



SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 5 • 2015 • 129. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2016

- Erling Steigum:
KOMMENTAR
- Torfinn Harding:
VEKST I OFFENTLIG SEKTOR
- Elisabeth Holvik:
NYTT SOLIDARITETSLTERNATIV?
- Vidar Christiansen:
SKATTEOPPLEGGET

Lars Sørgeard:
KONKURRANSE OG STABILITET

Ellen Aamodt, Jeanette Strøm Fjære
Marie Norum Lerbak og Kristian Tafjord:
PENGER, RESERVER OG LIKVIDITET

Inés Hardoy, Arne Mastekaasa og
Pål Schøne
LÆRERKOMPETANSE OG
SKOLERESULTATER

Magnus Åstebøl
HØSTKONFERANSEN

• REDAKTØRER

Cathrine Hagem • Statistisk sentralbyrå
Jo Thori Lind • Universitetet i Oslo
Klaus Mohn • Universitetet i Stavanger

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til
Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til:
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

• PROSJEKTLEDER

Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER

Samfunnsøkonomene
Leder: Trond Tørstad
Generalsekretær: Anne-Sophie Redisch

• ADRESSE

Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

Medioplan 2015

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 5:	28.OKT	20.NOV	10.NOV
Nr. 6:	20.NOV	15.DES	03.DES

Abonnentene i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

• PRISER

Abonnement	kr.	1100.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	195.-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-

Opplag: 2780

Design: www.deville.no

Trykk: 07 Aurskog, 2015



Innhold

NR. 5 • 2015 • 129. ÅRG.

TEMA:

NASJONALBUDSJETTET 2016

• LEDER	3
• AKTUELL KOMMENTAR En kommentar til Nasjonalbudsjettet 2016 Erling Steigum	6
Fortsatt vekst i offentlig sektor – bør fagøkonomer bry seg? Torfinn Harding	12
Solidaritetsalternativ 2.0 for å sikre velferdsstatens bærekraft Elisabeth Holvik	19
Skatteopplegget for 2016 – 2018: Noen kommentarer Vidar Christiansen	24
• AKTUELL ANALYSE Vil konkurranse undergrave stabiliteten i banksektoren? Lars Sørsgard	30
Penger, sentralbankreserver og Norges Banks likviditetsstyringssystem Ellen Aamodt, Jeanette Strøm Fjære Marie Norum Lerbak og Kristian Tafjord	38
• ARTIKKEL Lærernes kompetanse og elevenes resultater: Er det noen sammenheng? Ines Hardoy, Arne Mastekaasa og Pål Schøne	50
• FORSKNINGSNYTT Likhetsmultiplikatoren: Lønn og politikk i velferdsstaten Erling Barth og Kalle Moene	58
• INTERVJU Designeren Av Camilla Øvold	60
• REPORTASJE Høstkonferansen 2015 Magnus Åstebøl	63

Denne gongen er annleis

Mykje tyder på at norsk økonomi for tida står ved eit vesentleg vendepunkt. Utsiktene er prega av to markante brot. Det første er eit strukturelt brot i den årlege trendveksten for norsk økonomi, som har falt frå rundt 3 prosent til like over 2 prosent dei siste åra. I tillegg kjem eit konjunkturmessig brot med utspring i olje- og gassaktiviteten, som no vender nedover etter 15 år med nærmast kontinuerleg oppgang. I karakter og kaliber er dermed denne konjunkturedgangen annleis enn før.

Fleire trekk ved norsk økonomi aukar uroen rundt utsiktene for dei nærmaste åra. Høge løner og låg vekst i produktiviteten reiser utfordringar for konkurranseevna i norsk næringsliv og for effektiviteten i offentleg sektor, som no utgjer nærmare 60 prosent av fastlandsøkonomien. I tillegg er staten sine inntekter frå olje- og gassverksemda reduserte som følgje av halvinga av oljeprisen det siste året. Etter som den låge oljeprisen no bremsar investeringane og produksjonen på norsk sokkel, kan bortfallet av olje- og gassinntekter bli enno meir markant nokre år fram i tid.

På den positive tyder ellers mykje på at veksten hos handelspartnarane kan være på veg opp, mellom anna på grunn av den låge oljeprisen. Vidare har kronekursen respondert i favør av konkurranseevna og lønsveksten er på veg ned, slik at utgangspunktet for konkurranseutsette fastlandsnæringer er betre enn for 1-2 år sidan.

Samstundes har den internasjonale flyktning-krisa dukka opp som ein joker for norsk økonomi og politikk, med økonomiske utfordringar som skjerpar krava til politiske prioriteringar på kort sikt, og med uavklarte strukturelle verknadar på norsk økonomi og arbeidsmarknad på lengre sikt.

Situasjonen reiser dermed utfordringar for tilpassinga av den økonomiske politikken. Så langt har pengepolitikken oppfylt rolla som førstelinjeforsvar, og norske renter er i dag på eit historisk lågmål. Rentereduksjonen er på sin plass, og sett fart i omstillinga av ressursbruken frå olje- og gassnæringa over mot meir tradisjonelle konkurranseutsette verksemdar i fastlandsøkonomien.

For finanspolitikken er utfordringa truleg meir kompleks. Om oljeprisfallet har innslag av varig karakter, så betyr det at ressursrikdommen er redusert. Dette tilseier varsemd i omgangen med offentlege utgifter. Om finanspolitikken blir for ekspansiv, kan han i tillegg bremse omstillinga me no treng for å løyse dei strukturelle utfordringane knytt til tilbakeslaget.

Samstundes har finanspolitikken ei rolle å spele for å halde arbeidsstyrken ved lag, slik at norsk økonomi ikkje tapar ressursar ein treng til vidareutvikling, vekst og velferd på lengre sikt. Spesielt viktige i denne samanheng er kanskje dei som er unge og nyutdanna, etter som arbeidsløyse denne delen av arbeidsstyrken kan få vesentlege og varige verknadar på yrkesdeltakinga, både for den enkelte og for norsk økonomi.

Så stort som Oljefondet har blitt, må ein i tillegg vokte seg vel for ei utvikling der veksten i dei offentlege utgiftene medfører nettopp den oppblåsinga av norsk økonomi som Oljefondet i utgangspunktet skulle verne oss mot. Sist, men ikkje minst må finanspolitikken ha økonomisk bærekraft. Utgiftene i dag kan ikkje være så høge at dei truar omsynet til langsiktig balanse i statsfinansane.

Fordi denne gongen er annleis, er det spesielt verdifullt at Noreg har ein særegen redskap for å greie ut grunnlaget for den økonomiske politikken. Ingen andre land har eit Nasjonalbudsjett, som vev norsk økonomi inn i det store internasjonale bakteppet og klargjer utgangspunktet for utforminga av den økonomiske politikken på så grundig vis.

Nasjonalbudsjettet sett økonomifaget i høgsetet, og gir samfunnsøkonomar flest noko å boltre seg i. Difor er me glade for å presentere gjestekommentarar til Nasjonalbudsjettet 2016 frå fire framifrå samfunnsøkonomar, som kvar på sitt vis reflekterer over ulike sider ved grunnlag og innretting av den økonomiske politikken i Noreg.

God lesing!

Klaus Mohn

Forskermøtet 2016

The 38th Annual Meeting of the Norwegian Association of Economists

4-5 January 2016 at NTNU in Trondheim

<http://fm.samfunnsokonomene.no>

Keynote speakers:

- Prof. Jon Fiva (BI): "Political dynasties in party-centered environments"
- Prof. Lars-Erik Borge (NTNU), "Green taxes"
- Prof. Kalle Moene (UiO), lecture on the 2015 Nobel Memorial Prize in Economics

Invited Sessions (Chairs & topics):

- Jan Tore Klovland (NHH): Economic history on the occasion of Norges Bank's 200th anniversary
- Tarjei Havnes (UiO): Empirical Public Economics
- Gunnar Bårdsen (NTNU): Forecasting

Deadline for submission of abstracts Monday 23 November, 11 pm

For submission of abstracts, registration, and further details about program, prices, the venue, and accommodation please visit: <http://fm.samfunnsokonomene.no>



SAMFUNNSØKONOMENE

NÅR SETTER DU EKSTRA PRIS PÅ EN GOD INNBOFORSIKRING?



INNBRUDD

Når du kommer hjem til en inngangsdør som er brutt opp. Eller våkner og oppdager at uvedkommende har vært på besøk.

VANNSKADE

Når alt du har satt i kjelleren er vått etter rørbrudd eller plutselig flom.

UFLAKS

Når du skal ommøblere litt i stua, og den nye TV-en går i gulvet med et smell.

FLYTTING

Når du tar flyttejobben selv, og bilen du bruker kolliderer. Med TV-en, surroundanlegget og spisestua etter mormor...

En innboforsikring dekker overraskende mye. Viktigst er: brann, vannskader, innbrudd/tyveri og naturskader. Med Samfunnsøkonomenes innbo super dekkes også andre plutselige uhell.

Kun kr 3 000 i egenandel.

FORSIKRINGSSUM	SONE 1	SONE 2	SONE 3
kr 500 000	kr 828	kr 730	kr 572
kr 2 500 000	kr 1 538	kr 1 361	kr 1 145
kr 6 000 000	kr 3 270	kr 3 270	kr 2 861

Sone 1: Oslo

Sone 2: Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen, Akershus fylke

Sone 3: Landet for øvrig

Ordinære innboforsikringer har ofte både høyere pris og høyere egenandel enn den kollektive innboforsikringen.



ERLING STEIGUM*
Professor, Handelshøyskolen BI

En kommentar til Nasjonalbudsjettet 2016

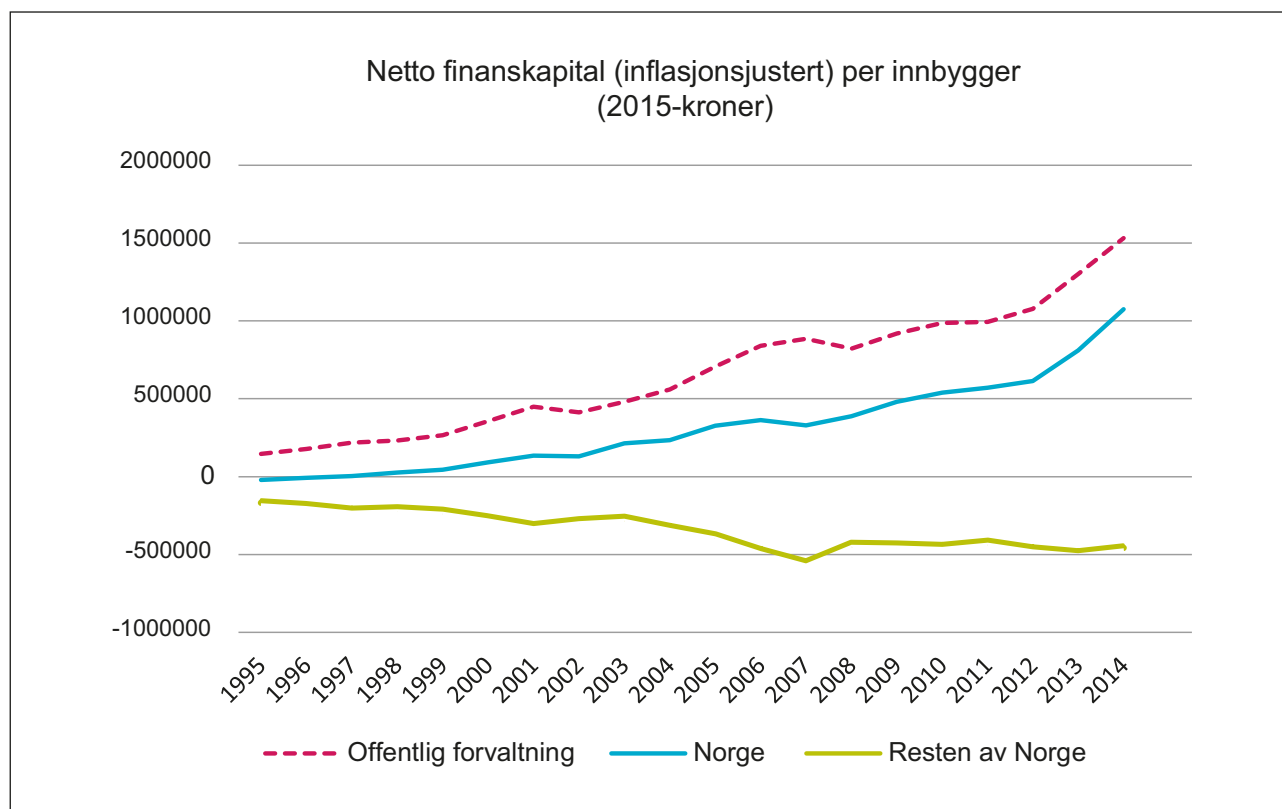
Regjeringens nye skattereform er et viktig skritt i retning av å redusere skattekilene. Imidlertid har et underliggende problem i kapitalskattreglene blitt mye mer synlig som følge av den store nedgangen i langsiktige renter, nemlig at systemet virker konfiskatorisk: Selv mange med negativ realrente før skatt, må betale inntektsskatt, selv uten å være i formueskatteposisjon. En naturlig måte å løse problemet på er å innføre realrentebeskatning. Kommentaren tar også opp en svakhet ved nasjonalbudsjettene, nemlig at det ikke rapporteres realavkastningsrater av SPU. Et problem her er at både statsregnskapet og nasjonalregnskapet undervurderer den reelle kapitalavkastningen av Norges enorme netto finanskapital i utlandet, som også omfatter kapitalgevinster ved siden av renter og dividende.

INNLEDNING

Det var hyggelig å bli spurt om å kommentere nasjonalbudsjettet. Forrige gang (i 2000) var for femten år siden, og siden den gang har myndighetene fått på plass en mye klarere arbeidsdeling i den økonomiske politikken. Min kommentar den gangen argumenterte for lavere marginalsatter for grupper med relativt elastisk arbeidstilbud (ungdom, kvinner) for på den måten å bruke de store oljepengene til å redusere effektivitetstapet av de høye skattekilene i arbeids- og kapitalmarkedene. Men argumenter om at skattelettelse ville virke inflatorisk vant frem den gang, illustrert på TV ved at «vannglasset (samlet

etterspørsel) var fullt». Myndighetene valgte å prioritere en rask oppbygging av Statens pensjonsfond utland uten skattelettelse i starten. Grunnlaget for finanspolitikken er handlingsregelen som bygger på det forsiktige «bird-in-hand» prinsippet: Statens inntekter fra petroleumssektoren skal som kjent først investeres i Statens pensjonsfond utland (SPU, også kalt «Oljefondet»). Deretter er det den normale realavkastningen av Statens pensjonsfond utland som skal brukes over statsbudsjettet i tillegg til skatte- og avgiftsinntekter fra fastlandet. Handlingsregelen betydde at SPU ville bli en svært stort fond dersom Norges petroleumsinntekter ble høye, og det var nettopp det som skjedde etter tusenårsskiftet. Resultatet har blitt verdens største «sovereign wealth fund» med en kapitalverdi på over 7200

*) En stor takk til Ådne Cappelen for datahjelp.



Figur 1 Netto finanskapital («nettofordringer») til offentlig forvaltning og Norge, 1995 – 2014 (2015-kroner)

Kilde: Nasjonalregnskapet.

mrd. 2015-kroner, eller 1,4 millioner kroner per innbygger (oktober 2015). Bird-in-hand prinsippet har ført til at det er først nå at regjeringen prioriterer, ganske forsiktig, å redusere skattekilene. Jeg vet at dette er veldig kontroversielt blant norske økonomer, men jeg mener at dette er god økonomisk politikk for en økonomi med usedvanlig sterke statsfinanser.

Flere endringer i internasjonal økonomi får stor betydning for den økonomiske politikken. Ved siden av det kraftige fallet i realoljeprisen, har vi også observert et internasjonalt fall i veksttrendene for arbeidsproduktiviteten, en markert nedgang i internasjonale realrenter, og en sterk strøm av flyktninger fra Midt-Østen til Europa. I denne kommentaren vil jeg begrense meg til virkninger av realrentenedgangen, og se dette i sammenheng med skattereglene og utsiktene for privat pensjonssparing. Lange internasjonale renter har gått dramatisk ned i løpet av noen år. Noteringer den 29. oktober viser for eksempel at renten på norske 10-års statsobligasjoner er 1,57 prosent per år, altså negativ realrente, og 2,15 prosent for amerikanske statsobligasjoner med samme løpetid. Rentene på amerikanske 30 års statsobligasjoner var 2,93 prosent per år.

OFFENTLIG OG PRIVAT FINANSKAPITAL

Takket være handlingsregelen har Norges «nettofordringer på utlandet», regnet per innbygger og inflasjonskorrigert, økt enormt, se figur 1. Denne posten omfatter også egenkapitalinstrumenter i tillegg til fordringer og gjeld, og kan tolkes som netto finanskapital. Figuren viser at offentlig forvaltning i lang tid har hatt betydelig større netto finanskapital enn privat sektor (resten av de innenlandske sektorene), som systematisk har hatt negative tall. Fra starten av år 2000 til utgangen av 2014 økte offentlig sektors netto finanskapital per innbygger med 475 prosent. I tillegg til SPU har den norske staten også betydelig aksjeposter i en rekke store, børsnoterte selskaper. Den samlede statlige netto finanskapital er derfor klart større enn SPU alene. I andre OECD-land er det som regel omvendt: Privat sektor har positiv netto finanskapital, mens offentlig forvaltning har netto gjeld. Det interessante er hvorfor privat sektor i Norge systematisk har større gjeld enn finansielle eiendeler som bankinnskudd, renteinstrumenter, aksjer, forsikrings- og pensjonskapital, osv. En faktor kan være at den store statlige formuen skaper en trygghet om fremtidig husholdningsøkonomi, hvilket igjen svekker insentivene til å spare til alderdommen eller til barnas arv. En annet forhold er

skattesystemet som klart favoriserer lånefinansiert boligkapital. Det fører igjen til høye boligpriser som øker husholdningenes gjeld, osv.

Det er selvsagt et politisk spørsmål om hvor mye av landets netto finanskapital som bør akkumuleres på statens hånd, og hva som evt. kan gjøres for å fremme langsiktig privat sparing i form av oppbygging av egenkapital og annen finanskapital. Skattereglene er her viktige, og i sin melding om en ny skattereform foreslå regjeringen blant annet å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt fra 27 til 25 prosent, på toppen av en reduksjon fra 28 til 27 prosent i fjor. Disse nedsettelsene vil alt i alt bety en liten nedgang i marginalsattesene for lønnsinntekter, slik at reformen ser ut til å redusere skattekilene både for sparing og arbeidstilbud. Regjeringen signaliserer en ytterligere nedtrapning av denne skattesatsen i årene som kommer til 22 prosent.

I midlertid avdekker fallet i realrentenivået et underliggende problem i de norske skattereglene for skatt på kapitalinntekter og formue, nemlig at staten ikke bare beskatter realavkastning på finanskapital, men også den delen av nominell kapitalinntekt som kompenserer for fall i pengenes kjøpekraft. På grunn av inflasjonsmålet som regjeringen ga til Norges Bank i 2001, er det meningen at pengenes kjøpekraft skal falle med ca. 2,5 prosent per år, hvilket er 20 prosent (0,5 prosentenheter) mer enn de fleste andre OECD-land.

LAV REALRENTE OG BEHOVET FOR REALRENTEBESKATNING

Beskatning av nominelle renteinntekter og annen nominell kapitalinntekt innebærer at skattereglene fører til skatt på realinntekt av finanskapital selv om realinntekten er null eller negativ før skatt. Denne konfiskatoriske effekten av skattereglene svekker sterkt insentivene til langsiktig sparing i finansobjekter (for eksempel pensjonssparing) og kan virke svært urimelig og urettferdig i lys av normen om at inntektsskatt bør falle bort dersom realinntekten faller bort. Den reelle skattesatsen bør ikke være større enn eller lik 100%. I Sverige førte et brudd på denne normen til et regjeringsskifte i 1976. Olof Palme innrømmet etterpå at det var varsleren og barneboksforfatteren Astrid Lindgrens avisartikkel om heksen Pomperipossa som førte til valgnederlaget.

Figur 2 illustrerer utviklingen i realverdien av et bankinnskudd på 100.000 kroner ved utgangen av 2015 (år null)

over de neste 40 år, dersom eieren av innskuddet alltid skyter inn de løpende renteinntektene og betaler renteskatt gjennom tilsvarende uttak fra konto. I dette talleksempel er realrenten før skatt positiv (ca. 0,5 prosent), men beskatningen av nominell renteinntekt fører til negativ realrente etter skatt i disse talleksempelene. Det innebærer en langsom inndragning av privat formue til statskassen, selv uten formuesskatt. I dette eksemplet er inflasjonstakten 2,5 prosent per år, og den nominelle rentesatsen er 3 %. Uten skatt vokser realverdien av innskuddet til 110.200 2015-kroner etter 20 år. Figuren viser at dersom skatten på alminnelig inntekt er henholdsvis 28% eller 22%, går i begge tilfeller bankinnskuddet reelt sett tilbake over tid. Etter 20 år fører en nominell skattesats på 28 prosent til at realformuen har sunket til 93.880 2015-kroner. Det tilsvarende tallet med en nominell skattesats på 22 prosent er ca. 3.200 kroner høyere.

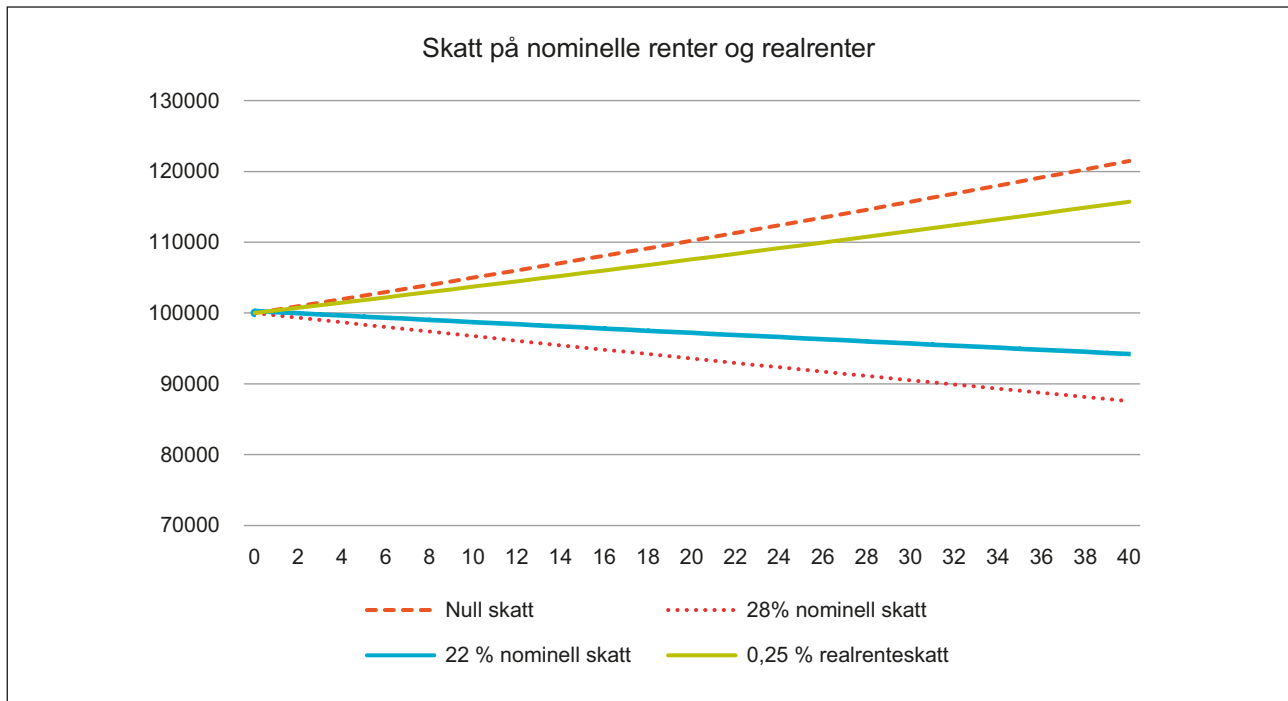
Selv om skattesatsen på alminnelig inntekt settes ned til 22 prosent slik regjeringen ønsker, vil likevel skattesatsen for realrenteinntekter bli over 100 prosent i dette eksemplet. Situasjonen endres radikalt dersom skattegrunnlaget svarer til realrenteinntekter. Da vil enhver skattesats under 100 prosent føre til at den reelle verdien av bankinnskudd stiger dersom realrenten før skatt er positiv. Figur 2 viser utviklingen i realformuen dersom skattesatsen på realrenteinntekt er 25%. Det fører til at realverdien av bankinnskuddet stiger til 107.650 2015 kroner etter 20 år.

Kilden til problemet med dagens skatteregler er at skatten egentlig er summen av en ren realrenteskatt og en formuesskatt. I eksemplet med en nominell skattesats på 22 prosent, vil en nominell renteinntekt på 3000 kroner i år null, føre til en skatt på 660 kroner. 2500 kroner av renteinntekten er imidlertid kompensasjon for inflasjonen på 2,5 prosent, og skatten på denne delen (kr. 550) fungerer på samme måte som en formuesskatt med skattesats 0,55 prosent. Resten av skatten på 660 kr., altså 110 kroner, er en realrenteskatt med skattesats 22 prosent.

Bruker vi en formel og lar B = bankinnskudd i kroner, i = nominell rente (som andel av 1), p = inflasjonsraten, realrenten $r = i + p$ (tilnærmet) og s = den nominelle skattesatsen, kan renteskatten i kroner (T) uttrykkes som

$$T = siB = srB + spB.$$

Her er det første leddet på høyre side realrenteskatten og det siste er lik formuesskatten med en skattesats lik produktet av den nominelle skattesatsen på renteinntekter og inflasjonsraten. Det spesielle med denne



Figur 2 Utvikling av realverdien av et bankinnskudd ved null skatt, 25 prosent realrenteskatt, 28 prosent nominell skatt og 22 prosent nominell skatt.

Kilde: Egne beregninger. Forutsetninger: inflasjon = 2,5 %, nominell rente = 3 %, realrente før skatt = 0,4878 %, ingen formuesskatt.

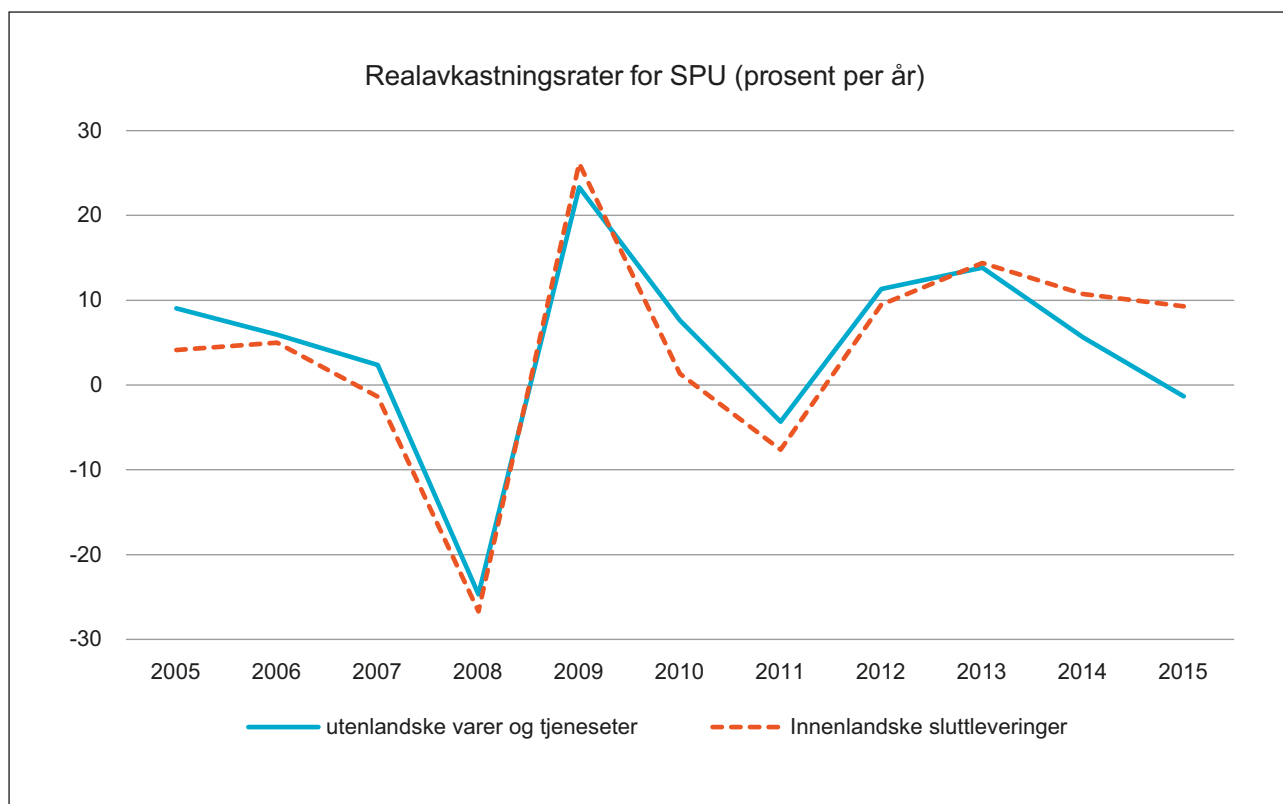
formuesskattkomponenten i beskatningen av nominelle renteinntekter er at det ikke finnes noe bunnfradrag, og at de med større renteutgifter enn renteinntekter får et nettogjeldssubsidium. Overgang til realrentebeskatning vil både eliminere formuesskatten og nettogjeldssubsidien og derfor styrke insentivene til å spare opp finanskapital eller redusere gjeld, for en gitt nivå på realrenten før skatt.

Problemet med at skattesystemet vårt bruker nominelle renteinntekter som skattegrunnlag i stedet for realinntekt, var mye større på 1970-tallet og store deler av 1980-tallet. Ved to anledninger var realrenten etter skatt i gjennomsnitt -8 prosent ifølge beregninger i Norges Bank. Høy inflasjon, lavrentepolitikk og høye skattesatser førte til at mange yngre økonomer rødmet når de i selvangivelsen førte opp store rentefradrag fra skattbar inntekt. Mange eldre med bankinnskudd klarte kanskje ikke å gjennomskue effektene av raske fall i pengenes kjøpekraft og skjønte ikke hvor mye de reelt sett tapte på kombinasjonen av høy inflasjon, høye skattesatser på nominelle renteinntekter.

Det kan høres utrolig ut i dag, men på 1970-tallet var det flere anerkjente økonomer i akademien som var sterke motstandere av realrentebeskatning. Begrunnelsen var at det

ville få politiske myndigheter til å øke inflasjonen, fordi inflasjonens samfunnsøkonomiske kostnader gikk ned. I Finansdepartementet kunne man på 1980-tallet også høre argumentasjon for at det var riktig å overføre realinntekt fra eldre banksparere til yngre husholdninger med gjeld. Et argument mot å korrigere statsregnskaper og nasjonalregnskaper for inflasjon var at hvis man brukte realrenter i stedet for nominelle renter i beregninger av kostnader av offentlig gjeld, ville politikerne bli fristet til mer lånefinansiering av offentlige utgifter enn ellers. Om det var bred enighet om slike spørsmål i Finansdepartementet, vet jeg ingen ting om.

Fallet i realrentenivået kombinert med de skattereglene som ligger i regjeringens melding om skattereform virker ikke konsistent med behovet og ønsket om mer innskuddsbaserte private pensjonsordninger i de fleste foretakspensjonsordninger og andre former for langsiktig privat pensjonsordning. Private pensjoner til de som har mange år igjen til pensjonsalderen kan bli overraskende lave på grunn av lav realrente etter skatt. Et godt tips er at hvis vi får en ny finanskrisen, kommer den til å oppstå i den delen av det norske finansmarkedet som har store forpliktelser innen pensjonssparing.



Figur 3 Beregnede indikatorer for realavkastningsrater til SPU for utenlandske varer og tjenester og innenlandske sluttleveringer, 2005 – 2015 (prosent per år).

Kilde: NBIM og egne beregninger. Beregningene inkluderer ikke statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.

STATENS OG NORGES REALINNTEKT FRA SPU

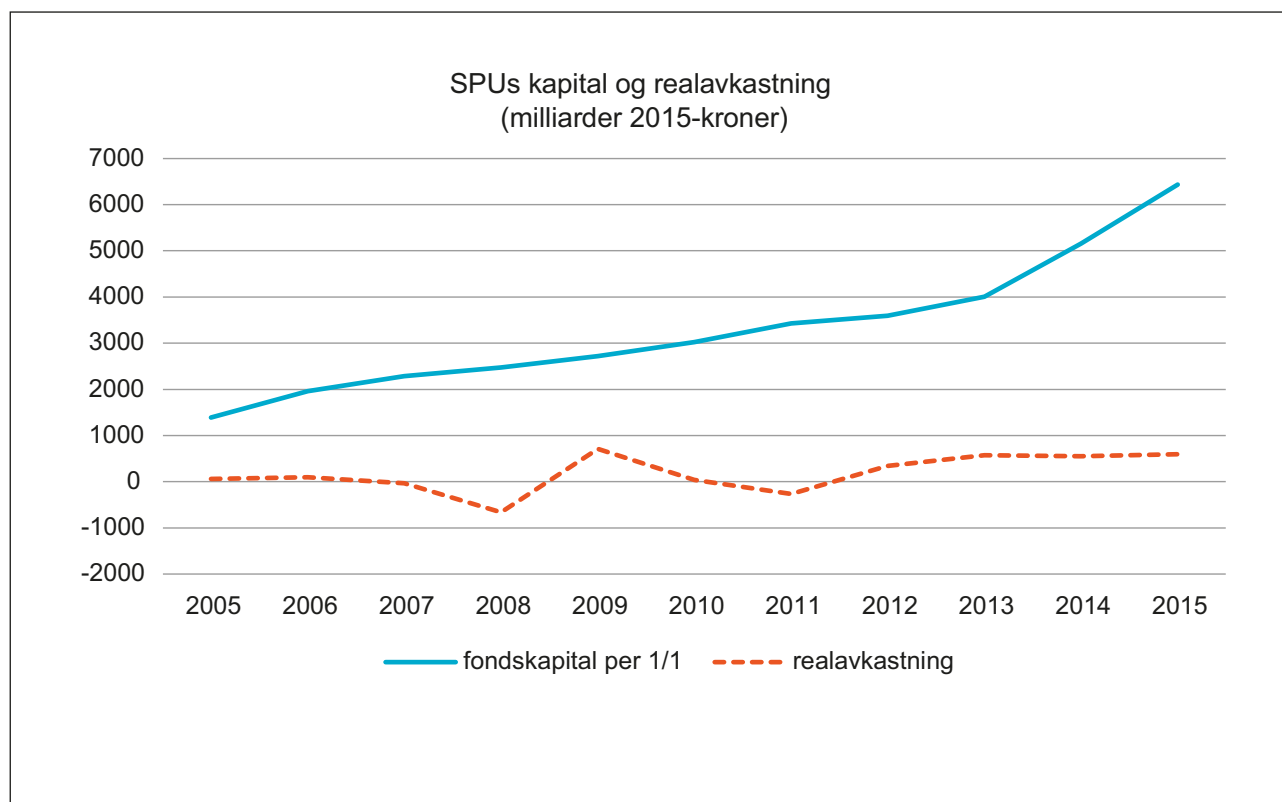
Realavkastningen av SPU spiller en viktig rolle i handlingsregelen og for Norges samlede realinntekt, men det finnes ikke noen rapportering av hva realavkastningen faktisk har vært, målt i norske varer og tjenester. Jeg vil hevde at det er en svakhet med nasjonalbudsjettene at leserne umulig kan finne ut av størrelsen på statens realinntekt fra SPU, fordi realinntekt i form av kapitalgevinster og endringer i realvalutakurser holdes utenfor statsregnskapet. Dette problemet var neppe så stort for 15 år siden, men nå er feilen blitt betydelig, og vil høyst sannsynlig bli enda større i årene som kommer. Problemet smitter også over på SSBs målinger av utviklingen i hele Norges samlede realinntekt, men heldigvis er ikke dette problemet så vanskelig å løse.

