (inklusive skatt på beregnet personinntekt) med de nye skattesatsene, karakteriserer delingsmodellen som en katastrofe. Dette gjelder en rekke bedrifter⁶ som har vært meget aktive i media, og som får redusert sin skatt, selv uten åpenbare tilpasninger til regelverket.

6. Avslutning

Deler av den kritikken som har vært fremsatt mot delingsmodellen er etter min vurdering berettiget. Det gjelder blant annet kritikken av det altfor høye grensebeløpet på 34G og behandlingen av de såkalte medarbeidereide bedrif-

⁶ Et eksempel på slike bedrifter er A/S Tjæralin.

tene. Kritikken som har kommet fra professor Ole Gjems-Onstad og NHO skyter til dels over mål. Saklighetsnivået er ofte under enhver kritikk, som illustrert ved sitatet fra Gjems-Onstads foredrag. Det er mitt inntrykk at delingsmodellen har blitt en næringspolitisk fanesak for NHO, som har behov for å vise at man gjør noe for de små og mellomstore bedriftene. Dette har skapt det inntrykk at delingsmodellen er et alvorlig problem for NHO's små og mellomstore medlemsbedrifter, mens dette ikke synes å være tilfelle.

Det har vært et problem i diskusjonen om delingsmodellen at motstanderne aldri har presentert den alternative uttaksmodellen. Som nevnt utreder nå NHO uttaksmodellen som de

stadig har referert til i 1 1/2 år. Jeg er sikker på at mange ser med forventning frem til resultatet av utredningsarbeidet.

REFERANSER:

- 1 Boye K. og T. Hansen, «Skattereformen. Regler, konsekvenser og tilpasninger for næringsdrivende», Bedriftsøkonomens Forlag 1992.
- 2 Gjems-Onstad, O., «Delingsreglene – egenkapitaloppbygging, nytetablering og ekspansjon». Foredrag på NHO's Markeringsdag 1. sept. 1992, Sandefjord.
- 3 Hansen, T., K.P. Hagen, T. Johnsen og K. Boye, «Skattereformen 1992: En vurdering av regjeringens reformforslag innen bedrifts- og personbeskatning: Ot.prp. nr. 35», SNF-rapport 16/91.
- 4 Hansen, T., «De kunnskaps- og teknologi-baserte bedriftene og skattereformen», SNF-rapport 22/92.

ARTIKKELSAMLING

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter

også andre steder i landet. Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/ STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT

92 sider. oris kr. 100,-.

Til studenter kr. 80,-.

Johansen, L.:

Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:

Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6. 1979.

Rødseth, A.:

Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

Johansen, L.:

Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:

Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:

Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holthe, F.C.:

Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N.M.:

Virkninger av en endring i lønnsatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:

Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:

«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Skattereformen 1991: Struktur og struktur- problemer

AV
HÅKON LØCHEN*

1. Innledning

Den skattereformen som trådte i kraft i år er den største omlegging av den direkte beskatning som vi har hatt i vårt land siden inntektsskattelovene av 1882 ble vedtatt. Både personbeskatningen og bedriftsbeskatningen er gitt en ny utforming som ikke har noen forbilder i noe annet land, og som det før reformprosessen begynte ikke forelå noen teoretiske fremstillinger av. Reformen har vakt betydelig uro innen næringslivet. Særlig knytter uroen seg til beskatningen av bedrifter som blir gjenstand for såkalt «deling» av inntekten, dvs. personlige selskaper og aksjeselskaper hvor eierne i stor utstrekning deltar i driften. Fordi dette gjelder det alt overveiende antall bedrifter i landet, er den uro som foreligger bekymringsfull.

Denne situasjonen er også oppfanget av politikerne. Etter den første selvgratulerende fasen, er også disse kommet i tvil om hvorvidt den vedtatte ordningen er tilfredsstillende. De har derfor bestemt at etter at reformen har virket i 2 år skal den tas opp til vurdering av Stortinget. Dette er i seg selv oppsiktsvekkende på bakgrunn av at et av hovedformålene med reformen var å skape slik stabilitet i skattelovgivningen at næringslivet kunne få langsiktige rammevilkår på dette området.

Når denne situasjonen har kunnet oppstå, skyldes det at det utvalg som fikk til oppgave å utrede reformen, Aarbakkegruppen, ble gitt for liten tid til å

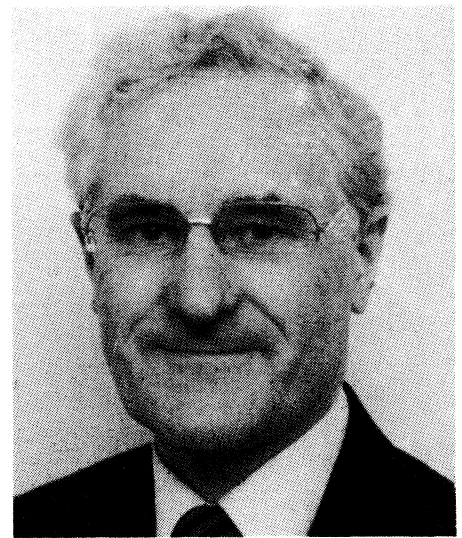
gjennomføre dette arbeidet. Den ble heller ikke sammensatt slik at de teoretiske resonnementene den gjennomførte kunne etterprøves med henblikk på om de ville være tilfredsstillende i det praktiske liv. I erkjennelse av dette, kalte da også gruppen sin fremstilling for en «ideskisse», og forutsatte ytterligere utredninger. Disse ble imidlertid bare i meget liten utstrekning igangsatt.

Skattereformen inneholder så mange nye konkrete lovbestemmelser og innebærer en så total omlegging av strukturen, at det ikke er lett å overskue selve hovedstrukturen i det nye skattesystemet. Diskusjonen hittil har stort sett dreiet seg om utslagene for bestemte næringer eller typer bedrifter, uten at det er satt spørsmålsteget ved de strukturelle grunndragene. Det er imidlertid mange forhold som tyder på at trekk i selve strukturen er uheldige, og det er viktig at man i tiden frem til reformen skal etterprøves i Stortinget får en diskusjon også om disse sidene ved den.

Nærværende artikkel tar sikte på dels å fremlegge et historisk bakgrunnsmateriale for bedømmelse av reformen, dels å fremlegge en beskrivelse av strukturen ut fra dens virkninger for fordelingshensyn og for bedriftsbeskatningen som er de to hovedhensynene som har dominert utformingen av skattelovgivningen i vårt århundrede.

2. Historikk: 1911 – 1945

Ved utformingen av skattesystemer gjør det seg til enhver tid en rekke forskjellige hensyn gjeldende. Disse veksler både i innhold og styrke, men to hensyn har i dette århundret blitt tilagt stor vekt, nemlig skattesystemets fordelingsvirkninger og dets virkning for utvikling av næringslivet. Dette siste



Håkon Løchen

har for praktiske formål i lang tid betydd dets vekststimulerende evne. Selv om miljømessige hensyn tilsier at de industrialiserte nasjonene ikke kan fortsette å tenke på ytterligere vekst, men må gjøre plass for den annen og tredje verdens vekst, har man i dag ikke innsikt i hvorledes en slik omlegging skulle kunne gjennomføres i de industrialiserte landene uten at det oppstår økonomiske problemer av helt u håndterlig art. Vi må derfor regne med at også i overskuelig fremtid vil skattesystemets vekststimulerende evne, eller i alle fall dets utviklingsstimulerende, vil bli tillagt stor vekt.

Den relative tyngden av disse to hensynene har vekslet i vårt århundrede, også den måten de er ivaretatt på. Da skattelovene av 1911 ble utarbeidet ved århundreskiftet var tanken om statens inngrep i, og påvirkning på næringslivet, ikke særlig sterk, heller ikke troen på at skattene kunne, eller burde, ha noen sterk omfordelende virkning. Fordelingshensyn ble ivaretatt først og fremst ved utformingen av klassefradragene; skattesatsene var meget svakt progressive og efter vår målestokk lave. Aksjeselskaper og en del andre selskaper var selvstendige skattytere som nå, men fordi man anså eierne og selskapene for å utgjøre en økonomisk enhet, ble ikke utbytter fra selskapene til eierne beskattet som inntekt for disse, fordi dette ble oppfattet som uønsket dobbeltbeskatning.

Under den første verdenskrig ble for første gang sterkt progressive skatte-

* Håkon Løchen er advokat i advokatfirmaet Thommessen, Krefling og Greve as. Han har deltatt i en del skattedebatter.

satser innført i form av en ekstraordinær krigskonjunkturskatt. Selv om tanken opprinnelig var knyttet til næringslivets gode inntekter under krigen, slo prinsippet om sterk progresjon i beskatningen rot, først og fremst fordi det ble oppfattet som fordelingsmessig riktig som en oppfølging av evneprinsippet. Når sterk progresjon skulle gjøres permanent, måtte imidlertid hele systemet overhales fordi det var enighet om at den fordelingsstanken som ligger bak progresjonen ikke har noen naturlig anvendelse overfor næringsvirksomheter i form av aksjeselskaper. Derimot var det enighet om at hvis progresjonen skulle få effekt i personbeskatningen, måtte også aksjeutbytter og tilsvarende utbytter, inngå i grunnlaget for de progressive skattesatsene.

Dette ble ved aksjonærbeskatningsloven av 1921 gjennomført på den måten at aksjeutbytter ble gjort skattepliktige i forbindelse med inntektsskatten til staten som var den skatten som man hadde bestemt seg for å utskrive med progressive satser. For i første omgang å oppheve dobbeltbeskatningen, opphevet man aksjeselskapenes skatteplikt for den ordinære statsskattens vedkommende. For at man ikke skulle kunne unndra seg skatt ved å la være å utdele utbytter, innførte man den såkalte fondsskatten, dvs. en egen skatt på den inntekten selskapene hadde som de ikke benyttet til utbytteutdeling som jo ville bli skattepliktig på aksjonærenes hånd. Systemet var at dersom selskapene senere utdelte utbytte fra beskattede fonds, ble den fondsskatten som selskapene hadde betalt, refundert til disse. En slik ordning var nødvendig for å unngå at aksjeselskaper ble benyttet for skatteplanleggingsformål til å legge opp delvis ubeskattede inntekter som senere kunne gjøres om til ubeskattede aksjegevinster ved salg av aksjene i selskapet. På denne måten fikk man et system hvor selskapers inntekter for kommuneskattens vedkommende ble beskattet på selskapets hånd og for statsskattens vedkommende dels ble beskattet på selskapets hånd i form av fondsskatt, dels ble beskattet på aksjonærenes hånd med progressive satser for den del som ble overført til dem som aksjeutbytter. Fordi man mente at aksjeselskaper hadde spesielle fordeler fremfor andre selskaper som følge av

sin organisasjonsform og ansvarsfrihet for aksjonærene, innførte man en egen selskapsskatt, men man innså at dersom man ikke var meget forsiktig, kunne denne lett bli satt altfor høyt. Skattesatsen ble derfor skrevet inn i selve aksjonærbeskatningsloven i stedet for å bli tatt inn i skattevedtaket som andre skattesatser vedrørende statsskatt. Den ble satt til 6%. Stortingsmennene var forutseende for så vidt som de så at satsen lett kunne bli forhøyet, allerede etter et par år ble skattesatsen tatt ut av loven og i stedet fastsatt i forbindelse med statsskattevedtakene, og havnet med tiden opp i de 27,8% som var satsen helt til innføringen av det nye skattesystemet ved inngangen av inneværende år.

Man hadde på denne måten skaffet seg et system som var vel egnet både til å ivareta fordelingshensyn – ved regulering av progresjonen, og til å ivareta næringsbeskatningen av virksomhet drevet i aksjeselskaps form ved at både fondsskatten og selskapsskatten i prinsippet var frikoplet fra statsskatten på personinntekt. I praksis viste det seg imidlertid at satsene både for fondsskatten og for selskapsskatten hadde tendens til å stige sammen med skattesatsene for personbeskatningen.

3. Historikk: 1945 – 1991

Etter den 2.verdenskrig ble dette systemet kjørt meget hardt som følge av det offentliges store behov for inntekter i forbindelse med gjenoppbyggingen etter krigen. Den felles krigsopplevelsen hadde også skapt en ny form for solidaritet som gjorde det mulig å legge større vekt på skattesystemets ujevningsevne. Man så imidlertid etter noen år at man måtte søke å gjøre systemet mer næringslivsvennlig, særlig i forhold til industri. I 2.halvdel av 1950-årene innførte man derfor adgang til vesentlig forhøyde avskrivningssatser for industriaktiva og åpnet adgang til åpne reserveoppbygninger innen visse grenser. Begrunnelsen for de økte avskrivningssatsene innen industri og skipsfart var at virksomheten innen disse sektorer var så risikabel at det var naturlig å søke investeringer tilbakebetalt over en kortere periode enn driftsmidlenes fysiske levetid som tidligere hadde vært grunnlaget for å beregne avskrivnings-

periodens lengde. Man ønsket å etablere en avskrivningsordning slik at investeringen kunne avskrives mot inntektene i årene like før og etter at driftsmidlet ble tatt i bruk.

Fremdeles fant man imidlertid at systemet førte til en for kraftig beskatning av næringslivet, og i 1961 opphevet man derfor fondsskatten for aksjeselskapene, idet man fant det uriktig å legge skatt på fondsoppbyggingen. Trolig var det forhold at det var fondsskatten som ble opphevet og ikke selskapsskatten som ble redusert, politisk motivert, idet fondsskatten ble lite forstått av andre enn skatteteknikere og virket som en særskatt på selskapene sett fra vanlige skattyteres side. Systematisk sett var imidlertid denne opphevelsen meget viktig, idet den mekanismen man tidligere hadde til å regulere beskatningen av den del av selskapers inntekter som ble utdelt til aksjonærene og den som ble holdt tilbake, ble vesentlig endret.

Det som i realiteten hadde skjedd, var at man i årene etter krigen hadde valgt å satse på den egne selskapsskatten fremfor fondsskatten, dels fordi selskapsskatten hadde et bredere fundament enn fondsskatten fordi utdelte utbytter ikke var fradragsberettiget, dels fordi den ikke var refunderbar i motsetning til fondsskatten. Ved å øke satsene for selskapsskatten i stedet for fondsskatten, aksepterte man imidlertid problemene som fulgte med den dobbeltbeskatning selskapsskatten representerte ved at utbytterne ikke var fradragsberettiget. Det største problemet var at det for selskapene ble billigere å finansiere seg ved låneopptak enn ved emisjon av aksjer fordi rentene på lån var fradragsberettigede også i grunnlaget for selskapsskatten i motsetning til utbytterne.

Dette viste seg imidlertid uholdbart, og i 1961 endret man selskapsskatte-loven derhen at utbytter på *nyemittert* aksjekapital ble fradragsberettiget i grunnlaget for selskapsskatten. I 1969 fulgte man så dette opp ved å bestemme at alle utbytter av årets inntekt ble fradragsberettiget.

Opphevelsen av fondsskatten øket et annet problem, nemlig den store forskjellen i beskatning av næringsvirksomhet drevet som personlig ansvarlig selskap og næringsdrift i form av aksjeselskap. I de førstnevnte tilfellene

ble eierne beskattet etter de progressive skattesatsene for personer som i 1960 var kommet opp i 78%, mens aksjeselskaper ble beskattet med proporsjonal sats på 50,8%. Denne forskjellen var så bekymringsfull at regjeringen i 1961 nedsatte en utredningskomite – Dekke-utvalget for å finne frem til en endring som ville innebære en mer lik beskatning.

Da det oppsto behov for å bringe næringslivsbeskatningen ned for ikke å komme i disharmoni med andre land, var man således henvist til ytterligere å bedre avskrivnings- og avsetningsmulighetene. En generell reduksjon av skattesatsene for personer for å dempe beskatningen av personlige næringsdrivende ville nemlig måtte få virkning for andre personer også, og det ønsket man ikke bl.a. av fordelingshensyn. En reduksjon bare av satsen for selskapskatten ville på den annen side øke forskjellsbehandlingen av personlig eide virksomheter og aksjeselskaper. Innføringen av saldoavskrivningssystemet i 1982 betød en vesentlig senkning av de effektive skattesatsene for næringsdrivende med store investeringer. Denne virkningen var såvidt kraftig at fra da av sluttet diskusjonen om hvorledes man kunne gjøre beskatningen av personlig næringsdrivende mer lik beskatningen av næringsvirksomhet drevet i aksjeselskaps form. Også de personlige næringsdrivende fikk nå inntekten redusert ved at skatten kunne «investeres bort» for de virksomhetenes vedkommende som hadde investeringsbehov og finansielle muligheter for å dekke disse. Da det viste seg vanskelig for mange selskaper å finne egnede investeringer, ble også i realiteten selskapsskatten redusert til ca.40% ved at man innførte nok et fond, det såkalte konsolideringsfond, hvortil man kunne avsette 20% av skattepliktig inntekt uten noen tidsbegrensning for hvor lenge avsatte midler kunne holdes i fondet eller for hvorledes fondsmidlene kunne benyttes så lenge de ble beholdt i bedriften. For syns skyld innførte man samtidig en slik avsetningsadgang også for personlige næringsdrivende, men denne var ikke på langt nær så gunstig og fikk ikke stor betydning.

Man hadde nå etter hvert etablert et system som var ganske næringslivsvennlig overfor kapitalintensive og

eksponderende virksomheter. Problemet i bedriftsbeskatningen var først og fremst at mange nye typer virksomheter, såkalt intelligensindustri, investerte mer i mennesker og produktutvikling enn i maskiner, og selv om utgiftene til dette var fradragberettiget, skapte det ikke aktiva som kunne belånes slik som maskiner og bygninger. Disse nye næringene, samt servicevirksomhet generelt, var for å oppnå skattelettelse mer avhengig av at skattesatsene ble senket enn at avskrivningssatsene ble ytterligere bedret.

