

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2018

- Kari Due-Andresen
BRUK AV OLJEPENGER
- Roger Bjørnstad
OPTIMISTISKE PROGNOSE
- Torbjørn Eika
FESTEN ER OVER
- Øystein Dørum og Petter T. Solbu
SKATTEREFORM - HVA NÅ?
- Haakon Riekes
STØRRE NEDSIDE

Ragnar Nymoen
OM PHILLIPS-KURVEN

Kjetil Hatlebakk Hove
KOSTNADSVEKST I FORSVARET

Jan Morten Dyrstad
og Ivar Pettersen
UNIVERSITETSFINANSIERING



- REDAKTØRER
Ragnhild Balsvik • NHH
Klaus Mohn • Universitetet i Stavanger
Gaute Torsvik • UiO

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: Sigurd Løkholm

- ADRESSE
Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 90 86 75 20
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2017

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 5	27. OKT	23. NOV	10. NOV
Nr. 6	28. NOV	19. DES	07. DES

Abonentene 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 Media, 2017
ISSN 1890-5250



Innhold

NR. 5 • 2017 • 131. ÅRG.

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2018

- **LEDER**
Leder 3
- **AKTUELL KOMMENTAR**
Hva er forsvarlig bruk av oljepengene? 4
Kari Due-Andresen

Et budsjett bygget på optimistiske
prognoser for norsk økonomi 8
Roger Bjørnstad

Festen er over:
Nye utfordringer i en ny hverdag 16
Torbjørn Eika

Skattereformen endelig innfaset
– hva nå? 24
Øystein Dørum, Petter T. Solbu

Større nedside enn oppside 32
Haakon Riekaes
- **AKTUELL KOMMENTAR**
«Alle veit jo det» Mytespinn om
Phillipskurven 40
Ragnar Nymoen
- **AKTUELL ANALYSE**
Særegen kostnadsvekst i Forsvaret? 44
Kjetil Hatlebakk Hove
- **ARTIKKEL**
Finansieringsinsentiver og universitets-
strategier:
En sammenligning av fagmiljøers tilpasning
ved universitetene i Bergen, Oslo og
Trondheim 53
Jan Morten Dyrstad, Ivar Pettersen
- REPORTASJE**
Samfunnsøkonomenes Høstkonferanse 2017 67
Håvard Rosseland

Ny kurs for finanspolitikken

Den norske modellen for forvaltning av ressursinntekter har hausta mykje åtgaum, både frå akademiske krinsar og frå andre ressursrike land. Ei viktig forklaring er at oljefondsmekanismen og handlingsregelen for finanspolitikken syter for eit skilje mellom opptening av inntekter frå oljeverksemda og forbruk av dei same inntektene.

Dette finanspolitiske opplegget fungerte spesielt godt så lenge Statens Pensjonsfond Utland (SPU) var lite og inntektssida var dominert av nettokontantstraumar frå oljeverksemda. Men slik er det ikkje lenger. I dag er fondet 12 gonger større enn då handlingsregelen blei etablert i 2001, og berre gjennom den siste stortingsperioden har fondsverdien auka frå 5000 til 8000 milliardar kroner. Samstundes spelar inntektene frå olje- og gassverksemda i dag ei langt mindre viktig rolle enn før.

Bruken av oljepengar har stige kraftig gjennom dei seinaste åra, sjølv med disiplin kring ein strammare finanspolitisk handlingsregel enn før. Då handlingsregelen for finanspolitikken blei etablert i 2001, kunne ein bruke fire prosent av eit oljefond på 614 milliardar kroner, altså rundt 25 milliardar kroner, over statsbudsjettet. I Statsbudsjettet 2018 gjev den justerte handlingsregelen rom for å bruke tre prosent av 8224 milliardar kroner, som tilsvarar 247 milliardar kroner.

Samstundes skal no inntektene frå olje- og gassverksemda ein gong brukast, og med eit uttak i tråd med langsiktig realavkastning så vil SPU i prinsippet vare evig. Like fullt har verdiutviklinga for SPU gjennom dei siste åra reist debatt kring to viktige spørsmål. Det eine gjeld kor mykje ein skal bruke av Oljefondet kvart år, og er dermed tett knytt til kva som er eit rimeleg estimat for realavkastning på lang sikt. Med ein aksjeandel på 70 prosent meinte Mork-utvalet i fjor at 2,6 prosent ville være eit rimeleg estimat for den langsiktige avkastninga. Regjeringa innstilte på tre prosent, og slik blei det. Inntil vidare burde difor dette spørsmålet være lagt til ro.

Ei anna sak er korleis finanspolitikken skal tilpassast ved forbigåande og ekstraordinære variasjonar i fondsverdien

på kort til mellomlang sikt. Og dette er eit spørsmål som fortsatt famlar etter gode svar.

Når verdien av SPU har stige med 60 prosent i løpet av dei siste fire åra, er det ikkje fordi oljeinntektene har vore høge, men fordi avkastninga i aksjemarknaden har vore særskild god og fordi kronekursen har svekka seg. Svekkinga av kronekursen har gjeve Stortinget over 25 milliardar kroner meir å rutte med enn om kronekursen hadde vore stabil gjennom den siste stortingsperioden. I tillegg kjem nærmare 30 milliardar kroner i ekstra handlingsrom som følgje av at avkastninga har vore høgare enn den langsiktige forventninga. Faktorar ein ikkje kan rekne med i tida som kjem har dermed auka den årlege bruken av oljepengar med om lag 55 milliardar kroner i løpet av dei siste fire åra.

Denne utviklinga opnar ei eksponering i det finanspolitiske handlingsrommet mot andre risikofaktorar enn tidlegare. Ved årtusenskiftet var det oljeprisen som betydde mest for verdiutviklinga for Oljefondet, og dermed og for det finanspolitiske handlingsrommet. I dag er det avkastning i aksjemarknad og endring i valutakurs ein bør halde ekstra godt auge med.

Då aksjemarknaden fell under Finanskrisen 2008, blei stagnasjonen i fondsverdi møtt med ekspansiv finanspolitikk og avvik frå handlingsregelen. Utfordringa er at ein ikkje har sett ei tilsvarende korreksjon i finanspolitikken mot den ekstraordinære auken i fondsverdien gjennom dei siste fire åra.

Ein slik asymmetri kan medføre at bruken av oljeinntekter vil ha lettare for å gå opp enn ned. Nok ei justering av opplegget rundt finanspolitikken kan difor være i kjømda, med ein tilleggsmekanisme som gjev betre skjerming av oljepengebruken mot ekstraordinære endringar i kroneverdien av SPU frå år til år. Dette burde nokon snarast sjå nærmare på.

Klaus Mohn

KARI DUE-ANDRESEN
Sjeføkonom, Handelsbanken

Hva er forsvarlig bruk av oljepengene?

Siden handlingsregelen ble innført i 2001 har offentlig pengebruk bidratt til å trekke opp veksten i norsk økonomi. Finanspolitikken har gjennom alle disse årene fungert som en av flere vekstmotorer. I snitt har finanspolitikken trukket opp veksten i Fastlands-Norge med rundt 0,4 prosentpoeng per år. Dette er ganske så betydelig gitt at gjennomsnittlig vekst i Fastlands-BNP disse årene har vært på ca 2,5 prosent. Framover vil ikke denne ekstravagansen lenger være mulig. Avkastningen på oljefondet antas å bli lavere framover enn man trodde tidligere.

Da handlingsregelen ble innført antok man at realavkastningen på oljefondet ville være i størrelsesorden 4 prosent. Denne forventningen er nå senket. Kanskje blir realavkastningen nærmere 3 prosent, eller kanskje også lavere, slik som Mork-utvalget konkluderte med. Handlingsregelen har blitt senket fra 4 til 3 prosent, men gitt forventningene til avkastning på oljefondet framover, burde den vært senket mer. Det kan virke som om politikerne kvier seg for å legge for store bånd på seg selv. Men selv en 3-prosentregel vil innebære en markert innstramming i finanspolitikken framover. Dette vil helt klart bli utfordrende, og debatten om hvor fort man skal bruke oljepengene er kanskje ikke langt unna.

Oljefondet har vokst seg langt større enn de fleste drømte om. Ved inngangen til 2018 antas det i statsbudsjettet for neste år at oljefondet vil ha en verdi på 7898 mrd kroner. Dette tilsvarer omtrent 3 ganger samlet verdiskapning i Fastlands-Norge. Handlingsregelen ble opprettet for å sikre en moderat innfasing av oljepenger i norsk økonomi

over tid og sikre en bærekraftig forvaltning av petroleumsformuen slik at den også kommer framtidige generasjoner til gode. Men gitt den sterke veksten i oljefondet, har handlingsregelen ikke hindret offentlig pengebruk fra å bli svært oljeavhengig. Når man omtaler den offentlige oljepengebruken, refererer man vanligvis til det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Det vil si pengebruken over statsbudsjettet justert for inntekter og utgifter som følger av konjunktursituasjonen. Handlingsregelen relateres nettopp til dette strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Men den faktiske oljepengebruken er nå høyere enn hva det strukturelle underskuddet tilsier. Mens det strukturelle oljekorrigerte underskuddet for neste år anslås til 231 mrd, anslås det faktiske oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet (underskudd utenom oljevirk-somheten) til 255 mrd. Samtidig anslås samlet utgiftsside på statsbudsjettet utenom oljevirk-somheten til 1300 mrd. Det betyr at omtrent hver 5. krone av statsbudsjettets utgifter finansieres av oljepenger. Framover vil også finanspolitikken bli mer avhengig av svingninger i avkastningen

på oljefondet. Kontantstrømmen fra oljevirkksomheten vil nemlig snart begynne å avta. I følge beregninger i statsbudsjettet for neste år antas det at netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten vil nå en topp i 2025 for deretter å falle. Da øker de offentlige utgiftenes avhengighet av oljefondets avkastning.

Økende avhengighet i finanspolitikken av variasjoner i oljefondet var et viktig poeng i utredningen som Mork-utvalget gjorde da det vurderte aksjeandelen i oljefondet. En høyere andel aksjer vil bety høyere forventet avkastning, men også høyere potensielle svingninger i fondsverdien. Knut Anton Mork, som var utvalgets leder, gikk på tvers av flertallet i utvalget og anbefalte å senke aksjeandelen i oljefondet nettopp fordi han fryktet at svingninger i fondsverdien ville utgjøre en for stor utfordring for finanspolitikken i praksis. Mork mente at: «Finanspolitikken har behov for tilstrekkelig trygg tilgang til en jevn og forutsigbar strøm av overføringer fra fondet i normale tider, samt midler til å dekke automatiske stabilisatorer og eventuell aktiv motkonjunkturpolitikk ved store konjunktursvingninger.» Utfordringene for finanspolitikken er jo nettopp at statens utgifter øker i dårlige tider. Dette fordi blant annet utgifter til ulike trygdeytelser øker og skatteinngangen svekkes (automatiske stabilisatorer) i tillegg til at politikerne gjerne ønsker å drive aktiv motkonjunkturpolitikk. Samtidig vil det være sann at avkastningen på oljefondet i dårlige tider kan tenkes å bli lavere, eller i verste fall kan fondsverdien falle som følge av skrell på verdens børser. Dersom man ikke skal tære på fondet over tid, blir det derfor viktig for politikerne å stramme inn i oljepengebruken i gode tider for å kunne bruke mer penger i dårlige tider. For å fri politikerne fra noe av byrden med å stramme inn i gode tider, anbefalte altså Mork å gå for en lavere, men mer stabil avkastning på oljefondet. I så fall ville politikerne sjeldnere, og i mindre omfang, møte på problemet med fallende fondsverdi.

Men politikerne valgte å ikke høre på utvalgslederen, og anbefalte å heve aksjeandelen i oljefondet fra 60 til 70 prosent. Dermed valgte de høyere forventet avkastning, men til prisen av større potensielle svingninger i fondsverdien over tid. Flertallet i Mork-utvalget anerkjente problemet med større svingninger i fondsverdien ved høyere aksjeandel, men foreslo at dette kunne løses ved å binde seg til en strammere pengebruk over tid enn hva som er forventet avkastning på fondet. Utvalget sa at: «Uansett aksjeandel vil det være slik at om uttakene fra fondet over tid overstiger realavkastningen, vil det tære på den finansielle formuen. En mulig sikkerhetsmargin kan være å legge et

forsiktig anslag på forventet realavkastning til grunn for uttakene.» Mork-utvalget mente altså det ville være fornuftig å legge oljepengebruken lavere enn forventet gjennomsnittlig avkastning på fondet, for å ha en buffer som kan brukes i dårlige tider. Mork-utvalget mente at realavkastningen på fondet over tid ville ligge lavere enn 3 prosent, også med en økt aksjeandel. Med en aksjeandel på 70 prosent antok utvalget at realavkastningen ville være på 2,6 prosent. Slike beregninger er selvsagt befengt med stor usikkerhet, men dog. Det mest nøkterne ville vært å legge opp til en gjennomsnittlig pengebruk som ligger i lavere sjikt av ulike beregninger for forventet avkastning på oljefondet. Handlingsregelen er som kjent senket, men kun fra 4 til 3 prosent. Det kan virke som om politikerne kvier seg for å legge for store bånd på seg selv.

Enkelte har diskutert behovet for et mer komplisert rammeverk for finanspolitikken for å ta høyde for fremtidige utfordringer knyttet til oljepengebruk. Jeg tror som prinsipp det er fornuftig at reglene som styrer finanspolitikken er så enkle å forholde seg til som mulig. Enkle regler kan være lettere å forstå og forankre, og kan også innebære mindre rom for «tolkning» av sittende politikere. Men enkle regler er bra, gitt at de representerer gode forenklinger av virkeligheten. Skal man beholde den enkle handlingsregelen for finanspolitikken, gitt konklusjonene i Mork-utvalget, burde den vært senket til nærmere 2 prosent.

Men selv med en handlingsregel på 3 prosent, vil handlingsrommet i finanspolitikken blir langt mindre framover enn hva 4-prosentregelen har tillatt. For regjeringene de siste årene har det vært enkelt. Pengebingen har bare økt og økt, og politikerne har kunnet øse mer utover alle budsjettposter hvis de ønsket det. De siste ti årene har offentlig oljepengebruk, målt ved strukturelt, oljekorrigert under-skudd, økt med rundt 15 mrd per år i snitt. De siste fem årene har økningen vært på nærmere 20 mrd per år i snitt. Framover må opptrappingen trolig ligge rundt 2-3 mrd i snitt per år. Den finanspolitiske budsjettimpulsen, som måles som økningen i oljepengebruk delt på trend-BNP, har siden 2001 i snitt ligget på 0,4 prosent. Som nevnt innledningsvis vil altså dette litt forenklet si at finanspolitikken i snitt har bidratt til å trekke opp BNP-veksten i fastlands-Norge med 0,4 prosentpoeng per år. Framover regner vi med at denne impulsen går mot null. Det betyr at finanspolitikken ikke lenger vil være en vekstmotor, men vil måtte vokse i takt med resten av økonomien.

Samtidig som handlingsrommet i finanspolitikken blir mindre, vil utgiftene til velferd øke som andel av BNP i årene som kommer. Trolig vil vi se en kraftige vekst i utgifter til pensjoner, helse og omsorg ettersom den aldrende delen av befolkningen øker. FN anslår at antall personer i alderen 20-64 år i forhold til eldre personer (65+) vil ha falt fra 4 i 2010 til 2,5 i 2040. Framover vil det altså være betydelig færre i befolkningen som jobber i forhold til antallet som ikke gjør det. Befolkningsaldring og stigende press på velferdssystemet blir ikke bare et problem for Norge, men også for så å si hele resten av den vestlige verden. I Norge er vi sånn sett heldige som har oljefondet til å lette denne byrden. Men oljepenger eller ei, prioriteringene som norske politikere må gjøre framover vil bli langt vanskeligere enn de har vært de siste årene. Det kan komme til å bli en stor utfordring for politikere (med fokus på gjenvalg) å ikke bruke alle de tilgjengelige pengene i gode tider, noe jeg mener neste års budsjett vitner om. Regjeringen venter nemlig en økonomisk vekst til neste år på hele 2,5 prosent, og arbeidsledigheten er antatt å nærme seg et normalt nivå. Men til tross for disse nokså friske forventningene, legger regjeringen opp til en pengebruk på 2,9 prosent av fondet. Nesten maks av hva handlingsregelen tillater, altså. Denne pengebruken tilsvarer en økning i det strukturelle

underskuddet på 6 mrd kroner, eller en finanspolitisk budsjettimpuls på 0,1 prosent. Gitt den gode utviklingen regjeringen venter for neste år, burde antakelig pengebruken vært helt nøytral, eller til og med lett innstrammende.

Det er viktig å presisere at diskusjonen og konklusjonene over er gjort med forutsetningen om at verdien på oljefondet (i tråd med handlingsregelen) ikke skal reduseres over tid. Dette er en forutsetning som kan komme til å bli utfordret i årene som kommer. Hvis politikere og velgere framover opplever det som ubehagelig og kanskje også urimelig å skulle stramme til i finanspolitikken i gode tider, blir man i så fall nødt til å ta diskusjonen om det er riktig å ikke skulle tære på fondsverdien over tid. Hva er egentlig forsvarlig bruk av oljepengene? I disse omstillingstider, ville det ikke lønne seg å satse litt ekstra på vekstfremmende investeringer, for eksempel i infrastruktur? Kanskje barna våre heller vil ha en velfungerende økonomi enn masse penger på bok? Det fins nok av gode og mindre gode argumenter man kan tenke seg for å bruke litt mer av oljefondet. Politikernes problemer med å moderere pengebruken i neste års statsbudsjett sier meg at denne diskusjonen vil melde seg før eller senere.



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene



FORSKERMØTET 2018

The 40th Annual Meeting of the
Norwegian Association of Economists

3 – 4 January 2018 at NHH –
Norwegian School of Economics in Bergen

Call for papers

Papers for contributed sessions are welcome in all areas of economics.

Plenary lectures

Inequality, Ingvild Almås, IIES Stockholm and NHH

FAIR, Alexander Cappelen, Kjell Gunnar Salvanes and Bertil Tungodden, FAIR and NHH

Lecture on the Nobel Memorial Prize in Economics 2017 to Richard H Thaler,
Ola Kvaløy, UiS and NHH

Invited sessions (topics and chairs)

Fisheries and Aquaculture, Linda Nøstbakken, NHH

Environmental Policy, Knut Einar Rosendahl, NMBU

Competition Policy, Lars Sørgaard, Konkurransetilsynet

Wealth Tax, Thor Olav Thoresen, SSB and UiO

Registration and submissions at fm.samfunnsokonomene.no

Deadline for registration 15. Des



NHH



Organizing Committee 2018

Annette Alstadsæter, NMBU

Lassi Ahlvik, NHH

Gernot Doppelhofer, NHH

Jan Yngve Sand, UiT

ROGER BJØRNSTAD
Sjeføkonom i LO

Et budsjett bygget på optimistiske prognoser for norsk økonomi

Oljepengebruken og skattekuttene de siste fire årene binder mye av handlingsrommet og innretningen på Statsbudsjettet for 2018. Gitt dette utgangspunktet er oljepengebruken 2018 rimelig godt tilpasset situasjonen i norsk økonomi. Regjeringens prognoser er imidlertid optimistiske og særlig eksport- og investeringsveksten kan vise seg å være overvurdert. Samtidig står vi overfor både kortsiktige og langsiktige sysselsettingsutfordringer som krever en innretning på statsbudsjettet som gir mest mulig sysselsettingseffekt for pengene.

Prognosene for norsk økonomi som Regjeringen har lagt fram i Nasjonalbudsjettet for 2018 overgår alle andre i optimisme. Riktignok ligger de bare så vidt over «oss andre» i blant annet veksten i BNP Fastlands-Norge, og er godt innenfor usikkerhetsintervallet vi må regne med for slike prognoser. Likevel er det grunn til å spørre seg om vi nå vil oppleve et slikt taktskifte i norsk økonomi. Mye av svaret på dette ligger utenfor vår kontroll.

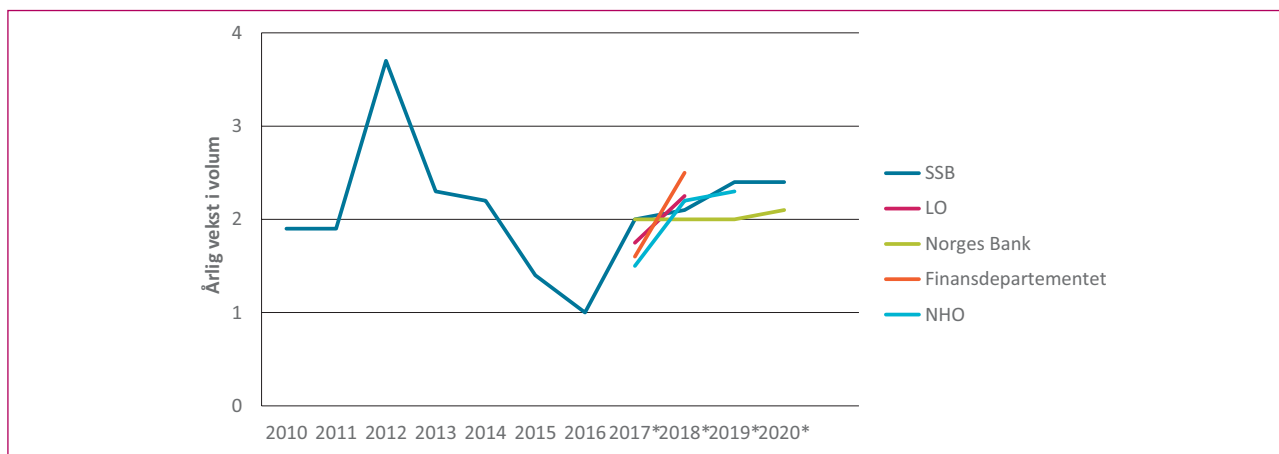
Siden 2008 har den økonomiske veksten i fastlandsøkonomien vært på lave 1,6 prosent årlig i gjennomsnitt. Det ligger an til det svakeste tiåret i norsk økonomi i hele perioden vi har nasjonalregnskaprosentall for. Finanskrise og oljekrise forklarer mye, men den manglende opphenting innebærer også at vi retter fokus på vår egen økonomiske politikk.

Særlig to sider ved etterspørselen har sviktet. Figur 2 viser bidraget til den økonomiske veksten fra investeringene i

næringslivet og eksporten fra Fastlands-Norge. Begge har vært på et historisk lavmål. Investeringene har sågar bidratt negativt til den økonomiske veksten. Selv i det tapte tiåret på 1980-tallet var investeringsveksten positiv.

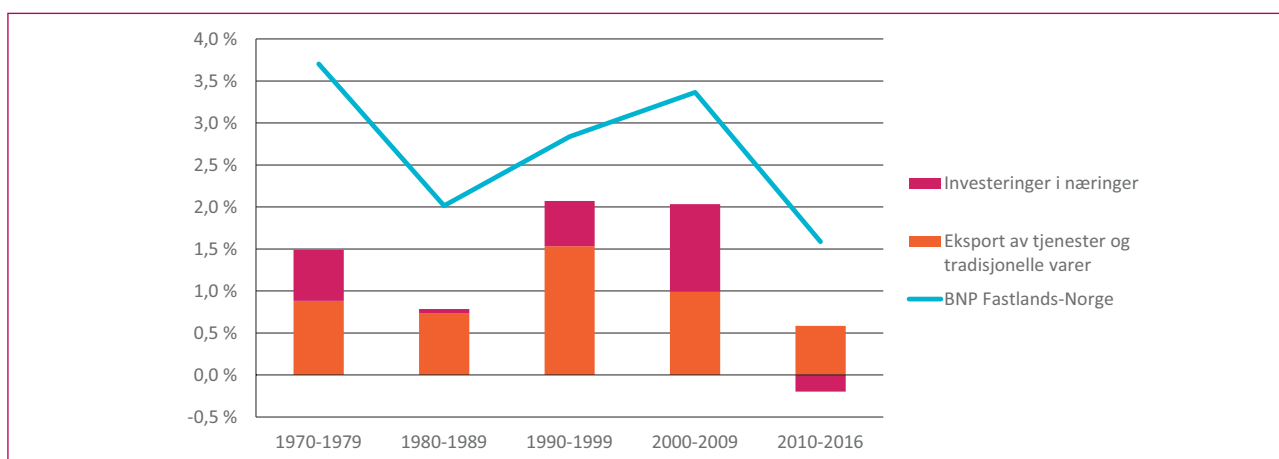
MANGLENDE BEDRIFTSINVESTERINGER

Figur 3 viser hvordan private næringslivsinvesteringer har utviklet seg i tidligere opphenningsperioder og nå. De manglende investeringene er slående. Vår politikk har vært innrettet for at bedriftsinvesteringene skal få oss ut av lavkonjunkturen; rentenivået er rekordlavt, bedriftsbeskattningen er kuttet fra 28 til nå foreslåtte 23 prosent, kuttene i formueskatten var begrunnet med at bedriftene trenger disse pengene for å investere. I tillegg sitter kapitaleierne igjen med mer av verdiskapingen og arbeidstakerne igjen med mindre. Likevel har investeringene uteblitt.



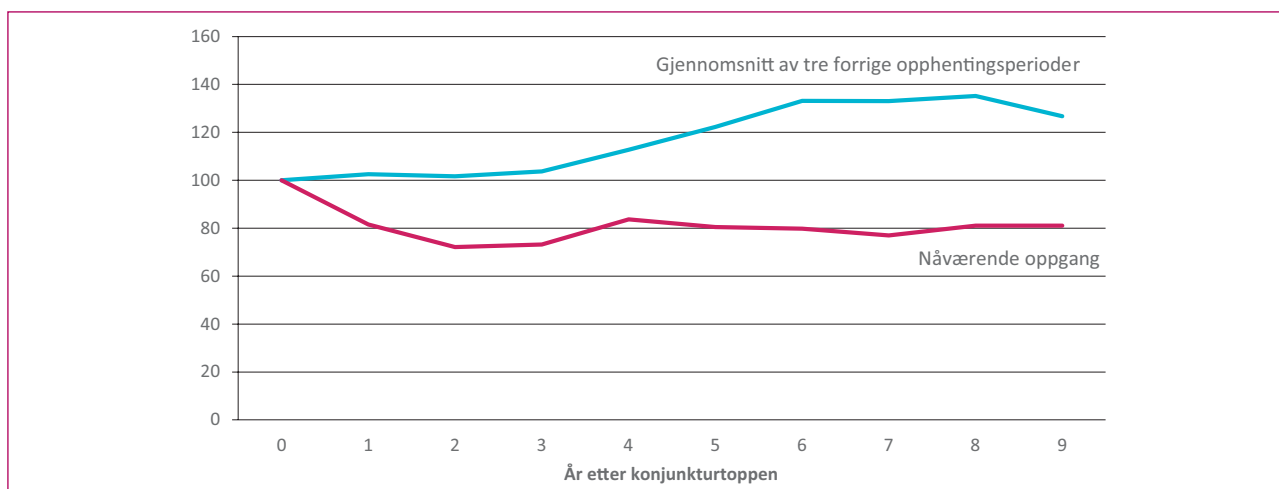
Figur 1: BNP Fastlands-Norge

Kilde: SSB



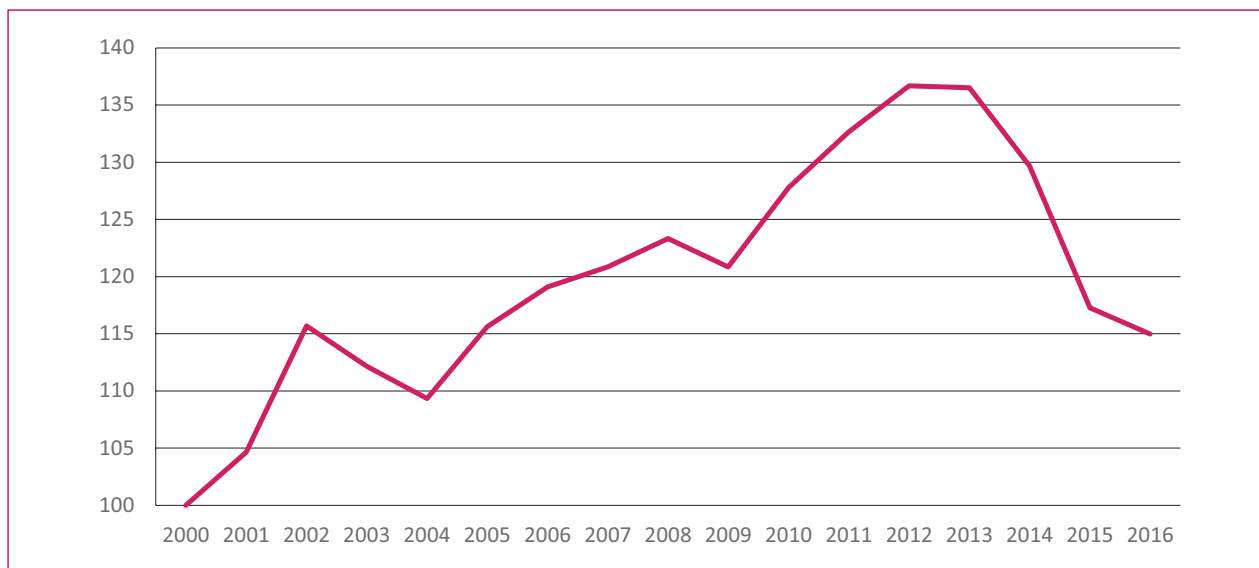
Figur 2: BNP Fastlands-Norge og bidraget fra investeringer og eksport

Kilde: SSB



Figur 3: Bruttoinvesteringer i private fastlandsnæringer

Kilde: SSBs Årlige nasjonalregnskap 1970-2016, Tabell 4. Makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig volumendring i prosent. År for kriser 1973, 1980, 1990 og 2008. (Tilsvarende krisene som OECD har brukt i Interim Economic Outlook release.)



Figur 4: Relative timelønnskostnader i industrien. Felles valuta. 2000=100
Kilde: TBU

SSBs innsamlede anslag fra industribedriftene indikerer et moderat volumfall i investeringene på om lag 6 prosent i 2017. For 2018 indikerer undersøkelsen en volumvekst i de samlede industriinvesteringene på om lag 9 prosent. Ettersom norsk økonomi er liten vil enkeltprosjekter i noen næringer kunne virke svært dominerende for utviklingen, og vi ser at det er noen store svingninger i disse to årene for enkeltnæringer. Næringsmiddelindustrien er imidlertid en næring hvor investeringene ser ut til å ville øke klart både i år og neste år, mens det motsatte er tilfelle for metallindustrien.

SSBs siste kartlegging av industribedriftenes anslag på framtidige investeringer indikerer et moderat fall på om lag 3 prosent i 2017. Det er særlig innen eksportrettede næringer som oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri, samt metallindustri at det er ventet nedgang. I næringsmiddelindustrien er det derimot ventet en oppgang som i hovedsak er drevet av produsenter som bearbeider og konserverer fisk. I 2018 ventes en vekst i de samlede investeringene for industrien på rundt 3 prosent, hovedsakelig drevet av vekst i oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri.

Også Norges Bank forventer at investeringene tar seg opp etter å ha ligget lavt lenge. Driftsresultatene i industrien har økt fram til 2015. Norges Banks nettverk forventer økt lønnsomhet framover. Det antas at industrien i liten grad

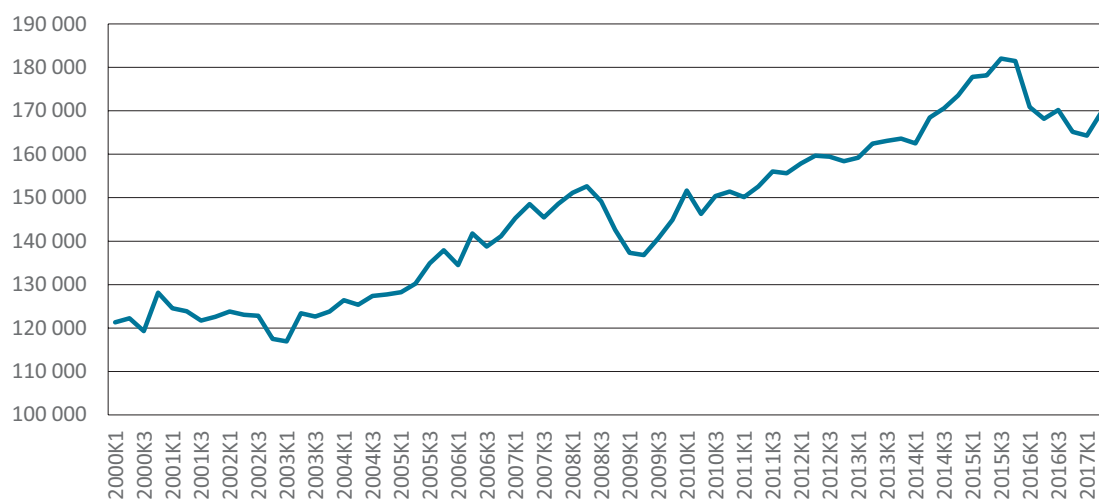
kan øke produksjonene uten å øke investeringene. Det er planlagt store investeringer i kraftforsyningen.

Det er positivt hvis bedriftene nå øker investeringene sine. Det er helt avgjørende dersom anslaget for den økonomiske veksten i Nasjonalbudsjettet skal slå til. Jeg er imidlertid skeptisk til at vi nå vil se et slikt omslag i investeringsaktiviteten, ikke fordi næringslivets lønnsomhet er for lav, men fordi etterspørselen i økonomien fortsatt er svak.

PARTENE HAR GJORT JOBBEN, MEN EKSPORTEN UTEBLIR

Partene i arbeidslivet har gjort sin del av jobben i rollefordelingen i den økonomiske politikken. Partene har ansvar for konkurranseevnen. Lønnsdannelsen i Norge er blant de mest fleksible i verden. Moderat lønnsvekst har muliggjort lave renter og svak kronekurs. Sammen har dette forbedret konkurranseevnen målt ved timelønnskostnadene i norsk industri relativt til handelspartnerne med 16 prosent. Likevel uteblir eksporten. Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester er om lag på samme nivå som for ett år siden.

Det er flere potensielle forklaringer på dette. Blant annet at det er mye eksport av industrivarer og tjenester til oljesektoren i utlandet som er rammet og at verdensøkonomien har vært svak.

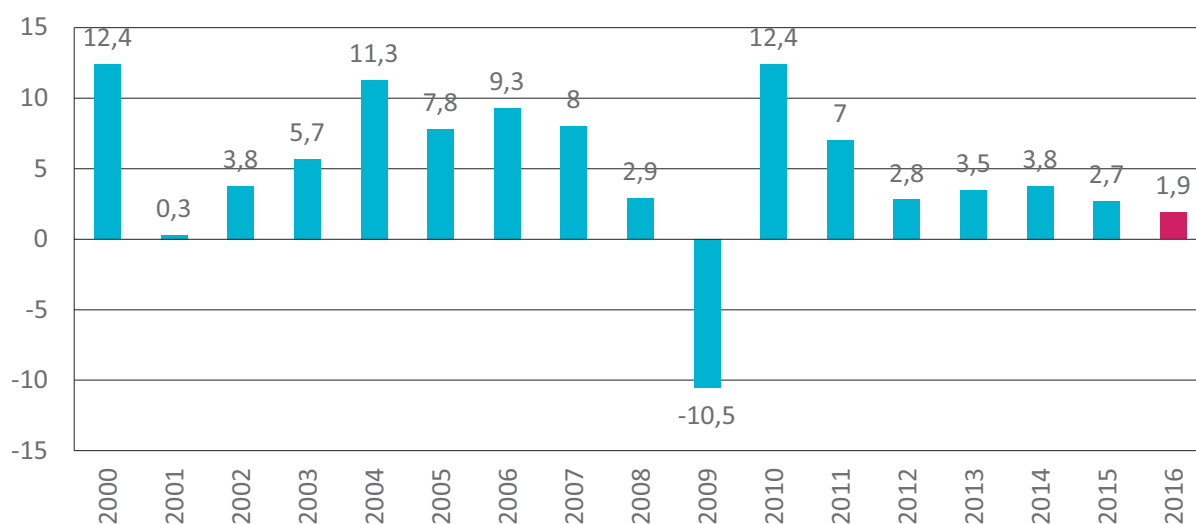


Figur 5: Eksport av tradisjonelle varer og tjenester. Faste 2015-priser. Millioner kroner. Sesongjustert
Kilde: SSB

Veksten i verdensøkonomien ligger normalt på rundt 4 prosent, og Norges handelspartnere som er mest OECD-land, vokser med litt over det halve. I de senere årene har den globale veksten vært noe lavere, preget av stillstand i mange OECD-land og svakere vekst enn før i Kina. Det kan nå ligge an til en noe sterkere vekst, etter en viss oppgang i EU-landene. OECD anslår nå den globale veksten i 2017 til å bli på 3,5 prosent, tett opp mot det historiske gjennomsnittet. I USA bremses det litt opp, og i Sverige er det fortsatt høy vekst. SSB og IMF anslår at våre

handelspartnere vokser med i underkant av 2,5 prosent i 2017. Våre eksportmarkeder vokser raskere enn BNP, og SSB anslår at de vil vokse med 4,9 prosent i 2017, opp med et prosentpoeng fra 2016.

Mens verdenshandelen i mange år har vokst om lag dobbelte av veksten i globalt BNP, har vi etter finanskrisa sett et omslag. Veksten i verdenshandelen har ikke tatt seg opp, og er nå helt nede på et forhold på 1:1, dvs. at handelen ikke lengre vokser fortere enn økonomien som helhet.



Figur 6: Handelsvolum i verden, årlig vekst i prosent
Kilde Verdensbanken

Dette vil ha stor betydning for den økonomiske veksten globalt, og ikke minst for en liten åpen økonomi som den norske.

Men OECD og Verdensbanken dokumenterer at andre fenomener har rammet verdenshandelen.¹ For det første har økt ulikhet svekket veksten i internasjonal økonomi direkte. For det andre har den skjeve fordelingen av globaliseringens fordeler flyttet velgergrupper til ytre høyre i mange land og til handelsskeptikere.