Figur 3 illustrerer utviklingen i to alternative mål på SPUs realavkastningsrate. Realavkastning i utenlandske varer og tjenester er hentet fra NBIM. Beregningen av realrenten på innenlandske sluttleveringer bygger på renteparitetssammenhengen mellom de to realavkastningsratene og utviklingen i realvalutakursen, som igjen er basert på kronekursindeksen I44, nasjonalregnskapets deflator

for innenlandske sluttleveringer av varer og tjenester, og NBIMs rapportering av gjennomsnittlig inflasjon i utlandet. Beregningen kan uten vanskeligheter raffineres, men det ble det ikke tid til her.

Volatiliteten til aksjeavkastning er flere ganger så høy som for renteinstrumenter. Nå er det blitt ganske vanlig at realavkastningsraten til SPU i enkelte år blir negativ (med tap av realinntekt for SPU og Norge), men likevel ansees det å være en fordel for fremtidige generasjoner at aksjeandelen er høy og ikke lav. NBIM kunne oppnå en mye høyere stabilitet i sin realavkastning dersom porteføljen utelukket alle aksjeinvesteringer. Det følger av den tverrpolitiske enigheten om investeringsstrategien til SPU at fluktuasjonene i fondets realavkastning vil bli stadig større så lenge fondets realverdi vokser.

Vi ser av figur 3 at de to realavkastningsratene følger hverandre nært, men det har oppstått en større avvik i 2014 og 2015 som følge av den sterke realdepresieringen av kronen. Realdepresiering styrker fondet målt i norske anvendelser



Figur 4 SPU's fondskapital ved begynnelsen av året, samt realavkastning i form av varer og tjenester til innenlandske sluttlevninger, 2005 – 2015 (mrd. 2015 – kroner).

Kilde: NBIM, nasjonalbudsjetter og egne beregninger.

varer og tjenester, men fører til lavere velferd for private husholdninger.

Figur 4 viser utviklingen i realverdien av SPU's kapital og tilhørende realinntekt.

Realinntekten er definert som produktet av realavkastningsraten og fondets kapital ved begynnelsen av året, og har derfor steget trendmessig over tid i betydelig grad. I de senere år har den vært i overkant av 500 mrd. 2005-kroner, hvilket utgjør noe under 20 prosent av verdiskapingen på fastlandet. Allerede i 2015 har derfor Norge bygget opp en stor valutagenereringsmaskin som kan frigjøre mye arbeidskraft og bruttoinvestering i realkapital fra de tradisjonelle eksportsektorene i fremtiden. SPU bruker dessuten bare minimalt med timeverk og realkapital i forhold til eksportsektorene på fastlandet, og det er ikke noe stort problem for norsk økonomi at valutarealinntektene fra fondet er svært volatil. Noe stabiliseringspolitikk for å trygge arbeidsplassene i NBIM er unødvendig.

AVSLUTNING

Mine kommentarer kan oppsummeres i følgende utfordringer:

- Lav realrente taler sterkt for at det bør vurderes å innføre realbeskatning på renter og annen finanskapital for å stimulere langsiktig privat pensjonssparing. Realrentebeskatning vil både eliminere den implisitte formuesskatt og den subsidieringen av gjeld som følger av dagens skatteregler.
- Bird in hand prinsippet har forsinket skattepolitikk for å redusere effektivitetstapet av skattesystemet, og de ekstremt sterke statsfinansene taler nå for å prioritere skattelettelser fremfor økning i offentlig sektor.
- Kapitalgevinstene til SPU betyr mye for fondets og nasjonens realinntekt, og denne viktige inntektskilden bør komme til syne i nasjonalbudsjettene, selv om både statsregnskapet og nasjonalregnskapet definerer denne delen av kapitalinntektene fra SPU som ikke-inntekt som en bokføringskonvensjon.

TORFINN HARDING
Institutt for samfunnsøkonomi, NHH



Kommentar til Nasjonalbudsjettet for 2016:

Fortsatt vekst i offentlig sektor – bør fagøkonomer bry seg?

Norske makroøkonomer ser ut til å være enige om at inflasjonsstyringen og handlingsregelen fungerer godt. En sterk kronesvekkelse har nylig forbedret konkurransekraften og handlingsregelen har ikke blitt brutt. En kobling mellom penge- og finanspolitikken har imidlertid blitt tydeliggjort med kronesvekkelsen. Og innenfor handlingsregelen har prioriteringer av økte offentlige budsjetter gjort at offentlig etterspørsel utgjør 58 pst. av fastlandsøkonomien. Fagøkonomer bør være opptatt av dette, siden offentlig sektor påvirker vekst og fordeling. Videre diskuterer jeg hva Nasjonalbudsjettet 2016 sier om produktiviteten i offentlig sektor og argumenterer for at nye tiltak bør testes ut før de implementeres i full skala.

INNLEDNING

Norsk makrodebatt er mer spennende enn på lenge. Oljeprisen er lav, krona er svekket, ledigheten øker og det skal brukes mer oljepenger enn statens kontantstrøm fra olje- og gassutvinningen.

Det er naturlig å ta et skritt tilbake og se på de litt lenger linjene. Siden oljefondet begynte å motta penger for snart 20 år siden og handlingsregelen sammen med inflasjonsstyringen ble formelt etablert i 2001, har oljesektoren bidratt med enorme verdier til norsk økonomi. Gode olje- og gasspriser og høy lete- og utvinningsaktivitet har gitt høy etterspørsel fra petroleumssektoren. Diverse direkte

eierskap og petroleumsbeskatningen har gitt staten en høy andel av verdiskapningen. Fondet og de påfølgende overføringene igjennom handlingsregelen har etter hvert blitt store. I sum har petroleumsnæringen bidratt til en skikkelig akselerasjon i norsk økonomi. Handlingsregelen gir instruksjoner for finanspolitikken og konjunkturstyringen er i stor grad overlatt til pengepolitikken. Det virker som at norske økonomer stort sett mener at dette makropolitiske regimet har fungert godt.

Sammenlikner man med «utlandet» har Norge klart seg meget godt. Sammenlikner man med ressursrike økonomier blir bildet enda sterkere. Norge har i stor grad fulgt

«Hartwick-regelen» ved å ta vare på mye av formuen igjennom oljefondet: Produksjon av petroleum er formuesoverføring fra bakken til banken og en bruker kun avkastningen, for å ikke spise av formuen til framtidige generasjoner. Ved å definere handlingsregelen utfra fondet («bird-in-hand»), er innfasingen av oljeinntektene bremsert og andre konkurranseutsatte næringer til en viss grad skånet. Sysselsettingen er holdt rimelig godt oppe og den økonomiske veksten har vært upåklagelig. Ingen av disse tingene er noen selvfølge i ressursrike økonomier. Sammenlikner vi med hva Norge kunne ha vært gitt de store olje- og gassressursene vi har per innbygger, er det kanskje mer åpent hvorvidt vi har gjort det beste ut av det. Sysselsettingen og veksten har delvis blitt drevet av etterspørsel fra petroleumssektoren og staten, produktivtetsveksten kunne ha vært bedre, en god del faller utenfor i skolen eller i arbeidslivet og nordmenns internasjonale kjøpekraft har blitt kraftig svekket det siste året.

Jeg vil i denne kommentaren til Nasjonalbudsjettet 2016 (NB16) diskutere fire temaer: i) det makroøkonomiske opplegget, inkludert svekkelsen av krona og mekanisk kobling mellom pengepolitikken og finanspolitikken; ii) utfordringer knyttet til en stor offentlig sektor; iii) hva NB16 sier om produktiviteten i offentlig sektor; og iv) hvordan kan vi vite hvilke tiltak i NB16 som vil virke etter hensikten?

SVEKKELSEN AV NOK OG KOBLING MELLOM PENGE- OG FINANSPOLITIKKEN

Den sterke kronesvekkelsen det siste året er en indikasjon på at Norge hadde hatt en sterk realappresiering. Kanskje for sterk. Standardteorien sier nettopp at en får en realappresiering igjennom høyere inflasjon og/eller styrket nominell valutakurs i møtet med store ressursfunn. Dette er delvis knyttet til en overflytting av ressurser til utvinningsressursene og delvis til bruk av oljeinntekten. Den første effekten er i Norge antakelig blitt forsterket av en aktiv næringspolitikk allerede fra 1970-tallet, drevet av et ønske om norsk deltakelse i sektoren. Den siste er imidlertid forsøkt holdt under kontroll av handlingsregelen, som legger et tak på bruken og gir en gradvis innfasing.

Den gode nyheten i makro er at det pengepolitiske regimet lar en reversering av realappresieringen skje veldig raskt. Ja, dette er kanskje den største nyheten i norsk økonomi det siste året. Dette har reversert flere år med svekkelse av norsk konkurransekraft. Det kan også ha svekket tilliten til

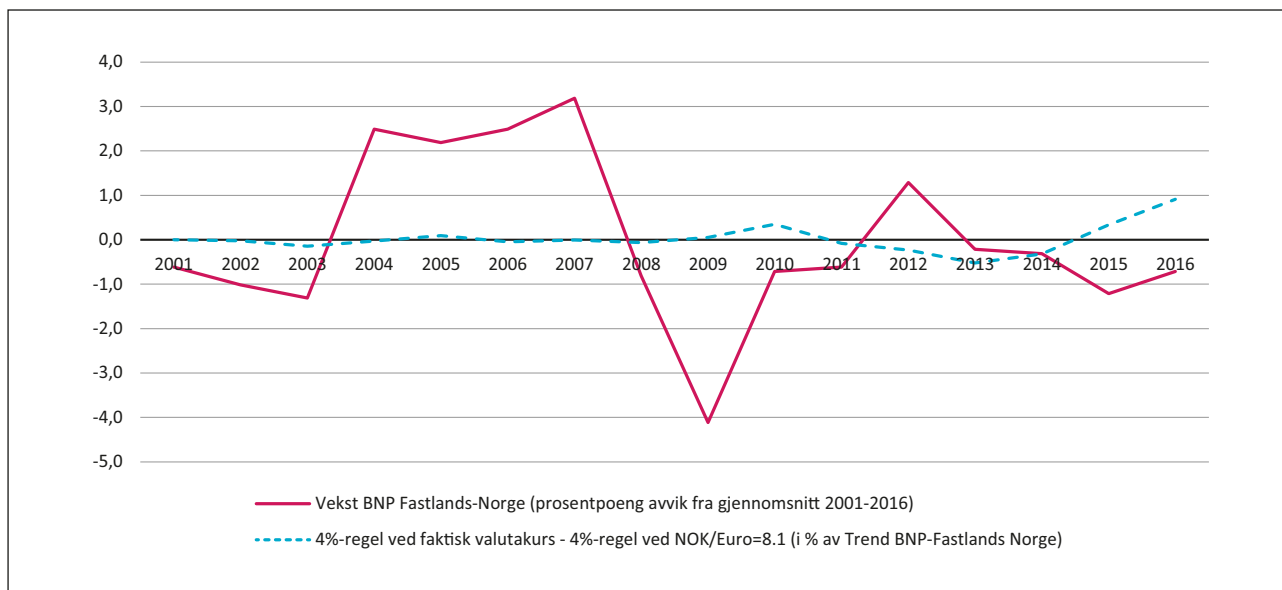
den norske krona og økt risikopremien for investeringer i Norge, men jeg lar dette ligge nå.

Den sterke kronekursvekkelsen og debatten rundt NB16 har imidlertid synliggjort en side av det nåværende makroregimet: Svekkelsen av den norske kronen har økt verdien på oljefondet betydelig det siste året (27% av avkastningen eller 122 milliarder NOK første halvår 2015, 56% av avkastningen eller 702 milliarder NOK i 2014).¹ Siden handlingsregelen er basert på 4% avkastning av fondet i NOK, er dette en «automatisk stabilisator» om den følges slavisk. Vi kan generelt forvente at Norges Bank senker renten i lavkonjunkturer, som igjen kan forventes å svekke kronen og dermed øke krone-beløpet som kan brukes via handlingsregelen. Dette er en «automatisk stabilisator» spesielt hvis det er en mer eller mindre sær-norsk lavkonjunktur, slik at verdien på oljefondet ikke blir negativt påvirket av det samme sjokket som gir nedgangskonjunktur i Norge. Et negativt oljeprissjokk er et slikt sjokk. Formuleringen av handlingsregelen basert på fondet i NOK betyr med andre ord en kobling mellom pengepolitikk og finanspolitikk. Hvis pengepolitikken reagerer kraftig, vil også finanspolitikken reagere kraftig. I tillegg virker den med et lag. En kursvekkelse i fjor, slår ut i høyere beløp over handlingsregelen i år. Er dette ønskelig? Jeg har ikke sett noen debatt om disse spørsmålene, bortsett fra at IMF-delegasjonen fra i våres nevnte dette. Delegasjonslederen var i media imidlertid tydelig på at regjeringen tar hensyn til dette i deres utøvelse av handlingsregelen.

Et tankeeksperiment kan illustrere effekten av den «automatiske stabilisatoren». Størrelsen på oljefondet kan regnes om til Euro ved å bruke den faktiske NOK/Euro-kursen. En tenkt verdi av oljefondet i NOK kan så regnes ut med en konstant valutakurs, si 8.1 NOK/Euro (som i år 2000). Vi kan så regne ut antall NOK 4% tilsier av det faktiske fondet og det tenkte fondet. Forskjellen mellom de to 4%-banene gir ekstra bevilgningene handlingsregelen tillater på grunn av en svekkelse av valutakursen.

Figur 1 viser denne forskjellen som andel av Trend-BNP Fastlands-Norge, sammen med veksten i BNP Fastlands-Norge, målt som avvik fra gjennomsnittet over 2001-2016. Sammenlikner vi med BNP-veksten, ser det ut til at tilleggsimpulsen på grunn av svekket valutakurs er (svakt) mot-syklisk (korrelasjonskoeffisient på -0.15). Det framgår at kronesvekkelsen det siste året gir en sterk økning i beløpet som følger av 4%-regelen. Verken NB15 eller NB16 legger

¹ Government pension fund global, quarterly report, 2q, 2015, s. 18.



Figur 1: Vekst i BNP Fastlands-Norge og ekstra NOK på grunn av valutakurs-svingninger ved bruk av 4% av oljefondet (prosent vekst venstre akse, prosent av BNP Fastlands-Norge høyre akse)¹

¹ Merk at forskjellen mellom de to 4%-banene blir påvirket av hvilken valutakurs en legger til grunn. Avviket er oppe i 0.9 % av Fastlands-BNP i 2016 med kurs på 8.11 NOK/Euro (kursen i år 2000, gjennomsnittet over 2000-2015 var 8.09). 4%-banene er basert på tall i løpende priser fra tabell 3.5 s. 52 i NB16, NOK/Euro-kursen i SSBs Konjunkturtendensene september 2015 og offisiell NOK/Euro kurs fra Norges Bank. Veksten i BNP Fastlands-Norge er fra boks 2.4 s. 36 i NB16. Gjennomsnittet over 2001-2016 er 2.5%. Fondet ved inngangen til år 2001 er regnet om til Euro ved å bruke NOK/Euro-kursen for år 2000, osv.

opp til å bruke dette «handlingsrommet», men det er overraskende at dette ikke diskuteres i NB16. Hvordan tenker regjeringen på kronesvekkelsen og bruken av oljepenger? Bør det formuleres retningslinjer om hva en bør gjøre ved ekstreme valutakursutslag, i stedet for at det overlates til regjeringens diskresjon? Burde regelen heller fokusere på verdien av fondet i utenlandsk valuta?

UTFORDRINGER VED EN STOR OFFENTLIG SEKTOR

Handlingsregelen dekker nå et ganske stort underskudd på statsbudsjettet. Oljefondet har rett og slett blitt mye større enn mange forestilte seg og avkastningen utgjør nå mer enn eksportinntektene fra fisk.² Debatten om NB16 har satt lys på nivået på oljepengebruken og hvorvidt dette nivået er bærekraftig eller ikke. Dette har vært mye debattert igjennom de 10-15 siste årene, mange gode analyser er utført, og pensjonsreformen søkte å forbedre bærekraften i de offentlige finansene. Thøgersen-utvalget behandler temaet videre.³ Jeg skal derfor heller fokusere på det følgende: Var utviklingen mot en økonomi der det offentliges budsjetter

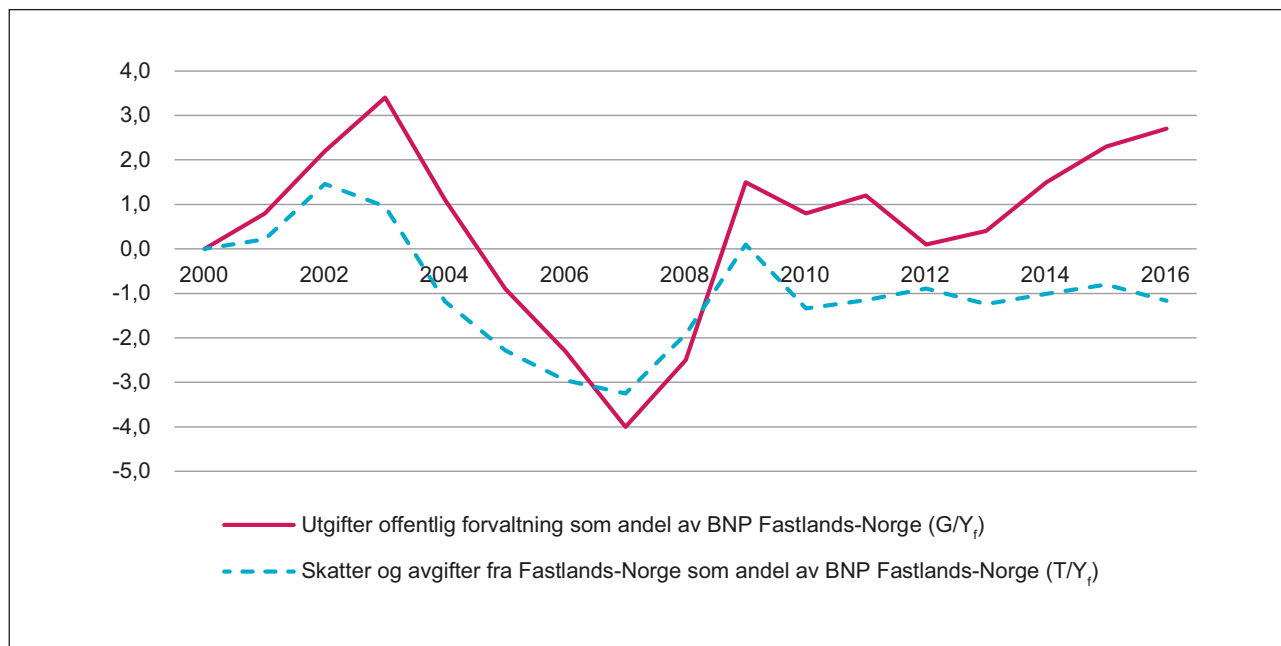
utgjør 58% av fastlandsøkonomien uunngåelig? Og er størrelsen på offentlig sektor noe vi bør bekymre oss for?

Svaret på hvorfor statlige budsjetter har blitt så store i forhold til resten av økonomien ligger i stortingets og regjeringens fokus på økte offentlige utgifter (G) istedenfor reduserte skatter fra fastlandsøkonomien (T). Andelen til G og T av fastlands-BNP (Y_p), er i NB16 foreslått til 58% og 34%. Figur 2 viser prosentpoeng endring i disse andelen siden år 2000. Fra 2003 til 2007 ble andelen til både G og T redusert betydelig. G og T sin andel av fastlands-BNP økte så fra 2007 til 2009 og denne veksten har ikke blitt reversert siden. NB16 legger opp til at offentlige utgifter vil utgjøre nesten 3 prosentpoeng mer av fastlands-BNP enn i år 2000, mens skatteandelen er omtrent 1 prosentpoeng lavere enn i år 2000. Sammenlikner vi NB16 med 2007, er tallene 7 prosentpoeng høyere for offentlige utgifter og 2 prosentpoeng høyere for skatter. Dette er etter mitt skjønn en stor økning av offentlige budsjetter sin andel av økonomien.

I følge NB16 (s. 47), er 12 pst. av det økte handlingsrommet fra oljeinntektene allokert til skatte- og avgiftslettelser i perioden 2002-2016, mens det tilsvarende tallet for 2014-2016 er 14 pst. For 2014-2016 lærer vi videre at

² Se sentralbanksjef Øystein Olsens årstale 2015.

³ For en akademisk artikkel på temaet, se Harding, og van der Ploeg (2013).



Figur 2: Offentlig forbruk og skatter i forhold til BNP Fastlands-Norge (prosentpoeng avvik fra år 2000)¹

¹ Figur 2 er basert på følgende data: BNP Fastlands-Norge (Y_t) er for 2000-2013 lik serien «Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge i markedsverdi» fra årlig nasjonalregnskap publisert av SSB ([link](#)), mens tallene for 2014-2016 er fra NB16 Vedlegg 2 «Tabell 2.1 Bruttonasjonalinntekt» s. 161. Tallene for offentlig forbruk (G) er regnet ut fra NB16 «Figur 3.8D, Utgifter i offentlig forvaltning», hvor andelen av BNP Fastlands-Norge er multiplisert med Y_t . Tallene for vekst i skatter og avgifter fra Fastlands-Norge (T) er basert på vekstratene i NB15 «Figur 3.1A Skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien» for årene 2000-2014, supplert med vekstrater for 2015 og 2016 regnet ut fra raden «Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge» i NB16 «Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond.». Alle serier er i løpende priser.

omtrent 23 pst. er brukt til kunnskaps- og samferdsels-satsinger, 25 pst. til folketrygden og 19 pst. til kommunøkonomien. Dette er nyttige tall, og jeg vil oppfordre regjeringen til å publisere disse mer systematisk, dvs. for lenger perioder og for et mer komplett sett av formål. Nå er det fokus på skattelette og investeringer i kunnskap og samferdsel, mens den store kategorien «øvrige formål» i figur 3.2 er på mer enn 80 pst. og 60 pst. for henholdsvis 2006-2013 og 2014-2016.

Å la oljepengene gå til offentlig forbruk i stedet for reduserte skatter, og dermed øke etterspørselen fra offentlig sektor i forhold til fra privat sektor, er et politisk valg med tilsynelatende bred støtte. Som økonomer er dette noe vi bør være observante på fordi det sannsynligvis påvirker både veksten og fordelingen i den norske økonomien. Hvordan?

For det første har vi det velkjente argumentet at skatter påvirker **arbeidstilbud, arbeidsetterspørsel og investeringer**. Ønsker vi mer av disse tingene i privat sektor, vil det antakelig hjelpe å redusere skattene. Skatter er kiler i

ressursallokeringen, og dette innebærer ikke-optimal allokering fra et vekstsynspunkt og dermed et effektivitetstap.

Effektivitetstapet kan være verdt å ta for å oppnå jevnere fordeling, eller hvis det er investeringer i offentlige goder som kan øke produktiviteten mer enn effektivitetstapet reduserer den. Begge disse er aktuelle argumenter i NB16. En er opptatt av fordelingseffektene av offentlig forbruk og skattelegging (f.eks. s. 33), og regjeringen har sterk tro på offentlige investeringer for å øke vekstevnen i norsk økonomi (NB16 forslår økning på 8,8 prosent til samferdselsdepartementet i forhold til saldert budsjett 2015, s. 119).⁴ Noen ganger forenes ønsket om jevnere fordeling med økt vekstevne: Gjennom økt human kapital på grunn av helse- og utdanningsutgifter eller økt risikotaking og høyere yrkesdeltakelse på grunn av ytelsesbaserte sosiale forsikrings- og overføringsordninger, som uføretrygd og pensjoner. Men det er mange ubesvarte spørsmål.

⁴ I samme åndedrag nevnes det at det bør legges økt vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene, som pekt på av både Produktivitetskommisjonen og Thøgersen-utvalget.

Er økt G et effektivt virkemiddel for å oppnå bedre fordeling sammenliknet med redusert T ? Ved å lese NB16 lærer jeg heller *lite om fordelingseffektene av offentlig forbruk*. Det skrives riktignok noe om effekten av overføringer (s. 32), men hvem har nytt godt av ekspansjonen som handlingsregelen har gjort mulig de siste årene? For eksempel virker antakelig barnehager og foreldrepermisjon regresivt, fordi lavinntektspersoner er underrepresentert blant mottakerne. På skattesiden lærer vi mer og regjeringen legger opp til en reform hvor «brede grupper av befolkningen skal få del i skattelettelsene» (s. 100). Jeg skal ikke gå inn i detaljene i skattereformen, men generelt er det ikke opplagt at G bør økes i stedet for at T reduseres, selv om en er opptatt av at politikken skal bidra til jevnere fordeling. Det er hvordan G og T utformes som er avgjørende.

Hva med vekst, hvordan virker økt G i forhold til redusert T ? Offentlige *investeringer går gjerne ikke til de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene*. I stedet velger regjering og storting ofte å se bort fra kostnads-nytte beregninger og heller la andre hensyn styre (se Produktivitetskommisjonens⁵ første NOU s. 365 og Thøgersen-utvalgets⁶ NOU s. 227). Det virker med andre ord som det ofte ikke er effektivitetshensyn som ligger bak valget mellom ulike offentlige investeringsprosjekter. I tillegg kommer det krevende valget mellom prosjekter i offentlig sektor (økt G) versus privat sektor (redusert T). Selvsagt bidrar det offentlige til vekst også på andre måter, som for eksempel humankapitalakkumulasjon igjennom helse- og utdanningstjenester osv. Spørsmålet vi må stille oss er imidlertid: hvor er avkastningen høyest for en ny krone brukt? Det brukes allerede ganske mye penger på disse feltene.

Gitt valget av investeringsprosjekt eller annet tiltak, realiseres de på en kostnadseffektiv måte? Hva med produksjonen som utføres av offentlig sektor, hvor effektiv er den? Mer generelt, vi *vet lite om produktiviteten i offentlig sektor*. Dette er et fundamentalt problem. Vi har ikke priser og markeder og dermed er det krevende å måle produktiviteten. Vi klarer ikke godt å verdsette det som produseres og skille mellom volum og verdi. Mye av det som produseres er jo også vanskelig å måle, som i omsorgssektoren. Produksjonen måles dermed som lønnskostnadene eller liknende. Jo mer som brukes, dess høyere er produksjonen. Men dette er ikke nødvendigvis tilfelle. Bevilgninger er noe annet enn resultater «på bakken». Dette betyr at

vi ikke helt vet hvor rike vi er og hvordan veksten i den norske økonomien som helhet har vært. Og det betyr at vi ikke vet hvor mye vi får ut av fellesskapets midler. Med 58% av verdiskapningen brukt over offentlige budsjetter er det viktig å holde sterkt fokus på om effekten av bevilgninger er som forventet. Som politisk redaktør i VG nylig satte fokus på (i NRK Debatten 8/10-2015): Hva får vi ut av pengene som bevilges over offentlige budsjetter? Vi vet antakelig litt for lite om det.

Mangelen på konkurranse, som offentlig sektor preges av i større grad enn privat sektor, bringer med seg i hvert fall to utfordringer. Det ene er i produksjonen. Mange av offentlig sektors områder er i praksis skjermet for konkurranse. Dette gjør antakelig noe med kostnadsfokuset og produktiviteten. Produksjon av offentlige goder og naturlige monopoler er det naturlig at staten tar seg av, men mye av det den norske stat i dag faktisk produserer er private goder. Det er krevende å balansere ulike hensyn – som arbeidstakernes ønsker, finansiering med offentlige midler og økt produktivitet igjennom konkurranseutsetting – men det er nødvendig at det settes søkelys på om den nåværende miksen av offentlig og privat produksjon i Norge er optimal. Kombinasjonen av generøs finansiering fra et stort oljefond, vanskelig måling av offentlig produktivitet og lite konkurranse kan lett føre til ikke-optimal ressursutnyttelse.

Den andre måten manglende konkurranse kommer til syne på er ved at staten er en stor eier i norsk næringsliv. Dette begrenser antakelig etableringsviljen i en rekke markeder. Offentlige virksomheter konkurrerer gjerne direkte med privat sektor. Hvem kan hamle opp med en konkurrent som har bedre tilgang på kapital og bedre tilgang på beslutningstakere enn alle andre? Den norske «statskapitalismen» ble diskutert i *The Economist* 10. oktober i år. Den norske stat er nå så stor at den blir lagt merke til i utlandet.

Utfordringene over kan oppsummeres som følger: En stor stat påvirker privat sektor igjennom skatter men også gjennom potensielt produktivitets-fremmende tiltak og tiltak som kan gi likere fordeling. Gitt dagens utgangspunkt i Norge, er det imidlertid mange spørsmål knyttet til hvor effektiv (ytterligere) offentlig pengebruk er i å øke produktiviteten eller bedre fordelingen. Dette er knyttet til, blant annet, organiseringen av offentlig sektor. I det videre vil jeg fokusere på produktiviteten i offentlig sektor heller enn dens effekter på privat sektor. For det første handler jo NB16 først og fremst om hva regjeringen ønsker å gjøre i og med offentlig sektor. For det andre er nå offentlig sektor

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-9/id2423507/>

blitt svært stor uten at det egentlig diskuteres i den økonomiske debatten.

NB16 OG PRODUKTIVITETEN I OFFENTLIG SEKTOR

Det finnes et eget kapittel om produktivitet, med et eget avsnitt om produktiviteten i offentlig sektor (s. 121). Regjeringen fortjener honnør for at dette bringes opp og det som diskuteres gir mye gjenklang hos meg.

Avsnittet illustrerer imidlertid hvor lite vi faktisk vet om effektiviteten i offentlig sektor. Det vises til «Innbyggerundersøkelsen», som spør folk hva de syns. De spurte er fornøyde med å bo i Norge. Men et flertall er også «helt uenige» eller «uenige» i at myndighetene har rask behandlingstid. Det er også flere av de som er «uenig» i at det offentlige bruker ressursene effektivt enn de som er «enig». Det rapporteres imidlertid om noe forbedring fra 2013 på disse to spørsmålene. Så kanskje går det i riktig retning. Men hvor stor er forbedringen i forhold til hva en skulle forvente? Blir ikke alle virksomheter litt bedre år for år? Står forbedringen i forhold til eventuelle ekstra midler som er brukt på disse tingene? Her kan det etter mitt skjønn gjøres en bedre jobb med å skaffe til veie informasjon.

Avsnittet videre illustrerer dette poenget godt. Det vises til OECD sin *Government at a glance* undersøkelse. På «tillit til nasjonale myndigheter» ligger Norge relativt høyt, med over 70% score i 2014. Bare Sveits har høyere nivå. I endring siden 2007 har Norge holdt nivået og endog fått til en økning på to prosentpoeng, sammenliknet med en generell nedgang på drøye 3 prosent poeng i OECD-området. I følge nasjonalregnskapet økte konsumet i offentlig forvaltning med 13% i faste priser (48% i løpende priser) fra 2007 til 2013. Står utviklingen i output i offentlig sektor i forhold?

For de aktivitetene der vi har outputmål, nemlig helse og utdanning, ser det ut til at Norge bruker mye penger på å produsere relativt moderate resultater. For eksempel har OECD beregnet at Norge har høyere forbedringspotensial enn OECD-gjennomsnittet for både Utdanning (19 bedre enn Norge, 10 land gjør det dårligere) og Helse (21 bedre, 9 dårligere), men for offentlig administrasjon har Norge relativt sett mindre å hente (5 bedre, 23 dårligere), se figur 5.14 s. 125.

Inntrykket av at det er stort potensial for produktivitetsforbedringer i offentlig sektor forsterkes av Boks 5.1 i

tilknytning til produktivitetskommisjonens første rapport. Denne er ment å illustrere produktivitetspotensialet i ulike oppgaver løst av offentlig sektor, basert på en beregning av økningen i produktivitet hvis alle enheter ble like effektive som den beste virksomheten innen oppgave-området. Det beregnede potensialet varierer fra rundt 15% i sykehusene til rundt 45% i skolefritidsordningen (SFO). Merk at dette er basert på den beste virksomheten innenfor hver sektor gitt dagens system. Potensialet er dermed definert som «catch-up» til «effektivitetsfronten» innen hvert område. Og dette ville hjelpe. Men det er også viktig å flytte fronten. En gang i framtiden har vi funnet ut at det finnes enda bedre måter å organisere disse tingene på. Utfordringen må derfor være å ikke bare få til catch-up, men også å flytte fronten. Da kreves antakelig fundamentalt nye ideer, i stedet for fin-justeringer av dagens system.

Vi har med andre ord følgende observasjoner for produktiviteten i offentlig sektor: Internasjonalt sett relativt lite forbedringspotensial i offentlig administrasjon, relativt stort i utdanning og helse, og stor avstand mellom de mest og minst effektive i Norge innenfor mange oppgaveområder i offentlig sektor. Med dette bakteppet, leser jeg med forventning hva regjeringen planlegger å gjøre.

Et eget avsnitt er viet til kvalitet i utdanningssektoren, så dette er på dagsordenen. Jeg skal ikke våge meg på å vurdere tiltakene. Dernest kommer avsnittet «Reformer i statlig sektor». Mange av tiltakene ser ut til å være innenfor forbedring av offentlig administrasjon. Selv om det ikke er her skoen trykker mest i internasjonale sammenlikninger, bør enhver virksomhet kontinuerlig forsøke å forbedre seg. Men er dette fundamentalt nok til å flytte produktivitetsfronten i offentlig forvaltning?

Neste avsnitt, «Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering», inneholder på den annen side forslag til mer fundamentale endringer. Økt konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter, brukervalg i kombinasjon med at pengene følger brukeren, offentlig vare- og tjenesteproduksjon satt ut ved hjelp av anbud og avvikling av offentlige monopoler nevnes som aktuelle virkemidler for å øke konkurransen og derigjennom effektiviteten.

Fra andre områder i økonomien vet vi at desentralisering av beslutninger og innovasjon gjerne er en del av å vinne fram i konkurransen. Ved å slippe til flere aktører i å løse oppgavene kan det skapes mer mangfold og nytenkning i hvordan oppgaver kan løses. Kanskje kan effektivitetsfronten i privatsektor bli brakt inn i offentlig sektor der

det er mulig og ønskelig. I en stor stat med mange sterke særinteresser og ikke spesielt bindende budsjettbetingelse på kort- og mellomlang sikt, er det mulig at økt bruk av konkurranse kan bidra til nødvendige reformer og effektivitetsforbedringer. Det er i hvert fall verdt å forsøke.

HVILKE TILTAK VIL FUNGERE?

Regjeringen skriver på s. 123: «Regjeringen vil forvalte fellesskapets midler godt. Da må offentlig sektor være mest mulig effektiv. Resultatene må vurderes åpent og kritisk. Ressursene må prioriteres til de områdene som er viktigst og til de tiltakene som fungerer best.» Jeg syns det er vanskelig å være uenig i dette. Men det store spørsmålet for en økonom er hva som vil fungere.

