SOSIAL ØKONOMEN

- Petroleumsbeskatning
- Holden-utvalget
- Fylkeskommunenes framtid

NR. 6. September 2000 – 54. ÅRG.

«Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning» er en stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo for å drive anvendt samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med fagmiljøene ved Universitetet i Oslo, særlig Økonomisk institutt

Ved Frischsenteret er det nå ledig en

STIPENDIATSTILLING

Stipendet er knyttet til arbeidsmarkedsspørsmål, i første omgang et internasjonalt prosjekt som gjennomføres for de japanske myndighetene. Temaet er virkningene av en aldrende befolkning, med hovedvekt på utviklingen av og reformer i pensjonssystemene. Prosjektet gjennomføres av framstående forskningsmiljøer i Japan, Australia, USA og Europa. En stipendiat har allerede startet, og flere forskere på Frischsenteret og ansatte på Økonomisk institutt deltar på prosjektet. Vi vil også ha kontakt med de øvrige forskningsmiljøene som deltar. Forholdene på Frischsenteret vil bli lagt til rette for at doktorgradsstudiet skal kunne gjennomføres, og det er gode muligheter for utenlandsopphold. Prosjektledere er forskningssjef Erik Hernæs og professor Steinar Strøm. Oppstart helst fra 1. januar 2001 eller tidligere.

Det kreves sosialøkonomisk embetseksamen, samfunnsøkonomi hovedfag eller tilsvarende. Engasjementet vil gå over fire år, hvorav omkring ett år med mer prosjektrettet arbeid innen samme tema. Den som engasjeres må søke opptak ved doktorgradsstudiet ved Økonomisk institutt. Temaet for avhandlingen må velges innenfor prosjektfeltet, men for øvrig vil den som engasjeres være fri til å utvikle problemstillinger i samråd med veileder. Lønnsplasseringen vil ta utgangspunkt i rammen for stipendiater ved Universitetet i Oslo, 34-38 (fortiden 254 000-269 800 kr). I spesielle tilfeller kan det bli aktuelt å gå ut over denne rammen.

***

Nærmere opplysninger kan fåes ved henvendelse til
forskningssjef Erik Hernæs, tlf 22 95 88 21.
Søknad må være i Frischsenteret, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo,
senest 15. oktober 2000.
Kopi av vitnemål og attester kan eventuelt ettersendes.

NR. 6 – 2000 - 54. ÅRG

I dette nummer...

4
REDAKSJONENS GJEST
TOR STEIG:
Styringsutfordringer i en oljeøkonomi

DEBATT
7
SVERRE KNUTSEN:
Om pengepolitiske historieskriverier
- Svar til Klovland
9
HERMOD SKÅNLAND:
Egil Bakke og pengepolitikken

AKTUELLE KOMMENTARER
10
STEINAR HOLDEN:
En strategi for sysselsetting og verdiskaping
16
AGNAR SANDMO:
Det rike lands problemer:
Noen kommentarer til Holdenutvalgets innstilling
20
HERMOD SKÅNLAND:
Holden-utvalget.
Noen synspunkter og refleksjoner
24
TORGEIR JOHNSEN:
Skattlegging av petroleumsvirksomhet
30
KJELL J. SUNNEVÅG:
Vi kommer sent hr. kunsel!
Men vi kommer godt!
Merknader til NOU 2000: 18
33
LARS WILHELMSEN OG
TERJE P. HAGEN:
Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
40
JØRN RATTSØ:
Fiskal føderalisme på norsk

MÅNEDENS BØKER
44
Perspektiver på pengepolitikken av Jan Fredrik Quigstad og Øistein Røisland (red.).
Anmeldt av Asbjørn Rødseth
45
Eilert Sundt og det Norge han fant av Bodil Stenseth.
Anmeldt av Preben Munthe
47
NEKROLOG

Forsidebilde: Svein Erik Dahl / Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Leder

STATUS QUO

Mange ventet at sysselsettingutvalget, som la fram sin innstilling i sommer, spesielt skulle si noe om hvordan arbeidsdelingen i den makroøkonomiske politikken burde endres for å sikre en balansert utvikling i norsk økonomi. Men bortsett fra utvalgets godkjennelse av sentralbanksjef Gjedrems nytolkning av valutaforskriften, er utvalgets innstilling nærmest en blåkopi av Kleppe-utvalget på dette området. Utvalget har i liten grad problematisert de mekanismene i det makroøkonomiske samspillet som fører til ubalanser.

Hovedproblemet med den nåværende arbeidsdelingen er at partene ikke i tilstrekkelig grad har interesse av eller mulighet for å påvirke de forholdene de er tenkt å ha ansvar for. Hovedansvaret for stabilisering av økonomien er fortsatt lagt til finanspolitikken, selv om vi vet at dette er et meget upresist og lite fleksibelt instrument for et slikt formål. Ansvaret overskygger helt finanspolitikkens betydning når det gjelder å påvirke nasjonens sparing, og dermed det realøkonomiske rommet som bestemmer omfanget på konkurranseutsatt sektor. For sistnevnte skal reddes av moderate oppgjør. Hver arbeidstaker i Norge forventes å avstå fra en større andel av kaka for at nasjonen skal ha et visst omfang på konkurranseutsatt sektor, og for at inflasjonen skal holdes i sjakk! Vi betviler sterkt om dette vil være motivasjon god nok.

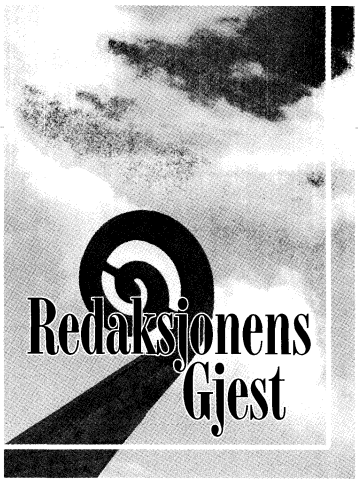
En viktig forutsetning for en stabil og høy sysselsetting er at reallønnsveksten følger produktivitetsutviklingen nært over tid. Dette er riktignok nevnt av utvalget, men det gir ingen anbefalinger om hvordan lønnsdannelsen i Norge bør innrettes for å ta hensyn til dette. Dersom en hadde laget ordninger som i større grad knyttet reallønnsveksten til produktivitetsutviklingen, ville lønnsutviklingen kunne følge de underliggende årsakene til forbedret kjøpekraft. Det ville også vært lettere å argumentere for de uheldige konsekvensene av at reallønnsveksten over tid er høyere enn produktivitetsutviklingen: Det skaper høyere likevektsledighet. Med en tettere kobling mellom lønns- og produktivitetsutvikling hadde organisasjonene i arbeidslivet ikke bare fått en felles utfordring i å få fart på den dårlige produktivitetsutviklingen i norsk økonomi, men også et felles ansvar for å holde den langsiktige ledigheten lav.

Det er også beklagelig at utvalget ikke har fokusert mer på hvorvidt det faktisk er ønskelig å stabilisere den nominelle valutakursen på lang sikt, slik Gjedrem legger opp til i sin nytolkning av valutaforskriften. Anta at inflasjonen, arbeidsledigheten, konkurranseevnen og rentenivået er på et akseptabelt nivå om fem år, men at den nominelle valutakursen ikke er på utgangsleiet. Vil sentralbanksjefen da lage ubalanser for å drive valutakursen tilbake til utgangsleiet? Selvsagt ikke (jf. pari-politikken på 1920-tallet). Men fra dette følger også at dagens pengepolitikk ikke er troverdig med hensyn til målsettingen om valutakursen.

Snodig er det også at argumentasjonen rundt forholdet mellom lønnsdannelsen og pengepolitikken på dette punktet er snudd helt på hodet: Nå er det ikke en fast kurs (på kort sikt) som er en forutsetning for moderate oppgjør, men moderate oppgjør skal bidra til stabil nominell valutakurs på sikt. Det er i beste fall naivt å tro at organisasjonene vil bli motivert av dette hensynet.

Utvalget omgår (med vilje?) å ta opp nødvendigheten av en ny valutaforskrift ved at utvalget mener at Gjedrems utøvelse av valutapolitikken er innenfor tolkningsrammen av forskriften. Men det er jo nettopp det som er problemet. Nær sagt enhver type pengepolitikk er da tillatt. Skal en bygge troverdighet i pengepolitikken, er første bud å vite hvilken type troverdighet man skal bygge. Det er grunnen til at valutaforskriften bør presiseres. Det hadde formelt plassert ansvaret for den nominell utviklingen til et organ som faktisk har anledning og institusjonell styrke til å holde denne i sjakk over tid.

Utvalget sier mye pent om inntektspolitikken. På dette området, hvor det er vanskelig å vite hvorvidt en variabel er endogen eller eksogen, er bønn trolig det sterkeste politikkinstrumentet. Som en god nummer to kommer den pedagogiske tilnærmingen. Det å øke forståelsen for ønskeligheten av å realisere koordineringspotensialet ved sentrale lønnsforhandlinger, er trolig den viktigste grunnen til å nedsette utvalget. Her oppfyller utvalget sin intensjon. Likevel vil et system ikke være bærekraftig dersom den ikke knytter instrument-bruken i politikken til deltakernes underliggende preferanser.



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

TOR STEIG

Styringsutfordringer i en oljeøkonomi

Helt siden første halvdel av 1970-årene har vi i Norge hatt en pågående debatt om hvordan vi best skal håndtere de styringsutfordringer oljeøkonomien innebærer. Hele tiden har utfordringen vært preget av hvor vanskelig det er å ta tilstrekkelig langsiktige hensyn i den løpende politikkutformingen. Den strategien som ble utformet på begynnelsen av 1990-tallet, og som var et resultat av Sysselsettingskommisjonen (NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene), der Per Kleppe var leder, har til nå vært svaret på våre utfordringer. Denne politikkmenyen er kanskje bedre kjent som det såkalte solidaritetsalternativet.

I tillegg til strukturpolitiske tiltak for et mer velfungerende arbeidsmarked er solidaritetsalternativet kjennetegnet av at finanspolitikken skulle stå for aktivitetsreguleringen innenlands, dvs. konjunkturstyringen. Partene i arbeidslivet skulle på sin side ha ansvaret for den kostnadsmessige konkurranseevnen og dermed innenlandsk prisstabilitet. Penge- og valutakurspolitikken skal sørge for stabilitet i kronekursverdien og dermed sikre stabilitet i eksterne prisimpulser både på eksport- og importsiden. I tillegg fikk vi Petroleumsfondet som et «pedagogisk verktøy» for å redusere den politiske fristelsen til merforbruk av statlige oljeinntekter innenlands i situasjoner med høy oljeproduksjon og/eller høye oljepriser. Av samme grunn ble generasjonsregnskapet introdusert. Tanken her var at det politiske beslutningssystemet skulle ta mer hensyn til langsiktige forpliktelser i de årlige budsjettdiskusjoner.

Den sterke bedringen i norsk industris kostnadsmessige konkurranseevne på begynnelsen av 90-tallet og den relativt sterke veksten i industrisysselsettingen må oppfattes som indikasjoner på at solidaritetsalternativet, i hvert fall i perioder på 90-tallet, har vært i stand til å levere resultater.

UKONTROLLERT SYSSELSETTINGSVEKST

Allerede i 1996 ble sysselsettingsveksten i Norge betydelig sterkere enn prognosene ga uttrykk for. Mens Statistisk sentralbyrå i september 1995 mente at sysselsettingen i 1996 ville komme til å øke med 1,3 pst. viste regnskapet at veksten ble 2,5 pst. Manglende politisk evne til å justere for tiltagende presstendenser i arbeidsmarkedet i løpet av budsjettåret er ikke så farlig dersom evnen bare svikter i kort tid. Men når manglende politisk styring fikk fortsette også de to påfølgende år, ble grunnen lagt for overoppheting av norsk økonomi. Det er en alvorlig svikt i styringen av norsk økonomi når etterspørselen etter arbeidskraft blir betydelig sterkere flere år på rad enn det Regjeringen mener er fornuftig.

PLANØKONOMIEN SVIKTET

Dersom en ser nærmere på hvilke deler av økonomien som bidro sterkest til overopphetingen av arbeidsmarkedet, kan dette gjøres ved å sammenlikne plantallene på de ulike forbruks- og investeringsområdene med det som ble resultatet. Det er neppe de renteføisomme etterspørselskomponentene, dvs. privat forbruk og boligbygging, som bidro til at veksten i sysselsettingen i siste halvdel av 90-årene ble betydelig sterkere enn planlagt. Riktignok har veksten i privat forbruk også økt ganske sterkt, men veksten har ikke vært sterkere enn det en kunne forvente som følge av veksten i sysselsetting og disponibel realinntekt. Husholdningenes sparing har økt i perioden. Offentlig forbruk, og ikke minst offentlig investeringsetterspørsel, har imidlertid økt sterkt og betydelig sterkere enn planlagt. Det samme er situasjonen for samferdselsinvesteringene. I tillegg kan det se ut til at den sterke veksten vi fikk i oljeinvesteringene både i 1997 og 1998 kom fullstendig overraskende på myndighetene. Det er med andre ord planøkonomien som svikter. Det bør være et tankekors når en skal evaluere det økonomisk-politiske styringssystemet.

Når sysselsettingen i bygg og anlegg har stått for en relativt stor del av sysselsettingsveksten både i 1997 og 1998 så har det sammenheng med sterk vekst i omfanget av offentlig initierte bygge- og anleggsprosjekter. Likeledes har de næringsmessige ringvirkninger av oljevirksomheten betydd svært mye for sysselsettingsveksten ikke minst i 1998. En renteøkning i 1997 og i første halvdel av 1998 hadde neppe hatt noen særlig dempende virkning på denne veksten.

Dersom finanspolitikken skal bære hovedansvaret for den innenlandske konjunkturstyringen slik man la til grunn i solidaritetsalternativet, bør den evne å gi stimulans når markedet gir lav aktivitet i produksjon og sysselsetting og virke bremsende når aktiviteten av markedsmessige grunner er høy. Erfaringene fra 90-årene viser at utøvelsen av finanspolitikken bare delvis har levert de ønskede resultater. Slik sett kan en vel gi finansminister Sigbjørn Johnsen gode karakterer for sin evne til å få med seg Stortinget på en veltilpasset konjunkturpolitikk spesielt i 1995. Men så sprakk det. Verken Jens Stoltenberg eller Gudmund Restad kan sies å ha hatt en like heldig hånd om styringen av finanspolitikken. Dessuten ble finanspolitikken stadig mer ekspansiv

over flere år. Budsjettsprekken var spesielt stor i 1997. Når solidaritetsalternativet nå skal revitaliseres er det med andre ord all mulig grunn til å analysere hva som kan foretas for å gjøre finanspolitikken mer velegnet som styringsinstrument.

Etter min mening er det liten tvil om at det er svikten i finanspolitikken som må bære hovedansvaret for at solidaritetsalternativet har slått sprekker og ikke lenger leverer resultater som sikrer en balansert langsiktig utvikling i økonomiens sammensetning. En politikkomlegging som tilslører det politiske ansvar for en ansvarlig finanspolitikk, kan imidlertid ikke være veien å gå. Dertil kommer at det aller meste i offentlig styrt etterspørsel ikke er følsomt overfor renteendringer.

Riktignok er det slik at det er en tendens til at oljeinvesteringene svinger med oljeprisen, dog med et visst tidsmessig etterslep, men offentlig forbruk og offentlige investeringsprosjekter behøver ikke å forsterke disse svingningene.

KONKURRANSEUTSATT SEKTOR KAN IKKE VÆRE KONJUNKTURBUFFER

Det synes å være bred faglig oppslutning om at langsiktige interesser for Norge best ivaretas dersom sammensetningen av norsk økonomi utvikler seg balansert. Spesielt er det viktig å unngå at konkurranseutsatt sektor blir bygget ned slik fremskrivningen i Holden-utvalgets Vegringsalternativ innebærer. En eventuell omlegging av stabiliseringspolitikken i retning av å gi pengepolitikken for stort ansvar for konjunkturstyringen vil kunne ha uheldige virkninger for sammensetningen av norsk økonomi (jf. artikkel av Torbjørn Eika og Knut Moum i Økonomiske analyser 2/98, Statistisk sentralbyrå). Fordi en pengepolitisk innstramming gjennom økt rente samtidig innebærer høyere valutakurs og dermed svekket konkurranseevne, er det i første rekke konkurranseutsatt sektor som blir berørt.

En pengepolitisk innstramming vil i normale situasjoner innebære både renteøkning og valutakursappresiering. En renteøkning på 2 prosent vil trolig innebære 4 prosent sterkere krone. Denne valutakurseffekten virker sterkt negativt inn på eksportprisene regnet i norske kroner. Dermed svekkes lønnsomheten, og aktiviteten i konkurranseutsatt sektor i Norge går ned. Den samlede virkning av to prosent høyere rente og fire prosent høyere krone innebærer, ifølge beregninger som Torbjørn Eika og Knut Moum har gjort, nær 2 prosent nedgang i industriproduksjonen. Virkningene kommer i tillegg relativt momentant.

En tilsvarende finanspolitisk innstramming ville ha langt mindre kontraktiv effekt på konkurranseutsatt sektor. Det er svært uheldig for de langsiktige effektene av politikken dersom konkurranseutsatt sektor brukes som stabilisator i den innenlandske aktivitetsreguleringen. En bør tenke seg godt om før en gir pengepolitikken et vesentlig større ansvar for konjunkturstyringen enn det som var tanken i solidaritetsalternativet.

DISIPLIN I FINANS- OG INNTEKTSPOLITIKK

For å unngå at en for stor andel av våre realressurser blir anvendt i den skattefinansierte delen av økonomien må vi uansett ha et bedre grep på finanspolitikken enn det vi for eksempel hadde i 1996, 1997, 1998 og i år. Dette er politikernes hovedansvar og må ikke tilsløres ved at de pengepolitiske myndigheter i ettertid rydder realøkonomisk plass til finanspolitisk løssluppenhet.

Også på det inntektspolitiske området er det viktig med disiplin. En må spørre seg om det er mulig å få til disiplin i lønnsdannelsen når det man forhandler seg frem til på den enkelte bedrift ikke får noen direkte betydning for bedriftens konkurranseevne på grunn av uforutsigbare svingninger i valutakursen. For en åpen økonomi som den norske er det svært avgjørende at sammenhengen mellom lønnsutvikling og konkurranseevne ikke blir tilslørt. For så vidt kan man også si at den fleksibilitet i valutakursene som ble resultatet av den operative utøvelse av pengepolitikken i 1998 heller ikke var gunstig for disiplinen i lønnsdannelsen. At høy lønnsvekst blir belønnet med styrket konkurranseevne må være et tankekors for dem som er

opptatt av hvordan våre styringssystemer virker på aktørenes adferd.

DE STRUKTURPOLITISKE UTFORDRINGENE ER STØRST

Historien har vist at høye oljeinntekter øker risikoen for en overbudspolitikk som ikke er forenlig med hensynet til lav pris- og kostnadsvekst. Derfor blir den viktigste styringsutfordringen fremover å øke disiplinen i de offentlige budsjetter. Det egentlige problemet for norsk økonomi er at vi som nasjon ønsker å ha et velstands- og velferdsnivå som overstiger vår evne til å produsere. Arbeidskraftstilgangen er rett og slett ikke stor nok til å møte arbeidskraftsbehovet. Jeg er dessuten redd dette ikke bare er en kortsiktig stabiliseringsutfordring, men en situasjon som vil vare ved. Arbeidskraftssituasjonen må finne sin løsning både på etterspørsels- og tilbudssiden. Derfor blir det like viktig å få politisk oppslutning om helt nødvendige strukturpolitiske endringer som å hindre at oljerikdommen fører til finanspolitisk løssluppenhet.

For det første dreier det seg om å økonomisere med arbeidskraften både i privat og offentlig sektor. Derfor er utfallet av de politiske diskusjonene som nå foregår om behovet for modernisering og effektivisering av offentlig sektor svært avgjørende. Av hensyn til de langsiktige utviklingsmulighetene for norsk økonomi er det kritisk at ikke motkreftene for fornyelse i offentlig sektor får vinne frem. Men også systemendringer som påvirker effektiviteten i privat sektor er viktig å fremme. Konkurransepolitikk og skattepolitikk er viktige stikkord i en slik debatt. Holden-utvalget påpeker at Skattereformen av 1992 var et viktig skritt i retning av å få et bedriftsskattesystem som stimulerte effektivitet og dynamikk i privat sektor. Derfor er det avgjørende at debatten om dobbeltbeskatning av utbytte ikke leder til tilbakeskritt på dette området.

For det andre dreier de strukturpolitiske utfordringene seg om å øke tilgangen på arbeidskraft. På dette området er det viktig å følge opp det arbeid som pågår i Sandman-utvalget. Det er to utviklingstrekk på 1990-tallet som det blir viktig å ta fatt i. Sykepengeutbetalingene i Folketrygden har hatt en reeell økning på 50 prosent fra 1995 og frem til i dag, samtidig som det har vært en meget sterk vekst i antall uføretrygdede. En stadig høyere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder er blitt trygdemottakere. I dag er 435.000 personer, nær 14 prosent av den yrkesaktive befolkning, enten på attføring (50.000), i sykefravær (115.000) eller på uføretrygd (270.000). Samlet har årlig utførte timeverk i Norge stått stille i flere år.

En politisk oppfølging som hindrer at tilbaketrekkingen fra arbeidsmarkedet blir så betydelig som tilfellet har vært i siste halvdel av 1990-tallet blir en viktig politisk utfordring. Økt arbeidsinnvandring vil også være et tema som burde vært diskutert i en samlet strategi for en balansert utvikling av norsk økonomi. Jeg tror det er et poeng at vårt politiske system tar Holden-utvalget på ordet og behandler våre styringsutfordringer i et helhetlig perspektiv.

■■■

Veiledning for bidragsytere

1. *Sosialøkonomen* trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.

2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.

3. Manuskriptet sendes i to eksemplarer til Sosialøkonomenes Forening, se adresser på tredje omslagsside. Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Bidrag bør normalt ikke være lengre enn ca. 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 8 sider (samme format).

4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.

5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.

6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).

SVERRE KNUTSEN:

Om pengepolitiske historieskriverier – Svar til Klovland

En bokanmeldelse av undertegnede i *Sosialøkonomen 3/2000* som omhandlet T.J. Hanisch et al. «Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre» (NØP), har avfødt to artikler som i volum utgjør nærmest det dobbelte av min opprinnelige artikkel, og som reiser en rekke temaer (Grytten 2000, Klovland 2000). Min bokkronikk hadde imidlertid et klart avgrenset siktemål. Gjennom noen få utvalgte eksempler ønsket jeg å reise en prinsipiell diskusjon om enkelte metodiske og historiefaglige aspekter ved den omtalte boken. I kommentarene heter det imidlertid at min lille bokkronikk «ikke (er) et bidrag i en konstruktiv debatt», at jeg ikke har forstått «de grunnleggende forutsetninger for det pengepolitiske regime på 1920-tallet», eller i verste fall påtatt meg oppgave som «vokteren av det paripolitiske museum». Gryttens hale til min artikkel skal jeg ikke gå nærmere inn på. Derimot ønsker jeg å kommentere Klovlands svar (*Sosialøkonomen 5/2000*). Under den polemiske tåken er det en del tråder her som er interessante å følge opp.

Men først til retorikken. Klovland skriver at «lyset fra de markedsøkonomiske prinsipper skjærer skarpt i øynene hvis man utelukkende har oppholdt seg i den planøkonomiske bunker de siste tiårene», og mener tydeligvis at dette gir en rimelig karakteristikk av undertegnede. Nå er det flere steder man ikke bør oppholde seg, for eksempel i det vulgærmarkedsliberalistiske glasshuset. Personlig befinner jeg meg hverken i bunkeren eller glasshuset. Det er likevel andre ting som er viktigere for historikere. For eksempel å reflektere over følgende: For 30 år siden var mainstream sosialøkonomer like skråsikre på at det planøkonomiske paradigmet sto på betongfundament, som dagens utgave av arten er det i sin tro på det motsatte. Det syn «de fleste økonomer i dag langt på vei deler» er således ikke noen særlig bedre veiviser enn «sentraladministrasjonens byråkrater og rådgivere», når man ønsker å reflektere kritisk over den økonomiske politikkens historie i etterkrigstiden.

Min bokkronikk tok opp tre hovedspørsmål. For det første, påstanden i NØP om at paripolitikken var *årsak* til bankkrisen i 1920-årene. Et viktig spørsmål i denne sammenheng var NØPs bruk av komparativ metode. For det andre, NØPs metode for å vurdere den økonomiske politikken under etterkrigstidens styringsregime. Også i denne forbindelse er henvisningen til komparativ metode vesentlig. For det tredje, spørsmålet om «baklengs historieskriving» og kravet om å sette seg inn i historiske aktørers motiver og kontekst, for å kunne beskrive hvorfor de handlet som de gjorde på en god måte. Min artikkel hadde overhodet ingen ambisjon om å presentere en helhetlig analyse av mellomkrigstidens paripolitikk eller økonomiske kriser, og heller ikke en fullstendig sammenfatning av etterkrigstidens økonomiske politikk. Dens begrensede siktemål var en invitasjon til diskusjon om visse metodiske spørsmål med relevans for fremstillingen i NØP. Denne diskusjonen er etter mitt syn viktig, ikke minst fordi kontrafaktiske hypoteser må være sentrale i kausalanalyser av historiske forløp, dersom vi skal unngå forestillinger om det «uunngåelige» og evne å styre unna skriving av «seierherrenes historie». På dette punkt synes det som om Klovland og undertegnede er enige.

Når det gjelder det første hovedspørsmål er det interessant å merke seg at Klovland langt på vei støtter mitt syn. «Hvis paripolitikk er ensbetydende med en politikk for kronestigning, er det klart at det i årene 1920-1923 neppe kan sies at det ble ført en slik politikk på noen konsekvent måte – selv om intensjonen nok var der», skriver han. Klovland viser en nyansert og interessant tilnærming i sin diskusjon av dette. Siden kronestigningen begynte i slutten av 1924, og toppunktet i bankkrisen var i 1923, er det vanskelig å opprettholde påstanden om at «paripolitikken forårsaket bankkrisen». La oss anta at hendelsen S2 følger etter S1. For en historiker er det da relativt elementært at S2 vanskelig kan være årsak til S1. Når jeg argumenterer for å falsifisere hypotesen om at «paripolitikk var årsak til bankkrisen», vil jeg forøvrig understreke at dette også delvis gjelder mitt eget syn på saken i tidligere arbeider (f.eks. Knutsen 1991). Jeg oppfatter det imidlertid som et grunnleggende vitenskapelig prinsipp at man bør opptre som «djevelens advokat», også i forhold til egne hypoteser, og forkaste dem hvis ny kunnskap tilsier det.[1] Dette er dessverre ikke noe fremtredende trekk ved NØP.

Et hovedpoeng i NØP i forbindelse med fremstillingen av 1920-årenes bankkrise, er henvisning til bruk av komparasjon for å karakterisere den norske bankstøttepolitikken. Jeg viste i denne forbindelse til at det svenske caset var misforstått, og at det danske eksemplet (Landmandsbanken) var en fullstendig urimelig bruk av et dansk materiale. Det er forunderlig at både Klovland og Grytten hopper bukk over denne innvendingen, som var et hoved-

[1] Jeg viser forøvrig til en mer fullstendig behandling av mellomkrigstidens bankkriser som undertegnede har gjort i Ecklund og Knutsen (2000).

punkt i mitt forsøk på å reise en prinsipiell diskusjon om metodebruken i NØP.

Klovland reiser spørsmålet om ikke Norges Bank kunne gjort mer for å unngå den store bankkrisen i 1920-årene. Her må vi sortere ut flere problemstillinger. For det første er det viktig å forklare hvorfor sentralbanken handlet som den gjorde, utfra de motiver og det handlingsrom som forelå da. Så kan vi utfra vår kunnskap i dag vurdere om dette er bra politikk eller ikke. Men, dersom man vil prøve ut en kontrafaktisk hypotese om hvordan det kunne/burde gått annerledes, holder det ikke å vise til «hva vi vet i dag». Vi må også ha en klar formening om det mulighetsrom som forelå. Formuleringene om at Norges Bank «tøyde sine ressurser til det ytterste» var fra min side knyttet til *Ryggs* aktørsituasjon. Hans tankegang var for det første preget av at ytterligere støtte var uforenlig med det endelige målet om gullfesting av kronen til den gamle paritetsverdi. For det andre var Rygg meget bekymret for at en ekspansiv pengepolitikk ville ødelegge tilliten til norsk økonomi i utlandet. Dette var ganske riktig for en stor del Ryggs selvpålagte beskrankninger. Når jeg pekte på dette, var det for å forklare hvorfor Rygg handlet som han gjorde, og ikke for å diskutere hva han burde ha gjort!

Så til spørsmålet om hva Rygg kunne ha gjort hvis han hadde vært parimotstander. Sentralbanken var uavhengig i mellomkrigstiden. Men det er naivt å tro at den handlet i et politisk vakuum. Rygg var innsatt av Gunnar Knudsens Venstre-regjering, og Venstre var fanebærer for paripolitikk. De borgerlige partiene Venstre, Høyre og Frisinnede Venstre var alle paritilhengere. Etter valget i 1921 hadde de 94 av 150 representanter i Stortinget, og 88 fra 1924. Det var med andre ord solid politisk flertall for paripolitikk i hele perioden 1921-27. Hvor sentralbanksjefen skulle hentet nødvendig støtte for en annen politikk er ubegripelig for meg! Klovland vet det kanskje? NØP burde i alle fall ha visst det, dersom vi skal kunne vurdere bokens fremstilling som god kontrafaktisk historieskriving.

Når det gjelder lærdommer av denne historien - dvs. retningslinjer for hva man bør gjøre i dag - er jeg enig i at kontraktiv pengepolitikk er dårlig politikk under en bankkrise. Jeg hevdet dette også under siste bankkrise, men møtte liten forståelse for dette synspunktet. Fastkurspolitikken var på dette tidspunkt ei hellig ku for norske mainstream sosialøkonomer. Påstanden om at undertegnede skulle være noen «vokter av det paripolitiske museum» faller på sin urimelighet. Derimot burde Klovland være mer bekymret for den typen museumsvoktere som endrer utstillingen i tråd med skiftende ideologiske moter.

Klovland er også inne på støtten til enkeltbanker. Centralbanken for Norge burde i likhet med andre banker vært støttet mer helhjertet og resolutt, hevder han. Argumentet er at Centralbanken kunne betale 86,6 prosent dividende etter en lang avviklingsperiode med fallende prisnivå. Klovland tar her utgangspunkt i situasjonen i 1935-36, da den formelle avviklingen av banken skjedde, for å diskutere bankens situasjon i 1921-23! Det er imidlertid ingen tvil om at Centralbanken var insolvent våren 1923. All egenkapital og øvrig ansvarskapital var tapt. Da hadde banken fått likviditetsstøtte fra Norges Bank og staten. Staten garanterte også for dens forpliktelser. For å forstå datidens vurdering er det viktig å ha i mente at ytterligere støtte stred mot den fremherskende sentralbankdoktrinen om ikke å støtte insolvente banker.

En bank kan heller ikke drive i det uendelige uten kapital. Den må rekapitaliseres. Det ble gjort forsøk på dette i 1927-28, men uten hell. Ikke en eneste kapitalist var villig til å satse fem øre på denne banken. Skulle staten gått inn som eier? Jeg kan ikke se at det overhodet fantes grunnlag for noe sånt i det norske Storting. Dessuten hadde ikke det vært noen garanti for en lykkelig løsning. I Danmark ble Landmandsbanken for en tid statseid, hvilket ledet til en langvarig, kostbar og ineffektiv krisehåndtering.

