SOSIAL ØKONOMEN

- Lokal beskatningsrett
- Trygve Haavelmo (1911-1999)
- Langtidsbudsjettering
- Finanspolitiske indikatorer
- Stordrift i melkeproduksjon

NR. 6. September 1999 – 53. ÅRG.

Medlemskap i SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

telefon

22 41 32 90

telefax

22 41 32 93

NR. 6 1999 – 53. ÅRG.

I DETTE NUMMER ...

MINNEORD

2
STEINAR STRØM OG JON VISLIE:
Trygve Haavelmo (1911 – 1999)

AKTUELL KOMMENTAR:

4
EDGAR JOHANNESEN OG PREBEN MUNTHE:
Et tidlig forsøk på langtidsbudsjettering i staten

ARTIKLER:

10
YNGVAR DYVI, ESPEN ERLANDSEN OG PER MATHIS KONGSRUD:
Finanspolitiske indikatorer

18
KNUT LØYLAND OG VIDAR RINGSTAD :
Stordriftsfordeler og skalautvidede tekniske endringer i norsk melkeproduksjon

26
LARS-ERIK BORGE, FREDRIK CARLSEN OG JØRN RATTSØ:
Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt

MÅNEDENS BOK

35
Challenging Neighbours, Rethinking German and Dutch Economic Intitutions anmeldt av Jan-Erik Støstad

Forsidebilde:
J.B. Olsen
R. Sørensen/N/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

«Slik Det Ønskes Erobret» – SDØE?

Statens Direkte Økonomiske Engasjement i petroleumssektoren, SDØE, ble opprettet med virkning fra 1. januar 1985 av Willoch-regjeringen for å gjøre Statoil mindre dominerende. Opprettelsen innebar at betalingsstrømmene knyttet til de fleste av Statoils deltakerandeler i Nordsjøen ble delt; én del til Statoil og én del til staten (SDØE). Statoil har det operative ansvaret for den samlede statlige deltakelsen og er forretningsfører for SDØE, som idag utgjør den viktigste delen av den totale statlige kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten. SDØE adskiller seg fra resten av petroleumssektoren i Norge ved at staten her får tilført det totale overskuddet, mens den fra andre eiere kun får inn skatte- og avgiftsinntekter. Fra Statoil og Norsk Hydro kan staten også hente inn utbytte siden de er eneeiere av Statoil og har en vesentlig eierandel i Norsk Hydro.

I høst ble det lagt fram et forslag fra Statoils styre om at staten bør selge seg ned i Statoil og at hele (eller deler) av SDØE legges inn under Statoil. En diskusjon omkring SDØE-tilknytning blir et naturlig tema når privatisering av Statoil diskuteres. To hovedalternativer synes aktuelle. Man kan opprette en egen statlig enhet som kan forvalte SDØE, alternativt kan SDØE overlates til private (ved et delprivatisert Statoil, eventuelt Norsk Hydro eller utlagt for anbud). Det første alternativet betyr at man pådrar seg noen kostnader ved forvaltningen som man ikke har i dag. Samtidig vil imidlertid Statoil kunne redusere sine kostnader ved at de slipper dagens forvaltning. Det er slett ikke opplagt at det er stordriftsfordeler ved slik forvaltning.

En overføring til privat sektor kan skje enten ved at Statoil overtar SDØE vederlagsfritt, ved salg eller ved at SDØE andelene legges ut på anbud. Det første alternativet, som antakelig kan skje i full forståelse med EØS-avtalen, synes ikke å være noe godt alternativ for staten med mindre Statoil kan vise at de privatøkonomisk kan øke verdien av SDØE andelene slik at framtidig sum av utbytte og skatteinntekter overstiger dagens overskudd fra disse andelene. Det er ikke opplagt at statens andeler bør brukes til å øke Statoils kapitalbase med tanke på å ta økt risiko ved eksponering i fremmede farvann. Et alternativ kan være at SDØE forvaltes av et statlig-dominert Statoil som i dag, mens Statoil's internasjonale engasjement privatiseres fullt ut.

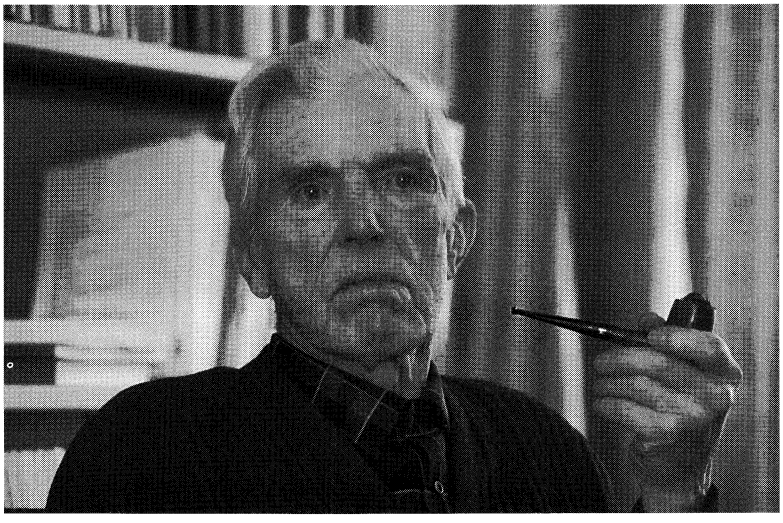
Salg av SDØE-andelene til Statoil eller andre i form av auksjon reiser mange andre interessante problemstillinger. Et av disse er spørsmålet om det vil være mulig å få en riktig verdifastsettelse av SDØE-andelene blant dagens aktører i petroleumsvirksomheten. Det er grunn til å anta at politikerne vil gå inn for norsk eierskap – det betyr at det kun vil være Norsk Hydro og Statoil som kan være aktuelle budgivere på SDØE andelene. Dette reduserer sannsynligheten for at de riktige verdiene av SDØE-andelene kommer fram. Om deler av eller hele SDØE skulle legges ut for salg til utenlandske oljeselskaper, vil det på grunn av den seinere tids fusjoner blant disse være tvilsomt om de reelle verdiene skulle komme fram gjennom budgivningen. Strategisk adferd kan ødelegge dette. Lavere bud enn de reelle verdiene kan også fremkomme siden norske myndigheter i dag ikke kan forplikte seg til ikke å skjerpe fremtidig grunnrentebeskatning.

Salg av SDØE-andelene vil redusere statens risiko overfor svingende oljepriser. Fluktuasjoner i olje- og gasspriser ville ikke lenger påvirke sluttlinjen i statsbudsjettet på samme måte som i dag. Selv om Staten har innført en stabilitetsfaktor gjennom overføringer av overskudd fra petroleumsvirksomheten til petroleumsfondet, vil utenlandske spekulanter mot den norske kronen kunne oppfatte dette som en ytterligere stabilisering av inntektssiden i statsbudsjettet. På den annen side: hvis nåverdien av framtidige inntekter fra SDØE realiseres gjennom salg og pengebeløpet overføres til petroleumsfondet, vil Norges finansielle situasjon på kort sikt kunne bedres så mye at det vil kunne oppstå et appresieringspress mot den norske kronen.

En kan heller ikke se bort fra at store plutselige overføringer til statens inntektsside kan utløse en ekspansiv finanspolitikk. Det synes ikke å mangle på store uløste oppgaver som politikerne ønsker å løse, jfr de løfter om utgiftsøkning som politikerne har fremmet før årets kommunevalg. Det synes som penger på bok er lettere å bruke enn en jevn framtidig inntektsstrøm.

To forhold bør være sentrale i diskusjonen omkring framtidig organisering av SDØE-andelene. Hvordan kan vi sikre staten størst nåverdi av de andelene de sitter på i dag, og hvordan kan vi sikre at utgiftssiden ikke påvirkes for sterkt av hvordan inntektene kommer inn. Her er det mange usikkerhetsfaktorer. Det er derfor ikke opplagt at en eventuelt mindre økning i administrasjonskostnader ved å opprette et eget organ for forvaltning av SDØE-andelene er en for stor kostnad å betale for å sikre seg mot disse usikkerhetsfaktorene.

Trygve Haavelmo (1911 – 1999)



Professor Trygve Haavelmo døde den 28. juli, 87 år gammel. Et usedvanlig rikt og spennende liv er avsluttet. Med ham har en av verdens mest betydningsfulle akademiske økonomer og økonometrikere gått bort. For sine grunnleggende bidrag i økonometrien fikk han i 1989 prisen i økonomisk vitenskap til minne om Alfred Nobel; en pris mange mente han burde ha mottatt tidligere.[1]

Trygve Haavelmo var en særdeles original tenker og øvet sterk innflytelse på sine omgivelser, på tross av sin personlige beskjedenhet. Hans doktoravhandling «The Probability Approach in Econometrics», skrevet i en alder av 29 år, og publisert som supplement til Econometrica i 1944 (selv dette er enestående i Econometricas 67-årige historie), blir påstått å være et av dette århundres mest betydningsfulle metodebidrag, og er blitt grunnlaget for den moderne økonometrien.[2]

Haavelmo's program for økonometrien var

1 spesifiser en økonomisk modell,
2 spesifiser den stokastiske modellen som kan ha generert de data vi observerer og som har den økonomiske modellen som en strukturell kjerne,
3 bruk Neyman-Pearson test-teori for å teste hypoteser avledet fra den økonomiske modellen,
4 bruk sannsynlighetsteori til å produsere estimater med gode egenskaper og til å lage prediksjoner som er tolkbare innenfor en stokastisk modellramme.

Dette programmet ga økonomi- og økonometrifaget et formidabelt løft og «Probability Approach...» er for alltid plassert i fagets historie som et banebrytende arbeid. Hans program er blitt idealet for alle som analyserer økonometriske modeller basert på strukturrelasjoner avledet fra økonomisk teori.

Avhandlingens klarhet har begeistret mange, deriblant James J. Heckman (1992)[3] : «Haavelmo's statement of the problem of defining and determining counterfactual states of the economy (i.e. predicting what has never been observed) is clearer than anything that appears in modern statistics literature. It is motivated by explicit problems in behavioral theory in which the meaning of controlled variation is made clear. ... Mechanism and explanation are avoided by modern statitsicians who *define* parameters of interest to be determined by outcomes of randomized experiments rather than as outcomes of scientific model building using controlled variation and logic to derive estimating equations. By noting the need to specify a theoretical model as an apriori object that must be supplemented with a statistical theory of measurement in order to possess empirical relevance and logical coherency, Haavelmo made a major contribution to scientific knowledge» .

Da Haavelmo ble professor i sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo i 1948, med særlig plikt til å undervise i økonometri, måtte han også undervise i økonomisk teori. Det er gjennom denne gjerningen alle kull av sosialøkonomer utdannet i perioden 1948-1979, lærte Haavelmo å kjenne, som sin mest spennende læremester med evne til å stille spørsmål ved såkalte «opplagte sannheter». Han kom til å prege faget på en måte som etter-

[1] En fyldig gjennomgang av Trygve Haavelmos vitenskapelige bidrag finnes i Sosialøkonomen 11-1989.

[2] Se Erik Biørns artikkel i Sosialøkonomen 11-1989, og Moene & Rødseths artikkel om Haavelmo i The Journal of Economic Perspectives 3- 1991.

[3] J.J. Heckman (1992), Haavelmo and the Birth of Modern Econometrics: A Review of *The History of Econometric Ideas* by Mary Morgan, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, June, pp. 876-886

tiden vanskelig kan verdsette høyt nok. Etter Haavelmos oppfatning var økonometrien kommet langt forut for de teoriene den skulle tallfeste. Som han sa i et intervju i forbindelse med Nobelprisen «Det er ikke særlig hjelp i fine statistiske metoder, hvis teorien er noe skrot». På denne bakgrunn startet han et program med å bygge opp pensum på Sosialøkonomisk institutt, påvirket i særlig grad av Knut Wicksell, men også av David Ricardo og Vilfredo Pareto, hvis bidrag han forsøkte å tolke med moderne analysemetoder. Når en i ettertid går gjennom listen av forelesningsreferater, utarbeidet av yngre rekrutter, blir en slått av mangfoldet. Det er sjelden en kan si at kravet om forskningsbasert undervisning er innfridd i så stor grad som i Haavelmos tilfelle. Den var ikke bare forskningsbasert; den var, som professor Jakob Jervell sa i sin tale i bisettelsen, undringsbasert. Få økonomer har vel hatt evnen til å undre seg slik Haavelmo gjorde. Denne undringen preget hans undervisning, som alltid tok opp viktige problemer i verden. Ikke bare blir en slått av denne undringen, men også evnen til å gå løs på de virkelig store og viktige problemstillingene; det være seg befolkningsproblemet (som han anså som ett av vår tids mest alvorlige problemer), den ujevne utviklingen mellom land og regioner, miljøproblemer, og den rolle investeringene i en kapitalistisk markedsøkonomi spilte for konjunktursvingninger og vekstavbrudd. Hans forelesninger, som han aldri gjentok, var i høyeste grad originale.

Haavelmo var på flere områder langt forut for sin tid. I boka «A Study in the Theory of Economic Evolution» fra 1954, foregrep han mye av det som seinere kom til å bli den nyklassiske vekstteori, samt den mer moderne varianten kalt «endogen vekstteori».[4] I denne boka viser Haavelmo sin skepsis mot frihandelssystemet. Økonomisk samkvem mellom land og regioner er ikke bare et spørsmål om å realisere frihandelsgevinster. Han trakk også inn at land eller regioner kan involvere seg i uproduktive tilkarringsaktiviteter for å få en større andel av en gevinst; seinere gjennoppdaget som «rent seeking». Da boka kom, ble den overraskende nok viet liten oppmerksomet; antakelig fordi den den gang var matematisk ganske krevende, men kanskje også fordi den var for pessimistisk i tonen i forhold til den vekstoptimismen som rådet grunnen på 50-tallet.

I 1960 kom boka «A Study in the Theory of Investment». Haavelmo stilte seg kritisk til den keynesianske forklaringen på at renten bestemmer realinvesteringene. Boka la grunnlaget for den nyklassiske investeringsteori, der ikke bare etterspørselen etter realkapital (en beholdning) alene, men der også tilbudssiden i realkapitalmarkedet (med tilbudet som en strøm) kom til å få en sentral plass. Fra bedriftens atferd kan vi utlede hvordan ønsket kapital avhenger av rente, produkt- og faktorpriser. Investeringer er den hastigheten som ønsket lar seg realisere med. For å kunne bestemme investeringene i en økonomi er det derfor nødvendig å trekke inn leveringstiden for kapitalvarer. Denne leveringstiden avhenger av kapasiteten i den kapitalvareproduserende delen av økonomien. Uten å ha denne tilbudssiden med når det gjelder levering av kapitalvarer, vil en ikke kunne ha noen teori som kan forklare de til tider voldsomme fluktuasjonene i investeringene vi opplever i kapitalistiske markedsøkonomier. Ansatser til denne boka ble presentert i forelesninger allerede i 1953-54.

I forlengelsen av hans bekymring omkring befolkningsveksten, ble Haavelmo tidlig klar over betydningen av å tære for sterkt på miljøkapitalen. I 1970 skisserte han noen generelle tanker om miljøproblemet. Ideen er at det er oppsamlet utslipp av løpende spillprodukter som gir opphav til en miljøkostnad. Igjen er distinksjonen mellom strøm og beholdning viktig, og igjen er «investeringsbeslutningen» i fokus; høyt forbruk i dag, med stort utslipp, gir høy øyeblikkelig nytte, men må balanseres mot de langsiktige lidelser forårsaket av en stor beholdning av oppsamlede spillprodukter i fremtiden. Disse ideene er blitt videreført av andre på Sosialøkonomisk institutt, og de kan gjenfinnes i diskusjonen om globale miljøproblemer.

Haavelmos stil var ujålete , og hans evne til å forklare kompliserte sammenhenger var en sann fryd. Han inspirerte tilhørerne til å tenke selv; til å bruke faget til å forstå. Sånn sett fremstår han i ettertid som et ideal for all undervisning. De fleste av hans forelesninger og forskningsbidrag startet gjerne ut med «hvorfor må det være sånn?», eller «kan vi gjøre det bedre?». Få kan gjøre det bedre enn hva Haavelmo gjorde, noe han aldri selv gjorde noe vesen av. For de av oss som hadde ham som lærer og kollega, vil han alltid fremstå som et forbilde. Han vil bli dypt savnet.

Steinar Strøm og Jon Vislie
Sosialøkonomisk institutt,
Universitetet i OSLO

[4] Se Kalle Moenes artikkel i Sosialøkonomen 11-1989

EDGAR JOHANNESEN OG PREBEN MUNTHE:

Et tidlig forsøk på langtidsbudsjettering i staten

Langtidsbudsjettering i staten ble et aktuelt og «stort» tema i midten av 1960-årene. Budsjettkomiteen av 1965 tilrådde at staten burde utarbeide flerårsbudsjetter, og i de etterfølgende år ble slike budsjetter offentliggjort i regjeringens langtidsplaner og i de årlige statsbudsjettene.

Imidlertid var dette arbeidet ikke det første forsøket på et langtidsbudsjett for staten, og vi skal her trekke frem et budsjett som ble utarbeidet i 1929. Også dette hadde sine forløpere, men de var mer et uttrykk for en tanke, enn et utarbeidet budsjett. Vi tror derfor at dokumentet fra 1929 er det første forsøket i Norge.

De drivende krefter for et slikt budsjett var Høyres fraksjon i Stortingets finanskomité, og av dem var det representanten Wilhelm Blakstad, som stod for den konkrete utformingen. Forsøket var – naturlig nok – preget av den tid da det ble fremsatt, og vi skal derfor først gi et riss av den finansielle bakgrunnen.[1]

UTGLIDNINGEN UNDER VERDENSKRIGEN

Første verdenskrig er et mørkt kapittel i Norges penge- og finanshistorie. Regjeringen mistet oversikten og maktet ikke å holde igjen overfor det store presset på statens utgifter. Det samme kan delvis sies om Norges Banks politikk. Under pålegg fra regjeringen ydet banken store kreditter til de krigførende for å finansiere disse landenes innkjøp av norske varer. Fiskeavtalen med England var særlig alvorlig.[2]

Sammen med «den naturlige» opptrappingen i de andre etterspørselsfaktorene, skapte dette inflasjonistiske forhold. Prisstigningen i Norge ble vesentlig sterkere enn i andre vest-europeiske land, og dette gjorde valutastabiliseringen tyngre. Da myndighetene – regjeringen, nasjonalforsamlingen og sentralbanken – først hadde bestemt at kronen skulle bringes opp i gammel gullparitet, ble dette en tyngre prosess enn den samme prosessen i f.eks. Sverige og Danmark.

Den andre ettervirkningen av krigstidens ukontrollerte utvikling var en sterk økning i den offentlige gjeld. (Den private steg også, men det er ikke tema for denne artikkelen.)

Inflasjonen og gjeldstrykket ble to tunge poster i etterkrigstidens økonomiske politikk. For myndighetene ble stabilisering av pengeverdien og håndteringen av gjeldsproblemet de to største oppgavene i den økonomiske politikk. Den første førte til beslutningen om gjenopptakingen av gullstandarden til gammel paritet, og dermed gjennomføring av deflasjonspolitikken. Om den andre hersket det allmenn enighet, at statens gjeld måtte reduseres. De store betalingene til renter og avdrag la en demper på myndighetenes finanspolitiske handlefrihet. Selv om det var bred enighet om at gjelden måtte bringes ned, var det et stadig spørsmål hvor raskt dette skulle skje. Enhver nedbetaling forutsatte at statens utgifter til andre formål var mindre enn inntektene, og det var naturligvis uenighet om hvor sterkt man skulle skjære i andre utgifter eller hvor langsomt de skulle vokse. Man skilte mellom «den lange saneringslinje» og den korte. Regjeringene valgte gjennomgående den lange saneringslinjen, men dette var det altså uenighet om.

At gjelden var så stor, og at avbetalingen derfor måtte ta lang tid, var i seg selv momenter for en langtidsbudsjettering. Men det var også andre momenter. Etter at Valutakommisjonen hadde påpekt de misvisende statsregnskapsresultatene for krigsårene og de første etterkrigsår, gjennomførte Stortinget en omfattende budsjettreform. Dette var en grunnleggende operasjon, som førte til at de enkelte deler av statsregnskapet ble konsolidert. Med det nye budsjettet fikk Stortinget en langt mer korrekt oppfatning av statens finanser.

---

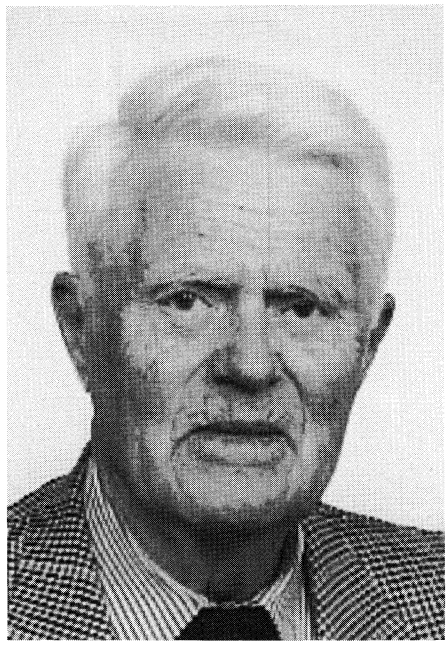
[1] Blakstads budsjett er omtalt i Svein Dahl, *Høyre og staten*, Oslo 1985, og i Rolf Danielsen, *Borgerlig oppdemmingspolitikk 1918-1940, Høyres historie 2*, Oslo 1984, men budsjettet er ikke analysert. Det er ikke gjengitt i Stortingstidende eller noe annet offisielt dokument. Vi fant det i Joh. H. Andresens private papirer, som er deponert i Riksarkivet. Som Blakstad var Andresen stortingsrepresentant for Høyre, og medlem av finanskomitéen.

[2] De offentlige finanser og pengepolitikken under og etter første verdenskrig er behandlet av Wilhelm Keilhau i *Norge og verdenskrigen* (1927) og *Det norske folks liv og historie i vår egen tid* (1938). Grunnmaterialet finnes i *Den norske Statskasses Finanser*, Det Statistiske Centralbyrå, Oslo 1927.

Det kan derfor ikke ha virket fremmed å fortsette reform-arbeidet med å innføre et langtidsbudsjett. Et viktig mål for et slikt budsjett var å se hvilke realistiske mål man kunne sette seg for avviklingen av gjelden. Dette avhang blant annet av hvor stor del av de øvrige statsutgifter som var bundet. Jo større denne delen var, desto mindre «fri midler» ville regjeringen ha til disposisjon for blant annet nedbetaling av gjeld.