Utviklingen av næringsbeskatningen hadde imidlertid skapt store problemer innen personbeskatningen. De gunstige avskrivningsreglene ble utnyttet til skatteplanleggingsformål ved at personer med høye inntekter kjøpte aktiva som de leiet ut til næringsdrivende som kunne bruke dem, enten i form av ordinær leie vedrørende bygninger eller i form av leasing når det gjaldt maskiner. Innen shipping så man også, særlig under oppgangen fra midten av 1980-årene, at lønsmottakere med høye inntekter og næringsdrivende innen servicesektoren kjøpte skipsparter via K/S-andeler og derved deltok i driften av skipene. Ved disse fremgangsmåtene fikk man en «overskvalpingseffekt» ved at regler primært beregnet på næringsdrivende i ordinær næringsvirksomhet, ble benyttet for skatteplanleggingsformål til å redusere personinntekter.

En ytterligere komplikasjon var oppstått som følge av den femdoblingen av formuesskattesatsene til staten som ble foretatt i 1951. Dette ble gjort av utjevningshensyn og var mulig – om enn under voldsom opposisjon – under de forhold som hersket de første årene etter krigen. Av grunner som etterhvert ble åpenbare, kunne en slik formuesbeskatning ikke gjennomføres, og man innførte en skattebegrensningsregel i statsskattevedtaket, senere kjent som «80 prosent-begrensningsregelen», i dag «65 prosent-begrensningsregelen». Regelen hadde for det formål den siktet mot, nemlig å begrense virkningen av formuesskatten, den store fordel at nesten ingen forstod hvorledes den virket. Den fikk derfor etter hvert en slik form at formuesskatten ikke kom til å spille noen stor rolle for de mest bemidlede som stort sett også er de samme som er

eierne av det private næringsliv. Bakgrunnen for denne utviklingen var ønsket om ikke å presse disse eierne til å trekke for store utbytter ut av bedriftene til betaling av formuesskatten. Fordi disse utbytterne i seg selv var gjenstand for progressiv personbeskatning, hadde man her en spiralvirkning som måtte kuttes ved den nevnte begrensningsregelen.

De enkelte reglene som ble vedtatt hadde sine forstandige begrunnelser, men den totale virkningen ble etter hvert at systemet fikk helt uønskede fordelingsvirkninger ved at skatte-regler beregnet på å lette næringslivets stilling, ble utnyttet for personbeskatningsformål slik at personer med høye inntekter og vilje til å ta risiki ved å involvere seg i næringsaktiva, kunne regulere sin skattepliktige inntekt. Med de liberale kredittforhold som oppstod etter at kredittreguleringene ble opphevet i 1983, fikk risikovillige og risikoblind skattytere i realiteten mulighet for å bli nullskatteyttere.

Ved innføringen av et bruttoskatteelement i 1986 i form av såkalt toppskatt, fikk man rettet noe på denne utviklingen, men fordi grunnlaget for denne skatten i seg selv var problematisk ved systematisk forskjellsbehandling av lønsmottakere og personlige næringsdrivende, kunne ikke så meget rettes opp ved denne fremgangsmåten.

Som en oppsummering kan man si at det systemet som virket ganske bra fra århundreskiftet og utover, både fordelingsmessig og i forhold til næringslivet, kom ut av balanse da skattetrykket ble vesentlig øket etter den 2.verdenskrig. Først ble fordelingsvirkninger tillagt størst vekt, men det førte til konsekvenser for næringslivsbeskatningen som man ikke kunne leve med. Deretter ble bedriftsbeskatningen lempet, men på måter som etter hvert fikk helt uønskede konsekvenser for personbeskatningen. Noen måte å avstemme de to hensynene mot hverandre på en hensiktsmessig måte lot seg ikke finne så lenge man av politiske grunner måtte fastholde at beskatningen skulle brukes som et kraftig fordelingsvirkemiddel, samtidig som man lukket øynene for at den effektive næringsbeskatning lå under 20% og ikke kunne heves nevneverdig uten å komme i utakt med beskatningen av næringslivet i de andre OECD-land.

4. Reformen 1991

I løpet av 1980-årene var imidlertid skatteystemene blitt reformert både i England og i USA ut fra en erkjennelse at skattesystemene ikke er så godt egnet til å ivareta omfordelingsformål innen befolkningen når det gjelder inntekter og formue som man tidligere gikk ut fra. Denne erkjennelsen gjorde seg etter hvert gjeldende også i vårt land, og lå til grunn for utredningsarbeidet forut for skattereformen av 1991. Imidlertid var det ikke mulig i samme grad å gi avkall på omfordelingstanken i vårt land som i England og USA. Der gikk reformene ut på å redusere bedriftenes avskrivnings- og avsetningsadgang, samtidig som skattesatsene ble sterkt redusert. For å få harmoni med personbeskatningen, ble også personskattesatsene sterkt redusert slik at disse kom på linje med skattesatsene for aksjeselskaper, i USA faktisk noe lavere og i England litt høyere for så vidt gjelder toppsatsene. I Norge har dette hittil ikke vært politisk mulig.

I denne situasjon stod man ved utformingen av reformen overfor to muligheter. Enten måtte man innføre en egen bedriftsbeskatning med meget lave skattesatser, men med et effektivt gjerde rundt, slik at man ikke fikk «overskvalpningseffekter», og med slike høye personskattesatser som man fremdeles ønsket for lønnsinntekter og den del av bedriftsinntekter som trekkes ut av virksomheten til dekning av eiernes privatforbruk og investeringer utenom virksomheten. Alternativt kunne man forsøke å trekke ut en egen kapitalkomponent av personers inntekter og beskatte denne lavt på samme måte som aksjeselskapers inntekter, og så la den øvrige inntekt som da ville være arbeidsinntekt beskatte etter de høye personskattesatsene. Den underliggende tankegangen ville være at overskudd fra næringsvirksomhet enten kan tilskrives avkastning av den kapital som arbeider i bedriften eller eiernes arbeidsinnsats, og at næringsdrivende derfor kan ansees for å oppebære kapitalinntekt og arbeidsinntekt på samme måte som en lønsmottaker som også eier et bankinnskudd oppebærer både en arbeidsinntekt og en kapitalinntekt. Som kjent var det denne siste løsningen man valgte å satse på. Men dermed har man innført et skatte-

system som man ikke finner noen klare paralleller til eller forbilder for i noe annet land, og som nødvendigvis må bli meget komplisert.

Utgangspunktet var at finanskapital etter at kapitalbevegelser er liberalisert, fritt beveger seg over landegrensene til de land hvor den har de gunstigste betingelser. Denne har man derfor ment ikke bør beskattes vesentlig hardere i Norge enn i andre land. Man har så konsekvent valgt å bygge beskatningen på kapitalavkastningsbegrepet, idet man har ment at avkastning av all kapital, ikke bare finanskapital, bør behandles likt. Man har der ved sett bort fra det gamle skille mellom personbeskatning og bedriftsbeskatning, og i stedet etablert skille kapitalbeskatning kontra arbeidsinntektsbeskatning. Kapitalavkastning beskatte med en proporsjonal sats, fortiden 28%, mens arbeidsinntekt beskattes med inntil 48,8% for arbeidstakere og 51,7% for næringsdrivende. Fordelingshensyn er således bare tillagt vekt i inntektsbeskatningen for såvidt gjelder arbeidsinntekter, kapitalavkastning er gjenstand for lempligere og proporsjonal beskatning. Man må imidlertid ta hensyn til at det også utskrives formuesskatt med for tiden 1,3% over en viss terskel, og forutsetter man en avkastning på passiv kapital – f.eks. bankinnskudd – på 10%, tilsvarer dette 13% av inntekten, slik at denne tilsammen blir beskattet med 41% under disse forutsetningene.

Å bygge beskatningen på skille mellom kapitalinntekter og arbeidsinntekter, er imidlertid meget komplisert. Kapitalavkastning er i seg selv et mangesidig begrep; dels omfatter det avkastning på kapitalobjekter, f.eks. renter på fordringer eller utbytter på aksjer, dels er det en residualstørrelse, dvs. det som blir tilbake etter at alle andre innsatsfaktorer er blitt betalt, det typiske tilfelle er overskudd i aksjeselskaper, dels er det en regnskapsmessig udefinert størrelse når det gjelder personlige næringsdrivende hvor overskuddet etter at fremmede innsatsfaktorer har fått sitt representerer dels avkastning av egenkapitalen, dels den næringsdrivendes arbeidsinnsats. Fordi man ved utarbeidelse av reformen tok sikte på at de skattemessige avskrivninger skulle falle sammen med bedriftsøkonomiske avskrivninger, og

at de tidligere skattemessige avsetningsordninger skulle avvikles for å finansiere senkningen av skattesatsen til 28%, fører i realiteten den skattemessige likestillingen mellom avkastning av finanskapital og avkastning av bedriftskapital til at man ideelt tok sikte på ikke å ha noen egen bedriftsbeskatningspolitikk. På grunn av de store konsekvenser dette ville få bl.a. for skipsfarten, har man måttet modifisere dette standpunktet ved fastsettelsen av avskrivningssatsene. Fremdeles fastholdes det imidlertid som et ideal at man i minst mulig utstrekning skal gi skattemessige preferanser til aktivt arbeidende kapital fremfor passiv finanskapital.

Vedrørende personlige næringsdrivendes inntekter, fører utgangspunktet til at det må foretas en skjematisk splitting av disse i en kapitalkomponent og en arbeidskomponent. I og med at kapitalinntekten for selskaper uten aktive eiere fastsettes som en residualstørrelse, kunne det vært naturlig å gjøre det samme ved delingen av de personlige næringsdrivendes inntekt, dvs. at man hadde trukket ut en antatt lønnsandel og latt det gjenstående være kapitalinntekten. Man valgte imidlertid å gå den motsatte vei; dvs. først å fastlegge kapitalgrunnlaget i bedriften og så beregne en avkastning av denne etter en felles kapitalavkastningssats, for tiden 16%. Videre fant man å burde trekke fra et visst beløp, for tiden 12%, av lønnsutgiftene for å reflektere den arbeidende omløpskapital. Det resterende, residualverdien, ansees så som arbeidsinntekt for de næringsdrivende. Ved å gjøre arbeidsinntekten til en residualstørrelse, fastslo man at det er arbeidsinntekten som varierer med konjunktorene, ikke kapitalavkastningen. Fordi dette åpenbart ikke er holdbart, har man innført et tak på for tiden 1,2 mill.kr. pr. næringsdrivende, slik at residualbeløp under denne grensen behandles som arbeidsinntekt, mens overstigende beløp ansees som kapitalinntekt.

Dette skattesystem kjennetegnes ved at fordelingshensynene er gitt en helt annen retning enn tidligere. Ved fordelingen legger man ikke vekt på skattyternes totale inntektssituasjon, men bare på deres arbeidsinntekter. Det er kun disse som er undergitt progressiv beskatning. Til gjengjeld søker man å

gjøre denne fordelingsvirkningen like sterkt gjeldende overfor næringsdrivende som overfor lønsmottakere. Ved at de næringsdrivendes inntekter etter de forannevnte prosentfradragene ansees som lønnsinntekt opp til 1,2 mill.kr. pr. deltaker, har man imidlertid åpenbart gått langt utover det som er et normalt akseptert lønnsnivå. Forsåvidt kan man si at det nye skattesystemet representerer et utslag i motsatt retning av det man så under det tidligere system. Hovedtanken er imidlertid at det skal være en lik beskatning av lønsmottakere og næringsdrivende, og at fordelingshensyn når det gjelder inntektsskatten utelukkende skal ramme arbeidsinntektene. Standpunktet er åpenbart vanskelig og må nødvendigvis føre til press på formuesskatten som også ble det store tvistepunktet under utformingen av reformen. Med en lav formuesskattesats som fører til lavere total beskatning av kapitalinntekter er det moralske grunnlag for å beskatte lønnsinntekter etter høyere og progressive satser ikke lenger tilstede, og slik beskatning kan derfor nå bare begrunnes ut fra praktiske statsfinansielle hensyn. Det var også en konsekvens man var klar over da skattereformen ble forberedt. Dessuten kan det føre til press på arveavgiften, noe man så tendenser til i siste runde av reformprosessen.

Når det gjelder det annet hovedhensyn, virkningene på næringslivet, er forholdet at man ved utformingen har ment at det nye systemet er gunstig, i og med at man ved utformingen av avskrivnings- og avsetningsreglene og utformingen av selskapsbeskatningen, har tatt sikte på at man i minst mulig utstrekning skal tillate differanser mellom skattepliktig inntekt og inntekt beregnet etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Man antok at det gamle skattesystemet førte til forvriddninger i bedriftenes investeringer som følge av at visse aktiva eller selskapsformer hadde særlig gunstige skattevirkninger. Størrelsen av disse antatte forvriddningene ble imidlertid aldri beregnet, bare postulert, slik at det er vanskelig å tro at denne omleggingen isolert representerer noen fordel for næringslivet totalt sett, i og med at modellberegninger foretatt på NHO's database tilsier at det faktiske skattenivå for bedrifter vil stige under det nye systemet. For

aksjeselskaper uten stort innslag av aktive eiere, kan virkningene trolig måles på denne måten. For personlige næringsdrivende og for aksjeselskaper med aktive eiere som også blir gjenstand for deling, er det vanskelig å sammenligne virkningen både i forhold til det gamle systemet, og innen det nye systemet. Ser man på virkningen innen det nye systemet, er det for disse næringsdrivende naturlig å sammenligne seg med den fremgangsmåten som er valgt for de større aksjeselskapene. I og med at man for den sistnevnte gruppen som nevnt bygger på regnskaper som forutsetter at formuesinntekten er en residualstørrelse, mens man for de personlige næringsdrivende og mindre aksjeselskapers vedkommende bygger på det motsatte forhold, nemlig at det er arbeidsinntekten som er residualstørrelsen, kan man lett under like forhold få forskjellige resultater. Det er her oppstått et nytt spenningsfelt som man ikke har noen erfaring med å håndtere og som allerede har skapt betydelige problemer for reformen.

Sammenligner man med forholdene under det tidligere skattesystemet, ser man at kapitalintensive virksomheter med stort egenkapitalinnslag har betydelige fordeler under det nye systemet. Ekstremt godt kommer jord- og skogbruk ut hvor kapitalgrunnlaget skal fastsettes etter eiendommens faktiske verdi hvorav det skal regnes 16% kapitalavkastning. Dette fører i praksis til at for svært mange gårdsbruk, muligens de fleste, oppstår det bare kapitalinntekt og ingen arbeidsinntekt. Dette gir det forbløffende resultat at jordbrukere som i forhandlingene med staten om priser og landbruksstøtte sammenligner seg med industriarbeidere, overhode ikke vil bli beskattet for noen arbeidsinntekt, og ikke betale noe bidrag til trygdesystemet. Dårligst ut kommer bedrifter som har finansiert tidligere års underskudd ved låneopp- tak, her kan man risikere at selv om bedriftene bedriftsøkonomisk går med underskudd, vil det oppstå en positiv personinntekt. Likeså vil bedrifter som har utviklet egen knowhow og goodwill komme dårlig ut, i og med at disse aktivaene ikke teller med i det kapitalavkastningsgrunnlaget hvorav kapitalinntekten skal beregnes. For bedrifter som går godt, vil utslaget, sammenlig-

net med det tidligere system, bli størst ved at eierne, etter at kapitalinntekten er dekket, vil bli tilordnet en arbeidsinntekt på inntil 1,2 mill.kr. som blir gjenstand for beskatning med progressive satser med høyeste marginalsats 51,7%. På toppen av dette kommer så formuesskatt. Enn videre kommer bedrifter som er utsatt for høy risiko dårligere ut enn andre fordi høy risiko tilsier en høyere kapitalavkastningsrate. Den offentlige fastsatte avkastningsrate på 16% er felles for alle virksomheter og gir gode resultater for mange av de beskyttede næringene, f.eks. jordbruk, men dårlige resultater for f.eks. nystartede teknologisk baserte bedrifter med nye produkter.

De totale virkningene for de bedrifter som blir gjenstand for deling av inntekten, er vanskelig å beregne og ikke lett å forutsi, bortsett fra at de som går med betydelig overskudd trolig vil stå seg på å omorganisere seg slik at eierne trekker seg ut som aktive deltakere. Da dette neppe er samfunnsøkonomisk ønskelig, vil det åpenbart bli et press, hvilket man allerede kan se, for at man enten via lovendringer eller via en lempelig ligningspraksis skal settes svært liberale regler for den arbeidsinnsats eierne kan utøve uten at de anses som «aktive».

5. Konklusjoner

Skal man avslutningsvis søke å summere opp hovedforskjellene mellom det tidligere skattesystemet og det nåværende, må man først fremheve at det nye systemet prisverdig har oppgitt de fordelingsmålsetningene som det tidligere systemet nominelt var preget av, men reelt ikke imøtekom. I stedet har man innført en likhetsmålsetning slik at man tar sikte på å beskatte lønsmottakere og næringsdrivende likt. Dette skaper nye problemer både for personbeskatningen og for næringslivsbeskatningen.