Det er derfor svært gledelig å se boksen «Boks 5.3: Atferdsøkonomi og kontrollerte, randomiserte forsøk». Det skrives der om noen eksempler på bruk av randomiserte forsøk i offentlig forvaltning i USA og Norge. Det skrives også at dette i liten grad er blitt brukt før nye reformer er blitt innført. Dette er nok ikke nyheter for noen av Samfunnsøkonomens lesere, men det er likevel sjokkerende når en tenker på det. Det er flott å se at dette nå begynner å komme på dagsordenen og dette bør uten tvil være en del av tilnærmingen til endringer i offentlig sektor.

Som illustrert ved dens overskrift kan dessverre boksen kritiseres for å ikke tydelig nok skille mellom eksperimenter, som er en metode for å skaffe data som muliggjør analyser med høy intern validitet, og atferdsøkonomi, som er en gren av faget opptatt av å forklare atferd med psykologiske tilnærminger. Eksperimenter har en mye bredere anvendelse enn testing av hypoteser innenfor atferdsøkonomi. Det er, for eksempel, hos amerikanske myndigheter og i Verdensbanken blitt mer og mer vanlig og kreve at eksperimentelle testresultater foreligger før reformer eller tiltak settes inn på bred front. I Norge er det på den annen side fortsatt vanlig å rulle ut nasjonale reformer uten at en først har testet i mindre skala hva effektene vil være. Nå er det ikke alle politikk-tiltak som kan testes med randomiserte eksperimenter, for eksempel skattereformer eller infrastrukturprosjekter. Men en har i anvendt økonomi lært ganske mye de siste årene om hvordan en kan oppnå god intern validitet også uten eksperimentelle data, for eksempel ved bruk av såkalte naturlige eksperimenter. Dette har også fått godt fotfeste i den norske fagmiljøet og det er etter hvert mange gode studier som drar nytte av norske mikrodata og moderne identifikasjonsteknikker for å teste politikkrelevante hypoteser. Det er derfor

overraskende hvor få (om noen?) akademiske referanser det er i NB16. Det er antakelig mer bruk av akademiske studier i underliggende NOUer, men jeg vil tro det hadde vært disiplinerende å trekke inn akademiske studier også i NB16. OECD bør suppleres med andre kilder.

Det er sannsynlig at bruk av vitenskapelige resultater vil avpolitiserer en del beslutninger. Dette syns jeg som fagøkonom kunne ha vært nyttig i mange tilfeller. Mange debatter er etter mitt skjønn altfor ofte preget av interessekonflikt forkledd som faglige argumenter. Har vi faglige resultater med sterkere validitet, tas brodden ut av en del av synsingen.

Ettersom vi har lært mer og mer om hvordan ulike politikk-alternativer kan testes også i samfunnsvitenskapene, ville det etter mitt skjønn være uvørent ikke å ta dette i bruk. Dette kan spare oss for mange feil-slåtte reformer og mange penger tapt. Siden også Nasjonalbudsjettet 2015 nevnte dette, i boksen «Boks 6.2 Randomiserte, kontrollerte forsøk» (s. 159), håper jeg regjeringen er i full gang med å tenke kreativt på hvordan ta i bruk moderne evalueringsteknikker i deres reformarbeid.

OPPSUMMERING

Nasjonalbudsjettet for 2016 inneholder mye bra og beskriver et land som har hatt mye hell og lykke de siste årene. Norge er ofte trukket fram som et eksempel på et land som har unngått den såkalte ressursforbannelsen. Dette er antakelig riktig på mange måter, men vi har nok ikke sluppet helt unna. Et aspekt ved ressursforbannelsen er «rent-seeking», hvor mange ressurser blir allokert til å fange ressursrenten i stedet for til annen mer produktiv virksomhet. Nederland bevilget seg mange dyre offentlige reformer når gassinntektene flommet inn, men slet i årene etterpå med å avvikle dem. Norge har vært usedvanlig føre var med oljefondet og handlingsregelen. Det er spesielt viktig å holde hodet klart nå som en lavkonjunktur ser ut til å melde sin ankomst i forbindelse med den såkalte «oljekrisen».

REFERANSER

Harding, T. and F. van der Ploeg, 2013, «Official forecasts and management of oil windfalls», *International Tax and Public Finance*, 20(5), 827-866



ELISABETH HOLVIK
Sjeføkonom, SpareBank 1 Gruppen

Solidaritetsalternativ 2.0 for å sikre velferdsstatens bærekraft

Nasjonalbudsjettet beskriver godt de utfordringer Norge står overfor med fallende oljeaktivitet, aldrende befolkning og sviktende produktivitetsvekst. Det vi trenger er omfattende reformer for å skape nye arbeidsplasser, løfte produktivitetsveksten, og redusere utgiftsveksten i offentlig sektor. Sist Norge greide å gjennomføre store strukturelle reformer, og gjennomføre en skattereform, var etter krisen på 1990-tallet. Behovet for strukturelle reformer er nesten like store nå. Velferdsstaten er langt fra bærekraftig. Med raskt stigende arbeidsledighet og økende asyltilstrømming, haster det å justere kurs. Budsjettet leverer dessverre ikke tilstrekkelig reformer eller innstramminger. På tide med Solidaritetsalternativet 2.0!

IKKE BARE KONJUNKTURER MEN STRUKTURER SVIKTER

Det globale bakteppet for neste års statsbudsjett er krevende. Forholdet mellom de to store vekstmotorene USA og Kina er i endring, boomen i fremvoksende økonomier og råvarer er snudd til nedtur, og det er økt militære spenninger i verden, inkludert hos vår nabo i øst. Behovet for å ruste opp det norske forsvar er akutt. Norsk beredskap og selvforsyning bør vurderes i nytt lys. En økende tilstrømming av flyktninger vil sette den generøse norske velferdsmodellen under press. Anslag gjort etter at budsjettet ble lagt frem antyder at økt asyltilstrømming vil koste 85 mrd de neste 6 år. Norsk økonomi sakker farten, både som følge av svakere impulser fra oljenæringen, men også fordi strukturene i økonomien er i endring. Strukturendringer

er vanskelige å fange opp, og det har tatt mange år å akseptere at de er i endring.

Vekstevnen i økonomien avhenger av tilgang på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvor effektivt en utnytter innsatsfaktorene når en produserer varer og tjenester. Norsk økonomi har levd godt på olje i mange år. Nå møter vi en ny hverdag. En aldrende befolkning gir mindre tilgang på arbeidskraft. Gjelden har steget kraftig de siste årene i både husholdninger og kommuner. Norge har en rekordhøy andel av befolkningen på helserelaterte ytelser, og offentlig sektor og statlig eierskap er svært høyt sammenlignet med andre land. Helt siden 2006 har produktivitetsveksten i norsk økonomi vært mye lavere enn vi har vært vant til.

Nasjonalbudsjettet for 2016 beskriver meget godt de krevende tider vi står foran. Regjeringen beskriver også hvilke medisinske økonomi trenger for omstille seg. Medisinen er en lang rekke reformer for å dempe fremtidige utgifter til eldrebølgen, og tiltak for å øke arbeidstilbud, effektivisere offentlig sektor, stimulere til innovasjon og nye arbeidsplasser, og ikke minst tiltak for å løfte produktivitetsvekst. Statsbudsjettet tar noen små skritt i riktig retning. De vrir gradvis bruken av oljepenger slik at de i noe større grad blir brukt slik som intensjonen bak handlingsregelen var, nemlig at oljepengene skulle brukes til å ruste norsk økonomi til å møte eldrebølgen ved å investere i vekstfremmende tiltak. Men, regjeringen har kun greid å øke denne delen av oljepengebruken til 37 prosent fra 18 prosent i årene før.

Også neste år vil den svake veksten først og fremst bli møtt med tradisjonelle virkemidler som lav rente, svak kronkurs og økt pengebruk over statsbudsjettet. Neste år vil en nok en gang bruke rekordmye oljepenger for å dekke utgifter over statsbudsjettet. Rundt 200 mrd oljepenger vil bli brukt inn i norsk økonomi neste år. Mye av handlingsrommet oljepengene gir blir brukt til å dekke opp meget generøse pensjons, trygde og sykeordninger. Når det beskrives så godt i budsjettet at det er strukturene og ikke bare konjunktorene som svikter, så burde regjeringen ha gjort større strukturelle grep allerede i neste års budsjett. Manglende støtte i stortinget ligger trolig bak at regjeringen velger å gå så skuffende forsiktig frem.

DEN ØKONOMISKE POLITIKK ER MEDSYKLISK

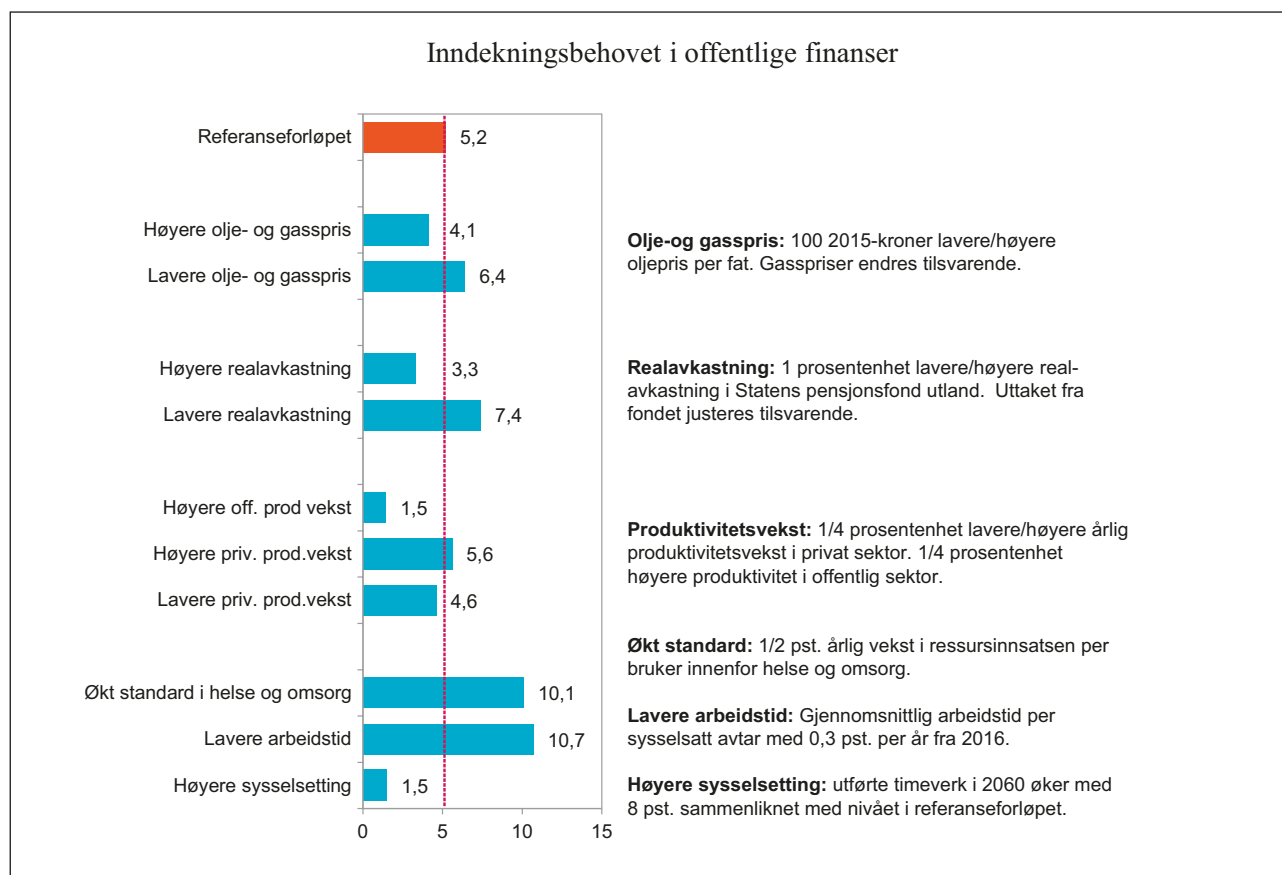
Den overordnede hovedmodellen for dagens økonomiske politikk ble etablert i mars 2001, med et inflasjonsmål for pengepolitikken, og en handlingsregel for innfasing av oljepenger i finanspolitikken for å begrense oljepengebruken. Tanken var at inflasjonsmålet skulle bidra til å disiplinere pengebruken over statsbudsjettet, og partene i arbeidslivet. Men, etter Kinas inntreden i verdensøkonomien, og økt mobilitet av kapital og arbeidskraft etter EØS-avtalen, ble både finanspolitikken og pengepolitikken svært ekspansiv utover på 2000-tallet. Dermed hadde en på samme måte som på 1980-tallet en penge- og finanspolitikk som forsterket svingningene. På 1980-tallet, fikk norske bankene lett tilgang på lån i utlandet, etter at Norge ble en oljenasjon. Frem til 1980-tallet ble kreditten regulert i Norge og renten ble bestemt av regjeringen. Etter at kredittmarkedene ble deregulert på 1980-tallet, ble renten fortsatt bestemt politisk. Og renten ble satt lavt. Norges Bank på sin side var pålagt å holde valutakursen stabil mot

Europa. Utlånsveksten var på rundt 30 prosent i 1984, 85 og 86. Ingen hadde ansvar for å dempe veksten i kreditt. Skattesystemet stimulerte kraftig til lånefinansierte investeringer i eiendom. At skattesystemet hadde en uheldig innretning var tydelig utover på 1970-tallet. Arbeidet med skattereformen i 1992 ble startet allerede i 1981, og den neste store utredning ble gjort i 1988. Men, det måtte en bankkrise og rekordhøy arbeidsledighet til på begynnelsen av 1990-tallet til før en fikk politisk samling om en skattereform.

Når krisen var et faktum på begynnelsen av 1990-tallet, ble renten holdt høy til tross for den dype nedturen. Årsaken var at Norges Bank skulle forsvare valutakursen. Pengepolitikken forsterket både oppturen og nedturen. Skattereformen i 1992 forsterket ytterligere nedturen i boligmarkedet. Selv bankreguleringen var medsyklisk. I oppgangsperioden økte verdien av pantet til bankene, og de kunne låne ut mer. Tilsvarende ble det vanskelig å få lån etter bankkrisen.

Etter 2001 skulle Handlingsregelen begrense oljepengebruken, og inflasjonsmålet skulle fungere som et ris bak speilet. Men, med Kinas inntreden i verdenshandelen opplevde Norge et formidabelt hopp i bytteforhold. Oljeprisen ble mye høyere enn det som lå som en forutsetning i 2001. Forutsetningen var at oljeprisen skulle svinge mellom USD 15 og 28 pr fat helt frem til 2020. Hadde oljeprisen blitt så lav så hadde oljefondet bygd seg opp sakte men sikkert til å bli stort når vi trenger det for å dekke økte kostnader til eldrebølgen. Fra å være tenkt å begrense impulsen i norsk økonomi, gjorde den høye oljeprisen og den kraftige veksten i Oljefondet at handlingsregelen nærmest ble en autopilot for rask økning i oljepengebruken. På grunn av fri arbeidsinnvandring fra EU, og billig import fra Kina, opplevde vi ikke noen sterk prisvekst i norsk økonomi. Dermed hadde ikke Norges Bank noen grunn til å sette opp renten. Tvert imot har prisveksten, slik Norges Bank har valgt å måle den¹, lagt godt under målet om 2,5 prosent i hele perioden fra 2001 til i dag. Regjeringen har fått svar fra et utvalg som skulle vurdere handlingsregelen på nytt. Ikke overraskende kom de frem til at det er lurt å legge seg på et lavere nivå enn 4 prosent, i og med at det vil bli vanskelig å oppnå så høy realavkastning fremover. Dette rådet ga jeg i min kommentar til Statsbudsjettet for 2009,

¹ Norges Bank måler inflasjon som Konsumprisindeksen justert for avgifter og energi. Den tar dermed heller ikke hensyn til vekst i penge-mengde eller aktivapriser som boligpriser.



Figur 1. Norge: Underskudd for statsfinansene
Kilde: Finansdepartementet (Nasjonalbudsjettet 2016).

i Samfunnsøkonomen november 2008, og Sentralbanksjef Øystein Olsen ga tilsvarende råd i sin første Årstale i 2011.

UHELDIG MED FORMUESSKATT PÅ ARBEIDENDE KAPITAL

Kombinasjonen av formuesskatt, ulike verdsettelse på hva du investerer i, ubegrenset skattefradrag for gjeldsrenter og en unormalt lave renter har i sum en uheldig virkning på norsk økonomi. I dag er det langt mer lønnsomt å investere i et par leiligheter i Oslo, enn å investere i en industribedrift. Skattesystemet ble utformet i en tid da det var høy rente og knapphet på kapital. I dag er det ikke mangel på kreditt til boliglån som er problemet, og det er gratis å låne når en ser på lånekostnad etter inflasjon og skattefradrag. Dermed lånes det for mye, og for mye av nasjonens sparepenger går til investeringer i bolig og eiendom. Boligpriser har steget kraftig, og norske husholdninger har doblet gjelden de siste 15 årene. Kommunene har også økt gjelden kraftig, og det har blitt investert mye

i kulturbygg, mens nødvendig vedlikehold har blitt nedprioritert. Med høy gjeld er vi mer sårbare om noe skulle skje med rente eller arbeidsplassene. Bankreguleringen er slik at utlån til bolig gir langt lavere kapitalkrav enn utlån til bedrifter. Konsekvensen av dette gjør det dyrere å låne ut til bedrifter.

Formuesskatten er en særskatt som bare rammer norske private eiere, og har svært uheldige effekter på hva det lønner seg å investere i for disse. Skatten vil forsterke den nedturen vi står foran, i og med at eiere må betale formuesskatten selv i perioder der bedriften går med underskudd. Resultatet kan bli at vi om noen år har utrolig mange flotte leiligheter i byene, hytter og stilige kjøpesentre, strålende kulturhus, men få norske private bedrifter som produserer noe som kan skaffe landet de valutainntektene og de arbeidsplassene vi trenger når oljen bli en mye mindre inntektskilde for landet.

VELFERDSSTATEN ER IKKE BÆREKRAFTIG

En aldrende befolkning innebærer at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre. Siden eldrebølgen kommer samtidig med at oljeinntektene blir mindre, vil utgiftene til staten øke kraftig, samtidig som skatteinngangen blir lavere som følge av færre i arbeidsfør alder og lavere oljeaktivitet. For å illustrere at om en ikke begynner å begrense utgiftsveksten og iverksetter reformer, så vil det bli et betydelig underskudd på statsbudsjettet i 2060, illustrert i Figur 1. Figuren viser at det vil bli et underskudd på rundt 5 prosent av BNP for fastlands-Norge i 2060, altså rundt 130 mrd. kroner. Tallet fremkommer med svært urealistiske forutsetninger om at standard og dekningsgrad i eldreomsorgen skal være helt lik som i dag, og at vi skal jobbe like mange timer pr år frem til 2060. Trenden frem til i dag har vært at standarden i eldreomsorgen har økt år for år, og hvor mange timer og minutter vi faktisk jobber pr år i snitt har blitt redusert år for år. Fremskriver en den gjennomsnittlige årlige reduksjon i antall arbeidstimer frem til 2060 vil vi i stedet for å jobbe i gjennomsnitt 665 timer pr år kun jobbe 585 timer pr år. Det tilsvarer en reduksjon fra 37,5 timer til 33 timer pr uke. Legger en til grunn at de to trendene vil fortsette, om enn i mer beskjeden grad enn det som har vært tilfelle frem til nå (det antas en økning i standard på 0,5 prosent årlig, selv om ressursbruken innen aldersomsorg og helse de siste tiårene har økt med 1,5 prosent årlig, utover det som følger av demografiske endringer), så øker inndekningsbehovet til 15 prosent av BNP for fastlandsøkonomien, altså rundt 380 mrd. pr år!

Som følge av pensjonsreformen har en fra 2011 mulighet til å gå av med tidligpensjon ved fylte 62 år. Motstykket er at alderspensjonen blir noe lavere enn om en venter med å ta ut pensjon. Det er svært mange som har benyttet seg av muligheten, og kostnadene ved alderspensjon i statsbudsjettet har økt fra 144 mrd i 2009 til 202 mrd i 2016. Det antas at utgiftene til folketrygden vil øke med rundt 11 mrd årlig de neste par årene. Regjeringen foreslår å fjerne avkorting for gifte og samboende pensjonister, noe som vil koste nesten 3 milliarder kroner årlig. Her går regjeringen i helt feil retning gitt de alvorlige utsiktene for velferdsstatens bærekraft.

LAVERE PRODUKTIVITETSVEKST – EN BOMBE MED LANG LUNTE

Produktivitetsveksten i norsk økonomi har falt betydelig etter 2006. Blir produktivitetsveksten vedvarende svak, vil det redusere produksjon, og få negativ effekt på både

lønnsvest og skatteinngang. Blir produktivitetsveksten vedvarende svak, vil det si at vi ikke kan forvente den vekst i levestandard fremover, som vi har vært vant til frem til nå.

Hvordan en måler produktivitetsvekst bør vurderes på nytt. I dag tar måling av produktivitet for en nasjon utgangspunkt i BNP. Da er det avgjørende at en greier å måle BNP på en god måte. I dag brukes BNP av media og politikere som om det var et objektivt vitenskapelig mål på hva som faktisk blir produsert i økonomien. I realiteten er BNP en grov forenkling av virkeligheten, og avhengig av både hva en velger å måle, og hvordan en måler det en har valgt å måle. BNP er gjenstand for betydelige revisjoner etter hvert som tiden går og en velger nye måter å måle verdiskaping på. Hva vi definerer som verdiskaping varierer også over tid. Frem til 1950 var som et eksempel husarbeid med i beregningen av BNP.

Hva vi produserer i industrien er lett å måle. Der teller vi opp det bedrifter selger, minus innsatsfaktorer. I offentlig sektor derimot er dette verre. Tjenestene blir jo ikke solgt, men brukt av innbyggerne. For å forenkle målingen av hva som produseres i offentlig sektor, blir det i beregning av BNP forenklet, slik at produksjonen i offentlig sektor settes lik innsatsfaktorene. Innsatsfaktoren i offentlig sektor er i all hovedsak arbeidskraft. Prisen på arbeidskraft er lønn, så produksjonen i offentlig sektor vokser i takt med lønningene. De årene vi har bak oss har vært preget av høy lønnsvest, og en økning i antall ansatte i offentlig sektor. Kanskje har vi overvurdert både BNP og produktivitetsveksten i norsk økonomi i den kraftige oppgangsperioden vi har bak oss.

At regjeringen setter søkelyset på produktivitet og har innført en egen mekanisme for å øke produktivitetsveksten i offentlig sektor er veldig positivt. Kanskje kommer det gode forslag fra produktivitetskommisjonen i den neste rapporten som skal handle om offentlig sektor. Regjeringen har fått den første delrapporten fra produktivitetskommisjonen, og både IMF og OECD har kommet med en rekke forslag som vil bedre norske økonomis virkemåte. Et viktig virkemiddel for å bedre produktivitetsveksten vil være å få på plass en skattereform som motiverer til at kapital i større grad går til produktive investeringer i næringslivet. Sammenlignet med andre OECD land ligger Norge på bunn når det gjelder investeringer i teknologi, forskning og utvikling i bedrifter, patenter etc.

STRUKTURELLE PROBLEMER MÅ MØTES MED STRUKTURELLE TILTAK

Forrige gang Norge ble rammet av fall i produktivitetsveksten var i 1974. Fra 1974 opplevde norsk økonomi et veksttilbakeslag, etter en lang boom i norsk økonomi. I ettertid ble vi klar over at svak vekst skyldtes et fall i produktivitetsveksten, men i 1974 trodde en at det var et midlertidig tilbakeslag. Den svake veksten ble møtt med økt pengebruk over statsbudsjettet. Resultatet ble kraftig inflasjon utover på 1970- og 1980-tallet, med påfølgende krise i norsk økonomi. Tilsvarende har vi sette en svakere vekst i produktiviteten i norsk økonomi etter 2006. Veksten i produktivitet i Norge falt, slik at det en regner som en trendvekst (gjennomsnitt over en lang periode) har falt fra 3 prosent i perioden frem til 2006, til kun 2 prosent. Kanskje vil det vise seg om noen år at den i dag egentlig er enda lavere.

SOLIDARITETSLTERNATIVET

Når det ble erkjent at det var sviktende strukturer som var problemet på 1970-tallet, så førte det etter hvert til at det ble iverksatt omfattende strukturelle reformer. I oktober 1991 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle utarbeide en strategi for økt sysselsetning på varig basis. Medlemmene var dels sentrale personer fra hele det politiske spekteret og dels fagøkonomer. Utvalget kalte sine forslag for Solidaritetsalternativet, og hadde som mål å både redusere ledigheten på kort sikt, men og innføre strukturelle reformer for å sikre bærekraft på lengre sikt. Solidaritetsalternativet var et opplegg for inntektspolitisk samarbeid for å bedre konkurranseevnen med 10 prosent i løpet av 5 år, og deretter ikke svekke den. I tillegg ble det fremmet flere tiltak for å redusere antall uføretrygdete og langtidsledige. Og det ble fremmet tiltak for å bedre økonomiens virkemåte, slik som konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og næringspolitikk, altså det vi kaller strukturelle reformer. Utvalget mente at hvis alle tiltak de fremmet ble gjennomført, så ville lavere pris- og lønnsvekst bedre budsjettbalansen og utenriksøkonomien slik at myndighetene fikk et større handlingsrom til å stimulere økonomien med lavere skatter og mer aktiv finanspolitikk. Det særegne med Solidaritetsalternativer var altså at en tok hensyn til det langsiktige perspektivet på konkurranseevne, utenrikshandel og velferdsstatens bærekraft. Spissformulert så måtte de som var i arbeid vise solidaritet med de som ikke hadde arbeid, og de som ikke var i arbeid måtte vise solidaritet med samfunnet ellers. Bakteppet for at utvalget ble satt ned, og en del av forslagene ble vedtatt, var den dype krisen Norge var i, og erkjennelsen av at en

måtte bedre norsk konkurransekraft for å skape arbeidsplasser. Arbeidsledigheten hadde steget kraftig i mange år til 6 prosent når utvalget ble satt ned, boligkrisen var en realitet og bankkrisen likeså.

SOLIDARITETSLTERNATIVET 2.0?

Det som er bra med Statsbudsjettet for 2016 er at det beskriver utfordringene Norge står overfor på en god måte. Som på 1970-tallet er det ikke bare konjunktorene som svikter, men også strukturene. Det må møtes med å bedre økonomiens virkemåte og nasjonens konkurransekraft. Utfordringen er at strukturelle reformer er så upopulære at en mindretallsregjering ikke vil greie å få det til uten at det skjer i form av et større tverrpolitisk forlik i Stortinget. Det beste hadde vært å få til et nytt Solidaritetsalternativ, der en fant frem til brede forlik om større strukturelle reformer som kan bøte på de utfordringene som er så godt beskrevet i budsjettet. Historien viser at det må en dyp krise til for å samle Stortinget om slike brede reformer. Mange kommer til å bli arbeidsledige, og bedrifter kommer til å gå konkurs. Samtidig opplever vi en sterk økning i asyltilstrømming til Norge. Greier vi ikke å få flyktninger i arbeid, vil kostnadene bli svært høye og det vil gi grobunn for sosial uro. For å sikre at det blir skapt nok trygge arbeidsplasser når oljeaktiviteten blir mindre, må konkurransekraften til norsk økonomi bedres, og vi må gjøre det attraktivt å investere i norske arbeidsplasser. OECD anbefaler en rekke tiltak for å øke vekstkraften i norsk økonomi, herunder utvide pensjonsreformen til offentlig sektor, reformere uføretrygd- og sykepengeordningen, bedre utdanningssystemet, øke konkurransen, redusere statlig eierskap og ikke minst rette opp skjevheter i skattesystemet, herunder redusere skattefavourisering av eiendom og fjerne formuesskatt for arbeidene kapital for å øke incentivene til entreprenørvirksomhet. Vi vet hva som må gjøres, men uten flertall i Stortinget må det kompromisser til for å få budsjettet gjennom. Uten støtte i Stortinget til reformer, vil problemene bli skjøvet på til vi blir tvunget til å endre kurs, slik vi ble på begynnelsen av 1990-tallet.

Vi samfunnsøkonomer har et spesielt ansvar for å synliggjøre de langsiktige utfordringene norsk økonomi står overfor for å motivere til omstilling og reformer. Som Ludwig von Mises så treffende beskriver «*No very deep knowledge of economics is usually needed for grasping the immediate effects of a measure; but the task of economics is to foretell the remote effects, and so to allow us to avoid such acts as attempt to remedy a present ill by sowing the seeds of a much greater ill for the future*» Vi bør derfor som fagøkonomer gå i oss selv og



VIDAR CHRISTIANSEN
Oslo Fiscal Studies, Økonomisk institutt, UiO

Skatteopplegget for 2016 – 2018: Noen kommentarer

Regjeringen har i høst lagt fram forslag til skattereform som består av konkrete forslag for 2016 og skisse til videre endringer i løpet av 2017 – 18. Mange av forslagene er i tråd med anbefalingene fra Scheel-utvalget og vil bidra til mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Men ut fra politiske preferanser avviker en på en rekke punkter ved å beholde flere fradrag, ved å opprettholde favoriseringen av boliger og ved å kutte i formuesskatten. Og når det gjelder effekter på arbeidstilbud og økonomisk vekst, overselger en virkningene. Tiltak mot overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag, redusert betydning av rentefradrag, momsreformer i riktig retning, mer effektiv beskatning av finanssektoren og vern om viktige nøytralitetsprinsipper i forholdet mellom beskatning av ulike inntektsformer er positive elementer. Redusert selskapsskatt er riktig ut fra den internasjonale situasjonen, men Norge bør ikke være i tetgruppa i «the race to the bottom».

INNLEDNING

Skatt står spesielt sentralt i forbindelse med framleggingen av nasjonal- og statsbudsjettet i høst. Det skyldes at regjeringen i tillegg til forslagene til skatter i 2016 legger fram ei melding om en ny skattereform. Det ser ut til at hvert tiår har sitt skatteutvalg og sin skattereform (på grunnlag av Skattekommisjonen på 1980-tallet, Aarbakkeutvalget i 1992, Skaug-utvalget i 2006), og nå er turen kommet til Scheel-utvalget (Finansdepartementet 2014).

Hovedtrekkene i de forslagene som fremmes, og de som *ikke* legges fram, kan neppe sies å være overraskende. Det ville vært forbausende om ikke Scheel-utvalgets utredning skulle sette preg på retningen i norsk skattepolitikk de neste årene. Samtidig er de politiske preferansene velkjente, og de er gjenkjennelige i avvikene fra utvalgets anbefalinger. Som kjent er et viktig punkt i Høyres program for inneværende stortingsperiode: «trappe ned og på sikt fjerne Formuesskatten». Og så omfattende fjerning av fradrag og økt skatt på boliger som foreslått av Scheel-utvalget, er ikke forslag en kan vente fra politikere.

Selv om systemendringene må sies å være mindre i denne skattereformen enn i flere av de tidligere som er nevnt, fremmes det ganske mange forslag til skatteendringer slik det framgår av følgene ufullstendige oversikt. (Se Finansdepartementet, 2015 a og b.)

- Nedsettelse av skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskaper (selskapsskattesatsen) fra 27 til 25 prosent neste år med intensjon om ytterligere senking til 22 prosent i 2018 og muligens videre ned.
- Økt bruttoskatt på personer
- Innføring av flere trinn og endringer i marginalskatten på personinntekt
- Ytterligere reduksjon i formuesskatten
- Opptrapping av utbytteskatten på eiers hånd
- Reduksjon i enkelte avskrivningssatser
- Økt merverdiavgift på enkelte tjenester med lav sats (8 prosent i dag)
- Skattlegging av finansielle tjenester (inkludert margininntekter) innenfor merverdiavgiftssystemet i løpet av noen år.
- Redusert skatt i petroleumsnæringen med 630 millioner påløpt i 2016.
- En rekke forslag for å begrense overskuddsflytting til utlandet og uthuling av skattegrunnlaget

Ethvert skatteforslag vil inneholde valg av skattenivå, skattegrunnlag og skattesatser. Det foreliggende skatteforslaget innebærer endringer som alt i alt gir skattelettelse. Skattelettelse vil normalt ha betydning for det offentlige utgiftsnivået. I Norge er selvfølgelig situasjonen spesiell ved at også virkninger på pensjonsfondet («oljefondet») vårt vil spille en rolle. Vi må likevel legge til grunn at skattelettelse gjør det vanskeligere å opprettholde et høyt offentlig utgiftsnivå. Nå er det selvfølgelig et legitimt politisk mål å begrense omfanget av offentlig sektor, men uansett politiske mål bør det være viktig å ha et langsiktig perspektiv. I Perspektivmeldingen (Finansdepartementet 2013) er det uttrykt stor bekymring for at betydelig økning i aldersrelaterede offentlige utgifter og økt etterspørsel etter offentlige tjenester ikke vil dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av pensjonsfondet. For å finansiere de økte utgiftene må vi enten øke inntektene i offentlig sektor eller finne fram til innsparinger. Skatter settes lettere opp enn ned. Hensynet til bærekraftige statsfinanser taler derfor for at en enten burde være mer varsom med skattelettelse eller ha en langsiktig plan for de besparelser som vil kreves.

Jeg skal i det følgende være mer opptatt av innretningen på de foreslåtte skatteendringene enn av skattenivået. Hvordan vil skatteendringene påvirke den samfunnsøkonomiske effektiviteten? Med dette utgangspunktet er det ofte nesten distraherende å registrere hvor stor vekt regjeringsdokumenter snarere legger på økonomisk vekst som selvstendig argument, gjerne uten at det klargjøres hva den underliggende «vekstmodellen» er. Hva betyr det for eksempel at «økt arbeidstilbud vil gjøre økonomien mer vekstkraftig»? (Finansdepartementet 2015a, s. 11). Er det slik at økonomier med høy yrkesdeltakelse har høy vekstrate i BNP?

SELKAPSSKATT

Det forslaget som har blitt mest framhevet, er reduksjonen i selskapsskatt. Begrunnelsen er i korte trekk at selskapsskatten i mange land, også i land som ligner på Norge, nå er satt ned til satser vesentlig under den norske – for eksempel 22 % i Sverige mot 27 % i Norge. Det er blitt større fare for at Norge blir en taper i konkurransen om internasjonal kapital. Derfor synes det nå å bli tatt for gitt at Norge må komme seg framover i feltet i den internasjonale konkurransen «race to the bottom».

Jeg synes ikke saken uten videre er enkel. Dersom kapital er fullstendig internasjonalt mobil, vil saken være grei. Da vil det ikke være mulig for den lille åpne økonomien å ha reell, men kun formell, beskatning av kapital. Investorene vil ha et avkastningskrav som er gitt ved hva en kan oppnå ute i den store verden. Enhver skatteøkning må motsvares av økt avkastning før skatt for å opprettholde den avkastning som kreves etter skatt. Måten dette skjer på, er at skatteøkningen gir kapitalflukt som gir mindre kapital bak hver arbeider og dermed lavere arbeidsproduktivitet, lavere lønn og høyere avkastning på gjenværende kapital i landet. Det er i realiteten lønnstakerne som betaler skatten. Samtidig er landet påført tap på grunn av kapitalflukten, som kunne vært unngått ved å beskatte arbeidskraften direkte.