Denne artikkelen skal gjelde det langtidsbudsjettet som Wilhelm Blakstad utarbeidet for Høyre i 1929. Med en viss rett kan det betegnes som det første forsøket på et slikt budsjett, men også dette hadde sine forløpere. I budsjettdebatten 1929 minnet representanten Henrik Ameln (Høyre)[3] om at hans parti og Bondelaget allerede i 1913 hadde pekt på behovet for en finansplan og at de i 1915 hadde foreslått at det ble organisert en «økonomisk krigsberedskap». I 1926 kom de to partiene tilbake med sine tanker, og de gjentok dem i 1929. De vant ikke gehør. Argumentene mot et langtidsbudsjett ble i finansdebatten samme år uttrykt av finansminister Per Berg Lund (Venstre) med disse ord:

> [Spørsmålet om en finansplan] er jo et krav som er stillet også tidligere, spesielt i 1926. Den regjering, som da tiltrådte, Lykkes regjering, fant formentlig efter grundig overveielse det ikke mulig å efterkomme en sådan plan, og deri er jeg ganske enig. Jeg tror under enhver omstendighet på det nuværende tidspunkt, at en gjennemført finansplan på denne måte, f.eks. for en 10-års periode, vil være spilt arbeide og spilte penger. Når den skulde settes ut i livet, vilde det være en verdiløs papirhaug; jeg behøver ikke nærmere å påpeke hvordan. Således som stillingen er ennu, kommer der nye ting inn bare i selve året som forskyver mange planer. Og vi har jo nok av planer, vi har både jernbaneplan og veiplan, og vi har både det ene og det annet, men jeg vet ikke egentlig om disse planer gjennemføres efter forutsetningen, om ikke livet marsjerer både kanskje litt fortere og i enkelte sideretninger, som ikke har vært forutsatt da planen ble lagt. Jeg går ut fra at et av de ønskemål, som det er ved en slik finansplan, det skulde være, at man derved skulde sikre et mindre pengeforbruk, at man så å si skulde se å holde de kommende storting innen en fast ramme for en lengere tid fremover. Nu, at det ikke lar sig gjennemføre, det er man vel nokså klar over, og for mitt vedkommende tror jeg, at opstilling av en sådan plan vil føre til det motsatte resultat. Det vil så lett bli på samme måte som med veiplanen, at det vil gi uttrykk for de ønsker man idag har og de forhåpninger man idag har om hvad der kan skje i fremtiden. Hvis vi for eksempel skulde ta og bygge en hel finansplan op for 10 år på samme måte og noget i samme retning som veiplanen har gitt uttrykk for, så undres jeg på hvordan det skulde komme til å se ut. Vi har erfaring nok bare når man skal gjøre op årets budgett, og der kommer inn fra de forskjellige departementer forslag for de kommende 12 måneder, bare med hensyn til ønskemål er det jo sådan, at de skjæres og skjæres kraftig ned for å kunne være innenfor det vi kan makte i de 12 måneder. Skulde de forskjellige administrasjoner da komme med sine ønskemål for 10 år fremover f.eks., så tror jeg det vilde svulme op ut over alle grenser.
>
> *Stortingstidende 1929 s. 250.*



Edgar Johannesen er siviløkonom fra Norges Handelshøyskole 1938 og arbeidet senere i forskjellige stillinger i Tiedemann-konsernet.

Høyres finanspolitiske representanter var ikke enig i statsrådens synspunkter, og satte i gang på egen hånd å utarbeide et langtidsbudsjett. For Høyres stortingsgruppe var dette et ledd i en større plan. Budsjettet skulle særlig ta seg av statens inntekter og utgiftene til gjeldsbetjening. For å behandle de andre store utgiftskategoriene nedsatte stortingsgruppen egne utvalg. Antakelig ble dette arbeidet ikke fullført. Det har i alle fall ikke vært mulig å finne rapporter fra disse gruppene og hvem som var med i dem. Vi kan heller ikke finne noen henvisninger til dette arbeidet i de innlegg som partiets talsmenn holdt i Stortinget.

Ansvaret for den finansplanen som ble utarbeidet hadde Wilhelm Blakstad.[4] I innledningen til *Forsøk på opstilling av en 10-års finansplan for statens budgetter, regnet fra budgettåret 1930/31* tok han avstand fra statsråd Lunds anførsler: Det var naturlig at Lykkes Høyre-regjering ikke hadde gjennomført en finansplan i 1926, for da var pengevesenet ennå ikke stabilisert. Prisnivået viste store variasjoner, og Norges prisutvikling var i utakt med utviklingen i både nabolandene og større industriland. Dette forhold var endret etter mai 1928, da kronen igjen var blitt gullfestet. Nå var det grunn til å vente stabile priser og stabile valutaforhold. Derfor mente Blakstad at tiden var kommet for et langtidsbudsjett.

Når det gjaldt finansministerens henvisning til de store samferdselsplanene trakk Wilhelm Blakstad en annen konklusjon:

> Når man nemlig erindrer at den av Stortinget ved-tatte jernbaneplan omfatter en anleggsutgift av henimot 1/2 milliard kroner og en veiplan med et samlet omkostningsoverslag på over 1 milliard kroner, hvorav der faller på staten 668 millioner kroner, resten på fylker og kommuner, og videre at der til veiplanens gjennemførelse forutsettes anvendt av statsmidler i kommende 20 år et beløp på 225 millioner kroner, så synes det mig at der er all grunn til at rope på en finansplan som klarlegger for oss hvorvidt disse milliardplaner overhodet lar sig gjennemføre uten yderligere å svekke landets økonomiske bæreevne. En finansplan, nøkternt og forsvarlig opstillet, vilde ganske visst overbevise noen hver om at såvel jernbane-

[3] Henrik Ameln (1879-1961) var stortingsrepresentant 1913-15 og 1922-33 og odelstingspresident 1926-27. Han spilte en sentral rolle i finanspolitiske saker. I *Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon* heter det: «Ameln hadde en ledende andel i omordningen av statens regnskapsvesen og av Stortingets budsjettbehandling m.m. Den nye arbeidsordning for Stortingets komiteer, fastsatt i 1931, var også i det vesentlige Amelns verk.»

[4] Wilhelm Blakstad (1863-1936), Fredrikstad, fløtningsdirektør. Stortingsrepresentant 1919 –1933.

som veiplanen, som finansministeren uttrykker det, er uttrykk for ønsker som med landets nuværende økonomiske bæreevne ikke lar sig gjennemføre efter forutsetningene uten gjennem en fortsatt lånepolitikk, som med de erfaringer staten såvel som kommunene i de senere år har høstet, burde være bannlyst fra en forsvarlig ført økonomisk politikk.

Finansplanen s. 2-3.

Blakstad avviste også statsråd Lunds henvisning til at en finansplan ville inneholde alle slags ønskemål. Den slags hørte ikke hjemme i en vel gjennomtenkt, forsvarlig og nøkternt oppstilt finansplan. En slik plan skal gå ut på «å fiksere størrelsen av de statsinntekter som tør påregnes ... og dernest nærmere fastlegge den for samfundet mest effektive anvendelse av statsinntektene».

Endelig ville et langtidsbudsjett kunne være gunstig fordi det ville gi de private bedriftene sikkerhet for en viss grad av stabilitet og forutsigbarhet i den offentlige virksomhet.

Når det gjaldt finansplanens tidshorisont var det risikabelt med en så lang planperiode som ti år. Når Blakstad likevel gjorde det, skyldtes det at budsjettproposisjonen inneholdt en tiårsoversikt for utgiftene til de faste statslån. Som gjennomgåelsen nedenfor skal vise, kom tidshorisonten ikke til å spille noen vesentlig rolle i Blakstads budsjett.

INNTEKTENE

Finansplanens anslag for statsinntektene ble knyttet til hver enkelt inntektspost. Med en viss sammentrekking av en del poster, kan inntektsbudsjettet gjengis som i oppstillingen nedenfor:

Statsinntekter 1929/30 i millioner kroner

Skatt på formue og inntekt	86
Tollavgifter	106
Avgifter på alkohol, sjokolade, tobakk m v	72
Andre avgifter	14
Andre inntekter	4
I alt	*282*

En grunnleggende forutsetning bak finansplanen var at engrosprisindeksen ville holde seg stabil. Forfatteren forutså verken inflasjon eller deflasjon. Videre forutsatte forfatteren at satsene for skatter og avgifter ville forbli uforandret.

I det faktiske budsjett var inntektspostene langt flere enn i oppstillingen ovenfor. For mange av de mindre godtok Blakstad de inntektsanslag som regjeringens budsjettproposisjon gav. Disse bygget på den senere tids utvikling.

Mer interessant var behandlingen av provenyet fra inntekts- og formuesskatten. Generelt antok forfatteren at skatten ville utvikle seg i takt med engrosprisindeksen, og dette begrunnet han med den utvikling som faktisk hadde funnet sted: Fra budsjettet 1925/26 til budsjettet 1929/30 var skatteinntektene gått ned med 37 prosent, mens engrosprisindeksen var sunket med 40 prosent i samme tidsrom. Også når han så på endringen fra år til år i de to seriene, fant han godt samsvar mellom prisutvikling og inntektsutvikling. Men denne antakelsen om proporsjonalitet ble imidlertid et antiklimaks i selve budsjettarbeidet, for når engrosprisnivået ble forutsatt konstant, ble også inntekts- og formuesskatten den samme fra år til år gjennom hele tiårsperioden. Med uforandrede skattesatser betydde dette at inntektene ville stå på stedet hvil. Langtidsbudsjettet smeltet sammen til et budsjett for et stasjonærnivå.

Dette antiklimaks er påfallende ikke bare for inntekts- og formuesskatten, men også for flere av avgiftene. Det er bemerkelsesverdig at Blakstad ikke regnet med noen vekst i importen over en så lang periode som ti år, og derfor førte opp den samme tollinntekten hvert år. Det samme gjelder anslagene for avgiftene på forbruksvarer.

Ved en nøyaktig gjennomgåelse av alle inntektsposter kom Blakstad til at regjeringens budsjettforslag var for optimistisk. Etter hans kalkyler ville inntektene på driftsbudsjettet være vel 2 prosent lavere enn regjeringen hadde regnet med. Dette var jo ingen særlig svikt, men saken ble alvorligere når man også tok hensyn til inntektene fra forretningsdriften og forskjellige fond. I denne større sammenheng ble svikten vel 7 prosent. Konklusjonen var klar: Det er nødvendig å søke å holde statsutgiftene mest mulig nede «for ikke å måtte balansere statsbudgettet ved hjelp av lånemidler».

For flere av statsbedriftene, konstaterte Blakstad at underskuddene var betydelige. Det gjaldt Statsbanene, Sølvverket og Myntinnretningen på Kongsberg, Kjøleanlegget i Ålesund, Hærens fabrikker, Marinens hovedverft og Statens skoger. Underskuddene var etter Blakstads mening «litet smigrende for statens evne til å skjøtte den slags virksomheter og opfordrer sandelig ikke til videre å slå inn på denne vei». Underskuddene ble enda alvorligere når man tok hensyn til at forretningsvirksomhetene ikke ble belastet for kapitalkostnader. «Rentene av de betydelige kapitaler som er lagt ned i disse virksomheter må dekkes av landets borgere, et rentetap som antagelig sluker mesteparten av den inntekt som flyter av ordinær skatt på formue og inntekt.»

UTGIFTSSIDEN

I Høyres langtidsbudsjett falt behandlingen av utgiftssiden i to deler – betjeningen av statsgjelden, og øvrige utgifter. Statsgjelden stod i sentrum. Det dominerende finanspolitiske spørsmål var i hvilket tempo statsgjelden skulle reduseres, og hvor høyt dette ønsket skulle prioriteres. Valget stod mellom nedbetaling av statsgjelden og reduksjon av skattene.

Ved utgangen av 1928 bestod statsgjelden av følgende deler, uttrykt i millioner kroner:

Utenlandske faste lån	808
Innenlandske lån	775
Midlertidige lån	17
I alt	*1 600*

Til å betjene denne gjelden var det for budsjettåret ført opp 27 millioner til avdrag, men da regjeringen samtidig planla å oppta nye lån, ville den faktiske reduksjonen bli mindre enn det halve. For hele den kommende tiårsperioden ville avdragene på den faste

gjelden svare til en nedbatling på 2,5 prosent. Under forutsetning av at staten ikke opptok nye lån, ville hele statsgjelden kunne avvikles på 40 år.

Høyres fraksjon fant dette utilfredsstillende, særlig når man tok hensyn til risikoen for at det ble opptatt nye lån i perioden. Blakstad var ikke i tvil om at nedbetaling av gjelden burde trappes opp, og at dette burde få første prioritet. Blakstad mener at det er behov for å redusere skattene for næringslivet, men dette bør likevel komme i annen rekke. Grunnene til det er flere.

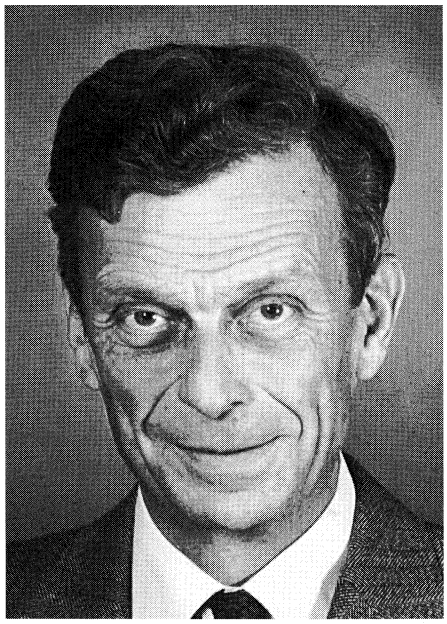
Selv om nedgangen i prisnivået var stanset og kronen igjen gullfestet, kunne man ikke se bort fra risikoen for ny prisnedgang. Det ville redusere statsinntektene, mens avdrag og renter ikke ville bli redusert i samme forhold. Realbyrden ville i så fall bli større, og staten kunne komme i samme stilling som flere kommuner.

På den motsatte side ville lavere statsgjeld bedre statens kredittverdighet. Dette ville kunne åpne muligheter for fordelaktige konverteringer av gjelden og dermed redusere lånerentene. Lavere utgifter til renter kunne gi grunnlag for reduserte skatter, og dette kunne komme bedriftene til gode.

Forutsetningen om at staten ikke skulle oppta nye lån, så ut til å være tvilsom. For det første hadde staten på budsjett-tidspunktet en lønnskonflikt med sine ansatte, og Blakstad regnet det som så godt som sikkert at lønningene måtte settes opp. Dette var det ikke plass til på statsbudsjettet, og man måtte regne med et låneopptakk på 40 millioner.

For det annet ville staten ikke klare å følge den avdragsplanen som regjeringen presenterte i budsjettproposisjonen uten at utgiftene ble satt ned. For at planen skulle holde, måtte statens utgifter utover renter og avdrag, reduseres med 12 prosent. Det var tvilsomt om myndighetene kunne klare dette.

Konklusjonen var derfor klar: De vanlige statsutgiftene måtte skjæres ned med 12 prosent. Hvordan skulle denne reduksjonen fordeles? En måte var å redusere hver enkelt post med 12 prosent, men Blakstad mente at det kunne være grunn til å gå noe mer nyansert til verks.



Preben Munthe er sosialøkonom fra Universitetet i Oslo, 1946, og var professor samme sted 1961–1992.

For det formålet stilte Blakstad statsbudsjettet for 1929/30 ved siden av budsjettet for 1913/14. Han fant at utgiftssiden var blitt 3,6 ganger større. Samtidig hadde levekostnadsindeksen steget 1,8 ganger. For hver budsjettpost beregnet han «mer-forbruket», dvs økningen i utgifter utover den indekskorrigerte utgiftsposten. Han kunne så beregne hvordan dette merforbruket på hver utgiftspost måtte reduseres for å gi den ønskede reduksjon på 12 prosent totalt.

Blakstads summariske utgiftsreduksjon må ses i lys av den arbeidsordning partiet hadde lagt opp til. En mer detaljert drøftelse av statsbudsjettets enkelte poster skulle som nevnt gjennomføres av noen spesialutvalg. Blakstads summariske drøftelse var kanskje ment som en påminnelse for disse utvalgene om hvilket samlet resultat de måtte sikte mot? Så vidt vi kan se ble det ikke fremlagt betenkninger fra spesialutvalgene. Den egentlige programbudssjettering kom derfor ikke til utførelse av Høyres fraksjon.

FORSLAGENES VIDERE VEI

Blakstads finansplan ble ikke fremlagt for Stortinget, og henvisningene til et langtidsbudsjett er mer generelle. Også i budsjettdebatten i 1930 understreket Høyres talere behovet for en finansplan, men igjen ble den avvist av statsråd Lund:

> Når man har talt om finansplan, har det ikke nogensinne vært sagt med rene ord, hvad man mener her i salen; men jeg forstår hvad folk mener, efter hvad jeg har lest i de forskjellige tidsskrifter. Man mener virkelig for alvor den ting, at man skulde sette op en plan f.eks. for de 5 første år utover, hvor man skulde sette op alle utgifter og gjøre op et judgement over det og på samme måte sette op alle inntekter. Det vilde selvfølgelig være meget lettvint, for da kunde man bare gjøre det på den måte, at når vedkommende år kom tok man planen ut, og så fulgte man den. Men det er vel vanskelig å tro, at folk mener dette kan gå. Et meget æret medlem av denne forsamling kastet ifjor – visst sig selv uavvitende – et meget skarpt lys over den tale. Det ærede medlem, hr. Blakstad, som jo er spesielt sakkyndig og samvittighetsfull på alle de områder hvor han uttaler sig, oplyste like før Stortinget trådte fra hinannen, at han hadde nøiaktig gjennemgått statsregnskapet og budgettet for de siste 5 år og var kommet til at for det budgettforslag vi idag behandler vilde utgiftene vise en stigning på 7 millioner kroner, men samtidig vilde inntektene vise en nedgang på 12 millioner kroner. Hvis vi hadde hatt en sådan plan utarbeidet for et år siden og vi hadde tatt den frem og skullet leve efter den nu, så vilde det ha vist sig allerede mindre enn et år efter, at livets realiteter hadde splintret den plan.
>
> *Stortingstidende s. 168.*

Representanten Blakstad repliserte:

> Det er ganske riktig som den ærede finansminister sa, at jeg under en debatt i Stortinget ifjor nevnte at jeg antok at statsinntektene i året 1930-1931 vilde falle med ca. 12 millioner i forhold til budgettet 1929-1930. Jeg bygget dette mitt skjønn på en nøktern vurdering av de foreliggende forhold. ... Det var basert, som sagt, på et ganske grundig studium. Når man så hen til hvordan konjunkturene lå an både her i landet og andre steder ved årsskiftet ifjor, så var man berettiget til å tro at året 1929 ikke skulde bli noget særlig gunstig år. Allting lå i nedgangens tegn. Lykkeligvis for den ærede finansminister har året 1929 vist sig å være bedre enn man på forhånd kunde tenke. Jeg nevner i denne forbindelse at Statistisk centralbyrå, som skulde være nokså vel orientert i disse ting, heller ikke hadde nogen store forhåpninger til året 1929 ...
>
> *Stortingstidende s 173.*

I finansdebatten kom utgiftssparing og nedbetaling til å være generelle te-

maer. Alle partier mente at det var behov for reduserte statsutgifter, men hvor det skulle skjæres og hvor sterkt, var det vanskelig å oppnå enighet om. I den forbindelse kan det være verd å sitere hva en erfaren representant, Bondepartiets Jens Hundseid, sa i finansdebatten i 1930:

> Stortinget har liten evne til å spare. Her makter vi ikke så meget som å legge ned en stakkars lærerskole om den er aldri så overflødig. For her i landets nasjonalforsamling sitter man og er først og fremst bygde- og distriktsrepresentanter og i annen og tredje rekke er man nasjonens representanter. Derfor bygges her jernbaner som aldri skulde ha vært bygget, og her opretholdes institusjoner som for lenge siden skulde ha vært nedlagt – og jeg tenker at nogen hver av oss føler med uhyggelig tydelighet Stortingets evneløshet når det gjelder for alvor å spare. Her sitter folk så lenge i en komité, at de betrakter alt som komiteen behandler som hellige dyr som for enhver pris først og fremst må beskyttes og opretholdes. Ikke i min, men i *din* komité bør der spares. Derfor er det regjeringen som må ha utspillet og initiativet, og kraft til å sette makt bak ordene, når der skal spares.
>
> *Stortingstidende s. 157.*

Etter debatten i 1929 og 1930 ser det ut til at spørsmålet om et langtidsbudsjett døde hen. Rett nok lanserte Ragnar Frisch et par år senere tanken om en *finansplan*, men dette var tanker av en annen tapning. Nå var det spørsmål om begynnelsen på en nasjonal planlegging, og dette kom også inn i Arbeiderpartiets kriseplan 1934.[5]

NYE FORSØK I 1960-ÅRENE

For å stille Høyres og Blakstads forsøk på langtids-budsjettering inn i et større perspektiv, skal vi trekke frem enkelte sider ved den praksis som senere er fulgt. Dette vil vise at det er grunnleggende likheter mellom mellomkrigstidens forsøk og etterkrigstidens praksis, men at den økonomiske situasjon naturligvis var meget forskjellig.

Det var tidlig i 1960-årene at myndighetene – ikke minst Finansdepartementets embedsmenn – mente at det var ønskelig med et langtidsbudsjett for statens virksomhet. Våren 1962 ble *Den finanspolitiske komité* oppnevnt, og et punkt i mandatet var å «vurdere om finanspolitikken også bør og kan legges opp for lengre perioder enn ett år, bl.a. med sikte på en bedre koordinering med langtidsprogrammene». I sin innstilling i mai 1965 svarte komiteen et ubetinget ja på begge spørsmål: Myndighetene burde og kunne fremlegge langtidsbudsjett. I en egen stortingsmelding, *Om statens budsjettbehandling* (St.meld. nr. 63, 1964-65), sluttet Finansdepartementet seg til denne konklusjonen, og presenterte det første langtidsbudsjettet som en del av langtidsprogrammet 1966-1969. (St. meld. nr. 39, 1966-67). Siden da har langtidsprogrammene inneholdt et slikt 4 års budsjett for statens inntekter og utgifter. Over årene har det skjedd både endringer og utvidelser i langtidsbudsjettene. I begynnelsen av 1970-årene ble myndighetene særlig opptatt av langtidsbudsjettering som *programbudsjettering*, og budsjettet ble utvidet med et langtidsbudsjett for folketrygden.

Bakgrunnen og motivene for regjeringens langtidsbudsjett var stort sett de samme som for Høyres stortingsgruppe i mellomkrigstiden, men de økonomiske omgivelsene var naturligvis meget forskjellige.

I mellomkrigstiden var økonomien inne i en stagnasjonsperiode, mens det i 1960-årene var vekst. I 1920/30-årene var det ikke urealistisk å regne med konstante inntekter, mens man en generasjon senere regnet med at statens inntekter ville stige i takt med nasjonalproduktet.

