

NR. 4 • 2011 • 125(65). årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

Ekern:
SKATT PÅ ALDERSPENSJON

Vale:
FINANSKRISEN

Eika og Eika:
PÅ JAKT ETTER FOLK FLEST

Hansen:
STRUKTURREGULERING I DET NORSKE
MOBILMARKEDET

Tretteteig og Lilleborge:
TINE-SAKEN



SAMFUNNSØKONOMEN

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Steinar Vagstad · steinar.vagstad@econ.uib.no
- REDAKTØRER
Rolf Jens Brunstad · rolf.brunstad@nhh.no
Annegrete Bruvoll · annegrete.bruvoll@vista-analyse.no
Steinar Vagstad · steinar.vagstad@econ.uib.no
- RÅDGIVER
Jannicke Helen Monsen
jhm@samfunnsokonomene.no
- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn
- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Stortingsgata 22
Postboks 1917, Vika
0124 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2011

- | PUBLISERINGSDATO | ANNONSEFRIST |
|----------------------|---------------|
| Nr. 5: 21. JUNI | 31. MAI |
| Nr. 6: 15. SEPTEMBER | 30. AUGUST |
| Nr. 7: 14. OKTOBER | 28. SEPTEMBER |
| Nr. 8: 15. NOVEMBER | 28. OKTOBER |
| Nr. 9: 14. DESEMBER | 28. NOVEMBER |

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

- PRISER

Abonnement	kr.	1190.-
Studentabonnement	kr.	300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	170.-
- ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-
Byråprovisjon	10%	

Opplag: 2550
Design: www.deville.no
Trykk: 07 Aurskog, 2011

Innhold

NR. 4 • 2011 • 125(65). ÅRG.

- **DEBATT**
Om dominans, regulering og prisdannelse i meierimarkedet 4
av Lars Tretteteig og John Lilleborge
- **AKTUELLE KOMMENTARER** 10
På jakt etter folk flest
av Lasse Eika og Torbjørn Eika
Regulering av struktur i det norske mobilmarkedet 18
av Bjørn Hansen
- **ARTIKLER**
Dagens alderspensjonister kan rammes hardt av skattereform for pensjonsinntekter 22
av Steinar Ekern
Pengepolitikk etter finanskrisen 32
av Per Halvor Vale
- **REPORTASJE**
Global innhenting og statlig formuesforvaltning 42
av Johan Michael Berentzen Hoem og Sofie Kjernli-Wijnen

FORSIDEFOTO: IMAGESOURCE / SCANPIX

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

Finanskrisa ver. 2.0

Hausten 2008 blei verda kasta ut i den alvorlegaste økonomiske krisa sidan andre verdskrigen. Finanskrisa kom like overraskande på fagfolk som på andre. Krisa var eit nederlag for eit økonomifag som stort sett meinte å ha god forståelse av og brukbar kontroll over økonomien, men som ikkje greidde å varsle katastrofen før det var for seint å stoppe den. Det er heller ikkje opplagt kva vi kunne eller skulle ha gjort om vi hadde skjont litt tidlegare kva som var på veg. Krisa var sjølv sagt også eit nederlag for kapitalisme som ideologi og marknadsøkonomi som rådande måte å organisere den økonomiske delen av samfunnet på. Det er derfor ikkje rart at mange har etterlyst alternativ til kapitalisme og marknadsøkonomi, og det har også komme krav om reformer av økonomifaget.

Snart tre år etterpå må ein kunne seie at verken kapitalismen, marknadsøkonomien eller samfunnsøkonomifaget er alvorleg truga. Dette betyr på ingen måte at krisa er over eller at folk er særskilt imponerte over korleis økonomane, kapitalismen eller marknadsøkonomien har handtert krisa. Kapitalisme og marknadsøkonomi står støtt fordi det ikkje er overbevisande gode alternativ i sikte. Men det er ikkje opplagt at vi treng nye teoriar og forklaringsmodellar. Ein kan komme ganske langt med å bruke allereie etablert kunnskap. Ein treng ikkje avansert ny teori for å skjone at det kanskje ikkje er så lurt å låne ut pengar til folk som ikkje kan betale for seg, og ein treng heller ikkje forskingsmessig nybrottsarbeid for å slå fast at ein ikkje bør investere i noko ein ikkje forstår kva er.

Det kom ikkje veldig overraskande at det var ei eigedomsboble på gang i USA, men alle blei overraska over kor stort problemet var og ikkje minst kor fort krisa spreidde seg til heile verda då bobla sprakk. Eit lyspunkt var at det internasjonale samfunnet også greidde å samle seg om raske og kraftige mottiltak, i form av hjelpepakkar til finansnæringa, kraftig reduserte renter og enorm offentleg pengebruk for å halde hjula i gang. Den finansielle delen av krisa gjekk då også i stor grad over i løpet av nokre veker hausten 2008.

Dette førte oss over i neste fase av krisa: mange hadde fått seg ein økonomisk smell og samla etterspurnad fall over heile verda, med ein djup internasjonal lågkonjunktur som eit

pårekneleg og no reelt resultat. Dette er imidlertid kjent fagleg terreng – vi veit mykje om korleis ein kan drive motkonjunkturpolitikk. Hovudprinsippet er enkelt: styresmaktene kan jamne ut samla etterspurnad ved å bruke lite pengar i gode tider og mykje pengar i dårlege tider. For å halde seg med berekraftige statsfinansar bør dette gjerast slik at staten går med overskot i gode tider og med underskot i dårlege tider.

Praksis er litt verre: svært få land hadde spart opp reservar som kan tærast på, av grunnar som har meir med politikk enn med økonomi å gjere. Ei regjering blir ikkje populær ved å spare til dårlege tider, og derfor blir regjeringar som prøver på det gjerne erstatta av regjeringar som er mindre opptatt av å spare. Resultatet er at etter at ein har køyrt store underskot dei siste to-tre åra er no land etter land i ferd med å slå bremsene på, enten fordi dei slit med å få nokon til å låne dei pengar til stadig nye underskot (som Hellas, Irland og Portugal) eller fordi dei ikkje vil komme i ein slik situasjon (som Storbritannia, Tyskland og USA). Det er såleis fare for at vi har meir uvær i vente.

Finanskrisa har lært oss at verdsøkonomien er meir sårbar enn vi trudde. Det burde få – og har fått – fleire økonomar til å interessere seg for alternative måtar å organisere samfunna våre på. Det er imidlertid ikkje økonomane som har funne opp marknadsøkonomien og kapitalismen, like lite som det er meteorologane som står bak orkanane. Moderne velferdsstatar har sterke innslag av marknadsøkonomi og kapitalisme, og det er derfor ikkje så dumt om vi prøver å forstå korleis nettopp desse fenomena fungerer. Her er vi i den heldige stilling at dei ulike elementa av finanskrisa eit langt stykke på veg er kjent stoff. Det finst flust med både teori og empiri om bankkriser, valutakriser og lågkonjunktur, og takka vere finanskrisa veit vi no meir om korleis dei ulike krisene samverkar.

Dette betyr dessverre ikkje nødvendigvis at vi vil vere i stand til å få fart på verdsøkonomien igjen, eller at vi vil vere i stand til å hindre nye kriser. Dels fordi det er mykje vi ikkje veit, men mest fordi det er skilnad mellom det å kunne beskrive/forklare/predikere eit fenomen på den eine sida og det å kontrollere/hindre fenomenet på den andre. Berre spør meteorologane.

Om dominans, regulering og prisdannelse i meierimarkedet

Tilsvaret til von der Fehr, Samfunnsøkonomen nr. 9 2010

Nils-Henrik Mørch von der Fehr, rådgiver for Tine, hevder i Samfunnsøkonomen nr. 9 2010 at Tine ikke har en dominerende stilling i det norske meierimarkedet. Grunnlaget for en slik slutning finner han i sin egen «forståelse av de regulatoriske rammebetingelser», herunder «at prisen på råmelk til osteproduksjon er bestemt av myndighetene». Som utfordrer til Tine har Synnøve Finden både kompetanse og erfaring på dette området. Vi kjenner oss ikke igjen i von der Fehrs beskrivelse av rammebetingelsene, og mener følgelig at han både har feil premisser og trekker feil konklusjoner. For å underbygge dette er det nødvendig med en oppklaring rundt temaet regulering og prisdannelse i meierisektoren.

LARS TRETTEIG, adm.dir. Synnøve Finden AS

JOHN LILLEBORGE, konsulent

INNLEDNING

Professor von der Fehr har vært rådgiver og sakkyndig vitne for Tine SA i den såkalte Tine-saken, etter Konkurransetilsynets ileggelse av foretaksbot til Tine for misbruk av dominerende stilling. Et hovedtema von der Fehr har debattert med Tilsynets ekspertise er hvorvidt Tine har en dominerende stilling i det norske meierimarkedet.

von der Fehrs artikkel i Samfunnsøkonomen belyser hvilket grunnlag spørsmålet om Tines dominerende stilling er reist på. I samme nummer av bladet presenterer Tommy Staahl Gabrielsen det konkurranserettslige fundamentet for dominansspørsmålet. Som Tilsynet mener vi at dette står på egne ben. Vi konstaterer også at lagmannsretten legger til grunn at Tine er

dominerende, og at retten kort påpeker at «Tines anførsel om at selskapet ikke var dominerende har medført et ikke ubetydelig merarbeid for staten.»

Fra Synnøve Findens side har vi ikke behov for å gå dypt inn i de mer tekniske konkurranserettslige og konkurranseøkonomiske problemstillingene i dominansspørsmålet tilknyttet metodevalg osv. Konkurransetilsynets ekspertise har allerede presentert dette. Derimot mener vi å besitte kompetanse på regulering og prisdannelse i meierisektoren. Som utfordrer til Tine etter deregulering av meierimonopolet i 1997 har Synnøve Finden opplevd meierisamvirket både i rollen som markedsregulator i det offentlige reguleringssystemet, og i rollen som desidert største tilbyder i dagligvaremarkedet. I tillegg er Tine vår eneste råvareleverandør på melk. Som

markedsregulator og råvareleverandør innenfor importvernet er ikke Tine bare dominerende, de er enerådende. Tine er også, forsiktig uttrykt, «svært betydningsfulle» i sluttmarkedet. Siden von der Fehr postulerer at Tines dominans «bare kan avgjøres med utgangspunkt i en forståelse av de regulatoriske rammebetingelser som Tine arbeider innenfor», og at «prisen på råmelk til osteproduksjon er bestemt av myndighetene» er det grunn til å se nærmere på nettopp den forståelsen han legger til grunn.

RAMMEBETINGELSER OG REGULERING

Meierimarkedet er det desidert mest gjennomregulerte av de norske jordbruksvaremarkedene. I tillegg til tollvern og markedsregulering er det i meierisektoren også en egen kvoteordning

som regulerer hvor mye melk som kan produseres og hvem som kan produsere den. Videre er det en egen *prisutjevning* som hjelper Tine (som markedsregulator) til å etablere prisdiskriminering («monopolprising») mellom ulike melkeanvendelser. Det vil si at prisene til forbruker kan holdes høyere der etterspørselen er lite priselastisk (typisk flytende produkter) og lavere der prisen i større grad påvirker solgt volum, sett i forhold til hva som ville vært mulig med fri konkurranse mellom anvendelsene. Reguleringene skjer innenfor rammen av Jordbruksavtalen, der *målpriser* og andre tiltak for jordbruket er forankret.

Tollvernet er avgjørende for norsk matproduksjon (lavere produksjonskostnader utenfor Norge). Markedsregulering innebærer at Tine som markedsregulator får adgang til virkemidler som bl.a. bidrar til å tilpasse det biologisk styrte tilbudet av meieriprodukter til etterspørselen både i tid (lagring) og rom (geografisk ubalanse). Målet er å unngå prispress og slik oppnå en høyere markedsinntekt enn ellers. Disse fundamentale ordningene for norsk jordbruk, praktisert fornuftig, er lite problematiske for konkurransen i markedet. De bidrar utvilsomt også til å sikre stabil matvareforsyning og utjevning av matpriser for norske forbrukere. Ordningene kan debatteres, men vi skal ikke gå nærmere inn på de her.

Kvoteregulert primærproduksjon av råvaren melk og prisdiskriminering (tilnærmet monopolprising) mellom melkeanvendelser er mer avgjørende for konkurransen i foredlingsleddet. For å forstå dette er historikken i meierisektoren sentral, ikke minst fra 1942 da meierimonopolet ble nedfelt gjennom det såkalte «Riksoppgjøret for melk». Uten å gå i detalj kan man konstatere at kvotereguleringen i stor grad låser melkeproduksjonen til Tines eiere, siden disse var de eneste i markedet da kvoteordningen ble innført i 1983. Videre er Tine i kraft av sin størrelse både i «scope and scale» den eneste aktøren som produserer samtlige av de produkter som det prisdiskrimineres mellom. Dette

gir en unik mulighet til «tilpassing». Tines posisjon som markedsregulator innebærer også at det er de som setter premissene for den offentlige prisdiskrimineringen som tilsiktes.

Både kvoteregulering og prisdiskriminering bygger således opp under og «bevarer» den dominerende posisjonen som Tine etablerte i perioden med salgsmonopolet. Det er dette som er utgangspunktet for etablering av konkurranse fra 1997:

- Tine hadde alle melkeprodusenter i Norge som eiere, og kvoteordningen forhindrer at hvilken som helst bonde kan begynne med melkeproduksjon
- Tine hadde gjennom salgsmonopolet nedfelt en prisdiskriminering i markedet., For å beholde tilhørende markedsinntekter måtte det etableres en offentlig prisdiskrimineringsordning der premisser og data-materiale måtte komme fra Tine.

De færreste vil vel betvile at denne situasjonen innebærer at Tine har en svært dominerende posisjon. Det er i stor grad slik at Tine definerer premissene for landbruksmyndighetenes reguleringer, særlig i forhold til prisdannelsen. Det sentrale punktet er at Tine er så stor at de ikke selv behøver å følge den prisdiskriminering de legger opp til gjennom sine innspill til myndighetene. Siden Tines produktomfang dekker alle produktgrupper vil de kunne lage sitt eget nullsumspill mellom «høyere» og «lavere» prisede produkter. Tine vil derfor lett kunne svekke lønnsomheten på produkter der det er konkurranse fra andre aktører, og ta dette igjen der konkurransen er svakere eller ikke tilstede.

Rammebetingelsene i meierisektoren påvirkes også av Jordbruksavtalen.. I avtalen fastsettes det såkalte **målpriser** for jordbruksproduktene, herunder for melk. von der Fehr misforstår de regulatoriske rammebetingelsene for fastsetting av målprisen og hvilken funksjon den har. Dette er et avgjørende kritisk punkt, fordi hele hans resonnement

bygger på at «*prisen på råmelk [...] er bestemt av myndighetene*». Vi vil påvise at dette premisset ikke er riktig.

Sammenhengen mellom fastsetting av produksjonskvoter og målpris er ikke slik von der Fehr fremstiller den. Vi har ikke problemer med å forstå hans etterspørselsdiagram, men det er på ingen måte slik at målprisen er en funksjon av produksjonskvoten. von der Fehr skriver bl.a. at «*Gitt etterspørsel og total produksjonskvote følger målprisen [...]; når melkekvoten er fastsatt, er melkeprisen gitt.*» Dette er direkte feil. I den grad påvirkning foreligger mellom størrelsene, går årsak og virkning motsatt vei. Målprisen fastsettes som ledd i inntektsoppgjøret overfor bønder, basert på en avveining mellom markedsprisuttak kontra tilskudd over statsbudsjettet. Kvoteordningen er et av virkemidlene som benyttes for å prøve å unngå overproduksjon, gitt de inntektsmuligheter som bl.a. målprisen gir. Perioden som disse kvotebestemmelsene gjelder for er ikke engang sammenfallende med den periode målprisen gjelder for. Kvoteåret for geitmelk følger kalenderåret, mens kvoteåret for kumelk gjelder i ett år fra og med 1. mars (Landbruksdepartementet, 2003, § 2). Målprisene gjelder på avtaleårsbasis, dvs. fra 1.7. til 30.6. året etter (Landbruksdepartementet, 2004, § 1).

Heller ikke målprisens funksjon er slik von der Fehr uttrykker den, når han hevder at «*Tine [...] av det offentlige pålegges ansvaret for og plikten til å sørge for at målprisen rent faktisk tas ut.*» Målprisene utgjør selvsagt ikke noe pålegg fra staten om prisuttak i markedet. Intet i prisbestemmelsene kan heller tolkes slik. Tvert i mot vil staten med målprisbestemmelsene **begrense** prisuttaket. Det fremgår av von der Fehrs eget sitat fra Jordbruksavtalen om at «*målprisen ikke (må) overstiges*». En annen formulering fra samme avtaletekst sier at jordbruket er forpliktet til å holde gjennomsnittsprisene «*på eller under de avtalte målprisene*» (Landbruksdepartementet, 2004, §2.0). Ingen formuleringer går motsatt vei. Alle sanksjoner fra statens side gjelder situasjoner der målprisene

er oversteget. Det kan gjelde tollnedsettelse for å presse prisene under målpris ved vesentlige overnoteringer (over øvre prisgrense 2 uker på rad), eller en særskilt (lavere) styringspris neste år ved mindre overskridelser (Landbruksdepartementet, 2004, § 2.0). Ingen sanksjoner går motsatt vei.

Det er derfor underlig at von der Fehr omtaler bestemmelsene om at målprisen ikke skal overskrides som noe «spesielt». Det er ikke noe spesielt med dette, det er derimot den **eneste** forutsetningen det offentlige knytter til målprisen. Samvirkens dominerende posisjon som markedsregulator innenfor tollvernet gjør dem i stand til tidvis å sette prisene høyere enn målpris. Staten setter derfor en øvre grense for utnyttelse av systemet. Målprisen er en maksimalavgrensning. Den har aldri representert noe pålegg fra staten om et minimum prisuttak, og innebærer således heller ikke noen plikt for Tine til å sette råvareprisen (noteringsprisen, som aktorene blir belastet med) tilsvarende høyt.

von der Fehr har derfor kommet i skade for å forveksle en del «kan»-formuleringer med «skal». Målprisen omtales en del steder som noe jordbruket **kan** oppnå, og som ulike virkemidler skal bidra til at **kan** realiseres. Dette har ingen ting med pålegg fra det offentlige å gjøre. Det eneste området hvor vi i Norge har hatt planøkonomiske prisbestemmelser på «skal»-nivå, er innenfor kornomsetningen. Under statens kornmonopol (Statens kornforretning frem til 1995) ble priser på norsk korn vedtatt med egne romertallsvedtak i Stortinget. Kornmonopolet ble opphevet i forbindelse med implementering av ny WTO-avtale, og statens kjøpeplikt på norsk korn opphørte 1.7.2001 (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001, kap. 7.7.2). I alle andre sektorer har prisdannelsen alltid vært mye mer fleksibel. von der Fehrs sentrale postulat om en fast melkepris fastsatt av myndighetene er derfor klart feilaktig.

Den andre alvorlige feilen i von der Fehrs premisser er at han gjennom å trekke inn «*bøndernes øvrige inntekter*» og en oppkonstruert «*strid med avtalen*» dersom Tine tok «*unormalt høye marginer og overskudd i videreforedlingsvirksomheten*» søker å utlede en «*implisitt forutsetning om at det ikke skal være mer enn normale overskudd i meierivirksomheten*». Dette er å snu saken på hodet. I det gamle Riksoppgjøret – med Tines salgsmonopol – manglet riktignok staten et effektiviseringspress på Tines foredling, og noen kunne den gang sikket ha ønsket seg en «forutsetning» om «ikke høye marginer». Ønskemål hjelper lite, og resultatet ble at man måtte deregulere og åpne for konkurranse på dette feltet. Også i meierisektoren er det derfor – etter 1997 – slik at det skal være konkurransen i seg selv som skal forhindre «*unormalt høye marginer og overskudd i videreforedlingsvirksomheten*». Det er derfor ingen «*implisitt forutsetning*» om dette i jordbruksavtalene, slik von der Fehr hevder.

Myndighetene pålegger ikke Tine verken et minimum prisuttak på råvare gjennom målprisen, eller et maksimum marginuttak på foredlede varer gjennom «implisitte forutsetninger». Ergo har Tine frihet til både å redusere råvareprisen, og til å øke sine ferdigvarepriser. Det er da også helt sentralt for å kunne etablere konkurranse. Stilt overfor et vertikalt integrert foretak som er dominerende både oppstrøms og nedstrøms, er det faren for marginskvis overfor de konkurrentene som må kjøpe råvaren av sin store konkurrent, som er den største trusselen mot virksom konkurranse. Det er da for høye råvarepriser og (tilhørende) for lave ferdigvarepriser som myndighetene må forhindre. Det er bl.a. dette konkurranselovens forbud mot utilbørlig utnyttning av dominerende stilling er myntet på, ikke den diametralt motsatte situasjon som von der Fehr søker å konstruere. For at konkurransen skal fungere etter hensikten, er det helt avgjørende at den foregår på reelt like vilkår.

Landbrukspolitikken innebærer nødvendig grad av regulering frem til og med førstehåndsomsetning av råvarene, og mest mulig fri konkurranse i foredlingsleddene. Skjæringspunktet – dvs. det punktet der reguleringene i råvareleddet må balanseres mot konkurransen i foredlingsleddet, blir derfor de råvarepriser som nedfelles i annenhåndsomsetningen fra bøndernes egne samvirker. Disse samvirkene har som markedsregulatorer en dominerende posisjon i den regulerte førstehåndsomsetningen. De får derigjennom – som beskrevet foran – stor grad av kontroll med råvaren, og ikke minst prisen på denne som utgjør startstreken for konkurranse i foredlingsleddene.

Sett mot denne bakgrunn er det underlig å registrere at von der Fehr gjør seg til talsmann for at «*markedspotensialet hentes ut gjennom råmelkprisen snarere enn fra overskudd i meierivirksomheten; høye marginer på meierivarer hos Tine gir tilsvarende rom for overskudd hos konkurrerende, uavhengige meierier, som bønderne ikke får del i.*» Med Tines markedsrett bør samfunnsøkonomer heller være opptatt av den motsatte mekanismen, nemlig for **lave** marginer mellom ferdigvarepriser og råvareprisen fra Tine. Da vil bønderne urettmessig få del i det overskuddet som skulle tilfalt konkurrentene, for å betjene den egenkapital og fremmedkapital som har finansiert investeringene i disse foredlingsbedriftene. von der Fehr fremhever derfor indirekte det sentrale motivet for marginskvis fra Tines side: å legge råvareprisen slik at den flytter overskudd fra foredlingsleddet til råvareleddet, og da både fra egen foredlingsvirksomhet og fra konkurrerende, uavhengige meierier.

PRISDANNELSEN PÅ NORSK OST

von der Fehr hevder videre at «*Statens landbruksforvaltning opptrer [...] som en prisdifferensierende monopolist*», og utleder av dette at Tine ikke har «*forretningmessig incitament til å sette prisene på ost over kostnadene; monopolprofittene kan bare hentes ut én gang, og når myndighetene allerede har gjort det via råvareprisen,*

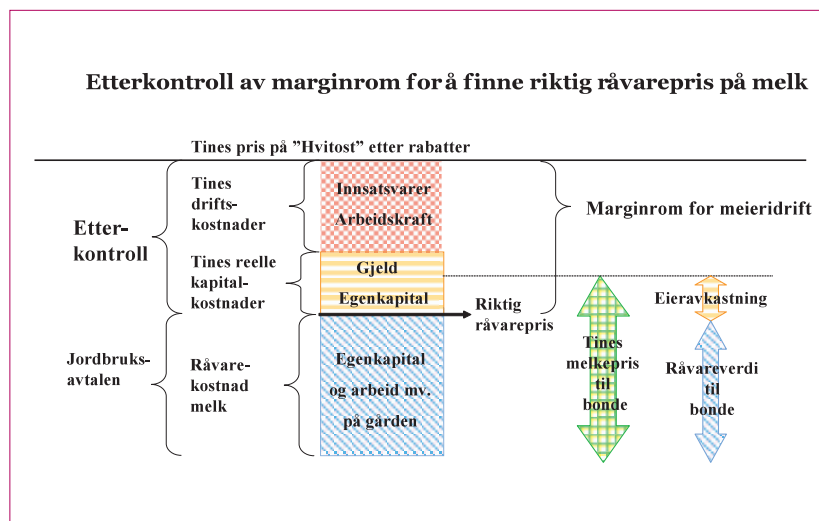
kan ikke Tine gjøre det via osteprisen.» Det er ikke slik at myndighetene setter noen råvarepris, og det er heller ikke slik at alle profittmarginer per definisjon blir borte gjennom myndighetenes avgifter og tilskudd.

Det er Tine, som markedsregulator, som opptrer som «*prisdifferensierende monopolist*» for å bruke von der Fehrs uttrykk. I forhold til faktisk prisdannelse kan prisutjevningsordningen bare hjelpe Tine gjennom å påvirke konkurrentenes prisdannelse via avgifter og tilskudd. Like lite som konkurrentenes priser blir styrt av myndighetenes avgifts- og tilskuddsatser, blir heller ikke Tines priser styrt av dette. Det er derfor ikke gitt at Tine setter priser i markedet som samsvarer med den prisdiskrimineringen som de gir innspill til gjennom myndighetenes ordning. Kontroll med Tines prisdannelse er således helt avgjørende. Når von der Fehr beskriver systemet som om Tine ikke har noe handlingsrom, er det misvisende.

Beskrivelsen av kontrollsystemet er også feil, men temaet er interessant. Det administrative og regnskapsmessige skillet mellom Tine Råvare og Tine Industri ble etablert fra 2004 (Statens landbruksforvaltning, 2003), men betyr lite. Enhver økonom vil innse at prisen mellom Tine Råvare og Tine Industri fortsatt kun er en internpris i samme konsern. Innenfor vide rammer som omfatter hele egenkapitalavkastningen i Tine Industri er Tines eiere indifferente til om råvareprisen ligger høyt eller lavt. En høy råvarepris internt flytter kun overskudd fra en avdeling til en annen. Bonden kan få det samme utbetalt fra sitt konsern uansett. Eksternt blir effekten selvsagt en annen. Da flyttes overskudd fra konkurrenten til Tine Råvare. Konkurrentene må altså subsidiere Tine gjennom en råvarepris som også utligner egenkapitalavkastningen i Tine Industri. «**Lik pris**» er derfor ikke noe kriterium for konkurransenøytralitet. Poenget er illustrert i figur 1

Som det fremgår av figur 1 vil Tines melkepris over tid også reflektere den

Figur 1: Forutsetning for like vilkår



eieravkastning som bonden skal ha på egenkapital i Tine-systemet. Som vertikalt integrert aktør med kontroll over råvaren, kan Tine sette råvareprisen på melk levert til foredling hvor som helst i intervallet mellom den rene råvareverdien til bonden, og nivået inklusive eieravkastning til bonden. Denne råvareprisen er som påpekt kun en internpris i konsernet, men utgjør den reelle råvarekostnaden for Tines konkurrenter. Ethvert priselement fra «eieravkastningsandelen» i Tine, vil påføre konkurrentene et «dobbel» avkastningskrav: I tillegg til å dekke egne investors avkastningskrav til investert kapital, må de konkurrerende bedriftene da også dekke hele eller deler av Tines egenkapitalkostnad gjennom råvareprisen.