Viktige deler av Centralbankens eiendeler, blant annet innen treforedling og gruvedrift, ble nærmest verdiløse i årene 1921-28. De var svært lavt priset i markedet. At denne situasjonen var betydelig endret i 1935-36, kunne ingen av de involverte vite i 1923 eller 1928. Dividenden i 1935-36 dekket innskyternes krav og pantehavernes krav. Aksjeeierne og certifikateierne fikk fortsatt ingenting. NØP og Klovland opererer i etterpåklokskapens lys med en analyse der problemer med beslutninger under virkelig usikkerhet glimrer med sitt fravær. Hva med å ta mer hensyn til det klare lys fra markedsøkonomiens prinsipper? Det er også påfallende at Klovland snakker om «støtte til bankene», men plukker ut den som til slutt ga høyest dividende. Hva med alle de andre bankene som gikk overende. Hva ble dividendeprosenten her? Et av de sentrale *historiske* spørsmål når det gjelder bankenes situasjon i 1921-23, er å beskrive hva som skjedde og forklare *hvorfor* det gikk som det gikk. Den faktiske situasjonen og aktørenes motiver må være det grunnleggende utgangspunkt. Samtidig er en kontrafaktisk orientering en vesentlig del av en årsaksanalyse. Men mulighetsrommet må beskrives på en adekvat og realistisk måte.

Mye mer kunne vært sagt om NØPs fremstilling av disse temaene. Når Klovland finner grunn til å slutte seg til NØPs behandling av enkeltbanker, burde han samtidig tatt med at forfatterne av boken ikke har vært inne i arkiver eller regnskaper i en eneste av de banker som omtales. Det bygges kun på sekundærlitteratur. Og hold fast: hovedkilden er Ryggs bok om Norges Bank i Mellomkrigstiden! Snakket vi om historieskrivning basert på en «kritisk gjennomgang av sentraladministrasjonens arkiver»?

Også når det gjelder NØPs kapitler om etterkrigstidens reguleringspolitikk, var mitt hovedpoeng å gi en kritisk vurdering av den metodetilnærming som NØP anvender. Jeg problematiserte ganske enkelt det empiriske grunnlaget for NØPs påstander om at Norge presterte dårlig og at utviklingen ville blitt bedre med en annen politikk. Når det gjelder data for BNP-vekst per capita, er det eneste som presenteres en fig. over «økonomisk vekst 1950-1970» med grafer for Norge, Vest-Tyskland og Storbritannia. Vi får ingen presis kildeangivelse for dataene, og heller ingen begrunnelse for hvorfor det sammenlignes med akkurat disse landene. Det presenteres ingen diskusjon til forklaring av de observerte forskjeller utover en påstand om svak økonomisk politikk i Norge. Hva f.eks. med catch-up effekter? En rekke andre tilnærminger kunne

vært nevnt. Slike spørsmål diskuteres overhodet ikke i NØP, som demonstrerer en svak anvendelse av komparativ metode, med dårlig belegg og mange unyanserte påstander som resultat. Det er dette jeg har uttalt meg om. Det er forøvrig ingen uenighet om at Norge i perioden 1950-73 hadde vekstrater som var dårligere enn snittet i OECD, at vi hadde et vekstproblem på 1950-tallet osv.[2]

Selvsagt fantes det faglige såvel som politiske alternativer, både på 1950- og 1960-tallet, til den nymerkantilistiske næringspolitikken i Norge. Men disse vant ikke frem. Hvorfor? NØP forklarer ikke dette, men er mer opptatt av hva «man burde ha gjort». Når det gjelder kontrafaktiske hypoteser om alternativ og «bedre politikk» må man forklare hvordan denne realistisk kunne vært gjennomført, og også redegjøre for de økonomiske konsekvenser man hadde fått *da*. Her kunne man brukt komparativ metode til en systematisk analyse av samtidige og realistiske alternativer - f.eks. i form av sammenlignbare land med en annen politikk. Men NØP gjør ikke dette. I stedet moraliserer man over fortidens aktører. Det er i denne sammenheng min kritikk av «baklengs historieskrivning» må forstås.

Jeg fastholder følgelig at min kritikk av NØPs anvendelse av komparativ metode og bruk av kontrafaktiske hypoteser er relevant. Takk for debatten!

REFERANSER:

Ecklund, G.J. og S. Knutsen (2000): *Vern mot kriser? Norsk finanstilsyn gjennom 100 år*, Bergen: Fagbokforlaget (kommer).

Hanisch, J.T. et al. (1999): *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*. Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Klovland, J.T. (2000): Pengepolitisk historieskrivning, *Sosialøkonomen*, nr.5, ss.10-15.

Knutsen, S. (1991): From expansion to panic and crash. The Norwegian banking system and its customers 1913-1924, *Scandinavian Economic History Review*, no. 3.

Knutsen, S. (1995): *Etterkrigstidens strategiske kapitalisme og styringen av kapitalmarkedet som industripolitisk virkemiddel 1950-1975*, Arbeidsnotat nr. 50, Handelshøyskolen BI.

■ ■ ■

[2] Se f.eks. Knutsen (1995).

HERMOD SKÅNLAND:

Egil Bakke og pengepolitikken

Egil Bakke fører debatten om pengepolitikken 1985/86 (SØ 5/00) videre.

Henvisningen til Carsten Smith har jeg kommentert i mitt svar til Hanisch og Søilen (SØ 1/00) der jeg peker på at det faktisk forelå en retningslinje som hadde vært behandlet i Stortinget, slik Smith forutsatte for at banken skulle være rettslig bundet. Jeg viser forøvrig til dette innlegget.

Bakkes begrunnelse for at myndighetene lett ville ha bøyd unna i rentepolitikken, nemlig «at Arbeiderpartiet la om politikken temmelig umiddelbart etter at det overtok regjeringsmakten» er direkte feil. Etter at Willoch-regjeringen hadde gitt Norges Bank frie hender i rentepolitikken under presset på krona våren 1986, satte banken opp D-lånsrenten fra 13 til 14 prosent. Den nye regjeringen devaluerte som kjent, og fra Finansdepartementets side ble det gitt offentlig uttrykk for at man ønsket renten tilbake til 13 prosent. Dette protesterte jeg mot, både med hensyn til behandlingsmåte og realitet, og det etablerte nivå ble beholdt. Det var først etter et nytt press mot krona samme høst at regjeringen i Salderingsproporsjonen besluttet at renten skulle brukes for å forsvare kroneverdien.

Derimot er Bakke inne på noe når han sier at «det gikk for fort». Det kan gå veldig fort i markedet, mens det å få truffet et vedtak i Hovedstyret som kan gi grunnlag for instruksjon, deretter å få behandlet saken i Regjeringen og få den oversendt Stortinget tar tid, uansett hvor mye statsministeren og sentralbanksjefen forstår. Dette bare forsterker den begrunnelse jeg tidligere har gitt for at lovens instruksjonsbestemmelse er ubrukelig.

■ ■ ■

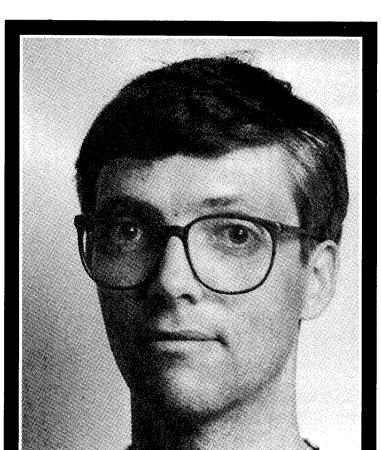
STEINAR HOLDEN:

En strategi for sysselsetting og verdiskaping

I april 1999 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle «drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid». Utvalget leverte sin rapport 30. juni 2000, jf NOU 2000: 21.[1] I rapporten legger utvalget særlig vekt på betydningen av et fortsatt inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere. Gjennom 1990-tallet har det oppstått spenninger i lønnsdannelsen, og utvalget gir en grundig drøfting av mulige endringer i lønnsdannelsen for å løse opp i dette.

1. INNLEDNING

Utvalget besto av ledere for hovedorganisasjonene innen arbeids- og næringsliv (nestleder fra LO), visesentralbanksjefen, representanter for fire departementer, samt tre uavhengige eksperter. Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt var den uro som preget norsk økonomi i 1998 etter flere år med en stabil økonomisk utvikling. Et viktig element i uroen var at lønnsoppgjøret i 1998 ga den høyeste nominelle lønnsveksten gjennom hele 1990-tallet.



Steinar Holden, Økonomisk institutt og leder for Utvalget for sysselsetting og verdiskaping

Det inntektspolitiske samarbeidet har i flere tiår spilt en sentral rolle i norsk økonomisk politikk. Solidaritetsalternativet, som ble lansert av Sysselsettingsutvalget i 1992, la vekt på at et inntektspolitisk samarbeid kunne bidra til å redusere arbeidsledigheten gjennom å forbedre den norske konkurranseevnen ved moderate lønnsoppgjør, samtidig som myndighetene skulle stimulere økonomien ved sysselsettingsfremmende tiltak. Utfallet av lønnsoppgjøret i 1998 ble av mange sett på som at Solidaritetsalternativet hadde utspilt sin retningsgivende rolle for det inntektspolitiske samarbeidet. For å revitalisere det inntektspolitiske samarbeidet kom regjeringen og partene i arbeidslivet sammen til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud i desember 1998. Der ble det bl.a. enighet om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle forberede lønnsoppgjøret i 1999 (Arntsen-utvalget), og dette arbeidet skulle følges opp av et utvalg som skulle se på langsiktige strategier for økonomisk politikk og hvilken rolle inntektspolitikken kan spille (Utvalget for sysselsetting og verdiskaping).

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping fikk et meget omfattende mandat, grovt sett med følgende hovedpunkter.

- Beskrive utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet
- Peke på de viktigste utfordringer for norsk økonomi
- Drøfte strategier som kan bidra til balansert utvikling i norsk økonomi, herunder
- tiltak for å bedre økonomiens virkemåte,
- muligheter for å redusere konjunktursvingningene
- inntektspolitikkens rolle
- vurdere hvordan den økonomiske politikken kan bidra til en mer effektiv bruk av ressurser i ulike deler av landet.
- Vurdere næringslivets rammebetingelser
- Vurdere arbeidsmarkedets virkemåte
- Diskutere utfordringer i lønnsfastsettelsesprosessen.

Med utgangspunkt i det omfattende mandatet valgte utvalget en forholdsvis bred angrepsvinkel. I denne artiklen vil jeg konsentrere meg om utvalgets drøftinger av lønnsdannelsesprosessen (avsnitt 2), og av den makroøkonomiske arbeidsdelingen (avsnitt 3). I lys av utvalgets sammensetning, med tung deltakelse fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet, er omtalen av lønnsdannelsesprosessen

[1] Utredningen er også tilgjengelig på internett: http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006001-020007/index-dok000-b-n-a.html

trolig den viktigste delen av utvalgets rapport, og det var også denne delen som utvalget ga mest oppmerksomhet i sitt arbeid. Drøftingen av den makroøkonomiske arbeidsdelingen er tatt med fordi dette temaet har vært gjenstand for betydelig debatt i de senere år. I avsnitt 2 og 3 bruker jeg stort sett utdrag fra utvalgets tekst, med omfattende sitater. Dette skyldes at mange av formuleringene her har vært gjenstand for en viss «tautrekking», og det dermed kan være et poeng å vite nøyaktig hva som står.

I avsnitt 4 diskuterer jeg betydningen av det inntektspolitiske samarbeidet, med utgangspunkt i kritikk som har blitt fremmet i massemedia og fagpresse. Avsnitt 5 innholder noen avsluttende kommentarer.

Utvalget har i tillegg til temaene nevnt over omfattende drøftinger av hvordan en skal utnytte arbeidskraften best mulig (kapittel 12), og vilkår for en høy verdiskaping i Norge (kapittel 13). Kapittel 12.1 tar opp målsettingen om høyest mulig yrkesdeltakelse, kapittel 12.2 hvordan arbeidskraften skal brukes effektivt, kapittel 12.3 lønnsdannelsen, og kapittel 12.4 utdanningssystemet. Kapittel 13 tar opp samspillet mellom privat og offentlig sektor (13.1), effektivitet i privat sektor (13.2), effektivitet og kvalitet i offentlig sektor (13.3), og vilkår for innovasjon og nyetablering (13.4). Hovedvekten i disse kapitlene, utenom 12.3, er lagt på å belyse og drøfte problemområdene. En har lagt vekt på å nå frem til en felles situasjonsbeskrivelse, og en felles drøfting av de avveininger som må foretas. Det gis i liten grad konkrete forslag, dels pga begrensninger i utvalgets kapasitet, og dels fordi det på mange områder er «andre løp» (bl.a. andre utvalg), som mange av utvalgets medlemmer også deltar i. Etter mitt syn er likevel drøftingen her av verdi, fordi den gir en grundig og balansert drøfting av viktige problemstillinger, med klare føringer for konkret politikkutforming på et senere tidspunkt. Drøftingen vil bl.a. trolig bli brukt i arbeidet med Regjeringens langtidsprogram.

2. LØNNSDANNELSEN OG DET INNTEKTSPOLITISKE SAMARBEIDET

Utvalget slutter opp om et hovedelement i Solidaritetsalternativet om at lønnsveksten må avpasses hensynet til den kostnadsmessige konkurranseevnen. I utvalgets forslag til strategi fremheves derfor betydningen av et inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere. Utvalget ønsker også å videreføre den såkalte frontfagsmodellen, der et klart definert frontfag eller forhandlingsområde forhandler først, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. I praksis har frontfaget stort sett vært verkstedsoverenskomsten ved forbundsvise oppgjør, og større industriområder ved sentrale oppgjør, dvs. at oppgjøret her har dannet en mal for etterfølgende oppgjør i andre deler av arbeidsmarkedet.

Utvalget gir flere argumenter for å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. For det første argumenterer utvalget for at det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til redusert ledighet i Norge gjennom 1990-tallet. Uten inntektspolitisk samarbeid kunne en risikert at den sterke sysselsettingsveksten gjennom store deler av 90-tallet hadde ført til høyere lønnsvekst enn det faktisk ble. Høyere lønnsvekst ville medført en svakere kostnadsmessig konkurranseevne, og det kunne også gjort det nødvendig å føre en strammere økonomisk politikk, noe som igjen ville ført til en mindre gunstig utvikling i arbeidsledigheten.

Nå er det naturligvis umulig å vite sikkert hvordan utviklingen på 1990-tallet ville vært uten inntektspolitisk samarbeid. At ledigheten blir redusert gjennom inntektspolitisk samarbeid, er likevel godt i samsvar med internasjonale sammenligninger (se f.eks. Nickell og Layard, 2000) som tyder på at koordinering i lønnsdannelsen bidrar til lavere ledighet. En gunstig virkning av koordinering i lønnsdannelsen på ledigheten er også som en skulle vente ut fra økonomisk teori, fordi det er negative indirekte virkninger i lønnsfastsettelsen (se f.eks. Moene, Wallerstein og Hoel, 1993, Holden, 2000).[2] Knut Røeds analyse i vedlegg 2 til utvalgets rapport gir også støtte til at inntektspolitisk samarbeid har bidratt til lavere ledighet i Norge.

For det andre viser utvalget til den høye internasjonale kapitalmobiliteten, som medfører at investorer stiller de samme krav til investeringer i Norge som i andre land. Dersom lønnskostnadene i Norge øker mer enn i andre land, uten en tilsvarende høyere produktivitetsutvikling, bidrar dette dermed til at Norge blir et mindre attraktivt land for lokalisering av næringsvirksomhet. Utvalget konkluderer dermed med at den eneste måten et land over tid kan ha høyere reallønnsvekst enn sine handelspartnere, er hvis landet har en høyere produktivitetsvekst enn det handelspartnerne har.

Utvalget fremhever at testen på om det inntektspolitiske samarbeidet er vellykket på lengre sikt ikke er knyttet til lønnsveksten – det er ingen målsetting å ha lavere lønnsvekst enn andre land på lengre sikt. Hensikten med det inntektspolitiske samarbeidet er først og fremst å oppnå lav ledighet, og testen på om samarbeidet er vellykket er derfor om vi over tid klarer å holde lav arbeidsledighet og høy sysselsetting sammenliknet med andre land.

Etter utvalgets syn har lønnsdannelsen på 1990- tallet likevel ikke vært problemfri, og utover på 1990-tallet har det kommet til syne betydelige spenninger i lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Derfor er det i følge utvalget på flere områder nødvendig å vurdere endringer i måten lønnsdannelsen fungerer på i dag.

«Frontfagsmodellen»

Som nevnt over foreslår utvalget at frontfagsmodellen videreføres. Frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos handelspartnere, og dette fungerer som en retningslinje for samlet ramme for andre grupper. Utvalget peker likevel en viktig svakhet i hvordan frontfagsmodellen har fungert, nemlig at oppgjøret i frontfaget gir usikker informasjon om hva lønnsveksten i internasjonalt konkurranseutsatt sektor vil bli. Dette skyldes dels at lønnsglidningen for arbeiderne

[2] To slike indirekte virkninger er: Høy lønnsvekst for en gruppe arbeidstakere fører til økte kostnader og dermed økte priser i de berørte bedrifter, og dermed lavere kjøpekraft for andre arbeidstakere. Høy lønnsvekst fører også til økt ledighet, som svekker de offentlige finanser gjennom økte trygdeutgifter og reduserte skatter.

ikke er kjent under de påfølgende oppgjørene (lønnsglidningen er jo i stor grad resultat at lokale forhandlinger som foregår senere), og dels fordi frontfaget ikke omfatter funksjonærene. Funksjonærgruppen, som utgjør om lag halvparten av lønnsmassen i NHO-området, har gjennom flere år hatt en sterkere lønnsvekst enn arbeiderne. Dette gjør det selvfølgelig ekstra problematisk at funksjonærene ikke omfattes.

Frontfagsmodellen kan også være problematisk ved at det ofte er sammenheng mellom profil og ramme i et lønnsoppgjør. Dette problemet var relevant i årets oppgjør, der lavtlønnstillegget i LO-NHO oppgjøret gjorde det vanskelig å holde rammen i det påfølgende oppgjøret i Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon HSH-området, der andelen lavtlønte er større. Med samme lavtlønnstillegg måtte totalrammen bli større i HSH-området, med samme totalramme måtte lavtlønnstillegget bli mindre (utfallet ble som kjent det første, dvs høyere totalramme).

Utvalget gir flere anbefalinger med sikte på å minske disse problemene. Et viktig punkt er at arbeidsgiverne bør koordinere i forkant av oppgjøret, slik at en sikrer at frontfaget gir et resultatet som både er realistisk og egnet i forhold til senere oppgjør. Videre bør en ta sikte på å utvikle mekanismer/ teknikker som i større grad sikrer god oversikt/estimat over lønnsglidningen og veksten i funksjonærlønningene i internasjonalt konkurranseutsatt sektor.

Utvalget er likevel ikke sikre på om disse anbefalingene vil løse problemene, og konkluderer derfor:

> Etter utvalgets mening er frontfagsmodellen ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere. Dersom dette skjer, må en se på andre måter å forhindre systematisk etterslep i andre sektorer.

Hensynet til omstilling og effektivitet i virksomhetene

En vanlig kritikk av koordinert/sentralisert lønnsfastsettelse er at dette resulterer i for rigid og lite effektiv lønnsstruktur. Utvalget tar opp denne problemstillingen, og argumenterer for at et godt system for lønnsfastsettelse må kombinere gode sider ved både sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. På den ene siden må ikke lønnsfastsettelsen utelukkende ta lokale hensyn, fordi dette vil kunne medføre for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis. På den annen side må det være tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet.

Utvalget peker videre på at det gjennomgående er betydelig større fleksibilitet i privat enn i offentlig sektor. I følge utvalget bør en større andel av lønnsveksten settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

Innføring av sosiale reformer og myndighetenes rolle

Ulike sosiale reformer har vært viktige forhandlingstemaer i mange av oppgjørene siden 1970-tallet. Ordningene er gjerne blitt forhandlet frem i LO-NHO-området, fordi dette området er stort og kommer først, og deretter har de fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette kan medføre at ordningene blir utformet på en måte som kan være mindre egnet for andre tariffområder enn for LO-NHO-området.

Etter utvalgets syn er hensikten med frontfagsmodellen å fastlegge totalrammen i oppgjøret, mens det i utgangspunktet er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfagene. Dette taler for at det bør være større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger. Utvalget fremhever også at det er viktig at de samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av sosiale ordninger, inklusiv kostnaden ved statlige bidrag, utredes og tydeliggjøres på tilstrekkelig måte. Dette er særlig viktig når begrensede statlige bidrag på kort sikt kan innebære betydelige utgifter på lang sikt.

Lønnsdannelsen i offentlig sektor

Lønnsdannelsen i offentlig sektor har vært preget av betydelig uro i de senere år. Dette har bl.a. vært knyttet til at organisasjonene med størst forhandlingsstyrke, og som representerer flertallet av arbeidstakerne (LO, og delvis også YS) i stor grad dominerer arbeidstakersidens innflytelse på utformingen av tariffavtalene. Dette har resultert i stort innslag av generelle kronetillegg og begrensede potter til lokale forhandlinger. Lønnsstrukturen i offentlig sektor er blitt presset sammen, og sammen med den høyere lønnsveksten for funksjonærer i privat sektor har dette bidratt til å øke forskjellene mellom lønnsnivået for grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. Utvalget gir følgende omtale av dette:

> «En slik utvikling vil over tid undergrave både oppslutningen om den norske lønnsforhandlingsmodellen og offentlig sektors evne til rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft for å utføre de oppgaver den er pålagt. I tillegg vil begrensede muligheter for lokale tilpasninger kunne gjøre det vanskeligere å oppnå en effektiv offentlig sektor gjennom organisasjonsendringer eller endringer i andre arbeidsvilkår enn lønn.»

Etter en kort gjennomgang av mulige endringer som kan bidra til å redusere problemene, konkluderer utvalget deretter:

> «Etter utvalgets vurdering åpner tariffavtalene i både det statlige og det kommunale tariffområdet for betydelig grad av fleksibilitet i lønnsdannelsen, avhengig bl.a. av hvor mye som settes av til justeringsforhandlinger og lokale tillegg. For å finne løsninger som kan fungere uten store konflikter, må imidlertid partene enes om et felles syn på prinsipper for lønnsdannelsen i offentlig sektor.

Særlig er dette knyttet til sammenpressingen av lønnsstrukturen i offentlig sektor og de økende forskjellene mellom grupper med høyere utdanning i offentlig og privat sektor. Etter utvalgets vurdering bør rammene i offentlig sektor ta utgangspunkt i rammene i frontfagene. Innenfor denne totalrammen mener utvalget at profilen på oppgjøret i stat- og kommunesektoren bør bestemmes ut fra behovene i disse sektorene og partenes prioriteringer. Utvalget mener videre at hensynet til et velfungerende arbeidsmarked i offentlig sektor i årene framover tilsier at en må etablere ordninger som sikrer at offentlig sektor ikke systematisk får et lønnsmessig etterslep i forhold til privat sektor. Dette hensynet må reflekteres i de samlede bevilgninger til statlige og kommunale virksomheter og i overføringene til kommunesektoren. Det er også viktig å forhindre den økende forskjellen mellom lønningene i privat og offentlig sektor for grupper med høyere utdanning.»

vi) Avlønning av ledere, opsjoner og medeierskap

Her peker utvalget på at det de siste årene har det vært en svært sterk lønnsvekst for bedriftsledere, særlig i de største bedriftene. I perioden 1996-99 hadde ledere i bedrifter med mer enn 250 ansatte en samlet lønnsvekst på 50 pst., mens den tilsvarende veksten for lønnstakere var 16 pst. Utvalget slår fast at den enkelte virksomhet må kunne avlønne sine ledere tilstrekkelig høyt til at den sikrer seg gode kandidater. Men samtidig kan sterk vekst i lederlønningene gjøre det vanskeligere å få til moderate lønnsoppgjør. Høye tillegg til lederne kan også gi inntrykk av at bedriftene har større overskudd å fordele i lønnsoppgjørene enn hva som er realiteten. Utvalget konkluderer med at:

«Fordi avlønningen av bedriftsledere har betydelige virkninger utover den enkelte virksomhet, bør en vurdere om det finnes mekanismer som bidrar til at veksten i avlønningen av bedriftsledere holdes på linje med andre grupper. Blant annet av hensyn til den store betydningen ledelsen har for en virksomhets drift, er det likevel ikke ønskelig med direkte inngrep i lederavlønningen i de enkelte virksomheter. Derimot kan det være aktuelt å utarbeide retningslinjer som har til hensikt å begrense veksten i lederavlønningen, jf. omtale i avsnitt 12.3.5.»

Et av utvalgets forslag som har fått mest oppmerksomhet, er forslaget om at det bør vurderes i hvilken grad lederes stillingsvern i henhold til arbeidsmiljøloven kan bidra til at selskapene gir meget høy kompensasjon til oppsagte ledere, og om en i så fall bør endre denne delen av arbeidsmiljøloven. Utvalget peker på at det oftere vil være behov for å si opp ledere enn andre arbeidstakere, fordi ledere har særlig betydning for virksomhetens drift, og fordi de normalt er vanskeligere å omplassere. Høyere reell jobbusikkerhet tilsier økonomisk kompensasjon i form av lønn eller sluttvederlag. Oppsigelsesvernet i henhold til arbeidsmiljøloven er imidlertid det samme for ledere som for andre lønnsmottakere. En del av avtalene om topplederes sluttvederlag framstår, etter utvalgets mening, som svært gunstige, og betydelig utover det som kan regnes som rimelig kompensasjon.

Utvalget foreslår i tillegg at

- utviklingen i bruk av aksjer og opsjoner som avlønning kartlegges på linje med annen lønnsutvikling,
- myndighetene og partene i fellesskap utreder ulike sider ved bruk av medeierskap og andre nye former for avlønning.

3. MAKROØKONOMISK STABILITET

I kapittel 11 om makroøkonomisk stabilitet drøfter utvalget bl.a. arbeidsdelingen mellom de ulike politikkområdene. Dette er et tema som har vært gjenstand for betydelig debatt i de senere år, og det var nok en viss spenning om hva utvalget ville mene. På den ene siden var jo fast valutakurs ett viktig element i Solidaritetsalternativet, slik det ble fremlagt av Sysselsettingsutvalget i 1992, og slik det er blitt fulgt opp i årene etter. I de senere årene har det imidlertid blitt klart at det i praksis ikke er mulig for Norge å holde valutakursen helt fast. Ensidig vekt på den kortsiktige valutakursen i pengepolitikken innebærer også at det ikke er mulig å bruke pengepolitikken for å stabilisere økonomien.

Utvalget skiller mellom langsiktig rolle og operativ retningslinje for de ulike politikkområdene. Om den langsiktige rollen til politikkområdene skriver utvalget at den primære oppgaven for det inntektspolitiske samarbeidet i et langsiktig perspektiv er å bidra til at strukturarbeidsledigheten er lavest mulig. Pengepolitikkens rolle på lang sikt er å sikre et nominelt anker for økonomien. De langsiktige konsekvensene av finanspolitikken i et makroøkonomisk perspektiv er først og fremst knyttet til ressursfordelingen mellom offentlig og privat sektor i økonomien, i tillegg til nivået på offentlig og landets sparing.

Utvalget påpeker likevel at denne langsiktige arbeidsdelingen av flere årsaker er lite egnet når en skal stille opp operative målsettinger for den økonomiske politikken. Dette henger bl.a. sammen med at partene i arbeidslivet forhandler om lønn, ikke om det langsiktige nivået på arbeidsledigheten. I lønnsoppgjørene må en derfor ta utgangspunkt i en retningslinje for hva samlet lønnsvekst bør være. Rammen for samlet lønnsvekst må da bestemmes ut fra hensynet til internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet og det nominelle anker en har valgt for økonomien.

Utvalget viser til at dersom partene i arbeidslivet ikke hadde tatt ansvar for å få lønnsveksten ned etter det høye nivået i 1998, ville det vært nødvendig med strammere penge- og finanspolitikk for å få lønns- og prisveksten ned. Sammen med de negative virkningene av høy lønnsvekst på investeringer og markedsandeler i internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet, kunne denne politikkreaksjonen medført en betydelig økning i arbeidsledigheten. Det at partene i arbeidslivet tar ansvar i slike situasjoner medfører derfor, etter utvalgets mening, at penge- og finanspolitikken i mindre grad må brukes for å holde pris- og kostnadsveksten nede, og at en dermed kan oppnå et høyere sysselsettingsnivå.

Utvalget gir også en kort omtale av hvorvidt pengepolitikken bør forankres i et inflasjonsmål, framfor et valutakursmål. Utvalget peker på at på lang sikt fordrer dagens valutakursmål at inflasjonen i Norge utvikler seg i overensstemmelse med inflasjonen i Euroområdet. Når ankeret gis en langsiktig tolkning er disse målene langt på vei sammenfallende. Utvalget fremhever deretter at det er betydelige fordeler knyttet til å videreføre den norske tradisjonen, der den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren spiller en nøkkelrolle i lønnsoppgjørene. Stabilitet i valutakursen bidrar til stabile rammevilkår for det internasjonalt konkurranseutsatte næringslivet, og det synliggjør det ansvar partene i arbeidslivet har for utviklingen i den kostnadsmessige konkurranseevnen.

I konklusjonen erkjenner utvalget at erfaringene fra 1990-tallet har vist at arbeidsdelingen i Solidaritetsalternativet mellom finanspolitikken, pengepolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet har vært sårbar for realøkonomisk ustabilitet. Utvalget argumenterer derfor for at hovedlinjene i stabiliseringspolitikken må videreføres i en mer robust form. Utvalget sier videre:

> «*Finanspolitikken* må fortsatt ha en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Det er viktig at finanspolitikken ikke er medsyklisk, ved at økt optimisme i oppgangstider fører til sterk utgiftsvekst, f.eks. gjennom kostnadskrevende reformer, som forsterker oppgangskonjunkturene. Tilsvarende er det viktig at det offentlige har finansielt rom til å la de automatiske stabilisatorene i form av reduserte skatteinntekter og økte trygdeutgifter, i tillegg til aktive arbeidsmarkedstiltak, få virke i nedgangskonjunkturer. For å begrense konjunkturbevegelsene må finanspolitikken også sikte mot stabilisering utover det som følger av de automatiske stabilisatorene.»

Utvalget viser til at finanspolitikken ikke alene kan sikre en tilstrekkelig stabilisering av den økonomiske utviklingen. Derfor bør også *pengepolitikken* bidra til å stabilisere økonomien. Utvalget presiserer imidlertid at pengepolitikkens bidrag må avpasses innenfor de rammer som settes av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen, mens finanspolitikkens bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, samt hensynet til en stabil utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

I ettertid er det blant annet i Dagens Næringsliv (30. juni) blitt hevdet at utvalgets anbefaling innebærer at forskriften til Norges Bank sannsynligvis må endres. Dette er det etter mitt skjønn ikke noe grunnlag for, idet utvalgets anbefaling er godt innenfor det rom av skjønn som tillegges Norges Bank i den gjeldende valutaforskrift.