I mellomkrigstiden var statens (og kommunenes) gjeld en svært tyngende post, og det måtte legges langtidsplaner for hvordan den skulle avdras. Et slikt gjeldsproblem fantes ikke i etterkrigstiden, men i begge perioder fantes det flerårige sektorprogramnmer for deler av statens virksomhet.

Både i 1920-årene og i 1960-årene ble det pekt på at en ettårig budsjettperiode var for kort til at man kunne se statens virksomhet i større perspektiv. Da statens utgifter i stor grad er bundet, er det vanskelig å foreta omprioriteringer. Omlegging av skatter og avgifter vil også som regel kreve lengre tid.

En spesiell grunn til langtidsprogrammer var å kunne se problemene ved store sektorprogrammer. Blakstad var særlig opptatt av vei- og jernbaneplanene, og mente at de neppe kunne gjennomføres. Planene inneholdt intet om hvordan inntektene skulle skaffes.

I 1960-årene hadde man langsiktige sektorplaner for blant annet boligbygging og det militære forsvar. For å se hvordan disse – og andre sektorprogrammer – skulle kunne realiseres, måtte man ha et budsjett for utgifter og inntekter i hele programperioden. «I hvilken grad en vil kunne løse alle de oppgaver som tas opp i et slikt langtidsbudsjett, vil særlig måtte avhenge av om forutsetningene om inntektsutviklingen slår til», skrev Finansdepartementet i 1964. (St.meld. nr 63 s.49). Etter en nærmere drøftelse av inntekter og utgifter konkluderte regjeringen med å anse «det nødvendig å opprettholde det nåværende skattenivå for å kunne løse vesentlige statsoppgaver og gjennomføre langtidsprogrammet». (S. 52.)

Avveiningen mellom gjennomføring av programmer og skattelettelser finnes også i etterkrigstidens budsjetter. I den nevnte stortingsmeldingen understreker regjeringen at en gjennomføring av langtidsprogrammet ikke tillater en samtidig nedsettelse av skatter og avgifter.

Behandlingen av et langtidsbudsjett reiser mange av de samme spørsmålene som et vanlig budsjett. Finansdepartementet vil se positivt på budsjettet som et disiplinerende virkemiddel, mens alle de «utgiftsskapende krefter», enten det er andre departementer eller pressgrupper, vil se det som et mål å få økt «sin» andel av de fremtidige utgifter. Hvis de ikke kan få sine ønskemål oppfyllt på det løpende budsjett, vil de presse på å få dem inn på langtidsbudsjettet.

[5] Ragnar Frisch' tanke om en «samlet finansplan» var først og fremst et middel til å få et bilde av «vekselvirkningen mellem stats- og kommunebudgettene og av andre for landet fundamentale økonomiske faktorer.» *Sparing og cirkulasjonsregulering*, Oslo 1933, side 36. – Betegnelsen finansplan var tidligere brukt i enkelte forslag fra Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter, men innholdet var da mer ad hoc-preget. Se f.eks. Christopher Hornsruds mindretallsvotum i *Innstilling fra Valutakommisjonen av september 1925*, trykt *Stortingstidende* i tilslutning til Ot. prp. nr. 62 (1926).

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

FORENINGENS KURS OG MØTEPROGRAM

– **TILLITSVALGTKURS** for fagforeningsmedlemmer 28.-31. oktober i Stockholm

– Høstkonferanse om **SOLIDARITETSALTERNATIVET I EN GLOBAL ØKONOMI** i Oslo 10. november

– **GENERALFORSAMLING** og **FAGFORENINGENS ÅRSMØTE** slutten av november i Oslo.

– **22. NASJONALE FORSKERMØTE FOR ØKONOMER** 4. og 5. januar ved Norges Handelshøyskole i Bergen

– **VALUTASEMINAR** 24.–27. januar på Gausdal.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

YNGVAR DYVI, ESPEN ERLANDSEN OG PER MATHIS KONGSRUD:

Finanspolitiske indikatorer[1]

Finansdepartementet bruker finanspolitiske indikator som enkle og sammenfattende mål for innretningen av finanspolitikken. Det er imidlertid ikke mulig – og heller ikke hensiktsmessig – å fange opp alle relevante sider ved finanspolitikken i en enkelt indikator. Finanspolitiske indikatorer må derfor først og fremst ses på som et supplement til mer fullstendige analyser. Dette er i samsvar med hvordan Finansdepartementet i budsjettdokumentene presenterer budsjettindikatorene sammen med mer omfattende analyser av utviklingen i norsk økonomi og offentlige finanser.

1. INNLEDNING

Vurderinger av hvordan alternative finanspolitiske opplegg er tilpasset den økonomiske utviklingen må bygge på en fullstendige makroøkonomiske analyser. Finanspolitiske indikator kan imidlertid supplere de makroøkonomiske analysene siden de på en enkel og sammenfattet måte gir en illustrasjon av innretningen av finanspolitikken.

Ved valg av finanspolitiske indikatorer er det imidlertid viktig å klargjøre hvilke problemstillinger en ønsker at indikatorene skal belyse, i hvilken grad indikatorene faktisk gir innsikt om disse problemstillingene og i hvilken grad hensynet til enkelhet, både knyttet til bruk og presentasjon, ivaretas på en tilfredsstillende måte. I praksis vil hensynet til enkelhet innebære at finanspolitiske indikatorer må vurderes i sammenheng med annen, mindre summarisk, informasjon.

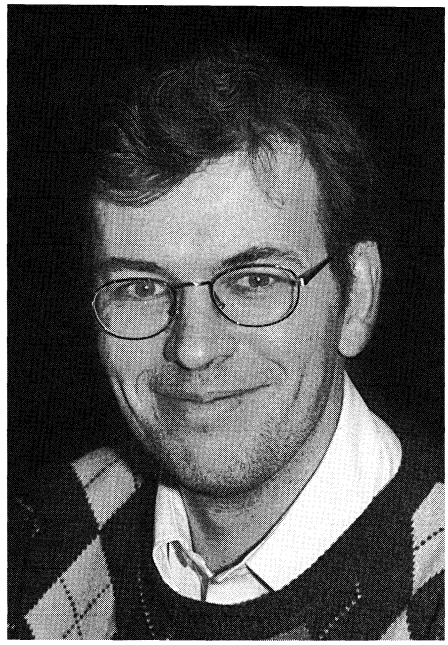
Problemstillinger som det kan være aktuelt å belyse ved finanspolitiske indikatorer er blant annet:

i Er innretningen av finanspolitikken forenlig med en opprettholdbar utvikling i offentlige finanser over tid?
ii I hvilken grad endres innretningen av finanspolitikken i ekspansiv eller kontraktiv retning?
iii Hvordan påvirker finanspolitikken etterspørsel og aktivitetsnivå i økonomien?

For mange europeiske land er interessen for finanspolitiske indikatorer særlig knyttet til behovet for å vurdere den underliggende utviklingen i offentlige finanser. Særlig gjelder dette landene som deltar i ØMU, hvor den såkalte Stabilitetspakten stiller krav til utviklingen i offentlige finanser. Solide offentlige finanser innebærer at Norge – i større grad enn europeiske land – har kunnet føre en aktiv finanspolitikk for å stabilisere den økonomiske utviklingen. Utviklingen i Finansdepartementets finanspolitiske indikator har derfor i større grad blitt knyttet til vurderinger av hvordan finanspolitikken er tilpasset stabiliseringspolitiske målsettinger.

En svært enkel finanspolitisk indikator er *utviklingen i det løpende budsjettoverskuddet*. Denne indikatoren gir imidlertid et svært begrenset utgangspunkt for å vurdere de problemstillingene som er listet opp i punktene ovenfor. Det løpende budsjettoverskuddet gir for det første ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere problemstillinger knyttet til om utviklingen i offentlige finanser er

[1] Det er forfatterne, og ikke Finansdepartementet, som er ansvarlige for de synspunkter som hevdes i artikkelen. Takk til Steinar Holden, redaktørene Jon Vislie og Torstein Bye og kollegaer i Finansdepartementet for nyttige kommentarer til et utkast til denne artikkelen.



Yngvar Dyvi, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1985, er underdirektør i Økonomiavdelingen i Finansdepartementt.

opprettholdbar i et langsiktig perspektiv. Dette skyldes at en ved vurderingen av utviklingen i offentlige finanser bør ta hensyn til strukturelle utviklingstrekk som må forventes å påvirke de offentlige finansene i tiden framover. For Norges del omfatter dette bl.a. utviklingen i framtidige inntekter fra petroleumssektoren og utviklingen i overføringer og offentlig tjenesteyting knyttet til endrede demografiske forhold. Utviklingen i det løpende budsjettoverskuddet er heller ingen fullgod indikator for den langsiktige utviklingen i offentlige finanser, selv om langsiktige betraktninger skulle innebære at budsjettoverskuddet (målt som andel av BNP) bør være konstant over tid[2]. Dette skyldes at konjunktursvingninger fører til at budsjettunderskuddet over kortere perioder vil – og bør – avvike fra det langsiktige normalnivået som følge av såkalte automatiske stabilisatorer (og eventuelt «aktive» stabiliseringspolitiske endringer i offentlige inntekts- og utgiftsposter).

Endringer i budsjettoverskuddet behøver heller ikke å indikere at det er gjennomført *endringer i innretningen av finanspolitikken*. Dette skyldes først og fremst at endringer i budsjettoverskuddet både vil reflektere politikkbeslutninger, og virkninger på offentlige inntekter og utgifter knyttet til endringer i aktivitetsnivået og endringer i priser og lønninger (automatiske stabilisatorer). Gjennom oppgangskonjunkturer vil eksempelvis økte skatte- og avgiftsinntekter og reduserte utgifter til bl.a. ledighetstrygd bidra til en reduksjon i offentlige budsjettunderskudd.

Endringer i budsjettoverskuddet kan indikere endrede *bidrag fra finanspolitikken til samlet etterspørsel og aktivitetsnivå*. Sammenhengen er imidlertid altfor komplisert til at utviklingen i endringer i budsjettoverskuddet er noen fullstendig indikator for aktivitetsvirkningene av finanspolitikken. Dette skyldes bl.a. at ulike offentlige inntekts- og utgiftsposter har svært forskjellige virkninger på samlet etterspørsel, BNP og sysselsetting. For eksempel vil en reduksjon i budsjettoverskuddet gjennom økt offentlig forbruk som kompenseres med en noe større økning i skatteinntektene, likevel vil kunne føre til en økning i samlet etterspørsel. Ved avveiningen mellom skatte- og lånefinansiering av offentlige utgifter, bør en også ta hensyn til at privat sektor i noen grad tar hensyn til at økt nettogjeld i dag vil innebære høyere framtidige netto betalingsstrømmer fra privat til offentlig sektor. Videre får en ikke tatt hensyn til eventuelle virkninger av endringer i budsjettoverskuddet gjennom penge- og valutamarkedet.

I denne artikkelen ser vi nærmere på hvordan andre samlemål for offentlige inntekter og utgifter enn utviklingen i det løpende budsjettunderskuddet kan benyttes som indikatorer knyttet til disse problemstillingene. I avsnitt 2 gjøres det rede for Finansdepartementets indikator for endringer i innretningen av finanspolitikken etter omleggingen av beregningsopplegget til Revidert nasjonalbudsjett 1999. I avsnitt 3 gjøres det rede for andre indikatortilnærminger for å vurdere ulike aspekter ved finanspolitikken.

2. FINANSDEPARTEMENTETS FINANSPOLITISKE INDIKATOR

Frem til Nasjonalbudsjettet 1987 benyttet Finansdepartementet utviklingen i det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet som budsjettindikator. Dette målet påvirkes av endringer på statsbudsjettets inntekts- og utgiftsside som skyldes konjunktursvingninger, og representerer derfor et utilstrekkelig grunnlag for å vurdere den underliggende eller strukturelle utviklingen i de offentlige finansene. Denne svakheten ble særlig tydelig under oppgangen på midten av 1980-tallet, og førte til at en gikk over til å benytte en indikator hvor en korrigerer for ulike konjunkturelle forhold.

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet brukt utviklingen i det såkalte *olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet* som finanspolitisk indikator. Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet viser endringene i overskuddet på statsbudsjettet korrigert for inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten, konjunkturelle forhold og forhold som antas ikke å ha virkninger på aktivitetsnivået i økonomien, jf. tabell 1. Indikatoren gir enkelt sagt et bilde av innretningen av finanspolitikken ved endringer i budsjettoverskuddet som ikke kan knyttes til konjunkturelle forhold i økonomien. Indikatoren gir således uttrykk for i hvilken grad finanspolitikken bidrar til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi utover de stabiliseringsmekanismene som ligger innebygget på budsjettets inntekts- og utgiftsside.
Som det framgår av figur 1, ble det oljekorrigerte budsjettunderskuddet redusert fra vel 10 pst. av BNP Fastlands-Norge i 1993 til knapt 2 pst. i 1998. Denne budsjettforbedringen tilsvarer rundt 80 mrd. 1998-kroner. Målt ved den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren, kan over halvparten av denne budsjettforbedringen tilskrives innstramminger i finanspolitikken, mens resten kan tilskrives økte inntekter og reduserte utgifter som følge av bedrede konjunkturer.

[2] En slikt forløp kan oppfattes som rimelig i en økonomi uten ikke-fornybare naturressurser og med konstant forhold mellom yrkesaktive og samlet befolkning.

Tabell 1 Olje-, rente- og aktivitetskorrigert budsjettoverskudd. Mill. kroner [1)]

	Nivå			Endring fra året før	
	1997	1998	1999	1998	1999
Oljekorrigert budsjettoverskudd	-20 068	-17 454	-10 892	2 614	6 562
– Aktivitetskorreksjoner	9 165	15 526	12 546	6 361	-2 980
– Rentekorreksjoner	5 338	4 768	4 981	-570	213
– Regnskapskorreksjoner	1 181	-1 923	4 890	-3 104	6 813
Olje-, rente- og aktivitetskorrigert budsjettoverskudd	-35 752	-35 825	-33 309	-73	2 516
I prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-4,1	-3,9	-3,4	0,2	0,4

[1)] Beregning til Revidert nasjonalbudsjett 1999

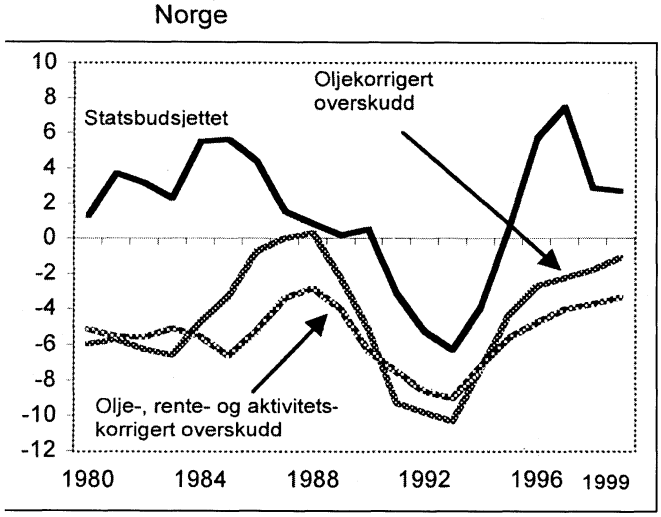
I figur 2 sammenliknes utviklingen i den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren med utviklingen i BNP-gapet i den samme perioden. Positive BNP-gap reflekterer at faktisk aktivitetsnivå ligger over det beregnede trendnivået og at økonomien i teknisk forstand kan sies å være inne i en høykonjunktur, mens stigende eller avtakende BNP-gap kan tolkes som henholdsvis oppeller nedgangskonjunkturer i økonomien. Som det framgår av figuren kan innretningen av finanspolitikken, slik den måles ved den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren, i noen grad sies å ha vært tilpasset konjunkturutviklingen siden slutten av 1980-tallet. Nedgangskonjunkturen i årene 1988 – 1991 ble fulgt opp ved at finanspolitikken fikk en klart mer ekspansiv innretning i årene 1989 – 1992, målt ved endringer i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet. Tilsvarende har den kraftige oppgangskonjunkturen siden 1993 blitt dempet gjennom en tilstramming i finanspolitikken.

Utviklingen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet vil kunne påvirkes av andre forhold enn «aktive» politikktiltak for det gjeldende året. Eksempler på slike forhold er:

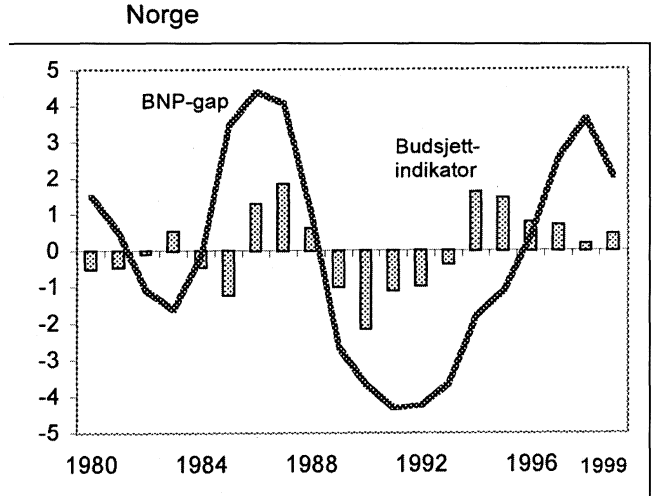
- Demografiske forhold som fører til endringer i utbetalinger knyttet ulike pensjons- og stønadsordninger
- Endret rentenivå vil tolkes som en endring i innretningen av finanspolitikken. Korreksjonene av netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet bidrar til å redusere dette problemet. Samtidig har endringer i statsbankrenter gjennom årene hatt en viss karakter av å være en endring i innretningen av finanspolitikken.

Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet beregnes først på nivåform. Som indikator for endringer i innretningen av finanspolitikken fokuseres det imidlertid på *endringen* i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet, jf. tabell 1. Figur 3 gir

Figur 1 Ulike overskuddsbegrep for statsbudsjettet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge



Figur 2 Olje-, rente- og aktivitetskorrigert budsjettindikator og BNP-gap for Fastlands-Norge

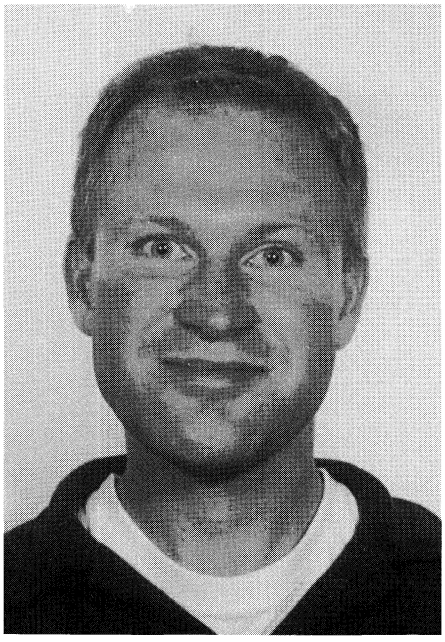


en oversikt over den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren. Positive endringstall indikerer en innstramming av finanspolitikken, mens negative tall indikerer at finanspolitikken er blitt mindre stram sammenliknet med foregående år.

2.1 Nærmere om beregningene av det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet

Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren beregnes med utgangspunkt i overskuddet på statsbudsjettet, og skiller seg således fra andre finanspolitiske indikatorer som i all hovedsak tar utgangspunkt i overskuddet i offentlig forvaltning. Den nære sammenhengen mellom statsbudsjettet og budsjettindikatoren må imidlertid ses på bakgrunn av at indikatoren brukes aktivt i arbeidet med budsjettopplegget – både i regjeringen og i Stortinget.

I indikatoren holdes inntekter og utgifter som er direkte knyttet til petroleumsvirksomheten utenfor. Dermed er det kun bruken av petroleumsinntektene over statsbudsjettet som påvirker indikatoren. Selv om budsjettindikatoren ikke direkte påvirkes av endringer i oljeinntektene, vil svingninger i bl.a. oljeprisen kunne ha stor betydning for utviklingen i norsk økonomi, noe som er tydelig demonstrert de siste par årene. Siden også utgifter til petroleumsvirksomheten holdes utenfor, fanger indikatoren heller ikke opp impulsene mot fastlandsøkonomien fra statens investeringer i petroleumsvirksomheten. Denne forutsetningen må sees i lys av at petroleumsvirksomheten er underlagt særskilte rammebetingelser der statens utgifter til petroleumsinvesteringer som sådan ikke er et sentralt virkemiddel for å påvirke aktiviteten i denne sektoren. Virkningene på det økonomiske aktivitetsnivået av utviklingen i de samlede petroleumsinvesteringene ivaretas likevel gjennom de makroøkonomiske analysene som ligger til grunn for vurderingen av hvordan innretningen av finanspolitikken er tilpasset de stabiliseringspolitiske målsettingene.



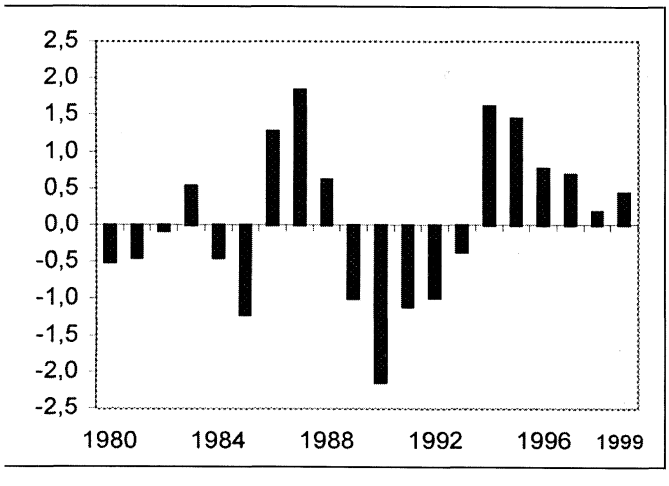
Espen Erlandsen, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1998, er konsulent i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet.

Rentekorreksjonene omfatter netto renteinntekter fra utlandet og Norges Bank, samt overføringer fra Norges Bank til staten. Det innarbeides også enkelte *regnskapskorreksjoner* for å korrigere budsjettindikatoren for mer teknisk pregede forhold. Bakgrunnen for disse korreksjonene er først og fremst at endringer i disse budsjettpostene ikke kan knyttes til innretningen av finanspolitikken slik denne bestemmes i Regjeringen og i Stortinget.