Det er således «**riktig råvarepris**» som er avgjørende å treffe. Med det mener vi en råvarepris som er «renset» for den egenkapitalavkastning som i samvirkesystemene følger «samhandlingsprisen». Fenomenet kalles ofte «patronasje», og oppstår når én kontantstrøm for eksempel skal gi vederlag for både levert råvare og investert kapital, slik tilfellet er når melkebøndene samtidig eier Tine. I et slikt vertikalt integrert foretak må – som det fremgår av figur 1-riktig råvarepris beregnes «*pris-minus*», dvs. som en residual basert på faktiske salgsinntekter fratrukket reelle drifts- og

kapitalkostnader. Etterkontrollen hadde anslag til å etablere slike beregninger, men det ble aldri gjennomført fullverdig kontroll av de data Tine leverte. Det ble heller aldri gjennomført reell taksering av Tine for å finne markedsbaserte kapitalkostnader i foredlingsleddet, selv om Regjeringen gjorde vedtak om slik taksering.

von der Fehr hevder at etterkontrollsystemet ble etablert for å kontrollere prisen mellom Tine Industri og Tine Råvare. Det er selvsagt ikke riktig, siden noe regnskapsmessig eller administrativt skille ikke var innført da kontrollen kom i 2000. Men kontroll av tilgangsprisen er viktig, og systemet hadde store svakheter. Som von der Fehr påpeker bygde systemet på **Tines** ferdigvarepriser, fratrukket videreforedlingskostnader i henhold til **Tines** produktkalkyler. Det var ingen revisjonskontroll mellom Tines de facto kostnader og Tines produktkalkyler. At von der Fehr søker å benytte etterkontrollsystemet til å underbygge at «*myndighetene i praksis bestemmer Tines pris på hvitost*», er oppsiktsvekkende. Det er til de grader åpenbart at det er Tine som er premisleverandøren i dette systemet:

- som markedsregulator ved fastsettning av de offentlige prisdiskrimineringssatsene,

- som desidert største markedsaktør og prisleder i markedet, og
- som premissleverandør og eneste datakilde ved gjennomføring av etterkontrollen

von der Fehrs oppsummering angående prisdannelsen er forvirrende: Målprisen, som han mente myndighetene påla Tine å ta ut, altså som et prisgulv i Jordbruksavtalen, er i oppsummeringen omtalt som et «*pristak for alle meieriprodukter sett under ett*». Og etterkontrollen, som han mente skulle brukes til å kontrollere råvareprisen fra Tine Råvare, hevdes i oppsummeringen å etablere «*et prisgulv for hver produktgruppe*». Konklusjonene han trekker blir tilsvarende misvisende.

Vi må derfor understreke følgende (for den aktuelle perioden):

- Staten bestemmer ikke Tines hvitostpris gjennom Jordbruksavtalen og Etterkontrollen
- Profittmulighetene blir ikke borte gjennom prisutjevningen, og
- Etterkontrollen kan ikke benyttes til å dokumentere at Tine har satt prisen på hvitost i henhold til kostnadene.

Det siste poenget har også lagmannsretten klart oppfattet, og den uttaler bl.a. at «*Etter lagmannsrettens vurdering kan det ikke være tvil om at bøndene – som melkeprodusenter – mottar vesentlige deler av avkastningen i Tine i form av utbetalt pris på melken [...]. Beregninger av Tines marginer og fortjeneste med utgangspunkt i etterkontrollen har dermed etter lagmannsrettens syn begrenset interesse.*»

En kvalifisert analyse av marginer og fortjeneste i meierimarkedet kan ikke blindt basere seg på Tines egne produktkalkyler. Flere av kostnadsfaktorene

kan bygge på revisorgodkjente produktregnskaper, dersom fordelingsnøkler og andre bransjespesifikke normer og elementer er fastsatt etter en åpen utredning. Til syvende og sist må imidlertid også egenkapitalkostnadene i foredlingsleddet fastsettes, og de finnes som kjent ikke nedfelt i noe regnskap. Slike kostnader må estimeres, basert på markedsverdien av sysselsatt kapital i foredlingsleddet, og et normert egenkapitalavkastningskrav. Ansvar for kontroll av Tines marginer er overført fra landbruksmyndighetene til Konkurransetilsynet. Det bør medføre en ny gjennomgang av premissene for beregning av marginer og fortjeneste i dette markedet.

Synnøve Finden avventer en rettskraftig dom i Tinesaken. Vår gjennomgang her har ikke tatt sikte på helheten i saken. Vi mener imidlertid å ha dokumentert at von der Fehrs analyse bygger på misvisende og feilaktige premisser tilknyttet reguleringssystemet og prisdannelsen. Det er naturlig å trekke den slutning at hans konklusjon om at Tine ikke er dominerende, dermed ikke er holdbar.

Uansett utfall i ovennevnte rettsak er det behov for å etablere en nøytral, gjennomsiktig og økonomifaglig robust kontrollordning for å hindre konkurranseskadelig markedsatferd fra Tines side. **Riktig melkepris** må beregnes *pris-minus*, basert på realøkonomisk verifiserte, fullfordelte totalkostnader i Tine. Det er klart behov for produktregnskapsregler for dette formål, og kontroll av at disse følges. Åpenhet og innsyn i sentrale premisser vil lette arbeidet for kontrollmyndigheten, ved at de slipper å være prisgitt kontrollobjektets innspill alene. Både Tine selv, Tines konkurrenter og storsamfunnet bør være interessert i det.

REFERANSER:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001): St.prp. nr. 92 (2000–2001) Om jordbruksoppgjøret 2001 – endringer i statsbudsjettet for 2001 mm.

Landbruksdepartementet (2003): FOR 2003–01–07 nr 14: Forskrift om kvoteordningen for melk.

Landbruksdepartementet (2004): Jordbruksavtale 2004–2005. Inngått mellom Staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag 24. mai 2004.

Statens landbruksforvaltning (2003): Avtale mellom Tine BA og Statens landbruksforvaltning om et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine BA.

Statistisk sentralbyrå – en institusjon som teller

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for offisiell statistikk i Norge og har også en omfattende forsknings- og analysevirksomhet. Vi publiserer daglig ny statistikk og analyser på ssb.no. SSB bidrar også til internasjonalt statistisk samarbeid, og gir faglig bistand til statistikkbyråer i land med utviklingsbehov.

1000 medarbeidere i Oslo og Kongsvinger bidrar til at samfunnsdebatt og -styring er basert på best mulig informasjon og fakta. I tillegg har vi ca. 200 intervjuere rundt om i landet. SSB er en kompetansebedrift med faglig utfordrende arbeidsoppgaver, og det satses målrettet for å motivere og øke kompetansen blant medarbeiderne. Vi legger til rette for at våre ansatte skal ha en god balanse mellom arbeid og fritid.

I SSB ønsker vi mangfold blant våre medarbeidere. For å få dette til oppfordrer vi blant annet personer med innvandrerbakgrunn til å søke. Som IA-virksomhet legger vi forholdene til rette for personer med nedsatt funksjonsevne.

Forsker - Energi- og miljøøkonomi

Forskningsavdelingen vil i løpet av 2011 sammen med Frischsenteret og Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo, starte opp et nytt senter for samfunnsøkonomisk forskning på miljøvennlig energi finansiert av Norges forskningsråd. Et av senterets hovedsatsningsområder er utvikling av neste generasjons klima- og energiøkonomiske modeller. I den forbindelse vil Forskningsavdelingen, Gruppe for energiøkonomi, tilsette en ny forsker.

Tema for stillingen vil være hvordan klima- og energipolitikk påvirker norske og internasjonale energimarkeder og norsk økonomi. Analyser av nasjonal klimapolitikk gjennomføres ved bruk av empiriske generelle likevektsmodeller for norsk økonomi som er spesielt utviklet for energi- og miljøøkonomiske analyser. Den som tilsettes vil være med på å utvikle neste generasjon av slike likevektsmodeller hvor innovasjon og nye energiteknologier er tiltenkt en større rolle.

Internasjonal klimapolitikk vil i større og større grad påvirke de internasjonale olje- og gassmarkedene, og dermed også norsk økonomi. Denne kanalen har vært sentral i vår forskning i flere år, og den som tilsettes er tiltenkt å bruke deler av sin tid på studier av de internasjonale olje- og gassmarkedene. Også her står bruken av modeller sentralt, og den som tilsettes vil inngå i teamet som utvikler en ny global, dynamisk modell for oljemarkedet.

For å søke se www.ssb.no/ledigestillinger/. Vi oppfordrer søkerne om å skrive inn hovedkarakterene ved utfylling av CV og scanne inn relevante dokumenter.

Referansenr: 11/911

Søknadsfrist: 15.06.2011

[Søk på stillingen](#)

Kontaktinfo:

Knut Einar Rosendahl
Mads Greaker

Prosjektleder
Forskningsleder

+ 47 21 09 49 54
+ 47 21 09 48 67

Arbeidsoppgaver

- Gjennomføre analyser av nasjonal klima- og energipolitikk
- Være med på å utvikle en ny global, dynamisk modell for petroleumsmarkedene
- Gjennomføre analyser av internasjonal klima- og energipolitikk

Personlige egenskaper

- Selvstendig
- Evne til nytenking
- Samarbeidsevner

Arbeidssted

- Oslo

Kvalifikasjoner

- Doktorgrad eller ekvivalent forskererfaring innenfor Samfunns-/Industriell-/Matematisk økonomi
- Kjennskap til programmering i MathLab, Gams el.
- Svært god muntlig og skriftlig fremstillingsevne på både engelsk og norsk

Vi tilbyr

- Lønn som forsker (kode 1109, 1110 og 1183) i lønnstrinn 57 - 80 (kr 456 100 - kr 736 500) etter kvalifikasjoner
- Fleksibel arbeidstid og god pensjonsordning
- En kunnskapsrik organisasjon og et hyggelig og uformelt arbeidsmiljø
- Mulighet for opphold i utenlandske forskningsinstitusjoner/universiteter

LASSE EIKA
Stipendiat Økonomisk institutt/ESOP, UiO/SSB

TORBJØRN EIKA
Forsker, SSB



På jakt etter folk flest¹

... og hva betyr SSBs siste prognoser for dem?

Journalister vil ofte vite hva konsekvensene av en gitt makroøkonomisk utvikling er for folk flest. Men, hvem er folk flest og hvor mange er det? Under visse forutsetninger finner vi at folk flest bare utgjør vel 2 prosent av befolkningen. Det viser seg også at det er relativt store forskjeller dem imellom. Hvis SSBs forventninger til den makroøkonomiske utviklingen framover fra februar 2011 slår til, vil folk flest reelt sett få mellom 7,1 prosent mer og 1,7 prosent mindre å rutte med fra 2010 til 2014 etter at gjeldsrentene er betalt.

FRA MAKRO TIL MIKRO

SSBs konjunkturprognoser inneholder anslag på makroøkonomiske størrelser som BNP-vekst, arbeidsledighet, renter og inflasjon. I etterkant av presentasjoner for media stilles ofte det samme spørsmålet: Dette er jo vel og bra, men hva betyr det egentlig for *folk flest*?

Hva skal en makroøkonom da svare? En lite konstruktiv start er å påpeke at det faktum at SSB har produsert og nettopp presentert ett sett med anslag for framtiden, neppe i seg selv har noen betydning for «de store massene». En presisering av typen «hvis våre prognoser slår til» er på sin plass.

Men hvem er egentlig *folk flest*? Dette er helt avgjørende for å kunne si noe om betydningen av en gitt utvikling i renter og lønn. At gjennomsnittsnordmannen ikke finnes, vet vi godt ettersom han inntil nylig var dame og fikk 1,98 barn.

¹ Takk til Bård Lian for skatteberegninger og Anne Brendemoen, Ådne Cap-pelen, Joakim Prestmo og Steinar Vagstad for innspill.

Noen makroøkonomer opererer med en representativ aktør, men også denne typen er litt udefinert for å si det mildt. Vi tror imidlertid at mange har en relativt klar oppfatning av hvem folk flest er, eller i hvert fall en klar oppfatning av noen karakteristika: En liten, uhøytidlig og helt uviten-skapelig undersøkelse basert på intervjuer med tre journalister som skriver om personlig økonomi, antydnet noe i retning av at folk flest har følgende kjennetegn:

Alder: 30–39 år

Sivilstand: Gift eller samboende

Barn: Har ett til tre barn

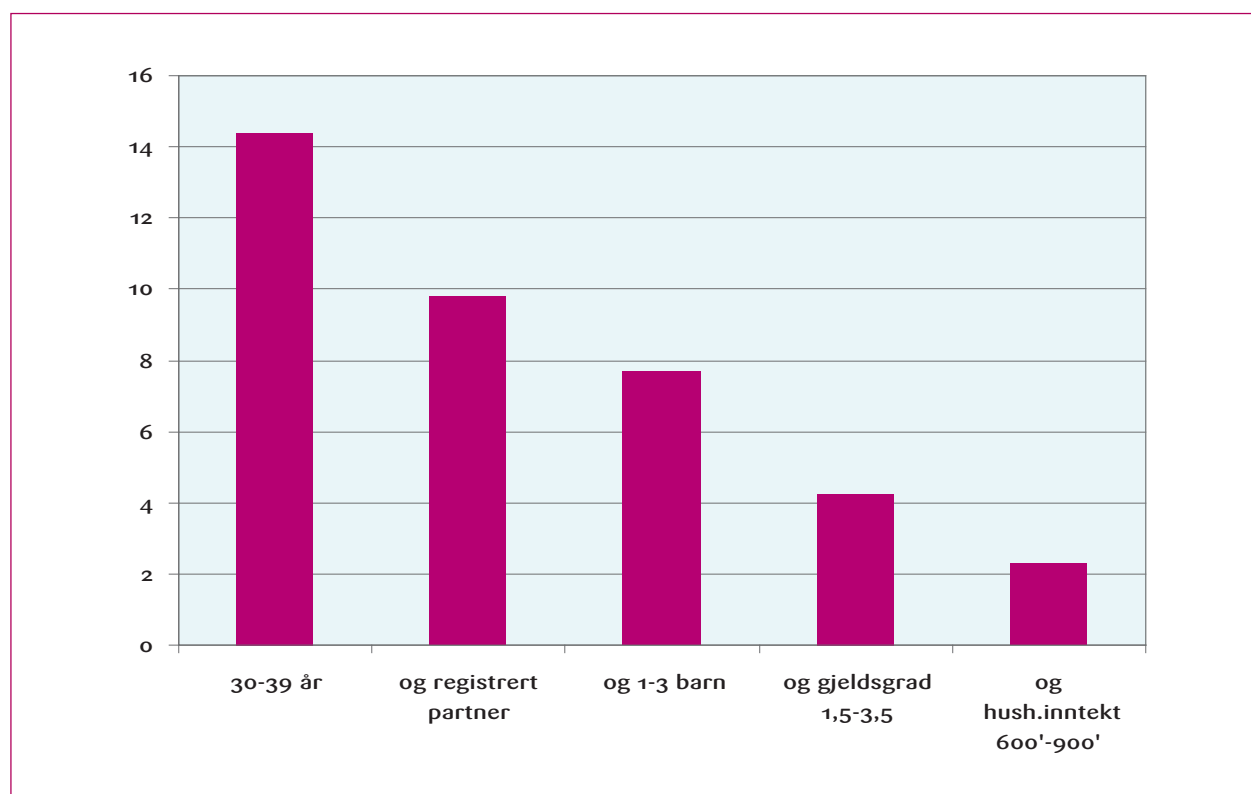
Parets pensjonsgivende inntekt² i 2007:

600.000 – 900.000 kroner

Bruttogjeld: 1,5 – 3,5 x pensjonsgivende inntekt

² Pensjonsgivende inntekt er en betegnelse på inntekt av personlig utført arbeid i eller utenfor ansettelsesforhold, og omfatter personinntekt fra lønn og beregnet personinntekt fra næring. Kapitalinntekter og pensjoner inngår ikke i dette inntektsbegrepet.

Figur 1. På jakt etter folk flest (2007). Andeler av samlet befolkning i prosent



I følge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (2008) var gjennomsnittslønna for heltidsansatte i 2 007 392.500 kroner. Med en nedre grense på 600.000 for at et par skal kunne representere folk flest, betyr det at de i gjennomsnitt ikke må ha en inntekt som er mindre enn 76 prosent av gjennomsnittet for heltidsarbeidende. Den øvre grensen innebærer at de i gjennomsnitt ikke må tjene mer enn 15 prosent over dette gjennomsnittet. Det er imidlertid mange som jobber deltid, hele 28 prosent av de sysselsatte i 2009³. Det er noe av bakgrunnen for denne lille asymmetrien; folk flest må kunne tillate seg å jobbe litt mindre enn heltid.

FOLK FLEST – EN SJELDENHET I 2007

Et visdomsord sier noe slikt som at når folk flest blander seg med vanlig folk blir de vanskelige å få øye på. Vår undersøkelse tyder også på at folk flest utgjør en forbau-sende liten del av befolkningen.

Våre demografiske kjennetegn på folk flest innebærer i seg selv en veldig begrensning for andelen de utgjør av befolkningen. Befolkningen i aldersgruppen 30–39 år utgjorde i

2007 14,4 prosent av den totale befolkningen. Kravet om en registrert partner reduserer andelen til 9,8 prosent. Når vi deretter legger til kravet om at man skal ha ett til tre barn, sitter vi igjen med 7,7 prosent av befolkningen eller 364.000 personer.

Kravet til inntekt og gjeld gjør et ytterligere stort innhogg. Om lag 30 prosent av de som tilfredsstilte de demografiske kriteriene tilfredsstilte også de økonomiske. Antall personer som i 2007 tilfredsstilte vår primære definisjon av folk flest var 110.000, som tilsvarer 2,3 prosent av befolkningen. For ordens skyld kan vi påpeke at vi bare har talt opp de voksne, det vil være om lag like mange barn som lever sammen med voksne som vi har klassifisert som folk flest. Det vil også være en del voksne som er samboer med en som er «folk flest», uten å være folk flest selv, dersom de selv er under 30 eller over 39 år.

Hva kjennetegner de aller mest typiske eksemplarene av folk flest når det gjelder inntekt og gjeld? Hvis vi deler opp materialet for den delen av befolkningen som oppfyller de demografiske kravene i inntektsgrupper med avstand på 50.000 kroner og i grupper med gjeldsgrad med avstand på 0,5, er det flest i gruppen med inntekt mellom 700.000 og 750.000 og en gjeldsgrad i området 2 til 2,5. Disse

³ Statistisk årbok for 2010, tabell 211.

Tabell 1. Andelen av gifte og samboende i alderen 30–39 år med 1–3 barn etter husholdningens pensjonsgivende inntekt og gjeldsbelastning i 2007 i prosent

Inntekt	Brutto gjeld som andel av pensjonsgivende inntekt									
	0-0,5	0,5-1,0	1,0-1,5	1,5-2,0	2,0-2,5	2,5-3,0	3,0-3,5	3,5-4,0	4,0 og over	0 og over
0-300'	1,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	2,1	4,5
300'-400'	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1,3	4,2
400'-450'	0,5	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,8	3,3
450'-500'	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,8	4,4
500'-550'	0,6	0,5	0,6	0,8	0,9	0,9	0,7	0,4	0,9	6,1
550'-600'	0,6	0,6	0,9	1,2	1,4	1,2	0,9	0,5	0,9	8,1
600'-650'	0,6	0,7	1,1	1,5	1,7	1,5	1,0	0,6	0,9	9,5
650'-700'	0,6	0,7	1,2	1,7	2,0	1,6	1,0	0,5	0,8	10,1
700'-750'	0,5	0,7	1,2	1,7	2,0	1,5	0,9	0,5	0,6	9,5
750'-800'	0,4	0,6	1,1	1,5	1,6	1,2	0,7	0,4	0,6	8,1
800'-850'	0,3	0,5	0,9	1,3	1,3	0,9	0,5	0,3	0,4	6,4
850'-900'	0,3	0,4	0,7	1,1	1,0	0,7	0,4	0,2	0,3	5,0
900'-950'	0,2	0,3	0,6	0,8	0,8	0,6	0,3	0,2	0,3	4,0
950'-1000'	0,2	0,3	0,5	0,7	0,6	0,4	0,3	0,1	0,2	3,2
1000' og over	1,1	1,5	2,5	2,9	2,2	1,5	0,8	0,5	0,8	13,7
0 og over	8,2	7,9	12,2	16,4	16,7	13,2	8,7	5,2	11,6	

utgjør knappe 2 prosent av befolkningen som tilfredsstillende demografiske kravene og 6 prosent av den opprinnelige gruppen folk flest. For å finne de nest mest typiske i denne gruppen må man ta et skritt opp på inntektsstigen og beholde gjeldsgraden, mens de tredje mest typiske har hakket lavere inntektsnivå, men samme gjeldsgrad.

Hvis vi ser på en litt større undergruppe av folk flest med inntektsnivå mellom 650.000 og 850.000 og gjeldsgrad mellom 1,5 og 2,5 fanger vi opp 44 prosent av folk flest. Men i forhold til den samlede befolkningen utgjør disse da bare 1 prosent.

Medianinntekten (for par) i befolkningen som tilfredsstillende demografiske kravene til folk-flest ligger mellom 750.000–800.000, mens det er flest i innteksgruppa under (700–750.000) med en andel på 9,5 prosent. Når det gjelder gjeldsbelastning er det flest i samme gruppe som medianen, nemlig med en gjeldsbelastning på 2–2,5 prosent, og disse utgjør knappe 17 prosent av den demografiske gruppa. Det er nesten like mange i gruppa under (1,5–2). En tredel har en gjeldsgrad på 1,5–2,5, litt færre har mindre og litt flere har mer. Knappe 11 prosent har en gjeldsgrad høyere enn 4. Igjen kan vi slå fast at folk flest er ganske forskjellige...

Rent semantisk er det mulig å hevde at folk flest må utgjøre et flertall av befolkningen. Det dreier seg jo om *flest* tross alt. Hvis vi da kun ser på individer i alderen 30–39 år og bare er villige til å slakke på grensene for inntekt og gjeld, viser tallmaterialet at vi må ha med nesten alle som har inntekt. Hvis man kutter ut par med en pensjonsgivende inntekt på under 300.000, men ikke stiller krav til gjelds størrelse, er vi oppe i ganske nøyaktig halvparten av alle i alderen 30–39. Folk flest er da svært forskjellige...

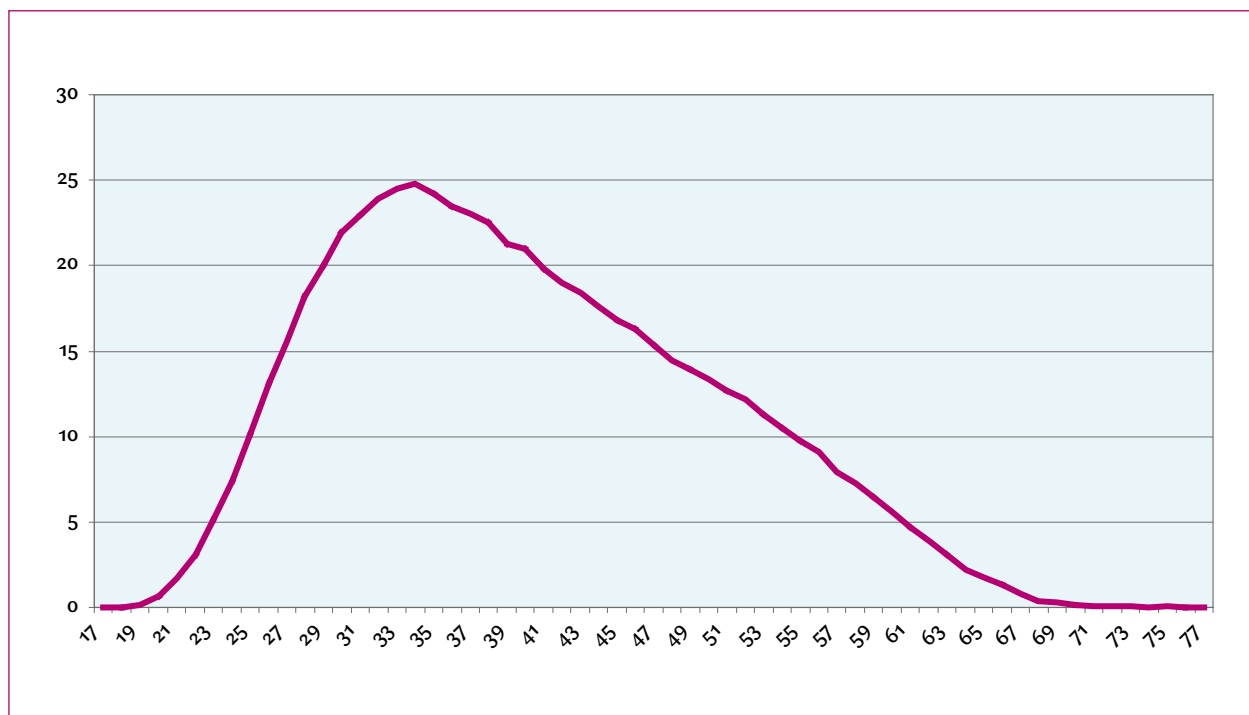
Noen vil nok innvende at dette med alder og muligens også dette med barn og parforhold, ikke er relevant for om de blir oppfattet som folk flest eller ikke. Hvis vi lempet på definisjonen av folk flest og ser bort fra alder, barn og at de lever i parforhold, får vi et litt annet bilde. Andelen av befolkningen som har en økonomi som tilfredsstillende kriteriet vårt for å kunne betraktes som folk flest er 8,6 prosent. Vi kan også se på hvor stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som har en økonomi som tilfredsstillende folk-flest-kravene. Andelen er 15,3 prosent hvis denne aldersgruppen presiseres til 23–62 år. Ettersom det opprinnelige inntektskravet var knyttet til parets inntekt, har vi da halvert kravet til pensjonsgivende inntekt for de som ikke bor i parforhold. Inntekten skal da ligge mellom 300.000 og 450.000.

