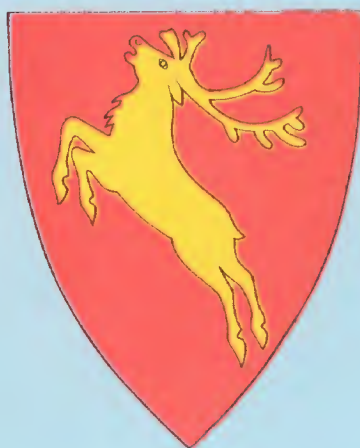
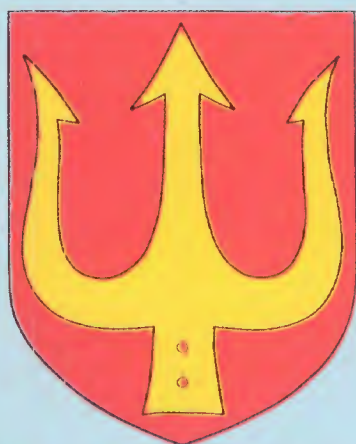
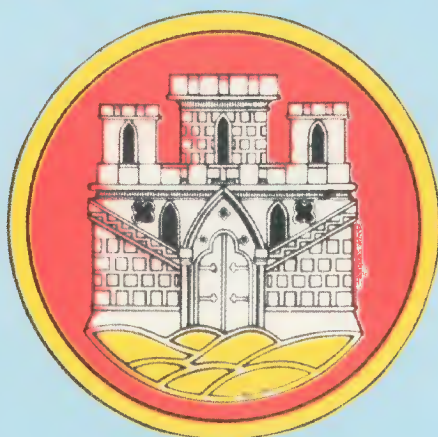


SOSIAL ØKONOMIEN



- Rattsø-utvalgets utredning
- Skatt på rederiene
- Det 18. nasjonale forskermøte
- Statens petroleumsfond

SAMLEPERMER

til

SOSIAL ØKONOMEN

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

Permene kan bestilles pr. post eller telefon/telefax i sekretariatet.

Vi sender med innbetalingsblankett.

**TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING
POSTBOKS 8872
YOUNGSTORGET
0028 OSLO**

Samleperm stk.

Navn

.....

Adresse

.....

Poststed

I DETTE NUMMER ...

2

GUTTORM SCHJELDERUP:
Bør rederiene gis skatte-
messig særbehandling?

6

JAN ERIK ASKILDSSEN OG
FREDRIK CARLSEN:
Rattsø-utvalgets utredning

DEBATT

12

LARS WILHELMSSEN:
Kommentar til Rattsø-
utvalgets innstilling

FORSKERMØTET

18

LEO ANDREAS GRÜNFELD:
Det 18. nasjonale forsker-
møte for økonomer – Året vi
fokuserte mindre på miljø og
mer på næringer og vekst

21

NILS-HENRIK VON DER
FEHR:
Sosialøkonomprisen 1995

ARTIKKEL

22

ØYSTEIN OLSEN:
Statens petroleumsfond
– et styringsverktøy for
finanspolitikken

Månedens Bok

32

Public Economics in Action
av A.B. Atkinson anmeldt
av Vidar Christiansen

Forsidebilde:
Grafisk Hus

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Etikk og økonomi i helsevesenet

Det foregår for tiden en diskusjon innenfor det offentlige helsevesen hvorvidt politikere bør ta et større ansvar for hvilke områder innen medisin som bør prioriteres. Spesielt fremmes synspunktene at for mye ressurser benyttes til svært kostnadskreven behandlingsformer for vanskelige sykdommer der sannsynligheten for helbredelse er liten. En stor andel av helsepersonellet synes å være av den oppfatning at leger og annet helsepersonell er bedre egnet til å foreta de avveininger som dette krever enn politikerne. Legestanden må sies å være en pådriver for denne oppfatningen ved blant annet å gi inntrykk av at den medisinske kunnskap også omfatter klart normative problemstillinger som for eksempel prioritering av pasientgrupper. I diskusjonens hete hevdes fra ulike hold at det er *etisk forkastelig* å peke ut noen sykdoms-/pasientgrupper som ikke fortjener prioritering ved tildeling av ressurser.

Det er viktig at den måten man tildeler midler på i helsevesenet, som i andre deler av den regulerte økonomien, bidrar til å oppfylle de mål man har for virksomheten. Flere forskere innen helseøkonomi hevder imidlertid at de har et klart inntrykk av at sykehuseiere i liten grad stiller krav til at de ressurser et sykehus får tildelt skal resultere i helsetjenester. En kan også stille spørsmål ved hvilke incitementer leger har i sin virksomhet ved siden av egen avlønning og generell faglig tilfredshet (som neppe lar seg måle)? Mange leger har heldigvis forsker- eller utviklingsambisjoner men de vil dermed også ha et incitament i retning av å øke den delen av et sykehus' budsjettet som går til mer forskningsrettet medisinsk behandling som ofte kan være kostbar. Installasjon av avansert medisinsk utstyr inneholder et betydelig element av prestisje. Lav kapasitetsutnyttning etter installasjon kan medføre krav om økte bevilgninger for utnyttelse av utstyret siden investeringen allerede er gjennomført. Omprioriteringer i retning av utnyttelse av slikt utstyr vil da gå ut over andre typer medisinsk behandling ved gitte totalbudsjetter. Et klarere budsjettmessig skille mellom forsknings/utviklingsdelen og den tradisjonelle kurative virksomheten, der blant annet sentrale myndigheter deltar i å stille rammebetingelsene for den normative prioriteringen bør derfor være av interesse.

De totale rammer for helsetjenestene fastlegges gjennom politisk behandling av de årlige statlige-, kommunale- og fylkeskommunale budsjetter. Dette medfører en implisitt totalprioritering av helsevesenet som sådan fra de politiske myndigheters side. Prioritering av forskningsrettet medisinsk behandling medfører budsjettmessig nedprioritering av områder innen helsevesenet som ved mediaoppmærksomhet lett kan medføre økte tilleggsbevilgninger. Lege og sykehusledelse kan altså ha et incitament til å prioritere egne satsingsområder og prioritere ned områder som kan gi press i retning av økte budsjetter i neste omgang.

I tillegg har de sentrale politikerne innført ulike eksplisitte rammebetingelser. Ventelistegarantien for mange sykdomsgrupper er et eksempel. Denne ventelistegarantien oppfylles ikke og helsepersonell påpeker at den krever flere ressurser for å kunne realiseres. Helsepersonell har altså foretatt *en intern prioritering* med en *implisitt verdsetting* av ulike behandlingsformer som er annerledes enn de implisitte krav politikerne har stillet til prioriteringer. De forsøker derved å dytte ansvaret for deler av prioriteringer over på politikerne, på tross av at det sansynligvis ligger store muligheter for omprioriteringer i retning av å oppfylle større deler av ventelistegarantien tatt i betraktning den omfattende ramme som helsesektoren arbeider innenfor. Identifisering av omfanget av dette problemet kan imidlertid være svært vanskelig da frie goder ofte må rasjoneres for eksempel ved slike køordninger som ventelistene representerer.

På samme måte som ellers i samfunnet kan forskningsrettet sykdomsbehandling av nye sykdommer medføre en «teknisk endring» som i neste omgang vil sette oss i bedre stand til å behandle både gamle og nye sykdomsformer. Forskning og utvikling, har altså positive eksterne effekter. Et klarere skille mellom denne delen av medisinen og mer tradisjonell medisin i budsjettssammenheng kan imidlertid være på sin plass.

Det er på tide at det blir økt fokusering på prioriteringen av ressursbruken innen helsesektoren. Politikerne bør ikke rygge tilbake fra å delta i den *prinsipielle* prioriteringen av nye behandlingsformer innen helsesektoren, som opplagt foregår dels på bekostning av behandling av andre mer tradisjonelle sykdomsgrupper. Politisk behandling av enkeltsaker etter mediepress er en uting i norsk helsevesen.

GUTTORM SCHJELDERUP:

Bør rederiene gis skattemessig særbehandling?

Det diskuteres i disse dager om regjeringen burde gi rederieringen skattemessig særbehandling. Bakgrunnen for diskusjonen er at redernæringen hevder at det norske skattenivået er for høyt i forhold til skattenivået i utlandet. Dermed blir det vanskelig å opprettholde den norske redernæringen. Implisitt i kravet om endrede skattemessige vilkår ligger det en trussel om at rederne – dersom de ikke får nye skatteregler – med svært lave kostnader kan flytte fra Norge.

La meg innledningsvis skissere noen av de viktigste motforestillingerne en kan ha fra fagøkonomisk hold til en særbehandling av redernæringen. Dernest vil jeg diskutere problemstillingen rundt internasjonalt mobile bedrifter generelt, og knytte denne opp mot norsk skattepolitikk. Motforestillingene er i hovedsak disse:

(1). Skatteforslagene fra den Maritime Ide- og Ressursgruppen åpner for skattemotiverte investeringer – jf analyse av E. Wærness i ECON – hvor verdien av investeringene for samfunnet er negativ, mens verdien for rederne er positiv. Årsaken er en kombinasjon av gunstige avskrivningsregler og utsatt gevinstbeskatning som fører til samfunnsøkonomiske ulønnsomme investeringer. I prinsippet er mekanismen den samme som under det gamle DU-avsetningssystemet.

(2). Prinsippene i skattereformen undergraves.

(3). Dersom rederiene får gunstige skatteordninger, hvordan skal myndighetene da definere et rederi. Kan det f.eks tenkes at deler av fiskeflåten kan komme under samme betegnelse og dermed oppnå skattefordeler. Hvis myndighetene spesifiserer kravene til hvilke virksomheter som skal falle under definisjonen rederi, er man da sikker på at ikke andre grupper gis incitamenter til å fremstille seg som rederier mens de i realiteten seiler under falskt flagg. I tillegg må en vurdere de ekstra kostnader av administrativ karakter som oppstår ved å avsløre slike konstellasjoner.

(4). Enkelte rederier driver ikke bare med shipping, men er også tunge investorer i landbaserte virksomheter.

Dersom en skiller rederidriften ut som eget selskap, åpner man samtidig for muligheten til å flytte overskudd mellom virksomheter gjennom internprising. Dette er attraktivt fordi rederiene har lavere skatt. Internprisningsproblemet er velkjent fra norsk oljevirk-somhet og såpass alvorlig at myndig-hetene har innført et eget skattesystem for å bekjempe det – de såkalte norm-pris reglene.

(5). Hvis rederne gis skattelette vil det bli lønnsomt for andre grupper å investere i mobilitet. Økt mobilitet vil føre til at kostnadene ved beskatningen øker fordi skattefundamentene blir mere skatteelastiske. Slik atferd representerer derfor en kostnad for samfunnet og vil på lang sikt gi fø-ringer på hvor stor skatteinntekt som kan hentes inn fra næringslivet.

(6). Argumentet om at rederne vil flytte dersom de ikke gis null skatt kan være riktig. Dette vet vi imidlertid ikke noe om fordi slike trusler kan være tomme. Mistanken er altså at noen redere kan utgi seg for å være mere mobile enn det de egentlig er. Det er åpenbart at noen av rederiene ikke er internasjonalt mobile, enten fordi de også er store investorer i fast-lands-Norge slik at deres tilstedevæ-relse er påkrevet, eller fordi de driver rederier hvis virksomhet er spesifikk for Norge (f.eks kystfart eller ferge-drift).

Dernest er det slik at lokaliserings-beslutninger avhenger av andre ting enn bare skattenivå. Forhold som in-frastruktur, politisk stabilitet, tilgang på kvalifisert arbeidskraft og redernes ønske om bosted osv. har også betyd-ning. Der er her verdt å peke på for-hold knyttet til de såkalte maritime klyngene i Norge. Teorien om indus-trielle klynger sier at medlemmene i

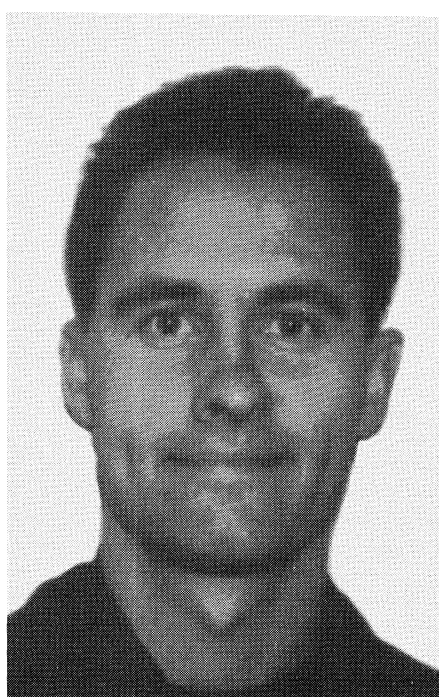
slike klynger påvirker hverandre positivt bl.a. gjennom økt produktivitet. Hvis dette er tilfelle, skulle eksistensen av en maritim klynge i Norge svekke redernes mobilitet fordi utflagging fører til at rederiene blir mindre produktive.

Selv om rederiene flagges ut så trenger ikke dette bety at Norge som nasjon mister arbeidsplasser. Tapet ved at rederne flytter ut begrenses da til et eventuelt skattebortfall. Dette bortfallet må imidlertid veies mot bortfallet hvis andre næringsgrener også får skattelette.

Vi vet dessuten fra økonomisk teori at når det er usikkerhet om mobiliteten til et skatteobjekt, kan det være optimal politikk for myndighetene å la de mest mobile flytte fra landet (dvs ikke gi dem den skatteletten de ber om). Dette fordi det reduserer gevinsten de mindre mobile oppnår ved å framstille seg som mere mobile enn de egentlig er, samt at det reduserer lønnsomheten av å investere i mobilitet.

(7). Et annet argument fra rederstanden er at hvis de ikke får skattemessig særbehandling vil de flytte ut. Slik utflytting vil i neste omgang føre til at de maritime kompetansesentrene i Norge dør ut. Disse klyngene – hevdes det – er store og utflagging har derfor negative konsekvenser for Norge. Det er grunnlag for å stille minst tre spørsmål knyttet til dette argumentet:

- (a) På hvilket grunnlag hevdes det at slike klynger vil forsvinne? Betyr utflagging at norske redere ikke lenger vil benytte feks norske mekaniske verksteder? I så fall må det bety at de maritime klyngene i utgangspunktet ikke er konkurransedyktige, og at norske redere i dag subsidierer klyngene av nasjonale hensyn. Slik nestekjærlighet er lite troverdig spesielt hvis det internasjonale konkurranseklima er så tøft som det hevdes.
- (b) Hvis vi som et tankeeksperiment godtar klyngeargumentet, hvor store er så de norske maritime klyngene? Dessuten – er det mulig å tallfeste tapet hvis rederne



Guttorm Schjelderup, Dr. oecon fra NHH, 1991, er førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole.

flytter ut? Det kan jo feks tenkes at disse klyngene faktisk kan omstille seg med en viss suksess.¹

- (c) Der finnes ingen empiri som bekrefter at utflagging vil ha de dramatiske konsekvenser skissert av rederstanden. Faktisk er dette ett av de store ankepunktene mot klyngeideen: Som økonomer mangler vi innsikt til å trekke bombastiske konklusjoner utfra denne.

(8). Dersom rederiene konkurrerer i et så tøft internasjonalt klima at de ikke kan betale skatt, hvordan forklarer man da den relativt betydelige formuesoppbyggingen blant norske redere. Oppbygging av formue burde være vanskelig hvis konkurransen er hard fordi profitten da skulle bli lav. Det er nærliggende å tro at de store formuene enten skyldes at norske redere er flinkere enn utenlandske redere, eller at norske redere historisk ikke har betalt skatt eller har betalt lav skatt. Begge forhold indikerer at næringen har skatteevne.

(9). Enkelte økonomer har hevdet at rederiene bør slippe skatt fordi reder næringens skattebetingelser ute innebærer null skatt. Disse økonomene har også gjort seg til talsmenn for at eierne bør beskattes gjennom skatt på utbytte.

For det første er det naturlig at eierne av rederiene vil sammenligne seg med utenlandske eiere av redervirksomhet. Dersom sammenligningen er med redier i nullskatteland – slik det hevdes – vil den norske rederstanden ønske null skatt på utbytte. Når alt kommer til alt er det jo avkastningen på eierens hånd som avgjør hvorvidt det er interessant å drive med redervirksomhet.

Siden det er naturlig for investor å sammenlikne avkastningen på eiers hånd etter skatt ved ulike investeringsalternativer, er det nærliggende å tenke seg at årsaken til at rederne er positivt innstilt til en skatt på utbytte, er at en slik skatt kan unngås. Der finnes et utall av måter å organisere internasjonale bedrifter på som gjør at en utbytteskatt i praksis ikke betyr noe. En måte er feks å anvende kjeder av skatteavtaler og Konduite-selskaper for på den måten å unngå skattlegging (jf. eksempel i boks)

Mulighetene for internasjonal skattearbitrasje medfører at en skatt på utbytte ikke får skattemessige konsekvenser for eierne. Rederne har en historie som viser at de fullt ut behersker internasjonal skatteplanlegging og bruk av skatteparadis. Det er derfor legitimt å stille spørsmålet om slike skattearbitrasjemuligheter finnes. Hvis de eksisterer, hvor mange skatteavtaler må i så fall reforhandles (hvis de i det hele tatt kan reforhandles grunnet internasjonale konvensjoner og regler). I tillegg kommer det forhold at skatteparadisene ikke har interesse av å samarbeide i slike

¹ Det er her verdt å merke seg følgende advarsel fra Leif Johansen (1977) s. 48: «Noe tilsvarende kan sies om såkalte ringvirkninger som ofte trekkes inn i økonomisk-politiske diskusjoner i forskjellige prosjekter. Det en da vanligvis har i tankene er at gjennomføringen av et prosjekt har stimulerende virkning på andre økonomiske aktiviteter, feks ved at det oppstår behov for leveranser til prosjektet, utbygging av kommunikasjoner, servicebedrifter av forskjellig slag, økt omsetning pga det økte forbruk som inntektene gir opphav til, osv. Ved å trekke inn slike ringvirkninger kan en få nær sagt et hvilket som helst prosjekt til å se samfunnsøkonomisk lønnsomt ut.» Johansens poeng relatert til redernæringen, er at ringvirkninger bare har verdi dersom de fører til at ressurser blir ledige.

spørsmål siden deres eksistens er basert på skatteomgåelses-strategier.

(10). Forslaget om utbyttebeskatning istedet for skattlegging av rederiene synes også overse at aksjeselskapsformen slett ikke er den eneste organisasjonsform blant rederiene. Hvordan skal f.eks dette skatteforslaget virke for komandittselskapsordningen? Under denne ordningen er det jo den enkelte deltaker som fører resultatet fra selskapet i sin egen ligning.

Det at redernæringen ønsker særbehandling grunnet et høyt skattenivå i Norge, peker på et viktig problem med norsk skattepolitikk. Skattereformen i 1992 tok ikke i tilstrekkelig grad hensyn til at nasjonale forskjeller i beskatningen har konsekvenser for bedrifters lokaliseringsbeslutninger. Rederiene er neppe den siste næringen som kommer til å ønske skattemessig særbehandling. Slik sett må myndighetene ta inn over seg problemene knyttet til skattepolitikken når kapital er internasjonal mobil.

Det er mye som taler for at en reduksjon av skattebyrden til bedrifter delvis burde være avhengig av hvor mobile bedriftene er. Men slik særbehandling løses ikke gjennom tiltak som fører til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter blir privatøkonomiske lønnsomme. Problemstillingen fordrer at en nøye tenker gjennom skattesystemet og konsekvensene av en differensiert beskatning. En opplagt løsning på problemet er å gå over til et system hvor en innfører en utgiftsskatt i personbeskatningen og en skatt på kontantstrøm i bedriftsbeskatningen. Et slikt system vil eliminere de fleste problemer knyttet til internasjonal skattearbitrasje, og vil samtidig kunne sikre norske bedrifters konkurransevilkår. Det er feks ikke noe i veien for at skatten på bedriftens kontantstrøm settes til null, mens vi samtidig har en progressiv konsumskatt. Det er her verdt å merke seg at utgiftsskatten skiller seg fra inntektsskatten ved at skattegrunnlaget ikke er opptjent inntekt, men individenes konsum med fradrag for sparing, men med tillegg for formuesreduksjon. En skatt på konsum vil således føre til at alle må betale skatt.

Dessuten er det slik at hvis noen skatteyttere ønsker å plassere formue i utlandet med den hensikt å unndra seg nasjonal beskatning, vil slike transaksjoner under en utgiftsskatt bli registrert som konsum og dermed skattlagt [jf. Schjelderup (1994a,b)].

Det bør understrekes avslutningsvis at hvis myndighetene åpner for løsninger for enkelt næringer som fraviker nøytralitetsprinsippet som skattereformen bygger på, vil dette på sikt bringe Norge tilbake til et skattesystem likt det vi hadde før reform. Et slikt system gir samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer og bidrar ikke til verdiskapning i Norge.

REFERANSER:

- GIOVANNINI, A., 1989, «National Tax Systems vs. the European Capital Market», *Economic Policy* 9, 345-387.
- HINES, J.R. Jr., og R.G. HUBBARD, 1989, «Coming Home to America: Dividend Repatriation Decisions of US Multinationals», mimeo Columbia Business School, March.
- JOHANSEN, L., 1977, «Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En drøfting av begrepets bakgrunn og innhold. Tanum-Norli, Oslo.
- SCHJELDERUP, G., 1994, «Kapitalbeskatning og effektivitet i en åpen økonomi», *Norsk Økonomisk Tidsskrift (NØT)* 107, 79 – 199.
- SCHJELDERUP, G., 1994, «Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Er velferdsstaten i fare?», *Norsk Økonomisk Tidsskrift (NØT)* 108, 245 – 270.