Tre av Verdensbankens økonomer skriver i en rapport fra februar i år at «2016 er det femte året på rad med mager vekst i handelen, og året med den svakeste utviklingen i handelen siden finanskrisa i 2008.... Året skiller seg fra tidligere år etter finanskrisa ved at svikten gjelder både industrialiserte land og framvoksene økonomier»

Analysen peker på at politisk usikkerhet kan redusere handelen (Immigrasjonskrise, Brexit, Trump-effekt) og at det reduserte verdenshandelen med 0,6 prosent i 2016. Medvirkende årsaker er også redusert økonomisk vekst i dette året. Rapporten finner at det er sannsynlig at handelsavtaler bidrar til vekst i handelen og at usikkerhet om dette bidrar i motsatt retning. Også stagnasjon i såkalte globale

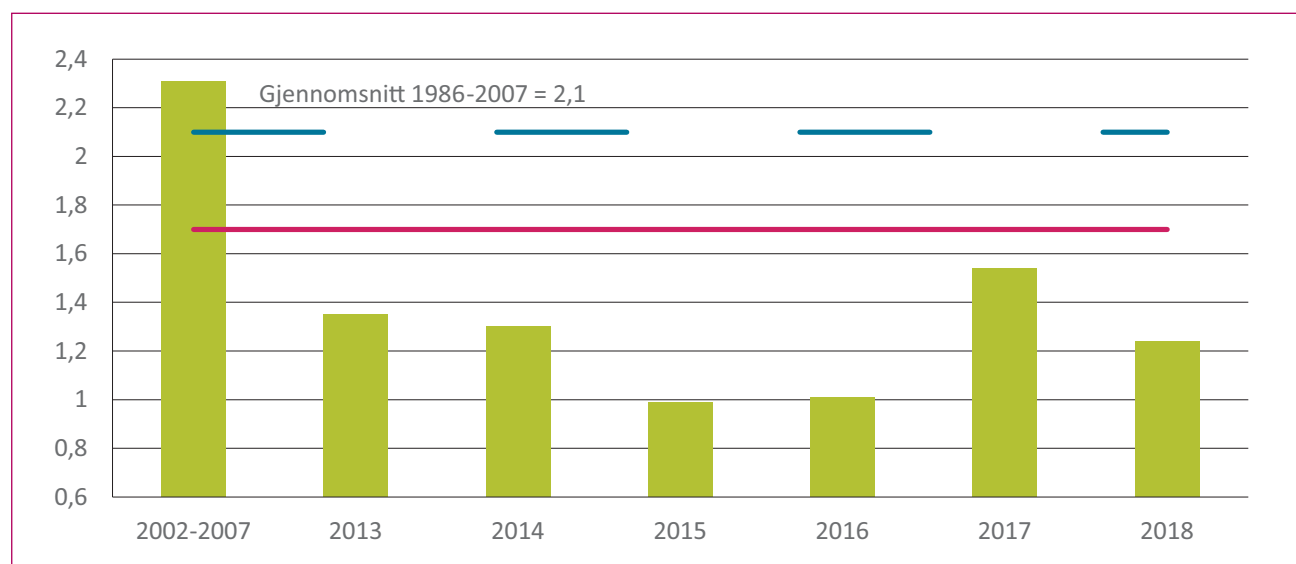
verdikjeder, omlegging i Kina til mer intern vekst og svake råvarepriser bidrar til oppbremsingen.

Videre fremhever nå OECD ytterligere en faktor som bidrar til å bremse oppgangen globalt: «Videre har lønnsveksten ikke tatt seg opp på tross av stigende sysselsetting. Reallønna i OECD-landene har bare økt med 0,2 prosent per år siden 2008, slik at husholdningene ikke får del i veksten. Realinntekten i den laveste inntektsgruppa (de 10 prosent som har lavest inntekt) er enda ikke oppe på nivået før finanskrisa.» OECD framhever at veksten ikke vil bli selvberende før både sysselsetting og lønner øker.

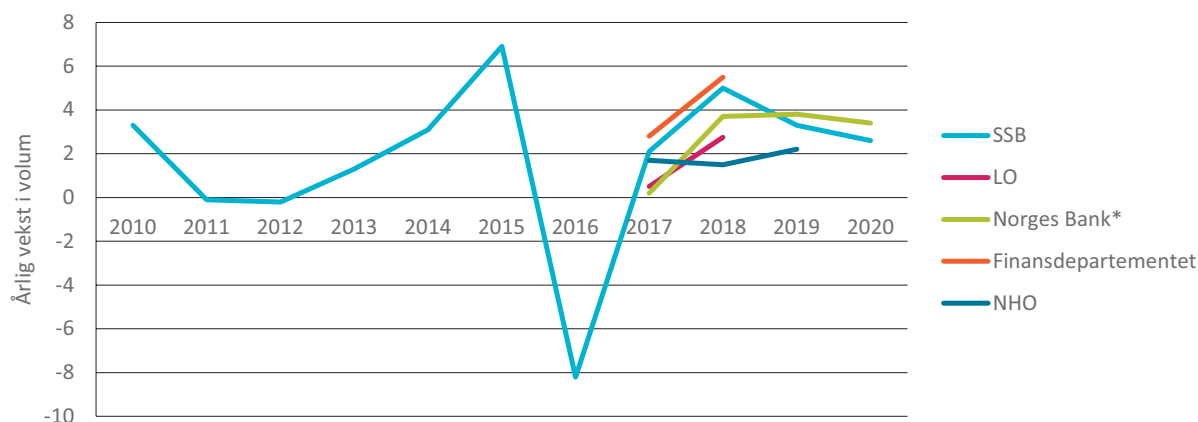
Dette er nye takter fra OECD. Mens de bare for få år siden var opptatt av at fagforeningene har for mye makt, og bidrar til «mangel på fleksibilitet» og «lønnsstivhet», er tonen nå en helt annen. Det som nå hindrer veksten er at fagorganiserte, som er på retur, og arbeiderne ikke får del i veksten, og at dette i seg selv hemmer den globale veksten. Lønnskostnadenes andel av verdiskapingen faller. En alt for stor del av verdiskapingen tilfaller de aller rikeste, som i for liten grad setter pengene i produktiv kapital.

Også i Norge stiger ulikhetene. Arbeidernes andel av verdiskapningen falt. Samtidig har det norske arbeidsmarkedet på grunn av sterk arbeidsinnvandring og mangelen på arbeidsplasser blitt mer polarisert. Som en konsekvens har de 10 prosentene av de sysselsatte i privat sektor ikke hatt kjøpekraftsforbedring på 7 år. Vi ser av figur 7 hvordan det svake arbeidsmarkedet smitter opp til lønnsutviklingen

¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/228941487594148537/pdf/112930-v1-revised-PUBLIC-1706109-Global-Trade-Watch-Report-Web.pdf> og <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook/>



Figur 7: Handelsintensitet - Forholdet mellom veksten i handelen og veksten i BNP
Kilde: OECD



Figur 8: Eksport, tradisjonelle varer

også for de med høyere lønninger. Dette skaper bekymring for at også vi kan oppleve mer urolige tider.

ARBEIDSMARKEDET KAN IKKE FRISKMEDES

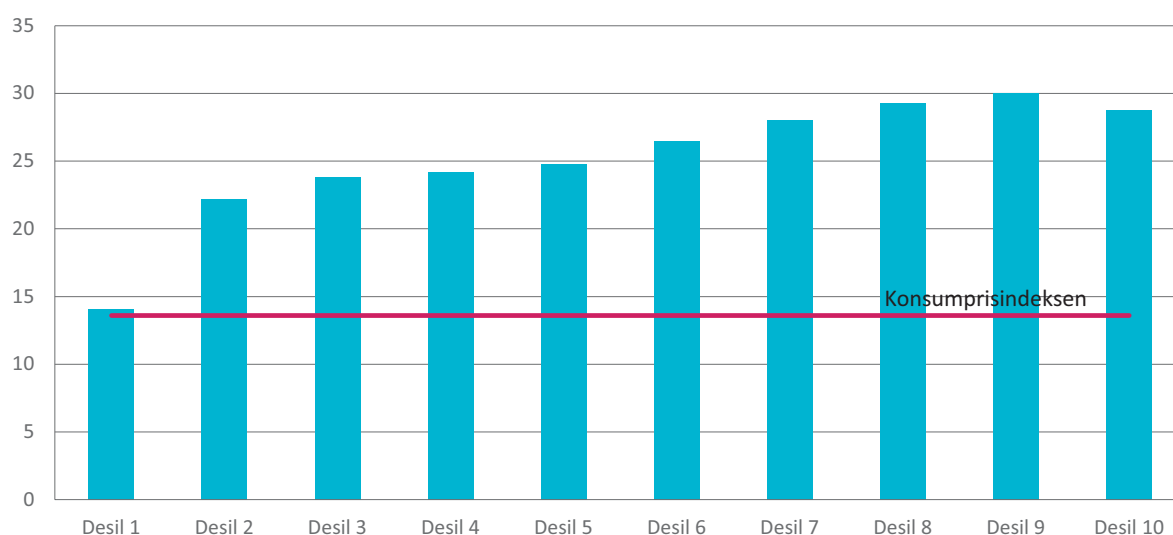
Ledigheten har det siste året falt, men la oss se litt nærmere på ledighetstallene. De siste tallene fra SSBs arbeidskraftsundersøkelse viser at 123 000 er helt arbeidsløse (4,4 prosent). Hos NAV er 68 900 (2,5 prosent) registrert som helt arbeidsløse. Så langt i år har antallet helt arbeidsløse

både ifølge NAV og SSB gått noe ned² sammenliknet med samme periode i fjor.

Antallet personer som har vært arbeidsløse over ett og et halvt år har imidlertid økt. Ved utgangen av september gjaldt det 13 000 personer, som er om lag 900 flere enn for ett år siden³.

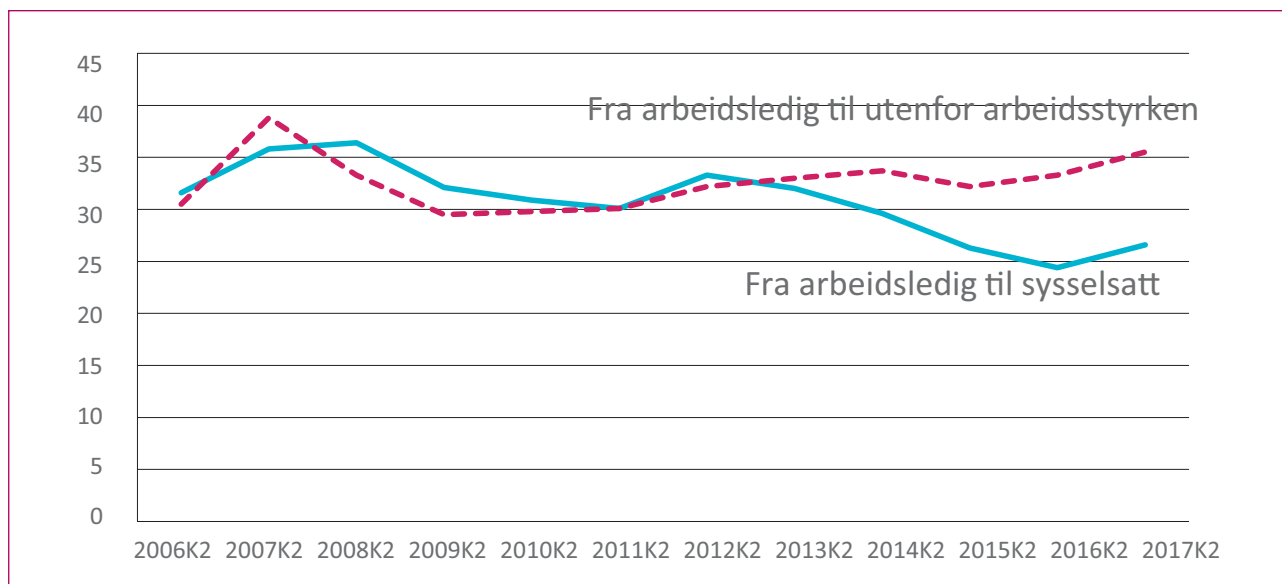
² Hhv med -11 000 og -9 600 personer sammenliknet med samme periode i fjor

³ 1 800 flere enn for et år siden hvis deltakere på arbeidsmarkedstiltak inkluderes.



Figur 9: Månedslønn for heltidsekvivalenter i privat sektor og konsumprisene. Vekst 2008-2015.

Kilde: SSB



Figur 10: Strømmer i prosent av beholdningen ved forrige kvartal
Kilde: SSB

Nedgangen i samlet arbeidsledighet kommer i stor grad av at flere går ut av arbeidsstyrken. Figur 7 viser hvor de som har gått ut av ledighet har havnet. Mens 33.000 personer har gått inn i jobb siste kvartal, har 44.000 personer gått ut av arbeidslivet. Ledigheten faller fordi mange har gitt opp.

Den samlede andelen som er i jobb, sysselsettingsprosenten, har gått ned med 4 prosentpoeng de siste 8 årene. Fra 2016 til 2017 var reduksjonen 0,4 prosent. Sesongjusterte tall viser en viss oppgang i antall sysselsatte så langt i år, men befolkningsøkningen gjør at sysselsettingsandelen likevel ikke har tatt seg opp.

Nedgangen i sysselsettingsrate har vært sterkest blant unge, og særlig blant menn med lite utdanning. Blant menn mellom 25 og 29 år med kun grunnskoleutdanning har sysselsettingsraten falt fra 79 til 66 prosent fra 2006 til 2016. Det er en nedgang på hele 13 prosentpoeng.

HVA KREVES FOR Å GJENREISE SYSSELSETTINGEN?

Full sysselsetting er nødvendig for å opprettholde velferdsstaten på lengre sikt. Dersom vi setter som mål at vi skal tilbake til samme sysselsettingsandel som for fire år siden, viser det seg at sysselsettingen må vokse mye raskere enn den gjør nå og i regjeringens prognoser. Veksten er alt for lav til å nå målet for full sysselsetting målt på denne måten i løpet av den fireårsperioden som vi er inne i.

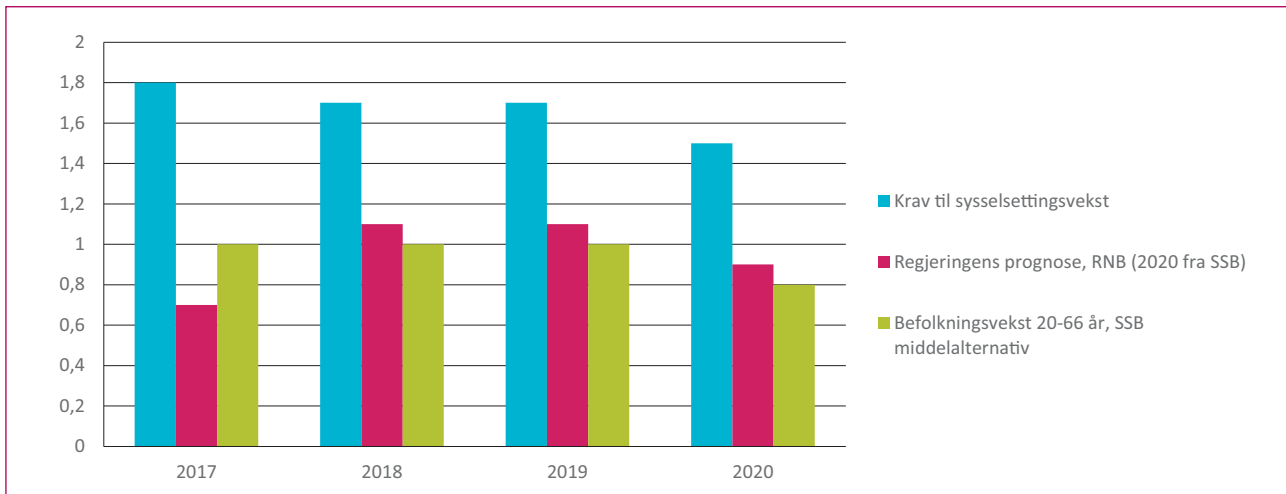
De siste 4 år vi har statistikk for⁴ viser at sysselsettingsandelen har falt med om lag 2 prosentpoeng. For å reversere dette fallet i en fireårsperiode kreves det en endring på ½ prosentpoeng i året, dvs. at sysselsettingen må vokse med 0,7 prosent årlig. Befolkningsveksten er anslått til om lag 1 prosent årlig i SSBs prognose. Til sammen må da sysselsettingsveksten være på om lag 1,7 prosent årlig i fireårsperioden fra 2016 til 2020.

I regjeringens prognose fra Nasjonalbudsjettet for 2018 er sysselsettingsveksten anslått langt under dette. Mens kravet

⁴ Fra utgangen av 2012 til utgangen av 2016, målt ved SSBs AKU. Målt ved registerdata er fallet større

Tabell 1

Krav til vekst for å gjenreise sysselsettingen, prosent endring fra året før				
	2017	2018	2019	2020
Befolkningsvekst 20-66 år, SSB middelalternativ	1,0	1,0	1,0	0,8
Gjenreis sysselsettingsraten til 2014-nivå	0,7	0,7	0,7	0,7
Krav til sysselsettingsvekst (A+B)	1,8	1,7	1,7	1,5
Regjeringens prognose	0,7	1,1	1,1	
SSB				0,9
Differanse, krav til mervekst i perioden (C-D)	1,1	0,6	0,6	0,6



Figur 11: Sysselsettingsvekst

Kilde: Egne beregninger basert på tall fra Finansdepartementet og SSB.

til sysselsettingsvekst er på om lag 1,7 prosent i perioden 2017-19, er regjeringens prognose på hhv. 0,7, 1,1 og 1,1 prosent. Finansdepartementet gir ikke prognoser for mer enn to år fram. Hvis vi legger SSBs siste prognose for 2020 til grunn, vil sysselsettingsandelen stå omtrent på stedet hvil i 2020. Regjeringens politikk er langt fra tilstrekkelig til å hente igjen sysselsettingen fra før de tiltrådte, og er bare så vidt høyere enn befolkningsveksten.

INNRETNINGEN PÅ STATSUDSJETTET

Bruken av oljepenger har økt med 94 milliarder kroner de siste fire årene. Om lag 23 milliarder kroner er brukt på skatteutt. Dette har begrenset handlingsrommet vi har i dag, men gitt situasjonen vi er i nå, mener vi oljepengebruken i 2018-budsjettet er rimelig godt tilpasset den økonomiske situasjonen.

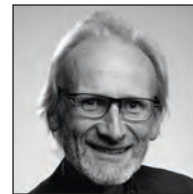
Men arbeidsmarkedet er ikke friskmeldt. For å styrke sysselsettingslinjen i budsjettet, som et alternativ til

lavlønssporet vi er i ferd med å gå i, må mer midler rettes inn mot å få barn og unge gjennom skolen og en ekstra satsning på kompetanseheving i arbeidslivet og gjennom etter- og videreutdanning. Kompetansesporet framfor lavlønssporet. Det er positive signaler og tiltak fra Regjeringen innenfor kompetansepolitikken i statsbudsjettet, blant annet på innen yrkesfag og fagskoler, men det følger med for lite penger. Det er her pengene som har gått til skatteutt burde vært kanalisert. Da ville sysselsettingsveksten vært høyere på både kort og lang sikt.

REFERANSER

- Constantinescu m.fl (2017). *Trade Developments in 2016. Policy Uncertainty Weighs on World Trade*. World Bank Group. 26 sider.
- OECD (2017). *OECD Economic Outlook and Interim Economic Outlook*. 20 september 2017. <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook/>

TORBJØRN EIKA
Sjeføkonom, Kommunesektorens organisasjon (KS)



Festen er over: Nye utfordringer i en ny hverdag¹

Fire års hjemme-alene-fest er over. Forslaget til statsbudsjett for 2018 viser nå voksen-fest-takter i oljepengebruken. Kjedelig, men ganske fornuftig. Oljefondet har blitt veldig stort, mens oljeinntektene trolig har moderert seg for godt. Å legge seg tett på handlingsregeltaket vil derfor uten tvil i løpet av få år måtte medføre store tilpasninger knyttet til oljepengebruken. Tiltak i forkant kan dempe faren for at budsjettet genererer realøkonomisk ustabilitet eller handlingsregelens død. Også nasjonalbudsjettets høye anslag for økonomisk vekst, faktisk og underliggende, kan bidra til økonomisk ustabilitet på kort og lengre sikt. Slike svingninger vil også ramme kommunenes behov for stabile økonomiske rammer.

INNLEDNING

Nasjonalbudsjettet 2018 er som vanlig spekket med informasjon og analyser og vil være lærerikt for mange å studere nærmere. Det har en spesielt viktig funksjon i å legge premissene for statsbudsjettet. Framtiden er som kjent usikker og det er mange forhold en kunne ta opp i en kommentar som dette. Jeg vil se litt på konjunkturvurderingene, noen makroøkonomiske anslag og dra inn et regionalt perspektiv, og se politikkinnetningen i lys av dette. Hovedvekten i kommentaren er imidlertid knyttet til bekymringer om følgene av ustabilitet i verdien av oljefondet.

Statsbudsjettet har mange oppgaver. Det er et første skritt på vegen til fremtiden. Velferdstjenester skal produseres og finansieres på kort og lang sikt. Stabilitet og forutsigbarhet i de økonomiske rammebetingelsene for de som skal sørge for velferden er viktig for å kunne få en god tilpasning. Budsjettutformingen kan derfor ikke bare gjøres ut fra konjunkturrelle hensyn. Dessuten er det bare et spørsmål om tid før handlingsregelen som veiviser til å fase oljepenger inn i økonomien snur til å være ett opplegg for å fase dem ut – relativt sett til fastlandsøkonomien. Da må grunntrekkene i konjunkturstyringen endres – nøytrale konjunkturer vil måtte bety svakere vekst i oljepengebruken enn trendveksten i økonomien. Ekspansiv budsjett-politikk må begrenses til perioder med klare konjunkturtilbakeslag, mens høykonjunkturer bør følges av kontant innstramming. Men utfordringene er større enn det...

¹ Takktak til Per Richard Johansen, Rune Bye og Espen Rymoene for nyttige innspill.

Svingninger i valutakurs og aksjekurser på verdens børser vil med 100 prosents sikkerhet føre til betydelige svingninger i verdien av oljefondet og dermed i 3-prosentbanen. Handlingsregelens formaning om at tilpasningen til store endringer i verdien av fondet skal tas over tid, vil ikke være til stor hjelp i politikktutforming i slike situasjoner; kanskje særlig ikke i relativt normale konjunktursituasjoner slik som nå.

KONJUNKTURENE

Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten begynte å falle i andre halvdel av 2013. Oljeprisfallet fra sommeren 2014 forsterket dette og bidro til starten på to og et halvt år med konjunkturedgang. En kraftig svekkelse av krona, rentenedsettelse og svært ekspansiv finanspolitikk dempet nedgangen. I løpet av tre år fra januar 2013 svekket krona seg 28 prosent, mens styringsrenta ble satt ned med 1 prosentpoeng til bare 0,5 prosent. Oljepengebruken økte fra 2013 til 2017 med 84 milliarder 2017-kroner. Når fallet i investeringene i petroleumsvirksomheten ikke bare flatet ut, men også økte litt gjennom første halvår 2017, fikk den økonomiske veksten såpass mye fart at man kan snakke om konjunkturoppgang. Arbeidsledigheten målt med SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) nådde en topp sommeren 2016 med 5 prosent, og ledigheten har i sommeren i år kommet ned i 4,2 prosent. Men kapasitetsutnyttelsen i økonomien er fremdeles unormalt lav, og arbeidsledigheten er fremdeles høyere enn gjennomsnittet siste 25 år.

UTSIKTENE FRAMOVER

Blant norske makroøkonomer er det nå en rørende enighet om at konjunktturene ikke bare har snudd, men at konjunkturoppgangen trolig også vil vare en god stund, jfr. tabell 1. Riktignok ventes ikke veksten i BNP Fastlands-Norge å komme langt over trendveksten, men likevel. De sentrale prognosemakerne venter at ledigheten vil falle mer eller mindre kontinuerlig, så langt de «ser», altså vel 3 år. Med anslag bare litt over trendvekst, er det imidlertid ikke mye av negative overraskelser økonomien tåler før den slår tilbake til nedgang. Det blir spennende å se om økte bedriftsinvesteringer, inkludert i petroleumsnæringen, forsiktig konsumoppsving og bedre utenriksøkonomi kan motvirke reduserte impulser fra finanspolitikken og nedgangen i boligbyggingen som er en naturlig konsekvens av et klart fall i boligprisene.

Tabell 1. Prognoser for noen makroøkonomiske nøkkelvarier. Vekst fra året før i prosent, der ikke annet framgår

	2018			2019			2020		
	FIN	NB	SSB	FIN	NB	SSB	FIN	NB	SSB
BNP									
Fastlands-Norge	2,5	2,0	2,1	2,6	2,0	2,4	2,5	2,0	2,4
Sysselsetting	1,1	1,0	0,8	1,1	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9
Arbeidsledighets-rate, prosent-poeng	4,0	3,9	4,1	3,8	3,7	4,0	..	3,5	3,9
Årslønn	3,0	2,8	3,0	3,0	3,3	3,2	..	3,7	4,0
KPI	1,6	1,3	1,9	1,7	1,5	1,9	..	1,7	1,9
Importveid kronekurs	1,0	-1,3	-2,0	0,8	-1,9	-0,9	..	-0,4	-0,9

Kilder: Nasjonalbudsjettet 2018 (FIN), Norges Bank PPR 3/17 (NB) og ØA 3/2017 (SSB)

Et litt overraskende trekk når det gjelder Finansdepartementet, med Nasjonalbudsjettet for 2018 (NB 2018), som leder an i optimismen. For neste år ligger de henholdsvis 0,4 og 0,5 prosentpoeng høyere enn SSB og Norges Bank for veksten i BNP Fastlands-Norge. De gir også høyere anslag for veksten for de påfølgende årene enn de andre. Konsistent med dette er også anslaget for lønnsveksten i 2018 på den høye siden i regjeringens analyse. Tidlige tiders tilbakeholdenhet med å gi forventningsrette lønnsanslag, fordi man ikke ville stimulere til høy lønnsvekst ved tilsynelatende å legge et gulv, er nå definitivt over, jamfør tabell 2.

Tabell 2: Finansdepartementets lønnsvekstanslag i nasjonalbudsjettene for årslønnsveksten i budsjettårene

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nasj.bud.	3 ½	3 ¼	4,0	4,0	3 ½	3 ¼	3,0	2,7	3,0
Resultat	3,7	4,2	4,0	3,9	3,1	2,8	1,7	2,4*	

* Rammen i frontfaget ifølge NHO og LO.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

Hva forklarer de litt høye vekstanslagene til Finansdepartementet? En åpenbar faktor er at kronekursen i Finansdepartementets analyse gjennomgående svekkes i tiden framover, mens de fleste andre venter en viss styrking. I følge SSB (2017) stimuleres aktiviteten og lønnsveksten av en svakere krone, til gitt rente og finanspolitisk

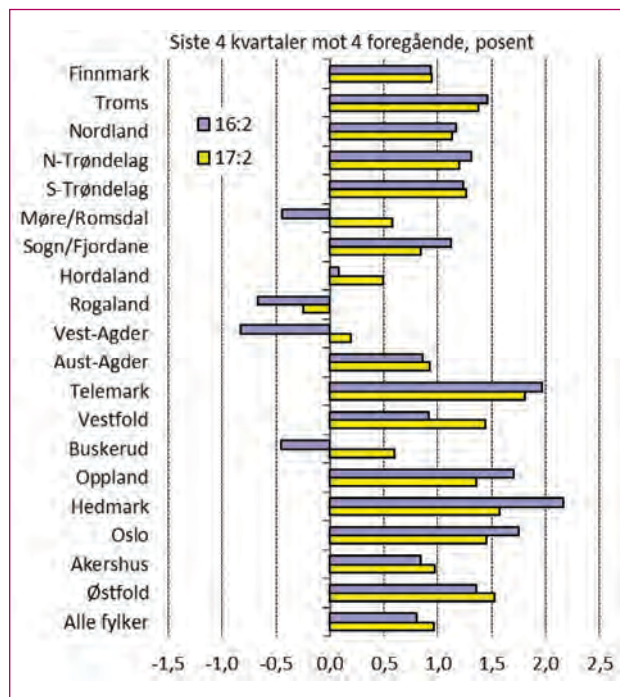
innretning. Den økte eksporten og reduksjonen i importandelen mer enn oppveier svakere etterspørsel fra husholdningene som følger av at lønningene ikke holder tritt med prisene på kort sikt. 10 prosent svakere krone øker isolert sett BNP Fastlands-Norge med 0,7 prosent og det nominelle lønnsnivået med 1,2 prosent i løpet av to år. I 2018 legger Finansdepartement til grunn en kronekurs 3-4 prosent svakere enn de siste prognosene til Norges Bank og SSB.

Det er ikke bare anslagene for den løpende økonomiske veksten NB2018 ligger høyere enn andre prognosegiverne. Anslaget for trendveksten er 2,1 prosent mot i underkant av 2,0 prosent i SSB og ned mot 1,5 prosent i Norges Bank. Et høyt trendvekstanslag vil gjerne også heve hele banen for trendnivået. Dermed blir dybden i lavkonjunkturen større. Samtidig reduseres estimatet for oljepengebruken, ettersom bruken tradisjonelt tallfestes som det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Et høyt trendnivå vil normalt innebære at en vurderer det konjunkturelle bortfallet av skatteinntekter i en lavkonjunktur som større. Det vil redusere underskuddet når man regner seg fra det faktiske til det strukturelle. En kan dermed frykte at oljepengebruken er litt undervurdert i NB 2018.

DET REGIONALE PERSPEKTIVET

Et særtrekk ved konjunkturedgangen vi nettopp har vært igjennom var store regionale forskjeller. Selv om oljevirk-somheten har ringvirkninger til alle geografiske området i Norge, er den åpenbart mye mer nærværende i noen områder enn i andre. Det gjelder spesielt i Rogaland, men også andre vestlandsfylker og også Sørlandet har langt mer slik virksomhet enn landet forøvrig. Utfordringene disse områdene stod overfor medførte at det i 2016 ble bevilget midler til tidsbegrensede tiltakspakker for å bekjempe økningen i arbeidsledighet, først og fremst på Sørvest-landet.

Figur 1 viser resultatet av KS' fylkesvise nedbrytning av SSB-tall for verdiskapingen, hvor veksten i de ulike næringer vektet med næringsstrukturen i fylkene. Gule liggende søyler viser veksten i denne indikatoren siste fire kvartaler i forhold til tilsvarende ett år tidligere. De lilla søylene viser tilsvarende vekst året før. Figuren illustrerer at veksten har økt i fylker som hadde lav vekst året før, og har blitt redusert i fylker med høy vekst. Det har over tid vært en tendens mot konvergens, men veksten var siste år fortsatt lavest i de områdene som har den sterkeste tilknytningen til petroleumsvirksomheten.

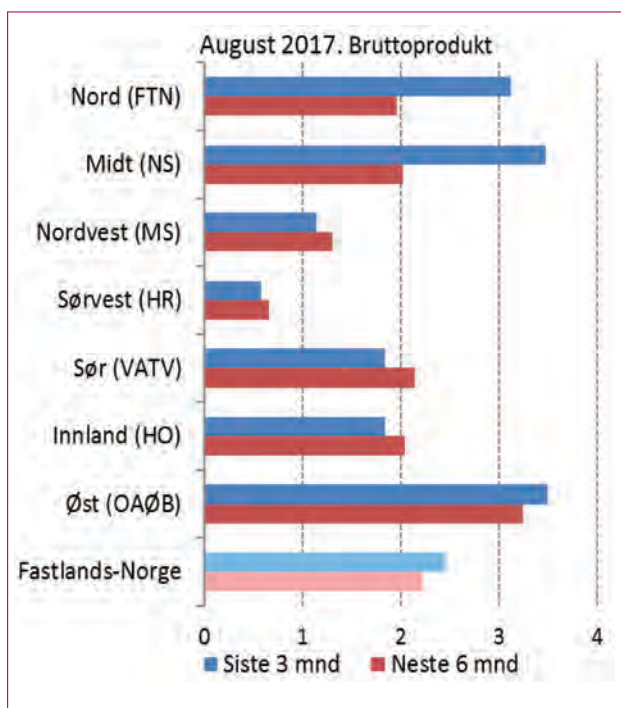


Figur 1. Indikator for fylkesvis produksjonsvekst (bruttoprodukt)
Kilde: KS (2017)

Figur 2 viser resultater fra Norges Banks regionale nettverk. Blå søyler viser veksten i verdiskaping siste 3 måneder, og de røde nettverkets anslag for de neste 6 måneder, begge regnet om til årlig rate. Det er altså det samme bilde for utsiktene for den nære fremtid som for utviklingen i nær fortid: En konvergerende tendens, men fortsatt lavest vekst i de oljetunge områdene. Dette bekreftes også av andre indikatorer som arbeidsledighet og skatteinnngang. Til tross for tendensen i retning av konvergens i vekstrater og utsikter til at etterspørselen fra petroleumsvirksomheten kanskje kan ta seg litt opp, vil trolig situasjonen i disse områdene fortsatt forbli relativt svak neste år. Det kunne derfor fortsatt være på sin plass med litt ekstra innsats for å stimulere økonomien i de oljetunge områdene.

KRAFTIG OPPBREMSING I OLJEPENGEBRUKEN HELT PÅ SIN PLESS

Fyrt opp av motkonjunkturelle og strukturelle begrunnelser har veksten i oljepengebruk de fire foregående budsjettene vært formidabel. Med nær 82 milliarder 2017-kroner, er økningen de fire siste årene mer enn 13 milliarder 2017-kroner større enn økningen gjennom hele ti-året før. Økningen i oljepengebruken i de fire årene fra 2007 til 2011, hvor det å bekjempe de realøkonomiske følgene av



Figur 2. Indikator for produksjonsvekst

Kilde: Norges Bank

finanskrisen stod på programmet, var til sammenlikning på knappe 52 milliarder.

I løpet av de senere årene har utsiktene for en videre økning av oljepengebruken blitt kraftig redusert. Det synes å være en ganske unison enighet om at realoljeprisen over tid ikke vil komme langt over dagens nivå. Det er ganske store uutnyttede ressurser, ikke minst i amerikanske ukonvensjonelle oljeforekomster. Bekjempelse av global oppvarming er også et element bak denne vurderingen. Overgangen fra 4 til 3 prosent som «anslaget» på forventet realavkastning på oljefondet, fikk med et pennestrøk avstanden til «taket i handlingsregelen» til nesten å forsvinne, selv om svak krone og sterk oppgang i internasjonale børser verden over har trukket verdien av oljefondet målt i norske kroner opp de siste par årene.

Med et fortsatt negativt konjunkturavvik, eller BNP-gap, virker en liten, men positiv impuls fra budsjettet isolert sett som den riktige medisinen i makro. Omslaget i økningen i oljepengebruk i «dagens» budsjettforslag innebærer likevel en betydelig oppbremsing. Fra 17 milliarder i 2017 til 6 milliarder i 2018. Regnet i forhold til trendnivået til BNP Fastlands-Norge reduseres stimulansen fra om lag 13 til 1,5 milliard 2017-kroner. Men det er altså fremdeles en ekspansiv innretning av budsjettet, om enn liten. Skal vi

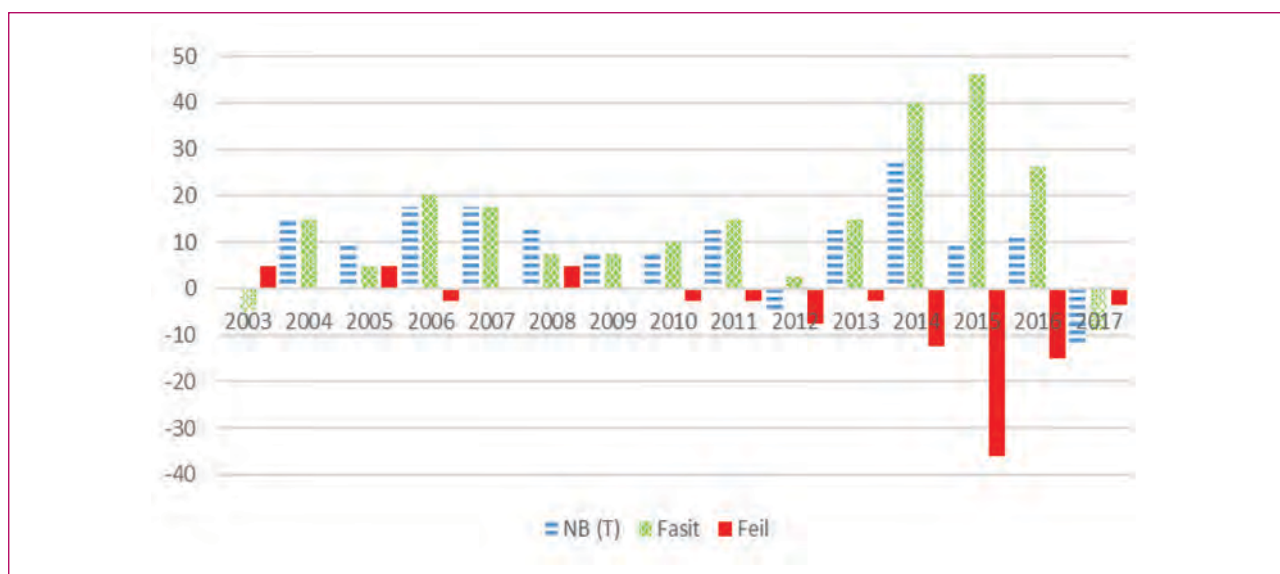
tro anslagene i NB 2018, er dette noe det må bli slutt på i løpet av inneværende stortingsperiode, hvis en ikke skal komme over handlingsregeltaket. En har riktignok nesten 6 milliarder i buffer til 3-prosentbanen i 2018, men selv om den utnyttes fullt ut vil ikke oljepengebruken kunne holde tritt med trendveksten i fastlandsøkonomien fram til 2021 ifølge NB 2018.