Som følge av at den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren beregnes med utgangspunkt i statsbudsjettet, gir den ikke et samlet bilde av innretningen av offentlige budsjetter. Eventuelle endringer i kommunale budsjetter eller andre statsregnskap som ikke motsvares av endrede overføringer fra statsbudsjettet, fanges ikke opp i budsjettindikatoren. Det betyr at endringer som kan knyttes til bl.a. endret sparing i kommunene (låneopptak) eller til andre kommunale inntekter enn overføringer fra statsbudsjettet (skatter og gebyrinntekter), ikke fanges opp i budsjettindikatoren. De kommunale skatteinntektene styres imidlertid også ved hjelp av endringer i den kommunale og fylkeskommunale skattøren. Virkningene på det økonomiske aktivitetsnivået av utviklingen i kommunene vil imidlertid være ivaretatt gjennom de mer fullstendige makroøkonomiske analysene.

Siden statsbudsjettet, og dermed også budsjettindikatoren, tar utgangspunkt i budsjettstørrelser, vil budsjettindikatoren heller ikke fange opp virkninger av tiltak som et enkeltår primært påvirker *påløpte skatter*, selv om også slike skatteendringer påvirker aktiviteten i økonomien, også på kort sikt. For eksempel vil en endring i selskapsbeskatningen først slå ut i budsjettindikatoren året etter at skattereglene er lagt om, fordi selskapsskattene innbetales året etter at de påløper. For å gi et samlet bilde av innretningen av finanspolitikken, legges det derfor i budsjettdokumentene vekt på også å gi en oversikt over tiltak som primært påvirker påløpte skatter og avgifter og som dermed ikke fanges opp i den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren.

Figur 3 Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. Endring fra året før 1)



2.2 Nærmere om aktivitetskorrigering

Overskuddet på statsbudsjettet er generelt sterkt påvirket av endringer som følger av konjunkturutviklingen. Dette er bakgrunnen for at en i indikatorberegningene korrigerer for konjunkturelle utslag i budsjettet. Som nevnt ovenfor, er det både på inntekts- og utgiftssiden av budsjettet en rekke mekanismer (automatiske stabilisatorer) som bidrar til gjøre konjunkturutslagene i realøkonomien mindre, men dermed også til at svingningene i de offentlige budsjettene blir større.

Valg av prinsipper for å beregne konjunkturutslaget i de offentlige budsjettene må i noen grad være basert på skjønn. I hovedtrekk går de fleste metoder som benyttes ut på å beregne utviklingen i samlet produksjon og/eller sysselsetting ved «normal» kapasitetsutnyttelse, jf. Braconier og Holden (1999) og Haltmeier (1996). Når en søker å analysere hva produksjon og sysselsetting ville ha vært i en normal konjunktursituasjon, står en overfor mange vanskelige spørsmål knyttet til om forhold i økonomien er midlertidige eller varige. Vanligvis har en ved slike beregninger valgt å beregne trender i de faktiske størrelsene. Deretter anslås hvordan avviket mellom beregnet trend og faktisk verdi for ulike skattebaser, via automatiske stabilisatorer, påvirker offentlige inntekter og utgifter og dermed budsjettbalansen.

Opplegget for å beregne *aktivitetsutslaget på statsbudsjettet* er lagt noe om sammenliknet med beregningsopplegget som ble benyttet til og med Nasjonalbudsjettet 1999, jf. boks 3.1 i Revidert nasjonalbudsjett 1999. Grunnen til dette er først og fremst et ønske om å øke presisjonen i beregningene, uten at beregningsopplegget i vesentlig grad gjøres mer komplisert. Endringene består først og fremst i at korreksjonene av skatteinntektene mer direkte knyttes opp mot utviklingen i de størrelsene som faktisk gir grunnlag for skatteinntektene. På Finansdepartementets hjemmeside på Internet (www.finans.dep.no), er det gitt en oversikt over forskjellene mellom det gamle og nye beregningsopplegget.

I beregningene av Finansdepartementets aktivitetskorrigerte budsjettoverskudd blir det beregnet trender for et begrenset antall indikatorer. Trendene er beregnet gjennom en mekanisk glatting av de faktiske dataene ved hjelp av et såkalt Hodrick–Prescott filter, jf. Hodrick og Prescott (1980) og Kydland og Prescott (1990). Deretter beregnes hvor mye av endringen i budsjettbalansen som skyldes avvik fra disse trendene. Er for eksempel arbeidsledigheten lavere enn den beregnede trenden, vil dagpengeutbetalingene bli justert opp til hva de blir anslått å være under en «normal» konjunktursituasjon.

Som det framgår av tabell 1, normeres indikatoren nå i forhold til trend-BNP for Fastlands-Norge. Tidligere ble indikatoren normert i forhold til faktiske BNP-tall. Dermed var indikatoren uendret dersom inntekter og utgifter, korrigert for de nevnte forholdene, vokste i samme takt som BNP for Fastlands-Norge. Siden veksten i Fastlands-Norge varierer fra år til år, vil også den veksttakten i inntektene og utgiftene som gir uendret indikator, variere. For å redusere dette problemet, angis budsjettindikatoren fra og med Revidert nasjonalbudsjett 1999 som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Denne omleggingen har liten betydning for indikatoren sett over noen år, men vil kunne påvirke indikatoren for enkeltår.

3. ANDRE FINANSPOLITISKE INDIKATORER

Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet benyttes som en indikator for endringer i innretningen av finanspolitikken. I dette avsnittet omtales andre indikatorer for endringer i innretningen av finanspolitikken. Vi redegjør også for indikatorer for finanspolitikkens virkning på etterspørsel og aktivitetsnivå i økonomien, og indikatorer for å vurdere utviklingen i offentlige finanser.

3.1 Andre indikatorer for endringer i innretningen av finanspolitikken

I forbindelse med en *nordisk studie av offentlige finansers konjunkturfølsomhet* (Braconier og Holden, 1999) er det foreslått en finanspolitisk indikator hvor en for endringer i budsjettbalansen skiller mellom:

- «Aktive» endringer i innretningen av finanspolitikken
- Induserte endringer, dvs. endringer både som følge av sykliske og strukturelle endringer i økonomien ved uendret politikk

Indikatorens mål for aktive endringer i finanspolitikken beregnes som differansen mellom faktiske endringer i budsjettoverskuddet og de beregnede induserte endringene. Ved beregningene av de induserte endringene legges det for offentlige inntekter til grunn at de ulike inntektskomponente utgjør en konstant andel av de ulike skattebasene.[3] Endringer i netto renteinntekter regnes ikke som aktiv endring i finanspolitikken. For utgiftskomponentene er det vanskeligere å definere uendret politikk. Braconier og Holden (1999) ser både på et alternativ hvor offentlige utgifter holdes reelt uendret og et alternativ hvor uendret politikk kjennetegnes ved at nominelle utgifter utgjør en konstant andel av nominelt trendnivå for BNP for Fastlands-Norge.

Avgrensningen av endringer i innretningen av finanspolitikken er på inntektssiden sammenlignbar med avgrensingen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet hvor konjunkturkorreksjonene bestemmes med utgangspunkt i makroøkonomiske størrelser som har direkte betydning for utviklingen i offentlige inntekts- og utgiftsstørrelser. En forskjell er at endringer i netto renteinntekter i Braconier og Holden (1999) holdes helt utenom ved bestemmelsen av endringer i innretningen av finanspolitikken. På utgiftssiden vil en avgren-

[3] Holden og Braconier (1999) påpeker i rapporten at beregningene ideelt sett burde vært gjort mer detaljert, bl.a. for å fange opp effekter av progressivitet i skattesystemet.

sing av nøytral finanspolitikk som innebærer at utgiftsandelen er konstant som andel av trend-BNP være i tråd med den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren. Også indikatorene som benyttes av OECD, IMF og EU er sammenlignbare med Finansdepartementets olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikator.

Som et supplement til den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren, kan en vurdere indikatorer hvor innslaget av *endringer i innretningen av finanspolitikken bestemmes mer direkte* slik det gjøres i forbindelse med de danske finansministeriets finanseffektberegninger, jf. nærmere omtale i punkt 3.2 nedenfor. Disse beregningene er et forsøk på en mer direkte avgrensning av «aktive» endringer (endringer som kan knyttes til politiske beslutninger) i finanspolitikken. For de enkelte inntekts- og utgiftspostene innebærer dette at en må identifisere endringer som er forenlige med uendret politikk og endringer som innebærer en aktiv omlegging av finanspolitikken.

Utviklingen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet innebærer en implisitt avgrensing av hva som skal karakteriseres som ekspansiv eller kontraktiv finanspolitikk. Denne avgrensingen innebærer et innslag av skjønn. Innslaget av skjønn knyttet til indikatorens mål for innretningen av finanspolitikken vil imidlertid være uendret over tid, så lenge utformingen av indikatoren ligger fast. For finanseffektberegningene vil imidlertid vurderingene knyttet til den direkte avgrensningen av hva som skal karakteriseres som «aktive" endringer i offentlige inntekter og utgifter måtte vurderes særskilt for det enkelte budsjett, og vil dermed kunne bli vesentlig endret fra år til år. Muligheten for utøvelse av løpende skjønnsmessige vurderinger vil gjøre det vanskelig å forholde seg til utviklingen i indikatorens mål for innretningen av finanspolitikken.

En direkte metode for å bestemme omfanget av endringer i innretningen av finanspolitikken er foreslått av Bowitz et al. (1993). Metoden som foreslås har mange likhetstrekk med de danske finanseffektberegningene ved at det gjøres forutsetninger for en rekke utgifts- og inntektskomponenter om hva som ligger i uendret politikk. Aktive politikktiltak framkommer som avviket mellom faktiske nivåer for de offentlige inntekts- og utgiftsposter og de nivåene som følger av uendret politikk.

3.2 Indikatorer for finanspolitikkens virkninger på etterspørsel og aktivitetsnivå

Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren gir en grov indikasjon på i hvilken grad finanspolitikken bidrar til å dempe svingningene i økonomien, men er ikke ment som et fullstendig mål for finanspolitikkens virkning på etterspørsel og aktivitetsnivå.

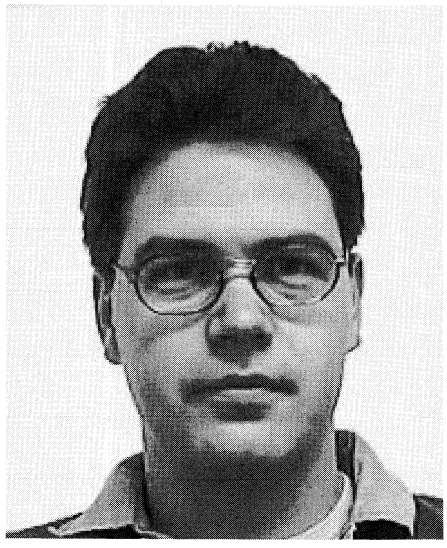
I de danske finanseffektberegningene knyttes endringer i innretningen av finanspolitikken til virkninger på det økonomiske aktivitetsnivået. Indikatorens mål for endringer i innretningen av finanspolitikken ivaretar dermed at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulike virkninger på det økonomiske aktivitetsnivået.

Finanseffektberegningene gjennomføres som følger:

1. Først bestemmes omfanget av endringer i de enkelte offentlige inntekts- og utgiftspostene som skal defineres som aktive endringer i finanspolitikken. Dette forutsetter at det fastsettes referansenivåer for finanspolitikken, som angir hvordan de ulike inntekts- og utgiftskomponenter skal utvikle seg for at finanspolitikken skal anses som nøytral.
2. Som et *mellomresultat* tallfestes de direkte budsjettvirkningene knyttet til aktive endringer i finanspolitikken, dvs. differansen mellom samlet endring i nettoinntekter for offentlig forvaltning og endringen i nettoinntektene ved nøytral finanspolitikk slik denne er beregnet i tråd med omtalen i punkt 1. Det er dette mellomresultatet som kan benyttes som en indikator hvor endringer i finanspolitikken bestemmes mer direkte, jf. avsnitt 3.1.
3. Til slutt beregnes finanseffekten ved førsteårsvirkningene på det økonomiske aktivitetsnivået av de aktive endringene i finanspolitikken, dvs. avviket mellom faktisk og nøytralt forløp for de enkelte inntekts- og utgiftspostene ifølge budsjettvirkningsberegningene i punkt 2. Disse virkningsberegningene utføres ved hjelp av makroøkonomiske modeller.

Med utgangspunkt i det danske beregningsopplegget har Finansdepartementet gjennomført finanseffektberegninger for norsk økonomi basert på Regjeringens opprinnelige budsjettforslag for 1999 i Gul bok. Regjeringens budsjettforslag tilsvarte ifølge disse beregningene en innstramming på 0,8 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette er ganske nær resultatet fra beregningene av stramhetsindikatoren som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 1999, hvor innstrammingen ble beregnet til 0,9 pst. målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det er ikke gjennomført beregninger for andre år enn 1999, og en kan derfor ikke se bort fra at det for enkelte år likevel kan være betydelige avvik.

Det er flere problemer knyttet til beregningen av finanseffekten:



Per Mathis Kongsrud, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1995, er underdirektør i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet.

- Beregningene skiller seg vesentlig fra den måten finanspolitiske indikatorer beregnes internasjonalt, blant annet i OECD, EU og IMF.
- I praksis kan det være vanskelig å avgjøre på en konsistent måte hva som er «aktive» budsjettiltak og hvilke inntekts- og utgiftsendringer som er forenlig med uendret finanspolitikk.
- Det vil også være vanskelig å lage tilbakegående tidsserier for finanseffekten, samtidig som det vil være relativt ressurskrevende å oppdatere indikatoren på løpende basis gjennom budsjettprosessen, slik vi gjør ved beregningene av det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet.

Med hensyn til hvordan finanspolitikken virker inn på samlet etterspørsel og aktivitetsnivå, er det heller ikke opplagt at det er interessant å skille mellom effekter knyttet til virkningen av automatiske stabilisatorer og innslaget av endringer i innretningen av finanspolitikken. Med hensyn til vurderingen av hvordan finanspolitikken er utformet i lys av stabiliseringspolitiske målsetninger, er det sentrale hvordan automatiske stabilisatorer, strukturelt betingede inntekts- og utgiftsendringer knyttet til den demografiske utviklingen og aktive politikkendringer *samlet* virker inn på etterspørselen og aktivitetsnivået.

Vurderingene av hvordan finanspolitikken er tilpasset eventuelle stabiliseringspolitiske målsetninger, dvs. finanspolitikkens virkninger på aktivitetsnivået på kort og mellomlang sikt, bør ta utgangspunkt i fullstendige mellomlangsiktige makroøkonomiske analyser.

3.3 Indikatorer for utviklingen i offentlige finanser

Vurderinger av de langsiktige konsekvensene for utviklingen i offentlige finanser av løpende endringer i finanspolitikken må ta utgangspunkt i jevnlig oppdaterte langsiktige makroøkonomiske framskrivninger. Denne typen langsiktige framskrivninger gjennomføres bl.a. i forbindelse med Langtidsprogrammet (jf. St meld nr 4 (1996-97)). De langsiktige makroøkonomiske framskrivningene oppsummerer konsekvensene for offentlige inntekter og utgifter av aldrende befolkning og utviklingen i petroleumsinntektene (så langt en er i stand til å gi gode anslag for utviklingen på disse områdene). Samtidig pålegges restriksjoner om at offentlige nettofordringer ikke skal avta (eller øke) vedvarende som andel av BNP. Framskrivningene viser dermed hvordan finanspolitikken eventuelt må korrigeres for at den skal være forenlig med en opprettholdbar utvikling i offentlige finanser. Tilsvarende resonnementer gjennomføres også i forbindelse med Finansdepartementets generasjonsregnskapsberegninger. Denne indikatoren kan supplere langsiktige makroøkonomiske framskrivninger i forbindelse med presentasjonen av langsiktige utviklingstrekk for offentlige finanser.

Enkeltobservasjoner av budsjettoverskuddet kan, dersom de vurderes i sammenheng med de krav til utviklingen i offentlige finanser som kan utledes av langsiktige framskrivninger, benyttes som en indikator for i hvilken grad den løpende innretningen av finanspolitikken er forenlig med de langsiktige kravene til utviklingen i offentlige finanser.

Utviklingen i det løpende budsjettunderskuddet vil imidlertid påvirkes av konjunkturelle forhold. *Aktivitetskorrigert budsjettoverskudd* er derfor mer hensiktsmessig som indikator for hvordan innretningen av finanspolitikken er tilpasset de langsiktige kravene til utviklingen i offentlige finanser. OECD benytter eksempelvis et aktivitetskorrigert eller strukturelt budsjettoverskudd som en indikator for å vurdere om innretningen av finanspolitikken er forenlig med en opprettholdbar utvikling i gjeldsposisjonen for det offentlige, jf. Giorno et al. (1995), Blanchard (1993) og Braconier og Holden (1999).

Det må understrekes at det aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet i seg selv ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om utviklingen i offentlige finanser er opprettholdbar på lang sikt. Aktivitetskorrigeringen bidrar imidlertid til at det blir mer meningsfylt å vurdere den løpende utviklingen i budsjettunderskuddet opp mot krav til utviklingen i offentlige finanser, slik disse kan utledes med utgangspunkt i fullstendige langsiktige makroøkonomiske framskrivninger.

Behandlingen av netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten representerer et spesielt problem ved beregninger av strukturelle budsjettunderskudd i Norge. Nivået på petroleumsinntektene i enkeltår vil gi misvisende informasjon om hvordan denne inntektskomponenten bidrar til den underliggende utviklingen i offentlige finanser. Dette skyldes for det første at oljeinntektene kan endres betydelig fra år til år. Etter hvert som petroleumsressursene tømmes ut, vil dessuten statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten bli redusert. I de norske beregningene av det strukturelle budsjettoverskuddet (det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet) er statens netto kontantantstrøm fra petroleumsvirksomheten holdt utenfor beregningene.

4. OPPSUMMERING

Finandsdepartementets olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikator gir en grov indikasjon på i hvilken grad finanspolitikken bidrar til å dempe svingningene i økonomien, men er ikke ment som et fullstendig mål for finanspolitikkens virkning på etterspørsel og aktivitetsnivå.

Dersom en skulle forsøke å ta hensyn til ulike inntekts- og utgiftsarters etterspørselseffekt, måtte en ha vektet samtlige inntekter og utgifter og utarbeidet en norm for utviklingen i budsjettunderskuddet basert på et slikt veid gjennomsnitt. Dette ville innebære en annen, og vesentlig mer komplisert, indikator enn den som i dag benyttes,

samtidig som det fortsatt vil være behov for mer fullstendige makroøkonomiske analyser. Utarbeidelsen av statsbudsjettet bør heller ikke alene baseres på vurderinger av etterspørselsvirkninger av budsjettet. Regjeringens prioriteringer må naturlig nok være i fokus. I tillegg må budsjettet vurderes ut fra hensynet til langsiktige utfordringer, og i denne sammenheng bør alle typer utgiftsendringer, uavhengig av etterspørselsvirkning, veie likt.

Utformingen av finanspolitikken og vurderinger av hvordan alternative finanspolitiske opplegg virker inn på det økonomiske aktivitetsnivået må bygge på fullstendige makroøkonomiske analyser. Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte indikatoren er nyttig som et supplement til de makroøkonomiske analysene, ved at den på en enkel måte gir en illustrasjon av innretningen av finanspolitikken.

REFERANSER:

Blanchard, O. (1993): Suggestions for a new set of fiscal indicators, in Verbon, H.A.A. og F.A.A.M. van Winden eds., *The Political Economy of Government Debt,* Elsevier Sience Publishers B.V., 307-325

Bowitz, E., A. Rødseth og E. Storm (1993): «Fiscal Expansion, the Budget Deficit and the Economy: Norway 1988-91». Discussion Paper no. 91, Statistics Norway

Braconier, H. og S. Holden (1999): The public budget balance – fiscal indicators and Cyclical sensitivity in the Nordic countries. Rapport skrevet for Nordisk Ministeråd.

Finansdepartementet (1999): «Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren», dokumentasjonsnotat publisert på Finansdepartementets internettsider.

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare og P. Van den Noord (1995): Potential output, output gaps and structural budget balances. *OECD Economic Studies* 24, 167-209

Haltmeier, J.T. (1996): Inflation-adjusted potential output, Bank of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper No. 561.

Hodrick, R. J. og E. C. Prescott (1980): «Postwar U.S. Business Cycles: an Empirical Investigation», Discussion Paper no. 451, Carnegie Mellon University, USA.

Kydland, F. E. og E. C. Prescott (1990): «Business Cycles: Real Facts and Monetary Myth», Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 14, 3-18

St.meld. nr. 1 (1986-87) Nasjonalbudsjettet 1987, Vedlegg 1, «Finanspolitiske indikatorer»

St meld nr 1 (1996-97) Nasjonalbudsjettet 1997, Vedlegg 1, «Finanspolitiske indikatorer»

St meld nr 4 (1996-97) Langtidsprogrammet 1998-2001

St meld nr 2 (1998-99) Revidert Nasjonalbudsjett 1999, boks 3.1, s. 35, «Den olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettindikatoren»

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har vesentlig gitt støtte til dekning av trykkingsutgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved *aktiv* deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt innen den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til

Høegh Invest A/S

Postboks 2596 Solli,
0203 Oslo
Telefon 22 86 97 00

VIDAR RINGSTAD OG KNUT LØYLAND:

Stordriftsfordeler og skala-utvidende tekniske endringer i norsk melkeproduksjon[1]

Formålet med denne artikkelen er å anslå omfanget av ikke-utnyttede stordriftsfordeler i melkeproduksjonen her i landet, og hvilke konsekvenser det ville ha for antall bruk om de faktisk ble utnyttet.
Vi undersøker også om disse stordriftsfordelene endrer seg over tid på grunn av strukturendringer og skala-utvidende tekniske endringer. Analysen er basert på datamateriale for enkeltbruk for perioden 1972-1996.
Vi finner bl.a. at med full utnyttelse av stordriftsfordelene i 1996 kunne kostnadene ha vært redusert med knapt 5 milliarder kr, med en reduksjon i antall bruk på nær tre fjerdedeler. Det meste av stordriftsfordelene kan imidlertid realiseres uten en så dramatisk reduksjon i antall bruk.

1 INNLEDNING

I Løyland og Ringstad (1999a) er opplegg og resultater fra en analyse av stordriftsfordeler i norsk kornprouksjonen presentert. Den analysen vi her legger fram for melkeproduksjon bygger på det samme metodegrunnlag, samme type data og på resultater fra de samme analysene som er gjennomført tidligere. Det meste av overlappende stoff er tatt ut her. Dette finnes i nevnte artikkel og i de to rapportene som artiklene bygger på (Ringstad og Løyland, 1999 og Løyland og Ringstad, 1999b)

I tillegg til topografiske forhold er åpenbart landbrukspolitikken en hovedårsak til at en på tross av dokumenterte stordriftsfordeler har såvidt mange små bruk her i landet. Et omfattende system av reguleringer og støtteordninger gjør at en er sikret rimelig lønnsomhet ved produksjon i liten skala, på tross av smådriftsulemper. Dette gjør at eierne av små bruk har et incentiv til å drive jorden selv i stedet for å leie den ut til andre, slik at stordriftsfordelene kan utnyttes på den måten. Dette forsterkes av at det ofte når leie er mulig, er vanskelig for leietakerne å skaffe seg så langsiktige leiekontrakter som en fornuftig tilpasning av kapitalutstyret forutsetter. På grunn av restriktive regler for omsetning av jord er det enda vanskeligere å utnytte stordriftsfordelene ved kjøp av jord.