Nå vil nok de fleste, slik Scheel-utvalget også gjorde, legge til grunn at kapitalen ikke er så perfekt mobil, og at saken har flere sider. Selskapsskatten vil i praksis også beskatte noe renprofitt og i realiteten også i noen grad kapitalinntekten til både norske og utenlandske investorer. Da vil skatten og følgelig en skattereduksjon ha både proveny- og fordelingseffekter som bør tas i betraktning. Hvor stort provenytapet blir ved å sette ned selskapsskatten avhenger av hvor mye mer kapital landet trekker til seg takket være

lavere skatt og hvor mye høyere arbeidsinntekt den ekstra kapitalen genererer. Begge deler vil øke skattegrunnlaget og motvirke det umiddelbare provenytapet. Internasjonalt finnes det anslag for hvor mye investeringene reagerer på endring i selskapsskatten, som er utnyttet i Scheel-utvalgets utredning. Disse bygger selvfølgelig på historiske data, og det kan være en fare for at resultatene overvurderer effekten siden vi nå er inne i en periode med lav internasjonal investeringsvilje. Kanskje er derfor potensialet for å trekke til seg kapital mindre enn tidligere. Det er også en fare for at andre land vil gå til ytterligere skattesenkning. Da kan vi oppleve at «lett kommer, lett går». Den virksomhet en lettest trekker til seg ved lavere skatt, er den virksomhet som er mest mobil og mest skattemotivert i sin tilpasning. Det er også den som fortest forsvinner. Land som var tidlig ute med å sette lav skatt, f.eks. Irland, hadde slike erfaringer. Nå kan en si at ytterligere skattereduksjon i andre land gjør det enda viktigere for Norge å være med, men det gjør det samtidig nødvendig å innstille seg på større provenytap. Det er også et spørsmål hvor mye Norge skal være med å dra feltet i «the race to the bottom». Nå er neppe Norges innflytelse stor i verdenssammenheng, men vi kan påvirke våre naboland slik vi nå lar oss påvirke av dem, og de kan igjen påvirke sine naboland.

Selv om det er forhold som taler for å dempe iveren etter å sette ned selskapsskatten, taler den nye situasjonen i omgivelsene for at problemene med å opprettholde en høy selskapskatt er blitt større. Det er også klart at dersom vil hadde et «riktig» nivå da satsen ble satt til 28 % etter forrige skattereform, bør satsen reduseres etter at vår sats har gått fra å være relativt lav til å bli relativt høy.

FORMUESSKATT

Reduksjon og etter hvert avskaffelse av formuesskatten er et av de mest politisk kontroversielle forslagene til skattereform. Et viktig element i denne kontroversen er selvfølgelig hvordan en vurderer de fordelingspolitiske implikasjonene. De øvrige forholdene som særlig framheves, er virkninger på investeringer, ressursallokering og eierskap.

Et argument som har gått igjen i debatten om formuesskatt, er at det er en skatt på norske og ikke på utenlandske eiere. Noen ganger kan en få inntrykk av at dette nærmest betraktes som urimelig eller urettferdig overfor norske eiere. Nå er det faktisk mange skatter nordmenn betaler, som ikke rammer utlendinger. Vi betaler høyere moms enn de aller fleste utenfor Norden. Vi betaler høyere bilavgifter enn de fleste andre og mye høyere enn svenskene. I det

hele tatt betaler vi mye skatt i Norge. Det ville være merkelig om ikke både skattenivå og skatteutforming skulle være bestemt av nasjonale hensyn og preferanser. Selvfølgelig avhenger hva som er god norsk politikk også av hvilken politikk som føres i andre land, men dette er forhold som vil ha mye større betydning for selskapsskatten.

Formuesskatten drøftes gjerne med utgangspunkt i virkninger på investeringene. Nå er det ikke klart at drøfting av formuesskatten skal knyttes spesielt til investeringer. Formuesskatten er verken en skatt på investeringer eller på realkapital spesielt. Den er en skatt på å holde formue i alle former, hvorav noen riktignok er favorisert. Slik sett burde en være opptatt av de vridninger formuesskatten generelt skaper av akkumulering av formue gjennom sparing.

La oss likevel se på argumentet mot formuesskatten at den reduserer investeringene. Det kan være to grunner til slik effekt. Den ene er at formue plassert i realkapital utløser formuesskatt og dermed reduserer avkastningen av investeringer etter skatt. Den andre grunnen kan være at potensielle investorer vil ha mindre egne midler å investere jo mer skatt de betaler. Det vil i så fall gjelde alle skatter og ikke bare formuesskatt. Det avgjørende spørsmålet i denne sammenheng er om det er mange samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ikke blir realisert. Det er opplagt ikke tilstrekkelig for å svare ja på dette spørsmålet at noen ville ha ønsket å investere dersom de hadde hatt mer penger til disposisjon, eller banken hadde sett med større velvilje på lånesøknaden deres. At mange må oppfylle bankenes krav, sparer samfunnet for ulønnsomme prosjekter. En del vil likevel strekke seg langt for å innfri bankenes krav til sikkerhet. Vi har alle hørt heroiske beretninger om gründeren som lykkes etter å ha pantsatt hus og hjem til pipa. Men det er ikke denne gründeren som betaler formuesskatt. Et annet problem som ofte trekkes fram, er de høyt verdsatte foretak som ikke tjener penger og at eierne derfor har problemer med å betale formuesskatten. Det er imidlertid vanskelig å forstå at et foretak som virkelig verdsettes høyt, ikke skulle overleve på grunn av formuesskatten. Det rimer dårlig at foretaket verdsettes høyt uten at noen er villige til å skyte inn tilstrekkelige midler til å betale formuesskatten.

Når en vurderer formuesskatten, er det relativt uinteressant at en reduksjon kan ha positive effektivitetsvirkninger. Det kan isolert sett de fleste skattereduksjoner. Med grenser for skattelettelse er spørsmålet i praksis om vi skal ha lav formuesskatt eller lav selskapskatt. Ved å avstå fra den senking av formuesskatten en foreslår, og eventuelt den en har

gjennomført, kunne en raskere komme ned på det ønskede nivået for selskapsskatt. Det synes å være klart belegg for at dersom en vil ha mer kapital, er det mer effektivt å senke selskapsskatten. I Menon-rapporten «Kapitalbeskatning og investeringer i norsk næringsliv» (Grünfeld mfl, 2015) forklares dette med at selskapsskatten treffer langt flere eksisterende og potensielle investorer i norsk næringsliv.

Et av de argumenter som framføres for å senke formuesskatten, er at det er ønskelig å fremme norsk eierskap. Ved at norske investorer får beholde mer kapital vil de investere mer, og en får mer norske virksomhet. Det er imidlertid vanskelig å se at redusert formuesskatt skal være det sentrale virkemidlet for å sikre norsk eierskap. Dersom norsk eierskap er et sentralt politisk mål, burde det drøftes mye bredere hva som er de mest effektive virkemidler for å nå dette målet. En skulle vente en restriktiv holdning til salg norsk virksomhet til utenlandske eiere. En kunne ventet at norsk eierskap var et viktig punkt i Eierskapsmeldingen (Nærings- og fiskeridepartementet 2013): «Et mangfoldig og verdiskapende eierskap». Det ser det ikke ut til å være. Derimot er det flere positive utsagn om utenlandsk eierskap. Det framheves en studie som «indikerer at industriselskaper med utenlandske eiere i gjennomsnitt er mer produktive enn norske industriselskaper, samt at foretak som blir kjøpt av utenlandske eiere øker i gjennomsnitt både produktiviteten og sysselsettingen etter oppkjøp» (avsnitt 3.2.1.4). Og videre, «andre studier indikerer også positive effekter.» «Det er derfor positivt at utenlandske selskaper og investorer ønsker å investere i Norge.» «Det skal også være attraktivt for utenlandske investorer å investere i Norge» (avsnitt 4.3).

Skattevridningen i favør av bolig nevnes ofte som et argument for å redusere formuesskatten siden den fordelaktige verdiansettelsen av bolig vil bety mindre når skattesatsen reduseres. Men hvis en egentlig ønsker å ha formuesskatt, er oppgivelse av formuesskatten en høy pris å betale for likebehandling av bolig og annen kapital. Det er neppe noen praktisk grunn til at det skulle være umulig å øke skatten på bolig til samme nivå som skatten på annen formue. Når politikerne ikke vil skjerpe skatten på bolig, må det være fordi det er politisk ønske om å favorisere bolig. Dersom en aksepterer denne politikerpreferansen, blir det rart å argumentere for å fjerne begunstigelsen også om det skjer ved å senke andre skatter til samme lave nivå. Aksepterer en derimot ikke boligfavorisering som en gyldig politikpremiss, må økt boligskatt være konsekvensen dersom en egentlig ønsker formuesskatt. Og ønsker en ikke det, er boligargumentet i alle fall irrelevant.

En konsekvens av å oppheve formuesskatten vil være at en ikke lenger vil ha tilfredsstillende statistikk over formuesfordeling og formuesutviklingen i Norge når formue ikke lenger blir rapportert i selvangivelsen. Nå er det neppe et viktig argument for en skatt at den gjør det mulig å få statistikk, men det kan likevel være grunn til å registrere at tap av viktig informasjon vil være en ulempe som følger med.

SKATT PÅ ALMINNELIG INNTEKT OG TRINNSKATT

Lavere skatt på alminnelig inntekt vil øke den privatøkonomiske kostnaden ved lånefinansiering og redusere lønnsomheten av investering i bolig, som allerede har skattefri avkastning. Dette vil være en effektivitetsforbedring ut fra det synspunkt at det foreligger en uheldig vridning i favør boliger, men vil være mindre heldig ut fra et politisk ønske om å favorisere folks hjem. Ut fra det første synspunktet kan en spørre seg om det burde være tid for å begrense retten til rentefradrag – ikke bare skattesatsen. Det vil utvilsomt være lettere å gjøre det nå når rentenivået er lavt enn det har vært tidligere. Et motargument er at det prinsipielt beste er å ha symmetri med fradrag for renter, men full beskatning av all avkastning, og at dette idealet ikke bør forkastes. Et annet er at behovet for begrensning er mindre hvis skattesatsen på alminnelig inntekt kommer til å fortsette nedover de neste årene.

I praksis er progressiv inntektsskatt på personer i forskjellige land utformet som en stykkevis lineær skatt med trinnvis stigende marginalsatt. Antall trinn varierer. I dagens norske system er det i hovedsak tre trinn som er interessante – skatt på alminnelig inntekt (opp til 550550 pluss to trinn med såkalt toppskatt). Forslaget er å erstatte denne skattefunksjonen med skatt på alminnelig inntekt pluss to nye trinn under tidligere toppskattnivå, mens en beholder de to trinnene svarende til tidligere toppskatt. Dermed får en skatt på alminnelig inntekt pluss fire trinn, der skatten i de fire trinnene betegnes som 'trinnskatt'. Når skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres fra 27 til 25 prosent, gir dette selvfølgelig en reduksjon i marginalsatten på to prosentenheter for dem som bare betaler skatt etter denne satsen. Skattesatsene på de nye trinnene settes slik at marginalsatten reduseres for alle i forhold til i dag, men reduksjonen avtar med stigende inntektstrinn. For dem som i dag betaler toppskatt, blir reduksjonen på 0,4 prosentenheter.

Den nye utformingen av inntektsskatten er lite motivert utover reduksjonen i skatt på alminnelig inntekt som

følger av ønsket av lavere skatt på kapitalinntekt, og generelt ønske om lavere marginalsatt. Reduksjonen i marginalsatt for alle markedsføres som et godt insentiv: Det skal lønne seg å arbeide! Endringene i marginalsatt er imidlertid så små at de neppe gjør krav på særlig stor oppmerksomhet. Hvis en person for eksempel vurderer å øke sin stillingsbrøk og dermed bruttoinntekten sin med 50 000 kroner, vil den netto merinntekt en oppnår, øke med 500 kr dersom marginalsatten i det aktuelle intervallet reduseres med én prosentenhet.

Hvis vi likevel skal tillate oss å resonnerer litt over arten av endringene, er det grunn til å tro at det er fornuftig å redusere marginalsatten på inntektstrinn der det typisk er mange kvinner i deltidsstillinger siden dette er grupper vi vet responderer mer på skatteendringer enn det menn og høyinntektsindivider gjør. Slik sett kan endringene sies å være fornuftig. Spørsmålet er om marginalsatten burde settes høyere på det høyeste inntektstrinnet. En del nyere fagartikler (se Diamond og Saez; 2011) argumenterer for høy marginalsatt på de høyeste inntektene. Det ser ikke ut til at virkningene på arbeidstilbudet er altfor alvorlige. Inntekten er ikke bare et resultat av kompetanse og arbeidsinnsats, men mulighet til å forhandle seg til ekstraordinær godtgjørelse.

Et spørsmål som gjenstår, er hvorfor en ønsker å ha fire trinn mot tidligere to (toppskatt-)trinn. Det er klart at i prinsippet kan en alltid komme bedre ut med flere trinn. Men i praksis har vi ikke tilstrekkelig informasjon til å drive finoptimalisering over mange trinn. Dessuten er antakelig ønsket om et relativt enkelt og oversiktlig skattesystem en grunn til at det historisk har skjedd en kraftig reduksjon i antall trinn slik at de fleste land nå har få trinn i inntekts-skatten. Den begrensede forskningen som er gjort på stykkevis lineær inntektskatt, særlig av Ray Rees (professor II ved Oslo Fiscal Studies), antyder at gevinsten ved å ha flere trinn avtar raskt med antallet.

PRINSIPIELLE BINDINGER

To sentrale prinsipper i det norske skattesystemet, som avviker fra det en har i mange andre land, foreslås opprettholdt. Det ene er at det bør være likhet mellom marginalsatt på arbeidsinntekt og marginalsatt på utbytte for å hindre inntektsskifting (omdannelse av arbeidsinntekt til kapitalinntekt) dersom kapital beskattes lavere på marginen. Det andre er at det bør være samme skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskaper for å unngå gevinster ved skattetilpasning mellom person og selskap.

Av disse er det det siste som håndheves mest konsekvent. Begge prinsippene er i noen grad omstridt. Flere peker på at dette er særnorske prinsipper, og at avvikene er betydelige i mange andre land, for eksempel i Sverige. At prinsippene er særnorske er ikke uten videre et godt argument. Internasjonalt har mange skatteøkonomer rost det norske skattesystemet for å bygge på konsistente prinsipper. Et interessant spørsmål er hvor store uheldige tilpasninger en vil få om en avviker fra prinsippene. Nå er det vel få som tror at små avvik vil skape de alvorlige problemer, men problemet er at hvis en først gir avkall på prinsippene, kan en lett komme på gli, og en vet ikke hvor en kan havne i en gitt situasjon. Det er derfor en trenger prinsipper. Når det gjelder hvor store tilpasninger en kan få, kan første tilnærming være å se hvor lønnsomme tilpasninger vil være. Svaret gitt ved eksempler i Scheel-utredningen, er at de kan være klart lønnsomme. Når det gjelder hvor mye tilpasning en vil få i praksis, kan en spørre hva erfaringene er fra andre land som lever med betydelige avvik. Dessverre ser det ut til å være vanskelig å få klare svar på hvor godt eller dårlig de lever med avvikene sine. Dette burde kunne kartlegges nærmere. Imidlertid har vi selv i Norge betydelig erfaring fra den tidligere delingsmodellen som viste stor villighet til å tilpasse seg, noe som til slutt førte til at modellen ble avskaffet.

Et annet spørsmål er om prinsippene pålegger oss bindinger som gjør det vanskelig å realisere en ønsket beskatning i andre henseender. Jeg har vondt for å se at dette i særlig grad er tilfelle. Det er ikke klart at det er negativt at reduksjon i selskapsskatten også fører med seg redusert skatt på kapitalinntekt for personer – heller tvert imot, særlig hvis en tror at mindre effekt av rentefradraget kan være gunstig. To forhold gjør at bindingene mellom skatt på kapitalinntekt og skatt på arbeidsinntekt heller ikke behøver være særlig problematisk. Det ene er at vi faktisk har en todelt eller dual inntektskatt slik at en gjennom skatt på personinntekt kan motvirke den skattereduksjon en får på arbeidsinntekt når skatt på alminnelig inntekt settes ned, dersom en ønsker det. Det andre grepet er å øke skatten på utbytte slik det er foreslått, for å minske avstanden til marginalsatt på arbeidsinntekt. Kanskje er det likevel her en har det største problemet. Som nevnt er det i senere år kommet flere argumenter for at høy marginalsatt i det øverste inntektsintervallet kan være gunstig. Da kan det være et problem at en ikke kan sette en høy marginalsatt på arbeidsinntekt på øverste trinn uten å måtte følge opp med høy skatt også på utbytte med de uheldige virkninger det kan ha (ved f.eks. omgåelser).

MOMS PÅ FINANSIELLE TJENESTER

Den norske merverdiavgiften var opprinnelig primært en vareskatt, som over tid er blitt utvidet til å omfatte også tjenester. Som i andre land har en hittil funnet det praktisk vanskelig å inkludere de fleste finansielle tjenester. Å trekke finansielle tjenester inn i merverdiavgiftssystemet er et ambisiøst mål og prinsipielt riktig. Ved å holde disse tjenestene utenfor momssystemet i dag er det insentiver til egenproduksjon av tjenester framfor innkjøp av momsbelagte tjenester. Viktigere vridninger er at forbrukerne underbeskattes ved direkte kjøp av finansielle tjenestene, mens manglende fradragsrett for inngående moms gjør at når tjenestene brukes som innsats på senere ledd i produksjons- og omsetningsledd som er momsplichtige, videreføres momsen med kaskadeeffekter («moms på moms») til sluttbruker, som dermed overbeskattes. Det er ønskelig å fjerne disse vridningene selv om en del av vridningseffektene kan være moderate. Innslaget av finansielle tjenester i sluttproduktene vil i mange tilfeller være små, slik at en partiell prisendring på disse tjenestene vil gi liten endring i totalprisen på sluttproduktet og dermed moderat vridning av forbruket.

Det er ikke spesielt problematisk å øke skatteprovenyet fra finanssektoren og heller ikke å legge skatt på merverdien siden denne består av lønn og avkastning til eierne. Men dette er ikke det samme som å trekke finansielle tjenester inn i merverdiavgiftssystemet. Utfordringen er å skattlegge merverdien på en måte som gir fradragsrett for inngående moms og momspåslag ved salg av tjenestene, moms på import og nullsats ved eksport med de nøytralitetssegenskaper dette systemet har. Det er grunn til å ønske lykke til med det videre arbeidet.

REFERANSER

Andrienko, Y. P. Apps and R. Rees (2015). Optimal Taxation and Top Incomes. Working paper.

Diamond, P. and E. Saez (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives* 25, (4), 165 – 190.

Finansdepartementet (2013). *Perspektivmeldingen*. Meld. St. (2012 – 2013)

Grünfeld, L, G. Grimsby og M.G Theie (2015). Kapitalbeskatning og investeringer i norsk næringsliv Menonpublikasjon nr. 28/2015. Menon Business Economics, Oslo.

Nærings- og fiskeridepartementet (2013). *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Meld. ST. (2013 – 2014).

Finansdepartementet (2014). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. NOU 2014:13.

Finansdepartementet (2015a). *Bedre skatt*. Meld ST. 4 (2015 – 2016).

Finansdepartementet (2015b). *Skatt, avgifter og toll 2016*. Prop. 1LS (2015 – 2016)

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din epostadresse?

Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no



LARS SØRGARD¹
Professor, NHH

Vil konkurranse undergrave stabiliteten i banksektoren?

I denne artikkelen drøftes den mulige konflikten mellom konkurranse og stabilitet i banksektoren, og drøftingen relateres til den pågående debatten i norsk banknæring. Det konkluderes med at det neppe er grunn til å ha en mindre streng konkurransepolitikk, for eksempel angående inngrep mot dempet konkurranse på pris, i denne næringen enn det en har i andre næringer.

1. EN INTRODUKSJON

Banker har åpenbart en viktig rolle i samfunnet, blant annet som forvalter av et betalingssystem og som formidler av kapital. En av bankenes hovedoppgaver er å fungere som brobygger mellom låntakere og långivere, og derved bidra til et effektivt marked for kapital. Det er imidlertid utfordringer knyttet til stabilitet som adskiller seg fra andre markeder. Historien har vist at det oppstår finanskriser med (u)jevne mellomrom, hvor enkelte banker (og andre finansinstitusjoner) går konkurs. Da banker er tett sammenvevd gjennom komplekse låneordninger, kan en banks problemer raskt spre seg til andre banker. Slike finanskriser kan påføre samfunnet store kostnader, da for eksempel et helt eller delvis sammenbrudd i kapitalmarkedet kan undergrave bedrifters tilgang til kapital og dermed investeringsevnen i økonomien. De spesielle egenskapene ved bankmarkedet, der en ikke kan forvente at hver bank tar hensyn til de negative eksterne virkninger de kan påføre andre, har medført at det er innført særskilte reguleringer som skal redusere sannsynligheten for at det oppstår finanskriser.

Reguleringene av banknæringen er mange og omfattende. Noen eksempler på regulering er innskuddsgarantier for å forebygge 'bank run' (kunder går i flokk for å ta ut penger), regler for hvor stor risiko en bank kan ta på sin utlånportefølje, og krav til størrelsen på egenkapitalen for å stå godt rustet mot dårligere tider.

Ønsket om å sikre solide banker som kan motstå dårlige tider kan bety at hard konkurranse er problematisk i banknæringen. Det er fra flere hold antydning at hard konkurranse mellom bankene kan bidra til mer utlån og høyere risiko. Ett eksempel er følgende fra en rapport fra Norges Bank, hvor de beskriver hvordan det kan oppstå for stor risikotaking blant banker i oppgangstider (se Norges Bank 2004):

¹ Denne artikkelen er skrevet som en del av SNF-prosjektet 'Competition and Stability in the banking industry', som er finansiert av Finansmarkedsfondet i Norges Forskningsråd mens jeg var professor på Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole. Dette er mine synspunkter, og de er ikke nødvendigvis sammenfallende med synspunktene til Finanstilsynet hvor jeg er styremedlem eller Konkurransetilsynet hvor jeg nå har tiltrådt som sjeføkonom. Takk til Øivind Anti Nilsen og en anonym konsulent for nyttige kommentarer.

‘Finansnæringen blir preget av den generelle optimismen som gjør seg gjeldende, og sterk konkurranse kan føre til kamp om markedsandeler. Bankene bidrar på denne måten til å bygge opp risiko i det finansielle systemet. Faren er at det kan oppstå overinvesteringer.’ (s. 29)

Dette utsagnet kan tolkes som at konkurransen mellom banker bidrar til mer kredittgivning og derigjennom at det bygges opp mer risiko i det finansielle systemet. Hvis det er en korrekt tolkning, er det grunn til å spørre om en bør iverksette tiltak som bidrar til mindre hard konkurranse i banknæringen.

Konkurransetilsynet har tilsynelatende et helt annet syn på konkurransen i bankmarkedet, nærmere bestemt i markedet for boliglån (se Konkurransetilsynet 2015). De finner tegn på at bankene benyttet økte kapitalkrav som en anledning til å øke sine marginer på utlån, og dermed at det er svak konkurranse i betydningen relativt høye marginer. De hevder at myndighetene har lagt for stor vekt på soliditet og at det har gått på bekostning av konkurransen, og foreslår flere tiltak som kan styrke konkurransen i dette markedet.

I denne artikkelen drøftes sammenhengen mellom konkurranse og stabilitet i banknæringen, nærmere bestemt om konkurranse kan være et problem på lang sikt i den forstand at det kan undergrave stabilitet. Det er en omfattende internasjonal litteratur som omhandler dette temaet. I avsnittet som følger gjengir vi resultatene fra både teoretiske og empiriske studier i den økonomiske litteraturen. Med det som utgangspunkt drøfter vi til slutt kort dagens situasjon i det norske bankmarkedet, og herunder hvorvidt det er grunn til å ha en annen og mindre streng konkurransepolitikk i denne næringen enn i andre næringer.

2. KONKURRANSE OG STABILITET

Det har vært en omfattende debatt i den økonomiske litteraturen om den mulige sammenhengen mellom konkurranse og stabilitet. Det første og mest åpenbare argument er at mindre konkurranse gir mer profitt, hvilket i neste omgang gir større mulighet for å overleve dårlige tider. Grunnen er at profitt, dersom det tilbakeholdes, gir en buffer til å motstå dårlige tider der banken påføres tap.

Men selv dette enkle, intuitive resonnementet vil ikke nødvendigvis være riktig. Potensiell profitt blir ikke automatisk omdannet til egenkapital, men kan for eksempel i stedet bli betalt som utbytte til eierne. Av den grunn bør vi

se på hvilke incentiver bedrifter har til å bygge kapital. Det er teoretiske studier som viser at banker kan ha incentiver til å holde mer egenkapital når de er utsatt for konkurranse. Mye egenkapital ved konkurranse kan ha bakgrunn i forhold både på innskudds- og utlånssiden.² Hvis banken holder relativt mye egenkapital vil det gjøre den mer attraktiv for innskytere fordi sannsynligheten for konkurs reduseres. Av den grunn kan konkurranse gi incentiver til å holde kapital og derigjennom tiltrekke seg mange innskytere. Egenkapital kan også gjøre banken mer attraktiv på utlånssiden. Det har sammenheng med at mye egenkapital gjør at banken bærer mer risiko, og det kan betraktes som en binding som gir banken incentiver til å overvåke prosjektene de gir utlån til. En slik overvåking vil også være i låntakers interesse, da det bidrar til at prosjektene blir bedre.³ Dette vil i neste omgang gjøre banken attraktiv for låntakerne, hvilket er viktigere desto mer konkurranse banken står overfor på lånesiden.

Selv om vi ser bort fra denne nevnte mekanismen, er det fortsatt grunn til å spørre om konkurranse kan bidra til mindre stabilitet. Det sentrale spørsmålet som gjenstår er om økt konkurranse bidrar til mer eller mindre risikotaking i banksektoren. Vi drøfter det spørsmålet i det følgende.

2.1 Konkurranse gir mer risikotaking

I den økonomiske litteraturen var det lenge støtte for å hevde at konkurranse bidrar til mer risikotaking i næringen og dermed mindre solide banker. I det såkalte ‘franchise value’ synet på banker var beskyttelse av nåverdien av fremtidig profitt helt sentralt, og det ble særlig pekt på mekanismer som virket via innskuddssiden i bankmarkedet.⁴ Den enkelte bank har et begrenset ansvar, da dets eiere ikke fullt ut vil måtte dekke tap forbundet med en konkurs. En eventuell bankkonkurs vil påføre andre aktører tap, og dermed vil ikke banken fullt ut ta inn over seg

² Se for eksempel Allen et al. (2011), som analyserer forhold på både innskudds- og utlånssiden og referer til andre teoretiske studier. Det er en stor debatt i litteraturen om hvorfor banker holder egenkapital, se for eksempel oversikten i Mehran og Takhori (2010), som vi ikke tar opp i denne artikkelen.

³ I denne modellen er det forutsatt at det ikke eksisterer utfordringer knyttet til låntakers adferd (antar ingen moralsk hazard angående valg av risiko). Senere vil vi ta hensyn til det, og peke på en annen mekanisme som er av betydning for sammenhengen mellom konkurranse og stabilitet og som kommer i tillegg til den mekanismen vi peker på her.

⁴ ‘Franchise value’ er betegnelsen på nåverdien av bankens profitt i alle fremtidige perioder. For analyse av betydningen av nåverdien av bankens profitt på dets risikotaking, se for eksempel Marcus (1984), Chan et al. (1986) og Keeley (1990).

nedsiden ved å påta seg stor risiko. Desto mer overskudd banken genererer, desto mer er eierne opptatt av å beskytte dette overskuddet. Det betyr at lite konkurranse, som gir stort overskudd, vil gi incentiver til å begrense risikotakingen for å beskytte dette overskuddet. Banker sprer sin risiko ved å velge utlånsportefølje, samtidig som de konkurrerer om å tiltrekke seg innskudd. Konkurranse vil i en slik modell bety at de konkurrerer hardere om tiltrekke seg innskudd, hvilket vil innebære at desto hardere konkurranse desto større risiko tar den enkelte bank på innskuddssiden.

Tilsvarende kan en og argumentere for at konkurranse på utlånssiden kan bidra til mer risikotaking.⁵ Hard konkurranse på utlån betyr at det er lite å tjene på hvert utlån, og det kan bety at det blir mindre incentiver til å skille mellom ulike typer låntakere. Dette vil i neste omgang bety at det er større samlet risiko i utlånsmassen. Hard konkurranse kan og innebære problemer for interbankmarkedet (markedet for lån mellom banker), da en enkelt bank ikke har incentiver til å låne penger til en bank i problemer. Ingen av dem ser betydningen for systemet av en eventuell konkurs for en bank som er i trøbbel (se Allen og Gale 2000). Videre kan konkurranse om låntakere bety at en som får avslag hos en bank har mulighet for å gå til andre banker, og dermed at kunder med høy risiko til slutt får lån av en bank (se Broecker 1990 og Riordan 1993).

Graden av konkurranse kan og være korrelert med konsentrasjonen i en næring. La oss betrakte en banknæring der det er kun et fåtall banker, hvilket kan bety lite hard konkurranse. I så fall er hver bank relativt stor. Da vil den enkelte bank ha stor mulighet for å spre sin risiko.⁶ Videre vil et fåtall banker kunne innebære at myndighetenes overvåking av banksektoren blir enklere, og derved blir det lettere å sikre stabilitet.

2.2 Konkurranse gir mindre risikotaking

Argumentet over, at høy konsentrasjon betyr mer stabilitet, vil ikke nødvendigvis alltid holde. Store banker kan bety at den enkelte bank forutser at hver av dem er 'too big to fail', og dermed forutser at myndighetene kan forventes å gi hjelp til en bank som står i fare for konkurs. Dette vil isolert sett bidra til mer risikotaking av den enkelte bank, og derigjennom bidra til større ustabilitet (se Mishkin 1999). Videre er det ikke åpenbart at store banker er lettere

å overvåke for myndighetene enn små banker. En mulig grunn kan være at store banker er mer komplekse, og har større handlefrihet til å omgå regulering.

Det er også teoretiske studier som finner at 'franchise value' argumentet ikke alltid er gyldig. Noen studier finner at banker kan ha incentiver til å ta risiko for å kunne generere 'franchise value', det vil si høy nåverdi av bankens fremtidige profitt.⁷ Andre studier finner at høy nåverdi av fremtidig profitt betyr at bankens egenkapital er mindre bindende, og dermed er det større mulighet for å ta et tap i en periode.⁸

Argumentet for negativ sammenheng mellom konkurranse og risikotaking er i hovedsak knyttet til adferden på utlånssiden.⁹ La oss betrakte tilfellet der mer markedspekt fører til større margin på utlån, i betydningen at låntakeren betaler en høyere pris. Låntakeren står overfor et prosjekt av en gitt størrelse som er normalisert til en. Videre må låntakeren velge teknologi; desto større risiko låntakeren tar desto større verdi av dette prosjektet hvis det er vellykket. La oss anta at den risikable teknologien gir en bruttoverdi for låntakeren lik S med sannsynlighet $p(S)$ og null ellers. Vi lar R_L angi den prisen låntakeren betaler for et lån, og låntakerens andre kostnader er lik C_L . Låntakeren må velge risiko, og står overfor følgende maksimeringsproblem med hensyn på S (der $S \in [0, \bar{S}]$):

$$\text{Max } \pi_L = p(S)(S - R_L - C_L) \quad (1)$$

Gitt en indre løsning, vil låntakeren velge risiko slik at:

$$S + \frac{p(S)}{p'(S)} = R_L + C_L \quad (2)$$

Da ser vi at en økning i lånerenten R_L (eller i andre lånekostnader C_L) fører til at låntakeren øker S , det vil si tar større risiko.¹⁰ For en gitt risiko er det etter en eventuell

⁵ Se for eksempel Boot and Greenbaum (1993) og Allen and Gayl (2000, 2004).

⁶ Se for eksempel Diamond (1984), Ramakrishnan og Thakor (1984), Boyd og Prescott (1986), Williamson (1986) og Allen (1990).

⁷ Se for eksempel Blum (1999), Hellmann et al. (2000) og Matutes og Vives (2000).

⁸ Dette er vist i blant annet Calem and Rob (1999) og Perotti et al. (2011).

⁹ Det enkle eksempelet som følger er hentet fra Boyd og De Nicoló (2005). Se også Stiglitz og Weitz (1981), som viser samme mekanisme i en modell hvor det er rasjonering av kreditt i likevekt.

¹⁰ For nærmere detaljer, blant annet andreordensbetingelsene som må være oppfylt for at dette skal gjelde, se Boyd og De Nicoló (2005).

økning i låntakers lånekostnad (eller andre kostnader) mindre å tjene på et prosjekt som faktisk er vellykket. Da er det fornuftig for låntakeren å øke risikoen og dermed øke verdien av prosjektet dersom det lykkes, selv om dette samtidig fører til at sannsynligheten for å lykkes går ned. Dette er helt parallelt til mekanismen som fører til at en bedrift vil finne det lønnsomt å sette en høyere pris når grensekostnad har gått opp; for å sikre seg en fortjeneste vil den nå respondere med å sette en noe høyere pris. Dette er lønnsomt selv om kvantum solgt da reduseres.

Vi ser at økt markedsrett i form av økt utlånsrente gir låntakeren incentiver til å ta større risiko, hvilket i neste omgang gir større forventet tap på utlånene. Følgelig har høyere pris en effekt på adferden til låntakeren og derigjennom risikotakingen i banksektoren. I tillegg kan det tenkes at høyere pris kan påvirke hvem som ønsker og låne, og da typisk ved at en høyere pris tiltrekker seg låntakere som har et mer risikabelt prosjekt (adverse selection). Det vil i så fall ytterligere dra i retning av at mindre hard konkurranse fører til mer risikotaking på utlånsiden.

Så langt har vi ikke tatt høyde for 'charter value' effekten beskrevet over. En teoretisk studie har tatt hensyn til begge disse to effektene, kalt henholdsvis margin-effekten og risikoskifting-effekten (se Martinez-Miera og Repullo 2010). På den ene siden vil redusert konkurranse gi høyere risiko på hvert prosjekt (risikoskifting-effekten), og på den andre siden større overskudd og dermed større mulighet for å motstå tap (margin-effekten). De finner en U-formet sammenheng; risikoskifting-effekten dominerer dersom det er lite hard konkurranse, mens margin-effekten dominerer ved hard konkurranse. Dette betyr at det er bra med mer konkurranse sett ut fra samlet risikotaking, men kun dersom det er begrenset konkurranse i utgangspunktet.

Mekanismen forklart over har sin bakgrunn i låntakerens risikovalg. Det kan argumenteres for at banken gjennom sin vurdering av kredittverdighet kan (i det minste til en viss grad) unngå dette problemet. Den kan si nei til et prosjekt hvis den mener risikoen er for stor, og derigjennom hindre de uheldige virkningene av låntakers valg av risiko.

Det er imidlertid ikke åpenbart at banken kan eliminere all risiko, da det typisk er låntaker som har best oversikt over risikoen ved et prosjekt (har privat informasjon om prosjektet). Dessuten er det også et spørsmål om banken har incentiver til å hindre at det blir mer risikotaking når konkurransen blir mindre hard. For å illustrere det, la oss betrakte en annen variant av den enkle modellen

vi presenterte over. Men i motsetning til over, lar vi ikke låntakeren velge risiko. Vi ser dermed bort fra den uheldige effekten på låntakersiden, og fokuserer utelukkende på mulige uheldige virkninger av mindre hard konkurranse på långivers valg angående risiko. Sannsynligheten for suksess varierer fra låntaker til låntaker. Nå lar vi P angis sannsynligheten for suksess for et spesifikt prosjekt som låntaker ønsker å få finansiert av banken, der $0 < P < 1$. Vi antar at $P(Q)$, der $P' < 0$, hvilket betyr at sannsynligheten for suksess er lavere for hver ny kunde som banken sier ja til. Banken sjekker risikoen for låntakeren, og vil si ja til alle potensielle låntakere over en kritisk grense på risikoen. Hvis den velger en høy P , betyr det at den sier ja til relativt få låntakere. Men samtidig vil det bety at sannsynligheten for suksess for den siste kunde den sier ja til er relativt høy.