STATENS PENSJONSFOND UTLAND OG OLJEPENGEBRUKEN

I skrivende stund fremstår anslagene for verdien av Statens pensjonsfond utland, eller oljefondet blant venner, ved inngangen til 2018 som svært forsiktig. Verdien 7. november var innom 8293 milliarder kroner og dermed 395 milliarder over estimatet i NB 2018. Er det mye eller lite? Vel, 3 prosent av 395 milliarder er 12 milliarder, slik at det på marginen kan oppfattes som ganske mye. Til forsvar for Finansdepartementet kan det tillegges at det er betydelig variasjoner i verdsettingen av fondet gjennom ikke bare året, men også gjennom uka og til og med døgnet. I tiden etter at budsjettforutsetningene ble gjort, har fondsverdien til tider vært klart lavere enn anslaget i NB 2018.² Det kan imidlertid virke som om Finansdepartementet nokså systematisk underestimerer fondsverdien ved inngangen til budsjettåret i nasjonalbudsjettene, jamfør figur 3. Figuren viser økningen i verdien av oljefondet ved inngangen til budsjettåret fra året før, målt som andeler av trend-BNP Fastlands-Norge. Sammen med fasiten vises anslagene fra nasjonalbudsjettene gitt knappe 3 måneder før og hvor mye anslagene bommer. For årene 2003 til 2017 undervurdert nasjonalbudsjettene veksten i fondet med i gjennomsnitt 4,6 prosentpoeng av trend-BNP Fastlands-Norge. For disse 15 årene ble fondsverdien undervurdert 9 ganger og overvurdert i bare 3 nasjonalbudsjett. Fram til 2009 var anslagene veldig gode, fondsverdien ble overvurdert 3 ganger og undervurdert i bare ett budsjett. Derimot ble økningen i fondsverdiene undervurdert i samtlige nasjonalbudsjett fra og med 2010 og til og med 2017-budsjettet, i gjennomsnitt tilsvarende vel 10 prosent av BNP Fastlands-Norge.

En eventuell bevist praksis med «overforsiktige» anslag vil være uheldig. Det vil nemlig skape et inntrykk av at det

² Det er ikke lett å oppspore finfrekvente data for verdiutviklingen av Statens pensjonsfond utland, og det er grenser for hvor ofte det passer å sjekke den løpende verdien på Norges Banks hjemmesider. Ettersom den importveide verdien av norske kroner i løpet av knappe to måneder er svekket med nær 2 prosent, og verdens børser i samme tidsrom stort sett har lagt på seg, virker det ganske opplagt at fondet for ikke lenge siden har vært betydelig lavere.



Figur 3. Anslag for økningen i Statens pensjonsfond utland i nasjonalbudsjettene for budsjettåret fra året før. Prosent/prosentpoeng av trend-BNP FN

Kilde: Egne beregninger basert på Nasjonalbudsjettet 2018

alltid vil være noe «å gå på» når det kommer til stykket. Politikerne blir jo i så fall heller ikke stilt overfor forventningsrette alternativer når oljepengebruken skal fastsettes. Tilpasning bør altså være produktet av realistiske vurderinger av de økonomiske forholdene i nåtid og framtid og politikernes eksplisitte tenkning på området. I et kortsiktig perspektiv kan en ikke utelukke at en eventuell strategisk tallfesting i Finansdepartementets analyser i ettertid kan oppfattes som vellykket. Over tid vil det, i den grad det foregår, ikke være noen god strategi fordi det i noen grad blir gjennomskuet og beslutninger vil bli tatt på et litt feil grunnlag. Jeg vil imidlertid ikke konkludere med at Finansdepartementet faktisk har en slik strategisk atferd. Det er betydelige svingninger i fondsverdien målt i kroner og anslagene i nasjonalbudsjettet på dette punktet fastlegges trolig i lang tid før det publiseres ettersom det vil være så sentralt for størrelsen i handlingsrommet for finanspolitikken. Variasjoner i fondsverdien er utgangspunktet for det jeg vil ta opp i det følgende.

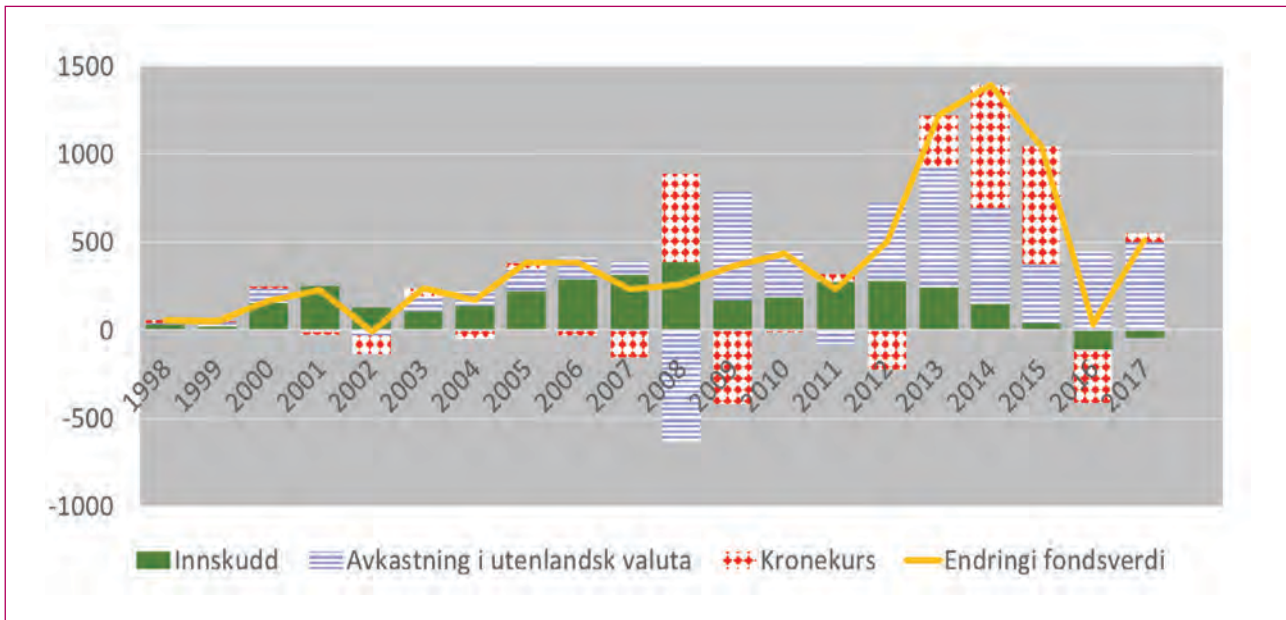
I hovedsak kan man si at verdien av oljefondet bestemmes av tre forhold når man ser bort fra uttak:

- Oljeinntektene – altså statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten (SNK)
- Avkastning målt i utenlandsk valuta
- Utviklingen i kronekursen

Oljefondet har vokst seg voldsomt stort, foret opp med høye oljeinntekter og i de siste årene av en kraftig økning i avkastningen i utenlandsk valuta og av at krona har svekket seg. Fra inngangen til 2013 til 7. november 2017 har fondet mer enn doblet seg med en økning på 92 prosent målt i faste priser eller i snitt 750 milliarder 2018-kroner årlig. Av fondets verdiøkning fra årsskiftet 2012/13 og til utgangen av første halvår i år kan vel 36 prosent føres tilbake til svekkelsen av kronekursen. Den isolerte effekten av en kronekurs som i januar 2013, vil med utgangspunkt i verdiene 7. november i år, være å redusere kroneverdien av fondet med nesten 1600 milliarder³. Det ville isolert sett ha redusert handlingsregelens krittstrek for oljepengebruk med vel 47 milliarder kroner.

Det er naturligvis isolert sett gunstig for norsk økonomi at oljefondet er stort, men det har også en mindre hyggelig side. «Tillatt» oljepengebruk var tidligere veldig følsom overfor oljeprisen fordi ett års oljeinntekter kunne utgjøre en betydelig andel av fondsverdien. Derimot var avkastningen i utenlandsk valuta og kronekursutviklingen isolert sett av relativt mindre betydning. Negativ avkastning kunne således lenge på 2000-tallet i stor grad kompenseres av nye innskudd ettersom oljeinntektene fram til 2015 var

³ Forutsatt at den relevante valutakursindeksen hadde fulgt den importveide kronekursen.



Figur 4: Endringen i verdien av Statens pensjonsfond utland, milliarder kroner fram til 30 juni 2017

Kilde: Norges Bank

svært store, jfr. figur 4. Fram til nå er det derfor bare ved ett årsskifte at fondet har hatt en lavere nominell verdi enn året før. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at dette vil fortsette slik. Budsjettets antatte oljeinntekter framover er altfor små til å kunne stå imot det som helt sikkert i en ikke veldig fjern fremtid vil komme av fall i aksjekurser og styrking av krona. Anslagene for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er gjennomgående klart mindre enn 3 prosentbanen. En oljeengebruk på nivå med 3-prosentbanen vil medføre at den løpende avkastningen må være klart over inflasjonen for at ikke fondet skal svekkes i realverdi. I løpet av de siste 15 årene har avkastningen sågar vært negativ 3 ganger, så at dette vil skje ganske ofte synes opplagt.

Det er dermed flere forhold som peker i retning av å ha en klar buffer til 3-prosentbanen i økonomisk normale tider. Utgangspunktet er at en ønsker å bevare realverdien av fondet slik at fremtidige generasjoner også skal ha glede av oljeressursene, som tross alt er endelige. Hvis en ikke har en buffer, vil en ganske fort komme i en situasjon hvor handlingsregelen tilsier en kraftig innstramming av oljeengebruken. Selv om en ikke tar slike justeringer fullt ut på ett år, vil en måtte gjøre betydelige justeringer av retningen på finanspolitikken. Konsekvensen kan bli at man enten strammer til for lite og undergraver handlingsregelens intensjoner eller at budsjettpolitikken blir for

innstrammende og destabiliserer økonomien og trekker den ned i lavkonjunktur.

Jeg mener at myndighetene i tillegg til å vise tilbakeholdenhet i oljeengebruken framover og dermed lage rom for en slik buffer, burde meisle ut en robust strategi for hvordan en skal møte store negative endringer i verdien av oljefondet. Jeg tenker da først og fremst i en normal konjunktursituasjon. Ved kraftige konjunkturtilbakeslag som finanskrisen og oljenedturen er slike regler til mindre nytte, bortsett fra å holde kruttet tørt i rolige tider i forkant av krisen.

SJOKK FRA OLJEPRIS VERSUS VALUTAKURS

Langsiktig oljeprisfall fremstår som noe av det verre norsk økonomi kan bli utsatt for. På ett års sikt er det andre trusler som virker vesentlig mer ubehagelig. Det tar normalt lang tid før en endring i oljeprisen slår fullt ut i redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen. Oljenedturen vi har vært igjennom er det vanskelig å lære så mye av, ettersom etterspørselsfallet kom i god tid før oljeprisen stupte. Investeringsprosjektene er gjerne store og tar lang tid å ferdigstille, og når de først er i gang vil de ikke stoppes av fall i oljeprisen. Men noen negative effekter vil det også bli på kort sikt.

For handlingsrommet i offentlige budsjetter er det aksjekurser og kronekurs som virkelig teller på kort sikt. Med utgangspunkt i tall fra budsjettet kan effektene av en 10 prosents reduksjon i oljeprisen tallfestes til å trekke 3-prosentbanen ned 600 millioner kroner etter ett år. En 10 prosents styrking av kronekursene vil derimot redusere 3-prosentbanen med 10 prosent, og med utgangspunkt i dagens verdsetting av fondet vil det bety hele 25 milliarder. En endring i avkastningen målt i utenlandsk valuta vil isolert sett ha nøyaktig samme type effekt.

En sterkere krone trekker aktiviteten i økonomien ned og øker isolert sett behovet for stimulerende finanspolitikk. Samtidig vil rommet for stimulanser innenfor handlingsregelen altså reduseres. En styrking av kronekursen som ikke har sammenheng med at økonomien går godt kan derfor være noe av det verre norsk økonomi kan utsettes for.

Hvis en slik «ubegrunnet» styrking av kronekursen kobles sammen med at bunnen faller ut av oljeprisen har man selvfølgelig virkelig laget et utrivelig scenario. Det virker imidlertid svært lite sannsynlig ettersom et fall i oljeprisen normalt fører til at krona svekkes i verdi. Kjelsrud (2017) illustrerer poenget. Hans beregninger på SSBs KVARTS-modell viser at et fall i oljeprisen kan føre til at kroneverdien av oljefondet i mer enn tre år blir høyere enn det det ellers hadde blitt. Det tar altså mer enn tre år med økte oljeinntekter og derpå økte avsetninger i oljefondet før at det har mer enn motvirket kronestyrkingen.

KONKLUSJONER

En kan frykte at anslagene i Nasjonalbudsjettet for 2018 på noen områder viser litt for stor fart i økonomien, både løpende og underliggende. Nå er makroinnretningen av politikken sett fra et konjunktursynspunkt rimelig veltilpasset selv om SSB og Norges Bank skulle vise seg å være nær det realiserste. Forsiktig stimulans synes isolert sett altså riktig, men egentlig bare i oljetunge områder.

For kommunene vil en overvurdering av sysselsetting og lønnsvekst kunne trekke i retning av at skatteinngangen kan bli lavere enn lagt til grunn i budsjettet. I en situasjon hvor kommunene i likhet med de fleste andre i offentlig forvaltning må forberede seg på strammere budsjetter framover vil dette selvsagt være veldig uheldig. Det kan bety at utgiftene kommer på et litt for høyt nivå og gjør tilpasningen til strammere tider senere enda tøffere.

Optimismen med tanke på trendveksten kan innebære at oljeengebruken undervurderes i NB 2018 ved at lavkonjunkturen blir tillagt for stor dempende virkning på skatteinngangen. Det vil isolert sett kunne bety at oljeengebruken for 2018 blir større enn ønsket, ettersom avstanden til 3-prosentbanen da reduseres. Utfordringene knyttet til fremtidens budsjetter vil derfor bli marginalt større enn det de kanskje hadde blitt med bedre anslag.

Ressursbruken i kommunene legger beslag på en betydelig andel av offentlig forvaltnings inntekter. Lav vekst i oljeengebruken sammen med økt vekst i kostnader fra blant annet aldringen av befolkningen er noe som kommunene selvsagt vil merke klart. Kommunene vil ikke bli spart for innsparinger i statsbudsjettet. Unødvendige svingninger i oljeengebruken og dermed kommunenes inntekter vil vanskeliggjøre en god tilpasning av budsjettene på alle nivåer. Kommunesektoren er derfor i likhet med samfunnet for øvrig i normale tider tjent med finanspolitiske opplegg uten store svingninger.

For ett år siden etterlyste Holden (2016) justeringer av handlingsregelen. Etter kort tid ble ønsket oppfylt og det er 3-prosentbanen som nå danner krittstreken i regelen. Holdens ønsker gikk imidlertid lenger, han ville ha en sikkerhetsmargin til en 3-prosentbane. Behovet kommer klarere fram nå som 3-prosentbanen er akseptert og forstått som et litt høyt anslag på forventet realavkastning. Jeg omtaler krittstreken som et tak. En tilleggsretningslinje kunne være å tallfeste et bånd for hvor stor bufferen til taket bør være under normale konjunkturmessige omstendigheter og når fondet ikke har vært igjennom verdimesige rystelser. En strategisk undervurdering av fondsverdien i nasjonalbudsjettene kan, i hvert fall en stund, ha en slik bufferskapende effekt, men er ikke å anbefale.

Andreassen og Øygard (2017) har noen konkrete forslag om justeringer av handlingsregelen som kan være verd å se nærmere på. Hendriksen (2017) og Harding (2017) etterlyser mer analyse og mere fundamentale endringer i regelen. En revidert handlingsregel som fanger alle eventualiteter har jeg liten tro på finnes. En grundig gjennomtenkning av hvordan en skal tilpasse seg store endringer i fondsverdien er åpenbart på sin plass. Det kan bidra til å unngå en kraftig destabiliserende politikk uten samtidig å bryte handlingsregelens langsiktige intensjoner.

En «ubegrunnet» styrking av kronekursen kombinert med et oljeprisfall vil være noen av det verste av alle verdener: Stort behov for å stimulere økonomien, mens fondsverdi

og handlingsregel forlanger kutt. Akkurat denne situasjonen virker lite sannsynlig, men det er svært sannsynlig at man vil oppleve motsetningen mellom store behov for stimulanse og vesentlig mindre handlingsregel-oljepenger til disposisjon. I slike situasjoner er det reglene og oppfølgingen av dem i forkant som hjelper. Når man først er midt i stormen er det ikke regelstyring som gjelder, men at man gjør det som må til.

REFERANSER

Andreassen, H. M. og S. Øygard (2017). Tre prosent, OK – men av hva?, Dagens Næringsliv 12. oktober, 38.

Harding, T. (2017). Må få nye regler for oljepengebruk, Dagens Næringsliv 12. oktober, 38.

Hendriksen, E. (2017). Nye utfordringer krever bedre handlingsregel, meninger, Dagbladets nettutgave 9. september

Holden, S. (2016). På tide å revidere handlingsregelen, Samfunnsøkonomen nr. 5 2016, 21-26.

Kjelsrud, A. G. (2017). Handlingsregelen og endringer i Statens pensjonsfond utland, Økonomiske analyser, 2/2017, Statistisk sentralbyrå, 32-39.

KS (2017). Kommunene og norsk økonomi, 2/2017, Kommunesektorens organisasjon

SSB (2017). Konjunkturtendensene, Økonomiske analyser, 3/2017, Statistisk sentralbyrå.



SAMFUNNSØKONOMENE

Visste du at samtlige utgaver av vårt tidsskrift er tilgjengelig på nett? Se vår hjemmeside og les om aktuelle saker helt tilbake til 1958!

God lesning!

<http://samfunnsokonomene.no>

ØYSTEIN DØRUM
Sjeføkonom, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
PETTER T. SOLBU
Skatteøkonom, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)



Skattereformen endelig innfaset – hva nå?

Regjeringen har de siste årene gradvis faset inn skattereformen som et bredt flertall på Stortinget ble enige om våren 2016. Siste skritt blir tatt i 2018-budsjettet. Reformen har beveget skattesystemet i riktig retning, med mindre vekt på selskapsskatten. Likevel gjenstår en rekke utfordringer. Selskapsskattesatsen er fortsatt forholdsvis høy, formuesskatten har store svakheter, bolig er underbeskattet, den nye finansskatten er svakt utformet, og det er rom for forbedringer og forenklinger i både personbeskatningen og merverdiavgiften. Disse områdene bør vurderes videre med sikte på endringer i regelverket.

INNLEDNING

Med forslaget til skatte- og avgiftsendringer i statsbudsjettet for 2018 tar regjeringen det siste skrittet i innfasingen av skattereformen 2016-2018. Reformen har sitt utspring i Scheel-utvalget (NOU 2014: 13), som i 2014 foreslo omfattende endringer i skattesystemet. Hovedgrepet i utvalgets anbefalinger var å legge mindre vekt på selskapsskatten og mer vekt på beskatning av konsum og eiendom.

Utvalgets forslag ble fulgt opp av regjeringen med en stortingsmelding høsten 2015, som dannet grunnlaget for et bredt skatteforlik i Stortinget våren 2016. Forliket innebærer blant annet at skattesatsen på alminnelig inntekt for både personer og selskaper reduseres fra 27 prosent i 2015 til 23 prosent i 2018.

Med 2018-budsjettet er det satt et (foreløpig) punktum for oppfølging av Scheel-utvalgets forslag. Derfor er dette et passende tidspunkt for å ta en fot i bakken og vurdere utfallet av reformen samt peke på noen gjenstående utfordringer.

SCHEEL-UTVALGET – BAKGRUNN OG FORSLAG

Første del av arbeidet med skattereformen ble igangsatt av Stoltenberg II-regjeringen da den i 2013 oppnevnte et ekspertutvalg for å vurdere om det norske skattesystemet var godt nok tilpasset den internasjonale utviklingen. Utvalget ble ledet av daværende SSB-sjef Hans Henrik Scheel (nå finansråd) og besto for øvrig av tre andre økonomer og fire jurister. Bakgrunnen for utvalget var økt globalisering, med tettere integrerte markeder, og en

internasjonal trend i retning av lavere selskapsskattesatser samt nasjonale og internasjonale tiltak for å demme opp for uønskede skattetilpasninger over landegrensene.

Utvalget hadde som hovedoppgave å vurdere innretningen av overskuddsskatten for selskaper, den såkalte selskapsskatten. Her identifiserte utvalget tre hovedutfordringer:

- En høy selskapsskattesats og forholdsvis strenge avskrivningsregler, relativt til andre land, gjør det lønnsomt å investere utenfor Norge.
- En høy formell selskapsskattesats gir multinasjonale selskaper et insentiv til å flytte overskudd ut av Norge, for eksempel gjennom internprising eller såkalt tynn kapitalisering, dvs. plassering av uforholdsmessig mye gjeld i Norge.
- Fradrag for gjeldsrenter uten et tilsvarende fradrag for utbytter leder til at gjeld generelt favoriseres fremfor egenkapital innenfor selskapssektoren.

Med utgangspunkt i disse utfordringene vurderte utvalget ulike alternativer til dagens selskapsskattesystem¹, men kom til at ulempene med å gå over til et nytt system var flere enn fordelene. Utvalget foreslo derfor å bevare dagens selskapsskattesystem, men redusere skattesatsen betydelig, fra 27 til 20 prosent. Samtidig foreslo utvalget en del innstramminger innenfor selskapsskatten, herunder tiltak for å motvirke overskuddsflytting og lavere avskrivningssatser på en del driftsmidler. Utvalget foreslo også økt skatt for finanssektoren for å kompensere for merverdiavgiftsunntaket for finansielle tjenester. Den samlede lettelsen i selskapsskatten, inklusive endringene for finanssektoren, ble anslått til 10 mrd. kroner.

Scheel-utvalgets hovedansvar var selskapsskatten. Utvalget foretok likevel en nokså bred gjennomgang av skattesystemet i utredningen. Det var en klok tilnærming, både fordi person- og selskapsbeskatningen er tett sammenkoblet og fordi en skatteanalyse kun gir mening innenfor visse budsjettmessige rammer. Eventuelle lettelser i selskapsskatten kan vanskelig vurderes i isolasjon, men må vurderes opp mot alternative lettelser i skattesystemet. Et skatteutvalg bør også vise til inndekningsmuligheter og vurdere konsekvensene av disse.

¹ To av modellene utvalget vurderte, var ACE-modellen («allowance for corporate equity») og CBIT-modellen («comprehensive business income tax»). ACE-modellen innebærer at selskapene får fradrag for alternativavkastningen på egenkapitalen, mens CBIT-modellen innebærer at selskapenes fradrag for gjeldsrenter fjernes helt. En målsetning med begge modellene er å oppnå likebehandling av gjeld og egenkapital på selskapets hånd.

Utvalget foreslo å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt til 20 prosent også for personer. Dette var ut fra en vurdering av at kapitalinntekter bør skattlegges med samme sats i person- og selskapssektoren, ikke at det som sådan var ønskelig med store lettelser for alle personinntekter. Utvalget foreslo derfor å dekke inn mesteparten av provenytapet på personsiden ved å øke bruttoskatten på personinntekt (lønn og pensjon).

Redusert selskapsskatt vil, alt annet likt, øke motivet for såkalt inntektsskifting, dvs. omdanning av arbeidsinntekt til kapitalinntekt, som tas ut som utbytte. For å motvirke dette foreslo utvalget å øke utbytteskatten på eiers hånd. Utvalget foreslo å øke utbytteskatten så mye at motivet for inntektsskifting ble helt fjernet. Dette møtte politisk motstand, da mange mente det måtte være tilstrekkelig å øke utbytteskatten slik at selskapsskatt og utbytteskatt samlet sett utgjorde like mye som før.

Utvalget foreslo å bevare formuesskatten. Forutsetningen for denne anbefalingen var imidlertid en betydelig mer ensartet verdsetting av ulike eiendeler og lavere effektiv skattesats på den delen av formuen som i dag verdsettes til markedsverdi. Utvalget landet på en løsning der alle eiendeler som i dag omfattes av formuesskatten, skulle gis en rabatt på 20 prosent, enten ut fra en anslått omsetningsverdi eller ut fra dagens formuesverdi. Med utvalgets forslag ville fremdeles en rekke formuesobjekter vært enten unntatt formuesskatt eller verdsatt lavt og lite treffsikkert, som for eksempel fritidseiendom, forretningsverdi eller opparbeidede pensjonsrettigheter.

Som inndekning foreslo utvalget blant annet å øke merverdiavgiften ved å utjevne satsene. Utvalgets prinsipielle holdning var at man burde ha én felles sats i merverdiavgiften. Utvalget mente imidlertid at en omlegging til én sats ville fått så store konsekvenser for enkelte sektorer at det burde vurderes i en større sammenheng. De nøyde seg derfor med å foreslå at dagens nullsats og laveste sats ble økt til 15 prosent.

Utvalgets øvrige inndekning besto av å fjerne en rekke fradrag og særordninger i inntektsskattegrunnlaget for personer og fase ut skattefritaket ved delvis utleie av egen bolig.

POLITISK OPPFØLGING

Utvalgets utredning la grunnlaget for den politiske oppfølgingen. Høsten 2015 la regjeringen frem Skattemeldingen, jf. Meld. St. 4 (2015-2016) Bedre skatt – en skattereform for omstilling og vekst.

Regjeringen støttet hovedretningen i utvalgets forslag med redusert selskapsskatt, men for øvrig bar meldingen preg av at regjeringen i liten grad hadde tatt stilling til de vanskelige spørsmålene i Scheel-utvalgets utredning. Flere av innledningsforslagene til utvalget, bl.a. innstramminger i inntektsskattegrunnlaget for personer, ble ikke ordentlig vurdert og dermed heller ikke fulgt opp. Dette fikk som konsekvens at de foreslåtte bruttolettelsene ble lavere enn utvalget foreslo.

Ved behandlingen av Skattemeldingen inngikk et bredt flertall på Stortinget, bestående av alle partier utenom SV og MDG, et skatteforlik. Mange av detaljene i forslagene ble ikke konkretisert i forliket, men det ble blant annet enighet om å redusere selskapsskatten til 23 prosent, holde utbytteskatt og selskapsskatt samlet sett uendret, innføre en verdsettingsrabatt på 20 prosent for arbeidende kapital (aksjer og driftsmidler) i formuesskatten og innføre en finansskatt.

I skatteforliket ble det også enighet om at regjeringen skal påse en rask og mest mulig fullstendig implementering av

de såkalte BEPS-anbefalingene² i det norske regelverket. Det siktes her til OECDs handlingsplan med tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av selskapsskattegrunnlaget. Tiltakene spenner vidt, og favner blant annet rentebegrensningsregler for selskaper, regler for land-for-land-rapportering og tvisteløsningsmekanismer.

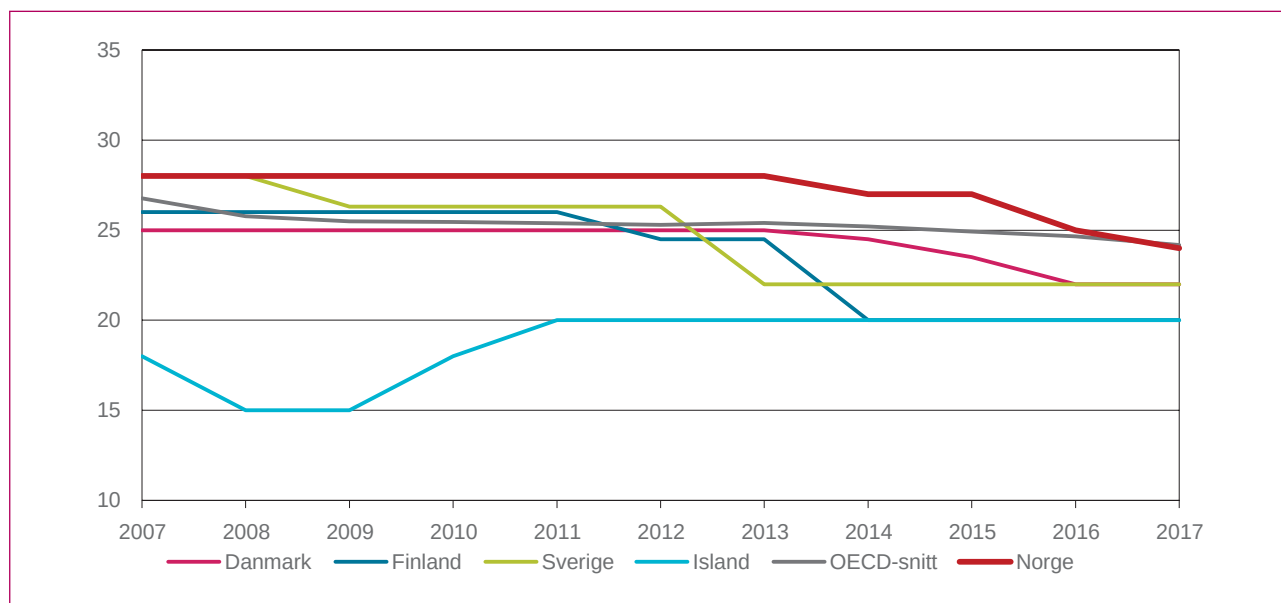
NOEN GJENSTÅENDE UTFORDRINGER

Det norske skattesystemet er i hovedsak godt utformet, og med skattereformen har skattesystemet beveget seg ytterligere i riktig retning. Likevel er det flere sider ved skattesystemet som er uheldige og som bør bli gjenstand for videre vurdering. Nedenfor pekes det på noen områder som bør vies særlig oppmerksomhet.

Selskapsskatten er fortsatt høy og er en stadig mindre egnet skatteform

Resultatet av den politiske behandlingen er at selskapsskattesatsen ikke ble redusert så mye som Scheel-utvalget opprinnelig foreslo. Den norske selskapsskattesatsen er dermed omtrent lik et (uvektet) OECD-gjennomsnitt, men høyere enn i de andre nordiske landene. Samtidig bør det fremheves at Norge har et forholdsvis bredt skattegrunnlag med lavere avskrivninger enn i mange andre land, også de andre nordiske landene. Dermed ligger trolig den effektive skattesatsen markert høyere i Norge enn i resten av

² BEPS står for “Base Erosion and Profit Shifting”.



Figur 1. Selskapsskattesatser i nordiske land og OECD-gjennomsnitt. Prosent. 2007-2017.

Kilde: OECD

Norden. Den svenske regjeringen har for øvrig foreslått å redusere selskapsskattesatsen for svenske selskaper ytterligere, fra 22 til 20 prosent.

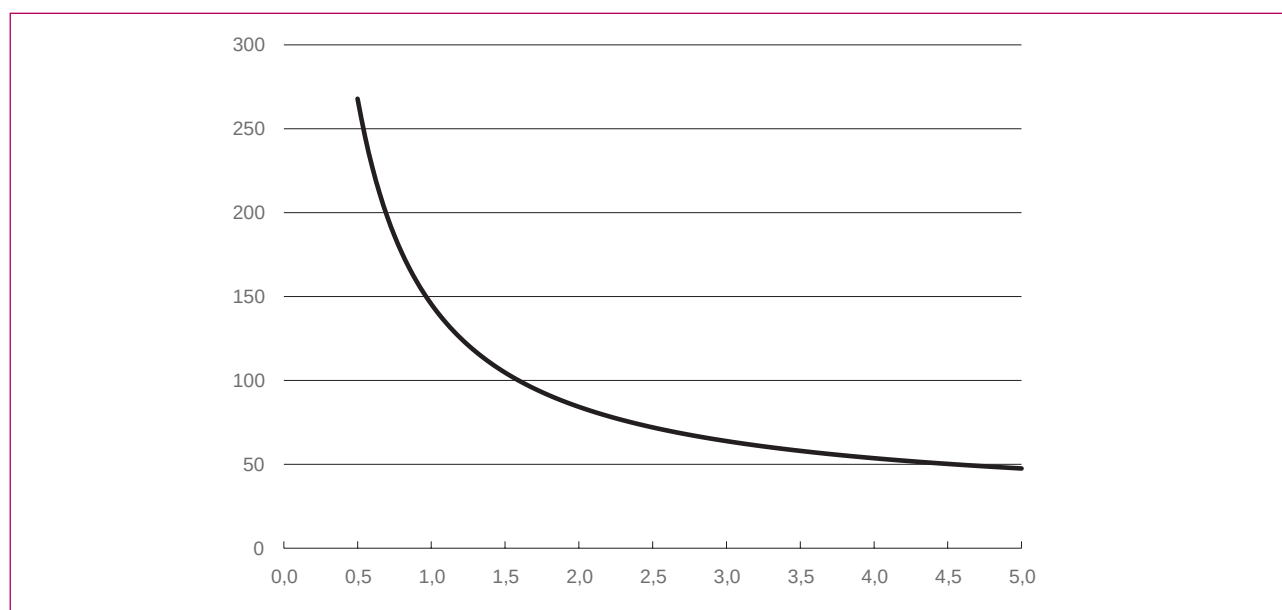
I skatteforliket ble det presisert at ytterligere reduksjoner i selskapsskattesatsen skal vurderes i lys av utviklingen internasjonalt, spesielt i våre naboland. Dette taler for å redusere selskapsskatten ned mot 20 prosent.

Selv om Scheel-utvalget nøyde seg med å redusere satsen og ikke foreslo en større reform av selskapsskatten, kan man spørre seg om tiden ikke er moden for å ta dette opp til ny vurdering. Selskapsskatten er en såkalt kildebasert skatt, som innebærer at skattleggingen skjer der inntekten er opptjent. Det blir stadig klarere at det i en globalisert verden er blitt mer krevende å ha kildebaserte skatter på kapital. Særlig gjelder dette for små åpne økonomier som Norge.

Argumentet mot kildebaserte skatter på kapitalinntekter er todelt. For det første stimulerer slike skatter til å flytte kapitalen til land der kapitalen skattlegges lempeligere. Lavere kapitalbeholdning i Norge fører til en mindre produktiv økonomi og at en stor del av skatten i realiteten betales av lønnstakerne gjennom lavere lønninger, se bl.a. Arulampalam m.fl. (2012). For det andre er det i en globalisert og digitalisert økonomi med komplekse verdikjeder

over landegrenser i praksis ikke lenger mulig å definere hvor kapitalavkastningen faktisk opptjenes. Hvordan skattegrunnlaget avgrenses i det enkelte land, er dermed langt på vei vilkårlig og vil avhenge av håndhevingen av svært kompliserte skatteregler. Kompliserte skatteregler skaper dessuten et handlingsrom for omgåelser og tilpasninger, bl.a. illustrert gjennom BEPS-arbeidet til OECD. Ved å fjerne kildebaserte skatter på kapital kunne derfor både skattemyndigheter og bedrifter vært spart for store kostnader i henholdsvis håndhevelse og etterlevelse.

Scheel-utvalget var langt på vei enig i dette utgangspunktet, men foreslo likevel ikke å fjerne eller reformere selskapsskatten. Dels skyldtes dette at alternative selskapskattemodeller hadde mange ulemper, og dels at utvalget mente det var krevende for Norge å innføre nye modeller på egenhånd. I dette spørsmålet ble imidlertid selskapsskatten vurdert nokså isolert. Utvalget tok ikke hensyn til at selskapsskatten allerede utgjør en beskjeden del av skatteinntektene, rundt 5 prosent, og at andre skattegrunnlag er utnyttet. Det er i den sammenheng interessant at prominente skatteøkonomer, som Auerbach, Devereux og Keen, har argumentert for å innføre en destinasjonsbasert kontantstrømskatt. Innenfor det norske skattesystemet vil dette være ekvivalent med å avskaffe selskapsskatten, øke merverdiavgiften og redusere lønnsbeskatningen, se Auerbach m.fl. (2017). En slik omgripende reform, med



Figur 2. Effektiv skattesats på aksje for ulikt nivå på realavkastningen. Forutsatt inflasjon på 2,5 prosent og foreslåtte 2018-skatteregler. Prosent

Kilde: NHO

mer vekt på destinasjonsbaserte skatter, bør vurderes nærmere i tiden fremover.

Vedvarende svakheter i formuesskatten, og behov for mer kunnskap om hvordan den virker

Norge skiller seg ut internasjonalt ved å ha en egen skatt på netto formue. Utviklingen de siste 20 årene har vært at flere og flere land, bl.a. Sverige, Danmark og Tyskland, har gått bort fra formuesbeskatning. Blant OECD-landene er det kun Frankrike og Sveits ved siden av Norge som både har og har hatt formuesskatt over lang tid. Spania gjeninnførte formuesskatten i 2011 av statsfinansielle årsaker. I Frankrike har parlamentet nylig besluttet å avskaffe formuesskatten på alt annet enn fast eiendom fra og med 2018.³

I Norge kommer formuesskatten på toppen av den alminnelige inntektsbeskatningen av kapital. Det lave rentenivået medfører at formuesskatten for øyeblikket utgjør en svært stor del av kapitalavkastningen. Som figur 2 viser, må realavkastningen før skatt på en (børsnotert) aksje overstige 1,5 prosent for at en formuesskattepliktig investor skal sitte igjen med en positiv realavkastning etter skatt. Effektivitetstapet ved enhver skatt stiger mer enn proporsjonalt med skattesatsen, og det er derfor grunn til å tro at formuesskatten har en svært negativ innvirkning på sparingen.

I tillegg til den høye skattesatsen er ulike eiendeler verdsett svært ulikt. Scheel-utvalgets forutsetning for å bevare formuesskatten var en betydelig mer ensartet verdsetting av eiendeler og lavere effektiv skattesats på formuesobjekter som i dag verdsettes til markedsverdi. Utvalgets forslag om en gjennomgående rabatt på 20 prosent for flest mulig eiendeler ble imidlertid ikke fulgt opp. Kun for aksjer og driftsmidler er det blitt enighet om å innføre en særskilt verdsettingsrabatt på 20 prosent, som gjennomføres i 2018-budsjettet. Bankinnskudd og obligasjoner er fremdeles verdsatt til full verdi, mens primærbolig er verdsatt til 25 prosent av verdien, til tross for at gjelden verdsettes til 100 prosent. Fritidseiendom er gjennomgående lavt verdsatt, mens andre eiendeler, som forretningsverdi og opparbeidede pensjonsrettigheter, er helt fritatt for formuesskatt. De siste års endringer har ført til et nokså vilkårlig gjeldsfradrag, som avhenger av hvordan bruttoformuen er sammensatt og som åpner for tilpasninger.