I 1983 ble det dessuten innført et system med bruksspesifikke produksjonskvoter for melk. Disse var ikke-omsettelige fram til 1997, dvs. til etter den perioden som studeres av oss. I tillegg til svake økonomiske incentiver er det altså betydelige institusjonelle og legale hindringer for å utnytte de økonomiske fordelene ved drift i større skala i norsk melkeproduksjon.

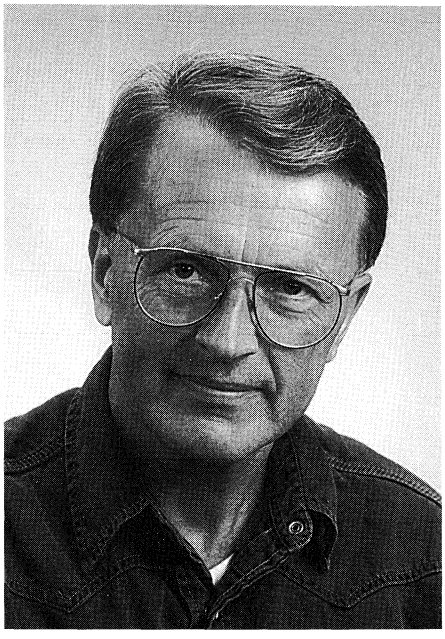
I denne artikkelen tar vi opp følgende hovedspørsmål: Er det stordriftsfordeler i norsk melkeproduksjon slik tidligere analyser tyder på? Er det en kostnadsoptimal størrelse i denne type produksjon? Har en hatt skalautvidende tekniske endringer i den perioden som er analysert

[1] Artikkelen er et resultat av prosjektet *Ikke-utnyttede stordriftsfordeler i norsk primærproduksjon av jordbruksvarer*, finansiert av Norges Forskningsråd. Vi takker Ola Flaten, Harald Giæver, Lars Håkonsen og Sven Kleppa for mange konstruktive kommentarer. En takk også til Eivind Hoffmann som gjorde oss oppmerksom på et par nyttige litteraturreferanser. Gjenstående feil og mangler tar forfatterne selv ansvaret for.

(1972-1996)? Hvor mye kan kostnadene reduseres ved å utnytte eventuelle stordriftsfordeler, og hvilke konsekvenser vil dette kunne ha for antall bruk i denne delen av landbruket?

I og med at det er landbrukspolitikken som er hovedårsaken til at det antakelig er betydelige ikke-utnyttede stordriftsfordeler i norsk melkeproduksjon, er det åpenbart at *faktisk* utnyttelse av dem vil kunne komme i konflikt med sentrale landbrukspolitiske målsettinger. *Om* de skal utnyttes, er derfor et politisk spørsmål. Det våre beregninger gir, kan betraktes som anslag på de realøkonomiske kostnadene som samfunnet belastes med for *ikke* å gjøre det.

I neste avsnitt skal vi gå litt inn på hovedelementer av støttesystemet for norsk melkeproduksjon. I avsnitt 3 presenteres det analytiske grunnlaget for de beregninger som er utført, mens datagrunnlaget og variabeldefinisjoner er kort omtalt i avsnitt 4. I avsnitt 5 og 6 presenteres beregningsresultatene. Siste avsnitt inneholder en kort oppsummering av analysen.



Vidar Ringstad, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1965, og dr. philos samme sted, 1971, er seniorforsker ved Telemarksforsking – Bø

2. HOVEDELEMENTER AV STØTTESYSTEMET FOR NORSK MELKEPRODUKSJON

Norge er blant de land i verden som har mest omfattende støtteordninger for landbruket. I 1995 utgjorde den ca. 74% av samlet produksjonsverdi i næringen, mens gjennomsnittet for OECD-landene var ca. 41% (OECD, 1996).

Støtten til melkeproduksjon er i hovedsak av fire slag; produksjonprisstøtte, arealsubsidier, støtte til buskap og støtte til avløserordningen, dvs. til leid arbeidskraft i forbindelse med ferier m.v. Produksjonprisstøtten består av fire elementer: Et monopolpriselement som på ulike måter kan tas ut av markedet innenfor rammen av det legale monopol for melk som en har her i landet, en vanlig produksjonssubsidie (Grunnstilskuddet), en ekstra subsidie til produksjon opp til 30000 liter pr. år (Driftstilskuddet) og en regionalt differensiert subsidie (Distriktstilskuddet). De to første elementene inngår i «basispris» i tabell 1. Den regionale subsidien er differensiert etter 11 regioner og inneholder også transportsubsidier.

I tabell 1 har vi gjengitt de viktigste støtteordningene for norsk melkeproduksjon. Arealsubsidier og støtte til husdyr omfatter også andre deler av landbruket. Melkeprodusentenes andel av den første er anslått ved å bruke deres andel av total jordbruksproduksjon som vekt. Deres andel av den sistnevnte er tilsvarende anslått ved å bruke melkeprodusentens andel av samlet husdyrproduksjon som vekt. For å gi en idé om omfanget av støtteordningene er de regnet både pr. kilo melk og som totalbeløp.

Ordningen med produksjonskvoter som ble innført i 1983 ble kombinert med et to-prissystem. Produksjonsstøtten som er gjengitt i tabell 1 gjelder produksjon innenfor kvoten. Det ble ikke gitt produksjonsavhengige tilskudd til produksjon ut over kvoten. Prisen for produksjon ut over kvoten endret seg betydelig i perioden med to-prissystem.[2]

[2] I 1983-84 var denne 1 kr pr. liter, i 1985-87 var den 0,6 kr, i 1988-91 var den 0,3 kr, mens den i årene 1992-96 bare var 0,15 kr pr liter. Prisene her er i nominelle kroner. Tar vi også hensyn til den generelle prisutviklingen, er det åpenbart at prisen på «overprodusert» melk ble betydelig redusert i denne perioden. Fra og med 1997, dvs. etter den perioden vi studerer, ble to-prisordningen erstattet med en overproduksjonsavgift. Brukere med produksjon ut over kvoten ble i stedet belastet med en avgift på kr 2,90 pr liter melk og de mottok heller ikke de produksjonsavhengige grunn- og distriktstilskuddene, mens driftstilskuddet ble beholdt. Den reelle prisen på «overprodusert» melk skal etter intensjonene være omtrent den samme etter den nye ordningen som den en hadde under de siste årene med to-prisordningen.

Tabell 1 Støtteordninger for norsk melkeproduksjon for utvalgte år (i 1996-priser).

	I kr pr. kg							I mill. kr
År	Basis-pris	Drifts-tilskudd	Distrikts-tilskudd	Areal-tilskudd	Husdyr-tilskudd	Avløser-tilskudd	Basispris + samlet støtte	Samlet støtte*
1972	4,68	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	5,10	747
1980	4,69	0,70	0,48	0,00	0,56	0,23	6,66	3761
1985	3,91	1,03	0,45	0,26	0,63	0,33	6,61	5129
1990	4,00	1,11	0,49	0,36	0,51	0,33	6,79	5338
1996	3,35	0,85	0,25	0,77	0,46	0,33	6,00	4627

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Statistisk sentralbyrå.
* Monopolpriselementet og Grunntilskuddet inngår i basisprisen og er ikke medregnet. I 1996 var Grunntilskuddet ca. 350 millioner kroner som tilsvarer ca. 20 øre pr kg.

Der er enkelte andre typer av støtte i tillegg til dem som framgår av tabell 1. De fleste er til landbruk mer generelt, så som investeringsstøtte og avlingsskadestøtte. Denne støtten betyr imidlertid lite sammenlignet med støtteordningene i tabell 1.

3 DET ANALYTISKE GRUNNLAGET

Grunnlaget for beregningene av stordriftsfordelene og konsekvensene av å utnytte dem, er en kostnadsfunksjon brukt første gang av Zellner og Revankar (1969), utvidet med trendfaktorer som bl.a. kan fange opp eventuelle skalautvidende tekniske endringer.
Den kan skrives som:

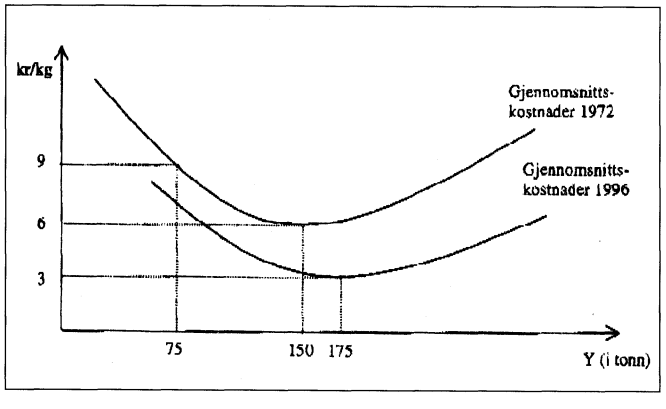
$$(1)\quad \ln C = \alpha + \alpha \ln Y + \gamma Y + \eta t + \mu t \ln Y + \varphi' \mathbf{Z}$$

der C er kostnader, Y er produksjon og **Z** er en vektor av andre variable så som faktorpriser og kjennetegn ved de brukene som inngår i beregningene.[3]

Dersom $\gamma > 0$ (og $\alpha > 0$), vil gjennomsnittskostnadene ha et minimum for et bestemt nivå på produksjonen. Den vil f.eks. kunne se ut som øverste kurve i figur 1, der minimum, dvs. kostnadsoptimal størrelse, er 150 tonn.

Dette betyr at om produksjonen til et bruk med 75 tonn i 1972 ble overført til et bruk med optimal størrelse, ville en ha spart (9kr – 6kr)75000 = 225000 kr. Eller sagt på en annen måte: Dersom to bruk som hver produserte 75 tonn i 1972 ble slått sammen, ville en ha en gevinst i form av reduserte kostnader tilsvarende det doble av dette beløpet, dvs. 450000 kr.

Figur 1. Konstruert eksempel på kostnadsoptimal skala og skalautvidende tekniske endringer.



Den samlede potensielle gevinsten av å utnytte stordriftsfordeler kan en så finne ved å tenke seg at alle underoptimale bruk ble slått sammen til bruk med optimal størrelse på denne måten. Antall bruk med optimal størrelse pluss de overoptimale (dvs. de med mer enn 150 tonn produksjon i vårt eksempel) viser hvor mange bruk en da ville ha igjen i melkeproduksjonen for samme samlede produksjon som før. På dette grunnlag kan vi regne ut gevinsten av å utnytte stordriftsfordelene som den prosentvise reduksjon i kostnader i næringen og strukturvirkningene som den prosentvise reduksjon i antall bruk.[4]

Skalautvidende tekniske endringer innebærer, som illustrert i figur 1, at optimal skala forskyves mot høyre, f.eks. til 175 tonn i 1996. Vanligvis vil tekniske endringer også innebære et skift nedover i gjennomsnittskostnadene, slik vi har antatt i figuren. Dette ser imidlertid ikke ut til å være tilfelle for norsk melkeproduksjon i den perioden vi studerer, noe vi skal komme tilbake til.

4 DATAGRUNNLAGET OG VARIABELDEFINISJONER

Datakildene

Datamaterialet brukt til å estimere kostnadsfunksjonen i (1) er i hovedsak hentet fra «Driftsgranskingene for jord- og skogbruk» utført av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), jf. Hegrenes (1998). Det inneholder detaljert informasjon om bl.a. arealanvendelse, buskap, ulike typer innsatsfaktorer, produsentpriser, ulike typer realkapital og avskrivninger for omlag 1000 bruk pr. år. Ca. 200 har vært med i hele perioden. I tillegg bruker vi prisdata for ulike innsatsfaktorer, publisert av Statistisk sentralbyrå, jf. senere.

Det samlede utvalget består av i alt ca. 25000 observasjoner. 11069 av disse observasjonene gjelder bruk med melk som hovedprodukt. De har også kjøttproduksjon, men i hovedsak bare som sammenkoblet produkt til melk.[5] Dette utgjør materialet vi bruker for å estimere kostnadsstrukturen. Det består i stor grad av ufullstendige tidsserier for enkeltbruk, og er således et ubalansert paneldatasett.

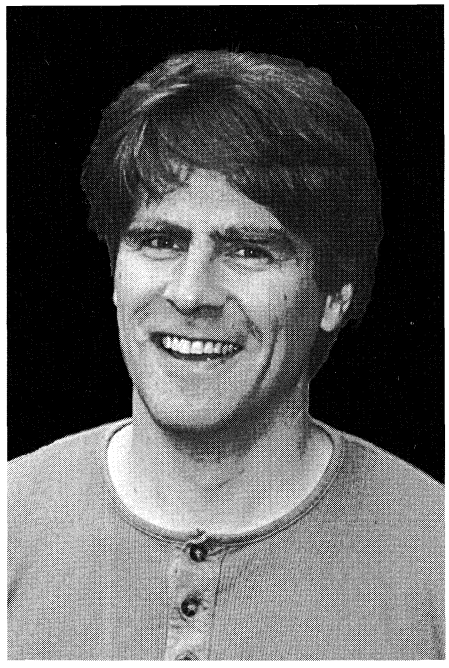
For å regne ut gevinst og strukturvirkninger av å utnytte eventuelle stordriftsfordeler bruker vi i tillegg informasjon fra utvalgsundersøkelsene for landbruk som gjennomføres av Statistisk sentralbyrå. Fra disse foreligger det data på bruksnivå for alle år i perioden vi studerer, bortsett fra 1979, 1989 og 1991. I den forbindelse lager vi oss en populasjon ved å «blåse opp» utvalget i hver størrelseskategori med de inverse av utvalgsandelene.[6] Vår populasjon svarer til den delen av melkeprodusentene vi har med i utvalget. For 1994 utgjør de omlag 90% av alle leverandører av melk.

[3] Denne relasjonen framkom som resultat av en multippel test av formen på den underliggende produktfunksjonen, jf. Løyland og Ringstad (1999b).

[4] Beregningsuttrykkene som vi bruker i den forbindelse framgår av Løyland og Ringstad (1999b).

[5] Andelen av melk for brukene i utvalget er i gjennomsnitt ca. 76% av samlet produksjonsverdi. Det aller meste av resten er storfekjøtt, hovedsaklig sammenkoblet med melkeproduksjonen.

[6] For årene 1972-78 omfattet undersøkelsene 10% av bruk med areal fra 5 til 99,9 dekar, 20% av de bruk som hadde fra 100 til 499,9 dekar og alle med minst 500 dekar. Populasjonen framkommer ved å la hvert bruk i laveste størrelsesgruppe representere 10 bruk, hvert i mellomgruppen 5 bruk og så legge til de største brukene. Etter 1978 er mellomgruppen delt slik at en har med 20% av bruk med areal fra 100 til 199,9 dekar og 33% med de som har mellom 200 og 499,9 dekar. Populasjonen for disse årene er beregnet tilsvarende.



Knut Løyland, Cand. polit fra 1991, er forsker ved Telemarksforsking – Bø

I tabell 2 gjengir vi størrelsesfordelingen etter antall årskyr til brukene i populasjonen og utvalget for 1972 og 1996. Vi ser av tabellen at strukturen har endret seg betydelig, med relativt sett færre små og langt flere større bruk. I 1972 hadde mer enn tre av fire bruk mindre enn 10 årskyr, mens under 4% hadde 20 eller mer. I 1996 hadde vel 30% mindre enn 10 årskyr, mens nesten 13% hadde 20 eller mer. En tilsvarende fordeling etter areal dyrket mark viser omtrent samme totalbilde.[7]

Det framgår videre av tabell 2 at utvalget vi har utgjør en svært liten andel av populasjonen. Siden populasjonen avtar sterkt over tid, mens utvalget øker svakt, øker utvalgsprosenten fra 0,7 i 1972 til ca. 2,0 i 1996. Vi ser også at små bruk er sterkt underrepresentert i 1972, mens de største er tilsvarende overrepresentert. På grunn av den sterke reduksjonen i små bruk i perioden, er utvalget i så henseende atskillig mer representativt i slutten av perioden enn i starten.

Variabeldefinisjoner

Produksjonsvariabelen, Y, er et aggregat av melk og kjøtt. Begge komponenter er målt i kilo. Første komponent omfatter i hovedsak melk for salg. Melk til eget bruk er således ikke med ettersom det i hovedsak brukes som innsats i kjøttproduksjonen. Den andre komponenten er tilveksten av kjøtt i buskapen i løpet av året minus eventuelle tap på grunn av nødslakting m.v. Kjøttproduksjonen er målt i melkeekvivalenter ved å multiplisere den med en år-spesifikk relativ pris kjøtt/melk. Y er altså antall kilo melk + antall kilo kjøtt målt i melkeekvivalenter.

Variable kostnader, C_V, består av kostnader knyttet til fire kategorier faktorinnsats: Arbeidskraft, kunstgjødsel og kalk, kraftfôr og annen faktorinnsats, bl.a. såvarer, konserveringsmidler, dyrlegeutgifter og medisiner.

Hovedandelen av arbeidsinnsatsen består av det arbeid som utføres av eiere og familiemedlemmer. Kostnadene knyttet til denne arbeidskraftinnsatsen er beregnet ved å multiplisere gjennomsnittlig lønn (medregnet sosiale kostnader) for leid arbeidskraft i jord- og skogbruk med det timetall som er utført av eiere og familiemedlemmer som er oppgitt i NILF-materialet. Samlede arbeidskraftkostnader får vi så ved å legge til kostnader for leid arbeidskraft, også disse medregnet sosiale kostnader, jf. Hegrenes (1998).

[7] Jf. tabell 2 i Løyland og Ringstad (1999b)

Tabell 2 Størrelsesfordeling av melkebruk i 1972 og 1996 etter antall årskyr.

	1972				1996			
	Alle bruk		Utvalget		Alle bruk		Utvalget	
Størrelses-gruppe i antall årskyr	Antall bruk	Prosent-andel	Antall bruk	Prosent-andel	Antal bruk	Prosent-andel	Antall bruk	Prosent-andel
0-4,99	21102	39,3	16	4,4	629	2,9	4	0,9
5-9,99	20392	38,1	129	35,7	6061	27,5	101	22,9
10-19,99	10129	18,9	172	47,7	12526	56,8	300	68,0
20-49,99	1959	3,6	44	12,2	2776	12,6	36	8,2
50 -	45	0,1	0	0	52	0,2	0	0
Totalt	53627	100	361	100	22044	100	441	100

Totale kostnader, C_T, består av variable kostnader og kapitalkostnader. De sistnevnte består av rentekostnader, avskrivninger, vedlikeholdskostnader og leie av maskiner og land.

Kostnadene omfatter også utgifter i forbindelse med innsats i annen jordbruksproduksjon enn den som er fanget opp av vårt produksjonsmål. Som påpekt ovenfor betyr den svært lite for de brukene som er med her, slik at dette antakelig er en ubetydelig feilkilde.

I tillegg til våre produksjons- og kostnadsvariable bruker vi prisindekser for de fire innsatsfaktorene som inngår i variable kostnader. Disse er hentet fra Statistisk sentralbyrå (1973-1997). For realkapital har vi ikke funnet noen tilsvarende pris som vi kan regne som rimelig pålitelig.

5 DE ESTIMERTE KOSTNADSFUNKSJONENE

Det er gjennomført omfattende beregninger av kostnadsfunksjoner, dels for å kunne teste formen på den underliggende produktfunksjonen, og dels for å undersøke hvor følsomme våre resultater er for måten faktorprisene blir håndtert på i beregningene. I vår test av funksjonsform ender vi i alle sammenhenger opp med en relasjon av den type som er presentert i (1). Dessuten viser våre resultater seg å være svært lite påvirket av måten faktorprisene blir håndtert på. Vi skal derfor her nøye oss med å gjengi resultatene for (1) når ingen faktorpriser er tatt med, ettersom det gir de enkleste resultatene å bruke i forbindelse med beregningene av stordriftsfordelene.

For variable kostnader får vi, med standardavvik i parenteser:[8]

$$(2)\ \ln C_v = \underset{(0,0921)}{7,2962} + \underset{(0,0087)}{0,4997}\ln Y + \underset{(0,0087)}{0,1681}(Y/100000) + \underset{(0,0047)}{0,0686}t - \underset{(0,0004)}{0,0057}t\ln Y \quad R^2 = 0,8070$$

For totale kostnader får vi tilsvarende:

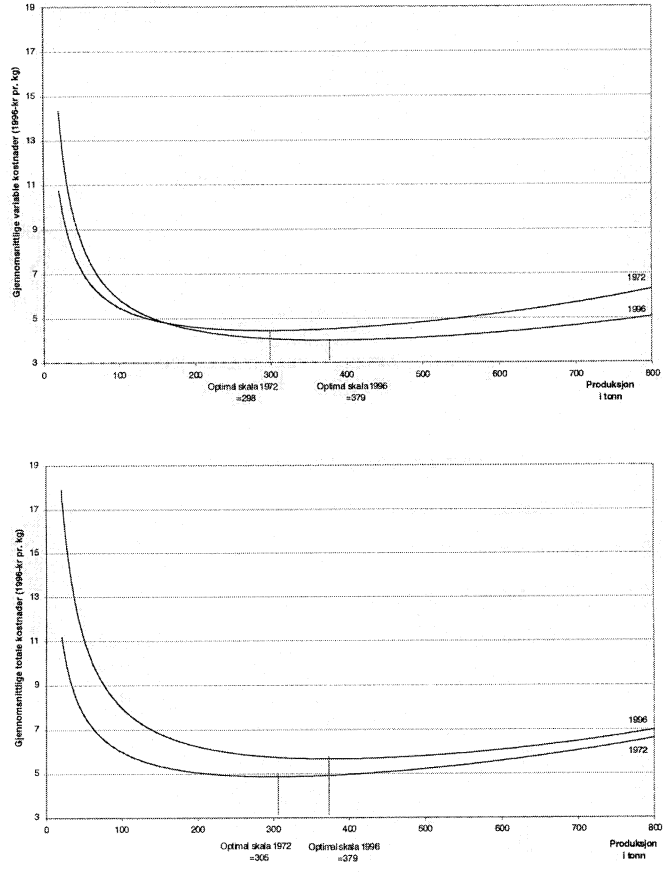
$$(3)\ \ln C_T = \underset{(0,0936)}{6,9879} + \underset{(0,0089)}{0,5351}\ln Y + \underset{(0,0089)}{0,1523}(Y/100000) + \underset{(0,0047)}{0,0662}t - \underset{(0,0004)}{0,0047}t\ln Y \quad R^2 = 0,8350.$$

I figur 2 har vi gjengitt forløpet til de gjennomsnittskostnadsfunksjonene for 1972 og 1996 som kan utledes av (2) og (3).