Alternativt til å betrakte hvor stor risiko banken skal tillate, kan vi betrakte hvor mange kunder den ønsker å gi lån. Banken vil stå overfor følgende maksimeringsproblem med hensyn til hvor mange kunder den skal si ja til:

$$\max_Q \pi_B = P(Q)QR_L - QC \quad (3)$$

For hver ny kunde den sier ja til, vil sannsynligheten for at prosjektet mislykkes øke (P synker i Q). Merk at en ny kunde slår fullt ut i kostnadene, da denne nye kunden må betjenes ved at den gis et lån, samtidig som inntekten ikke fullt ut øker i samme takt. Det siste skyldes at en andel av kundene mislykkes og dermed ikke gir noen inntekt for banken. Fra førsteordensbetingelsen finner vi det optimale antallet kunder. Denne betingelsen kan alternativt uttrykkes som hvor stor risiko banken ønsker å ta. Ved å omforme førsteordensbetingelsen, får vi følgende risiko:

$$P^* = \frac{C - Q \cdot R_L \cdot P}{R_L} \quad (4)$$

Vi ser, ikke uventet, at desto høyere kostnad for banken ved å betjene en kunde desto høyere P vil den velge. Det betyr at økt kostnad fører til at den låner ut til et færre antall kunder, hvilket er intuitivt. Det innebærer at det er mindre risiko forbundet med den siste kunde som blir betjent av banken desto høyere bankens kostnad per kunde er.

Minst like interessant er det å se hva som skjer med risikotakingen dersom prisen på utlån øker. Fra (4) kan det vises at

$$\frac{\partial P^*}{\partial r_L} = -\frac{C}{R_L^2} < 0 \quad (5)$$

Dette innebærer at dersom det skjer et positivt skift i prisen på utlån, vil banken ønske å redusere P . Det innebærer at den tillater større risiko, og dermed vil ønske å låne ut til flere. Grunnen er at det nå er større fortjeneste på hver kunde som det lånes ut til og som lykkes med sitt prosjekt, når vi ser på forventet inntekt fratrukket kostnad. Alt annet likt, vil den av den grunn ønske å strekke seg litt lenger. Den siste låntaker banken sier ja til vil nå ha større risiko for å ikke lykkes enn hva tilfellet var før prisen på utlån økte. Dette kan tolkes som at dempet konkurranse i betydningen at prisen på utlån øker, vil påvirke bankens adferd langs en annen dimensjon enn selve prissettingen.

I eksempelet betraktet vi kun en situasjon der banken velger størrelsen på utlån og dermed hvor stor risiko den påtar seg på utlån, og så på effekten av et eksogent skift i prisen på utlån. I realiteten vil banken måtte sette både prisen på utlån og kravet til risiko (sikkerhetsstillelse) for den enkelte kunde.¹¹ Det betyr at den kan tenkes å konkurrere langs to dimensjoner. Vårt poeng over er at hvis konkurransen av en eller annen grunn dempes langs en dimensjon, nærmere bestemt dempet priskonkurranse i vårt tilfelle, kan det bli hardere konkurranse langs en annen dimensjon. Dette er en mekanisme som er relativt generell, og som en har sett eksempler på i en rekke andre næringer: Når konkurransen dempes langs en dimensjon, 'tyter' den ut langs en annen dimensjon.¹²

¹¹ Merk at i den enkle modellen vist over er det ikke åpnet for at låntaker vil ha incentiver til å ta økt risiko når utlånsrenten øker (eller mer risikable låntakere kommer til ved høyere utlånsrente). Dette aspektet bør inkluderes i en eventuell modell med endogen utlånspris, og det gir (som vist i Boyd og De Nicoló 2005) banken incentiver til å ikke sette for høy pris på utlån selv om banken har en svært sterk markedsstilling. Det kan for eksempel inkorporeres ved å la $P = P(Q, R_L)$, der $P/R_L < 0$ (høyere pris på utlån gir mindre sannsynligheten for suksess). Det vil ytterligere dra i retning av at økt pris på utlån fører til større risikotaking, og dermed forsterke resultatet vi fant i modellen over hvor vi antok at prisen på utlån var eksogent bestemt og ikke ville påvirke sannsynligheten for suksess.

¹² For en oversikt over litteraturen om konkurranse langs flere dimensjoner, se Steen og Sørgard (2009) og Schmalensee (1994). Ett eksempel på denne mekanismen, relativt parallelt til det vi har vist her, er at redusert konkurranse på pris har ført til oppbygging av kapasitet. Etter det vi kjenner til er ikke denne mekanismen studert i relasjon til bankmarkedet, og det er derfor av interesse med teoretiske studier på det området.

2.3 Hva vet vi empirisk?

Funnene fra teorien er ikke entydig. I det store bildet kan det imidlertid synes som at forhold på innskuddssiden typisk kan tale for at konkurranse kan undergrave stabiliteten, mens forhold på utlånsiden typisk kan tale for at konkurranse bidrar til mer stabilitet. Ikke uventet er resultatene fra de empiriske studiene heller ikke entydige.¹³ En utfordring er at i tillegg til tvetydigheten fra den teoretiske litteraturen, er det vanskelig å finne gode mål både på risiko og på graden av konkurranse.

Det er for eksempel noen empiriske studier som finner at høy konsentrasjon fører til større sannsynlighet for bankkonkurser, og andre som finner motsatt resultat.¹⁴ Andre studier ser på fusjoner som en faktor som fører til mer markedsrett. Noen av disse studiene finner at fusjoner fører til mer diversifisering og derigjennom mer stabilitet, mens andre finner at en konsolidering som følge av fusjon fører til en portefølje med større risiko.¹⁵ En rekke studier sammenligner banknæringer på tvers av land, men igjen er det ikke mulig å trekke noen entydige konklusjoner.¹⁶ En nyere studie finner en U-formet sammenheng mellom risikotaking og konkurranse – hardere konkurranse fører til mindre risikotaking hvis lite hard konkurranse i utgangspunktet – men det er ikke entydig da det blant annet avhenger av hvilket mål på konkurranse som benyttes.¹⁷ Endelig er det også studier som ser på hvorvidt banker bygger opp mer kapital dersom det er lite hard konkurranse. Intuitivt skulle tro det er tilfelle, da mye profit gir potensial for oppbygging av kapital. Noen studier finner imidlertid at det motsatte er tilfelle.¹⁸ Som forklart foran,

¹³ I Zigravova og Havranek (2015) gjennomføres det en metastudie av 31 empiriske studier, og de finner samlet sett at konkurranse har ingen signifikant effekt på stabilitet. Når de betrakter kun utviklede land, finner de en positiv sammenheng; økt konkurranse fører til mer stabilitet. Den er imidlertid av en begrenset størrelse.

¹⁴ Tidlig empirisk litteratur, oppsummert i for eksempel Calomiris (2000), finner ut fra data fra USA at mer konsentrasjon gir mindre bankkonkurser. De Nicoló (2000), finner på den annen side en motsatt sammenheng, basert på data fra USA, Japan og flere europeiske land.

¹⁵ Både Paroush (1995), Benston, Hunter og Wall (1995) finner at bankfusjoner fører til mer diversifikasjon, mens Chong (1991) og Hughes og Mester (1998) finner tegn på at bankenes porteføljer blir mer risikable etter fusjon.

¹⁶ Se for eksempel Beck et al. (2006, 2013), Schaeck et al. (2009), Berger et al. (2009) og Schaeck og Cihak (2012).

¹⁷ Se Jimenez et al. (2013). Dette er en test av teorien til Martinez-Miera og Repullo (2010).

¹⁸ Se Schaeck og Cihak (2013), som ut fra data for europeiske banker finner at de har høyere kapitalandel i markeder med større grad av konkurranse. Berger et al. (2008) finner et lignende resultat, men de finner samtidig at banker tar mer risiko når de er utsatt for konkurranse.

det kan skyldes at banker kan ha mer incentiver til å bygge opp kapital dersom de er i en konkurransesituasjon.

Et fundamentalt problem med de fleste empiriske studiene er imidlertid at de er basert på data fra 'normale' tider. I en situasjon der det skjer en ekstrem hendelse, vil de empiriske studiene følgelig ikke kunne si så mye om hva utfallet blir. Til tross for dette, vil studiene fra 'normale' tider være av stor interesse da det gir en indikasjon på om konkurranse bidrar til (eller ikke) mer risikotaking og dermed har bidratt til et større potensielt problem idet det oppstår en finansiell krise. Det er behov for mer empirisk forskning på dette feltet, ikke minst på situasjonen i norsk banknæring.

3. IMPLIKASJONER FOR DEN NORSKE DEBATTEN

Konkurransetilsynets rapport om boliglånsmarkedet fra mars 2015 konkluderte med at bankene kan ha samordnet sin prissetting på utlån fra våren 2013 av og derigjennom

Konkurransetilsynets rapport om boliglånsmarkedet fra mars 2015 konkluderte med at bankene kan ha samordnet sin prissetting på utlån fra våren 2013 av og derigjennom

¹⁹ I Dagens Næringsliv 28.09.2015 omtales den store utlånsveksten i det norske boliglånsmarkedet, og det vises til at Danske Bank er en av de bankene som har svært høy utlånsvekst. Norgessjef Trond Mellingsæter i Danske Bank kommenterer situasjon slik: 'I samfunnsdebatten om høye boligpriser kan det virke som om noen mener at vi banker skal konkurrere mindre. Lavere konkurranse mellom bankene er et usedvanlig dårlig tiltak mot en eventuell boligboble'. Han forklarer imidlertid ikke hvorfor svekket konkurranse er et dårlig tiltak mot en eventuell boligboble.

har lyktes med å øke sine marginer ut over det som hadde vært tilfelle ved priskonkurranse. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er uheldig for samfunnet at det skjer en slik svekkelse av konkurransen, og kommer med flere forslag til hvordan konkurransen i bankmarkedet kan stimuleres. De peker blant annet på at bankenes signalisering av sine prisendringer kan være så omfattende at den kan omfattes som en form for kontakt mellom bankene i konkurranserettslig forstand. Hvis det defineres som kontakt, kan en slik adferd rammes av reglene for konkurransebegrensende samarbeide (§ 10 i konkurranseloven). Et eventuelt inngrep mot prissignalisering kan gjøre det vanskeligere for bankene å samordne sin adferd, og derigjennom bidra til hardere priskonkurranse. Det er også andre tiltak som kan bidra til å opprettholde priskonkurransen, for eksempel inngrep mot en fusjon. Konkurranseloven gir hjemmel for inngrep mot en fusjon dersom den fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen (§ 16 i konkurranseloven).

En åpenbar innvending mot Konkurransetilsynets rapport og de forslag de kommer med, er at de ikke har drøftet hvordan økt konkurranse kan påvirke stabiliteten. La oss nå anta at stabilitet er et svært viktig mål, og ved en eventuell konflikt mellom stabilitet og konkurranse bør en legge størst vekt på stabilitet. Ut fra dette kan det tenkes at en godtar svekket konkurranse for på den måten å oppnå økt stabilitet. Problemet er at selv om en kunne enes om å prioritere stabilitet høyest, er det ut fra vår gjennomgang av internasjonal litteratur på ingen måte åpenbart at dersom konkurransen i dag svekkes vil denne næringen bli mer bærekraftig på lang sikt. Hvis en velger å svekke konkurransepolitikken, for eksempel ikke iverksetter tiltak som stimulerer konkurransen, kan det som forklart over føre til enten mer eller mindre stabilitet; resultatene både fra teori og empiri er tvetydige. I så fall er det en risiko for at dersom vi demper konkurransen vil det kunne føre oss i feil retning hva angår stabilitet.

Gitt at vi ikke vet om svekket konkurranse bidrar til stabilitet, er det ikke mulig å gjøre noen avveining mellom konkurranse og stabilitet. Vi har ikke holdepunkter for at vi ut fra hensynet til stabilitet skal ha en lite streng konkurransepolitikk, ei heller holdepunkter for at vi skal ha en svært streng konkurransepolitikk i denne næringen. Ut fra dette er det fornuftig å ikke lage egne regler for konkurranse (eller mangel på sådan) i denne sektoren, men heller å utforme konkurransepolitikken overfor denne sektoren

uten å vektlegge hensynet til stabilitet.²⁰ En bør sikre at bankene konkurrerer på pris, og forsøk fra bankene på å sette høyere priser enn konkurransepriser bør betraktes som uheldig. Hvis en skal avvike fra dette prinsippet, bør en godtgjøre at forholdene i norsk banknæring adskiller seg fra det en finner i andre land. Det taler for mer spesifikk kunnskap om hvordan sammenhengene er mellom konkurranse og stabilitet i norsk banknæring.²¹

REFERANSER

Allen, F., E. Carletti og R. Marquez (2011): 'Credit market competition and capital regulation', *The Review of Financial Studies*, 24, 983-1018.

Allen, F. og Gale, D. (2000) Comparing financial systems. Cambridge, MA: MIT Press.

Allen, F. og Gale, D. (2004) 'Competition and financial stability', *Journal of Money, Credit, and Banking* 36, 433-80.

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., og Levine, R. (2006) 'Bank concentration, competition, and crises: First results', *Journal of Banking and Finance* 30, 1581-603.

Beck, T., D. Coyle, M. Dewatripont, X. Vives og P. Seabright (2010): 'Bailing out the Banks: Reconciling Stability and Competition', Centre for Economic Policy Research, London.

Beck, T., De Jonghe, O., og Schepens, G. (2013): 'Bank competition and stability: Cross-country heterogeneity', *Journal of Financial Intermediation*, 22, 218-244.

Berger, A. N., L. Klapper og R. Turk-Ariss (2009): 'Bank competition and financial stability', World Bank mimeo.

Benston, G., Hunter, C., og Wall, L. (1995) 'Motivations for bank mergers and acquisitions: Enhancing the deposit insurance put option versus earnings diversification', *Journal of Money, Credit and Banking* 27, 777-88.

Berger, A.N., L. Klapper og R. Turk-Ariss (2009) 'Bank Competition and Financial Stability', World Bank mimeo.

²⁰ Dette er i tråd med det for eksempel Beck et al. (2010) forslår i sin rapport om krisen i banksektoren.

²¹ Kim et al. (2005) er en av de få empiriske studiene fra Norge. De finner at høy egenkapitalandel kan gjøre banker mer attraktive for låntakerne, og gir bankene mulighet til å oppnå en høyere margin på utlån.

Blum, J. (1999): 'Do Capital Adequacy Requirements Reduce Risks in Banking?', *Journal of Banking and Finance*, 23, 755-771.

Boot, A.W., og Greenbaum, S. (1993) 'Bank regulation, reputation, and rents: Theory and policy implications', In: Mayer, C., and Vives, X. (eds) Capital markets and financial intermediation. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 292-318.

Boyd, J.H., og De Nicoló, G. (2005) 'The theory of bank risk-taking and competition revisited', *Journal of Finance* 60, 1329-343.

Boyd, J.H., and Prescott, E.C. (1986) 'Financial intermediary-coalitions', *Journal of Economic Theory* 38, 211-32.

Broecker, T. (1990): Credit-worthiness tests and interbank competition, *Econometrica*, 58, 429-452.

Calem, P. og R. Rob (1999): 'The Impact of Capital-Based Regulation on Bank Risk Taking', *Journal of Financial Intermediation*, 8, 317-352.

Calomiris, C.W. (2000) U.S. bank deregulation in historical perspective. Cambridge University Press.

Chan, Y.-S., Greenbaum, S., og Thakor, A. (1986) 'Information reusability, competition and bank asset quality', *Journal of Banking and Finance* 10, 243-53.

Chong, B.S. (1991) 'Effects of interstate banking on commercial banks' risk and profitability', *Review of Economics and Statistics* 73, 78-84.

De Nicoló, G. (2000) 'Size, charter value and risk in banking: An international perspective', International Finance Discussion Paper #689, Board of Governors of the Federal Reserve System.

Diamond, D.W. (1984) 'Financial intermediation and delegated monitoring', *Review of Economic Studies* 51, 393-414.

Hellmann, T. F., K. C. Murdock, og J. E. Stiglitz (2000): 'Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?', *American Economic Review*, 90(1), 147-165.

- Hughes, J.P., og Mester, L. (1998) 'Bank capitalization and cost: Evidence of scale economies in risk management and signaling', *Review of Economics and Statistics* 80, 314-325.
- Jimenez, G. J. A. Lopez og J. Saurina (2013): 'How does competition affect bank risk-taking?', *Journal of Financial Stability*, 9, 185-195.
- Keeley, M.C. (1990) 'Deposit insurance, risk and market power in banking', *American Economic Review* 80, 1183-200.
- Kim, M., Kristiansen, E. G., and Vale, B. (2005): «Endogenous product differentiation in credit markets: What do borrowers pay for?», *Journal of Banking and Finance*, 29, 681-699.
- Konkurransetilsynet (2015): 'Konkurransen i boliglåns-markedet', Rapport utgitt av Konkurransetilsynet 24. mars 2015.
- Marcus, A.J. (1984) 'Deregulation and bank financial policy', *Journal of Banking and Finance* 8, 557-565.
- Martinez-Miera, D., og Repullo, R. (2010): 'Does competition reduce the risk of bank failure?', *Review of Financial Studies*, 23, 3638-3664.
- Matutes, C. og X. Vives (2000): 'Imperfect Competition, Risk Taking, and Regulation in Banking', *European Economic Review*, 44, 1-34.
- Mehran, H. og A. Thakor (2010): 'Bank Capital and Value in the Cross-Section', *The Review of Financial Studies*,
- Mishkin, F.S. (1999) 'Financial consolidation: Dangers and opportunities', *Journal of Banking and Finance* 23, 675-91.
- Norges Bank (2004): 'Norske finansmarkeder – pengepolitikk og finansiell stabilitet', Norges Bank Skriftserie, nr. 34/2004.
- Paroush, J. (1995) 'The effect of merger and acquisition activity on the safety and soundness of a banking system', *Review of Industrial Organization* 10, 53-67.
- Perotti, E. og J. Suarez (2011): 'A Pigovian Approach to Liquidity Regulation', *International Journal of Central Banking*, 7(4), 3-41.
- Ramakrishnan, R., og Thakor, A.V. (1984) 'Information reliability and a theory of financial intermediation', *Review of Economic Studies* 51, 415-32.
- Riordan, M. (1993): 'Competition and bank performance: A theoretical perspective. In: Mayer, C., Vives, X. (Eds.), Capital Markets and Financial Intermediation. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 328-343.
- Schmalensee, R. (1994): 'Sunk costs and market structure: A review article', *Journal of Industrial Economics*, 40, 125-134.
- Shaeck, K., og Cihak, M. (2012): 'Banking competition and capital ratios', *European Financial Management*, 18, 836-866.
- Schaeck, K., Cihak, M., og Wolfe, S. (2009): «Are competitive banking systems more stable?», *Journal of Money, Credit and Banking*, 34, 765-775.
- Steen, F., og Sørgard, L. (2010): 'Semicollusion', *Foundations and Trends in Microeconomics*, 5, 153-228.
- Stiglitz, J.E., og Weiss, A. (1981): 'Credit rationing in markets with imperfect information', *American Economic Review*, 71, 393-410.
- Williamson, S.D. (1986): 'Costly monitoring, loan contracts and equilibrium credit rationing', *Quarterly Journal of Economics* 102, 135-46.
- Zigraiova, D. og T. Havranek (2015): 'Bank competition and financial stability: Much ado about nothing?', University of Michigan, William Davidson Institute, WP 1087.

ELLEN AAMODT
Rådgiver, Norges Bank
JEANETTE STRØM FJÆRE
Konsulent, Norges Bank
MARIE NORUM LERBAK
Rådgiver, Norges Bank
KRISTIAN TAFJORD¹
Konsulent, Norges Bank



Penger, sentralbankreserver og Norges Banks likviditetsstyringssystem

I kjølvannet av finanskrisen har flere sentralbanker iverksatt ukonvensjonelle pengepolitiske tiltak. Når sentralbanker kjøper verdipapirer eller valuta i markedet betaler de med sentralbankreserver. Sentralbankreserver er bankenes inntående på konto hos sentralbanken. Økte sentralbankreserver kan potensielt påvirke de kortsiktige rentene i pengemarkedet. Virkningen på rentene avhenger av hvordan sentralbanken innretter sitt system for likviditetsstyring. Denne artikkelen forklarer begrepene penger og sentralbankreserver. Videre beskrives ulike typer likviditetsstyringssystemer, med utgangspunkt i likviditetsstyringssystemene i Norge de siste årene. Til slutt forklares hvordan ukonvensjonelle pengepolitiske tiltak som kvantitative lettelsers og kredittlettelsers har utspilt seg i ulike land med ulike likviditetsstyringssystemer.

1. Penger og sentralbankreserver

Penger er et vidt begrep. I en moderne økonomi er penger både kontanter og publikums bankinnskudd («konto-penger»). Når en bank innvilger et lån, godskrives banken samtidig kundens konto tilsvarende lånebeløpet. Dermed skapes penger i form av bankinnskudd. Disse pengene kan husholdninger og firmaer bruke til å gjøre opp transaksjoner med hverandre. I Norge er denne typen penger en viktig del av den brede pengemengden (M2), se Lerbak (2013).

Sammenhengen mellom bankers utlån og publikums innskudd i banker gjør at pengemengden i stor grad bestemmes av bankenes evne og vilje til å låne ut og publikums etterspørsel etter lån, se McLeay mfl. (2014a,b). Etterspørselen etter banklån fra husholdninger og bedrifter avhenger blant annet av renten på lånet, som igjen er knyttet til sentralbankens styringsrente. Bankenes vilje til å låne ut penger bestemmes blant annet av låntagernes kredittverdighet, konkurransesituasjonen i banksektoren og regulatoriske krav.

Sentralbanken er «bankenes bank». Bankene har sine oppgjørskontoer i sentralbanken. Reserver eller sentralbankreserver er det bankene har inntående på sine kontoer i sentralbanken, og brukes som betalingsmiddel mellom banker. Gjennom dagen finner det sted mange transaksjoner

¹ Forfatterne jobber alle i Markedsoperasjons- og analyseavdelingen i Norges Bank. Synspunktene i denne artikkelen representerer forfatterens syn og kan ikke nødvendigvis tillegges Norges Bank.

mellom banker som følge av at deres kunder trekker bankkortet eller betaler regninger. Nettoposisjonene mellom bankene regnes ut, og bankene gjør opp mellom seg ved å justere innskuddene sine i sentralbanken. Bankene kan også ha tidsbundne innskudd i sentralbanken, som vil være utilgjengelige for bankene i en viss periode. Bankenes samlede innskudd (bundne og ubundne) i sentralbanken utgjør, sammen med sedler og mynt, den såkalte basispengemengden (M0) i Norge.

Figur 1 viser en forenklet versjon av en sentralbanks balanse. Innskudd fra banker, statens innskudd,

beholdningen av sedler og mynt og egenkapital er på sentralbankens passivaside. På aktivasiden har sentralbanken utlån til banker, valutareserver og andre verdipapirer, se Aamodt og Lerbak (2013) og Rule (2015) for en nærmere drøfting av sentralbankens balanse.

Aktiva	Passiva
Utlån til banker	Innskudd fra banker
Valutareserver	Innskudd fra staten
Andre verdipapirer	Sedler og mynt
	Egenkapital

Figur 1 En sentralbanks balanse

HVORDAN SKAPES PENGER?

Hvordan en bank skaper penger når den innvilger et lån, kan illustreres i et enkelt eksempel: Person A får innvilget et lån lik 100 av Bank A. Banken får da en fordring på person A (bankens utlån). Lånet gis ved at person A får et innskudd i banken lik 100. Penger er dermed skapt, og den brede pengemengden har økt. Balansen til bank A og person A er illustrert i figur (i):

Person A	
Aktiva	Passiva
Innskudd i Bank A +100	Lån i Bank A +100

Bank A	
Aktiva	Passiva
Utlån til person A +100	Innskudd fra person A +100

Figur (i). Endringer i Bank A og person As balanser

I en videreføring av eksempelet ovenfor, anta at person A kjøper en bil av person B, som har konto i bank B. Da

oppstår transaksjoner som også involverer sentralbanken, se figur (ii). Person A betaler for bilen ved å overføre penger fra sin konto i Bank A til person Bs konto i Bank B. Transaksjonen gjøres opp mellom bankene ved at bank As innskudd i sentralbanken reduseres, mens bank Bs innskudd i sentralbanken øker. I dette tilfellet forblir den totale pengemengden uendret: Mens publikums innskudd i bank A reduseres, øker publikums innskudd i bank B med det samme beløpet. Transaksjonen påvirker heller ikke den totale mengden sentralbankreserver i banksystemet: Mens bank As innskudd i sentralbanken reduseres, øker bank Bs innskudd med det samme beløpet.

Sentralbanken (SB)	
	Innskudd fra Bank A - 100
	Innskudd fra Bank B +100

Bank A	
Innskudd i SB -100	Innskudd fra person A -100

Bank B	
Innskudd i SB +100	Innskudd fra person B +100

Figur (ii) Endringer i sentralbankens og bankenes balanser

Mengden reserver i banksystemet kan endres på to måter; enten på grunn av forhold som er utenfor sentralbankens kontroll (autonome faktorer) eller fordi sentralbanken på eget initiativ foretar markedsoperasjoner. I land hvor staten har konto i sentralbanken, som i Norge, er bevegelser over statens konto et eksempel på hvordan mengden sentralbankreserver kan endres uten at sentralbanken foretar

seg noe. Når private aktører betaler skatter og avgifter til staten, overfører de penger fra sin konto i en privat bank til en statlig konto. Deres bankforbindelse overfører tilsvarende mengde reserver fra sin konto i sentralbanken til statens konto i sentralbanken. På sentralbankens balanse øker posten "Innskudd fra staten", mens posten "Innskudd fra banker" reduseres like mye. Dermed reduseres mengden

reserver i banksystemet. Endringer i sedler og mynt er en tilsvarende autonom faktor. Bankene kjøper sedler og mynt fra sentralbanken og betaler ved å trekke på innskuddene de har i sentralbanken. Posten "Sedler og mynt" øker, mens posten "Innskudd fra banker" reduseres.

Sentralbanken påvirker mengden reserver ved å utføre markedsoperasjoner. Sentralbanken kan øke mengden reserver ved å gi lån til bankene eller ved å kjøpe verdipapirer eller valuta. Ved kjøp av verdipapirer eller valuta betaler sentralbanken ved å godskrive bankenes kontoer i sentralbanken. Sentralbanken kan redusere mengden reserver ved å motta tidsbundne innskudd fra bankene eller ved å selge verdipapirer/valuta. Når sentralbanken selger verdipapirer/valuta, betaler bankene ved å trekke på sine innskudd i sentralbanken, og reservene reduseres.

Når bankene foretar transaksjoner med hverandre, blir sentralbankreserver flyttet rundt mellom bankenes kontoer i sentralbanken i et lukket system. Dersom sentralbanken hverken tilfører eller trekker reserver ut av banksystemet, og dersom det ikke skjer endringer i de autonome faktorene, må mengden reserver i banksystemet ved dagens slutt være den samme som ved dagens begynnelse.

2. LIKVIDITETSSTYRINGEN I NORGE

I mange land, deriblant Norge, er sentralbankens mål lav og stabil inflasjon. Styringsrenten er det viktigste virkemiddelet for å nå dette målet. Ved å endre styringsrenten påvirkes rentenivået generelt i økonomien. Sentralbankens system for likviditetsstyring skal sikre den aller første delen av transmisjonsmekanismen – veien fra styringsrenten til de helt korte rentene i pengemarkedet. Mer presist, i de fleste sentralbanker er målet i likviditetspolitikken å holde de helt kortsiktige pengemarkedsrentene nær styringsrenten. Sentralbankene oppnår dette ved å fastsette vilkårene for bankenes lån og plasseringer i sentralbanken, samt å tilpasse mengden sentralbankreserver i banksystemet.

Sentralbankens instrumenter og vilkårene knyttet til disse utgjør systemet for likviditetsstyring, se Bernhardsen og Kloster (2010), Keister og McAndrews (2008) og Syrstad (2011). Internasjonalt bruker sentralbankene ulike likviditetsstyringssystemer, og måten de er bygget opp på har betydning for bankenes adferd og rentedannelsen i pengemarkedet. Generelt har de fleste likviditetsstyringssystemer mange fellestrekk, som for eksempel markedsoperasjoner og stående fasiliteter. De stående fasilitetene innebærer at

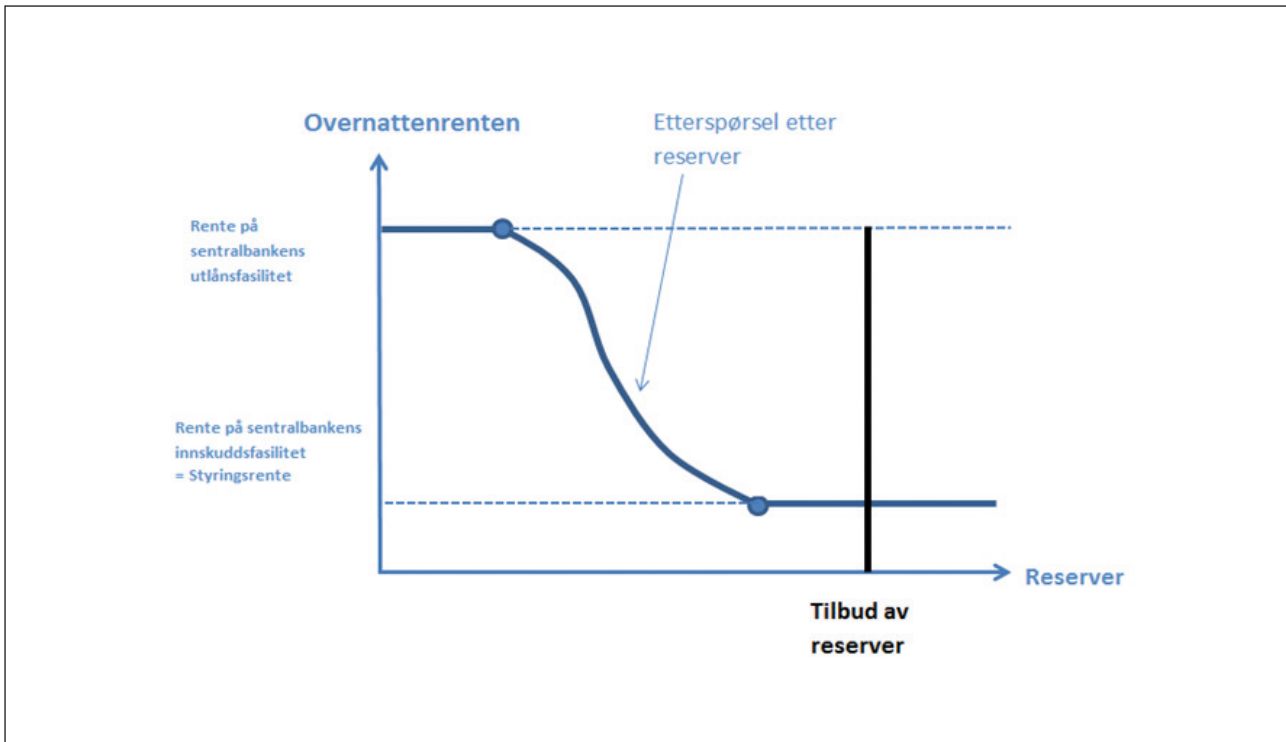
bankene på eget initiativ kan plassere reserver i og låne reserver av sentralbanken over natten for å dekke sitt likviditetsbehov. Det som gjerne skiller ulike likviditetsstyringssystemer er mengden reserver sentralbanken sikter mot. Mange land, deriblant Norge, har endret systemet for likviditetsstyringen de siste årene.

Likviditetsstyring i Norge frem til oktober 2011

Frem til oktober 2011 styrte Norges Bank mengden reserver i et såkalt gulvsystem. I et gulvsystem er styringsrenten lik bankenes innskuddsrente i sentralbanken, og renten i overnattenmarkedet vil normalt ligge marginalt over styringsrenten. For å oppnå dette må sentralbanken sørge for at det er en tilstrekkelig mengde sentralbankreserver i banksystemet. Med nok reserver i systemet presses renten på overnattenlån mellom banker ned, men renten på sentralbankens innskuddsfasilitet vil normalt danne et «gulv» for denne. Det skyldes at ingen banker vil låne ut reserver til en lavere rente enn den de får ved å plassere reserver i sentralbanken over natten. Systemet kan fremstilles grafisk som vist i figur 2.

Bankenes etterspørsel etter reserver er en fallende funksjon av markedsrenten. Jo lavere markedsrenten er relativt til sentralbankens renter, desto billigere er bankenes tilgang til reserver, og desto større er etterspørselen. Tilbudet av reserver bestemmes eksogent av sentralbanken og er her representert ved en vertikal tilbudskurve. Prisen, som er renten på lån mellom banker over natten, dannes der tilbuds- og etterspørselskurven krysser hverandre, se Whitesell (2006). Normalt vil overnattenrenten ikke overstige renten på sentralbankens utlånsfasilitet. Det skyldes at banker normalt ikke vil låne reserver av hverandre til en høyere rente enn den de må betale for å låne reserver i sentralbanken. Bankenes etterspørselskurve er derfor fremstilt som horisontal der overnattenrenten når rentene på de stående fasilitetene.² Siden sentralbanken sikter mot en overnattenrente som er nær renten på innskuddsfasiliteten, må den sørge for at tilbudet av reserver er tilstrekkelig stort til at tilbudskurven krysser den laveste horisontale delen av etterspørselskurven, som vist i figuren.

² Det kan være stigma knyttet til bruken av utlånsfasiliteten. I tilfeller hvor denne stigmakostnaden er høy, kan markedsrenten overstige renten på sentralbankens utlånsfasilitet. I tilfeller hvor en eller flere banker ikke har tilgang til å plassere reserver i sentralbanken, kan markedsrenten falle under renten på sentralbankens innskuddsfasilitet. Pengemarkedsrenter med lengre løpetid enn over natten kan være lavere enn innskuddsrenten i sentralbanken dersom markedsaktørene forventer en reduksjon i styringsrenten. Det er derfor de helt kortsiktige pengemarkedsrentene korridoren normalt danner et tak og et gulv for.



Figur 2. Gulvsystem

En av fordelene med et gulvsystem er at endringer i etterspørsel etter og tilbud av reserver som regel ikke gir store utslag i overnattenrenten. Det kan være en fordel dersom autonome faktorer fører til store og uforutsette endringer i reservene. I Norge har staten konto i sentralbanken. Innbetaling av for eksempel skatt gjør at det forsvinner reserver ut av banksystemet og inn på statens konto i Norges Bank. Utbetalinger fra staten, som for eksempel trygd og pensjoner, øker mengden reserver i banksystemet. Dermed kan det være store svingninger i mengden reserver i det norske banksystemet fra dag til dag. Store innbetalinger til og utbetalinger fra statens konto er lettere å håndtere hvis det i utgangspunktet er mye reserver i banksystemet. Selv om transaksjonene blir større eller mindre enn forventet, skal dette normalt ikke påvirke overnattenrenten dersom mengden reserver i utgangspunktet er stor nok.