Hovedproblemet innen personbeskatningen er at skattesatsene for arbeidsinntekt er progressive opp til 48,8% for lønsmottakere og 51,7% for personlige næringsdrivende. Kapitalinntekter beskattes derimot med en proporsjonal skattesats på 28%. Dette skaper åpenbare moralske problemer ved at progresjonen ikke lenger kan begrunnes ut fra evneprinsippet eller ut

fra et omfordelingssynspunkt. I og med at det er disse synspunktene som hittil har vært de bærende grunnlag for progresjonen, vil den situasjon som er oppstått måtte skape betydelige komplikasjoner, idet meget tyder på at det på politisk hold ikke foreligger noen klar erkjennelse av hva som har skjedd.

Innen næringslivsbeskatningen er det oppstått nye problemer som følge av at man vil beskatte mer «likt», men at denne likhetstankegangen bare er gjennomført på et formelt grunnlag ved anvendelsen av et nominelt kapitalinntektsbegrep som imidlertid er gitt forskjellig reell utforming overfor virksomheter som skal undergis skattemessig «deling» av inntektsbeskatningen

sammenlignet med andre bedrifter som ikke skal «deles». Videre er det oppstått et nytt spenningsfelt ved at man har innført en ordning som prinsipielt bygger på at det er det bedriftsøkonomiske overskudd av virksomheten som skal være også grunnlaget for beregningen av inntektsskatten. Man har derved gitt avkall på å føre en aktiv bedriftsskattepolitikk. Problemene omkring fastsettelsen av avskrivningssatsene for skip viser at dette ikke er enkelt.

Ved å gi avkastning av passivt arbeidende kapital – bankinnskudd, obligasjoner o.l. – samme skattemessig behandling som avkastningen av halvpassiv kapital – aksjer i børsnoterte selskaper – og aktivt arbeidende kapital – majoritetsaksjer, kapital i person-

lig ansvarlige selskaper o.l. – har man i den største usikkerhetsperioden for næringslivet siden 1920 og -30 årene gitt kapitalen et klart incentiv til ikke å engasjere seg aktivt så lenge man finner passive kapitalanbringelsesformer med god avkastning og høy likviditet. Meget kan tale for at ettertidens dom over skattereformen forsåvidt gjelder det sistnevnte forholdet, vil være at man i 1991 innførte en reform som vil virket utmerket i 1980-årene med det dels skattemotiverte investeringsspress man den gang hadde, men som i 1990-årene, som hittil preges av investeringsvegring, vil vise seg like uhenksmessig som det gamle skattesystemet gjorde i de siste årene det fikk virke.



**STATENS VEGVESEN
SØR-TRØNDELAG**

ØKONOM (engasjement)

søkes til Vegadministrasjonen i Sør-Trøndelag. Midlertidig tilsetting for en periode på 4 år, med mulighet til fast tilsetting.

For stillingen kreves høyere utdanning (siviløkonom/sosialøkonom). Det er ønskelig med erfaring fra samferdselssektoren og/eller langtidspanlegging.

Arbeidsoppgavene vil bl.a. omfatte LTP-arbeid, strategianalyser, nytte-/kostnadsanalyser, analyser av bompengefinansiering samt delta i arbeidet med Norsk veg, og vegtrafikkplan (NVVP). Ved vegkontoret er det saksbehandlere som dekker det bedriftsøkonomiske saksfeltet. Økonomene vil forøvrig danne et fagteam ved vegkontoret.

Stillingen er foreløpig plassert ved administrasjonsavdelingen.

Stillingen lønnes som konsulent/førstekonsulent, ltr 16–21, avhengig av utdanning og praksis. Dette utgjør for tiden kr 203.262 – kr 242.678 brutto pr. år.

Søknad merkes stilling nr 37/92 og sendes snarest og senest innen 25.11.92 til:

Statens vegvesen Sør-Trøndelag, Vegkontoret
Postboks 6064 Postterminalen, 7003 Trondheim

Bankkrisen¹

AV
PREBEN MUNTHE*

En bankkrise er både lett og vanskelig å forklare. Den er lett å forklare hvis man ikke går særlig langt tilbake i årsakskjeden. Når tallet på konkurser plutselig stiger sterkt, er det ikke merkelig at de banker som har store næringslån også får mange misligholdte lån og store tap. Det er heller ikke så merkelig at et sammenbrudd i eiendomsmarkedet fører til en dramatisk redusert sikkerhet for mange personlån og næringslån.

Det som er vanskelig å forklare ved en bankkrise er det bakenforliggende: Hvorfor kom det en konkursbølge og hvorfor brøt eiendomsmarkedet sammen? Og vi kan føye et nytt spørsmål til: Hvorfor har de senere års bankkrise rammet så mange land?

Det ser ut som vi står overfor en generell krise. Det er ikke noe nytt. Den økonomiske historie for de siste 100-200 år kan oppvise mange finansielle kriser. Hver av dem er spesiell, men det finnes også visse fellestrekk.

Det viktigste fellestrekk ved finansielle kriser er at de følger etter en oppgangstid, lang eller kort. Siste fase i oppgangstiden vil ofte være sterk, hektisk og med en inflasjonistisk prisutvikling. Dette slår ut i sterk verdistigning på aksjer, eiendommer eller andre realaktiva. Den sterke prisoppgangen frister til spekulasjon i slike formues-

gjenstander. I praksis er det vanskelig å skille mellom spekulasjon og garderering. Selv forvaltere av pensjonsmidler kan bli overbevist om at bare plassering i aksjer gir pensjonistene et effektivt vern mot prisstigning, og forvalterne kan derfor bli trukket inn i en kjøpsbølge, som ettertiden vil karakterisere som spekulasjon.

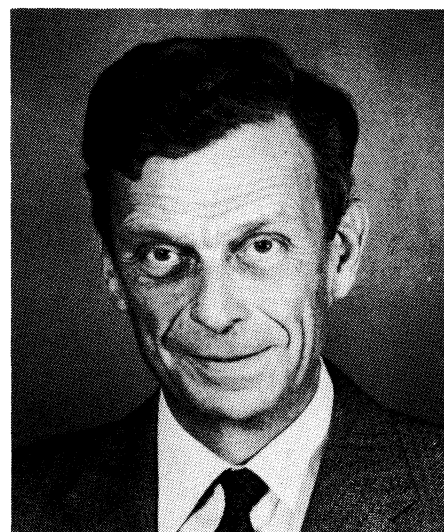
Forskjellen mellom finansielle kriser slår blant annet ut i drivkreftene bak oppgangskonjunkturen og hvilke aktiva som er særlig utsatt for sterk prisstigning. I stedet for å gjennomføre en sammenliknende analyse av flere kriser, skal jeg trekke frem en del viktige momenter ved den oppgangen som gikk forut for de siste års bankkrise.

Internasjonal oppgangskonjunktur

Perioden fra 1983 til 1990 vil trolig gå over i konjunkturhistorien som en av de lengste og sterkeste oppgangsperioder etter annen verdenskrig. USA opptrådte som lokomotiv idet landets myndigheter la større vekt på innenlands aktivitet enn på underskuddene i utenriksregnskapet og statsregnskapet.

USAs politikk var en medvirkende årsak til at vi fikk en oppgang som favnet alle de store industrilandene. Det er ikke lett å peke på en direkte forbindelse mellom utslagene i de enkelte land, men det vil naturligvis være slik at når et stort land unnlater å bringe balanse i sitt utenriksregnskap, slipper andre land å innskrenke sin eksport. For Norges vedkommende artet den sterke amerikanske etterspørsel seg blant annet slik at oljeprisene på midten av 1980-årene holdt seg på et høyt nivå.

Ellers er det grunn til å feste seg ved at konjunkturoppgangen i så godt som alle land førte til en sterk økning i eiendomsprisene. Når en slik utvikling er kommet i siget, blir stadig flere forventninger basert på forventninger om at prisoppgangen skal fortsette. En del lån blir også opptatt mot den sikkerhet



Preben Munthe

– eller mangel på sikkerhet – som ligger i troen på fortsatt prisoppgang. Dette stimulerer til nye eiendomsprosjekter. Men en dag sprekker ballongen. Eiendomsmarkedet er mer enn mettet.

Det er dette som er vanskelig å forklare med en bankkrise. Hvorfor oppstår det overkapasitet i eiendomsmarkedet og i andre bransjer? Hvorfor må investeringsvirksomheten foregå hakete? Hvorfor blir ekspansjonsår avløst av markedssammenbrudd og konsolidering?

Dette er det klassiske spørsmål i all konjunkturanalyse. Det skal jeg ikke ta opp her, men nøye meg med det svar som *The Economist* gav for noen tid siden i forbindelse med sammenbruddet av det store canadiske eiendomselskapet, *Olympia and York Development Ltd.*, som blant annet stoppet byggingen av det halvferdige, kjempemessige *Canary Wharf*-kontorsenteret i Londons Docklands. Hva skyldes det, spurte tidsskriftet og svaret var enkelt: Systemet. Oppgangsfasen har en selvforsterkende mekanisme i seg, men like sikkert bærer den også krefter i seg slik at den før eller siden vil brytes. Når bruddet kommer er det uventet, og vi kaller den senere utvikling for krise.

Det er ikke vanskelig å passe den norske utviklingen i de hektiske 1980-årene inn i dette skjemaet. Prisutviklingen på sentrale markeder som eiendomsmarkedet og aksjemarkedet ble preget av forventninger om stadig oppgang. Eiendommer kunne ikke falle i

¹ I oktober 1991 oppnevnte regjeringen nationalbankdirektør Bodil Nyboe Andersen, advokat Gunnar Knudsen og artikkelforfatteren til å vurdere omfanget av og årsakene til krisen i banknæringen. Utredningen ble avgitt i august i år og foreligger som NOU 1992:30. Denne artikkelen er ikke et sammendrag av utredningen og forfatteren går til dels lengre enn det utredningen gjør. Kollegene i utvalget kan derfor ikke lastes for innholdet, som forøvrig ble lagt frem ved Sparebankforeningens årsmøte, 16. oktober 1992.

* Preben Munthe er professor ved Sosialøkonomisk institutt.

verdi og andre priser kunne bare gå en vei.

Også et annet trekk ved oppgangen i 1980-årene og den etterfølgende krise passer godt inn i det vanlige konjunkturmønster, nemlig renteutviklingen. I mange konjunkturforklaringer legges det vekt på at den forventede kapitalavkastning tidlig i oppgangstiden overstiger lånerenten. Det er denne differanse som driver oppgangskonjunktoren. Når myndighetene så finner ut at oppgangen skal bremses, hever de lånekostnadene. Det var nøyaktig dette som skjedde i det siste 10-årets konjunkturutvikling. Tidlig i 1980-årene hadde bedrifter og husholdninger solid erfaring for at det var billig å låne. Realrenten etter skatt hadde vært negativ i mange år. Det som holdt lånene tilbake var bankenes rasjonering. Myndighetenes kredittpolitikk førte til rasjonering av bankutlån. Da denne rasjoneringen ble opphevet i og med at myndighetene tok de avgjørende skritt i sin dereguleringspolitikk, førte det til en låneeksplosjon. Bedrifter og husholdninger var villige til å gjeldsette seg i en langt større grad enn det som var forventet. Husholdningenes sparerate gikk i løpet av to år ned – for å bruke runde tall – fra pluss fem prosent av disponibel inntekt til minus fem. Dette er dramatisk. Det ligger et regimeskifte i disse tallene.

Medkonjunkturpolitikk?

Det er bare de etterpåkloke som vil hevde at myndighetene kunne forutse det sterke omslaget i privat sparing. Likevel kan man spørre om myndighetene gjorde hva de kunne for å forhindre bankkrisen eller dempe den. Var myndighetenes politikk innstilt på å drive motkonjunkturpolitikk?

Myndighetene har to store sett av virkemidler i sitt arsenal – pengepolitikk og finanspolitikk. Begge har betydning for kredittutviklingen.

I et «fritt kredittmarked», dvs et marked som bare blir styrt av generelle rammebetingelser, vil renten være den pris som klarer markedet. Sterk kredittterspørsel driver renten opp, men i 1980-årenes Norge ville regjering og opposisjon unngå dette. Derfor klamret de seg til den hevdvunne norske lavrentepolitikken. Dette er oppsiktsvekkende, for allerede i 1970 hadde det offentlige *Renteutvalget* vist at en fastlåst ren-

te hadde betenkelige virkninger på bruken av landets produksjonsressurser og ingen gunstig innvirkning på inntektsfordelingen. Renteutvalgets innstilling fikk bred støtte, men ble ikke fulgt opp i praksis. Når myndighetene ikke aksepterte stigende renter under den sterke veksten i kredittterspørselen i 1980-årene skyldtes dette antakelig både at særinteresser, som hadde fordel av lave rentesatser, var sterkt representert i de politiske fora, og at forståelsen av hvordan et deregulert kredittmarked skulle fungere var mangelfull.

Av de finanspolitiske virkemidler som er særlig relevante for en periode med sterk kredittterspørsel, står skattebehandlingen av renteutgifter sentralt. Sentralbanksjef Hermod Skånland hadde gjennom flere år ivret for en omlegging slik at avdragsretten for renteutgifter skulle begrenses. Arbeiderpartiet som da var i opposisjon, fulgte opp noen år senere, men i Willochs koalisjonsregjering vant forslagene ikke tilslutning. Omleggingen som lå i innføringen av bruttoskatt, ble derfor først gjennomført etter at konjunkturuomslaget hadde inntrådt.

Diskusjonen om skatting av utgiftsrenter avspeilet ikke bare interessemotsetninger, men også prinsipielle spørsmål. For det første ble det pekt på at årsaken til at spørsmålet var blitt så aktuelt var den sterke prisstigningen i 1970- og begynnelsen av 1980-årene. Hvis man klarte å nedkjempe inflasjonen, ville problemet bli langt mer beskjedent. For det annet måtte forslaget om skattebehandlingen ses i sammenheng med begrepet skattbar inntekt. Hvis renter var «utgifter til inntekts ervervelse», ville det bryte med skatteprinsippene å skatlegge dem. Det var ingen forskjell på renter og andre fradragposter.

Det siste spørsmålet ble elegant løst ved at man økte bruttoskatten. Som kjent er det gjennomført en betydelig skjerping av denne skatten slik at lånekostnader for personlig skattytere ble langt tyngre i årene etter den store låneeksplosjonen enn under denne eksplosjonen. Nok et eksempel på at reformene kom i etterhånd!

Omleggingen av skattebestemmelsene for utgiftsrenter gjaldt personlige inntektsmottakere. Bedrifter har fortsatt sin adgang til å trekke rentene fra før bedriftens skattbare inntekt kommer frem. Dette er av betydning når vi

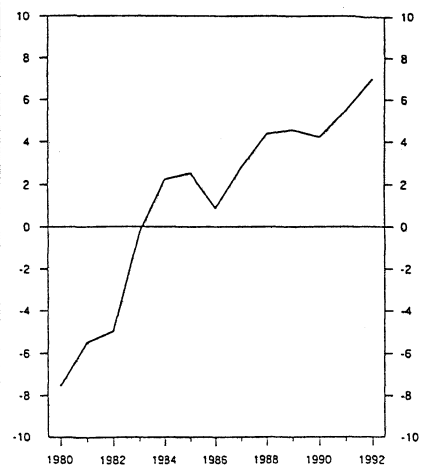
skal vurdere utlånsekspløsjonen og bankkrisen.

Tre forhold har skapt en dramatisk endring i lånevilkårene siden midten av 1980-årene: nedgangen i prisstigning, oppgangen i nominelle rentesatser og omleggingen av personbeskattningen. Fra 1986 til i dag har dette betydd en skjerping i reelle lånekostnader på opp til 10 prosentpoeng. Se Figur 1 og 2.² Dersom dagens skatteregler hadde gjeldt i 1986, ville de nominelle rentesatser den gang måtte ha vært 30 prosent for å svare til dagens realrenter. Det er altså tale om en drastisk skjerping i lånekostnadene.

Det er uten videre klart at så høye renter ville ha dempet låneetterspørselen dramatisk midt i 1980-årene, men er det en realistisk sammenlikning? Naturligvis var det ingen ting i veien for at man for 6-7 år siden hadde hatt de samme skattebestemmelser som vi har i dag. Det ville ha lagt en betydelig demper på husholdningenes låneopp- tak og trolig ville deres sparing fortsatt ha vært positiv. Forbrukerne ville ha vært mer tilbakeholdende med å kjøpe biler på avbetaling og legge seg til med store boliglån. På den måten hadde nok bankenes tap i personkunde- markedet blitt mindre enn de faktisk ble.

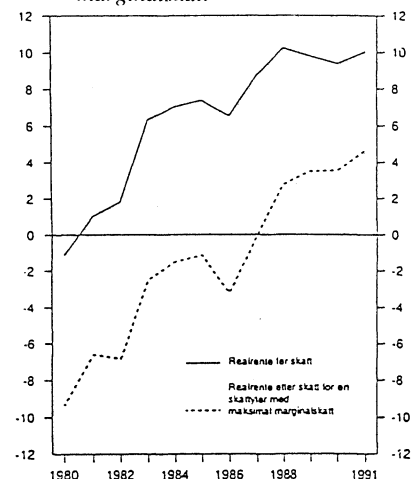
Men skatteendringen gjaldt bare personlige inntektsmottakere, ikke bedrifter. Deres insitament til å finansiere investeringer med lån, ville derfor ikke blitt mindre. En annen side er at med en svakere vekst i husholdningenes lånefi-

Fig. 1. Reell lånekostnad etter skatt for norske aksjeselskaper, 1980 – 1992. (Pst.)



Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

Fig. 2. Realrenteutviklingen¹ før og etter skatt for skattytere med maksimal marginalsatt



¹ Realrenten er definert som gjennomsnittlig utlånsrente fra forretnings- og sparebankene ved utgangen av året, deflatert med vekst i konsumprisindeksen siste 12 mnd.