4. BØR VI HA INNTEKTSPOLITISK SAMARBEID?

Fra flere hold er det rettet kritikk mot det inntektspolitiske samarbeidet. En type innvending er at inntektspolitikken på en rekke måter ikke fungerer godt nok. Et eksempel på denne typen innvending er Skånland (2000). Skånland ser ikke ut til å stille spørsmålstegn ved den potensielle gevinsten ved et samarbeid, bl.a. fremhever Skånland de positive erfaringene med inntektspolitikk i Østerrike, Nederland, og Irland. Kritikken ser derimot ut til å være knyttet til at det inntektspolitiske samarbeidet «koster mer enn det smaker». Skånland er skeptisk til om det inntektspolitiske samarbeidet faktisk har bidratt til lønnsmoderasjon, samtidig som han fremhever kostnadene ved inntektspolitikken i form av bindinger på den økonomiske politikken, bl.a. gjennom en kostbar AFP-reform. I en kronikk i Aftenposten 17. juni avslutter Skånland med følgende.

> Dersom vi ikke klarer å etablere samordnede oppgjør med bred deltakelse som system, bør vi heller ikke late som vi har en inntektspolitikk. På den ene side gir det organisasjonene for stor makt på andre områder av politikken, og på den annen kan det friste politikere til å tro at partene i arbeidslivet tar vare på inflasjonseffekten av deres egen politikk.

Dette er en bekymring som det er all grunn til å ta på alvor. Etter mitt skjønn var denne typen innvending trolig treffende for inntektspolitikken på 1970-tallet, da staten hadde betydelige utgifter knyttet til ulike «pakker», samtidig som lønnsveksten var alt annet enn moderat. Også på 1990-tallet gir særlig AFP-ordningen grunn til uro. I løpet av få år har pensjonsalderen i denne ordningen blitt satt betydelig ned, og er nå 62 år. Inntektspolitisk samarbeid innebærer en fare for at politikerne «kjøper» lønnsmoderasjon på kort sikt i bytte mot ordninger som har uheldige langsiktige virkninger.

Det sentrale spørsmålet er likevel hva som ville skjedd uten inntektspolitisk samarbeid. Sammenligning med andre europeiske land gir ikke støtte til et syn om at det inntektspolitiske samarbeidet har gitt oss lav pensjoneringsalder – sysselsettingsfrekvensen i Norge i aldersgruppen 55-64 år er nær toppen i OECD-området, både for kvinner og menn. Heller ikke når det gjelder andre deler av arbeidsmarkedspolitikken ligger Norge dårlig an sammenlignet med andre land. Og ledigheten i Norge er, som tidligere nevnt, meget lav i internasjonal sammenheng.

En mer fundamental innvending mot det inntektspolitiske samarbeidet er at det hindrer markedskreftene fra å fungere. Mork (2000) uttrykker et slikt syn, under overskriften «Ikke løsning, men problem». I følge dette synet forhindrer et inntektspolitisk samarbeid endringer i relative lønninger, og i høykonjunkturer kan samarbeidet uansett ikke holde lønnsveksten nede. Et lignende syn er fremmet av Dagens Næringsliv på lederplass, 1. juli, med tittel «Gårsdagens løsninger». Her argumenteres for et «system der lønn og arbeidsforhold blir fremforhandlet på lavest mulig nivå – der tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, bedriftenes betalingsevne i privat sektor og skattebetalernes betalingsvilje i offentlig sektor er drivkrefter i lønnsfastsettelsen.»

Der er imidlertid ikke alltid helt klart hvilket alternativ som talsmennene for mer markedskrefter tenker seg. Dersom en tar utgangspunkt i den eksisterende organisasjonsstruktur på arbeidsmarkedet, som Utvalget for sysselsetting og verdiskaping naturligvis har gjort, er alternativet til inntektspolitisk samarbeid ikke uten videre «mer markedskrefter». Alternativet til et inntektspolitisk samarbeid er lønnsfastset-

telse med sterke fagforbund som i liten grad tar hensyn til de samfunnsmessige virkningene av lønnsoppgjørene, slik en ser tendenser til i mange andre europeiske land. Dette fremstår ikke som noe bedre alternativ.

Den store endringen ville selvfølgelig være dersom en tenker seg et helt annet arbeidsmarked, der arbeidstakerorganisasjonene er mye svakere. Men det er for det første ikke klart hvordan et slikt alternativ skal kunne realiseres, fordi arbeidstakerorganisasjonene neppe vil frivillig gi avkall på sin innflytelse. For det andre er det på ingen måte klart at resultatet ville blitt bedre enn det nåværende. Økonomisk teori viser at et fritt marked gir gode resultater under visse betingelser, men disse betingelsene er langt fra oppfylt på arbeidsmarkedet, også selv om det ikke eksisterte fagforeninger. Fagforeninger har både gunstige og uheldige virknininger for samfunnsøkonomisk effektivitet, og verken økonomisk teori eller erfaringer gir grunnlag for å si noe klart om totaleffekten.

En tredje mulig tolkning av et ønske om «mer markedskrefter» er at en skal ta mer hensyn til lokale forhold innen den eksisterende lønnsdannelsesprosessen. Dette ville i så fall være i overensstemmelse med utvalgets synspunkter, jf. omtalen over, selv om talsmenn for markedskreftene nok ville gå betydelig lengre enn det utvalget har foreslått.

En tredje innvending mot det inntektspolitiske samarbeidet er at moderasjonslinjen i seg selv fører til økt arbeidsledighet. Per Østvold, leder av LOs Transportarbeiderforbund, uttaler f.eks. til Dagens Næringsliv 19. juli at «Partene i hele Vest-Europa gjør det samme. Alle satser på at moderate tillegg skal bedre deres konkurranseevne. [...] Konsekvensen av denne politikken er at den skyhøye arbeidsløsheten i Europa opprettholdes på grunn av manglende etterspørsel.» Østvold foreslår derfor at «Fagbevegelsen i hele Europa må alliere seg med hverandre i stedet for sine arbeidsgivere og skru opp lønnskravene. Det kan få opp etterspørselen og redusere arbeidsledigheten.»

Det er en rekke problemer med Østvolds argumentasjon. For det første ville neppe fagforeninger i andre land følge etter dersom norske fagforeninger oppga moderasjonslinjen. I så fall erkjenner også Østvold, i samme intervju i Dagens Næringsliv, at «Over tid kan ikke Norge ha høyere lønnsvekst enn handelspartnerne. Før eller senere vil det straffe seg og vi vil få høyere ledighet.» For det andre ville situasjonen neppe bli bedre dersom alle europeiske fagforeninger gikk inn for høyere lønnstillegg. Den Europeiske Sentralbanken (ECB) vil i henhold til sitt mandat innrette pengepolitikken for å målet om årlig inflasjon under 2 pst, og høy lønnsvekst vil derfor føre til strammere pengepolitikk. Selv om høyere lønnsvekst isolert sett skulle føre til økt etterspørsel gjennom økt disponibel inntekt for lønnsmottakerne, ville ECB, for å forhindre økt inflasjon, måtte heve renten så mye at samlet etterspørsel likevel ble redusert, slik at arbeidsledigheten dermed ville øke.

5. AVSLUTNING

Vil det komme noe nyttig ut av Utvalget for sysselsetting og verdiskaping? Om det vil det nok være delte meninger, og uansett er det for tidlig å «gjøre opp fasit». La meg likevel si litt om hva jeg håper skal komme ut av dette, fortsatt med hovedvekt på lønnsdannelsesprosessen. Fra enkelte hold er det blitt påpekt at rapporten har gode analyser, men få konklusjoner. Dersom en med konklusjoner mener konkrete forslag, er jeg langt på vei enig. Men denne tolkningen er for snever. For det første er en helt sentral funksjon med det inntektspolitiske samarbeidet å sikre at partene i arbeidslivet har en forståelse av de økonomiske konsekvensene av lønnsoppgjørene. Utvalgsarbeid, som gjennom Utvalget for sysselsetting og verdiskaping, er et sentralt ledd i dette. Her blir partene i arbeidslivet «tvunget» til å drøfte lønnsoppgjør og arbeidsmarkedspolitikk fra et samfunnsmessig perspektiv. Lederne i hovedorganisasjonene er med på offentlige uttalelser om betydningen av ansvarlighet i lønnsoppgjørene. Dette innebærer selvfølgelig ikke at lønnsoppgjørene erstattes av utvalgsarbeid, og arbeidstakerorganisasjonene vil naturligvis fortsette å arbeide for økt inntekt for sine medlemmer. Men det kan gi mer realisme i oppgjørene. I lavkonjunkturer gir det økte muligheter for et «felles tak», som på begynnelsen av 1990-tallet. I høykonjunkturer kan inntektspolitisk samarbeid forhindre at lønnsveksten «tar helt av», selv om det, som bl.a. oppgjøret i 1998 viste oss, ikke kan forhindre høy lønnsvekst i en situasjon med sterkt press i arbeidsmarkedet.

For det andre gir utvalget også viktige anbefalinger om endringer av lønnsdannelsesprosessen, som omtalt over. Disse endringene omtaler Per Kleppe, leder av Sysselsettingsutvalget av 1992, i Dagsavisen 12. juni under overskriften «Et forbedret solidaritetsalternativ». Også her kan en innvende at det ikke foreslås mekanismer som sikrer at endringene faktisk inntreffer. Utvalget har likevel synspunkter på lønnsdannelsen som har klare føringer på lønnsoppgjørene i årene fremover. I og med at hovedaktørene i lønnsdannelsen også var representert i utvalget, bør en ut fra dette regne med at utvalgets anbefalinger vil få betydning. Delvis kan en jo se tendenser til at utvalgets anbefalinger etterfølges allerede i årets oppgjør i offentlig sektor.

REFERANSER:

Holden, S. (2000). Inntektspolitikk ved et inflasjonsmål. I J.F. Qvigstad og Ø. Røisland (eds). *Perspektiver på pengepolitikken.* Oslo: Gyldendal.

Moene, K.O., M. Wallerstein og M. Hoel. (1993). Bargaining structure and economic performance. I Flanagan, R.J., K.O. Moene og M. Wallerstein (eds.) *Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, and Economic Performance.* Oxford University Press.

Mork, K.A. (2000). Solidaritetsalternativet. Ikke løsning, men problem. *Sosialøkonomen 54, nr 2,* 12-13.

Nickell, S.J. og R. Layard (1999). Labor market institutions and economic performance. I *Handbook of Labor Economics Vol 3C,* North-Holland.

NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping.* Norges offentlige utredninger.

Skånland, H. (2000). Inntektspolitikkens muligheter i strategien for økonomisk stabilitet. Centre for Monetary Economics Working Paper 4/00.

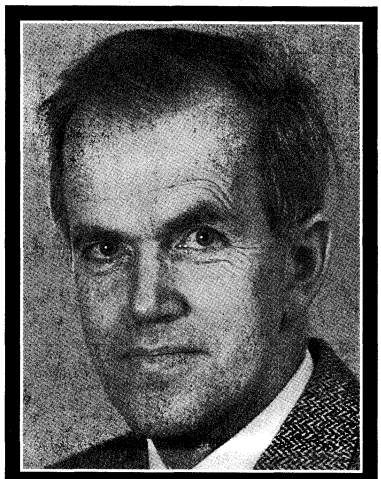
■■■

AGNAR SANDMO:

Det rike lands problemer: Noen kommentarer til Holdenutvalgets innstilling

Holdenutvalgets innstilling er sentral lesning for alle som interesserer seg for norsk økonomis funksjonsmåte. I denne kommentaren fokuseres det særlig på utvalgets analyser av betingelsene for et effektivt arbeidsmarked. Til slutt følger noen betraktninger omkring slike innstillingers rolle i den offentlige samtale: Hvem er de skrevet for?

Innstillingen fra Utvalget for sysselsetting og verdiskaping[1], ledet av professor Steinar Holden, er på mange måter et imponerende stykke arbeid. Den gir en meget nyttig oversikt over utviklingen i norsk økonomi og økonomisk politikk i 1990-årene, den peker på mange av de sentrale problemer som vi står overfor i årene fremover, og den gir en rekke interessante anbefalinger for økonomisk politikk. Omfanget og bredden gjør at en fullstendig kritisk vurdering ville kreve både mye tid og mye plass. I det følgende skal jeg bare gi noen selektive kommentarer til hva jeg selv synes er spesielt interessante og viktige punkter i innstillingen.



Agnar Sandmo er professor i Samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole.

Da jeg ble bedt om å skrive en kommentar til innstillingen, ble det blant annet vist til at jeg selv hadde vært med på en lignende innstilling i Sverige for en del år siden, den såkalte Lindbeckkommissionen eller Ekonomikommissionen (Lindbeck et al. 1993). Likheten er der ved at begge innstillingene tar opp et bredt utvalg av problemstillinger av både kortsiktig og langsiktig karakter. Men det er store ulikheter i selve utgangspunktet for de to rapportene. La meg spesielt nevne to.

For det første: Lindbeckkommissionens arbeid tok utgangspunkt i en situasjon der alt syntes å gå galt for Sverige; svak produktivitetsutvikling, rekordhøy arbeidsledighet og et enormt offentlig budsjettunderskudd. Holdenutvalgets arbeid skjer ved slutten av et tiår der utviklingen i Norge er en europeisk suksesshistorie med høy vekst, lav ledighet og store offentlige budsjettoverskudd. På mange måter er det derfor det rike lands problemer vi møter: Midt i vår velstand er vi bekymret for om den kan vare inn i fremtiden.

For det andre: Lindbeckkommissionen bestod av syv akademikere, mens Holdenutvalget har et klart flertall av representanter for arbeids- og næringslivets organisasjoner. Jeg ser denne kontrasten som et resultat av at myndighetene hadde ulike formål med utvalgsoppnevningen i de to tilfellene. I Sverige var tanken å få frem et kritisk syn på den svenske modellen fra en gruppe som ikke selv var en del av det økonomisk-politiske establishment. I Norge har det nok bak oppnevningen snarere ligget et ønske om å skape konsensus om utformingen av viktige deler av økonomisk politikk.

Begge disse forhold gjør at Holdenutvalget byr på mindre systemkritisk lesning enn Lindbeckkommissionen gjør. Ut fra tilstanden i norsk økonomi er det naturlig med en holdning som tilsier at en skal være forsiktig med å tukle for mye med et system som har gitt så gode resultater. Og siden utvalget langt på vei har vært befolket av ledende representanter for systemet, skulle man kanskje heller ikke vente at de ville være spesielt kritiske til det system hvor de selv spiller slike fremtredende roller.

HISTORISK ANALYSE

Den historiske analysen i innstillingen er stort sett begrenset til 90-tallet, og det er forsåvidt med god grunn. For årene omkring 1990 representerer et dramatisk brudd med den økonomiske utviklingen vi hadde hatt i Norge gjennom praktisk talt hele etterkrigstiden, først og fremst ved at arbeids-

[1] NOU 2000:21, *En strategi for sysselsetting og verdiskaping.*

ledigheten hadde vært lav, langt lavere enn i de fleste andre europeiske land. Nå skjøt ledighetstallene (AKU) i været fra under 3 til over 6 prosent. Mange av oss var bekymret for at vi nå ville få se den samme utviklingen som i mange andre land ved at ledighetstallene ville festne seg på det høye nivået når konjunkturutviklingen snudde. Empirien for andre land i OECD-Europa var en klar advarsel om en slik mulighet. I tillegg hadde en rekke teoretiske studier, f.eks. Johansen (1982), påvist mekanismer som sannsynliggjorde at makroøkonomiske sjokk kunne lede til en ny likevekt med permanent høyere ledighet. Men det oppsiktsvekkende var at dette ikke skjedde. Ledigheten falt i løpet av 90-tallet tilbake omtrent til sitt gamle nivå. De vanligste populærforklaringer på dette er enten at «det er oljen» eller at de som ellers ville vært ledige, er blitt sysselsatt i den offentlige sektor.

Det er nok noe i begge populærforklaringene, men de gir langt fra hele sannheten. Den offentlige sektors andel av sysselsettingen har riktignok vært stigende gjennom hele etterkrigstiden, men den har vært stabil gjennom 90-tallet. (Det absolutte antall offentlige ansatte har steget, men ikke prosentvis mer enn sysselsettingen som helhet.) Oljen kan ha bidratt indirekte gjennom vekstimpulser til økonomien i det som ellers var en nedgangsperiode, og statens skatteinntekter fra oljesektoren kan ha gjort det mulig å holde prisvridende skatter på et lavere nivå enn det som ellers ville vært nødvendig (og kanskje holde et høyere nivå på en del av næringsstøtten), men utvalget argumenterer likevel overbevisende for at en vesentlig grunn til suksessen må søkes i arbeidsmarkedets funksjonsmåte, spesielt i gjennomføringen av solidaritetsalternativet. Desto mer foruroligende var det da lønnsoppgjøret i 1998 resulterte i en rekordhøy lønnsvekst, både den høyeste i Norge på 90-tallet og den høyeste blant våre viktigste handelspartnere det året. Dette lønnsoppgjøret nevnes da også helt innledningsvis som den viktigste enkeltårsak bak oppnevningen av utvalget; det var sådd tvil om den gunstige utvikling vi hadde hatt så langt på 90-tallet, kunne fortsette. Det er derfor ikke å undres over at arbeidsmarkedets funksjonsmåte står i fokus for mye av utvalgets analyse av økonomisk politikk.

ET EFFEKTIVT ARBEIDSMARKED

Utvalget sier mange kloke og velbalanserte ting om hvordan arbeidsmarkedet bør fungere. Likevel er helhetsinntrykket at utvalgets syn på arbeidsmarkedet (det er stort sett entallsformen som brukes) er utpreget makroøkonomisk. Både i sammendraget på s. 27 og senere på s. 241 finner vi for eksempel følgende definisjon: «Et effektivt arbeidsmarked er kjennetegnet ved at arbeidsledigheten er lav og at ledige stillinger besettes raskt slik at lønns- og prispress ikke oppstår.» Dette er selvsagt ett viktig element i definisjonen av et effektivt fungerende arbeidsmarked, eller kanskje rettere sagt et sett av slike markeder, men det er langt fra noen fullstendig definisjon. På s. 29 sies det da også at «relative lønninger må ligge til rette for at den tilgjengelige arbeidskraften fordeles effektivt mellom sektorer og virksomheter. Lønningene skal formidle informasjon om behovet for ulike typer arbeidskraft, og dermed stimulere til omstilling, opplæring og utdanning. Lønnsdannelsen er mekanismen som skal sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av ulike typer arbeidskraft.»

Den generelle ide er altså at vi ønsker at arbeidsmarkedene og lønnsdannelsen skal tilfredsstille to kriterier på effektivitet, makroøkonomisk og mikroøkonomisk effektivitet. Solidaritetsalternativet synes gjennom en forholdsvis lang periode å ha sikret oss makroøkonomisk effektivitet i denne forstand. Spørsmålet er om det også har gitt oss mikroøkonomisk effektivitet, eller om det snarere er slik at det er en konflikt mellom kravene til makroøkonomisk og mikroøkonomisk effektivitet. Utvalget referer selv til muligheten for en slik konflikt (s. 29). Konklusjonen her er at utfordringen «er å få til et system for lønnsdannelse som fungerer godt ut fra alle disse hensynene, *der sysselsettingsmålet er det overordnede*» (min utheving)[2]. Jeg synes ikke det er opplagt at makroøkonomisk effektivitet er viktigere enn mikroøkonomisk effektivitet. På lang sikt er produktivitetsutvikling og økonomisk vekst helt avhengig av at arbeidskraften blir allokert til de sektorer og yrker der den har den høyeste samfunnsøkonomiske avkastning. For at det skal skje, må vi ha fleksibilitet i relative lønninger, og den sterke fokuseringen på sysselsettingsmålet, både i utvalgets innstilling og i praktisk økonomisk politikk i solidaritetsalternativets periode, kan vise seg å lede til en svakere produktivitetsutvikling for landet som helhet enn vi ellers ville ha fått.

Mistanken om at prioriteringen av sysselsettingsmålet kan ha gått på bekostning av relativ lønnsfleksibilitet og mikroøkonomisk effektivitet får en viss støtte av dokumentasjon som utvalget selv legger frem. I en rekke tabeller og diagrammer påvises det at lønnsstrukturen i Norge er mer sammenpresset enn i andre land, at lønnsspredningen for økonomien som helhet var nokså stabil gjennom 80- og første halvdel av 90-årene, men at lønnsspredningen i offentlig sektor har gått ned. Avkastningen av utdanning i privat sektor har gått opp i de senere år, men i offentlig sektor har den falt. Det er naturlig å spørre seg om disse sterke indikasjonene på liten fleksibilitet i relative lønninger, er forenelige med en hypotese om at vi har en tilfredsstillende grad av mikroøkonomisk effektivitet i arbeidsmarkedene. Jeg kan ikke se at utvalget egentlig behandler dette spørsmålet. Erling Barth og Kalle Moene har skrevet en interessant artikkel om dette spørsmålet som er trykt som vedlegg til innstillingen. Deres hovedkonklusjon er at mikroøkonomisk effektivitet godt kan være forenelig med en sammenpresset lønnsstruktur, fordi det kan eksistere mange likevekter som alle representerer mikroøkonomisk effektivitet, men som skiller seg fra hverandre i graden av lønnsdifferensiering. Men dette er verken det første eller det siste ord om denne saken, og det hadde vært interessant å få en klarere uttrykt mening fra utvalget selv. Men kanskje er det for følsomt stoff å behandle for en gruppe som er så sterkt dominert av arbeidsmarkedets forhandlingsorganisasjoner.

[2] Med «alle disse hensynene» refererer utvalget her til (med min begrepsbruk) makroøkonomisk og mikroøkonomisk effektivitet og til fordelingspolitiske prioriteringer.

Noe sies det likevel om denne saken. I kap. 12, s. 275-276, foretas det en mer detaljert opplisting av fordelene ved desentralisert lønnsfastsettelse og dermed fleksible relative lønninger: Lønningene vil reflektere knappheten på ulike typer arbeidskraft, lønnsstrukturen vil stimulere bedriftene til å økonomisere med arbeidskraften på en samfunnsøkonomisk rasjonell måte, og arbeidstakerne vil bli stimulert til å velge utdanning og kompetanse på de områdene hvor knappheten på arbeidskraft er størst. I tillegg vil selve lønnsystemet kunne brukes til å motivere arbeidstakerne til ekstra innsats og kompetanseoppbygging. Nå følges denne opplistingen av en ny liste med forbehold overfor denne positive beskrivelsen, der det fremheves at lønnsforskjeller kan ha sin årsak i ulike typer markedsimperfeksjoner. I overgangen mellom disse to listene (s. 276) står følgende setning:

> «Desentralisert lønnsfastsettelse leder også til lønnsforskjeller, som har negativ virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet.»

Det burde ha stått:

> «Desentralisert lønnsfastsettelse leder også til lønnsforskjeller som har negativ virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet.»

Forskjellen på de to formuleringene er tilsynelatende så liten som vel mulig – bare et komma. Men innholdet endres radikalt når kommaet blir strøket. Den første setningen sier at lønnsforskjeller har negativ virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet – hvilket er feil. Den andre setningen sier at det er noen årsaker til lønnsforskjeller som ikke avspeiler effektivitet i arbeidsmarkedet – hvilket er riktig. Det er å håpe at alle lesere vil oppfatte den første setningen som om den betyr det som står i den andre, men jeg føler meg ikke sikker på at det vil være tilfellet.

Nå understreker utvalget senere i dette kapitlet at en viss fleksibilitet i forhandlingssystem og lønnsdannelse er viktig dersom systemet med koordinerte lønnsoppgjør skal kunne fortsette. Hvis systemet blir for stivt, kan det føre til at enkelte grupper ser seg tjent med å forlate det kollektive forhandlingssystemet. I samme retning trekker veksten i nye organisasjonsformer innenfor den tjenesteytende delen av økonomien, der helt individuell lønnsfastsettelse i noen sektorer er dominerende. Utvalget sier derfor at det må være «tilstrekkelig lokal fleksibilitet, og en egnet lønnsstruktur, til å støtte opp under effektivitet i den enkelte virksomhet» (s. 284-285). Men denne fleksibiliteten må holdes innenfor avgrensede rammer, for ellers vil det kunne medføre «for sterkt lønnspress som vil undergrave muligheten for høy sysselsetting på varig basis». Prioriteringen av makroøkonomisk og mikroøkonomisk effektivitet er altså klar nok, men understrekingen av at det dreier seg om en avveining mellom to hver for seg ønskelige egenskaper ved arbeidsmarkedets funksjonsmåte, er i seg selv positiv.

Det kan selvsagt hevdes at det ikke nødvendigvis er slik at den sammenpressede lønnsstrukturen i Norge må betraktes som samfunnsøkonomisk uheldig. Lønnsdannelsen er en politisert prosess som reflekterer en blanding av markedstilpasning og fordelingspolitikk. Det kan selvsagt tenkes at både det norske folk som helhet og partene i arbeidslivet har et sett av holdninger til rettferdighet og fordeling som gjør at lønnsstrukturen representerer en slags økonomisk-politisk likevekt. Men hvis det er tilfellet, hadde det vært interessant å vite hvorfor det er slik. I kapittel 7 refererer utvalget selv til undersøkelser som tyder på at holdningene til ulikhet og rettferdig fordeling *ikke* er grunnleggende forskjellige i Norge og andre land med en skjevere inntektsfordeling, og det er vel kanskje ikke rimelig å tro at fordelingen av produktivitet mellom personer er vesentlig jevnere i Norge enn i andre land. I så fall er det naturlig å tenke seg at det er selve lønnsdannelsesmekanismen som resulterer i den sammenpressede lønnsstrukturen.

For øvrig er den sammenpressede lønnsstrukturen i Norge spesielt bemerkelsesverdig i et land som har en såvidt sterk utjevningsprofil på skatte- og trygdesystemet som vi har. En skulle kanskje tro at når det er så mye offentlig omfordeling, så har man råd til å ha et lønnsystem som i større grad reflekterer produktivitetsforskjeller. Mats Persson (1995) har stilt spørsmålet om hvorfor beskatningen er så omfordelende i egalitære samfunn – atså egalitære i den forstand at inntektene før skatt er relativt jevnt fordelt. Men denne problemstillingen kan altså snus på hodet: Hvorfor er lønnsstrukturen så sammenpresset i et land med et såvidt sterkt omfordelende skatte- og trygdesystem? Dette er kanskje ikke den typen problem som det er naturlig for et utvalg av denne typen å drøfte, men hvis man skulle ha gått dypere inn i de restriksjoner som fordelingspolitiske prioriteringer legger på lønnsoppgjørene, ville man i alle fall ha måttet se nærmere på sammenhengen mellom lønnsstrukturen og utjevningseffektene av skatte- og trygdesystemet.

OLJEFORMUEN OG POLITIKKEN

En del av utvalgets mandat var å skissere en bærekraftig utvikling for norsk økonomi, og det skisserer tre alternative makroøkonomiske fremskrivninger – referansealternativet, vegringsalternativet og offentlig velferd. Disse adskiller seg fra hverandre ved måten petroleumsinntektene tas inn i norsk økonomi på. I det første og det siste alternativet holdes summen av oljeformue og statens finansformue konstant, mens vegringsalternativet antar at også en del av realiseringen av oljeformuen tas inn i økonomien gjennom ekspansjon av den offentlige sektor. Fremskrivningene viser at vegringsalternativet vil føre til en langsiktig nedbygging av den konkurranseutsatte delen av norsk næringsliv, noe som etter utvalgets oppfatning ikke er en bærekraftig utvikling, og det legger derfor de to andre alternativene til grunn for sitt videre arbeid (de to adskiller seg fra hverandre ved at alternativet offentlig velferd innebærer en noe større offentlig sektor enn referansealternativet).

Det er nærliggende å reflektere litt over begrepet «bærekraftig» i denne forbindelse. Utvalget sier (s. 21) at en kan argumentere for «at ingen enkelt generasjon bør ha rett til å bruke opp verdien av naturressursen på bekostning av framtidige generasjoner». Selv om vi legger dette til grunn som en definisjon av en bærekraftig økonomisk utvikling, kan det være grunn til å spørre om det er et bærekraftig *politisk*

prinsipp. Hver dag kan vi lese og høre uttalelser fra personer som har store problemer med å forstå at ikke oljepengene kan brukes til å løse de akutte problemene vi har innenfor sektorer som helse, utdanning, kultur – la oss gjerne ta med forsvar og samferdsel også. Det politiske systems evne til å gjennomføre en nøktern linje i bruken av oljeinntektene har så langt vært imponerende, men det er selvsagt et spørsmål om man kan makte å fortsette langs denne linjen i det lange løp. Det krever en pedagogisk innsats fra politikernes og myndighetenes side som stiller dem overfor store utfordringer. Disse utfordringene lar seg ikke bare løse gjennom offentlige utredninger av den konvensjonelle typen.

PUBLISERINGSFORM OG OFFENTLIG PEDAGOGIKK

La meg til slutt ta opp et spørsmål som nettopp har å gjøre med pedagogikk, eller kanskje snarere med offentlige utredningers plass i den offentlige samtale. Hvem er de skrevet for? Dette er et generelt spørsmål som egentlig ikke har spesiell referanse til Holdenutvalgets innstilling, men som selvsagt særlig melder seg når en innstilling behandler så viktige forhold i det norske samfunn.

Er det for politikere og beslutningstakere i den offentlige sektor? Dette er opplagt folk som er interessert i slike problemer og som er med på å påvirke valget mellom alternativer. Men leser de en slik innstilling? Noen gjør det nok, men man kan lure på hvor mange av dem som har tid til å lese en innstilling på 368 sider og i tillegg eventuelt 227 sider med vedlegg[3]. Jeg gjetter på at deres holdninger til innstillingen i stor grad vil bli farvet av de fremstillinger av den som de leser i avisene (og hvis det ikke står noe i avisene, spørs det om de vil bry seg i det hele tatt). Vil det ikke være en fordel om utvalgsinnstillinger i større grad ble skrevet med leserne i tankene?

Jeg tror at mange av de samme refleksjonene kan gjøres gjeldende for almenheten. Man skal være mer enn vanlig interessert i økonomiske spørsmål – for å si det mildt – for å lese en slik murstein av en utredning. Hva med studenter? Jeg er sikker på at mange akademiske lærere kommer til å referere til denne innstillingen som en verdifull kilde, både når det gjelder fakta og politikkvurderinger, for studenter som skriver hovedoppgave og lignende. Men når det gjelder regulært pensumstoff, tror jeg det er en nokså almen erfaring at av alle former for skriftlig pensum rangererer studentene offentlige utredninger nederst på skalaen. Dette gjelder derimot ikke for vedleggsstoff, og spesielt gjelder det ikke for denne innstillingens vedlegg med 11 artikler av fremtredende norske (og et par svenske) økonomer. Flere av disse er av meget høy kvalitet og fortjener å bli lest av mange. Spørsmålet er om de blir det når de trykkes som vedlegg til en NOU i stedet for i lett tilgjengelige tidsskrifter.

Jeg tror altså at Holdenutvalgets innstilling er et potensielt viktig bidrag til den offentlige debatt om økonomisk politikk. Men den ville – i likhet med mange andre offentlige innstillinger – hatt en større gjennomslagskraft hvis publikasjonsformen hadde vært mer leservennlig og mer markedsrettet. Et siste sitat: «Det foreligger et potensial for bedre ressursutnyttelse på flere områder av offentlig virksomhet.»

REFERANSER.

Johansen, Leif, «Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned?», *Sosialøkonomen*, nr. 10, 1982.