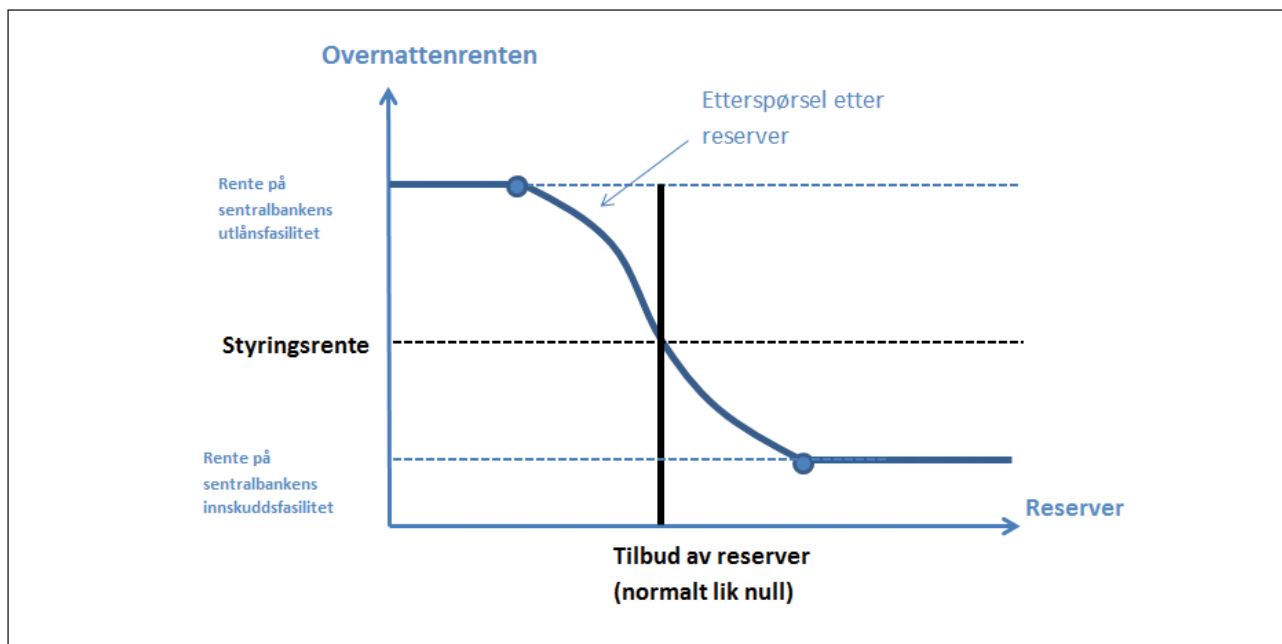
I tillegg tillater et gulvsystem at sentralbanken kan tilføre mye reserver uten at overnattenrenten presses ned under styringsrenten. Det kan være nyttig i en krisesituasjon, der sentralbanken kan ønske å tilføre banksystemet mye reserver av årsaker knyttet til finansiell stabilitet. Gulvsystemet tillater dette uten at den kortsiktige pengemarkedsrenten faller under styringsrenten: Uansett hvor mye reserver sentralbanken tilfører banksystemet, ønsker ikke bankene å

låne reservene ut til andre banker til en rente lavere enn den de får på innskudd i sentralbanken.

Et problem med gulvsystemet i Norge var imidlertid at bankene hadde mindre behov for, og dermed svake insentiver til, å omfordele reserver mellom seg i interbankmarkedet. I gulvsystemet var det en tendens til at sentralbanken overtok oppgaven til markedet. Mangelen på handel i interbankmarkedet gjorde at det var vanskelig å etablere en transaksjonsbasert, kort pengemarkedsrente. Det var og en tendens til at mengden reserver i det norske banksystemet vokste over tid. Under finanskrisen tilførte Norges Bank store mengder reserver til banksystemet for å unngå at solvente banker skulle få likviditetsproblemer. Etter finanskrisen ble mengden sentralbankreserver værende på et høyere nivå enn før. Norges Bank besluttet dermed å legge om systemet for likviditetsstyring.

Likviditetsstyring i Norge etter oktober 2011

To av de viktigste målene med å innføre et nytt likviditetsstyringssystem var å stanse veksten i mengden reserver og stimulere til mer omfordeling av reserver mellom bankene. Resultatet var at man beveget seg i retning av et såkalt korridorsystem. I et korridorsystem er sentralbankens styringsrente som regel midt mellom renten på



Figur 3. Korridorsystem

sentralbankens stående fasiliteter for innskudd og utlån (korridoren). I et korridorsystem uten reservekrav sørger sentralbanken for å holde total mengde reserver lik null (eller marginalt større enn null).³

I et slikt korridorsystem har bankene null innestående på konto hos sentralbanken ved dagens begynnelse. Gjennom dagen foretas transaksjoner mellom bankene og bankene og staten. Banker som skal overføre reserver til andre banker, og som ikke har nok reserver innestående på konto i sentralbanken, må låne reserver intradag av sentralbanken. Normalt kan banker låne ubegrenset med reserver rentefritt gjennom dagen, mot at de stiller verdipapirer som sikkerhet. Ved dagens slutt må alle intradaglån betales tilbake til sentralbanken.

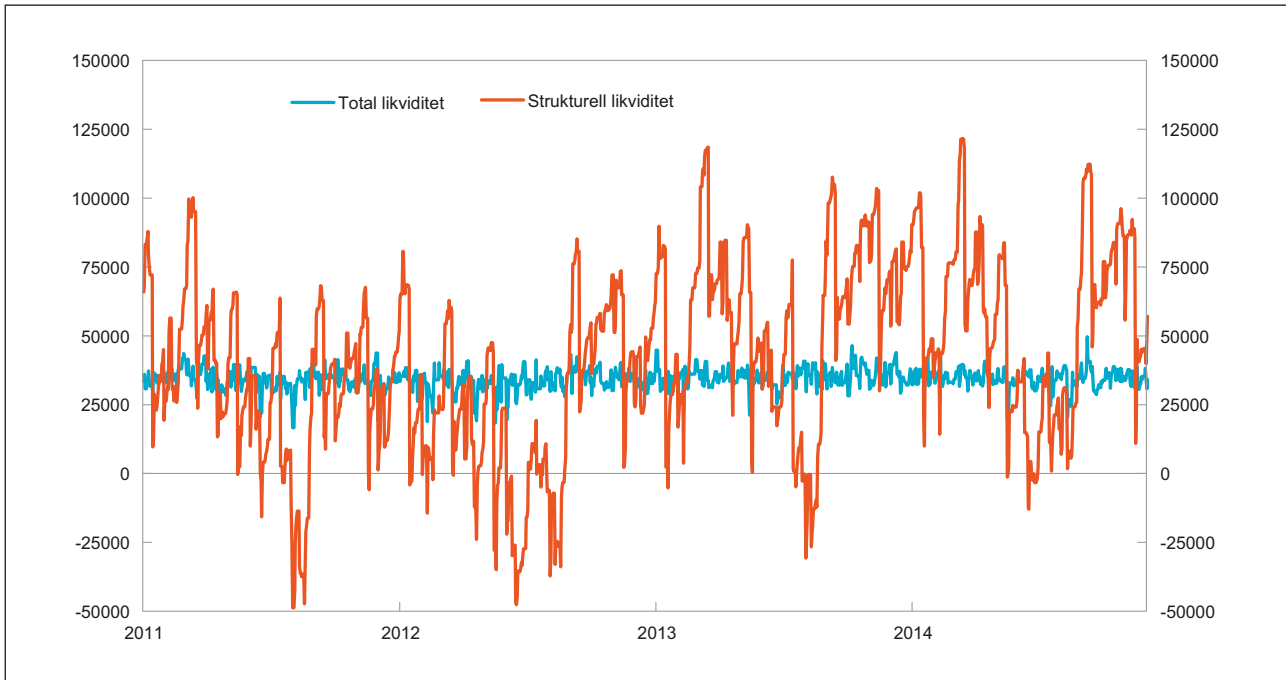
Mot dagens slutt har noen banker et underskudd av reserver (negativ saldo i sentralbanken), mens andre har et overskudd (positiv saldo i sentralbanken). Summen av overskuddene er lik summen av underskuddene siden de totale reservene er null. Ved dagens slutt må alle banker igjen ha en saldo lik null i sentralbanken. Normalt skjer det ved at banker låner reserver mellom seg i interbankmarkedet over natten. Banker med underskudd av reserver låner reserver

av banker med overskudd. Når alle banker med overskudd av reserver låner ut disse til bankene med underskudd, vil alle bankene ved dagens slutt ha en saldo lik null i sentralbanken. Samtidig vil de bankene som hadde et overskudd av reserver før omfordeling, få en fordring over natten på de bankene som hadde et underskudd.

Banker med underskudd av reserver, som ikke klarer å låne inn tilstrekkelig med reserver i interbankmarkedet, må bruke sentralbankens utlånsfasilitet for å dekke den negative saldoen. Dette er imidlertid dyrt, da renten på sentralbankens utlånsfasilitet normalt ligger godt over renten i interbankmarkedet. Banker med overskudd av reserver, som ikke klarer å låne ut disse til andre banker, må plassere overskuddsreservene på sentralbankens innskuddsfasilitet. Renten på innskuddsfasiliteten er normalt lavere enn renten i overnattenmarkedet, slik at dette er lite gunstig for banker med overskudd av reserver. Hensikten med rentekorridoren er altså å gi bankene insentiver til å handle med hverandre. Når alle gjør det, trenger ingen banker å bruke sentralbankens stående fasiliteter.

Et korridorsystem kan illustreres grafisk, se figur 3. Den viktigste forskjellen fra gulvsystemet er at sentralbanken her sikter mot at de korte pengemarkedsrentene skal holde seg nær styringsrenten i midten av korridoren, ikke rundt renten på sentralbankens innskuddsfasilitet. Derfor må

³ Dersom bankene er pålagt å holde reservekrav, må de holde en viss mengde reserver på konto i sentralbanken (etter nærmere bestemte regler). Da sikter sentralbanken normalt mot å holde reservene lik det nivået som bestemmes av reservekravet.



Figur 4. Strukturell og total likviditet. Millioner kroner.

tilbudet av reserver være slik at tilbudskurven krysser den fallende delen av etterspørselskurven.

Et tradisjonelt korridorsystem ble ikke funnet hensiktsmessig i Norge. Det skyldes særlig at staten har konto i Norges Bank. Store transaksjoner over statens konto gir store bevegelser i utestående mengde reserver. Norges Bank utarbeider prognoser for transaksjoner over statens konto, men prognosene er beheftet med usikkerhet da det er krevende å anslå helt presist alle statlige inn- og utbetalinger i løpet av en dag. Det gjør det vanskelig å styre reservene mot null ved slutten av dagen.

Systemet som ble innført i Norge 3. oktober 2011, er en mellomting mellom et gulv- og et korridorsystem. Norges Bank sikter ikke mot å holde mengden reserver lik null som i et vanlig korridorsystem. I stedet sikter man mot å holde mengden reserver mellom 30 og 40 milliarder kroner, omtalt som styringsintervallet. Videre har hver bank en kvote for folioinnskudd i Norges Bank. Innskudd innenfor denne kvoten forrentes til foliorenten (som er lik styringsrenten), mens innskudd utover kvoten forrentes til reserverenten, som ble innført med det nye systemet. Reserverenten er ett prosentpoeng lavere enn foliorenten. Bankene kan altså ha en buffer av reserver slik at de løper mindre risiko for å måtte bruke sentralbankens

utlånsfasilitet. Samtidig blir de straffet for å holde for mye reserver, noe som gir incentiver til å låne ut reserver til andre banker.

Er det utsikter til at mengden reserver kommer utenfor styringsintervallet, iverksetter Norges Bank markedsoperasjoner for å motvirke dette. De vanligste markedsoperasjonene er F-lån og F innskudd. F-lån er lån mot sikkerhet i verdipapirer til fast rente og gitt løpetid.⁴ Det er nødvendig å tilføre banksystemet reserver gjennom F-lån når innbetalinger til statens konto fører til at sentralbankreservene faller under nedre grense i styringsintervallet. I kvotesystemet trekker Norges Bank også inn reserver fra banksystemet gjennom F-innskudd. Slike operasjoner er nødvendig når utbetalinger fra statens konto fører til at bankenes innskudd overstiger øvre grense i styringsintervallet. F-innskudd er et tidsinnskudd som binder opp reservene i innskuddets løpetid. Reserver som er plassert i F-innskudd er ikke tilgjengelige for banken før forfallsdatoen, og kan dermed ikke lånes videre til andre banker i markedet. Figur 4 viser strukturell og total likviditet. Strukturell likviditet er det nivået reservene hadde hatt dersom Norges Bank verken hadde tilført reserver til banksystemet eller trukket reserver ut av banksystemet gjennom sine markedsoperasjoner,

⁴ Som i det tidligere gulvsystemet finnes også et regelverk for sikkerhetsstillelse for lån, se Norges Bank (2012).

se Aamodt og Tafjord (2013). Total likviditet er nivået på reservene etter Norges Banks markedsoperasjoner og ligger rundt 35 milliarder kroner, som er Norges Banks siktemål.

Summen av bankenes kvoter omtales som totalkvoten og har siden oppstarten av systemet vært 45 milliarder kroner, se utdypning. At totalkvoten er større enn Norges Banks siktemål, gir et visst rom for prognosefeil fra Norges Banks side. Dette ble betraktet som nødvendig gitt den store usikkerheten knyttet til statlige inn- og utbetalinger. Skulle reservene i banksystemet bli noen få milliarder større eller mindre enn ventet ut fra prognosen, får ikke det betydning for overnattenrenten. For eksempel, skulle reservene en dag bli 40 milliarder kroner, kan disse fortsatt plasseres til styringsrenten innenfor bankenes kvoter. Først når reservene overstiger summen bankenes kvoter, eller nærmer seg denne, vil det oppstå et press nedover på overnattenrenten. Det er fordi banker som ellers må plassere reserver til den lite gunstige reserverenten, vil prøve å låne reservene ut til andre banker over natten.

Som i det tidligere gulvsystemet har bankene adgang til en intradagfasilitet. Det betyr at bankene kan låne reserver gjennom dagen mot sikkerhet. I praksis skjer dette ved at bankene kan overtrekke sine kontoer opp til låneverdien av sikkerhetene de har deponert hos Norges Bank. Ved dagens slutt må intradaglån betales tilbake. Mot dagens slutt, før bankene omfordeler reserver mellom seg i overnattenmarkedet, har noen banker negativ saldo i sentralbanken, noen har innskudd over kvoten, mens andre har positive innskudd innenfor kvoten. Bankene låner reserver til hverandre, normalt til en rente som ligger nær styringsrenten, slik at alle banker har en positiv saldo innenfor kvoten når Norges Banks oppgjørssystem stenger.

Som før har bankene også mulighet til å benytte den stående utlånsfasiliteten (D-lån). Banker som har negativ innskuddssaldo i Norges Bank når oppgjørssystemet stenger for dagen, blir tvunget til å ta opp slike lån for å dekke inn sin negative saldo over natten. Innskudd til reserverenten og lån til D-lånsrenten utgjør Norges Banks stående fasiliteter. Som i et korridorsystem utgjør D-lånsrenten og reserverenten en rentekorridor, som siden oppstarten av systemet har vært pluss/minus ett prosentpoeng rundt foliorenten. Også i vårt nåværende system er hensikten med rentekorridoren å gi bankene et insentiv til å handle reserver med hverandre, og ikke benytte de stående fasilitetene i Norges Bank. Etter at styringsrenten ble redusert til 0,75 prosent med virkning fra 25. september 2015, har reserverenten vært negativ, -0,25 prosent. Det er imidlertid

styringsrenten som er førende for de korte rentene i penge-markedet, også når reserverenten er negativ. Dette drøftes av sentralbanksjefen i en tale holdt 1. oktober 2015, se Olsen (2015). Det drøftes også av Bernhardsen og Lund (2015).

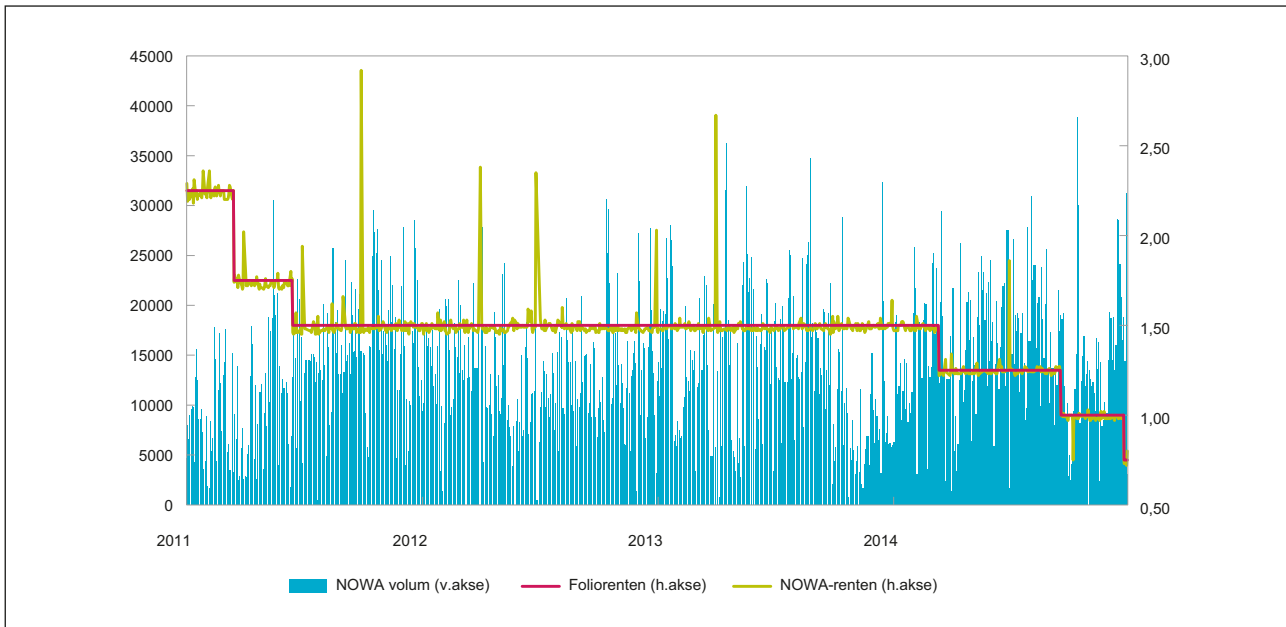
Norges Bank publiserer regelmessig prognoser for strukturell likviditet. Det er prognosene for strukturell likviditet som indikerer størrelsen på Norges Banks markedsoperasjoner fremover. Dersom prognosen for eksempel tilsier at strukturell likviditet vil være minus 10 milliarder kroner på et bestemt tidspunkt i fremtiden på grunn av innbetalinger til statens konto, må Norges Bank på det aktuelle tidspunktet ta sikte på å tilføre banksystemet rundt 45 milliarder kroner i reserver. Da vil den totale mengden reserver komme opp mot siktemålet, rundt 35 milliarder kroner. Prognosene for strukturell likviditet oppdateres på Norges Banks nettsider to ganger i uken.

Ved behov kan Norges Bank iverksette finstyrende operasjoner mot slutten av dagen. Dette vil være ikke-planlagte F-lån eller F-innskudd som annonseres på kort varsel. Dette er særlig aktuelt dersom strukturell likviditet skulle avvike betydelig fra Norges Banks prognoser, slik at bankenes innskudd blir vesentlig større eller mindre enn ventet. Det er særlig når bankenes innskudd overstiger bankenes samlede kvote på 45 milliarder kroner, eller når reservene nærmer seg dette nivået, at finstyrende operasjoner kan være aktuelt. Dersom reservene overstiger totalkvoten, tvinges noen banker til å holde innskudd over kvoten, som forrentes til reserverenten. Norges Bank har siden oppstarten av systemet iverksatt finstyrende operasjon kun én gang, etter at en utbetaling fra statens konto kom tidligere enn ventet.

Mens overnattenrenten i et gulvsystem normalt ligger noe over styringsrenten, vil overnattenrenten i kvotesystemet normalt variere rundt styringsrenten. Dette har kvotesystemet til felles med korridorsystemet. Det skyldes at gulvet ikke lenger er foliorenten, som i gulvsystemet, men reserverenten.

Erfaringene med kvotesystemet

Erfaringene etter fire år med kvotesystemet er at dette fungerer godt. Nivået på sentralbankreservene er stabilisert på siktemålet på 35 milliarder kroner, og overnattenrenten er stort sett nær styringsrenten. Omfordelingen mellom bankene i overnattenmarkedet ser ut til å fungere, og siden oppstarten av systemet har bankene samlet kun plassert om lag 1 milliard kroner daglig på reservekonto.



Figur 5. NOWA-renten, foliorenten og omsatt volum. Prosent og millioner kroner.

Norges Bank har hatt løpende kontakt med bankene for å få deres synspunkter på kvotesystemet. Våren 2014 hadde Norges Bank møter med mange banker, som uttrykte sine synspunkter både muntlig og skriftlig. I hovedsak ser bankene ut til å mene at kvotesystemet fungerer godt. Omfordelingen av reserver går bedre enn før, samtidig som overnattenrenten, NOWA, gjennomgående har holdt seg nær styringsrenten. På den andre siden peker bankene på at interbankmarkedet fungerer dårlig over enkelte kvartalskifter, og at det er krevende å håndtere uventede svingninger i likviditeten på disse dagene. Noen etterlyser tiltak fra Norges Bank for å avhjelpe situasjonen. Et annet forhold som tas opp av bankene er selve kvotefordelingen. For nærmere drøfting av bankenes tilbakemeldinger på kvotesystemet vises til Norges Bank (2014).

Figur 5 viser overnattenrenten, NOWA (Norwegian Overnight Weighted Average). NOWA-renten er som regel nær styringsrenten, med unntak av enkelte dager rundt kvartals- og årsskifter. På slike dager kan bankene være mindre villige til å låne ut reserver til hverandre og derfor kreve en høyere pris for sine utlån. Utslagene i NOWA på kvartals- og årsskifter er imidlertid ikke enestående for Norge. I de fleste land stiger de korteste pengemarkedsrentene, samtidig som omsetningen av reserver mellom bankene faller, på dager med kvartals- og årsskifter.

3.SENTRALBANKERS LIKVIDITETSSTYRING OG UKONVENSJONELL PENGEPOLITIKK

De siste årene har flere sentralbanker tatt i bruk ukonvensjonelle virkemidler i pengepolitikken. Særlig utbredt er såkalte kredittlettelser og kvantitative lettelser («quantitative easing», QE), som innebærer at sentralbankene kjøper verdipapirer i annenhåndsmarkedet. Den britiske, japanske, amerikanske, svenske og europeiske sentralbanken har alle gjort varianter av denne typen tiltak.⁵

Normalt finansierer sentralbanken kjøpene ved å godskrive bankenes kontoer, altså ved å skape nye elektroniske penger (sentralbankreserver). Ofte omtales dette som at sentralbanken «trykker» penger. Dersom en sentralbank kjøper verdipapirer fra en bank, får den aktuelle banken økte innskudd i sentralbanken. Det betyr at reservene øker, mens bredere pengemengdeaggregater forblir uforandret. Dersom sentralbanken kjøper verdipapirer fra andre enn banker, for eksempel fra et fond eller et forsikringselskap, øker både mengden sentralbankreserver og mengden elektroniske innskudd (kontopenger) i bankene. Dermed øker både reservene og bredere pengemengdeaggregater. Uavhengig av hvem sentralbanken kjøper verdipapirene av, øker altså sentralbankreservene. Det får konsekvenser

⁵ Se Joyce mfl. (2012) for mer om hvordan kvantitative lettelser kan tenkes å påvirke sysselsetting og inflasjon gjennom ulike kanaler.

TOTALKVOTEN OG BANKENES INDIVIDUELLE KVOTER

Ved innføringen av kvotesystemet måtte Norges Bank bestemme hvor store innskudd bankene samlet sett skulle få ha til styringsrenten (totalkvoten) og hvordan dette skulle fordeles på de individuelle bankene. Med bakgrunn i gjennomsnittlig mengde sentralbankreserver i årene før systemendringen ble totalkvoten satt til 45 milliarder kroner.

Videre ble siktemålet for reservene satt til 35 milliarder kroner, altså 10 milliarder kroner lavere enn totalkvoten. Dette sikrer at det alltid vil finnes banker med plass på kvoten til å ta imot reserver fra banker som overskrider sin egen kvote, og som ellers hadde måttet plassere til reserverenten. Hadde siktemålet for reserver ligget tett opp mot totalkvoten på 45 milliarder kroner, ville færre banker hatt plass på kontoen til å ta i mot overskuddsreserver fra andre banker.

Totalkvoten på 45 milliarder kroner er fordelt mellom bankene med konto hos Norges Bank. Bankene er delt inn i tre grupper der alle bankene i samme gruppe har fått tildelt samme kvote, se Norges Bank (2015). Gruppeinndelingen baserer seg på bankenes nivå i Norges Banks Oppgjørssystem (NBO) og hvorvidt de er NIBOR-bank (prisstiller i pengemarkedet). Gruppe 1 består av de 6 NIBOR-bankene. Gruppe 2 består av 15 banker (deriblant de største sparebankene) og gruppe 3 består av om lag 100 mindre banker. Gruppens andel av total forvaltningskapital danner grunnlaget for gruppens andel av samlet kvote. Gitt gruppens andel av den totale kvoten, fordeles kvotene likt mellom alle bankene i gruppen. Kvotefordelingen blir beregnet to ganger i året basert på oppdaterte tall for bankenes forvaltningskapital, men har ikke blitt vesentlig endret siden oppstarten av systemet.

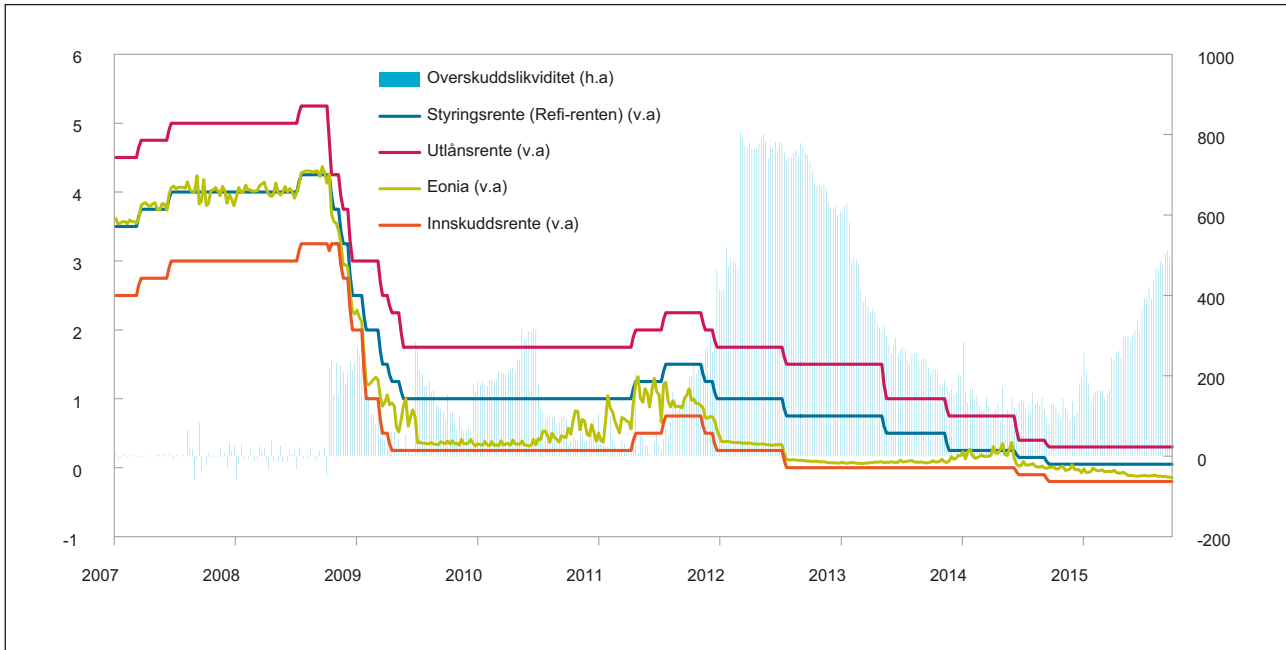
Under utformingen av kvotesystemet ble det vurdert å beregne kvotene ut fra hver enkelt banks forvaltningskapital, slik at alle banker ville fått ulike kvoter ut fra sin størrelse. En fant imidlertid ingen klar sammenheng mellom forvaltningskapital, omsetning i Norges Banks oppgjørssystem og behovet for innskudd i Norges Bank. Før omleggingen skilte riktignok bankene som i dag utgjør gruppe 1 seg ut med markert større innskudd enn de resterende bankene. Dette er også de største bankene målt ved forvaltningskapital. Norges Bank fant imidlertid ingen klar sammenheng mellom størrelsen på bankene og størrelsen på innskuddene innad i gruppe 1. Dette medførte at en beregnet kvotene ut fra gruppens forvaltningskapital, og ikke hver enkelt banks forvaltningskapital. En jevn fordeling av kvotene innenfor hver gruppe bidrar til at flere banker kan konkurrere om å låne inn reserver som tilbys i markedet. Slik konkurranse er viktig for å oppnå at markedsrenten holder seg nær styringsrenten.

for sentralbankenes likviditetsstyring, som nettopp går ut på å styre mengden reserver i banksystemet.

Dersom et land i utgangspunktet bruker et gulvsystem i likviditetsstyringen, vil sentralbankens kjøp av verdipapirer og tilførsel av reserver ikke påvirke likviditetsstyringen i særlig grad. Det er fordi det allerede er mye reserver i systemet som presser overnattenrenten ned mot gulvet (renten på sentralbankens innskuddsfasilitet, som da er styringsrenten).⁶

I et korridorsystem må sentralbanken enten trekke de nye reservene inn igjen, eller tillate at overnattenrenten faller ned mot renten på sentralbankens innskuddsfasilitet. Ved å trekke reservene inn, for eksempel ved å tilby bankene tidsinnskudd, forhindrer sentralbanken at reservene blir tilbudt i overnattenmarkedet. Da vil overnattenrenten holde seg nær styringsrenten. Dersom reservene ikke trekkes inn, øker mengden reserver i banksystemet. Bankene vil tilby disse i overnattenmarkedet slik at overnattenrenten faller ned mot renten på sentralbankens innskuddsfasilitet. I det siste tilfellet kan en si at sentralbanken i realiteten går over til et gulvsystem, da overnattenrenten presses ned mot gulvet i korridoren.

⁶ I figur 2, som illustrerer gulvsystemet, flyttes tilbudskurven enda lenger til høyre der etterspørselskurven i utgangspunktet er horisontal.



Figur 6. Renter i ESB og likviditet i banksystemet. Prosent og milliarder EURO

Sentralbanken i USA (Fed), Storbritannia (Bank of England), Sverige (Riksbanken) og euroområdet (ESB) hadde før finanskrisen varianter av korridorsystemet. Etter finanskrisens utbrudd har disse sentralbankene tilført banksystemet store mengder reserver gjennom programmer for kjøp av verdipapirer og langsiktige lån til bankene. De respektive sentralbankene har imidlertid valgt å håndtere økningen i mengden reserver på ulike måter.

ESB har gitt lån til bankene til styringsrenten, mens overskuddsreservene⁷ må plasseres til renten på sentralbankens innskuddsfasilitet. Det har ført til at overnattenrenten (EONIA) har falt ned mot gulvet i korridoren. Figur 6 viser styringsrenten (REFI-renten), innskuddsrenten og overnattenrenten (EONIA) samt nivået på overskuddsreservene. Da overskuddsreservene økte høsten 2008, falt overnattenrenten under styringsrenten og ned mot innskuddsrenten. Det samme skjedde under krisen i det europeiske statspapirmarkedet i 2011/2012. Dette har vært en bevisst politikk fra ESB sin side, se ESB (2010).

Også Bank of England har tilført banksystemet store mengder reserver i etterkant av finanskrisen. I motsetning til ESB har de imidlertid valgt ikke å opprettholde

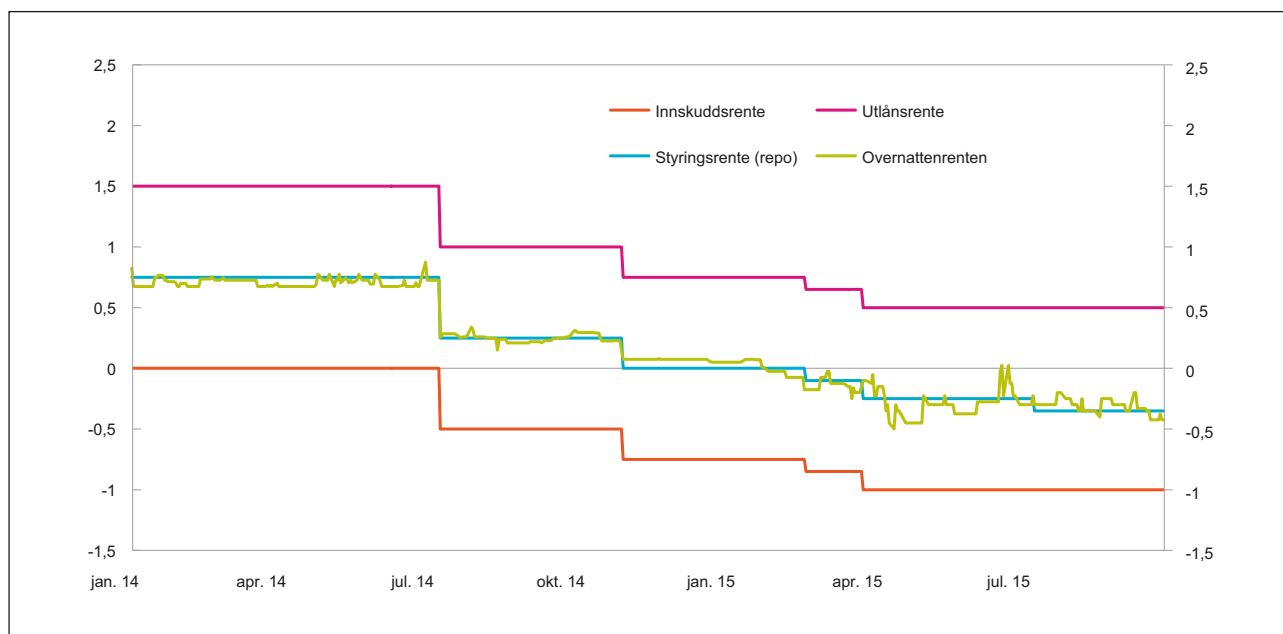
rentekorridoren. Fra mars 2009 ble styringsrenten satt lik innskuddsrenten, slik at alle reservene ble forrentet til styringsrenten, se Jackson og Sim (2013). Dette betyr i praksis at sentralbanken har gått fra et korridorsystem til et gulvsystem. Den amerikanske sentralbanken gikk, i likhet med Bank of England, over fra et korridorsystem til et gulvsystem for likviditetsstyringen. I oktober 2008 satt de styringsrenten lik innskuddsrenten, slik at alle reserver ble forrentet til samme rente.

Riksbanken har opprettholdt rentekorridoren. Forskjellen fra sentralbankene nevnt over er at Riksbanken har trukket reservene de har tilført gjennom sine kjøp av verdipapirer inn igjen i sine markedsoperasjoner. Dermed er overnattenrenten i markedet fortsatt nær styringsrenten i Sverige, se figur 7.

4. OPPSUMMERING

Sentralbankreserver eller reserver er det bankene har innstående på sine kontoer i sentralbanken, og brukes som betalingsmiddel mellom banker. Mengden sentralbankreserver og utformingen av sentralbankens likviditetsstyringssystemer har stor betydning for rentedannelsen i økonomien. Når sentralbanker kjøper verdipapirer av banker gjennom kvantitative lettelsener eller kredittlettelsener, øker mengden sentralbankreserver. Dette utspiller seg ulikt i ulike likviditetsstyringssystemer. I et gulvsystem

⁷ Overskuddsreserver er definert som mengden reserver i banksystemet utover det som må holdes av bankene for å tilfredsstille reservekravene, fratrullet utnyttelsen av utlånsfasiliteten.