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

nansierte konsumetterspørsel ville bedrifter som tilbyr slike varer, hatt mindre tilskyndelse til å bygge opp sin kapasitet. Av den grunn kunne skjerpet beskatning også hatt en viss reduserende virkning på bedriftenes låneopptak.

Det neste spørsmål gjelder de nominelle renter. Midt i 1980-årene var renten stadig regulert, dvs. at myndighetene holdt den nede. Hvis de ikke hadde gjort det, kunne de da ha holdt en så høy rente at den sterke kredittveksten var blitt vesentlig svekket? Hvis myndighetene hadde kunnet styre renteutviklingen fullstendig, ville svaret være enkelt. Men spørsmålet er hvilke muligheter myndighetene hadde hatt for å drive renten vesentlig opp. Det springende punkt her er at bankene hadde anledning til å skaffe seg midler fra de internasjonale pengemarkeder. Renten i disse markeder lå som et tak over det norske rentenivået – på samme måte som de ligger som et gulv under de norske renter i dag. Av denne grunn hadde de norske myndigheter begrensede muligheter til å drive det norske rentenivået særlig sterkt opp i midten av 1980-årene. Hvis de hadde lagt renten høyere enn i utlandet, måtte de vente en innstrømning av utenlandsk kapital, økte valutabeholdninger i Norges

Bank og tilsvarende økt tilførsel av likvide midler. I en viss utstrekning ville disse kunne suges opp med andre pengepolitiske virkemidler, men det er tvilsomt om dette kunne gå særlig langt. Rommeligere likviditet ville presse renten ned og dermed motvirke hensikten med operasjonen.

En slik situasjon forelå både i Sverige og i Storbritannia. Der var utlånsveksten meget sterk i midten av 1980-årene og myndighetene hadde deregulert markedene slik at rentedannelsen var fri. Trass i dette steg ikke rentene i en slik grad at kredittsplojningen ble vesentlig svekket.

Vår konklusjon er altså enkel: Gjennom omlegging av skattebestemmelsene kunne myndighetene ha økt lånekostnadene for husholdningene meget dramatisk, men lånekostnadene for bedriftene kunne bare økes beskjedent gjennom en strammere likviditetstilførsel og dermed høyere nominelle renter.

Bankenes adferd og konkurranse-situasjon

Opphevelsen av de direkte kredittreguleringer i 1984 førte til en utlånseksplasjon. De enkelte banker var ikke lenger begrenset i sine utlån og konkurransen i finansmarkedene ble skjerpet. Dette gjaldt ikke bare konkurransen mellom bankene, men også mellom bankene og andre institusjoner, i første rekke finansieringsselskapene.

Disse hadde ekspandert kraftig i ly av bankreguleringene. I en tid da sparebanker og forretningsbanker var utlånsbegrenset, var det fritt frem for leasing og factoring. Denne begunstige stilling hadde Nevi, Custos, Lefac, Elcon, Fabian og de andre finansieringsselskapene visst å utnytte fullt ut. Deres vekst i utlån og forvaltningskapital var uten sidestykke og selskapene la heller ikke skjul på sine ambisjoner. Storebrand ville gjøre om sitt Custos til forretningsbank og Nevi kjøpte en forretningsbank i Nederland. Flere av selskapene ekspanderte i nabolandene og det var klart at de ønsket å bli aggressive konkurrenter i utvalgte nisjer i markedet, og de nisjene var ikke ubetydelige. Det kan altså ikke være tvil om at konkurranseforholdene var blitt endret etter at forsikringsselskapene gikk inn på bankenes

tradisjonelle markeder gjennom sine finansieringsselskaper.

En slik innvandring av nykommere i et marked fører ikke bare til at konkurransen blir intensivert, men den får også en annen karakter. De nye selskapene stod for en kultur, som var fjern fra den tradisjonelle bankkulturen, og de var sterkt preget av unge, erfaringsløse siviløkonomer. Med misjonærenes iver gikk de inn for å strømlinjeforme en næring, som de mente hadde stivnet i gammel formalisme. Det kan ikke nektes at dette friske pust smittet over på flere banker. Noen av dem startet sine egne finansieringsselskaper og bemannet dem på samme måte som forsikringsselskapene. Det samme var tilfelle med en del banker, både forretningsbanker og sparebanker. De dro på seg engasjementer som i øyeblikket økte deres volum, etableringsgebyrer og markedsandel, men som senere økte deres tap.

Når man skal vurdere utglidningen i kredittgivningen midt i 1980-årene kan det være grunn til å skille mellom de formelle og de reelle sider. De første gjelder formaliteter ved lånesakene. Det hendte vel at bankene og finansieringsselskapene «glemte» å skaffe de relevante dokumenter og underskrifter, at lånedokumenter som skulle tinglyses ikke ble tinglyst og at det ble hoppet bukk over andre punkter i kredittmanualen. Dette er klart kritikkverdige.

Det hendte også at bankene hadde manglende oversikt. Hovedkontoret eller et lokalkontor visste ikke om en kunde hadde låneengasjementer også i andre kontorer i banken. Summen av alle enkeltengasjementene kunne langt overstige det som var forsvarlig, men medarbeiderne tok bare stilling til en mindre del og syntes at sikkerhet og andre vilkår så uproblematisk ut.

Det var også kritikkverdige sider av reell karakter. Det forekom at sikkerhetsvurderingene var for dårlige, at panteverdier ble satt langt høyere enn det var grunnlag for og at det også på andre måter ble vist en uforsvarlig optimisme. I ettertid er det klart at det er særlig farlig å legge til grunn at eiendommer og andre eiendeler skal fortsette å stige i pris, selv om de har vist en solid oppgang gjennom noen år. Det kan være særlig grunn til å fremheve utlån mot sikkerhet i aksjer. Dette har alltid vært en klassisk årsak til

² Figuren er hentet fra NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene. SS. 101 og 262.

banktap og det var et betydelig innslag i mellomkrigstidens bankkrise. Aksjer er og blir risikable sikkerheter og kursene er sterkt influert av forventningene i næringslivet. Et omslag fra optimisme til pessimisme kan være skjebnesvangert for verdien av slike sikkerheter.

Et karakteristisk innslag i finansmarkedene i 80-årene var oppkjøp av bedrifter med lånte midler, *leveraged buy-outs* eller *management buy-outs*. Dette er høyst risikable prosjekter for en bank og det er vel med en viss tilfredshet vi kan notere at det var få slike operasjoner i Norge, mens de – særlig i USA – florerer.

Dette glir over i et annet reelt forhold ved utlåne, nemlig mulighetene for å forutse utviklingen i markedet for de forskjellige varer og tjenester. En god del av den kritikk som er rettet mot myndigheter og banker er lysende eksempler på etterpåklokskap. En del av pressen ynder å gi inntrykk for at den alltid har vært klartseende og at den på forhånd visste både at oljeprisen skulle halveres i 1986 og at bremsene ville bli hugget kraftigere i enn noen gang tidligere etter annen verdenskrig. Vi må holde fast ved at bankenes og finansieringsselskapenes tap må vurderes mot den reelle konjunkturutvikling. Det er enkelt nok å konstatere at en del av de nye bedrifter som ble startet, hadde for liten egenkapital til å kunne overleve. Men da skal det samtidig minnes om at aldri før etter 1945 har nye bedrifter straks kommet ut i så kraftig motvind som bedriftene fra 1980-årene.

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på låneprosjekter som i ettertid viste seg å bygge på for optimistiske forutsetninger. Det er heller ikke vanskelig å finne eksempler på beslutninger i stat og kommuner som bygde på like optimistiske forutsetninger.

Forholdet til kundene

Bankkrisen har rammet svært mange industriland i verden. Unntakene er få. Hittil er Tyskland kanskje det mest interessante eksemplet på et land som er gått klar av krisen. En vesentlig årsak er nok at konjunkturutviklingen har vært en annen, spesielt at gjenforeningen av de to tyske stater har skapt en innenlandsk oppgangskonjunktur som andre vestlige land ikke har hatt. Men

det kan også være tale om et mer fundamentalt, konkurransemessig forhold.

Det er vel kjent at tyske banker har et tettere samarbeid med de store industri-selskapene og andre næringslivskunder enn det som er vanlig i for eksempel de anglosaksiske og nordiske land, muligvis med unntak av Finland. Organisasjonsmessig gir det seg blant annet uttrykk ved at bankene har sine representanter i bedriftenes «representantskap» (Aufsichtsrat). Denne tette forbindelse kan bety at bedriftene er under sterkere «overvåking» av sine banker enn det som er vanlig i andre land. Når bankene så også har en tradisjon for forsiktighet og konservativ utlåns-politikk, vil dette kunne slå sterkere ut i bedriftenes gjeldsstiftelse. Forsiktig bankpolitikk er representert direkte inne i bedriftene.

Videre er det kjent at samarbeidet mellom bankene er svært stabilt og i stor grad bygger på en underhånds forståelse. De store tyske banker er trolig mer tilbakeholdne med å kapre kunder fra hverandre enn det som er praksis i andre land. Forholdene kan kanskje karakteriseres som et oligopol med innslag av kartell. I en konkurransepolitisk sammenheng blir dette sett på som noe suspekt, på kanten av det tilatelige. På den annen side kan det neppe være tvil om at disse forholdene har hatt en stabiliserende innflytelse på kredittmarkedet og dermed vært fordelaktig.

Utviklingen i konkurranseforholdene kan også belyses i forbindelse med tendensen til verdipapiriseringen, som skjøt fart i 1980-årene. I stedet for å oppta banklån foretrakk mange selskaper å utstede sertifikater eller andre verdipapirer. I stedet for å ha et personlig forhold til en bank, fikk de et mer anonymt forhold til et marked. På den måten regnet de med å få billigere lån og kanskje også større frihet i finansielle anliggender. Det kan ha vært riktig nok, men medaljen hadde også en bakside. De selskaper som kom i vanskeligheter, opplevde at de kunne ha svært mange kreditorer – store og små – og at disses ansvarsfølelse for bedriften i nød, ble pulverisert. Det ble vanskeligere for bedriften å få konstruktiv hjelp fra kreditorene så lenge de ikke hadde en stor hovedkreditor. De måtte vandre fra den ene kreditor til den andre for å oppnå avdragsutset-

telse eller andre lempninger. Det kan være en møysommelig prosess og den ene vil lett forsøke å skyve ansvaret over på den andre.

Tapsavsetninger og egenkapital

Etter at de faktiske tap var begynt å bli større kom Kredittilsynets retningslinjer for tapsavsetninger. Selv om ikke alle banker tidligere hadde fulgt praksis med kun å regnskapsføre konstater-te tap, betydde forskriftene en skjerping. Når de faktiske tap stiger, vil forskriftene føre til at tapsavsetningene vil stige sterkere enn de faktiske tap. Tapsavsetningene vil få et løft, driftsresultatet blir svakere og egenkapitalen bli tappet raskere på papiret. Det er grunn til å beklage at de nye forskriftene kom først etter at tapene var begynt å stige. Hvis de hadde kommet noen år tidligere, ville bankene vært mer fortlørlige med tankegangen og forskriftene hadde ikke skapt de samme dramatiske virkninger.

Tapsforskrifter kan vurderes ut fra to kriterier – bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige. De første bygger på tankegangen bak god regnskapsskikk, som innebærer at en banks balanse skal vise de reelle verdier av utlån og andre eiendeler. Begrunnelsen for dette krav er vel kjente – bankens interesser skal ikke bli ført bak lyset.

Det annet synspunkt kan uttrykkes slik: Tapsforskrifter og andre reguleringer skal ikke bidra til at det oppstår samfunnsmessige kriser. Så vidt vi kjenner til lot myndighetene i USA og andre land det siste synspunktet slå gjennom i 1970-årene, da en rekke av de største banker i verden var tungt lastet med lån til utviklingsland, særlig i Latin-Amerika. Myndighetene tillot at bankene førte disse opp med høyere verdier enn det de da kunne selges for i markedet. For å unngå dramatiske regnskapsavleggelser som kunne ryste landenes finansielle system, fikk bankene adgang til å ta nedskrivningene over en lengre periode.

Forskjellen mellom de to synspunkter kan uttrykkes ved den diskonteringsfaktor som brukes ved å beregne eiendelers verdi. Det bedriftsøkonomisk korrekte regnskap forutsetter at fremtidige inntekter skal kapitaliseres etter en rente som avspeiler dagens rentenivå eller hva bankens plassering-

er forøvrig kaster av seg. En «mykere regnskapsavleggelse» vil tillate at de fremtidige inntekter kapitaliseres etter en lavere rentesats.

I Norge kom valget mellom de to alternativer aldri helt klart frem. Det skyldtes nok at bankkrisen kom så plutselig og at vi hadde få forbilder. Nesten instinktivt var myndighetene og bankledelsene klar over at de nye strenge regler måtte følges. Og når myndighetene og bankene først hadde valgt retningslinjer for tapsavsetninger var det nok umulig å gå tilbake på dem. Andre land står i en annen situasjon og det synes som myndighetene og bankledelsene i Sverige har hatt en reell diskusjon om i hvilken grad nye, strengere regler skal følges. Det er et spørsmål om hva som er hensiktsmessig ut fra et videre samfunnsmessig perspektiv.

Statens tiltak

Store tapsavsetninger førte til at flere banker tapte hele sin egenkapital. I den situasjonen valgte staten å opprette sitt eget sikringsfond og å tilføre krisebankene frisk kapital. Situasjonen førte til adskillige misforståelser i ordskiftet. Dette skyldtes først og fremst at man blandet sammen bankenes soliditet og evne til å oppta lån på den ene siden og bankenes likviditet og resultat på den annen siden.

I en kriseperiode vil en stadig større del av bankenes utlån bli *misligholdt*. De renter som ikke blir betalt, vil svekke bankens inntekter og dermed dens resultat før tapsavsetninger. Renter og avdrag som ikke blir betalt, vil selvfølgelig også redusere bankens tilførsel av likvide midler.

Tapsavsetninger, som ikke bare gjelder misligholdte engasjementer, vil krympe bankenes aktiva og dermed svekke deres soliditet. Da avsetningene skal føres over driftsregnskapet og ikke tas fra et en bloc fond, vil de også redusere det regnskapsmessige resultat. I mer alvorlige situasjoner kan vi derfor oppleve at regnskapene viser at bankens egenkapital er tapt og at resultatet etter tapsavsetninger viser underskudd. Dette kan skje selv om resultatet før tapsavsetninger er positivt og tilgangen på likvide midler er tilfredsstillende.

Når myndighetene valgte å tilføre kapital til banker som på papiret hadde

tapt sin egenkapital, fikk bankene ikke bare sin soliditet gjenopprettet, men også styrket sin likvide posisjon. Den nye kapital kunne plasseres rentebærende slik at også bankens inntekter og dermed resultat før tapsavsetninger ble forbedret. Dette var en sideeffekt av kapitaltilførselen.

Hvilke alternativer hadde myndighetene? Det mest nærliggende er en eller annen form for garanti. Dette kunne ha løst bankens soliditetsproblem, men det ville ikke direkte ha forandret likviditetsposisjonen og resultatet før tap. Men en garanti ville ha påvirket bankens evne til å ta opp lån i markedet, innenlands eller internasjonalt. Det siste ville trolig ha gitt banken lavere lånekostnader og dermed et noe bedre driftsresultat.

En del kretser i norsk finansnæring, ikke minst Sparebankforeningen, har vært opptatt av den konkurranseforvridning som statens innsprøytning av kapital i bankene angivelig har ført til. Argumentet har vært at staten ikke krevde noen umiddelbar forrentning av sine innskudd og at deres kapital derfor var gratis for bankene. Tilførsel av gratis kapital kan brukes til å gi utlån som er billigere enn det markedsvilkårene tilsier. Gratis innskuddskapital gir subsidiert utlånskapital.

Det samme ville ikke ha vært tilfelle i samme grad dersom staten hadde ytet krisebankene en garanti. I så fall ville bankene ha fått billigere innlån enn hvis de ikke hadde hatt bankgarantien, men denne fordelene hadde vært langt mindre enn den som lå i gratis innskuddskapital. Også ved garantier vil altså staten begunstige krisebankene og dermed gi muligheter for konkurranseforvridning, men dette skjer i langt svakere grad enn ved tilførsel av frisk kapital.

Det springende punkt i denne sammenlikning er myndighetenes krav til forrentning av kapitalen. Hvor lenge kan bankledelsen regne med å ha gratis kapital? Vil myndighetene stille strenge krav til fremtidig inntjening og hva vil skje dersom de ikke oppfylles? Myndighetene kan pålegge banker å slanke sin balanse og gå mer detaljert inn i styringen av banken. Spørsmålet er i hvor stor grad myndighetene faktisk gjør dette.

Hvis staten velger det annet alternativ får bankledelsen et mer direkte krav

om lønnsom drift. Selv med en bankgaranti er det grenser for hvor meget banken kan låne i markedet. Alt i alt er det grunn til å regne med at en garanti vil være mindre fordelaktig for en krisebank enn direkte innskudd av frisk kapital fra staten.

De siste signaler fra Sverige tyder på at myndighetene der nå er mer innstilt på å forsøke garantiløsningen. Etter de massive innsprøytninger i Första Sparbanken og Nordbanken, ser det ut til at fremtidige krisebanker i fremtiden skal reddes med garantier i stedet for kapitalinnsprøytning.