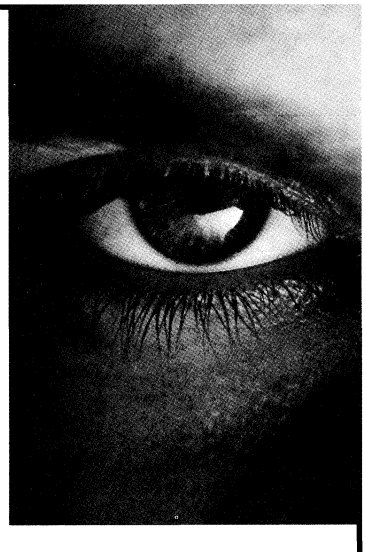
Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedenborg og Niels Thygesen, *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16. Engelsk utgave: *Turning Sweden Around*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1994.

Persson, Mats, «Why are taxes so high in egalitarian societies?» *Scandinavian Journal of Economics 97*, 1995, 569-580.

■ ■ ■

[3] For noen år siden ble jeg fortalt av en toppbyråkrat at en tre siders kommentarartikkel i Sosialøkonomen var for lang til at han kunne ta seg tid til å lese den.

Er du medlem av
SOSIALØKONOMENES FORENING
og har
BYTTET ARBEIDSGIVER?



Vennligst gi beskjed til oss!

Telefon: 22 41 32 90 – Fax: 22 41 32 93
E-post: sekretariatet@sosialokonomene.no

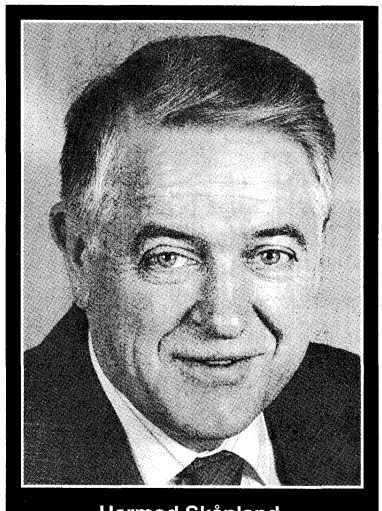
HERMOD SKÅNLAND:

Holden-utvalget. Noen synspunkter og refleksjoner

Holden-utvalget har gitt et solid faglig grunnlag for utformingen av en inntektspolitikk. Men om det skal bli noen ny politikk ut av det, avhenger av om politikerne og partene i arbeidslivet er innstilt på å treffe de tiltak av lovmessig og institusjonell karakter som vil kreves.

Den gangen det for alvor floket seg til i norsk økonomi på begynnelsen av 1990-tallet, satte man ned et utvalg ledet av Per Kleppe som la fram «en nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene». Utvalget hadde knapt fått levert sin utredning før ledigheten sluttet å stige og deretter falt.

Det er derfor ikke underlig at da det igjen så mørkt ut i fjor vinter, med en eksplosiv lønnsvekst, høye renter og lave oljepriser, fant regjeringen og partene i arbeidslivet at tiden var moden for et nytt utvalg. Denne gangen er også verdiskapningen kommet med i mandatet. Allerede før utvalget var oppnevnt, hadde Svein Gjedrem satt ned renten, OPEC hadde skåret ned oljeproduksjonen, oljeprisen og kronekursen steg. Vi får nok flere utvalg.



Hermod Skånland.
Tidligere sentralbanksjef.

De to utredningene har mye til felles, men utvalget har denne gangen en annen sammensetning. Politikerne har trukket seg tilbake og i stedet overlatt feltet til en langt bredere representasjon fra arbeidslivets organisasjoner enn forrige gang, da bare LO og NHO deltok. Dette er utvilsomt et fremskritt med hensyn til å utvide kretsen som føler «eierskap» til det arbeid som er utført, men det er enda bare begynnelsen til den brede oppslutning som vil kreves for at utvalgets forslag skal kunne realiseres. Dette skal vi komme tilbake til.

Utredningen virker gjennomgående solid med et vell av informasjon. Dessuten har den 11 vedlegg som hver for seg er små utredninger. Disse har jeg ikke hatt tid til å se så mye på i løpet av noen sommeruker, som også for en pensjonist skulle være ferietid.

Mye av stoffet er lett gjenkjennelig fra langtidsprogram og andre utredninger, men det er nyttig å få det samlet og fornyet. Men også helt nye elementer er trukket fram, som et avsnitt om «holdninger». Endringer på dette området kan være nokså avgjørende, spesielt i lønnsdannelsen. Jeg skal likevel la denne delen av utredningen (del III) ligge, og heller konsentrere meg om stabilitets- og inntektspolitikk. Dette må vel også oppfattes som de sentrale deler av utredningen.

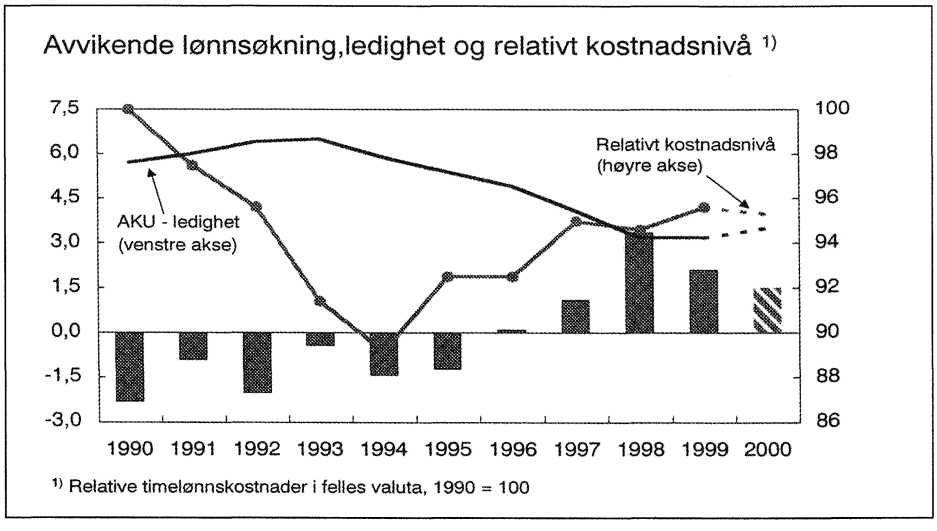
HISTORIEN

For den oppgave utvalget har fått, er det naturlig å ta utgangspunkt i erfaringene fra Solidaritetsalternativet. Opprinnelig skulle det gjelde for perioden 1993-97, men siden vi før dette hadde lønnslov og Solidaritetsalternativet har vært påberopt også senere, er det rimelig, som utvalget gjør, å se 1990-årene som en helhet. Om denne perioden sier utvalget at det inntektspolitiske samarbeidet «har bidratt til sterk vekst i sysselsettingen og lav arbeidsledighet». Men det blir ikke gjort forsøk på å skille ut hva inntektspolitikken har betydd i forhold til andre faktorer som også har gitt sitt bidrag, slik som petroleumsinvesteringene (1997-98), en ekspansiv pengepolitikk (1997) og kronedepresiering (1998-2000).

Andre har gjort slike forsøk, og utvalget påpeker at «studier av lønnsdannelsen på 1990-tallet har ikke klart å identifisere strukturelle skift i lønnsdannelsen» under Solidaritetsalternativet (s. 279). De studier det siktes til, går riktignok ikke lenger enn til og med 1994, men årene senere har jo vist en lønnsstigning som må være enda mindre egnet til å påvise strukturelle skift. Som støtte for sin tro på Solidaritetsalternativet holder man seg til Beregningsutvalget som blant annet peker på at uten dette «kunne det tenkes» at vårt system for lønnsdannelse ville ha brutt sammen. Mye kan tenkes, men begrunnelsen for at dette er en rimelig kontrafaktisk hypotese, må påhvile dem som fremsetter den.

Det er i det hele vanskelig å få tak i hva utvalget legger i begrepet «inn-

[1] Hermod Skånland: Inntektspolitikkens muligheter i strategien for økonomisk stabilitet, Working Paper Series 4/00, Centre for Monetary Economics, Handelshøyskolen BI



tektspolitikk». Selv har jeg forsøkt meg på en definisjon som ekskluderer den generelle etterspørselspolitikk og som også skiller mellom inntektsoppgjør og inntektspolitikk. Dermed er det egentlig samordningen og eventuell statlig medvirkning som blir igjen.[1] Utvalget lar tydeligvis begrepet omfatte langt mer, idet det sier at «testen på et vellykket inntektspolitisk samarbeid er ikke om vi på vedvarende basis har en lønns- og prisvekst på linje med eller lavere enn våre handelspartnere, men om vi over tid klarer å holde lav arbeidsledighet og høy sysselsetting sammenlignet med andre land». Dermed blir i grunnen alt inntektspolitikk, til og med oljeinntektene, som i høy grad har bidratt til vår høye sysselsetting.[2] Dessuten kan testen bare brukes i ettertid, og i 1985 ville man ifølge den ha kunnet karakterisere det inntektspolitiske samarbeidet siden 1970 som vellykket. Utvalgets fremstilling av denne perioden forteller en ganske annen historie.

I praksis trenger vi en løpende kvalitetsvurdering av inntektspolitikken, og da fremtrer lønnsøkningen regnet i nasjonal valuta sammenliknet med konkurrentlandene som det mest naturlig kriterium. Lønnsforhandlinger dreier seg om lønnsøkning i egen valuta.

Figuren viser dette avviket fra og med 1990 (da lønnsloven ennå virket) sammen med AKU-ledigheten. For fullstendighets skyld har vi også tatt med vårt relative kostnadsnivå i felles valuta (omregnet med konkurransekursindeksen). Det fremgår at lønnsutviklingen styrket vår konkurranseevne bare så lenge ledigheten var høy. Når relative lønnskostnader i felles valuta inntil nå ikke er vesentlig svekket av vår sterke lønnsøkning de siste årene, skyldes det kursfallet for kroner i 1998 og fra 1999 depresieringen sammen med euro, særlig i forhold til USD og JPY.

Utvalget fremholder sterkt betydningen av samordnede inntektsoppgjør, og som nevnt er det etter min oppfatning samordningen som gjør inntektsoppgjør til inntektspolitikk. Men man diskuterer ikke innholdet i begrepet «samordnet», og går uten videre ut fra at våre oppgjør under Solidaritetsalternativet har vært samordnet. De ble det nok i løpet av prosessen, delvis ved bruk av lønnsnemnd, men i utgangspunktet var de skreddersydd for LO med lavtlønnstillegg og like kronetillegg. At dette ikke passet så godt for andre grupper, altså nettopp mangelen på samordning, var en viktig årsak til at tilleggene i 1998 ble så ekstraordinært høye at Solidaritetsalternativet er blitt ansett for å ha utspilt sin rolle og Holden-utvalget ble oppnevnt.

Det synes å være blitt en del av det norske selvbildet at vi reddet oss ut av trengslene tidlig på 1990-tallet gjennom Solidaritetsalternativet. Men etter et tilbakeslag (som for øvrig var hjemmelaget) kommer det gjerne en oppgang, og da Solidaritetsalternativet ble lansert, var den allerede på vei. For utvalgets videre arbeid er ikke denne bekjennelse til Solidaritetsalternativet påkrevet. Det kan være like nærliggende å peke på at den sterke vekst i sysselsettingen og den lave ledighet er oppnådd på tross av at Solidaritetsalternativet sviktet da vi trengte det mest, nemlig når ledigheten ikke lenger holder lønnstigningen i sjakk. De faktorene som likevel holdt sysselsettingen oppe, er slike som vi dels ikke kan regne med vil gjenta seg og dels heller ikke bør gjøre det. Vi trenger derfor en politikk med bredere tilslutning og en gjennomføring som ikke i så høy grad tar kampen opp mot markedskreftene. Andre land som har lykkes med hensyn til lønnsmoderasjon, har vist moderasjon også med hensyn til å presse fordelingspolitikk inn i lønnsavtalene.

DEN MAKROØKONOMISKE STABILITET

Selv om utvalget omtaler Solidaritetsalternativet i gjennomgående positive ordelag, trekker man heldigvis fritt på erfaringene fra det som ikke gikk så bra, for den fremtidige utforming av politikken.

Etter å ha vist den nødvendige ærbødighet overfor Solidaritetsalternativets arbeidsdeling mellom finanspolitikk, pengepolitikk og inntektspolitikk ved å si at det bør «legges opp til å videreføre hovedtrekkene» i denne, føyer man således likevel til «i en robust form». For å gjøre den mer robust, har man i virkeligheten bygget den om. Den nye formen som dermed fremstår, er etter hvert blitt nokså kjent. Pengepolitikken innrettes nå mot kursstabilitet *over tid* i stedet for at Norges Bank var pålagt å innrette sin *løpende* utøvelse av pengepolitikken inn mot kursstabilitet slik at dette skulle være det *operative* målet for pengepolitikken. Utvalget peker også på at når ankeret gis en langsiktig tolkning, er valutakursmål og inflasjonsmål langt på vei sammenfallende. Dermed har man brakt et skinnproblem ut av verden, samtidig som diskusjonen om hvor vidt politikken både før og etter 1. januar 1999 kan få plass innenfor de samme retningslinjene, i stigende grad blir av akademisk interesse.

Selv om den nå gjeldende forståelse av retningslinjene ikke lenger er ny, er det av betydning at et så bredt utvalg slår fast at det er denne som er mest tjenlig for den økonomiske stabilitet.

[2] Torbjørn Eika: Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi, SSB Økonomiske Analyser 5/96

Man skal ikke se bort fra at dette etter hvert kan føre til at regjeringen skriver om retningslinjene slik at også utenforstående kan forstå dem uten bruksanvisning.

Ansvaret for utjevning av svingninger i den økonomiske aktivitet vil hvile både på pengepolitikken og finanspolitikken, mens den tidligere lå på finanspolitikken alene. Nå skal det legges større vekt enn tidligere på dens langsiktige virkninger for forholdet mellom offentlig og privat sektor og på nødvendigheten av å se budsjettpolitikken i et generasjonsperspektiv. I praksis vil da utjevning av svingninger måtte falle med større tyngde på pengepolitikken.

Inntektspolitikkens oppgave vil være å bidra til at strukturledigheten er så lav som mulig. Denne formuleringen favner bredere enn den tidligere om «å styrke og bevare konkurranseevnen», men kravene til det inntektspolitiske samarbeidet vil nok være de samme.

Det er godt at utvalget minner om at det *er* noe som heter strukturledighet, og at det er denne som skal holdes så lav som mulig, ikke den faktiske ledighet. I den politiske debatt og i media er det som kjent mot den siste oppmerksomheten blir rettet. I motsetning til for eksempel i USA, mottas aldri meldinger om en økning i ledigheten som tegn på at inflasjonspresset avtar og sysselsettingen dermed er blitt mer bærekraftig, med noen lettelse.

Men utvalget gir oss ingen hjelp med hensyn til hvor nivået for strukturledigheten ligger. Kleppe-utvalget anslo den i 1990-91 til 3,5-4 prosent, og Finansdepartementet antydet et nivå på 5 prosent i 1995[3]. Det virker ikke så urimelig siden lønnsøkningen siden da gjennomgående har steget. Det refereres anslag fra OECD i området 4-5 prosent og avtakende fra 1995 til 1998.

Utvalget selv nøyer seg med å påpeke usikkerheten i slike beregninger og viser til at de må tolkes på en forsiktig måte. Det kan være vel og bra, men for den løpende gjennomføring av en stabilitetsorientert politikk trenger man faktisk en tallfesting. Inntil noen har våget å sette noe slikt på papiret, får vi nøye oss med å si at så langt øyet kan se (og selv Norges Bank ser ikke lenger enn til 2002), ligger anslagene for ledigheten i underkant av alle kjente estimater for strukturledighet. Om ikke faktisk ledighet skal gå opp, haster det derfor med å bringe strukturledigheten ned. Utvalget peker også på en lang rekke mulige (og delvis omdiskuterte) tiltak. Men for alle gjelder det at både gjennomføring og virkning tar tid.

OPPLEGGET FOR INNTEKTSPOLITIKKEN

Som tidligere må inntektspolitikken ta utgangspunkt i hva konkurranseutsatt næringsliv kan bære. I sammenheng med inntektsoppgjørene bruker utvalget betegnelsen «frontfaget», som tidligere i praksis har vært verkstedindustrien. Det kan likevel synes som man legger an et litt for kortsiktig perspektiv på hva som kan bæres når man vil trekke inn handelspartnernes lønnsvekst i avtaleåret for fastlegging av rammene (s. 26). Dette vil lett bli en norm som det legges opp til i avtalene, og så vet man at i praksis kommer det noe i tillegg. Over tid vil dette føre til et kumulativt avvik fra handelspartnerne. Dersom vi (i likhet med dem) sikter mot en prisstigning som ikke overstiger 2 prosent, vil det med normal produktivitetsvekst over tid være rom for en nominell lønnsvekst rundt 3½ prosent. Dette kan man like godt legge til grunn som et varig siktemål i stedet for å drive finregning på avtaleåret. Hvis dette målet er stabilt, kan vi kanskje også komme bort fra tendensen til å forskyve lønnsøkningen innenfor avtaleåret for at den skal gi lite utslag i årslønnsveksten.

Men frontfagmodellen synes å være det eneste som føres videre fra inntektsoppgjørene under Solidaritetsalternativet. Også her har man trukket lærdom av erfaringene.

Mens mønsteret for oppgjørene hittil har vært trukket opp i forhandlingene mellom LO og NHO, «innebærer et koordinert system for lønnsfastsettelse at det i forkant av tariffrevisjonene foreligger en felles forståelse mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden om de økonomiske rammebetingelsene for oppgjørene» (s. 24), og her nevnes fire organisasjoner på hver side. I tillegg kunne man gjerne føye til staten som arbeidsgiver og finansieringsstøtte for kommunene. Man har en forløper for dette i Arntsen-utvalget, men som en varig ordning og for koordinering blir dette likevel noe nytt. Spesielt for det siste formålet er det likevel noe uklart hvor langt den felles forståelse skal strekke seg i forhold til det forhandlingsrom de enkelte organisasjoner fortsatt forutsettes å ha. Skal det for eksempel kunne inngå i en forståelse at én gruppe må løftes i forhold til andre av hensyn til rekrutteringen til velferdsoppgaver som er i alles interesse, og skal det i så fall gjøres plass for dette innenfor den generelle ramme? Omvendt kan man spørre om det i rammebetingelsene kan legges inn en forutsetning om å begrense økningen i offentlig sysselsetting for å forhindre at denne sektoren blir lønnsdrivende.

Nytt er det også at det ikke skal legges noen felles mal for profilen i oppgjørene, men at det skal være tilpasset behovene innen hvert område og at justeringstillegg og lokale forhandlinger skal gis en større plass i offentlig sektor.

Argumentasjonen med hensyn til sosiale reformer og statlig medvirkning i lønnsoppgjørene trekker sterkt i retning av at staten på dette området ikke bør ha noen annen oppgave enn som arbeidsgiver. Utvalget nøyer seg likevel med å mane til forsiktighet og omhyggelige utredninger. Her kunne det vært på sin plass med klarere tale. Både AFP-ordningen og lengre ferie er tiltak med betydelige langsiktige virkninger for tilbudet av arbeidskraft. I det siste langtidsprogrammet sies det at rommet for å opprettholde det offentlige tjenestetilbudet kan bli sterkt redusert hvis det skjer reduksjoner i gjennomsnittlig arbeidstid eller pensjonsalder[4]. Samme år som dette ble lagt fram, ble AFP-ordningen utvidet med to årsklasser ned til 62 år med en finansiell medvirkning fra statens side som vi ennå ikke kjenner størrelsen av. Vi vet bare at den blir betydelig og større enn forutsatt. Uten en prinsipiell holdning til at oppgjørene skal være partenes sak og ikke noe «spleiselag», blir staten tvunget til å være med når man kommer inn i sluttfasen av oppgjøret.

I tillegg til dette har man i år avtalt fire nye feriedager til tross for at vi på forhånd har den korteste arbeidstid i Europa[5].

[3] Nasjonalbudsjettet 1996, s. 121
[4] Langtidsprogrammet 1998-2001, s. 27
[5] Kjell Roland, Horisont 21, 2000, s. 48

HVA UTVALGET IKKE TAR OPP

Selv om utvalget forutsetter at hovedorganisasjonene i arbeidslivet sammen skal trekke opp rammene for oppgjøret, tar det ikke opp Arbeidsrettsrådets forslag om å begrense forhandlingsretten til hovedorganisasjonene (minst 100 000 yrkesaktive medlemmer). Det er naturlig siden hele problemkomplekset nå er overlatt til et nytt utvalg med Ingse Stabel som leder. Personlig har jeg vanskelig for å se hvordan en samordning skal kunne finne sted uten at de som samordner, representerer brede grupper og at de til sammen dekker praktisk talt hele arbeidslivet, eventuelt at de avtaler som inngås, gjøres gjeldende også for de som står utenfor.

En samordning må også forutsette at hovedorganisasjonene kan inngå bindende avtaler på vegne av de forbund og medlemmer de representerer. Hvis hver av dem kan få inngåtte avtaler eller anbefalte meglingsforslag forkastet i en uravstemning, vil hele samordningen løse seg opp. Vi begynner nå å få en betenkelig praksis bak oss på dette området. Forslaget for verkstedindustrien ble forkastet i 1996, for transportfagene i 1998 og igjen for Fellesforbundets område i år. I alle tilfellene lyktes det arbeidstakerne å få et forslag på bordet som for dem var bedre. Dette kan gi en farlig læringseffekt på begge sider. Arbeidstakerne ser at stemmer man nei, er det mer å få, og på arbeidsgiversiden vil det være rimelig om man tar høyde for at det kan bli en ny runde. Da blir første runde lite seriøs.

Organisasjonene har en tendens til å se på spørsmålet om behandlingen av et tarifforslag som en intern sak. Om imidlertid inntektspolitikken er en sak av offentlig interesse, vil også den interne behandling være det. Mulighetene for en inntektspolitikk står og faller faktisk med om ledelsen av organisasjonene har en slik tillit blant sine medlemmer at den kan handle på deres vegne. Vårt representative demokrati for øvrig bygger på en slik tillit.

Utvalget skisserer heller ikke noe formelt apparat for fastlegging av rammer eller for kontakt om gjennomføringen mens avtalene gjelder. Man kan selvsagt tenke seg ad-hoc-utvalg som Arntsen-utvalget, men om de samordnede oppgjør er ment som et tillitsskapene system, vil det trenge former som er egnet til å bekrefte at det ligger en langsiktig intensjon bak samarbeidet.

NYTTEN AV Å LAGE NOU-ER OM INNTEKTSPOLITIKK

Jeg ledet selv Prisproblemutvalget som med sin utredning i 1973 var det første som tok opp spørsmålet om samordning av inntektsoppgjørene. Så vel de politiske partier som arbeids- og næringslivets organisasjoner var representert. Overfor det publikum vi henvendte oss til, var det tabubelagt å behandle inflasjonen som et monetært problem, og arbeidsledighet kunne heller ikke tåles. Vi konsentrerte oss derfor om samordningen, men der gikk vi til gjengjeld nokså grundig til verks, og foreslo blant annet et «inntektspolitisk råd». Våre tilrådinger var enstemmige, men LO ville senere bare ta stilling til et slikt samarbeid fra gang til gang. Dermed falt det hele bort. Jeg var bare så måtelig skuffet og tenkte at når denne veien er stengt, får vi konsentrere oss om etterspørselspolitikken.

Egentlig var det vel helst i Norges Bank man var bekymret over inflasjonens langsiktige virkninger. Så lenge etterspørselen kunne holdes oppe ved oljepenger, enten de var fremtidige eller på bok, var de fleste mer opptatt av å skaffe seg lån, slik at man kunne dra nytte av inflasjon og rentefradrag. Det tok ca 15 år før den strammere etterspørselspolitikk som til slutt ikke var til å unngå, slo ut i sterkt økende ledighet. Dermed var situasjonen egnet for lansering av Sysselsettingsutvalgets «solidaritetsalternativ». Selv om det foran er pekt på at det kanskje har fått litt for mye av æren for at ledigheten er kommet ned igjen, kan det neppe være tvil om at selve deltakelsen i arbeidet må ha gitt sterke impulser til mange som sitter i viktige posisjoner. Man skal heller ikke se bort fra den tillit som ble skapt i næringslivet om at man gikk tider i møte som ville gi stabilitet og dermed et bedre grunnlag for investeringer.

Når Steinar Holden nå har levert sin utredning, har vi verken særlig mye inflasjon eller noen arbeidsledighet av betydning. Slik sett hadde det vært lettere om det hadde kunnet vises til mer skremmende utsikter for de nærmeste år, slik man gjorde i Nasjonalbudsjettet 1999. At nedgangen i industriproduksjonen følger nokså godt den banen som der var skissert, observeres neppe av så mange.

I stedet må utvalget bygge sin argumentasjon på fremskrivninger langt inn i det århundret vi nettopp har begynt på, der spesielt «vegringsalternativet» viser en ganske stygg utvikling. Men folk flest vil ikke føle den på kroppen før om 10-20 år, og mange vil nok tenke at det er lite de selv kan gjøre annet enn å sikre seg en så god utgangsposisjon som mulig. Og verken politikere eller organisasjonenes ledere gjør særlig mye uten å vite at de har folk med seg.

Derfor er jeg ikke særlig optimistisk med hensyn til hvilke resultater vi umiddelbart kan vente oss av utredningen. Men tidene kan fort skifte, slik at behovet for en ny strategi føles mer påtrengende. Da ligger i alle fall et solid og gjennomarbeidet grunnlag på bordet.

Inntektspolitikken er selve nøkkelen til denne strategien. Dersom politikere og organisasjoner ikke er villige til å ta de grep som er nødvendige for å få den til å fungere, bør de også slutte å snakke om at vi har en inntektspolitikk. Troen på den kan få politikere med større sans for andre verdier enn de økonomiske, til å regne med at partene i arbeidslivet tar vare på prisstabiliteten. Og så lenge organisasjonene i arbeidslivet kan true med å bryte det inntektspolitiske samarbeidet, har de, enten samarbeidet fungerer eller ikke, en makt som ikke tilkommer dem.

En avvisning av forslagene eller – hva som er mer sannsynlig – en verbal tilslutning uten at det skjer noe mer, kan likevel også ha sin nytteverdi. Da vet man at man må bygge på de virkemidler som det kan treffes beslutninger om. Ringen er sluttet tilbake til 1973.

■■■

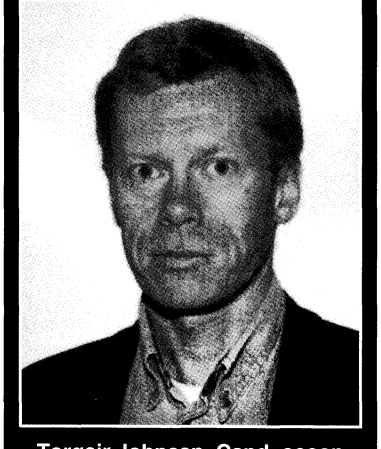
TORGEIR JOHNSEN:

Skattlegging av petroleumsvirksomhet[1]

Utvalget som har utredet petroleumsskattesystemet avga sin innstilling i juni 2000. I tråd med mandatet har utvalget særlig vurdert hvordan systemet påvirker beslutningene og ressursanvendelsen i oljeselskapene. Det foreslås endringer i petroleumsskattesystemet som gjør systemet mer beslutningsnøytralt ved oljeselskapenes investeringer både på sokkelen og i annen virksomhet. Endringene kan også stimulere interessen for norsk sokkel hos nye aktører. Utvalget mener beskatningen fortsatt bør være høy, men gir ingen konkrete anbefalinger om skattesatsen.

INNLEDNING

Statens samlede inntekter fra petroleumssektoren var ved utgangen av 1999 kommet opp i 965 milliarder kroner, målt i 1999-priser. I gjennomsnitt over 1980- og 1990-årene har statens inntekter fra petroleumsvirksomheten stått for 12 prosent av statens samlede inntekter. En stor del av statens petroleumsinntekter har gått med til å dekke utgifter på statsbudsjettet, men det er også avsatt midler i Petroleumsfondet, som ved utgangen av 1999 utgjorde 222 milliarder kroner.



Torgeir Johnsen, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo 1988, er underdirektør i Finansdepartementet og var sekretær for utvalget som utredet petroleumsskattesystemet.

Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten vil forbli store framover. Hvor store avhenger av lønnsomheten i sektoren, og av hvor stor del av avkastningen staten vil trekke inn til fellesskapet. På hvilken måte staten trekker inn sin del, har betydning for hvor høy verdiskapingen og lønnsomheten faktisk blir. Spørsmålet om hvordan staten kan legge til rette for størst mulig verdiskaping og samtidig ta inn høyt proveny, har vært hovedtema for utvalgets utredning.

HVORFOR ET EGET SKATTESYSTEM FOR PETROLEUMSSEKTOREN?

I Norge har vi grunnrentebeskatning i kraftsektoren og petroleumssektoren. Det er flere grunner til at grunnrente i petroleumsvirksomheten bør skattlegges høyt:

- Eventuell ekstraordinært høy avkastning i denne sektoren skriver seg fra ressurser som tilhører det norske samfunnet.
- Effektiv kildebeskatning (selskapsskatt) er særlig viktig, fordi det er lite privat norsk kapital i virksomheten. Spesielt høy avkastning som tilfaller utenlandske kapitaleiere gir ingen mulighet for ytterligere beskatning til Norge.
- Med internasjonale kapitalmarkeder og stadig mer mobile skattegrunnlag må en stor del av skattebyrden bæres av de mer immobile faktorene, hvorav naturressursene utgjør en helt immobil del.
- Grunnrente kan i prinsippet beskattes uten effektivitetstap i økonomien, og kan dermed gi grunnlag for et lavere nivå på øvrige skatter.

Siktemålet med utvalgets forslag har vært å sikre at normalavkastning i virksomheten skal skattlegges tilsvarende som i andre næringer, og at hele den ekstraordinære avkastningen, men bare denne, skattlegges høyere.

UTVIKLINGEN PÅ NORSK SOKKEL

Utvalget har lagt til grunn at funnstørrelse og lønnsomheten av nye funn på norsk sokkel varierer vesentlig. Derfor er det viktig at det ikke finner sted noen særbeskatning av aktiviteten på sokkelen uten at det er ekstraordinær avkast-

[1] Artikkelen gir en kort presentasjon av utvalgets forslag i NOU 2000:18 «Skattlegging av petroleumsvirksomhet». Takk til Nina Bjerkedal, Karine Nyborg og Geir Åvitsland for nyttige kommentarer. Alle feil og mangler i artikkelen står for forfatterens regning.

ning i virksomheten. Det er også viktig at nye selskaper kan finne det interessant å komme inn på norsk sokkel uten å måtte ha forventninger om meget høy lønnsomhet før skatt. I en situasjon der innslaget av utbygginger på norsk sokkel som ikke gir mer enn normal avkastning, øker, er det dessuten særlig viktig at skattesystemet ikke bidrar til at investeringer som er ulønnsomme før skatt, likevel kan være lønnsomme for selskapene.

Boks 1. Det gjeldende inntektsskattesystemet

Av inntekt fra sokkelvirksomheten betales det alminnelig selskapsskatt med 28 pst. og særskatt med 50 pst. Ved beregningen av skattegrunnlagene er det en rekke særregler for petroleumssektoren.