Figur 7. Renter i Sveriges Riksbank. Prosent.

vil sentralbankens kjøp av verdipapirer og tilførsel av reserver ikke påvirke likviditetsstyringen i særlig grad. I et korridorsystem må sentralbanken enten trekke de nye reservene inn igjen, eller tillate at overnattenrenten faller ned mot renten på sentralbankens innskuddsfasilitet. Sentralbankene i USA, Storbritannia, Sverige og euroområdet hadde alle varianter av et korridorsystem før de tilførte banksystemet store mengder reserver gjennom verdipapirkjøp og lange lån til bankene. Riksbanken har trukket reservene inn igjen gjennom sine markedsoperasjoner og dermed opprettholdt korridorsystemet for likviditetsstyringen. Sentralbankene i USA, Storbritannia og euroområdet har ikke trukket reservene inn igjen, og dermed har de i praksis gått over til et gulvsystem i likviditetsstyringen.

REFERANSER:

Aamodt, E. og M. N. Lerbak (2013). Norges banks balanse og resultat. Staff Memo 9/2013, Norges Bank.

Aamodt, E. og K. Tafjord (2013). Strukturell likviditet. Aktuell kommentar 9/2013, Norges Bank.

Bernhardsen, T. og A. Kloster (2010). Liquidity management system: Floor or corridor? Staff Memo 4/2010, Norges Bank.

Bernhardsen, T. og K. Lund (2015). Negative renter: Sentralbankreserver og likviditetsstyring. Aktuell kommentar 2/2015, Norges Bank.

ESB (2010). The ECB's monetary policy stance during the financial crisis. Monthly Bulletin, januar 2010, ECB.

Jackson, C. og M. Sim (2013). Recent developments in the sterling overnight money market. Quarterly Bulletin 2013Q3, Bank of England.

Joyce, M., D. Miles, A. Scott og D. Vayanos (2012). Quantitative easing and unconventional monetary policy – an introduction. *The Economic Journal*, 122 (November).

Lerbak, M. N. (2013). Om pengemengden. Staff Memo 14/2013, Norges Bank.

Keister, T. A. og J. McAndrews (2008). Divorcing Money From Monetary Policy. FRBNY Economic Policy, September 08, 41-55.

McLeay, M., A. Radia og R. Thomas (2014a). Money creation in the modern economy: an introduction. Quarterly Bulletin 2014 Q1, Bank of England.

McLeay, M., A. Radia og R. Thomas (2014b). Money creation in the modern economy. Quarterly Bulletin 2014 Q1, Bank of England.

Norges Bank (2014) «Bankenes vurdering av Norges Banks likviditetsstyringssystem», Norges Bank Memo 4/2014.

Norges Bank (2015). «Kvoter i systemet for styring av bankenes reserver», Rundskriv 1/2015.

Norges Bank (2012). «Retningslinjer for pantsettelse av verdipapirer og fondsandeler som sikkerhet for lån i Norges Bank», Rundskriv 1/2012.

Olsen, Ø. (2015). Hvordan sentralbanker påvirker renter. CME-talen 2015

<http://www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2015/2015-10-01-Olsen-CME/>

Rule, G. (2015) «Understanding the central bank balance sheet», Centre for Central Banking Studies, Handbook 32, Bank og England

Syrstad, O. (2011). Systemer for likviditetsstyring: Oppbygging og egenskaper. Staff Memo 5/2011, Norges Bank.

Whitesell, W. (2006). Interest rate corridors and reserves. *Journal of Monetary Economics* 53, 1177-1195.



SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2016

Voksenåsen hotell (Oslo) onsdag 3. februar

Utfordringer for pengepolitikken

Blant innleiderne er:

- Finansminister Siv Jensen
- Charlie Bean, LSE og tidligere visesentralbanksjef i Bank of England
- Stefan Gerlach, tidligere visesentralbanksjef i Central Bank of Ireland
- Birger Vikøren, direktør for Norges Bank Pengepolitikk

Nyhet i år: Endagsseminar med middag

Sett av dagen!

Følg med på www.samfunnsokonomene.no for mer informasjon.

INÉS HARDOY

Forsker I, Institutt for samfunnsforskning,

ARNE MASTEKAASA

Professor, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

PÅL SCHØNE

Forskningsleder, Institutt for samfunnsforskning

Lærernes kompetanse og elevenes resultater: Er det noen sammenheng¹?

Lærerens betydning for elevprestasjoner er vel anerkjent. Forskningslitteraturen synes å være enig om at lærerens kvalitet teller for elevenes resultater, men det er fortsatt usikkerhet med hensyn til hvilke egenskaper som best fanger lærerkvalitet. I denne artikkelen tester vi betydningen av noen sentrale observerte kjennetegn ved lærere i videregående skole i Norge, yrkeserfaring, ansiennitet, karakterer fra universitet eller høyskole, og utdanningslengde. Ved hjelp av registerdata som dekker alle elever og lærere i perioden 2003-2008, finner vi at elever som går på skoler med erfarne lærere, høyt utdannede lærere, og mange lærere som fikk gode karakterer under lærerutdanningen, ikke presterer bedre enn andre elever. Det er imidlertid en positiv sammenheng mellom lærernes ansiennitet og elevenes karakterer, selv om den er svak.

Viktigheten av lærerkvalitet for elevenes resultater er vel anerkjent og har fått økende oppmerksomhet fra forskere de senere årene (se f.eks. Rockoff 2004, Rivkin, Hanushek og Kain 2005, Aaronson et al. 2007, Chetty, Friedman og Rockoff 2014a, 2014b). Det er likevel ingen konsensus knyttet til hvilke kjennetegn som best fanger opp lærerkvalitet. I denne artikkelen forsøker vi å bidra til denne litteraturen ved å inkludere og teste sammenhengene mellom et knippe observerte kjennetegn ved lærernes kompetanse og elevenes resultater i videregående skole. De observerte lærerkjennetegnene er: Yrkeserfaring, ansiennitet i nåværende virksomhet, karakterer fra høyskole eller universitet, og formell utdanningslengde. Dette er alle variabler som indirekte eller direkte kan reflektere lærerproduktivitet, og som derfor kan tenkes å påvirke elevenes resultater.

Lærernes utdanningsnivå er kanskje spesielt relevant å inkludere sett i lys av diskusjonen om å innføre en femårig master-utdanning for lærere.

Den økonomiske forskningen som har sett på betydningen av lærere har generelt delt seg i to; en del som har sett på den overordnede betydningen av lærerkvalitet uten å konkretisere de ulike komponentene (Rockoff 2004; Chetty et al., 2014b), og en del som har analysert betydningen av observerte kjennetegn (se for eksempel Hanushek og Rivkin, 2006, 2010). Det generelle resultatet fra den første

¹ Vi takker en anonym konsulent for verdifulle kommentarer. Artikkelen er en del av rapporteringen fra prosjektet: "Education trajectories: Choices, constraints, and contexts" (prosjektnummer 212340/H20), finansiert av Norges forskningsråd under FINNUT-programmet.

grenen av studier er at lærerkvalitet er viktig, men de identifiserer i liten grad hvilke aspekter ved lærerkvalitet som betyr noe. Resultater fra den andre grenen har generelt hatt problemer med å finne robuste sammenhenger mellom observerte kjennetegn og elevprestasjoner.

Hanushek og Rivkin (2006, 2010) konkluderer med at sentrale kjennetegn som utdanningsnivå, erfaring og sertifisering forklarer lite av variasjonen i elevens prestasjoner. Likevel er det noen studier som finner effekter av observerte kjennetegn. Clotfelter, Ladd og Vigdor (2010) benytter data fra North Carolina (USA) til å analysere sammenhengen mellom lærersertifisering og elevprestasjoner i videregående skole. De konkluderer med at lærersertifisering har positive og store effekter på elevenes karakterer. Også Andersson, Johansson og Waldenstrom (2011) analyserer hvordan andelen av lærerne med sertifisert utdanning påvirker elevenes karakterer i obligatorisk skole i Sverige. De finner negative og sterke effekter av andelen usertifiserte lærere. Videre finner noen studier positive effekter av yrkeserfaring som lærer, spesielt i de første årene av karrieren (Kane, Rockhoff og Staiger 2008; Harris og Tan 2011).

Vår artikkel er et bidrag til den delen av litteraturen som har fokusert på betydningen av observerte kjennetegn. Et bidrag fra vår studie er at vi har data på nasjonalt nivå, som dekker alle elever og alle lærere i perioden 2003-2008. Et annet bidrag er at vi har detaljerte opplysninger om lærernes karakterer fra utdanningen på universitet eller høyskole. Karakterer er utdanningssystemets måte å rangere studenter på. Ved hjelp av den informasjonen kan vi studere om de lærerne som var regnet for å være de beste i utdanningssystemet, også er de beste i arbeidsmarkedet.

Et velkjent problem for alle studier av effekten av lærerkjennetegn som benytter ikke-eksperimentelle data er systematisk seleksjon av elever og lærere inn til skoler. Vi forholder oss til dette problemet ved å kontrollere for en rekke individuelle kjennetegn ved elevene og deres familiebakgrunn, og ved å estimere såkalte skolefaste modeller, som kontrollerer for faste uobserverte kjennetegn ved skolene. Vi diskuterer likevel noen problemer knyttet til uobserverte tidsvarierende kjennetegn ved skolene, og hvordan vi tilnærmer oss det problemet (se avsnitt med estimeringsstrategi og resultatavsnittet).

DATA, UTVALG, OG VARIABLER

Alle analysene er basert på registerdata på individnivå, innsamlet og bearbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB). Utgangspunktet er data fra Norsk utdanningsdatabase (NUDB), som inneholder detaljert panel-informasjon over alle personer i både obligatorisk skole og videregående utdanning. NUDB er linket med en unik personident til andre registre som inneholder informasjon om elevene, foreldrene deres og lærerne.

UTVALG

Vi velger først ut alle elever som begynte på studieforberedende på videregående skole i perioden 2003-2008. Videre begrenser vi oss til elever som begynte ved den alderen da grunnskolen vanligvis avsluttes (16 år) og som også fullførte i løpet av tre år. Utvalget av lærere består av alle ansatte ved skolene med stilling som lærer i perioden 2003-2008. Alle lærere er identifisert ved informasjon om stilling. Vi tar bare med lærere som har utdanning fra universitet eller høyskole. Når det gjelder skolestørrelse, begrenser vi oss til skoler med minst 10 ansatte lærere.² Valget kan begrunnes med at veldig små skoler bidrar med mye målestøy, det kan være mistanke om feil i datagrunnlaget, og veldig små skoler kan muligens ha en karaktersettingspraksis som avviker fra større skoler.

Siden 1997 er skole obligatorisk i 10 år, fra man er 6 år til man 16 år. Etter Opplæringsloven av 1998 har alle rett til minst tre år videregående opplæring. Generelt har elever rett til å søke fritt på videregående skoler innenfor fylket de bor i. Hvis etterspørselen er større enn tilbudet, så prioriteres de med best karakterer fra ungdomsskole. Elever kan velge mellom tre studieforberedende programmer og et sett med studieretninger på yrkesfag. I de empiriske analysene begrenser vi analysene til elever på studieforberedende studieprogrammer og til dem som fullfører på normert tid. Hovedgrunnen til denne begrensningen er at elevresultater på disse programmene i større grad kan vurderes ut fra eksamen og karakterer. Hovedmodellen på yrkesfag med to år på skolebenk og to år i lære gjør karakterer mindre velegnet her. Inkludering av yrkesfag ville også gjøre det problematisk å utelate lærere uten høyskole- eller universitetsutdanning og dermed å bruke lærernes karakterer som en indikator på lærerkvalitet (siden vi ikke har karakteropplysninger for disse lærerne). Høyt frafall er et spesielt stort problem for yrkesfagene, dette kunne motivert analysen hvor frafall var utfallsvariabel. Frafall er likevel ofte

² Dette fjerner omtrent fem prosent av skolene og tre prosent av elevene.

en prosess som strekker seg over lang tid, og en prosess som har mange bakenforliggende forklaringer. Det gjør det vanskeligere å måle bidraget fra lærerkjennetegn. Når det gjelder begrensningen til dem som fullfører på normert tid, så er hovedbegrunnelsen at dette er en gruppe som har gått like lenge på videregående skole, og derfor blitt eksponert for den samme gruppen med lærere.

VARIABLER

Den avhengige variabelen er eksamenskarakterer i det avsluttende året på videregående skole. Vi har valgt dette målet fordi det er sammenlignbart på tvers av skoler, siden eksamener er like over hele landet og karaktergivingen er ekstern og basert på nasjonale standarder. Vi presenterer resultater fra analyser av gjennomsnittskarakter for alle eksamener, og separat for norsk og matematikk.

De viktigste forklaringsvariablene er kjennetegn ved lærerne. Vi har ikke link mellom lærer og elev eller lærer og klasse. Alle kjennetegnene ved lærerne er aggregert opp på skolenivå for hvert år. Vår studie kan derfor ikke identifisere bidraget fra den enkelte lærer, men vil kunne gi et godt mål på det samlede bidraget fra lærerressursene ved skolene. Dette gir oss tidsvarierende skolespesifikke kjennetegn ved lærerne. Variasjonen i lærerkjennetegnene på skolenivå vil dermed i hovedsak være forklart av rekruttering og avgang av lærere. Lærerkjennetegnene er: i) Gjennomsnittlig karakternivå fra universitet eller høyskole, ii) andel av lærerne med mastergrad, iii) gjennomsnittlig ansiennitet blant lærerne, og iv) gjennomsnittlig yrkeserfaring.

Som kontrollvariabler på skolenivå inkluderer vi mål på andel kvinnelige lærere, skolestørrelse (antall lærere), og antall elever per lærer. Individuelle kjennetegn inkluderer grunnskolepoeng fra ungdomsskole, foreldrenes inntekt, og foreldrenes utdanning.

Lærernes karakterer er hentet fra administrative register som inneholder alle karakterer fra universitet og høyskole. Karakterene er standardisert innen utdanningsinstitusjon og kurs. For hver lærer konstruerer vi en gjennomsnittskarakter, basert på alle eksamener som vedkommende har tatt. Lærere er linket til skoler med en unik arbeidstakerarbeidsgiver ident. Lærerkarakterer er så aggregert opp på skolenivå. Utdanningsnivå til lærerne er hentet fra NUDB. Vi benytter en dummy-variabel med verdi 1 dersom lærerens høyeste utdanning er på masternivå eller høyere, og 0 ellers. Lærer-ansiennitet er antall år på den nåværende

skolen. Yrkeserfaring angis i antall år, målt ved en proxy-variabel, nemlig antall år med pensjonsgivende inntekt høyere enn 1 G.

Gjennomsnittsverdier for de inkluderte variablene er vist i vedleggstabell V1. Vi har informasjon om 111.399 elever, hvorav litt over halvparten er kvinner. Når det gjelder lærerkjennetegn, så er gjennomsnittlig ansiennitet 9 år, 43 prosent av lærerne har mastergrad eller høyere, og gjennomsnittlig yrkeserfaring er 23 år. I sum indikerer dette at vi studerer en relativt rutinert gruppe av arbeidstakere.

ESTIMERINGSSTRATEGI

Vi estimerer varianter av følgende likning

$$Y_{ijt} = \alpha_0 + \alpha_1 T_{jt} + \alpha_2 X_{it} + \tau_t + \nu_j + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

hvor Y er eksamenskarakter for elev i , på skole j i år t . T inneholder settet av lærerkjennetegn, og X er en vektor med individuelle, familie, og skolekjennetegn. τ_t er årskontroll, ν_j skole-faste effekter, og ε_{ijt} er feilledet.

Et viktig spørsmål er om vi kan avdekke kausale sammenhenger ved å estimere likning (1). Ikke-tilfeldig seleksjon av elever og lærere er de to viktigste kildene til at vi ikke får målt kausale sammenhenger. Vi tilnærmer oss dette problemet på to måter. For det første inkluderes sentrale individuelle og familiekjennetegn blant forklaringsvariablene. Konkret så kontrollerer vi for elevprestasjoner på ungdomsskole og for foreldrenes utdanning og inntekt. Vi foretar også separate kjøringar etter foreldrenes utdanning, og etter karakterer på ungdomsskole. For det andre kontrollerer vi for uobserverte kjennetegn ved skolene ved å estimere modeller med skolefaste effekter. Når vi kontrollerer for faste kjennetegn ved skolene betyr dette at effekten av lærerkjennetegn er identifisert ved endring i lærerkjennetegn over tid innen skole, i hovedsak gjennom rekruttering og avgang av lærere. For eksempel, dersom en skole får en ny rektor, som klarer å øke rekrutteringen og redusere avgangen av gode lærere, kan dette føre til bedre skoleprestasjoner. I våre analyser vil vi fange opp dette dersom skoleprestasjoner og «gode lærere» er korrelert med våre indikatorer på lærerkvalitet. Tidsvarierende uobserverte kjennetegn ved lærere kontrollerer ikke vår metode for. Det kan være et problem dersom lærere med uobserverte gode kjennetegn selekterer seg inn til gode skoler med gode elever. Jo flere skoler det er å velge mellom i nærområdet, jo større kan man tro at denne seleksjonseffekten er.

For å kaste lys over dette stratifiserer vi utvalget og kjører separate analyser etter sentralitetsnivå til skolen. Endelig er det som vi nevnte tidligere, en svakhet at vi ikke kan koble lærer til den enkelte elev eller klasse. For å kaste lys over dette problemet presenterer vi separate analyser etter skolestørrelse (antall elever). For mindre skoler er sannsynligheten for en match mellom lærer og elev større, det betyr at man i større grad kan få fram en mer presis læreeffekt.

RESULTATER

Tabell 1 presenterer resultater fra seks ulike regresjoner av sammenhengen mellom lærerkjennetegn og elevprestasjoner. I alle modellene kontrollerer vi for hele settet med kontrollvariabler, men vi presenterer kun resultatene for lærerkjennetegnene.

I modell A presenterer vi resultater for hele utvalget. Resultatene viser at det kun er ansiennitet som har noen sammenheng med elevprestasjoner. Standardavviket til studentkarakterer er 0,91. Koeffisienten impliserer dermed at en økning i gjennomsnittlig ansiennitet på ett år er assosiert med en økning på kun 0,02 standardavvik-enheter i elevenes karakterer. Det betyr at sammenhengen er liten. Lærers karakterer er helt ukorrelet med elevenes karakterer. Det samme gjelder for lærernes utdanningsnivå. Vi får altså ingen støtte for en hypotese om at lærere med lengre utdanning fører til at elevene får bedre karakterer. Resultatet for yrkeserfaring er signifikant, men med

motsatt fortegn av hva vi forventet. Ekstra analyser viser at den negative sammenhengen har sammenheng med samtidig inkludering av ansiennitet i regresjonen. Ansiennitet og yrkeserfaring er høyt korrelert ($r=0,55$).³

Modell B viser resultater uten kontroll for faste skole-effekter. Nå ser vi at koeffisientene for både lærerkarakterer og lærerutdanning er signifikante og positive. Dette indikerer at faste kjennetegn ved skolene (observerte og uobserverte) er viktige for å forklare elevprestasjoner. Slike faste egenskaper ved skolene kan for eksempel være knyttet til skoleledelse. Dette resultatet, at faste kjennetegn ved skolene er viktige for å forklare elevprestasjoner, er også funnet i tidligere studier.

Vi begrenser analysene til elever som går på studieforberedende. Disse elevene kan likevel gå på skoler som også tilbyr yrkesfaglige studieretninger. Siden vi ikke har kobling mellom lærer og klasse, vet vi ikke om lærerne underviser i yrkesfag eller studieforberedende. For å se om dette betyr noe, begrenser vi analysen i modell C til skoler som i hovedsak er studieforberedende, dvs at vi begrenser analysene til skoler hvor minst 80 prosent av elevene er på studieforberedende. Dette betyr lite for resultatene. Til slutt estimerer vi separate modeller for gutter (D) og jenter (E). Resultatene varierer lite mellom gutter og jenter.

³ Vi har også estimert en modell med interaksjon mellom lærerutdanning og lærerkarakterer. Sammenhengen var ikke statistisk signifikant.

Tabell 1. Sammenheng mellom indikatorer på lærerkvalitet og elevprestasjoner. MKM

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Lærerkjennetegn:					
Karakterer	-0,008 (0,103)	0,173* (0,078)	0,019 (0,170)	-0,044 (0,111)	0,024 (0,131)
Ansiennitet	0,022** (0,006)	-0,001 (0,003)	0,032** (0,011)	0,023*** (0,007)	0,022** (0,008)
Høy utdanning	0,080 (0,132)	0,370** (0,060)	0,035 (0,187)	0,013 (0,151)	0,171 (0,171)
Erfaring	-0,012* (0,006)	0,005* (0,004)	-0,019* (0,008)	-0,014 (0,006)	-0,010 (0,008)
N	111399	111399	61578	60610	50789
R2-just	0,4206	0,4049	0,4143	0,4172	0,4061

Note: */** Statistisk signifikant på 5/1 prosent nivå. Standardfeil i parentes. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Modellene:

(A) Alle studenter, (B) Alle studenter, men ikke skolefaste effekter, (C) Elever i skoler med mer enn 80 prosent som tar studieforberedende
(D) Jenter, (E) Gutter

Resultatene for kontrollvariablene er som forventet (ikke presentert). Det kan likevel nevnes at grunnskolepoeng er sterkt positivt korrelert med karakterer på videregående skole. Det er også en sterk positiv sammenheng mellom foreldrenes utdanning og karakterer. Etter kontroll for foreldrenes utdanning finner vi ingen sammenheng mellom foreldrenes inntekt og karakterer.

Tabell 2 presenterer resultater for norsk og matematikk. For matematikk er det igjen kun ansiennitet som betyr noe for karakterer. Når det gjelder norsk, er det ingen lærerkjennetegn som er signifikante.

Seleksjonsmekanismer

Skolefaste effekter tar hensyn til uobserverte tidsfaste uobserverte kjennetegn ved skolen, men ikke eventuelle tidsvarierende uobserverte kjennetegn. For å kaste lys over det potensielle problemet med seleksjon av uobserverte flinke lærere inn til gode skoler med gode elever deler vi utvalget i sentrale og mindre sentrale kommuner. Hypotesen er at valgmulighetene og seleksjonen er mindre i mindre sentrale områder, både blant lærere og elever. I så fall skulle man forvente mindre 'creaming', dvs. mindre positiv seleksjon av flinke lærere til de beste skolene. De to første kolonnene i tabell 3 viser separate kjøringer for sentrale og mindre sentrale kommuner.⁴

Resultatene viser at ansiennitet har større betydning for elevprestasjoner i sentrale strøk enn i mindre sentrale strøk. Dette kan tyde på at flinke lærere har en tendens til å søke seg til gode skoler, og at denne mekanismen er sterkere i sentrale strøk. Man skal likevel være litt forsiktig i tolkningen fordi forskjellen ikke statistisk signifikant.

Som tidligere nevnt er det ikke mulig å matche lærer og elev i datamaterialet. Dermed er det ikke mulig å måle den enkelte lærers bidrag. Vi forsøker å kaste lys over dette ved å estimere våre tidligere modeller separat etter skolestørrelse. Tanken er at vi får en noe bedre match mellom lærer og elev når vi betrakter mindre skoler. Vi deler utvalget i fire kvartiler, etter antall elever på skolen. Den laveste kvartilen er skoler med under 352 elever mens den høyeste kvartilen inneholder skoler med over 743 elever. Effektene etter skolestørrelse er i tråd med tidligere funn. Generelt finner vi liten effekt av lærernes målbare humankapital.

⁴ Vi benytter koden for sentralitet fra Statistisk sentralbyrå. Vi definerer sentrale kommuner som dem med kode 3. Dette er kommuner der det finnes et tettsted som er et landsdelssenter (senter hvor det er sentrale funksjoner av type post, bank, osv.), eller har folketall på minst 50.000.

Tabell 2. Sammenheng mellom indikatorer på lærerkvalitet og elevprestasjoner i matematikk og språk. MKM

	Matematikk	Norsk
Lærerkjennetegn:		
Karakterer	-0,086 (0,315)	0,066 (0,125)
Ansiennitet	0,044* (0,018)	0,013 (0,008)
Høy utdanning	0,140 (0,511)	-0,123 (0,208)
Erfaring	-0,030 (0,016)	-0,003 (0,008)
N	22293	108580
R2-just	0,335	0,309

Note: */** Statistisk signifikant på 5/1 prosent nivå. Standardfeil i parentes. Standardfeil er clustret på skolenivå.

Et unntak gjelder for ansiennitet for relativt store skoler. Dersom vi tror at vi i større grad identifiserer «den rene» lærereffekten i mindre skoler, så gir disse resultatene grunn til å være moderat når det gjelder troen på effekten av den enkeltes lærers ansiennitet.

Heterogene sammenhenger

I dette avsnittet analyserer vi om resultatene varierer etter ulike kjennetegn ved elever og foreldre. Vi stratifiserer etter foreldrenes utdanningsnivå og elevenes karakterer fra ungdomsskolen. Først deles utvalget i tre etter foreldrenes utdanning: i) elever med foreldre med lav utdanning (minst en av foreldrene har kun obligatorisk skole), ii) elever med middels høy utdanning (minst en av foreldrene med utdanning på videregående skole), og iii) høyt utdannede foreldre (minst en av foreldrene har høy utdanning). Resultatene i tabell 4 viser at ansiennitet er positivt korrelert med elevenes prestasjoner, og at resultatet er ganske stabilt på tvers av foreldrenes utdanningsnivå. De svake og ikke-signifikante effektene for de andre kjennetegnene er også stabile på tvers av grupper.

Deretter stratifiserer vi utvalget etter elevenes grunnskolepoeng: Vi deler utvalget i kvartiler. I den laveste kvartilen har vi elever med opptil 44 poeng i grunnskolepoeng. I den øverste kvartilen er det elever med grunnskolepoeng på 53 og høyere. Her ser vi at ansiennitetseffekten varierer noe etter grunnskolepoeng. Den virker å være noe sterkere for 1. og 3. kvartil. Vi finner ingen effekt av læreransiennitet blant dem i den øverste kvartilen. Igjen, bør tolkningen av forskjellen gjøres med varsomhet, fordi forskjellene ikke statistisk signifikante.

Tabell 3. Sammenheng mellom indikatorer på lærerkvalitet og elevprestasjoner. Etter sentralitet og skolestørrelse. MKM

	Region		Skolestørrelse			
	Mindre sentrale kommuner	Sentrale kommuner	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
<i>Lærerkjennetegn:</i>						
Karakterer	-0,126 (0,157)	0,112 (0,134)	-0,221 (0,172)	-0,025 (0,197)	-0,282 (0,337)	-0,277 (0,220)
Ansiennitet	0,012 (0,011)	0,027*** (0,008)	0,008 (0,013)	0,019 (0,013)	0,027* (0,016)	0,027* (0,014)
Høy utdanning	0,085 (0,222)	-0,003 (0,174)	-0,148 (0,318)	-0,198 (0,436)	0,365 (0,371)	0,289 (0,339)
Erfaring	0,005 (0,009)	-0,014* (0,007)	-0,003 (0,012)	-0,008 (0,014)	-0,021 (0,017)	-0,033** (0,012)
N	36273	74879	27777	27916	27752	27954
R2-just	0,431	0,416	0,4449	0,462	0,4015	0,388

Note: */** Statistisk signifikant på 5/1 prosent nivå. Standardfeil i parentes. Standardfeil er clustret på skolenivå.

AVSLUTNING

Det er generell enighet om at kvaliteten på lærerne er viktig for elevenes resultater, men resultatene varierer med hensyn til hvilke læreregenskaper som studeres. I denne artikkelen har vi analysert viktigheten av fire forskjellige observerte egenskaper ved lærerne: erfaring, ansiennitet, karakterer, og utdanningsnivået.

Vi bruker registerdata som inneholder detaljert informasjon om elevene, lærerne, og skolene. Utvalget består av elever som begynte på studieforberedende programmer i videregående skole i perioden 2003-2008. Den avhengige variabelen i alle analysene er avsluttende eksamenskarakter i tredje og siste året i videregående skole.

For tre av indikatorene på lærerkvalitet, lærernes erfaring, andelen lærere med mastergrad, og gjennomsnittsnivået for lærernes karakterer, finner vi at elever med de antatt beste lærerne ikke gjør det bedre enn andre elever. Disse resultatene kan virke kontraintuitive, men de er på linje med mange internasjonale studier (Hanushek og Rivkin 2006).

Det kan argumenteres for at bruk av aggregerte tall på lærerkvalitet introduserer en målefeil, siden slike data bare kan gi en tilnærming til den lærerkvaliteten den enkelte elev eksponeres for. I alle fall er det klart at vår studie ikke kan gi et estimat på effekten av å forbedre kvaliteten på de enkelte lærerne, heller ikke på effekten av å forbedre lærer-elev-«matchen». Resultatene som presenteres er

imidlertid relevante for mer generelle politiske avveininger som skoler og utdanningsmyndighetene står overfor: hvor mye som kan oppnås ved for eksempel å øke det gjennomsnittlige utdanningsnivået blant de ansatte lærerne, ved å forbedre gjennomsnittlig lærerkvalitet i form av karakterer oppnådd fra universitets- eller høyskolestudier, eller ved stimulere lærere til å bli på skolen (og dermed bidra til økt ansiennitet).

Vi finner en signifikant positiv, men svak, sammenheng mellom lærernes ansiennitet og elevprestasjoner. Den potensielle effekten av (skolespesifikk) ansiennitet (i motsetning til generell undervisningserfaring) på elevprestasjoner synes å ha fått liten oppmerksomhet i litteraturen tidligere, derfor er det få muligheter for sammenligning med tidligere forskning. Vårt resultat for ansiennitet kan tyde på at et stabilt personale og høy gjennomsnittlig ansiennitet har en samlet positiv effekt på samarbeid og utvikling av et godt læringsmiljø, selv om effekten i størrelse er relativt beskeden.

For å oppsummere, denne studien støtter i stor grad tidligere, hovedsakelig amerikansk, forskning, som typisk har funnet små effekter av observerte læreregenskaper på elevprestasjoner. Dermed er det viktigste bidraget fra vår studie å gi en støtte til generaliserbarheten av disse funnene. Men våre resultater tyder også på at lærerens ansiennitet (i motsetning til generell undervisningserfaring) kan være en forsømt variabel som kan vies mer oppmerksomhet.

Tabell 4. Sammenheng mellom indikatorer på lærerkvalitet og elevprestasjoner, etter foreldrenes utdanning karakterer fra ungdomsskole. MKM.

	Foreldrenes utdanning			Karakterer fra ungdomsskole			
	Lav	Middels	Høy	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
Lærerkjennetegn:							
Karakterer	0,027 (0,139)	-0,011 (0,113)	-0,052 (0,120)	0,175 (0,167)	0,059 (0,167)	-0,091 (0,136)	-0,065 (0,140)
Ansiennitet	0,022** (0,008)	0,020** (0,007)	0,021** (0,007)	0,027** (0,010)	0,015* (0,009)	0,028** (0,009)	0,014 (0,010)
Høy utdanning	0,118 (0,191)	0,089 (0,149)	-0,007 (0,169)	-0,090 (0,210)	0,064 (0,200)	0,237 (0,187)	0,030 (0,188)
Erfaring	-0,010 (0,009)	-0,010 (0,006)	-0,011 (0,007)	-0,009 (0,010)	0,004 (0,008)	-0,019** (0,008)	-0,020** (0,010)
N	26765	67365	66513	27729	27970	27681	28016
R2-just	0,375	0,391	0,409	0,155	0,159	0,190	0,232

Note: */** Statistisk signifikant på 5/1 prosent nivå. Standardfeil i parentes. Standardfeil er clustret på skolenivå.

REFERANSER

Andersson, C, Johansson, P., & Waldenstrom, N. (2011). Do you want your child to have a certified teacher? *Economics of Education Review*, 30, 65-78.

Aaronson, D., Barrow, L., & Sander, W. (2007). Teachers og student achievement in the Chicago public schools. *Journal of Labor Economics*, 25, 95-135.

Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014a). Measuring the impacts of teachers I: Evaluating bias in teacher value-added estimates. *American Economic Review*, 104, 2593-2632.

Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014b). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added og student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104, 2633-2679.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2010). Teacher credentials og student achievement in high school. A cross-subject analysis with student fixed effects. *Journal of Human Resources*, 45, 655-681

Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2006). Teacher quality. In E. A. Hanushek & F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2 (pp. 1051-78). Amsterdam: North Holland.

Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2010). Generalizations about using value-added measures of teacher quality. *American Economic Review*, 100, 267-271.

Harris, D.N., & Sass, T. R. (2011). Teacher training, teacher quality, og student achievement. *Journal of Public Economics*, 95, 798-812.

Hoxby, C. M. (2000). *Peer effects in the classroom: Learning from gender og race variation* (NBER Working Paper 7867). Washington DC: National Bureau of Economic Research.

Kane, T. J., Rockhoff, J. E., & Staiger, D. O. (2008). What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City. *The Economics of Education Review*, 27, 615-631.

Raabe, M. (2009). Hovedtall utdanning. I *Utdanning 2009* (pp. 13-36). Oslo: Statistics Norway.

Rivkin, S. R., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools og academic Achievement. *Econometrica*, 73, 417-458.

Rockoff, J. E. (2004). The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American Economic Review*, 94, 247-252.

Ronfeldt, M., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2013). How teacher turnover harms student achievement. *American Educational Research Journal*, 50, 4-36.

Strøm, B. (2004). *Student achievement og birthday effects*. Unpublished manuscript.

VEDLEGG Tabell V1. Gjennomsnittstall.

	Gjennomsnitt	Standardavvik		Gjennomsnitt	Standardavvik
<i>Elevkarakterer</i>			Post-videregående skole	0,053	0,224
Eksamen- gjennomsnitt	3,324	0,914	Høyre utdanning lavere grad	0,267	0,442
Eksamen – matematikk	3,239	1,407	Høyere utdanning, høyere grad	0,138	0,345
Eksamen – Norsk	3,360	1,046	Ph.D. utdanning	0,017	0,129
			Ukjent	0,006	0,078
Grunnskolepoeng fra u-skole	48,320	6,254	<i>Mors utdanning:</i>		
Andel kvinner blant elever	0,544	0,498	Ingen utdanning	0,004	0,059
<i>Lærerkjennetegn:</i>			Obligatorisk	0,004	0,064
Karakterer	-0,017	0,103	Noe videregående skole	0,118	0,323
Ansiennitet(år)	9,128	3,043	Full videregående skole	0,228	0,420
Andel med mastergrad	0,432	0,153	Post-videregående skole	0,032	0,176
Erfaring (år)	23,491	2,775	Høyre utdanning lavere grad	0,394	0,489
Andel kvinnelige lærere	0,509	0,084	Høyere utdanning, høyere grad	0,064	0,245
<i>Skolekjennetegn:</i>			Ph.D. utdanning	0,006	0,080
Antall lærere	85,381	43,852	Ukjent	0,005	0,068
Elev/lærer-rate	7,870	3,399	Fars lønnsinntekt	452524	439791
<i>Fars utdanning</i>			Mors lønnsinntekt	277740	164768
Ingen utdanning	0,002	0,041	N	111399	
Obligatorisk	0,003	0,052			
Noe videregående skole	0,106	0,308			
Full videregående skole	0,283	0,450			

pwc.no/karriere

Er du vår nye rådgiver?

pwc

PwC Consulting, Policy & Economics styrker fagmiljøet innen økonomiske analyser

Vi søker derfor etter samfunns- og siviløkonomer med erfaring innen samfunnsøkonomiske analyser og ekstern kvalitetssikring (KS1/KS2). Vi ønsker personer med mer enn fire års erfaring fra andre konsultentselskaper, forskning og departementer. Du må ha gode kommunikasjonsfærdigheter, være analytisk og raskt kunne sette deg inn i kundens behov.