Av beregningene og figuren kan vi besvare tre av de fire hovedspørsmålene i avsnitt 1. Vi kan fastslå at det i henhold til våre resultater er en kostnadsoptimal størrelse for et bestemt år. Anslagene er omtrent identiske når vi bruker variable og totale kostnader. Siden optimal størrelse innebærer såvidt stor produksjon som anslått av oss, vil det store flertall av bruk være underoptimale. Det er altså ikke-utnyttede stordriftsfordeler i norsk melkeproduksjon. Endelig ser vi av figur 2 at vi åpenbart har hatt skalautvidende tekniske endringer i henhold til våre resultater. De er svake ettersom optimal størrelse øker med bare ca. 25% i løpet av perioden vi studerer, men økningen er likevel signifikant.

Vi kan altså svare bekreftende på alle de tre ja/nei-spørsmålene i avsnitt 1. Vi har dessuten ved de beregningsresultater som er gjengitt i dette avsnittet et grunnlag for å besvare det fjerde og siste spørsmålet. Det skal vi gjøre i neste avsnitt.[9]

Figur 2. Estimerte gjennomsnittskostnadsfunksjoner for norsk melkeproduksjon for 1972 og 1996.



6 Kostnadsgevinster og virkninger på antall bruk av å utnytte stordriftsfordeler

Ved å tenke oss at produksjonen til alle underoptimale bruk blir overført til bruk med kostnadsoptimal størrelse, slik vi har forklart i tilknytning til figur 1, kan vi anslå kostnadsbesparelsene ved å utnytte skalafordelene og hvilke strukturvirkninger dette ville ha hatt. Nå har vi ikke opplysninger om produksjon for brukene i populasjonen, så dette kan egentlig gjøres bare for utvalget. Som påpekt er det imidlertid betydelige representativitetsproblemer knyttet til utvalget. I denne forbindelse er det spesielt viktig at de små enhetene er underrepresenterte, slik at vi vil ha en tendens til å komme for lavt i våre anslag, både for gevinst og strukturendringer dersom dette ble lagt til grunn. Beregninger utført for korn,

[8] t er målt i år, der 1972 er satt som år 0.

[9] Resultater som er oppnådd for spesialisert kornproduksjon ligner på dem vi her har fått for melk. Største forskjellene er at vårt testopplegg gir en annen funksjonsform enn (1) og at skalautvidende tekniske endringer er mye større for korn, jf. Løyland og Ringstad (1999a) for flere detaljer.

Tabell 3 Gevinst og virkninger på antall bruk av å utnytte stordriftsfordeler for utvalgte år.

	Optimal produksjon i tonn*		Minimum av gjennomsnittskostnader i 1996 kr pr kg		Prosentvis gevinst av å utnytte stordriftsfordeler		Prosentvis reduksjon i antall bruk	
År	Variable kostnader	Totale kostnader	Variable kostnader	Totale kostnader	Variable kostnader	Totale kostnader	Variable kostnader	Totale kostnader
1972	289	305	4,44	4,86	39	37	86	86
1980	325	330	4,31	5,13	29	27	76	76
1985	342	345	4,22	5,29	28	26	74	74
1990	359	361	4,13	5,46	30	27	74	74
1996	379	379	4,01	5,65	30	27	73	73
Trend**	1,00 (0,008)	0,90 (0,006)	-0,43 (0,004)	0,63 (0,003)	-0,22 (0,08)	-0,24 (0,08)	-0,44 (0,06)	-0,46 (0,06)

* Melk pluss kjøtt omregnet i melkeekvivalenter, jf. avsnitt 4.
** I prosent for optimal skala og minimum av gjennomsnittskostnader, i prosentpoeng for gevinst og reduksjon i antall bedrifter.

der data for produksjon foreligger også for brukene i populasjonen, viser at det her kan være snakk om en betydelig undervurdering.[10] Videre framgår det samme sted at om en estimerer produksjon på grunnlag av areal og en trendfaktor, får en omtrent samme resultat både for gevinst og strukturvirkninger som når en bruker observert produksjon. Dette gjelder *også* når en estimerer funksjonen på grunnlag av *utvalget* og anvender den til å estimere produksjonen til enhetene i *populasjonen* på grunnlag av deres areal, sammenlignet med det tilfelle en bruker observert produksjon for disse enhetene. På dette grunnlag mener vi at vi får mer pålitelige resultater om vi gjør tilsvarende her.

Relasjonen vi da bruker er estimert på grunnlag av utvalgsdata for produksjon, areal, antall årskyr og en trend.[11] Produksjonen for hvert bruk i populasjonen er så estimert på grunnlag av opplysninger for areal og årskyr i populasjonen (og hvilket år det gjelder) og denne produksjonen er «overført» til bruk med optimal størrelse.

Anslag på gevinst og strukturvirkninger, er gjengitt i tabell 3. Vi ser at resultatene er tilnærmet uavhengig av hvilket kostnadsmål vi bruker. I 1972 ville gevinsten av å utnytte stordriftsfordelene ha utgjort nær 40 prosent av totalkostnadene. I 1996 er gevinsten omtrent ti prosentpoeng lavere. Likevel er den nesten 5 milliarder kr. Som det framgår av tabell 1 svarer dette nokså nøyaktig til den samlede støtten til melkeprodusentene i 1996.[12]

Også strukturendringene ville ha vært mindre omfattende i slutten av perioden ettersom reduksjonen i antall bruk som utnyttelse av stordriftsfordelene ville ha innebåret er 13 prosentpoeng lavere i 1996 enn i 1972. Likevel er det snakk om en reduksjon med nesten tre fjerdedeler, eller fra vel 22000 til knapt 6000 bruk. Vi ser også at vi på dette punkt får eksakt de samme resultatene (så lenge vi regner i hele prosentpoeng), uavhengig av hvilket kostnadsmål vi bruker.

Den betydelige reduksjonen i ikke-utnyttede stordriftsfordeler har sammenheng med de store strukturendringene som fant sted i den perioden vi studerer, spesielt på 1970-tallet, kombinert med små skalautvidende teknologiske endringer. De sistnevnte er langt svakere enn for korn, der vi fant at optimal skala var to til tre ganger større i 1996 enn i 1972.[13]

Disse forskjellene har trolig sammenheng med at en for melk, i motsetning til for korn, har strenge mengdereguleringer av produksjonen. Ettersom investeringer i ny teknologi som kunne effektivisere produksjonen ofte betinger større produksjon for at de skal lønne seg, vil de i et slikt regime ikke bli gjennomført. Direkte reguleringer av produksjonsteknologien ut fra ulike miljøhensyn kan også ha spilt en rolle. Det samme kan husdyrstøtten som gis etter antall dyr. Denne støtten gjør det lønnsomt å ha et større antall dyr og dermed større fôr- og kapitalkostnader.

---

10 Jf. Ringstad og Løyland (1999), tabell 8.

11 Den estimerte relasjonen er (med estimerte standardavvik i parenteser):

$$\ln Y = \underset{(0,0390)}{8,3897} + \underset{(0,0326)}{0,3071}\ln AC + \underset{(0,0271)}{0,8506}\ln CO + \underset{(0,0016)}{0,0241}t + \underset{(0,0122)}{0,0349}[\ln AC]^2 + \underset{(0,0072)}{0,1159}[\ln CO]^2$$
$$- \underset{(0,00003)}{0,0006}t^2 - \underset{(0,0181)}{0,1572}[\ln AC][\ln CO] + \underset{(0,0008)}{0,0044}t[\ln AC] - \underset{(0,0008)}{0,0052}t[\ln CO] \qquad R^2 = 0,8991$$

der Y er produksjon, AC er areal i hektar, CO er antall årskyr og t er en trendfaktor (t = 0,1,....,24 for 1972, 1973,....,1996).

12 Her bør det også tas i betrakning at vi ikke har med alle melkebruk i vår analyse, jf. avsnitt 4, mens tabell 1 gjelder all melkeproduksjon.

13 Løyland og Ringstad (1999a), tabell 3 og figur 2.

Tabell 4 Kostnadsinnsparinger og strukturvirkninger i 1996 av å konvertere små bruk til større.

Produksjon i tonn	Antall årskyr*	Kostnadsinnsparing i prosent		Kostnadsinnsparing i millioner 1996 kr	Reduksjon i antall bruk i prosent
		Berørte bruk	Hele næringen		
120	15	17	10	1781	25
200	25	23	21	3688	50
280	35	27	26	4594	63
379**	47,4	28	27	4897	73

* Produksjonen er omregnet til antall årskyr ved å anta en produksjon på 8000 kg melk og kjøtt målt i melkeekvivalenter pr. årsku. Dette er tilnærmet lik gjennomsnittet i utvalget

** Optimal størrelse i 1996

Disse forhold kan også forklare at vi ser ut til å ha *negative* teknologiendringer i perioden, slik at totale gjennomsnittskostnader faktisk er høyere i 1996 enn i 1972, jf. figur 2. For variable kostnader får vi litt andre resultater i og med at teknologiske endringer synes å være positive for en produksjon større enn ca. 160 tonn pr. år.

Dette kunne ha sammenheng med at vi i våre beregninger ikke har tatt med faktorpriser. Dermed kunne det være slik at det egentlig er prisutviklingen fra 1972 til 1996 som forklarer kostnadsøkningen i perioden. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Tvert imot. Gjennomfører vi beregninger med faktorpriser, finner vi at også variable gjennomsnittskostnader ligger høyere i 1996 enn i 1972 for alle størrelseskategorier.[14]

Det synes altså å være betydelige skjulte kostnader forbundet med den delen av landbrukspolitikken som gjelder melk ved at teknologiutviklingen blir svært ugunstig. Over noen tid kan dette meget vel ha *større* betydning enn de ikke-utnyttede stordriftsfordelene vi har anslått og som også i stor grad er et resultat av landbrukspolitikken, slik det framgår av avsnitt 1. Det tema vi her er inne på kunne derfor fortjene atskillig grundigere analyse enn det det er mulig å gjennomføre her med vårt informasjongrunnlag.

***

Hvor pålitelige er så våre resultater om ikke-utnyttede stordriftsfordeler og strukturkonsekvensene av å utnytte dem? Det er åpenbart at gevinsten er noe overvurdert fordi vi har sett bort fra de omstillingskostnader som strukturendringene ville innebære. Omstillingskostnader er imidlertid av engangskarakter i motsetning til de anslåtte stordriftsfordelene som jo er en årlig gevinst. Selv om slike kostnader kan være betydelige, vil de være atskillig mer beskjedne regnet på årsbasis.

Det er også åpenbart at det spesielt av topografiske årsaker ikke vil være mulig å slå sammen alle små bruk, eller på annen måte danne større enheter av dem, slik at en fikk bare bruk med optimal (og overoptimal) størrelse. Over tid vil en imidlertid måtte regne med at en vesentlig del av de små brukene, spesielt de som ligger slik til at stordriftsfordeler ikke kan utnyttes, vil gå ut av melkeproduksjon. Dette vil innebære at strukturendringene i tiden etter 1972 vil fortsette framover. Dette er en annen måte å utnytte stordriftsfordelene på.

Det er også et poeng i denne forbindelse at det meste av de anslåtte stordriftsfordelene kan utnyttes uten å danne så store bruk som optimal skala tilsier. Dette har sammenheng med at gjennomsnittskostnads-funksjonen er nokså flat, bortsett fra for lave produksjonsnivå. Hva dette betyr, har vi søkt å anskueliggjøre i tabell 4 der vi på grunnlag av våre resultater for totale kostnader for 1996 har overført produksjonen ved små bruk til noe større, men likevel mindre enn de med optimal størrelse. Vi ser da at gevinsten av å utnytte stordriftsfordelene i hovedsak er uttømt ved å overføre produksjonen ved bruk med færre enn 25 årskyr til bruk med 25 årskyr. Noe mer kan oppnås ved å gå videre og utnytte stordriftsfordelene mellom 25 og 35 årskyr, men den ekstra gevinsten en da vil ha ved å utnytte stordriftsfordelene fullt ut er atskillig mindre. Konsekvensene for antall bruk er også i det siste tilfelle betydelige, slik det framgår av tabellen.

Våre anslag på gevinsten av å utnytte stordriftsfordelene kan imidlertid inneholde flere typer systematiske feil. De fleste er av samme slag som for tilsvarende beregninger for korn og er diskutert i Løyland og Ringstad (1999a). Konklusjonen der er at de vi i det hele tatt kan si noe om ikke synes å ha vesentlig betydning.

En mulig feilkilde både her og i forbindelse med korn er den overvurdering av arbeidskraftkostnadene som en vil få dersom det er riktig som enkelte hevder, at NILF-materialet gir for høye timetall for arbeid utført av eiere og familiemedlemmer. Vi har imidlertid ikke maktet å framskaffe håndfast informasjon om det faktisk er slike problemer i materialet og eventuelt hvor alvorlig dette er.

[14] Hvor mye høyere en kommer i 1996 sammenlignet med 1972 er nokså avhengig av hvilken metode en bruker for å estimere koeffisientene til faktorprisene. Våre hovedresultater, bl.a. når det gjelder formen på kostnadsfunksjonen og graden av skalautvidende tekniske endringer, er imidlertid lite påvirket av dette, slik det framgår av tabell 6 i Løyland og Ringstad (1999b).

En analyse av Niemi (1983) tyder på at det faktiske timeforbruket blant eiere og familiemedlemmer i finsk landbruk er ca. 20 prosent lavere enn det som er oppgitt. Hvis dette har gyldighet for Norge i den perioden vi analyserer, finner vi på grunnlag av vårt materiale at gjennomsnittlig gevinst for alle år ved å utnytte stordriftsfordelene blir redusert fra 28 til 24 prosent av kostnadene, mens reduksjonen i antall bruk er redusert fra 78 til 76 prosent.

Tidligere analyser tyder på at det er betydelige regionale forskjeller i kostnader i norsk melkeproduksjon, jf. Giæver *et al.* (1995). Det kan tenkes at dette har påvirket våre beregninger. Dette vil f.eks. være tilfelle dersom effektiviteten gjennomgående er høyere i regioner med jevnt over større bruk enn i andre regioner. I så fall vil vi overvurdere stordriftsfordelene ved vår beregningsmetode

Ved å innføre binærvariable for region i kostnadsfunksjonene får vi bekreftet at det er betydelige kostnadsforskjeller i melkeproduksjon.[15] Dette synes imidlertid å ha liten innvirkning på våre anslag på gevinst og strukturvirkninger av å utnytte stordriftsfordeler. Tar vi hensyn til slike forskjeller i våre beregninger, får vi litt høyere anslag både for gevinst og strukturvirkninger, men forskjellene for alle år i perioden under ett er under ett prosentpoeng for begge størrelser, både når vi bruker variable og totale kostnader.[16] Disse resultatene antyder derfor, om noe, at vi har undervurdert gevinst og strukturvirkninger i våre hovedberegninger der regionale kostnadsforskjeller jo er ignorert.

7 SAMMENDRAG OG HOVEDKONKLUSJONER

I denne artikkelen har vi tatt for oss fire hovedproblemstillinger i tilknytning til melkeproduksjon i Norge. Er det stordriftsfordeler til stede i denne type produksjon? Er det en kostnadsoptimal størrelse på produksjonen? Har en hatt skalautvidende tekniske endringer, dvs. at kostnadsoptimal størrelse har økt over tid? Hvor mye kan kostnadene reduseres ved å utnytte eventuelle stordriftsfordeler, og hvilke konsekvenser vil dette kunne ha for antall bruk i denne delen av landbruket?

Disse spørsmålene er analysert på grunnlag av data for enkeltbruk for årene 1972-1996 og vi får meget klare og entydige svar på alle sammen: Det *er* klare stordriftsfordeler i norsk melkeproduksjon. Det *er* en kostnadsoptimal skala, men den endrer seg over tid. Det *er* skalautvidende tekniske endringer, men de er små ettersom optimal skala bare er ca. 25 prosent større i 1996 enn i 1972. Full utnyttelse av stordriftsfordelene ville innebære *betydelige kostnadsreduksjoner*. Våre anslag tyder på at de i 1996 kunne reduseres med nær 30 prosent eller knapt 5 mrd. kr. Dette ville imidlertid betinge en *dramatisk reduksjon* i antall bruk, med nær tre fjerdedeler.

I 1996 ville dette innebære at produksjonen ved alle små bruk ble overført til bruk med 47,5 årskyr, med en reduksjon i antall bruk fra vel 22000 til knapt 6000 som resultat. Det meste av skalafordelene kan imidlertid utnyttes uten så sterk reduksjon i antall bruk. Vi finner således at en i 1996 kunne redusere kostnadene med over 20%, dvs. ca. tre fjerdedeler av det totale innsparingspotensialet, ved å overføre produksjonen ved bruk med færre enn 25 årskyr til bruk med 25 årskyr. I dette tilfelle ville antall bruk reduseres med ca. 50%, til ca. 11000.

Beregnet gevinst og de strukturelle virkningene av å realisere den er betydelig større i starten av den perioden vi studerer. I løpet av perioden har det foregått en strukturendring i norsk melkeproduksjon slik at en i noen grad har fått realisert de ikke-utnyttede stordriftsfordelene en hadde i starten. En har samtidig hatt skalautvidende tekniske endringer som isolert sett bidrar til å øke de ikke-utnyttede stordriftsfordelene. De har imidlertid vært meget beskjedne både i relasjon til de strukturendringer som har foregått i perioden, og sammenlignet med de skalautvidende tekniske endringene som vi har funnet for korn i en tilsvarende analyse.

Også den generelle utviklingen i kostnadseffektivitet i melkeproduksjonen synes å være meget svak, både absolutt sett og sammenliknet f.eks. med kornproduksjon. Dette har trolig sammenheng med de strenge mengdereguleringene en har i melkeproduksjonen som bl.a. avskjærer mulighetene for å utnytte ny teknologi som samtidig innebærer større produksjon. Husdyrstøtten som gis etter antall dyr og direkte reguleringer av produksjonsteknologien ut fra miljøhensyn kan også ha spilt en rolle.

Det synes altså å være betydelige skjulte kostnader forbundet med melkepolitikken her i landet ved at utviklingen i kostnadseffektivitet blir svært ugunstig. Over noen tid kan dette meget vel ha *større* betydning enn de ikke-utnyttede stordriftsfordelene vi har anslått og som også i stor grad er et resultat av landbrukspolitikken. Dette er således et tema som kunne fortjene atskillig grundigere analyse enn vi har hatt muligheter for å foreta her.

LITTERATUR:

Giæver, H., O. Flaten, A.M. Jervell og A. Hegrenes (1995): «Kostnader og omstillingsmuligheter på norske mjølkeproduksjonsbruk». NILF-rapport 1995:3.

Hegrenes, A. (1998): «Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Orientering om materialet og bruken av det i forsking». NILF-notat 1998:9.

Løyland, K. og V. Ringstad (1999a): «Stordriftsfordeler og skalautvidende tekniske endringer i norsk spesialisert kornproduksjon». *Sosialøkonomen* nr. 2, s. 22 – 31.

[15] Vi bruker samme klassifikasjon som Giæver *et al* (1995), med i alt 8 regioner. I beregningene er brukene på Østlandets flatbygder basisgruppe. Vi finner at totale kostnader er signifikant høyere enn i basisgruppen for Østlandets andre bygder og for Nord-Norge. De er signifikant lavere for de andre regionene: Jæren, Rogaland ellers pluss Agder, Vestlandet, Trøndelags flatbygder og Trøndelags andre bygder, med den første av disse som den klart mest effektive.

[16] Vi mangler regioninformasjon for brukene i populasjonen. Beregningene her referer derfor til utvalget.

Forts. side 34

LARS-ERIK BORGE, FREDRIK CARLSEN OG JØRN RATTSØ:

Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt*

Desentralisering av offentlige oppgaver til en kommunesektor kan bidra til både effektivitet og demokrati. Her diskuteres om finansieringsansvaret også bør desentraliseres. Lokal beskatningsfrihet kan begrunnes med desentraliseringsgevinst og bedre velgerkontroll. Den vanligste begrunnelsen for begrensninger i den lokale beskatningsfriheten er bekymring for utgifts- og skattevekst. Andre argumenter for regulering er uønsket skattekonkurranse og skatte-eksport, og ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Lokal beskatningsfrihet kan også påvirke omfanget av uønsket strategisk atferd for å øke bevilgningene, både på etats- og kommunenivå.

1. INNLEDNING

Dagens norske kommunefinansiering kan karakteriseres som et blandingssystem hvor man har søkt å forene ønsket om lokal forankring, utjevning av tjenestetilbud og makroøkonomisk styring. Lokal forankring er søkt sikret ved at kommunene og fylkeskommunene har finansiering fra lokale skattekilder. Kommunene hadde i 1998 skatteinntekter fra skatt på alminnelig inntekt (personer og selskaper), skatt på formue (personer), naturressursskatt (kraftforetak) og eiendomsskatt (personer og selskaper). Fylkeskommunene hadde skatt fra alminnelig inntekt (personer og selskaper) og naturressursskatt, men er ikke gitt tilgang på skatt fra formue og eiendom. Fra 1999 er skatt på alminnelig inntekt for selskaper avviklet som kommunal og fylkeskommunal skatt, og er etter dette blitt en ren statlig skatt.

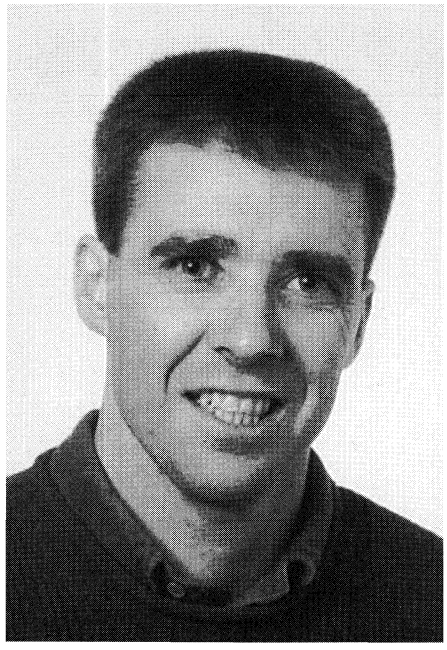
Det er lokal beskatningsfrihet både for kommuner og fylkeskommuner, ved at alle inntekts- og formuesskattesatser kan variere innen et intervall. Siden 1979 har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet lovens maksimale skattesatser. Kommunene er gitt lokal beskatningsfrihet for eiendomsskatt innen et intervall, og skattesatsen varierer mellom de kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt. I tillegg kan kommunenes finansiering sies å være lokalt forankret ved at brukerbetaling benyttes for en rekke tjenester. Også brukerbetalingen varierer mellom kommunene.