- På grunn av utstrakt integrasjon mellom kjøpere og selgere av petroleum er det innført administrativt fastsatte *normpriser* som brukes for å beregne salgsinntektene til oljeselskapene.
- De skattemessige *avskrivningene* i petroleumssektoren beregnes som lineære avskrivninger over 6 år (dvs. 16 2/3 pst. hvert år) fra det tidspunkt investeringen er pådratt.
- *Friinntekten* er et særlig inntektsfradrag som innrømmes ved beregning av grunnlaget for særskatten. Friinntekten beregnes på grunnlag av investeringene og utgjør 5 pst. pr. år i 6 år. Hensikten med friinntekten er å beskytte normalavkastningen mot særskatten.
- For selskap som har aktivitet både på sokkelen og på land (eller i utlandet), kan det oppstå utgifter som delvis er pådratt av hensyn til sokkelvirksomheten og delvis har sammenheng med andre virksomheter. *Netto finansutgift* er en slik type utgift. Denne posten fordeles mellom de respektive skattedistriktene ut fra forholdet mellom nettoinntektene i de respektive skattedistriktene.
- Netto finanskostnader kan trekkes fra mot både ordinær skatt og særskatt, dvs. mot en sats på 78 pst. For å motvirke insentiver til gjeldsfinansiering er muligheten til å trekke fra finanskostnadene begrenset av en *minstekapitalregel* som sier at egenkapitalen minst skal utgjøre 20 pst. av totalkapitalen.
- Overdragelser av utvinningstillatelser mellom selskaper er regulert gjennom petroleumsskatteloven § 10. Denne regelen innebærer at det kreves samtykke fra Finansdepartementet til de skattemessige virkningene av overdragelser m.m. på sokkelen.

SVAKHETER VED DET EKSISTERENDE SKATTESYSTEMET

Utvalget mener at det gjeldende skattesystemet (se boks 1) har noen svakheter i forhold til en målsetning om effektiv ressursbruk. Disse svakhetene blir dessuten mer alvorlige etter hvert som aktiviteten på sokkelen endrer karakter, og oljeselskapenes virksomhet på fastlandet og særlig i utlandet vokser i omfang.

På grunn av fradrag for finanskostnader mot sokkelinntekt, kan sokkelselskapene finansiere en del av sine investeringer på land eller i utlandet gjennom reduksjoner i særskatten på sokkelen. Ved å organisere virksomhet i utlandet eller på fastlandet gjennom datterselskaper i sokkelselskapet, kan selskapene oppnå at det norske skattesystemet subsidierer investeringene i aktiviteter utenom sokkelen. Det skyldes at gjeldsrentene ved slike investeringer for en stor del kommer til fradrag i sokkelvirksomheten mot en skattesats på 78 pst. Dette uthuler skattegrunnlagene i sokkelvirksomheten, og gir selskaper med virksomhet på sokkelen konkurransefordeler i andre markeder.

Den andre hovedinnvendingen mot petroleumsskattesystemet er at de investeringsbaserte skattefradragene, dvs. avskrivninger, friinntekt og fradraget for netto finanskostnader, samlet er for store når selskapet er i skatteposisjon og derfor kan nyttiggjøre seg fradragene umiddelbart. Det innebærer at det for slike selskaper kan være lønnsomt å gjennomføre samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer. Resultatet kan bli dårlig ressursanvendelse og lavere petroleumsskatteinntekt. Det er ikke bare et problem at ulønnsomme felt kan bli besluttet utbygd. Det er antakelig enda mer alvorlig at systemet stimulerer til for høy kapitalinnsats i alle prosjekter.

For store investeringsbaserte fradrag fører også til at normalavkastningen ikke beskattes like hardt i petroleumsvirksomheten som i andre næringer. En må forvente at innslaget av utbygginger på norsk sokkel som ikke gir mer enn normal avkastning, vil øke etter hvert. Med manglende beskatning av normalavkastningen vil slike investeringer på sokkelen bli skattemessig favorisert i forhold til investeringer med samme lønnsomhet før skatt i andre sektorer. Det vil føre til en uheldig fordeling av kapital og en lavere kapitalavkastning totalt sett.

Den tredje hovedinnvendingen mot skattesystemet på sokkelen er at investeringene er mindre lønnsomme for selskaper som ikke allerede har inntektsbringende virksomhet på sokkelen, enn for etablerte selskaper i skatteposisjon. Slik sett har nye selskaper en klar skattemessig ulempe i forhold til etablerte selskaper. Det blir ofte vist til at det er behov for nye aktører på sokkelen, etter hvert som den blir mer utforsket og mer moden. Det kan være selskaper som av forskjellige grunner kan være interessert i mindre utbygginger og krever lavere lønnsomhet enn store, etablerte selskaper. Det kan også være selskaper som har spesialisert seg på visse deler av virksomheten, for eksempel haleproduksjon. Det bør derfor ikke legges unødige hindringer, av skattemessig eller annen art, for at kompetente og seriøse selskaper slipper til som rettighetshavere på sokkelen.

UTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER I INNTEKTSSKATTESYSTEMET

Utvalget foreslår endringer i skattereglene som har til formål å bidra til større samsvar mellom lønnsomhet før og etter skatt på sokkelen og i øvrige deler av oljeselskapenes virksomhet. Forslagene vil ifølge utvalget i større grad enn det gjeldende systemet sikre at

eventuell grunnrente oppstått i petroleumsvirksomheten kommer til beskatning med både særskatt og skatt på alminnelig inntekt.

Utvalget foreslår også endringer som vil redusere skattemessige inngangsbarrierer på norsk sokkel, og som gir like investeringsinsentiver for nye og etablerte selskaper. Disse tiltakene vil gjøre sokkelen mer interessant for nye selskaper, og kan bidra til å øke mangfoldet og verdiskapingen på sokkelen.

Omlegging av fradraget for finanskostnader og friinntekten i særskattegrunnlaget

For å unngå at grunnrenten belastes med finanskostnader som ikke har tilknytning til investeringer i sokkelvirksomheten, foreslår utvalget at det nåværende fradraget for netto finanskostnader (renter mv.) og friinntekt i særskatten erstattes av et beregnet kapitalavkastningsfradrag for selskapenes normale kapitalkostnader. Fradraget vil være det samme enten selskapets investeringer på sokkelen er finansiert med lån eller med egenkapital. Derved vil effekten av at sokkelskatteregimet blir overbelastet med lånekostnader bli langt mindre enn i dagens system. En unngår også de sterke insentivene selskapene i dag har til å fremmedkapitalfinansiere sin virksomhet. Samtidig bidrar omleggingen til å løse en del av problemet med for generøs behandling av investeringsutgifter.

Med et kapitalavkastningsfradrag kan det også utformes et særskattegrunnlag som med større enkelhet og sikkerhet treffer grunnrenten. Hensikten med kapitalavkastningsfradraget er å skjerme normalavkastningen mot særskatt. For å beregne kapitalavkastningsfradraget, må en ta utgangspunkt i hvor mye kapital som er bundet i driftsmidlene, dvs. hvor mye kapital som gjenstår etter at kapitalslitet (avskrivningene) er trukket fra. Denne kapitalen skal forrentes med selskapenes relevante finansielle kapitalkostnad.

Det er svært viktig at det er den skattemessig gjenstående kapitalen som inngår ved beregning av skjermingselementet. Da vil virkningen på særskatten av eventuelle for høye (lave) avskrivninger fullt ut bli motvirket av for lavt (høyt) kapitalavkastningsgrunnlag.

Hvilken alternativkostnad (rente) som er riktig å bruke for å skjerme normalavkastningen, avhenger av hvordan skattesystemet ellers behandler risiko. Dersom skattesystemet behandler overskudd og underskudd symmetrisk, slik utvalget foreslår, skal den risikofrie renten før skatt, uten noe risikotillegg, brukes til å skjerme normalavkastningen. Grunnen er at selskapet da allerede har fått fullt fradrag for risiko i skattegrunnlaget. Dette fradraget er implisitt, ikke eksplisitt i den forstand at det gis et synlig fradrag mot skattbar inntekt. Fradraget består i at staten deler all variabilitet i inntekt med selskapet.

Fordeling av netto finanskostnader mellom land og sokkel

I grunnlaget for alminnelig selskapsskatt vil det fortsatt være fradrag for faktiske finanskostnader. Store fradrag i alminnelig inntekt på sokkelen, som reelt sett gjelder annen virksomhet, kan føre til at grunnrenten i utvinningsvirksomheten unngår skattesatsen på alminnelig inntekt på 28 prosent. For å skjerme skatteinntektene fra petroleumsvirksomheten foreslår utvalget nye regler for å fordele netto finanskostnader mellom sokkel- og landskatteregimet i grunnlaget for alminnelig inntekt.

Utvalget foreslår at netto finanskostnader *fordeles i forhold til skattemessige formuesverdier* på henholdsvis land og sokkel. Det vil gi et bedre samsvar mellom hvor kostnaden er pådratt og hvor kostnaden kommer til fradrag.

Avskrivningsregler i samsvar med levetiden til driftsmidlene

For å rette opp for lav beskatning av normalavkastning i petroleumsvirksomheten, mener utvalget at de skattemessige avskrivningene bør fastsettes mer i samsvar med det økonomiske verdifallet. Avskrivninger over seks år, slik som i dag, er altfor raskt i forhold til levetiden til mange av kapitalgjenstandene på sokkelen.

Vurdering av riktig økonomisk avskrivning for driftsmidler som skal utvinne en ressurs, reiser spesielle problemer. Utvalget har ikke hatt anledning til å foreta en tilstrekkelig grundig analyse av disse, men peker på forskjellige avskrivningsmetoder som vil gi avskrivninger i bedre samsvar med levetiden til driftsmidlene. Utvalget har imidlertid ikke utarbeidet konkrete forslag til nye avskrivningsregler.

Framføring av underskudd med rente

Et viktig punkt i utvalgets mandat har vært å identifisere *skattemessige inngangsbarrierer* og komme med forslag som kan redusere slike barrierer. I dag bidrar reglene for overdragelser av utvinningstillatelser (§ 10-behandling) til en skattemessig likebehandling av selskaper i og utenfor skatteposisjon ved kjøp av utvinningstillatelser. Det er ikke tilfelle når selskapene blir tildelt lisens. Når et selskap vurderer å søke konsesjon på norsk sokkel, har det betydning hvor lang tid det forventes å gå før selskapet kommer i skatteposisjon, og derved får trukket fra sine utgifter. Utsiktene til å bære utgifter uten å få skattedekning, eller å få dekning først langt fram i tid, gir lav skattedekning av utgifter i forhold til skattesatsen på overskudd. Utvalget foreslår derfor å gi *adgang til å framføre underskudd med rente*. Forslaget vil likestille selskaper i og utenfor skatteposisjon ved vurderingen av nye leteprospekter og utbygginger på sokkelen. Framføring med rente vil også ha betydning for etablerte selskaper i den utstrekning de tidvis faller ut av skatteposisjon.

Framføring av underskudd med rente vil også føre til at skattesystemet behandler overskudd og underskudd på en symmetrisk måte. Å framføre underskuddet, framfor at skatteverdien av det utbetales umiddelbart, kan ses på som en sikker investering for selskapene. Det betales ikke skatt av renten på underskuddsframføring. Framføringsrenten skal derfor settes til selskapenes alternative avkastning for en slik «investering», som er risikofri rente redusert med skattesatsen for alminnelig inntekt.

Ett medlem av utvalget foreslår at retten til å framføre underskudd med

rente ikke skal gjelde for underskudd i alminnelig inntekt.

Overføring av gjenstående underskudd ved opphør

Det kan tenkes situasjoner der selskapene ikke får fradrag for underskudd, fordi de ikke kommer i tilstrekkelig inntektsposisjon til å absorbere underskuddene. Det kan for eksempel skje der et nytt selskap på sokkelen investerer i et prosjekt som viser seg å være ulønnsomt, eller der selskapene ikke rekker å utnytte de framførte underskuddene før konsesjonstiden utløper. Utvalgets flertall mener at framtidige underskudd i selskap som avvikler virksomheten på norsk sokkel, bør tillates overført når selskapet fusjoneres med eller selskapets virksomhet selges til andre selskaper.

Ett medlem av utvalget går mot at det skal være adgang til overføring av gjenstående underskudd, slik at selskap med endelige underskudd selv må bære disse.

Petroleumsskatteloven §10 erstattes av generelle skatteregler ved kjøp og salg av utvinningstillatelser

Den skattemessige behandlingen av overdragelser av utvinningstillatelser mm. på sokkelen er regulert gjennom petroleumsskatteloven § 10. Bestemmelsen innebærer at det kreves samtykke fra Finansdepartementet til de skattemessige virkningene av overdragelser. Samtykke gis ved at det treffes enkeltvedtak med vilkår som skal redusere skattemessige insentiver og disinsentiver til overdragelse av utvinningstillatelser, samtidig som staten ikke skal lide noe vesentlig provenytap som følge av slike transaksjoner.

Dersom utvalgets øvrige forslag blir fulgt opp, mener utvalget at behovet for § 10 i stor grad faller bort. Utvalget foreslår at bestemmelsen i § 10 erstattes med generelle regler ved overdragelser av utvinningstillatelser m.m. på sokkelen. Utvalget foreslår imidlertid at en fortsatt beholder fullmaktsbestemmelsen i § 10 til å treffe enkeltvedtak i særlige tilfeller, for eksempel ved overdragelser hvor SDØE er part.

PROVENYVIRKNINGER AV FORSLAGENE

Flere av de endringene utvalget foreslår, gir et bredere skattegrunnlag. Utvidet skattegrunnlag vil isolert sett gi økte skatteinntekter til staten. Forslagene om å tillate framføring av underskudd med rente og omsetning av endelige underskudd, vil isolert sett innebære reduserte skatteinntekter.

I de provenyberegningene utvalget har gjennomført, tas det utgangspunkt i en videreføring av eksisterende planer for de selskapene som pr. i dag er til stede på norsk sokkel. Beregningene omfatter hovedsakelig bare de direkte virkningene av endret skattegrunnlag. Dette innebærer bl.a. at lettelsene for eventuelle nye aktører ikke er tatt hensyn til.

Under bestemte forutsetninger, jf. ovenfor, vil petroleumsskatteinntektene forbli uendret dersom CO_2-avgiften reduseres til 47 øre pr. liter olje (fra dagens sats på 70 øre) og særskattesatsen reduseres med 4 prosentpoeng til 46 prosent. Dersom særskattesatsen holdes uendret på 50 prosent, men CO_2-avgiften likevel reduseres som over, vil nåverdien av skatteøkningen med de nye skattereglene utgjøre om lag 30 milliarder kroner, anslått ut fra en statisk beregningsmetode. I disse beregningene har en imidlertid ikke tatt med skattevirkningen av at dagens skjevdeling av finanskostnader rettes opp.

Det understrekes at provenyberegningene er svært usikre, og at andre forutsetninger om bl.a. avskrivningstid, diskonteringsrente og oljepris enn det som er lagt til grunn, i stor grad vil kunne påvirke resultatene.

Utvalgets forslag består i hovedsak av å redusere omfanget av fradrag noe, i tillegg til at fradragene utsettes i tid. På den annen side vil fradragene være sikre i det skattesystemet som utvalget foreslår, mens den økonomiske verdien av fradragene i dagens system, vil påvirkes av usikkerheten om framtidig skatteposisjon. Når man sammenlikner endringene med dagens system, er det derfor viktig hvordan en beregner innstrammingseffekten av at fradrag blir utsatt. I den grad utsettelse av sikre fradrag diskonteres med en risikojustert rente, vil dette overvurdere innstrammingseffekten.

MARGINALE REALAVKASTNINGSKRAV

Et hovedmål med utvalgets forslag til nye skatteregler er at det skal behandle sokkelinvesteringer mer nøytralt enn i dag, blant annet slik at en unngår at investeringer som er ulønnsomme før skatt, kan være lønnsomme etter skatt. Nøytraliteten i skattesystemet bør i så stor grad som mulig være generell, dvs. uavhengig av nivået på skattesatsen, inflasjonsraten og selskapets avkastningskrav. Utvalgets forslag vil bidra til å gjøre skattereglene vesentlig mer nøytrale generelt sett. Blant annet administrative og praktiske hensyn setter likevel grenser for hvor detaljert en kan utforme f. eks. avskrivningsreglene, slik at likebehandlingen av ulike investeringer i alminnelig inntekt ikke blir fullstendig.

Utvalget har benyttet seg av beregninger av såkalte marginale realavkastningskrav for å vurdere om det eksisterende skattesystemet er nøytralt, og for å vise at de foreslåtte endringene fører til et mer nøytralt system. Marginale realavkastningskrav sier hvor lønnsom en investering må være *før* skatt for at den skal være marginalt, dvs. så vidt, lønnsom *etter* skatt. Beregninger av marginale realavkastningskrav bygger på samme metode som beregninger av nåverdi og internrente. Fordelen er imidlertid at en ikke eksplisitt fastsetter alle data for en investering, men heller gjør implisitte forutsetninger om tidsforløpet. Metoden var bl.a. sentral i arbeidet med skattereformen i 1992.

Grunnen til at de marginale betraktningene er interessante, er at ressursanvendelsen avgjøres ved avveininger på marginen. For eksempel vil et selskap investere så lenge kontantoverskuddet fra driften etter skatt av en ekstra kapitalenhet overstiger det kapitalen koster etter skatt. Når en ikke ønsker å vri ressursbruken, må en sørge for at avveiningene på marginen påvirkes så lite som mulig av skatten.

Marginale realavkastningskrav sier kun noe om kravet til avkastning på marginale investeringer, og ikke noe om den gjennomsnittlige avkastningen av investeringer. Den *gjennomsnittlige* avkastningen på sokkelinvesteringer er vesentlig høyere enn kravet til marginalavkastning. Det er grunn til å understreke at den samfunnsøkonomiske

lønnsomheten av petroleumsvirksomheten på sokkelen kan være høy selv om de marginale realavkastningskravene eventuelt er lave. Et lavt marginalt avkastningskrav betyr imidlertid at den samfunnsøkonomiske avkastningen ikke trenger å være høy for alle de investeringene som det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre.

Utvalgets beregninger for investeringer i petroleumssektoren sammenlikner disse investeringene med en alternativ (finansiell) plassering med tilsvarende risiko. Med de forutsetninger utvalget har lagt til grunn, blir det marginale realavkastningskravet før skatt for den finansielle plasseringen på 7,8 pst. Avkastningen av den finansielle plasseringen skattlegges med alminnelig inntektsskatt. Dersom det marginale realavkastningskravet er lavt for en petroleumsinvestering, og lavere enn avkastningskravet for den alternative plasseringen, tyder det på at marginale investeringer blir for gunstig behandlet i petroleumsskatteregimet. Det gir sterke investeringinsentiver og kan føre til for høy kapitalbruk i sektoren. Omvendt vil et relativt høyt marginalt avkastningskrav tyde på en for «streng» skattemessig behandling av investeringene i petroleumssektoren, slik at en risikerer å få for lave investeringer i forhold til det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det vises til vedlegg 4 og 5 i NOU 2000:18 for nærmere forklaring av metoden for beregning av marginale realavkastningskrav og forutsetninger for beregningene.

For selskaper i full skatteposisjon, som er sikre på å kunne utnytte fradragene for avskrivninger, friinntekt og gjeldsrenter ved nyinvesteringer, er det riktig å diskontere skattereduksjonene som følger av disse fradragene med risikofri rente etter skatt. For et selskap utenfor skatteposisjon vil fradragene være usikre. Med utvalgets forslag til nye skatteregler er skattereduksjonene av avskrivninger og kapitalavkastningsfradrag sikre. Det gjelder for selskaper som er i full skatteposisjon i investeringenes levetid, så vel som for selskaper som ikke er i full skatteposisjon, men som får framføre underskudd med rente mot senere overskudd. Det gjelder også for selskaper som risikerer ikke å komme i skatteposisjon i den perioden de er aktive på sokkelen, siden utvalget foreslår at underskudd ved opphør tillates omsatt sammen med selskapets aktiva når aktiviteten avsluttes.

Det betyr at beregninger av marginale realavkastningskrav (og andre lønnsomhetsberegninger) med samme diskonteringsrente for hele kontantstrømmen – både den sikre og usikre delen av denne – blir særlig misvisende i utvalgets forslag til skattesystem. Verdien av et sikkert fradrag om noen år blir beregnet for lavt, og underskuddsframføring blir «straffet», dersom diskontering skjer med selskapenes avkastningskrav på totalkapitalen. Utvalget har derfor beregnet de marginale realavkastningskravene for selskaper i full skatteposisjon og selskaper utenfor skatteposisjon i det nye skattesystemet med en forutsetning om at selskapene diskonterer sikre fradrag med en risikofri rente etter skatt, og at underskuddsframføring trekkes ut som et sikkert «lån».

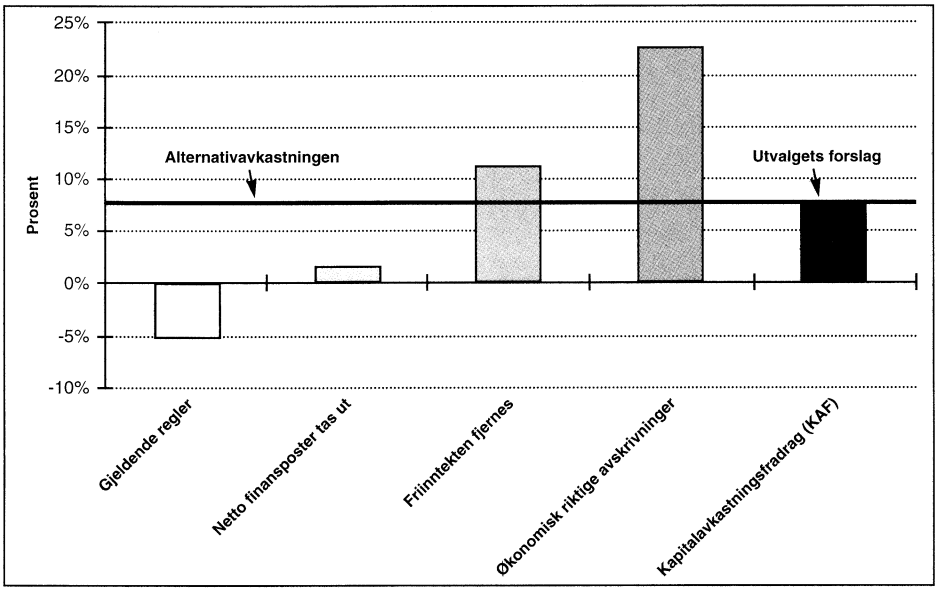
De marginale realavkastningskravene i det nye skattesystemet er robuste overfor endringer i særskattesatsen – nøytraliteten er ikke en «beregnet nøytralitet». Nøytraliteten er heller ikke avhengig av forutsetningen om selskapenes kapitalkostnad. Nøytraliteten til det nye systemet avhenger imidlertid av forutsetningen om at avskrivningssatsen tilsvarer faktisk verdifall. Som følge av forslaget om adgang til å beregne rente på framførte underskudd, vil nøytraliteten i det nye systemet også være uavhengig av selskapets skatteposisjon og investeringens ledetid (dvs. hvor lang tid det tar fra investeringen påbegynnes til den er ferdigstilt).

I figur 1 og 2 er det illustrert hvordan de ulike elementene i utvalgets forslag hver for seg og til sammen påvirker marginale realavkastningskrav ved investeringer i sokkelvirksomheten. Det er forutsatt at verdien av skattebesparelsen som følge av fradrag for avskrivninger, friinntekt og gjeldsrenter diskonteres med en nominell, risikofri rente etter skatt. Øvrige deler av kontantstrømmen diskonteres med et beregnet avkastningkrav for disse strømmene.

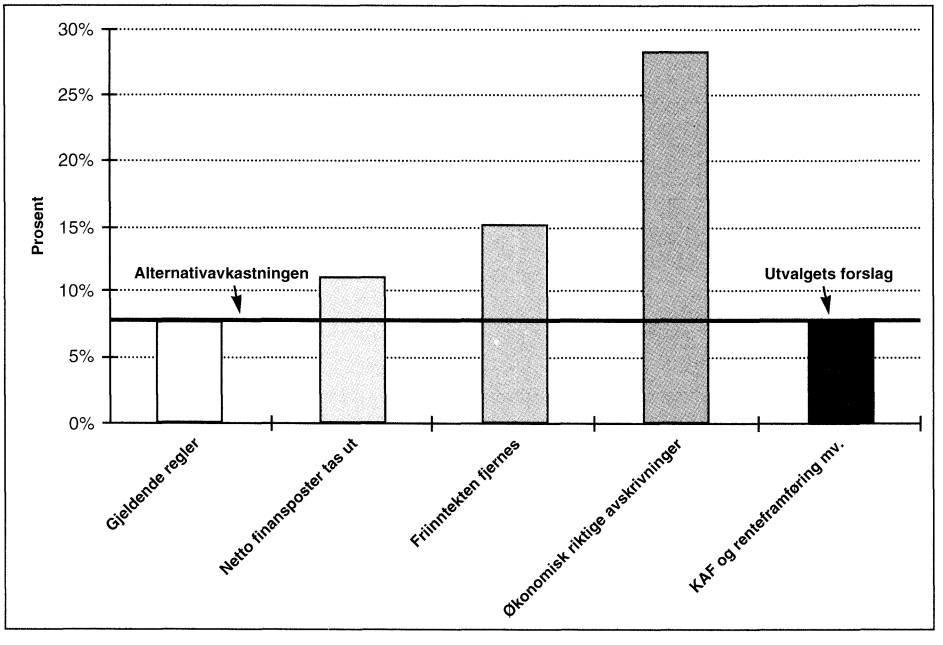
Marginale avkastningskrav er beregnet for selskaper i skatteposisjon (fig. 1) og under forutsetning om at det ikke er andre inntekter i selskapet (fig. 2). Beregningene bygger ellers på en rekke forutsetninger og tallanslag. Konklusjonene som trekkes om egenskaper ved skattesystemene, påvirkes imidlertid i liten grad av disse forutsetningene og anslagene.

I det gjeldende systemet er de marginale realavkastningskravene for selskaper i skatteposisjon beregnet til –5,0 prosent (figur 1). Ved sammenlikning med alternativavkastningen på 7,8 prosent, ser en at selskaper i full skatteposisjon kan gjennomføre investeringer som er klart ulønnsomme før skatt,

Figur 1 Virkninger av de ulike elementene i utvalgets forslag – selskap i full skatteposisjon



Figur 2 Virkninger av de ulike elementene i utvalgets forslag – selskap utenfor skatteposisjon



men lønnsomme etter skatt. For selskaper utenfor skatteposisjon gir dagens skatteregler marginale realavkastningskrav på 7,8 prosent (figur 2). Den store forskjellen i marginale realavkastningskrav for selskaper i og utenfor skatteposisjon, innebærer en klar skattemessig ulempe for nye selskaper i forhold til etablerte selskaper.

Figurene viser hvordan de ulike elementene i utvalgets forslag påvirker marginale realavkastningskrav i de to tilfellene. Denne oppsplittingen av effekter er bare for illustrasjonsformål. Utslaget for hvert enkelt element vil avhenge noe av rekkefølgen for innarbeiding av de ulike elementene. Men den samlede effekten av alle endringer er upåvirket av rekkefølgen i illustrasjonen.

Resultatene viser at det foreslåtte skattesystemet i begge tilfeller virker nøytralt (under ideelle forutsetninger).

KONKLUSJONER

Utvalgets analyser bekrefter at petroleumsskattesystemet har noen systemsvakheter:

- Det subsidierer investeringer på land og i utlandet.
- Det subsidierer kapitalbruk i petroleumssektoren.
- For nye aktører gir systemet for svake insentiver til å lete og investere.

Utvalgets forslag vil gjøre petroleumsbeskatningen mer målrettet i forhold til å beskatte inntekt av sokkelvirksomheten. Faren for samfunnsøkonomisk ulønnsomme sokkelinvesteringer vil også reduseres. Skattesystemet vil gi like investeringsinsentiver for nye og etablerte selskaper, og kan føre til større interesse fra nye aktørers side.

Utvalget har lagt størst vekt på systemegenskapene til skattesystemet, og gir ingen konkrete anbefalinger om særskattesatsen. Uavhengig av nivået i beskatningen, bør strukturen i skattesystemet justeres. Ved en eventuell omlegging må man så ta stilling til hvilken andel av avkastningen fra petroleumsvirksomheten staten vil beholde.

■■■

Sosialøkonomenes Forening

inviterer til

MEDLEMSMØTE
OM STATSBUDSJETTET

Torsdag 5. oktober
kl 18.00

Ingeniørenes Hus
Kronprinsens gate 17, Oslo

Statssekretær
Vidar Ovesen
(Finansdepartementet)
og
Sjeføkonom
Nils Terje Furunes
(Gjensidige NOR)
innleder til diskusjon om regjeringens forslag til budsjett for 2001.

Servering av kaffe/te og kaker før møtet

GRATIS ENTRÉ

KJELL J. SUNNEVÅG:

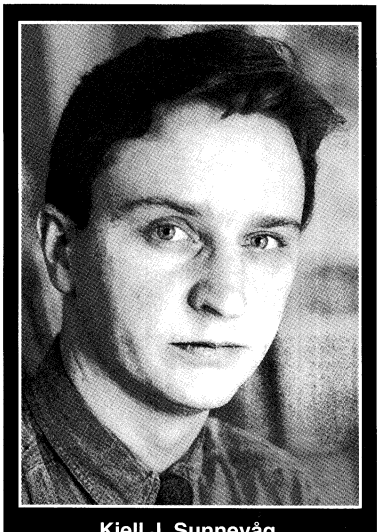
Vi kommer sent hr. kunsel!* Men vi kommer godt!

Merknader til NOU 2000: 18

Petroleumsskatteutvalget har nylig levert en utredning om skattesystemet på norsk sokkel bidrar til en samfunnsøkonomisk optimal utnyttelse av våre petroleumsressurser. I denne artikkelen kommenteres utvalgets utredning og anbefalinger.

I. BAKGRUNN

Vinteren 1981/82 nedsatte Finansdepartementet en uformell arbeidsgruppe for å foreta en bred gjennomgåelse av petroleumsskattesystemet.[2] Arbeidet ble ledet av daværende direktør for Statistisk Sentralbyrå, Arne Øien. Bakgrunnen var først og fremst bekymringer mht. de incentiver skattesystemet ga i forhold til selskapenes kostnadsbevissthet. Dette skyldtes særlig en generøs friinntekt. Allerede på det tidspunkt var man oppmerksom på at adgangen til å trekke fra gjeldsrenter i særskattegrunnlaget forårsaket betydelige nøytralitetsproblemer. En ressursrenteskatt ble vurdert – og avvist. Det Arbeidsgruppen tilrådde, var at skattesystemet ble endret slik at adgangen til å trekke renteutgifter falt bort ved særskatten. Til gjengjeld skulle avskrivningsgrunnlaget ligge 15% over anskaffelsesverdien.



Kjell J. Sunnevåg, Cand. polit. fra Universitetet i Bergen 1987, er forsker ved Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning.