³ Endringen tilsvarer et kutt i provenyet på om lag 3,2 mrd. euro, noe som utgjør mellom 60 og 70 prosent av provenyet fra dagens formuesskatt.

Et bredt og ensartet formuesskattegrunnlag er teoretisk sett det mest ønskelige. Men i praksis har dette vist seg krevende, både av politiske og administrative årsaker. Så lenge formuesskatten består, er det derfor grunn til å tro at det vil være betydelige skjevheter i verdsettingen. Formuesskatten vil da ikke bare redusere omfanget av sparingen, men også avkastningen av sparingen. En sannsynlig konsekvens kan for eksempel være at nordmenn heller velger å investere i boliger og hytter enn å investere i lønnsom næringsvirksomhet. I så fall vil det bli dyrere for norske bedrifter å hente inn norsk egenkapital. Investeringer som ikke kan finansieres med gjeld eller egenkapital fra utlandet, kan da bli skrinlagt som følge av formuesskatten, selv om de er lønnsomme.

Scheel-utvalgets forutsetninger for å opprettholde formuesskatten var strenge og er neppe mulig å innfri i overskuelig fremtid. Det taler for å vurdere formuesskatten på nytt. Utvalgets omtale av formuesskatten bærer for øvrig preg av hvor lite det egentlig er forsket på formuesskattens effekter på norsk økonomi, til tross for dens lange historie i det norske skattesystemet. Det er sterkt ønskelig med mer kunnskap om hvordan formuesskatten faktisk virker, særlig hvilken betydning den har for innenlandske investeringer.

Bolig er fremdeles sterkt skattefavorisert

Som følge av mandatets begrensninger manglet Scheel-utvalgets utredning en helhetlig vurdering av bolig- og eiendomsbeskatningen. Det er svært beklagelig at en av de klareste svakhetene i skattesystemet ikke ble skikkelig behandlet av et kompetent skatteutvalg.

Skattereglene i Norge har over lang tid favorisert boliginvesteringer. Det bidrar til at det overinvesteres i bolig, og at boligprisene er høyere enn de ellers ville ha vært. I dag utgjør bolig en svært stor del av husholdningenes formue. Skattefavoriseringen kan også virke destabiliserende på norsk økonomi og forsterke svingninger, se bl.a. Finanskriseutvalget (NOU 2011: 1). Fordelingsvirkningene er også uheldige, blant annet ved at skattesystemet bidrar til å diskriminere leietakere relativt til boligeiere, se bl.a. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10). Gjennomgående har boligeiere bedre økonomi enn leietakere.

De siste årene har skattefavoriseringen av bolig blitt redusert noe. Det skyldes blant annet at det har vært en kraftig innstramning i verdsettingen av sekundærboliger i formuesskatten og økt bruk av eiendomsskatt i kommunene. Favoriseringen av primærboligen har også blitt redusert

ved at alternative investeringer har fått skattelettelser, både gjennom lavere skattesats på alminnelig inntekt og lavere effektiv formuesskattesats.

Etter de siste års innstramminger for sekundærboliger er det først og fremst primærboligen som er sterkt favorisert og «elefanten i rommet» i boligskattedebatten. Finansdepartementets beregninger, gjengitt i statsbudsjettet for 2018, viser at manglende inntektsbeskatning av primær- og fritidsboliger koster statskassen 27 mrd. kroner årlig i tapte inntekter.

Bak den skattemessige favoriseringen av primærboliger ligger et politisk mål om at flest mulig skal eie sin egen bolig. Men dagens favorisering er i beste fall et svært lite målrettet tiltak for å oppnå dette. I verste fall bidrar dagens skatte-regime til å øke etterspørselen etter bolig så mye at det blir vanskeligere for dem med relativt lav inntekt å komme inn på boligmarkedet. Det er dessuten ikke åpenbart at høy selveierandel bare er et samfunnsmessig gode. Blant annet har OECD (2005) påpekt at høy selveierandel kan virke hemmende for mobiliteten i arbeidsmarkedet.

På samme tid som bolig favoriseres, er næringseiendom hardere beskattet enn de fleste andre investeringsobjekter, først og fremst på grunn av eiendomsskatten. Grunnlaget for eiendomsskatt på næringseiendom er også i mange sammenhenger svært bredt, ved at det også kan omfatte maskiner og produksjonsutstyr i næringsvirksomheten. Dermed rammes innsatsfaktorer i næringsvirksomhet. Et velkjent resultat fra skatteøkonomisk teori, som Scheel-utvalget også viser til, er at produserte innsatsfaktorer ikke bør skattlegges fordi det vrir næringslivets bruk av innsatsfaktorer og fører til mindre produksjon for en gitt mengde innsatsfaktorer. Regjeringen foreslår i 2018-budsjettet å frita produksjonsutstyr og -installasjoner for eiendomsskatt, noe som vil bevege eiendomsskatten i riktig retning.

Det er på høy tid med en reform av bolig- og eiendomsbeskatningen. Et første skritt kan være å sette ned et bredt sammensatt utvalg for å utrede en slik reform.

Finansskatten er dårlig utformet og ikke i tråd med Scheel-utvalgets forslag

En velkjent utfordring i merverdiavgiften i de fleste land, også i Norge, er å inkludere finansielle tjenester i avgiftsgrunnlaget. Utfordringen oppstår fordi merverdiavgiften beregnes ut fra vederlaget ved omsetning av varer og tjenester, mens de fleste finansielle tjenester ikke ytes mot

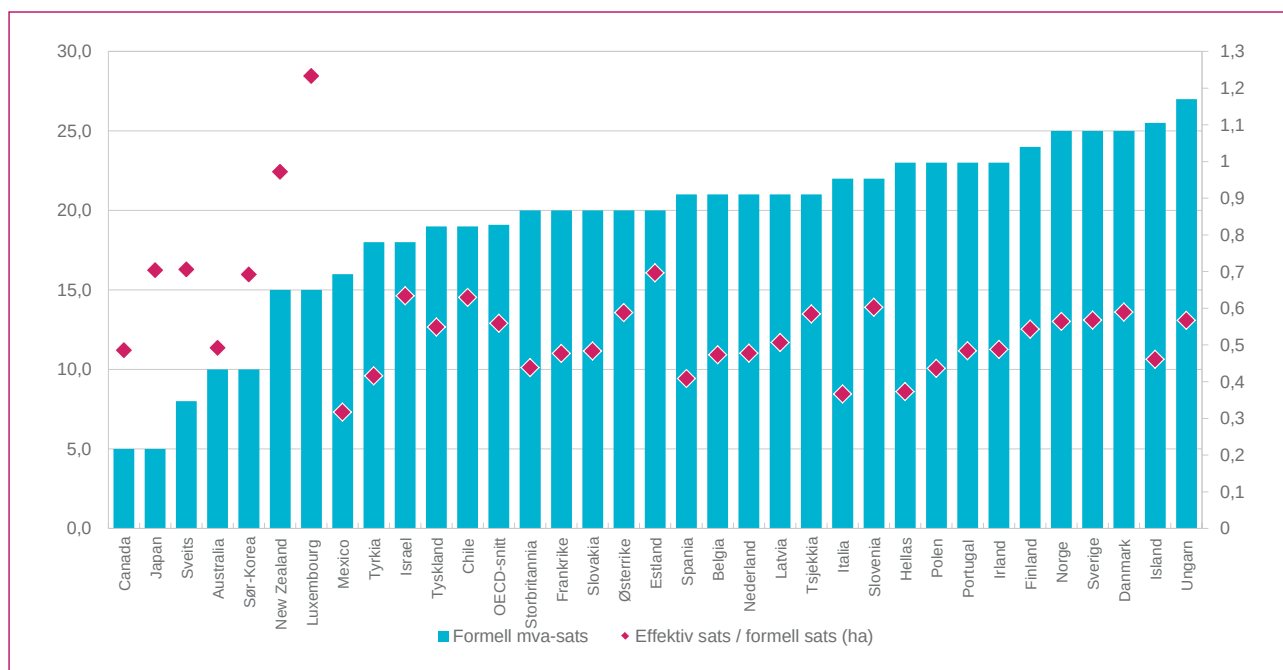
konkrete vederlag. I stedet prissetter finansinstitusjonene mange av tjenestene indirekte gjennom marginer.

Merverdiavgiftsunntaket fører til vridninger i produksjon og forbruk i favør av finansielle tjenester og insentiv til egenproduksjon i finansforetak. Unntaket gjør dessuten at prisene på finansielle tjenester blir høyere for bedriftskunder enn de ellers ville vært på grunn av såkalt avgiftskumulasjon. Dette oppstår ved at merverdiavgiften som finansforetak betaler på sine anskaffelser, bakes inn i prisen til bedriftskunden, som på sin side ikke kan trekke fra avgiften i sitt avgiftsregnskap. Dyrere finansielle tjenester kan gi lavere aktivitet i næringslivet.

Scheel-utvalget vurderte dette spørsmålet grundig og foreslo å innføre ordinær merverdiavgift på finansielle tjenester som ytes mot konkrete vederlag, for eksempel skadeforsikring. Samtidig pekte utvalget på flere innvendinger mot å innføre en avgift på marginbaserte inntekter, blant annet at en slik avgift vil fungere som en ekstraskatt på sparing og at det vil være vanskelig å utforme avgiften slik at den ikke rammer bedriftskunder. Selv om utvalget endte opp med å foreslå en avgift på margininntekter, kan utredningen vanskelig leses på noen annen måte enn at dette var i påvente av en velfungerende avgift som ikke rammet bedriftskunder.

I skatteforliket ble Stortinget enige om å innføre en finansskatt som skulle fungere som en skatt på merverdien i finansiell tjenesteyting og kompensere for merverdiavgiftsunntaket. Forslaget fra regjeringen, som senere ble vedtatt, var imidlertid noe ganske annet, nemlig å innføre en ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent for ansatte i finanssektoren og opprettholde en høyere selskapsskatt for finansnæringen enn for andre næringer. I 2018-budsjettet foreslår regjeringen å øke differansen i selskapsskatt mellom finansnæringen og andre næringer til 2 prosentenheter.

Det er en rekke problemer med den foreslåtte finansskatten. For det første løser den ikke vridningene i forbruket av finansielle tjenester i bedriftsmarkedet, men forsterker tvert imot disse. Finansskatten vil med stor sannsynlighet gi økte priser på finansielle tjenester for alle kunder, også bedriftskundene. For det andre vil en forhøyet selskapsskattesats svekke insentivene til å investere i næringen, noe som bryter med ideen bak en merverdiavgift. For det tredje vil skatten ikke omfatte finansielle tjenester som kjøpes fra utlandet, men kun bli en konkurranseulempa for norske finansinstitusjoner.



Figur 3. Merverdiavgift i OECD-land. Formell mva-sats og effektiv mva-sats (mva-inntekter/totalt forbruk) som andel av generell mva-sats. Prosent. 2014

Note: I Luxembourg er den effektive satsen høyere enn den formelle. Ifølge OECD skyldes dette at en del tjenester som leveres til utlandet, blir avgiftsbelagt i Luxembourg.

Kilde: OECD

Dagens finansskatt er et godt stykke unna å være en merverdiavgift og er ikke i tråd med Scheel-utvalgets forslag. En bedre løsning vil være å erstatte finansskatten med en merverdiavgift på tjenester som ytes mot konkrete vederlag, og at en avgift på øvrige tjenester blir utsatt til man har et mer egnet avgiftsgrunnlag på plass.

Store skatteutgifter i personbeskatningen

Skattegrunnlaget i inntektsbeskatningen av personer består i dag av en rekke fradrag og særordninger som kompliserer skattesystemet og gjør det nødvendig å holde skattesatsene høyere enn hva de ellers kunne ha vært. Når slike ordninger befinner seg på skattesiden, blir de normalt heller ikke underlagt de samme prioriteringene som øvrige støtteordninger på utgiftssiden av statsbudsjettet. De blir heller ikke gjenstand for den samme løpende kontrollen, som medfører at de lettere kan vokse seg store. Scheel-utvalget foreslo å fjerne en rekke av disse fradragene for å gi rom for reduserte skattesatser. Foreløpig er disse forslagene i svært liten grad fulgt opp av politikerne, og regjeringen nøyde seg med en ren deskriptiv omtale av fradragene i Skattemeldingen.

Verdien av fradragene har blitt redusert noe som følge av lavere skattesats på alminnelig inntekt. Likevel anslår Finansdepartementet i 2018-budsjettet at ulike fradrag og særordninger utgjør nesten 12 mrd. kroner årlig bare innenfor inntektsbeskatningen av lønn og pensjon. Det er på høy tid med en helhetlig gjennomgang av fradragene i inntektsskattegrunnlaget, slik Scheel-utvalget beredte grunnen for, med sikte på å få et bredere skattegrunnlag. Det vil øke handlingsrommet for generelle skattelettelser.

Komplisert merverdiavgift

Selv om Scheel-utvalget i liten grad drøftet merverdiavgiften, pekte de på den som en viktig provenykilde. Merverdiavgiften er en generell konsumavgift, og utvalget mente det burde legges mer vekt på konsumbeskatning, i tråd med anbefalinger fra OECD og andre fagmiljøer. Dessuten er merverdiavgiften preget av flere unntak og reduserte satser. Dette gjør det mulig å øke dens omfang uten å måtte heve den høyeste satsen på 25 prosent.

Bruk av reduserte satser, fritak og unntak gjør at merverdiavgiften vil påvirke sammensetningen av forbruk og produksjon samt valget mellom egenproduksjon og eksternt leveranser i sektorer som er unntatt fra avgiftsplikten. I

tillegg blir de administrative kostnadene høyere, både for skattemyndighetene og selskapene.

Figur 3 viser at unntakene i det norske merverdiavgiftssystemet er ganske omfattende, illustrert ved at den effektive satsen (merverdiavgiftsinntekter/totalt forbruk) i 2014 utgjorde kun 56 prosent av den formelle (generelle) merverdiavgiftssatsen. Unntakene i det norske merverdiavgiftssystemet er omtrent like omfattende som i OECD som helhet, og noe mer omfattende enn i nabolandene Sverige og Danmark.

Utalgetts forslag er i liten grad fulgt opp, med unntak av at den laveste satsen på 8 prosent ble økt til 10 prosent i 2016 og er foreslått økt videre til 12 prosent neste år. Det er rom for videre opprydding i merverdiavgiftssystemet.

AVSLUTTENDE MERKNADER

Scheel-utvalgets forslag til endringer i skattesystemet beredte grunnen for en skattereform. Det er prisverdig at et bredt forlik på Stortinget ble enige om å følge hovedretningen i Scheel-utvalgets anbefalinger. Siste skritt for å følge opp forliket er nå tatt i forslaget til 2018-budsjett.

Resultatet av skatteforliket er likevel at en gikk ikke langt nok i å endre skattesystemet. Det gjenstår en rekke

utfordringer. Blant annet er selskapsskattesatsen fortsatt forholdsvis høy, formuesskatten har store svakheter, bolig er underbeskattet, den nye finansskatten er svakt utformet, og det er rom for forbedringer og forenklinger i både personbeskatningen og merverdiavgiften. Noen av disse utfordringene ble vurdert av utvalget og ikke fulgt opp politisk, mens andre utfordringer ikke ble tilstrekkelig utredet av utvalget. De nevnte utfordringene bør bli gjenstand for videre vurdering fremover med sikte på endringer i regelverket.

REFERANSER

- Arulampalam, W., Devereux, M. og G. Maffini (2012). The direct incidence of corporate income tax on wages. *European Economic Review* 56 (2012), 1038-1054.
- Auerbach, A., Devereux, M., Keen, M. og J. Vella (2017). Destination-Based Cash Flow Taxation, WP 17/01, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Meld. St. 4 (2015-2016) Bedre skatt – en skattereform for omstilling og vekst. Finansdepartementet.
- NOU 2009: 10. Fordelingsutvalget. Finansdepartementet.
- NOU 2011: 1. Bedre rustet mot finanskriser – Finanskriseutvalgets utredning. Finansdepartementet.
- NOU 2014: 13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Finansdepartementet.
- OECD (2005). OECD Employment Outlook 2005. OECD Publishing.

ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no

HAAKON RIEKELES
Samfunnsøkonom, Civita

Større nedside enn oppside

Årets Nasjonalbudsjett bærer preg av en overgang fra én økonomisk tidsepoke til en annen. De siste 15 årene har vært preget av et voksende oljefond og innfasing av oljepenger i statsbudsjettet. I årets Nasjonalbudsjett er det tydelig at denne tiden er over. Samtidig har en ny tid med vesentlig større utfordringer ikke meldt seg helt ennå. Mye tyder på at både når det gjelder SPUs størrelse og bidrag til statsbudsjettet, handlingsrommet fremover, og håndteringen av utfordringene i Perspektivmeldingen er nedsideen betydelig større enn oppsiden. Det virker det ikke som den økonomiske politikken fullt ut har tatt høyde for.

I 2002, året etter at handlingsregelen ble vedtatt, var det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i statsbudsjettet på 2,6 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge (Nasjonalbudsjettet 2017, side 169). Over de neste 15 årene økte underskuddet gradvis, med enkelte små fall på veien, til 7,7 prosent i 2017, en økning i løpende kroner fra 33,1 mrd. kroner til 219,6 mrd. kroner. Få endringer har hatt større innvirkning på norsk politikk og samfunn i denne perioden enn denne muligheten til å øke statens omfang år for år, uten å måtte finansiere det med økte skatter.

I Nasjonalbudsjettet 2018 er det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge tilnærmet uendret i forhold til 2017. Budsjettimpulsen (endringen i det samme underskuddet) er riktignok oppgitt å være 0,1 prosentpoeng, men tallet er rundet opp fra 0,07, og avrundet til ett desimal er det totale underskuddet fortsatt på 7,7 prosent. Det er i og for seg ikke unikt for 2018 at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ikke

foreslås økt fra året før. I 2011 for eksempel innebar forslaget til statsbudsjett en budsjettimpuls på -0,1 (det faktiske resultatet ble en impuls på -0,6 prosentpoeng). Det som er nytt er at Nasjonalbudsjettet varsler at dette ikke vil øke videre senere. Nasjonalbudsjettet sier tydelig at man antar at en oljepengebruk i tråd med handlingsregelen (som nå betyr tre prosent av SPU) innebærer et strukturelt, oljekorrigert underskudd på rundt 8 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, fra nå til 2030. Etter 2030 vil oljepengebruken som andel av BNP falle sakte. Det fallet kommer av at de løpende oljeinntektene som tilføres fondet blir stadig mindre, at handlingsregelen da sørger for at realverdien av fondet holdes omtrent konstant, mens BNP (forhåpentligvis) forsetter å vokse. Det er et tankekors at handlingsregelen er innrettet slik at oljepengebruken som andel av BNP vil begynne å falle samtidig som eldrebølgen virkelig slår inn. Utover det kan man tenke at vi har stilt oss usedvanlig godt til når vi i et drøyt tiår kan ha stabilt høy oljepengebruk. Det er imidlertid noen skjær i sjøen fremover.

USIKKERHET OM STØRRELSEN PÅ SPU FREMOVER

Den første av disse er hvordan SPU vil utvikle seg fremover. Prognosene viser en flat utvikling målt som andel av BNP, men det er usannsynlig at virkeligheten blir akkurat sånn. En av hensiktene bak oljefondet er å skjerme statens utgifter fra de til tider kraftige svingningene i oljeprisen. Når fondet nå utgjør over 2,6 ganger Fastlands-BNP, og rundt hver sjette krone som brukes på statsbudsjettet finansieres derfra, er vi i stedet blitt sårbare for svingninger i fondets verdi. Det er et luksusproblem å måtte bekymre seg for hva som skjer med vår store formue, men luksusproblemer er også problemer. Mork-utvalget drøftet denne problemstillingen grundig i sin rapport (NOU 2016:20). Årets nasjonalbudsjett inneholder også et avsnitt som heter «Svingninger i Statens pensjonsfond utland». Det advares om at en endring på 25 prosent i fondets verdi vil bety en innstramning på 60 mrd. kroner dersom man slavisk skal holde seg til 3 prosent av fondet i oljepengebruk. Det bør være et varsko til alle som har med finanspolitikken å gjøre. Det presiseres at det er nødvendig med en fleksibel praktisering av målet om 3 prosent, noe handlingsregelen også tydelig sier. Det er likevel vanskelig å komme unna at et slikt fall i SPUs verdi kan bety at man vil tære betydelig på fondets realverdi, i hvert fall hvis verdifallet ikke er en «svingning»¹ som raskt retter seg opp. Alternativet til å tære på fondet er en raskere innstramning av finanspolitikken, med de utfordringene det gir politisk og realøkonomisk i Norge. Nasjonalbudsjettet advarer mot å la svingninger i fondet bli en kilde til ustabilitet i norsk økonomi, som kan tyde på at makroøkonomisk stabilitet vil bli prioritert høyt. Spørsmålet er om det er optimalt å utnytte handlingsregelen fullt ut når markedsverdien på fondet er svært høy.

Hvor stor er så sannsynligheten for en stor verdiendring? Nasjonalbudsjettet illustrerer usikkerheten om uttaksprosenten fremover ved hjelp av «stokastiske simuleringer basert på historiske svingninger i finansmarkedene» (Nasjonalbudsjettet, 2018 side 56). Det gir to ganske symmetriske vifter som markerer 50 og 90 prosent intervaller for uttaksprosenten som er mulig i 2019. En mindre sofistikert, men kanskje mer informativ måte å illustrere usikkerheten på er å se på priser i valuta og finansmarkeder i dag og sammenligne de med historiske priser. Det er i hovedsak to størrelser som på kort sikt kan forårsake større svingninger i fondets verdi og dermed hvor mye oljepenger som kan brukes. Det ene er kronekursen, siden

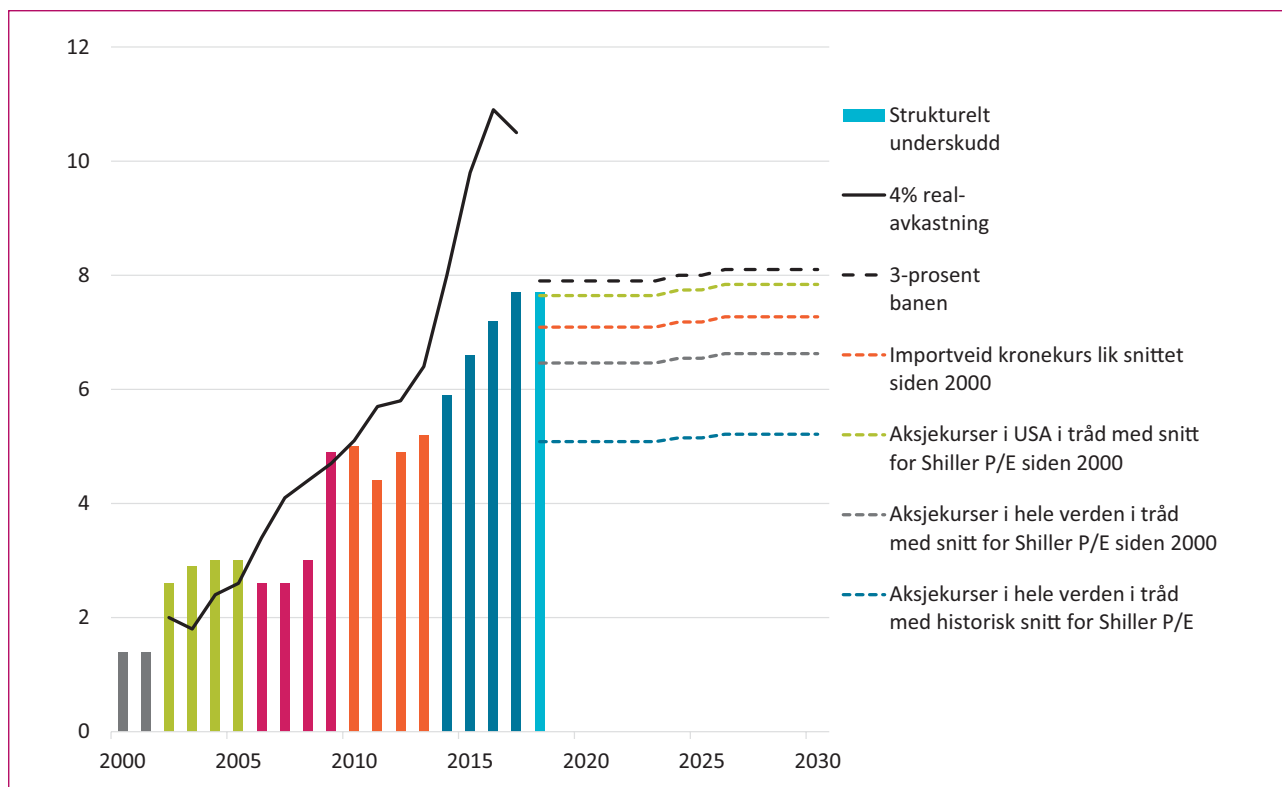
fondet er plassert i utenlandsk valuta, mens oljepengene brukes i kroner. En svak krone gjør fondet større målt i kroner, mens et sterk krone gjør det mindre. Den andre er internasjonale aksjekurser. Litt over 65 prosent av fondet er investert i aksjer. Verdien av aksjene er betydelig mer volatil enn verdien av de øvrige investeringsobjektene. Jeg vil gå gjennom kronekursen og aksjekurser etter tur, både for å si noe om størrelsen på eventuelle «svingninger» som kan finne sted, og hvilken retning det er mest sannsynlig at verdiendringen tar. Endringer i oljeprisen påvirker også størrelsen på SPU, ved at oljeinntektene som tilføres fondet blir høyere eller lavere. Denne effekten er imidlertid mindre viktig på kort sikt for fondets verdi ettersom den årlige tilførselen kun utgjør rundt 2 prosent av fondets verdi. På litt lengre sikt kan endringer i oljeprisen ha en merkbar betydning for fondets finansieringsbidrag. Ifølge Nasjonalbudsjettet vil en varig økning eller reduksjon i oljeprisen på 100 kroner i forhold til den prisen som er lagt til grunn i fremskrivningene gi en økning eller reduksjon i hvor mye oljepenger man kan bruke på 2 mrd. kroner per år. Som vi vil se er det en vesentlig mindre endring i fondets finansieringsbidrag enn man kan få av selv forholdsvis små endringer i kronekurs eller aksjekurser.

Nasjonalbudsjettet redegjør ikke for hvilke valutakurser som legges til grunn for fremskrivningene på mellomlang sikt. For mine beregninger har jeg for enkelthetens skyld lagt til grunn at valutakursen som forventes fremover er om lag lik snittet for 2016, og tatt utgangspunkt i den importveide kronekursen.² Den indeksen er ikke nøyaktig lik valutakurven til SPUs investeringer, men avviket har liten betydning for illustrasjonen under.³ Snittet for den importveide kursindeksen (I44) var i 2016 på 105 (Norges Bank 2017). Snittet siden 2000, beregnet ut ifra månedlige snitt, er på litt under 95. Kronen er med andre ord fortsatt svak i historisk sammenheng, til tross for at den har styrket seg siden bunnivåene i 2014 og 2015. Dersom kronekursen var lik det historiske snittet siden 2000, ville det betydd at verdien på SPU ville vært knapt 7100 mrd. kroner mot om lag 7900 mrd. kroner som er Nasjonalbudsjettet anslag ved starten av 2018. Et slikt fall i fondets verdi ville betydd at 3-prosentbanen ville gitt 24 mrd. kroner mindre til disposisjon i statsbudsjettet. En innvending mot å ta utgangspunkt i gjennomsnittskursen siden 2000, er at oljeprisfallet

¹ Et noe misvisende uttrykk ettersom det antyder at en verdiendring den ene veien snarlig vil bli etterfulgt av en verdiendring den andre veien, noe man aldri kan vite på forhånd. Nasjonalbudsjettet bruker det likevel.

² Det står i Nasjonalbudsjettet 2018 (side 56) at det forventes en nedgang i den importveide kronekursen (det vil si en styrking av kronens verdi) på 1,1 prosent i 2017 og en økning på 1 prosent i 2018. Dermed er 2016-nivået ikke så lang unna det som spås fremover.

³ Konkurranseskurs indeksen (KKI) kunne også vært benyttet, og gir om lag samme resultat



Figur 1: Strukturelt, oljekorrigert underskudd og ulike baner for fremtidig finansieringsbidrag fra SPU, i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde Finansdepartementet, Norges Bank og Shiller.

har svekket Norges konkurranseevne, noe som tilsier at vi vil ha svakere kronekurs fremover. På tross av det er det en naturlig antagelse at når kronekursen avviker mye fra et historiske snitt, så er over litt tid endringer i retning av det historiske snittet mer sannsynlig enn endringer andre veien. Det tilsier at risikoen for SPUs verdi fra endringer i kronekursen er størst på nedsiden. Uansett kan ikke en antagelse om en kronekurs på det historiske snittet regnes som urealistisk. Det er også mulig å se for seg betydelig større styrkinger av kronekursen enn det.

Figur 1 er en kopi av figur 3.1B i Nasjonalbudsjettet, med tall på det strukturelle oljekorrigerte underskuddet siden 2000 og 3-prosentbanen i Nasjonalbudsjettet som prosentandel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Jeg har lagt til forskjellige alternative 3-prosentbaner for ulike endringer i SPUs verdi. Den illustrerer betydningen av en endring i kronekursen for handlingsrommet fremover. Den viser også betydningen av forskjellige endringer i aksjekurser.

Akkurat som for kronekursen, er det relevant å vurdere om aksjekursene ligger over eller under det historiske snittet.

Et vanlig mål på om aksjer er dyre eller billige er Price/Earnings (P/E), det vil si aksjeverdien delt på selskapets resultat. Med Shiller P/E ser man på snittet av resultatet over 10 år.⁴ Denne målestokken for om aksjer er dyre eller ikke ble utviklet på bakgrunn av forskning som viste at et langsiktig glidende snitt av tidligere inntjening, justert for inflasjon, kunne bidra til å spå nåverdien av fremtidig utbytteinntekter, også når man tok hensyn til nåværende aksjepris (Campbell og Shiller 1988). Rober Shiller fikk i 2013 Nobelprisen i økonomi på bakgrunn av dette og andre arbeider med prising av verdipapirer og andre formuesobjekter.

For S&P 500 indeksen⁵ har gjennomsnittlig Shiller P/E siden 1881 vært på 16,8, med en median på 16,1 (Shiller 2017). Snittet siden år 2000 er på 25,6. I skrivende stund er Shiller P/E for S&P 500 på 31,2.

⁴ Også kjent som cyclically adjusted price-to-earnings ratio eller CAPE

⁵ Som består av de største børsnoterte amerikanske selskapene, som igjen utgjør en stor andel av SPUs aksjeinvesteringer i USA

Det viser at aksjer er svært dyre for tiden, målt i forhold til den langsiktige, underliggende inntjeningen i selskapene. Ekstremt lave renter kan delvis forklare at aksjer prises høyt i forhold til selskapers inntjening, og det er mer sannsynlig at rentene kommer opp over litt tid enn ytterligere ned. Det er et faremoment for SPUs verdi at prisingen nå er så høy. Hva vil det så bety for SPU dersom aksjeprisene gikk tilbake til sin historisk prising? Det kommer selvfølgelig an på hvor bred nedgangen i aksjekurser er. Jeg vil først konsentrere meg om amerikanske aksjer, siden det er der jeg har tall for historiske priser, og siden de utgjør en stor andel av SPUs investeringer. Amerikanske aksjer utgjør 23,87 prosent av fondets totale investeringer.⁶

Nasjonalbudsjettet forklarer ikke hvilke aksjekurser man har lagt til grunn i anslaget for SPUs størrelse ved årsskiftet. Anslaget er at SPU antas å være på 7898,5 mrd. kroner ved starten av 2018. Det er lavere enn verdien SPU har i skrivende stund, 8203 mrd. kroner, ifølge NBIMs hjemmesider. Det blir derfor feil å ta utgangspunkt i en Shiller P/E på det høye nivået som sees akkurat nå. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i snittet hittil i 2017, som gir en Shiller P/E på 29,6. Hvis aksjekursene i USA faller til et nivå som tilsvarende gjennomsnittlig Shiller P/E fra 2000 til i dag vil det bety at 3-prosentbanen blir 7,7 mrd. kroner lavere. Det er en betydelig sum i budsjettssammenheng, men er likevel ikke mer enn at det vil bety at den oljepengebruken som årets statsbudsjett legger opp til blir på 3 prosent og ikke 2,9 prosent av fondets verdi. Dersom aksjekursene i USA derimot faller til en Shiller P/E på det historiske snittet på 16,8, tilsvarende det en oljepengebruk som er 24 mrd. kroner lavere enn dagens 3-prosentbane, og dagens oljepengebruk blir på 3,2 prosent av fondets verdi.

At aksjekursene faller kraftig i USA, uten tilsvarende endringer i aksjeverdier i resten av verden, er lite sannsynlig. Det er heller ikke bare amerikanske aksjer som er høyt priset for tiden, også børser i flere europeiske og asiatiske land er nær historiske toppnoteringer. På grunn av mangel på gode, åpent tilgjengelige tidsserier av Shiller P/E for andre markeder har jeg ikke kunnet gjenta regnestykket over for hele SPUs investeringsunivers. En forenkling kan være å anta at hele aksjeporteføljen faller i verdi likt det jeg har beskrevet for de amerikanske aksjekursene. Hvis fallet i globale aksjekurser tilsvarende fallet fra dagens Shiller P/E til snittet siden 2000 (for amerikanske aksjer), så innebærer det at 3-prosentbanen faller med 43 mrd. kroner, og neste

års oljepengebruk vil tilsvare 3,6 prosent av fondets verdi. Dersom fallet er fra dagens Shiller P/E til det historiske snittet, tilsvarende det et fall på 83 mrd. kroner. Da vil årets oljepengebruk tilsvare 4,5 prosent av fondets verdi.

Det er mange innvendinger som kan reises mot regnestykkene over. Det kan godt hende de maler et for mørkt bilde av hva som kan skje med verdien av SPU fremover. Et kraftig fall i aksjekurser kan for eksempel forventes å føre til at NOK svekkes, fordi markedsaktører blir mer skeptiske til norsk økonomi, noe som vil dempe effekten. En sterk krone er mest sannsynlig i en situasjon der oljeprisen er høy, som gjør at oljeinntektene inn til fondet også blir høye, og i en situasjon der norsk økonomi går godt, som betyr høyere skatteinntekter og gjør det enklere å håndtere et lavere finansieringsbidrag fra fondet. For å få en komplett forståelse av risikoen må man undersøke korrelasjonene mellom kronekurs, aksjekurser internasjonalt, oljepris og aktivitetsnivået i norsk økonomi. Det er det ikke plass til her. Det er uansett verdt å merke seg at fallene som er beskrevet kun er fra dagens nivå til forskjellige historiske gjennomsnittsnivåer. Det kan ikke avfeies som urealistisk, og hvis et slikt fall finner sted kan man ikke uten videre anta at kursene igjen vil øke over det historiske snittet. Det er selvfølgelig umulig å utelukke aksjeverdsettelse eller kronekurser som er godt *under* de historiske snittene. Jeg har heller ikke gått inn på risikoen for et fall i verdien på obligasjonene, som også er svært høyt priset grunnet lav rente. Det som mangler i Nasjonalbudsjettet er en drøfting av hvilken retning det er mest sannsynlig at eventuelle verdiendringer av SPU vil ta. Min gjennomgang tyder på at nedsiderisikoen for tiden er vesentlig større enn oppsiderisikoen.

Hvordan skal så det håndteres? En løsning er en større avstand til 3-prosentbanen i et normalår, så et uventet fall i SPUs verdi ikke gjør at man kommer langt over 3 prosent og risikerer å tære på fondet. Det har Steinar Juel og undertegnede tatt til orde for i et notat utgitt av Civita tidligere i år. Det er også konklusjonen i Kjelsrud (2017), som ser på hvordan det finanspolitiske handlingsrommet påvirkes av endringer i oljeprisen og internasjonale aksjekurser. Nasjonalbudsjettets anslag for realveksten i økonomien er at den vil være på 2,5 prosent, som er over anslaget for trendveksten på 2,1 prosent. Det tilsier også en større avstand til 3-prosentbanen enn årets budsjett legger opp til. En annen måte å håndtere det på er å ha tilleggsregler for hvordan man håndterer store svingninger i fondets verdi, særlig med sikte på å dempe økningen i oljepengebruken når oljefondet vokser uvanlig raskt. En mer

⁶ Amerikanske aksjer utgjør 36,51 prosent av NBIMs referanseportefølje for aksjer, og aksjeandelen er på 65,4 prosent av fondet.

systematisk løsning er å ha en tilleggsregel som tar hensyn til om investeringene i fondet er høyt priset eller ikke. Det kan for eksempel ta utgangspunkt i Shiller PE for aksjeinvesteringene, eller man kan sette oljepengebruken som en andel av de faktiske renteinntektene og utbyttebetalingene, siden disse er mer stabile enn verdien på de underliggende investeringsobjektene. Siden løpende rente- og utbytteinntekter kun utgjør en del av den totale realavkastningen på sikt, er det naturlig at en slik regel legger opp til at oljepengebruken er høyere enn disse inntektene. Det kan likevel gi et mer solid ankerfeste enn å knytte oljepengebruken til volatile aksjekurser.