Avslutning

Bankkrisen kom plutselig. Myndigheter, bankansvarlige og allmennhet var uforberedt. Det var 60-70 år siden vi sist hadde en bankkrise og verken naboland eller andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med, hadde ennå opplevd noen krise. Den kom senere, etter Norge. Vi gikk foran.

Hvis myndighetene hadde vært klar over at det fantes en risiko for bankkrise, ville de naturligvis ikke ha valgt akkurat disse årene til å legge om bankinspeksjonen og svekke det stedlige tilsynsarbeidet.

En plutselig hendelse gir opphav til improvisasjoner fra myndighetene og sjokk hos allmennheten. Men krisen har gitt oss to erfaringer:

1. Myndighetene ser det som sin plikt å opprettholde vårt finansielle system. Dette betyr i praksis at staten garanterer i alle fall de store bankenes eksistens, antakelig også de mindres. Det er vanskelig å tenke seg at myndighetene vil se at innskyttere og kreditorer i små banker taper sine penger hvis myndighetene i realiteten garanterer for de samme grupper i de store bankene.

2. Bankenes soliditet må opp på et høyere nivå enn det som gjaldt da bankkrisen brøt løs. Bankenes egne reserver er første forsvarslinje mot en krise. Jo større disse reservene er desto mindre er sannsynligheten for at myndighetene skal få en krise i fanget. Hvis man tror på verdien av et desentralisert bankvesen, må man også ha forståelse for bankenes behov for å bygge opp reserver.

I ettertid kan vi se at det var skjevnesvangert stadig å redusere kapital-

kravene i 1970- og 1980-årene og at det var uheldig at finansmyndighetene ikke gikk med på høyere årlige avsetninger til en bloc fondet. I dag

har vi BIS-kravene å holde oss til. Utsiktene for Norges økonomi tilsier ikke at disse kravene er tatt for kraftig i. Vel var konjunkturviklingen i

1980-årene den mest ustabile vi har hatt siden annen verdenskrig. Likevel kan vi ikke basere oss på at det ikke kan hende igjen.

Kommentarer til Preben Munthes foredrag om bankkrisen

AV
EINAR FORSBAK*

Jeg skal nøye meg med å kommentere tre avsnitt i Preben Munthes meget interessante foredrag. Et sentralt punkt i Munthe-utvalgets innstilling og også i andre utredninger om bankkrisen, har vært den rolle Norges Bank spilte fra høsten 1985 til høsten 1986. Vi sto da på terskelen til et nytt system med markedsbestemte renter, men hang fortsatt fast i det gamle, i og med at politiske myndigheter begrenset Norges Banks adgang til å benytte renten til å kontrollere pengemarkedet. Resultatet av dette var at bankenes lån i Norges Bank økte fra ca. 4 mrd. kr. til ca. 70 mrd. kr. i løpet av 1 år.

Et sentralt spørsmål har vært om denne likviditetstilførselen fra Norges Bank var en hovedårsak til den sterke kreditteksjon, som senere utløste bankkrisen. Preben Munthe har et nyansert syn på dette, idet han sier at det springende punkt her er at bankene hadde anledning til å skaffe seg midler fra det internasjonale pengemarkedet, og at dette begrenset de norske myndigheters muligheter til å drive det norske rentenivået særlig sterkt opp i midten av 80-årene.

Jeg er etter hvert kommet til at det trolig er mye i dette synspunkt. Dette underbygges av at i tillegg til de store låneopptakene i Norges Bank økte bankenes brutto gjeld til utlandet (i hovedsak til utenlandske banker) med over 60 mrd. kr. fra 1985 til 1987. Om Norges Bank hadde begrenset låneadgangen og hatt adgang til å la pengemarkedsrentene gå opp, ville resultatet trolig vært en enda større opplåning i utlandet. Dette underbygges også av erfaringene fra Sverige, der ekspansjonen i enda større grad enn tilfellet er i Norge, er blitt finansiert ved bankenes låneopptak i utlandet.

* Einar Forsbak, cand. oecon, fra 1964, er adm.direktør i Sparebankforeningen i Norge.

Det neste avsnitt jeg skal ta for meg, gjelder bankenes atferd og konkurransesituasjon. Der har jeg faktisk et noe mer kritisk syn på bankenes rolle enn det Munthe gir uttrykk for i foredraget, og også i utvalgsinnstillingen. Mye av kritikken har rettet seg mot bankenes kredittvurderinger, vurderinger av panteverdier og den rent bankfaglig håndtering av engasjementene. Jeg er mer opptatt av den hovedstrategi som bankene fulgte i denne perioden, og som åpenbart var toppledelsens og styrenes ansvar. Det kritikkverdige her er at bankene ganske ukritisk prioriterte vekst fremfor inntjening, og således neglisjerte bankenes soliditet. Munthe og Munthe-utvalget er sterkt opptatt av myndighetenes rolle i denne forbindelse. Jeg er enig i at det var kritikkverdig av myndighetene i så stor grad å tillate bruk av ansvarlig lånekapital for å oppfylle egenkapitalkravene, og at det også var en tabbe ikke å tillate bankene større en bloc-avsetninger. Jeg hadde imidlertid forventet at man skulle gjøre et større nummer av bankenes eget ansvar i denne forbindelse. Når bankene år etter år ekspanderer voldsomt, til tross for en meget svak inntjening, er det nærmest en naturlov at soliditeten svekkes. Det er symptomatisk at sparebankene, som ikke var underlagt lovbestemte egenkapitalkrav i denne perioden, opprettholdt sin egenkapital langt bedre enn forretningsbankene.

Munthe har selvsagt rett i at en god del av den kritikk som er rettet mot myndigheter og banker, er lysende eksempler på etterpåklokskap, men samtidig er det viktig at man forsøker å bruke etterpåklokskapens klare lys til å unngå «feilene fra i fjor». Det bekymrer meg derfor at sentrale aktører fortsatt synes å mene at ansvarlig kapital enten er noe man får tilført fra myndighetene eller noe man låner i markedet. Det er særdeles viktig å hamre fast at kapitaldekningskrav og lønnsomhetskrav egentlig er tilnærmet synonyme begreper.

Det siste kapittel jeg vil kommentere i Munthes foredrag gjelder statens tiltak



Einar Forsbak

for å hjelpe krisebankene. Her er Munthes synspunkter hundre prosent på linje med Sparebankforeningens, og det gleder oss. Munthe peker som riktig er, på at det har vært atskillige misforståelser i ordskiftet omkring krisetiltakene, fordi man har blandet sammen bankenes soliditet på den ene side og bankenes likviditet og resultat på den annen side. Dette er en meget presis formulering av det budskap som også Sparebankforeningen har forsøkt å få frem. Myndighetene har som kjent benyttet direkte kapitaltilførsel til krisebankene. Det betyr, slik Munthe uttrykker det, tilførsel av gratis kapital som kan brukes til å gi utlån som er billigere enn det markedsvilkårene tilsier. Konkurransesforvridningen oppstår når kapitalstøtten ikke benyttes til å styrke inntjeningen, men til å styrke markedsposisjon ved å tilby kundene gunstige vilkår. En analyse utført i Bankforeningen tyder på at bare halvparten av støtten har gått til å styrke inntjeningen (Økonomisk Revy nr. 3/1992).

Alternativet til direkte kapitaltilførsel er å benytte egenkapitalgarantier. Ved slike garantier ville, slik Munthe korrekt uttrykker det, bankene ha fått billigere innlån enn hvis de ikke hadde hatt bankgarantier, men denne fordelene hadde vært langt mindre enn den som lå i gratis innskuddskapital. Staten ville også i dette tilfelle begunstige krisebankene og dermed gi muligheter for konkurranseforvridning.

ning, men i langt mindre grad enn ved tilførsel av frisk kapital.

For egen regning kan jeg føye til at en viktig forutsetning bak tilførselen av gratis kapital neppe kan sies å ha holdt, nemlig at det skulle stilles krav til krisebankene som begrenset deres mulighet til å

utnytte konkurransefordelen. Sentralt her har vært et krav til både Kreditkassen og Fokus Bank om at bankene skal ha balanse etter tap i sine regnskaper for innværende år. Alt tyder nå på at disse bankene ikke klarer å oppfylle dette kravet, og det ville være ganske meningsløst om en slik

underoppfylling belønnes med ytterligere gratis kapital som igjen styrker driftsøkonomien. Det er derfor gledelig for oss i Sparebankforeningen at Preben Munthe så klart argumenterer for bruk av egenkapitalgarantier i håndteringen av bankkrisen.

Bankkrisen – En kommentar til professor Preben Munthes artikkel

AV
TOR KOBBERSTAD*

To større rapporter om bakgrunnen for bankkrisen har nylig kommet, SNF-rapporten fra professorene på NHH og sist fra bankkriseutvalget hvor Munthe selv var formann.

Hverken utvalgsrapporten eller denne artikkel fra Munthes hånd gir de dypere liggende svar på bankkrisen, noe også Munthe selv understreker i artikkelen. En ting er imidlertid klart slått fast, nemlig at krisen har langt dypere og vidtgående årsaker enn enkeltstående uheldige disposisjoner fra bankledernes side. Det var sammenfallet av en rekke forhold som førte til at det kunne gå så galt, og bare noen av disse var interne forhold i bankene. Foruten finansinstitusjonenes sterke fokusering på vekst og markedsandeler og på for svak kredittvurdering, peker han på sider ved den økonomiske politikken og konjunkturutviklingen som i høy grad bidro til krisen. Viktig er også den klare understrekning av at bankkriser etterhvert har blitt en del av virkeligheten i mange land, og at vi således synes å stå overfor en generell krise og ikke et særnorsk fenomen.

For mange bankledere som i en tidlig fase nærmest ble tillagt all skyld for krisen, må konklusjonene fra Munthes utredningsarbeid og i SNF-rapporten fra professorene på NHH, føles som en oppreisning.

Når det gjelder den økonomiske politikken trekker Munthe i artikkelen frem politikernes uvilje mot å la renten stige, noe som la grunnlaget for den sterke kredittveksten. Han synes imidlertid å mene

at man pga. frie kapitalbevegelser ikke ville kunne drevet renten så høyt at den sterke kredittveksten ville blitt vesentlig svekket, med det system vi dengang hadde i personbeskatningen. Som isolert betraktning kan dette være riktig, men det er vel mer tvilsomt om en tidligere omlegging av personbeskatningen isolert sett ville betydd noe særlig fra eller til når det gjaldt selve bankkrisen. Økningen i de reelle lånekostnadene etter skatt for en gjennomsnittlig konsument er hovedsakelig en følge av høyere nominelle renter og fallet i inflasjonen, mens betydningen av lavere marginalsatt er mer moderat. Det er dessuten ikke på personkundene at bankene har hatt de største tapene, men i den grad den kredittfinansierte konsumøkningen bidro til at det i ulike deler av næringslivet ble bygget opp en kapasitet som det viste seg ikke å være varig grunnlag for, har Munthe et poeng.

Det kan være grunn til å peke på at realrenten under oppgangskonjunkturen etter 1981 steg ganske kraftig, særlig som følge av fallende inflasjon. Men konjunkturoppgangen overskygget de høyere lånekostnadene og låne-etterspørselen tiltok i bedrifter og husholdninger. Dette er vel også en erfaring fra andre tider og fra land med andre skatteregler enn her. Kraftig konjunkturoppgang og sterk økning i eiendomspriser og aksjekurser har en tendens til å overskygge rente og lånekostnader og får markedet til å «ta av», til tross for at sunn fornuft tilsier at ballongen må sprekke. Munthe kommer i sin artikkel lite inn på selve konjunkturutviklingen og myndighetenes håndtering av konjunkturpolitikken.

Høyere pengemarkedsrente ville, som Munthe påpeker, i noen grad blitt motvirket av kapitalinngang fra utlandet – ihvertfall før høsten 1985 – men politikkerne var jo mest opptatt av å holde utlånsrenten i bankene nede. Disse lå i



Tor Kopperstad

denne perioden tildels lavere enn penge- markedsrenten, og kunne vært øket uten at vi hadde fått økt kapitalinngang, dersom myndighetene hadde tillatt en slik utvikling. Etter 4. kvartal 1985 og helt frem til 1987 hadde vi press mot kronen og utstrømming av kapital (oljeprisfall og devaluering). Alt lå da til rette for en rentøkning, men istedet økte Norges Bank sine lån til bankene dramatisk for at dette skulle unngås, og kreditteksjonens fortsatte i 1986 og 1987 med årlige vekstrater i størrelseorden 20%. Det er ikke med dette sagt at sentralbankfinansieringen i sin helhet burde vært unngått. Det ville antagelig hatt for dramatiske konsekvenser, men det hadde vært mulig å øke utlånsrenten under hele oppgangskonjunkturen i høyere grad enn det Munthe synes å anta. Selv om forventningene og optimismen var høy, er det neppe tvil om at det ville avdempet krisen om man hadde vært noe mindre redd for å la rentene øke.

Skattesystemet er imidlertid bare ett spesielt element. Generelt har finanspolitikken vært for ekspansiv helt siden midten av 70-tallet – bl.a. karakterisert av store overføringer til næringslivet, noe som svekket konkurranseevnen og motvirket gradvise og nødvendige strukturendringer i vårt næringsliv. Pengepolitik-

* Tor Kopperstad er visedirektør i Den norske Bankforening.

ken fikk også en ekspansiv karakter til tross for at «kredittrammene» på papiret virket stramme. Dette fordi renten ikke ble tillatt å stige. Mange advarte mot denne politikken i forkant. Det ble også fremholdt i nasjonalbudsjett etter nasjonalbudsjett, at nå var det siste gang, og at vi i lengden ikke kunne leve med så ekspansive opplegg.

Betydningen av innføringen av de nye tapsforskrifter som et element i forklaringen av bankkrisen, har vært mye debattert. Munthe gir ingen støtte til de som hevder at disse er for strenge, men påpeker at også disse burde kommet tidligere – altså før tapene begynte å stige. Prinsipielt mer interessant er hans betraktninger omkring hvilke kriterier som bør legges til grunn for slike forskrifter – rent bedriftsøkonomiske eller mer samfunnsmessig pregede sådanne, for å unngå dramatiske regnskapsavleggelser som kan ryste et lands finansielle system. Gjeldene tapsforskrifter åpner imidlertid for vurderinger som gjør det mulig i rimelig grad å balansere de to hensyn, men Munthe har mye rett i at denne viktige problemstillingen ikke kom rimelig klart frem i forbindelse med at de nye forskriftene ble innført.

Munthe peker på de stadig reduserte krav til bankenes egenkapital i 1970 og 80-årene og det uheldige i at myndighete-

ne ikke ville gå med på høyere årlige avsetninger til en bloc fondet. (Forslag om dette ble fremsatt av Kredittilsynet og Bankforeningen.) Han fremholder videre at bankenes soliditet må opp på et høyere nivå enn det som gjaldt før bankkrisen satte inn. Dette er høyst relevante påpekninger som det er lett å være enig i.

På denne bakgrunn er det egnet til å forundre at Munthe fremholder at garantier kan være en hensiktsmessig måte å sikre egenkapitaldekningen på, fremfor en konkret tilførsel av kapital. Et slikt synspunkt er meget forståelig ut fra en isolert betraktning av konkurransevidnings-problematikken, men hva vil implikasjonene av en slik løsning kunne bli i en større sammenheng?

Det kan være verd å minne om at myndighetene – Norges Bank og Kredittilsynet – i 1991 ga uttrykk for at en egenkapitalgaranti på 1,5 mrd. kroner stillet av Forretningsbankenes Sikringsfond for Fokus Bank, ikke var tilfredsstillende kapitaldekning. Forretningsbankenes Sikringsfond innfridde derfor garantien og tilførte banken samme beløp i preferansekapital. På denne bakgrunn er det lite trolig at internasjonale banker og markedet forøvrig vil anse slik garantikapital som likeverdig med kjernekapital. Om en slik løsning likevel skulle velges må vi anta at det ville bidra til høyere fundingkostna-

der for bankene, og dermed også til høyere utlånsrenter overfor næringslivet. Det er forøvrig slik at denne type garantier heller ikke inngår i det internasjonale regelverket for kapitaldekning i finansinstitusjoner som bl.a. er lagt til grunn i EØS-avtalen. Dette regelverket skal gjelde fra førstkommande årsskifte.

Soliditet er en viktig forutsetning for en banks drift. Norges ustabile økonomiske struktur med olje, shipping og svært konjunkturfølsomme eksportnæringer krever forretningsbanker med sterkere soliditet enn internasjonale minimumskrav, slik at de bedre evner å motstå konjunktursvingninger og bedre blir i stand til å støtte næringslivet. Det er derfor viktig at forholdene legges til rette for at det i fremtiden bygges opp soliditet og styrke i banksystemet.

La oss avslutningsvis komme tilbake til årsaken til krisen. Både banksjefer, politikere og andre vil antagelig kunne nikke gjenkjennende til følgende sitat fra den japanske handelsminister angående krisen i Japan:

«We became overconfident, too bullish. We should learn not to become too pleased with ourselves. The Japanese are a very disciplined people but they became intoxicated by the bubble and they somehow forgot their discipline.»

Bankkrisen

AV
ERIK LIND IVERSEN*

Etter at NOU 1992:30 Bankkrisen ble presentert på en pressekonferanse 30. september d.å., så hadde omtrent samtlige av landets aviser oppslag med tittelen «Svikt i Kredittilsynet ga bankkrise». I Kredittilsynet ble dette mottatt med en viss forbauselse og undring over hvilke ugjerninger utvalget hadde avslørt fra Tilsynets side, og som hadde påført det norske samfunn slik betydelige skader i form av en finanskris. Utvalget har gjennomgått Kredittilsynets virksomhet i disse årene nokså detaljert med et utall av notehenvisninger. Ved en gjennomgang av vurderingene i rapporten var det

imidlertid lite å finne som ga dekning for en slik påstand.