Arbeidsgruppens forslag ble av ulike grunner ikke fulgt opp med faktiske endringer. Det var først i 1986 at det skjedde noe. Oljeprisen hadde falt dramatisk, og det var behov for å «stimulere lete- og utbyggingsaktiviteten på norsk sokkel». Særskatten ble redusert, og avskrivningene kunne påbegynnes på investeringstidspunktet. Videre ble friinntekten fjernet og erstattet med en produksjonsgodtgjørelse mot særskatten på 15% av verdien av produsert petroleum – en endring som neppe kan sies å ha vært begrunnet i nøytralitetsbetraktninger.[3] Dette systemelementet ble imidlertid fjernet da petroleumsskattesystemet ble revidert som en nødvendig oppfølging av Aarbakkegruppens arbeid, og vi fikk det skattesystemet som i all hovedsak har vært på plass frem til i dag.[4]

Det betyr ikke at systemet har vært uten lyter. Flere problemer har vært påpekt, hvorav de mest alvorlige har vært knyttet til rentefradraget mot særskatten.[5] Men også fremføring av underskudd uten rentekompensasjon har skapt problemer, både i forhold til selve investeringsvurderingen og i forhold til kjøp og salg av eierandeler.[6]

I oktober 1999 oppnevnte Regjeringen et Petroleumsskatteutvalg som skulle vurdere om petroleumsskattesystemet bidrar til en samfunnsøkonomisk optimal utnyttelse av ressursene på sokkelen, og om det virker nøytralt i forhold til selskapenes beslutninger om leting, utbygging, drift og ilandføring. Utvalget hadde også mandat til å fremme forslag til endringer i petroleumsskattesystemet som utvalget mener tilfredsstiller kravene til effektivitet og inndragning av grunnrente på en bedre måte. Ekspertutvalget ble ledet av Nina Bjerkedal fra Finansdepartementet, og la frem sin utredning 20. juni. Innholdet i utvalgets utredning og anbefalinger er presentert i en egen artikkel i dette nummer av Sosialøkonomen. Jeg forutsetter her at dette er kjent.

* Fra *Skipper Worse* (1882) av Alexander Kielland.

1 Se Finansdepartementet (1983).

2 Jf. Ot. prp. nr. 3 (1986-87).

3 Jf. St.meld.nr.48 (1989-90).

4 Se for eksempel Stensland og Sunnevåg (2-1989) og Johnsen og Sunnevåg (1994).

5 Se Sunnevåg (11/1994).

6 Viseadministrerende direktør i OLF, Nils Heilemann, til Dagens Næringsliv, 29. juni 2000.

II. HOVEDINNTRYKK

Utredningen med sine vedlegg gir en god og lesverdig oversikt over sentrale prinsipper for utforming av overskuddskattesystem generelt og grunnrenteskatt spesielt, petroleumsskattesystemet i ulike land, hvordan norsk petroleumsbeskatning er utformet og en vurdering av systemegenskaper. Særlig oppmerksomhet er viet incentivproblemer knyttet til kjøp og salg av eierandeler og valg av finansieringsform. Utvalget har grepet fatt i de viktigste problemene i petroleumsbeskatningen, og foreslått systemendringer som er målrettet og internt konsistent i forhold til disse. Ulike metoder for å beskatte grunnrente blir vurdert og forkastet, så som for eksempel en kontantstrømskatt, grunnrenteskatt og auksjonering av rettigheter.

Den modellen utvalget faller ned på tilsvarer i hovedtrekk den som er innført for beskatning av grunnrente i kraftsektoren, og er basert på Boadway og Bruce (1984), Fane (1987) og Bond og Devereux (1995). Normalavkastningen skjermes mot særbeskatning ved å beregne en årlig friinntekt – et kapitalavkastningsfradrag. Dette beregnes som en normert normalavkastning på den skattemessige bokførte realkapitalen. Finanskostnader inngår således ikke i skattegrunnlaget for grunnrenteskatt. Dette gir nøytralitet med hensyn til finansieringsform. Heller ikke vil oljeselskapenes investeringer på land og på sokkelen få noen finansiell merverdi. Videre kan negativt beregnet grunnlag for skatt fremføres med en normrente. Dermed unngås i stor grad problemene som foranlediger §10-behandling etter petroleumsskatteloven, dvs. kjøp og salg av skatteposisjon.

Oljeindustriens Landsforening (OLF) gikk på sin side imidlertid raskt ut og slaktet utvalgets forslag til endringer: «Dette verket bør legges bort før det gjør enda større skade enn det alt har gjort. Forslagene er så dramatiske at de åpenbart skremmer gamle som nye investorer bort fra norsk sokkel»[6]. Det er imidlertid vanskelig å forstå oljeindustriens uforbeholdne avvisning av de foreslåtte endringene. Alle skatteendringer vil skape både tapere og vinnere. Bedre systemegenskaper og administrativ forenkling er to viktige konsekvenser av utvalgets forslag. Enkelte elementer i gruppens forslag, som for eksempel underskuddsfremføring med rente, vil innebære en skattelette i forhold til dagens system, men utvalget vurderer det slik at samlet sett vil et bredere skattegrunnlag gi økt proveny til staten ved *dagens* særskattesats. Utvalgets beregninger ved gitte forutsetninger om oljepris osv. viser provenynøytralitet ved en særskattesats på 46%. I den grad provenynøytralitet legges til grunn (i den grad det er meningsfullt, gitt det tidsperspektiv og de forutsetninger som må legges til grunn for å beregne dette), og systemet endres i tråd med utvalgets anbefalinger, skulle man intuitivt tro at i hvert fall selskaper med løpende inntekt uten planer om nye investeringer vil fremstå som vinnere. At det kan svi med en fjerning av rentefradraget for enkelte selskap er ikke overraskende.

Det kan heller ikke komme som en overraskelse på industrien at det etter nærmere 20 års gjentatte påpekninger av problemet omsider forsøkes å gjøre noe med det. Tidligere tilløp til endring har blitt stoppet fordi norske myndigheter la vekt på at de norske petroleumsskattene skulle være utformet slik at de skulle være kreditable mot utenlandske skatter, først og fremst i forhold til skatteavtalen med USA. Det er også en reell fare for problemer på dette punktet når rentefradraget mot særskatten faller bort og dagens friinntekt erstattes av et kapitalavkastningsfradrag. Men nå sier utvalget – prisverdig – at dette i så fall ikke er et norsk problem: «Opprettholdelse av slike muligheter bør etter utvalgets vurdering ikke være et argument for å opprettholde uønskede skatteregler i Norge».

Til tross for at jeg synes ekspertutvalget har presentert en god analyse av «pasienten», og foreslått en riktig medisin i forhold til diagnosen, vil jeg likevel komme med noen merknader av mer kritisk art. For det første er det ikke åpenbart – slik utvalgets har foreslått – at avskrivningsreglene for ordinær selskapskatt bør endres slik at man beskatter normalavkastningen mer i samsvar med regelverket på land. For det andre kan det argumenteres for at utvalget kunne gått lengre i retning av administrativ forenkling ved å tillatte umiddelbar utgiftsføring av investeringer.

III. BESKATNING AV NORMALAVKASTNING

Utvalget argumenterer for at normal avkastning i petroleumsvirksomheten bør bli skattlagt på linje med annen virksomhet. Dette begrunnes i en målsetting om nøytralitet mellom sektorer, og et ønske om å «unngå for høy kapitalbruk på sokkelen». Om en vil skattlegge normalavkastningen på kapital er riktige avskrivninger en nødvendighet. På denne bakgrunn foreslår utvalget en tilpasning av avskrivningsreglene på sokkelen. I dag er det seks års lineære avskrivninger som kan påbegynnes ved investeringstidspunktet. Utvalget mener at dette samsvarer lite med kapitalslitet i sektoren og praksis på land med avskrivningstidspunkt knyttet til at kapitalutstyret er levert eller når det er ferdig. Utvalget foreslår at avskrivningstidspunkt for når avskrivningene kan starte endres i samsvar med praksis på land. Utvalget konkluderer ikke med hensyn til avskrivningsmetode, og innrømmer at det heller ikke har vært anledning til å foreta en tilstrekkelig analyse av dette.

Det er vel kjent at en overskuddskatt vil virke nøytralt på selskapenes investeringstilpasning. En skatt på kapitalinntekt vil imidlertid skape en kile mellom den samlede avkastningen på investeringen (før skatt) og den avkastningen investorene mottar (etter skatt). Med andre ord vil investeringstilpasningen bli upåvirket av skatten, men skatten på kapitalinntekt skaper en kile mellom grenseproduktet på kapital (renten før skatt) og tidspreferanseraten (renten etter skatt), noe som vil gi opphav til et effektivitetstap. En annen måte å se dette på er at investeringsnivået blir upåvirket av en overskuddskatt, men avkastning på sparingen vil bli redusert, noe som også fører til lavere sparing.

Dette fører til at vi står overfor et dilemma med hensyn til hvordan normalavkastingen skal beskattes i petroleumssektoren. Vi må velge om vi vil ha intertemporal effektivitet (optimal sparing i form av utvinningstempo) eller optimal investeringstilpasning mellom sektorer. I Sinn (1984) og Long og Sinn (1984) pekes det på at dersom normalavkastningen i petroleumssektoren beskattes på samme vis som normalavkastningen på land (samme skat-

tesats og korrekte avskrivninger begge steder) vil vi riktignok oppnå nøytralitet i kapitalbruken mellom sektorene, men dette skjer på bekostning av et for høyt utvinningstempo (for lav sparing). Forfatterne viser at et skattesystem med umiddelbar utgiftsføring og renteutgifter fradragsberettiget mot selskapsskatten på sokkelen vil gi samsvar mellom tidspreferanserate og utvinningstempo. Sinn (1984) innrømmer at en systematisk skattelovgivning kan synes å kreve kapitalbeskatning på naturressurser, men at: «...if the overall-all excess burden of taxation is to be minimised, it might seem wise, on the other hand, to try to satisfy the condition of intertemporal optimality rather than that of intersectoral efficiency» (side 203). Det at myndighetene har rimelig bra kontroll over nivået på kapitalbruken i petroleumssektoren gjennom konsesjonspolitikken styrker argumentasjonen om å ikke øke skatten på normalavkastningen i petroleumssektoren gjennom endrede avskrivningsregler slik utvalget har foreslått.

IV. AVSKRIVINGSPROFIL MOT SÆRSKATT

Valg av avskrivningsprofil mot særskatten er mindre kontroversielt. Boadway og Bruce (1984) viser at en hvilken som helst avskrivningsprofil vil gi samme nåverdi av skattebetalingene dersom systemet utformes med et kapitalavkastningsfradrag: Myndighetene kan «achieve any cash flow profile of tax revenues they desire, all of which have the same present value when discounted at r_t»(side 236). Det kan imidlertid hevdes at fastsetting av avskrivningssats for å oppnå en bestemt profil på skattebetalingene er et svakt poeng for en virksomhet som gir en etter hvert så omfattende og diversifisert inntektsstrøm som den norske myndigheter har fra norsk sokkel, både i form av skatter, SDØE og utbytte fra Statoil. Investeringsnivået er betydelig lavere enn det har vært, og vi ser ikke for oss noen gigangutbygginger i fremtiden.

Boadway og Bruce (1984) viser at en kontantsstrømskatt kan betraktes som et spesialtilfelle av et skattesystem med et kapitalavkastningfradrag, slik som utvalget har foreslått. Man kan forstå at myndighetene er skeptisk til en *ren* kontantstrømskatt, særlig i en oppbyggingsfase. Men man kan spørre seg hvorfor utvalget ikke går enda lenger i retning av administrativ forenkling og foreslår en tilpasset kontantstrømskatt (umiddelbar utgiftsføring) der underskudd fremføres med en normrente (etter skatt). I den fase norsk sokkel er i nå burde myndighetene være indifferent mellom disse systemene. Imidlertid representerer umiddelbar utgiftsføring en administrativ forenkling, særlig dersom man går i motsatt retning av det utvalget foreslår i forhold til avskrivninger mot selskapsskatten og tillater utgiftsføring også der, jf. merknadene over. Fortsatt må en normrente fastsettes, men dette for bruk i de tilfeller hvor selskapet kommer i en underskuddsposisjon.

Dog; i det store og det hele har utvalget gjort et imponerende stykke arbeid på kort tid. Rapporten med sine vedlegg er preget av innsiktsfull analyse og målrettede tiltak. Problemene som påpekes har riktignok vært kjent en god stund, men som tittelen på dette innlegget antyder: Utvalget «kommer godt». La oss håpe at ikke utvalgets anbefalinger lider samme skjebne som ble Øien-gruppen til del for 17 år siden.

REFERANSER:

Boadway, R., & Bruce, N. (1984). A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics*, 24, 231-239.

Bond, S. R., & Devereux, M. P. (1995). On the design of a neutral business tax under uncertainty. *Journal of public Economics*, 58, 57-71.

Fane, G. (1987). Neutral taxation under uncertainty. *Journal of Public Economics*, 33, 95-105.

Finansdepartementet (1983). *Petroleumsskattlegging: Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet.* Finans- og tolldepartementet, Oslo.

Johnsen, T., & Sunnevåg, K. (1994). Leasing av produksjonsmidler på norsk sokkel: betydningen av rentefradraget. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 109, 129-153.

Long, N. V., & Sinn, H.-W. (1984). Optimal Taxation and Economic Depreciation: A General Equilibrium Model with Capital and an Exhaustible Resource. I M. C. Kemp & N. V. Long (Red.), *Essays in the Economics of Exhaustible Resources* (pp. 227-246): Elsevier Science Publishers B. V.

Ot. prp. nr. 3 (1986-87). *Om lov om endring i lov av 13. juni 1975 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.*: Finans- og tolldepartementet.

Sinn, H.-W. (1984). Optimal Resource Taxation. I D. W. Pearce, H. Siebert, and I. Walter (Red.), *Risk and the Polotical Economy of Resource Development* (pp. 197-204). London: Macmillan Press.

St.meld.nr.48 (1989-90). *Retningslinjer for reformer i bedrifts- og kapitalbeskatningen, og konsekvenser for personbeskatningen*: Finans- og tolldepartementet.

Stensland, G., & Sunnevåg, K. (1989). Optimal låneandel ved investering i petroleumssektoren. *BETA*, 48-66.

Sunnevåg, K. (1994). Skattemessig behandling ved omsetning av eierandeler på norsk kontinentalsokkel. *Sosialøkonomen*, 16-25.

■■■

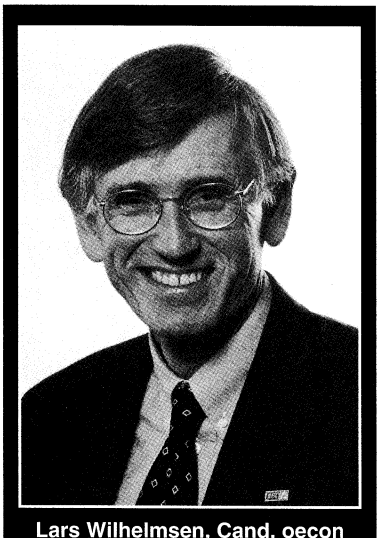
LARS WILHELMSEN OG TERJE P. HAGEN:

Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Norge står midt oppe i en omfattende debatt om oppgavefordelingen mellom styringsnivåene, herunder regionnivåets framtid. Oppgavefordelingsutvalget som avga sin innstilling i juli, legger mange av premissene for debatten. I artikkelen vises det at dagens fylkeskommune sliter med alvorlige legitimitetsmessige og styringsmessige problemer. Det skisseres fire alternativer for framtidig organisering: Landsdelsmodellen, Utviklingsmodellen, Samarbeidsmodellen og Tonivå-modellen. Til slutt gjøres det rede for utvalgets innstilling.

1. MANDATET OG BAKGRUNNEN FOR UTVALGET

Oppgavefordelingsutvalget la fram sin utredning 3 juli i år. Utvalget ble til som et resultat av Stortingets behandling i 1996 av Stortingsmeldingen om kommuneinndelingen. Denne meldingen var Regjeringens oppfølging av Christiansenutvalget; NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Som kjent ønsket ikke Stortingets flertall å gå videre med en inndelingsreform for kommunesektoren. Det Stortinget derimot ønsket var at det skulle settes ned et utvalg som skulle: «foreta en helhetlig gjennomgang av ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de tre ulike forvaltningsnivåene.» Det ble Oppgavefordelingsutvalget.



Lars Wilhelmsen, Cand. oecon ved Universitetet i Oslo, 1972, er administrerende direktør i Husbanken og leder for Oppgavefordelingsfondet.

I korthet kan det sies at utvalget fikk i mandat å evaluere oppgavefordelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune, og særskilt erfaringene med fylkeskommunen som eget forvaltningsnivå. På denne bakgrunn skulle utvalget komme med forslag til eventuelle reformer som kunne: «styrke demokratiet, bedre grunnlaget for politisk styring, gi en mer brukervennlig forvaltning og bidra til bedre offentlig ressursbruk.»

Opprinnelig forutsatte Stortingets flertall at utvalget arbeid skulle baseres på at vi fortsatt skulle ha tre forvaltningsnivåer. Den politiske debatten løp imidlertid fra denne begrensingen i mandatet. Høsten 1999 fikk Høyre enstemmig oppslutning i Stortinget om et forslag om å be regjeringen utvide mandatet til også å omfatte en vurdering av antall forvaltningsnivåer, men samtidig også en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner.

I sin analyse har utvalget tatt utgangspunkt i en grundig drøfting av hvilke verdier og hensyn som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Vi peker på tre hovedhensyn: hensynet til brukerne, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse, og hensynet til nasjonale mål. Bak disse hovedhensynene ligger det ulike politiske verdier og mål som ofte vil være i konflikt med hverandre. Klassiske eksempler er konflikten mellom likeverdig fordeling av goder som et nasjonalt mål og retten til å bestemme selv på lokalt nivå, og mellom rask og kostnadsbesparende saksbehandling og rettssikkerhet og mulighet for demokratisk innflytelse. Organisering og oppgavefordeling i offentlig sektor blir derfor alltid spørsmål om valg og avveining mellom ulike hensyn.

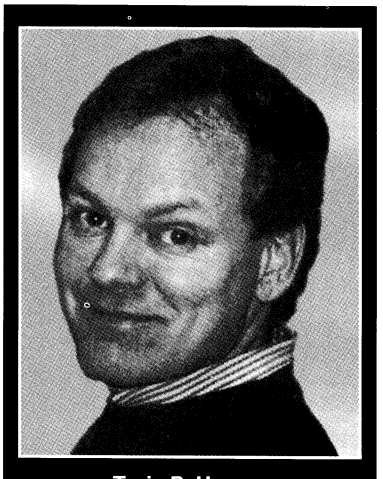
Utvalget har nedfelt de ulike verdier og hensyn som bør vektlegges i syv retningslinjer for oppgavefordeling i offentlig sektor. Disse retningslinjene har utvalget lagt til grunn for sin evaluering og for sine forslag til endringer.

Utvalgets 7 retningslinjer for oppgavefordeling:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.

3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering og /eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Oppgavefordelingen er tett sammenvevd med andre temaer i debatten om organisering av offentlig sektor. Ikke minst gjelder dette spørsmålene om kommuneinndeling, fristilling og statlig styring. Mandatet tilsa at utvalget tok utgangspunkt i dagens kommuneinndeling, men vi har kommet inn på dette når vi mener at oppgaver kunne bli bedre ivaretatt ved endring i kommuneinndelingen. Vi har også sett på konsekvenser for inndelingen under drøftingen av modeller for det regionale nivået. Generelt har utvalget sagt at spørsmålet om kommuneinndeling må stå sentralt i det videre reformarbeid i offentlig sektor. Fristilling av offentlig virksomhet, drøftes der det kan ha betydning for oppgavefordelingen. Det er utvalgets utgangspunkt at muligheten må ses som et positivt potensiale. Om fristilling skal tas i bruk bør være en del av handlingsrommet for ansvarlig myndighet. Styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren har nær sammenheng med ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og drøftes grundig.



Terje P. Hagen, førsteamanuensis, dr. polit. ved Senter for helseadministrasjon, Universitetet i Oslo og utvalgsmedlem i Oppgavefordelingsfondet.

2. UTVALGETS EVALUERING AV FYLKESKOMMUNEN

Evalueringen av fylkeskommunen som eget forvaltningsnivå er gjort med utgangspunkt i tre perspektiver: Fylkeskommunen som demokratisk arena, fylkeskommunen som tjenesteprodusent og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Demokratisk arena: Etter utvalgets vurdering er det fylkeskommunale demokratiet satt under press. Signalene om dette er mange. Valgdeltakelsen er lav og fallende, men ikke vesentlig laverer enn ved kommunevalgene. Spørreundersøkelser viser at folk har et distansert forhold til fylkeskommunen som politisk institusjon. Det er gjennomgående at fylkeskommunen oppleves som en mindre viktig del av demokratiet enn de andre styringsnivåene, og innbyggerne opplever at fylkespolitikken i forholdsvis liten grad har innvirkning på deres hverdag. Samtidig er det grunn til å understreke at direkte valg til fylkestingene som ble innført i 1976 har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse enn tidligere, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I forhold til situasjonen før 1976 bør det fremheves at kvinnene nå har kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert, partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig, og man har i stor grad fått fylkespolitikere som legger et helhetlig regionalt perspektiv til grunn for sitt arbeid.

Tjenesteprodusent: Fylkeskommunens innsats innenfor tjenesteproduksjon er preget av et paradoks. På den ene siden kan det hevdes at den har vært vellykket. Sammen med kommunene har fylkeskommunene bidratt til å bygge opp velferdssamfunnet, og gjort det mulig å kombinere nasjonale satsinger med lokal og regional tilpasning og deltakelse. Fylkeskommunen har løst en rekke oppgaver som har vært sterkt prioritert av sentrale myndigheter og som har hatt stor positiv betydning for folk flest. På den andre siden er fylkeskommunene utsatt for sterk kritikk for nettopp sin håndtering av sentrale velferdsoppgaver.

Etter utvalgets vurdering eksisterer det også etter en periode med større reformer i spesialisthelsetjenesten betydelige problemer som må løses. Det er store variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk til helsetjenester. Årsaken til forskjellene ligger imidlertid i første rekke i variasjoner i fylkeskommunale inntekter, som i hovedsak bestemmes av staten. Evalueringen viser at det fortsatt er lange ventetider og brutte ventetidsgarantier, selv om de siste tallene viser bedring når det gjelder garantibrudd. Forklaringene på lange ventelister er sammensatte. Fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret ved at det har vært lavt nivå på investeringer i bygningsmasse og utstyr, og ved manglende oppfølging av sykehusenes effektivitetsutvikling. Staten har imidlertid også et delansvar bl.a. gjennom sin fastsettelse av de fylkeskommunale inntektsrammer. Etter utvalgets vurdering gjenstår det videre betydelige utfordringer knyttet til å utvikle en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene. Den raske medisinsk-teknologiske utvikling, behov for kapitalkrevende utstyr, samt større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene innen og på tvers av fylkesgrenser. Etter utvalgets vurdering har fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten bidratt til god kontroll over utgiftsveksten i helsesektoren når perioden etter 1976 betraktes som helhet. Dette har sin årsak i kombinasjonen mellom statlige rammer til et eget folkevalgt organ og det at dette organet får ansvaret med å prioritere sentrale velferdsoppgaver innenfor rammene. De siste årene er

imidlertid kostnadskontrollen svekket. Dette har sin bakgrunn i flere forhold, både økende kompleksitet i finansieringen av sykehusene som følge av at fylkeskommunene alene ikke har hatt økonomisk bæreevne til å skape en ønsket økning i sykehusenes aktiviteter og kanskje også den parlamentariske situasjon nasjonalt med relativt svake mindretallsregjeringer. Utvalget fremhever videre at spesialisthelsetjenesten nok er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstille de stadig voksende krav og forventninger som stilles fra befolkningen. Det vedvarende presset på ressursrammene innen sektoren vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig for tjenestene.

Når det gjelder videregående opplæring viser evalueringen at det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det samlet sett kan sies at fylkeskommunen har løst sine oppgaver godt. Håndteringen av større reformer som f.eks. Reform 94 har vært vellykket, og brukerundersøkelser tyder på at et stort flertall sier seg fornøyd med det tilbudet som fylkeskommune gir. Store variasjoner mellom fylkene med hensyn til utgifter pr. elev kan imidlertid tyde på at det er potensiale for effektivisering i noen fylker.

Regional utviklingsaktør: Evalueringen tyder på at fylkeskommunen ikke har lykkes så godt som sentral aktør for samfunnsplanlegging og regional utvikling. Årsakene kan være mange. For det første kan det skyldes kommunal motvilje til fylkesplanen som overgripende planleggingsinstrument og frykt for at fylkeskommunen gjennom å ha ansvaret for fylkesplanen får en overordnet rolle. For det andre kan det skyldes at fylkeskommunen ikke har kontroll over beslutninger som er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv, som f.eks. innenfor landbruk og miljøvern (fylkesmannen), de viktigste vegene (statens vegvesen) eller arealforvaltning (kommunene). For det tredje kan det skyldes at fylkeskommunen gjennom flere reformer på nittitallet har mistet ansvaret for viktige regionalpolitiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene rettet mot bedriftene er i dag i hovedsak samlet hos Statens distrikts- og næringsutviklingsfond. Summen av dette blir at fylkeskommunen sitter med et betydelig planapparat, men mangler virkemidler for å sette planer ut i livet. Mangelen på «harde» virkemidler og gjennomføringsansvar bidrar i neste omgang til at fylkeskommunene fort blir usynlige og taper nødvendig legitimitet og autoritet i arbeidet. Men manglende suksess kan også til en viss grad skyldes at fylkeskommune i liten grad har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har på dette området.

Oppsummering: I en samlet vurdering av fylkeskommunen synes det rimelig å hevde at fylkeskommunen ikke har levd opp til de forventningene som var stilt til den for 25 år siden. Etter utvalgets vurdering har imidlertid fylkeskommunen aldri fått anledning til å spille den rollen den var tiltenkt. Det mest markante utslaget er at fylkeskommunen har fått en smalere basis som regionalpolitisk aktør enn det som var intensjonene. Viktige regionale oppgaver og virkemidler er av ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommunen har i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring. Dette kan ha bidratt til at fylkeskommunen ikke har større oppslutning enn den har i dag.

Reformbehovet springer da ut av følgende problemer: Fylkeskommunen har lavere legitimitet enn ønskelig, fylkeskommunen har for svak økonomisk bæreevne til å håndtere sykehusene og representerer for små regioner til å håndtere funksjonsfordelingsproblemene mellom sykehusene, og fylkeskommunene er uten sterke virkemidler i regionalpolitikken.

3. LØSNINGSMODELLER FOR REGIONNIVÅET

Som en inngang til diskusjonen om hvordan offentlig forvaltning bør organiseres, diskuterer utvalget fire ulike modeller som alle er alternativer til dagens fylkeskommune. Modellene varierer med hensyn på antall styringsnivåer, oppgaver, valgordning og størrelse på det regionale nivået. Modellene er:

1. *Landsdelsmodellen*: 5-7 landsdelsregioner, større ansvarsområde og direkte valg til politisk styringsorgan
2. *Utviklingsmodellen*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen og direkte valg
3. *Samarbeidsmodellen:* 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen, overføring av spesialisthelsetjenesten til staten, og indirekte valg
4. *Tonivå-modellen*: Dagens fylkeskommune avvikles og det innføres en forvaltningsordning basert på to nivåer, stat og kommune.

Modellene er ikke ment som ferdige løsningsforslag, men representerer hver for seg et sett av egenskaper og hensyn som utvalget mener det er viktig å vurdere i det videre arbeidet med løsninger i forhold til reformbehovet. Sentrale forutsetninger i modellene knyttet til størrelse, oppgaver og valgordning, kan kombineres på andre måter og gi andre varianter. Alle modellene tar utgangspunkt i at de kan gjennomføres innenfor hovedelementene av dagens finansieringssystem for kommunesektoren.

Landsdelsmodellen

I landsdelsmodellen beholdes dagens forvaltningsstruktur med tre nivåer, men dagens fylkeskommuner erstattes av langt større regionale enheter. Landsdelsregionene får et tungt ansvar for offentlige oppgaver som er utviklingsorienterte og for tjenesteytende oppgaver som krever et stort befolkningsunderlag. Landsdelsregionene styres av et regionting utpekt gjennom direkte valg.

Med utgangspunkt i landsdeler og dagens helseregioner, forutsetter utvalget en inndeling i 5-7 enheter. Landsdelsregionene vil da ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn dagens fylkeskommuner, samtidig som de kan avgrenses slik at innbyggerne har en viss opplevelse av felles regional identitet. Som en illustrasjon kan nevnes at dagens 5 helseregioner har et befolkningsunderlag som varierer mellom snaut 0,5 millioner og drøyt 1,5 millioner innbyggere.

Landsdelsmodellen skisseres med følgende oppgaver: Ansvar for spesialisthelsetjenestene, videregående opplæring, statlige høgskoler, dagens

fylkeskommunale ansvar innenfor kultur samt ansvar for region-, landsdels- og knutepunktinstitusjoner, dagens fylkeskommunale ansvar innen samferdsel og i tillegg riksvegene (ikke stamveger) og bestilleransvaret for lokale og regionale jernbane- og flyruter, miljøvernavdelingen, ansvaret for bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler som nå ligger ved SNDs distriktskontorer og fylkesmennene, veiledningsoppgaver som nå ligger i den ytre fiskeriadministrasjon, oppgaver som i dag ivaretas av fylkesarbeidskontorene og de lokale arbeidskontorene. I tillegg får regional planlegging en forpliktende virkning. Dagens fylkeskommunale ansvar for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern overføres til kommunene, mens ansvaret for enkelte spesialiserte tilbud kan legges til landsdelsregionene. En kan tenke seg at landsdelsregionene får større økonomisk handlefrihet enn dagens fylkeskommuner.

I utvalgets drøfting av modellen legges det vekt på at landsdelsmodellen vil legge til rette for en mer effektiv organisering av spesialisthelsetjenesten samtidig som positive sider vedrørende kostnadskontroll i dagens system kan beholdes. Fordelene vil være knyttet til flere forhold, i første rekke større muligheter for å bedre funksjonsfordelingen mellom sykehusene og større økonomisk bæreevne som kan redusere behovet for statlig medfinansiering av helsetjenester. På den andre siden vil modellen føre til lenger avstand mellom 1. og 2. linjetjenestene både innenfor somatisk og psykiatrisk helsevern. For enkelte tjenester f eks videregående opplæring, vil landsdelsregionene gi et større befolkningsunderlag enn det som strengt tatt er nødvendig for at denne tjenesten kan drives effektivt og med stor grad av valgfrihet for elevene.

Når det gjelder det regionale utviklingsarbeidet vil landsdelsmodellen kunne legge til rette for samkjørt innsats innenfor store områder, bedret samordning av virkemidler og sektorer og forsterkede kompetansemiljøer. Dette vil bl.a. kunne gi bedre forutsetninger for å møte den internasjonale konkurransen om næringsetablering og -utvikling. På den andre siden kan det reises spørsmål om inndeling i så få enheter som det her er tale om, vil kunne fange opp de fundamentale regionale sammenhenger som bør være utgangspunkt for en regional utviklingspolitikk. Vil landsdelsregionene i for stor grad måtte omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter? Vil avstanden til utviklingsarbeidet på kommunenivå bli for stor? Vil landsdelsregionene bli for store og tungdrevne i forhold til de krav utviklingsarbeid setter? Kan satsing på regionalt handlingsrom for å utnytte regionale fortrinn føre til større forskjeller mellom ulike deler av landet?

I forhold til dagens fylkeskommune, vil landsdelsmodellen bety redusert nærhet mellom velger og folkevalgt. Dette trekker i retning av lavere legitimitet enn det dagens fylkeskommuner har. På den andre siden vil landsdelsregionen ha et større ansvar og dermed være av større betydning for velgerne. Dette kan bidra til økt interesse for politikken som utøves på regionalt nivå.

Landsdelsmodellen kan forrykke balansen mellom kommunene og det regionale nivået, og reise spørsmål om region og kommune kan bevares som sidestilte organer. Modellen vil utløse økt behov for interkommunalt samarbeid både om velferdstjenester og om utviklingsoppgaver. Det må antas at landsdelsmodellen vil føre til at spørsmål om en grunnleggende endring i kommuneinndelingen reises med økt styrke.