For mer informasjon og søknad se pwc.no/karriere

© 2015 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS og PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.

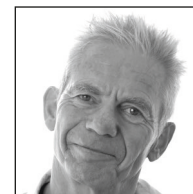
PwC Consulting, Policy & Economics har de siste årene hatt en solid vekst innenfor samfunnsøkonomiske-, lønnsomhets- og investeringsanalyser.

EU-kommisjonen, Finansdepartementet, Justis og Beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- Politi- og Skattedirektoratet er noen av de vi har bistått siste året.

Policy & Economics består av samfunnsøkonomer, statsvitere, siviløkonomer og finansanalytikere.

Helge Dønnum
Tlf: 952 60 198
helge.donnum@pwc.com

ERLING BARTH
ISF, ESOP
KALLE MOENE
ESOP



Likhetsmultiplikatoren: Lønn og politikk i velferdsstaten

De politiske slagene utkjempes ikke bare parti mot parti, men også innad i partiene. Der står kampen mellom de ideologiske museumsvaktene og de opportunistiske stemmejegerne. Vi kan takke museumsvaktene for at partipolitikken ikke blir den samme i alle partier. Stemmejegerne bidrar på sin side til at de politiske reaksjonene på økende ulikhet blir nokså parallelle på tvers de ideologiske skillelinjene. Både venstresiden og høyresiden beveger seg mot *høyre* når ulikheten øker, og mot *venstre* når økonomien vokser – men det kan fortsatt bety mye hvilket parti som vinner valget. Dette er noe av det vi viser i de to artiklene som vi kort omtaler her.

I “Political Reforcement”, skrevet sammen med statsviteren Henning Finseraas ved ISF, benytter vi data fra ‘Comparative Manifesto Project’ som har kodet partiprogrammene i alle partier i nasjonalforsamlingene i OECD-området etter annen verdenskrig. Vi presenterer en indikator på hvor sjenerøs velferdsstat partiene har programfestet, og studerer hvordan partiene reagerer på økt ulikhet og økt inntekt. Den politiske reaksjonen på ulikhet er klart sterkest for venstresiden. På høyresiden kan vi ikke utelukke at partiprogrammene ikke påvirkes av økt ulikhet.

I «The Equality Multiplier» benytter vi data for hvordan reglene i velferdsstaten virker, utviklet av Lyle Scruggs. På den ene siden viser vi at små lønnsforskjeller gir mer

sjenerøse velferdsstater fordi en sammenpresset lønnsstruktur gir økt oppslutning om velferdsstaten. På den andre siden gir mer sjenerøse velferdsstater små lønnsforskjeller fordi velferdsstaten gir økt styrke til svake grupper i lønnskampen.

De to mekanismene understøtter hverandre, og gir opphav til en likhetsmultiplikator. En økning i lønnsspredning i arbeidsmarkedet, for eksempel på grunn av desentralisering av lønnsdannelsen er selvforsterkende: Vi kan få velferdskutt og en ytterligere økning i lønnsforskjellene. Tilsvarende fører en innstramming i velferdsstaten, for eksempel som følge av et regjeringsskifte, til ytterligere innstramminger dersom lønnsulikheten øker. I artikkelen

prøver vi å tallfeste multiplikatoren ved å estimere de to effektene. Vi finner en multiplikator som er så høy som 1,5.

Alt dette strider mot sentrale teoretiske modeller i politisk økonomi. Meltzer og Richards sin modell fra 1981, for eksempel, tilsier at økende lønnsulikhet innebærer at flertallet tjener på å skattlegge alle med samme sats og gi til alle med samme beløp. Vi finner tvert i mot at velferdsordningene vil bli mindre sjenerøse når lønnsulikhetene øker. Partiene følger i noen grad velgerne – så hvorfor gir større forskjeller en lavere politisk oppslutning om velferdsstaten? Økt ulikhet for gitt gjennomsnittsinntekt betyr grovt sett at flertallet av velgerne, de med inntekter under gjennomsnittet, får lavere inntekt, mens mindretallet med inntekter over gjennomsnittet får økt inntekt.

For å forstå velgernes reaksjon på inntektsendring er nøkkelen at velgerne ikke oppfatter velferdsordningene først og fremst som et middel til å omfordele inntekt. Tvert om, velferdsstaten tilbyr en rekke sosiale tjenester knyttet til for eksempel helse og inntektsstap ved sykdom og arbeidsledighet. Disse offentlige tjenestene går til innbyggere med ulik inntekt, klasse og risiko for å miste inntekten.

Velgernes preferanser for sosialforsikring er som for andre goder. De etterspør mindre når inntekten går ned. De ønsker fortsatt å glatte ut inntekten sin mellom gode og dårlige perioder. Når inntektsgapet mellom gode og dårlige perioder har blitt lavere, ønsker de en mindre sjenerøs velferdsstat.

Dernest blir ikke lavinntektsgrupper som de rike bare de laveste inntektene går opp. Når vanlige folk blir rikere, etterspør de *mer* sosialforsikring, men det betyr ikke at de rike etterspør mer sosialforsikring enn de fattige. Når vi beveger oss innenfor inntektsfordelingen fra fattige til rikere inntektstakere, blir inntektstakernes risiko for å miste inntekten lavere og lavere. Rike personer har ikke bare høy lønn, men også større jobbsikkerhet og en sosial posisjon med flere alternative inntektskilder. Trygdesystemet er av den grunn mindre aktuelt for dem.

Dette betyr at når lønningene i bunnen og i midten av inntektsfordelingen faller så ønsker et flertall av velgerne mindre forsikring, og dermed en mindre velferdsstat enn tidligere. Det betyr også at velferdsstaten vokser i gode tider, når gjennomsnittslønningen øker, og reduseres i dårlige tider, når den faller. Så lenge risikoen for inntektsbortfall

forblir som før, innebærer høyere gjennomsnittsinntekt i samfunnet økt politisk etterspørsel etter velferdsstatens normale goder.

Noe lignende skjer også når vi presser sammen lønnsforskjellene for en gitt gjennomsnittsinntekt i samfunnet. Da går lønningene under gjennomsnittet opp, mens lønningene over gjennomsnittet går ned. Siden flertallet av inntektstakerne tjener mindre enn gjennomsnittet, innebærer lønnsammenpressingen høyere inntekt til flertallet. På den ene siden blir derved oppslutningen om mer sjenerøse sosialforsikringsordninger negativt korrelert med lønnsforskjellene.

På den andre siden går lønnsforskjellene ned når velferdsstaten blir mer sjenerøs: Trygdesystemet setter en implisitt minstelønn som tar bort de aller laveste lønningene. Velferdsstaten styrker dessuten stillingen til svake grupper i arbeidsmarkedet. De kan tåle konflikt bedre enn de ellers ville gjort og de øker sin forhandlingsmakt fordi de er mindre sårbare. Lenger oppe i inntektsfordelingen betyr ikke disse sidene av trygdesystemet så mye. Velferdsstatens maktoverføring er derfor sterkest i nedre delen av inntektsfordelingen slik at sjenerøse velferdsstatsordninger leder til en sammenpressing av lønningene nedenfra. Ett av resultatene er at Skandinavia har en dobbelt så sjenerøs velferdsstat som USA, men bare halvparten av lønnsulikheten før skatt.

Samlet sett viser de to artiklene et paradoksalt resultat. Partiene tilbyr en mer sjenerøs velferdsstat i gode tider og når lave og middels inntekter vokser raskere enn inntektene på toppen. Partiene ser altså ut til å tilby bedre velferdsstatsordninger når de blir litt mindre nødvendige, og mindre sjenerøse velferdsstatsordninger når de trengs som mest – et mønster som kan minne om det historikeren Peter Lindert kaller Robin Hood paradokset.

«The Equality Multiplier. How wage compression and welfare empowerment interact», blir publisert i *the Journal of European Economic Association*.

«Political Reinforcement: How Rising Inequality Curbs Manifested Welfare Generosity», *American Journal of Political Science*, 59 (2015): 565–577 (med Henning Finseraas).

Designeren

Av Camilla Bakken Øvald, Samfunnsøkonom og skribent

Ordet *skattereform* gir gjerne assosiasjoner til tall og prosenter, satser og proveny. Det gjør det ikke for Hans Henrik Scheel. For ham er utarbeidelsen av et nytt skattesystem først og fremst snakk om design.

– Økonomifaget er best på design. Målet er å utforme et effektivt skattesystem, med minst mulige kostnader, gitt politiske preferanser blant annet om inntektsfordeling, sier sjefsdesigner Hans Henrik Scheel.

Et godt skattesystem skal ivareta mange hensyn. I desember 2014 la Hans Henrik Scheel frem et forslag til skattereform som ivaretok de aller fleste av dem (NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*). Scheel-utvalgets ideer ble godt mottatt på både høyre- og venstresiden i politikken. Den gangen var han sjef i Statistisk Sentralbyrå. I dag er Hans Henrik Scheel finansråd og finansministerens viktigste rådgiver. Regjeringen har ikke kastet bort tiden. 7. oktober i år la finansminister Siv Jensen frem et forslag til skattereform som ivaretok mange av Scheel-utvalgets anbefalinger.

– Forslaget til skattereform er ikke så langt unna utvalgets anbefalinger når det gjelder retning, men regjeringen går noe kortere. Offentlige utvalg skal være prinsipielle og må gå langt nok,



for å vise hva som er rent faglig og prinsipielt riktig. Politikken må ofte ta andre hensyn, og det er sjelden at et utvalg sine forslag følges til punkt og prikke. I dette tilfellet er det et eksempel et stykke unna når det gjelder skatt på bolig.

Finansråden understreker at det er skatteavdelingene som har ansvaret for utarbeidelsen av reformen, og at han selv har prioritert et bredt spekter av temaer siden tiltredelsen i februar i år. Det er likevel ingen tvil om at det er skatteøkonomi som er gjengangeren i finansrådets CV.

– Hva er det som er så fascinerende med skatteøkonomi?

– Jeg jobbet litt i Finansdepartementet som student, og samtidig leste jeg læreboka av Atkinson og Stiglitz. Jeg lot meg fascinere av hvordan man kan drive design av skatteregler. Hvordan ting henger sammen, og hvordan en tar hensyn til adferdsvirkninger av skatt. I tillegg er det et veldig operativt og relativt godt verktøy for å si noe om hvordan man skal drive deler av den økonomiske politikken. Skatteøkonomi er også et av fagfeltene hvor økonomene kommer tett opp til politisk rådgivning.

Scheel-slekten kan spores tilbake til Tyskland og Danmark, og det var generalløytant Hans Heinrich Scheel som på slutten av 1600-tallet ble stamfar til den norske grenen. Finansråden nedstammer direkte fra generalløytanten, og er oppkalt etter sin femganger tippoldefar. Barndommen og ungdomstida tilbragte han på Notodden, en av Telemarks mange industrikommuner.

– Min aller første industrijobb var en sommerjobb på Platon, en fabrikk på Notodden som produserte blant annet plastplater. Etter det jobbet jeg ett år i industrien på Gjøvik, på Øveraasen motorfabrikk & mekaniske verksted. Det var nyttig å lære seg praktiske ting som dreining og sveising, og det ga meg kunnskap og erfaring fra hvordan

en produksjonsbedrift fungerer «på gulvet».

– Hvorfor ville du jobbe i industrien?

– Jeg hadde tenkt å bli ingeniør, og måtte uansett ha praksis i løpet av studietiden. Men jeg var nok ikke hundre prosent sikker, og jobben ga meg litt tid til å tenke meg om. Det var veldig nyttig å se en organisasjon som var noe helt annet enn det jeg har drevet med etterpå. Industrimiljøet er beskrevet godt av Sverre Lysgaard i boka *Arbeiderkollektivet* (1961). Det er en sosiologibok om kultur og uskrevede regler hos arbeiderne, og da jeg leste den som student senere var det med stor grad av gjenkjennelse.

– Hvorfor ble det sosialøkonomi fremfor ingeniørutdannelse?

– Jeg dro i militæret og møtte Harald Magnus Andreassen. Han var fast bestemt på å bli samfunnsøkonom. Jeg var åpenbart en lett påvirkelig person, ler Scheel, men legger til at han aldri har angret på utdannelsen. I sin yrkesaktive karriere har utdannelsen og kunnskapen om økonomi alltid vært relevant.

I 2013 fikk Hans Henrik Scheel oppdraget av den rødgrønne regjeringen om å lede det offentlige utvalget som skulle se på selskapsskatten i lys av den internasjonale utviklingen. I utgangspunktet skulle forslaget være provenynøytralt, men etter regjeringsskiftet samme høst, fikk utvalget et tilleggsmandat om å også vurdere forslag som ga netto skattelettelser.

– Vi har vært relativt frie til å komme med forslag. Rammen har vært hvordan vi kan designe et godt norsk skattesystem i en internasjonal sammenheng. Det er mange spridende systemer og konkurranse om

investeringene internasjonalt. I tillegg er det juridiske bånd som er definert av for eksempel EØS-avtalen.

Scheel-utvalget konkluderte med at selskapsskatten og personinntektskatten bør settes ned fra 27 til 20 prosent, i kombinasjon med et bredere skattegrunnlag. Forslaget inkluderte fjerning av fradrag, økt skatt på bolig og minstesats på moms på 15 prosent. Utvalget anbefalte også å beholde formuesskatten og innføre moms på finanstjenester.

– Et bredt skattegrunnlag fanger opp reelle inntekter hos bedrifter og personer. Eventuelle fradrag bør være godt begrunnet. Det er ikke nødvendigvis bedre med fradrag fremfor overføringer. Ved eventuelle fradragsregler trengs det en tilleggsbegrunnelse utover ønsket om å støtte en bestemt gruppe. Det er heller ingen veldig gode faglige argumenter for ulike momssatser.

– *Scheel-utvalgets forslag har fått kritikk for at det mangler en god fordelingsprofil. Hvorfor benyttet dere ikke muligheten til å lage et skattesystem med en enda bedre fordelingsprofil?*

– I utvalget tok vi utgangspunktet i inntektsfordelingen som er i dag, og laget et alternativt system som reproducerer denne inntektsfordelingen i stor grad. Fordelingsønsker legger en ramme for hvordan man lager skattesystemer, men det er grenser for hva økonomer kan gi av råd her. Vi kan komme med forslag ut fra gitte preferanser, men økonomer sier ikke noe om hva slags preferanser det bør være.

– *Et hovedpoeng i Scheel-utvalgets rapport og i regjeringens forslag er at selskapsskatten og skatt på personinntekt må være lik. Det har kommet innvendinger om at land som Sverige ikke har*

likt nivå, uten at det har ført til lavere andel personinntekt. Hvor viktig er det egentlig?

– Jeg skjønner ikke helt den kritikken. Skatt på kapital og personinntekt, som lønn, er ikke lik. Det sentrale er at skatt på kapital i og utenfor selskapssektoren bør være lik. Hvis de er veldig forskjellige, kan man få tilpasninger mellom husholdninger og selskapssektoren.

Like nivåer for selskapsskatt og personinntekt har vært et bærende prinsipp helt siden skattereformen i 1992. Scheel viser til de svært dårlige erfaringene med ulikt nivå i årene før 92-reformen.

– Ulikt nivå var en dyrekjøpt erfaring fra årene før 1992. Skatt på kapitalinntekter kunne variere fra over seksti prosent til null, og også være negativ. Om det er ett prosentpoeng som skiller betyr det ikke så mye, men er forskjellen for stor risikerer man skatteplanlegging. Et av målene med 2006-reformen var å få nivået på meravkastning på aksjer og lønn likere. Hovedgrunnen er at aksjeutbytte i realiteten kan være lønn og avkastning på arbeidskraft. Vi ville unngå det som kalles inntektsskifting. Derfor kunne man også fjerne delingsmodellen, som var et problem i det gamle skattesystemet fra 1992.

– *Utvalget foreslo skattenivå på 20 prosent, noe som er lavere enn EU og andre land. Mener du at Norge bør være ledende for skattereduksjon?*

– Nivået er noe lavere enn de nordiske landene, men det er ikke mye. Vi har et bredere skattegrunnlag i Norge, og vi tok hensyn til det. Men forslaget om 20 er ikke et tall vi regnet oss fram til. Vi ville vise et skattesystem hvor satsene er en god del lavere. Vårt mål

var å designe et mer effektivt skattesystem, med minst mulig kostnader, ut fra et politiske ønske om skatteinivå. Internasjonalt står det norske skattesystemet sterkt, fordi det er så pass rent.

– *Apropos et enkelt og rent system, regjeringen varslet i skattemeldingen at de vil vurdere å målrette skattelettene mot såkalt arbeidende kapital. Hva tenker du det?*

– Det tenker jeg ikke så mye om.

Scheel henviser til utvalgets tekst om såkalt arbeidende kapital, hvor forslaget om å skille ulike former for kapital nevnes kort. Utvalget konkluderte med at skillet mellom arbeidende kapital og annen kapital vil være vanskelig å definere, noe få økonomer vil være uenig med dem i. Hvem i Finansdepartementet som får oppdraget om å lage utredningen om arbeidende kapital vites ennå ikke, men det blir nok ikke finansråden.

– Jobben som finansråd er mangfoldig, og jeg har ikke jobbet mye med skatt siden jeg startet. Det er nok annet å sette seg inn i, både stort og smått. Det er ikke bare de store eksotiske sakene vi holder på med.

– *Hva konkret gjør en finansråd?*

– Jeg jobber tett med avdelingene, men går ikke gjennom alle ting som leveres. Mye går direkte fra ekspedisjonssjefene til politikerne, og noe går via meg. Jeg går inn i det jeg anser for å være viktig og som skal til statsråden. For eksempel er skriftlige svar til Stortinget innom meg, mens de bort i mot to tusen spørsmålene i forbindelse med statsbudsjettet går direkte til politisk ledelse fra avdelingene. En annen viktig del av jobben er å holde kontakt med andre departementer. Gi beskjeder og koordinere saker, prøve å få prosesser til å gå så bra som mulig.

– *Du har vært sentral i arbeidet med Norges skatteregler i flere tiår, og er en av Norges mest kunnskapsrike om skatt. Med andre ord en svært verdifull ressurs i det private næringslivet. Har du aldri latt deg friste av høye lønnstilbud?*

– Hehe, nei, jeg har jo ikke det, ettersom jeg er her, ler Scheel. Kledelig beskjedent hevder han å være forbi tiden da han kunne være fristene for private næringsliv, og mener de unge juristene i departementet er mye mer attraktive. Men han innrømmer at han har tenkt tanken.

– Det har vært tilbud tidligere hvor dette kunne være aktuelt. Etter skattereformen 1992 tenkte jeg at jeg hadde opplevd det morsomste og mest interessante en byråkrat kan oppnå, men så dukket det opp mer interessante arbeidsoppgaver her, og det ene tok det andre.

Finansdepartementet har vært Hans Henrik Scheels viktigste arbeidsplass, men han har også vært innom andre departement. I 2003 og 2004 var han departementsråd i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og fra 2006 til 2008 ekspedisjonssjef ved Statsministerens kontor. I offentligheten er han nok best kjent som administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå, men etter en fireårsperiode vendte han atter tilbake i Finansdepartementet.

– Jobben i Statistisk sentralbyrå var en viktig ledelsesjobb, og jeg kunne gå inn i en stor organisasjon som drev med interessante ting. Det var veldig spennende. For meg har det alltid vært det faglige innholdet i jobbene som har drevet meg. Og det har alltid vært veldig attraktivt her i Finansdepartementet.

Høstkonferansen 2015

MAGNUS ÅSTEBØL

Student ved Universitetet i Oslo.

Samfunnsøkonomenes årlige høstkonferanse ble holdt 6.oktober på Høyres hus i Oslo. Årets tema var produktivitet. Tre aktuelle problemstillinger ble tatt opp. Hva er årsaken til Europas svake utvikling etter finanskrisen? Er det sviktende etterspørsel eller lav produktivitet? Hva kan myndighetene gjøre for å påvirke produktiviteten? Til slutt snakket Victor Norman om utfordringer og feil som gjøres ved måling av produktivitet.

Sviktende etterspørsel eller lav produktivitet?

Først ut var Espen Henriksen fra Handelshøyskolen BI. Han viste hvordan veksten i USA har tatt seg opp etter 2009, mens eurosonen ser ut til å stagnere. Det samme gjelder for investeringene, til tross for at USA har kuttet kraftigere i offentlige utgifter enn EU. Produktivitetsveksten har også vært svak for EU.

Henriksen stilte så spørsmålet: «Hva mener man egentlig med sviktende etterspørsel?». Han ønsket å kritisere neoklassiske teorier som bygger på Keynes. Herunder kritiserte han blant annet «den neoklassiske syntese» som handler om at offentlige myndigheter kan styre aggregert etterspørsel ved hjelp av finanspolitikken og pengepolitikken slik at eventuelle produksjonsgap lukkes og markeder klareres.

Ifølge Henriksen holder ikke disse teoriene i dag. Keynes skrev at: «Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist». Henriksen foreslo at mange i

dag kanskje er slaver av Keynes sine teorier. Henriksen mener at man må legge et mer utpreget mikrofundament til grunn for makroøkonomiske teorier. Han refererte videre til forskningen utført av de kjente økonomene Kydland og Prescott. De viste blant annet at etterspørselsstyring ikke kan redegjøre for konjunktur-enderinger. Konjunkturer er heller resultat av responser til informasjon og teknologiutvikling.

Henriksen argumenterte videre for at det er den svake produktivitetsveksten som er årsaken til at EU stagnerer. Den makroøkonomiske politikken må i mindre grad handle om hvor mye ressurser man skal bruke for å stimulere etterspørselen. Man trenger politiske reformer for å bedre produktiviteten. Slike reformer er vanskelige å få til, men ved å se bort i fra behovet så skyver man bare grunnleggende strukturelle problemer foran seg, mener Henriksen.

Samlet etterspørsel

Samlet etterspørsel var Steinar Holden fra Universitetet i Oslo sitt fokus. Han argumenterte for at det er lav

samlet etterspørsel som er hovedproblemet i eurosonen. De lave nivåene på investeringene er hovedårsaken. Investeringene påvirkes igjen negativt av den lave etterspørselen. Blant annet har flere stater vært nødt til kutte sine utgifter. Som følge av dette befinner man seg i en situasjon med lav aktivitet, lav lønns- og prisvekst og høy ledighet. Pengepolitikken lykkes ikke med å stimulere etterspørselen i stor nok grad fordi de har nådd nullgrensen. Det ser ut til at EU befinner seg i en likviditetsfelle som ifølge Holden kan bli langvarig. Dette har ført til at ECB driver med ukonvensjonell pengepolitikk. Eurosonen trenger å øke investeringene, men dette er krevende å finansiere med den nåværende situasjonen.

Kan myndighetene påvirke produktiviteten?

Fokuset ble så flyttet over mot dagens neste tema. Først ut var Christine Meyer, leder i SSB. Meyer viste hvordan myndighetene kan påvirke produktiviteten ved å legge til rette for et mer inkluderende arbeidsliv slik at arbeidsinnsatsen øker, og ved å effektivisere offentlig tjenesteproduksjon.

Arbeid

Det er mange som står utenfor arbeidslivet og ifølge Meyer finnes det flere tiltak for å øke arbeidsinnsatsen. Pensjonsreformen har vist seg å være vellykket. Den har ført til at flere jobber lenger. Sysselsettingen har dermed økt med ca. 7%. Omtrent 600 000 står utenfor arbeidslivet grunnet sykefravær. Det ligger en stor samfunnsmessig gevinst i å få disse i arbeid. Dette er utfordrende få til fordi det ofte ikke lønner seg for den enkelte bedrift. Det må gjennomføres politikk for å øke incentivene til bedriftene slik at deres rasjonelle beslutninger samsvarer med det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Offentlige tjenester

Ifølge Meyer kan vi i offentlig tjenesteproduksjon forvente en produktivitetsutvikling som tilsvarende private tjenester sin. Det er store produktivitetsforskjeller innenfor offentlig sektor. Her kan de ulike sektorene lære av hverandre. Det forventes at helse- og omsorgssektoren vil vokse stort fremover. I dag forventer man i større grad at det offentlige tar ansvar for eldreomsorgen. Det er store utfordringer knyttet til hvordan denne sektoren skal driftest mest mulig effektivt. Et økende behov gjør at produktivitetsforbedringer vil være nødvendig ettersom denne sektoren kan bli krevende å finansiere i kommende år.

Produktivitet og omstilling

Neste foredragsholder var Karen Ulltveit Moe. Hun har i lengre tid forsket på hva som er drivere av produktivitetsutviklingen på mikronivå. Hun fortalte blant annet om to lærdommer forskningen har gitt: Ulike sjokk påvirker produktivitetsutviklingen og virkemidler har vist seg å ha større effekt enn man trodde.

Sjokk bringer oss fremover

Ulltveit Moe har sammen med kollegaer fra Universitetet i Oslo studert hvordan ulike sjokk tvinger frem omstilling og dermed påvirker produktiviteten. Norge opplevde et sjokk i forbindelse med en realappresiering på starten av 2000-tallet. Dette førte til at reallønnen i industrien steg med 14% fra 2000 til 2002. Sysselsettingen i industrien falt i perioden med 11%. Videre økte produktivitetsveksten med 24% i perioden 2000-2006. 73% av veksten skjedde hos eksisterende foretak og 23% hos nye foretak. Jo mer eksponert overfor eksportmarkedene foretakene var, jo sterkere var virkningen på sysselsettingen og produktivitetsveksten. Det var også en tendens til økt internasjonal outsourcing fra foretakene som ble rammet i perioden. Sjokket tvang altså frem effektivisering hos eksisterende foretak i form av bedret kapasitetsutnyttelse og outsourcing. Dette ga økt produktivitet.

Basert på denne analysen, mener Ulltveit Moe at oljeprissjokket som vi nå opplever, kan snus til noe positivt. Ved utformingen av den økonomiske politikken fremover er det derfor viktig å huske på at vi ikke skal tilbake til start. Selv om det kan være smertefullt så trenger vi den omstruktureringen og produktivitetsveksten dette sjokket kan gi oss.

Virkemidler virker

Videre har Ulltveit Moe også studert hvordan effekten av endrede rammebetingelser og incentiver for innovasjon (FoU) og internasjonal outsourcing påvirker bedrifters produktivitet.

Av de som driver med FoU ser man at 98% av disse også driver med internasjonal outsourcing. Hvorfor er dette interessant? En rekke studier peker mot at outsourcing gir økt

produktivitet. Ikke bare er det kostnadsbesparende, men det fører mulighets også til overføring av kunnskap over landegrenser og tilgang til mer spesialiserte tjenester/produkter. Det er altså en positiv korrelasjon mellom FoU, internasjonal outsourcing og produktivitet.

Ulltveit Moe og hennes kollegaer har videre funnet ut at det eksisterer komplementaritet mellom investeringer i FoU og internasjonal outsourcing. Investeringer i FoU og internasjonal outsourcing reduserer bedriftenes grensekostnader og fører til økt produktivitet. I Norge har man blant annet fått dette bekreftet ved ordningen SkatteFUNN. Den gir skattefradrag til norske bedrifter som driver med FoU-prosjekter. Det viser seg at de som har fått støtte av SkatteFUNN også har økt investeringene i internasjonal outsourcing.

Ved utformingen av offentlig politikk burde man derfor ta hensyn til forholdet mellom FoU og outsourcing.

Arbeidsmarkedet

Espen Moen tok opp tråden fra Meyer og rettet igjen fokuset mot arbeidsmarkedet. «*Et velfungerende arbeidsmarked er nøkkelen til vekst og velstand*», var tittelen på hans foredrag. Herunder fokuserte han på allokering av arbeidskraft. Arbeidskraft er den viktigste innsatsfaktoren vi har. Man ønsker å koordinere arbeidstakerne dit de er mest produktive. I teorien kan man anta at arbeidskraften er homogen og at vi har perfekte markeder. Det kan da vises at man kan oppnå den optimale allokeringen som en markedsløsning, kjennetegnet ved at produktiviteten på marginen er lik hos alle. I virkeligheten er det mer krevende. Bedrifter og arbeidstakere er forskjellige og det gjør arbeidsmarkedet til et uoversiktlig marked.

Det oppstår derfor markedssvikt og effektivitetstap. Dette gjør at produktiviteten mellom bedrifter i samme bransje varierer. Empiriske studier Moen viser til bekrefter dette. Ifølge Moen er: «forbedret allokering verdiskapning». Mer effektiv allokering vil gi økt produktivitet. Årsaken til at denne reallokeringen ikke finner sted kan forklares av de incentivene aktørene i arbeidsmarkedet står ovenfor.

En viktig årsak er naturligvis skattekilen mellom arbeid og fritid. Denne kilen er så stor at man ikke finner lignende i andre deler av økonomien, mener Moen.

Regner man sammen inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og moms så blir samlet skatt på marginen fort over 50%. I Norge er det mange som jobber deltid. En studie gjennomført av Fafo viser at 80% av de som jobber deltid i Norge gjør det frivillig. Mange velger altså fritid fremfor å jobbe. Dette er gjerne husholdninger der en annen jobber fulltid. Skattekiller påvirker folks valg av arbeidstilbud og dermed også statens finanser. Dette er i mange tilfeller elementært, men det må ikke glemmes, mener Moen. Hvordan offentlig politikk påvirker incentivene i arbeidsmarkedet er viktig og det får for liten oppmerksomhet.

Måler vi produktiviteten riktig?

Victor Norman holdt dagens siste foredrag. Allerede under introduksjonen ble vi opplyst om at hans konklusjon på dette spørsmålet var et klart nei. Ordet produktivitet var blitt brukt i mange ulike sammenhenger gjennom dagen. Norman spolte tilbake og begynte med definisjonen av produktivitet. Produktivitet er hvor mye man produserer relativt til ressursinnsatsen. Feil finnes enten ved hvordan vi måler produksjonen, eller hvordan vi måler ressursinnsatsen.

Fokuset til Norman var på hvordan vi måler produktivitet i økonomien som helhet.

For eksempel er det utelatt elementer som verdien av fritid og arbeid i hjemmet. Videre har vi elementer som måles galt. Eksempelvis utelater vi ved målingen av ressursinnsatsen, ufrivillige arbeidsledige. Arbeidsledighet er sløsing med ressurser som burde regnes med.

Det er spesielt to underliggende årsaker som fører til at vi overvurderer verdiskapningen og dermed produktiviteten i Norge. Dette er nærmere bestemt det Norman kaller «selvoppfylgende produktivitetssønsker» og «bruttoføring av overføringskostnader».

Et eksempel på det Norman kaller «selvoppfylgende produktivitetssønsker» er følgende: Reallønnskostnaden per timeverk sammenfaller med hvor mye som blir produsert ved det timeverket over tid. På marginen vil bedrifter tilpasse seg slik. Hvis lønningene stiger så må produktiviteten øke for å opprettholde produksjonen. Man vil da ansette de mest produktive. De arbeidstakerne som ikke er produktive nok vil bli utelatt. På denne måten kan lønningene drive produktiviteten ved at arbeidskraften sorteres ut. Dette kan man se igjen i statistikk over antall personer i arbeidsfør alder som er på trygdeordninger. Antallet i denne gruppen har vært økende, samtidig som produktiviteten har vært stigende. De produktive jobber, mens de mindre produktive går på trygd. Dette er en reallokering som kan gi økt verdiskapning, men Norman mener at vi får et misvisende bilde av den underliggende produktivitetens utviklingen i økonomien.

Ved måling av produksjonen er det problemer knyttet til «bruttoføring av overføringsgevinster». Tidligere foregikk arbeid knyttet til eldreomsorg, helse, barnepass og undervisning i langt større grad i hjemmene. Dette arbeidet har gått fra å være uorganisert til å være organisert av det offentlige. Fra 1970 til i dag har vi hatt en økning i offentlig produksjon på rundt 430.000 årsverk innenfor helse, omsorg, undervisning og barnehage. Arbeid i hjemmet har aldri vært inkludert i BNP. Dette er internasjonal konsensus. Problemet oppstår i midlertidig når man legger til den offentlige produksjonen uten å korrigere for at den tidligere ble utført i hjemmene. Det ville vært mer riktig å trekke fra arbeidet man tidligere utførte i hjemmene for da å få netto økning i produksjonen. Arbeid i hjemmet var ikke med da vi begynte å måle BNP, men den offentlige produksjonen av dette har blitt lagt til etterhvert. Dette gjør at vi overvurderer veksten i verdiskapningen og muligens også produktivitetens veksten. Med et eksempel viste Norman at hvis man anslår denne offentlige produksjonen til å ha dobbelt så høy kvalitet (verdi) som den man tidligere utførte i den uorganiserte delen av økonomien, så må man trekke i fra halvparten. Dermed er omtrent 7% av veksten i fastlands-BNP fra 1970 til i dag fiktiv.

Det er også faktorer som gjør at vi undervurderer verdiskapningen og dermed produktiviteten. Dette er blant annet knyttet til antakelser om homogenitet der det eksisterer heterogenitet. Man undervurderer altså verdien av heterogeniteten. I dagligvarehandelen er det i dag langt større utvalg enn tidligere. Man tar altså ikke hensyn til verdien av å kunne velge mellom produkter som tjener samme behov, sammenlignet med

at man tidligere ikke hadde denne valgmuligheten.

Ifølge Norman er feilene vi gjør ved måling av produktiviteten store. Som nevnt så trekker de i ulik retning. Vi burde derfor være mer forsiktige med å bruke denne størrelsen før vi klarer å måle og regne den ut på en

mer nøyaktig måte. Norman mener selv at det med dagens kunnskap er få teoretiske problemer knyttet til dette arbeidet, men at vi må prioritere det i større grad for å få det til.

Avslutning

Årets høstkonferanse inneholdt spennende og varierte foredrag om

dagsaktuelle problemstillinger. Vi fikk innsikt i ulike syn på eurosonens krevende situasjon, forskjellige perspektiver på hvordan myndighetene kan påvirke produktiviteten og ikke minst en interessant fremstilling av problemene rundt bruken av produktivitet som mål.



SAMFUNNSØKONOMENE

Temanummer, april 2016

Etterlysning av bidrag

Norge etter Paris

Klima, energi, petroleum
Implikasjoner for økonomi og politikk

Invitasjon

Med dette etterlyser redaksjonen i Samfunnsøkonomen bidrag til et temanummer om implikasjoner og tilpasninger i økonomi og politikk i etterkant av Klimamøtet i Paris (COP 21), som går av stabelen i desember i år. Uten absolutte begrensninger, kan aktuelle tema være knyttet til klimautfordringen, (makro-)økonomiske implikasjoner og/eller forhold knyttet til olje- og gassnæringen.

Frister

For bidrag som forutsetter fagfellevurdering («Artikkel» og «Aktuell analyse») ber vi om innsending så snart som mulig, og senest 31. desember. For andre bidrag («Aktuell

kommentar») ber vi om et varsel innen 31. desember (for planleggingsformål), mens selve manuskriptet må være oss i hende senest 28. februar.

Veiledning

Se veiledning for bidragsytere (siste siden) for ytterligere informasjon om kategorier og retningslinjer. Bidrag sendes til tidsskrift@samfunnsøkonomen.no.

Kontaktperson

Forespørsler om dette temanummeret av Samfunnsøkonomen kan rettes til Klaus Mohn (klaus.mohn@uis.no, tlf. 91 53 48 14).