HANDLINGSROMMET DE NESTE ÅRENE

Utover størrelsen på SPU fremover er det andre bekymringsfulle trekk i Nasjonalbudsjettet. Årets Nasjonalbudsjett har, i likhet med fjorårets, en informativ tabell som oppsummerer handlingsrommet i budsjettet de nærmeste årene (Tabell 3.6 på side 52 av Nasjonalbudsjettet 2018 og side 48 av Nasjonalbudsjettet 2017). Også Nasjonalbudsjettet for 2016 hadde de samme tallene, men ikke i tabellform. Den mest tydelig trenden over disse årene er at anslaget for underliggende skattevekst har falt, fra 18 mrd. kroner i 2016, til 16,3 milliarder kroner i 2017, til 15 milliarder kroner i 2018. Et slikt fall er svært problematisk for statsfinansene på sikt. Nasjonalbudsjettet forklarer det med at «avgiftssystemet har vært brukt for å gjøre det mer attraktivt å velge miljøvennlige kjøretøy». Det illustrerer at en miljøpolitikk basert på subsidier og avgiftsfordeler fort blir svært dyr for staten, og forklarer hvorfor regjeringen ser behovet for å innføre engangsavgift på de tyngste el-bilene (den såkalte Tesla-avgiften). Samtidig har Norge et krevende utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor som skal nås i 2030, og av den delen av det utslippsmålet som skal tas i Norge, må en stor del komme fra transportsektoren. Det dilemmaet kan selvfølgelig løses ved at man øker avgiftene på utslipp fra transportsektoren. At de avgiftene allerede er godt over tiltakskostnader internasjonalt og kvoteprisen i det europeiske kvotemarkedet illustrer at fordelingen av utslippskutt mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor er langt fra optimal, men det er det lite norske politikere kan gjøre noe med. Forbruket av drivstoff er lite priselastisk, særlig på kort sikt, og avgiftene må derfor settes høyt hvis de skal få utslippene ned. Det er selvfølgelig svært lite populært, og forklarer hvorfor politikere foretrekker å bruke engangsavgiften og fritak fra merverdiavgift som virkemiddel. Hvis det nå ikke lenger er mulig å opprettholde null merverdiavgift og engangsavgift for elbiler, betyr det at engangsavgiften for fossilbiler

må øke også så den relative prisfordelen til lavutslippsbiler opprettholdes.

Nasjonalbudsjettet har en lengre omtale av usikkerhet i finanspolitikken og revisjoner i anslag for strukturell budsjettbalanse (side 54). Påminnelsen om at mange land måtte revidere sine anslag om strukturell budsjettbalanse kraftig ned etter finanskrisen er på sin plass. I motsetning til for eksempel Irland og Spania i 2007 har Norge i 2017 en solid banksektor. Men i likhet med disse landene har boligprisene de siste årene stått for en stor andel av investeringene, og husholdningene har høy gjeld. Et større fall i boligprisene og boliginvesteringene kan gi ubehagelige overraskelser også i Norge. Da kan de strukturelle skatteinntektene vise seg å være lavere enn man har trodd, oljepengebruken høyere, og handlingsrommet kan være borte.

UTFORDRINGER PÅ LANG SIKT

Avslutningsvis vil jeg se på hvordan Nasjonalbudsjettet håndterer de finanspolitiske utfordringene som finnes på lang sikt. Perspektivmeldingen som kom våren 2017 ga en tydelig beskrivelse av de langsiktige finansieringsutfordringene den norske stat står overfor i møte med en aldrende befolkning (Meld. St. 29 2016-2017). Basisforløpet viste et inndekningsbehov i offentlige finanser på 1,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge per tiår fra 2030 til 2060. Med dagens størrelse på økonomien tilsvarer det om lag 50 mrd. kroner per tiår, eller 5 mrd. kroner per år. Basisforløpet forutsetter om lag uendret standard på velferdstjenester. Dersom man i stedet antar en 1 prosent årlig økning i ressursinnsatsen per bruker innenfor helse og omsorg, øker inndekningsbehovet til 3,3 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Det tilsvarer et årlig inndekningsbehov på om lag 9,7 mrd. kroner i året.

Det står i kontrast til det positive handlingsrom som er beskrevet for de nærmeste årene. Det er, som nevnt, på 4 mrd. kroner per år de neste årene, som i stor grad finansieres av en årlig økning i oljepengebruken på 3 mrd. kroner. Det er i utgangspunktet noe merkelig at vi planlegger å bruke mer oljepenger hvert år fremover, i en tid da de økte utgiftene fra en aldrende befolkning fortsatt finansieres fullt ut av den årlige underliggende skatteveksten, når vi samtidig vet at situasjonen vil være en helt annen om et drøyt tiår. Det er imidlertid ikke noe nytt at det finanspolitiske rammeverket legger opp til en udekket regning på lang sikt. I stortingsmeldingen fra 2001 der handlingsregelen ble foreslått (St.meld. nr. 29, 2000-2001), ble det redegjort for at generasjonsregnskapet var i balanse med

Referansealternativet, som innebar ingen økt innfasing av oljepenger (og ingen tiltak for effektivisering av offentlige budsjetter). Når datidens regjering og Storting valgte å gå for et alternativ der realavkastningen av SPU ble brukt fortløpende, brakte det generasjonsregnskapet ut av balanse. Behovet for reformer som retter det opp igjen var også noe som ble vektlagt tydelig i meldingen og innstillingen fra Stortinget. Dette behovet ble delvis møtt ved hjelp av Pensjonsreformen, men som gjentatte Perspektivmeldinger har vist er det fortsatt et udekket finansieringsbehov på lang sikt.

Det som har endret seg er at «lang sikt» har rykket nærmere. Det udekkede finansieringsbehovet materialiserer seg om et drøyt tiår. Hvis det skal være forsvarlig å holde seg på den banen for oljepengebruk som skisseres trengs det ytterligere reformer nå.

Vårens perspektivmelding er et godt verktøy i så måte. Meldingen skiller seg fra tidligere perspektivmeldinger ved at den beskriver klare «Handlingsalternativer for høy velferd og bærekraftige statsfinanser». Ettersom regjeringen har fått gjenvalg, har den også mulighet til å følge opp sin egen perspektivmelding, noe som ikke alltid er tilfellet. Man kunne dermed håpe at Nasjonalbudsjettet inneholdt en grundig gjennomgang av hvordan handlingsalternativene som er beskrevet følges opp, og om tiltakene som gjennomføres er i rute for å fylle det udekkede finansieringsbehovet som rykker stadig nærmere. En slik samlet omtale finner man ikke i Nasjonalbudsjettet 2018. Flere av handlingsalternativene følges likevel delvis opp i forslaget til statsbudsjett. Alternativene som er beskrevet i perspektivmeldingen er arbeidsalternativer, effektiviseringsalternativet, medfinansieringsalternativet og skattealternativet. Jeg skal gå gjennom disse etter tur.

Arbeidsalternativet består i å øke arbeidsinnsatsen i Norge. Det kan gjøres på mange måter. Normalarbeidstiden kan økes, sykefraværet kan reduseres, innslaget av deltidsstillinger, særlig blant kvinner, kan reduseres, og personer som er utenfor arbeidsstyrken kan tas inn og sysselsettes. Som perspektivmeldingen beskriver må antall timeverk per innbygger øke med 13 prosent fra i dag til 2060 dersom arbeidsalternativet alene skal dekke inndekningsbehovet. Det fremstår som lite realistisk, i en tid der demografiske endringer tilsier lavere gjennomsnittlig arbeidsinnsats, der vi vil ha en velstandsøkning som sannsynligvis delvis vil bli tatt ut i økt fritid, og der nye teknologi og høyere krav til produktivitet kan redusere etterspørselen etter en del arbeidstakere, særlig de med lav kompetanse. Likevel er

arbeidsalternativet sannsynligvis en nødvendig bestanddel av en politikk som møter utfordringene på lang sikt.

Tiltak for å øke arbeidsinnsatsen er fyldig omtalt i Nasjonalbudsjettet i underkapittelet om sysselsettings- og inntektspolitikken. Nå er det en boks om regjeringens tiltak for å øke tilbudet av arbeidskraft (Nasjonalbudsjettet 2018, side 79). Denne ser imidlertid kun på tiltak som tidligere er foreslått, og nevner ikke nye tiltak i 2018-budsjettet. To eksempler på slike tiltak i 2018-budsjettet er fjerning av skattekasse II, som vil gjøre det mer lønnsomt for gifte hvor en har lav inntekt at begge arbeider, og endringer i opptjeningsregelverket for dagpenger. Å fremheve disse til dels kontroversielle tiltakene eksplisitt som en del av strategien for å møte langsiktige inndekningsbehov kunne økt sannsynligheten for at de blir vedtatt.

En annen ting som mangler er anslag på effekten av de tidligere vedtatte forslagene og forslagene som foreslås i årets budsjett. Hvilken effekt endringer i regelverk vil ha på arbeidstilbudet er naturlig nok svært vanskelig å anslå med noe særlig presisjon. Jeg tror likevel det vil være nyttig også med svært omtrentlige anslag hvor det tas store forbehold. Det vil i det minste illustrere hvilken størrelsesorden det er snakk om. Sannsynligvis vil det også vise at tiltakene for å øke arbeidsinnsatsen er for beskjedne i forhold til utfordringen vi står overfor. Fjerning av skattekasse II vil kun øke arbeidsinnsatsen blant de som i dag er i den skatteklassen og endringer i kravene for dagpenger kun påvirke de som ikke oppfyller de nye kravene. Tilsvarende gjelder for de tidligere vedtatte tiltakene som er beskrevet i Nasjonalbudsjettet. Nedkorting av perioden for arbeidsavklaringspenger (AAP) fra 4 til 3 år påvirker kun de som nærmer seg 3 år med AAP. Alle disse endringene påvirker forholdsvis små grupper, og arbeidsinnsatsen i disse gruppene vil i beste fall ikke øke med mer enn noen prosent. Konklusjonen blir dermed at tiltak som monner nødvendigvis må gjelde en større andel av befolkningen.

Tiltak som kan falle under effektiviseringsalternativet er også fyldig omtalt i en egen del av Nasjonalbudsjettet, i kapittel 5.3 Effektivisering av offentlig sektor. I likhet med arbeidsalternativet, er det ikke tydelig beskrevet hvor stor effekt forskjellige tiltak forventes å gi, og utfordringene som er beskrevet i perspektivmeldingen omtales kun som en av motivasjonene bak effektiviseringstiltak. Regjeringen har iverksatt mange reformer som faller innenfor effektiviseringsalternativet. Eksempler er kommunereformen, regionreformen, jernbanereformen og avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Sistnevnte, som i korte trekk

består av at offentlige virksomheter hvert år får sine driftsbudsjetter redusert med 0,5 prosent etter å ha blitt kompensert for lønns- og prisutviklingen, for at deler av den antatte produktivitetsveksten i virksomheten skal komme statskassen til gode, er en reform som tydelig gir innsparinger for staten. De øvrige reformene er mindre tydelige. Der er ofte kvalitet på tjenestene en like viktig eller viktigere motivasjon. Økt kvalitet på offentlige tjenester innenfor uendrede rammer er et aktverdig mål, men bidrar ikke til å dekke inndekningsbehov i offentlige finanser. Omtale av reformer som ikke bidrar til det, kan fort bli et retorisk skalkeskjul som skjuler at den totale innsatsen for å møte utfordringene i perspektivmeldingen ikke er tilstrekkelig. Derfor hadde det vært nyttig med en samlet omtale av alle tiltak som faller innenfor et av handlingsalternativene.

Nasjonalbudsjettet omtaler tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor som sentrale, men ikke tiltak innenfor medfinansieringsalternativet og skattealternativet, noe som kanskje ikke er overraskende. I motsetning til de to første alternativene fremstår ikke disse som spesielt attraktive for politikere, fordi de består av en overføring av ressurser fra privatpersoner til staten. Samtidig skiller de seg fra arbeidsalternativet og effektiviseringsalternativet ved at effekten de har på offentlige finanser er direkte, og ikke avhenger av at incentiver virker etter hensikten eller at planlagte effektiviseringer finner sted. Arbeidsalternativet øker vår velstand og effektiviseringsalternativet kan gi oss bedre effektive tjenester. Medfinansieringsalternativet og skattealternativet har ingen tilsvarende hyggelig bieffekter. De kan likevel være nødvendige hvis man ikke lykkes fullt ut med tilstrekkelig effektivisering og økning av arbeidsinnsatsen. Statsbudsjettet inneholder også noen endringer som kan plasseres innenfor disse to alternativene. Økte barnehagepriser er et eksempel på medfinansieringsalternativer, og økning i den lave satsen i merverdiavgiften for å finansiere

skattereformen og enkelte økninger i miljøavgifter kan inngå i skattealternativet. Summen det er snakk om er små målt i forhold til størrelsen på det fremtidige inndekningsbehovet, men tiltakene som er valgt ut har i liten grad negative bieffekter, og kan derfor anses som en god start. Siden dette typisk er upopulære forslag som kan risikere å bli reversert av Stortinget, fortjener de å fremheves i Nasjonalbudsjettet som en liten del av løsningen på utfordringene i Perspektivmeldingen.

REFERANSER

- Campbell, J., & Shiller, R. (1988). Stock Prices, Earnings, and Expected Dividends. *The Journal of Finance*, 43(3), 661-676.
- Finansdepartementet (2001). Retningslinjer for den økonomiske politikken. St.meld. nr. 29 (2000-2001).
- Finansdepartementet (2010). Nasjonalbudsjettet 2011. Meld. St. 1 (2010-2011).
- Finansdepartementet (2015). Nasjonalbudsjettet 2016. Meld. St. 1 (2015-2016).
- Finansdepartementet (2016). Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland. NOU 2016:20.
- Finansdepartementet (2016). Nasjonalbudsjettet 2017. Meld. St. 1 (2016-2017).
- Finansdepartementet (2017). Nasjonalbudsjettet 2018. Meld. St. 1 (2017-2018).
- Finansdepartementet (2017). <https://www.regjeringen.no/no/no/dokument/statsbudsjettet/statsbudsjettet-2018/nasjonalbudsjettet-2018-tallene-bak-figurene/id2573594/>
- Kjelsrud, A. (2017). Handlingsregelen og endringer i Statens pensjonsfond utland. Økonomiske analyser 2/2017 SSB.
- NBIM (2017). <https://www.nbim.no/investeringene/referanseindeksene/>
- Norges Bank (2017). <http://www.norges-bank.no/Statistikk/Valutakurser/>
- Riekes, H. og Juel, S. (2017). En bedre handlingsregel, Civita-notat 2017/5, Civita
- Shiller, R. (2017). http://www.econ.yale.edu/~shiller/data/ie_data.xls

Valutaseminaret 2018

Voksenåsen hotell (Oslo) onsdag 31. januar

Stabiliseringspolitikk og utfordringer knyttet til finansiell stabilitet

Blant innleiderne er:

- Finansminister Siv Jensen
- Stefan Ingves, Sentralbanksjef i Sverige og leder for Baselkomitéen for banktilsyn i BIS
- Saskia de Vries-van Ewijk, Head of departement at De Nederlandsche Bank
- Svein Gjedrem, Professor II ved NHH og leder for sentralbanklovutvalget
- Morten Baltzersen, Finanstilsynsdirektør
- Ida Wolden Bache, Direktør for Norges Bank Pengepolitikk
- Erling Røed Larsen, Professor II BI

I tillegg blir det festmiddag og utdeling av Prognoseprisen, så sett av dagen!

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



MEDLEM?



*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.
Send til: nina.risassen@samfunnsokonomene.no*

www.samfunnsokonomene.no



RAGNAR NYMOEN
Professor, Økonomisk institutt, Universitet i Oslo

«Alle veit jo det» Mytespinn om Phillipskurven

Nyere forskning viser at historien om Phillipskurven, og om inflasjonsdrivende politikk på 1960- og 1970-tallet, kanskje heller representerer en myte enn reell faghistorie. Dette er et tema som har en viss aktualitet i forbindelse med debatten om makroøkonomiske modeller i SSB og i Finansdepartementet, og sågar for noen viktige premisser for ny sentralbanklov.

STANDARDHISTORIEN OM PHILLIPSKURVEN

Det finnes en historie om makroøkonomifaget som er kjent for alle som har interesse for emnet. Den forteller at Phillipskurven var sentral for utviklingen av modellbasert makroøkonomisk tekning fra 1960-tallet til 1980-tallet, og den formidler et budskap om at datidens økonomer ikke maktet å forstå viktigheten av den gjensidige avhengigheten mellom pris- og lønnsforventninger. Selv om detaljene i historien kan variere, så inneholder den alltid visse hovedpunkter. I det som raskt ble et klassisk vitenskapelig bidrag, oppdaget Phillips (1958) en negativ sammenheng mellom inflasjon og arbeidsledighetsprosent. Dernest, enten under innflytelse av Samuelson og Solow (1960), eller av andre grunner som nå slår oss som naive, begynte beslutningstakere å betrakte Phillipskurven som en samling av inflasjons- og ledighetskombinasjoner som de kunne velge fra. På grunn av denne menyen, ble politikken «inflasjonistisk» i hele vesten, helt fram til da Phelps (1967) og Friedman (1968) revolusjonerte tenkningen ved å påpeke at vedvarende inflasjon ville påvirke forventningene slik at Phillipskurven skiftet, og at det derfor ikke

eksisterte noen trade-off. Endelig: Selv om denne innsikten først møtte motstand, gikk det ikke lang tid før både økonomer og politikere hadde akseptert den nye lærdommen.

SANNHET ELLER MYTE?

Ja, var det ikke slik da? Det oppsiktsvekkende svaret er «nei», dersom man aksepterer argumentene til James Forder i en lesverdig bok fra et par tre år tilbake, Forder (2014). Tvert imot har standardhistorien svært lav sannhetsgehalt, om noen i det hele tatt. Den er snarere en myte, og ikke engang en tilnærmet historisk korrekt fortelling om makroøkonomifagets utvikling gjennom noen viktige etterkrigsår.¹

¹ Boka er blitt anmeldt av bl.a David Laidler (The UK History of Economic Thought Society, October 2015, www.thets.org.uk), Kevin Hoover (Center for the History of Political Economy at Duke University, 2015. <https://hope.econ.duke.edu/node/1151>) og Michael Beggs (History of Economics Review, 2016,64, nr. 1, 79-84).

Forder har selvsagt visst at de færreste ville godta en påstand om kollektiv feiloppfatning av nyere faghistorie, sånn uten videre. Han måtte derfor bringe sterke bevis til torgs. Og det har han greid. Både omfanget av litteraturoversikten, og grundigheten i analysen av litteraturen, gir et overbevisende helhetsinntrykk. Forder er åpen for at det kanskje kan finnes uoppdagete spor «der ute», som kan støtte standardhistorien om Phillipskurveinflasjonisme. Han har ikke lest alt. Men han har sannelig lest mye---flere enn tusen artikler og bøker.

Bit for bit plukker Forder fra hverandre standardhistorien om at det var vanlig at økonomer og beslutningstakerne på 1960- og 1970-tallet la Phillipskurvemenyen til grunn for makroøkonomisk politikk. Samuelson og Solows artikkel fra 1968 må selvsagt kvitteres ut, og vies et helt kapittel. Det samme gjelder statsminister Jim Callaghans landsmøtetale fra 1976, som historikerne har sett på som en eklatant innrømmelse fra en beslutningstaker om feilslått bruk av Samuleson-Solow menyen i økonomisk politikk, jf Sandbrook (2013, s 478-499). Bakgrunnen for talen var at pundet var i fritt fall. Talen ble holdt dagen før britene måtte be IMF om støtte. Ett av flere siktemål var nok å signalisere vilje til innstramning. Kuriøst nok var det svigersønnen Peter Jay som hadde skrevet Callaghans tale. Jay var «nominelt sett» Laboursupporter, men også en av Fleet Streets mest kjente monetarister. Callaghans tale kan dermed være et eksempel på at det ikke er lurt å gi svigersønnen for stort politisk spillerom. I alle ikke fall for den som har et ettermåle å ivareta.

FERSKT MYTESPINN

En klar kandidat til mytens opprinnelse er Friedman (1968). Mytens seiglivethet forutsetter imidlertid stadige gjentakelser. To ferske norske bidrag til mytespinnningen finner vi i en kommentar til den såkalte «modellkampen» i Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, og i den offentlige utredningen om ny sentralbanklov.

Frem til da (Dvs. Lucaskritikken) hadde man trodd at det var en stabil sammenheng mellom inflasjon og arbeidsledighet, kalt Phillips-kurven, og at politikere kunne redusere arbeidsledigheten ved å presse inflasjonen litt opp. Haakon Riekeles: Modellkamp i SSB, Minerva 26. januar 2017.

I dette sitatet sies det riktignok at troen på en stabil Phillipskurve, og en meny, holdt seg helt fram til Lucas (1976), men det er bare et eksempel på en variasjon i hovedmyten.

I NOU 2017-13 om ny sentralbanklov henter vi følgende mytebidrag:

Erfaringene fra 1970-tallet og nyere økonomiske teorier ga ny innsikt i hvordan den økonomiske politikken virker. Det viste seg ikke å være mulig varig å bytte litt høyere inflasjon mot lavere arbeidsledighet. Et forsøk på å øke produksjonen utover det nivået som er forenlig med stabil inflasjon, vil over tid lede til stadig høyere inflasjon. Aktørene i økonomien vil etter hvert ta denne høyere inflasjonen inn i sine forventninger. Resultatet ville derfor etter hvert bli høyere inflasjon alene og ikke høyere aktivitet og sysselsetting. NOU 2017-13, Kapittel 8.2.2, side 107.

Sitatet er også interessant fordi det bygger opp om submyten om at det er ett og bare ett nivå på BNP som er forenlig med konstant inflasjon. Med andre ord, en vertikal langtidss Phillipskurven som antas å gjelde når inflasjonsforventningene har tilpasset seg faktisk inflasjon.

Men det springende punktet i sitatet er likevel setningen «Det viste seg ikke å være mulig varig å bytte litt høyere inflasjon mot lavere arbeidsledighet». Dersom dette ikke bare er ment som en kommentar til litteraturen, så må den vel implisere at noen (viktige enkeltpersoner og institusjoner) i Norge på 1960-70 tallet hadde trodd at det var mulig å bytte litt høyere inflasjon mot lavere ledighet?

ER MYTEN LIKEVEL SANN I NORGE? HISTORIKERE, TA ETT STEG FRAM!

Forders myteavsløring dreier seg i all hovedsak om økonometrisk forskning og om økonomisk politikk i Storbritannia og USA. Det er selvsagt mulig at både tenkingen om lønns- og prisdannelse, og den økonomisk politikken var mer i tråd med standardhistorien her til lands enn i Storbritannia. Det ville i så fall vært et veldig interessant funn, og ganske så overraskende. Gjennom den begrepsavklaringen omkring hovedkursmodellen for lønnsdannelse, som fant sted i Norge på 1960-tallet, burde nemlig økonomer og politikere ha vært godt vaksinert mot Phillipskurvemenyen. Dermed blir dette en mulig «Phillipskurvetråd» som kompetente historikere bør se nærmere på! Mens vi venter på et slikt prosjekt kan vi likevel tillate oss å skrape litt i på overflaten.

For det første kan vi vel slå fast at selv om mye var forskjellig i de vestlige landene de første etterkrigsårene, så var det makroøkonomiske bildet nokså likt. Det viktigste var kanskje at arbeidsløsheten fra mellomkrigstiden ikke kom

tilbake. I stedet opplevde landene tilnærmet full sysselsetting, og ikke bare et par år. Lav og stabil arbeidsledighet ble en ny normaltilstand. «Mirakelet har skjedd» skrev *The Economist* i 1954, «full sysselsetting uten inflasjon», se Sandbrook (2005, s 62).

Det var likevel få som trodde at denne situasjonen var selvoppretholdende og stabil. Dermed ble inflasjonsproblemet flyttet til toppen av den økonomisk-politiske dagsorden. Men ikke på den måten som det framstilles i myten om Phillipskurven. I det store og hele var perioden preget av en tydelig anti-inflasjonisme. Inflasjon var et problem for fortsatt full sysselsetting, og for annen måloppnåelse. Den var ikke et virkemiddel (eller byttemiddel) for å oppnå mål i den økonomiske politikken.

DET VAR INGEN INFLASJONISME I HOVEDKURSMODELLEN

Det er også interessant at historien om utviklingen av den norske modellen for lønnsdannelsen, både som intellektuelt bidrag og som et system for faktisk lønnsdannelse, nærmest er uten spor av Phillipskurvepåvirkning, og slett ikke av inflasjonisme. I Aukrusts internasjonalt publiserte artikkel om hovedkursmodellen, som kom så sent som i 1977, stod arbeidsledighetsprosenten langt nede på listen over faktorer bak lønnsveksten. Poenget var at det var verdien av arbeidsproduktiviteten som definerte hovedkursen for lønnsutviklingen. Dette var helt i overenstemmelse med det Forder kaller teorien om L-formede lønns- og priskurver, som dominerte i litteraturen på 1950-tallet og framover, og som sett med dagens øyne kanskje fortøner seg som en litt underlig teori om «eksogen lønn», i alle fall i relasjon til arbeidsledighetsprosenten. Med andre ord: så langt fra Phillipskurven som det var mulig å komme!

For ordens skyld: norske økonomer hadde selvsagt kjennskap til Samuelson-Solow menyen. Haavelmo presenterte den i en forelesning på et etterutdanningskurs i november 1961, Haavelmo (1962). Vi kan bare anta, som en orientering om et nytt, men allerede diskutert, bidrag til den internasjonale litteraturen.

INFLASJONISME I NORGE PÅ TROSS AV HOVEDKURSVAKSINE?

Et annet punkt som «ønskede» historieprosjektet kunne se nærmere på, er hvordan (og av hvem) det ble banet vei for den type motkonjunkturpolitikk som ble drevet både under Kleppe-pakkenes tid, og under Willoch. Med

bakgrunn i hovedkursmodellen burde norske økonomer lett ha påpekt at slik politikk neppe ville kunne gå bra. Men det skjedde tilsynelatende ikke. Når vi betrakter det hele utenifra virker det ikke som at Aukrust eller noen andre i SSB «sa i fra» til Finansdepartementet. Var dette et utslag av (for) stor lojalitet overfor departement, eller hadde man mistet troen på egne modeller? Hadde våre egne fagfolk latt seg påvirke av den importerte standardhistorien? Det virker ikke spesielt sannsynlig, men det var først Sysselsettingskommisjonen fra 1992 som satte skapet tilbake på plass. Da var også Phillipskurvens gjesteopptreden i byråets makroøkonomiske modell over, erstattet av en modernisert L-formet lønnsmodell. Var det tilfeldig? Det spørsmålet kan forhåpentligvis også fagets historikerne en gang besvare.

NORGES BANKS INNTAKELSE I PHILLIPSKURVEN

Og Phillipskurven, hvordan gikk det med den i Norge? Jo, etter å ha blitt bortvist fra SSBs modeller, re-immigrerte Phillipskurven, men da til Norges Banks pengepolitiske modellverden, og under navnet Ny-Keynesiansk Phillipskurve, Galí og Gertler (1999). Nå skal det sies at det hverken er mye som minner om Keynes eller Phillips i denne modellen. Blant annet så man i første omgang bort fra relasjonen mellom lønnsvekst og arbeidsledighet, som jo var selve forskningsprosjektet til Phillips. Til erstatning brukte Norges Banks modell en ligning mellom inflasjonen «i dag», forventet inflasjonen «i morgen» og en indikator på marginale produksjonskostnader i næringslivet. Empirisk sett var denne sammenhengen så vaklevoren at det er et spørsmål i seg selv hvilke standarder som ble brukt da den ble integrert i bankens modell, se blant andre Bårdsen mfl (20049, Nymoen og Tveter (2007).

Det kan hende at svaret ligger i Norges Banks søkende utvikling av egen rolle som inflasjonsstyrer tidlig på 2000-tallet. I denne prosessen passet det godt å bruke makroøkonomisk teori som nedtonet betydningen av lønnsdannelsen, og spesielt det institusjonelle apparatet rundt den. Bankens virkemiddelbruk framstod dermed som mer, ja nettopp, sentral. Det var kanskje også lettere å renonsere på vanlige økonometriske standarder, med henvisning til at alle ledende sentralbanker tok i bruk den samme Ny-keynesianske Phillipskurven. Så mange kloke hoder kunne da umulig ha feiloppfattet sentrale aspekter ved lønns- og prisdannelsen? Men ifølge *Financial Times*, er det i dag en begynnende selverkjennelse om at nettopp dette kan ha skjedd, se Giles (2017).

Her er vi kanskje framme ved et berøringspunkt med kurven til Phillips fra 1958, og dagens rådende pengepolitiske tenkning. Phillips' forskningsprosjekt var nettopp å vise at datidens teori (den ovenfor nevnte, om eksogen lønn, komplekse institusjonelle faktorer, og L-form på det som måtte være av sammenheng mellom lønn og ledighetsprosent) var feil. Hans prosjekt var å vise empirisk at det i stedet var en stabil, markedsbestemt og institusjonelt uavhengig, sammenheng mellom lønnsvekst og ledighetsprosent. Selv om Phillips tok feil, noe som ble vist allerede i Lipsey (1960), gjenfortelles hans hovedtese av Norges Bank, og de andre sentralbankene som man sammenligner seg med. Aksebetegnelse kan riktignok være endret, men budskapet er det samme gamle: Ved å justere én variabel (i dag renten) kan det avleses en forutsigbar endring i inflasjonen. Denne sammenheng er i all hovedsak fundert på individuell markedsrett, og bør helst forvaltes av en uavhengig sentralbank, slik at den ikke blir forsøkt utnyttet på den måten som den opprinnelige Phillipskurven ble (ifølge myten bør det legges til).

REFERANSER:

- Aukrust, O. (1977). Inflation in the Open Economy. A Norwegian Model, i *World Wide Inflation. Theory and Recent Experience*, L.B. Klein og W.S. Sälant (red.) Washington D.C, Brookings. Artikler 96, Statistisk Sentralbyrå (1977)
- Bårdsen, G., E. S. Jansen, og R. Nymoen (2004). Econometric Evaluation of the New Keynesian Phillips Curve. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Oxford. Oxford University Press.
- Forder, J. (2014). *Macroeconomics and the Phillips Curve*. Oxford. Oxford University Press.
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, 58, 1-17.
- Galí, J. og M. Gertler (1999). Inflation Dynamics: A Structural Econometric Analysis. *Journal of Monetary Economics*, 44(2), 233-258.
- Giles, C. (2017). Central Bankers Face a Crisis of Confidence as Models Fail. *Financial Times* 11 Oktober 2017.
- Haavelmo, T. (1962). Spesielle emner i økonomisk teori, Forelesning 9-11-61 (Etterutdanningskurset), bearbejdet og forkortet av A.D. Johansen. *Sosialøkonomen*. nr.1, s. 10-11.
- Lipsey, R. G. (1960). The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wages in the United Kingdom 1862-1957: A Further Analysis. *Economica*, 27, 1-31.
- Lucas, R.E. (1976). "Econometric Policy Evaluation: A Critique", i *The Phillips Curve and the Labor Market: Carnegie-Rochester Series on Public Policy* (vol. 1), K. Brunner og A.H. Meltzer (red.) Amsterdam. North-Holland, 19-46.
- Nymoen, R. og Ø. Tveter (2007). Er Norges Banks pengepolitiske modell en god nok modell for norsk økonomi? *Økonomisk Forum*, 61(5), 45-54.
- Phelps, E. S. (1968). Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium. *Journal of Political Economy*, 76(4), 678-711.
- Phillips, A.W.H (1958). The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1958. *Economica*, 25(100), 283-99.
- Sandbrook, D. (2005). *Never Had it So Good. A History of Britain from Suez to the Beatles*. London, Little, Brown Book Group.
- Sandbrook, D. (2013). *Seasons in the Sun. The Battle for Britain 1974-1979*. London, Penguin Books.
- Samuelson, P.A. og R.M. Solow (1960). Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy. *American Economic Review*, 50(2), 177-94.

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



KJETIL HATLEBAKK HOVE
Seniorforsker, Forsvarets forskningsinstitutt

Særegen kostnadsvekst i Forsvaret?

Med tilsynelatende økende kraft har det over mange år vært hevdet at forsvarssektoren står overfor en særegen kostnadsvekst, og at manglende oppfølging av denne veksten fører til at Forsvaret gradvis må bygges ned. Slike bekymringer er imidlertid ikke nytt, og særeheter ved forsvarskostnader har vært omtalt i den forsvarøkonomiske litteraturen siden 1980-tallet. I denne artikkelen forklarer vi hvorfor vi også i den norske langtidsplanleggingen legger til grunn av kostnadene vokser mer enn ellers i økonomien. Den sentrale årsaken er viktigheten av å opprettholde våpensystemenes relative effekt, som betyr at våpensystemer stadig må oppgraderes uten at oppgraderingene nødvendigvis forbedrer forsvarsevnen fordi, forsvarsevne er en relativ størrelse. I forsvarsbudsjettet for 2018 er avsetning til den særegne kostnadsveksten for første gang spesifisert.

BAKGRUNN

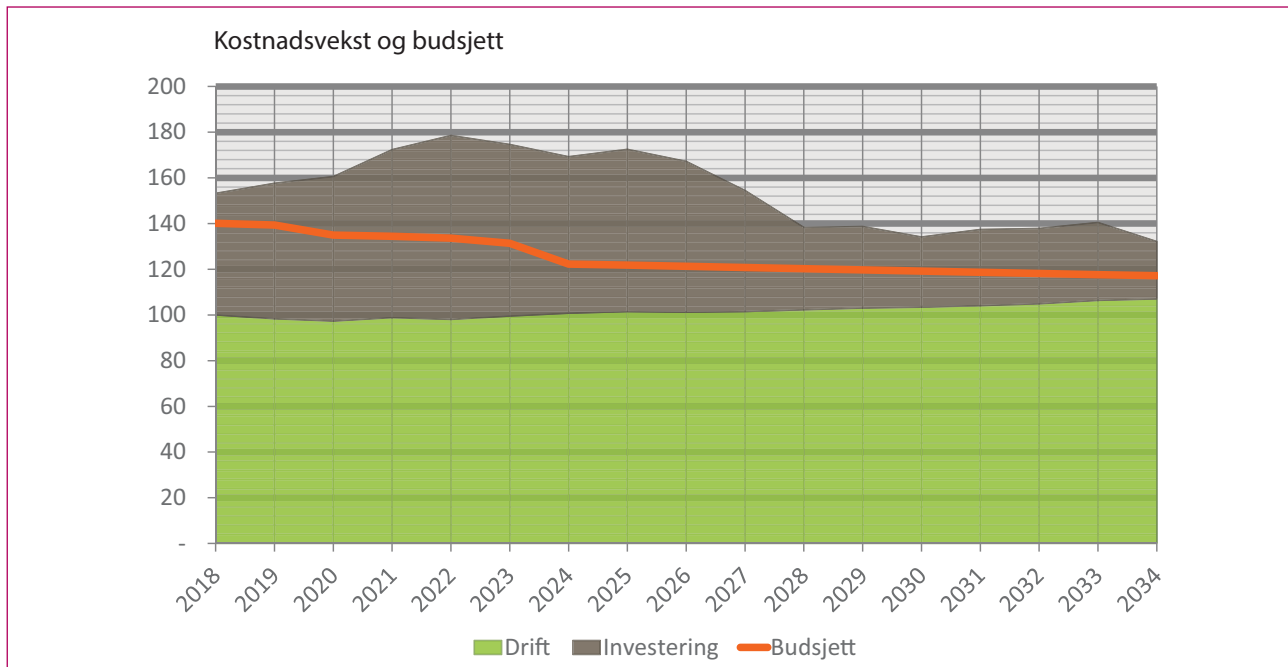
I debatten rundt Forsvaret har det de siste tiårene vært en gjennomgangsmelodi at forsvarssektoren har en særegen kostnadsvekst, og at uten økte budsjetter vil Forsvaret gradvis forvitte. Ved fremleggelsen av sitt fagmilitære råd i oktober 2015 la forsvarsjefen stor vekt på at med mindre man begynner å dekke inn kostnadsveksten gjennom budsjettøkninger, vil Forsvaret over tid måtte bygges ned (Forsvaret, 2015). I sin årstale i Oslo Militære Samfund i 2016 vektla forsvarsminister Ine Eriksen Søreide at også den politiske ledelsen anerkjenner at Forsvaret har en utfordring med en særegen kostnadsvekst (Søreide, 2016). At Forsvaret har en særegen kostnadsvekst er siden nevnt

eksplicit både i regjeringens forslag til ny langtidsplan (Forsvarsdepartementet, 2016a) og i Stortingets vedtak av ny langtidsplan (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2016).

Bekymringene rundt kostnadsvekst i forsvarssektoren er derimot ikke av ny dato.² Kostnadsvekst har vært en kilde til bekymring i alle fall i to hundre år og er blant annet nevnt som årsak til en av de første store nedrustningsavtalene, Rush-Bagot-avtalen mellom USA og Canada (ved koloniherrn Storbritannia) i 1817 (Dove, 2015), og som en sentral begrunnelse for en av de første store

¹ Forfatteren takker en anonym fagfelle for tilbakemeldinger til en tidligere versjon av artikkelen.

² Med kostnadsvekst mener vi i denne artikkelen veksten i kostnad per enhet av det noe diffuse begrepet sikkerhet, som er det Forsvaret produserer. Vi kommer tilbake til en mer grundig definisjon i neste kapittel.



Figur 1 Forventet behov og finansiering for forsvarssektoren 2018–2034, før vedtak av langtidsplan og ny finansiering.

Note: Driftskostnader indekset til 100 i 2018. Budsjettet er et videreført 2017-budsjett, inkludert årlig reduksjon som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen og med avslutningen av midlertidig tilleggsfinansiering til investeringer nye kampfly i 2023. Verdier er uttrykt utover pris- og lønnskompensasjon.

internasjonale fredskonferansene – Haag-konferansen i 1899 (Morrill, 1974). I nyere tid slo temaet kanskje for alvor gjennom i USA med den såkalte Spinney-rapporten (Spinney, 1980), som førte til at TIME viet forsiden og hovedtemaet til kostnadsvekst i forsvaret (Isaacson, 1983). Omtrent samtidig kom den lett humoristiske boken om Augustines lover (Augustine, 1983), hvor det fremholdes at med videreført enhetskostnadsvekst for kampfly vil USA bare ha råd til å kjøpe ett fly i 2054.