Bortsett fra enkelte høyst diskutabile og tildels uklare påstander om Kredittilsynets tapsforskrifter, og en åpenbar misforståelse om de ulike myndighetsorganers informasjon og ansvarsfordeling når det gjaldt kredittutviklingen var det ikke stort å henge seg opp i. I artikkelen i Sosialøkonomen er Kredittilsynets rolle ytterligere nedtonet, til at tidspunktet for omorganisering av tilsynsarbeidet var uheldig. Det siste er det ikke vanskelig å slutte seg til.

Forklaringen av bankkrisen

Utvalget har pekt på at bankkrisen ikke er noe særnorsk fenomen, og at den også har historiske paralleller. Forklaringen på hvorfor krisen rammet Norge akkurat i denne perioden uten



Erik Lind Iversen

noen direkte sammenheng med begivenheter i internasjonal økonomi er ikke særlig tilfredsstillende. De særnorske trekkene, tapsforskrifter, banktilsyn, lavrentepolitikk m.v. som er trukket frem som forklaringsvariable

* Erik Lind Iversen, Cand.oecon fra 1971, er underdirektør i Kredittilsynet.

virker ikke helt overbevisende. Jeg savner en mer kritisk analyse av den økonomiske politikken i 80-årene. Når det gjelder avreguleringen av kredittmarkedet er det ikke korrekt at dette skjedde plutselig en dag i 1984. Avreguleringen var en gradvis prosess og meningen var aldri å åpne alle sluser når det gjaldt kreditttilførselen. I 1984 opererte myndighetene fremdeles med måltall for kreditttilførselen, og det var ingen tvil om at det var myndighetenes ansvar å holde kredittexpansjonen innenfor disse rammer. Når Norges Bank som hadde en sentral rolle ved gjennomføringen av det kredittpolitiske opplegg, bidro til å finansiere en kredittexpansjon som sprengte alle rammer (1986), kunne en kanskje forventet en kritisk gjennomgang av dette forhold fra utvalgets side. Det virker noe enkelt bare å forklare dette som et dramatisk utslag av rentepolitikken.

Bankenes atferd og konkurranse-situasjon

De faktorer som er trukket frem i artikkelen kan vel alle sies å ha bidratt noe når det gjelder bankenes tap. Når dette er sett i sammenheng med bankkrisen blir det imidlertid noe galt både med dimensjonene og ansvarsforholdene. Det er overdrevet og urettferdig å trekke frem umodne siviløkonomer, som i en kort periode opptrådte som selgere av lån, uten å nevne hvem som var ansvarlige for å ansette dem og gi de oppgaver/fullmakter. Verken bankenes eller forsåvidt finansieringsselskapenes styrer og ledelse var særlig preget av siviløkonomer i konfirmantalderen. Det var styrene som hadde ansvaret for både strategi og budsjetter i den enkelte bank, og som skulle sørge for tilstrekkelig kontroll og oppfølging. Manglende oversikt, slendrian med formaliteter, svak kreditt og sikkerhetsvurdering er forhold hvor ansvaret formelt og reelt kan tilbakeføres til bankenes styrer og ledelse. Tap som følge av for utstrakt delegering av lånefullmakter, unge siviløkonomers feiltrinn, svake kredittrutiner og manglende oppfølging er også en direkte følge av at styrene ikke hadde gjort jobben. Etter min vurdering er imidlertid tap av denne typen ikke hovedforklaringen på bankkrisen. Like lite som tidligere, tiders bankkriser er forklart med inter-

ne forhold i bankene. Like lite vil inkompetanse og svikt hos de som styrte og ledet bankene på midten av 80-tallet fremstå som hovedforklaringen på dagens krise.

Når utvalget påpeker at det hadde vært en fordel med mer stedlig tilsyn på midten av 80-tallet er det lett å være enig i dette. Økt stedlig tilsyn kunne bidratt til å redusere tapene på noen områder og til å skjerpe rutiner og kontroll. Men derfra til å tro at dette kunne endret tilpasningen i banksektoren som helhet, eller endret kriseforløpet er langt vanskeligere å akseptere.

Tapsforskriftene

Det er blitt skrevet mye om de såkalte tapsforskriftene fra Kredittilsynet. Enkelte synes å mene at størrelsen på bankenes tap er et rent bokføringsmessige spørsmål uten sammenheng med de økonomiske realiteter. Utvalget har prestert å liste opp tapsforskriftene som et av de særnorske elementer som kan forklare bankkrisen, dog uten å ta avstand fra innholdet i forskriftene. Det antydes imidlertid at de burde blitt innført på et tidligere tidspunkt, og dermed kunne endret bankenes holdning. Dette må innebære at en tidligere innføring av tapsforskriftene ville brakt ny og ukjent informasjon frem til bankenes styrer og dermed påvirket atferden og bankens tilpasning på midten av 80-tallet. En slike påstand reiser en rekke spørsmål. Var bankenes styrer ikke informert om mislighold i utlånsmassen og kundenes økonomiske stilling. Ville korrekt informasjon om dette ført til en mer forsiktig kredittexpansjon? Eller fikk man panikk når den korrekte informasjon om tapene kom på bordet, og det deretter ble satt igang feil tiltak? Slike spørsmål blir ikke forsøkt besvart av utvalget, og gis derfor heller ikke noe svar på hva en holdningsendring i bankene skulle bestått i eller hvilke konsekvenser det ville hatt.

Forskriftene ble i sin tid innført for å få en mer ensartet praksis i bankene når det gjaldt tapsføring og for å forhindre at tap blir skjøvet ut i tid. Intet tyder på at forskriften har bidratt til å overvurdere eller øke bankenes tap. Det er heller ikke noe særnorsk ved disse tapsvurderingene, som gjør at tapsvurderingen i Norge utskiller seg

radikalt fra land det er naturlig å sammenligne seg med.

I revidert nasjonalbudsjett for 1992 har Finansdepartementet foretatt en vurdering av de norske tapsforskriftene og konklusjon der er følgende:

«Tapsforskriftene påvirker kvaliteten på regnskapsinformasjonen. God regnskapsinformasjon om den enkelte bank er nødvendig for å gi brukerne av regnskapet best mulig holdepunkt for å foreta disposisjoner som de selv og hele økonomien er tjent med. Dersom regnskapsinformasjonen gir et fortegnert bilde av bankenes økonomiske stilling og inntjening, kan den forlede bankens ledelse, investorer, offentlig myndigheter og andre brukere, til å foreta disposisjoner som ikke samsvarer med de økonomiske realiteter. Det er departementets oppfatning at tapsforskriften har bidratt til å heve kvaliteten på bankregnskapene, og bidratt til at relevant informasjon er blitt alment kjent på et tidligere tidspunkt. Dette har også gitt et bedre grunnlag for å vurdere offentlige tiltak enn det grunnlag en ellers hadde hatt.»

Antydningen om at myndighetene under dekke av såkalte samfunnsmessige hensyn skulle akseptere at tapene ikke ble tatt regnskapsmessige, peker på en teoretisk mulighet. At dette både ville forsterke og forlenge krisen p.g.a. feil beslutningsgrunnlag synes like sannsynlig som det motsatte, tatt hensyn til den langvarige økonomiske nedtur vi har opplevd de senere år.

Bankenes soliditet

Det er langt lettere å se seg enig med Munthe når det påpekes som uheldig at kravene til bankenes egenkapital er blitt redusert ved en rekke tilfelle de senere år. Bankene ble heller ikke tillatt å bygge opp tilstrekkelige avsetninger til dekning av tap. Evnen til å motstå krisen ble derfor mindre enn den kunne og burde vært.

Det stilles også spørsmål om dagens egenkapitalkrav etter BIS-standard vil være tilstrekkelig til å motstå en krise av tilsvarende omfang. En slik debatt bør ønskes velkommen selv om det ut fra situasjonen idag synes mer enn problematisk å oppfylle det nåværende 8%-kravet etter BIS-standard.

Massearbeidsløsheten – Svar til Victor D. Norman

AV
FRITZ C. HOLTE

I Sosialøkonomen nr. 9 har Victor D. Norman en del innvendinger mot en artikkel jeg har skrevet.¹ Jeg skal kommentere dem i tur og orden

1. Norman skriver: «Fritz Holte ser for seg en verden der markedene råder, men ikke virker. Lønningene og priser er gitt – de kommer ingensteds fra; de påvirkes ikke av politikk; og de endres ikke som reaksjon på arbeidsledighet eller etterspørsels-svingninger.»

At jeg i artikkelen sier lite om priser og lønninger, berettiger ikke til gi denne beskrivelsen av hva jeg mener. For øvrig viser jeg i artikkelen til boka «Hva slags framtid?» (Universitetsforlaget 1992 – heretter kalt «boka»), og gjør oppmerksom på at jeg der utdyper det jeg mener. Jeg synes at denne henvisningen tilsier at Norman burde ha lest de relevante delene av boka før han skrev kommentarene i Sosialøkonomen. Det har han tydeligvis ikke gjort.

I boka er forhold som er med på å bestemme lønns- og prisutviklingen drøftet blant annet i disse avsnittene: «Prisspiraler» (s. 99-100), «En teori om hvordan prisutviklingen avhenger av markedsforholdene» (s. 100-101), «Et dilemma i etterspørselspolitikk»

(s. 109-110), «En vei ut av dilemmaet (s.110-111), «Fins det noe bedre alternativ?» (s.111-s.112) og «Mål og midler i etterspørselspolitikk» (s. 114-117).

Et stykke på vei har likevel Norman rett. Selv om jeg ikke mener at lønninger og priser «kommer ingensteds fra», mener jeg likevel at i dag fungerer en del viktige markeder mye dårligere enn de gjør i tradisjonell neoklassisk teori.

2. I artikkelen påstod jeg at teknikken endres raskere i dag enn i 1950-årene. Påstanden var delvis basert på tall jeg har sett; tall som viser at de multinasjonale selskapene i dag bruker langt mer ressurser på utvikling av ny teknikk enn de gjorde i 1950-årene.

Så vidt jeg forstår, er Norman uenig i at teknikken endres raskere i dag enn i 1950-årene. Et forhold som taler for at han kan ha rett i det, er at i 1950-årene vokste produktiviteten raskere enn nå.

Det er imidlertid ingen fast sammenheng mellom på den ene siden hvor raskt produktiviteten (slik vi måler den i økonomisk statistikk) øker, og på den andre siden hvor raskt teknikken endres (hvordan måler vi det?), og hvor mange arbeidsplasser vi mister på grunn av teknikkendringer. Norman har likevel pekt på en påstand der mitt empiriske grunnlag for påstanden er for tynt til at jeg burde ha kommet med den. Men konsekvensene av dette for mine resonnementer er små. Det viktige er om teknikken endres raskt i dag, og jeg mener den gjør det. Av grunner jeg gjør rede for i artikkelen, mener jeg også at endringene i teknikken er viktige ledd i en økonomisk mekanisme som skaper en betydelig del av den høye arbeidsløsheten vi har.

3. Norman skriver at arbeidsløshetsforskningen i de senere årene for en stor del har beskjeftiget seg med fag-

foreningsadferd og virkningene av offentlige trygdeytelser, og han ser ut til å mene at jeg sier for lite om det.

Jeg er kjent med at det i arbeidsløshetsforskningen i de senere årene er laget teorier for at dersom arbeidsløsheten først er blitt høy, kan fagforeningsvirksomhet bidra til at den holder seg høy. Jeg er også kjent med at trygdeytelsene er trukket inn i noen av disse teoriene. Men jeg innledet min artikkel med å si: «Det fins en rekke forhold som påvirker størrelsen av arbeidsløsheten, og jeg har plass til å drøfte bare noen få av dem.» Derfor sier jeg i artikkelen verken noe om fagforeningsadferd eller om offentlige trygdeytelser. Men offentlige trygdeytelser drøftes i boka både på s. 113-114 og s. 126-127.

4. Den samlede arbeidsløsheten i en gruppe land kan tenkes påvirket på ulike måte av konkurranse mellom landene. Norman peker på en av dem, Han gjør rede for en teori der (a) lønningene i to land blir lavere jo sterkere konkurransen mellom landene er², og (b) der lavere lønninger fører til lavere arbeidsløshet.

Den teorien Norman refererer, er av interesse hvis samlet etterspørsel er større enn hva som trengs for å opprettholde den sysselsettingen en har. Jeg tror imidlertid ikke at vi har slike etterspørselsforhold i industrilandene i dag. Hvis vi skal prøve å beskrive dagens situasjon ved en enkel makromodell (noe det kanskje ikke er fornuftig å gjøre), kan situasjonen etter min mening best karakteriseres slik: Vi har keynesiansk/klassisk arbeidsløshet; dvs. sysselsettingen støter både mot én grense som er skapt av de mekanismene som beskrives i teorien om klassisk ledighet, og en annen grense som er skapt av størrelsen på samlet etterspørsel.

I denne situasjonen er det grunn til å anta at økt konkurranse mellom lande-

¹ Så vidt jeg kan forstå baserer Norman sin kritikk på et foreløpig manus til min artikkel i Sosialøkonomen nr. 9. En av hans innvendinger gjelder et politisk virkemiddel som ikke drøftes i den endelige versjonen av artikkelen.

² Denne teorien kan utformes på en bedre måte enn Norman gjør det, uten hans sterkt urealistiske forutsetning om at i hvert land bestemmes lønnen av en fagforening som maksimerer (summen av all lønn som tilfaller medlemmene + summen av all ledighetstrygd som tilfaller medlemmene). Men hvordan Norman, utformer teorien, er ikke vesentlig i denne sammenheng.

ne vi resultere i følgende: Reallønnen synker i begge land. Det fører til en heving av den grensen for sysselsetting som skapes av «klassiske forhold». Men nedgangen i reallønnen fører også til en endring i inntektsfordelingen som resulterer i lavere samlet etterspørsel; og lavere samlet etterspørsel fører til en senkning av den sysselsettingsgrensen som bestemmes av samlet etterspørsel. Sysselsettingen bestemmes av den laveste av de to grensene. Senkingen av etterspørselsgrensen fører til at sysselsettingen reduseres, og av den grunn til at arbeidsløsheten øker.³

Jeg mener derfor at den mulige effekten Norman peker på, ikke er relevant i dag. Jeg ser ikke bort fra at den i visse framtidige perioder kan bli det. Likevel er min vurdering at alt i alt bidrar internasjonalisering til å øke arbeidsløsheten. Begrunnelsen for denne oppfatningen er gitt i artikkelen og, noe grundigere, i boka.

5. Norman er også innom mine tanker om en *sysselsettings-motivert subsidie- og avgiftspolitik*.⁴ Her angriper

³ Norman og andre kan finne mer om det jeg kaller «keynesiansk/klassisk arbeidsløshet» i min artikkel «Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene?» i Sosialøkonomen nr. 8 1985. Den fins også i «Artikler fra Sosialøkonomen/Statsøkonomisk tidsskrift». (Utgiver: Sosialøkonomenes Forening.)

⁴ Dette virkemidlet drøftes ikke i den endelige versjonen av min artikkel i Sosialøkonomen nr. 9.

Norman en karikatur av mine ideer. De som ønsker å få vite *hva* jeg har drøftet, kan lese s. 197-198 i boka.

6. Norman mener jeg er historieløs. Han begrunner dette med at han ved å se på tre perioder (altså tre observasjoner), finner en korrelasjon mellom lav arbeidsløshet og høy grad av internasjonalisering. Hvis jeg oppfatter han rett, mener han at denne korrelasjonen indikerer at avvik fra frihandel er en viktig årsak til arbeidsløshet.

Kort uttrykt er dette mitt syn: (a) Arbeidsløsheten i 1930-årene skyldtes først og fremst for liten samlet etterspørsel. Ideer om å verne innenlandsk næringsliv mot utenlandsk konkurranse førte til handelskriger som bidrog til økt ledighet. (Jf. s. 180-181 i boka.) – (b) At arbeidsløsheten var lavere i årene etter krigen enn den var i 1930-årene, skyldes først og fremst at samlet etterspørsel da var høyere enn i 1930-årene. I årene etter krigen var den typen arbeidsløshet jeg drøfter i artikkelen, av forskjellige grunner ikke et så stort problem som nå; og det gjaldt også en tid etter at avviklingen av handelsrestriksjoner hadde begynt. – (c) I 1970-årene fikk vi både høyere arbeidsløshet og en del proteksjonistiske tiltak. Norman ser ut til å mene at proteksjonismen kom først, og at den var årsaken til høyere arbeidsløshet. Jeg mener arbeidsløsheten kom først, og at den førte til proteksjonistiske til-

tak. (En annen sak er at disse tiltakene bidrog til å øke arbeidsløsheten i 1970-årene. Det er antakelig alltid slik at når brå endringer i rammebetingelsene forårsaker en kraftig reduksjon i avsetningsmulighetene for en gruppe bedrifter, fører det i første omgang til økt arbeidsløshet.) – (d) Endringer i samfunnsøkonomien har ført til at vi i 1990-årene i langt mindre grad enn i årene etter krigen kan unngå høy arbeidsløshet ved å sørge for at den samlede etterspørselen blir «passe stor». Forholdene i industrilandene har forandret seg så sterkt fra 1930 til 1990 at erfaringene fra 1930-årene er et dårlig utgangspunkt for å bekjempe dagens sysselsettingsproblemer.