Utviklingsmodellen

Utviklingsmodellen tar særlig sikte på å styrke det folkevalgte regionale nivås egen evne og mulighet til å fylle den regionale utviklingsrollen. Modellen bygger på at det er nødvendig med endringer i fylkesinndelingen for å legge til rette for dette. Utgangspunktet er å finne fram til regioner hvor det er naturlig å se bosetting, næringsliv og samferdselsstruktur i sammenheng. Utvalget ser Trøndelag, Agder, indre Østland og hovedstadsområdet som aktuelle for endring. Når det gjelder Vestlandet og Nord-Norge vil det etter forutsetningene for denne modellen neppe være aktuelt med bare en region i hver landsdel. Med dette som utgangspunkt kan det være aktuelt med minimum 10, men ikke mer enn 15 regioner.

Utviklingsmodellen er skissert med direkte valg til regionting. Når det gjelder oppgaver skiller modellen seg fra landsdelsmodellen ved at staten beholder ansvaret for høgskoler, regionalt miljøvern, arbeidsmarkedsetaten, regionale flyruter, SND og de direkte bedriftsrettede virkemidlene. I tillegg beholder regionene ansvaret for dagens fylkeskommunale ansvar innen barnevern, rusmiddelomsorg og familievern. For spesialisthelsetjenesten kan modellen tenkes med løsninger hvor regionen har finansierings-/bestilleransvaret, men hvor enten regionen(e) eller staten eier sykehusene.

For de regionale utviklingsrollen vil styrken ved modellen være at den i større grad enn landsdelsmodellen kan bygge på sammenhengende regioner uten klart konkurrerende nærings- og bosettingsmessige tyngdepunkter. Selv om modellen ikke forutsetter samme grad av oppgaveoverføring fra staten, bør den kunne legge til rette for en mer helhetlig og aktiv utviklingspolitikk.

Større regioner vil gi bedre mulighet for rasjonell arbeidsdeling innen spesialisthelsetjenesten, men med regionalt eierskap til sykehusene vil ikke modellen fjerne behovet for samarbeid innen helseregioner. De positive sidene med kostnadskontroll i et system med regionalt finansieringsansvar, kan beholdes. Med et gjennomført skille mellom bestiller- og utførerfunksjonen og f eks enten statlig eierskap til sykehusene eller eierskap gjennom interfylkeskommunale selskaper, kan en både beholde kostnadskontroll og bedre mulighetene for å få til en gunstig funksjonsfordeling mellom sykehusene.

På grunn av færre regioner, vil utviklingsmodellen innebære større avstand mellom velger og folkevalgt, men også et regionalt nivå med større oppgaveportefølje og innflytelse enn dagens fylkeskommune. I forhold til landsdelsmodellen representerer utviklingsmodellen noe større nærhet, men noe mindre beslutningskraft. I utgangspunktet behøver ikke modellen få store konsekvenser for kommunene, men med større regioner enn i dag, kan en også her få et utvidet interkommunalt samarbeid om planlegging og utvikling innenfor mindre regioner. Det vil være naturlig at også regional statsforvaltning blir organisert etter inndelingen i

modellen, og den bør da kunne legge til rette for å hente ut effektivitetsgevinster i administrasjon av oppgaver på regionalt nivå.

Samarbeidsmodellen

Modellen sikter mot å styrke og rendyrke det folkevalgte regionale nivåets rolle som utviklingsaktør. Som et ledd i en slik strategi forutsettes ansvaret for spesialisthelsetjenesten overført til staten. Når det gjelder størrelse og geografisk inndeling er utgangspunktet for denne modellen det samme som i utviklingsmodellen. Det betyr at det kan være aktuelt med 10 til 15 enheter.

Konsentrasjon om utviklingsoppgavene og overføring av spesialisthelsetjenestene til staten, gjør det naturlig å vurdere å knytte det regionale politiske nivået nærmere opp til kommunene, slik at det i sterkere grad fremstår som et samarbeidsorgan for kommunene. Utvalget har i forbindelse med denne modellen drøftet ulike sider ved indirekte valgordninger og direkte valg basert på endret valgkretsinndeling. For å rendyrke modellen er den skissert med en indirekte valgordning basert på kommunestyrene. Bortsett fra ansvaret for spesialisthelsetjenesten har utvalget skissert samarbeidsmodellen med det samme ansvar og de samme oppgaver som utviklingsmodellen.

Når det gjelder den regionale utviklingsrollen, vil oppgaver, ansvar og geografisk inndeling gi samme mulighet til å fylle den rollen som i utviklingsmodellen. En overføring av spesialisthelsetjenestene til staten vil imidlertid kunne innebære at utviklingsoppgavene kommer sterkere i fokus blant politikere, administrasjon og innbyggere. Den sterke fokuseringen på kriser og uløste problemer i helsesektoren er en vesentlig årsak til de legitimitetsproblemer dagens fylkeskommuner har. På den andre siden vil en overføring av spesialisthelsetjenesten til staten innebære redusert lokalpolitisk innflytelse på et viktig samfunnsområde og kan gjøre at det regionale folkevalgte nivået blir enda mer usynlig for innbyggerne.

Innføring av en indirekte valgordning vil ha en rekke konsekvenser og egenskaper av både positiv og negativ valør. Når kommunene er direkte representert i regionens styrende organ, kan de lettere akseptere at det fattes beslutninger som er bindende for kommunene. Velges representantene blant fremtredende kommunepolitikere, kan det bidra til å synliggjøre det regionale nivået blant innbyggerene. Den løpende oppfølgingen av regionpolitikerne kan bli skjerpet ved at de vil stå politisk ansvarlig overfor aktive kommunepolitikere. Det vil bare bli ett lokalvalg. Regionpolitikerne vil ikke stå direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. Det kan bli vanskelig å sikre god representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning. Det kan også bli vanskelig å finne løsninger basert på et helhetlig regionalt perspektiv fordi den enkelte representant vil være mer opptatt av å fremme egen kommunes interesser.

Tonivå-modellen

Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå. De oppgavene som fylkeskommunen ivaretar i dag, overføres enten til staten eller til kommunene. Oppgaver som krever kommuneoverskridende løsninger må enten ivaretas av staten eller gjennom interkommunalt samarbeid.

For de viktigste av dagens fylkeskommunale oppgaver har utvalget drøftet fordeler og ulemper ved henholdsvis statlig og kommunalt ansvar. Utvalget har deretter skissert *ett* alternativ for oppgaveplasseringen som grunnlag for sin samlede drøfting av modellen. Staten tar da ansvaret for spesialisthelsetjenesten, kollektivtrafikk og deler av fylkesvegene, kulturminnevernet, funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren, tilretteleggende virkemidler innen næringspolitikken og regional planlegging. Kommunene tar ansvar for 2. linje sosialtjenester (barnevern, rusmiddelomsorg mv.), deler av fylkesvegene, fylkesbibliotekene, tilskuddsforvaltningen på kulturområdet, og videregående opplæring.

Viktige fordeler ved et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten vil antagelig være at det gir større frihet til geografisk organisering og lokalisering slik at funksjonsfordelingen mellom sykehusene kan bedres. Det kan bidra til klarere ansvarsforhold ved at det samme politiske nivå som setter helsepolitiske mål og økonomiske ramme får ansvar for å fremskaffe tjenestene, og kan gjøre det enklere å få til lik tilgjengelighet til sykehustjenester og fritt sykehusvalg. På den annen side vil det medføre tap av lokalpolitisk innflytelse bl.a. når det gjelder lokalisering og funksjonsfordeling, det kan gi dårligere kontroll med utgiftsveksten enn i dag, og det kan medføre lengre avstand mellom 1. og 2. linjehelsetjenesten.

Når det gjelder de regionale utviklingsoppgavene, forutsetter modellen stor grad av statlig ansvar. Det vil bidra til å samle ansvaret til ett forvaltningsnivå, men vil med dagens statlige organisering på regionalt nivå likevel innebære en organisatorisk oppsplitting. Den viktigste ulempen vil imidlertid være den manglende demokratiske forankring av en helhetlig regional utviklingspolitikk.

Tonivå-modellen vil medføre økt behov for interkommunalt samarbeid. De fleste kommuner vil f.eks. være for små til alene å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring og 2. linjetjenester innen sosialsektoren. Dagens kommuneinndeling vil bli satt under sterkere press. Større kommuner kan begrense behovet for interkommunale løsninger, men geografi og bosettingsstruktur mange steder tilsier at selv med omfattende endringer i kommuneinndelingen vil det være et stort behov for interkommunalt samarbeid.

Regional statsforvaltning vil få økt ansvar og nye roller. Den vil i langt større grad få ansvar knyttet til produksjon av velferdstjenester og en rolle innenfor samfunnsutvikling som tradisjonelt ikke har vært lagt til administrative organer. Det vil være naturlig at den statlige helseforvaltningen blir oppdelt i henhold til helseregionene. Det vil i denne modellen også være naturlig at vegkontorene og SNDs distriktskontorer organiseres i færre og mer funksjonelle enheter.

Avvikling av det folkevalgte regionale nivået kan øke oppmerksomheten om kommunen og innebære en vitalisering av kommunedemokratiet. Det vil bl.a. bare bli ett lokalvalg. Det kan også ses som en styrke for lokaldemokratiet at ansvaret for enkelte sentrale velferdstjenester overlates til kommunene, som er det politisk organ som er

nærmest innbyggerne. En overgang til to forvaltningsnivåer kan i utgangspunktet ses som en administrativ forenkling og effektivisering av offentlig forvaltning. Fylkestingsvalgene, de fylkeskommunale politiske styringsorganer og de fylkeskommunale administrasjoner vil bli avviklet. På den annen side må det bygges opp et statlig administrativt apparat for spesialisthelsetjenestene, og etater som fylkesmannen, vegkontorene og SND vil få nye oppgaver. Også de oppgavene som overføres til kommunene vil kreve administrative ressurser og ved nytt interkommunalt samarbeid må det bygges opp egne interkommunale administrasjoner og styringsorganer.

4. UTVALGETS TILRÅDING

Utvalget har delt sine tilrådinger i tre: om utøvelsen av statlig styring, om organisering av det regionale nivået, og om enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling som ikke tas opp i forbindelse med det regionale nivået.

Om utøvelsen av statlig styring. Et samlet utvalg understreker at dersom lokaldemokratiet skal fungere etter forutsetningene, enten det er på kommunalt eller regionalt nivå, må det være igjen et reelt handlingsrom også etter at statlige føringer er gitt. Utvalget ser graden av og formen på statlig styring som avgjørende for hvilket faktisk ansvar som legges til kommunesektoren. Storting og regjering bør ha større tillit til at folkevalgte på lokalt nivå kan prioritere fornuftig og er i stand til å ivareta innbyggerenes behov. Dette er også avgjørende for at ressursene skal utnyttes effektivt lokalt. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler i form av øremerkede tilskudd, lover, forskrifter, retningslinjer, rundskriv, handlingsplaner og plankrav, bør derfor reduseres betraktelig.

Utvalget mener at regional statsforvaltnings hovedoppgave i forhold til kommunesektoren skal være kontroll, tilsyn, klagebehandling og veiledning i forhold til lov og regelverk. Regional statsforvaltning bør som hovedregel ikke tillegges råd- og veiledningsoppgaver som utydeliggjør kommunesektorens ansvar for å utvikle kvaliteten på sine tjenester. Utvalget ser at en gjennomføring av prinsippet om klar rolle- og ansvarsfordeling, gjennom oppbygging av dobbeltkompetanse, kan innebære noe større ressursbruk enn om også ansvaret for kontroll, tilsyn og klage ble lagt til utøvende organ. Et slikt eventuelt effektivitetstap må ses som en pris som betales for å ivareta rettsikkerhetshensyn.

Om organisering av det regionale nivået. Utvalget trekker sine hovedkonklusjoner gjennom å formulere og svare på fire spørsmål:

1. *Er det noen oppgaver som løses best i et regionalt perspektiv?* Uavhengig av om det er stat, region eller kommune som skal ha det politiske ansvaret, mener utvalget at oppgaver innen samferdsel, planlegging inkl. areal og miljøspørsmål, kultur, næringsutvikling, videregående opplæring, spesialisthelsetjenesten og 2-linjetjenester innen barnevern og rusmiddelomsorg, krever et regionalt perspektiv. Dette kan dels begrunnes med at de av disse godene som kan defineres som kollektive goder, har et nedslagsfelt som er regionalt avgrenset, dels med at de av disse godene som er tjenester har stordriftsfordeler som kan utnyttes.
2. *Bør alle eller noen av disse oppgavene løses av et regionalt forvaltningsnivå underlagt folkevalgt styring?* Flertallet (alle i utvalget minus én) mener at en rekke av disse oppgavene krever valg og avveininger som bør gjøres av politisk ansvarlige organer. Ikke minst gjelder dette innen utviklingsoppgaver som samferdsel, planlegging, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur. Dette er områder hvor flertallet vil overføre betydelig økt ansvar fra staten til regionalt nivå. Dersom behovet for folkevalgt innflytelse skulle ivaretas gjennom å legge ansvaret for slike oppgaver til kommunene, ville det kreve et utstrakt interkommunalt samarbeid. Flertallet tror ikke interkommunale løsninger ville sikre den nødvendige effektivitet og beslutningsdyktighet som oppgavene krever og heller ikke legge til rette for å møte utfordringene i de større regionale sammenhenger. I en tonivå-modell ville det være mest realistisk å overflytte en vesentlig del av beslutningsmyndigheten til statlige organer. Selv om en kunne tenke seg former for rådgivende lokalpolitisk medinnflytelse, mener flertallet at dette ikke vil ivareta de grunnleggende behov for folkevalgt styring av disse oppgavene. Dette vil også bryte med nærhetshensyn som utvalget vektlegger sterkt.
3. *Hva er en evt. hensiktsmessig størrelse og geografisk inndeling på et slikt regionalt forvaltningsnivå?* Etter flertallets syn forutsetter en videre satsing på et regionalt forvaltningsnivå en revisjon av dagens inndeling med 19 enheter. Det skyldes både at mange av dagens fylker ikke dekker områder som er funksjonelle når en ser bosettings-, nærings- og samferdselsstruktur i sammenheng, og fordi det vil kunne hentes ut effektivitetsgevinster ved å redusere antall enheter. Et bredt flertall i utvalget slutter seg til de betrakningene som ligger bak utviklingsmodellen og foreslår en inndeling med 10-15 enheter. Flertallet tror at en inndeling i 5-7 landsdelsregioner vil gi for store regioner til å være egnede for en aktiv og samordnet utviklingspolitikk. Landsdelsregioner vil bla kunne omfatte flere konkurrerende bosettings- og næringsmessige tyngdepunkter, noe som kan gjøre det vanskelig å få oppslutning om en samlet utviklingspolitikk i regionen.
4. *Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et slikt forvaltningsnivå ha?* Et flertall går inn for fortsatt direkte valg, og legger vekt på den fundamentale demokratiske verdi som ligger i at politikere med ansvar for viktige samfunnsoppgaver står direkte ansvarlig overfor velgerne gjennom valg. Et mindretall går inn for indirekte valg fra kommunestyrene. Disse medlemmene mener bla. at det vil gi større styrke til gjennomføring av regionale oppgaver innen planlegging og regional utvikling dersom det regionale nivået styres av et samarbeidsnivå hvor kommunene er direkte med .

Det er uenighet i utvalget om plasseringen av ansvaret for spesialisthelse-

tjenestene. Et flertall går inn for at i hvert fall bestiller-/finansieringsansvaret bør ligge på regionalt nivå, mens et mindretall (bla de som går inn for indirekte valg til det regionale nivået) vil overføre ansvaret til staten.

Andre enkeltspørsmål. Det har vært utvalgets oppgave å gå igjennom oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune, og kommune, i sin fulle bredde. Dette er en meget omfattende oppgave. Under nevnes noen konklusjonene knyttet til sentrale regionale oppgaver.

Det er utvalgets syn at en nasjonal *næringspolitikk* ikke kan lykkes uten en aktiv medvirkning og tilpasning ut fra regionale forhold, men at det kan reises spørsmål om en i dag i tilstrekkelig grad klarer å utnytte den drakraft som kan ligge i et regionalt forankret engasjement. Flertallet i utvalget foreslår at en vurderer om det kan være hensiktsmessig å gi SNDs regionale styrer noe større ansvar enn i dag. Et mindretall foreslår at disse styrene bør ha reell beslutningsmyndighet. Det er enighet om at man i SND fortsatt bør samle ansvaret for de direkte bedriftsrettede virkemidlene. Et flertall ønsker i større grad å samle ansvaret for de tilretteleggende næringsvirkemidlene til det regionale folkevalgte nivået, men det er uenighet om hvor langt en skal gå.

Etter utvalgets syn legger ikke dagens oppsplittede oppgavefordeling til rette for en helhetlig *samferdselspolitikk* eller for tilstrekkelig samordning i forhold til arealpolitikken. Utvalgets flertall foreslår at det offentlige ansvaret for regional land- og sjøbasert samferdsel legges til det regionale folkevalgte nivået. Det foreslås å overføre riksveger som ikke er stamveger, tilskuddsansvaret for lokale og regionale jernbaneruter, samt ansvaret for de fylkesvise vegkontorene, fra staten til regionene. Som en forsøksordning bør et par større bykommuner overta tilskuddsansvaret for kollektivtrafikk og alle veger som ikke er stamveger.

Utvalget understreker at kommunen fortsatt må være den primære enheten i *arealforvaltningen*. Kommuneoverskridende utfordringer nødvendiggjør imidlertid politisk avveining og prioritering av ulike interesser og hensyn i en større territoriell sammenheng. Utvalgsflertallet tilrår at fylkesplanleggingen gis en generelt mer forpliktende virkning og bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning av regional karakter. Et flertall foreslå også å legge myndigheten til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner til det regionale folkevalgte nivået.

Når det gjelder organiseringen av *miljøvernet*, mener et flertall i utvalget at ansvaret for de regionale oppgavene bør flyttes fra fylkesmannen til det folkevalgte nivået. Dette vil kunne bidra til integrering og tilpasning av miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning. Interesser i miljøvernet som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep, bør ivaretas av miljøverndirektoratene. Et mindretall mener at nasjonale hensyn og oppgaver med tilsyn, kontroll og veiledning i forhold til lov og regelverk, tilsier at det regionale miljøvernet fortsatt bør være forankret til fylkesmannen.

I tillegg til dette kommer utvalget med i alt 28 tilrådinger på enkeltområder knyttet til oppgavefordelingen. De spenner fra et omfattende område som samarbeidet mellom trygdekontor, arbeidskontor og sosialkontor på lokalplanet, til mer snevre spørsmål for eksempel ansvaret for forliksrådene.

■■■

Abonnement

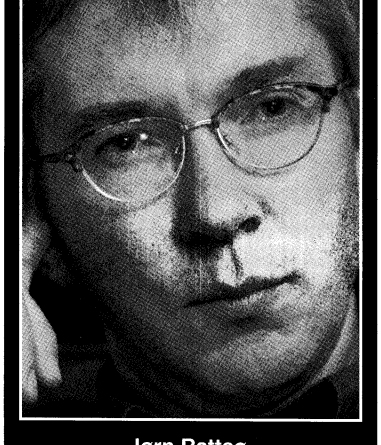
Abonnement løper til oppsigelse foreligger

JØRN RATTSØ:

Fiskal føderalisme på norsk

Oppgavefordelingsutvalget har levert omfattende materiale for å vurdere fylkeskommunens stilling. Utvalgets diagnose er reformbehov knyttet til demokrati, sykehus og regionalpolitikk. Utvalgets anbefalinger sprer seg på mange alternative modeller. Her påpekes at utvalget i liten grad trekker på litteraturen om fiskal føderalisme, som kanskje kunne ha anvist andre løsninger på reformbehovene. Problemene med demokrati og sykehusstyring skyldes ikke bare inndeling og oppgaver, men også uklare ansvarsforhold mellom nivåene og mellom politikk og produksjon. Debatten etter oppgavefordelingsutvalget bør i større grad ta for seg organisering og styring av velferdstjenestene. Det er likevel fare for at utvalget har rett i at det ikke peker seg ut noen enkel modell som det selvsagte svar på utfordringene.

Litteraturen om fiskal føderalisme handler om organisering og produksjon av lokale kollektive goder. Det kan være hensiktsmessig å desentralisere kollektive goder som har et begrenset geografisk nedslagsfelt. Det forutsettes vanligvis en form for lokal nytte-beskatning for å finansiere de lokale kollektive goder, som sikrer en lokal avveining mellom nytte og kostnad for godene. Endelig antas at befolkningen er mobil og «stemmer med føttene» slik at det er konkurranse mellom de desentraliserte enhetene og at befolkningen søker seg sammen i homogene grupper med hensyn til preferanser for lokale kollektive goder. Det norske system er mer komplisert enn denne Musgrave-Oates-Tiebout-modellen, men vi kan lære noe av grunnprinsippene for den.



Jørn Rattsø, Dr. philos fra 1988, er professor ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU.

Kommunesektoren her organiserer først og fremst velferdstjenester som kan karakteriseres som private goder (skole, eldreomsorg, helsetjenester), selv om de også har kollektive aspekter. Velferdstjenestene er underlagt streng regulering som del av en nasjonal fordelingspolitikk. Regulering er i samsvar med anbefalingene fra Musgrave og Oates (og mange andre) om at lokale enheter ikke bør konkurrere i fordelingspolitikken. Velferdstjenestene mangler et klart geografisk nedslagsfelt (bortsett fra spørsmål om tilgjengelighet og reiseavstander) og likhet i tilbud er selvstendig målsetting. Begrenset mobilitet og tung statlig finansiering av kommunesektoren (overføringer, regulerte skatter) forsterker avviket fra «idealmodellen» innen fiskal føderalisme, og begrenser konkurranse og andre insentiver for effektivitet.

Den norske og skandinaviske fiskale føderalisme har en annerledes begrunnelse enn standard økonomisk teori for feltet. Mens den desentralistiske modellen beskriver en lokal frivillig klubb som løser et felles lokalt kollektivt problem, har vi valgt en sentralistisk modell som domineres av nasjonale velferdstjenester delegert nedover. Begrunnelsen for denne delegering handler mer om avlastning av det nasjonale nivå og administrativ hensiktsmessighet enn om å ta hensyn til variasjon i lokale preferanser. I tillegg har kommunesektoren selvfølgelig også en mer standard begrunnelse knyttet til lokaldemokrati og lokale kollektive oppgaver (eks. arealregulering, teknisk infrastruktur).

Vektleggingen av statlig delegering gjør at en evaluering av den norske føderalisme i særlig grad må ta opp styringsmessige og beslutningsmessige erfaringer. Mangelfullt lokalt ansvar og strategisk spill overfor staten er åpenbare farer. Her kan nyere litteratur om politisk økonomi bidra med analyser av hvordan fiskale institusjoner påvirker offentlig politikk. Spesielt vil fellesressurs-problemet (common pool problemet) være aktuelt for å forstå utfordringen med å internalisere kostnader og kontrollere utgiftsveksten. Design av styringssystem, finansiering og oppgavestruktur må ta hensyn til beslutningssituasjonen når individuelle

goder finansieres over felleskassen. Etablering av klare ansvarsforhold (accountability) er særlig viktig i en slik sammenheng. Samtidig er det klart at evaluering av de norske erfaringer vanskeliggjøres av den store betydning det legges på fordelingspolitikk og spesielt distriktspolitikk. Det er ikke enkelt å etablere klare kriterier for hva som er vellykket på dette området, men de politiske myndigheter gir fordelingsvirkninger høy prioritet ved utformingen av systemet.

Det synes å være en alminnelig erkjennelse at vår administrative føderalisme behøver fornyelse. Lokalt oppleves lokaldemokratiet å ha lite handlingsrom og derfor liten mening, og kommuner og fylkeskommuner er mer orientert mot staten enn mot innbyggerne. Nasjonalt er det bekymring for overdreven ressursbruk i mangfoldig administrasjon, kostbar og rigid struktur, og mangelfull omstillingsevne og innovasjonsevne. Styringsmessig er sektoren preget av elendighetsbeskrivelse og press for statlige midler, samtidig som at ansvarsforholdene rundt tjenestene er uklare og finansieringen er lite synlig for befolkningen.

Det er ikke klart hvordan en fornyelse skal gripes an. Delegeringsproblemene gjør det naturlig å starte med organiseringen av velferdstjenestene, både produksjon, finansiering og styringssystem. Grenseoppgang mellom statlig og lokalt ansvar må stå sentralt. Avansert og komplisert tjenestetilbud er fortsatt organisert som forvaltning, og det er behov for klarere skille mellom politiske organer og den profesjonelle tjenesteyting. Innbyggerne bruker i økende grad private tilbud innen omsorg, helse og skole. Individualisering og internasjonalisering presser fram krav om valgfrihet, og søkelyset settes på brukernes stilling i forhold til produsentinteressene. Nye organisasjons- og finansierings-modeller for velferdstjenestene skaper så nye forutsetninger for organiseringen av forvaltningen. Dette tilsier en logisk framgangsmåte for politiske avklaringer. Først bør organiseringen av velferdstjenestene revurderes. Her er man kommet lengst med planer for selvstendige selskaper for sykehus, men er på etterskudd i eldreomsorg og skole. Dernest kan man revurdere politisk og administrativ forvaltning når velferdstjenestene har funnet ny form. En slik tilnærming kan gi nye vinklinger i forhold til debatten idag.

UTVALGET

Oppgavefordelingsutvalget ble ikke igangsatt med dette utgangspunktet. Forslagene om større kommuner og fylkeskommuner av kommuneinndelingsutvalget av 1992 (Christiansen-utvalget) hadde blitt politisk umulig å gjennomføre, og Stortinget flyttet søkelyset til oppgavefordelingen, først og fremst på fylkesnivå. Utvalget har den fordel i forhold til kommuneinndelingsutvalget at oppgaver og inndeling kan vurderes samtidig for fylkeskommunen. Begrensningene ved oppnevningen innebærer at utvalget i liten grad har kunnet ta hensyn til betydningen av fristilling av tjenester og i tillegg er bedt om å ta dagens kommuneinndeling som utgangspunkt. Utvalget erkjenner at fristilling har betydning og at tjenestene kan organiseres mer uavhengig av forvaltningsorganet. Det er videre et problem for utvalget at fylkeskommunens stilling ble kastet inn i mandatet bare et halvt år før overlevering.

NOU 2000:22 behandler kompliserte og omfattende samfunnsspørsmål, og den vil være en rik kilde til offentlig debatt. Bare enkelte av de problemstillinger som er tatt opp berøres her. Utvalgets styrke er erfaring og skjønn. Utredningen preges av at utvalget er sammensatt av erfarne byråkrater og politikere som villig tilbyr sine vurderinger. Det er åpenbart omfattende kunnskap om norsk forvaltning samlet i utvalget. Ifølge referanselista er det særlig et stort antatt stortingsmeldinger, odelstingsproposisjoner, stortingsproposisjoner og NOU-er som har ligget til grunn for utvalgets vurderinger. Man har fått gjort spørreundersøkelser for å finne ut hva andre politikere mener. Man kan få følelsen av at dette er et «lukket system» hvor erfarne offentlige personer oppsummerer offentlige dokumenter og supplerer med eget skjønn.

Design av mandat og utvalg er ikke opplegg for dramatisk fornyelse i offentlig sektor. På denne bakgrunn må utvalgets forslag sies å være ganske dristige. De mange alternative modeller som skisseres representerer et bredt utvalg av handlingsalternativer.

Utvalget tilbyr godt skjønn. Problemet med skjønn er at det er vanskelig å etterprøve. Utredningens styrke er ikke analytisk klarhet eller etterprøvbarhet. Men den trekker også på forskningsresultater, stort sett av norsk og beskrivende art. I den grad utredningen har et faglige grunnlag er det basert på statsvitenskap. Det gir begreper som «integrasjonsperspektivet», «hierarkiperspektivet», «partnerskapsperspektivet», «læringsperspektivet» osv. Det er mulig slike begreper hjelper for å gi oversikt over tilnærminger og problemstillinger, men de er iallefall lite presise og operative. Det økonomiske begrepsapparat skissert innledningsvis er i liten grad tatt i bruk.

PREMISSER

Utvalget starter med å klargjøre hvilke verdier og hensyn som ligger til grunn for forslagene. Det presenteres tre «overordnede hovedhensyn» – brukerne, lokalt selvstyre og deltagelse, og nasjonale mål. Effektivitet sies å inngå i hensynet til lokalt selvstyre og deltagelse. Her beskrives prioriteringseffektivitet/allokeringseffektivitet, som inkluderer at «løsninger blir skreddersydd til den lokale virkelighet». Videre inngår «effektivitet og samordning» under nasjonale mål, som da konsentrerer seg om kostnadseffektivitet. Med denne begrepsbruk framstår effektivitet som forskjellig fra hensynet til brukerne og deres tilgjengelighet. Når begrepene senere gis innhold i evalueringen av fylkeskommunen diskuteres «effektiv ressursbruk» separat fra «kvalitet». Det nører opp om en vanlig misforståelse i offentlig debatt, nemlig at effektivitet står i strid med ønsket om kvalitet. (Omlag samtidig med denne kom NOU 2000:19 om konkurranseutsetting som blant vurderingskriteriene gjennomgående bruker effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet for brukeren.) Den uheldige begrepsbruken har neppe konsekvenser for utvalgets forslag.

Uklarheter om effektivitet dukker likevel opp i utvalgets formulering av retningslinjer for reformer. Den første retningslinje er at «oppgaven bør legges på lavest mulige effektive nivå». Formuleringen minner litt om EU's subsidiaritets-prinsipp. Teksten i

Maastricht-avtalen er et kompromiss mellom den tyske posisjon, at EU-nivået bør ta oppgaver som kan løses mer effektivt enn i medlemslandene, og den engelske posisjon, at EU-nivået bør ta oppgaver når det er nødvendig for å nå sentrale målsettinger for oppgavene. Utvalgets prinsipp er like uklart som subsidiaritets-prinsippet. Utvalget tolker retningslinjen slik at individuelle velferdstjenester som hovedregel bør legges til det offentlige organ som er tettest på innbyggerne. Man benytter seg da ikke av muligheten til å bestemme nivå/inndeling og oppgavefordeling simultant. Det er ikke klart hva som skal forstås med «laveste mulige effektive nivå». Den økonomiske avveining mellom preferansevariasjon og kostnadsulemper gir en klarere forståelse av de hensyn som skal tas. Og utvalget konstruerer her en motsetning mellom effektivitet og «nærhet» til innbyggerne som er problematisk. Etter mitt skjønn ville utvalget tjent på å utnytte det etablerte begrepsapparat om lokale kollektive goder, eksternaliteter, og effektivitet. Det kunne ha ledet til dypere spørsmål innen fiskal føderalisme.

De statlige, kommunale og eksterne medlemmene i utvalget er blitt enige om styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren. Hovedbudskapet er at statens bruk av detaljstyring gjennom rettigheter, standarder og øremerkede midler bør reduseres betydelig. Statlig sektorstyring har slått for sterkt igjennom, presumptivt fordi mer overordnede departementer og politikere har hatt lite gjennomslag. Utvalget erkjenner at bak dette er det et spenningsforhold mellom velferdsstatens behov for nasjonal standardisering og hensynet til den lokale handlefrihet. Man spør seg da om velferdsstatens behov kan ivaretas på andre måter, gjerne med annen organisering av velferdstjenestene. Her ligger en alvorlig begrensning i utvalgets utredning og antagelig mandat.