Figur 1 viser det estimerte kostnadsbildet for den norske forsvarssektoren i perioden 2018–2034, basert på regjeringens forslag til ny langtidsplan. Kombinasjonen økende kostnader utover pris- og lønnskompensasjon og et forventet fallende budsjett, grunnet avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, gjør at det kreves store reduksjoner i forsvarsstrukturen for å holde seg innenfor rammene. Med dette som bakgrunn vedtok Stortinget å øke budsjettet de neste 20 årene med 180 milliarder 2017-kroner (Forsvarsdepartementet, 2016c). Beregnet kostnadsvekst utgjør rundt 50 av disse milliardene. I resten av denne artikkelen forklarer vi hvorfor det i langtidsplanleggingen legges til grunn en slik kostnadsvekst og hvordan dette gjør seg utslag i budsjettet for 2018.

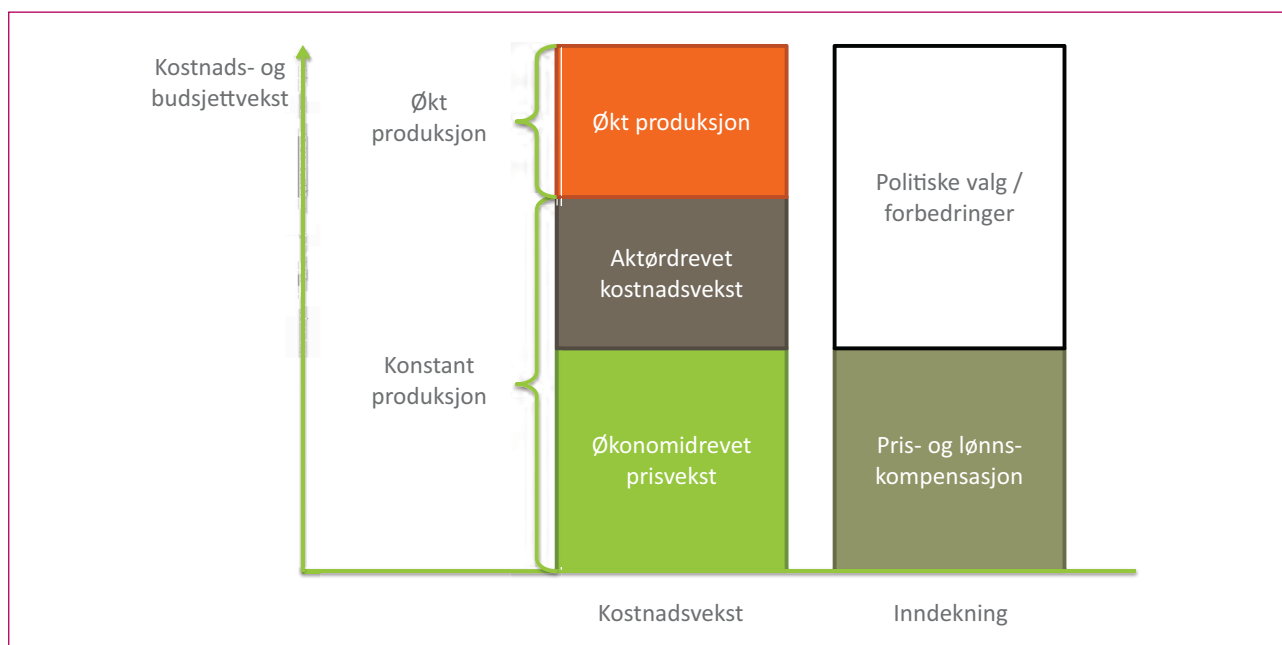
ULIKE TYPER KOSTNADSVEKST

Dersom vi ønsker å si noe om kostnadsveksten for det Forsvaret produserer, må det være mulig å si noe fornuftig om hva Forsvaret produserer. Forsvarets primæroppgave er å produsere sikkerhet for landets innbyggere, men produksjon av sikkerhet er særdeles vanskelig målbart (se for eksempel Hartley og Solomon, 2015). Forsvaret har i oppdrag å løse ni oppgaver, blant annet knyttet til forsvar, avskrekking, etterretning, samfunnssikkerhet og internasjonale operasjoner (Forsvarsdepartementet, 2017). Også løsningen av disse oppgavene er vanskelig å måle. I den økonomiske delen av langtidsplanleggingen antar man at hvert fly, hvert fartøy og hver soldat produserer samme oppgaveløsning over tid, med mindre det ligger føringer for annet. Selve føringene kan være begrunnet i avanserte metoder for å kvantifisere oppgaveløsningen (se for eksempel Glærum og Hennum, 2010, 2016), men uten annen informasjon antar man altså at output er lik input og at våpensystemer anskaffes i samme antall som eksisterende systemer når eksisterende systemer faller for levetid. I den gjeldende langtidsplanen er det imidlertid lagt slike føringer for de største investeringsprosjektene (kampfly, ubåter og maritime overvåkningsfly). Selv om det anskaffes færre F-35 enn vi anskaffet F-16, skal de løse flere oppgaver.

Skillet mellom input og output i forsvarssektoren er sentralt: I Norge skiller vi mellom to typer kostnadsvekst: økonomidrevet prisvekst og aktørdrevet kostnadsvekst.³ Økonomidrevet prisvekst er som prisvekst på innsatsfaktorer ellers i samfunnet, det vil si prisvekst på alt fra flybensin til kaffe. Her er det faktorsammensetningen som avgjør om forsvarssektoren totalt sett har høyere eller lavere prisvekst enn samfunnet for øvrig. I nasjonalregnskapet har næringen Forsvar, som langt på vei sammenfaller med det vi til daglig omtaler som forsvarssektoren, en høyere prisvekst på sin produktinnsats enn både Fastlands-Norge generelt og den øvrige offentlige forvaltningen (Hove, 2015, Borge mfl., 2017). Denne økonomidrevne prisveksten er det meningen at skal kompenseres gjennom den pris- og lønnskompensasjonen som hvert år gis over statsbudsjettet (Eide, 2012). Mens lønnskompensasjonen antageligvis dekker den lønnsvekst den er forutsatt å dekke, er det mer usikkerhet knyttet til priskompensasjonen. Denne beregnes på forskudd og det finnes lite offentlig tilgjengelig informasjon om hvordan den beregnes, utover at SSBs MODAG-modell utgjør et grunnlag (Finansdepartementet, 2010). I langtidsplanleggingen antas ikke den økonomidrevne prisveksten å utgjøre et problem, ettersom den forutsettes kompensert.

³ En grundigere diskusjon av kostnadsvekst er gitt i Hove og Lillekveland (2015, 2017a, 2017b).

De 50 milliarder kronene i kostnadsvekst skyldes derfor den aktørdrevne kostnadsveksten. Denne kostnadsveksten er drevet av både utenlandske og norske aktører, og er den kostnadsveksten som anses nødvendig for å opprettholde den konstante produksjonen av sikkerhet over tid. For eksempel kan driftskostnader øke fordi luftovervåkningssystemer må oppgraderes med mer avanserte og vedlikeholdskrevende sensorer, fordi potensielle motstandere har redusert radarsignaturen på sine fly. Selv om våpensystemene har fått bedre absolutt ytelse (effekt), blir den relative effekten målt mot en motstanders våpensystemer ikke nødvendigvis forbedret. Denne kostnadsveksten, som oppstår fordi et våpensystems relative effekt opprettholdes, har ikke vært kompensert på tilsvarende måte som med pris- og lønnskompensasjonen. Den må dekkes inn gjennom politiske prioriteringer eller gjennom forbedringer og effektivisering. På samme måte må eventuelle beslutninger om økt produksjon, altså en økning i forsvarsevne, finansieres av politiske prioriteringer. Figur 2 skisserer sammenhengene. I det videre tar vi for oss hvorfor langtidsplanleggingen legger til grunn slik en aktørdrevet kostnadsvekst og hva som skiller Forsvarets kostnadsvekst fra kostnadsvekst i andre sektorer.



Figur 2 Sammenhenger for kostnadsvekst og inndekning.

fotballspilleren i seg selv som er verdt flere hundre millioner, men den relative spisskompetansen. Den stadig økende forskjellen mellom seier og tap (i form av tabellplasseringer, som så gir tilgang til økonomisk lukrative europacuper) kombinert med høy betalingsvilje blant de som liker å se fotball, kan være én av forklaringene bak høye, og sterkt voksende, overgangssummer i fotballen.⁴ Fantasien trenger heller ikke strekkes veldig langt for å tenke seg hva som ville skjedd med prisene på TV-apparater dersom kun de til enhver tid 50 prosent beste apparatene i et område fungerte.

I Norge påpekte allerede Forsvarskommisjonen av 1974 at Forsvaret stod overfor en spesiell type kostnadsvekst for å opprettholde det de kalte den relative forsvarsevnen (NOU 1978:9). Helt siden den første økonomiske beregningsmodellen for de norske forsvarskostnadene ble laget i 1976 har det derfor vært mulig å planlegge med en slik særegen kostnadsvekst (Blomseth, Helgesen, Lensberg, og Thorvaldsen, 1976). Lønninger, som utgjør rundt 40 prosent av forsvarssektorens kostnader, forutsettes altså kompensert gjennom lønnskompensasjonen. For den omtrent tilsvarende like store andelen materiell, varer og tjenester er kostnadsveksten forutsatt å være rundt én prosent årlig (Gulichsen, 2015). For investeringer gjøres det egne vurderinger for hvert våpensystem om kostnadsvekst mellom generasjoner. Tidligere studier har vist at enhetspriser for ulike våpensystemer historisk har vokst med 2–7 prosent årlig utover generell inflasjon (Hove og Lillekvelland, 2016). Disse tallene inneholder altså i praksis ytelsesforbedringer og halveres omtrent dersom vi korrigerer for karakteristika som høyde, lengde, vekt, hastighet og rekkevidde.

Økende enhetskostnader har følger som kan bidra til en selvforsterkende kostnadsvekst (Kirkpatrick og Pugh, 1983). Blant annet på grunn av økende enhetskostnader tar man seg ikke råd til å erstatte et utgående system med tilsvarende antall enheter av det nye. Det øker i neste omgang enhetskostnaden for flyene eller fartøylene fordi industrien får lavere skala i produksjonen. For Forsvaret blir det også færre enheter å fordele faste kostnader på, slik at driftskostnadene per enhet av et våpensystem eller per enhet aktivitet over tid går opp (Krey og Presterud, 2012). Å fase ut hele våpensystemer heller enn stadig å redusere antall enheter av hvert system har vært lite diskutert i Norge. En slik diskusjon har pågått i andre land,

for eksempel i Danmark, som endte med å avskaffe sitt ubåtvåpen for flere år siden.

Et annet typisk svar på økende investeringskostnader har vært å forlenge levetiden for våpensystemene. Dette kan imidlertid medføre at driftskostnadene går opp, ettersom eldre materiell gjerne blir gradvis dyrere å vedlikeholde. En studie på data fra det amerikanske luftforsvaret finner belegg for høy kostnadsvekst helt i starten av et systems levetid og når systemet blir mer enn 30 år (Hawkes og White, 2008).

For å opprettholde den relative effekten kreves en kontinuerlig forbedring av teknologi. På grunn av turneringseffekten ligger ofte den teknologi Forsvaret ser for seg å anskaffe helt på grensen av hva som er tilgjengelig. Gitt menneskets tendens til å være tids- og teknologioptimister fører dette ofte til at kostnadene blir betydelig høyere enn forutsatt, spesielt dersom man verken kan gjøre endringer i tidsplan eller kravspesifikasjon. Kostnadsvekst underveis i investeringsprosjekter er også grundig undersøkt, spesielt i den amerikanske litteraturen (Arena, Leonard, Murray, og Younossi, 2006; Bajari og Tadelis, 2001; Bolten, Leonard, Arena, Younossi, og Sollinger, 2008; Cancian, 2010; Crocker og Reynolds, 1993; McNicol, Tyson, Hiller, Cloud, og Minix, 2005; O'Neil, 2011; Porter mfl., 2009; Smirnoff og Hicks, 2008; Younossi mfl., 2007). I seg selv er imidlertid ikke kostnadsvekst i anskaffelsesprosjekter ensbetydende med kostnadsvekst over tid, dersom kostnadene sprekker med like mye hver gang. (for den operative evnen er det derimot ikke bra dersom høyere kostnader enn planlagt betyr at man ikke har penger til å drifte systemene).

En annen faktor som har betydning for kostnadsvekst, er at det for forsvarsmateriell er lavere substitusjonsmuligheter enn i mange andre bransjer (Connor og Dryden, 2013; Gulichsen og Pedersen, 2012). Dette er dels på grunn av et begrenset antall tilbydere og dels på grunn av politiske reguleringer. Gulichsen og Pedersen omtaler blant annet styring på antall årsverk som et eksempel på en politisk beslutning som reduserer substitusjonsmulighetene og kan øke kostnadsveksten.

ØVRIGE MEKANISMER SOM KAN BIDRA TIL KOSTNADSVEKST

Det er ikke nødvendigvis bare relativ effekt-mekanismen som bidrar til økende kostnader. Årsaker som nevnes i dette kapittelet kan bidra til høye kostnader, men bidrar ikke nødvendigvis til økende kostnader over tid.

⁴ Den gjennomsnittlige årlige veksten på prisen på de som til enhver tid er verdens beste fotballspiller er 7 prosent utover inflasjon, omtrent som for kampply (Hove og Lillekvelland, 2015).

Markedet for forsvarsmateriell skiller seg ganske mye fra et frikonkurransemarked. I hvert land er det stort sett bare én kunde av store våpensystemer. For en del systemer finnes også i praksis bare én tilbyder. I et slikt bilateralt monopol avgjøres prisene av relative maktforhold. Prisveksten på forsvarsmateriell kan derfor tilta dersom produsentene øker sin forhandlingsmakt, for eksempel gjennom fusjoner. Stater kan øke sin forhandlingsmakt blant annet gjennom å opptre mer samlet. F-35-anskaffelsen er et eksempel på et slikt samarbeidsprosjekt, hvor flere land går sammen om å anskaffe fly med relativt lik konfigurasjon.

Det oppstår også fort public choice-relaterte utfordringer i forsvaret (Hartley, 2016). Slike utfordringer inkluderer blant annet stemmemaksimerende politikere, budsjettmaksimerende byråkrater og et militært-industrielt kompleks, som Dwight Eisenhower advarte mot i sin klassiske avskjedstale som president i 1960. Spinney (1980) delte, for amerikanske forhold, slike mekanismer inn i to:

- *Front loading*, som innebærer en overestimering av kapabiliteter og underkommunikasjon av mulige fremtidige problemer. Formålet med dette er å få et investeringsprosjekt vedtatt.
- *Political engineering*, som handler om å spre bruken av dollar, arbeidskraft og profitt over så mange kongressdistrikter som mulig. Formålet er å hindre at et prosjekt blir kansellert.

Heller ikke i Norge har man vært fremmed for å bruke Forsvaret som distriktspolitisk virkemiddel (se for eksempel Thorkildsen, 2009). Dette kan føre til høyere kostnader over tid dersom for eksempel transportkostnader har spesielt høy prisvekst, eller dersom effektiviseringsarbeidet går saktere enn det ville gjort ved en mer hensiktsmessig lokalisering.

Et kjent fenomen når det gjelder forsvarsinvesteringer er såkalt *gold plating*, eller *requirements creep*, altså at det anskaffes bedre våpensystemer enn hva som er formålstjenlig. Presterud og Øhrn (2015) gjorde en studie av anskaffelsesprosessene i Forsvaret hvor flere av respondentene i undersøkelsen peker på at *gold plating* forekommer. Det kommer også frem at respondenter innenfor landdomenet mener Hæren bør prioriteres dersom investeringsmidlene øker, at personer innenfor sjødomenet mener Sjøforsvaret bør prioriteres, og så videre. Forfatterne peker både på litteraturen om budsjettmaksimerende byråkrater, prinsipal-agent-litteraturen og at de som stiller kravene sitter på en ekspertmakt som forklaringer. Kostnadsveksten kan være uendret over tid ved samme grad av *gold plating* over tid,

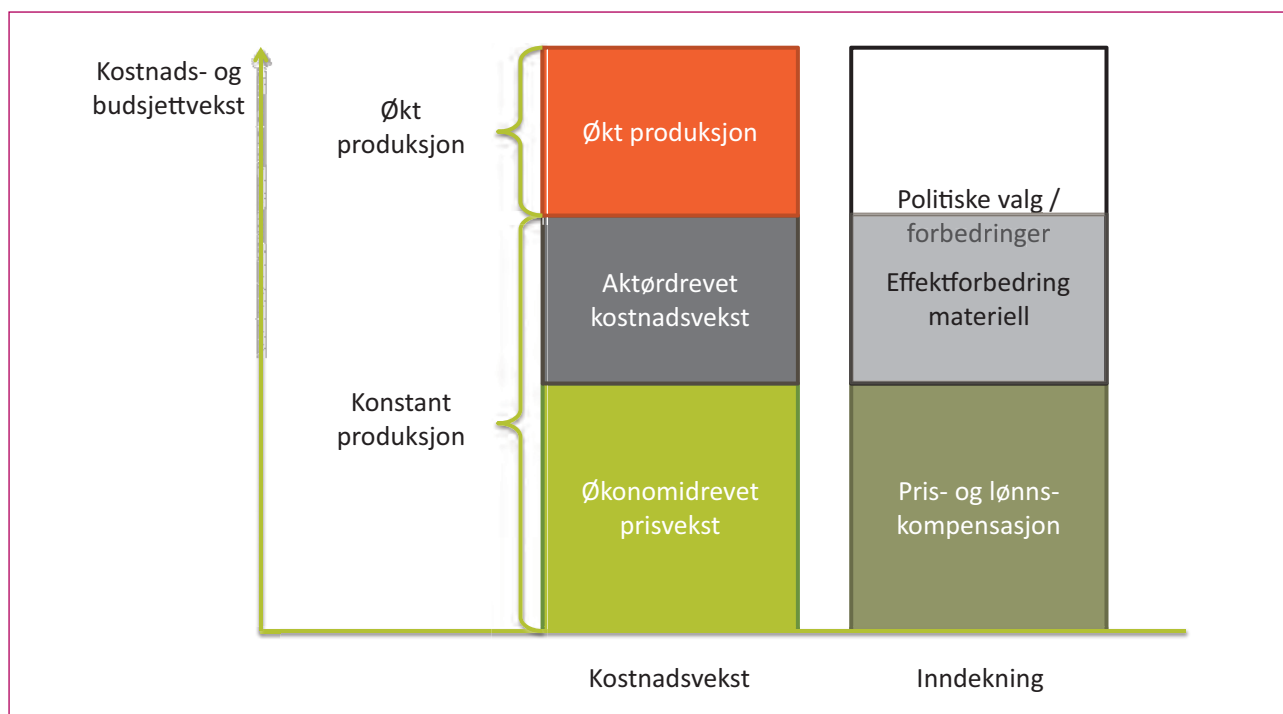
men dersom graden av *gold plating* i Forsvaret øker over tid, vil det kunne gi kostnadsvekst.

HÅNTERING AV DEN AKTØRDREVNE KOSTNADSVEKSTEN

En mulighet for å håndtere den aktørdrevne kostnadsveksten og relativ effekt-mekanismen er gradvis å redusere det politiske ambisjonsnivået for Forsvaret. Dette fremstår som et politisk lite attråverdig valg. Et annet alternativ er gradvis å øke bevilgningene. Fra og med 2017 er det for første gang satt av penger for å dekke kostnadsvekst som følger av relativ effekt-mekanismen (Forsvarsdepartementet, 2016d, 2016b), i tråd med forutsetningene fra den vedtatte langtidsplanen. I første omgang er det satt av penger til økte driftskostnader i Cyberforsvaret, Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Heimevernet og Kystvakten. Bevilgningen første år er 77 millioner kroner, eller cirka én prosent av driftsbudsjettet knyttet til materiell, varer og tjenester i disse grenene. Avsetningen går under betegnelsen effektforbedring materiell (Hove, 2017). Figur 4 viser hvordan en slik avsetning fungerer dersom den er ment å dekke all aktørdrevet kostnadsvekst: alle resterende budsjettøkninger går da i prinsippet til å dekke økt produksjon av sikkerhet.

I forsvarsbudsjettet for 2018 er disse avsetningene for første gang spesifisert per budsjettkapittel. Tabell 1 viser fordelingene, som i statsbudsjettet er kalt «erfart kostnadsvekst».⁵ Tallene for hvert kapittel er avsatt av Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben på bakgrunn av innmeldte behov fra grenenes staber (Hove, 2017). Derfor vil summene variere mellom kapitler over år. Med tilsvarende avsetning som i år vil total avsetning over langtidsperioden beløpe seg til 17 milliarder kroner, om lag ti prosent av den vedtatte økningen i langtidsplanen. To av årsakene til at beløpet ligger såpass mye lavere enn de 50 milliarder kronene det er forutsatt at blir total kostnadsvekst, er at investeringer foreløpig ikke er en del av avsetningen (kostnadsvekst må håndteres innenfor de enkelte anskaffelsesprosjekter) og at deler av den beregnede kostnadsveksten gis som egne tilleggsbevilgninger (for eksempel til nye kampfly).

⁵ Dette er noe upresist med tanke på etablert begrepsbruk. Erfart kostnadsvekst beskriver egentlig all kostnadsvekst utover den økonomi-drevne prisveksten som er nødvendig for å opprettholde den relative effekten. Så lenge pris- og lønnskompensasjonen dekker den økonomi-drevne prisveksten, vil erfart kostnadsvekst altså tilsvare den aktørdrevne kostnadsveksten. Effektforbedring materiell beskriver den delen av den aktørdrevne kostnadsveksten som dekkes gjennom den omtalte bevilgningen (Hove, 2017).



Figur 4 Sammenhenger for kostnadsvekst og inndekning.

Tabell 1 Avsetninger som «erfart kostnadsvekst» i regjeringens forslag til forsvarsbudsjett for 2018.

Budsjettkapittel	Avsetning
1720 (Felleskapasiteter i Forsvaret)	28,9 millioner kroner
1731 (Hæren)	31,0 millioner kroner
1732 (Sjøforsvaret)	0,8 millioner kroner
1733 (Luftforsvaret)	10,7 millioner kroner
1734 (Heimevernet)	5,9 millioner kroner
Totalt	77,3 millioner kroner

Så lenge et underliggende premiss er at forsvarsevnen minst skal opprettholdes over tid, er det mye ved en slik avsetning som er positivt for Forsvaret. Det vil imidlertid også være noen utfordringer knyttet til en slik avsetning, blant annet:

- Det kan være vanskelig å skille mellom hva som er aktørdrevet kostnadsvekst og hva som eventuelt øker den relative effekten (produksjonen). Tilsvarende er det vanskelig å skille mellom hva som er økonomidrevet prisvekst og hva som er aktørdrevet kostnadsvekst. Det er viktig for avsetningens legitimitet at man på en troverdig måte klarer å identifisere et slikt skille.
- Den totale avsetningen må bestemmes på forhånd. Dersom tildelingen er for lav, vil det måtte brukes penger fra den øvrige delen av budsjettet for å

oppretholde relativ effekt. Dersom tildelingen er for høy, kan kostnadsvekst bli en selvpoppfyllende profeti.

- Incentivene til å effektivisere kan bli redusert, fordi budsjettene uansett øker hvert år. Dette problemet kan gjøres mindre ved å la grenene beholde midler de klarer å effektivisere.
- Incentivene til å gjøre korrekte vurderinger av levetidskostnader blir redusert. I et investeringsprosjekt kan man ta sjansen på å underestimere fremtidige kostnader og heller satse på at man klarer å få en større del av avsetningen til effektforbedring materiell senere.
- Pengene fordeles ved at grenene rapporterer sine behov til Forsvarsstaben (FST). Imidlertid finnes ingen god kvantitativ metode for FST å prioritere mellom ulike behov, som for eksempel forholdet mellom økt kostnad for Forsvaret og økt kostnad for motstander. Fordelingen må dermed gjøres basert på kvalitative vurderinger, noe som krever at disse utvikles gjennom erfaring og at oppdaterte kriterier kommuniseres til grenene på en god måte.

Når det gjelder de øvrige mekanismene, de som forårsaker høye kostnader, men ikke nødvendigvis høy kostnadsvekst, er det mulig å gjøre noe med både årsakene til og konsekvensene av disse. Dette gjøres blant annet ved at man studerer alternative forsvarsstrukturer som kanskje

kan løse oppgavene på en annen måte for samme ressursbruk, blant annet slik man har gjort i landmaktutredningen. Ellers er klassiske tiltak bedre risikostyring, forbedrede incentiver, mer internasjonalt samarbeid, klarere styring, effektivisering og bruk av ekstern kompetanse i anskaffelsesprosjekter (Hove og Lillekvelland, 2017a).

Selv om mange gode tiltak er, og kan bli, iverksatt, løser det ikke utfordringene knyttet til å opprettholde den relative effekten. Så lenge kriser eller konflikter kan oppstå, så lenge det ikke er akseptabelt å redusere forsvarsevnen, og så lenge potensielle motstandere har betalingsvilje for å oppgradere sine forsvar, kan det forventes en særegen kostnadsvekst i Forsvaret.

REFERANSER

- Arena, M. V., R. S. Leonard, S. E. Murray og O. Younossi. (2006). *Historical cost growth of completed weapon system programs* (Technical Report No. 343). Santa Monica, CA: Rand Corporation. Hentet fra http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR343.html
- Augustine, N. R. (1983). *Augustine's Laws and major system development programs. Revised and enlarged* (2. utg.). New York: American Institute of Aeronautics and Astronautics.
- Bajari, P. og S. Tadelis. (2001). Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. *RAND Journal of Economics*, 387-407.
- Blomseth, H. J., Ø. Helgesen, H. T. Lensberg og B. Thorvaldsen. (1976). *Brukerveiledning for BUDSJ* – En EDB-basert budsjettmodell for langtidsplanlegging i Forsvaret (FFI-notat S-445). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Bolten, J. G., L. Leonard, S. Robert, M. V. Arena, O. Younossi og J. M. Sollinger. (2008). *Sources of Weapon System Cost Growth: Analysis of 35 Major Defense Acquisition Programs* (Monograph No. 670). Rand Corporation. Hentet fra <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG670.html>
- Borge, L-E., K. H. Hove, T. Lillekvelland og P. Tovmo. (2017). 'The Baumol Effect in Defence and Public Administration'. NTNU Working Paper. NTNU/FFI.
- Cancian, M. F. (2010). Cost growth: Perception and reality. *Defense Acquisition Review Journal*, (55), 389-403.
- Connor, K. og J. Dryden. (2013). *New Approaches to Defense Inflation and Discounting* (No. RR237). RAND Corporation. Hentet fra http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR237.html
- Crocker, K. J. og K. J. Reynolds. (1993). The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement. *RAND Journal of Economics*, 24(1), 126-146.
- Dove, M. (2015). Rush-Bagot Pact (1817). I C. J. Magoc og D. Bernstein (Red.), *Imperialism and Expansionism in American History: A Social, Political, and Cultural Encyclopedia and Document Collection* (s. 71-72). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Eide, E. B. (2012). Forsvarsomstilling med svært gode resultater. *Norsk Militært tidsskrift*, 2012(3).
- Finansdepartementet (2010). Svar på spm. 255 fra Finanskomiteen/Høyres fraksjon av 8. okt 2010. Hentet 22. mai 2017, fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Hyre255/?all=trueogparti>
- Forsvaret (2015). *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret. Hentet fra http://forsvaret.no/fakta/_ForsvaretDocuments/EtForsvarIEndring-Nett.pdf
- Forsvarsdepartementet (2016a). *Prop. 151 S (2015-2016). Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet (2016b, 6. oktober). Mer til drift og vedlikehold gir økt operativ evne [Pressemelding]. Hentet 14. mars 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-til-drift-og-vedlikehold-gir-okt-operativ-evne/id2514776/>
- Forsvarsdepartementet. (2016c, 14. desember). Om finansiering av langtidsplanen for forsvarssektoren [Nyhet]. Hentet 14. mars 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/om-finansiering-av-langtidsplanen-for-forsvarssektoren/id2524177/>
- Forsvarsdepartementet (2016d, 6. oktober). Vil styrke forsvarssektoren med 1,9 milliarder kroner [Pressemelding]. Hentet 10. mars 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-styrke-forsvarssektoren-med-19-milliarder-kroner/id2514775/>
- Forsvarsdepartementet (2017). *Kampkraft og bærekraft. Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020. Versjon 2.0*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020.pdf>
- Glærum, S. og A. C. Hennum. (2010). *J-DARTS – An End-to-End Defence Planning Tool Set* (NATO Science and Technology Organization RTO-MP-SAS-o81-13).
- Glærum, S. og A. C. Hennum. (2016). Analytical Support to Norwegian Long-Term Defence Planning. *Vojenské rozhledy – Czech Military Review*, 25(Mimořádné číslo), 78-87.
- Gulichsen, S. (2015). *Prinsipper for en bærekraftig forsvarøkonomi* (FFI-rapport 2015/01432). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2015/01432.pdf>
- Gulichsen, S. og K. R. Pedersen. (2012). *Forsvarets langsiktige realkostnadsvekst – betydningen av mulighet til substitusjon* (FFI-rapport 2011/02404). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/2011%20-%2002404.pdf>
- Hartley, K. (2016). UK defence inflation and cost escalation. *Defence and Peace Economics*, 27(2). <https://doi.org/10.1080/10242694.2015.1093757>

- Hartley, K. og B. Solomon. (2015). Measuring defense output: an economics perspective. I F. Melese, A. Richter og B. Solomon (Red.), *Military Cost-Benefit Analysis: Theory and practice* (s. 36–73). London: Routledge.
- Hawkes, E. M. og E. D. White. (2008). Empirical Evidence Relating Aircraft Age and Operating and Support Cost Growth. *Journal of Cost Analysis and Parametrics*, 1(2), 31–43.
- Hove, K. (2015). *Forsvaret i nasjonalregnskapet – bruk av tall i analyser ved FFI* (FFI-notat 2015/00576). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Hove, K. H. (2017). Effektförbedring materiell: Definisjoner og innretning. Hva den nye avsetningen i forsvarsbudsjettet er ment å brukes til, og hvordan den kan innrettes i praksis (FFI-rapport 17/00891). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Hove, K., og T. Lillekvelland. (2015). *Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates* (FFI-rapport 2014/02318). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/14-02318.pdf>
- Hove, K., og T. Lillekvelland. (2016). Investment cost escalation – an overview of the literature and revised estimates. *Defence and Peace Economics*, 27(2).
- Hove, K., og T. Lillekvelland. (2017a). *Kostnadsvekst i forsvarssektoren. En grunnleggende innføring* (FFI-rapport 17/00629). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Hove, K. H., og T. Lillekvelland. (2017b). On growing operating costs in the Armed Forces. A refinement of concepts and estimates of growth in real output unit costs (GROUC) in the Norwegian Armed Forces (FFI-rapport under utarbeidelse). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Isaacson, W. (1983, 7. mars). The Winds of Reform. *Time*. Hentet fra <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,953733,00.html>
- Kirkpatrick, D. L. I. (1995). The rising unit cost of defence equipment – The reasons and the results. *Defence and Peace Economics*, 6(4), 263–288.
- Kirkpatrick, D. L. I. (1997). The affordability of defence equipment. *The RUSI Journal*, 142(3), 58–80. <https://doi.org/10.1080/03071849708446151>
- Kirkpatrick, D. L. I. (2004). Trends in the Costs of Weapon Systems and the Consequences. *Defence and Peace Economics*, 15(3), 259–273.
- Kirkpatrick, D. L. I. og P. G. Pugh. (1983). Towards the Starship Enterprise – are the current trends in defence unit costs inexorable? *The Journal of Cost Analysis*, 2(1), 59–80.
- Krey, S. M. og A. O. Presterud. (2012). *Fleksibiliteten i Forsvarets kostnadsstruktur – analyse basert på KOSTMOD* (FFI-rapport 2011/01541). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/11-01541.pdf>
- Lazear, E. P. og S. Rosen. (1981). Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, 89(5), 841–864. <https://doi.org/10.1086/261010>
- McNicol, D. L., K. W. Tyson, J. R. Hiller, H.A. Cloud og J.A. Minix. (2005). *The Accuracy of Independent Estimates of the Procurement Costs of Major Systems* (IDA Paper No. P-3989). Alexandria, VA: Institute for Defense Analyses.
- Morrill, D. L. (1974). Nicholas II and the Call for the First Hague Conference. *The Journal of Modern History*, 46(2), 296–313.
- NOU 1978:9 (1978). Forsvarskommisjonen av 1974. Hentet 7. juli 2017, fra <http://www.nb.no/statsmaktene/nb/8b4c5b68a82180977d1d11b1ca015a3c?index=3#117>
- O'Neil, W. D. (2011). Cost Growth in Major Defense Acquisition: Is There a Problem? Is There a Solution? *Defense Acquisition Review Journal*, (59), 277–294.
- Porter, G., B. Gladstone, C. V. Gordon, N. Karvonides, R. R. Kneece Jr., J. Mandelbaum og W. D. O'Neil (2009). *The Major Causes of Cost Growth in Defense Acquisition* (IDA Paper No. P-4531). Alexandria, VA: Institute for Defense Analyses.
- Presterud, A. O., og M. Øhrn. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen* (FFI-rapport 2015/00555). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2015/00555.pdf>
- Pugh, P. G. (1986). *The Cost of Seapower: The Influence of Money on Naval Affairs from 1815 to the Present Day*. Conway Maritime Press.
- Pugh, P. G. (1993). The Procurement Nexus. *Defence Economics*, 4(2), 179–194.
- Smirnoff, J. P., og M. J. Hicks. (2008). The impact of economic factors and acquisition reforms on the cost of defense weapon systems. *Review of Financial Economics*, 17(1), 3–13. <https://doi.org/10.1016/j.rfe.2007.02.005>
- Spinney, F. C. (1980). Defense Facts of Life (Defense Technical Information Center ADA 111544). Hentet fra <http://pogoarchives.org/labyrinth/defense-facts-of-life-1980.pdf>
- Søreide, I. E. (2016, januar 12). En ny langtidsplan for forsvarssektoren – vårt utgangspunkt og våre valg [Taleartikkel]. Hentet 20. januar 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-ny-langtidsplan-for-forsvarssektoren--vart-utgangspunkt-og-vare-valg/id2470039/>
- Thorkildsen, Å. (2009). *Forsvaret: En fortsettelse av distriktspolitikken med andre midler?* Forsvarets høyskole. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/99980/Thorkildsen%20%C3%85ge.pdf?sequence=1>
- Utenriks- og forsvarskomiteen (2016). *Innst. 62 S (2016–2017). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-062s.pdf>
- Younossi, O., M. V. Arena, R. S. Leonard, C. R. Roll jr., A. Jain og J. M. Sollinger. (2007). *Is weapon system cost growth increasing? A quantitative assessment of completed and ongoing programs* (Monograph No. 588). Rand Corporation. Hentet fra <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG588.html>



JAN MORTEN DYRSTAD
Førsteamanuensis, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU
IVAR PETERSEN
Seniorrådgiver, NTNU

Finansieringsinsentiver og universitetsstrategier

En sammenligning av fagmiljøers tilpasning ved universitetene i Bergen, Oslo og Trondheim¹

Insentivene i Kunnskapsdepartementets finansieringsmodell må nå fram til fagmiljøene for at de skal ha effekt. Vi analyserer om dette er tilfelle for årene 2012-15 ved å se på sammenhengen mellom faktiske økonomiske rammer til utvalgte fagmiljøer og resultatbevilgningene de samme fagmiljøene genererer i finansieringsmodellen. Sammenhengen for de matematisk-naturvitenskapelige fagmiljøene er positiv, men fraværende for de samfunnsvitenskapelige. I motsetning til NTNU fordelte universitetene i Bergen og Oslo for begge grupper en gjennomsnittlig større del av resultatveksten i de statlige bevilgningene til fagmiljøene enn fagmiljøene skapte i finansieringsmodellen. Resultatene tilsier ulike universitetsstrategier, forenlig med observerte forskjeller i utdannings- og forskningsresultater.

INNLEDNING

Det er en utbredt oppfatning at insentiver koplet til resultatoppnåelse i den statlige finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler har god virkning på resultatene i sektoren (Prop. 1 S (2015-2016), s. 286). Insentivene kom med den nye finansieringsmodellen i forbindelse med Kvalitetsreformen i 2003. Viktige revisjoner av modellen

ble gjennomført i 2006, og en ytterligere revidert modell brukes f.o.m. 2017. Ingen av revisjonene har medført grunnleggende endringer i modellen fra 2003, men innebærer alle sterkere vektlegging av insentiver knyttet til oppnådde resultater. Den resultatbaserte delen av bevilgningen «skal stimulere til å styrke utdannings- og forskningskvaliteten» (*ibid.* kap. 13), og vil øke konkurransen i sektoren.

En forutsetning for at insentivene skal virke er at de når fram til fagmiljøene. Problemstillingen i denne artikkelen er å undersøke om det faktisk skjer, og hva som eventuelt

¹ Takk til Torberg Falch, *Samfunnsøkonomens* konsulent og redaktør for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Vi er selvfølgelig ansvarlige for innholdet.

kan forklare forskjeller mellom fagmiljøer og institusjoner. Vi analyserer fire matematisk-naturvitenskapelige og fem samfunnsvitenskapelige fagmiljøer ved universitetene i Bergen, Oslo og Trondheim.

Resultatbasert finansiering av denne sektoren er ikke spesielt for Norge. Utviklingen i Europa og USA er parallell, både i tid og virkemidler. Den første bølgen med resultatbasert finansiering av de statlige universitetene i USA startet rundt 1980 og opphørte delvis ved årtusenskiftet på grunn av økonomiske nedgangstider og manglende politisk støtte. Den andre bølgen startet i 2007, da mange av tiltakene i den første bølgen ble gjenopptatt, og nye iverksatt (Dougherty m.fl. 2014). Resultatbasert finansiering i USA var spesielt viktig i 1990-årene og er nært koplet til mer autonomi for institusjonene (Shin, 2010).