7. Normans innlegg heter «Fritz Holte og massearbeidsløsheten – en kommentar». Tittelen indikerer at hensikten er å kommentere *min* artikkel, en artikkel der jeg starter med å si: «Det fins en rekke forhold som påvirker størrelsen av arbeidsløsheten, og jeg har plass til å drøfte bare noen få av dem.» Derfor synes jeg det er forbausende at Norman kommer så lite inn på de forholdene jeg har beskjeftiget meg med, og på mine drøftinger av dem. I stedet bruker han mye plass på forhold jeg ikke har drøftet. Og når han drøfter «mine» temaer, gjør han det som oftest lett for seg ved at han angriper sterkt karikerte versjoner av det jeg har skrevet.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger.

Medlemskap i SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet, telefon (02) 17 00 35,
telefax (02) 17 31 55

Styringsproblemer i videregående skole

AV
HANS BONESRØNNING OG
KJELL-ARNE ODDEN*

1. INNLEDNING

Norsk grunnskole og videregående skole ligger nær toppen i Europa i ressursinnsats pr elev sett i forhold til bruttonasjonalprodukt pr innbygger. Nylig er det offentliggjort resultater fra undersøkelser foretatt av Universitetet i Hamburg som viser at vi langt fra ligger på topp hva angår elevprestasjoner. Dette indikerer et styringsproblem i skolesektoren: Resultatene er mangelfulle i forhold til ressursinnsatsen.

Det er rom for å være uenig i en slik konklusjon, særlig fordi det ikke foreligger noen omfattende dokumentasjon av produksjonen i norsk skole. Produksjonen lar seg heller ikke enkelt dokumentere fordi skolen har mange målsettinger og hensyn som skal ivaretas, og fordi det er betydelige måleproblemer knyttet til kvaliteten av produksjonen. Det er samtidig klart at denne type dokumentasjon er av avgjørende betydning for den debatten vi nå får om reformer av det norske utdanningssystemet.

Etter vår oppfatning kan det sies noe om kvaliteten i skolens produksjon ved hjelp av skolens egne vurderinger av elevene, karakterene, og det kan sies noe om graden av styringsproblemer ved å studere kvalitetsforskjeller og forskjeller i ressursutnyttelse mellom skoler. Dette illustreres med data fra almenfagsavdelingene i 34 videregående skoler i Sør-Trøndelag og Nordland. Grundigere dokumentasjon og analyser av dette datamaterialet følger i Norsk Økonomisk Tidsskrift (Bonesrønning og Rattsø 1992).

Med bakgrunn i dokumenterte forskjeller mellom allmenfagsavdelingene i de videregående skolene diskuteres hvordan styringssystemene kan legges om for å sikre bedre ressursutnyttelse.

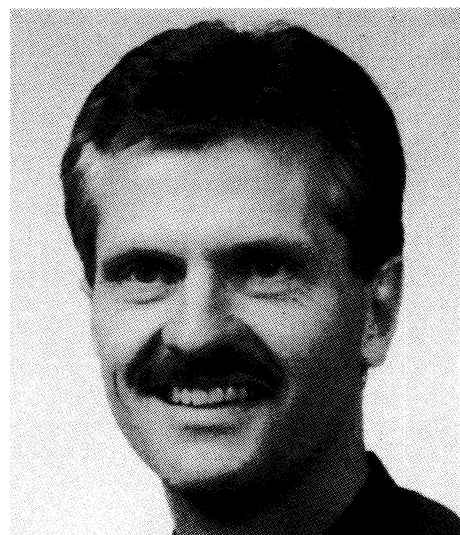
2. FORSKJELLER MELLOM SKOLER

Ressursinnsats

Den fremste målsettingen i norsk skolepolitikk er et likeverdig skoletilbud uansett bakgrunn og bosted. For å sikre dette målet er det fastsatt standarder på en rekke områder, hvorav avtaler som regulerer lærerinnsatsen må betraktes blant de viktigste. For allmennfaglig studieretning i videregående skole er således fastsatt en maksimum klassestørrelse på 27-30 elever. Distriktpolitiske og sosialpolitiske hensyn i kombinasjon med treg tilpasning til endringer i etter-

spørselen gir likevel betydelig variasjon i lærerinnsats pr elev mellom ulike skoler. Dette er sannsynligvis et mer markant trekk ved allmennfaglig studieretning i videregående skole hvor utstrakt linjedeling gir mange små klasser ved de minste skolene, og følgelig relativt stor lærerinnsats pr elev. De største skolene har gjennomgående mye større klasser. Til gjengjeld har gjennomsnittslæreren ved de største skolene bedre utdanning og mer erfaring.

En diskusjon av skolekvalitet må ta hensyn til kvaliteten av elevmaterialet skolen har til disposisjon. Kvaliteten av elevmaterialet reflekterer for det første lokal variasjon i tilbuds- og etterspørselsforhold. Distriktsskoler har typisk et heterogent elevmateriale på allmennfaglig studieretning. Dette følger av at distriktsskoler er lokale monopolister med et tilbud av skoleplasser som er stort nok til å dekke hele den lokale etterspørselen. De store sentrale byskolene har mer homogene elevgrupper, med betydelige forskjeller i gjennomsnittsnivå mellom skolene. Variasjonen i gjennomsnittsnivå følger av selvseleksjon. Med selvseleksjon forstås at høyt presterende elever systematisk velger spesielle skoler. I datamaterialet vi har hatt tilgang til fra allmennavdelingene i 34 videregående skoler, er det klare indikasjoner på at selvseleksjon foreligger i Trondheim. Gjennomsnittlig ungdomsskolepoengsum varierer således mellom 44,8 og 40,1 i Trondheimsskolene for elevopptaket i 1987. Ungdomsskolepoengsummen er summen av 11 fagkarakterer hvor karakteren G gir 3 poeng, karakteren M gir 4 poeng osv.. En forskjell på ca 5 poeng (44,8 - 40,1) betyr at gjennomsnittseleven ved den førstnevnte skolen f.eks. er en karakterenhet bedre i 5 av 11 fag.



Hans Bonesrønning, cand. polit. 1991, Universitetet i Trondheim. Universitetslærer ved Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.

* Takk til Fredrik Carlsen og Bjarne Strøm for kommentarer til et tidligere utkast.

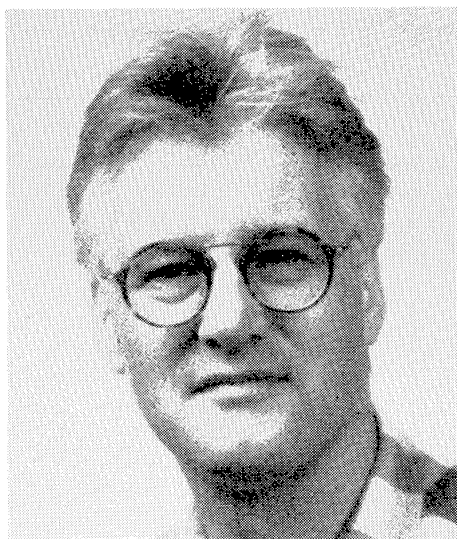
Eksamensresultater

En første tilnærming til kvalitetsforskjeller mellom de 34 videregående skolene oppnås ved å studere elevenes eksamensresultater. Eksamensresultatene til elevkullet inn tatt i 1987 med eksamen i 1990 er undersøkt. Det er beregnet et skolegjennomsnitt som gjennomsnittet av eksamensresultatene i norsk og studieretningsfagene. Studieretningsfagene omfatter elevenes fordypningsfag ved naturfaglig, språklig eller samfunnsfaglig studieretning. Beste skolerresultat er 3,60 og svakeste resultat 2,39 med gjennomsnitt for hele utvalget på 3,09. Variasjonen i eksamensresultater avspeiler til dels dramatiske forskjeller i faglig nivå mellom skolene. Ytterpunktene i materialet er Trondheimsskoler og illustrerer sannsynligvis konsekvensene av en politikk med fritt skolevalg når skolestørrelsen er gitt.

Bruttoprodukt

Eksamensresultater reflekterer både elevenes initiale kunnskapsnivå og kunnskapsøkningen i videregående skole og er ikke godt egnet som grunnlag for vurdering av skolekvalitet.

Bedre egnet er bruttoproduktformuleringer som fanger opp elevenes prestasjonsendringer over tid. Bruttoproduktet er differensen mellom prestasjonsnivået på to ulike tidspunkt i skolekarrieren. Også internasjonal litteratur fra de senere år (f.eks. Aitkin og Longford 1986 og Hanushek og Taylor 1990) gir støtte til at produksjonen i skolen må formuleres på bruttoproduktform. Bruttoproduktformuleringer fanger opp elevenes prestasjonsendringer over tid og er differensen mellom prestasjonsnivået på to ulike tidspunkter i skolekarrieren. Det er verdt å merke seg at betydningen av elevbakgrunn langt på veg ivaretas gjennom initialt prestasjonsnivå. Hanushek og Taylor viser at modeller som ikke korrigerer for elevenes initiale prestasjonsnivå, overvurderer skolens betydning.



Kjell-Arne Odden, cand. polit. 1991, Universitetet i Trondheim. Vit.ass. ved Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.

Den enkleste bruttoprodukt-formulering oppnås ved å oppfatte elevprestasjoner på tidspunkt T (A_T) som funksjon av elevprestasjoner i den foregående periode (A_{T-1}) og en skoleeffekt eller et bruttoprodukt (α_i). ε_i er et stokastisk restledd med standard egenskaper.

$$A_T = \alpha_i + \beta A_{T-1} + \varepsilon_i$$

Denne modellen er estimert med ca. 2600 elever i 34 skoler og gir som hovedkonklusjon at det foreligger betydelige og signifikante forskjeller i bruttoprodukt mellom skolene. Skolenes betydning kan illustreres ved å studere forskjeller mellom like elever i ulike skoler. For å eliminere betydningen av «uteliggere» er det beregnet forskjellen mellom skoler i høyeste og laveste kvartil i en rangering basert på α_i . En elev med 42,5 ungdomsskolepoeng, som er tilnærmet lik gjennomsnittet i hele utvalget, har forventet eksamensresultat 3,28 i høyeste og 2,84 i laveste kvartil. Forskjellen utgjør 15% av eksamensresultatet oppnådd i laveste kvartil.

Estimeringen av bruttoproduktet gir grunnlag for rangering av skolene. En slik rangering gir vesentlig forskjellig resultat fra en rangering basert på eksamensresultater, noe som viser at eksamensresultatene ikke er egnet som indikator for skolekvalitet.

Skoleprofiler

Variasjonen i prestasjoner innenfor den enkelte skole er analysert i tråd med Aitkin og Longford (1986). Modellen er en enkel regresjon hvor eksamensresultatene ($A_{i,T}$) til elevene ved den observerte skole (i) oppfattes som funksjon av ungdomsskolepoengene ($A_{i,T-1}$) til de samme elevene.

$$A_{i,T} = \delta_i + \gamma_i A_{i,T-1} + \varepsilon_i$$

δ_i og γ_i er konstanter og ε_i er et stokastisk restledd med standard egenskaper. δ_i og γ_i gir informasjon om profilen i resultatene. Figur 1 gjengir regresjonslinjene for 3 skoler med ulike profiler.



Skole 1 har en bratt regresjonslinje som betyr at eksamensresultatet stiger raskt som funksjon av ungdomsskoleresultatet. Høyt presterende elever, dvs. elever med høy ungdomsskolepoengsum, gjør det godt ved denne skolen, mens lavt presterende elever, elever med lav ungdomsskolepoengsum, gjør det tilsvarende dårlig. Profilen til skole 1 betegnes som eliteprofil. Skole 2 lykkes relativt bra med alle elevkategorier, selv om høyt presterende elever gjør det svakere enn i skole 1. Skole 3 mislykkes med alle elevkategorier. De tre skolene er hver for seg representative for en større gruppe skoler i utvalget. I tillegg gjør en fjerde gruppe skoler det relativt godt med lavt presterende og dårlig med de høyt presterende elevene (regresjonslinjene har positiv, men liten helning). Denne typen skoler kan karakteriseres som skoler med utjevningsprofil.

Forskjellene mellom skolene er spesielt stor for høyt presterende elever. Forventet eksamensresultat for en høyt presterende elev med 47 ungdomsskolepoeng er 4,35 i en skole med markert eliteprofil, og 3,85 i en skole med markert utjevningsprofil.

Effektivitetsforskjeller

Når lærerinnnsatsen sammenstilles med bruttoproduktet (α_i) framgår at variasjonen i bruttoprodukt ikke følger variasjonen i lærerinnnsats pr elev. Dette gir store effektivitetsforskjeller mellom skolene. Dette konkretiseres i fortsettelsen.

Mange av de minste skolene rangerer lavt etter bruttoprodukt. Dette avspeiler enten utjevningsprofil eller et lite bruttoprodukt for alle elevkategorier. Samtidig har disse skolene stor lærerinnnsats pr elev. Den store lærerinnnsatsen omsettes generelt ikke til bedre elevprestasjoner. Dette er opplagt ikke i tråd med den konvensjonelle visdom, men stemmer godt med hva amerikanske produktfunksjonsstudier av skolen lenge har vist (Hanushek 1986).

Mellomstore skoler med forhistorie som gymnas er på mange måter motsetningen til de små skolene. Flere av disse skolene rangerer høyt med hensyn til bruttoprodukt og har liten lærerinnnsats pr elev. Både høyt presterende – elever med høy ungdomsskolepoengsum –, og lavt presterende elever har stort bruttoprodukt ved disse skolene. De fleste store skolene i utvalget har eliteprofil i resultatene og like stor eller noe større lærerinnnsats pr elev sammenliknet med de mellomstore skolene.

Det foreligger ingen systematisk sammenheng mellom bruttoprodukt og lærernes utdanning. Undervisningserfaring ser derimot ut til å være av betydning, de skolene som rangerer høyst har lærere med erfaring over gjennomsnittet i utvalget og skoler som rangerer lavest har mer uerfarne lærere.

Oppsummering

Det er dokumentert betydelige forskjeller i faglig nivå mellom skolene. Forskjellene kan forklares med forskjeller i elevkvalitet og bruttoprodukt. Forskjellene i elevkvalitet har sammenheng med regional variasjon i etterspørsel og tilbud av elevplasser, men også med selvseleksjon. For-

skjellene i bruttoprodukt er i hovedsak uforklart: De er til en viss grad knyttet til skolestørrelse og lærernes undervisningserfaring, men ikke til lærernes utdanning. Viktigst er at variasjonen i bruttoprodukt ikke følger variasjonen i lærerinnnsats pr elev.

3. PROBLEMER MED STYRINGSOPPLEGGET FOR VIDEREgåENDE SKOLE

Den nasjonale politiske styringen av videregående skole skjer gjennom lover og instruksjer, mål og retningslinjer og gjennom utdanningen av lærere. Etter innføringen av det kommunale inntektssystemet i 1986 fastsetter fylkeskommunene de økonomiske rammene for virksomheten. Fylkenes handlingsrom er begrenset av de krav lovverket setter og av et sentralt forhandlet avtaleverk som fastsetter lønn, arbeidstid og bemanningsregler. Driftsbudsjettet fordeles administrativt mellom skolene etter dokumenterte utgifter. De viktigste politiske avgjørelsene på fylkesnivå dreier seg om skolestrukturen, dvs. fordelingen av utdanningstilbudet på linjer og geografisk fordeling av skoler.

De generelle problemene det kommunale inntektssystemet bidrar til som ansvarspulverisering og beslutningskamp er utførlig drøftet andre steder (Se f.eks. Rattsø, 1990). Vi avgrenser vurderingen til styringssystemet overfor skolene.

Dagens styringssystem forutsetter at lik skolekvalitet følger av lik ressurstilgang. Systemet fokuserer ikke på ressursutnyttelse i skolene, og det foreligger ingen virkemidler for å påvirke ressursutnyttelsen. Når det som foran kan dokumenteres betydelig variasjon i ressursutnyttelse mellom skolene, blir dette svært problematisk.

Utgangspunktet for den videre diskusjon er at variasjonen i ressursutnyttelse indikerer et insentivproblem. I det eksisterende styringsopplegget er det mulig for lærere og skoleledelse å forfølge egeninteresser som ikke er sammenfallende med fellesinteressene. Dette følger av at inntekter og ressurstilgang ikke er knyttet til innsats eller resultater. Spørsmålet som diskuteres er hvordan insentivproblemet kan løses under bibetingelser om at skolens brede målsettinger ivaretas.

4. ALTERNATIVE STYRINGSOPPLEGG

Det prinsipielle utgangspunktet for en diskusjon av styringsopplegget for videregående skole må bygge på en forståelse av de undervisningstjenester videregående skoler yter. Undervisningstjenestene er ikke et kollektivt gode: Grensekostnadene ved å utdanne ytterligere en elev er ikke lik null, og det er fullt mulig å utelukke enkeltindivider fra tilbudet. Derimot kan undervisningstjenester på videregående nivå ha eksterne virkninger f.eks. knyttet til at alle elever blir tilført et sett felles verdier. Et felles verdigrunnlag er sannsynligvis av stor betydning for samfunnets virkemåte.

Den private avkastningen av utdanning på videregående nivå er betydelig og knyttet til økt produktivitet i arbeidslivet, mer rasjonell forbrukeratferd, mer aktiv deltagelse i politikk og samfunnsliv osv..

Begrunnelsen for at videregående skole bør være et offentlig anliggende er enten markedssvikt eller fordelingshensyn. De fleste vil legge størst vekt på fordelingshensyn, dvs. at alle uansett bakgrunn og bosted bør ha lik rett til videregående utdanning. Dette impliserer at det offentlige har en rolle å spille, men hvilken rolle er ikke klart.