Et eksempel på internasjonal skattearbitrasje

En måte å unngå utbytteskatt på er å utnytte hull i skatteavtalen mellom Norge og andre land. Denne problemstillingen relaterer seg til opprettelsen av såkalte «Konduite» selskaper dvs selskaper som er opprettet med tanke på å eliminere skattebelastningen for eierne. Et eksempel på dette er gitt av den italienske økonom A. Giovannini (1989): En fransk bedrift ønsker å opprette et datterselskap i Italia. Der finnes en skatteavtale mellom Frankrike og Italia som regulerer skattleggingen av inntekt mellom de to landene. I henhold til denne avtalen er det slik at dividendeutbetalinger fra det italienske datterselskapet til det franske selskapet skattlegges i Italia med 15%. De franske eierne synes denne skattebelastningen er for stor. For å redusere skattebelastningen kan de nå opprette et selskap i Nederland som fungerer som strålselskap mellom det franske morselskapet og det italienske datterselskapet. I henhold til skatteavtalen mellom Nederland og Italia kan utbytte overføres skattefritt til selskapet i Nederland. Skatteavtalen mellom Nederland og Frankrike er slik at skatten på dividende som sendes fra det nederlandske selskapet til Frankrike, kun er på 5%. Ved en slik konstruksjon har det franske selskapet redusert sin skattebelastningen med 67%. I tillegg kan det vises at der finnes ytterligere metoder for å redusere dividendeskatten ved å utsette tilbakeføringen av dividende til morselskapet. Ved å utsette utbetalingen vil skattebelastningen blir svært nær null.

Det er selvsagt berettiget å spørre om eksemplet ovenfor bare er en akademisk konstruksjon som ikke er basert på et virkelig problem. For det første er det slik at «Konduite» selskaper kan konstrueres med minimale kostnader slik at det ikke er noen grunn i seg selv for at investorer skulle la slike muligheter gå fra seg. Derne finnes der empirisk forskning på dette feltet som bekrefter eksemplet. Hines og Hubbard (1989) studerte selvangivelsen for 12,041 utenlandske selskaper lokalisert i USA for året 1984. Det spesielle med disse selskapene var at de egentlig var eid av amerikanske selskaper (nærmere bestemt var de eid av 453 amerikanske selskaper). Disse selskapene var altså en ren skattekonstruksjon. Hubbard og Hines fant ut at ca 84% av de undersøkte selskapene ikke betalte skatt på dividende fordi de benyttet hull i skatteavtaler. Dette resultatet er interessant fordi det er velkjent blant skatteeksperter at det amerikanske skattesystemet er et av de strengeste i verden når det gjelder å eliminere internasjonal skattearbitrasje.



Høgskolens fagavdeling for økonomi, informatikk og samfunnsfag tilbyr studier fram til 4-årig cand.mag-nivå innenfor hovedområdene økonomiske fag, transport/logistikk, informatikk, matematikk, statsvitenskap/offentlig administrasjon og ledelse. Avdelingen har ca. 1100 studenter og vel 50 vitenskapelige stillinger og er organisert i 3 institutter. Høgskolen har et aktivt forskningsmiljø innenfor de sentrale delene av fagtilbudet med nasjonal knutepunktfunksjon i transportøkonomi og vi ser det som viktig at ansatte får gode muligheter for å drive forsknings- og utviklingsarbeid.

Høgskolen i Molde har ledig stilling som **PROFESSOR I TRANSPORTFAG**

Professoratet er tilknyttet Institutt for økonomi (IFØ) ved Avdeling for økonomi, informatikk og samfunnsfag. Instituttet har for tiden 20 vitenskapelige stillinger, derav 3 dosentstillinger i tillegg til det aktuelle professoratet.

Professoratet er tillagt et særlig ansvar for forskning og undervisning i transportøkonomiske- eller transporttekniske emner. Dette dekker problemstillinger både innenfor gods- og persontransport. Sentrale forsknings- og undervisningsområder er problemstillinger knyttet til næringslivets behov for eksterne transporttjenester, samfunnsøkonomiske analyser, takstpolitikk for kollektivtransport, deregulering av transporttjenester og transporttekniske- og organisatoriske forhold.

Det er utarbeidet betenkning for stillingen. Denne kan fås tilsendt ved henvendelse til høgskolen. **Se ellers fullstendig utlysningstekst i Norsk Lysningsblad nr. 20, 24.01.96.**

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til rektor Anders Dedekam jr. eller høgskoledirektør Kjell Bugge, tlf.: 71 21 40 00.

Søknad sendes:

Høgskolen i Molde, Postboks 308, 6401 Molde

Søknadsfrist: 1. mars 1996

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond – **Utdeling av legatmidler 1996**

Tidligere direktør i Statistisk sentralbyrå, Arne Skaug, og hans hustru, Ingegerd Skaug, har gitt en testamentarisk gave i form av et forskningsfond tilknyttet Statistisk sentralbyrå. Ifølge statuttene har fondet til formål å fremme økonomisk forskning.

Legatmidler for 1996 vil bli fordelt til følgende formål:

1. Stipend til økonomisk studieformål, til en yngre forsker med dr.polit.grad avlagt i løpet av det akademiske året 1995/96 for benyttelse i løpet av de påfølgende to akademiske år.
2. Dekning av utgifter til invitasjon av utenlandske forskere til Statistisk sentralbyrå etter forslag fra enhet eller ansatt i Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre økonomiske forskningsmiljø.

Søknad om legatmidler med begrunnelse og kostnadsoverslag sendes:

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond
Statistisk sentralbyrå
Forskningsavdelingen
Postboks 8131 Dep.
0033 Oslo

Søknadsfrist 8. mars 1996.

Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til Otto Vaagen, tlf. 22 86 49 12.

JAN ERIK ASKILDSSEN OG FREDRIK CARLSEN:

Rattsø-utvalgets utredning

Jnntekstsystemutvalget, Rattsø-utvalget, som ser på finansieringen av kommunesektoren, har levert sin første delinnstilling. Innstillingen konkluderer med at nåværende inntektssystem ikke gir en fordeling av ressurser mellom kommunene som sikrer et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Utvalget har gått i gjennom kriteriene for tildeling av midler, og foreslår endringer som i større grad enn tidligere evner å fange opp reelle utgiftsbehov i kommunene. Systemet med rammeoverføringer beholdes, og utvides ved innlemming av en del øremerkede tilskudd, samtidig som det legges vekt på å tildele midler etter kriterier som den enkelte kommune ikke kan påvirke. Det foreslås en forenkling av overføringssystemet slik at det blir mer oversiktlig, og slik at en lettere kan skille hensynet til fordeling og hensynet til inntektstilførsel. Utvalget foreslår også en større omfordeling av skatteinntekter enn i dag, samtidig som alle kommuner bør gis incitamenten til å forbedre sitt skattegrunnlag. Begge hensyn ivaretas gjennom en forbedret skatteomfordelingsmodell.

1. INNLEDNING

Første delutredning fra «Inntektssystemutvalget», også kalt Rattsø-utvalget, gir en faglig vurdering av hvordan en gitt inntektsramme bør fordeles mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget har ikke drøftet hvor stort omfanget av kommunale tjenester bør være, hvorvidt det er betydelige effektivitetsgevinster å hente i kommunesektoren eller om kommunenes prioriteringer har gitt ulike uheldige utslag.

Inntektssystemets hovedmålsetting er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommunene. I dag er det store inntektsforskjeller mellom norske kommuner. Kraftkommunen Bykle har over 100.000,- kr til rådighet per innbygger, mens den fattigste kommunen, Røyken, disponerer 18.000,- kr per innbygger. Forskjellene skyldes delvis at skatteinntektene varierer betydelig, og delvis at inntektssystemet gir noen kommuner høyere statlige overføringer enn andre. Det er spesielt kraftkommuner, småkommuner og kommuner i Finnmark som kommer godt ut. Dårligst stilt er en del kommuner i det indre Østlandet med svakt næringsgrunnlag og lave overføringer fra staten. Også mellom fylkeskommunene er det store inntektsforskjeller.

På grunn av ulikheter i aldersstruktur, bosettingsmønster, osv., betyr ikke nødvendigvis høye inntekter at en kommune kan tilby innbyggerne gode kommunale tjenester. Utvalget har ikke hatt tid til å utvikle nye kvalitetsindikatorer, men tilgjengelig statistikk viser en éntydig sammenheng mellom inntektsnivå og kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet. Både innenfor eldreomsorgen, primærhelsetjenesten og barnehagesektoren øker tjenestenes omfang, for eksempel målt ved dekningsgrader, med

kommunenes inntekter. Inntektssystemets hovedmålsetting er derfor ikke oppfylt; kommunene har langt fra like økonomiske forutsetninger.

2. DAGENS INNTEKTSSYSTEM

Dagens inntektssystems utjevningsambisjoner ivaretas på to måter. Gjennom inntektsutjevningen overføres inntekter fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Alle kommuner er garantert en minsteinntekt på 96,2% av landsgjennomsnittet. Kommuner som har høyere skatteinntekter enn 140% av gjennomsnittet må bidra med 50% av beløpet som overstiger 140%. Ca. 75% av kommunene omfattes av garantien. Kompensasjonsgraden, dvs. hvor mye en kommune mottar ekstra (eller slipper å betale) når egne skatteinntekter reduseres, varierer altså fra 100% (for kommunene med lavest inntekt) via 0% (for mellomrike kommuner) til 50% (for de rikeste kommunene). Fylkeskommunene har en minsteinntektsgaranti på 113,25% av landsgjennomsnittet i kommunene, men ingen trekkordning. Det er bare Oslo og Akershus som ikke mottar inntektsutjevningstilskudd.

Utjevning av skatteinntekter er ikke tilstrekkelig for å sikre utjevning av forutsetningene for likeverdige tjenestetilbud. Kommunenes behov varierer både som følge av forskjeller i etterspørselen etter kommunale tjenester og forskjeller i kommunenes kostnader ved å produsere tjenestene. Utjevning av skatteinntekter må derfor suppleres av en utjevningsordning basert på normerte utgifter. I dagens system er dette utjevningshensynet ivarettatt ved et eget utgiftsutjevningstilskudd.

Tilskuddet beregnes på følgende måte. For hver sektor som omfattes av ordningen, fastsettes et sett kriterier basert på brukerundersøkelser, analy-

ser av variasjon i kommunenes utgifter, politiske normer eller politisk skjønn. Kriteriene er bakenforliggende faktorer som antas å påvirke produksjonskostnader og etterspørsel. For eksempel er antall eldre et viktig kriterium for den kommunale eldreomsorgen mens rutenettet til sjøs antas å påvirke fylkeskommunenes utgifter til samferdselsformål.

De sektorvise kriteriene veies sammen til kostnadsnøkler for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Vektene er de ulike sektorenes relative andel av (fylkes)kommunenes utgifter. I tillegg er det innført egne storby- og Troms/Finnmark-tillegg. For hver kommune og fylkeskommune angir nøklene et såkalt beregnet utgiftsbehov. Dette er ingen absolutt størrelse som uttrykker kommunesektorens behov for midler, men en relativ størrelse som forteller hvordan det utgiftsutjevnerende tilskuddet skal fordeles mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Denne fordelingen skal i prinsippet stille kommuner og fylkeskommuner på like fot med hensyn til å kunne gi innbyggerne likeverdige tilbud av de tjenestene som inngår i kostnadsnøkklene.

Siden inntektssystemet trådte i kraft for omlag ti år siden, har dagens nøkler blitt justert en rekke ganger. Disse endringene har delvis hatt sitt utspring i omskiftelige politiske stemninger. I tillegg kommer at det for en rekke tjenester kun har vært utført overflatiske etterspørsels- og kostnadsanalyser. Kostnadsnøkklene fremstår derfor som et «historisk lappetepp», hvor det a priori ikke er noe som tilsier at systemet avspeiler reelle forskjeller i utgiftsbehov på en særlig god måte. Utvalget har av den grunn valgt å se bort fra dagens nøkler og bygge opp utgiftsutjevningssystemet fra bunnen av.

3. PRINSIPPER FOR UTGIFTS-UTJEVNINGEN

I dag omfatter utgiftsutjevningen skolesektoren, helse- og sosialsektoren, kommunenes kulturtilbud og fylkeskommunenes samferdselstilbud. Utvalget foreslår å ta inn administrasjon



*Jan Erik Askildsen,
dr. oecon fra 1987,
er førsteamanuensis ved
Institutt for økonomi,
Universitetet i Bergen,
og med i Rattsø-utvalget.*

fordi smådriftsulemper gir små kommuner relativt sett høye administrasjonsutgifter. I tillegg tar vi ut kultursektoren da alle kommuner får et likt beløp per innbygger. Utvalget foreslår at teknisk sektor fremdeles holdes utenfor utgiftsutjevningen, både fordi statlige myndigheter ikke har like klare nasjonale målsettinger for teknisk sektor som på andre områder, og fordi det ikke foreligger gode mål på kostnadsulemper for denne sektoren.

Utvalget har brukt mye tid på å diskutere hvilke forskjeller inntektssystemet skal kompensere. Rammefinansieringssystemet bygger på at tilskudd fordeles etter objektive kriterier som kommuner og fylkeskommuner ikke kan påvirke. Når kommunesektoren står overfor faste rammer, gir systemet både allokeringseffektivitet, i den betydning at velgerne må betale hele kostnaden ved å sette i gang tiltak, og kostnadseffektivitet, fordi kommunesektoren beholder hele innsparingen ved rasjonalisering.

I praksis er ikke skillet mellom frivillige og ufrivillige kostnader like klart. Det er heller ikke opplagt hvilke etterspørselsforhold som kan sies å være utenfor kommunenes herredømme. Er en desentralisert skolestruktur uttrykk for kostnadsulemper ved spredt bosetting eller en kvalitet

ved kommunenes skoletilbud? Skyldes høy sykkelighet klimatiske og sosiale forhold utenfor kommunenes herredømme eller at de prioriterer forebyggende og annet helsearbeid for lavt? Er arbeidsledighet et resultat av eksogene skift i næringsstrukturen eller manglende lokal tilrettelegging/-tiltaksarbeid? Skyldes høye enhetskostnader i omsorgssektoren kostnadsulemper eller ineffektivitet?

Fordi det ikke er mulig å gi presise svar på slike spørsmål, kommer vi ikke utenom at inntektssystemet må bygge på en avveining mellom rettferdighet og effektivitet. Går vi langt i å kompensere forskjeller, straffes kommuner som driver rasjonelt. Hvis ikke forskjeller kompenseres, gis ikke innbyggerne likeverdige kommunale tjenestetilbud. I utredningen drøfter utvalget hvorvidt hensynet til rettferdighet eller til effektivitet bør veie tyngst for de ulike etterspørsels- eller kostnadsfaktorer.

Aldersstruktur

Befolkningssammensetningen er den viktigste etterspørselsfaktoren. Høy andel barn/ungdom og eldre utløser uttellingene til henholdsvis skole- og helse- og omsorgstjenester. Utvalget ser det som uproblematisk å gi kommuner og fylkeskommuner full kompensasjon for forskjeller i utgiftsbehov som skyldes aldersstrukturen. For dette kriteriet foreligger det trolig ikke noe motsetningsforhold mellom rettferdighet og effektivitet. Eksterne effekter som følge av konkurranse om skatteyttere kan gi en uheldig sammensetning av kommunenes og fylkeskommunenes tjenestetilbud. For eksempel kan kommunene være fristet til å nedprioritere eldreomsorgen til fordel for tjenester som skatteyttere med høy inntekt eller bedrifter nyter godt av. Kompensasjon for dyr aldersstruktur vil motvirke kommunenes incentiver til å foreta slike strategiske prioriteringer.

Sosiale forhold

Også for de fleste sosiale forhold mener utvalget det er riktig å gi kommunene full kompensasjon for merut-

gifter. Faktorer som sykdomshyppighet og antall enslige, skilte og innvandrere har betydning for forbruket av sosialhjelp og helsetjenester. Det er vanskelig å se at innføring av slike kriterier i kostnadsnøkler vil ha særlig uheldige incentiveeffekter på kommunenes atferd.

Derimot er utvalget mer i tvil når det gjelder kriteriet arbeidsledighet. Arbeidsledigheten i en kommune påvirker helt klart kommunens utgifter, særlig til sosialhjelp. Kommuner med økonomiske problemer vil derfor underkompenseres dersom kriteriet ikke tas med. På den annen side er kommunene viktige aktører i den økonomiske politikken og enhver endring som svekker kommunenes incentiver til å få ned arbeidsledigheten er uheldig. Utvalget foreslår at arbeidsledighet brukes som kriterium inntil videre, og at det arbeides med å finne bakenforliggende faktorer som i mindre grad påvirkes av kommunenes disposisjoner.

Kommunestørrelse

På grunn av skalafordeler innenfor administrasjon og grunnskole, vil små kommuner i utgangspunktet ha en kostnadsulempe. I dag inneholder utgiftsutjevningen et basistillegg som skal kompensere kommunene for faste kostnader og andre skalaulemper. Hvis to kommuner slås sammen, mister de ett av basistilleggene. Dagens system inneholder derfor forholdsvis sterke incentiver til ikke å foreta kommunesammenslutninger.

Utvalget har ikke hatt tid til å gjennomføre en analyse av hvilke kommuner som vanskelig kan slå seg sammen med andre av geografiske eller andre årsaker. Vi har derfor stått overfor en konflikt mellom å gjøre inntektssystemet nøytralt med hensyn til kommunesammenslutninger, og skjerme småkommuner som ikke har noe valg, men må forbli alene. Utvalget mener hensynet til utjevning av tjenestetilbudet må gå foran hensynet til nøytralitet. Vi foreslår imidlertid at involverte kommuner beholder basistillegget i de første fem år ved en sammenslåing slik at inntektssystemet virker nøytralt i en overgangsperiode.

Bosettingsmønster

Dagens kostnadsnøkler gir kommuner og fylkeskommuner full kompensasjon for kostnadsulemper ved spredt bosetting. Spredt bosetting medfører både en mer desentralisert skolestruktur og lange reiseavstander. På lang sikt vil bosettingsmønsteret påvirkes av arealplanlegging, utbygging av infrastruktur og lokalisering av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Kompensasjon for spredt bosetting kan derfor bidra til at kommunene velger å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster, selv om et annet bosettingsmønster ville gitt lavere enhetskostnader i tjenesteproduksjonen.

Som for kommunestørrelse mener utvalget at hensynet til utjevning er viktigere enn å stimulere kommunene til å sentralisere bosettingsmønsteret. Det vil ta mange år før endringer i kommunenes beslutninger får merkbare konsekvenser for bosettingsmønsteret. Vi risikerer derfor at mange innbyggere får et tilnærmet permanent mindreverdig tjenestetilbud dersom vi bruker inntektssystemet som virkemiddel for å oppnå et mer rasjonelt bosettingsmønster.

Lønnskostnader

Lønnsforskjeller som skyldes kommune-interne forhold bør ikke kompenseres gjennom inntektssystemet. I så fall belønnes kommuner som nytter inntektsøkninger til å ta ut økte lønninger. Derimot kan det være riktig å kompensere lønnsforskjeller som har sin bakgrunn i eksterne forhold ved arbeidsmarkedet. Et stramt regionalt arbeidsmarked og problemer med å rekruttere og beholde bestemte typer arbeidskraft er som regel en kostnadsulempe utenfor kommunens eller fylkeskommunens kontroll.

Analysen av lønnsdannelsen i kommunal sektor tyder på at kommune-interne forhold er av størst betydning. Vi foreslår derfor at lønnsforskjeller ikke kompenseres. Utvalget foreslår videre at forskjeller i arbeidsgiveravgiften heller ikke kompenseres. Differensiert arbeidsgiveravgift må oppfattes som et regionalpolitisk virkemiddel for å påvirke de relative priser på

arbeidskraft i ulike regioner. Lav arbeidsgiveravgift er et uttrykk for at myndighetene mener arbeidsgiverne bør stå overfor en lav faktorpris på arbeidskraft, og det bør i så fall gjelde både arbeidsgivere i kommunesektoren og i næringslivet.

4. UTGIFTSBEHOV I DE ENKELTE SEKTORER

En av utvalgets viktigste oppgaver har vært å forestå analyser av de ulike enkelttjenestene for å kartlegge hvilke kostnads- og etterspørselsforhold som skaper utgiftsbehov. Utvalget har anvendt brukerundersøkelser til å fordele utgiftene innenfor helse- og sosialsektoren på de ulike aldersgrupper. For videregående utdanning har vi lagt til grunn statlige normer for dekningsgrad.

Det øvrige arbeidet med å utarbeide kostnadsnøkler er i hovedsak basert på en antatt sammenheng mellom objektive kriterier og forbruk av ulike tjenester. Metodisk avdekkes sammenhengene regresjonsanalyser av kommunenes regnskapsdata. I analysene inkluderes kommunenes frie inntekter, definert som summen av skatter og rammeoverføringer. Vi kontrollerer for forskjeller i kommunenes frie inntekter fordi det vil være en definisjonsmessig sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og deres utgifter til tjenesteproduksjon. For den enkelte tjeneste brukes følgende regresjonslikning:

$$(1) \quad x = a + by + cZ + \epsilon$$

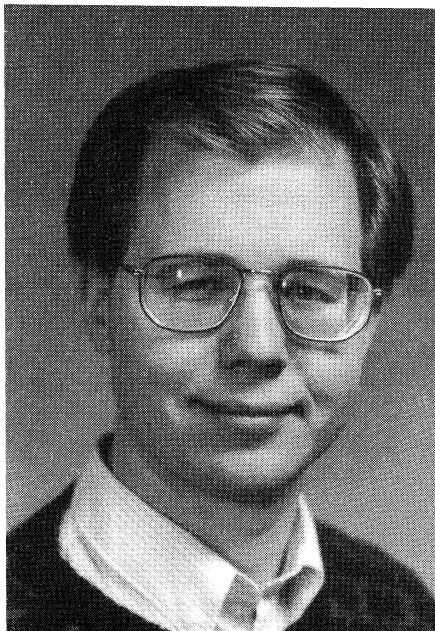
Her er x utgifter pr. innbygger til en spesifikk tjeneste, y er frie inntekter pr. innbygger og Z er en vektor av underliggende forklaringsfaktorer. I Z inngår de objektive forhold som antas å påvirke etterspørsel etter og kostnader ved kommunale tjenester. De estimerte koeffisienter gir grunnlag for å beregne utgiftsbehovet. Aktuelle variable er arbeidsledighet for sosialhjelpstjenester, og elevtall og bosettingsmønster. I flere tilfeller er det lagt inn dummyer for spesielle kommuner eller fylker. Det gjelder i de tilfeller der det er grunn til å tro at spesielle regionale etterspørselsforhold som

ikke fanges opp i Z, er til stede. Det viser seg at slike dummyer i liten grad er signifikante i de beregninger utvalget har forestått.