Jongbloed (2010) og Esterman m.fl. (2013) er presentasjoner av hovedtrekkene ved finansieringssystemene for universitetssektoren i hhv. 30 og 24 europeiske land. Systemene har utviklet seg fra sentralisert og innsatsbasert finansiering, eksempelvis knyttet til stillinger, til desentralisert og resultatbasert finansiering. De aller fleste europeiske land har i dag finansieringsmodeller med basisbevilgning og uttelling for resultater i en eller annen form.

Resultatbasert finansiering og økt konkurranse vil bare ha positiv effekt hvis institusjonene har *autonomi* til selv å velge tilpasninger som ut fra deres egne vurderinger gjør dem i stand til å konkurrere. Autonomien er tydelig i den norske finansieringsmodellen: Institusjonene skal bruke bevilgningen over statsbudsjettet ut fra egne mål og prioriteringer.²

Politikkanbefalinger om mer autonomi og resultatbasert finansiering av *forskning* har fått støtte i statistiske analyser som sammenligner universiteter i Europa og USA (Aghion m.fl. 2010). Statistisk signifikante sammenhenger mellom resultatbasert finansiering og *utdanningsresultater* i USA har det imidlertid vært vanskelig å finne (Dougherty m.fl. 2014). For eksempel finner ikke Tandberg og Hillman (2014) statistisk signifikante sammenhenger for

gjennomføring av lavere grads studier i USA, med et mulig unntak hvis den resultatbaserte finansieringen har vart i sju år eller lengre. Hillman m.fl. (2015) finner at en særegen reform i staten Washington med mål om å øke studentenes gjennomføringsgrad hadde liten effekt på antall fullførte grader, men økte antallet korte utdanninger. Shin (2010) benytter data fra 467 statlige universiteter i USA og analyserer effekter både på forsknings- og utdanningsindikatorer. Konkusjonen er at mer resultatbasert finansiering, budsjettering og rapportering ikke førte til kvantitativt bedre resultater.

Ekspertgruppen som gjennomgikk modellen for finansiering av universitetene og høyskolene i Norge var forbeholden i sine konklusjoner om positive sammenhenger mellom endringene i finansieringssystemet og måloppnåelsene for forskning og utdanning (Kunnskapsdepartementet 2015, s. 8-9).

Det finnes altså få – om noen – empiriske studier som påvirker positive sammenhenger mellom resultatbasert finansiering og resultater i tråd med målsettingene for reformene. Generelt er slike sammenhenger vanskelig å identifisere empirisk fordi det er mange andre faktorer som spiller inn, eller at insentivene har virket for kort tid.

Sammenhengene kan selvfølgelig også være fraværende, fordi det allerede er tilstrekkelig ytre motivasjon (insentiver) i form av individuelle mål (fast ansettelse, opprykk og status), eller fordi den indre motivasjonen er så sterk at de ansatte er tilpasset med maksimal effektivitet (Kreps, 1997).

Gabrielsen m.fl. (2007) påpeker med utgangspunkt i prinsipal-agentteori at skjevfokusering kan være et problem for universitets- og høyskolesektoren. Skjevfokusering oppstår ved at noen typer resultater med tilhørende innsats og verdi er lettere å observere enn annen aktivitet og andre resultater. Dette kan føre til at det som er lettest å observere blir prioritert både av agent og prinsipal, selv om det gjennom vel så sterke insentiver er ønskelig fra prinsipalens side at andre aktiviteter og resultater prioriteres (Gabrielsen m.fl. 2007, s. 13). For at insentiver skal ha effekt, må de derfor være synlige og tydelige. Dersom agentene – undervisere og forskere – *ikke* opplever eller tror at innsats innen utdanning og forskning gir resultater og dermed større økonomisk uttelling, vil utdannings- og forskningsresultater heller ikke kunne koples til insentivsystemet.

² Slik har det vært siden modellen ble innført. For eksempel skriver regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2017: «Finansieringa skal gi institusjonane handlingsrom for eigne strategiske val og prioriteringar. Det er opp til institusjonane sjølv å avgjere korleis rammeløyvinga, det vil seie basisdelen og den resultatbaserte delen, best skal nyttast for å nå dei nasjonale måla for sektoren» (Prop. 1 S (2016-2017), s. 281). Lover og avtaleverk setter selvsagt overordnede begrensninger på hvordan statsbevilgningen kan brukes.

I denne artikkelen undersøker vi om insentivene som ligger i Kunnskapsdepartementets finansieringsmodell, heretter *KD-modellen*, faktisk når fram til fagmiljøene. Vi analyserer matematisk-naturvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige fagmiljøer ved universitetene i Bergen (UiB), Oslo (UiO) og Trondheim (NTNU). Siden institusjonene har frihet til å disponere den statlige bevilgningen ut fra egne prioriteringer, er det interessant å se hvordan de tre universitetene viderefører den statlige bevilgningen til fagmiljøene. Med bakgrunn i regresjonsresultatene diskuterer vi også om styrken i insentivframføringene er konsistente med disse fagmiljøenes faktiske tilpasninger. Bidraget i artikkelen er derfor å undersøke om det er konsistente sammenhenger mellom insentivene i KD-modellen, de økonomiske insentivene disse fagmiljøene blir stilt overfor og deres faktiske tilpasninger, målt ved etablerte indikatorer for forskning og utdanning. Innsikt i disse sammenhengene bidrar med kunnskap om hvordan insentivene eventuelt virker.

FAGMILJØENE

For å kunne sammenligne de tre universitetenes tilpasninger er det nødvendig å etablere mest mulig sammenlignbare fagmiljøer. Analysene omfatter veletablerte disiplin-fag, fire matematisk-naturvitenskapelige (heretter MN-fag) og fem samfunnsvitenskapelige (heretter SV-fag). De valgte MN-fagene er fysikk, informatikk, kjemi og matematikk. SV-fagene er geografi, samfunnsøkonomi, sosialantropologi, sosiologi og statsvitenskap. Vi har valgt fagmiljøer som i minst mulig grad tilbyr eller bidrar i profesjonsutdanninger, som medisin-, psykolog- og sivilingeniørutdanning.

Sammenligninger med relevante fagmiljøer på realfagsiden ved NTNU og tilsvarende miljøer ved UiB og UiO gjør imidlertid at vi har måttet ta med fagmiljøer ved NTNU som både har disiplin-faglige studietilbud og tilbud i sivilingeniørutdanningen. Vi tror ikke dette er problematisk siden det er snakk om grunnleggende disiplin-fag.

Institutter er den minste enheten vi kan få og beregne økonotall for, og enhetene vi skal sammenligne bør ha mest mulig likt faglig innhold. Instituttorganiseringen av sentrale samfunnsvitenskapelige fag som geografi, sosiologi og statsvitenskap er imidlertid forskjellig ved de tre universitetene. Det betyr at institutt ikke kan benyttes som enhet for disse fagene, men må analyseres som én samlet gruppe, som for UiO og NTNU omfatter to institutter og for UiB hele fire institutter. Samfunnsøkonomi, sosialantropologi og de valgte MN-miljøene er organisert i egne institutter. Fagmiljøene med tilhørende institutter ved de tre institusjonene framgår av tabell 1.

KD-MODELLEN

Utviklingen fram mot finansieringsmodellen som regjeringen lanserte i statsbudsjettet for 2016 (Prop. 1 S (2015-2016), kap. 12, s. 278), og som iverksettes fra og med 2017 (Prop. 1 S (2016-2017), kap. 13, s. 281), har pågått over 30 år. Utredningen fra det såkalte Haga-utvalget i 1984 (NOU 1984:23) markerer en tydelig dreining i retning bruk av resultatmål. 1990-årene var preget av gradvis mindre detaljstyring av universitetene (Kyvik og Ødegård, 1990), utprøving av lokale modeller for virksomhetsstyring (Frølich, 2004), og kulminerte med Mjøs-utvalgets

Tabell 1. Oversikt over fagmiljøer og institutter

Fagområder	NTNU	UiB	UiO
Matematisk-naturvitenskapelige fag (MN-fag):			
Fysikk	Institutt for fysikk	Institutt for fysikk og teknologi	Fysisk institutt
Informatikk	Institutt for datateknikk og informasjonsvitenskap	Institutt for informatikk	Institutt for informatikk
Kjemi	Institutt for kjemi	Kjemisk institutt	Kjemisk institutt
Matematikk	Institutt for matematiske fag	Matematisk institutt	Matematisk institutt
Samfunnsvitenskapelige fag (SV-fag):			
Geografi, sosiologi og statsvitenskap	Geografisk institutt Institutt for sosiologi og statsvitenskap	Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Institutt for geografi Institutt for sammenliknende politikk Sosiologisk institutt	Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi Institutt for statsvitenskap
Samfunnsøkonomi	Institutt for samfunnsøkonomi	Institutt for økonomi	Økonomisk institutt
Sosialantropologi	Sosialantropologisk institutt	Institutt for sosialantropologi	Sosialantropologisk institutt

innstilling i 2000 med den talende tittelen «Frihet med ansvar» (NOU 2000:14). Utvikling av en egen finansieringsmodell for sektoren, med separat behandling av forskning og utdanning, var allerede på gang i år 2000,³ men oppfølgingen av Mjøs-utvalgets innstilling i St.meld. nr. 27 (2000-2001) ga dette arbeidet ekstra fart. Departementet konkluderte i denne meldingen med å ville innføre en finansieringsmodell med tre hovedkomponenter; en basisbevilgning, en resultatbasert utdanningsbevilgning og en delvis insentivbasert forskningsbevilgning. Prosentvis ble samlet budsjetttramme for sektoren i 2002 fordelt med 60, 25 og 15 til hhv. basis, utdanning og forskning. Modellen har siden bestått av disse tre komponentene. Den første modellen fastsatte en basistildeling basert på produserte vektall (senere studiepoeng)⁴ i år 2000. Basistildelingen til den enkelte institusjon kan endres ved tildeling eller nedlegging av studieplasser. Den resultatbaserte utdanningsbevilgningen hadde tre elementer; produserte vektall, uteksaminerte kandidater og utvekslingsstudenter. Denne bevilgningen har alltid hatt såkalt åpen ramme, som betyr at elementene i rammen har en fastsatt pris slik at f.eks. flere studiepoeng gir garantert større økonomisk uttelling. Forskningsbevilgningens insentivdel for universitetene premierte antall uteksaminerte doktorgrader og kandidater på høyere grads nivå, antall førstestillinger,⁵ og tildelinger fra EU og Norges forskningsråd (NFR). Det som omtales som det strategiske elementet i

forskningskomponenten ble skjønnsmessig fastsatt for den enkelte institusjon, og omfattet bl.a. stipendiat- og post.doc.-stillinger.⁶ Denne forskningsbevilgningen har alltid hatt en lukket ramme, dvs. at en institusjons uttelling fra denne rammen også avhenger av hva de andre institusjonene presterer. Modellen er beskrevet i St.prp. nr. 1 (2001-2002), s.150-160.

En viktig revisjon av modellen kom med virkning for budsjettåret 2006. Da ble forskningskomponenten tydeligere og forenklet til resultatvariablene doktorgrader, inntekter fra EU, inntekter fra NFR og vitenskapelig publisering, med prosentvis fordeling 30, 18, 22 og 30. Den resultatbaserte utdanningskomponenten fikk to tydelige elementer; produserte studiepoeng og antall utvekslingsstudenter. Studiepoeng er det tunge elementet.⁷ Det ble gjennomført en relativt omfattende evaluering av finansieringssystemet i 2009 og 2010 som bare førte til mindre justeringer (Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 28).

Revisjonen av finansieringssystemet f.o.m. 2017 er beskrevet og begrunnet i den såkalte strukturmeldingen, Meld. St. 18 (2014-2015), kap. 5, hvor regjeringens mål uttrykkes klart: «Hovedtrekkene i dagens finansieringssystem skal videreføres, men med endringer i flere av resultatindikatorerne. Over tid skal den resultatbaserte andelen av finansieringen øke» (*ibid.*, s. 59). Det konkrete forslaget til revisjon ble lagt fram i statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 S (2016-2017), kap. 13). Det er versjonen av finansieringsmodellen fra 2006 som benyttes i våre analyser siden data refererer til årene 2012-2015.

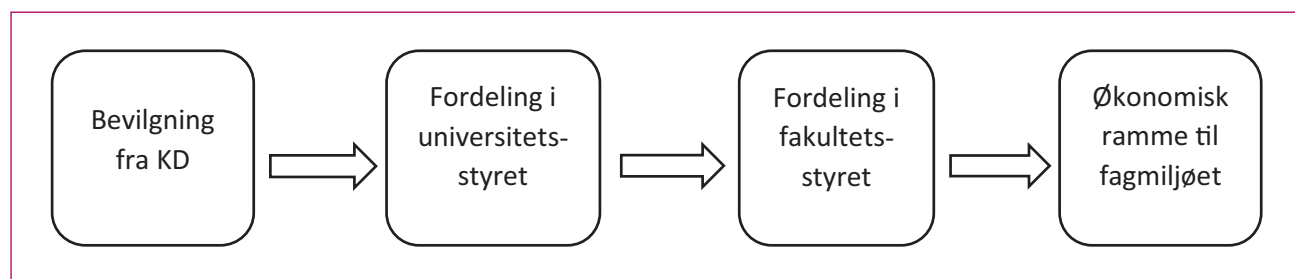
³ Allerede ved behandlingen av statsbudsjettet for 1997 ba et flertall i KUF-komiteen om en vurdering av alternative modeller for fastsetting av bevilgningene til universitetene (St.meld. nr. 27 (2000-2001), s.72). Dette ble gjentatt ved Stortingets behandling av forskningsmeldingen som kom i 1999.

⁴ Studiepoeng avløste vektall for å harmonisere det norske systemet med European Credit Transfer System (ECTS), slik at ett vektall tilsvarer 3 studiepoeng. Ofte refereres til studiepoengsenheter, SPE = 60 studiepoeng.

⁵ Kategorien førstestilling omfatter førsteamanuensis, høyskolelektor, professor, forsker, forskningssjef, førstelektor, undervisningsdosent, dosent, professor II og postdoktor. Kilde: <http://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/stillingskoder.action#UN>

⁶ Disse stillingene ble senere lagt til basistildelingen, slik at basisbevilgningen i senere år ofte omtales til å være 70 prosent, og ikke 60.

⁷ Samlet var utdanningskomponenten i statsbudsjettet for 2017 8,5 milliarder kroner, hvorav studentutveksling utgjorde 100 millioner. Tallene for 2016 er tilsvarende. (Prop. 1 S (2015-2016), s. 282-283)



Figur 1. Fra KD-bevilgning til økonomisk ramme for fagmiljøet

INSTITUSJONENES BUDSJETTPROSESSER

Fordelingsprosessen fra Stortinget vedtar statsbudsjettet og KD sender institusjonene tildelingsbrev, til penger over statsbudsjettet kommer til fagmiljøene, kan skjematisk framstilles som i figur 1.

Bevilgningen fra KD går gjennom to prosesser før den når fagmiljøene: Først skal KD-bevilgningen fordeles til fakultetene av institusjonenes styrer. Deretter fordeler fakultetsstyrene disse rammene til instituttene og fagmiljøene.

I tillegg til bruk av inntektsfordelingsmodeller, som blir kortfattet beskrevet nedenfor, skal det avsettes penger til tekniske og administrative funksjoner, vedlikehold og investeringer. I den grad dette er faste poster, som er konstante over tid bortsett fra rene prisjusteringer, vil *endringene* i tildelingene til fagmiljøene fange opp faglig-strategiske prioriteringer. De formelbaserte inntektsfordelingsmodellene på både institusjons- og fakultetsnivå er viktige, men prioriteringer utenom modellene bestemmer hvor store rammer modellene anvendes på. Dessuten kan det være spesielle økonomiske utfordringer ved enkeltheter som må spesialbehandles og som følgelig demper de direkte modellvirkningene.

Det er altså ikke nødvendigvis et 1:1-forhold i fordelingen av statsbudsjettet mellom disse fire nivåene. Som nevnt innledningsvis står den enkelte institusjon fritt til å disponere statsbevilgningen til de formålene institusjonen finner riktig å prioritere, innenfor lov- og regelverk, avtaler og føringer som ligger i bevilgningen fra KD. Dette gjelder institusjonsstyrenes fordeling av statsbudsjettet til fakultetene, og fakultetsstyrenes fordeling til grunnenhetene.

Alle de tre universitetene har sine egne inntektsfordelingsmodeller på institusjonsnivå som brukes i de årlige budsjettprosessene. NTNU-modellen er strukturelt annerledes enn UiB- og UiO-modellene, som er nedskaleringer av KD-modellen. De tre modellene er imidlertid basert på det samme prinsipielle utgangspunktet, nemlig at de ikke *mekanisk* skal fordele penger til enhetene, men være redskap for overordnet fag-politisk styring. I NTNU-utredningen fra 2005 formuleres målet med inntektsfordelingsmodellen at den «skal slik være et redskap for NTNUs styre og ledelse» og at den «på overordnet nivå skal vise sammenhengene mellom ressurstildeling og resultater/mål for virksomheten» (NTNU, 2005, s. 1). Modellutredningene ved UiO og UiB har tilsvarende formuleringer (UiO, 2007, s. 19; UiB, 2008, s. 4). Selv om universitetene har egne formelbaserte inntektsfordelingsmodeller, er det rom for

spesielle strategiske valg. Modellene skal gjøre det enklere å gjøre gode valg.

Modellene er også like i den forstand at de fordeler økonomiske *rammer* til fakultetene, uten noe formelt pålegg om å bruke mekanismene i institusjonsstyrenes fordeling videre til instituttnivået. Fakultetene har ulike typer interne inntektsfordelingsprosesser, men alle synes å ha innslag av resultat- og insentivbasert fordeling.

NTNU-modellen

NTNUs inntektsfordelingsmodell ble etablert i 2004-2005. Modellen er delt i en forskningsdel og en utdanningsdel, som igjen er delt i en basis- og resultatdel. Parametrene i modellen er skjønnsmessig fastsatt ut fra kostnadsvurderinger og fag-politiske mål, og derfor ikke lik parametrene i KD-modellen. Undervisningsdelen er basert på et normert antall undervisningstimer som skal brukes til ulike typer utdanningsaktivitet innenfor de forskjellige studieprogrammene. Forskningsdelen av modellen har eksterne inntekter, antall doktorgrader og publikasjonspøeng som de tre sentrale resultatvariablene, og er slik sett lik KD-modellen som også har disse resultatvariablene. I tillegg kommer en basisdel basert på prinsippet om lik tid til forskning og undervisning.

Opprinnelig var modellen basert på priser/satser som var forutsatt indeksregulert i tråd med lønns- og kostnadsutviklingen. Dette ble forlatt allerede i 2006, da modellen ble omgjort til en andelsmodell, som innebærer at styret ved NTNU fastsetter en ramme som modellen skal brukes på. Dette innebærer at modellen bare bestemmer de *relative* størrelsene på rammene til fakultetene. De faglig-strategiske vurderingene av størrelsen på totalrammen modellen skal brukes på er derfor viktig. Konsekvensen av denne endringen er at de faktiske satsene i modellen endres over tid.

I 2013 ble modellen revidert, men det er tvilsomt om dette har betydning i forhold til problemstillingen og metodene i denne artikkelen, selv om endringene kommer i perioden vi undersøker (2012-2015).⁸

UiB- og UiO-modellene

Anbefalingene fra utvalget som utredet modellen ved UiO var å bruke de samme resultatvariablene med tilhørende satser som KD-modellen, og at 2/3 av KD-bevilgningen

⁸ Se sak til NTNUs styre, S-sak 7/13: http://www.ntnu.no/styret/saker_prot/27.02.13web/07.13%20%20IFM%20notat.pdf

skulle overføres fra institusjonsnivået til det fakultetet som genererte resultatene (UiO, 2007, s. 38 og 45). Utvalget ved UiB anbefalte at 75 prosent av resultatmidlene fra KD-modellen skulle tilføres fakultetene (UiB, 2008, s. 38 og 46). Utvalget konkluderer i likhet med UiO-utvalget at det er «vesentlig at modellen relateres til de styringssignaler KD gir, slik utvalgets mandat legger opp til» (UiB, 2008, s. 24-25). Inntektsfordelingsmodellene ved UiB og UiO er derfor strukturelt nokså like.

Resultateffekter

Ut fra gjennomgangen ovenfor er det relevant å sammenligne resultatuttellingene i de tre modellene av å øke studiepoengproduksjonen med én årsenhet (SPE = 60 studiepoeng). I beregningene i tabell 2 har vi brukt KD-satsene for 2014.⁹ For UiB og UiO er dette enkelt beregnet ved å multiplisere de respektive KD-satsene med hhv. 75 og 67 prosent. Beregningene fra NTNU-modellen er basert på NTNU (2005), med 2005-prisene justert i samsvar med lønnsutviklingen fra 2005 til 2014, som anslås til 40 prosent.¹⁰ Det er bare resultatuttellingen via utdanningsdelen som er tatt med, selv om økninger i antall SPE også påvirker basistildelingen for forskning i denne modellen. Dette for å gjøre tallene mest mulig sammenlignbare med resultatsatsen i KD-modellen, og dermed resultattallene for UiB og UiO.

I tabell 2 er effektene oppgitt som andeler av KD-satsen. MN-fagene behandles ikke likt i NTNU-modellen, og er grunnen til at det oppgis intervaller for disse fagene i tabellen.

⁹ Kilde: Finansdepartementet (2014), s. 38.

¹⁰ Dette tilsvarer faktisk lønnsutvikling for ansatte i «faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting», se <https://www.ssb.no/statistikkbanken/select-varval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=IndeksKvart&nvI=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&KortNavnWeb=lonnkvart&StatVariant=&checked=true>

Tabell 2 viser at UiB- og UiO-modellene gir større uttelling til fakultetene enn NTNU-modellen. Forskjellen er størst for SV-fagene. Sammenlignet med UiO er forskjellene 10 og 18 prosentpoeng lavere for hhv. høyere grad og lavere grad. I forhold til UiB er forskjellene enda større. Også for MN-fag i laveste priskategori ligger NTNU lavere enn UiB og UiO. Imidlertid er det klare økonomiske uttellinger også i NTNU-modellen av økte studiepoengsenheter (SPE).¹¹

METODE OG DATA

For å analysere hvorvidt institusjonene fordele KD-bevilgningen til fagmiljøene konsistent med KD-modellen, beregner vi hypotetisk tildelingene til fagmiljøene *dersom KD-modellen ble benyttet fullt ut*, og sammenligner disse med de økonomiske rammene fagmiljøene faktisk får. Vedtakene om de faktiske rammene finnes i institusjonenes egne budsjettokumenter, eventuelt kan regnskapstall benyttes. Tildelingen til fagmiljøene ut fra KD-modellen må beregnes. I det følgende går vi nærmere inn på dette, først ved å se på beregningen av KD-bevilgningen.

Hypotetiske KD-bevilgninger

Den statlige bevilgningen til universitetene og høyskolene over kapittel 260, post 50, i statsbudsjettet kan beskrives som en dynamisk prosess med startverdier i år 2000. Som forklart foran er det faktisk studiepoengproduksjon i år 2000 som er grunnlaget for den enkelte institusjons basisbevilgning. Den statlige bevilgningen til en gitt institusjon i et gitt år t (B_{it}), kan derfor skrives som lik basisbevilgningen (B_{i0}), pluss en sum med endringer for vedkommende institusjon fra 2003 ($\sum_{j=0}^{t-1} \Delta B_{i,t-j}$), hvor ΔB_{it} er endringen fra år $t-1$ til år t for institusjon i . Teknisk er altså KD-bevilgningen i år t til institusjon i gitt ved

¹¹ Denne sammenligningen innebærer ikke nødvendigvis at uttellingen samlet sett er større for f.eks. SV-fagene i Bergen og Oslo, fordi NTNU-modellen inneholder andre elementer som kan mer enn kompensere for lavere uttelling per SPE.

Tabell 2. Modelleffekter av å øke studiepoengproduksjonen med én årsenhet (SPE) ved NTNU, UiB og UiO som andeler av tilhørende resultatsatser i KD-modellen for 2014

KD-satsene:	C: MN-fag, høyere grad (kr. 71.000)	D: SV-fag, høyere grad (kr. 51.000)	E: MN-fag, lavere grad (kr. 43.000)	F: SV-fag, lavere grad (kr. 35.000)
Institusjon:				
NTNU	0,61-0,99	0,57	0,61-1,03	0,49
UiB	0,75	0,75	0,75	0,75
UiO	0,67	0,67	0,67	0,67

$$B_{it} = B_{i0} + \sum_{j=0}^{t-1} \Delta B_{i,t-j}. \quad (1)$$

Vi er interessert i hvilke tildelinger de foran definerte *fagmiljøene* ville fått dersom KD-modellen ble brukt direkte. Det første spørsmålet er derfor hvilke elementer i endringsleddene det er relevant å bruke i forhold til fagmiljøene.

Den viktigste gjennomgående komponenten for inntektsendringer direkte relatert til fagmiljøene er utdanning, både gjennom tildeling av studieplasser som påvirker basisbevilgningen, og gjennom resultatbasert uttelling utdanningsinsentiver (RBU). I tillegg kommer resultatbasert omfordeling forskningsinsentiver, RBO.

Data for studiepoeng på instituttnivå finnes i DBH¹² for hvert av årene 2012-2015, og RBU til de sju fagmiljøene er beregnet ved å bruke de aktuelle prisene i KD-modellen (Finansdepartementet, 2014, s. 38). RBO for hvert enkelt fagmiljø er beregnet ved å benytte de aktuelle fagmiljøenes RBO-andeler hvert av årene 2012-2015, som også finnes i DBH, og den aktuelle totale RBO-rammen som grunnlag for beregningene. Siden studiepoengene som ligger til grunn for beregningene av *basisbevilgningen* er tilgjengelig, er basisbevilgningene for de sju fagmiljøene beregnet med de aktuelle prisene i KD-modellen. Disse tre beregningene – RBU, RBO og basisbevilgningen – er summert for hvert fagmiljø og *definerer* KD-bevilgningen til fagmiljøene.

Disse nivåestimatene kan underestimere tildelingen fra KD, fordi spesielle bevilgninger til enkelte fagmiljøer, men som ikke er koplet til de tre KD-elementene vi benytter, blir utelatt. Heller ikke endringer i basistildelingen som følge av eventuelle nye studieplasser siden 2003 blir med i denne måten å beregne KD-bevilgningen på. Det gir derfor lite mening å basere analysene på kronebeløp på *nivå*. Sannsynligvis er skjevheten størst for MN-fagene.

Dette er én viktig grunn til at vi benytter beregnet KD-bevilgning til fagmiljøene på *endringsform*. Dersom deler av KD-bevilgningen er generert av forhold som er *konstante* i den tidsperioden vi analyserer, blir disse eliminert på endringsform.

Fagmiljøenes faktiske rammer

Oppgavefordelingen mellom institutt-, fakultets- og sentralnivåene er forskjellige mellom institusjonene og innen

samme institusjon. Eksempelvis kan omfanget på det studieadministrative arbeidet på instituttnivå variere, fordi noen studieadministrative oppgaver utføres på instituttnivå ved én institusjon mens de samme oppgavene ved en annen utføres på fakultets- eller sentralnivå. Tilsvarende er det også forskjeller når det gjelder økonomiforvaltning, personalforvaltning, forskningsadministrativ støtte, osv. Slike forskjeller gjør det også problematisk å sammenligne nivået på de faktiske budsjetttrammene som fagmiljøene får tildelt over statsbudsjettet, både på tvers av institusjonene og også internt ved samme institusjon.

Det ser ikke ut til å ha vært viktige institusjonsinterne endringer ved de sju fagmiljøene i den perioden vi analyserer. Sammenligninger av *endringer* i budsjetttrammene til samme fagmiljø over tid fjerner derfor effekter som skyldes institusjonelle forskjeller. Formalisert kan vi illustrere dette på følgende måte:

La budsjetttrammen i kroner i år t til et fagmiljø f ved institusjon i , R_{ift} , være gitt ved

$$R_{ift} = V_{ift} + F_{if}. \quad (2)$$

Variabelen F_{if} utgjør den del av rammen som er knyttet til institusjonelle og organisasjonsmessige forhold for hvert enkelt fagmiljø. Typisk vil F_{if} representere lønns- og driftskostnader til administrasjon og spesiell infrastruktur. Bortsett fra generell lønns- og prisstigning antas denne variabelen konstant i analyseperioden.

Variabelen V_{ift} vil også variere mellom og innen institusjonene, og over tid. Denne variasjonen skyldes forskjeller i inntektsfordelingsmodeller, resultatoppnåelse og faglige prioriteringer, både på sentral- og fakultetsnivå. I tillegg er det forskjeller som skyldes størrelsen på enhetene – store institutter vil rimeligvis ha større rammer enn mindre. Faren for feilslutninger er derfor stor ved å sammenligne budsjetttrammene for fagmiljøene på *nivå*. Dette problemet forsvinner når vi ser på endringer over tid, *forutsatt* at de institusjonelle forholdene er konstante i den tidsperioden vi undersøker. Endringen i rammen fra ett år til det neste kan skrives som i ligning (3), og viser at rammen knyttet til spesielle forhold (F_{if}) forsvinner som følge av differensieringen:

$$\Delta R_{ift} = V_{ift} + F_{if} - V_{ift-1} - F_{if} = \Delta V_{ift} \quad (3)$$

Endringen i budsjetttrammen, ΔR_{ift} , er en observerbare størrelse, fastsatt av institusjons- og fakultetsstyrene.

¹² Database for statistikk om høgre utdanning, se <http://dbh.nsd.uib.no/>

Problemstillingen i denne artikkelen tilsier at vedtatte budsjetttrammer bør brukes. Grunnen er at de fag-politiske og strategiske avveiningene blir gjort i budsjettprosessen og at det nettopp er beslutningene som følger av disse vi ønsker å sammenligne KD-bevilgningen med.

For UiO er budsjetttrammene relativt lett tilgjengelige, bl.a. på UiOs nettsider. Sammenligninger år for år indikerer at disse er konsistente over tid. For UiB ligger fastlønnsbudsjettet ved SV-fakultetet på fakultetsnivået. Det betyr at hvis det oppstår ledighet i en stilling, beholder ikke vedkommende institutt disse pengene fordi stillingen som pengene er knyttet til blir liggende på fakultetsnivået. Stillingen – og dermed pengene – kan derfor bli allokert til et institutt utenom den sammensatte SV-gruppen, jfr. tabell 1. Ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultetet ved UiB ligger imidlertid hele institutttrammen på instituttnivå, også den delen av budsjettet som går til fastlønn. Ved NTNU er oppstillingen av budsjetttrammene for instituttene ikke lik fra fakultet til fakultet. Økonomiavdelingen ved NTNU har imidlertid skaffet gode oversikter over vedtatte budsjetter og tilhørende regnskap for instituttene. På denne bakgrunn benyttes regnskapstallene for UiB og vedtatte budsjetttrammer for NTNU og UiO.¹³

Empirisk modell

I og med at store fagmiljøer ofte vil ha større budsjettmessige endringer enn mindre fagmiljøer, er det hensiktsmessig å se på relative (*prosentvise*) endringer i R_{ift} . I tillegg er denne spesifikasjonen nødvendig for å unngå at institusjonsspesifikke lønns- og prisjusteringer blandes sammen med endringene knyttet til resultater fra utdanning og forskning, som er den størrelsen vi skal relatere til KD-bevilgningene. Endringene i KD-bevilgningen vil følgelig også bli målt relativt.

I det følgende vil derfor Δr_{ift} bety vekst i den faktiske rammen til et fagmiljø f i år t ved institusjon i , relativt til året før (*rammevekst*). Tilsvarende for KD-bevilgningen betyr Δb_{ift} vekst i KD-bevilgningen til korresponderende fagmiljø f i forhold til året før (*KD-vekst* eller *bevilgningsvekst*).¹⁴ Vi estimerer følgende modell:

$$\Delta r_{ift} = \alpha_N + \beta_N \Delta b_{Nft} + \alpha_B I_B + \alpha_O I_O + \beta_B \Delta b_{Bft} \cdot I_O + \beta_O \Delta b_{Oft} \cdot I_B + \xi_{ift} \quad (4)$$

Ligning (4) er en vekstratemodell, hvor ξ_{ift} er et stokastisk restledd som antas normalfordelt med forventning lik null og konstant varians. Forskjeller mellom de tre universitetene fanges opp av dummyvariablene for institusjonene, $I_B = 1$ for UiB (0 for UiO og NTNU) og $I_O = 1$ for UiO (0 for UiB og NTNU). Det er to typer sammenhenger som beregnes ved å estimere ligning (4). For det første, direkte og *kortsiktige* insentivsammenhenger mellom endret vekst i KD-bevilgningen og rammeveksten til fagmiljøene. Parameteren β_N måler denne sammenhengen for NTNUs fagmiljøer, $(\beta_N + \beta_B)$ og $(\beta_N + \beta_O)$ for hhv. UiB og UiO, og tolkes som korttidselastisiteter. Dersom rammetildelingene samsvarer helt med departementets modell, vil veksten i rammene være lik veksten i KD-bevilgningene, dvs. en elastisitet lik 1. Er elastisitetene like ved de tre universitetene, vil estimatene på β_B og β_O være lik null. For det andre måler modellen *trendsammenhenger*, som kan tolkes som langsiktige sammenhenger. For et konstant aktivitetsnivå, dvs. $\Delta b_{ift} = 0$, måles denne sammenhengen for NTNU med estimatet på α_N , for UiB og UiO hhv. med estimatene på $(\alpha_N + \alpha_B)$ og $(\alpha_N + \alpha_O)$.

ANALYSE

Estimerte koeffisienter i modellen er gitt i tabellene 3 og 4. I tabell 3 er hele utvalget på til sammen 63 observasjoner benyttet, mens estimatene i tabell 4 er beregnet separat for SV- og MN-fagene. Forskjellen på modellene I og II er at førstnevnte er pålagt restriksjonen om lik sammenheng mellom vekst i KD-bevilgningen og fagmiljøenes rammevekst ($\beta_B = \beta_O = 0$). Modell II tillater forskjellig sammenheng mellom bevilgnings- og rammevekst.

Korttidssammenhenger

Ser vi først på resultatene fra hele utvalget (tabell 3), øker forklaringskraften når interaksjonsleddene (modell II) inkluderes. I modell II vil en vekstøkning i KD-bevilgningen på én prosent gå sammen med en vekstøkning i rammene for NTNU-fagene på om lag halvparten (0,53). Estimater er imidlertid ikke statistisk forskjellig fra null på 10 prosent signifikansnivå. For UiB-fagene samsvarer en tilsvarende økning i KD-bevilgningen en rammevekst på 0,34 prosent (= 0,53 - 0,19). Det negative estimatet foran interaksjonsleddet (-0,19) gjør sammenhengen mindre positiv for UiB enn NTNU. Interaksjonsleddet for UiO gjør at sammenhengen for UiO blir negativ, -0,18 (= 0,53 - 0,71). Statistisk

¹³ En spesiell Takk til Trude Wictoria Bersvendsen, NTNU, og Hege Hansen og Malene Rødseth, UiB, for datahjelp. Nettadresser for data fra UiO kan fås ved henvendelse til forfatterne.

¹⁴ Vi bruker i det følgende noen steder begrepene *KD-vekst* og *bevilgningsvekst* synonymt med vekst i KD-bevilgningen, og *rammevekst* synonymt med vekst i fagmiljøenes faktiske rammer.

Tabell 3. Estimerte sammenhenger mellom faktisk nominell rammevekst (Δr_{if}) og beregnet nominell vekst iht. KD-modellen (Δb_{if}), alle fagmiljø. |t-verdier| basert på robuste standardfeil i parentes.

Avhengig variabel: Rammevekst (Δr_{if})		
Forklaringsvariable:	Modell I	Modell II
Vekst i KD-bevilgning (Δb_{if})	0,26* (1,69)	0,53 (1,60)
Dummy for UiB (I_B)	0,06*** (3,74)	0,06*** (2,71)
Dummy for UiO (I_O)	0,06*** (3,78)	0,09*** (3,79)
Interaksjonsledd ($\Delta b_{if} \cdot I_B$)	-	-0,19 (0,51)
Interaksjonsledd ($\Delta b_{if} \cdot I_O$)	-	-0,71 (1,54)
Konstantledd	-0,02 (1,39)	-0,03 (1,63)
R ²	0,28	0,33
Antall observasjoner	63	63
Signifikansnivå (to-hale-test): *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,10		

Tabell 4. Estimerte sammenhenger mellom faktisk nominell rammevekst (Δr_{if}) og nominell vekst iht. KD-modellen (Δb_{if}), SV- og MN-fagene separat. |t-verdier| basert på robuste standardfeil i parentes.

Forklaringsvariable:	SV-fagene		MN-fagene	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Vekst i KD-bevilgning (Δb_{if})	0,21 (0,84)	0,02 (0,06)	0,28 (1,45)	0,76* (1,75)
Dummy for UiB (I_B)	0,05** (2,31)	0,04 (1,17)	0,06*** (2,94)	0,08** (2,60)
Dummy for UiO (I_O)	0,07*** (4,72)	0,06*** (3,01)	0,05* (1,97)	0,11** (2,51)
Interaksjonsledd ($\Delta b_{if} \cdot I_B$)	-	0,30 (0,47)	-	-0,45 (0,98)
Interaksjonsledd ($\Delta b_{if} \cdot I_O$)	-	0,28 (0,78)	-	-1,11 (1,66)
Konstantledd	-0,02* (1,70)	-0,02 (0,92)	-0,02 (0,69)	-0,04 (1,37)
R ²	0,38	0,39	0,25	0,36
Antall observasjoner	27	27	36	36
Signifikansnivå (to-hale-test): *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,10				

er imidlertid estimatene for UiB og UiO ikke forskjellige fra estimatet for NTNU.