To alternative styringsopplegg skisseres, en styringsløsning og en markedsløsning. Begge alternativ tar utgangspunkt i at dagens styringssystem har en imperfekt insentivstruktur. Styringsløsningen innebærer sentralisert evaluering av skolens resultater, mens markedsløsningen innebærer desentralisert evaluering. Det diskuteres om oppleggene er i stand til å løse insentivproblemene samtidig som fordelingshensyn og det felles verdigrunnlaget ivaretas. Diskusjonen er i stor grad basert på teoretiske argumenter hentet fra velferdsteori og public choice.

Styringsløsningen

Styring av videregående skole involverer mange aktører: politikere, reguleringsmyndighet, skoleledelse og lærere og foreldre og elever. I styringsløsningen står forholdet mellom reguleringsmyndigheten og skolene sentralt, men enhver løsning berører alle aktører.

Vi diskuterer en styringsløsning som innebærer at grunntrekkene i det eksisterende styringsopplegget beholdes og suppleres med evaluering av skolene. Evalueringen forutsetter klare og konsistente målsettinger og danner grunnlag for ressurstildelingen til skolene. Vi antar i tillegg at myndighetene sikrer seg kontroll over elevsammensetningen i skolene f.eks. gjennom geografiske begrensninger på elevenes valgmuligheter.

Insentivproblemet forutsettes løst ved at lærernes lønn eller skolens inntekter knyttes til oppnådde resultater. Begrunnelsen for et prestasjonsbasert lønssystem (merit pay) er at dette kan bidra til økt innsats samtidig som det sikrer at de beste lærerne blir i jobben. Begrunnelsen for å knytte belønningen for gode resultater til skolene (merit school) er at dette vil fremme effektivitet gjennom økt lærersamarbeid.

Bortsett fra det generelle problemet med utforming av insentivsystemet er hovedproblemet ved styringsløsningen at gjeldende lover og avtaleverk umuliggjør prestasjonsbasert ressurstildeling. Spesielt er alle aktører beskyttet mot de negative konsekvenser av dårlig praksis som kan være oppsigelser eller nedlegging av dårlige skoler.

Opplegget forutsetter at politiske myndigheter fastlegger en veldefinert og konsistent preferanseskala med hensyn til skolens produkter. Det er imidlertid ikke klart at politiske myndigheter ser seg tjent med en preferanseskala av en slik type. Det kan tvertimot være politisk optimalt å beholde uklare og inkonsistente målformuleringer.

Opplegget impliserer økt byråkrati og byråkratisk innflytelse, som er paradoksalt av flere grunner. For det første innebærer økt byråkrati i seg selv en kostnad. For det andre gis byråkratiet et tilnærmet informasjonsmonopol med hensyn til ressursutnyttelsen i skolene. Med antagelse om at byråkratiet forfølger egeninteresser, er det en klar mulighet at et tilnærmet informasjonsmonopol kan benyt-

tes overfor sentrale myndigheter f.eks. til å begrunne behovet for økt ressurstilgang til skolesektoren.

Kontroll med elevsammensetningen betyr eliminasjon av selvseleksjon. Eliminasjon av selvseleksjon kan være begrunnet i ønsket om å sikre lik rett til utdanning eller i eksterne effekter ved utdanning som beskrevet foran. Argumentet kan være at prosessene i skolen er viktig: Elevene får trening i demokrati ved å omgås andre elever med en annen bakgrunn og andre forutsetninger. Alternativt kan eliminasjon av selvseleksjon være begrunnet i «peer group effects». «Peer group effects» er positive virkninger på bruttoproduktet til enkeltelever av elevsammensetningen på skolen eller i klassen. Både Summers og Wolfe (1977) og Henderson et al. (1978) har påvist at høyt presterende elever har positiv innvirkning på lavt presterende elevers prestasjoner. Selv om det er uenighet om gevinsten for lavt presterende elever motsvares av en kostnad for høyt presterende, er det enighet om at nettoeffekten er positiv. Samlet identifiserer dette elevsammensetningen som en viktig handlingsparameter for myndighetene.

Opplegget slik det er skissert her impliserer at foreldre og elever ikke gis valgmuligheter. Det ligger et effektivitetstap i at disse ikke får velge i tråd med egne preferanser. De største taperne vil sannsynligvis være ressurssterke grupper og grupper med klare politiske eller religiøse preferanser. Empiriske undersøkelser (f.eks. Martinez-Vazques og Seaman 1985) viser at etterspørselen etter private skoletjenester øker med manglende valgmuligheter i det offentlige skoletilbudet. Hvis ressurssterke grupper forlater den offentlige skolen vil mye av gevinsten ved styringsløsningen være borte.

Markedsløsningen

De sentrale elementene i markedsløsningen er foreldrenes og elevenes frie skolevalg, at ressursene følger elevene f.eks. ved bruk av kuponger og en høy grad av skoleautonomi, dvs. frihet for skolene i ressursmessige og faglige spørsmål. Skoleselevstyre oppnås ved at myndighetene gir de offentlige skolene større faglig og økonomisk frihet og tillater konkurranse mellom offentlige og private skoler.

Begrunnelsen for markedsløsningen er at den antas å fremme effektivitet. Effektiviseringsgevinsten antas å følge av at foreldre og elever får velge skoler i tråd med egne preferanser og av økt konkurranse mellom skolene. Skoler som ikke er i stand til å tiltrekke seg elever, vil ikke kunne overleve. Skoleledelse og lærere vil derfor ha sterke insentiver til å tilpasse tilbudet til etterspørselen.

Effektivitetstap oppstår dersom forutsetningene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt. Tidligere har vi vektlagt eksterne virkninger. I tillegg må forutsetningene om fullstendig informasjon, om mange og små tilbydere og fravær av «merit goods» vurderes.

Konkurranse gir skolene sterke insentiver til å informere om skolens fortrinn samtidig som foreldre og elever vil ha sterkere insentiver enn i dagens system til å søke informasjon. Det kan imidlertid være asymmetrisk informasjon mellom partene bl.a. fordi elevresultatene ikke er entydig bestemt av lærernes innsats og det tar tid fra undervisningstjenestene ytes til resultatene observeres. En situa-

sjon med asymmetrisk informasjon kan utnyttes av skolene. Dette tilsier at myndighetene bør supplere skolenes egen informasjon med sentral evaluering av skolene.

Bosettingsmønstret i Norge gir en rekke lokale monopoler og liten eller ingen konkurranse mellom skolene. I disse tilfellene vil det ikke kunne innkasseres noen vesentlig effektiviseringsgevinst.

Eksternaliteter i skolens produksjon er knyttet til at alle elever blir tilført et sett felles verdier. Ved privat produksjon av skoletjenester vil produksjonen av slike felles verdier sannsynligvis være mindre enn det som maksimerer det samfunnsøkonomiske overskuddet. Dette gir i følge velferdsteorien en begrunnelse for offentlige inngrep, enten ved regulering av de private skolene eller ved offentlig drift av skolene. Reguleringen kan f.eks. bestå i at myndighetene pålegger alle skoler å formidle et minste felles verdigrunnlag.

«Merit goods» foreligger når samfunnet mener at et bestemt gode blir tillagt for liten vekt i de individuelle nyttefunksjoner. Det er ikke urimelig å anta at endel foreldre og elever vektlegger konsumaspektet ved utdanningen knyttet til hyggelige omgivelser, spennende valgfagstilbud osv. Med den betydning gode elevprestasjoner har for videre skole- og yrkeskarriere er det lite sannsynlig at dette vil dreie seg om store grupper av foreldre og elever. Eventuelle reguleringer må ta sikte på å begrense skolenes muligheter til å profilere seg med tilbud av liten samfunnsmessig verdi.

Markedsløsningen sikrer lik rett til utdanning ved at finansieringen av videregående skole forblir et offentlig anliggende, men det er ikke klart at den sikrer et likeverdig skoletilbud for alle. Det er rimelig å tro – og det er et visst empirisk belegg for å hevde – at de beste skolene vil tiltrekke seg de høyt presterende elevene, dvs. at det etableres et todelt skoletilbud med de høyt presterende elevene i gode skoler og lavt presterende elever og problemelever i dårlige skoler. For å unngå en slik utvikling kan myndighetene enten knytte større ressurser til lavt presterende elever og problemelever, som gir skolene insentiver til å konkurrere om disse elevene, eller skolene kan pålegges å ta inn en viss andel av en bestemt elevkategori.

Et vesentlig problem ved markedsløsningen er hvordan myndighetene kan kontrollere produksjonen av verdier og holdninger. Kostnadene ved slik kontroll er sannsynligvis mye større i en situasjon med private skoler enn en situasjon med bare offentlige skoler. Denne kostnadsforskjellen er hovedargumentet for et tredje alternativ som er en kupongløsning hvor elevene gis større valgmuligheter blant offentlige skoler. Det tredje alternativet er en av flere mulige mellomløsninger.

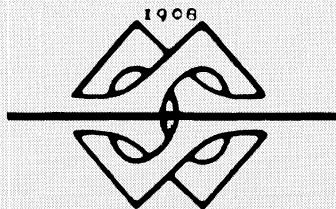
5. KONKLUSJON

Liten variasjon i styringssystemer gjør at vi vet for lite om hvordan styringssystemer påvirker atferden til aktørene i skolen. Begrunnelsene for forslagene foran er i liten grad basert på resultater fra empiriske undersøkelser. Kunnskapen vi har om ressursutnyttelse i dagens system gir imidlertid god grunn til å prøve ut alternativer. Utfordringen er å etablere et insentivbasert system som ivaretar det likeverdige skoletilbud og tar hensyn til eksternalitetene i produksjonen.

To alternativer til det eksisterende styringssystemet er presentert. Styringsløsningen inneholder instrumenter som myndighetene kan bruke til å påvirke ressursutnyttelsen i skolene og til å ivareta eksterne virkninger og fordelingshensyn. Det er påpekt at gjeldende lover og avtaleverk står i vegen for insentivsystemet og at foreldre og elever mangler valgmuligheter i det skisserte opplegget. Den regulerte markedsløsningen forventes å fremme effektivitet gjennom at foreldre og elever får velge skole i tråd med egne preferanser, gjennom konkurranse mellom skolene og gjennom reguleringer av bl.a. elevsammensetningen i skolene. Reguleringer er også nødvendig for å ivareta et felles verdigrunnlag. Det er praktisk vanskelig å kontrollere produksjonen av verdier og det er et prinsipielt problem knyttet til avveien mellom valgmuligheter for individet og ønsket om et felles verdigrunnlag.

REFERANSER:

- Aitkin, M. og N. Longford (1986): Statistical modelling issues in school effectiveness studies. *Journal of Royal Statistical Society A* 149, Part 1, 1-43
- Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1992): Effektivitetsforskjeller i videregående skole: Analyse av almenfaglig studieretning i 34 skoler. *Kommentar i Norsk Økonomisk Tidsskrift*.
- Hanushek, E. (1986): The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*. Vol XXIV, 1141-1177
- Hanushek, E. og L. Taylor (1990): Alternative assessments of the performance of schools. *Journal of Human Resources*, 179-201
- Henderson, V., P. Miezowski og Y. Sauvageau (1978): Peer group effects and educational production functions. *Journal of Public Economics* 10, 97-106
- Martinez-Vazques, J. og B.C. Seaman (1985): Private schooling and the Tiebout hypothesis. *Public Finance Quarterly*, Vol 16, No 3, 293-318
- Rattsø, J. (1990): Styringsproblemene i kommunesektoren. *Sosialøkonomen* nr 6
- Summers, A. og B. Wolfe (1977): Do schools make a difference? *American Economic Review* 67, 639-652.

**Redaktør:**

Rolf J. Brunstad

Redaksjon:

Gunnar Bårdsen
Tor Arnt Johnsen
Fredrik Carlsen
Steinar Holden
Birger Vikøren
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

Utgitt av

Sosialøkonomenes Forening
Leder: Erik Lind Iversen
Generalsekr.: Gerd Buflod

Besøksadresse:

Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO
Telefon (02) 17 00 35
Telefax (02) 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr 450,-
Studentabonnement kr 225,-
Enkeltnr. kr 60,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side..... kr. 4 000,-
3/4 side kr. 3 500,-
1/2 side kr. 3 000,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Forskningsrapporter:
Pr. innrykk kr. 200,-
(maks. 400 anslag)

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Nye forskningsrapporter

NORGES BANK

Boks 1179, Sentrum, 0107 OSLO 1, tlf. (02) 31 60 00.

Reallønn og «Langsiktig» arbeidsledighet Av Dag Kolsrud og Ragnar Nymo

Det langsiktige ledighetsnivået avhenger av hvordan økonomien reagerer på sjokk. Tre hypoteser er mulige: A: Sjokk nøytraliseres fullstendig (full demping), B: Det skjer ingen demping av sjokk, C: Det finner sted en delvis demping av sjokk. Innenfor en enkel modell finner vi at spørsmålet om en økonomi er karakterisert ved egenskapene A, B eller C på en avgjørende måte avhenger av egenskaper ved reallønnsdannelsen. Hypotesen A, som i Norge ofte oppfattes som tilfellet med såkalt Hovedkurs-ledighet, krever at *reallønningene* følger en Phillips-kurve-modell. Vi viser at hovedkursteorien for nominell lønnsdannelse også er forenlig med hypotese C, avhengig av hvilke mekanismer som holder lønningene langs hovedkursen. Vår gjennomgang av foreliggende empiri, tilsier at responstypen B eller C er mer realistisk for et land som Norge enn A.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-038-5- Arbeidsnotat 1992/4. 25 s. 13. juli 1992.

«Økonometrisk modellering av personbilsalg og bilbestand i Norge for tidsperioden 1970–1990»

Av Anders Harildstad og Ragnar Nymo

Vi presenterer en empirisk modell for utviklingen i nybilsalget og i bestanden av personbiler. De viktigste forklaringsfaktorene er husholdningenes inntekt, og prisen på biler i forhold til annet konsum. Disse faktorene står også sentralt i tidligere studier av bilsalget, men i motsetning til i tidligere studier finner vi en stabil sammenheng mellom f.eks. inntekt og bilbestand. Den viktigste forklaringen på denne forbedringen i forhold til tidligere modeller er at vi inkluderer en signifikant formuesvariabel. For det andre baserer vi oss på en mer detaljert behandling av strømmen inn og ut av bilbestanden. Spesielt skiller vi ut midlertidig avregistrering av kjøretøyer. Denne komponenten bidrar til fluktuasjon både i nybilsalget og i bilbestanden.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-035-0. Arbeidsnotat 1992/2. 32 s. 4. mai 1992.

«Corporate taxation and equity constraints. On the non-neutrality of allegedly neutral taxation»

By Bent Vale

Når bedrifter har begrenset tilgang til egenkapital, og kredittmarkedene ikke er perfekte, vil selv en lump sum skatt på bedriftens overskudd redusere økonomiens effektivitet. Under slike forhold vil enhver skatt som reduserer bedriftenes egenkapital også redusere bankenes lønnsomhet ved å låne til bedriftene. Når bankene velter dette tapet over på låntakerne, oppstår det et effektivitetstap i økonomien, på grunn av imperfeksjonene i lånemarkedet. Skatten vil virke vridende til tross for at skattebetalingene i dette tilfellet ikke selv kan påvirke skattegrunnlaget. På den annen side, hvis bedriftene ikke har begrenset tilgang til egenkapital, vil ikke en skatt som reduserer bedriftenes egenkapital i seg selv virke effektivitetshemmende trass i imperfeksjoner i kredittmarkedene. Resultatene i dette notatet står i motsetning til standard nyklassisk skatteanalyse; en lump sum skatt vil ikke bare ha omforendende virkninger.

ISSN: 0801-2504. ISBN: 82-7553-033-4. 21 s. 25. mars 1992.

Retur:
Sosialøkonomen, P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Blad i postabonnement

ECON

SENTER FOR ØKONOMISK ANALYSE A/S

ECON er et uavhengig forskningssenter og konsulentfirma som tilbyr samfunnsøkonomiske analyser av høy faglig kvalitet. Våre oppdragsgivere er norsk næringsliv, norske myndigheter og internasjonale organisasjoner. ECON deltar også i flere forskningsprogrammer.

Tilgangen på interessante oppdrag er meget god. Vi ønsker derfor å rekruttere en

SOSIALØKONOM/SAMFUNNSVITER

til vår seksjon for makroøkonomisk og generell samfunnsøkonomisk analyse. Arbeidet vil primært være på fagfeltet

arbeidsmarkedsanalyser.

Arbeidsoppgavene vi tilpasses innenfor områdene perspektivanalyser for kompetansebehov og analyser av arbeidsledighet, arbeidsmarkedspolitikk, arbeidsmarkedets virkemåte og internasjonal migrasjon. Det kan også bli aktuelt å arbeide på andre områder innen det samfunnsøkonomiske fagområdet.

Arbeidet vil passe best for en kandidat med noen års erfaring, men også nyutdannede kan være aktuelle. Kvinner oppfordres spesielt til å søke.

Arbeidet krever analytiske evner, god muntlig og skriftlig fremstillingsevne og evne til å arbeide raskt og selvstendig. Erfaring med PC-programmer (regneark, statistikk- og modellprogrammer) er en klar fordel.

ECON kan tilby et inspirerende arbeidsmiljø, utfordrende arbeidsoppgaver og konkurranse-dyktige lønns- og arbeidsvilkår..

Nærmere opplysninger gis av Knut Arild Larsen på tlf. 42 42 50

**Søknad sendes innen 15. desember til
ECON Analyse a.s.,
Storgata 11, 0155 Oslo**