I utvalgets omfattende evaluering av tingenes tilstand synes tre bekymringer å peke seg ut – demokratiet på fylkesplan, styring av sykehusene, og fylkeskommunene som regionalpolitisk aktør. Det har vært liten strid om diagnosen for demokrati og sykehus. Men fylkeskommunens rolle i regionalpolitikken er kontroversiell. Utvalget slår fast at fylkesplanene har hatt lite gjennomslag og at fylkeskommunen har lite inngrep med næringspolitiske virkemidler. Det er ikke klart at nasjonen behøver denne regionalpolitiske aktøren. Bekymringen er kanskje unødvendig? Den må iallefall sees i sammenheng med nasjonal næringspolitikk.

REFORM?

For politikere og andre som søker enkle løsninger for modernisering av offentlig sektor må utredningen være en skuffelse. Etter klar diagnose om reformbehov på fylkesnivå finner utvalget ikke noe enkelt svar. Ulike hensyn trekker i ulik retning. De radikale forslag om fjerning av fylkeskommunen, etablering av landsdelsregioner eller omgjøring av fylkeskommunen til kommunalt fellestiltak skaper alle nye problemer. Fjerning av fylkeskommunen skaper et gap mellom sterk stat og svake kommuner. Det vil være vanskelig å gi landsdelsregioner en demokratisk forankring. Kommunesamarbeid gir et svakt beslutningsnivå. Erfaringene i andre land peker heller ikke ut en modell som er klart bedre enn andre. Samtidig er motstanden i det etablerte system mot all forandring stor. Det blir vanskelig å slå politisk mynt på å være reformparti her.

På veien mot løsningene gjør utvalget mange nyttige avklaringer. Utvalgets flertall mener at det 'ikke er ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning'. Når man først etablerer beslutningsorganer på sub-nasjonalt nivå bør disse ha klart ansvar for finansiering og gjennomføring av oppgavene. Desentralisering gjøres jo for å utnytte lokaldemokrati og skape klare styringsforhold. Samarbeidsløsninger kan fort uthule både lokaldemokratisk forankring og styringsansvar og bør bare være supplerende. I diskusjonen om fristilling av tjenester sier utvalget at muligheten til fristilling er et gode og bør være en del av handlingsrommet for lokale myndigheter. Videre påpeker utvalget at konkurranseutsetting er faglig og administrativt krevende og at store kommuner vil ha fordeler framfor små. Det er en viktig erkjennelse at små kommuner kan stå i veien for en omfattende konkurranseutsetting og dermed rasjonalisering av tjenesteproduksjonen.

Når løsningene skal skisseres sprer utvalgets skjønn seg på mange alternativer. De ulike modellene er greit presentert. Men kobling mellom reformbehov og løsningsmodeller er ikke alltid like klar. Hvis hovedproblemet er fylkesdemokrati og sykehus, hva bidrar de ulike modellene med? Når det gjelder demokratiet på fylkesplan er to-nivåmodellen og samarbeidsmodellen tydelig nok, de løser demokrati-underskuddet ved å fjerne demokratiet på dette nivå. Landsdelsmodellens «regionting» må være en kraftig utfordring for demokratisk legitimitet. Og hvordan vil flertallets utviklingsmodell fornye lokaldemokratiet? Hvis man ender opp med rundt 15 fylkeskommuner vil endringene bli marginale. Begrunnelsen for å komme ned til 10 fylkeskommuner er først og fremst troen på funksjonelle regioner og generelt større enheter. Fylkesdemokrati handler nok mer om uklare ansvarsforhold.

Det andre hovedproblem er sykehusene. Problemet er selvfølgelig løst for fylkesnivået hvis de forutsettes overført til staten. Det er dristig å foreslå overføring til staten uten å fortelle hvordan staten skal organisere sykehustjenestene. Tidligere NOU-er har ikke gitt overbevisende svar. Statlig overtagelse tilsier nedleggelse av fylkeskommunen hvis man ikke er sterkt opptatt av behovet for en regionalpolitisk aktør på fylkesnivå, altså to-nivå modellen. Samarbeidsmodellen framstår som en ordning i påvente av konsolidert kommunestruktur, som riktignok kan ta meget lang tid. Landsdelsmodellen følger helseregionene og er et klart desentralisert svar på sykehusstyringen. Flertallets 10 fylkeskommuner gjør samarbeid om regionsykehusene enklere, men krever fortsatt samarbeid. Flertallets 15 fylkeskommuner er nært status quo.

Etter oppgavefordelingsutvalgets gjennomgang av handlingsalternativene synes de realistiske løsninger å være slik: Enten forsetter man som før med forsøk på mindre grensejusteringer, f.eks. i Agder, Oppland/ Hedemark og Trøndelag. Utfordringene innen fylkesdemokrati og sykehus må da møtes med andre tiltak. I mangel av struktur-

endring kan man gjennomføre en europeisk kontinental variant hvor man beholder den fragmenterte fylkes- og kommunestruktur, men tømmer den for store oppgaver. Velferdstjenestene vil da bli et statlig ansvar. Eller man legger ned fylkeskommunen, lar staten overta sykehusene, og venter på en runde med kommunesammenslutninger. Her kan samarbeidsmodellen være en venteordning eller en begrenset permanent ordning etter at vi har fått regionkommuner. Man kan i et slikt opplegg tenke seg et statlig organ på landsdelsnivå som organiserer sykehusene med fullmakter fra Stortinget.

Det dristige tredje alternativ er landsdelsmodellen. Flertallets 10 storfylker kan kanskje være en første steg mot landsdelsregionene. Da vil flertallets forslag være en viktig reform. Det er verd å diskutere gjennom et slikt regionalt beslutningsorgan som har hovedansvar for sykehusene. Samarbeidsmodellen er uaktuell hvis man ønsker regionnivå med handlekraft. Enhetene må være store nok til selvstendig økonomisk bæreevne, begrenset fordelingsproblem mellom dem, og med klart økonomisk ansvar for de tjenester som drives, inklusive sykehusene. Det kan legge forholdene til rette for beskatningsfrihet i inntektsskatten. Landsdelsregioner kan også avlaste staten for andre oppgaver (eks. regionale høgskoler). Regionalpolitikk har større mening på dette nivå. Oppbygging av slike regioner vil åpenbart utfordre nasjonalstaten.

KONKLUSJON

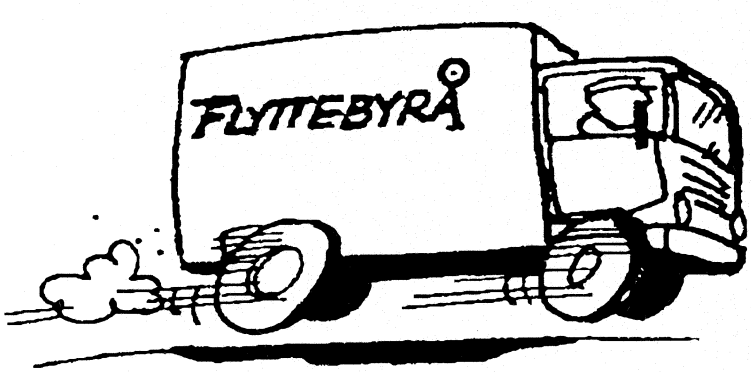
Oppgavefordelingsutvalget har samlet betydelig materiale og skjønn om hvordan den norske fiskale føderalisme fungerer. Riktignok har utvalget stort sett holdt seg unna vårt økonomiske begrepsapparat, men det har likevel klargjort og anvist løsninger på mange styringsproblemer.

De har ikke funnet en enkel attraktiv modell for framtidig organisering. Antagelig foreligger ingen slik enkel modell, og vi må leve med balansering av ulike hensyn. I en slik situasjon blir status quo lett en god prediksjon av framtidig organisering.

Det gjenstår selvfølgelig mange spørsmål for framtidig analyse etter en slik omfattende gjennomgang. Det skyldes i stor grad begrensninger i utvalgets mandat. Det bør være høy prioritet å utrede organisering av velferdstjenestene, fordi fristilling og konkurranse vil skape nye forutsetninger for vår fiskale føderalisme. Sykehusene er allerede under omorganisering, selv om endelig styringsmodell knapt kan overskues enda. Eldreomsorg og skole henger fast i gamle modeller. Utvalgets hengivenhet overfor fylkesplanlegging og fylkesvis næringspolitikk er vanskelig å forstå. Dette området krever en vurdering av det samlede nasjonale opplegg for næringspolitikken og den regionale utvikling. Endelig vil reformer berøre beslutningsevnen til det politiske system, både nasjonalt og lokalt. Fiskal føderalisme diskuteres ofte som svar på politiske styringsproblemer, og både utfordringene innen fylkesdemokrati og sykehusstyring berører funksjonsmåten til det politiske system. Denne tilnærmingen har utvalget ikke fulgt.

■■■

FLYTTET?



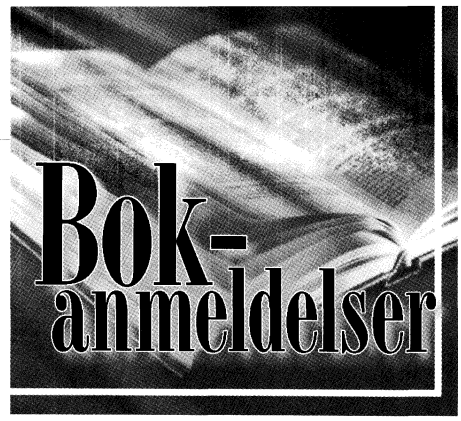
Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon **22 41 32 90**, telefax **22 41 32 93** eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: ..... Ab.nr./medl.nr. .....

Ny adresse: .....

.....



Jan Fredrik Qvigstad og Øistein Røisland (red.): PERSPEKTIVER PÅ PENGEPOLITIKKEN
Oslo: Gyldendal 2000, 216 sider

«if it ain't broke, don't fix it» skriv den amerikanske økonomen Laurence Ball i sitt kapittel i denne boka. Ball ser norsk pengepolitikk frå utsida og finn at den har fungert rimeleg godt. Innlegget hans kan lesast som ei åtvaring mot å binda seg for sterkt til ein enkel regel for pengepolitikken, enten det er ein fast valutakurs eller eit strengt inflasjonsmål.

Dei seks andre forfattarane er alle norske (fire med hovudstilling ved universitet eller høgskolar) og alle tilsette i Norges Bank. Kanskje er det siste med på å forklara at boka *ikkje* er ei *debatt*-bok om norsk pengepolitikk. Spørsmålet om retningslinjene for Norges Bank ligg sjølvsagt under, og når også opp til overflata her og der, men i hovudsak er diskusjonen meir prinsippiell og akademisk.

Aanund Hylland drøftar kor uavhengig ein sentralbank kan bli før han blir udemokratisk. Jan Fredrik Qvigstad og Øistein Røisland går nærmare inn på ein del grunnar for å ha ein uavhengig sentralbank og på enkelte institusjonelle løysingar som har vore foreslått. Erling Steigum gir ei brei drøfting av samspelet mellom penge- og finanspolitikken og rollefordelinga mellom dei to. Steinar Holden skriv om inntektspolitikk, og etter kvart også om samspelet mellom lønnsdanninga og pengepolitikken. Til slutt fokuserer Øistein Røisland og Ragnar Torvik på forholdet mellom konkurranseutsette og skjerma næringar, og viser korleis dei i ulik grad kan bli utsette for konjunktursvingingar avhengig av om sentralbanken stabiliserer prisnivået eller valutakursen.

Til saman gir artiklane eit utmerka oversyn over nyare teori om pengepolitikk. Både nåverande studentar og tidlegare studentar som vil oppdatera seg har her ei god og lett tilgjengeleg kjelde. Formlane i Steigums artikkel er det ingen grunn til å la seg avskrekka av (vedlegget kan overspringast). Dei som har følgt godt med i den akademiske debatten vil ikkje finna så mykje nytt (kanskje mest i kapitlet av Røisland og Torvik). Folk utan økonomisk utdanning vil nok finna dei fleste kapitla for vanskelege.

Tema og kapitteloverskrifter kan kanskje gi inntrykk av at her er ein ute etter å skaffa fram argument for ein meir uavhengig sentralbank med eit inflasjonsmål. Dette inntrykket forsvinn i stor grad når ein les artiklane som gjennomgåande er nøkterne og utan sterke konklusjonar. Mellom linjene kan ein kanskje få inntrykk av at Aanund Hylland meiner at Den europeiske sentralbanken er udemokratisk, mens Norges Bank godt kunne bli litt meir uavhengig utan at det bryt mot demokratiet. Men dette er mi lesing mellom linjene, og Hylland kan meina noko anna for alt eg veit.

Kanskje hadde det vore ein styrke for boka om den i eit kapittel hadde gått litt meir direkte og konsentrert inn på debatten for og mot inflasjonsmål. Uttrykket «inflasjonsmål» har i den politiske debatten blitt brukt om så mange ulike former for politikk at det har lite innhald igjen. Nokon meiner tilsynelatande at ein skal styra mot eit bestemt nivå på inflasjonen på kort sikt og ikkje bry seg om noko anna, andre at ein skal stabilisera økonomien (kva nå det er) og atter andre at ein skal gjera ei løpande avveging mellom ulike mål for inflasjon, sysselsetting, renter og kanskje også andre variablar. Langt frå alle som har samla seg om slagordet «inflasjonsmål» vil ha den same politikken. For enkelte ikkje-fagfolk har «inflasjonsmål» tilsynelatande blitt ein lisens for ønsketenking der ein til ei kvar tid kan oppnå alt godt på ein gong (låge renter, låg inflasjon, høg sysselsetting). Eit valutakursmål er også eit slags inflasjonsmål. Det kunne vore nyttig om nokon hadde gjort ein meir systematisk gjennomgang og klassifikasjon av ulike politikkalternativ og knytta saman den faglege og den politiske debatten.

Boka gir ikkje nokon eintydig konklusjon. Ho gir argument både for fleksibilitet og for å «binda seg til masta», og både for faste kursar og for ulike typar inflasjonsmål. Spørsmålet ein sit igjen med er om vi veit nok om korleis pengepolitikken fungerer til at det er særleg fornuftig å binda seg sterkt til enkle, faste reglar nå.

Ball peiker på eit problem med den nåverande pengepolitikken: Dersom Norges Bank ikkje lykkest med å halda inflasjonen på same nivå som i euro-sonen, kan det bli nødvendig med deflasjon seinare for å få valutakursen til å venda tilbake til «utgangsleiet». Ifølgje Ball vil det da vera betre å gi opp tanken om tilbakevending og starta stabiliseringa på eit nytt nivå. Både våre eigne erfaringar frå mellomkrigstida og utanlandske erfaringar (som Holden viser til) kan støtta opp om dette.

Men det ligg eit dilemma her. Dersom vi kunngjer at tilbakevending ikkje er aktuelt når inflasjonen har vore for høg, så sender vi ut eit farleg signal. Det ligg nær å slutta at høge nominelle lønnstillegg ikkje er farleg, for blir dei for høge, vil vi tilpassa oss ved å la valutaen depresiera. Samanhengen mellom nominelle og reelle lønnstillegg blir uklar. Samspelet mellom partane i arbeidslivet og sentralbanken kan i slike situasjonar lett føra til høg inflasjon som ingen ønskjer. Dilemmaet er at på den eine sida vil vi gjerne ha ein pengepolitikk som held prisnivået eller valutakursen fast, som held nede inflasjonsforventningane og som avskrekkar dei store organsisasjonane frå å pressa gjennom høge nominelle lønnstillegg. Men dersom tillegga likevel skulle komma til å bli for høge, vil vi gjerne ha ein utveg slik at dei kan inflaterast bort. Her er det, som fleire av forfattarane meir eller mindre eksplisitt er inne på, vanskeleg å få både i pose og sekk. På dette punktet er det heller ikkje utan vidare klart kva for politikk som ulike debattantar har tenkt på med uttrykket «inflasjonsmål». Kor hardt skal Norges Bank gå til verks når det har blitt gitt høge lønnstillegg? Skal banken prøva å hindra at lønnstillegga slår ut i prisnivået, eller skal banken konsentrera seg om å leggja til rette for meir moderate lønnsoppgjer neste gong?

Til ein viss grad kan dilemmaet løysast med å føra ein stram nok penge-

politikk nå, slik at inflasjonen held seg på same nivå som i Euro-sonen. Det er liten fare for at pengepolitikken frå 1914-18 eller frå 1970-talet skal bli gjentatt i nær framtid. Men politikken vil ikkje alltid lykkast og dilemmaet blir ikkje borte.

Asbjørn Rødseth

Bodil Stenseth:
Eilert Sundt og det Norge han fant.
Gyldendal, Oslo 2000. 336 sider.

EILERT SUNDT I HEL FIGUR

Eilert Sundt er kanonisert som Norges første sosialforsker, med full rett. Riktignok var det før hans tid skrevet avhandlinger og artikler som kan rubriseres som sosialvitenskap, men ingen hadde vist den samme bredde i temaer og den samme forskerinnstilling som Sundt.

Tilsynelatende var det en tilfeldighet som gjorde Sundt til samfunnsforsker. Han hadde teologisk embedseksamen – med innstilling – og det var som søndagsskolelærer ved tukthuset i Christiania at han kom i kontakt med «fantene». De vakte hans nysgjerrighet, og han sparte ingen møye for å komme til bunns i spørsmålene om hvem de var og hvordan de levde. Han lærte seg språket, *romani*, ble kjent med flere av dem, reiste vidt og langt for å treffe fantefølgene og leste alt han kunne komme over. Bak beretningen fra 1850 – og de fire etterfølgende tilleggene – lå det et engasjement og en forskernysgjerrighet, som kan være et ideal den dag i dag.

Arbeidet med fanteboken åpnet Sundts øyne for fattigdommen og de sosiale skyggesidene i landet. Det tok han som en personlig utfordring: Han måtte avdekke problemene, og han måtte lete etter årsakene. I dette arbeidet erfarte han snart at jo dypere han trengte inn i materien, desto flere sider av saken dukket opp. Det var som å løfte et fiskegarn ved å ta tak i en enkelt knute. Stoffet til den neste avhandlingen vokste frem av den han nettopp avsluttet.

De åtte større avhandlingene som fulgte etter fanteberetningen, sammen med de mange artiklene og foredragene, viste at Sundt var en meget produktiv forsker. Hans metode var først og fremst empirisk. Han hadde en forkjærlighet for statistikk, men han ble kanskje særlig kjent som intervjuer. Femti år før båndspilleren og *oral history* søkte han opplysninger hos fattig og rik, hos høy og lav i det norske samfunn. Han var påpasselig med ikke å presentere skjeve bilder. Derfor stilte han de samme spørsmålene til flere personer, sammenholdt svarene og skydde ingen anstrengelser for å gå klar av feilaktige opplysninger og tolkninger. Han var nitid i sin søken etter sannhet. Intervjuene var omstendelige, kunne gå over flere dager og dreie seg om både store sammenhenger og meget små detaljer. Det var ikke fritt for at mange folk gjorde narr av ham for hans ubegrensede vitebegjær.

Fra intervjuene fikk Sundt også mange levende historier, som han ofte tok med i bøkene, og som gjorde skildringene meget livfulle. For Sundt var dette ikke avsporinger, men et bevisst opplegg. Han ønsket å være folkeopplyser, og da var det viktig å få menigmann til å lese det han skrev. Helt bevisst valgte han en populær, folkelig fremstilling, blant annet ut fra en overbevisning om at intet problem var så komplisert at det ikke kunne forklares enkelt. Dette står i skarp kontrast til dagens norske sosiologi, der Bodil Stenseth finner fremstillingen «så knusktørr og spekket av terminologi at den verken fenger eller forstås av vanlige mennesker.» Stilen og skrivemåten gjør Sundts skrifter meget sjarmerende. I tillegg til de andre kvalitetene var Eilert Sundt en god og livlig forfatter.

I de første vandreårene var Sundt sjokkert over hva han opplevde «i folkedypet». Han var i tvil om han kunne feste til papiret det han opplevde om de sedelige forhold på landsbygda. Det fulgte så mye ulykke med lausunger avlet i noen høyballer i et skittent fjøs, at enhver folkevenn måtte gjøre sitt for å få bøndene til å slutte med å holde felles natteleie for drenger og piger på gårdene.

Misjonstrangen beholdt Sundt hele sitt liv, men den ble etterhvert dempet noe i forhold til hans forståelse. Jo mer han undersøkte livet på landsbygda, desto bedre forstod han hvorfor skikkene var som de var, og jo mer han forstod, desto mindre ville han fordømme. I sine siste bøker – om renlighedsstellet og huslivet – ble han en varm forsvarer for bondekonene. Han tilbakeviste all den kritikken som Asbjørnsen og andre byfolk kom med om skittenferdighet og dårlig matstell.

Med årene ble Sundts analyser mindre preget av teologi og mer av naturvitenskap. Særlig ble Darwins utviklingslære fruktbar for ham. Denne reorientering førte til at Sundt solidariserte seg med sine «objekter» på en enestående og meget sympatisk måte. Hans forståelse av småkårsfolks liv og levnet var ikke populær i alle kretser, og Bodil Stenseth fremhever at det kan ha vært en av grunnene til at Stortinget ikke fornyet hans stipend. Representantene for storbøndene og et opportunistisk Venstre satte en stopper for fortsatt forskning, noe som var en enorm skuffelse for Sundt.

Nå kan det naturligvis spørres om Sundt noen sinne ville kunne avslutte sitt prosjekt. Hvis man med det mener at han skulle sammenfatte hele sin forskning i et verk, er svaret trolig nei. Hans arbeidsmåte var å avdekke problemene ett for ett, og her ville han neppe komme til veis ende. Man må vel også gi hans kritikere rett i at det ikke kom så meget nytt inn i de «løsninger» på sosiale problemer som han foreslo. Men med større rett kan man si at disse kritikerne hadde en primitiv og virkelighetsfjern oppfatning av forholdet mellom forskning og praktisk handling. For økonomer er det en glede å registrere at Aschehoug og Schweigaard hørte til Sundts varmeste forsvarere. De forstod dimensjonene i hans samfunnsforskning.

Sundts siste år som sogneprest på Eidsvoll ble ikke lykkelige. Han kom på kant med dømmesyke «rett-troende» i menigheten, og han følte forskerkallet meget sterkere enn prestekallet.

I Sundts omfattende verk er det særlig befolkningsloven og de økonomiske betraktningene i tilknytning til den – *rift om brødet* – og hans behandling av det statistiske materiale – ikke minst i edruskapsavhandlingen – som vekker økonomenes interesse i dag. Disse emnene spiller ingen fremtredende rolle i

Eilert Sundts viktigste publikasjoner:

1850 *Beretning om Fante- eller Landstrygerfolket i Norge*
1855: *Om Dødeligheden i Norge. Bidrag til Kundskab om Folkets Kaar.*
1855: *Om Giftermaal i Norge. Bidrag til Kundskab om Folkets Kaar og Sæder.*
1857: *Om Sædeligheds-Tilstanden i Norge.*
1859: *Om Ædrueligheds-Tilstanden i Norge.*
1862: *Om Bygnings-Skikken paa Landet i Norge.*
1867-68: *Om Husfliden i Norge. Til Arbeidets Ære og Arbeidsomhedens Pris.*
1869: *Om Renlighedsstellet i Norge.*
1873: *Om Huslivet i Norge.*

Dessuten skrev han fire tilleggsavhandlinger om fantefolket (1859, 1862, 1863 og 1865), én om sedelighetstilstanden (1864) og fem regionale rapporter:

1858: *Om Røros og Omegn. Reise-Beretning.*
1858-59: *Harham. Et Exempel fra Fiskeri-Distrikterne.*
1858: *Om Piperviken og Rusløkbakken. Undersøgelser om Arbeiderklassens Kaar og Sæder i Christiania.*
1870: *Angaaende Fattigbefolkningen i Christiania.*
1862-66: *Paa Havet, om Forlis i Tromsø Bispedømme.*

Stenseths behandling. Hun har en annen bakgrunn og setter Sundts arbeider inn i et bredere ånds- og kulturhistorisk perspektiv. Hun er betatt av Sundts liv og livsgjerning. Det har resultert i en velskrevet, innsiktsfull og sympatisk biografi over norsk samfunnsforsknings pionér.

Den siste var i seg selv fem årsberetninger.

I ti år (1857-1866) redigerte han tidsskriftet *Folkevennen*, der han skrev omtrent 2/3 av innholdet. Noe av dette var sekundært stoff – referat av artikler han hadde funnet i andre kilder – men meget var originalt. Sundt var også virksom i andre tidsskrifter og aviser, og han var en utrettelig foredragsholder, ikke minst i Folkeopplysningsselskapet.

Alt i alt: Eilert Sundt må ha vært myreflittig. Han levde et nøysomt liv, oppfyllt av sitt kall.

Preben Munthe

■■■

Medlemskap i SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

telefon **22 41 32 90**

telefax **22 41 32 93**

e-post

sekretariatet@sosialokonomene.no

Anne Halvorsen er gått bort

Kontorsjef Anne Halvorsen i foreningens sekretariat døde den 21. august, etter at hun ble alvorlig syk i sommer. Hun ble bare 54 år gammel.

Anne begynte i sekretariatet i Sosialøkonomenes Forening den 15. januar 1974, og var ansatt i foreningen helt til sin død. I løpet av denne perioden hadde Anne ansvaret for en rekke av de daglige funksjonene i foreningens sekretariat. Hun var regnskapsfører og sørget for at styret alltid kunne ha god oversikt over foreningens økonomi. For en kortere periode var det Anne som fungerte som leder av foreningens sekretariat. I løpet av de siste par årene hadde hun hånd om det tekniske arrangementet for alle foreningens kurs og seminarer. Ikke minst var det Anne som holdt orden i foreningens medlemsregister, kontingentinnbetalinger og ulike tilbud til medlemmene. Gjennom dette arbeidet ble hun for de fleste av medlemmene det primære kontaktpunkt til foreningen. Det var også en funksjon Anne hadde de beste forutsetninger for å fylle, ikke minst takket være hennes åpenhet og interesse for mennesker.

Gjennom sine mer enn tjuefem år i arbeidet for Sosialøkonomenes Forening tok Anne alltid på seg de ulike oppgavene som situasjonen krevde. Hun arbeidet under tre forskjellige generalsekretærer og en rekke ledere og styrer. Mens ledere og styrer skiftet, ble det Anne som mer enn noen annen kom til å representere kontinuiteten i foreningen. For de tillitsvalgte var hun i så måte til stor støtte.

Spesielt de arbeidsoppgavene Anne hadde i forbindelse med kursvirksomheten innebar ofte påminnelser og purringer overfor tillitsvalgte, hvor det var viktig at tidsfrister ble holdt. Igjen kom Annes evner til lett å kommunisere med mennesker til nytte. Hun hadde en evne til å gå rett på sak, som hun på en utmerket måte kunne kombinere med sin sans for humor.

Anne ble gjennom årene kjent med svært mange av foreningens medlemmer og tillitsvalgte, og hun var alltid rede til å bistå på beste måte. Sosialøkonomenes Forening har mistet en meget lojal og ansvarsfull medarbeider i Anne Halvorsen. Hun vil bli dypt savnet av sine kolleger i sekretariatet og av foreningens medlemmer og tillitsvalgte.

Bent Vale
Hovedstyrets leder

Birgit Laudal
Generalsekretær

SOSIAL-ØKONOMEN

Redaktører:
Lars-Erik Borge,
Kai Leitemo og
Karine Nyborg

Organisasjonskonsulent:
Mona Skjold
E-post:
mona.skjold@sosialokonomene.no

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær
Birgit Laudal

•

Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
E-post:
sekretariatet@sosialokonomene.no
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år,
den 15. i hver måned
unntatt juni, juli og august.

Abonnement kr 570,–
Studentabonnement
kr 250,–
Enkeltnr. kr 80,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 5 200,–
3/4 side ..... kr. 4 700,–
1/2 side ..... kr. 4 200,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykk: Grafisk Hus a/s, Bergen

C-BLAD Retur: Sosialøkonomen,
P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

DBE

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) arbeider for å verne liv, helse, miljø og materielle verdier. Ansvarsområdet omfatter forebyggende og beredskapsmessige tiltak i forbindelse med brann, eksplosjon, landtransport av farlig gods samt væsker og gasser under trykk. DBE har hovedkontor i Tønsberg, distriktskontorer i alle landsdeler og i overkant av 100 medarbeidere.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern innfører ny organisasjonsstruktur fra 01.10.00, og har i den sammenheng behov for tilførsel av kompetanse på viktige områder:

Utredning og analyse

Stillingen vil bli tillagt utrednings- og utviklingsoppgaver med vekt på statistiske analyser. Aktuelle tema er trendstudier, risikovurderinger, analyser for optimalisering av ressursinnsats, økonomiske konsekvensanalyser og effektmåling av tiltak som gjennomføres. Utvikling eller tilpasning av hensiktsmessige metoder for denne type arbeid inngår også. Arbeidsformen blir en veksling mellom selvstendige oppgaver og oppgaver i prosjekter.

Vi søker etter en kandidat med realfag eller samfunnsvitenskaplig utdannelse fra universitetet eller høgskole, og med kompetanse i statistisk analyse. Erfaring med risikoanalyser kan være en fordel, men er ikke en forutsetning. Søkerne må beherske engelsk både skriftlig og muntlig.

Spørsmål om stillingen rettes til avdelingsdirektør Helge Stamnes

Samfunnsrettet informasjon

Har du lyst og faglig ballast for å jobbe med samfunnsrettede kampanjer og undervisningsopplegg i skolen, venter det spennende oppgaver. Du må også være forberedt på andre utfordringer - blant annet arbeid med tekst for trykt og elektronisk publisering.

Vi søker en medarbeider med utdanning og erfaring innen informasjon, massemedia eller skoleverket. Det er viktig med pedagogisk forståelse som grunnlag for planlegging og gjennomføring av informasjonstiltak. Vi ønsker en medarbeider som kan popularisere og som er god til å formulere seg, gjerne også på nynorsk.

Spørsmål om stillingen kan rettes til informasjonssjef Tor Gervin.

Utdanning og kompetanse

Stillingen vil ha arbeidsoppgaver knyttet til kartlegging av opplæringsbehov på brannvernområdet, utvikling av læremidler og undervisningsopplegg samt evaluering av læreplaner og kursvirksomhet. Videre vil oppgaver tilknyttet regelverksutvikling og saksbehandling tilligge stillingen.

Vi søker etter en person med relevant utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Det er ønskelig med erfaring fra utdanningssektoren, fortrinnsvis utredninger og utvikling av undervisningstilbud.

Spørsmål om stillingen kan rettes til seksjonssjef Finn Mørch Andersen.

For alle stillinger gjelder at søkere må ha god skriftlig og muntlig fremstillingsevne, samt beherske relevant PC-verktøy.

Kontaktpersonene treffes på telefon 33 39 88 00. Alternativt kan personalsjef Merete Skonnord kontaktes for alle stillinger.

Stillingene lønnsplasseres som rådgiver, med innplassering på lønnstrinn etter kvalifikasjoner. Fra lønnen trekkes 2% innskudd til Statens Pensjonskasse.

Vil du vite mer om DBE, ta en kikk på www.dbe.no

Skriftlig søknad med CV og kopi av attester og vitnemål sendes innen 1. oktober til:
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
Postboks 355 Sentrum,
3101 Tønsberg

Vestfold
Mulighetenes fylke