Data er i hovedsak fra kommune-regnskapet. Dette er ikke uproblematisk siden kommuneregnskapene føres etter kontantprinsippet. De registrerte utgifter er derfor ikke nødvendigvis periodenes riktige kostnader. Det vanskeliggjør først og fremst behandlingen av kapitalkostnader og investeringer. Derfor begrenses beregningene til å ta for seg driftsutgifter. Utvalget mener det er grunn til å anta at kapitalkostnader varierer om lag proporsjonalt med driftsutgiftene, men har ikke testet eksplisitt for dette.

Det viktigste kjennetegn ved de regresjonsberegninger som er gjort av utvalget, eller som er resultater i foreliggende forskningsprosjekt som utvalget har benyttet seg av, er at variabelen y har en signifikant positiv betydning.¹ Rike kommuner, i betydning høye frie inntekter, bruker for eksempel mest på administrasjon og helse- og omsorgstjenester.

For *grunnskolesektoren* er det tidligere laget en normativ modell, den såkalte Agdermodellen. I modellen konstrueres en idealisert skolestruktur uavhengig av kommunenes inntekter og faktiske skolestruktur. Agdermodellen avdekker altså et normert ressursbehov for grunnskolesektoren, som måles i timetall. Modellens beregnede timetall inngår som et av kriteriene for fordeling av rammetilskudd i nåværende tildelingssystem. Modellen og dens resultater er blitt sterkt kritisert. Den har ført til store endringer i ressurstildelingen, den er lite stabil overfor små endringer i befolkningssammensetningen, og den generer en hypotetisk skolestruktur ofte fjernt fra den virkelige. Det sistnevnte er blitt misforstått, og i en viss grad oppfattet som en politisk ønsket skolestruktur. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har evaluert modellen, og foreslått en revisjon som bringer den mer i samsvar med faktisk skolestruktur. Utvalget har testet hvorvidt elevtall og mål på bosettingsmønster kan representere



Fredrik Carlsen, dr. oecon fra Norges Handelshøyskole, 1991, er førsteamanuensis ved Institutt for Sosialøkonomi, NTNU, og med i Rattsø-utvalget..

det beregnede timetallet i den revideerte modellen tilfredsstillende. Det er tilfellet. Derfor foreslår utvalget at beregnet timetall fra Agdermodellen i nåværende tildelingssystem, erstattes av elevtall, kommunestørrelse og to ulike mål på bosetting som kriterier for grunnskolesektoren.

Innenfor kommunenes *helse- og sosialsektor* inngår en rekke tjenester av betydelig omfang. Statistisk Sentralbyrå har analysert midler til *økonomisk sosialhjelp* i kommunene, og finner at innvandrere med fjernkulturell bakgrunn, arbeidsledighet og antall skilte og separerte, har klar effekt på ressursbruken, etter at det er kontrollert for frie inntekter. Antall skilte og separerte har også innvirkning på utgifter til barnevern. Kommunenes aldersfordeling og husholdningsstruktur, samt sykелighet, operasjonalisert ved «alderskorrigert dødelighet», har betydning for ressursbruk innenfor kommunenes *pleie- og omsorgstjenester*, dvs. alders- og sykehjem, samt hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Spredtbygghet har ingen klar effekt på ressursbruken innenfor kommunenes helse- og sosialomsorg. Av enkeltregioner fant vi en svak positiv effekt for Oslo, men ikke for andre storbyer eller regioner. Bosettingsmønstre og regionale kriterier foreslås derfor fjernet som kriterier for helse- og sosialtjenesten.

Uansett størrelse må en kommune ha en viss basisadministrasjon. Det gjelder både sentralt, og på sektor-nivå. Utvalget har funnet at det for *sentraladministrasjon*, som for drift av grunnskoler, er faste kostnader som må kompenseres. Det sentrale spørsmålet er hvor mye mer det koster per innbygger å drive små kommuner i forhold til større. Eksisterende analyser som utvalget har benyttet seg av, viser at det er smådriftsulemper i sentraladministrasjonen. Ulempene synes imidlertid å være langt mindre enn den kompensasjon som er innebygd i det nåværende inntektsoverføringssystemet gjennom eksisterende basistillegg. Derfor foreslås det en betydelig reduksjon i det basistillegget som gis som et fast kronebeløp til alle kommuner uavhengig av kommunenes størrelse. Basistillegget skal kompensere for de smådriftsulemper som foreliggende analyser basert på kommuneregnskaper indikerer, altså for merutgiften ved å være en liten kommune. Det bør for øvrig nevnes at «Aksjon mot Tvangssammenslutning av Kommuner» sine vurderinger støtter utvalgets konklusjon om at små kommuner ikke har så høye administrasjonsutgifter som dagens basistillegg tilsier.

De betydeligste utgiftspostene for *fylkeskommunene* finnes i helsesektoren. Her finner utvalget at variasjon i utgiftsbehov mellom fylker kan forklares med aldersstruktur og dødelighet, der det siste representerer forekomst av sykdom. Videregående skoler representerer den andre store utgiftsposten i fylkene. Her har alderssammensetningen og fordelingen av søkere til allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger betydning for utgiftsbehovet. Utvalget har i liten grad maktet å forbedre eksisterende tildelingsmodell innenfor den del av samferdselssektoren som forvaltes av fylkeskommunene. Her trengs det videre arbeid, og det påpekes ønskeligheten av å utvikle en normativ modell for å etablere gode kriterier for midler til fylkesveier.

Utvalgets forslag til nye kostnadsvekter, som er basert på analyser som er redegjort for over, gir til dels betydelige endringer fra situasjonen i dag.

Først og fremst reduseres forskjellene mellom kommunene. I nåværende system varierer det beregnede utgiftsbehovet pr. innbygger i forholdet 5,6:1. Etter utvalgets forslag til nye kriterier vil variasjonen reduseres til 2,6:1. Fortsatt vil det være slik at det skjer en overføring fra sentrale bykommuner til distriktskommuner, ved at sistnevnte stort sett får et utgiftsbehov over landsgjennomsnittet. Overføringene blir imidlertid mindre enn i nåværende system. Grunnen til det er at flere mindre kommuner, og spesielt kommuner i Nord-Norge, tidligere er sterkt overkompensert for å sikre et tjenestetilbud innenfor helse-, omsorgs- og skolesektoren. Tilsvarende er flere bykommuner underkompensert i forhold til hva de trenger for å gi et likeverdig tjenestetilbud med landets øvrige kommuner.

5. TILFØRSEL OG FORDELING

Kommunenes skatteinntekter er i dag for små til å dekke kommunenes utgifter. Inntektssystemet må derfor både sikre en rettferdig fordeling mellom kommuner, og tilførsel av midler fra staten til kommunesektoren som helhet. I dagens system har ikke staten tilstrekkelige virkemidler til å skille disse to funksjonene fra hverandre. Endringer i rammene har også fordelingsvirkninger.

Derfor foreslår utvalget en klarere todeling i inntektstilførselen. I utgangspunktet gis alle et likt tilskudd per innbygger. Tildelingen av de tilgjengelige midler mellom dem som skal ha over og dem som skal ha under gjennomsnittet, skjer som en null-sum fordeling etter at totalrammen er bestemt. Staten kan nå påvirke fordeling og ramme for kommunenes virksomhet uavhengig av hverandre, og har fått et ekstra virkemiddel overfor kommunesektoren. En annen fordel med den foreslåtte utformingen av rammefordelingen er at systemet blir enklere, slik at virkningen av endringer blir mer oversiktlig for alle parter.

6. INNTEKTSUTJEVNING

Den andre delen av inntektssystemet er inntektsutjevningen. Av kom-

muneforvaltningens inntekter, som for 1996 er beregnet til ca. 166 milliarder kroner, er 76,5 milliarder, ca. 46%, skatteinntekter. Rammeoverføringene utgjør 43,7 milliarder og øremerkede tilskudd er 19 milliarder. Resten er gebyrer og andre inntekter. Skatteinntektene er ulikt fordelt over landet. Noen kommuner har svært høye skatteinntekter pr. innbygger, som f.eks. kraftkommuner og kommuner med lønnsomme næringer og høyinntektsgrupper som i Bærum, mens andre har lave skatteinntekter, som f.eks. enkelte innlandskommuner på Østlandet og kommuner i Finmark. I dag løftes alle kommuner opp til et nivå tilsvarende 96,2% av landsgjennomsnittet. Kompensasjonsgraden i skattefordelingen er som en følge av dette 100% for 75% av landets kommuner. Det gir en svak kobling mellom skatteinntekter og tjenestetilbud for de fleste kommuner. Utvalget mener at alle kommuner bør ha incentiver til å øke sine skatteinntekter. Det oppnås ved å endre kompensasjonsgraden.

I hvilken grad inntektssystemet skal foreta en omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene, er et politisk spørsmål. Utvalget kan ikke på faglig grunnlag anbefale noen konkret utforming av et inntektsutjevningssystem. Det er imidlertid lagt fram et hovedalternativ som viser hvordan myndighetene kan oppnå en sterkere utjevning enn i dag. Et viktig element i hovedalternativet er løfting av minimumsinntekten. Ved å innføre et såkalt referansenivå på 110% av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger, og en kompensasjonsgrad på 90%, vil med dagens fordeling av skatteinntekter, minimumsinntekten løftes til 104,5% av landsgjennomsnittet². Inntekter over 110% behandles fortsatt som i dag, inkludert 50% trekk for skatteinntekter per innbygger på over 140% av landsgjennomsnittet.

Det er selvsagt ikke gratis å løfte minimumsinntekten. Endringen foreslås finansiert med et likt trekk pr. innbygger i alle kommuner. Med utvalgets hovedalternativ blir trekket kr. 830 per innbygger. Nettoeffekten av endringen blir at alle kommuner som

har skatteinntekter under 101,5% av landsgjennomsnittet tjener på omleggingen, mens rikere kommuner isolert sett taper på den endrete profilen i skattefordelingen.

Det foreslås en tilsvarende ordning for fylkene, men med noe andre satser. Med en kompensasjonsgrad på 90% og et referansenivå på 120% av gjennomsnittlig skatteinntekt, blir minimum skatt per innbygger hevet fra 113,25% til 115,7% av landsgjennomsnittet. Ordningen ansees likevel viktigere for kommunene, siden disse har større muligheter enn fylkene til å påvirke sine egne skatteinntekter.

7. AVSLUTNING

Det er ikke enkelt å fordele en gitt ressursmengde. Alle har gode argumenter for å skulle få mest mulig. I Norge er kommune svært forskjellige. Det er et stort arbeide som ligger bak konstruksjon av fordelingskriterier som skal være så rettferdige som mulig. Likevel vil det være forhold som det er vanskelig å fange opp i et fordelingsystem. I det eksisterende systemet finnes såkalte storby-tillegg og Troms/Finmark-tillegg. Disse tilleggene er nokså skjønsmessig fastsatt. Utvalget har sett det som viktig å foreslå kriterier i kostnadsnøkklene som har et best mulig faglig fundament. Vi foreslår å ta ut storbytilleggene og Troms- og Finmarkstillegget. Disse ble blant annet begrunnet med henvisning til spesielle sosiale forhold i storbyene og høy sykkelighet i Nord-Norge. Sosiale forhold og sykkelighet er i utvalgets forslag søkt tatt hensyn

¹ Beregningene er dokumentert i vedlegg 2 til innstillingen «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.» Referanser til forfattere av rapporter og oppdragsinstitusjoner finnes i vedlegg 1 til innstillingen.

² Fordelingen skjer med vekt 0,9 på referansenivået 110 og vekt 0,1 på egen skatteinntekt. Marnardal i Vest-Agder har lavest skatteinntekt pr. innbygger med ca. 55% av landsgjennomsnittet. Det gir en skatt per innbygger på 104,5% av landsgjennomsnittet.

³ Alle kommuner i Finmark er fritatt for arbeidsgiveravgift. Den gjennomsnittlige reduksjon i lønnskostnader av null arbeidsgiveravgift er kr. 3.215 pr. innbygger, sett i forhold til maksimal sats som i dag er 14,3%

til direkte gjennom kriteriene i kostnadsnøkklene.

Dersom utvalgets forslag anvendes til å fordele kommunesektorens nåværende ramme, og de midler som i dag fordeles ut fra skjønn, samt Nord-Norge-tilskuddet (et regionalpolitisk tilskudd som ikke må forveksles med Troms- og Finmarkstillegget), holdes konstant, vil mange kommuner få til dels betydelige endringer i sine inntekter. Generelt kommer mange Østlandskommuner og by- og regionkommuner bedre ut, mens utkantkommuner, særlig småkommuner i Nord-Norge, kommer dårligere ut. Det skyldes at dagens inntektssystem overkompenserer småkommuner og kommuner i Nord-Norge for kostnadsulempen.

På dette punktet tar utvalget et forbehold. Vi har ikke data som kan si noe om hvor store eventuelle kostnadsulempen knyttet til klimatiske forhold eller rekruttering av kvalifisert personell er for utkantene. På den

annen side er det trolig forhold knyttet til byproblemer som heller ikke er tilfredsstillende reflektert i utvalgets forslag til kostnadsnøkkel.

Rammetilskuddet skal kompensere for hva det koster å drive kommunale tjenester i ulike kommuner, og fange opp spesielle etterspørsels- og kostnadsforhold. Utvalget har ikke gått inn på regionalpolitiske problemstillinger. For eksempel har vi ikke analysert hvilken rolle overføringer til kommunesektoren bør spille i den samlede regionalpolitikken. Hvorvidt det av regionalpolitiske grunner er ønskelig å unngå sterke reduksjoner i overføringene til utkantkommunene, er følgelig et spørsmål som ligger utenfor utvalgets kompetanse. Vi vil dog peke på at det finnes en rekke ordninger for ekstraordinær kompensasjon av kommuner i Nord-Norge. Arbeidsgiveravgiften er betydelig lavere; til dels er det fritak for avgiften³, og innenfor helse- og skolesektoren finnes det flere øremerkede tilskudd.

I nåværende inntektssystem er det relativt store midler som fordeles etter skjønn, ca. 2,3 milliarder kroner. På lang sikt er det ønskelig at skjønnsmidlene reduseres. Siktemålet er å lage et inntektssystem som best mulig fanger opp forhold som skaper utgiftsbehov. Inntil videre ansees det imidlertid som nødvendig å beholde skjønnsmidlene. Spesielt kan de brukes til å dempe eventuelt store umiddelbare virkninger for enkeltkommuner av endringer i rammeoverføringene.

Det erkjennes at endringer i systemet som får betydelige virkninger for enkeltkommuner, kan skape vanskeligheter på kort sikt. Derfor foreslås en overgangsordning. Denne utformes etter utvalgets syn best ved å gi en vekt på 20% på tilskudd etter inntektssystemets kriterier, og 80% vekt på forrige års tilskudd. Forrige års tilskudd bør dog korrigeres for endringer i kriterieverdier for å kunne ta hensyn til endringer i befolknings sammensetning.

MEDLEMSKAP I 

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

**Be om informasjon i sekretariatet,
telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55**

LARS WILHELMSSEN, HUSBANKEN:*

Kommentar til Rattsø-utvalgets innstilling¹

Rattsøutvalget har gjort en grundig jobb på kort tid. Utvalget gir tilslutning til de prinsipper det nåværende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunen bygger på. Utvalgets viktigste bidrag er en grundig gjennomgang av kostnadsnøklerne for utgiftsutjamningen, og en justering av den tekniske utformingen av systemet som gjør det enklere å forstå og bruke. Fordelingskonsekvensene av utvalgets forslag setter søkelyset på målkonflikten mellom regionalpolitikk og ønsket om et mest mulig likeverdig kommunalt tjenestetilbud i hele landet. Utvalget bør ikke beskyldes for å snikinnføre kommunesammenlutninger.

INNTEKTSFORDELINGEN MELLOM KOMMUNENE: EN BORTGJEMT DEBATT SOM HAR NÅDD RIKSMEDIA

Inntektsfordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommunene var lenge et bortgjemt tema i norsk politisk og faglig debatt. Den aktive interessen har vært begrenset til kommunesektorens egen krets og til distriktsmedia som har fokusert på kommuner i eget nedslagsfelt.

Slik er det ikke lenger! En gradvis oppvåking har skjedd, og de siste par årene har debatten også inntatt riksmidia. Når nå Rattsøutvalget legger fram sin innstilling til justeringer av inntektssystemet, preges hele media-bildet av begivenheten.

Det er svært positivt at vi har fått en bred interesse for dette viktige spørsmålet. De kommunale inntektene utgjør rundt 20 pst av bruttonasjonalproduktet. Fordeling og bruk av disse inntektene preger velferds-Norge på en fundamental måte. I valg av system og aksept av faktiske fordelingskon-

sekvenser møtes en rekke viktige nasjonale politiske avveinger, bl.a. knyttet til offentlig styring, regionalpolitikk og utforming av den offentlige velferdssektoren. Vi trenger en bred offentlig debatt skal vi kunne nå fram til et fordelingssystem som er både faglig og politisk godt forankret.

Innføringen av det nåværende rammetfinansieringssystemet – *Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene* – må få sin del av æren for at denne debatten nå endelig har skutt fart. Før innføringen av inntektssystemet i 1986 var den kommunale finansieringsordning så komplisert og fragmentert at rimelig enkle sammenlikninger kommunene i mellom i praksis var umulig. Inntektssystemet har siden starten blitt gradvis forbedret med sikte på innsyn og forståelighet. Selv om det som system er komplisert, gir det mulighet for presentasjon av resultater som er forståelige. Tre punkter har særlig bidratt til dette:

- * Den systematiske bruken i analyser og argumentasjon av begrepet «frie inntekter», dvs summen av skatter og rammeoverføringer
- * Offentliggjøring av kommunefordelte beregninger som viser «korrigert inntekt», dvs forskjellen mellom faktisk inntekt og teoretisk inntekt dersom inntektssystemets normer for utgiftsbehov alene blir lagt til grunn
- * Endringene i 1994 da de regionalpolitiske begrunnede ekstraoverføringene til Nord Norge ble skilt ut og synliggjort.

Andre utviklingstrekk har også bidratt. I slutten av 80 åra fikk vi en utvikling hvor arbeidsledigheten økte og skattegrunnlaget sviktet, ikke minst i de sentrale strøk av landet. Skatteutviklingen ble svak og svakere

enn landsgjennomsnittet i en rekke kommuner med relativt godt skattegrunnlag. Siden disse kommunen ikke ble omfattet av sikkerhetsnettet i skatteutjamningen, fikk de en svak inntektsutvikling. Samtidig ble kommuner andre steder i landet hjulpet av skatteutjamningen og også av at skatteutjammingsnivået gradvis ble satt opp. En viss omfordeling av det rammetilskuddet som blir fordelt etter skjønn, var ikke nok til å kompensere for dette. Begrepet «fattigkommuner» oppsto. Sjekker en etter vil jeg tro at svært mange av disse er karakterisert ved at de har et skattenivå som ligger like over utjammingsgrensen og at de tradisjonelt har blitt tilført lite eller intet av skjønnstilskudd.

Et skarpt og kritisk søkelys har derfor rammet inntektssystemet. Gir det fordelingsresultater som tilsvarer ambisjonene om en rettferdig inntektsfordeling basert på at alle kommuner skal settes i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud? Rattsøutvalget kommer som en foreløpig oppsummering på den debatten som har vært ført.

STORT BEHOV FOR EN GJENNOMGANG AV INNTEKTS-SYSTEMET

Det er på høy tid at det kommer en grundig faglig gjennomgang av prinsipper for og kriterier i et statlig fordelingssystem for rammetilskudd til kommunene. Det er nå snart 15 år

* Lars Wilhelmsen er administrerende direktør i Husbanken. Han var i Finansdepartementet 1972–1982, og i Kommunaldepartementet 1982–1994.

¹ Betegnelsen «kommune» er i den generelle drøftingen brukt om både kommuner og fylkeskommuner. I den konkrete drøftingen av enkeltelementer i forslaget har jeg bare kommentert forslag angående (primær)kommunene.

siden Hovedkomiteen for lokalforvaltningen la fram sin innstilling om emnet. Denne innstillingen maktet ikke via faglig analyse og bruk av objektive kriterier, å svare på spørsmålet : hva er en rettferdig inntektsfordeling. De foreslåtte kriterier (særlig inndelingen av kommunene i 8 utgiftsbehovgrupper) var valgt med det klare formål å redusere omfordeling i forhold til den daværende inntektsfordelingen. Innstillingen gav heller ikke noe godt teoretisk grunnlag for å lage et fordelingsystem. På dette området ble derfor komiteens forslag ikke fulgt opp.

På kort tid ble det derfor i Kommunaldepartementet laget en skisse til et helt annet system. I ettertid er det ikke vanskelig å se at resultatet ble preget av den korte tiden, manglende erfaringsgrunnlag og manglende kompetanse på feltet, både i statlig og kommunal administrasjon, og i forsknings- og utredningsmiljøene. På et så viktig område som kriterier for utgiftsutjamning ble systemet sterkt preget av utformingene av de da eksisterende øremerkede rammetilskuddsordninger, f.eks. på helsesektoren.

Etter at det ble tatt i bruk i 1986, har inntektssystemet vært utsatt for hyp-pige endringer både som følge av store ansvarsendringer i kommunesektoren, og som følge av politisk press fra ulike kommunegrupperinger. Allerede våren 1986 ba Stortinget om den første nyvurdering av systemet. Dette har ført til at utviklingen av inntektssystemet disse årene tildels har fått preg av klatting. Først etter omleggingen fra og med 1994, som altså ble designet i 1992/93, har en maktet å bremse litt på de stadige endringene og si at nå må vi ta en grundig samlet gjennomgang før nye endringer gjennomføres.

RATTSØUTVALGET BYGGER VIDERE PÅ EKSISTERENDE INNTEKTSSYSTEM

Rattsø-utvalget har jobbet et snaut år og utvalget må få honnør for den grundige jobben som er gjort innenfor denne tidsfristen. Når det har vært mulig skyldes det nok at utvalget ganske raskt har funnet at de har kunnet

bygge på de prinsipper og den hovedutforming som ligger i det eksisterende inntektssystemet. Sentralt står skillet mellom inntektsutjamning og utgiftsutjamning, full utjenningsgrad når det gjelder utgiftsbehov, kostnadsnøkler for utgiftsbehov som kan fungere uavhengig av tilskuddsrammenes størrelse, inntektsutjamning knyttet til et minstenivå for skatt pr innbygger og behovet for en overgangsordning som kan takle stadige og varierende endringer.

Viktig har det også vært at det i dag, ikke minst som følge av den debatten som føres, eksisterer et helt annet forsknings- og utredningsgrunnlag enn tidligere.

Utvalget foreslår endringer av betydning på fire områder:

- * Kriterier og vektlegging i kostnadsnøkler for utgiftsbehov endres. Storbytillegg o.l. byttes ut med sosioøkonomiske variable
- * Skatteutjamningen skal baseres på delvis kompensasjon (90 pst) og utjenningsnivået økes
- * Det introduseres en enkel overgangsregel som skal redusere inntektsbortfall de første årene som følge av kommunesammenslutning
- * Det foreslås at den fulle utgiftsutjamningen skal modelleres på en annen måte. Begrepet egenfinansieringsandel forsvinner og et innbyggertilskudd innføres i utgiftsutjamningen

REDUSERT SMÅKOMMUNE- OG DISTRIKTSPROFIL

Den største dramatikken i Rattsø-utvalgets innstilling er knyttet til gjennomgangen av kostnadsnøkler som brukes til utgiftsutjamningen. Her har utvalget gjort en grundig jobb, som trengtes. Det faglige fundamentet for de eksisterende nøkler er tildels vaklende som følge av den lappeteknikk som har preget utviklingen av systemet til nå.

Det er ikke vanskelig å være enig med utvalget når det sier at det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner. Man må se i øynene at det ikke er mulig å nå helt

fram bare ved å basere seg på empiriske analyser. Til det er kommuneverden for komplisert og mangslungen. Faglige analyser må derfor suppleres med faglig basert skjønn og sunn fornuft. Hvis noen spør hvor grensen går mellom faglig skjønn og politisk skjønn, vil ikke jeg svare på det. Det viktige er at en søker å utnytte det faglige grunnlaget så langt det rekkes med sikte på å redusere usikkerhetsintervallet mest mulig. Hvis dette er gjort, og det er klart redegjort for hvor skjønnnet overtar for det empirisk baserte, så er det gjort en god jobb. Rattsø-utvalget har ikke noe å skamme seg over her.

Utvalget diskuterer bruken av normative modeller og statistiske analyser som metode for å beregne utgiftsbehov. Det vises til at normative modeller har den uheldige side at de normer som etablers kan oppfattes som statlige normer for hvordan tjenesten bør organiseres lokalt. Jeg syns ikke det kan legges avgjørende vekt på et slikt argument, og mener at en faglig bør kunne enes om at det er ønskelig så langt som mulig å bruke denne metoden.

Når utvalget ikke har kommet lenger med normative modeller enn det som allerede ligger inne i inntektssystemet, skyldes nok det først og fremst at det er svært arbeidskrevende å lage slike modeller. Det er bare den utskjulte Agdermodellen for utgiftsbehov på grunnskoleområdet som nyttes. Utvalget justerer modellen og bruker avledede resultater i kostnadsnøkkel. I lys av den heftige diskusjon det har vært om denne modellen er det i seg selv et viktig resultat av utvalgsarbeidet. Mye av motstanden mot Agdermodellen har imidlertid egentlig vært en motstand mot prinsipielle egenskaper ved et rammefinansieringssystem. Systemet har vært kritisert for å oppmuntre til skolesentralisering, og Agdermodellen har feilaktig fått skylden. Det er vel derfor ikke grunn til å tro at alle grupper som har hevet røsten i denne debatten vil bli tause nå.

I hovedsak har utvalget i sin gjennomgang av utgiftsbehov basert seg på statistiske analyser med basis i kommuneregnskapstall. To resultater av denne gjennomgangen peker seg ut

- * sterk reduksjon av kompensasjonen for smådriftsulemper, dvs reduksjon av vekten på basiskriteriet
- * redusert vekt på merkostnader forbundet med spredt bosetting.

Jeg tror det er åpenbart riktig, ut fra en faglig vurdering av merkostnader ved et likeverdig tjenestetilbud, å redusere vekten på disse kostnadskomponentene. Jeg har ikke grunnlag for å vurdere om utvalget har truffet blink. Det underlagsmaterialet som dokumenteres er ikke slik at det kan gi svaret med to streker under. Den endelige vektleggingen må også baseres på skjønn.

Reaksjonene på utvalgsinnstillingen til nå viser at det er rundt småkommuner og distriktsprofil slaget vil stå. De regionale omfordelingseffektene av utvalgets forslag er store og diskusjonen om i hvilken grad inntektsystemet bør fange opp slike hensyn må komme. Utvalget forutser selvsagt dette og argumenterer for at slike hensyn i såfall ikke bør kludre til utgiftsutjamningen, men ivaretas av egne tilskudd. Det eksisterende Nord-Norge-tilskuddet er jo allerede et eksempel. Jeg er enig med utvalget i dette synet. Det synliggjør de politiske valg som er gjort og gir grunnlag for en ryddig debatt.

Det er i denne sammenheng verd å merke seg at utvalget ikke går inn for å korrigere for den regionalte differensierte arbeidsgiveravgiften i beregning av utgiftsbehov. Det gis en grei argumentasjon for det, men det kan også hevdes at dette står noe i motstrid til utvalgets hovedsyn på regionalpolitikk og inntektsystem.

NY INNTEKTSUTJAMNING – ØKTE UTJAMNINGSAMBISJONER

Inntekts- eller skatteutjamningen av kommunene har røtter tilbake til før inntektssystemets inntreden på arenaen. Ordningen har hele tiden vært konstruert rundt et fastsatt minstenivå for skatt pr innbygger. Kommuner med lavere skatteinntekter har fått kompensert dette fullt ut med tilskudd. Ordningen har altså fungert slik at inntektsnivået til kommuner med skatteinntekter under minste-

grensen har vært uavhengig av variasjoner i skatteinntangen. I senere tid har en også innført ordninger med delvis trekk i tilskudd for kommuner med skatteinntekter over et gitt nivå.

Inntektsutjamningsordningen reflekterer et hovedtrekk i finansieringen av kommuneforvaltningen. Det foretas en avveining mellom ønsket om at *verdiskapingen lokalt* gjennom skatteinntektene, skal påvirke disponible inntekter, og ønsket om at alle kommuner skal være *like godt i stand til å løse sine oppgaver*. Det er altså ikke slik mange synes å tro at Stortinget egentlig har lagt opp til likestilling mellom alle kommuner. Det har vært et bevisst valg at enkelte kommuner skal kunne ha et bedre inntektsgrunnlag og dermed et bedre tjenestetilbud enn andre. Hvor stor vekt verdiskapingsargumentet har hatt, har til nå kunnet avleses av høyden på minstenivået i inntektsutjamningen.

Rattsøtvalget foreslår to endringer. Minstenivået heves betraktelig. Det gis ikke lenger 100 pst., men 90 pst. kompensasjon. Den sterkeste effekten her er økingen av minstenivået. Utvalget går klart inn for større vekt på utjamning og mindre vekt på at verdiskapingen lokalt skal telle.

Avveilingen mellom de to hensyn er et klart politisk valg. Dette understreker utvalget. Det legges også fram beregninger basert på alternative utjamningsambisjoner, som kan være underlag for den prinsipielle diskusjon om utjamningsgrad som bør skje i de politiske fora.

Utvalgets begrunnelse for å gå bort fra full kompensasjon for lave skatteinntekter er forholdsvis difus. Det legges noe vekt på insentiveffektene. Systemet skal oppmuntre kommunene til å satse på næringsutvikling og verdiskaping i egen kommune ved å la dem beholde noe av gevinsten selv. Det er tvilsomt om forslaget vil ha vesentlige effekter i denne retning. De fleste kommuner, antakeligvis alle, er nok allerede svært opptatt av å utvikle næringsliv og skape arbeidsplasser i egen kommune. Det er neppe motivasjonen det står på. Utvalget er selv inne på en slik argumentasjon både når det drøfter arbeidsledighet som et

kriterium i utgiftsutjamningen, og ved diskusjonen av inntektsutjamningen. Utvalget har så vidt nevnt, men ikke drøftet, om forslaget kan ha effekt på kommunene som skatteinndrivere. Jeg ser ikke bort fra at ordningene kan ha en positiv effekt her.

Begrunnelsen for å gå bort fra full kompensasjon synes først og fremst å være at det er et svakt mottrekk til det økte nivået for inntektsutjamningen. Man ønsker å få både i pose og sekk, – og får det kanskje.

FRIVILLIGE KOMMUNESAMMENSLUTNINGER GJENNOM TVANG?

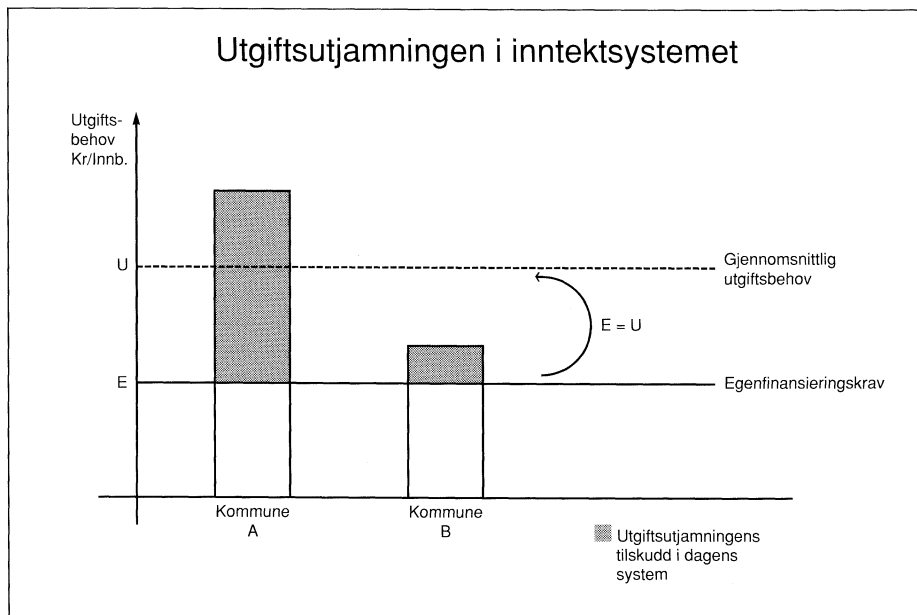
Det står ikke til å nekte at noe av interessen rundt Rattsøtvalget henger på spørsmålet om hva som skal skje med kommuneinndelingen i Norge. Har Rattsøtvalget laget en modell som ad økonomisk vei vil tvinge småkommuner til å slå seg sammen?

Utvalgets forslag har som klar konsekvens at små kommuner gjennomgående får mindre å rutte med. En direkte effekt av dette er selvsagt også at sammenslåing vil gi mindre inntektstap enn i nåværende system. I tillegg har utvalget foreslått en egen overgangsordning som vil sikre de sammenslåtte kommunene mot inntektstap de første fem årene, men deretter er det forutsatt at stordriftsfordeler kan realiseres.

Jeg syns ikke en kan si at utvalgets forslag er modellert med sikte på å motivere til kommunesammenslåinger. Utvalget har gjort som tidligere, tatt den eksisterende kommunestruktur som gitt, og forsøkt på en objektiv måte å beregne utgiftsbehov i de kommunene vi har i dag. Etter mitt syn er det det eneste fornuftige utgangspunkt så lenge det er Stortinget og statlige myndigheter som fastsetter kommunegrensene i Norge. Kommunegrensene må fastsettes ut fra mange andre samfunns-hensyn enn det som ligger i effektiv stordrift av offentlige tjenester. Derfor må den enkelte kommune få inntekter som også avspeiler de kostnadsforhold som geografien bestemmer.

UTGIFTSUTJAMNING MED EGENFINANSIERINGSANDEL LIK 1

Egenfinansieringsandelen er antakeligvis det element i det eksisterende inntektssystem som kompliserer det mest. Egenfinansieringsandelen er lik for alle kommuner og definert som den andel av kommunenes samlede utgiftsbehov som dekkes av «egne inntekter», dvs. skatt pluss inntekts- (skatte)utjamnende tilskudd. Den har altså en verdi mellom 0 og 1. En sentral forutsetning for logikken i systemet er at alle kommuner skal være i stand til å oppfylle egenfinansieringskravet. Hvorfor begrepet egenfinansieringsandel trengs framgår av figuren



Kostnadsnøkkelen for utgiftsbehov måler utgiftsbehov for alle kommuner lik totalthøyden på søylene. Fordelingen gjennom det utgiftsutjamnende tilskuddet skal imidlertid representere utgiftsbehov utover det som dekkes gjennom «egne inntekter», altså høyden på søylene over E. For å få til dette, må utgiftsbehovet til den enkelte kommune korrigeres med egenfinansieringsandelen, som er E dividert med gjennomsnittlig utgiftsbehov, U.

Utvalget presiserer sterkt at de også på dette området har fulgt det samme prinsipp for utgiftsutjamning som i

eksisterende system. Hva er det da utvalget har gjort som gjør at det blir kvitt denne størrelsen? Svaret er ikke lett å lese ut av innstillingen. Her kunne utvalget gjort en bedre jobb. Jeg prøver meg med et svar på utvalgets vegne; jo, man øker ganske enkelt «egne inntekter» slik at egenfinansieringsandelen blir lik 1.

Dette gjøres ved å omgjøre det utgiftsutjamnende tilskuddet til et tilskudd som fordeles pr. innbygger. Dette tilskuddet plusses på skatt og inntektsutjamnende tilskudd slik at alle kommuner *forutsetningsvis* får «egne inntekter» lik gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger. E settes lik U og egenfinansieringsandelen blir 1. En underliggende forutsetning er da

samme kunne derfor vært oppnådd om man økte inntektsutjamningsnivået slik at man nådde opp til gjennomsnittlig utgiftsbehov pr. innbygger. Det utgiftsutjamnende tilskuddet ville da forsvinne som et tilskudd med egen ramme. Inntektsutjamningsnivået vil bli entydig bestemt av de til enhver tid eksisterende tilskuddsrammer. Utvalgets forslag er bedre. Det innebærer at man kan beholde grad av inntektsutjamning som en styrbar parameter i systemet og dermed ta hensyn til andre politiske og samfunnsmessige hensyn enn ren utgiftsutjamning.

Fordelene med å bli kvitt egenfinansieringsandelen som en del av systemet er flere, og utvalget har lagt stor vekt på disse. Foruten den forenklingseffekt som oppnås pekes det på at man oppnår større stabilitet fra år til år i inntektsfordelingen, og at man kan bedrive makroøkonomisk tilpassning av kommunesektorens inntekter gjennom rammetilskuddene uten utilsiktede fordelingsvirkninger.

Jeg har en mistanke om at de to siste effektene ikke først og fremst henger sammen med den prinsipielle utformingen av dagens inntektssystem, men av hvordan egenfinansieringsandelen faktisk beregnes. Den beregnes med utgangspunkt i data, til dels anslag, fra året *før* budsjettåret. Logikken tilsier at egenfinansieringsandelen burde beregnes med utgangspunkt i data fra samme år som budsjettåret slik at konsistens mellom alle parametre kunne sikres. Bl.a. kommunenes behov for tidsnok informasjon til budsjettarbeid, har ført til at en har ønsket å fastlegge flest mulig parametre i systemet tidligst mulig. Neste års tilskuddsrammer blir jo kjent først i begynnelsen av oktober og endelig fastlagt først i slutten av desember. Etersom størrelsen av tilskuddsrammene likevel har klare fordelingsvirkninger kan en godt spørre om dette har vært meningsfullt.

Jeg ser på utvalgets forslag som et framskritt. Det vil gi mer forutberegnelige resultater, bli enklere å forstå, enklere å etterregne og enklere å bruke i makrostyringen av kommunesektorens inntekter.

Jeg reiser spørsmål om ikke modellen trekker med seg en eksisterende svakhet. Det forutsettes at alle kommuner vil være i stand til å dekke gjennomsnittlig utgiftsbehov hvis de har skatt lik minstenivået i skatteutjamningen pluss sin del av det innbyggerfordelte tilskuddet. Gjennomsnittlig utgiftsbehov beregnes imidlertid fra utgiftsiden og ikke fra inntektsiden. Det settes lik samlede netto driftsutgifter for de aktuelle tjenester som skal dekkes. Vil ikke kommunenes inntekter fra skatt over minstenivået, skjønnstilskudd og eiendomskatt medføre at netto driftsutgifter blir høyere enn skatt lik minstenivået pluss innbyggerfordelt tilskudd? Er

dette en logisk brist i systemet? I tillegg vet vi at slike inntekter er svært ujamnt fordelt kommunene imellom. Hvilke effekter har egentlig dette på fordelingsresultatene i systemet? Jeg kan ikke se at utvalget har drøftet dette.

AVSLUTNING

Rattsø-utvalget skal ha honnør for å ha gjort et godt faglig arbeid på kort tid. Det befester et rammetilskuddssystem med inntekts- og utgiftsutjamning som en egnet måte å styre og fordele tilskudd til kommuner. Hovedeffekten av utvalgets forslag er at vi får en flatere inntektsfordeling mellom

kommunene og mellom fylkeskommunene. Dette resultat bør kunne mottas positivt av de mange som er bekymret for at vi har for store ulikheter i tjenestetilbud kommunene og fylkeskommunene i mellom. En flatere inntektsfordeling betyr samtidig en overføring av midler fra mange små kommuner i utkantstrøk til folkerike kommuner i sentrale strøk.. Utvalgets forslag går derfor rett inn i diskusjonene om hvilken regionalpolitikk vi skal ha i Norge. Utvalgets forslag avdekker på denne måten en av de mange målkonflikter våre politikere må stri med . Det vil bli spennende å følge den videre politiske behandling av forslaget.



Kredittilsynet har til oppgave å se til at institusjonene i finansmarkedet, forsikringsselskapene, verdipapirhandelen, eiendomsmegling, inkasso, regnskapsfører- og revisjonsvirksomhet virker på en hensiktsmessig og betryggende måte.

→ RÅDGIVER (MAKROØKONOM) til Finans- og forsikringsavdelingen

Kredittilsynet har iverksatt et makroøkonomisk overvåkingsprogram hvor man følger utviklingstrekk i internasjonal og nasjonal økonomi som i gitte situasjoner kan true stabiliteten i finansinstitusjoner. Det er opprettet en egen prosjektgruppe med deltakelse fra flere avdelinger. Prosjektet har en styringsgruppe som ledes av kredittilsynsdirektøren.

Rådgiveren skal delta i den gruppen i Kredittilsynet som utfører arbeidet.

Stillingen ønskes besatt med sosialøkonom eller siviløkonom med faglig tyngde og erfaring innen makroøkonomisk analysearbeid.

Kvinner oppfordres til å søke.

Stillingen lønnes etter Statens lønnsregulativ, **lønnstrinn 41-47 (kr 259.600,- til 290.600,- pr. år).**

For særlig kvalifiserte søkere kan høyere avlønning vurderes.

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til rådgiver Emil Steffensen eller rådgiver Hilde Olsen i tlf. 22 93 98 00.

Søknadsfristen er 29. februar 1996.

KREDITILSYNET

Kontoradresse: Østensjøveien 43,
Postboks 100 Bryn, 0611 Oslo. Tlf.: 22 93 98 00.
Fax. 22 63 02 26

LEO ANDREAS GRÜNFELD:*

Det 18. nasjonale forskermøte for økonomer

– Året vi fokuserte mindre på miljø og mer på næringer og vekst

Det nasjonale forskermøte for økonomer ble i år lagt til Universitetet i Oslo i lokalene til det samfunnsvitenskapelige fakultet på Blindern. Både antall deltakere (totalt 147, se ellers tabellen) og påmeldte bidragsytere slo alle tidligere rekorder, men dette syntes ikke å påvirke arrangementskomiteens prisverdige arbeid for å gjennomføre det som skulle bli en svært vellykket konferanse.

Også i år ble det presentert et stort antall miljø- og ressursøkonomiske studier (10 bidrag), men dersom mengden av artikler blir tolket som en indikator for hvilket emneområde økonomene i dag er mest opptatt av, så fremstår forskning på næringsøkonomi og vekst (nærmere 20 av 64 bidrag) som en desidert vinner. Dette var da også tema for de tre inviterte foredragene.

Konferansen ble åpnet av rektor Dr. Juris Lucy Smith som på bakgrunn av sin utdanning valgte å fokusere på forholdet mellom jurister og økonomer. Hun hevdet at det 20. århundre var å betrakte som økonomenes sekel og at denne faggruppens suksess delvis hadde gått utover juristenes posisjon. Med spesiell henvisning til USA ble vi fortalt at god kjennskap til samfunnsøkonomi er en forutsetning for godt juridisk arbeid og at dette forhold ble reflektert i landets evne til å integrere de økonomiske og juridiske studier. Rektor Smith hevdet også at en rekke jurister med en hang til såkalt «arm-chair reasoning» hadde mye å lære av den metode som benyttes blant økonomer innen academia. Denne påstand ble møtt med dels kry og dels selverkjennende latter fra deltakerne og stod i sterk kontrast til foreleserens åpningssitat, hentet fra en av våre opplyste og riksdekkende fjernsynskanaler: «Stortinget har nå bestemt at forskere og økonomer skal utrede kostnadene ved innvandring...». Smith påpekte også det hun mente var en uheldige utvikling i antallet studenter ved sosialøkonomisk institutt. I motsetning til vekst ved de andre fagene på fakultetet har antallet studenter her falt de siste årene.

Jan Fagerberg ved NUPI var førstemann ut med sin inviterte forelesning under tittelen *teknologi, politikk og vekst*, delvis hentet fra hans oversiktsartikkel over samme tema i Journal of

Economic Literature. Fagerberg presenterte tre perspektiver på vekst; *det neo-klassiske* der Solows vekstteori står sentralt, *det Schumpeterianske* perspektiv der innovasjon, læring og teknologioverføring/spredning fremstår som viktige forklaringsmekanismer, og til sist *endogen vekst* perspektivet hvor Paul Romer, Elhanan Helpman og Gene Grossman har levert viktige bidrag. Arbeider som sorterer under det sistnevnte perspektiv er alle i større eller mindre grad også myntet på å forklare utviklingen i de faktorer som bidrar til vekst. Fagerberg mente å se betydelige likhetstrekk mellom de to sistnevnte perspektivene og hevdet at de i motsetning til det neo-klassiske perspektivet motiverer bruk av offentlige virkemidler for å fremme et lands vekst. Det neo-klassiske perspektivet ble kritisert på vesentlige punkter under henvisning til at brorparten av de empiriske studier indikerer at landenes produktivitet ikke konvergerer over tid og at produktivitetskonvergens hovedsakelig observeres blant grupper av land. For å forstå den vekstutvikling vi observerer i forskjellige deler av verden, hevdet følgelig foreleseren at det er nødvendig å kartlegge hvorvidt overføring av teknologi og kunnskap er et lokalt, nasjonalt, regionalt eller globalt fenomen. Avslutningsvis ble det pekt på svakheter ved en rekke såkalte tverr-nasjonale «Barro regresjoner» som indikerer at *kun* investering i realkapital bidrar til BNP vekst.

Under de første parallelle sesjoner ble det blant annet presentert en rekke studier knyttet til arbeidsledighet. Vidar Ringstad og Knut Løyland la frem en økonometrisk analyse av forventet inntektstap som resultat av lediggang. Arbeidsledighet i analysens forperiode gav en ikke uventet 20 prosents reduksjon i inntektstap.

* Leo Andreas Grünfeld, cand. polit. fra Universitetet i Oslo, 1993, er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå.

sjon i forventet inntekt samt en uventet reduksjon på 40 prosent for de som gikk på tiltak i forperioden. Løyland hevdet at forklaringen bak det store tallet kunne knytte seg til utvelgelsen av tiltakskandidater, mens enkelte tilhørere pekte på mulige svakheter i data-materialet. Erik Hærnes og Oddbjørn Raaum foreleste over arbeidsledighets varighet blant ungdom. En høyst imponerende sammenkobling av data gjorde det mulig å ta hensyn til at unge svært ofte forlater arbeidsstyrken. I så måte ble det hevdet at SSBs og arbeidsdirektoratets varighetsmål gir for lave verdier fordi mange unge har korte opphold i sin registrerte ledighet uten å få jobb. Undersøkelsen indikerte at tenåringer er ledige *kun* fordi de er tenåringer. Karl O. Moene presenterte en modell for hvordan både høy og lav ledighet kan observeres under den samme økonomiske struktur. Modellen er utviklet i samarbeid med Ragnar Nymoen og Michael Wallerstein og tillater dynamisk bedriftstilpasning med hensyn til sysselsettings-policy. Mekanismene tilsier at dersom ledigheten er lav så vil bedriftene være forsiktige med å gi slipp på arbeidskraft også når etterspørselen er lav. I motsetning vil det være lett å hyppig bytte ut arbeidskraften dersom ledigheten er høy, følgelig opprettholdes ledigheten på et høyt nivå. Som kommentator pekte Erling Barth på problemer i overgangen fra teori til empiri, og enkelte andre stilte spørsmålsteget ved modellens likevektssegenskaper.

I en parallell sesjon ble det forelest over empirisk næringsøkonomi der blant annet Torbjørn Hægeland viste hvordan man kan konstruere en indikator for næringsstøtte som tillater bedriftene å produsere differensierte produkter under monopolistisk konkurranse. Indikatorens egenskaper ble illustrert med en beregning av næringsstøtten til 17 norske industrier. Samtidig presenterte Pål Boug i samarbeid med Knut Anton Mørk og Trond Tjemsland en økonometrisk analyse av den finansielle deregulering og virkningen på privat konsum i Norge på 80-tallet. Forfatterne fremla tydelige indikasjoner på at likviditetsskrankene var bindende opp til midten av tiåret.

Det ble vist at konsummønsteret etter 1985 støttet opp under forward-looking hypotesen, i og med at bortfallet av skranker slo ut i redusert konsum relatert til nåtidig disponibel inntekt.

I sesjonen for studier av påvirkning og allokering viste Christian Riis og Derek Clark at de bedrifter som samfunnet verdsetter minst vil øke sin løb-aktivitet dersom byråkraten (den som fordeler en produksjonslisens) velger å ta hensyn til samfunnets verdsetting av bedriftenes virksomhet. Kjell Erik Lommerud presenterte en artikkel skrevet sammen med Kai A. Konrad hvor det på en fremragende måte ble vist hvordan interregionale kollektive goder (eksempelvis vedlikehold av kunst og bygninger) kan finansieres i en løst knyttet union (eksempelvis EU). Det ble hevdet at dersom *a priori* bestemte nasjonale skatteinntekter med inndrivningskostnader blir fordelt mellom landene ved hjelp av såkalte Nash-forhandlinger, så vil dette kunne lede til at det blir skaffet til veie for mye av det kollektive godet.

Under dagens siste økt ble det igjen presentert to næringsøkonomiske studier. Nils-Henrik Mørk von der Fehr analyserte enkelte aspekter ved såkalt overtalende reklame i en modell med differensierte produkter. Ved å kontrastere slik markedsføring med informativ reklame fikk vi illustrert hvordan etterspørselen kan endres og hvilke etterspørselsegenskaper som må ligge til rette for at reklame skal ha størst mulig effekt. Erling Holmøy viste hvordan en modell for monopolistisk konkurranse kan utvides til også å beskrive bedrifter med heterogen teknologi. Ved bruk av relativt enkle analytiske grep ble det fremlagt rutiner for beregning av antallet bedrifter og deres produksjon i en næring. Teorien er ment å inngå i en ny versjon av Statistisk sentralbyrås generelle likevektsmodell for norsk økonomi. I sesjonen for kriminaløkonomi drøftet Erling Eide hvorfor de kriminelles vurdering av straff og gevinst teoretisk sett er relativt uavhengig av måten man spesifiserer funksjonen for forventet nytte. Tone Ognedal presenterte argumenter for hvorfor myndighetene bør bøtelegge bedriftenes overskudd i stedet for å sette boten i henhold til den

skade en bedrift forvolder i forbindelse med en ulykke. I så måte underbygger Ognedal den praksis norske myndigheter utøver i form av å bøtelegge de rike bedriftene mer enn de fattige.

Årets middag ble inntatt i Shippingklubbens noe stilforvirrende lokaler med flott utsikt over Rådhuskaia og indre fjordbasseng. Et titall kelnerer serverte deltakerne en vellaget helstekt oksekam med rikelige mengder vin. Professor Jon Vislie forsøkte i sin hovedtale å formidle historien om forskermøtets unnfangelse (visstnok initiert av Vidar Christiansen m.fl i det herrens år 1978 eller 1979) og spebarnsdager til de unge vordende generasjoner. Det ble harselert over størrelsen på den første middags budsjettunderskudd og at Norges Bank allerede på den tid viste «god budsjettskikk» ved å stå som sponsor og dekningsansvarlig.

Konferansens annen dag åpnet med et høyst engasjerende bidrag fra Tor Jakob Klette (SSB og Norges Handelshøyskole) som i lengre tid har inntatt en pionerrolle innenfor empirisk forskning på bedriftsutførelse ved bruk av mikrodata. Under flagget «Næringsutvikling og økonomisk vekst i et mikroøkonometrisk lys» gikk Klette til frontalangrep mot nyere teoretikere innen feltet næringsøkonomi. Til tross for at data viser en betydelig grad av heterogene produksjons- og kostnadsforhold innen næringer, er det utviklet svært lite teori som tar disse forholdene opp til vurdering. Klette mente å kunne observere en tendens blant teoretikere til i større grad å ignorere behovet for empirisk relevans og testing mot data. Foredragsholderen presenterte en del av de resultater han har frembrakt på området og viste spesielt til det faktum at forekomsten av stor-driftsfordeler i norsk industriproduksjon synes å være marginal. Det ble vist til at heller ikke dette aspektet synes å påvirke teoretikeres arbeid. Terje Lensberg fra Norges Handelshøyskole ble som en av de relativt få norske evolusjonsteoretikere innen økonomifaget invitert for å gi økonomstanden et innblikk i et nærmest eksplosivt voksende spesialfelt. I sin forelesning under tittelen «Evolusjonært perspektiv på bedriftsutførelse og konkurranse»

Tilholdssted	Antall Foredrag ^a	Antall Deltakere
Statistisk Sentralbyrå	17	(21)
Univ. i Tromsø/Univ. i Bergen/Univ. i Trondheim	12	(15)
Sosialøkonomisk institutt, Univ. i Oslo:	10	(19)
Forskningsinstituttene	10	(23)
Andre forskningsrettede institusjoner samt utlandet:	9	(18)
Norges Handelshøyskole:	8	(16)
Regionale høyskoler inkl. Norges Landbr. Høyskole:	6	(24)
Andre organisasjoner:	1	(11)

a: Antall foredrag er noe større enn det gjengitte tall i teksten (73 mot 64) fordi et bidrag med forfattere fra flere institusjoner telles tilsvarende antall ganger.

hevdet Lensberg at evolusjonsteoretiske er blitt stuerene blant økonomer først og fremst på grunn av en betydelig utvikling av modell og metodekunnskap innen feltene biologi og økonomi. Evolusjonsteorien anvendt på bedriftsutførelse tilsier at profittmaksimering ikke nødvendigvis behøver å være en bevisst handlingsnorm hos aktørene, men at evolusjon bidrar til at aktørene handler *som om* de maksimerer profitt. Videre ble det hevdet at evolusjonsteorier kan forklare det betydelige avvik fra rasjonell atferd man observerer i eksperimentelle såvel som hverdagslige spillsituasjoner. Eksempelvis kan sinne og frykt være evolusjonært motivert fordi slik atferd allerede har vist seg å være hensiktsmessig i tidligere situasjoner. Evolusjon kan i dag simuleres ved hjelp av computere som tillater naturlig seleksjon og mutasjoner basert på såkalt genetisk programmering. Lensberg avsluttet med å vise til forventede egenskaper ved bedrifter og næringer som opererer i turbulente omgivelser gitt at evolusjon faktisk er en drivkraft bak konkurranseutførelse.

Som i fjor ble det opprettet kun en sesjon for makroøkonomiske studier. Likevel skal det nevnes at enkelte av de bidrag som ble sortert under andre kategorier like gjerne kunne vært oppført i denne sesjonen. Halvor Mehlum presenterte en dynamisk analyse av et lands strukturtilpasning (handelslibe-

ralisering) og stilte spørsmål om hvilket tilpasningstempo som er optimalt dersom man står overfor stive lønninger og/eller kapital-friksjon. Meh-lum viste at en gradvis tilpasning ville gi større velferdsgevinster enn dersom man fjerner alle handelshindringer i ett. Håkon Vennemo hevdet at dette var et meget verdifullt bidrag i debatten om økonomisk transisjon, men kritiserte den del av analysen som relaterte seg til kapital-friksjon. Ved hjelp av en økonometrisk VAR-modell viste Hilde Bjørnland hvordan oljeprissjokk, etterspørselssjokk og tilbudssjokk virker på produksjon og sysselsetting på kort og lang sikt for Norge, UK og USA. Det mest oppsiktsvekkende resultatet var knyttet til det faktum at et oljeprissjokk virket negativt inn på den amerikanske økonomi også på meget lang sikt. Øystein Thøgersen presenterte en modell for analyser av fordeling av velferdsbyrden mellom generasjoner i forbindelse med et eksternt sjokk. I tillegg tok modellen hensyn til kostnader knyttet til opplæring. Det ble vist at en spredning over tid av den nødvendige skattebyrde ville være optimalt for å unngå at de nåværende generasjoner blir uforholdsmessig tungt belastet.

I den påfølgende sesjonsrunde åpnet undertegnede i samarbeid Taran Fæhn med en studie av mulige endringer i norsk handels- og industri-mønster som følge av de senest inn-

gåtte handelsavtaler. Ved hjelp av en relativt disaggregert generell likevektsmodell for Norge ble det vist at den samlede effekten på handel og industriproduksjon av den nye GATT-avtalen, EØS-avtalen samt OECD-avtalen om fjerning av støtte til skipsbyggingsindustrien, kan antas å bli betydelig. Spesielt ble det hevdet at avtalene både vil øke produksjon av og handel med høyt bearbejdede produkter på bekostning av råvareproduksjon og varer med lavere bearbejdingsgrad. I en parallell sesjon ble et av Tor Jakob Klette's arbeider fremlagt. Hans medforfatter Svein Erik Førre viste hvor vanskelig det er å si noe konkret om effekten av forskning og utvikling på jobbskapning i norske bedrifter. Førre kunne fortelle oss at man på bakgrunn av et datasett som dekker 80 prosent av landets industrisysse-ling, ikke finner noen sammenheng mellom FoU og jobbskapning. I tillegg fant forskerne indikasjoner på at jobbsikkerheten i FoU-intensive bedrifter har vært relativt lav fra midten av 80 årene og opp til i dag. Nils-H. Mørk v. d. Fehr viste i sin kommentar lite begeistring for bruken av ordet «Job Creation» og mente at man like gjerne kunne kalle det sysselsetting.

I et meget underholdende og interessant bidrag fra Erik Reinerts (NUPI) og Arno Daastøls side fikk publikum en oversikt over vekst og innovasjonsteorier fra Rennessansens tid og opp til vårt århundre. Det ble vist til historiske inspirasjonskilder for nyere teoretikere og næringspolitiske virkemidler i de italienske bystatene. Rennessansens betydning for menneskets syn på naturen ble fremhevet som en primær forklaringsfaktor bak vår tids fokusering på innovasjon og vekst, mens gjennomspadagelsens (les det engelske ordet *research*) sentrale plass i forskning og utvikling ble støttet.¹ For de litt vitenskapshistorisk interesserte anbefaler jeg på det varmeste denne artikkelen. I en av de siste sesjonene be-

¹ Her passer det seg å nevne at det under en rekke av konferansens bidrag ble drøftet hvorvidt det er et prekært behov for å finne genuint nye teorier i økonomifaget og det ble hevdet at god forskning vanligvis springer ut fra ny kobling av gamle ideer.

skrev Lars Håkonsen egenskaper ved optimale vareskatter under forutsetning av at man har bindende CO₂-restriksjoner og Kjetil Bjorvatn foreleste over virkningen av reduserte transportkostnader på industrialisering, handel og migrasjon.

Dersom man studerer programmets 64 bidrag finner man at Statistisk sentralbyrå stiller sterkt som en av landets hovedleverandører av økonomisk forskningsmateriale. De regionale høyskolene og landets selvstendige

forskningsinstitutter skal også ha en honnør for god deltakelse og solide bidrag. I lys av «beregninger» presentert i tabellen kom heller ikke de tradisjonelt «tunge» bidragsyterne fra universitetene og handelshøyskolen dårlig ut. På generalforsamlingen bestemte man at neste års møte skal holdes ved Universitetet i Bergen i perioden 6. til 7. januar. Mengden bidrag ble også drøftet og man kom frem til at dersom den stiger utover årets nivå må man vurdere å begrense antallet

gjennom en enkel referee-prosess. Gaute Torsvik og Bertil Tungodden ble valgt inn som nye komitede medlemmer. Avslutningsvis er det en stor glede å få takke programkomiteen ved Fredrik Wulfsberg, Tore Nilssen, Bjørn Sandvig, Kjell Gunnar Salvanes og Arild Hervik for en ypperlig konferanse. En takk går også til Inger Kurås i Sosialøkonomenes forening og alle de ved Sosialøkonomisk institutt som bidro til at vi deltakere fikk hygge oss i lærerike omgivelser.

Sosialøkonomprisen 1995¹

Etter forslag fra bedømmelseskomiteen for Sosialøkonomenes forenings pris for beste artikkel i foreningens tidsskrifter, har Hovedstyret i foreningen utarbeidet statutter for prisen. (I den forbindelse er også navnet endret fra «Forskerprisen» til «Sosialøkonomprisen»). Her heter det blant annet:

- «2. Prisen gis til den forfatter som i sin artikkel best forener et høyt faglig nivå med en god presentasjonsform.
4. Dersom artikkelen har flere forfattere, deles prisen mellom disse.
5. Prisen kan ved behov deles likt mellom flere artikler av likeverdig kvalitet.
6. Dersom bedømmelseskomiteen ikke finner kvalifiserte artikler, deles prisen ikke ut.»

Bedømmelseskomiteen, som i år har bestått av professor Victor Norman (Norges Handelshøyskole), professor Jørn Rattsø (Universitetet i Trondheim) og 1. amanuensis Nils-Henrik von der Fehr (Universitetet i Oslo), har ikke hatt vanskeligheter med å etterleve disse krav. For det første var fjorårets en meget god årgang (som vanlig er bedømmelsen basert på alle nummer av årgangen, untatt det siste, samt siste nummer fra årgangen før). Tidsskriftene inneholdt en rekke lesverdige artikler, av solid kvalitet og med stor tematisk spennvidde, og det har derfor ikke vært vanskelig å finne kvalifiserte kandidater. Selv om det var mange gode bidrag, har komiteen allikevel funnet at

det var én som pekte seg ut som særlig god.

Årets vinnerartikkel, som ble publisert i Norsk Økonomisk Tidsskrift nr. 4, 1994, forener utvilsomt et høyt faglig nivå med en god presentasjonsform. Den omhandler dessuten et tema som både er aktuelt og av stor samfunnsøkonomisk betydning. Til tross for at tittelen kanskje lyder vel dramatisk – «Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Er velferdsstaten i fare?» – er det ingen tvil om at høy kapitalmobilitet er av vesentlig betydning for myndighetenes finanspolitiske frihet. Artikkelen tar utgangspunkt i den økende grad av internasjonal mobilitet, særlig for finanskapital, men også for realkapital, og gir en oversikt over litteratur som kan kaste lys over spørsmålet om hvordan innføring av frie kapitalbevegelser påvirker velferdsnivået i en liten, åpen økonomi. Isolert sett er større kapitalmobilitet gunstig fordi kapitalen flytter dit den gir størst avkastning. Så lenge myndighetene kan skattlegge sine innbyggeres inntekt uansett hvor den er opptjent, gir derfor friere kapitalbevegelser større velferd. Dersom imidlertid den nasjonale kapitalbeskatning kan omgås ved å plassere kapital i lavskatteland uten rapporteringsplikt, kan friere kapitalbevegelser gi lavere nasjonal

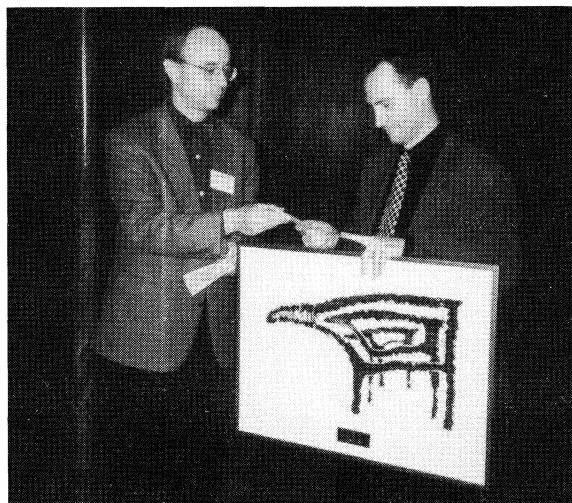
velferd. Artikkelen avsluttes med en kort diskusjon av hvilke endringer i skattesystemet som kan være ønskelige som følge av større kapitalmobilitet.

Årets vinnerartikkel er et utmerket eksempel på den type bidrag som gir et norsk, fagøkonomisk tidsskrift sin eksistensberettigelse. Det er derfor en stor glede å overrekke årets pris til en velfortjent vinner: Guttorm Schjelderup, 1. amanuensis ved Norges Handelshøyskole!

Nils-Henrik von der Fehr

¹ Prisen består av en sjekk på kr. 10.000,- ledsaget av bildet «For lenge siden» av H.M. Buflod. Prisen finansieres av De Eldre Herrer's Fond.

Nils-Henrik von der Fehr (til venstre) overrekker Guttorm Schjelderup Sosialøkonomprisen.



ØYSTEIN OLSEN:

Statens petroleumsfond – et styringsverktøy for finanspolitikken¹

Artikkelen redegjør for bakgrunnen for og virkemåten til Statens petroleumsfond. Hovedformålet med petroleumsfondet er at det skal tjene som et finanspolitisk redskap til å føre en langsiktig forsvarlig budsjettpolitikk. Petroleumsfondet skal synliggjøre bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet, og gjøre det lettere å frikople bruken av oljeinntekter fra den løpende inntektsopptjeningen. En statlig fondsoppbygging gjennom overskudd på statsbudsjettet vil også kunne bidra til å øke den samlede sparingen i økonomien. I artikkelen argumenteres det for at dersom petroleumsfondet skal tjene hensikten, bør fondsmidlene plasseres i utlandet.

1 INNLEDNING

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990. Fordi statsbudsjettet i årene etterpå er gjort opp med underskudd er det så langt ikke blitt opparbeidet kapital på fondet. I 1996 vil det imidlertid for første gang kunne avsettes midler (netto) på petroleumsfondet. I statsbudsjettet for 1996 som ble vedtatt av Stortinget i desember, er fondsoppbyggingen i inneværende år anslått til 12,4 mrd. kroner.

Retningslinjene for avsetninger til fondet ble trukket opp i Ot.prp.nr. 29 (1989-90) Om lov om Statens petroleumsfond og tilhørende innstilling Innst.O.nr. 32 (1989-90). I lovens § 1 heter det at

«Loven skal regulere disponerings- og plasseringsmåtene for et fond som skal underbygge de langsiktige hensyn ved anvendelse av petroleumsinntektene».

Formelt sett er Statens petroleumsfond en rent regnskapsmessig konstruksjon. Staten har rett og slett opprettet en ny konto, og avsetningene til fondet innebærer flytting av penger fra en konto til en annen. Dette vil selvsagt gjelde enhver fondskonstruksjon. De underliggende økonomiske forholdene i norsk økonomi, som bl.a. omfatter et betydelig overskudd på driftsbalansen overfor utlandet, endres heller ikke som en følge av at en avsetter midler på petroleumsfondet.

Hovedformålet med etableringen av petroleumsfondet er imidlertid at det skal bidra til en budsjettprosess som ivaretar langsiktige hensyn når det gjelder spørsmål om hvor store petroleumsinntekter en skal bruke over statsbudsjettet. Dette forsøkes oppnådd på to måter:

- * Fondskonstruksjonen gjør at en i større grad kan synliggjøre hvor store petroleumsinntekter en bruker over statsbudsjettet, uavhengig av størrelsen på petroleumsinntektene det enkelte år.
- * Retningslinjene for fondet legger opp til at overføringer til og fra fondet fastlegges i langtidsprogrammene og i revidert nasjonalbudsjett, dvs. i forkant av den ordinære budsjettbehandlingen. Intensjonen er at de retningslinjene en kommer fram til vil kunne virke disiplinerende i det videre budsjettarbeidet.

¹ Artikkelen er basert på et foredrag holdt 7. september 1995, på Sosialøkonomisk Forenings konjunkturseminar. Medarbeidere i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet har gitt innspill og kommentarer til tidligere utkast. En takk også til Anne Berit Christiansen og Henning Strand i Norges Bank for nyttige merknader. Synspunkter som fremmes i artikkelen samt ev. gjenstående uklarheter står selvfølgelig for forfatterens regning.

Statens petroleumsfond er således et finanspolitisk styringsinstrument – et hjelpemiddel ved fastlegging av en langsiktig budsjettpolitikk.

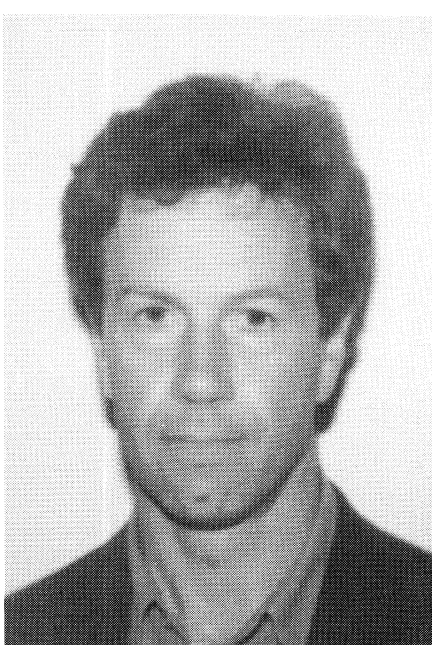
Med bakgrunn i en prinsipiell drøfting av forvaltning av petroleumsinntektene redegjør denne artikkelen nærmere for mekanismen i Statens petroleumsfond. I tillegg diskuteres enkelte spørsmål som gjelder forvaltning og plassering av midlene på petroleumsfondet. I den senere tid har mye av den offentlige debatten rundt petroleumsfondet vært fokusert på hvem som skal håndtere fondskapitalen. Dette er ikke så rart, i lys av at det etter hvert vil kunne dreie seg om forvaltning av betydelige beløp. Diskusjonen bør imidlertid ikke spore av fra det som er hovedformålet med fondet – om det er tjenlig som et finanspolitisk redskap til å ivareta langsiktige hensyn på en god måte.

2 PRINSIPPER FOR FORVALTNING AV PETROLEUMSFORMUEN

Deler av petroleumsinntektene er ikke inntekt i vanlig forstand, men har sin motpost i en nedbygging av petroleumsformuen. Petroleumsfondet kan ses på som et hjelpemiddel for å bidra til en optimal forvaltning av petroleumsformuen, for bl.a. å ivareta petroleumsinntektenes særegne karakter:

- Petroleumsinntektene er basert på uttapping og salg av en ikke-fornybar naturressurs.
- Inntektene fra petroleumssektoren varierer sterkere over tid enn andre inntekter, blant annet som følge av svingninger i råoljeprisen.
- Inntektene fra salget av olje og gass har ikke samme inndragende virkning på privat sektor som andre statlige inntekter. Bruk av petroleumsinntekter kan derfor skape pressproblemer og svekke fastlandsøkonomien.

Når problemstillingen er formuesforvaltning, står en prinsipielt sett overfor to delproblemer. Det første består i å sørge for en «optimal» *sammensetning* av formuen (porteføljevalg), blant annet ut fra krav til avkastning og risikospredning. Når det gjelder forvaltning av petroleumsformuen omfatter denne problemstillingen valg av utbyggingstidspunkt for ulike olje- og gassfelt. For en gitt utbyggingsstrategi står dernest valget mellom omplassering av petroleumsformuen til realinvesteringer innenlands eller plassering av inntektene i finansaktiva utenlands. Som jeg kommer tilbake til i neste avsnitt, er det sterke argumenter for at økte petroleumsinntekter som gir grunnlag for oppbygging av et petroleumsfond,



Øystein Olsen,
Cand. oecon fra Universitetet
i Oslo, 1977, er avdelingsdirektør
i Finansdepartementet.

plasseres i *finansielle fordringer utenlands*.

Den andre delen av formuesforvaltningsproblemet er valget mellom konsum og sparing, dvs. fastlegge *hvor raskt en skal forbruke av formuen*. Det er ikke mulig på et teoretisk grunnlag å etablere et entydig kriterium for hva som er et «riktig» nivå på bruken av inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det er heller ikke mulig å svare presist på hvor mye av løpende petroleumsinntekter som blir forbrukt et enkelt år. Grunnen er at det ikke finnes noen objektiv måte å skille petroleumsinntekter fra andre inntekter, jf. drøftingen i Bye et al (1994).

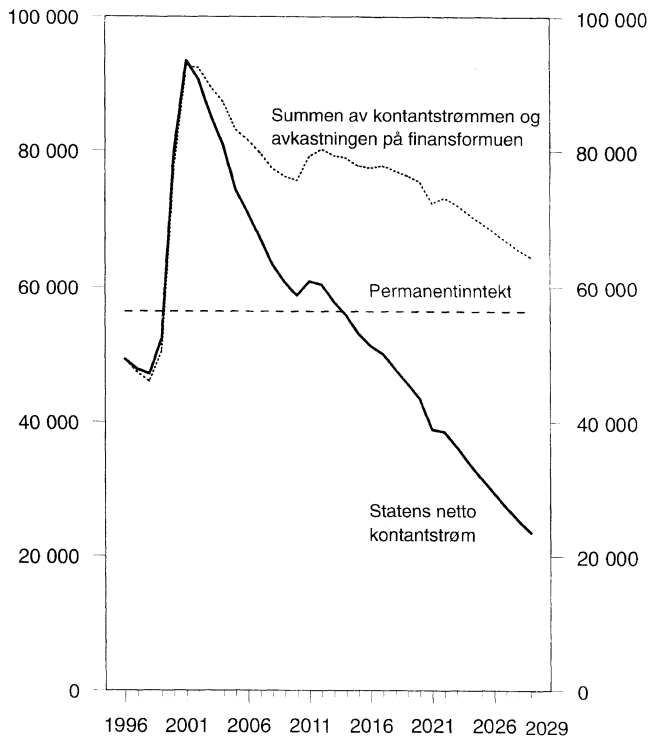
En foreslått handlingsregel er at en kan forbruke *permanentinntekten* av petroleumsformuen, definert som den årlige avkastningen av petroleumsformuen. Denne regelen innebærer at en vedlikeholder formuen over tid, forutsatt at en i perioder med høye petroleumsinntekter er i stand til å omplassere «overskytende» inntekter fra uttappingen (utover permanentinntekten) i fordringer som gir en avkastning som svarer til den diskonteringsraten som er brukt ved formuesberegningen.

Statens andel av petroleumsformuen kan beregnes som neddiskontert verdi av statens framtidige netto kontantstrøm fra petroleumssektoren. Med en rentesats på 7 pst., og ved å benytte de samme anslagene for priser, kostnader og petroleumsproduksjon som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 1996, kan den statlige petroleumsformuen, inklusive verdien av den installerte realkapitalen på kontinentalsockelen, anslås til om lag 860 mrd. kroner ved inngangen til 1996. Basert på 7 pst. realavkastning er den tilhørende permanentinntekten for staten beregnet til rundt 60 mrd. kroner.

Figur 1a viser statens løpende netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og den tilhørende permanentinntekten. Anta videre at et beløp svarende til permanentinntekten anvendes til forbruk, og at den overskytende delen av den løpende petroleumsinntekten plasseres i finansielle fordringer. Den tredje kurven i figur 1a er samlet løpende inntekt, dvs. summen av kontantstrømmen og avkastningen på den finansielle formuen som bygges opp av petroleumsinntekter. Figur 1b viser hvordan den initiale petroleumsformuen gradvis transformeres til finansiell formue. I hele perioden 1999–2013 er statens netto kontantstrøm anslått å overstige den beregnede permanentinntekten. Dette svarer til en gradvis «fundsoppbygging». Renteavkastningen på dette fondet kompenserer for den avtakende inntektsstrømmen fra selve petroleumsvirksomheten. På lang sikt vil hele permanentinntekten bestå av finansinntekt.

Flere forhold gjør at permanentinntektskriteriet i praksis har klare begrensninger som rettesnor for hvor mye

Figur 1a Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og tilhørende permanentinntekt. 7 prosent avkastningsrate. Mill. 1996-kroner



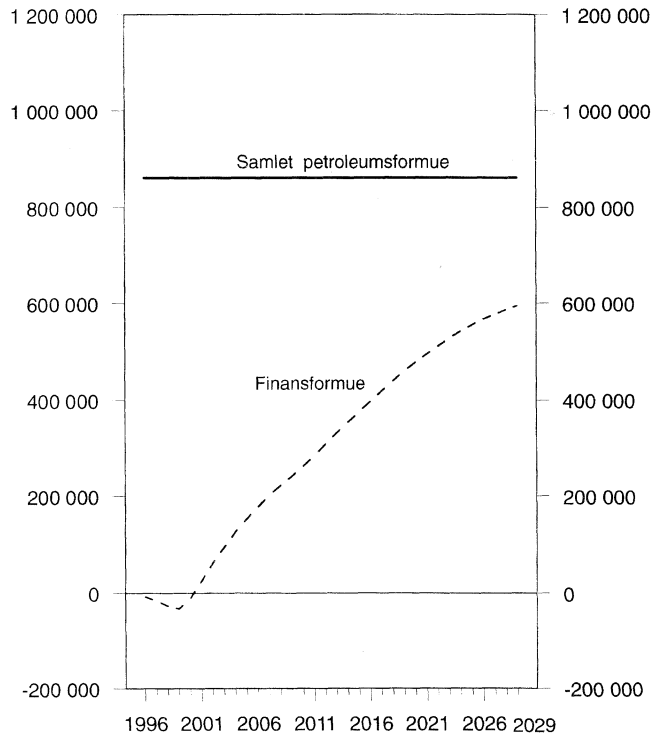
Kilde: Finansdepartementet.

det er fornuftig å bruke av petroleumsinntektene. Et hovedproblem gjelder *usikkerhet*. Petroleumsformuen og dermed avkastningen kan vise betydelige svingninger fra år til år, bl.a. som følge av endrede anslag på framtidige oljepriser. Denne usikkerheten tilsier forsiktighet i bruken av petroleumsinntekter, eller høyere sparing, som tilsvarer det å betale en risikopremie. I Brekke (1991) er risikojusteringen foretatt ved at petroleumsformuen er basert på en diskonteringsrate på 7 pst., mens avkastningen er beregnet med en lavere rentesats – 4 pst.

I samme retning trekker det forhold at beregningen av permanentinntekten implisitt forutsetter at en er i stand til å oppnå en reell avkastning svarende til diskonteringsraten på alternative formuesplasseringer, deriblant finansielle investeringer i utlandet. Et avkastningskrav på 7 pst. er i denne sammenheng trolig urealistisk høyt. Det kan også understrekes at en beregnet avkastning på petroleumsformuen som akkurat er tilstrekkelig til å vedlikeholde formuen over tid, vil få forholdsvis mindre betydning etter hvert som BNP vokser. For staten innebærer dette, isolert sett, at øvrige deler av finanspolitikken gradvis må strammes til for å holde en gitt budsjettbalanse.

En mer grunnleggende innvending mot å la bruken av statens oljeinntekter bli bestemt av permanentinntekten er følgende: bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet må ta utgangspunkt i en *samlet analyse* av utviklingen i statens inntekter og utgifter. Anslag på petroleumsfor-

Figur 1b Statens petroleumsformue og fondsoppbygging ved bruk av permanentinntektskriteriet. 7 prosent avkastningsrate. Mill. 1996-kroner



Kilde: Finansdepartementet.

muen og avkastningen av denne er en komponent i dette bildet, men kan ikke i seg selv sette en norm for en forsvarlig finanspolitikk. I bestemte konjunkturfaser kan statsbudsjettet gjøres opp med underskudd uten at en nødvendigvis kan «skyldte på» overdreven bruk av petroleumsinntekter. På den annen side kan det være behov for overskudd i offentlige budsjetter som langt overstiger forskjellen mellom den løpende kontantstrømmen fra oljesektoren og permanentinntekten.

Fra drøftingen ovenfor kan vi imidlertid slå fast følgende: *Bruken av petroleumsinntekter må frikoples fra de løpende inntektene*. Et hovedargument for en fondsordning sett fra et formuesforvaltningsperspektiv, er nettopp at fondet kan tjene som en buffer som gjør det lettere å frikople den årlige bruken av petroleumsinntektene fra inntektsstrømmen.

3 BRUK AV PETROLEUMSINNTEKTER OG OMSTILLINGSPROBLEMER

Underforstått i drøftingen av formuesforvaltning ovenfor er at det er «likevekt» i økonomien, med full utnyttelse av tilgjengelige ressurser, deriblant arbeidskraft. Ved utformingen av økonomisk politikk generelt og ved beslutninger om bruken av petroleumsinntekter spesielt må en også ta hensyn til at økonomien beveger seg i ulike konjunkturfaser, fra perioder med konjunktorell arbeids-

ledighet til situasjoner med presstendenser i økonomien. Dersom en ser tilbake på den perioden hvor Norge har hatt inntekter fra olje- og gassproduksjon, har en betydelig del av de store inntektene fra oljevirksomheten blitt kanalisert til innenlandsk kjøp av varer og tjenester. Dette har bidratt til at veksten i innenlandsk etterspørsel gjennom de siste 20 årene har vært høyere i Norge enn i de fleste andre land i OECD-området. En annen side ved denne utviklingen er at de store oljeinntektene har gitt muligheter til å drive en aktiv motkonjunkturpolitikk, og holde sysselsettingen oppe i perioder hvor internasjonale lavkonjunkturer har ført til en kraftig økning i ledigheten i mange land.

Samtidig har bruken av petroleumsinntekter innenlands ført til et høyere pris- og kostnadsnivå enn vi ellers ville hatt og dermed svekket grunnlaget for tradisjonell konkurranseutsatt industri. Et stykke på vei er dette en nødvendig effekt av å ta petroleumsinntektene inn i økonomien; for å realisere økt etterspørsel etter tjenester og andre produkter som i hovedsak må produseres i Norge, må ressurser frigjøres fra industri og annen konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Dersom imidlertid inntektene tas i bruk raskt og i stort omfang, kan dette skape betydelige pressproblemer og svekke fastlandsøkonomien mer enn det en langsiktig «likevekt» tilsier. Problemene med en slik utvikling består for det første i at pris- og kostnadsnivået kan bli drevet for høyt opp. For det andre kan en brå nedtrapping av inntektsbruken, for eksempel som følge av et oljeprisfall, føre til omstillingsproblemer og tvinge fram en innstramming av den økonomiske politikken. I et lengre tidsperspektiv kan framtidig vekstpotensiale varig gå tapt dersom en i perioder med høye petroleumsinntekter i for stor grad bygger ned industrien og andre konkurranseutsatte fastlandsnæringer. I tråd med tankegangen i nyere vekstteori er det grunn til å anta at teknologiutvikling og -spredning er sterkere innenfor industrivirksomhet enn i mange tjenesteytende næringer som vokser fram i en oljebasert økonomi. Dersom slike effekter gjør seg gjeldende, vil endringene i næringsstrukturen som innfasing av petroleumsinntekter medfører, i noen grad være irreversible, og økonomien vil kunne stagnere når petroleumsinntektene avtar.

Som påpekt blant annet av Sysselsettingsutvalget (1992) var kostnadsveksten i Norge i 1970-årene og enkelte år på 1980-tallet klart sterkere enn det en langsiktig balansert utvikling tilsier. Det generelle lønnsnivået ble presset kraftig opp av motkonjunkturpolitikken og et i perioder svært stramt arbeidsmarked. Den høye lønnsomheten i selve petroleumsvirksomheten bidro trolig også i seg selv til å øke det generelle lønnsnivået i Norge.

De siste årene er politikken lagt om. Et hovedelement i anbefalingene fra Sysselsettingsutvalget og i Regjeringens Solidaritetsalternativ som ble trukket opp i Langtidsprogrammet 1994-1997, er å få til en styrking av den fastlandsbaserte delen av næringslivet. Dette skal i hovedsak skje gjennom en pris- og kostnadsvekst som er lavere enn hos våre handelspartnere. Solidaritetsalternati-

vet bygger således på en klar oppfatning om at svekkelsen av tradisjonell konkurranseutsatt næringsvirksomhet har gått for langt, og at det nå er behov for å reversere denne utviklingen. En politikk basert på økt bruk av petroleumsinntekter innenlands kan således sies å bryte med denne strategien. Dette er en viktig del av bakgrunnen for at Regjeringen har uttalt (se f.eks. Nasjonalbudsjettet 1996, avsnitt 3.1.5) at en vesentlig del av økningen i inntektene fra petroleumsvirksomheten som er anslått for de nærmeste årene, bør kanaliseres til investeringer *utenlands*.

Petroleumsfondet kan betraktes som et redskap for å få til en slik utvikling. Ved å omplassere inntektene fra uttappingen av olje og gass, f.eks. i finansielle fordringer i utlandet, kan vi jevne ut inntektsbruken, og dermed lette omstillingsproblemene nevnt ovenfor. I dagens situasjon er det mye som taler for at *staten* står for en stor del av kapitalutgangen som definisjonsmessig motsvarer overskuddene på driftsbalansen. Mesteparten av overskuddet i petroleumsvirksomheten (over 70 pst.) tilfaller staten, gjennom skatter og avgifter, utbytte fra Statoil og inntektene fra statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Når staten bygger opp et petroleumsfond gjennom overskudd på statsbudsjettet, vil dette i første omgang avleire seg som økte kroneinnskudd i Norges Bank. Motstykket til dette må enten være økte valutareserver eller at privat sektor tilføres likviditet gjennom markedsoperasjoner. I sistnevnte tilfelle vil en kunne få et press nedover på norske renter, som samtidig er det som skal til for å få til kapitalutgang fra privat sektor til utlandet. En slik renteutvikling vil bidra til en generell økning i innenlandsk etterspørsel. Med unntak av en nedgangskonjunktur kan dette innebære en for sterk stimulans til økonomien. Dette tilsier at hoveddelen av et petroleumsbasert bufferfond bør motsvares av en statlig utenlandsformue.

4 MEKANISMEN I STATENS PETROLEUMSFOND

Hovedelementene i det fondsopplegget som ble skissert av flertallet i finanskomiteen er:

- i) *Fondets inntekter* er statens samlede netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Avkastningen på fondets formue tillegges også fondet.
- ii) *Fondets utgifter* vil bestå av en overføring til statskassen. Dette krever spesielle vedtak i forbindelse med budsjettbehandlingen. Det skjer en netto formuesoppygging i fondet dersom fondets inntekter overstiger tilbakeføringene til statsbudsjettet.
- iii) Ifølge retningslinjene trukket opp av Stortinget skal overføringene fra fondet dekke det oljekorrigerte underskuddet. Dersom fondets stilling gir rom for det, bør i tillegg inntil halvparten av statens utlånsvekst til statsbankene mv. kunne dekkes ved trekk på fondet. De samlede overføringene betegnes som *overføringsbehovet*.

iv) Ifølge flertallsinnstillingen skal overføringene fra fondet til statsbudsjettet i prinsippet bestå av to komponenter:

1. *Normerte overføringer* fastlagt på forhånd ut fra langsiktige retningslinjer.
2. *Ekstraordinære overføringer*, svarende til overføringene som er nødvendig for å dekke overføringsbehovet utover det som dekkes av normerte overføringer.

Skillet mellom «normerte» og «ekstraordinære» overføringer krever en nærmere forklaring. I proposisjonen om petroleumsfondet (Ot.prp.nr. 29 (1989-90)) ble det lagt opp til en tre-trinns prosedyre for fastlegging av overføringene fra fondet til statsbudsjettet:

- Langsiktige retningslinjer for størrelsen på overføringene fra fondet til statsbudsjettet (normerte overføringer) trekkes opp i langtidsprogram og andre meldinger av langtidsprogramkarakter.
- Neste års overføringer vurderes hvert år i revidert nasjonalbudsjett.
- Det konkrete forslaget til overføring for kommende budsjettår vurderes i nasjonalbudsjettet og fremmes i statsbudsjettet.

Formålet med budsjettprosedyren er at de generelle retningslinjene for bruken av petroleumsinntektene som trekkes opp i langtidsprogrammene blir en «krittstrek» for de løpende budsjettvedtakene. Samtidig understreket flertallet i finanskomiteen i innstillingen om petroleumsfondet behovet for å føre en finanspolitikk som er tilpasset konjunktursituasjonen i det enkelte budsjettår. Endringer i det økonomiske bildet eller justeringer av anslag kan gi vesentlige endringer i det oljekorrigerte underskuddet uten at dette innebærer noen endring i innretningen av finanspolitikken.

Når en kommer til den endelige budsjettbehandlingen, kan dermed overføringsbehovet avvike fra det siste anslaget på normerte overføringer og nødvendiggjøre *ekstraordinære overføringer* fra fondet. Poenget er at dette krever særskilte budsjettvedtak.

Et sentralt trekk ved funksjonsmåten til Statens petroleumsfond er at avsetninger til fondet inngår i en *helhetlig budsjettprosess*, jf. punktene i)-iv) ovenfor. Retningslinjene for petroleumsfondet innebærer at så lenge det er midler i fondet, skal et eventuelt oljekorrigert underskudd dekkes ved overføringer fra fondet. Utformingen av finanspolitikken bestemmer dermed direkte hvor mye som maksimalt kan avsettes i fondet. Når Stortinget som ledd i budsjettprosessen beslutter å øke statens utgifter eller redusere statens inntekter, vil det samtidig måtte fatte et eksplisitt vedtak om å trekke mer midler fra petroleumsfondet. Sammenhengen mellom utgifts- og skattevedtakene og oppsparingen i petroleumsfondet vil dermed være entydig og klart synlig for beslutningstakerne. Samtidig vil det ikke kunne skje noen fondsoppbygging uten at dette reflekterer faktiske overskudd i statsfinansene. Denne egenskapen ved fondskonstruksjonen ble sterkt understreket i innstillingen om petroleumsfondet, hvor finanskomiteen sier

«Det må således etter komiteens syn legges til grunn som et ufravikelig krav at petroleumsfondet ikke skal kunne tilføres midler i en situasjon med underskudd på statsbudsjettet før lånetransaksjoner.»

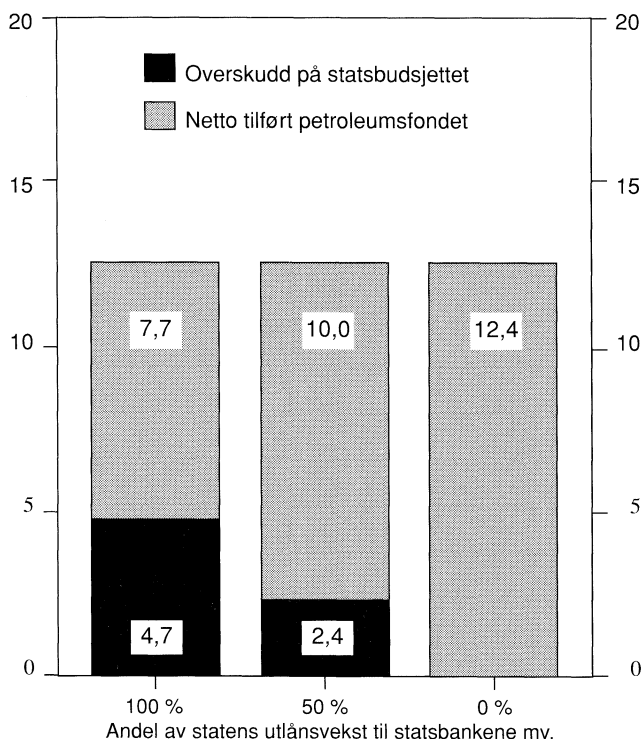
Mekanismen for avsetninger i Statens petroleumsfond skiller seg fra det fondsopplegget som i sin tid ble foreslått av Tempoutvalget (1983). Den fondskonstruksjonen som dette utvalget anbefalte, innebar også at statens petroleumsinntekter skulle kanaliseres inn på et eget fond. Men i motsetning til opplegget for Statens petroleumsfond, foreslo Tempoutvalet at overføringen fra fondet til statsbudsjettet skulle bestemmes ved en selvstendig beslutningsregel, ut fra kriterier om hvor mye petroleumsinntekter en ønsket å bruke over statsbudsjettet til konsum og investeringer.

Tankegangen bak et slikt fondsopplegg kan sies å være den samme som når en privatperson avsetter midler på en langsiktig sparekonto, f.eks. med sikte på et framtidig boligkjøp: Ved å binde opp midler på en egen konto vil utgiftene kunne begrenses slik at den samlede sparingen øker. Intensjonen bak Tempoutvalgets modell var altså den samme som ligger under opprettelsen av Statens petroleumsfond: fondsavsetninger skal virke disiplinerende på finanspolitikken.

Finansdepartementet har fra starten av gått imot en fondskonstruksjon løsrevet fra den ordinære budsjettprosessen, slik Tempoutvalget foreslo. Hovedgrunnen er at en slik fondskonstruksjon etter departementets oppfatning vil tilsløre den faktiske utviklingen i statsfinansene og dermed svekke budsjettstyringen. I denne sammenheng kan det pekes på at det trolig er viktige forskjeller mellom de rammebetingelsene en privatperson og staten er stilt overfor i sin tilpasning. Mens private husholdninger vanligvis ikke vil overtrekke sin ordinære brukskonto for å finansiere løpende forbruk, er det ikke noen tilsvarende skranke på mulighetene til å opprettholde eller øke statlige utgifter. Hvorvidt statens samlede sparing vil øke som følge av at det på selvstendig basis avsettes midler på et særskilt fond er dermed svært usikkert.

Samtidig vil det med Tempoutvalgets fondsopplegg ikke være noen entydig sammenheng mellom budsjettvedtakene og formuesutviklingen i fondet. Tvert om ville det kunne bygges opp kapital i fondet uavhengig av den totale budsjettsituasjonen. Vedtak om økte utgifter eller reduserte inntekter ville kunne slå ut i økt underskudd før lånetransaksjoner, som innenfor meget vide rammer kan finansieres i norske eller internasjonale kapitalmarkeder, ved trekk på statens foliokonto i Norges Bank eller ved direkte lån i sentralbanken. Den mulige kombinasjonen av avsetninger i et slikt fond og underskudd på statsbudsjettet ville dermed lett kunne tilsløre den faktiske utviklingen i statsfinansene. Både for en privatperson og for staten er det den samlede sparingen som viser hvor mye som faktisk settes til side for framtiden. Det er dette prinsippet som rendyrkes ved mekanismen i Statens petroleumsfond.

Figur 2 Overføringsbehovet ved ulik grad av dekning av statlige utlån
Mrd. kroner



I proposisjonen om petroleumsfondet ble det lagt opp til at overføringene fra fondet til statsbudsjettet i tillegg til å dekke oljekorrigert underskudd før lånetransaksjoner også skulle dekke utlånsøkningen til statsbankene mv. En slik retningslinje ville ført til at statens utlånsvekst i størst mulig grad ble dekket av statens egen sparing. Forslaget må bl.a. ses i sammenheng med at dersom statens netto utlånsøkning holdes utenom i beregning av overføringsbehovet, vil formål som ikke når opp i den prioriteringen som foretas i budsjettssammenheng, kunne finne alternativ finansiering gjennom langsiktige utlån uten at petroleumsfondet belastes. I innstillingen om petroleumsfondet la finanskomiteen seg på en kompromissløsning som innebærer at inntil halvparten av utlånsøkningen til statsbankene mv. bør kunne dekkes ved overføringer fra fondet, jf. iii) ovenfor.

I budsjettframlegget for 1996 la imidlertid Regjeringen til grunn at overføringene fra petroleumsfondet til statskassen kun skal dekke det oljekorrigerte underskuddet. Dette innebærer at hele overskuddet på statsbudsjettet i 1996 tilføres Statens petroleumsfond. Med en slik løsning forenkles avsetningsregelen til petroleumsfondet. Videre rendyrkes en viktig egenskap ved fondet, nemlig at fondsavsetningen synliggjør statsbudsjettets bidrag til finansiell sparing.

Figur 2 viser overføringsbehovet ved tre alternativer for beregning av overføringsbehovet; den valgte løsningen for 1996-budsjettet, i tillegg til alternativene hvor hhv. 50 og 100 pst. av statens utlånsvekst dekkes før avsetning finner sted i petroleumsfondet. Overskuddet på

statsbudsjettet er forutsatt å være det samme i alle tre tilfellene (12,4 mrd. kroner), og det samme gjelder anslaget på utlånsveksten til statsbankene mv. (4,7 mrd. kroner ifølge vedtatt budsjett for 1996). Dersom overføringsbehovet skulle ha dekket hele utlånsveksten til statsbankene mv., ville netto avsetningen på petroleumsfondet blitt 4,7 mrd. kroner lavere. Statsbudsjettet ville i så fall ha blitt gjort opp med et like stort overskudd før lånetransaksjoner (etter overføringer til og fra petroleumsfondet). Med en regel om 50 pst. dekning av statlig utlånsvekst ville dette overskuddet ha blitt redusert til 2,4 mrd. kroner, mens avsetningen på petroleumsfondet ville ha blitt 10,0 mrd. kroner.

5 NOEN PRAKTISKE KONSEKVENSER FOR BUDSJETTARBEIDET

I arbeidet med Langtidsprogrammet 1994-97 ble det ikke gitt anslag på normerte overføringer fra petroleumsfondet. Budsjettframskrivingene som en da la til grunn, ga så høye underskudd for statsbudsjettet i hele langtidsprogramperioden at fondsoppbygging i et petroleumsfond ikke ble betraktet som aktuelt. I stedet ble følgende retningslinje for finanspolitikken lagt til grunn (s.30-31):

«... I arbeidet med Langtidsprogrammet har Regjeringen lagt til grunn at den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter når en ser programperioden under ett, med utgangspunkt i budsjettet for 1993, ikke skal overstige veksten i BNP for Fastlands-Norge.»

Videre het det:

«En aktiv bruk av budsjettet tilsier at en i perioder med sterk vekst i økonomien bringer utgiftsveksten klart under veksten i verdiskapingen.»

Siden Langtidsprogrammet ble lagt fram, er konjunktursituasjonen i norsk økonomi vesentlig bedret. For å stabilisere den økonomiske utviklingen er derfor finanspolitikken blitt strammet til, i tråd med retningslinjene i Langtidsprogrammet. Sammen med en sterk vekst i statens inntekter fra salget av olje og gass har dette ført til en kraftig bedring av budsjettets stilling. Allerede tidlig ved utarbeidelsen av rammer for 1996-budsjettet pekte følgende anslagene mot et overskudd på statsbudsjettet i inneværende år.

I tråd med retningslinjene for petroleumsfondet ble det derfor i Revidert nasjonalbudsjett for 1995 gitt en omtale av foreløpige budsjettutsikter for 1996 som grunnlag for å anslå overføringene fra fondet. Avsetningen til petroleumsfondet ble anslått til om lag 10 mrd. kroner.

Et konkret forslag til overføring fra fondet til statsbudsjettet i 1996 ble deretter fremmet i forslaget til statsbudsjett for inneværende år. Basert på nye anslag ga dette en avsetning i fondet på 10,6 mrd. kroner. På bakgrunn av blant annet en oppjustering av skatteanslagene fra Fastlands-Norge ble anslaget på fondsavsetningen oppjustert til 12,6 mrd. kroner i Salderingsproposisjonen 1996

(St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995-96)). Sluttbehandlingen i Stortinget ga enkelte mindre endringer i budsjettet, slik at det vedtatte budsjettet for 1996 gir en netto avsetning i petroleumsfondet på 12,4 mrd. kroner.

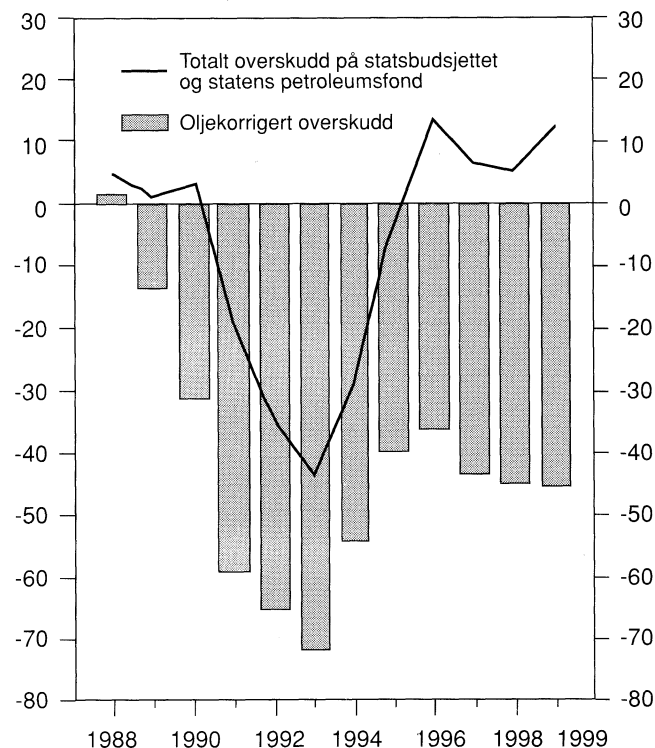
Som beskrevet ovenfor, blir overføringene fra petroleumsfondet til statsbudsjettet bestemt entydig av budsjettets stilling eksklusive statens netto oljeinntekter. Overføringene fra petroleumsfondet til statsbudsjettet er derimot uavhengig av hvor mye som tilføres fondet det enkelte år. Et oljeprisfall reduserer inntektene til fondet og dermed fondskapitalen, men påvirker rent budsjetteknisk ikke hvor mye som brukes av fondet over statsbudsjettet, så lenge det er nok midler på fondet til å dekke overføringsbehovet.²

Det ble i innstillingen om petroleumsfondet forutsatt at tilleggssbevilgninger gjennom budsjettåret som ikke blir dekket innenfor rammene av det vedtatte budsjettet, skulle dekkes ved særskilte vedtak om økte ekstraordinære tilbakeføringer fra fondet. Ut fra disse retningslinjene vil dermed den faktiske overføringen fra fondet til statsbudsjettet påvirkes av endringer i budsjettet gjennom året, fram til endelig vedtak om tilbakeføring fra fondet i nysaldert budsjett. Nysaldert budsjett legges vanligvis fram i slutten av november. Statsbudsjettet kan dermed ikke nysalderes med et underskudd mens en samtidig opparbeider midler i Statens petroleumsfond.

Siden tilbakeføring av midler fra fondet normalt vil være endelig vedtatt av Stortinget i forbindelse med nysalderingen av budsjettet, kan imidlertid *statsregnskapet* vise et oljekorrigert underskudd som avviker fra det som lå til grunn for overføringen fra petroleumsfondet ved nysalderingen. I den grad regnskapet gir et større underskudd enn anslått i nysaldert budsjett kan dermed regnskapet vise et underskudd for statskassen selv om det bygges opp kapital i fondet.

Med en positiv netto avsetning til petroleumsfondet, blir som nevnt ovenfor statsbudsjettets formelle overskudd implisitt definert ut fra reglene for tilbakeføringer fra fondet. Når overføringene fra fondet kun skal dekke det oljekorrigerte underskuddet, blir det formelle overskuddet for statskassen pr. definisjon lik null. For å kunne sammenlikne «overskudd før lånetransaksjoner» med tall for tidligere år, må en derfor se statsbudsjettets og Statens petroleumsfonds finansielle stilling i sammenheng. Basert på anslag fra Salderingsproposisjonen 1996 viser figur 3 utviklingen i det oljekorrigerte underskuddet (stolpediagrammet). I den samme figuren (linjediagrammet) er det vist utviklingen i statsbudsjettets overskudd før lånetransaksjoner (til og med 1995) og den årlige formuesoppbyggingen i petroleumsfondet (for årene 1996-1999). Det framgår at med forutsetningene i Salderingsproposisjonen ligger det an til en forholdsvis beskjeden fondsoppbygging i årene fram mot århundreskiftet. Ved utgangen av 1999 er fondskapitalen anslått til om lag 30 mrd. kroner.

Figur 3 Overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. (Mrd. kroner 1)



1) Tall for 1995-96 iflg. Salderingsproposisjonen 1996, for 1997-99 iflg. Nasjonalbudsjettet 1996.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

6 KORT OM FORVALTNING AV FONDSMIDLENE

Utsiktene til en betydelig statlig fondsoppbygging i årene framover aktualiserer en rekke spørsmål som har med forvaltningen og plasseringen av fondsmidlene å gjøre. Blant de problemstillingene som har vært reist i den siste tids diskusjon omkring petroleumsfondet, er:

- 1) Hvem skal forvalte fondets midler?
- 2) Hvordan skal fondsmidlene plasseres?
- 3) Vil oppbygging av et statlig petroleumsfond av betydelig størrelsesorden lede til et appresieringspress for norske kroner?

I henhold til petroleumsfondsloven skal Finansdepartementet forvalte fondets midler. Den operative forvaltningen av fondet vil bli overlatt til Norges Bank, etter retningslinjer gitt av Finansdepartementet. Dette er også i tråd med innstillingen om petroleumsfondsloven, der det heter:

«Fondet plasserer hele sin formue som statens øvrige midler i norske kroner i Norges Bank. Det vil ikke være aktuelt å bygge opp et eget administrativt apparat til å forvalte fondets formue.»

² Indirekte kan selvfølgelig nye opplysninger om petroleumsinntektene få konsekvenser for overføringene fra fondet, dersom dette fører til en justering av budsjettpolitikken

Blant annet i lys av de omstillings- og pressproblemerne som ble nevnt i avsnitt 3, uttalte flertallet i finanskomiteen i innstillingen videre:

«Også dersom slike problemer skal gjøres mer håndterlige ved oppbygging av reserver organisert gjennom en fondsordning vil det etter komiteens syn være mest hensiktsmessig at midlene er plassert som finansinvesteringer i utlandet.»

I Nasjonalbudsjettet 1996 understreket Regjeringen at en videreføring av Solidaritetsalternativet tilsier at kapitalen i petroleumsfondet kanaliseres til investeringer i utlandet:

«Regjeringen vil peke på at økt bruk av petroleumsinntektene innenlands til forbruk eller investeringer i realkapital innebærer en klar fare for tiltakende pris- og kostnadsvekst og en svekkelse av grunnlaget for tradisjonell konkurranseutsatt næringsvirksomhet. En politikk der staten benyttet framtidige overskudd på statsbudsjettet til å bygge opp fordringer på privat sektor i Norge, ville ha tilsvarende uheldige virkninger på etterspørselen innenlands.»

I samsvar med disse forutsetningene ble det i Nasjonalbudsjettet 1996 slått fast at Statens petroleumsfond vil bli opprettet som en kronekonto i Norges Bank. Motstykket til denne kontoen i Norges Banks balanse vil være fordringer på utlandet. Det vil være et regnskapsmessig skille mellom de plasseringene som har sammenheng med oppbyggingen av fondet og de plasseringene som inngår i Norges Banks ordinære valutareserver.

Det har fra flere hold vært reist innvendinger mot at Norges Bank skal ha det operative ansvaret for forvaltningen av kapitalen i Statens petroleumsfond. Ett av de argumentene som har vært framført, har vært at rollen som fondsforvalter og hensynet til å oppnå en best mulig avkastning på fondets midler vil kunne komme i konflikt med Norges Banks tradisjonelle oppgaver i styringen av penge- og valutapolitikken.

Etter min vurdering blander en her sammen spørsmålet om forvaltningen av landets valutareserver med spørsmålet om organiseringen av Statens petroleumsfond. Som nevnt ovenfor, er petroleumsfondet en regnskapsmessig konstruksjon som har som oppgave å disiplinere finanspolitikken. Det realøkonomiske grunnlaget for fondsoppbyggingen er de store driftsoverskuddene i utenriksøkonomien som forventes de nærmeste årene. Bedringen i landets fordringsposisjon som følger av dette, er uavhengig av opprettelsen av Statens petroleumsfond. Det spørsmålet som har vært reist vedrørende Norges Banks rolle er derfor egentlig: Når Norge akkumulerer store overskudd på driftsregnskapet med utlandet – bør en del av den økte valutabeholdningen forvaltes av andre enn Norges Bank?

Sentralbanken har en monopolstilling i håndteringen av et lands penge- og valutasystem, en funksjon som har

nær sammenheng med statens tilsvarende dominerende rolle i utformingen av økonomisk politikk. Det synes noe uoverveid å foreslå en endring i sentralbankens funksjoner utelukkende på bakgrunn av at staten, som ledd i den finanspolitiske styringen, har valgt en bestemt føringsmåte for deler av petroleumsinntektene.

Samtidig er det klart at den formuesoppbyggingen som eventuelt vil finne sted i Statens petroleumsfond innebærer nye utfordringer i utformingen av penge- og valutapolitikken. Det underliggende «problemet» er de store driftsoverskuddene som Norge ventes å få de nærmeste årene. Isolert sett kan dette gi grunnlag for et visst appresieringspress mot kronen. Den største bekymringen i denne sammenheng er faren for tiltakende pris- og kostnadsstigning som følge av økt bruk av oljeinntekter innenlands. Men heller ikke en nominell appresiering av kronekursen er i dagens situasjon ønskelig, fordi også dette vil føre til en svekkelse av tradisjonell konkurranseutsatt industri.

Som påpekt i avsnitt 3, er det nettopp for å unngå eller dempe disse problemene at pengene på petroleumsfondet bør kanaliseres til finansinvesteringer i utlandet. En langsiktig kapitalutgang gjennom plassering av petroleumsfondets midler i utlandet vil dempe appresieringspresset på norske kroner og dermed motvirke en videre nedbygging av konkurranseutsatt industri. Ved at staten står for en del av den kapitalutgangen som definisjonsmessig motsvarer overskuddene på driftsbalansen, reduseres privat sektors etterspørsel etter fordringer på utlandet. Dette motvirker det presset som ellers kunne ha oppstått i retning av styrket kronekurs, eventuelt i kombinasjon med et lavere innenlandsk rentenivå. Isachsen (1995) drøfter denne problemstillingen nærmere innenfor en formell porteføljemodell.

Dagens operasjonelle retningslinje for pengepolitikken innebærer at virkemiddelbruken skal innrettes med sikte på å stabilisere kronekursen mot europeiske valutaer. Dette skal i utgangspunktet skje gjennom tilpasning av rentenivået. Intervensjoner skal bare brukes i begrenset omfang. En oppbygging av petroleumsfondet ved at Norges Bank kjøper valuta i markedet krever dermed en formell tilpasning av retningslinjene for pengepolitikken. I Revidert nasjonalbudsjett 1995 het det således (s. 71):

«Det ligger nå an til at staten gjennom sine plasseringer i Norges Bank i tiden framover gradvis vil kunne bygge opp tilgodehavender i utlandet, jf. omtalen av Statens petroleumsfond i avsnitt 3.2. Dette kan isolert sett bidra til nettokjøp av valuta fra Norges Banks side i et omfang som over tid motsvarer oppbyggingen av utenlandske plasseringer i petroleumsfondet.»

Et eventuelt appresieringspress mot kronen som følge av de store driftsoverskuddene, vil med dagens valutakursforskrift i utgangspunktet måtte håndteres med en reduksjon i rentenivået. Dette vil sikre nødvendig kapital-

utgang fra privat sektor. Som nevnt kan imidlertid en slik rentepolitikk føre til at pengepolitikken blir for ekspansiv vurdert ut fra innenlandsk aktivitetsnivå og inflasjonspress. På denne bakgrunn ble det i Nasjonalbudsjettet 1996 (s. 87) uttalt følgende:

«I en situasjon med en sterk krone og en markert konjunkturoppgang kan det være hensiktsmessig at Norges Bank i en viss utstrekning netto kjøper valuta ut over det som følger av oppbyggingen av petroleumsfondet.»

Dette vil kunne innebære at rentenivået holder seg noe høyere enn ellers (gitt et mål for «fondsintervensjoner»).

Når det gjelder petroleumsfondets investeringsstrategi, uttalte Regjeringen i Nasjonalbudsjettet 1996 (s.78):

«Det vil være naturlig at retningslinjene for plassering av petroleumsfondet i første omgang tar utgangspunkt i de retningslinjene som i dag gjelder for forvaltningen av valutareservene. Kravet til likviditet kan imidlertid isolert sett være mindre strengt, siden petroleumsfondet ikke skal anvendes til intervensjoner. Plasseringen av fondsmidlene må også ta i betraktning at et eventuelt trekk på fondet først skjer ved endelig vedtak om overføringer fra fondet i forbindelse med nysaldert budsjett, dvs. mot slutten av budsjettåret. Plasseringsstrategien vil også være avhengig av størrelsen på fondet. Inntil fondet har fått et betydelig omfang bør det stilles krav om at plasseringene skal være sikre. Gitt dette, bør en søke så høy avkastning som mulig.»

Retningslinjene for valutareservene åpner ikke for plasseringer i egenkapital eller i private fastrentepapirer. Aksjeinvesteringer har historisk gitt en klart høyere avkastning enn investeringer i obligasjonsmarkedene, vurdert over lang tid. Fra år til år kan imidlertid avkastningen på aksjer variere mer enn for obligasjoner, og det er også større risiko for langsiktig tap. Med den størrelsen som fondet anslås til de første årene synes aksjeinvesteringer derfor ikke å være aktuelt. Når fondets størrelse overstiger hva man realistisk kan regne med som buffer mot statlige finansieringsbehov, kan dette etter mitt syn tas opp til fornyet vurdering.

7 PETROLEUMSFONDET – ET PENSJONS-FONDET?

Opprettelsen av et statlig petroleumsfond er som nevnt begrunnet i at det vil kunne bidra til at det føres en langsiktig opprettholdbar finanspolitikk. I diskusjonen av behovet for å bedre statens finansielle stilling, har en særlig fokusert på den kraftige økningen i pensjonsutbetalingene som vil finne sted etter århundreskiftet, spesielt etter 2010. I en situasjon uten fordringer på utlandet (eller begrenset mulighet til nye låneopptak) må økte utgifter knyttet til en økende andel eldre dekkes gjennom den løpende verdiskapingen. Dette vil kunne kreve (betydelig) økte skatter eller reduksjon av andre utgiftsposter på

statsbudsjettet. Utfordringen forsterkes ved at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten også ventes å falle etter århundreskiftet.

Norge har imidlertid et bedre utgangspunkt enn mange andre land for å møte utfordringene knyttet til en aldrende befolkning. For det første er statens finansielle formuesposisjon i utgangspunktet god. For det andre gir den anslått sterke økningen i petroleumsinntektene de nærmeste 5-10 årene Norge en særlig god anledning til å gjennomføre en ytterligere styrking av offentlige finanser.

Samtidig har Regjeringen flere ganger understreket at en betydelig fondsoppbygging gjennom petroleumsfondet ikke bør knyttes for nært til de økende utgiftene i Folkestrygden. Den viktigste grunnen som kan anføres, er at dette lett ville bli oppfattet som at midlene skal øremerkes framtidige trygdeutbetalinger. Økte pensjoner og helseutgifter vil med dagens regler legge et sterkt press på budsjettpolitikken når eldrebølgen setter inn. Disse utgiftene er delvis lovfestet eller rettighetsbasert. En direkte kopling mellom petroleumsfondet og pensjonsforpliktelsene gjennom oppbygging av et øremerket fond vil forsterke inntrykket av at disse utgiftene på statsbudsjettet står i en særstilling og følgelig skal sikres spesiell finansiering.

En diskusjon omkring «øremerking» av fondets midler inneholder mange av de samme momentene som diskusjonen av ulike fondsordninger, jf. avsnitt 4. Felles for et forslag om øremerking av fondsmidler og Tempoutvalgets fondsopplegg er at inntekter «låses inne», og dermed løsrives fra den løpende budsjettprosessen. Formålet er å sikre tilstrekkelig statlig sparing, gitt de utgiftene en forventer over tid. Oppbygging av kapital på petroleumsfondet har det samme siktemålet. Men en øremerking kan anses å være uheldig, blant annet fordi det bryter med prinsippet om en helhetlig behandling av budsjettets utgifter. Det kan også innebære en fare for at en satser mindre på tiltak for å redusere problemet med en framtidig ubalanse i offentlige finanser.

Realøkonomisk kan problemet med en økende forsørgelsesbyrde løses ved en kombinasjon av følgende tiltak:

- i) *En økning av den samlede sparingen.* Det er grunn til å anta at en statlig fondsoppbygging gjennom overskudd på statsbudsjettet vil bidra til økt samlet sparing sammenliknet med en situasjon der framtidige utgifter må finansieres av de løpende inntektene.
- ii) *En økning i arbeidsstyrken*, f.eks. ved en økning i yrkesfrekvensene eller ved en økning i den effektive pensjonsalderen. Den viktigste forutsetningen for å kunne møte framtidige velferdsforpliktelser er trolig å opprettholde en størst mulig, og best mulig kvalifisert arbeidsstyrke.
- iii) *Reduserte utgifter*, ved å gjennomføre tiltak i trygde-systemet eller påvirke tilstrømmingen til ulike trygdeordninger og på den måten redusere framtidige utbetalinger. Økt yrkesdeltaking, spesielt i eldre aldersgrupper, som reduserer behovet for overføringer over offentlige budsjetter, er også her viktig.

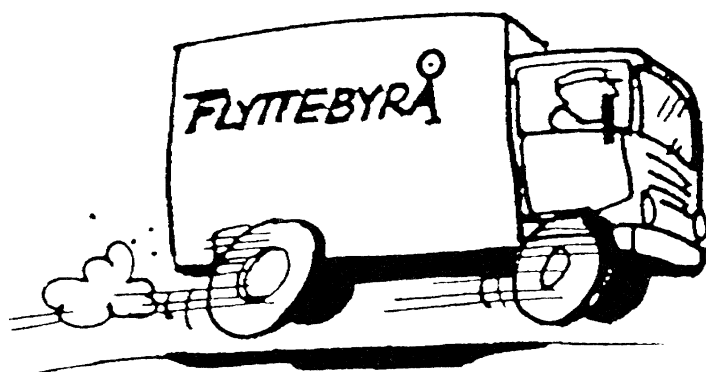
Realøkonomisk kan i) sies å være hovedformålet med fondsoppbygging.

Det er den samlede sparingen som viser hvor mye som faktisk avsettes for framtiden. Slik mekanismen i Statens petroleumsfond fungerer, viser kapitaloppbyggingen i petroleumsfondet statsbudsjettets finansielle bidrag. En eventuell positiv sparing i petroleumsfondet vil reflektere reelle overskudd i statsfinansene og synliggjør dermed hvor mye av petroleumsinntektene som faktisk settes til side. I tillegg er det gitt retningslinjer for budsjettbehandlingen som understreker at budsjettpolitikken må ha et langsiktig perspektiv. I hvilken grad denne fondskonstruksjonen virker etter hensikten, gjenstår selvfølgelig å se. De budsjettvedtakene som skal fattes i de nærmeste årene blir en viktig test.

REFERANSER:

- Brekke, K.A. (1991): Bruken av oljeinntektene. Økonomiske analyser nr. 7 1991, Statistisk sentralbyrå.
- Bye, T., Å. Cappelen, T. Eika, E. Gjelsvik og Ø. Olsen (1994): Noen konsekvenser av petroleumsvirksomheten for norsk økonomi. Rapporter 94/1, Statistisk sentralbyrå.
- Innst.O.nr. 32 (1989-90): Innstilling fra finanskomiteen om lov om Statens petroleumsfond.
- Isachsen, A.J. (1995): Oljefond, renter og valutakurs. Sosialøkonomen nr. 11 1995.
- Tempoutvalget (1983): Petroleumsvirksomhetens framtid. NOU 1983:27.
- Ot.prp.nr. 29 (1989-90): Om lov om Statens petroleumsfond. Finans- og tolldepartementet.
- St. meld. nr. 2 (1994-95): Revidert nasjonalbudsjett 1995. Finans- og tolldepartementet.
- St. meld. nr. 1 (1995-96): Nasjonalbudsjettet 1996. Finans- og tolldepartementet.
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995-96): Saldering av Statsbudsjettet med regnet folketrygden 1996. Finans- og tolldepartementet.
- Syssetningsutvalget (1992): En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene. NOU 1992:26.

FLYTTET?



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55 eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

**A. B. Atkinson:
PUBLIC ECONOMICS
IN ACTION
The Basic Income/Flat Tax
Proposal**

The Lindahl Lectures, Clarendon Press, Oxford 1995. 164 s + index.

Denne boka er basert på en forelesningsserie Tony Atkinson holdt ved Uppsala Universitet i 1989. Forelesningene inngår i serien Lindahl Lectures som er innstiftet til ære for den store økonomen og Uppsala-professoren Erik Lindahl.

Strukturen i forelesningene bygger på en god idé, nemlig å presentere viktige felter av offentlig økonomi gjennom hvordan de kan brukes til å kaste lys over én spesiell problemstilling. Spørsmålet er: Bør det innføres et skattesystem med en basisinntekt (garantert minsteinntekt) og en flat inntektsskatt? Opplegget innebærer at boka ikke egentlig er en utredning som tar sikte på å svare konkret på dette. Riktignok reflekterer framstillingen en positiv grunnholdning til et slikt skatte- og overføringssystem. Spørsmålet er likevel bare et utgangspunkt, eller tidvis snarere et påskudd, for å drøfte «Public economics in action», som er bokas hovedtittel. Faktisk tror jeg boka vil være mer interessant for personer som har en bredere interesse enn for dem som primært er interessert i en minsteinnteksordning. Og derfor kan boka også leses med utbytte av dem som ikke har særlig tro på et slikt system. (Jeg heller selv i den retning, iallfall i norsk sammenheng.) Men for ordens skyld: boka kaster selvfølgelig også et visst lys over basisinntekt/flat inntektsskatt (forkortet BI/FT for «basic income/flat tax»).

En full overgang til BI/FT innebærer (i) at inntekten beskattes fra første krone, ii) at progressivitet i form av stigende marginalsatt oppheves og iii) at ulike øremerkede og behovsprøvede overføringer tas bort. Atkinson konkluderer med at en full overgang ikke er realistisk i første omgang bl.a. fordi en basisinntekt på linje med de behovsprøvede overføringer vil gi

svært høy marginalsatt for å kunne finansiere ordningen. Derfor betraktes i de mer praktiske deler av boka en delvis variant av systemet, der en ikke fjerner alle de spesielle overføringer. Dette omtales enkelte steder som et første skritt mot en fullstendig reform. Det som ikke blir klart for meg er hvilke forhold som tilsier at det vil ligge bedre til rette for en fullstendig reform etter at det har gått en tid.

Boka er verken en forskningsmonograf eller ei lærebok i vanlig forstand. Den presenterer lite ny forskning fra forfatteren. Lesere som har bakgrunn i skatteanalyse, vil i og for seg ikke lære så mye nytt i form av teoretiske eller empiriske forskningsresultater. Likevel er innfallsvinkelen og sammenstillingen original, og gjør at en kan se nye sider ved forskningen. Bokas formål er mer å gjøre opp status på de områder den tar opp, og dermed også vise behovet for ny forskning.

De emner som drøftes er teori for optimal lineær og ikke-lineær beskatning, anvendte modeller for å beregne fordelingsvirkninger, arbeidsmarked og arbeidsincentiver, empiri om atferdsvirkninger av skatter og ulike prinsipper fra social og public choice. Første kapittel gir en oversikt over temaene i boka. Siden boka i seg selv er en form for oversikt, blir dette kapitlet nokså overfladisk. Jeg synes ikke det yter helheten i boka full rettferdighet, og det er definitivt en dårlig erstatning for å lese hele boka. I kapitlene 2 og 3 presenteres på en ikke-teknisk måte teori for optimal beskatning. Det gis også en oversikt over empiriske analyser av skatt og arbeidstilbud i vid forstand (kap. 7). I kapittel 6 presenteres et utvalg av incidenstabeller basert på en mikrosimuleringsmodell (TAXMOD) som Atkinson og medarbeidere har utviklet for Storbritannia. Modellen er en beregningsrutine som utnytter data fra forbruks-/inntektsundersøkelser, og som spesifiserer et antall politikkvariabler. Beregningsopplegget er av gjengs, gammeldags type. Det inneholder ingen atferdsrelasjoner i form av etterspørsels- og tilbudsfunksjoner, men behandler inntekter og konsummønster som eksogene under simuleringene. En interessant

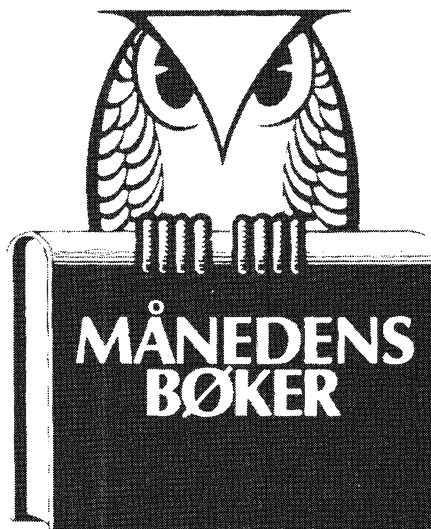
opplysning er at modellen er tilgjengelig for alle som vil kjøpe den, til en svært rimelig penge (marginalkostnad). Beregningene studerer et par ulike varianter av reformer i retning av BI/FT. Et trekk å merke seg er at fordelingsvirkninger ikke lett kan knyttes bare til inntekt, men avhenger sterkt av andre individuelle karakteristika ved skatteyterne.

Jeg synes det mest interessante i boka er de tanker denne veteranen innenfor feltet, bl.a. som 24-årig redaktør av Journal of Public Economics, gjør seg når han går utenfor rammen av de standardmodeller som definerer kjernen i offentlig økonomi i dag. Denne diskusjonen spenner fra betimelig påminnelse om at arbeidstilbudet har langt flere dimensjoner enn det skattemodellene og mikroøkonometrien fanger opp, til de mer fundamentale prinsippsspørsmål. Et eksempel er hans diskusjon av verdipluralisme, dvs prinsipper og verdioppfatninger utover dem som rommes i en standard velferdsfunksjon («non-welfarist principles»): ulike rettferdighetsprinsipper, prinsipper om frihet og uavhengighet og fortjenestekriterier (kap. 4). Disse begrepene er ikke så enkle. Det som for noen kan framstå som en ønskelig uavhengighet av staten, kan for andre framstå som en ubehagelig uavhengighet av andre (private). Frihetsprinsipper kan være negative eller positive. Skatter og reguleringer kan virke frihetsberøvende for noen. Lindbeck har framhevet hvordan høy marginalsatt gjør det vanskelig for folk å gjøre noe med sin egen situasjon. Men Atkinson påpeker at kanskje opplever ikke en person godt under fattigdomsgrensen den store frihet selv i fravær av skatter og reguleringer. Det gis en meget interessant drøfting (avsnitt 4.6) av hvilke konkrete implikasjoner visse prinsipper fra public choice teori kan ha innenfor det aktuelle skatteregimet. Hva er implikasjonene av Buchanans prinsipp om at skattene ikke skal utformes slik at noen i prinsippet ville bryte ut og danne sin egen stat? Et spørsmål er om det overhodet eksisterer en BI/FT-utforming som ikke gir grunnlag for utbryterkoalisjon. Et hovedsynspunkt er at hver enkelt person

som vurderer skattepolitikk, er preget av flere prinsipper som på en eller annen måte må samordnes enten hierarkisk eller gjennom vektlegging innenfor en overordnet kriteriefunksjon. At mer tradisjonelle offentlige økonomer på denne måten kaster konkret lys over public choice teorien, er kanskje på tide. Alt i alt er det neppe overraskende at jeg finner det mer spennende når en offentlig økonom forsøker å se med nye øyne på f.eks. arbeidsmarkeds-teori og public choice enn når han forsøker å gi nok en presentasjon av lineær inntektsskatt.

Også kapittel 5 om modellering av arbeidsmarked og skatteincidens er stimulerende fordi forfatteren her tenker nytt. Atkinson tar utgangspunkt i den tradisjonelle Harberger-modellen for incidensanalyse og antyder hvordan nyere temaer fra arbeidsmarkeds-teori knyttet til fagforeninger, arbeidsløshet og effektivitetslønn kan trekkes inn i modellen. Om akkurat utgangspunktet i Harberger er en god modellstrategi, synes jeg er av mindre betydning; det interessante bidraget er å sette på dagsordenen behovet for mer rikholdige modeller av arbeidsmarkedet når en skal analysere skattevirkninger og incidens. Jeg vil tro det vil komme en rekke arbeider innenfor dette feltet de neste årene. Det vil ikke skje primært pga Atkinson's bok, men den gir en stimulans med på veien.

Den fremste målgruppen for boka er antakelig økonomer som er interessert i skatteanalyse, og spesielt de som arbeider eller kan tenke seg å arbeide med skatteanalyse. De som måtte være i startfasen av f.eks. et doktorarbeid innenfor feltet, bør absolutt ta med seg den inspirasjon forskningsidéene i boka kan gi. Boka forutsetter ikke spesialbakgrunn og kan gjerne leses av andre som ønsker en orientering om de emner som tas opp. Selv vil jeg antakelig bruke boka en god del som foreleser. Jeg tror alle sosialøkonomer som underviser om beskatning på ulike nivåer, vil finne at dette er en nyttig kilde ved forelesningsforberedelser. Her er illustrasjoner basert på enkle funksjonsformer, numeriske illustrasjoner, innsiktsfulle tolkninger av analytiske resultater og inspirasjon



til å utvide horisonten i forhold til standardmodellene.

Som sagt bygger boka på en spesiell tilnærming med sitt utgangspunkt i spørsmålet om innføring av BI/FT. I deler av boka kommer likevel dette spørsmålet ganske mye i bakgrunnen. Kanskje vil noen finne opplegget litt søkt. Alt i alt synes jeg likevel den spesielle tilnærmelsen er blitt vellykket, fordi den gjør drøftingen av temaene mer konkret enn om en bare skulle framstille dem for deres egen skyld. Ikke minst gjelder dette public choice-prinsipper som i seg selv kan være nokså abstrakte. En like viktig grunn til at tilnærmelsen blir interessant, er at den knytter sammen emner som vanligvis lever en temmelig atskilt tilværelse, som f.eks. optimal beskatning, social og public choice. Et budskap fra forfatteren i det siste kapitlet kalt «The Integration of Public Economics», er nettopp at det er argumenter for større integrasjon. Konkret framheves sammenhengene mellom fire områder: Design of policy, theory of incidence, empirical analysis og public choice. Spesielt framheves fire parvise kombinasjoner av disse emnene som hver for seg kan gi grunnlag for integrering. Dette er interessante tanker etter at utviklingen lenge har gått i retning av mer og mer spesialisering.

Framtidige Lindahl-forelesere vil komme i godt selskap. Vi kan med spenning se fram til neste bidrag. Det vil bli avlevert av vår egen Agnar Sandmo i april 1996.

Vidar Christiansen
Universitetet i Oslo



Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Jan Morten Dyrstad
Nils-Henrik M. von der Fehr
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sørgard
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Frank Myhre
Generalsekretær
Birgit Laudal

Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 17 00 35
Telefax 22 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli.
Abonnement kr 490,-
Studentabonnement
kr 240,-
Enkeltnr. kr 70,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl. m v a):
1/1 side kr. 4 400,-
3/4 side kr. 3 900,-
1/2 side kr. 3 400,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Senter for
økonomisk analyse

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

Energi- og miljø-økonomi

Vi søker etter en økonom med forskererfaring fortrinnsvis innenfor energi og/eller miljø-økonomiske problemstillinger. Aktuelle arbeidsområder er energimarkedene i Europa, analyser av miljø-økonomiske problemstillinger, virkemiddelanalyser og nyttekostnadsanalyser av energi- og miljøprosjekter i utviklingsland. Den som ansettes vil ha gode muligheter til selv å bestemme arbeidsområde etter interesser og bakgrunn.

Stillingen setter store krav til analytiske evner og til å formidle analysene på en lettfattelig måte – både skriftlig og muntlig – til våre oppdragsgivere.

ECONs store kontaktnett både nasjonalt og internasjonalt gir et stort informasjonstilfang og gode muligheter for faglig videreutvikling. ECON har et inspirerende og dynamisk arbeidsmiljø. Vi tilbyr gode lønns- og arbeidsvilkår og legger særlig vekt på å øke den kvinnelige delen av staben.

Nærmere opplysninger gis av
Kjell Roland, Torleif Haugland eller Haakon Vennemo på tlf. 22 42 42 50.

**Søknad sendes snarest
og senest innen 29. februar til**

**ECON Senter for økonomisk analyse a.s,
Storgata 11, 0155 Oslo**