På den andre siden har finansieringssystemet også en rekke elementer som sikrer nasjonal utjevning og makroøkonomisk styring. Statlige overføringer utgjør en betydelig del av kommunesektorens inntekter, og det er mange øremerkede tilskuddsordninger som er utformet for å påvirke kommunesektorens ressursbruk. Selv om det er kommunal skatteinnkreving, har skattefinansieringen preg av å være et skattetildelings-system. Beskatningsfriheten i inntektsskatten oppleves ikke som reell, og skatteinntektene er da hovedsakelig bestemt av nasjonale beslutninger om skatteformer, skatteregler og skattesatser. Overføringssystemet innebærer utjevning av skatteinntektene, som i noen grad bryter forbindelsen mellom inntek-

* Denne faglige gjennomgangen er basert på vårt arbeid i Inntektssystemutvalget (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren). Vi har diskutert argumentene med mange, og er spesielt takknemlige overfor utvalgets medlemmer, Victor Norman og Rune Sørensen. Artikkelen inngår i et prosjekt om lokal beskatning finansiert av Program for skatteforskning, Norges Forskningsråd.

ter og lokalt skattegrunnlag. Brukerbetalingen er på mange områder underlagt relativt detaljert regulering.

Ivaretagelse av lokal forankring og nasjonale hensyn samtidig er vanskelig. Dette dilemma er særlig sterkt fordi det er store forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og fylkeskommuner samtidig som at nasjonale velferdstjenester med sterke utjevningsmål utgjør en dominerende del av kommunesektorens oppgaver. Det er således motstridende målsettinger for finansieringssystemet når det gjelder lokal forankring, realisering av nasjonale målsettinger og makroøkonomisk styring. Beskatningsfriheten oppleves ikke som reell lokalt, det er store forskjeller i tjenestetilbudet innen skole og eldreomsorg, og makroøkonomisk styring er hemmet av balanseringen mellom ramme og fordeling.



Lars-Erik Borge, Dr. polit fra 1995, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU.

De fleste vestlige land har vertikal fiskal ubalanse på den måten at offentlige utgifter er mer desentralisert enn inntektene. Lokal beskatningsfrihet utnyttes vanligvis mer reelt enn i Norge, men mange av landene har i den senere tid innført begrensning i beskatningsfriheten. I USA har velgerne i en rekke delstater, i folkeavstemninger, gått inn for å begrense kommunenes beskatningsfrihet (tax limits). Særlig kjent er velgeropprøret i California som resulterte i en begrensning av eiendomsskatten gjennom den såkalte «Proposition 13» i 1978. Poterba og Rueben (1995) viser til at alle unntatt 4 stater har begrensninger på lokal beskatningsfrihet, vanligvis gjennom regulering av eiendomsskattesatsen. Det finnes en omfattende litteratur om begrunnelsen for begrensninger av beskatningsfriheten. Svak velgerkontroll med driften i kommunene og generelt ønske om å begrense skattenivået synes å være de viktigste bakenforliggende faktorer.

Motivasjonen for ulike forsøk på å begrense kommunale skatter i Storbritannia (rate capping) synes å være mer eksplisitt ideologisk. De mer uformelle analyser av erfaringene, oppsummert av Glennerster (1992, ch. 5), viser at kommunene har endret sin tilpasning på grunn av statlige kontrolltiltak, men ikke nødvendigvis i retning av lavere utgiftsnivå. Også i Sverige og Danmark har det i de senere år vært innført nye statlige begrensninger i lokal beskatning gjennom lovregulering og avtaler. Kontroll med omfanget av offentlig sektor og skattenivået har vært viktigste motivasjon, men reguleringene har også hatt et stabiliseringspolitisk aspekt.

Spørsmålet om innføring av større lokal beskatningsfrihet er en gjenganger i den norske debatten om lokaldemokrati og statlig styring av kommunesektoren. Sist gang temaet ble behandlet i Sosialøkonomens spalter var i etterkant av Inntektssystemutvalgets andre utredning (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren), se Borge og Carlsen (1997) og Norman (1997). Større lokal beskatningsfrihet betraktes gjerne som en reform som skal forbedre styringsopplegget. Beskatningsfrihet skal først og fremst styrke lokaldemokratiet og velgerkontrollen. Stikkordet her er «accountability», at kommunene skal ta fullt økonomisk og politisk ansvar for egne oppgaver og tjenester. Uklart ansvarsforhold i forhold til staten hemmer kontroll og effektivitet. I tillegg argumenteres det med at det nasjonale styringssystem avlastes ved at man får større lokalt ansvar for tjenesteproduksjonen. Denne artikkelen gir en oversikt over argumenter for og mot lokal beskatningsfrihet basert på internasjonal faglitteratur. En diskusjon av lokal beskatningsfrihet sett i sammenheng med det norske styringssystemet for kommunesektoren finnes i Borge, Carlsen og Rattsø (1999).

2. REFERANSEMODELLER FOR LOKAL BESKATNINGSFRIHET

Den dominerende økonomiske forståelse av lokal beskatningsrett kan kalles Musgrave-Oates-Tiebout modellen. Musgrave (1959) argumenterer for at kommunene bør konsentrere seg om «allokerings-funksjonen», dvs. produsere lokale kollektive goder, og at de ikke bør ha oppgaver innen fordelings- og stabiliseringspolitikk. Oates (1972) viste desentraliseringsgevinsten ved frihet til å bestemme omfanget av lokale kollektive goder ved fordelen med tilpasning til lokale behov framfor standardiserte nasjonale løsninger. Tiebout (1956) viser at konkurranse mellom kommuner om innbyggere (stemming med føttene) kan fungere tilsvarende markedskonkurranse for private goder og gi en effektiv tilpasning med homogene kommuner hvor befolkningen har like preferanser. Inman og Rubinfeld (1996) gir en moderne framstilling av teorien for lokal beskatning.

Vi vil diskutere den grunnleggende forståelsen av problemet ved å ta utgangspunkt i en kommune som produserer to lokale kollektive goder, G_1 og G_2, som vi også kaller kommunale goder/tjenester. Modellen kan betraktes som en utvidelse av en standard lærebokmodell med ett lokalt kollektivt gode, se for eksempel Rubinfeld (1987). Vi benytter en modell med to kommunale goder for å kunne diskutere forskjellen mellom prioriteringseffektivitet og allokeringseffektivitet. Kommunens budsjettbetingelse er gitt ved:

$$(1)\quad c_1G_1 + c_2G_2 = T + L \qquad T = tB$$

Det er konstante enhetskostnader (c_i) i produksjonen av kommunale tjenester, og kommunens utgifter finansieres

av lokale skatteinntekter (T) og rammeoverføringer fra staten (L). B er det lokale skattegrunnlaget og t er skattesatsen. Det antas balanse i budsjettet for den periode som studeres, og vi ser bort fra øremerkede overføringer, investeringer og opplåning.

Det antas at velgerne (j=1,…,N) har strengt kvasikonkave nyttefunksjoner definert over privat konsum (X) og de to kommunale tjenestene:

$$(2)\quad U^j = (X^j, G_1, G_2)$$

Velgerens budsjettbetingelse er gitt ved:

$$(3)\quad X^j + tB^j = Y^j$$

Velgerens gitte private inntekt (Y^j) anvendes til privat konsum og til å betale kommunale skatter. B^j er velgerens skattegrunnlag som antas å være uavhengig av skattenivå og kommunal tjenesteproduksjon. Ved å kombinere den kommunale og den private budsjettbetingelsen får vi en budsjettbetingelse som både omfatter privat forbruk og kommunale tjenester:

$$(4)\quad X^j + \tau^j c_1 G_1 + \tau^j c_2 G_2 = Y^j + \tau^j L \quad \tau^j = \frac{B^j}{B}$$

Her får vi fram at velgeren har en skattepris ($p_i^j = \tau^j c_i$) for hver kommunal tjeneste, som består av to komponenter: skatteandelen (τ^j) og enhetskostnaden.[1] Skatteandelen er velgerens andel av skattegrunnlaget, og summen av skatteandelen over alle N velgere antas å være lik 1.[2] Skatteprisen gir uttrykk for skatteøkningen til velger j når produksjonen av den kommunale tjenesten øker med en enhet. Videre ser vi at velgerens andel av rammeoverføringene inngår på samme måte som hennes private inntekt. Innenfor dette modelloppsettet vil altså rammeoverføringer ha samme effekt som privat inntekt på etterspørselen etter kommunale tjenester.[3]

Velger j's ønskede kommunale tjenestetilbudet kan karakteriseres ved å maksimere nyttefunksjonen gitt budsjettbetingelsen (4). Dette gir følgende førsteordensbetingelser:

$$(5)\quad MRS_i^j = p_i^j \quad i = 1,2 \quad MRS_i^j = \frac{\partial U^j / \partial U^j}{\partial G_i \quad \partial X^j}$$

Velger j ønsker at det kommunale tjenestetilbud og skattenivået skal utformes slik at hennes marginale betalingsvillighet for den enkelte kommunale tjeneste (MRS_i^j) er lik skatteprisen for den samme tjenesten.

I vår bruk av dette modelloppsettet vil vi først anta homogene velgere – velgere bosatt i samme kommune har identiske preferanser, inntekt og skatteandel. Med disse forutsetningene blir det kommunale beslutningsproblemet trivielt siden alle velgere vil være enige om kommunalt tjenestetilbud og skattenivå. Det følger av (5) at utfallet av den kommunale beslutningsprosessen kan karakteriseres ved:

$$(6)\quad MRS_i = \frac{c_i}{N} \quad i = 1,2$$

Relasjon (6) er identisk med Samuelson-betingelsen for optimal produksjon av kollektive goder, og kan for det første betraktes som en betingelse for optimal ressursfordeling mellom privat konsum og kommunale tjenester. Dette vil vi her vil omtale som allokeringseffektivitet. For det andre kan de to likningene i (6) omskrives til

$$(7)\quad MRS_{12} = \frac{c_1}{c_2} \quad MRS_{12} = \frac{\partial U / \partial U}{\partial G_1 \quad \partial G_2}$$

som er en betingelse for optimal ressursfordeling mellom de to kommunale tjenestene, noe vi her vil omtale som prioriteringseffektivitet.

La oss så utvide perspektivet ved å betrakte en økonomi bestående av mange kommuner. Innbyggerne er homogene innen hver kommune, men inntekt, preferanser og kostnadsforhold varierer mellom kommuner. Dette innebærer at skattenivå og prioritering av kommunale tjenester vil variere, og denne variasjonen er nødvendig for å oppnå allokerings- og prioriteringseffektivitet i alle kommuner. Lokal beskatningsfrihet er i denne sammenhengen et viktig virkemiddel for å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet til lokale preferanser, inntekt og kostnadsforhold. Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten vil generelt hindre allokeringseffektivitet fordi kommunene ikke fritt kan velge omfanget av det samlede tilbud. Valget mellom kommunale goder, som vi kaller prioriteringseffektivitet, forutsetter ikke lokal beskatningsfrihet.

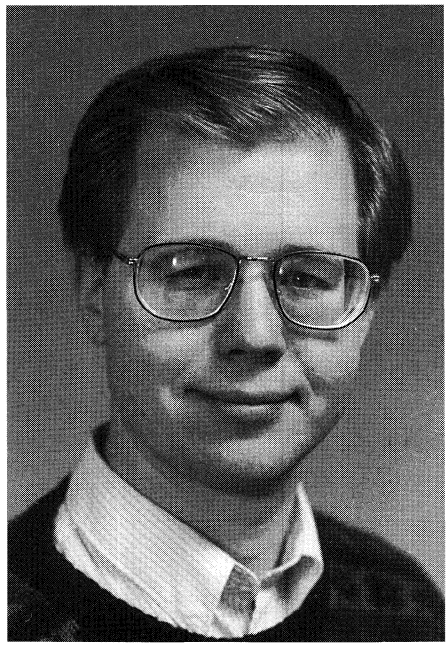
Resonnementene over forutsetter at innbyggerne er enige om hvor høy kommuneskatten skal være og hvordan ulike kommunale oppgaver skal prioriteres. Det forutsettes med andre ord en perfekt Tiebout-økonomi hvor innbyggerne er svært mobile, kan velge mellom et stort antall kommuner, og baserer valget av bosted på kommunalt skattenivå og tjenestetilbud. Dette vil sjelden være tilfelle i praksis, og en realistisk beskrivelse av den kommunale beslutningsprosessen må ta høyde for at innbyggerne har ulike oppfatninger om skattenivå og tjenestetilbud. Dette leder oss til den såkalte medianvelgermodellen, den mest brukte beslutningsmodellen i kommunal økonomi. Denne modellen forutsetter at beslutningsproblemet er én-dimensjonalt. I det opplegget vi har skissert foran er beslutningsproblemet to-dimensjonalt. Problemet kan løses ved å innføre følgende nyttefunksjon:

---

[1] I et mer generelt oppsett vil skatteprisen også avhenge av øremerkede tilskudd.

[2] Denne forutsetningen innebærer at skattebyrden ikke kan veltes over på innbyggere i andre kommuner, se seksjon 3 for nærmere diskusjon.

[3] De fleste empiriske analyser finner imidlertid at rammeoverføringer virker mer ekspansivt på kommunale utgifter enn tilsvarende økning i privat inntekt, se Fisher (1982) for en oversikt.



Fredrik Carlsen, Dr. oecon fra 1991, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU.

(8) $U = u(X^j) + \alpha^j v(G_1, G_2) \quad \alpha^j > 0$

Parameteren α^j gir uttrykk for hvordan velgeren vektlegger kommunale tjenester relativt til privat konsum. En velger med høy α vil (alt annet likt) ønske høyt skattenivå og et godt kommunalt tjenestetilbud, mens en velger med lav α ønsker et lavt skattenivå og høyt privat konsum. Med dette oppsettet vil velgerne alltid være enige om hvordan et gitt kommunalt budsjett skal fordeles mellom de to sektorene. Beslutningsproblemet er redusert til en dimensjon – skattenivået eller størrelsen på det kommunale budsjettet. Velgerne vil være uenige om det kommunale skattenivået på grunn av ulike preferanser (α^j), ulik skatteandel og ulik inntekt. Den politiske likevekten vil reflektere medianvelgerens ønsker om kommunalt tjenestetilbud og skattenivå, og det faktiske skattenivået kan uttrykkes på følgende måte

(9) $t = Median\ \{t^1_*, ..., t^N_*\}$

der t^1_* er det ønskede skattenivået til velger j.

Når velgerne er uenige, er det ikke lenger opplagt at begrensninger i den lokale beskatningsfriheten vil gi et effektivitetstap. Anta for eksempel at lokal beskatningsfrihet gir en skattesats på 10 % og at statlige myndigheter vedtar at kommuneskatten ikke kan overstige 9 %. Denne reguleringen gir et nyttetap for alle velgere som ønsker en skattesats på 10 % eller mer, men en nyttegevinst for alle som ønsker en skattesats på 9 % eller lavere.[4] Nettoeffekten vil generelt være usikker. Bare dersom medianvelgerens ønskede skattenivå er Pareto-optimalt, kan vi være sikre på begrensninger i den lokale beskatningsfriheten gir et effektivitetstap. Betingelsene for dette er utledet av Bergstrom (1979). Han viser at medianvelgermodellen kan gi en Pareto-optimal ressursallokering under relativt generelle betingelser.

Så langt har vi bare diskutert konsekvensene for én kommune. Dersom vi betrakter en økonomi med mange kommuner og med varierende skattesatser, vil optimal regulering innebære at den regulerte skattesatsen varierer fra kommune til kommune. I en slik situasjon er det lite sannsynlig at uniform regulering av kommunenes skattesatser (som er det vi vanligvis observerer) vil gi en effektivitetsgevinst. Så selv om medianvelgermodellen ikke nødvendigvis gir Pareto-optimale skattesatser, gir den heller ikke sterke argumenter for begrensninger i den lokale beskatningsfriheten. En empirisk analyse av Greene og Parliament (1980), basert på amerikanske data, støtter denne konklusjonen.

I Musgrave-Oates-Tiebout tradisjonen er altså desentraliseringsgevinster det sentrale argumentet for lokal beskatningsfrihet. «Accountability» er ikke et problem i modellen fordi det er forutsatt klar arbeidsdeling i forhold til staten og fordi politiske beslutningsproblemer ikke er diskutert. Seabright (1996) tar utgangspunkt i en situasjon med politiske beslutningsproblemer og diskuterer om det er sentralisert eller desentralisert beslutningsmyndighet som gir politikerne de sterkeste incentivene til å ta hensyn til velgernes ønsker i den enkelte kommune. Kommunepolitikerne er avhengig av tilslutning fra kommunens velgere for å bli gjenvalgt, mens nasjonale politikere kan bli gjenvalgt uten tilslutning fra alle kommuner. Det er i den nasjonale regjeringens interesse å prioritere distrikter hvor den enten kan vinne mandater eller står i fare for å tape mandater. Den vil legge mindre vekt på distrikter hvor det skal mye til å endre mandatfordelingen. Desentralisering legger da bedre til rette for å fange opp lokale variasjoner og realisere desentraliseringsgevinsten.

3. SKATTEKONKURRANSE, SKATTEEKSPORT OG NØYTRALT SKATTESYSTEM

Skattekonkurranse kan defineres som konkurranse om et mobilt skattegrunnlag. Økt skattenivå i en kommune vil motivere til utflytting av skattegrunnlaget. Interessant nok har bekymringen for skattekonkurranse vært at kommunenes skatte- og utgiftsnivå kan bli for lavt. Wilson (1986) og Zodrow og Mieskowski (1986) var tidlige bidragsytere til denne litteraturen.

Utgangspunktet er at kommunene finansieres gjennom en kildeskatt på mobil kapital (K). Nettoavkastningen på kapital (r) er differansen mellom bruttoavkastningen (kapitalens grenseproduktivitet f'(K)) og kildeskatten per enhet kapital (t):

(10) $r = f'(K) - t \quad f' > 0, f'' < 0$

Dersom kapitalen er perfekt mobil mellom kommuner, må nettoavkastningen på kapital være den samme i alle kommuner, og (10) kan betraktes som en arbitrasje-betingelse. Den enkelte kommune betrakter nettoavkastningen som gitt og vil ta hensyn til at høyere skatter reduserer skattegrunnlaget. Hvis vi antar homogene og immobile innbyggere, modifiseres kommunens tilpasningsbetingelse [(6)] på følgende måte

[4] For de som ønsker en skattesats mellom 9 og 10 % er det vanskelig å si noe generelt om hvordan nyttenivået endres.

$$(11)\quad MRS_i = \frac{1}{1+\varepsilon}\frac{c_i}{N} \quad -1 < \varepsilon < 0$$

der ε er elastisiteten til skattegrunnlaget med hensyn på skattesatsen. Det framgår at velgernes skattepris blir høyere med et mobilt skattegrunnlag. Det skyldes at økt kildeskatt bidrar til utflytting av kapital og lavere inntekt for velgerne. Og når skatteprisen øker, vil velgerne ønske å redusere det kommunale tjenestetilbudet. Tjenesteproduksjonen blir lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt fordi kapitalen er mer elastisk fra den enkelte kommunes synsvinkel enn fra samfunnets synsvinkel: Økt skatt betyr ikke at kapitalen forsvinner, bare at den flytter til en annen kommune. Skattekonkurransen kan motvirkes ved å harmonisere, dvs. regulere, skattenivået og ved å benytte lite mobile skattebaser.

Økt mobilitet i EU har ført til diskusjon om hvordan velferdsstaten skal kunne finansieres (Sinn 1990, Schjeldrup 1994), og også til bekymring for velferdsstatens framtid. Nyere litteratur har lagt større vekt på fordelene ved skattekonkurranse, for eksempel Edwards og Keen (1996). Skattekonkurransen kan være en disiplinerende mekanisme som motvirker svak velgerkontroll. I denne tankegangen er skattekonkurranse en fordel og bør stimuleres – ved mobile skattegrunnlag og lokal beskatningsfrihet. Borge og Rattsø (1997) diskuterer relevansen av skattekonkurranse i det norske systemet. Der argumenteres det for at det er ønskelig å unngå skattekonkurranse ved å velge immobile skattegrunnlag og heller motvirke beslutningsproblemene på andre måter.

Det er uvanlig at begrensninger i den kommunale beskatningfriheten begrunnes med frykt for at skattesatsene blir for lave. Motivet har heller vært å begrense ekspansjonen i kommunesektoren. Betyr dette at de potensielle problemene forbundet med skattekonkurranse har liten empirisk relevans? Vi tror ikke det er tilfelle. Poenget er at konkurranse mellom kommuner kan ta ulike former. Overfor næringslivet lokkes det gjerne med billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat. Fra kommunen sin synsvinkel kan dette være mer treffsikre virkemidler enn lavere skatter. Det skyldes at virkemiddelbruken i større grad kan rettes inn mot bedrifter som vurderer å etablere seg i kommunen slik at man slipper å redusere skatteinntektene fra bedrifter som allerede er lokalisert i kommunen. I vårt system er vridning i bruken av økonomiske midler antagelig en viktigere konsekvens av konkurransen enn «for liten» kommunesektor.

I litteraturen fokuseres det også på såkalt skatte-eksport. Skatte-eksport betyr at innbyggerne i en kommune kan velte deler av skattebyrden over på innbyggerne i andre kommuner, og kan forekomme fordi deler av skattegrunnlaget eies av interesser utenfor kommunen eller fordi lokale produsenter, helt eller delvis, kan velte skattebyrden over på kunder utenfor kommunen. Et eksempel på det siste er særskilte avgifter på overnatting og restaurantbesøk i populære turistområder.[5] I Norge er beskatningen av kraftverk, som ofte er eid av energiselskaper utenfor kommunen, et godt eksempel på skatte-eksport. Skatte-eksport modifiserer kommunens tilpasningsbetingelse [(6)] på følgende måte

$$(12)\ MRS_i = (1-\delta)\frac{c_i}{N} \quad 0 < \delta < 1$$

der δ er andelen av skattebyrden som veltes over på innbyggere i andre kommuner. Produksjonen av kommunale tjenester blir for stor fordi velgerne ikke bærer de fulle kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Ressursallokeringen kan forbedres ved innføring av maksimalskattesatser.

Beskatningsfrihet vil resultere i geografiske forskjeller i skattesatser, noe som kan komme i konflikt med ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Manglende nøytralitet i skattesystemet kan medføre uheldige vridninger i ressursbruken i privat sektor. Dette vil særlig være et problem dersom skatteobjektene er svært mobile. Manglende nøytralitet er ikke nødvendigvis et problem. Ved nyttebeskatning kan skatten betraktes som betaling for tjenester og skal følgelig variere med tjenestenivået.