Tabell 2. Andel med folk-flest-økonomi* i 2007, i 10-års aldersgrupper

Aldersgruppe	0-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 og over
Andel i prosent	0,0	9,6	23,3	17,3	10,1	2,8	0,0

*Pensjonsgivende inntekt mellom 600.000 og 900.000 for par og det halve for enslige, og med lån på mellom 1,5 og 3,5 ganger pensjonsgivende inntekt.

Figur 2. Andelen av befolkningen i ulike aldre med folk-flest-økonomi* i 2007 i prosent



*Pensjonsgivende inntekt mellom 600.000 og 900.000 for par og det halve for enslige, og med lån på mellom 1,5 og 3,5 ganger pensjonsgivende inntekt.

I tabell 2 viser vi andelene i ulike aldersgrupper som oppfyller kriteriene for folk flest, når vi bare er opptatt av inntekt og gjeld. Som tabellen viser, befinner det seg klart flest med folk-flest-økonomi i aldersgruppen 30–39 år, når en deler inn befolkningen i 10-årsgrupper. I figur 2 viser vi tilsvarende andeler i ettårige aldersgrupper. I 2007 kunne man finne de største konsentrasjonene av folk som oppfyller de økonomiske folk-flest-kravene blant 34-åringene, og de utgjorde knappe 25 prosent av alle 34-åringene.

FOLK FLEST – TROLIG LIKE SJELDNE I 2011

Vi har gjort vår analyse på tall fra selvangivelsesstatistikken for inntektsåret 2007. Årsaken til at dette året er valgt er så prosaisk som at det var enklest for oss. For å kunne «oversette» inntektsgrensene til 2011, har vi justert dem

med tall for veksten i gjennomsnittlig årslønn i 2008, 2009 og 2010 og SSBs anslag for årslønnsveksten i 2011 gitt i Statistisk sentralbyrå (2011). Det gir grensene 713.000 – 1 070.000. Kravet til gjeld for de med lavest inntekt vil være 1 070.000 – 2 497.000, mens for de med høyest inntekt må gjelda ligge mellom 1 605.000 og 3 745.000.

Det har skjedd en del i norsk økonomi siden 2007. Til tross for finanskrisen, konjunkturedgang⁴ og en tilhørende økning i sparingen, økte husholdningenes samlede gjeld med knappe 21 prosent fra 3. kvartal 2007 til 3. kvartal 2010⁵. Reallønnsveksten har vært høy i perioden og det er relativt få som har vært rammet av arbeidsledighet.

⁴ I følge Statistisk sentralbyrå (2011) har norsk økonomi vært i konjunktur-oppgang fra andre halvår 2010.

⁵ <http://www.ssb.no/finsek/tab-01.html>

Den nominelle lønnsveksten fra 2007 til 2010 har vært på knappe 15 prosent, og husholdningenes samlede lønnsinntekter har økt litt mer ettersom sysselsettingen også har økt. Hvis vi ser på utviklingen i husholdningenes samlede disponible inntekt fra 2007 til 2010, var den på i overkant av 21 prosent.⁶ Gjeldsandelen målt som brutto gjeld i forhold til disponibel inntekt eller i forhold til samlede lønnsinntekter har dermed endret seg relativt lite fra 2007 til 2010. Vi tror derfor at andelen av befolkningen som tilfredsstillt vår snevre definisjon av folk flest ikke er endret vesentlig fra 2007 til 2010 og at det heller ikke vil bli noen store endringer til 2011.

... HVA DET BETYR FOR FOLK FLEST

SSBs publiserte makroøkonomiske prognoser inneholder i overkant av 40 ulike størrelser.⁷ Ettersom Gro Harlem Brundtlands utsagn om at alt henger sammen med alt, generelt er en god beskrivelse av en økonomis virkemåte, kan en si at alt er relevant for alle. Relevansen vil imidlertid være svært forskjellig mellom ulike grupper. Tiden det tar før individene får merke virkningene vil også variere mellom de ulike variablene, og om det er bra eller dårlig vil ofte avhengig av individuelle forhold, inkludert preferanser.

Det som lettest lar seg knytte til den enkelte er nok rente, prisstigning, lønnsvekst og kanskje kronekurs. Renta er relevant for nesten alle, og de aller fleste vil stå overfor en rente som utvikler seg i takt med gjennomsnittsrenta. For at den gjennomsnittlige lønnsveksten skal være relevant for den enkelte, må du ha en inntekt (utenom renteinntekt) som endres i takt med veksten i den gjennomsnittlige årslønnen. Erfaringsmessig er det en betydelig grad av samvariasjon i lønnsutviklingen mellom ulike næringer. På individnivå er det nok mer sprik, men gjennomsnittet gir en god pekepinn på tendensen for de fleste. Mange steder vil det nok være tendenser til det man kan betrakte som ansiennitetstillegg, noe som isolert sett vil bidra til en underliggende høyere vekst i lønningene på individnivå i forhold til gjennomsnittsutviklingen i hele økonomien.⁸ I forbindelse med jobbskifter vil det også ofte være større endringer i lønna, og forhold som bonuser, omfanget av overtid og ikke minst endringer i arbeidstid, vil kunne få utviklingen for den enkelte til å avvike fra gjennomsnittet.

⁶ <http://www.ssb.no/emner/09/01/knri/>

⁷ <http://www.ssb.no/emner/08/05/kt/>

⁸ Normalt vil det være en stadig tilførsel av nye arbeidstakere med «lav» lønn, mens de som forlater arbeidslivet har «høy» lønn.

Ellers er det åpenbart noen størrelser som er relevante for enkelte grupper: Eksport- og internasjonal vekst er av betydning for folk som jobber i virksomheter som eksporterer mye av produksjonen, bygningsarbeidere vil være opptatt av boliginvesteringene⁹ og jobber du i en bedrift som leverer til oljevirksomheten, er utviklingen i investeringene i petroleumsvirksomheten og oljeprisen størrelser å legge spesiell vekt på.

Det store bildet, den generelle økonomiske stemningen – konjunktursituasjonen, kommer kanskje best fram i BNP-veksten i Fastlands-Norge og arbeidsledigheten. Utviklingen i forbruket er en annen slik indikator.

I vår leting etter folk flest har vi når det gjelder formue bare vært opptatt av brutto gjeld. Bankinnskudd, verdipapirer, boligkapital og andre formuesgjenstander har vi ikke vært opptatt av. La oss fortsette med det, og videre innskrenke oss til å se på den delen av folk flest som ikke er bekymret for å miste jobben. La oss også se bort fra endringer i arbeidstid. Utviklingen i hva man reelt sett har å rutte med etter at lånerenter er betalt, og når man ser bort fra endringer i formuesinntekter og kapitalgevinster, vil under alle disse forutsetningene og forutsatt at det ikke skjer noe med opplegget for beskatning avhenge av forløpet til tre makroøkonomiske størrelser: rente, lønn og priser.

Vi kan da si omtrent følgende for hva folk flest kan forvente i inntektsutvikling de fire kommende årene forutsatt at våre prognoser slår til: Ettersom renta ventes å øke framover, vil man få mindre å rutte med jo mer gjeld man har. Fra 2010 til 2011 får folk flest reelt sett mellom 0,6 og 1,4 prosent mer å rutte med. Vi har da gjort stiliserte beregninger for de fire ytterpunktene med hensyn til inntekt og gjeld innenfor vår definisjon av folk flest, og utviklet med SSBs siste makroøkonomiske prognoser.¹⁰ Generelt er forskjellen i utvikling mellom de rikeste og de fattigste innenfor folk flest-gruppa liten. Fra 2011 til 2012 anslår vi at yttergrensene for endringen i disponibel realinntekt for folk flest til 1,4 og -0,2 prosent og når rentene virkelig ventes å komme opp blir grensene 1,3 og -1,0 prosent i 2013 og 1,8 og -1,0 prosent i 2014. For perioden 2010 til 2014

⁹ som i SSBs konjunkturanalyser, som i hovedsak baserer seg på nasjonalregnskapets beskrivelse av økonomien, ikke er det som kjøpes av boliger, men det som bygges.

¹⁰ I disse beregningene har vi baserte oss på skatteberegninger på LOTTE-modellen og har forutsatt at husholdningsinntekten er likt fordelt og at husholdningene har to barn. I disse modellberegningene er det de faktiske skattereglene som inngår til og med 2011. For årene 2012-2014 forutsettes gjennomsnittskatten for lønnsinntekter å være uendret fra 2011 og at det ikke blir noen endringer med hensyn skattefradraget av gjeldsrenter.

Tabell 3. Realinntektsvekst* for 4 kombinasjoner av husholdningsinntekt og gjeld, forutsatt 2 barn, likt fordelt inntekt mellom ektefeller hvor lønns- og renteutvikling følger gjennomsnittet/SSBs prognoser per februar 2011. Prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014	2007-2014
Lav inntekt (600' i 2007), lav gjeldsgrad (1,5 x inntekt)	-0,6	5,8	1,6	1,4	1,4	1,3	1,8	6,1	13,3
Lav inntekt (600' i 2007), høy gjeldsgrad (3,5 x inntekt)	-4,7	12,4	2,5	0,7	0,0	-0,7	-0,6	-0,7	9,1
Høy inntekt (900' i 2007), lav gjeldsgrad (1,5 x inntekt)	-0,8	6,2	1,7	1,4	1,4	1,2	1,7	5,7	13,3
Høy inntekt (900' i 2007), høy gjeldsgrad (3,5 x inntekt)	-5,3	13,7	2,7	0,6	-0,2	-1,0	-1,0	-1,7	8,7

* Forutsatt bare lønnsinntekt

sett under ett anslår vi at endringen i det folk flest vil ha å rutte med vil ligge mellom +6,1 prosent og -1,7 prosent.

Folk flest med mye gjeld vil således få litt mindre å rutte med framover, mens størstedelen av folk flest nok vil få litt mer å rutte med. Det er de som har høyest inntekt og høyest gjeld i utgangspunktet som kommer dårligst ut. Våre beregninger antyder at så lenge gjelda til folk flest ikke er over 3 ganger inntekten vil man få mer å rutte med i 2014 i forhold til 2010. For de som synes dette høres litt trist ut kan vi trøste med at utviklingen fra siste konjunkturtopp i 2007 til 2010, etter våre beregninger ga folk flest mellom 6,8 og 10,5 prosent mer å rutte med. I denne perioden gikk renta kraftig ned, så jo større gjeldsgrad, desto større vil økningen i det en har å rutte med ha vært. Hvis vi ser på hele perioden fra 2007 til vårt siste prognoseår, 2014, blir anslagene våre at folk flest vil få mellom 8,7 og 13,3 prosent mer å rutte med. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på henholdsvis 1,2 og 1,8 prosent. Årsaken til at spennet blir relativt lite, er at vi venter at utlånsrentene i 2014 ikke vil skille seg veldig fra det de var i 2007. Folk flest er kanskje ikke så mange, men de har hatt og/eller vil få en klar velstandsøkning!

IKKE ALLE FÅR EN UTVIKLING SOM FOLK FLEST

Men hva med den store majoriteten av befolkningen, som ikke tilhører den eksklusive gruppen folk flest? Det meste som er sagt om folk flest med hensyn til inntekt og gjeld, vil også gjelde for lønsmottakere og trygdede som ikke endrer status i forhold til arbeidsmarkedet og ikke er kraftig eksponert for svingninger i finansmarkedene. Men det er skjær i sjøen.

Arbeidsledighet er ett slik skjær. Det er alltid en viss bevegelse i de arbeidslediges rekker, noen går ut og andre kommer inn. I en 4-årsperiode vil det dermed være en del som er gjennom både unormalt lav og unormalt høy inntektsvekst. I tillegg kommer utviklingen i nivået på samlet

ledighet. SSBs prognoser peker i retning av en klart lavere ledighet i 2014 enn i dag. Dermed vil inntektsbevegelser knyttet til ledighet måtte forventes å dra inntekten oftere opp enn ned.

I de siste 20 åra har det vært rundt 10.000 skilsmisser årlig.¹¹ Det er generelt sett økonomisk lønnsomt å bo flere sammen. Dessuten vil mange skilte få ekstra utgifter knyttet til utfordringer i forbindelse med felles barn. Skilsmisse trenger med andre ord ikke påvirke inntektene, men likevel forringe den materielle velstanden.

I følge tall fra NAV ble det i første halvår 2010 nesten 24.000 nye alderspensjonister.¹² Mens overgangen til en pensjonisttilværelse normalt vil medføre et fall i inntekt og konsummulighet, er utsiktene for inntektsutviklingen i de kommende fire årene langt bedre for de som allerede er alderspensjonister. I 2009 hadde nesten 90 prosent av skatteyterne over 67 år en skattemessig positiv formue og om lag halvparten hadde bankinnskudd på over 200.000 kroner.¹³ For individer med bankinnskudd som overstiger gjeld, vil normalt renteøkninger bidra til å trekke inntektene opp. Fordi pensjonene justeres i takt med lønnsveksten vil store deler av pensjonistgruppen få en inntektsvekst de kommende årene som i betydelig grad vil overstige utviklingen til folk flest. Det samme vil selvfølgelig også gjelde andre som har en positiv nettoformue hvor avkastningen er knyttet til renta.

Også andre grupper vil ha en inntektsutvikling svært forskjellig fra folk flest. Dette gjelder blant annet personer med betydelige kapitalinntekter og selvstendig næringsdrivende – hvis inntekt er mye tettere knyttet opp mot svingende lønnsomhet i virksomheten en driver. For andre

¹¹ <http://www.ssb.no/ekteskap/tab-2011-02-24-02.html>

¹² <http://www.nav.no/page?id=1073743247>

¹³ http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=selvangivelse

typer kapitalinntekter enn bankinnskudd er det langt vanskeligere å trekke slutninger basert på prognosene i SSBs konjunkturrapporter. I og med at det forventes at norsk økonomi vil være i konjunkturoppgang i de fire kommende årene, virker det nærliggende å tenke at kapitalavkastningen også vil øke slik at den gunstige utviklingen i lønnsinntektene vil forsterkes for de fleste med betydelige kapitalinntekter.

Motstykke til at folk går over fra lønnet arbeid til pensjon og dermed ned i inntekt, er overgangen fra utdanning eller andre ikke-inntektsgivende aktiviteter til arbeid, eller fra deltidssysseting til heltidssysseting. I løpet av en fireårsperiode vil dette gjelde mange, som dermed kan få en langt kraftigere inntektsvekst enn folk flest på grunn av inntreden i arbeidslivet.

OG HVA KAN VI LÆRE AV DETTE?

Mange har klare oppfatninger av hvem folk flest er, eller kan i hvert fall lett komme opp med kjennetegn som karakteriserer dem. Vår analyse av inntektsstatistikk for 2007 viser at kjennetegn mange vil oppfatte som veldig normale, altså noe som kunne kjennetegne folk flest, ikke er dekkende for en særlig stor del av befolkningen. Med den snevreste definisjonen vi bruker er det bare 2,3 prosent av befolkningen som kan karakteriseres som folk flest. De fleste ryker imidlertid ut på grunn av demografiske kjennetegn. Men selv om vi dropper de demografiske kravene og bare ser på andelen av befolkningen med pensjonsgivende inntekt som oversatt til 2011-nivåer spenner fra 713.000 – 1 070.000 for par og halvparten for enslige og med en brutto gjeld i området 1,5 til 3,5 ganger pensjonsgivende inntekt, favner vi bare knappe 16 prosent av befolkningen i alder 23–62 år. Den høyeste andelen for en årsgruppe (34-åringer) er ikke over 25 prosent. Man bør altså være forsiktig med å generalisere om inntekts- og gjeldsforhold.

Til tross for at Norge er et av landene i verden med den jevneste inntektsfordelingen er det store forskjeller. I følge tabell 1.22 i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (2010) var gjennomsnittlig årslønn

per heltidsekvivalent i 2008, 156 prosent høyere for de 20 prosent rikeste i forhold til gjennomsnittet for de 20 prosentene med de laveste inntektene. Nivåforskjeller spiller imidlertid isolert sett ingen stor rolle i våre anslag for ulike gruppers utvikling. Vi har ikke noe grunnlag for å si om det vil være noe systematikk mellom inntektsnivå og inntektsvekst framover. Hvilken gjeldsbelastning en i utgangspunktet har vil derimot spille en stor rolle for den forventede utviklingen i disponibel inntekt. Og her er det åpenbart store forskjeller. Mange har mindre gjeld enn de har penger i banken og mange har en gjeld som overstiger inntektene mange ganger. Når hovedimpulsene som påvirker husholdningenes inntekter gjerne består av økt lønn og en endring i rentene, som for tiden betyr økte renter, vil inntektsutviklingen bli ganske forskjellig mellom ulike grupper lønsmottakere avhengig av gjeldsgrad.

Selv innen den relativt avgrensede gruppen folk flest vil det være store variasjoner i inntektsutvikling. Mange er i spesielle situasjoner. Likevel sier makrotall en god del, og de er et godt utgangspunkt for å si noe om utviklingen for ulike grupper. Men makrotall og makroanalyser sier altså langt fra alt. Selv om vi i en internasjonal sammenheng er veldig homogene er også den norske befolkningen en meget sammensatt gjeng. For mange – og veldig mange flere enn folk flest – vil spesielle individuelle forhold fullstendig dominere over makroøkonomiske tendenser.

REFERANSER

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (2008): Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008. NOU 2008:10

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (2010): Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010. NOU 2010:4

Statistisk sentralbyrå (2011): Økonomisk utsyn over året 2010. Økonomiske analyser 1/2011

FLYTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet.

Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser:

MELD FLYTTING!

Telefon: 22 31 79 90

E-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no



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

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?

Kontakt oss på: sekretariatet@samfunnsokonomene.no



BJØRN HANSEN
BI og Telenor Corporate Development

Regulering av struktur i det norske mobilmarkedet¹

Reguleringen i det norske mobilmarkedet er utformet med en målsetting om å sikre utbygging av et tredje mobilnett med tilnærmet landsdekning. Denne reguleringen påfører samfunnet kostnader. Det er ikke lett å se hvilket problem myndighetene ønsker å bøte på – utover at de ønsker tre nett fremfor to. Videre gir reguleringen ingen direkte incentiver til investeringer i det tredje mobilnettet. Virkemiddelbruken er følgelig ikke effektiv i forhold til myndighetenes erklærte målsetting. Dersom myndighetene mot formodning skulle nå sitt mål om tre landsdekkende nett, er det ingen garanti for at denne markedsstrukturen vil vedvare.

For at kunder av ulike telefonileverandører skal kunne ringe til hverandre må nettene knyttes sammen. Telefonnett som mottar et anrop, får betalt for tjenesten gjennom såkalte termineringspriser. Dette er prisen nett A betaler til nett B når en kunde av nett A ringer til en kunde av nett B. Termineringspriser er av ulike grunner regulert i de fleste land. Vanligvis er disse prisene symmetriske mellom konkurrerende mobilnett, slik at pris per minutt er lik i begge retninger. Dette er ikke tilfellet i Norge. Samferdselsdepartementet (SD) klagebehandler i skrivende stund et vedtak fra Post- og teletilsynet (PT) (NPT 2010a) som for eksempel medfører at pris per minutt er 30 øre i én retning, og 90 øre i motsatt retning. Kalkyler utført av PT indikerer at en kostnadsbasert pris i hvert fall ikke er høyere enn 30 øre.

Målsettingene i telepolitikken er sammenfattet i paragraf 1 i ekomloven (SD 2003) som fremhever at man ønsker å sikre gode, rimelig og fremtidsrettede tjenester til hele landet gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse. Når reguleringen innebærer så ulik prising av samme tjeneste, medfører det åpenbare vridningstap. Det er ikke påvist, eller sannsynliggjort, gevinster i form av lavere priser til sluttbruker som eventuelt kunne oppveie for disse tapene.

Myndighetenes mål med skjevreguleringen er at etablerte nett (NetCom og Telenor) gjennom å betale en høy pris til nykommere i markedet (særlig Network Norway og Tele2) skal stimulere nykommerne til videre nettutbygging. Myndighetene fører følgelig en politikk med siktemålet å redusere markedskonsentrasjon på infrastrukturnivået. Det er eksplisitt gitt som begrunnelse for skjevreguleringen at merinntekten skal tilsvare nykommerens kostnader

¹ Synspunktene som fremkommer i denne artikkelen representerer ikke nødvendigvis synet til verken Telenor eller BI.

forbundet med utbygging av et tredje mobilnett i Norge.² Disse kostnader er beregnet til å være om lag 2 milliarder norske kroner. Regulering er derfor utformet slik at merinntekter akkumulert skal utgjøre ca 2 milliarder kroner. Det er etablerte aktører, deres eiere og deres kunder som betaler denne subsidien.

Dersom denne politikken gir et tredje mobilnett som vi ellers ikke ville fått, og etablering av dette nettet utløser samfunnsøkonomiske gevinster som overstiger vridningstap, så er det grunnlag for å hevde at politikken bidrar til å oppfylle målene i ekomloven.

Den mest nærliggende kilde til mulige gevinster er åpenbart lavere priser gjennom økt konkurranse. OECD utfører jevnlig sammenligninger av priser på mobiltjenester i ulike industrialiserte land, og i disse oversiktene fremstår Norge systematisk som et land med lave priser. I sin statistikkpublikasjon refererte PT nylig fra OECD prisundersøkelser for priser i august 2010 (NPT 2010b) og skriver:³

For kategorien lavt forbruk er Norge det tredje billigste landet. For kategorien middels forbruk er Norge det billigste landet, mens for kategorien høyt forbruk er Norge det tredje billigste landet. Tilsvarende plasseringer i august 2009 var henholdsvis fjerde, andre og tredje plass.

I denne sammenheng kan det være et poeng å fremheve at Norge har en geografi og befolkningsfordeling som medfører at det relativt sett er kostbart både å bygge og drive mobilnett. Man skulle derfor forvente at Norge hadde en mer beskjeden rangering på OECDs liste. Sett i lys av dette kunne det være fristende å trekke to slutninger:

- Norge har allerede lave priser, og det er derfor ikke behov for å føre en kostbar politikk med sikte på å stimulere videre utbygging av et tredje mobilnett
- Dersom man allikevel skulle føre en politikk som stimulerer konkurransen så vil det neppe bidra til særlig lavere priser. Det er ikke empirisk grunnlag for å hevde at markedsstrukturen vi da får gir lavere priser.

² PT skriver f. eks. i NPT 2010a: avsnitt 130: «Et hensiktsmessig styringsmål for prisreguleringen for Tele2 og Network Norway ville i følge departementet være at merinntekten fra terminering skulle tilsvare investeringskostnaden for de nye netteeierne ved å bygge ut et mobilnett som dekker 75 % av befolkningen innen utløpet av 2011.» En befolkningsdekning på 75 % er for øvrig vesentlig mer omfattende enn det som følger av lisensvilkårene for Tele2 og Network Norway.

³ Det kan være verdt å merke seg at OECD sammenligninger er basert på PPP (purchasing power parities). En sammenlikning basert på ordinære valutakuser vil ventelig gi en noe annen rangering. Det er imidlertid ikke grunn til at hovedpoenget endres; Norge er blant de rimeligste land i OECD-undersøkelsen.

Den siste påstanden kan det være verdt å kommentere nærmere. Et hovedargument fra myndighetenes side for å forsøke å stimulere til ytterligere bygging av infrastruktur er at denne politikken vil lede til at markedsstrukturen i det norske mobilmarkedet vil bli mer lik den man har i de fleste andre europeiske land. Prisnivået i de land man da sammenlikner med, er imidlertid generelt høyere enn det vi allerede har i Norge.

Den tradisjonelle tilnærmingen til sammenhengen mellom markedsstruktur og prisnivå er den såkalte Structure – Conduct – Performance tilnærmingen som har sitt opphav hos Bain 1956 (Sutton 1991 redegjør i kapittel 1 for denne litteraturen). I følge denne tilnærmingen vil et relativt sett lite konsentrert marked lede til relativt sett lave priser. Den norske politikken med stimulering av ny infrastruktur burde da lede til lavere priser. Denne tilnærmingen har imidlertid blitt utfordret, blant annet av Sutton 1991, som argumenterer for at kausaliteten kan være motsatt. Dersom konkurransen i et marked av en eller annen grunn er intens, så gir det svake insentiver til nyetablering. Følgelig kan et marked være konsentrert nettopp fordi konkurransen fungerer godt. Denne forklaringen samsvarer ganske godt med norske forhold, markedet er relativt konsentrert på infrastrukturnivå, og prisnivået er lavt.

Å bygge mobildekning innebærer å sette opp basestasjoner som typisk består av mast med antenner, radiosender og radiomottager. I tillegg må det etableres strømforsyning til basestasjonen, samt at det må etableres en forbindelse slik at basestasjoner knyttes sammen med resten av mobilnettet i form av kabler og/eller radiolinjer. Dette representerer i sum en betydelig fast kostnad. Sender og mottager på basestasjonen har en gitt rekkevidde. Av dette følger at hver basestasjon dekker et begrenset areal. Innenfor dette arealet vil hver basestasjon ha en kapasitet større eller lik en minimumskapasitet. Kapasitet kan her tolkes som antallet samtidige telefonsamtaler som basestasjonen kan håndtere. Etterspørsel etter kapasitet er ikke geografisk uniformt fordelt. Graden av kapasitetsutnyttelse varierer derfor mellom basestasjoner. Norge er kjennetegnet ved store geografiske områder med svært lav befolkningstetthet. Andelen basestasjoner med ledig kapasitet vil derfor være høyere i Norge enn i land med høyere befolkningstetthet. Etablerte norske aktører med landsdekkende mobilnett (dvs. NetCom og Telenor) kan derfor ha

insentiver til å oppføre mer aggressivt i priskonkurransen enn tilsvarende aktører i mer tettbefolkede land.⁴ Dette er følgelig en mulig forklaring på at vi har et lavt prisnivå i Norge. Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at andre forhold i det norske markedet, inkludert reguleringsregimet, også bidrar til å forklare det norske prisnivået. Poenget er at dersom man skulle mene at dagens markedsstruktur er vellykket, så burde det være liten grunn til å pådra seg samfunnsøkonomiske kostnader for å oppnå endret markedsstruktur. Følgelig, så lenge myndighetenes mål er lave priser i hele landet gjennom virksom konkurranse, så kan det argumenteres godt for at en regulering som medfører overføring av 2 milliarder kroner for å oppnå en endret markedsstruktur på infrastrukturnivå er ren sløsing. En teleregulering i forbrukernes interesse burde derfor ha som fokus å ta vare på / forsterke de mekanismer som allerede gir oss lave priser i Norge i stedet for å insistere på at vi har et problem med markedsstrukturen.

Denne konklusjonen forsterkes av det faktum at det har vært ubenyttede etableringsmuligheter i det norske mobilmarkedet siden 1998. Fra litteraturen vet vi det er en relativt robust konklusjon at i markeder med faste kostnader og fri etablering vil man få overetablering sammenliknet med et samfunnsøkonomisk optimalt nivå (se proposisjon 1 i Mankiw og Whinston 1986).⁵ Det er derfor ikke slik at en politikk som stimulerer etablering nødvendigvis er velferdsforbedrende. Dette poenget forsterkes sannsynligvis dersom myndighetenes ulike reguleringer av mobilsektoren bidrar til lavere priser enn vi ville hatt i et uregulert tilfelle.

Resultatet i Mankiw og Whinston er utledet i en situasjon der bedriftene er symmetriske. Innenfor telereguleringen gjøres det et poeng av at bedriftene ikke er symmetriske. Bedriftene har etablert seg på ulike tidspunkt og har derfor over tid etablert et rykte («merkevare») som det ikke nødvendigvis er enkelt å kopiere. Videre kan det ikke utelukkes at etablerte bedrifter har opparbeidet kundeloyalitet. Dette er ulike varianter av førstetrekksfordeler.

⁴ Dette resonnementet støttes av beregninger av såkalt *Avoidable cost LRIC/pureLRIC* som har blitt utført i en del europeiske land. Dette kostnadsmålet er en tilnærming til geografisk gjennomsnittlig marginalkostnad. Beregnet kostnad i Nederland og Belgia er betydelig høyere enn beregnet kostnad i Norge og Sverige.

⁵ Nødvendige betingelser for proposisjon 1 hos Mankiw og Whinston er at 1) tilbudt kvantum fra hver bedrift faller når antallet bedrifter øker. Dette betegnes som «the business stealing effect», 2) at likevekts - markedspris etter entry er høyere enn marginalkostnad. Begge disse antagelser er ventelig oppfylt i det norske mobilmarkedet. Konklusjonen kan imidlertid endres dersom de konkurrerende produkter er tilstrekkelig differensiert.

I Cave 2006 lanseres teorien om investeringsstigen. Denne teorien bygger på en antagelse om at etablerte bedrifter har fordeler relativt til nykommere. Politikkanbefalingen fra denne teorien er at dersom man ønsker infrastrukturbasert konkurranse, så bør regulerende myndighet sette opp en såkalt investeringsstige. Denne stigen er konstruert slik at nykommere først kan etablere seg som videreeslere (Mobile Virtual Network Operators) basert på regulert tilgang til etablerte nett, for så på et senere tidspunkt å «klatre» på investeringsstigen og derigjennom bli infrastrukturbaserte aktører. Norske regulerende myndigheter baserer reguleringen, i hvert fall delvis, på denne teorien (se NPT 2009). Både i Cave (2006) og i Bourreau et al. (2010) fremheves det at det er viktig at nykommeren gis insentiv til å klatre på investeringsstigen gjennom at det over tid gjøres mindre attraktivt å forbli på lave trinn i investeringsstigen (Bourreau et al.: *burning up the rung on which the entrant was standing*). Norske myndigheter gjør imidlertid det motsatte.⁶ Videre tilfaller merinntekt som følger av skjevregulering av terminering nykommerne, uavhengig av hvilket trinn på investeringsstigen de befinner seg. Konsekvensen er at telereguleringen ikke oppfyller de nødvendige betingelser som litteraturen setter opp for at en investeringsstige skal kunne virke etter hensikten. Dersom det var slik at det er samfunnsøkonomisk gunstig å sikre videre utbygging av et tredje mobilnett, så er det følgelig rimelig å hevde at reguleringen som myndighetene har fastsatt ikke er hensiktsmessig i forhold til det erklærte målet.

I mange land observeres en konsolidering i mobilmarkedet (for eksempel Sverige, UK, Nederland), både gjennom oppkjøp, fusjoner og deling av nettverk (joint ventures). Det er ønske om reduserte kostnader som driver denne utviklingen. Dersom myndighetene skulle oppnå sitt mål om at det etableres et tredje landsdekkende mobilnett, så er det ikke gitt at denne markedsstruktur vil vedvare. Rykter har f. eks. versert i norske media om at Tele2 er til salgs.⁷ Et oppkjøp eller en fusjon vil sannsynligvis måtte vurderes av Konkurransetilsynet, og deres konklusjon er selvfølgelig ikke gitt. Det er imidlertid ikke usannsynlig at en transaksjon som ikke inkluderer markedets største aktør ville blitt godkjent. I så fall vil telemyndighetenes politikk for å sikre et tredje landsdekkende mobilnett allikevel være mislykket.

⁶ Norske myndigheter regulerer tilgangspriser som utgjør de trinn på investeringsstigen der nykommerne befinner seg på gjennom regnskapsmessig skille og krav om ikke-diskriminering. Det medfører at dersom skjerpet konkurranse leder til lavere sluttbrukerpriser så må den samme prisreduksjon også reflekteres i tilgangspriser, se NPT 2010c.

⁷ Se for eksempel artikkel i *Dagens IT*, 3 november 2010 (<http://www.dagens-it.no/article2012238.ece>)

Norsk teleregulering er utformet med en målsetting om å sikre utbygging av et tredje mobilnett med tilnærmet landsdekning. Denne reguleringen påfører samfunnet kostnader. Grunnlaget for å knytte målsettinger til markedsstruktur er svært uklare. Det er ikke lett å se hvilket problem myndighetene ønsker å bøte på – utover at de ønsker tre nett fremfor to nett. Sammensetningen av regulatoriske virkemidler er videre slik at de ikke i seg selv gir insentiver til investeringer i det tredje mobilnettet. Virkemidlene er følgelig ikke effektive i forhold til myndighetenes erklærte målsetting. Dersom myndighetene mot formodning skulle nå sitt mål om tre mobilnett, så er det ingen garanti for at denne markedsstrukturen vil vedvare.

REFERANSER

Bourreau, M., P. Dogan og M. Manant (2010): A critical review of the “ladder of investment” approach, *Telecommunications Policy* 34, 683–696

Cave, M. (2006): Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment, *Telecommunications Policy* 30, 223–237

Mankiw, N. G. og M.D. Whinston (1986): Free Entry and Social Inefficiency, *Rand Journal of Economics*, 17(1), 48–58

NPT (2009): Prinsipper for anvendelse av virkemidler på tilbydere med sterk markedsstilling, 12.06.2009, tilgjengelig på: <http://www.npt.no>

NPT (2010a): Vedtak om utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedene for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7), 27.09. 2010, tilgjengelig på: <http://www.npt.no>

NPT (2010b): Statistikk for det norske telemarked første halvår 2010, 28.10.2010, tilgjengelig på: <http://www.npt.no>

NPT (2010c) Vedtak om utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og pålegg om særskilte forpliktelser i markedet for tilgang til og samtaleoriginerering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15), 05.08.2010, tilgjengelig på: <http://www.npt.no>

Samferdselsdepartementet (2003): Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), LOV-2003–07–04–83, tilgjengelig på: <http://www.lovdato.no>

Sutton, J. (1991): Sunk costs and market structure: price competition, advertising, and the evolution of concentration, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

MEDLEM?



Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?

Vi vil gjerne ha din e-postadresse.

Send til: nina.risasen@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no



STEINAR EKERN
Professor, Norges Handelshøyskole

Dagens alderspensjonister kan rammes hardt av skattereform for pensjonsinntekter *

I tilknytning til statsbudsjettet for 2011 vedtok Stortinget omfattende endringer i reglene for skattlegging av pensjonsinntekter. Dagens alderspensjonister med gode pensjoner men uten reelle arbeidsmuligheter, får større skatteskjerpelser enn budsjettmaterialet gir inntrykk av. Artikkelen dokumenterer dette med eksempler, beregninger, tabeller og figurer. Empiriske gjennomsnittsberegninger basert på bruttoinntekt gir misvisende inntrykk av økonomisk effekt for den enkelte alderspensjonist av flere grunner: bruttoinntekt istedenfor pensjonsinntekt, gjennomsnitt istedenfor individuelle pensjonister, og heterogene pensjonistgrupper. Tilsvarende spesialanalyse med data fra Finansdepartementet, og med fokus på pensjonsinntekt og alderspensjonister, viser omtrent dobbelt så store skatteøkninger enn det som vanligvis oppgis. For pensjonistektepar slår totaleffekten begge veier.

1 INNLEDNING

De vedtatte omfattende endringene i reglene for skattlegging av pensjonsinntekter for alderspensjonister og AFP-pensjonister, innebærer både en systemendring og en radikal omfordeling. Systemendringen har fått bred støtte og innebærer primært at den tidligere regelen for skattebegrensning for AFP- og alderspensjonister med lave inntekter, ble erstattet av et nytt opplegg med skattefradrag.

* Artikkelen er basert på et foredrag på forskerkonferansen FIBE 2011 på NHH i januar 2011. Et par poenger fra en forutgående kortversjon er summarisk nevnt i *Dagens Næringsliv* 20. november 2010 og i *seniormagasinet Senior 50+* nr. 1, februar 2011. Forfatteren takker en anonym fagkonsulent for Samfunnsøkonomen og kolleger ved NHH for meget nyttige kommentarer og innspill til forbedring av et artikkelutkast. Artikkelenes innhold og form, herunder personlige synspunkter og subjektive vurderinger, er forfatterens eneansvar.

Regelen for skattebegrensning var basert bl.a. på bruttoinntekt¹ og formue for både pensjonist og eventuell ektefelle, og dette hadde en rekke uheldige egenskaper, herunder marginalsatt opp til 55 % og forskjellsbehandling av ektepar og samboere. Det nye skattefradraget er derimot entydig knyttet til pensjonistenes egne pensjonsinntekter. For 2011 utgjør dette skattefradraget maksimalt 28.150 kroner og nedtrappes i to trinn: først med en sats på 15,3 % av pensjonsinntekt mellom 158.650 og 242.000 kroner, deretter med en sats på 6,0 % av pensjonsinntekt som overstiger 242.000 kroner, inntil utfasing ved pensjonsinntekt på ca. 498.600 kroner.

¹ Foruten pensjonsinntekt vil bruttoinntekt omfatte blant annet lønn, kapitalinntekt og næringsinntekt.

Derimot er det mindre enighet om omfanget av omfordeling innen pensjonistgruppen, hvor pensjonister med gode pensjoner finansierer en betydelig del av skatteletter for dem med lave og middels pensjoner. Dette skjer ved å heve satsen for trygdeavgift for pensjoner fra 3,0 % til 4,7 % av pensjonsinntekt, og ved å fjerne særfradraget for alder. Hittil har enslige alderspensjonister hatt inntil 19.368 kroner i særfradrag for alder, slik at fjerning medfører en ekstra skattebelastning på inntil 5.423 kroner etter skattesats 28 %. AFP-pensjonister har ikke hatt slikt særfradrag, mens ektepar hvor begge er alderspensjonister har delt dette fradraget, og deres skatteendringer blir derfor mindre. Inntil 3.416 kroner av skatteskjerpelsen beror på at budsjettet ikke fulgte opp forslaget i høringsnotatet (Finansdepartementet, 2010a) om harmonisering av øvre grense for minstefradrag for pensjonsinntekt og for lønnsinntekt.

Denne artikkelen vil vise hvordan skattereformen for pensjonsinntekt gir enkelte av dagens alderspensjonister langt større skatteøkninger, enn hva budsjettmaterialet og omtaler i forbindelse med statsbudsjettet for 2011 kan gi inntrykk av. Dette gjelder særlig alderspensjonister på 70 år og oppover uten særlig reelle muligheter for lønnet arbeid, pga. alder i seg selv, aldersgrenser, liten arbeidskapasitet, redusert arbeidsførhet, langvarig fravær fra arbeidslivet og ubetydelig etterspørsel etter deres arbeidskraft². Kompliserte regler for eventuell avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt er en ytterligere hindring for pensjonister i offentlig sektor.

Artikkelen bygger hovedsaklig på offentlig materiale fra Finansdepartementet, herunder selve statsbudsjettet proposisjon 1 S (2010–2011), skatteproposisjonen 1 LS (2010–2011), et forutgående høringsnotat (Finansdepartementet, 2010a), og en mengde supplerende nettbasert stoff med kommentarer, beregninger, figurer og eksempler (Finansdepartementet, 2010b). I tillegg har Finansdepartementet (2010d, 2010e) bidratt fortløpende med data, forklaringer og opplysninger, men har absolutt ikke noe medansvar for innholdet i artikkelen.

Forskjellig utvalg, bearbeiding og presentasjon av slikt materiale kan imidlertid gi ulike inntrykk. Ettersom artikkelen flytter fokus fra skatteletter til skatteskjerpelser, kan

det være nyttig å gjengi følgende referansesammenhenger fra kapittel 3 i Prop. 1 LS (2010–2011). Disse går i stor utstrekning igjen både i det øvrige budsjettmaterialet (2010b) og i senere uttalelser fra politisk hold:

- For en enslig alderspensjonist med standard fradrag og uten andre inntekter, går skattelette over til skatteskjerpelse ved en pensjonsinntekt på 318.100 kroner.
- Om lag 30 % av alle AFP- og alderspensjonister får økt skatt. Som en tommelfingerregel vil AFP- og alderspensjonister med under 350.000 kroner i bruttoinntekt få skattelette.
- Blant de 43 000 pensjonistene (7 %) som får en skatteskjerpelse på over 10.000 kroner, er gjennomsnittsinntekten om lag 604.000 kroner.
- Skatteproposisjonens figur LS 3.4 (og bakenforliggende tall³) tyder på at gjennomsnittlig skatteskjerpelse er under 7.000 kroner for (brutto-)inntekter under 600.000 kroner.

Resten av artikkelen er organisert som følger: Kapittel 2 gir to detaljerte beregningseksempler som viser store økonomiske virkninger av skatteomleggingen for alderspensjonister med gode pensjonsinntekter, men langt under referanseinntekter på 600.000 kroner. Kapittel 3 viser sammenhenger mellom eksakt skatteeffekt og vilkårlig pensjonsinntekt for alderspensjonister. Figur 1 illustrerer profilen for skatteøkning og gir også nye kurver for ekvivalente pensjonskutt, som etter tidligere skattesystem ville gi tilsvarende etter skatt inntekt som det de nye skatte-reglene gir ved uendret pensjonsinntekt. Kapittel 4 gjengir i Tabell 1 de aktuelle bakenforliggende tall for et mye brukt diagram over skatteøkninger og inntekt. Det drøfter flere grunner til at individuelle pensjonister kan rammes langt sterkere enn det som synes å framgå ved bruk av bruttoinntekt og gjennomsnittsberegninger. Kapittel 5 baserer seg på en informativ og mer relevant tilnærming, med fokus på pensjonsinntekt istedenfor bruttoinntekt, og hvor AFP-pensjonister er tatt ut og dermed ikke tilslører skatteeffekter for alderspensjonister. Tabell 2 inneholder helt nytt empirisk materiale, som Finansdepartementet har utarbeidet etter anmodning. De to tabellene kombineres i Figur 2, som gir et visuelt inntrykk av om lag dobbelt så store skatteøkninger enn det som vanligvis oppgis. Kapittel 6 inneholder avsluttende merknader, som setter artikkelens bidrag i perspektiv.

² Engelstad (2011) viser fra NAV-data at i aldersgruppen kvinner på 69 år ser det ut som om det nesten er «blåst» for kvinner på jobb, mens åtte av ti menn på 69 år er pensjonert på heltid. Skatteproposisjonen Prop. 1 LS (2010-2011) omtaler både AFP-pensjonister og alderspensjonister og trekker uttrykkelig fram «særlig i de yngste alderskullene» i forbindelse med mulighet til å motvirke skatteskjerpelse ved å arbeide litt ekstra.

³ Tabell 1 i denne artikkelen gjengir de aktuelle bakenforliggende tall.

2 EKSEMPLER

Skatteproposisjonen (2010–2011), det supplerende budsjettmaterialet (2010b) og høringsnotatet (2010a) inneholder 15 detaljerte beregningseksempler. Ingen av disse tar opp de økonomiske følgene for en alderspensjonist med pensjonsinntekt over 350.000 kroner. Derimot gis et eksempel for en enslig AFP-pensjonist, med pensjonsinntekt som ligger vel 50.000 kroner over nivået hvor skatteskjerpelse slår inn. Dermed kommer ikke spennvidden i skatteøkningene fram. De følgende to eksempler viser to alderspensjonister som rammes med skatteskjerpelse på 10.000 kroner eller mer. Disse egne beregningene er konsistente med mottatte bakgrunnstall for figurer i skatteproposisjonen (Finansdepartementet, 2010d). Som i skatteproposisjonen er rapporterte konsekvenstall til dels rundet av til nærmeste 100 kroner, mens bakgrunnsberegninger foretas uten slik avrundning.

Eksempel 1: Berit er 70 år, enslig, pensjonert forsker, og mottar til sammen 448.000 kroner i pensjon. Etter nye regler øker hennes skatt med om lag 10.000 kroner⁴. Økt trygdeavgift koster Berit 7.616 kroner, hun taper 5.423 kroner fra økt særfradrag for alder, men mottar 3.037 kroner i nytt skattefradrag⁵. Skattefradraget kompenserer altså for knapt 40 % av selve den isolerte trygdeavgiften. Hun måtte tjene nærmere 13.500 kroner ekstra for å opprettholde samme disponible inntekt som etter tidligere skattesystem⁶. Men Berit har forutsetningsvis ingen mulighet til å spe på pensjonen med lønnet arbeid for å kompensere for skatteskjerpelsen. Berit ville foretrukket å få kuttet sin pensjon med nesten 14.500 kroner, forutsatt at gamle regler ble opprettholdt⁷.

Eksempel 2: Bjørn er 75 år, enkemann, pensjonert professor, og mottar samlet 500.000 fra fullt opptjent tjenestepensjon som samordnes med folketrygden. Hans pensjonsinntekt er høyere enn utfasingnivået for skattefradrag. Bjørn får derfor ikke noe skattefradrag, men må selv dekke

både økt trygdeavgift og tapt særfradrag. Skatteøkningen er dermed vel 13.900 kroner i forhold til gamle regler⁸. Kutt i pensjonsinntekten med om lag 23.200 kroner ville gitt samme disponible nettoinntekt etter gammelt opplegg, som det den opprinnelige pensjonen gir med nye regler⁹. En slik reduksjon av pensjonsinntekter med vel 4,6 pst. ville neppe vært aktuell i et trygdeoppgjør. Fra før er det vedtatt at pensjonister skal ha en årlig regulering av pensjoner med trekvart prosent mindre enn gjennomsnittlig lønnsvekst. Effekten av skatteendringen er altså omtrent som om Bjørn i tillegg nå opplever seks års ekstra underregulering av framtidige pensjoner. Bjørns nødvendige arbeidsinntekt for teoretisk å få like høy nettoinntekt som før, er ca. 21.300 kroner¹⁰. For at en fortsatt yrkesaktiv skulle ha fått tilsvarende lønnstillegg ved det sentrale lønnsoppjøret i staten våren 2010, måtte vedkommende hatt en årsinntekt over en million kroner. Bjørn opplever også en ytterligere ekstra skatteøkning på over 3.400 kroner i forhold til opplegget i vårens høringsnotat (2010a)¹¹.

Eksempelene viser at alderspensjonistene Berit og spesielt Bjørn kommer svært dårlig ut, når fokus skiftes fra et makroøkonomisk perspektiv på proveny og aggregert inntektsfordeling til direkte økonomiske virkninger for den enkelte. Berit og Bjørn har selv ingen reelle muligheter for lønnet ekstraarbeid, og er dermed ikke direkte berørt av pensjonsreformens «det skal lønne seg å arbeide» stimuleringsforutsetning. De to alderspensjonistene har heller ingen øvrige ekstraintekter til å spe på pensjonen med, fra kapitalinntekter, næringsinntekt eller annen inntekt. Deres bruttoinntekt blir dermed lik deres pensjonsinntekt og langt under referanseinntekten 600.000 kroner. Uten skattepliktig formue er deres generelle skatteevne ensidig knyttet til selve pensjonsinntekten.

⁴ Effektiv marginal sats for skatteøkning er 7,7% (1,7% i økt trygdeavgift i tillegg til 6,0% tapt skattefradrag) for pensjonsinntekt mellom innslågnivået 318.100 for null skatteøkning og pensjonsinntekten 448.000 kroner.

⁵ Nedtrapping 6,0% fra utfasingnivået 498.600 (mer nøyaktig: 498.624) til pensjonsinntekten 448.000 kroner.

⁶ Ved detaljerte post-for-post skatteberegninger finnes nødvendig lønnsøkning 13.465 kroner. Alternativ beregning ved marginale skattesatser er komplisert, da en må forholde seg til tre forskjellige marginale skattesatser i ulike intervaller av ekstraintekt (pga manglende harmonisering av minstefradrag).

⁷ Effektiv marginal skattesats etter gamle regler er 31%, ved at gammel trygdesats 3% påplusses alminnelig skattesats 28%. Før skatt pensjonsreduksjon 14.496 kroner finnes ved å multiplisere skatteøkningen 10.002 kroner med omregningsfaktoren $1/(1-0,31)$.

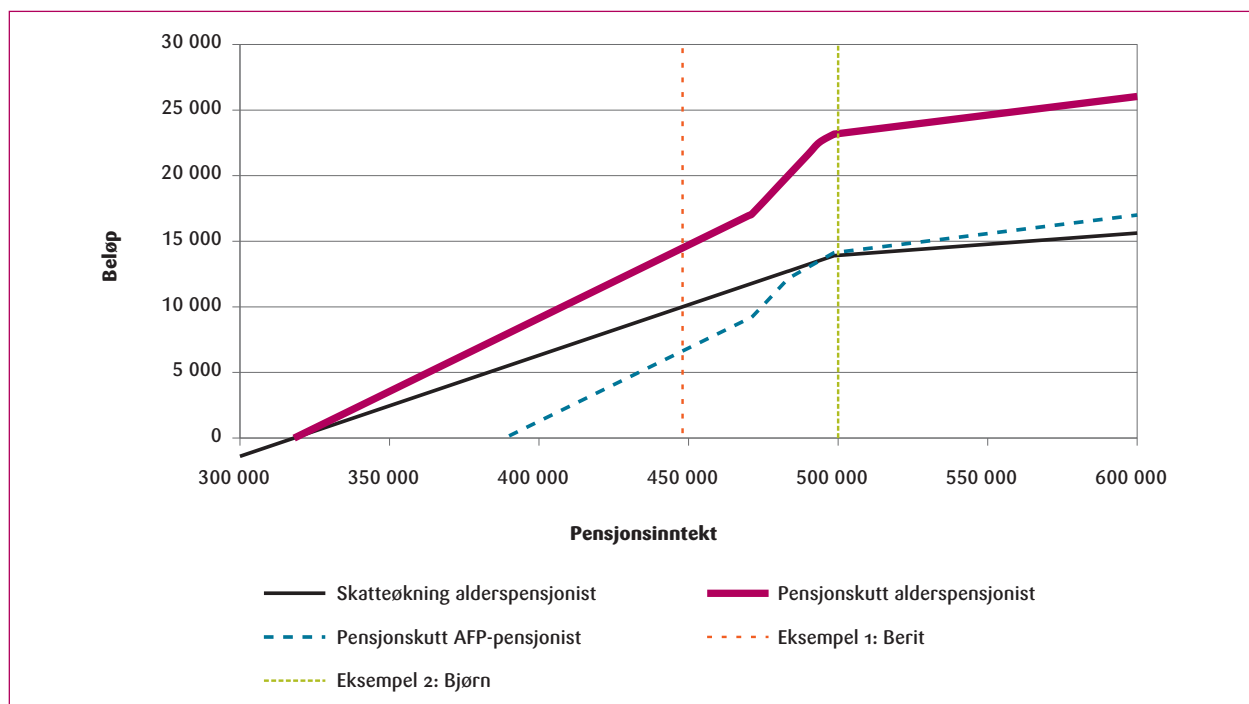
⁸ Økt trygdeavgift 8.500 kroner og tapt særfradrag 5.423 gir skatteøkning på 13.923 kroner.

⁹ Lav sats 9% for toppskatt slår inn ved personinntekt 471.200 kroner. Effektiv marginal skattesats øker dermed til 40%. Omregningsfaktoren for skatteøkning til før skatt pensjonsreduksjon øker til $1/(1-0,4) = (5/3)$, slik at ekvivalent pensjonskutt blir 23.205 kroner.

¹⁰ Den mer nøyaktige nødvendige lønnskompensasjonen kan beregnes til 21.328 kroner, konsistent med bakgrunnsmaterialet (2010d). Kompensasjonsbeløpet er veldig følsomt for eventuelle små lønnsinntekter i utgangssituasjonen. Hvis Bjørn hadde hatt en initial ekstralønn på 4.000 kroner, så ville nødvendig lønnskompensasjon økt med rundt 1.100 kroner. Årsaken ligger i ulike regler for minstefradrag.

¹¹ Maksimalt minstefradrag er 12.200 kroner høyere for lønnsinntekt enn for pensjonsinntekt. Etter skattesats 28% blir ekstra skattebelastning 3.416 kroner. Omregningsfaktor $1/0,69$ gir tilsvarende ekvivalente pensjonskutt 4.951 kroner.

Figur 1: Skatteøkning for pensjonister og tilsvarende pensjonskutt



3 DEN ENKELTE ALDERSPENSJONIST

Skjæringspunktet for overgang mellom skattelette og skatteskjerpelse var sentralt i høringsrunden etter høringsnotatet (2010a). Der slo skatteskjerpelse inn allerede ved en pensjonsinntekt på under 290.000 (2011) kroner for en enslig alderspensjonist, uten andre inntekter, med kun standardfradrag og nettoformue ikke over 200.000 kroner. Mange høringsinstanser ga uttrykk for at skatteskjerpelsene slo inn «for tidlig» og rammet «for store grupper» med «middels høye» pensjoner. I statsbudsjettet kom derfor Finansdepartementet (2010b) tilbake med et revidert opplegg med to-trinns nedtrapping av skattefradraget, med kritisk nivå på 318.100 kroner for skatteskjerpelse for den enslige alderspensjonisten.

Selve skjæringspunktet mellom skattelette og skatteskjerpelse har begrenset informasjonsverdi uten at det suppleres med opplysninger om skatteeffekt ved andre inntektsnivåer. Figur 3.2 i Prop. 1 LS (2010–2011) viser profiler for skattenivået for enslig alderspensjonist ved ulike pensjonsinntekter, for henholdsvis dagjeldende regler, statsbudsjettets forslag, og høringsforslaget.

Skatteendringer er imidlertid mer oversiktlige og beslutningsrelevante enn skattenivåer. Som sammenligningsgrunnlag brukes gamle regler, med 2011 satser. De tar hensyn til eventuell skattebegrensning, som for den enslige

alderspensjonisten er mer fordelaktig enn ordinær skattelegging, ved pensjonsinntekt under ca. 266.400 (2011) kroner. Skatteendringen er tilnærmet null for pensjonsinntekt under rundt 242.000 kroner. Derfra blir skatteendringen en stykkevis lineær funksjon av pensjonsinntekten¹². Maksimal skattelette er om lag 4.000 kroner. De enslige alderspensjonistene er således ikke blant de 113.500 AFP- og alderspensjonistene med skattelette over 10.000 kroner (Prop. 1 LS, 2010–2011).

Denne artikkelen fokuserer på skatteskjerpelser framfor skatteletter. Den svarte, linjen i Figur 1 viser skatteøkning for en enslig «standard» alderspensjonist. Linjen starter i nullskattnivået 318.100 kroner og har knekkpunkt i utfasingnivået 498.600 kroner for skattefradraget. Mellom disse to nivåene er helningen 7,7 %, hvor 1,7 % kommer fra økt trygdeavgift og 6,0 % fra alternativkostnaden ved tapt skattefradrag. Uten ytterligere skattefradrag slakkes helningen ved høyere pensjonsinntekt til 1,7 % fra økt trygdeavgift.

¹² Effektiv marginal skattesats for pensjonsinntekt er 38,7%, som er summen av nedtrappingsatts 6,0% for skattefradrag, 4,7% i trygdeavgift og 28,0% i alminnelig inntekt. Marginalsatsen stiger til 47,7% etter innslag av 9,0% toppskatt ved pensjonsinntekt på 471.200 kroner. Den reduseres til 41,7% etter utfasing av skattefradraget ved pensjon på 498.600 kroner. Skattebegrensingsregelen har en effektiv skattesats på maksimalt 55%.

Tabell 1: Tallene bak figur 3.4 i skatteproposisjonen (tall for 2011)

Bruttoinntekt, tusen kroner	Endring i inntekt etter skatt (kroner)		Antall personer i intervallet
	Forslag	Høringsforslag	
0-150	9 700	9 700	64 500
150-200	5 200	5 600	155 400
200-250	3 700	3 700	122 300
250-300	2 500	1 300	101 300
300-350	1 100	-2 600	72 400
350-400	-1 000	-5 200	47 400
400-450	-3 200	-5 800	30 900
450-500	-5 300	-6 300	18 900
500-600	-7 000	-6 700	20 500
600-750	-8 500	-7 900	12 200
Over 750	-10 300	-10 200	12 900

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For pensjonister med svært begrensede muligheter for ekstra inntekter, slår skatteøkninger fra skattereformen ut i like stor reduksjon i disponibel etter skatt inntekt. Skatteskjerpelsen fra reformen kan bli så stor at et betydelig kutt i pensjonsinntekten og bibehold av gamle skatteregler ville gitt høyere etter skatt inntekt. Essensen i Figur 1 er den røde kurven, som for en enslig alderspensjonist viser ekvivalente pensjonskutt ved gamle regler som nøyaktig tilsvarende skatteøkning ved nye regler. Omregningsfaktoren fra skatteøkning til før skatt ekvivalent pensjonskutt avhenger av marginale skattesatser ved gamle regler. Innslag av 9 % toppskatt ved personinntekt på 471.200 øker marginal skattesats. Dermed øker omregningsfaktoren gradvis fra $1/0,69$ uten toppskatt mot $1/(1-0,40)=5/3$, etter hvert som mer og mer av pensjonskuttet sparer toppskatt.

De to innledende eksemplene Berit og Bjørn er markert i Figur 1 ved lodrette linjer ved sine respektive pensjonsinntekter. Berits skatteøkning er 7.700 kroner høyere enn for en ellers lik alderspensjonist med 100.000 kroner mindre i pensjonsinntekt. Bjørns skatteøkning er 1.700 kroner lavere enn for en tilsvarende alderspensjonist med 100.000 kroner mer i pensjonsinntekt.

Figur 1 viser tydelig hvor sterkt særlig alderspensjonister med godt over middels pensjoner rammes av skattereformen¹³. Nedtrappingen av skattefradraget er den viktig-

¹³ I et notat til Finanskomiteen om statsbudsjettet 2011 skrev Akademikerne 15. oktober 2010 at de nye skatteregler for pensjonsinntekt «innebærer en betydelig skattesjerpelse for pensjonister med helt ordinære inntekter». I Finanskomiteens innstilling Innst. 3 S (2010-2011) 19. november 2010 uttalte komiteens medlemmer fra Høyre at de «mener regjeringens forslag gir uakseptable skattesjerpelser for pensjonister med høye pensjoner».

ste komponenten¹⁴. Kurven for ekvivalente pensjonskutt illustrerer den økonomiske virkningen for den enkelte alderspensjonist.

Figur 1 viser også tilsvarende pensjonskutt for AFP-pensjonister vist med blå streket kurve. Ettersom AFP-pensjonister ikke har noe særfradrag for alder i utgangspunktet, blir deres skatteendring som for alderspensjonister men fratrukket 5.423 kroner. Skatteøkningene multipliseres med samme faktorer som for alderspensjonister, men for AFP-pensjonister slår skatteskjerpelsen først inn ved ca. 388.500 kroner i pensjonsinntekt.

Prop. 1 LS (2010–2011) har riktig nok med en figur 3.10, som viser nødvendig arbeidsinntekt som ulike grupper av pensjonister må ha for å opprettholde disponibel nettoinntekt ved ulike nivåer av pensjonsinntekt (ikke bruttoinntekt!). Denne figuren gir et godt bilde av både størrelsesorden av nødvendig lønnskompensasjon, og av kvalitative forskjeller mellom alderspensjonister og AFP-pensjonister. Dette ikke kommentert, og den informative Prop. 1 LS figur 3.10 synes helt ignorert i videre omtaler av skatteomleggingen.

4 BRUTTOINNTÉKT OG GJENNOMSNIITT

Aktører kan ha forskjellige oppfatninger av betydning og relevans av økonomiske effekter av skatteomleggingen. Den enkelte pensjonist er naturlig nok interessert i hvordan skattereformen slår ut for vedkommende selv.

¹⁴ I Innst. 3 S (2010-2011) 19. november 2010 gikk alle opposisjonspartiene inn for å redusere øvre sats for nedtrapping av skattefradraget fra 6,0%, men partiene foreslo alternative satser som 3,0%, 4,0% og 5,1%.

Konsekvensprofiler for typeeksempler, som for «standard» alderspensjonist, kan langt på vei gi et presist beregnet inntrykk av «verst mulig» effekt for en individuell pensjonist. Ved et makroøkonomisk perspektiv kan empiriske gjennomsnittseffekter på inntektsfordeling og proveny fra endringer i skattesystemet ha større interesse for beslutningsfattere. Et gjengangerdiagram over fordelingsvirkninger av nye pensjonsskatteregler viser endring i inntekt etter skatt mot bruttoinntekt for AFP- og alderspensjonister (Finansdepartementet, 2010b). Tallene bak diagrammet tas her med som Tabell 1. De kommer fra skatteberegningssmodellen LOTTE-Skatt, som bygger på registre over hele befolkningen i et tidligere år (Hansen m.fl., 2008). Slik bruk er noe paradoksal, ettersom modellen legger til grunn at aktørene ikke endrer atferd pga endringer i skattesystemet.

I og for seg korrekte beregninger fra LOTTE-Skatt over skatteøkninger for gjennomsnittspensjonister og relatert til bruttoinntekt, kan likevel være misvisende og lite informative mht presise økonomiske effekter for den enkelte individuelle pensjonist. Dette er allerede vist for alderspensjonistene Berit og Bjørn, som har bruttoinntekt lik pensjonsinntekten. Det blir vanskelig for Berit og Bjørn å finne igjen sin situasjon i Tabell 1. Berit ligger nær toppen av et intervall, med oppgitt skatteendring på 3.200 kroner. Bjørn ligger på grensen mellom to intervaller, med oppgitt skatteøkning på henholdsvis 5.300 og 7.000 kroner. Tabell 1 er lite relevant for begge. Den kan mer generelt lett misforstås og feiltolkes utover hva den strengt tatt gir grunnlag for¹⁵.

Gjengangerfiguren 3.4 i skatteproposisjonen og avledede kommentarer (Finansdepartementet, 2010b) kombinerer fire forhold som alle bidrar til å gi inntrykk av mindre skatteøkninger enn det alderspensjonister faktisk kan stå overfor:

¹⁵ Ved presentasjonen av statsbudsjettet 2011 på pressekonferansen 5. oktober 2010, brukte finansministeren et diagram svarende til Tabell 1, men uten å presisere inntektsbegrepet. Finansdepartementet (2010b) bruker identisk samme diagram i lysarksamlingen vedrørende skatteomleggingen av pensjonsinntekter. Aftenposten viste 15. oktober 2010 en graf basert på Tabell 1 og kommenterte «Oppover på inntektsskalaen topper det seg med en gjennomsnittlig skatteskjerpelse på rundt 10.000 kroner for den lille gruppen pensjonister med en bruttoinntekt over 750.000 kroner.» På sin blogg gjenga Finanskomiteens leder 17. oktober 2010 tall fra Tabell 1 og utdypet «For det mindretallet som får en økning i skatten, så varierer dette fra bare noen hundrelapper i året, opp til noen tusen – avhengig av hvor høy pensjonsinntekt du har». Dagens Næringsliv 6. mars 2010 brukte «brutto pensjon» for intervallene i en tilsvarende tabell fra høringsnotatet (2010a). I Vi over 60 juni/juli 2010 ble sistnevnte tabell fortolket som «det du får til disposisjon dersom de foreslåtte, nye reglene fra 2011 blir vedtatt», men dette passer ikke for individuelle pensjonister.

- Bruk av bruttoinntekt istedenfor pensjonsinntekt: Bruttoinntekt er sum av pensjon, lønn, kapitalinntekt, næringsinntekt mv. Systemomleggingen gjelder skattelegging av pensjonsinntekter. Nyvinningen er nettopp at skattefradraget er entydig knyttet til pensjonsinntekten for den enkelte pensjonist, og er uavhengig av pensjonistens bruttoinntekt. Dette framheves mange steder som et viktig valg for å få ønskede systemegenskaper. Det kan da virke noe søkt å begrunne (i motsetning til å beregne) skjerpet skattelegging av pensjonsinntekt med samlet bruttoinntekt, og uavhengig av annen beskatning av de øvrige inntekter.
- Gjennomsnittsberegninger for grupper istedenfor individuelle enkeltpensjonister: Pensjonister med samme pensjonsinntekt kan ha vidt forskjellig med øvrige inntekter. Noen kan ha betydelige merinntekter fra ulike inntektstyper, mens andre må greie seg med selve pensjonen. Gjennomsnittlig bruttoinntekt er lite informativ, når omfang og sammensetning av merinntekter varierer kraftig. Pensjonister kan ha problemer med å forstå skatteøkninger som begrunnes med at andre pensjonister, med samme pensjon, kan ha betydelige tilleggssinntekter som vedkommende selv ikke har.
- Heterogene grupper slås sammen: Finansdepartementets populasjonstall behandler AFP- og alderspensjonister sammen, selv om deres situasjon er forskjellig ut fra dagens skatteregler. Blant annet hadde ikke AFP-pensjonister noe særfradrag for alder og berøres dermed ikke av fjerningen. Enslige, gifte og samboende alderspensjonister kan også være i ulik situasjon mht endret pensjonsskatt, jfr. særfradrag og skattebegrensningsregel. For øvrig er AFP-pensjonister yngre og kan være bedre skikket for å delta litt i arbeidslivet, men avkorting i offentlig sektor kan være et problem.
- Brede og varierende inntektsintervaller: Dette kan gi betydelige forskjeller både innenfor og på tvers av intervaller. Stolpediagrammer tilslører situasjonen på randen av intervaller. Sluttintervallet «bruttoinntekt over 750.000 kroner» er spesielt heterogent, med gjennomsnittlig kapitalinntekt større enn pensjonsinntekten.

5 NY INFORMATIV TILNÆRMING

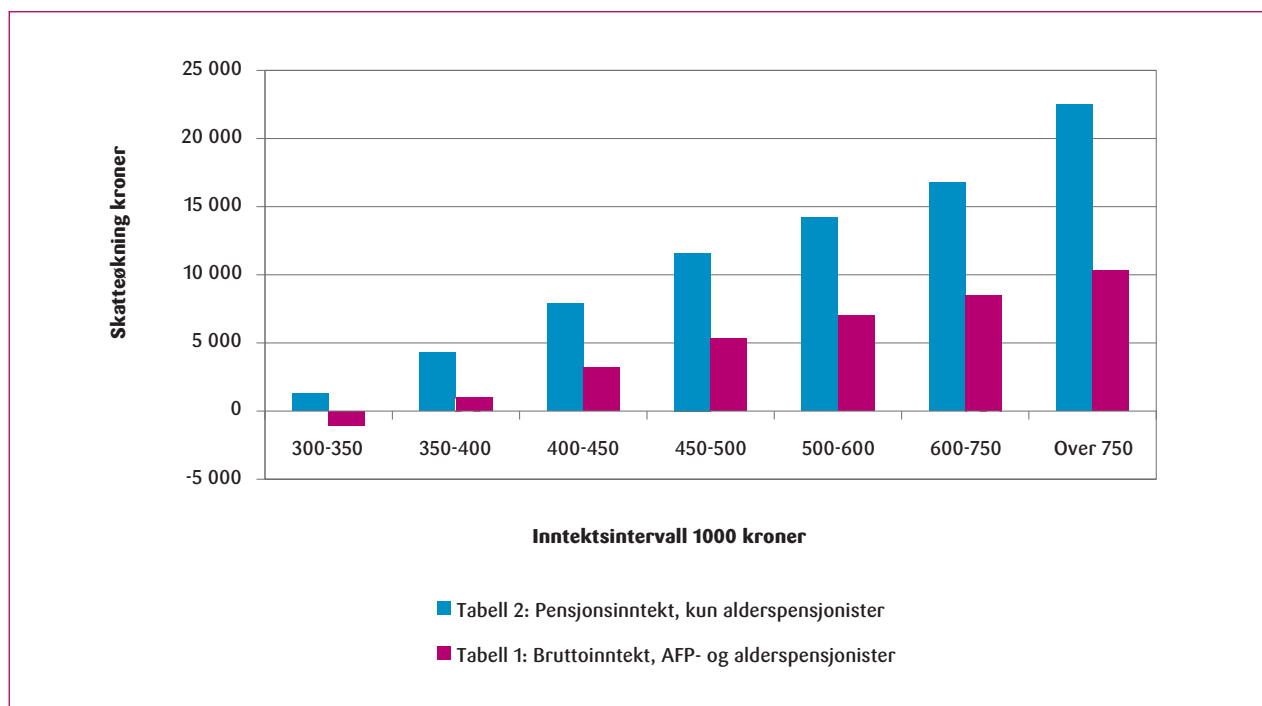
Foran er det påvist langt større skatteskjerpelser ved individuelle beregninger og profiler basert på pensjonsinntekt for alderspensjonister, enn ut fra Finansdepartementets gjennomsnittsberegninger med utgangspunkt i bruttoinntekt. Etter anmodning skaffet Finansdepartementet (2010e) en tilleggsversikt fra LOTTE-Skatt, som her tas med som

Tabell 2: Endring i inntekt etter skatt for alderspensjonister fordelt etter pensjonsinntektsintervall. Budsjettforslaget sammenlignet med gjeldende regler. 2011

Pensjonsinntekt, tusen kroner	Gjennomsnittlig pensjonsinntekt	Endring i inntekt etter skatt (kroner)	Antall personer i intervallet	Gjennomsnittlig bruttoinntekt (kroner)
0-150	124 300	10 100	87 700	164 100
150-200	169 800	4 900	180 100	199 400
200-250	224 000	2 200	115 900	257 900
250-300	273 500	800	94 500	317 200
300-350	322 000	-1 300	59 100	375 700
350-400	372 900	-4 300	32 700	439 800
400-450	422 500	-7 900	18 400	510 200
450-500	472 300	-11 600	9 300	576 200
500-600	539 400	-14 200	8 200	695 400
600-750	656 400	-16 800	4 100	881 900
Over 750	977 400	-22 500	1 600	1 615 900

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 2: Gjennomsnittlig skatteøkning mot ulike inntekter for ulike pensjonister



Tabell 2. Dette nye datagrunnlaget omfatter i prinsippet alle alderspensjonister (uten spesifisering på sivilstand), mens AFP-pensjonister er tatt ut. Inntektsinndelingen er etter pensjonsinntekt og ikke etter bruttoinntekt. Av modelltekniske årsaker brukes fortsatt gjennomsnittlige skatteendringer og samme beløpsmessige inntektsintervall. Til orientering oppgis også gjennomsnittlig pensjonsinntekt og gjennomsnittlig bruttoinntekt i pensjonsintervallene.

For Berit og Bjørn vil Tabell 2 være langt mer informativ mht deres skatteøkning. Deres pensjonsinntekter plasserer begge to enten tilnærmet eller eksakt på overgangen mellom to inntektsintervaller. Gjennomsnitt av skatteøkning i de respektive to nærmeste inntektsintervallene blir henholdsvis 9.750 kroner for Berit og 12.900 kroner for Bjørn. Mer generelt kan det vises at for alle fem inntektsintervallene for pensjoner mellom 350.000 og 750.000 kroner, så

vil den eksakte skatteøkningen for en enslig alderspensjonist med pensjon tilsvarende midtpunktet i inntektsintervallet, ligge mindre enn 600 kroner over gjennomsnittlig skatteøkning for intervallet ifølge Tabell 2.

Også for andre alderspensjonister uten «vesentlige» øvrige inntekter kan det være naturlig å ta utgangspunkt i Tabell 2 framfor i Tabell 1. Figur 2 plottes gjennomsnittlig skatteøkning mot ulike inntekter for ulike pensjonister. Rent visuelt kan det virke som om skatteøkningene ifølge Tabell 2 er omtrent dobbelt så store som ifølge Tabell 1.

Bruttoinntekt og fellesbehandling av AFP- og alderspensjonister kan altså tilsløre skatteøkninger for individuelle alderspensjonister.

6 AVSLUTTENDE MERKNADER

Ulike deler av bakgrunnsstoffet oppgir en rekke forskjellige aktuelle årsaker og hensyn ved skattereformen for pensjonister¹⁶. Blant momentene kan nevnes: aldrende befolkning og nødvendig skatteproveny, pensjonsreformen krever endringer som er tilpasset både dagens og fremtidens pensjonister, tilrettelegging for utvidet kombinasjon av arbeid og pensjon, arbeidslinja «det skal lønne seg å arbeide», skjevheter i dagens skatteregler, mer rettferdig skattlegging og forenklingshensyn. Pensjonister på sin side kan vise til opptjening av pensjonsretter over en svært lang tidshorison, behov for langsiktig forutsigbarhet, politisk risiko fra usikkerhet om skatteregimer og skattesatser, subjektive oppfatninger av implisitte kontrakter, og manglende muligheter til å tilpasse seg i tide¹⁷. I alle tilfeller dreier det seg om samlinger av omfattende, kompliserte og krevende problemstillinger. Denne artikkelen går stort sett ikke inn på å belyse i hvilken grad den vedtatte skattereformen er velegnet for å realisere slike generelle ønskemål på en god måte.

Artikkelen har derimot et mer begrenset fokus, rettet mot en systematisk gjennomgang av systemet for skattlegging av pensjonsinntekter etter den nye skattereformen og

tilhørende økonomiske fordelingsvirkninger. Hovedvekten er på å beskrive skatteskjerpelser for enkelte alderspensjonister med relativt høye pensjonsinntekter. Dette er spesielt viktig når de er uten reelle muligheter for kompensende arbeidsinntekter og heller ikke kan påvirke øvrige inntekter, slik at skatteskjerpning på pensjonsinntekt slår direkte ut i tilsvarende reduksjon av disponibel inntekt. Hovedpoenget er at Finansdepartementets framstilling av skatteskjerpelser for enkeltpensjonister ikke er tilstrekkelig klargjørende. Hovedbidraget er påvisningen av at ulike utvalg, presentasjoner og omtaler kan gi vidt forskjellige inntrykk av hvor sterkt alderspensjonister rammes av omleggingen av skatteregler for pensjonsinntekt. Korrekt informasjon (som Tabell 1) kan likevel være ufullstendig og misvisende, og trenge supplerende informasjon (som Figur 1 og Tabell 2) for å gi et mer balansert helhetsinntrykk (som Figur 2). Det blir deretter opp til den enkelte aktør, enten pensjonist, politisk beslutningsfatter, eller annen interessent, selv å vurdere og ta stilling til det utvidede informasjonsgrunnlaget. Dette fortolkes her som at det i utgangspunktet er underkommunisering av skatteøkninger som skattereformen medfører for enkelte individuelle alderspensjonister.

Det blir vanligvis antatt, og støttet empirisk, at insentivvirkningen av høyere skatter er lavere arbeidstilbud. Arbeidstakere vil vanligvis møte skatteskjerpelse ved å redusere arbeidsinntekten, framfor å kompensere økt skatt med økt arbeid. Grunnen er at substitusjonsvirkningen er større enn inntektsvirkningen av redusert nettolønn, slik at tilbudskurven ikke bøyer tilbake.

Sammenhengen mellom pensjonisters arbeidstilbud og endret pensjonsskatt blir delvis påvirket av andre mekanismer enn det den tradisjonelle modellen over antyder, fordi opptjente pensjonsrettigheter kan oppfattes som inntekt som ikke avhenger av løpende arbeid. Redusert nettoppensjon gjennom økt pensjonsskatt innehar i slike tilfeller en ren negativ inntektseffekt, som kan bli kompensert med utsatt pensjoneringstidspunkt, om dette er en mulighet, og fritid er et normalt gode. Deltakingsbeslutningen (på den ekstensive marginen) er entydig bestemt av inntektseffekten, mens tilbudt arbeidstid (den intensive marginen) blir bestemt av både inntekts- og substitusjonsvirkninger. Pensjonister som fritt kan kombinere lønnsarbeid med pensjon uten avkorting, vil derfor kunne oppfatte økt skatt på pensjonsinntekt som en ren negativ inntektseffekt, og vil ønske å øke sitt arbeidstilbud.

¹⁶ Se for eksempel skatteproposisjonen og Johnsen (2010). Finansministeren gir for øvrig her et av ytterst få eksempler på store skatteøkninger, hvor en statlig toppleder med en pensjon på 630.000 kroner vil få en økt beskatning på 16.100 kroner. Dette beløpet kan lett sjekkes: Lederens pensjon er 130.000 kroner høyere enn Bjørns pensjon. 1,7% ekstra trygdeavgift vil derfor medføre en skatteøkning som er 2.210 kroner høyere enn skatteskjerpelsen for Bjørn.

¹⁷ Som en kuriositet kan nevnes at forfatterens første internasjonale publikasjon (Ekern, 1971) var en analytisk undersøkelse av konsekvensene på investeringsbeslutninger av usikkerhet om skattesatser.

Situasjonen kan være forskjellig for de alderspensjonister, som i beste fall kun kan få lønnet arbeid i meget beskjeden omfang. Deres mulighetsområde er innskrenket, og kan utelukke optimal tilpasning. De blir innelåst i en hjørneløsning, med større fritid enn ønskelig. Uten muligheter for lønnet arbeid, degenererer deres mulighetsområder til ett punkt, som er langt fra optimalt i forhold til først-best løsningen. Økt pensjonsskatt gir da et vertikalt skift i det begrensede mulighetsområdet, eventuelt i mulighetspunktet. I sistnevnte tilfelle, hvor det ikke er arbeidsmuligheter, ville pensjonisten ønske seg kompensierende arbeid, noe som imidlertid ikke er mulig. Derimot kunne andre pensjonister, som har begrenset mulighet for å ta arbeid, velge tilpasning på et større mulighetsområde. Selv om disse også skulle ende opp i en hjørneløsning, så kommer de bedre ut enn pensjonister uten noen arbeidsmulighet.

Skattereformen innebar også en omfordeling av skat-tebelastning innen pensjonistgruppen, supplert med visse generelle økninger i skatter og avgifter. Tabellen i Finansdepartementet (2010c) viser fordelingsvirkningen av regjeringens samlede skatteopplegg for 2011 jamført med lønnsjusterte 2010 regler, for populasjonen av alle personer 17 år eller eldre. Gjennomsnittlig skatteøkning fra 2010 til 2011 ligger mellom 200 og 700 kroner i alle sju intervaller for bruttoinntekter mellom 300.000 og 1000.000 kroner, med pensjonistene inkludert. Disse skatteøkningene for alle skatteyttere er altså vesentlig mindre enn gjennomsnittene for alderspensjonister med tilsvarende inntekter.

Skattereformen for pensjonsinntekter har også mange gode sider, som denne artikkelen heller ikke har tatt opp. Det er bra at store grupper pensjonister får skatteletter, som er særlig viktige ved lave pensjonsinntekter. Oppfølging av pensjonsreformen med endret skattlegging er naturlig mht framtidige pensjonister med reelle muligheter for tilpasning av sitt arbeidstilbud. Erstatning av skattebegrensning med skattefradrag er da stort sett fordelaktig for de berørte. Det er spesielt gunstig for pensjonistektepar, med en høy pensjon og en tilnærmet minstepensjon, der minstepensjonisten tidligere ikke fikk skattebegrensning pga for høy inntekt hos ektefellen. Det nye skattefradraget for minstepensjonisten kan mer enn oppveie skatteøkningen på den høye pensjonen, slik at ekteparet samlet likevel kommer bedre ut. For alderspensjonister hvor begge ektefeller er tidligere yrkesaktive akademikere, vil begge ektefellene lett rammes av betydelige skatteskjerpelser. Bortfall av skattebegrensningsregelen kan også gi økt skatt for enkelte grupper med lav eller middels inntekt, men som nye overgangsregler fra

januar 2011 gir en delvis kompensasjon som avtrappes og faller vekk etter tre år (Prop. 59 S (2010–2011))¹⁸.

Avslutningsvis kan det være illustrerende å vise til Dørum (2010) om at «misvisende budsjettall» må suppleres med uavhengige beregninger til regjeringens budsjettindikatorer. Regjeringens definisjonsmakt er sterk, ved at selv ressurssterke aviser gjengir nærmest identisk materiale som det regjeringen presenterer. Dermed får ikke allmennheten de opplysningene den har krav på å vite. Ideelt sett burde budsjettokumentene inneholdt en uavhengig analyse. Dette ville styrke opplysningen, og debatten, i etterkant. Selv om Dørums innlegg var relatert til et helt annet tema enn skattereform for pensjonsinntekter, så er synspunktene høyst aktuelle også i den sammenheng. Denne artikkelen er ment som et bidrag langs slike linjer.

REFERANSER

Dørum, Ø. (2010): *Misvisende budsjettall*, Dagens Næringsliv, 25. november 2010.

Ekern, S. (1971): *Taxation, political risk, and portfolio selection*, *Economica*, New Series 38(152), 421–430.

Engelstad, H. (2011): *De fleste slutter fortsatt før 67 år*, Vi over 60, februar 2011.

Finansdepartementet (2010a): *Høringsnotat – endringer i reglene for skattlegging av pensjonsinntekt*, 3. mars 2010. http://www.regjeringen.no/pages/2421522/horingsnotat_skattebegrensingsregel_heg.pdf

Finansdepartementet (2010b): *Regjeringens forslag til nye skatteregler for pensjonister*, 5. oktober 2010. <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Artikler/Nye-skatteregler-for-pensjonister/>

Finansdepartementet (2010c): *Fordelingsvirkning av skattesatsene*, 5. oktober 2010. <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Artikler/Fordelingsvirkning-av-skattesatser-for-2011/>

Finansdepartementet (2010d): *Tallene bak figurene*, privat e-post, 3. desember 2010.

¹⁸ Dette gjelder to grupper pensjonister: (i) Ektepar hvor kun den ene er pensjonist og får skattefradrag, men hvor ektefellene tidligere ble skattet sammen etter skattebegrensingsregelen. (ii) Pensjonister som tidligere ble skattlagt etter skattebegrensingsregelen og har negative kapitalinntekter (for eksempel pga høye renteutgifter på lån) slik at rentefradraget har hatt større verdi enn for andre skattytere.

Finansdepartementet (2010e): *Skatteregler og bakgrunns-tall*, privat e-post, 3. desember 2010.

Hansen, K., B. Lian, R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2008): *LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer*, Rapporter 2008/36, Statistisk sentralbyrå.

Johnsen, S. (2010): *Riktig og rettferdig pensjonsskatt*, tale/artikkel, 13. oktober 2010. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-finansminister/2010/riktig-og-rettferdig-pensjonsskatt.html?id=620834

Prop. 1 LS (2010–2011): *Skatter og avgifter 2011*, Finansdepartementet, 5. oktober 2010.

Prop. 1S(2010–2011): *Statsbudsjettet*, Finansdepartementet, 5. oktober 2010.

Prop. 59 S (2010–2011): *Bevilgningsendringer i statsbudsjettet for 2011 (overgangsregler for pensjonister)*, Finansdepartementet, 7. januar 2011.

ABONNEMENT

HUSK!

*Abonnementet løper til det blir oppsagt,
og faktureres per kalenderår.*

www.samfunnsokonomene.no



PER HALVOR VALE
Førsteamanuensis, Universitetet for miljø og biovitenskap

Pengepolitikk etter finanskrisen¹

Artikkelen diskuterer om finanskrisen og dens underliggende årsaker bør få konsekvenser for pengepolitikken – og i tilfelle hvilke. Hovedmålene i pengepolitikken bør fortsatt være å realisere et inflasjonsmål og minimalisere arbeidsledigheten. Men det kan blant annet være aktuelt å heve inflasjonsmålet moderat, inkludere avgifter og boligprisene i prismålet, ha et skarpere blikk på utviklingen av husholdningenes gjeldsforhold, få til bedre samordning mellom pengepolitikken og annen økonomisk politikk.

1. PROBLEMSTILLING

Vi skal i denne artikkelen diskutere om finanskrisen og dens underliggende årsaker bør få konsekvenser for pengepolitikken, og i tilfelle hvilke? Finanskrisen kom overraskende på de fleste – også på makroøkonomer – og ble en meget dramatisk tid for de nasjonale og den internasjonale økonomien. I ettertid har det vist seg at krisen bl.a. ble utløst av stor gjeld blant husholdninger i forbindelse med boliginvesteringer, boligprisbobler som punkterte og meget sårbare bank- og kredittinstitusjoner. Det er betimelig å spørre om erfaringene med finanskrisen tilsier at pengepolitikken bør endres.

Artikkelen er organisert slik: Først skisseres pengepolitikken tradisjonelle oppgaver. Dernest diskuteres om det var noen sammenheng mellom pengepolitikken og finanskrisen. Denne diskusjonen konkretiseres med spørsmålet om hvilken sammenheng det er mellom renten og boligbobler. Deretter følger en diskusjon av pengepolitikken framover og behovet for justeringer av pengepolitikken tra-

disjonelle oppgaver. Mange problemstillinger tas opp, fra pengepolitikken ansvar for bolig- og andre økonomiske bobler, spørsmålet om hvordan en skal operasjonalisere prismålet og beregne den underliggende inflasjon, og til problemene med likviditetsfellen. Diskusjonen er generell, men har Norge som referanse når det er behov for eksemplifisering og konkretisering.

2. PENGEPOLITIKKEN

Ett sentralt mål i pengepolitikken de siste 10–15 år har vært å minimalisere inflasjonsgapet. Bakgrunnen for å ha et inflasjonsmål var den ukontrollerte inflasjonen på 1970–80 tallet og de uheldige realøkonomiske konsekvenser dette medførte, med bl.a. ustabile makroøkonomiske forhold og perioder med stor arbeidsledighet (Nelson og Phelps, 1966 og Barro og Gordon, 1983). Det har senere vært konsensus om at vi bør ha stabil inflasjon samt at den bør være lav (Romer og Romer, 2002). Inflasjonsmålet har i de fleste land blitt operasjonalisert ved å ha et mål om en årlig prisstigning på rundt 2 prosent.

¹ Takk til Ragnar Øygard og anonym konsulent for gode forslag til endringer av tidligere utkast.

Det er i pengepolitisk litteratur vanlig å anta at et inflasjonsmål ikke hindrer en i å være opptatt av også andre makroøkonomiske forhold. Dette betyr at man i pengepolitikken må avveie flere konkurrerende hensyn når en setter renten. Et annet viktig hensyn vil være å få en god utnyttelse av landets ressurser, og herunder full sysselsetting (Blanchard og Gali, 2007). Som vi senere skal komme mer inn på, er det også andre hensyn som kan telle ved utformingen av pengepolitikken og sentralbankens rentesetting.

Det sentrale virkemidlet i pengepolitikken har vært styringsrenten, dvs. den rente som bankene oppnår på sine folioinnskudd i sentralbanken. Via arbitrasje knyttes et bånd mellom styringsrenten og pengemarkedsrenter. Ved sentralbankens uttalelser om framtidig rentebane kan en også påvirke renten utover tidsperioden som rentevedtaket er gyldig.

De lave nominelle styringsrenter mange land har i dag, delvis helt ned mot null, innebærer at tradisjonell pengepolitikk er trengt opp i et hjørne. En er derfor på jakt etter å ta nye grep for på den måten å få effektivisert pengepolitikken. Noen land benytter seg av kapitalkontroll. Men hva med de land som vil ha frie kapitalbevegelser? Hvordan skal disse øke slagkraften i sin pengepolitikk?

I den pengepolitikk som har vært ført i store deler av verden de siste 10–15 år, har det vært et viktig prinsipp at sentralbanken skal ha en selvstendig stilling og alene fastsette styringsrenten, gitt de generelle oppgaver pengepolitikken har fått av storting og regjering (Cuikerman og Lippi (1999).

3. FINANSKRISEN – OG PENGEPOLITIKKENS ANSVAR

3.1 *Finanskrisen*

Finanskrisen oppsto i USA – og spredte seg herfra til resten av verden. Den sentrale årsaken var en økning i «skrøpelige» panterelaterte obligasjoner som skyldtes et fall i boligprisene, som i neste omgang skapte en internasjonal likviditetskrise. Forskjellen fra en klassisk bankkrise var omfanget av papiriseringen av ikke likvide boligpantepapirer til omsettbare verdipapirer og som ledet til et ikke gjennomsiktelig nett av innbyrdes relaterte obligasjoner med ulik risiko (Brunnermeister, 2009). Heller ikke de autoriserte ratingsbyråer klarte å gjennomskue obligasjonenes sanne verdier, bl.a. fordi disse byråene baserte sine vurderinger på historiske data fra en periode da det var liten/ingen mislighold med boliglånene. Først da renten steg i 2005 og mange ikke lenger maktet å betjene sine lån ble sikkerheten nedklassifisert. Krisen toppet seg da interbankmarkedet kollapset i 2008 og ingen bank lenger ville

låne penger til andre banker, for kanskje satt den andre banken med boligrelaterte verdipapirer som ikke var verdt noe (og som derfor kunne være nestemann som gikk konkurs). Dermed ble banker – og deretter bedrifter – i store deler av verden trukket inn i en likviditetskrise som truet produksjon og arbeidsplasser.

Også i andre land enn USA var det før finanskrisen mange hushold som hadde stiftet stor gjeld for å finansiere boligkjøp. Den store, lånebaserte boliggetterspørselen førte til at prisene på boliger/hus ble drevet opp på et historisk høyt nivå i mange land. Det var i alle land i hovedsak de samme årsaker til den store etterspørselen etter boliger; lav styringsrente, lav avkastning ved (bank)sparing, lett å få arbeid og god privat økonomi, optimisme og tro på fortsatt økonomisk framgang, og ikke minst forventet fortsatt prisstigning på boliger m.m. I noen europeiske land, for eksempel Spania, var det en kraftig boligboble som sprakk som i USA. I andre land, for eksempel i Norge, kan en ikke snakke om en boligboble, men kun om en korrigering av prisen da renten steg. Det fatale var at mange «råtne» boligrelaterte verdipapirene hadde spredt seg, i første rekke fra USA, til andre land og kontinenter.

3.2 *Pengepolitikken – og finanskrisen*

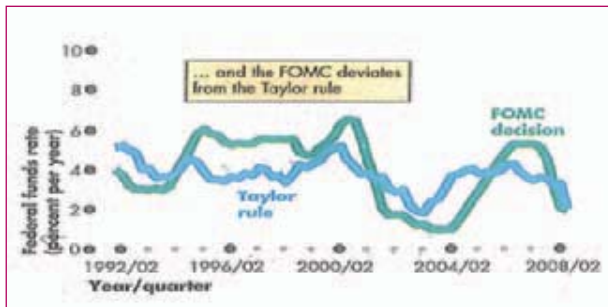
i) Teoretisk diskusjon

Hvilken rolle hadde pengepolitikken og sentralbankenes rentesetting i det bildet som er tegnet ovenfor? Den lave renten i USA i 2001/2002 var viktig for å motvirke konjunkturtilbakeslaget etter angrepet på tvillingtårnene i New York 11 sept. 2001. Den lave renten fortsatte også etter tilbakeslaget for å gi mer fart i antall nye arbeidsplasser i USA (Bernanke, 2009). Den lave renten – over relativ lang tid – kan ha medvirket til dannelsen av en boligboble. Samtidig er det utvilsomt mange andre faktorer som lå bak den sterke veksten i boligprisene i USA de første årene på 2000-tallet. For å nevne noen; fortsatt relativ lav arbeidsledighet, positive forventninger om egen inntektsutvikling, forventninger om gunstig inntektsvekst for andre hushold, bankenes liberale utlånspolitikk, et skattesystem som tillater boligkjøper å trekke fra renteutgifter ved skatteoppgjøret og hvor boligobjektene i skattesammenheng ble priset langt under sin markedsverdi, en økende andel av befolkningen i etableringsfase m.m. På samme måte er det flere faktorer enn en høyere rente som fikk boligboblen i USA (og andre land) til å sprekke noe senere, for eksempel flere arbeidsløse, reduserte lønninger, mindre positive forventninger til framtida.

Taylor (2007) hevder at renten i USA fra 2002 og fram til finanskrisen var unødvendig lav og derfor må ta ansvar for den sterke gjeldsøkning og prisutvikling som man fikk på boliger på 2000 tallet – og for det brå fallet i boligpriser

da renten senere steg. Betegnelsen unødvendig lav i denne forbindelse følger av at sentralbanken satte en lavere rente enn den som følger av Taylors formel (Taylor, 1993). For detaljer, se fig.1 nedenfor.

Figur 1: Rentesettingen til The Federal Open Market Committee (FOMC), og avvik fra Taylors regel.



Kilde: Board of Governors of The Federal Reserve System, Congressional Budget Office, and Bureau of Labor Statistics.

Sentralbanksjefen i USA, Ben Bernanke, svarte på denne kritikken ved blant annet å vise til at Taylors formel bruker løpende verdier på inflasjon og produksjon (Bernanke, 2009). Da man i pengepolitikken arbeider med tidsforsinkelser bør en i stedet bruke antatt framtidig prisstigning og produksjon (op.cit). Taylors opprinnelige formel hadde en koeffisient på 0.5 både foran inflasjonsgapet og produksjonsgapet. Sentralbanken i USA har senere endret disse koeffisientene slik at de skal bli konsistente med den vellykkede pengepolitikken USA's sentralbank førte fra tidlig på 1990-tallet (Rudebusch, 2009). Brukes disse estimatene – sammen med anslag på framtidige inflasjonsgap og produksjonsgap – blir det godt samsvar mellom Taylors formel og sentralbankens rentesetting, hevder Bernanke (op.cit). Han konkluderer med at den lave renten i USA før finanskrisen følger av de oppgaver som pengepolitikken har fått – og som det er bred oppslutning om – nemlig å sikre god utnyttningen av ressursene, full sysselsetting og lav og samtidig stabil prisstigning.

Svensson (2009) mener at Taylors regel har innebygd den svakhet at den ikke tar hensyn til risikoen for deflasjon og likviditetsfellen, som er et argument for å holde en lavere rente enn den som følger av Taylors regel. Blanchard m.fl. (2010) hevder at den rente som følger av Taylors regel kan ha utilsiktede konsekvenser for også andre hensyn som bør ha betydning i en samfunnsøkonomisk vurdering (valutakurs, risikovurderinger m.m.).

ii) Sentralbankrenten og boligbobler.

Et sentralt spørsmål er hvilken sammenheng det er mellom sentralbankens rentesetting og boligbobla som utløste finanskrisen. Det er imidlertid meget vanskelig i statistiske analyser å avsløre sammenhenger mellom renten og boligbobler som først vokser og så sprekker. Det skyldes blant annet at det er vanskelig å få tidsserier for en veldefinert boligpris som er så lang at den dekker flere boligbobler (som er en forutsetning for å finne en god statistisk sammenheng). I tillegg kommer de spesielle analyseproblemer som følger av at en og samme boligprisserie kan gjenspeile ulike markedsforutsetninger, og dermed gi helt ulike tolkninger. Under en krig – og etter en krig – er boligprisen ofte en maksimalpris bestemt av myndighetene. Da er det rasjonering og bolig køer. Når situasjonen igjen synes normalisert, er det markedsmekanismen som bestemmer boligprisene og som sørger for at det blir likevekt i boligmarkedet.

Empiriske studier av boligpriser analyserer derfor som regel ikke boligbobler, men om det er noen sammenheng mellom renten og boligprisutvikling. Det gjelder for eksempel de empiriske studier vi har sett nærmere på, bl.a. Muellbauer og Murphy (1997), Holly og Jones (1997), Hofman (2003), Girouard (2006), Del Negro og Otrok (2007), Jarocinski og Smets (2008), Demary (2009), Eickmeier og Hofmann (2009), Gupta og Kabundi, (2009), og Kannan, Rabanal og Scott (2009). Av norske kan nevnes Jacobsen og Naug (2004a), Jacobsen og Naug (2004b), Hungnes, (2007) og Anundsen, (2010).

Et klart inntrykk etter en gjennomgang av disse arbeidene er at renten påvirker boligprisene – sammen med mange andre forhold. Av studier nevnt ovenfor som prøver å spesifisere rentens betydning, antydes at renten forklarer mellom 15 og 25 prosent av variasjonene i boligprisene.

Selv om det er dokumentert en signifikant sammenheng mellom renten og boligprisutviklingen – og endog om den skulle være sterk – er dette ikke noe bevis på at lav rente skaper boligbobler – og at høy rente medfører at boblene sprekker. Det er jo den enkelte låntager og bank/långiver som skal sette foten ned når en tror at gjeldsbelastningen blir for tung å bære den dag renten igjen blir høy. Sentralbanken kjenner ikke den enkelte persons tålemengde av gjeld. Det vil være lite rasjonelt hvis sentralbanken har gode samfunnsøkonomiske grunner for å sette en lav rente, men lar det være fordi noen hushold kanskje fristes til å låne mer enn tåleevnen tillater den dagen renten igjen blir høy. Dette betyr ikke at boligbobler – andre

økonomiske bobler – ikke representerer et samfunnsøkonomisk problem, men det blir for enkelt å hevde at dette problemet kan unngås ved at sentralbanken lar være å sette en lav rente.

Det er tvert imot slik at moderne pengepolitikk med et inflasjonsmål, dvs. en pengepolitikk som tar sikte på en lav og konstant inflasjon, gir beskyttelse mot boligbobler. En høy inflasjon vil motivere de økonomiske aktører til å investere i bolig og eiendom for å beskytte sin formue (som blir redusert når den for eksempel står i banken). Når folk investerer i bolig og eiendom, vil boligprisstigningen få ekstra fart og det kan bli enda mer fordelaktig å satse på dette markedet. Resultatet blir lett at det blir en kunstig høy boligpris (boligboble).

Også ved å hindre et positivt produksjonsgap og en overopphetet økonomi kan dagens pengepolitikk forebygge boligbobler. En overopphetet økonomi vil stimulere selssetting, øke antall som dermed kan få (store) lån og i tillegg øke etterspørselen etter både bolig og eiendom, før det så viser seg at veksten og ekspansjonen ikke var bærekraftig – og den kunstig store aktiviteten vil måtte gå tilbake (boblene sprekker).

4. FINANSKRISEN –

OG IMPLIKASJONENE FOR PENGEPOLITIKKEN

De første årene på 2000 tallet kunne det se ut til at overgangen til flytende valutakurser og et fleksibelt inflasjonsmål (kombinert med et produksjonsmål) stabiliserte internasjonal økonomi. Overgangen til flytende valutakurser hadde svekket finanspolitikkenes rolle som motkonjunkturpolitisk våpen, mens pengepolitikken skulle spille en viktigere rolle. Pengepolitikken ble også det sentrale virkemiddel da finanskrisen brått var et faktum. Styringsrenten i mange land ble satt ned dramatisk mye på kort tid. Siden styringsrenten ikke kan komme under null, erfarte en under finanskrisen pengepolitikkenes begrensning. For å få mer kraft i kampen mot arbeidsledigheten ble ekspansiv finanspolitikk intensivt tatt i bruk. Som en konsekvens fikk mange land rekordstore budsjettunderskudd. Disse underskuddene la seg på toppen av allerede store ubalanser i de offentlige budsjetter, og finanskrisen ble avløst av en global økonomi med enda større ubalanser i landenes offentlige budsjetter – og med noen land med svimlende statsgjeld. Denne økte ubalanse ser ut til å kunne forlenge den økonomiske krisen med flere år (Reinhart og Rogoff (2009)).

Vi vil derfor stille spørsmålet om hva som skal være myndighetenes våpen i den videre kamp mot de dårlige tider og stor arbeidsledighet når likviditetsfellen truer? Vi skal i det følgende forutsette at det er uaktuelt å gå tilbake til kapitalregulering og faste valutakurser. Ekspansiv finanspolitikk vil da fortsatt være mulig, men vil kreve overskudd i gode tider – noe som bare få land har klart. Mulighetene til å føre effektiv motkonjunkturpolitikk avhenger derfor mye av pengepolitikken, men da må en unngå likviditetsfellen.

I foregående kapittel konkluderte vi med at det blir for enkelt å hevde at problemet med økonomiske bobler kan unngås ved å la være å sette en lav rente. Men spørsmålet om hvordan pengepolitikken skal forholde seg til økonomiske bobler, som skaper vanskelige tilpassinger når boblene sprekker, gjenstår å bli besvart.

Vi skal komme inn på hvordan en i pengepolitikken operasjonaliserer prismålet og skal spørre om importprisene (som er med i indeksen som måler den underliggende inflasjon) fortsatt bør være med, og om ikke boligprisene (som ikke er inkludert i prisindeksen) bør komme med. Ved å få med boligprisene vil tendenser til boligboble slå ut i høyere prisanslag – og en høyere rente – og dette siste kan være med på å gjøre boligbobla mindre farlig.

Vi vil komme inn på Taylors regel som knytter styringsrenten strengt til inflasjonsgapet og produksjonsgapet og spørre om ikke andre hensyn slik som valutakursen, prisstigningen på boliger, andre økonomiske bobler, husholdningenes gjeld og andre makroøkonomiske parametere bør få en plass.

Vi vil også utfordre prinsippet om sentralbankens uavhengighet og spørre om det ikke er behov for bedre samordning av pengepolitikken og økonomisk politikk ellers.

4.1 Tiltak for å effektivisere pengepolitikken

i) Kan en unngå likviditetsfellen ved å endre prismålet?

Da Japan på 1990-tallet fikk større arbeidsledighet, ble ledigheten blant annet prøvd motarbeidet ved ekspansiv pengepolitikk. Styringsrenten i Japan har for lengst kommet ned mot sin nedre grense – null. Etter finanskrisen har mange andre land fått så lav rente at en nærmer seg den nedre grense for den nominelle rente. Skal pengepolitikken få mer krutt, kan det blant annet skje ved at en øker prisstigningen i landet (Svensson, 2003). C. Wyplosz (2010) har med utgangspunkt i Taylors regel foretatt simuleringer ved alternative prismål og beregnet sannsynligheten for at styringsrenten skal komme ned mot null. Beregningene

viser at jo høyere en legger inflasjonsmålet, desto mindre er sannsynligheten for at styringsrenten går ned mot null. Disse simuleringer må oppfattes som grove illustrasjoner. Det er imidlertid interessant når slike bergninger viser at ved å øke inflasjonsmålet fra 2 prosent til for eksempel 5 prosent, reduseres sannsynligheten betraktelig for at styringsrenten en gang må ned mot null (fra 18 % til 8 %).

Fordelen ved å få en redusert sannsynlighet for en styringsrente ned mot null, må avveies mot faren ved at en kutter det nominelle anker som dagens inflasjonsmål representerer. Betydelige omfordelinger i samfunnet vil kunne skje i kjølvannet av en økt prisstigningstakt. Selv om prisstigningen bare skulle øke fra 2 til 5 prosent, vil det kunne oppstå betydelige inntekts- og formuesomfordelinger i samfunnet, blant annet mellom eierinntekter og lønn, de trygdede og de med lønnsinntekter/eierinntekter, de med formue og de med gjeld osv. Med utgangspunkt i endret fordeling mellom ulike samfunnsgrupper er det økt sannsynlighet for at det vil bli satt fram krav om indeksering av priser, lønninger, trygder, avgifter m.m.. Et system med indeksering kan presse inflasjonen ytterligere opp og prisstigningen kan komme ut av kontroll. Konklusjonen blir derfor: Alle ting under ett, en bør være noe varsom med å tillate særlig høyere prisstigning enn det dagens inflasjonsmål aksepterer. Kanskje er et inflasjonsmål på 4–5 prosent et godt kompromiss (Blanchard et al, 2009).

ii) Sentralbanken kjøper (stats)obligasjoner i stor skala

Japan har prøvd å unngå likviditetsfellen ved at sentralbanken har kjøpt obligasjoner i stor stil. I 2010 har sentralbanken i USA og England prøvd den samme oppskriften (kvantitative lettelse). Mens eksperimentet ikke kan sies å ha vært vellykket i Japan, er det for tidlig å si hva som blir effekten i USA og England. Oppkjøpene vil øke kursen på obligasjonene og avkastningen på statsobligasjonene vil bli lavere (det er særlig statsobligasjoner en har kjøpt). Samtidig forplikter sentralbanken seg til å kjøpe slike papirer også i framtiden om det skulle være nødvendig. De som selger obligasjonene – og andre som ville ha kjøpt statsobligasjoner dersom avkastningen ikke var blitt redusert – vil se seg om etter alternative plasseringer av de ledige pengene. Dermed vil renten på langsiktige lån mer generelt gå ned – noe som vil stimulere investeringsetterpørselen (og noe forbruksetterpørsel).

Noe av pengene vil trolig også komme aksjemarkedet til gode, kursene her vil stige og forventningene om framtida vil bli endret i positiv retning. Mer optimisme i næringslivet vil motvirke arbeidsledighet, vi vil raskere få normalisert

den økonomiske situasjonen og dermed få redusert faren for at arbeidsledigheten «setter seg» (hysterese).

Det er innvendt at kvantitative lettelse er som å trykke opp penger og at inflasjonen vil øke. Om dette er tilfelle beror på tendensen til at pengene går fra banksektoren tilbake til sentralbanken. Men kredittmultiplikatoren vil uansett sørge for at det er stor sannsynlighet for at inflasjonen vil øke. Dette er imidlertid ikke uten videre uheldig, jfr. diskusjonen om et høyere inflasjonsmål.

Sentralbanken i USA har sagt at hvis inflasjonen blir bekymringsfull høy, så har banken verktøy til å reversere politikken – og vil sørge at inflasjonen ikke blir større enn hva som er ønskelig. En har ikke mange parallelle historiske situasjoner som viser om – og hvordan – dette vil være mulig. Dette kan vise seg å bli en krevende oppgave.

En annen og kanskje mer alvorlig type kritikk mot at en på nasjonal basis tyr til kvantitative lettelse er følgende: Lavere langtidsrente, for eksempel i USA, vil gjøre dollaren mindre verdt. Dette kan være en fordel for USA gjennom den bedre konkurransevne landet da vil få, og for andre land som tyr til kvantitative lettelse. For de øvrige land vil det bli en tilsvarende ulempe. USA møter i dag kritikk fra denne gruppen av land, bl.a. fra Brasil og Kina. Disse andre land oppfatter kvantitative lettelse som et forsøk på å bli konkurransedyktig på andres bekostning. Dette vil disse landene neppe sitte rolig og se på. Faren for proteksjonisme i verden vil lett øke. – Det hadde vært enklere hvis kvantitative lettelse ble en politikk mange land slo inn på.

iii) Forpliktende styringsrente over et langt tidsrom

Et annet alternativ for å få redusert langtidsrenten er forpliktende uttalelser fra sentralbanken om at styringsrenten, som egentlig er en korttidsrente, skal være lav i lang tid framover. I dag uttaler sentralbanken seg også om framtidig renteutvikling. Men denne rentebanen er uforpliktende og den framtidige rentekurve blir hyppig justert i lys av endringer i den økonomiske utviklingen. Det er imidlertid ikke noe i veien for at sentralbanken kan spesifisere en styringsrente som den forplikter seg til å holde et visst antall måneder/år. Dette vil selvfølgelig ha betydning for folks oppfatning om renten i den periode forpliktelsen gjelder for. På den annen side vil det være vanskelig for sentralbanken å forplikte seg til en bestemt rente over et langt tidsrom. Da vil det jo ikke lenger være mulig å innrette den økonomiske politikken etter de aktuelle økonomiske problemer/situasjoner. Dette siste gjør at det ikke er

noen god ide å ha vedtak som låser fast styringsrenten for lang tid framover.

4.2 Hvordan operasjonalisere prismålet

Bedre måling av inflasjonen

Hvis pengepolitikken skal oppfylle sitt inflasjonsmål, må sentralbanken ha et korrekt mål for inflasjonen. I dagens pengepolitikk er det en utbredt praksis at sentralbankene tar utgangspunkt i konsumprisindeksen for å få et tallmessig uttrykk for den underliggende inflasjon. I Norge, som i mange andre land, benyttes konsumprisindeksen etter at den er korrigert for avgifter og energipriser. Begrunnelsen for at avgifter og energipriser skal utelates er en antagelse om at disse priskelementene både går opp og ned og over en litt lengre tidsperiode følger trenden til andre priser. Det ville derfor skape unødvendige bevegelser i prismålet dersom disse priskelementene var med i prisgrunnlaget. Denne antagelsen kan være riktig for energiprisene, men stemmer dårlig for avgifter som i alle fall i Norge har hatt en tendens til å øke mer enn den gjennomsnittlige prisutvikling.

Konsumprisindeksen i Norge – som i andre land – omfatter ikke prisene på boliger og aksjer. Hvis disse priskelementene hadde vært med, hadde den observerte prisstigning i årene før finanskrisen vært høyere. Dermed hadde også styringsrentene blitt satt høyere. I etterpåklokskapens klare lys kan en da hevde at pengepolitikken ville ha bidratt til å dempe de økonomiske boblene som utviklet seg før finanskrisen – og dermed gjort krisen mindre farlig. Men hva med analogien med energiprisene og at boligprisene er ustabile i det korte løp, men på lengre sikt stiger som husleieprisene (som er med i prisindeksen)? Analogien er svak, når en boligboble utvikler seg stiger boligprisene langt mer enn husleieprisene i lang tid – kanskje over flere år. Dette er et argument for at det vil være nyttig å få boligprisen inn i prisindeksen når en skal måle den underliggende inflasjon.

Statistisk Sentralbyrå har beregnet at hvis boligprisen hadde vært med i den norske prisindeksen, hadde beregnet inflasjon i landet vært et halvt prosentpoeng høyere (Johansen, 2005). Dette betyr at et mer fullstendig mål for den underliggende prisstigning ville ha dempet, men neppe i nevneverdig grad hindret utviklingen av boligprisboblen før finanskrisen.

Skal importprisen med i prismålet?

Siden sentralbanken under flytende valutakurser ikke har noen virkemidler mot importert prisstigning, kan en

spørre hvorfor importprisene skal være med i prismålet? Hvis importert prisstigning bidrar til lavere prisstigning enn inflasjonsmålet, blir det ved dagens mål for prisstigning lavere rente. Dette får imidlertid ingen følger for den lave importprisen, derimot fører det til at en øker aktiviteten i norsk økonomi slik at de norske priskelementer av konsumprisindeksen øker. Det er ikke uten videre gitt at dette vil være til fordel for vår realøkonomi. Tvert i mot kan det svekke næringslivets konkurransevne gjennom den kostnadsøkning de økte priser medfører. Omvendt, hvis den importerte prisstigning bidrar til at prisstigningen blir større enn prismålet, skal renten opp for å dempe etterspørselen slik at den norske delen av prisindeksen går ned. Også nå kan resultatet bli en unødvendig konflikt mellom prismålet og ønsket om full sysselsetting.

Svaret på dette dilemmaet beror på hva som er den primære hensikt med prismålet. Det er å forankre bedriftenes og folks prisforventninger. Hvis bedriftene og husholdningene observerer at realisert prisstigning tilnærmet er lik prismålet – ikke bare et år, men over en serie av år – er det rimelig å anta at dette vil bidra til at bedriftene og husholdningene får prisforventninger som blir lik prismålet. Fordelen ved dette er det øker sannsynligheten for at prisstigningen nettopp blir lik prismålet. Når folks prisforventninger er korrekte vil de økonomiske beslutninger også bli mer rasjonelle (sammenliknet med at prisforventningene til beslutningstagerne er mer feilaktige). Følgelig må vi konkludere slik: Importert prisstigning bør, som praksis er i dag, være en del av det operative prismålet som brukes i pengepolitikken.

4.3 Skal ikke pengepolitikken bekjempe (bolig)bobler?

Vi har nevnt at hvis boligprisen hadde vært med i beregningene av den underliggende inflasjon, ville renten før finanskrisen vært høyere i den periode da boligbobla utviklet seg – og det hadde gjort boligbobla mindre farlig. Men et slikt tiltak hadde ikke hindret utviklingen av boligbobla. Noen hevder derfor at pengepolitikken mer aktivt skal brukes til å forebygge økonomiske bobler og på den måten være med på å forebygge de krevende og vanskelige situasjoner som oppstår når slike bobler sprekker. Blant annet Borio and White (2003) er advokater for det syn at en skal «lene seg mot vinden», dvs. at sentralbanken skal øke renten mer enn det som følger av inflasjonsgapet og produksjonsgapet blant annet for å begrense en eventuell sterk vekst i kredittgiving og i husholdningenes opplåning m.m..

Å avsløre økonomiske bobler er lettere sagt enn gjort. Anta at sentralbanken har fått informasjon om at den private gjeldsbyrden er blitt stor og at en boble er under utvikling i boligmarkedet. Da burde rimeligvis sentralbanken justere renten i tide, dvs. sette renten opp og bidra til at veksten i boligprisene begrenses – og at en dermed kanskje unngår boligboblen. Det er imidlertid et problem at sentralbanken aldri på noe tidspunkt har et helt klart svar på om den prisstigning som en i øyeblikket kan observere på boliger, er reell eller en boble, dvs. om prisen er blitt kunstig høy og vil falle – eller om verdistigningen er reell. Denne usikkerheten gjør at myndighetene lett vil vakle og vise begrenset beslutningsdyktighet for å bekjempe boligbobler. – Dette resonnementet kan utvides til å gjelde bobler i aksjemarkedet og andre økonomiske bobler.

En kanskje mer alvorlig innvending mot å endre pengepolitikken i den retning Borio and White (op.cit.) foreslår, er at en dermed vil forsømme hovedmålsettingene i dagens pengepolitikk, som er å sørge for a) lav og konstant inflasjon og b) god ressursutnytting og lav arbeidsledighet. En slik forsømmelse følger av at en i pengepolitikken har begrenset med virkemidler, i første rekke styringsrenten, og da kan det være vanskelig samtidig å realisere flere andre, uavhengige målsettinger. Selvfølgelig kan det også være viktig å unngå økonomiske bobler for å sikre god ressursutnytting og slippe stor arbeidsledighet. Boligbobler, så vel som andre økonomiske bobler, innebærer at det blir kunstig høy aktivitet i enkelte sektorer. Det blir først ny markedsluke etter krevende omstillinger og økt arbeidsledighet. I den forstand er det å unngå økonomiske bobler – og det å slippe arbeidsledighet – to sider av samme sak. Men økonomiske bobler er bare *en* årsak til arbeidsledighet – og kanskje heller ikke den viktigste. Derfor må pengepolitikken ha fokus på den totale arbeidsledighet. Da kan situasjonen bli at det alt i alt er best å sette en rente som ikke nødvendigvis motvirker dannelsen av økonomiske bobler (Svensson, 2010).

Tiltak for å hindre boligbobler

Når for eksempel en boligboble/annen boble sprekker, vil det være markedets etterspørsels- og tilbudsmekanisme som blir aktivisert i vårt markedsbaserte økonomiske system. Et fall i boligpriser kan innebære økonomisk tap for boligeier. For banken som har finansiert boligen vil fall i boligprisene gi økonomisk tap hvis det blir nødvendig å realisere pantet – i verste tilfelle kan banken trues med konkurs. Slike mekanismer med økonomiske

tap når det blir for stort tilbud og fallende priser (og gevinst for de som satser i et marked hvor det er behov) er viktige i vårt økonomiske system. De brukes i andre sektorer for å komme tilbake til likevekten. Hvorfor skal ikke disse mekanismer få behandle boligbobler / andre bobler som punkterer? En god ting ved en slik praksis ville også være at det understreker overfor låntager og långiver at de har selv ansvar for å vurdere risikoen i sine investeringsprosjekter.

Hvis en er opptatt av å forbygge boligbobler fordi det dermed blir mindre behov for krevende tilpassinger, kan myndighetene ty til andre virkemidler enn pengepolitikken og renten, som i mange tilfeller vil være mer effektivt (Svensson, 2009, 2010). Blant alternative tiltak kan være å begrense mulighetene som husholdningene/bedriftene har for å trekke boliglånsrenter fra på selvangivelsen. Likningstaksten på boliger kan justeres enda mer opp mot markedsprisen. Det kan innføres bolig- og eiendomskatt. Slike – og andre virkemidler – vil under ellers like forhold begrense etterspørselen etter boliger og være med på forebygge boligbobler.

Boligbobler kan også være en reaksjon på den lave avkastning på den tradisjonelt viktige spareformen banksparing (boligprisen stiger mye mer enn avkastningen på bankinnskudd). Ved å være flinkere til å premiere banksparing kan en også bekjempe boligbobler (ungdomssparing, boligsparing, pensjonssparing m.m.).

Samtidig er det også viktig i pengepolitikken at sentralbanken ved rentesettingen demonstrere at det ikke mer naturlig med lav rente enn høy rente.

4.4 Taylors regel blir for enkelt

Vi har ovenfor argumentert med at med unntak av å inkludere boligprisene i prisindeksen som skal måle den underliggende inflasjon, ligger det ikke spesielt til rette for å dempe boligbobler ved hjelp av pengepolitikken. Hovedargumentet har vært at ved å bruke pengepolitikken til dette formålet vil en – på grunn av for få pengepolitiske instrumenter – forsømme hovedmålene i pengepolitikken som er å minimalisere inflasjons- og produksjonsgapet. Vi skal nå nansere dette bildet.

Taylors regel knytter som sagt sentralbankens styringsrente til inflasjonsgapet og produksjonsmålet, samtidig som regelen angir koeffisienter som viser hvilke utslag de ulike gapene skal få på renten. Denne regelen gjør pengepolitikken mekanisk. Fordelen ved dette, er at en kan hindre at

dårlig skjønn hos de som har ansvaret for pengepolitikken får konsekvenser. Prisen en betaler er blant annet at en blir avhengig av at koeffisientene i Taylors formel er riktige og gjenspeiler de korrekte preferanser. Videre, bruken av Taylors formel har også den konsekvens at for stor vekt blir lagt på det kortsiktige og at en neglisjerer de langsiktige konsekvenser av at for eksempel valutakursen endres, av at privat gjeld vokser sterkt, av at boligprisenes utvikling indikerer at det er en boligboble underveis m.m. (Holden, 2010).

Ved ikke å binde seg til den mekaniske rentesetting som Taylors regel representerer, kan sentralbanken se i sammenheng inflasjonsgapet, produksjonsgapet, valutakursen og andre viktige hensyn nevnt ovenfor. Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å ha helt spesifikke mål for valutakursen, den private gjeldsøkning, prisutvikling på boliger, aksjekurser m.m. Men i perioder, avhengig av den makroøkonomiske situasjonen, kan det være nødvendig i pengepolitikken å passe på at valutakursen ikke blir for sterk/svak, at privat gjeldsøkning ikke blir for stor, at risikovurderingene ikke blir for dristige m.m. dersom en skal realisere produksjonsmålet og unngå for stor arbeidsledighet også på lang sikt. Dette må imidlertid gjøres skjønnsmessig av sentralbanken til en hver tid, og kan ikke formuleres i en matematisk formel.

Det er også viktig at renten ikke beveger seg for mye opp og ned og signaliserer en stabil og moderat høy langtidsrente som kan gi et godt fundament for langsiktige investeringer. Dette vil også være med på å modifisere den rentesetting som følger av Taylors regel.

Når pengepolitikken skal ta hensyn til inflasjonsmålet og produksjonsmålet på kort sikt, samt valutakursen, boligprisutviklingen, den private gjeldsøkning, private risikovurderinger m.m. slik at en kan bevare makroøkonomisk balanse og full sysselsetting også på lang sikt, krever dette trolig en verktøykasse som er større enn den en har under dagens pengepolitiske regime. Vi vil derfor konkludere med at det kan bli aktuelt/nødvendig å koordinere pengepolitikken med de andre former for økonomiske politikk dersom den økonomisk politikken skal bli effektiv (Blanchard et al., 2010).

4.5 Koordinering av ulike virkemidler

Fordi det med sentralbankens styringsrente ikke er mulig å ivareta alle de hensyn en som en ønsker å ivareta, er det behov for supplerende tiltak til pengepolitikken. De andre tiltakene (finanspolitikken, skattepolitikken,

avgiftspolitikken m.m.) blir utformet og vedtatt av regjering og stortinget. For at den økonomiske politikken som helhet skal bli effektiv må pengepolitikken og den økonomiske politikken ellers bli samordnet (Blanchard, 2010). Et aktuelt eksempel: Pengepolitikk alene kan ikke hindre boligbobler. Supplerende tiltak i blant annet skattepolitikken kan være nødvendig. Da kunne man ha hjelp av et organ som kan koordinere de pengepolitiske tiltak, som en uavhengig sentralbank i dag har ansvaret for, og økonomisk politikk ellers som regjering og storting har ansvaret for.

Til slutt et lite forbehold. Finanskrisen viste at pengepolitikken har en reserve av ikke konvensjonelle virkemidler, og at den pengepolitiske verktøykasse nok inneholder mer enn styringsrenten.

4.6 Sentralbanken bør få mer ansvar for bankenes rammebetingelser

Den internasjonale finanskrisen avdekket svakheter i regulering og tilsyn med finansnæringen. I ettertid er det mange som mener at myndighetene/regulator har beveget seg for langt mot lempeligere reguleringer. Denne tendensen har delvis hatt en ideologisk begrunnelse, nemlig troen på markedenes evne til selvregulering.

Under finanskrisen viste det seg at bankene i Norge i stor grad finansierte sine utlån ved innlånskapital – slik som bankene i andre land gjorde. Da interbankmarkedet kollapset, fikk mange banker betydelige likviditetsproblemer. Kapitaldekningen i bankene hadde heller ikke holdt følge med kredittveksten. Mark to market – prinsippet, nedfelt i Basel II, er også en bestemmelse som kan bidra til økt ustabilitet, først i finansmarkedet, deretter i realøkonomien.

Utformingen av finansnæringens rammebetingelser er dels et nasjonalt ansvar, dels er det blitt til gjennom et internasjonal arbeid (Basel I og II). Når det gjelder de nasjonale reguleringer og tilsyn, kan disse lett bli preget av at en ikke kan gi den nasjonale finans-næring dårligere rammebetingelser enn konkurrentene. Dette kan lett summere seg opp til å gi rammebetingelser for finansnæringen som ikke var tilfredsstillende når en ser alle land under ett.

Det er ikke klart for meg hvordan sentralbankene bør komme med i dette arbeidet, men denne institusjonene har kompetanse som bør brukes mer når en skal utforme rammebetingelsene for den aggregerte banksektor.

5. KONKLUSJONER

Likviditetsfellen kan reduseres ved at inflasjonsmålet settes moderat opp.

De sentrale oppgaver i pengepolitikken bør fortsatt være å minimalisere produksjonsmålet og inflasjonsmålet.

Boligprisene bør være med når sentralbanken måler den underliggende inflasjon. Det vil medføre til at utviklingen av en boligboble får slå ut i en høyere inflasjon. Renten blir da noe høyere – når inflasjonsmålet trues – og boligbobla vil bli mindre farlig.

Det er vanskelig å skjønne hvorfor ikke avgifter skal være med i prisindeksen som brukes til å måle den underliggende inflasjon

Sentralbanken bør følge prisutviklingen på boliger – på samme måte som en bør holde øye med valutakursen, husholdningenes gjeldsforhold, balansen i offentlige budsjetter, driftsbalansen og andre indikatorer som speiler den makroøkonomiske helsetilstand. Ved intern og ekstern ubalanse som kan true produksjonsmålet og den fulle sysselsettingen på lengre sikt, bør dette få konsekvenser for rentesettingen – selv om renten vil avvike fra Taylor-renten.

Sentralbankens uavhengighet ved rentesettingen er en god ting, men bør ikke hindre at en koordinerer pengepolitiske tiltak og økonomisk politikk ellers. I dag har Norge – som andre land – ikke noen formelt organ som kan sikre den optimale arbeidsdeling mellom pengepolitikken og de andre former for økonomisk politikk.

REFERANSER

Anundsen, A. K. (2020): Boligpriser, forventninger og gjeld. En økonometrisk analyse av samspillet mellom bolig- og kredittmarkedet i Norge. Masteroppgave i samfunnsøkonomisk analyse, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo.

Barro, R. and Gordon, D. (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, *Journal of Political Economy*, 91, 589–610.

Bernanke, B. N. (2009): Monetary Policy and the Housing Bubble. At the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, Georgia, January 3, 2010.

Blanchard, O.J. and J. Gali (2007): Real Wage Rigidities and the New Keynesian Modell, *Journal of Money, Credit and Banking*, 39 (1), 36–65.

Blanchard, O.J., Dell'Ariccia, G. and Mauro, P. (2010): Rethinking macroeconomic policy, IMF Staff Position Note.

Borio, Claudio and White, William R. (2003), «Whither Monetary and Financial Stability? The Implications of Evolving Policy Regimes», in *Monetary Policy and Uncertainty: Adapting to a Changing Economy*, Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole Symposium, 131–212.8 BIS Review 16/2010.

Brunnermeier, M. (2009): Deciphering the liquidity and credit crunch 2007–2008, *Journal of Economic Perspectives*, 23 (1), 77–100.

Cukierman, A. and F. Lippi (1999): Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment: Theory and some evidence, *European Economic Review*, 43, 1395–1434.

Del Negro, M and C. Otrok (2007): Monetary Policy and the House Price Boom across U.S. States, *Journal of Monetary Economics*, 4, 1962–85.

Demary, M. (2009): The link between output, inflation, monetary policy and housing price dynamics, MPRA Paper NO.15 978, Posted 30. June 2009. Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15978/>

Eickmeier, S og Hofmann, B., (2010): Monetary policy, housing booms and financial (im)balances. Working Paper Series 1178, European Central Bank.

Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord og C. André (2006): «Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals», OECD Economics Department Working Papers (2006/475), OECD, Paris.

Gupta, R., Jurgilas, M. og Kabundi, A., (2010): The effect of monetary policy on real house price growth in South Africa: A factor-augmented vector autoregression (FAVAR) approach, *Economic Modelling*, Elsevier, 27(1), 315–323.

Hofmann, B. (2003): Bank Lending and Property Prices: Some International Evidence, The Hong Kong Institute for Monetary Research Working Paper, 22.

- Holden, S. (2010): Pengepolitikken etter finanskrisen, Samfunnsøkonomen nr. 4, 2010
- Holly, S. og N. Jones (1997): «House prices since the 1940s: cointegration, demography and asymmetries», *Economic Modelling*, 14, 549–565.
- Hungnes, H. (2007): «Dokumentasjon av Boligblokken (KVARTS)», upublisert notat, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Jacobsen, D. H og B. E. Naug (2004a): «Hva driver boligprisene?», *Penger og Kreditt*, 4, 229–240.
- Jacobsen, D. H og B. E. Naug (2004b): «Hva påvirker gjeldsveksten i husholdningene?», *Penger og Kreditt*, 2, 91–87.
- Iacoviello, M (2000): House prices and the macroeconomy in Europe; results from a structural VAR analysis, ECB Working Paper Series No 18 (April), European Central Bank.
- Jarocinski, M. and F. Smets (2008): House prices and the stance of monetary policy, *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, issue July / August 2008, 90, 4.
- Johansen, I og R. Nygaard, (2005): Harmonisert konsumprisindeks – virkningen av å inkludere boligpris, Økonomiske analyser 5/2009, Statistisk Sentralbyrå.
- Kannan, P, P. Rabanal og A. Scott (2009): Macroeconomic patterns and monetary policy in the run-up to asset price busts. IMF working paper 252.
- Muellbauer, J. og A. Murphy (1997), «Booms and Busts in the UK Housing Market», *Economic Journal*, 107, 1701–1727.
- Nelson, R. and E. S. Phelps. (1966): Investments in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 56, 69–75.
- Reinhart, C.M. og Kenneth S. Rogoff, K.S (2009): The Aftermath of financial crises, *American Economic Review*, American Economic Association, 99(2), 466–72.
- Romer, D. and C. Romer (2002): The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy, in *Rethinking Stabilization Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Rudebusch, G. D. (2010): Term structure evidence on interest rate smoothing and monetary policy inertia. First published on internet: <http://www.delong.typepad.com/sdj/2009/07/glenn-rudebusch-vs-john-talor-on-the-right-value>
- Svensson, L.E.O (2003): Escaping from a Liquidity Trap and Deflation: The Foolproof Way and Others, *Journal of Economic Perspectives*, 17(4), 145–166.
- Svensson, L.E.O (2009): Flexible inflation targeting: Lessons from the financial crisis. Foredrag, De Nederlandsche Bank, 21. september.
- Svensson, L.E.O. (2010): Inflation targeting after the financial crisis.
- Speech by Prof Lars E O Svensson, Deputy Governor of the Sveriges Riksbank, at the International Research Conference «Challenges to Central Banking in the Context of Financial Crisis», Mumbai, 12 February 2010.
- Taylor, John B. (1993). Discretion versus Policy Rules in Practice, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39 (December), 195–214.
- Taylor, John B. (2007). Housing and Monetary Policy, NBER Working Paper Series 13 682. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, December, 2007.
- Wyplosz, C. (2010): Monetary implications of the crisis: Dominance at stake, *Nordic Economic Policy Review*, 1/2010, 171–197.

Valutaseminaret 2011: Global innhenting og statlig formuesforvaltning

JOHAN MICHAEL BERENTZEN HOEM

SOFIE KJERNLI-WIJNEN

Begge er masterstudenter i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo

Over to februardager arrangerte Samfunnsøkonomenes forening det førtiende Valutaseminaret på Holmenkollen Park Hotell. Programmet var fylt med dyktige foredragsholdere. Fire viktige temaer sto på agendaen; finanskrisen, statlig formuesforvaltning, økonomisk politikk og konsekvensene av utfasing av oljeressursene. En stor andel av profesjonens fremste hoder var samlet i Saga Hall C for å få faglig påfyll.

FINANSKRISEN – FRA UNDERVURDERT RISIKO TIL FORNUFTIG HÅNDTERING

På valutaseminarets første dag fikk leder for Finanskriseutvalget og daglig leder i FAFO, Jon Mathias Hippe, æren av å være første taler ut. To uker før seminaret la utvalget fram sin rapport til finansministeren. Hippe kunne fortelle at utvalget hadde oppnådd bred enighet om finanskrisens årsaker og virkninger. Han stusset noe over at arbeidet deres, av enkelte, er blitt vurdert i en høyre-venstre akse, og refererte til Klassekampen som tok rapporten deres som en seier til venstresiden. Hovedproblemet i krisen var, ifølge utvalgslederen, at man undervurderte risikoen og hadde en tro på at denne gangen var annerledes. Dette resulterte i en del uheldige insentiver, når det gjaldt avlønning og kredittvurdering. Risikoen var høy og skjult, hvilket medførte en ubalanse i makt og innsyn. De sammenvevde markedene ga en gjensidig avhengighet, og både myndigheter og markedsaktører hadde en ubøyelig overbevisning om velfungerende markeder.

Utvalget konkluderte med at flaks, dyktighet og forsiktighet er grunnen til at finanskrisen ikke slo så drastisk ut i Norge. Uten omfattende likviditets- og soliditetstiltak og kraftig penge- og finanspolitisk stimulans kunne utslagene, ifølge statsviteren, også i Norge blitt svært alvorlige. Videre ble vi opplyst om at vi ikke hadde en soliditetskrise, men en likviditetskrise i norske banker. Hippe pekte på at Norge også er sårbar. Særlig gjelder dette den høye gjeldsbelastningen hos husholdningene, et oljeprisavhengig næringsliv og det faktum at norsk økonomi er utsatt for fallende boligpriser. FAFO-lederen var ivrig på å trekke frem viktigheten av å styrke forbrukervernet i finanssektoren og avsluttet med å fortelle at arbeidet mot skatteflukt bør ha høy prioritet. Utvalget foreslår en stabiliseringsavgift, som baserer seg på finansinstitusjonenes gjeld utover deres egenkapital og sikrede innskudd.

Utfordringene for finanssektoren – Avlønningssystemer og regulering

For å fortelle versjonen til arbeidsgiverne i finanssektoren, hadde administrerende

direktør i Finansnæringens fellesorganisasjon (FNO), Arne Hyttnes, tatt turen til seminaret. Han poengterte finanskrisens alvorlighet, men sa seg enig i at det hadde gått bra i Norge. Direktøren pekte på de akutte likviditetsutfordringene næringen ble utsatt for på grunn av den internasjonale uroen. Skattebetalerne har ikke tatt regningen, og han utdypet at «i Norge vil ikke staten ta tap før eierne har tapt sine midler». Skal man tro FNO-direktøren har ikke den norske stat garantert noen bank fra å gå overende, ei heller har staten tapt penger på redningsoperasjoner. Staten tok bare beskjeden risiko og oppnådde faktisk rentegevinst fra bytteordningen.

Næringen Hyttnes representerer er, ifølge han selv, ikke særlig stor i Norge. Dette ble underbygd ved sammenlikninger med andre europeiske land, men finansnæringens avhengighet til utlandet kan like fullt skape ustabilitet. Siviløkonomen viste til utviklingen i produktiviteten i Norge, som til tross for sin relativt lille størrelse, har klart å utvikle seg. Finansnæringen har de siste tyve årene gått fra å være jevn gode med

industriektoren, målt i bruttoprodukt per årsverk, til å bli nesten tre ganger så produktiv. «Dette har kommet kundene til gode, i form av fallende rentemargin hos bankene.» stadfestet Hyttnes. FNO-direktøren var uenig i at avlønningen i næringen var for høy sammenliknet med andre liknende næringer.

Spørsmålet om over- eller underbeskatning diskuteres også ute i Europa: Siviløkonomen mente at Finanskriseutvalgets innspill om aktivitetsskatt ville innebære en ekstra kostnad for næringslivskunder, som de ikke kan trekke fra på den inngående merverdiavgiften. Usikkerhet rundt størrelsen på statspapirmarkedet er ifølge Hyttnes et argument for en lang implementeringstid av Basel-III-reglene også i Norge. De nye Basel-reglenes formål er å bedre banksektorens evne til å håndtere finansielle og økonomiske svingninger, og dermed redusere faren for smitteeffekter fra finanssektoren til realøkonomien. Direktøren fremholdt viktigheten av like europeiske regler; FNO mener erfaringene tilsier at man bør videreføre et privat sikringsfond, og at det er ønskelig å opprettholde tomillionersgrensen på innskuddsgaranti i norske banker. Næringen ønsker seg en streng, men ikke særnorsk regulering, samt at man legger til rette for en velfungerende finansnæring i Norge. «Det er viktig med en konsekvensvurdering av den samlede reguleringen», kommenterte Hyttnes avslutningsvis.

Bankkrisen – Fra fortidens lånebonanza til nye muligheter i fremtiden

Sistemann ut om finanskrisen var ingen ringere enn finansstilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamo. «Bankkrisen tyve år etter – hva lærte vi?» var det naturlige temaet for presentasjonen. Aamo forklarte at årsaken til bankkrisen var kredittliberaliseringen som ble gjort, uten en passende skattereform, og uten styrking av verken tilsyn eller kapitalkrav. «Rett og slett bad banking», slo samfunnsøkonomen fast. Finansstilsynsdirektøren redegjorde for den voldsomme kredittveksten som konsekvens av vesentlige liberaliseringer av reguleringen i 1984.

Bankenes utlån vokste med 30 prosent i 1985 alene. Tilsynsmyndighetene var ikke forberedt på liberaliseringen. Dette, sammen med den internasjonale lavkonjunkturen fram mot 1983, ga grobunn for en bankkrise. Bankenes brennende ønske om å vokse raskt og mye var drivkraften bak deres iver etter deregulering. «Disse private bankene, derunder deres eiere og ledere, må ta et betydelig ansvar for at det gikk galt», hevdet Aamo. Liberalisering ble ikke fulgt av nødvendig kredittvurdering og kontroll.

Kredittfrislippen innebar at de som før måtte spare og vente på å få lån, nå fikk store lån fort. Drevet av ønsket om hurtig ekspansjon lånte bankene ut penger, og i 1984 til 1987 konkurrerte bankene særdeles hardt om å gi lån til foretak, som ønsket å kjøpe eller bygge næringsbygg. Dette ledet til en overkapasitet av næringsbygg i perioden 1989 til 1992. Ingen ville kjøpe. Mislighold, svak likviditet og lav kapitaldekning bidro til at bankene måtte selge pantsatte eiendommer, noe som forsterket nedgangen i markedene. De påfølgende konsekvensene var at pengepolitikken ble modernisert, spesielt under ledelse av Per Kleppe. I ettertid ble kapitalkravene strengere, tilsynet ble styrket, og man fikk et eget makroovervåkingsprogram. Dessuten oppnådde man bedret kredittpraksis. Innskuddsgarantien ble troverdig ved oppbyggingen av fond. Dette ledet til at Norge var det eneste OECD-landet som ikke trengte å forbedre garantien under den nåværende krisen.

Belønningen for de gode tiltakene, som ble foretatt etter bankkrisen for tyve år siden, er at Norge slapp bedre fra finanskrisen i 2007–2009, enn andre land. Bedret kredittpraksis og internkontroll var viktige årsaker til at banktapene ble begrenset, selv om gunstig næringsstruktur og en solid makroøkonomi har vært enda viktigere årsaker. Kombinasjonen av kravene Finansstilsynet hadde stilt og strenge reguleringer forskånet det norske bankmarkedet fra en soliditetskrise. Erfaringene fra bankkrisen gjorde oss

i stand til å sette opp Statens Finansfond raskt, selv om behovet viste seg å være begrenset.

Under bankkrisen på 90-tallet var det god tilgang på internasjonal likviditet. Da bankene viste seg sårbare i 2008 fikk vi nye lærdommer. «Likviditet må bli en hovedoppgave for banker og tilsyn fremover», poengterte Aamo. Finansstilsynsdirektøren snakket også om risikoen som fortsatt finnes i eiendomsmarkedet. Husholdningenes gjeld, og prisene på bolig- og næringsseie dommer ligger på historisk høye nivåer. Slutningen er at det er viktig å redusere risikoen for nye kriser ved en gradvis, men ikke for langsom, normalisering av rentene. Begrensninger i bankenes boliglån, strenge krav til bankenes egenkapital og fortsatt aktivt tilsyn med eiendomsmarkedene er viktig. «Norges Bank bør ikke vente for lenge med å sette opp renten», avsluttet en stodig Finansstilsynsdirektør.

Statlig formuesforvaltning – Handlingsregelen og folkets fond

Martin Skancke fra Finansdepartementet fulgte opp ved å gi en innføring i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, populært kalt oljefondet. Forvaltningen av oljefondet skjer gjennom flere ulike ledd. Stortinget står som eier på vegne av det norske folk, men det er Finansdepartementet som bestemmer hvor, og hvor mye, som skal investeres. De som faktisk utfører investeringene, er Norges Banks undergruppe Norges Bank Investment Management (NBIM). Finansdepartementet sender detaljerte instruksjoner for investeringsstrategien: 60 prosent skal investeres i aksjer, 35 prosent i rentebærende papirer og 5 prosent i eiendom. Kun innen aktiv forvaltning er det rom for at NBIM fritt kan bestemme hva som skal gjøres. Dermed er det allerede bestemt av Finansdepartementet, hvor mye risiko fondet skal ta.

Investeringsstrategien blir satt på bakgrunn av fondets karakteristikk, og hva man tror vil skje med investeringene. Fondet er spesielt, fordi det er så stort

relativt til andre nasjonale fond. Dessuten er det statseid med en langsiktig horisont. Forvalterne må ta hensyn til risikopremien, markedets effektivitet og restriksjoner på grunn av størrelsen. Når alle disse faktorene er tatt i betraktning, kan strategien settes for å maksimere kjøpekraften av all fremtidig inntekt fra fondet. Det er også viktig at strategien er innenfor risikotoleransen til eierne. Skancke fortsatte med å fortelle at fondet investerer mye når markedet er fallende, for så å tjene på dette når tidene bedrer seg. Noen av fondets utfordringer fremover ligger i implikasjonene av å ha eierandeler i mange selskaper i verden. Videre må forståelsen for de langsiktige endringene i klima og demografi utvikles for å kunne vurdere risiko og avkastning bedre.

Nestemann ut var Professor Bruno Gerard fra BI, som i sitt innlegg understreket viktigheten av å fordele risikoen. Aldri før har et fond vokst så raskt, og dermed trengs det store ressurser i form av mer humankapital, etter hvert som fondet vokser seg enda større. Handlungsregelen tilsier at staten skal bruke fondets gjennomsnittlige realavkastning, vurdert til fire prosent over tid. Gerard påpekte imidlertid at realavkastning høyst sannsynlighet vil være lavere. En potensiell overdrivelse av realavkastningen kan ikke være bærekraftig og vil føre til at fondet reduseres over tid. Fondets størrelse er både en utfordring og en stor mulighet, dersom det forvaltes effektivt. Avslutningsvis påpekte professoren at pengebruken bør begrenses til tre prosent, slik at man har mer å gå på.

I det følgende presenterte Bård Bjerkholt, kommentator i Dagens Næringsliv, en rekke utsagn for å kaste lys på norsk opinion og forvaltningen av oljefondet. Den første påstanden han trakk frem var: «Vi vil gjerne tjene mye på vår egen sparing, men vi liker ikke at andre tjener penger på den.» For å illustrere dette, tok Bjerkholt opp saken om de svenske forvalterne som fikk 500 millioner i bonus. Mange hisset seg opp over størrelsen på bonusen. Sjefen for fondet, Yngve Slyngstad,

forsvarte honoraret i Dagens Næringsliv i oktober, fordi alternativet var «ikke å ha tre milliarder å gi til våre barnebarn». Dilemmaene ble underbygget med sitater fra pressen, der et sitat fra Stein Erik Hagen må være det som fikk salen til å humre mest. I et annet intervju med dagens næringsliv, midt under finanskrisen, kom Hagen med følgende sparetips for både økonomi og miljø: «Vi kan kjøre bilene våre litt lenger, og vi kan slite på skjortene våre litt til. Vi kan for eksempel bytte ut snippene og ikke hele skjorten, slik som jeg gjør». «Du bytter ut snippene?», fulgte opp journalisten opp, før Hagen presiserte: «Ja, jeg sender dem til England og så bytter jeg ut snippene.»

Prognoseprisen 2011 – First på første plass

Prognoseprisen, som er blitt en tradisjon på seminaret, ble delt ut av Ragnar Nymoens fra Økonomisk institutt ved UiO, og Nina Skrove Falch fra Frischsenteret. Prognosene gjelder ti deløvelser, deriblant den prosentvise veksten i konsumprisindeksen, lønnsvekst og renteutviklingen. Resultatene i deløvelsene hadde stor variasjon i treffsikkerheten, og det var ingen klar vinner, før alle resultatene omsider ble summert til slutt. First Securities gikk av med seieren og leverte i 2008 de prognosene, som skulle vise seg å stemme best med det som faktisk skjedde i 2009. 2008 var et spesielt krevende år å drive med prognosearbeid siden utsiktene var så usikre med den pågående finanskrisen. Statistisk sentralbyrå (SSB) og Skandinaviske Enskilda Banken (SEB) kom på henholdsvis 2. og 3. plass, mens Finansdepartementet havnet på sisteplass. Adelskalenderen holder oversikt over konkurransedeltakerne over flere år, og viser hvem som treffer best i det lange løp. Også her troner SEB, SSB og First Securities på pallen.

Sjefsøkonom Harald Magnus Andreassen i First Securities var til stede for å motta prisen, og holdt et foredrag om hva han tror om utviklingen for 2011. Andreassen nevnte at Statistisk sentralbyrå gjør en meget viktig jobb, og at deres tallgrunnlag er uvurderlig når man arbeider med

prognoser. Han nevnte også at, mens SSB arbeider med veldig store modeller, holder First Securities seg til en mengde småmodeller. Hvorvidt dette skal ha noe å si for treffsikkerheten i prognosene er uklart. Andreassen mente det har mer å gjøre med at man har tilgang til forskjellige ressurser. Dette får vi kanskje svar på under neste års prisutdeling?

Global innhenting og avveininger i den økonomiske politikken

Andre dag av valutaseminaret ble åpnet med pondus da finansminister, Sigbjørn Johnsen, kom for å fortelle om at «lykkes Europa, lykkes Norge». Johnsen fortalte forsamlingen om hvor integrert de norske økonomiske forhold er i de europeiske. Selv om vi har klart oss godt gjennom finanskrisen og har en finansiell situasjon mange av våre europeiske naboer bare kan drømme om, så kan vi ikke hvile på laurbærene. «En kan ikke komme ridende inn på sin høye, hvite hest», illustrerte ministeren. Johnsen mente vi i Norge hadde gjort mye riktig og at dagens beleilige situasjon, verdensøkonomien tatt i betraktning, ikke er tilfeldig.

Selv om oljeinntektene har hjulpet på, sto finansministeren fast på at grunntrekkene i både den norske modellen og den norske velferdsstaten er viktige årsaker til at vi er et økonomisk privilegert folk. Finansministeren pekte særlig på at trepartssamarbeidet i lønnsoppgjørene er trekk, som vi i Norge kan være stolte av. Ministeren var opptatt av generasjonskontrakten. Konsekvenser av brudd på denne er det vi ser i mange kriserammede land i Europa. Vi er avhengig av å holde denne kontrakten, samt overføre de erfaringer vi har til de yngre, slik at vi kan unngå de problemene vi har hatt tidligere.

Norges Banks Jon Nicolaisen var mannen som skulle hoppe etter finanspolitikken svar på «Wirkola», på Holmenkollen park. Direktøren fortalte om hvordan man skal lage en robust pengepolitikk i en urolig verden, hvilket ikke er helt lett. Han poengterte at Norges Bank tror det finnes både en pris og en likevekt et sted der ute. Robust pengepolitikk

handler om å hindre store prognosefeil, samt å unngå store politikkfeil. Måten man gjør dette på er gjennom Systemet for sammenveiging av modeller (SAM) som gir empirisk baserte anslag på kort sikt. SAM består av drøyt fire hundre ulike modeller for blant annet inflasjon og fastlands-Norge. SAM, sektoranslag, skjønn og eksogene størrelser gir anslag på kort sikt som igjen gir grunnlaget for sentralbankens modell «NEMO». Ut fra dette finner man en rentebane og får en risikovurdering og anslag på mellomlang sikt. Nicolaisen presiserte at man ikke kan belage seg på å finne sannheter. Derimot må man finne et handlingsmønster som forankrer inflasjonen og inflasjonsforventningene nær målet og bidrar til å dempe svingninger i realøkonomien.

Direktøren tok med seg tilhørerne ut på et lite matematisk minimeringsproblem. Denne illustrerte Norges Banks avveininger med å optimere pengepolitikken. Nicolaisen påpekte imidlertid at finanskrisen var en sterk påminnelse, om at det er vanskelig å anslå hvordan formuer og gjeld påvirker den økonomiske situasjonen. Norges Banks utsendte nevnte at «renten bør normalt endres gradvis og konsistent med bankens tidligere reaksjonsmønster». Videre utdypet han at gradvise renteendringer er en måte å håndtere mange typer usikkerhet på, og de reduserer sannsynligheten for brå skift i økonomien. Helt til slutt snakket Nicolaisen om grensene for pengepolitikken. «Renten kan ikke gjøre alt», sa han. Like fullt kan Norges Bank ta hensyn til risiko for ubalanser i finansmarkedene, men pengepolitikken er neppe egnet til å løse dette problemet helt alene.

Norge – kneblet av oljen?

BI-professoren Hilde Bjørnland var kommet til Holmenkollen for å snakke om økonomisk politikk, når verden er i krise, og de utfordringene en liten åpen økonomi har. Den store utfordringen er, ifølge Bjørnland, ensidigheten i Norge. «Vi er veldig ensrettet», hevdet hun. Professoren er av den oppfatning at overgangen til en tilværelse uten olje ikke blir så helt enkel. «Vi er mer avhengig av oljen enn vi liker å tro, og

jeg mener at nedbyggingen av oljesektoren byr på større utfordringer, enn man er klar over», fortsatte hun. Den norske oljeavhengigheten er, ifølge Bjørnland, litt skjult. Vi har en særegen innlands stimuli og en stor offentlig sektor. Oljevirkosomheten kan gi store økonomiske utfordringer for norsk økonomi, som befinner seg i en stadig mer globalisert verden. «Foreløpig holdes vi oppe av rikdommen vår, men vil det være?», spurte Bjørnland de fremmøtte.

Norge lever av en internasjonal råvare, og rikdommen vår har gjort at arbeidskraften har blitt dyr. Videre spiller verden en mer dominerende rolle for norsk økonomi, hvilket kan gjøre omstillingen utfordrende, den dag de tvinges frem. I Norge har vi bygd opp en stor offentlig sektor, samtidig som den tradisjonelle norske industrien har blitt utkonkurrert. «Dette har bidratt til å presse opp kostnadene våre», forklarte Bjørnland, noe hun mente vil gjøre omstillingen enda vanskeligere. Den tidligere IMF-økonomen understreket at det ikke er mange råvareproduserende land som kan skilte med en tilsvarende rikdom, som den vi har i Norge. I kraft av å være et oljeproduserende land er vår velstand helt unik.

Like fullt advarte Bjørnland om å lure oss selv. Mange har trukket frem den høye produktiviteten til den norske arbeidsstokken som argument for at vi skal klare utfasingen av oljepengene på en grei måte. Professoren minnet salen om at til nå har norsk høyutdannet arbeidskraft konkurrert mot mindre utdannede arbeidere i Kina og India. Vi må ikke glemme at ved neste Kina-bølge må nordmenn konkurrere med høykompetente arbeidere. Dette vil gjøre forståelsen vår om at vi selv er så produktive svakere. Hun avsluttet med et tankekors: «Det bor 700 millioner mennesker under 30 år i India, disse ønsker å ta del i den globale veksten».

Oljen på hell – Konsekvenser av utfasing og realistisk tilpasningsvilje

I neste foredrag presenterte Torbjørn Eika fra Statistisk sentralbyrå resultatene fra ulike prognoser han har arbeidet med.

Nedbyggingen av petroleumsvirkosomheten kommer til å påvirke norsk økonomi gjennom to kanaler. Bortfall av oljeinntektene vil, først og fremst, ha konsekvenser for den offentlige økonomien, fordi en i dag benytter avkastningen av oljefondet til å finansiere offentlig ressursbruk og norsk import. Handlingsregelen skal, imidlertid, sørge for at bortfallet av inntekter ikke fører til et sjokk for samlet etterspørsel. Den andre kanalen, som påvirker norsk økonomi, er etterspørselen fra petroleumsvirkosomheten. Nesten alle næringer leverer, direkte eller indirekte, til petroleumssektoren. Eika presenterte først en prognosebane, der man antar at uoppdagede ressurser blir utvunnet. Dette inkluderer alle områder på norsk sokkel, men ikke tidligere tvisteområder.

Utvinningen vil, i henhold til prognosen, fortsatt være betydelig i 2030, og etterspørselen vil holde seg godt oppe, selv om den er svakere enn veksten i økonomien ellers. Etterspørselen fra petroleumsvirkosomheten vil få en stabil nedgang, men økt eksport vil begrense aktivitetsnedgangen i leverandørindustrien. Deretter presenterte Eika en alternativbane der uoppdagede ressurser ikke blir utvunnet. Produksjonen vil i så fall være upåvirket frem til 2020, for deretter å falle kraftig. Analysene baserer seg på SSBs modellapparat, MODAG, som forutsetter at grunnleggende mekanismer i norsk økonomi ikke endrer seg.

Selv om oljesektoren bygges ned, vil det være nok av nye arbeidsoppgaver for oljearbeiderne på fastlandet. Omstruktureringer, som tilsynelatende kan virke ukomplisert i makroteori, kan likevel vise seg å bli vanskelig i praksis. Det er for eksempel ikke alle oljearbeidere som kan tenke seg å jobbe i helsesektoren. Dersom vi får en jevn nedbygging av oljesektoren, vil omstillingsutfordringene bli redusert. Analysen viser at alle næringer vil rammes, men det er liten grunn til å tro at den nedgående banen er jevn. Utviklingen vil dermed kunne oppleves som dramatisk i perioder, dog vil pengepolitikken dempe omstillingsutfordringene. I tråd med statsministeren uttalelser i nyttårstalen,

påpekte SSB-veteranen, at vi ikke lever av oljen i dag. Videre må vi fortsette å arbeide, slik vi gjør i dag. Oljefondet vil bare gi avkastning til delfinansiering av offentlige tjenester i en tid fremover. Han filosoferte også over at vi gjennom fondet går over fra å være oljeavhengige til å bli avhengige av verdens finansmarkeder.

Sist ut var sjefsøkonom Klaus Mohn i Statoil. Mohn framstilte næringslivets perspektiv på Norges olje- og gassvirksomhet. Olje og gass har en meget spesiell stilling i den norske økonomien. Dagens situasjon er at oljeproduksjonen

har falt, mens gassproduksjonen har økt. På grunn av ressursknapphet fremover, vil oljeprisen stige. Sjefsøkonomen pekte også på den store regionale avhengigheten man har til petroleumssektoren; da særlig med tanke på Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal. Når det kom til næringspolitikken, ønsket Mohn at mulighetene for utvinning på norsk sokkel burde økes ved å lete videre, selv om vi får avtagende skala-utbytte. Politikken som føres i dag ble utviklet for flere tiår siden og er klar for fornying. «En høy leteaktivitet hjelper ikke, dersom det ikke gir resultater. Næringen trenger nye områder,

ellers blir fallet brattere når utvinningen etter hvert avtar», avsluttet industrigigantens sjefsøkonom.

Et vellykket valutaseminar

Etter to strålende dager med foredrag, gikk de mange økonomene ut i den klare kalde Holmenkolluften i visshet om at de hadde fått bred faglig påfyll og trivelig sosialisering. Med dette takker vi Samfunnsøkonomenes forening for nok et vellykket valutaseminar!

Veiledning for bidragsytere

1. Samfunnsøkonomen trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikler, aktuelle kommentarer, debattinnlegg og bokanmeldelser. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format i Word til Samfunnsøkonomenes Forening ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no, eller direkte til en av redaktørene. Bidragene skal leveres med dobbel linjeavstand og 12 pkt skrift. Artikler bør ikke overstige 20 A4-sider, aktuelle kommentarer 12 sider, debattinnlegg og bokanmeldelser 6 sider.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Alle bidrag skal være ferdig korrekturlest.
6. Forfattere av artikler og aktuelle kommentarer må sende inn et elektronisk fotografi (portrett) med minimum oppløsning 300 dpi
7. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal det henvises til i teksten med figur- og tabellnummer (ikke benytt formen «ovenfor» eller «under» o.l.).
8. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing
Referanselisten:
Tidsskrifter: Isachen, A. J. og J. T. Klovland (1982): Pengemengde og inflasjon, hvordan gikk det?, *Sosialøkonomen* 36(1), 11-13.
Bøker: Johansen, L. (1982): *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien*. Universitetsforlaget, Oslo.
Working papers/rapporter: Finstad, A. G. Haakonsen og K. Rypdal (2002): *Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater, Rapport 7, Statistisk sentralbyrå.*
9. Referansene i teksten:
Hhv én, to og flere enn to forfattere: «...Johansen (1982), Isachen og Klovland (1982), Finstad m. fl. (2002)». Referanser i parenteser: «...(Johansen, 1982; Hoel, 2008)...».

Statistisk sentralbyrå – en institusjon som teller

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for offisiell statistikk i Norge og har også en omfattende forsknings- og analysevirksomhet. Vi publiserer daglig ny statistikk og analyser på ssb.no. SSB bidrar også til internasjonalt statistisk samarbeid, og gir faglig bistand til statistikkbyråer i land med utviklingsbehov.

1000 medarbeidere i Oslo og Kongsvinger bidrar til at samfunnsdebatt og -styring er basert på best mulig informasjon og fakta. I tillegg har vi ca. 200 intervjuere rundt om i landet. SSB er en kompetansebedrift med faglig utfordrende arbeidsoppgaver, og det satses målrettet for å motivere og øke kompetansen blant medarbeiderne. Vi legger til rette for at våre ansatte skal ha en god balanse mellom arbeid og fritid.

I SSB ønsker vi mangfold blant våre medarbeidere. For å få dette til oppfordrer vi blant annet personer med innvandrerbakgrunn til å søke. Som IA-virksomhet legger vi forholdene til rette for personer med nedsatt funksjonsevne.

Doktorgrad - Energi- og miljøøkonomi

Forskningsavdelingen vil i løpet av 2011 sammen med Frischsenteret og Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo, starte opp et nytt senter for samfunnsøkonomisk forskning på miljøvennlig energi finansiert av Norges forskningsråd. I den forbindelse vil det bli ansatt nye doktorgradsstipendiater innenfor miljø- og energiøkonomi. En av disse stillingene vil ha sitt hovedarbeidssted ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå. I Gruppe for energiøkonomi er det derfor ledig en tidsbegrenset stilling som førstekonsulent (Ph.d. student) med varighet fram til 1. august 2014.

Tema for doktorgraden vil være hvordan klimapolitikk og offentlig FoU-støtte påvirker innovasjon innenfor ny, miljøvennlig energiteknologi. Typiske forskningsspørsmål kan være: Hvilken effekt har FoU-støtten hatt så langt? Er det noen grunnleggende forskjeller mellom annen teknologi og miljøteknologi når det gjelder valg av FoU-politikk? Hvilken rolle spiller klimapolitikken for innovasjonstakten i miljøvennlig energiteknologier? Prosjektet skal spesielt skaffe til veie empirisk kunnskap på disse områdene.

For å søke se www.ssb.no/ledigestillinger/. Vi oppfordrer søkerne om å skrive inn hovedkarakterene ved utfylling av CV og scanne inn relevante dokumenter

Referansenr: 11/910

Søknadsfrist: 15.06.2011

[Søk på stillingen](#)

Kontaktinfo:

Brita Bye

Seniorforsker

+ 47 21 09 44 42

Mads Greaker

Forskningsleder

+ 47 21 09 48 67

Arbeidsoppgaver

- » Gjennomføre doktorgrad innenfor temaområdet energi-/miljøøkonomi

Utdanningsnivå

- » Høyskole / Universitet, Hovedfag / Mastergrad

Personlige egenskaper

- » Analytiske evner
- » Selvstendig
- » Målrettet
- » Evne til nyttenking

Arbeidssted

- » Oslo

Utdanningsretning

- » Samfunnsøkonomi

Kvalifikasjoner

- » Mastergrad i samfunnsøkonomi
- » God muntlig og skriftlig framstillingsevne på både engelsk og norsk

Vi tilbyr

- » Lønn som førstekonsulent (kode 1408) i lønnstrinn 48 - 56 (kr 391 300 - kr 448 300) etter kvalifikasjoner
- » Fleksibel arbeidstid og god pensjonsordning
- » Lyse og trivelige lokaler i Oslo sentrum
- » En kunnskapsrik organisasjon, utfordrende arbeidsoppgaver, og et hyggelig og uformelt arbeidsmiljø
- » Mulighet for opphold ved utenlandsk universitet/forskningsinstitusjon

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening, PB. 1917 Vika, 0124 Oslo