I tabell 4 er de samme modellene estimert for SV- og MN-fagene separat. Modell II gir for SV-fagene marginalt større forklaringskraft enn modell I. Vekstøkning i

KD-bevilgningen for SV-fagene ved NTNU går sammen med større vekst i fagmiljøenes rammer, men statistisk er denne sammenhengen med et parameterestimat på 0,21 langt fra forskjellig fra null. Det tilsvarende estimatet i modell II er for alle praktiske formål lik null (0,02). Dette betyr at en økning i KD-bevilgningen ikke korrelerer med de økonomiske rammene for SV-fagene ved NTNU. Heller ikke for SV-fagene ved UiB og UiO er parameterestimatene statistisk forskjellige fra null (modell II).

Ser vi på MN-fagene er bildet annerledes. Her er modell II tydeligere å foretrekke fordi forklaringskraften er høyere og estimatene skarpere bestemt. I gjennomsnitt er sammenhengen for MN-fagene ved NTNU at en vekstøkning i KD-bevilgningen på én prosent korrelerer med de faktiske rammene tilsvarende 0,76 prosent. Estimaten er statistisk ikke forskjellig fra 1. For UiB er parameterverdien også positiv, 0,31 (= 0,76 - 0,45), mens estimatet foran interaksjonsleddet for UiO på -1,11 innebærer en negativ sammenheng mellom bevilgningsvekst og rammevekst for MN-fagene ved dette universitetet. Statistisk er imidlertid sammenhengene for UiB og UiO ikke forskjellige fra NTNU. Disse resultatene innebærer at det for MN-fagene er en positiv sammenheng mellom vekstøkninger i KD-bevilgningene og de faktiske rammene.

Trendsammenhenger

De estimerte trendsammenhengene for UiB og UiO er betydelige, og med unntak av SV-fagene ved UiB (modell II, tabell 4) statistisk signifikant forskjellige fra null. Sammenhengene for NTNU er negative, men stort sett ikke forskjellige fra null i statistisk forstand. Betydningen av disse sammenhengene kan illustreres ved å benytte den gjennomsnittlige veksten de sju fagmiljøene samlet genererte i KD-modellen, som for NTNU, UiB og UiO var hhv. 4,2, 4,3 og 4,1 prosent i perioden 2012-15, jfr. kolonne A lengst til venstre i tabell 5. I illustrasjonene i tabell 5

Tabell 5. Beregnet vekst (prosent) generert av vedkommende fagmiljø i KD-modellen (A), fordelt vekst (prosent) iht. estimeringsresultatene i tabell 3 og 4 (B), og differansen mellom disse målt i prosentpoeng (B-A)

Institusjon:	Alle fag			SV-fag			MN-fag		
	A	B	B-A	A	B	B-A	A	B	B-A
NTNU	4,2	-0,8	-5	3,8	-1,9	-5,7	4,5	-0,6	-5,1
UiB	4,3	4,5	0,2	3,0	3,0	0	5,2	5,6	0,4
UiO	4,1	5,3	1,2	1,8	4,5	2,7	5,8	5,0	-0,8

har vi benyttet *alle* parameterestimaterne i tabellene 3 og 4 (modell II) uten hensyn til statistisk signifikans.

Den genererte veksten i KD-modellen vil ut fra parameterverdiene i tabell 3 tilsvare en negativ vekst på 0,8 prosent i fagområdenes rammer ved NTNU, og for fagområdene ved UiB og UiO hhv. 4,5 og 5,3 prosent (kolonne B under *Alle fag* i tabell 5). Forskjellene mellom NTNU, på den ene siden, og UiB og UiO på den andre, er dermed mellom 5 og 6 prosentpoeng (kolonne B-A under *Alle fag* i tabell 5).

Dette innebærer at UiB i gjennomsnitt nokså nøyaktig viderefordelte den gjennomsnittlige veksten disse fagmiljøene genererte i KD-modellen ($B-A = 0,2$), mens UiO viderefordelte 1,2 prosentpoeng mer enn den gjennomsnittlige veksten på 4,1 prosent. Tallene for NTNU innebærer at den KD-genererte veksten i sin helhet, og vel så det, gikk til andre fagmiljø eller annen aktivitet enn de fagmiljøene som genererte den ($B-A = -5$).

Tilsvarende illustrasjoner for SV-fagene og MN-fagene er også vist i tabell 5. SV-fagene ved NTNU genererte i denne perioden en mer enn dobbelt så sterk vekst i KD-modellen sammenlignet med UiO, også sterkere enn ved UiB. Når det gjelder viderefordelingen av veksten er imidlertid bildet helt motsatt. For MN-fagene er den KD-genererte veksten sterkest ved UiO og svakest ved NTNU, en forskjell på 1,3 prosentpoeng. Igjen skiller NTNU seg ut med en sterk negativ vekstdifferanse basert på estimatene i tabell 4.

ROBUSTHETSSJEKK

Endringene i produserte studiepoeng er den sterkeste driveren for endringer i KD-bevilgningen. Dersom vi erstatter de beregnede endringene i KD-bevilgningene med endringer i produserte studiepoeng to år tidligere, slik det gjøres i KD-modellen, blir resultatene kvalitativt de samme som i tabellene 3 og 4, jfr. resultatene i tabellene 6 og 7.

Omfang og nivå på utdannings- og forskningsaktivitetene gir informasjon om ressursbruk og prioriteringer, og robuste resultater må innebære at estimeringsresultatene er konsistente med primæraktivitetene.

Utdanning er den viktigste variabelen i KD-modellen, men også avlagte doktorgrader og vitenskapelig publisering har betydning via resultatbasert omfordeling (RBO). I den reviderte modellen som tas i bruk fra og med 2017 har avlagte doktorgrader enda større betydning.

Tabell 6: Estimerte sammenhenger mellom faktisk rammevekst (Δr_{ift}) og vekst i studiepoeng to år tidligere (Δspe_{ift-2}), *alle fagmiljø*. |t-verdier| basert på robuste standardfeil i parentes.

Avhengig variabel: Rammevekst (Δr_{ift})

Forklaringsvariable:	Modell I	Modell II
Vekst i KD-tildeling (ΔSPE_{ift-2})	0,14* (1,78)	0,21 (1,19)
Dummy for UiB (I_B)	0,06*** (3,58)	0,05*** (3,46)
Dummy for UiO (I_O)	0,06*** (3,79)	0,06*** (3,80)
Interaksjonsledd ($\Delta SPE_{ift-2} \cdot I_B$)	-	0,04 (0,17)
Interaksjonsledd ($\Delta SPE_{ift-2} \cdot I_O$)	-	-0,17 (0,84)
Konstantledd	-0,01 (0,86)	-0,01 (0,88)
R ²	0,26	0,28
Antall observasjoner	63	63
Signifikansnivå (to-hale-test): *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,10		

Tabell 7: Estimerte sammenhenger mellom faktisk rammevekst (Δr_{ift}) og vekst i studiepoeng to år tidligere (Δspe_{ift-2}), SV- og MN-fagene separat. |t-verdier| basert på robuste standardfeil i parentes.

Avhengig variabel: Rammevekst (Δr_{ift})

Forklaringsvariable:	SV-fagene		MN-fagene	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Vekst i KD-tildeling (ΔSPE_{ift-2})	0,09 (0,90)	0,04 (0,22)	0,22 (1,48)	0,41 (0,90)
Dummy for UiB (I_B)	0,05** (2,22)	0,05** (2,25)	0,06*** (2,72)	0,06** (2,54)
Dummy for UiO (I_O)	0,07*** (4,54)	0,07*** (4,08)	0,04* (1,70)	0,05* (1,32)
Interaksjonsledd ($\Delta SPE_{ift-2} \cdot I_B$)	-	0,25 (0,63)	-	-0,23 (0,49)
Interaksjonsledd ($\Delta SPE_{ift-2} \cdot I_O$)	-	-0,00 (0,00)	-	-0,23 (0,41)
Konstantledd	-0,02 (1,34)	-0,02 (1,36)	-0,01 (0,41)	-0,01 (0,51)
R ²	0,37	0,38	0,24	0,25
Antall observasjoner	27	27	36	36
Signifikansnivå (to-hale-test): *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,10				

De tre første kolonnene i panel A i tabell 8 synliggjør store forskjeller mellom både fagområdene og de tre universitetene når det gjelder produserte studiepoengenheter (SPE) per førstestilling. Indeksverdiene i tabell 8 er normert i forhold til gjennomsnittsnivået ved NTNU. NTNU har med to unntak det klart høyeste antall SPE per førstestilling. Det er spesielt tilfelle sammenlignet med UiB og UiO innen

Tabell 8. Antall studiepoeng, doktorgrader (ph.d.) og publikasjonspoeng nivå 1 og 2, per førstestilling, årsgjennomsnitt 2011-2014. Indeksverdier (NTNU=1,00).

Panel A	Studiepoeng (SPE)			Doktorgrader		
	NTNU	UiB	UiO	NTNU	UiB	UiO
Fysikk	1,00 (= 7,11)	0,64	0,44	1,00 (= 0,23)	1,01	1,16
Geografi, sosiologi og statsvitenskap	1,00 (= 16,60)	1,01	1,08	1,00 (= 0,15)	0,97	1,91
Informatikk	1,00 (= 18,82)	0,19	0,44	1,00 (= 0,21)	1,17	1,64
Kjemi	1,00 (= 7,29)	1,06	0,45	1,00 (= 0,20)	1,23	1,42
Matematikk	1,00 (= 18,46)	0,44	0,46	1,00 (= 0,16)	1,20	1,24
Samfunnsøkonomi	1,00 (= 17,94)	0,77	0,69	1,00 (= 0,16)	0,56	1,28
Sosialantropologi	1,00 (= 15,00)	0,52	0,70	1,00 (= 0,14)	1,12	1,85

Panel B	Publikasjonspoeng nivå 1			Publikasjonspoeng nivå 2		
	NTNU	UiB	UiO	NTNU	UiB	UiO
Fysikk	1,00 (= 2,26)	1,10	0,90	1,00 (= 1,44)	1,02	0,79
Geografi, sosiologi og statsvitenskap	1,00 (= 1,98)	0,73	1,28	1,00 (= 0,98)	0,69	1,23
Informatikk	1,00 (= 2,33)	1,25	0,83	1,00 (= 0,50)	3,35	1,21
Kjemi	1,00 (= 1,78)	0,97	1,49	1,00 (= 0,94)	1,13	1,88
Matematikk	1,00 (= 1,81)	0,96	0,96	1,00 (= 1,13)	0,90	0,96
Samfunnsøkonomi	1,00 (= 1,16)	0,68	1,09	1,00 (= 0,54)	0,92	1,34
Sosialantropologi	1,00 (= 0,54)	2,96	5,52	1,00 (= 0,16)	7,09	10,36

fysikk, informatikk og matematikk, og sammenlignet med kjemi ved UiO. Feks. er det 18,5 SPE per førstestilling i matematikk ved NTNU mot godt og vel 8 ved UiB og UiO. NTNUs høye tall skyldes antakelig sivilingeniørutdanningens dominerende plass. Men også for samfunnsøkonomi og sosialantropologi er tallene ved NTNU høye sammenlignet med de to andre universitetene.

Ser vi på avlagte doktorgrader (de neste tre kolonnene i panel A) er bildet motsatt: De sju fagmiljøene ved UiO har alle det høyeste antallet avlagte doktorgrader per førstestilling. Med unntak av samfunnsøkonomi og den sammensatte gruppen SV-fag innehar UiB alle andre plassene. I gjennomsnitt for de sju fagmiljøene ble det avlagt 0,21 doktorgrader per førstestilling. Gjennomsnittene er 0,26, 0,19 og 0,18 for hhv. UiO, UiB og NTNU.

Noe av det samme bildet som for doktorgrader kommer til uttrykk når vi ser på vitenskapelig publisering, målt ved publikasjonspoeng (Panel B i tabell 8). I gjennomsnitt var det 1,9 publikasjonspoeng per førstestilling samlet for disse fagmiljøene, hvorav 1,0 på nivå 2. Gjennomsnittene for UiO var hhv. 2,2 og 1,2, for UiB 1,8 og 1,1 og for

NTNU 1,7 og 0,8. Ikke overraskende er publiseringsraten høyere innen MN-fag enn SV-fag, bortsett fra UiO hvor det er motsatt.

DISKUSJON

Ut fra de tydelige intensjonene med innføringen av resultatbaserte insentiver beskrevet innledningsvis, og de tre institusjonenes inntektsfordelingsmodeller, som alle inneholder resultatvariablene i KD-modellen (se avsnitt 4), forventer vi tydelige og positive sammenhenger mellom beregnet vekst i KD-bevilgning (bevilgningsvekst) og faktisk vekst til respektive fagmiljø (rammevekst). Resultatene er langt svakere enn forventet: Samlet for både SV- og MN-fagene ved NTNU og UiB går en vekstøkning på én prosent i KD-bevilgningen sammen med om lag en halv prosent vekstøkning i fagmiljøenes rammer. Ved UiO er den estimerte sammenhengen svakt negativ, men heller ikke statistisk forskjellig fra null. Videre er det en tydelig forskjell mellom MN-fagene og SV-fagene. For SV-fagene ved alle tre universiteter er det ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom bevilgningsvekst og rammevekst. For MN-fagene er elastisitetsestimatet 0,76 ikke veldig

skarpt estimert, men statistisk signifikant større enn null på 10 prosent signifikansnivå, og ikke forskjellig fra 1. Statistisk er det ikke forskjell mellom de tre universitetene. Den estimerte elastisiteten for alle fag på 0,53 drives altså av MN-fagene.

Vi er bevisst forsiktige med å omtale sammenhengene som kausale. Men siden variablene som bestemmer veksten i KD-modellen er bestemt to år før budsjettåret, kan det argumenteres for enveis kausalitet. Antas slik kausalitet, viser resultatene fravær av kortsiktige insentiver for SV-fagene, mens de er tydelige for MN-fagene.

Ser vi på trendsammenhengene er resultatene negative både for MN- og SV-fagene ved NTNU: For begge grupper reduseres rammene med 1-2 prosentpoeng til tross for at de genererer en betydelig vekst over statsbudsjettet. For UiB og UiO er bildet annerledes. Både SV- og MN-fagene ved UiB får en vekst i sine budsjettammer som er nokså lik den veksten de bidrar med over statsbudsjettet til UiB. Ved UiO skjer det en «overkompensasjon» til SV-fagene og en svak «underkompensasjon» til MN-fagene.

Trendsammenhengene ved UiB er altså forenlig med en stabil, langsiktig budsjettfordeling. «Overkompensasjonen» av SV-fagene ved UiO er problematisk på lang sikt, men mulig på kort sikt fordi basisbevilgningen fra KD kommer i tillegg til resultatbevilgningen, som er den delen av KD-bevilgningen modellen vår fanger opp. Det er i denne sammenheng interessant å legge merke til at veksten i rammene til MN-fagene bare er litt større enn for SV-fagene ved UiO, til tross for at MN-fagene genererer en vekst som er over tre ganger så stor som SV-fagene, jfr. tabell 5. Muligens er dette uttrykk for utjevningsspolitikk og/eller inntektsdemping for å sikre jevn utvikling. NTNUs tilpasning ut fra disse tallene er problematisk i et langsiktig perspektiv. Dette tilsier en viss forsiktighet med å tolke trendsammenhengene som stabile langtidssammenhenger, med mulig unntak for UiB.

En nærliggende tolkning av disse resultatene er at det er andre strategier eller fag-politiske prioriteringer enn de som sammenfaller med insentivene i de tre universitetenes inntektsfordelingsmodeller, som alle inkluderer resultatvariablene i KD-modellen, som slår inn. Trendveksten må rimeligvis tolkes som uttrykk for prioriteringer. UiO skiller seg fra NTNU og UiB med de høyeste forskningsindikatorer. Dette er forenlig med et høyt nivå på trendveksten i rammene og ikke med økt vekst i KD-bevilgningen, som først og fremst drives av resultater på utdanningssiden.

Det samme passer også i stor grad for SV-fagene ved UiB, selv om UiB ikke skiller seg like klart ut med høye forskningsindikatorer.

NTNU kommer dårligst ut på forskningsindikatorer, men best på utdanningsindikatorer, spesielt innen MN-fagene. Slik sett er den sterke og umiddelbare sammenhengen mellom økt vekst i KD-bevilgningen og økt vekst i disse MN-fagenes rammer konsistente. NTNUs svakere forskningsindikatorer er forenlig med den påviste negative trendveksten i budsjettammene for både MN- og SV-fagene. En mulig forståelse av dette er at fagmiljøene velger tilpasninger med prioritering av utdanning på bekostning av forskning fordi de vet – eller antar – at utdanning er den tyngste og sikreste resultatvariabelen i inntektsfordelingen.

Denne tolkningen passer med Frølich (2007), som ut fra spørreundersøkelser og intervjuer med ledere på institusjons-, fakultets- og instituttnivå konkluderer at «[h]alvparten av lærestedene oppgir at å øke inntektene gjennom økt produksjon av studiepoeng, er det viktigste virkemiddelet for å øke inntektene etter reformen» (*ibid.*, s 26).

En annen grunn kan være at det er så sterke formelle bindinger gjennom utdanningsavtalene med studentene at det er vanskelig å prioritere ned utdanning og prioritere opp forskning. Denne forklaringen kan gjelde MN-fagene med store undervisningsforpliktelser i sivilingeniørprogrammene, som er sterkt programmerte studieløp. Innteksargumentet basert på Frølich (2007) passer bedre for SV-fagene, som kan ha større mulighet til å påvirke resultatvariablene på utdanningssiden ved økt studentgjennomstrømning og etablering av nye studietilbud, som genererer flere studiepoeng. Med negativ trendvekst kan det være vanskelig å komme ut av en «undervisningsfelle» som NTNU kan ha havnet i.

Som påpekt innledningsvis kan fravær av insentivsammenhenger skyldes at universitetenes tilpasninger først og fremst bestemmes av det vitenskapelige personalets indre motivasjon (Kreps, 1997), slik at økonomiske insentiver på institusjonsnivå spiller liten rolle. Det er imidlertid vanskelig å forklare de tre institusjonenes ulike tilpasninger med systematiske motivasjonsforskjeller mellom ansatte ved NTNU, UiB og UiO. Resultatene våre tilsier derfor en negativ sammenheng mellom forskning og undervisning

som innebærer at større undervisningsinnsats går på bekostning av forskningsinnsats, og *vice versa*.¹⁵

Hvorvidt forskjellene mellom de tre universitetene skyldes ulike faglige prioriteringer og strategier, eller er resultat av historiske og strukturelle forskjeller, er det ikke mulig å si noe entydig om. Det er imidlertid interessant å legge merke til at budsjettfordelingen på institusjonsnivå ved NTNU, UiB og UiO er strukturelt forskjellig. I de tre institusjonenes rapporter for 2013 og planer for 2014 til Kunnskapsdepartementet,¹⁶ viser rapportene fra UiB og UiO at de fordelte hhv. 74 og 67 prosent av KDs bevilgning for 2014 som rammer til fakultetene, dvs. nokså nøyaktig lik prosentsatsene som er fastsatt i disse to universitetenes inntektsfordelingsmodeller, jfr. tabell 2. Ved NTNU fordeles 51,5 prosent av KD-bevilgningen for 2014 som rammer til fakultetene. Det betyr selvsagt ikke at fagmiljøene ved NTNU bare får halvparten av KD-bevilgningen, men illustrerer at en stor del av KD-bevilgningen styres fra sentralnivået og ikke av fagmiljøene gjennom fakultetenes rammer. Som påpekt i avsnitt 4.1 ble NTNUs inntektsfordelingsmodell omgjort til en andelsmodell, og det ser ut som de KD-konsistente insentivene i NTNU-modellen blir sterkt svekket og motvirket av at rammen modellen anvendes på er så vidt liten.

Perioden vi undersøker omfatter bare fire år. Det betyr at resultatene må tolkes med varsomhet, bl.a. fordi det kan være betydelige tregheter i tilpasningene, jfr. resultatene til Tandberg og Hillman (2014). På den annen side har disse institusjonene et bevisst forhold til faglige prioriteringer gjennom utvikling av egne strategiske planer og inntektsfordelingsmodeller. Det er derfor utfordrende ikke å tolke resultatene som uttrykk for strategiforskjeller.

¹⁵ Dette har også relevans for den såkalte «research-teaching nexus»-debatten i litteraturen om høyere utdanning, se f.eks. Leišytė (2016).

¹⁶ Universitetene leverer hvert år rapporter og planer til KD. I og med at analyseperioden vår er 2012-2015, valgte vi å ta med tall fra *Rapporter og planer 2013-2014*. Tallene for NTNU finnes på s. 59, se <https://innsida.ntnu.no/documents/10157/1344528730/NTNU+rapport+og+planer+2013-2014/1a61f22d-1425-4785-9b4e-a7aaa59f19ec> Tabellen er uleselig, men samme tabell finnes i notatet som var grunnlaget for vedtaket, sak 63/13, s. 1, se http://www.ntnu.no/styret/saker_prot/05.12.13web/63.13%20Plan%20og%20budsjett.pdf For UiB finnes tallene i tabell 21, s. 60, se http://www.uib.no/filearchive/rapport2013-planer2014_uib.pdf. For UiO finnes tallene i siste vedlegg, s. 4, se http://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/virksomhetsstyring/plan-og-styringsprosessen/rapport-og-planer-2013-2014_uio.pdf

KONKLUSJON

Vi har i denne artikkelen sett på sammenhengen mellom *hypotetiske* bevilgninger generert fra Kunnskapsdepartementets budsjettmodell (KD-modellen) og *faktiske* økonomiske rammer til sju sammenlignbare fagmiljøer ved NTNU og universitetene i Bergen (UiO) og Oslo (UiO), fire matematisk-naturvitenskapelige (MN) og totalt fem samfunnsvitenskapelige (SV). Veksten i faktiske rammer er basert på rapporterte budsjett- og regnskaps-tall fra de tre universitetene. Analysene omfatter perioden 2012-2015. I samsvar med begrunnelsene for budsjettmodellen som ble innført med Kvalitetsreformen, og spesielt de tre universitetenes inntektsfordelingsmodeller, forventet vi å finne en korttidselastisitet nær 1 mellom bevilgningene generert i KD-modellen og de faktiske rammene til fagmiljøene. For MN-fagene estimerer vi en sammenheng i nærheten av dette, 0,76. For SV-fagene er sammenhengen fraværende. Tregheter i tilpasningene kan forklare at elastisiteten for MN-fagene ikke er lik 1, men kan vanskelig forklare at det ikke er noen sammenheng for SV-fagene.

De estimerte trendsammenhengene kan tolkes som langtidssammenhenger. Resultatene i så henseende for UiB indikerer tilpasninger som ganske nøyaktig tilsvare et 1:1-forhold mellom veksten fagmiljøene genererer i KD-modellen og veksten fagmiljøene faktisk får. Trendsammenhengene for UiO innebærer en viss «overkompensasjon» i den forstand at fagmiljøene får sterkere vekst i budsjetttrammene enn veksten de bidrar med i statsbudsjettet. Imidlertid er det vanskelig å tolke den betydelige «underkompensasjonen» ved NTNU som uttrykk for langtidssammenhenger, fordi den ikke er forenlig med langsiktig opprettholdelse av de berørte fagmiljøene. Dette, sammenholdt med en kort undersøkelsesperiode (fire år), tilsier varsomhet med å tolke resultatene som stabile langtidssammenhenger.

Problemstillingen i denne artikkelen er om økte forsknings- og utdanningsresultater, slik de måles i KD-modellen, går sammen med økt økonomisk uttelling til de fagmiljøene som genererer resultatene. Trendresultatene tilsier et klart ja for UiB og UiO, selv om de kortsiktige insentivsammenhengene synes å være fraværende for SV-fagene. Det innebærer at trendsammenhengene dominerer, konsistent med resultatveksten i perioden vi undersøker. For NTNU er svaret nei, selv om det for MN-fagene er tydelige kortsiktige insentivsammenhenger.

Inntektsfordelingen ved de tre institusjonene indikerer at NTNU bruker autonomien i finansieringssystemet i større

grad enn UiB og UiO. Det er derfor interessant at resultatene våre er konsistente med at NTNU synes å bruke relativt mye ressurser på utdanning, mens Bergen, og spesielt Oslo, bruker relativt mer på forskning. Disse forskjellene er det nærliggende å tolke som forskjeller i faglige prioriteringer og strategiske mål.

REFERANSER

- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell og A. Sapir (2010). The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. *Economic Policy*, January, 9-59.
- Dougherty, K.J., S.M. Jones, H. Lahr, R.S. Natow og V. Reddy (2014). Performance funding for higher education: forms, origins, impacts, and futures. *The Annals of the American Academy*, 655, 163-184.
- Estermann, T., E.B. Pruvot og A.-L. Claes-Kulik (2013). Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. European University Association, Brussel.
- Finansdepartementet 2014. Orientering om statsbudsjettet 2014 for universiteter og høyskoler. Finansdepartementet, Oslo.
- Frølich, N (2004). Kunnskapens pris – regnskapets time? Iverksetting av mål- og resultatstyring i norske universiteter. Rapport 5/2004. NIFU STEP, Oslo.
- Frølich, N. (2007). Iverksetting av insentivbasert finansiering. Rapport 13/2007. NIFU STEP, Oslo.
- Gabrielsen, T.S., O. Kaarbøe, K.E. Lommerud, A.E. Risa og S. Vagstad (2007). Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger. Kunnskapsdepartementet, Oslo.
- Hillman, N.W., D.A. Tandberg og A.H. Fryar (2015). Evaluating the impacts of 'new' performance funding in higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 501-519.
- Jongbloed, B. (2010). Funding higher education: a view across Europe. European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU), Brussel.
- Kunnskapsdepartementet (2015). Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Rapport avgitt 7. januar 2015. Kunnskapsdepartementet, Oslo.
- Kreps, D.M. (1997). Intrinsic motivation and extrinsic incentives. *The American Economic Review*, 87(2), 359-364.
- Kyvik, S. og E. Ødegård (1990). Universitetene i Norden foran 90-tallet. Endringer i styring og finansiering av forskning. FPR-publikasjon nr. 13. Nordiska ministerrådet, København.
- Leišytė, L. (2016). New public management and research productivity – a precarious state of affairs of academic work in the Netherlands. *Studies in Higher Education*, 41(5), 828-846.
- Meld. St. 18 (2014-2015). Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsdepartementet, Oslo.
- NOU 1984:23. Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem. Norges offentlige utredninger, Oslo.
- NOU 2000:14. Frihet med ansvar. Om høyere utdanning og forskning i Norge (Mjøs-utvalgets innstilling). Norges offentlige utredninger, Oslo.
- NTNU (2005). Utvikling av NTNUs inntektsfordelingsmodell (IFM). Sluttrapport fra arbeidsgruppen. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Prop. 1 S (2015-2016). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2016. Kunnskapsdepartementet, Oslo.
- Prop. 1 S (2015-2016). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2017. Kunnskapsdepartementet, Oslo.
- Shin, J.C. (2010). Impacts of performance-based accountability on institutional performance in the U.S. *Higher Education*, 60(1), 47-68.
- St.prp. nr. 1 (2001-2002). Forslag til statsbudsjett for 2002. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- St. meld. nr. 27 (2000-2001). Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- Tandberg, D.A. og Hillman, N.W. (2014). State higher education performance funding: data, outcomes, and policy implications. *Journal of Education Finance*, 39(3), 222-243.
- UiB (2008). Finansiering og inntektsfordeling. Innstilling fra inntektsfordelingsutvalget. Universitetet i Bergen, Bergen.
- UiB (2016). Universitetets budsjettfordelingsmodell. Innstilling fra et utvalg. Universitetet i Bergen, Bergen.
- UiO (2007). Ny finansieringsmodell. Forslag til fordelingsmodell ved Universitetet i Oslo. Universitetet i Oslo, Oslo.

Samfunnsøkonomenes Høstkonferanse 2017

Håvard Rosseland

Tirsdag 10. oktober avholdt Samfunnsøkonomenes sin årlige høstkonferanse, denne gang på Grand Hotel. Temaet for årets konferanse var «Fri flyt av varer og arbeidskraft: Velsignelse eller forbannelse?». Leder av Samfunnsøkonomenes styre, Trond Tørstad åpnet konferansen med å presentere konferansens foredragsholdere. På foredragslisten stod mange kjente navn som Per Richard Johansen, Andreas Moxnes, Lene Sauvik og Ulf Sverdrup. Sigrid Hagerup Melhuus fra Agenda kunne på kort varsel steppe inn for Victor D. Norman, som dessverre måtte melde avbud på grunn av sykdom.

Per Richard Johansen var den første ut i ilden av foredragsholderne. Han har tidligere vært sjefsøkonom ved kommunesektorens organisasjon (KS), forskningsleder i SSB og han har også jobbet i Finansdepartementet.

Tittelen på foredraget var «Globaliseringens økonomiske og politiske motkrefter». Dette er et meget aktuelt tema nå i tider med store politiske endringer. Han innledet med å si at verden har blitt stadig mer global, men at det i senere

tid er i ferd med å vokse frem enkelte motkrefter til denne trenden. Videre tok han utgangspunkt i en økonomisk problemstilling som er kalt det pengepolitiske trilemma, kjent fra Mundell-Flemming modellen. Dette trilemmaet går ut på at man har tre ønskelige mål, nemlig selvstendig pengepolitikk, frie kapitalbevegelser, eller faste valutakurser.

Etterpå introduserte han det han kalte for det politiske trilemmaet. Dette var en avveining mellom å ha nasjonalstat, massepolitikk eller internasjonal politisk integrasjon. Han sammenliknet disse to trilemmaene og satt dem i et tidsperspektiv. I nyere tid opplever vi en populistisk fremmarsj. Det er tegn på at vi beveger oss bort fra internasjonale politiske bindinger over til økt vekt på hva velgermassene mener. I følge Johansen så må politikken globaliseres, eller så vil behovet for nasjonale grep reversere den økonomiske globaliseringen. De tidligere hegemoniene, Storbritannia og USA går nå i bresjen for demontering av de internasjonale samarbeidene, og det er ting som tyder på at vi er i ferd med å skifte tilstand, både politisk og økonomisk.

Deretter var det Andreas Moxnes, professor ved Økonomisk Institutt sin tur. Tittelen på foredraget var «Fri migrasjon i EU - hva er effekten av arbeidsinnvandring?» Siden starten av 2000-tallet har andelen immigranter i Norge økt fra 6 til 15 prosent. Moxnes snakket om effektene av dette. Den store gruppen arbeidsinnvandrere som har kommet fra Øst-Europa har gitt et stort tilbudssjokk av arbeid. Som Moxnes påpeker, skaper dette vinnere og tapere. På den ene siden vil lønninger presses ned og arbeidsledighet opp i bransjer hvor arbeidsinnvandrerne er høyt representert. På den andre siden bidrar arbeidsinnvandrerne til økt etterspørsel, i tillegg til at de lave lønningene presser prisen ned på varer som de produserer. Dette vil føre til økt reallønn for alle andre yrkesgrupper.

Når vi ser på den generelle effekten på lønningene av økt arbeidsinnvandring, viser forskningen små endringer, enten positive eller negative. Dette avviker fra folks holdninger. Han viser også at økt immigrasjon går hånd i hånd med økt arbeidstilbud. Moxnes konkluderte med at migrasjon gir små effekter på mottakerlandene, men

store positive effekter på EU som helhet. Av denne grunn mener han at fri mobilitet av arbeid i EU har vært en stor suksess.

Etter foredragene var det tid for spørsmål. Det ble blant annet rettet kritikk til Moxnes sitt positive syn på arbeidsinnvandring. Kritikken gikk på at Moxnes ikke tok hensyn til grunnrenteinntektene Norge har, som skal deles på flere. I tillegg ble det pekt på at det er feil å se på medianinntekten når man sammenlikner land. Moxnes sa seg enig i poenget med grunnrente. Når det kom til andre del av spørsmålet, var svaret at man ikke har noe bedre data enn medianinntekten som er lett å sammenlikne.

Til Johansen ble det stilt spørsmål om hvordan land forlater den posisjonen man hadde i forhold til det økonomiske trilemmaet. Johansen svarte at man ønsket tilbake en egenskap som man tidligere har valgt bort, og som det er lenge siden man hadde.

Det ble også nevnt fra salen at en av grunnene til motkreftene som har oppstått de senere årene, skyldes at gevinstene fra fri mobilitet av arbeid har vært dårlig fordelt. Moxnes peker på at tapene er relative, og at det kan være gevinster for alle. Ellers foreslår han at man gjør noe med utdannings-systemet som gjør at folk vil velge yrker som er mindre utsatt.

Etter en liten pause var det Lene Sauvik, seniorrådgiver i Norges Bank sin tur til å holde foredrag. Tittelen på Sauvik sitt foredrag var «Mulige konsekvenser av Brexit og den varslede politikken i USA». Hun åpnet med å snakke om Brexit. Det var bred enighet blant økonomer om at Brexit ville få store negative konsekvenser for Storbritannia. Globalisering og til-takende handel har historisk sett gitt

økt inntekt og velferd. En reversering av denne prosessen vil da være negativ. Videre satte hun konsekvensene i et tidsperspektiv. På kort sikt kan det tenkes at det vil skape økt uro og usikkerhet, noe som vil trekke ned veksten. På litt lengere sikt er det situasjonen rundt handelsavtalene som kan gi størst konsekvenser. Sauvik nevnte tre løsninger for Storbritannia etter Brexit. Norge løsningen, som innebærer en mer eller mindre lik situasjon som de har i dag, med mindre innflytelse. Canada løsningen er en ganske omfattende bilateral handelsavtale. Den mest omfattende løsningen, og som vil være den mest brutale er å gå tilbake til de avtaler som gjelder for verdens handelsorganisasjon.

Etterpå gikk hun over til USA. Her har reaksjonene vært litt annerledes enn i Storbritannia. Det har vært økt optimisme, både i aksjemarkedene og i husholdningene. Likevel er det en del usikkerhetsmomenter i USA også. Det har vært bekymring når det kommer til økt proteksjonisme. Trump har åpnet for å revurdere enkelte handelsavtaler, noe som mange mener er bekymringsfullt. Det er også mange som er skeptiske til den økende dereguleringen som har vært varslet. Vi ser en tendens med mindre stat og mer privat. På den andre siden har Trump lovet betydelige investeringer i infrastruktur, noe alle er enige om at det er behov for. Dette kan gi positive effekter.

Hun konkluderer med at det er litt vanskelig å se hva effektene av ny politikk i USA kommer til å være. På den andre siden er det veldig sannsynlig at konsekvensene av Brexit kommer til å være negative. Hvor negative de kommer til å være, avhenger av hvilken avtale britene klarer å forhandle seg til.

Neste foredragsholder var Sigrid Melhuus fra Agenda. Hun snakket om handel, globalisering og det norske arbeidslivet. Til å begynne med gjorde hun det klart at Agenda mener handel er bra og nødvendig, spesielt for en liten åpen økonomi som Norge. For Norge har det vært veldig lønnsomt å være med i EØS-avtalen, vår viktigste handelsavtale. Videre nevnte hun at handel ikke nødvendigvis er bra for alle grupper i et land, selv om det er bra for landet som helhet. Det har blant annet gitt press på enkelte grupper av lønnstakere, spesielt de med lav utdanning. Kapitaleierne tar stadig større del av veksten og ulikhetene øker. I Norge derimot har vi klart å kombinere utstrakt handel med lavere ulikhet, mye takket være «Den norske modellen». Det er likevel en del utfordringer i Norge også, da spesielt når det kommer til arbeidsinnvandring. Utsatte grupper har opplevd lavere lønn som følger av dette. Melhuus mente vi kan forbedre oss på dette området, og at vi kan se til andre land hvordan de har gjort det. Hun konkluderte med at handel lønner seg, men for at fordelene skal komme alle til gode, er vi avhengige av en sterk velferdsstat.

Til slutt var det Ulf Sverdrup, direktør for Norsk utenrikspolitisk institutt sin tur. Han snakket om EU, Brexit og valgte å spekulere om veien videre. Sverdrup pekte på at det har vært mange dramatiske endringer i Europa de siste årene. Det startet med finanskrisen, som han mente har gitt grunnlag for mange euroskeptiske partier. I tillegg har vi hatt stor innvandring, noe som også har bidratt til oppslutning blant disse partiene. I senere tid har vi hatt hendelser som Brexit og valget at Trump som president i USA.

Sverdrup snakket litt om de forskjellige scenariene som Storbritannia

står overfor. Han pekte på tre utfall hvor det ene er et blomstrende Storbritannia. Dette var i midlertid noe han fant svært lite sannsynlig. Et annet alternativ er et katastrofalt utfall, som fører Storbritannia inn i resesjon. Han valgte i midlertid å tro at utfallet skulle bli en mellomting, hvor det blir en hard overgang, men at ting vil gå seg til etter hvert. Han nevnte som sagt at overgangen byr på problemer.

Storbritannia må forhandle seg til en avtale med EU når det kommer til Brexit. Dette er en meget omfattende prosess som man har dårlig tid på å ferdigstille.

Til slutt sa han at Norge nå burde tenke over EU27. Vi har hatt mye bra samarbeid med britene, og nå forlater de EU. Tyngdepunktet flytter seg nå til Tyskland og Frankrike, og kanskje

til og med lenger sør og øst. Han konkluderte med at et sterkt Europa er å foretrekke, og at integrasjon er bedre enn disintegrasjon.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter, følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene

Veiledning for bidragsytere

Samfunnsøkonomen publiserer forskning, analyser, og kommentarer som anvender økonomifaglige metoder og formidles for å vekke interesse i brede lag av medlemmer i Samfunnsøkonomene.

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. Artikkel

Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfellevurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 8000 ord. Indikativ behandlingstid: 4 måneder.

b. Aktuell analyse

Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfellevurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 6000 ord. Indikativ behandlingstid: 2 måneder.

c. Aktuell kommentar

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i økonomi og samfunnsliv basert på innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 4000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. Debattinnlegg

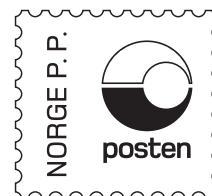
Tilsvar og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. Bokanmeldelser

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*. Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

Prosedyrer og krav for innsending:

- Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.
- Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.
- Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering. Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAV. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.
- Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat. Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.
- Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst
- Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl., 2002; Meland, 2010)...».
- Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4-10.
Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fakkbokforlaget, Bergen.
Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapporter 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
- Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.
- Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detaller) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo