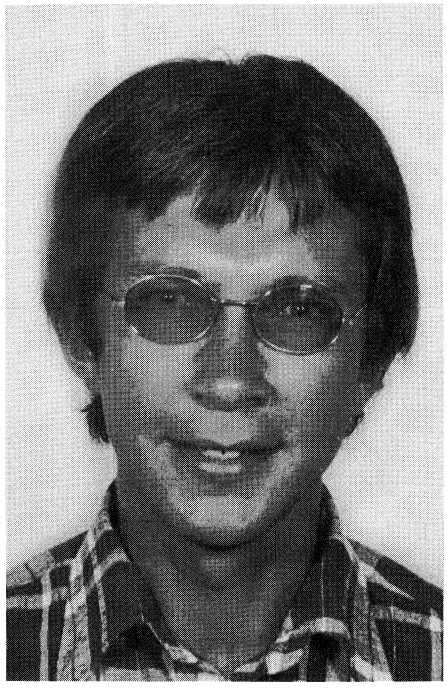
Regionale forskjeller i bedriftsbeskatning kan påvirke næringslivets lokaliseringsbeslutninger på en uheldig måte. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er det ønskelig at bedrifter lokaliseres slik at avkastningen før skatt blir størst mulig. Den enkelte bedrift vil imidlertid lokalisere seg der hvor avkastningen etter skatt er høyest. Dersom skattesatsene varierer mellom kommuner, vil lokaliseringsbeslutningene dels avhenge av avkastning før skatt og dels av det lokale skattenivået. Det betyr at bedriftene ikke nødvendigvis vil etablere seg der hvor avkastningen før skatt er høyest. En bedrift vil etablere seg i en kommune hvor avkastningen før skatt er relativt lav dersom dette mer enn kompenseres i form av lavere kommuneskatt. Høyere skattlegging av bedrifter i en kommune vil imidlertid gi grunnlag for bedre kommunale tjenester og kan dermed via mobilitet virke til å redusere lønnsnivået i det lokale arbeidsmarked. Velferdsvirkningen av de samlede betingelser for bedriftene, skattesatser, kommunale tjenester og lønnsnivå, vil avhenge av hvordan de ulike virkninger balanserer hverandre.

Det er også et potensielt problem at ukoordinerte beslutninger om skattesats på ulike forvaltningsnivåer (kommunalt, fylkeskommunalt og statlig) samlet sett kan gi et høyere skattetrykk enn det som er ønskelig fra en samfunnsmessig synsvinkel. Konsekvensen kan bli at staten, som uansett må ta ansvaret for det samlede skattetrykket og det samlede effektivitetstapet ved beskatningen, kan bli tvunget til å redusere sine skatteinntekter.

4. LOKAL BESKATNINGSFRIHET OG STRATEGISK ATFERD

I en velferdsstat og enhetsstat kan kommuner betraktes som agenter for staten. Kommunene blir tillagt oppgaver

[5] Dette er helt analogt med optimal eksport-avgift i teorien for internasjonal handel.



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

å løse på vegne av staten, og staten arrangerer finansiering av oppgavene. I et slikt styringsopplegg er det generelt ønskelig at kommunene gis faste økonomiske rammer fordelt etter objektive kriterier. Økonomisk ramme er da uavhengig av kommunenes egne disposisjoner – løsning av oppgavene «forstyrres» ikke av de økonomiske rammebetingelser. Det må gis en spesiell begrunnelse for finansieringsordninger som er avhengig av kommunenes disposisjoner, for eksempel belønningsordninger. Tilsvarende ideal har vi for forholdet mellom kommunene og de tjenesteproduserende enhetene (barnehager, skoler, ol.); brukernes behov, ikke manøvrering fra enhetenes side, skal ligge til grunn for kommunenes prioriteringer.

I praksis vil ikke disse kravene være oppfylt. For det første har beslutningstakerne begrenset kunnskap om sammenhengen mellom mål og virkemidler, det gjelder såvel staten som kommunene. Staten og kommunene må derfor ha handlefrihet til å justere budsjettrammene etterhvert som ny informasjon tilflyter. Denne fleksibiliteten åpner for lokal påvirkning. For det andre utformes rammene gjennom en demokratisk prosess der balansepunktet mellom ulike partier og interesser endres kontinuerlig. Lokale beslutninger vil ha betydning for budsjettprosessen og dermed de budsjettvedtak som treffes.

Når budsjettrammene ikke er faste, åpnes det for spillsituasjoner der giver og mottaker tenker strategisk, dvs foretar beslutninger som har som formål å påvirke motparten. Vi kan tenke oss at det foregår to spill; ett spill mellom de tjenesteproduserende enhetene og kommunen og ett spill mellom kommunene og staten. Kommunesektorens beskatningsfrihet påvirker kommunenes handlingsrom og dermed de to spillenes rammebetingelser. Carlsen (1998) gir en mer formell analyse av spill og regulering i kommunesektoren.

4.1 Intern kommunal styring

En kommune finansierer en rekke tjenesteproduserende enheter. Enhetenes incentiver til å foreta strategiske handlinger avhenger av hvordan kommunen reagerer. Jo høyere avkastning i form av høyere bevilgninger, jo sterkere incentiver til strategisk atferd foreligger. En sentral problemstilling er således hvordan lokal beskatningsfrihet påvirker kommunenes reaksjonsmønster.

Uten lokale finansierings-instrumenter må økte bevilgninger til én enhet finansieres ved å hente midler fra andre enheter eller ved å øke kommunens samlede utgifter. Økte utgifter kan finansieres ved låneopptak eller høyere overføringer fra staten. Med unntak av større institusjoner, som for eksempel regionsykehusene, er det lite trolig at den enkelte enhets atferd har betydning for de statlige overføringene til kommunen. Innføring av lokal beskatningsfrihet innebærer i så fall at antall finansieringskilder utvides fra to (omfordeling og låneopptak) til tre (omfordeling, låneopptak og lokal finansiering). Den lokale finansiering kan ordnes som brukerbetaling eller skatt.

Når antall finansieringskilder utvides, reduseres kostnadene ved ettergivenhet, og enhetene gis sterkere incentiver til strategisk atferd. Kvantitativt avhenger effekten av kommunenes muligheter til å finansiere ekstrabevilgninger ved omfordeling og låneopptak. Lokal beskatningsfrihet vil ha større betydning i en kommune med store underskudd og få innsparingsmuligheter enn i kommune med romslig økonomi. Videre vil små enheter ha større muligheter til å hente midler innenfor gitte rammer. Lokal beskatningsfrihet kan derfor særlig gi mykere budsjettskranker for større enheter.

Med strategisk atferd tenker vi normalt på aktive beslutninger som har negative samfunnsvirkninger, for eksempel nedprioritering av arbeidsoppgaver kommunen anser for viktige. Strategisk atferd vil imidlertid ofte innebære at enhetene unnlater å ta nødvendige, men lite populære beslutninger. Manglende omstilling eller redusert vedlikehold kan innebære at driftskostnadene holdes oppe samtidig som det over tid bygges opp et behov for ekstramidler fra kommunen.

Sterkere incentiver til strategisk atferd behøver ikke være uønsket sett fra samfunnets side. Kommunene vil ofte føle seg presset til å gå inn med ekstra midler dersom visse tjenester forsømmes, men de vil også ønske å belønne enheter som gjør en god jobb eller presenterer gode ideer. I slike tilfeller vil større finansiell handlefrihet gjøre det lettere å etablere finansieringsordninger som stimulerer til høy produksjon og kvalitet, for eksempel varianter av lokal stykkprisfinansiering. Lokal beskatningsfrihet kan bidra til å gjøre slike finansieringsordninger mer troverdige.

4.2 Forholdet til staten

På samme måte som en kommunes enheter konkurrerer om kommunens rammer, konkurrerer kommunene om statens rammer. Selv i et rammefinansieringssystem basert på objektive kriterier, kan ikke staten binde seg til å avstå fra tilleggsbevilgninger. Kommunene har derfor incentiver til strategisk atferd som øker deres andel av

statens overføringer eller øker de totale overføringene til kommunesektoren.

Når det ikke er lokal beskatningsfrihet, kan vi skille mellom to kategorier strategisk atferd fra kommunenes side. For det første kan en kommunene neglisjere vedlikehold, initiere ambisiøse investeringsprogrammer, utsette nødvendige omstillinger eller på andre måter akkumulere behov for høyere rammer på et senere tidspunkt. Ved lovregulering av driftsunderskudd og låneopptak kan staten gjennom legalitetskontroll motvirke noe strategisk atferd. Manglende vedlikehold og omstillinger ol. har derimot staten liten innflytelse over.

For det andre kan kommunene vri prioriteringene i disfavør av tjenester som vurderes som særlig viktig i nasjonal politikk, for eksempel tiltak mot ventelister i helsevesenet eller flaskehalser innenfor samferdselssektoren. Denne type strategisk atferd kan motvirkes gjennom øremerkede bevilgninger og statlig fastlagte minstestandarder.

Lokal beskatningsfrihet kan på den ene siden gjøre det lettere for staten å avstå fra tilleggsbevilgninger. Dersom kommunene akkumulerer behov for høyere rammer eller nedprioriterer viktige oppgaver, kan staten henvise til at kommunen kan løse problemene selv ved å øke skattene. Dette forutsetter at staten aksepterer forskjeller i de kommunale skattesatsene. Hvis forskjellene ikke aksepteres, vil lokal beskatningsfrihet bety at kommunene får et tredje strategisk virkemiddel. Høye skatter vil i noen grad signalisere vanskelig økonomisk situasjon, og kan følgelig bli et selvstendig argument for tilleggsbevilgninger. Videre kan høye skatter medføre utflytting, tap av arbeidsplasser og dermed behov for sterkere statlig engasjement innenfor næringsutvikling og regionalpolitikk. Det blir sterkere fokus på de økonomiske forhold som bestemmer skattegrunnlaget. Dersom kommunene kollektivt hever skattesatsene vil også hensynet til det samlete skattenivå kunne tilsi statlig intervensjon.

Generelt vil statlige myndigheter stå overfor en avveining; lokal beskatningsfrihet kan redusere omfanget av strategisk atferd knyttet til driftsunderskudd, gjeldsbetjening, manglende vedlikehold og utilfredsstillende tjenestetilbud, men øke omfanget av strategisk atferd knyttet til lokalt skattenivå.

Staten er ingen homogen aktør, men består av sektorer med ulike synspunkter på hva kommunene bør prioritere. Gjennom øremerkede tilskudd, stykkprisordninger og pålegg søker sektorene å påvirke kommunenes disposisjoner. Lokal beskatningsfrihet kan forsterke dette problemet. Når staten er ansvarlig for kommunenes inntektsnivå, vil sektorene være forpliktet til å følge opp pålegg om nye oppgaver med økte overføringer. Siden lokal beskatningsfrihet reduserer statens ansvar for kommunesektorens finansiering, kan sektorenes forpliktelse til å fullfinansiere nye oppgaver svekkes. Det kan bli fristende for sektordepartementer å kreve bedre tjenester uten å følge opp med tilstrekkelige midler fordi man vet at kommunene kan øke den lokale skattøren dersom ikke tjenestene kan finansieres på annen måte.

4.3 Lønnsforhandlinger

Lokal beskatningsfrihet har betydning for lønnsforhandlingene i kommunesektoren, og illustrer både problemene med intern kommunal styring og forholdet til staten. Argumentene diskuteres av Strøm (1996) og en formell analyse presenteres av Strøm (1999). Det tas utgangspunkt i lokale forhandlinger, mellom den enkelte kommune og en lokal fagforening, i en situasjon med lokal beskatningsfrihet hvor kommunene kan finansiere lønnsøkning gjennom høyere skattenivå. Konsekvensene av mer sentralisert finansiering uten lokal beskatningsfrihet avhenger blant annet av hvor troverdige statens rammer er. Dersom staten kan binde seg til ikke å gi tilleggsbevilgninger, blir arbeidskraftsetterspørselen mer elastisk, noe som demper fagforeningens lønnskrav. På den andre siden påvirkes ikke det lokale skattenivået av de kommunale lønningene, og dette trekker i retning av at fagforeningen høyner sine lønnskrav. Sentralisert finansiering vil redusere lønnsnivået dersom effekten av mer elastisk arbeidskraftsetterspørsel dominerer.

Forhandlingene endrer karakter dersom statens rammer er myke. Lokale lønnsøkninger vil da utløse tilleggsbevilgninger fordi staten ønsker å begrense svekkelsen av det kommunale tjenestetilbudet. Som en konsekvens av dette vil fagforeningene være mer aggressive og kommunen mer ettergivende i de lokale forhandlingene. Alt i alt blir lønnsnivået høyere enn ved lokal beskatningsfrihet.

Teoretiske analyser kan altså ikke si noe entydig om hvordan skattebegrensninger påvirker lønnsnivået i kommunesektoren. Spørsmålet må avklares empirisk, men relevant norsk empiri finnes dessverre ikke. Poterba og Rueben (1995) benytter amerikanske data for å analysere hvordan regulering av eiendomsskatten har påvirket sysselsetting og lønnsnivå i kommunesektoren. De finner at begrensningene har hatt betydning, spesielt ved at kommuneansatte har fått lavere lønnsvekst.

Med bakgrunn i resonnement fremført i seksjon 4.2 kan det argumenteres for at lokal beskatningsfrihet bidrar til å redusere presset mot staten i etterkant av lønnsoppgjøret. Hvis statens rammer får økt troverdighet, vil de sentrale lønnstilleggene blir lavere. Det kan altså synes som om lokal beskatningsfrihet vil gi høyere lønnstillegg i de lokale forhandlingene, men lavere lønnstillegg i de sentrale forhandlingene. Lokal beskatningsfrihet kan således bidra til å påskynde en prosess i retning av større betydning for lokale forhandlinger i kommunesektoren.

5. VELGERKONTROLL

Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten er ofte motivert ut fra et ønske om å redusere ekspansjonen i kommunesektoren. Begrunnelsen for dette er ofte en antakelse om at velgerkontrollen er svak på lokalt nivå slik at skatte- og utgiftsnivået blir høyere enn det velgerne

ønsker. Kombinasjonen av svak velgerkontroll og beskatningsfrihet kan også bidra til økte kostnader i kommunal tjenesteproduksjon. Det kan bli en lettvint løsning å øke skattene framfor å løse eventuelle kostnadsproblemer gjennom upopulære effektiviseringstiltak (se diskusjonen i seksjon 4.1). Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten betyr at statlige myndigheter i større grad blir ansvarlige for å bestemme omfanget av kommunesektoren. Det relevante spørsmålet er derfor ikke om velgerkontrollen er sterk eller svak i absolutt forstand, men om velgerkontrollen lokalt er sterkere eller svakere enn på statlig nivå. Inman (1987) gir en utmerket bakgrunn om beslutningsproblemer i offentlig sektor.

På den ene siden kan lokal beskatningsfrihet styrke velgerkontrollen. Kommunene kan påvirke skattenivå og gjøre større endringer i tjenestetilbudet slik at beslutningene blir viktigere for borgerne. Dette kan motivere befolkningen til å delta mer i lokalpolitikken og gi bedre kontroll med kommunens aktiviteter. Brennan og Buchanan (1977) hevder at desentralisert beslutningsmyndighet er viktig for å begrense ekspansjonen i offentlig sektor og holde skattenivået nede. Stikkordet er mobilitet. Velgerkontrollen styrkes fordi den enkelte innbygger til dels kan velge skattenivå gjennom valg av bosted. Denne konkurransen mellom kommuner kan hindre en uønsket økning i skattenivået dersom innbyggerne er svært mobile mellom kommuner. På bakgrunn av dette har en rekke bidragsytere prøvd å etablere en sammenheng mellom størrelsen på offentlig sektor og graden av fiskal desentralisering. Den empiriske litteraturen gir foreløpig ikke noen sterk støtte til denne hypotesen, se f.eks. Oates (1990).

På den andre siden er svak velgerkontroll og et generelt ønske om å begrense skattenivået viktige argumenter for regulering. Dette gjelder særlig reguleringene av den kommunale eiendomsskatten i USA. Hva er så erfaringene med disse reguleringene? Har de vært effektive i den forstand ar de har begrenset veksten i kommunesektoren? Tre forhold kan bidra til at skattereguleringer blir ineffektive. For det første kan kommunene i enkelte tilfeller omgå reguleringene. For eksempel kan begrensninger i eindomsskattesatsen omgås ved å oppjustere likningsverdiene.[6] For det andre kan kommunene substituere seg over mot andre lokale inntektskilder, særlig brukerbetaling, men også i noen grad andre skatter enn eiendomsskatt. For det tredje kan delstatene bli utsatt for press for å kompensere kommunenes bortfall av skatteinntekter med økte overføringer. Omfattende empirisk analyse av disse forholdene er foretatt av Preston og Ichniowski (1991) og Skidmore (1999). Begge studiene dokumenterer at reguleringene har begrenset veksten i både eiendomsskatteinntekter og totale inntekter. Skidmore finner imidlertid at reduksjonen i eiendomsskatten delvis er kompensert med økte overføringer fra delstatene. Reuben (1997) dokumenterer tilsvarende resultater i en økonometrisk analyse av skatte- og utgiftsbeslutninger i ulike delstater.

6. OPPSUMMERING

Lokal beskatningsfrihet kan begrunnes med desentraliseringsgevinst og bedre velgerkontroll. Det er en allokeringsgevinst om balansen mellom kommunale tjenester og privat konsum kan tilpasses lokale variasjoner i preferanser, inntekt og kostnadsforhold. Og en lokal skattebeslutning kan stimulere velgernes interesse for å kontrollere kommunale disposisjoner.

Mange land har innført begrensninger i den lokale beskatningsfrihet. Den vanligste begrunnelsen er svak velgerkontroll – statlige reguleringer skal kompensere for at velgerne ikke makter å kontrollere kommunenes skatte- og utgiftsnivå. Regulering kan også begrunnes med uønsket skattekonkurranse og skatte-eksport, og ut fra ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Endelig vil beskatningsfrihet påvirke det strategiske forholdet mellom kommunene og staten og mellom den enkelte kommune og dens etater. Utvidet beskatningsfrihet ventes å gi de enkelte etater sterkere insentiv til strategisk atferd. Forholdet mellom kommunene og staten vil også endre seg. Dersom staten aksepterer forskjeller i skattesatser, kan det bli lettere for staten å avstå fra tilleggsbevilgninger. Men hvis forskjellene ikke aksepteres, blir resultatet at kommunenes handlingsrom i spillet mot staten utvides.

REFERANSER:

Bergstrom, T. (1979): «When does majority rule supply public goods efficiently?», *Scandinavian Journal of Economics 81*, 216-226.

Borge, L.-E. og F. Carlsen (1997): «NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren», *Sosialøkonomen 51* Nr. 2, 2-9.

Borge, L.-E. og J. Rattsø (1997): «Konkurranse mellom kommuner- effektivitet eller sløsing?», i K.P. Hagen (red.) *Deregulering og konkurranse*. SNF Årbok 1997. Fagbokforlaget, Bergen.

Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): «Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren», manuskript, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Brennan G. og J. Buchanan (1977): «Towards a tax constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics 8*, 255-273.

Carlsen, F. (1998): «Central regulation of local authorities», *Public Finance Review 26*, 304-326.

Edwards, H. og N. Keen (1996): «Tax competition and Leviathan», *European Economic Review 40*, 113-134.

Fisher, R.C. (1982): «Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties», *Journal of Urban Economics 12*, 324-345.

Glennerster, H. (1992): *Paying for Welfare.* Harvester-Wheatsheaf, New York.

Greene, K.V. og T.J. Parliament (1980): «Political externalities, efficiency and the welfare losses from consolidation», *National Tax Journal 33*, 209-217.

Inman, R.P. (1987): «Markets, governments and the 'new' political economy», i A. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics*, Vol. 2. North-Holland, Amsterdam.

Inman, R.P. and D.I. Rubinfeld (1996): «Designing tax policy in federalist economies: An overview», *Journal of Public Economics 60*, 307-334.

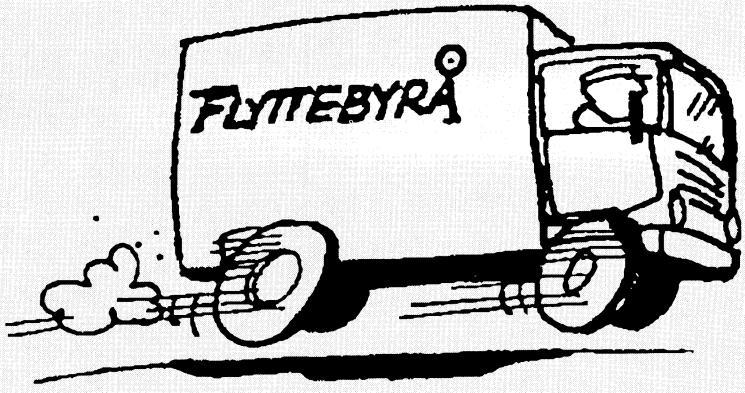
[6] De fleste delstatene i USA regulerer også hvordan eiendom skal verdsettes.

Musgrave, R. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.
Norman, V. (1997): Nesten noget – eller absolutt intet? Refleksjoner omkring Rattsø II, *Sosialøkonomen 51* Nr. 3, 2-6.
Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
Poterba, J.M. and K.S. Rueben (1995): «The effect of property tax limits on wages and employment in the local public sector», *American Economic Review 85*, Papers and Proceedings, 384-389.
Preston, A.E. og C. Ichniowski (1991): «A national perspective on the nature and effects of the local property tax revolt, 1976-1986», *National Tax Journal 44*, 123-145.
Reuben, K. (1997): «Tax limitations and government growth: The effect of state tax and expenditure limits on state and local government», mansuskript, Public Policy Institute of California.
Rubinfeld, D.L. (1987): «The economics of the local public sector», i A.J. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics*, Vol. 2. North-Holland, Amsterdam.
Schjeldrup, G. (1994): «Skattepolitikk og kapitalmoblitet: Er velferdsstaten i fare?», *Norsk Økonomisk Tidsskrift 108*, 245-270.
Seabright, P. (1996): «Accountability and decentralisation in government», *European Economic Review 40*, 61-89.
Skidmore, M. (1999): «Tax and expenditure limitations and the fiscal relationships between state and local governments», *Public Choice 99*, 77-102.
Sinn, H.-W. (1990): «Tax harmonisation and tax competition in Europe», *European Economic Review 34*, 489-504.
Strøm, B. (1996): «Argumenter for og imot fri lokal beskatningsrett», *Norsk Økonomisk Tidsskrift 110*, 95-114.
Strøm, B. (1999): «Fiscal institutions and wage bargaining in the local public sector», *Scandinavian Journal of Economics 101*, 67-82.
Tiebout, C. (1956): «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy 64*, 416-424.
Wilson, J.D. (1986): «A theory of interregional tax competition», *Journal of Urban Economics 19*, 296-315.
Zodrow, G.R. og P. Mieszkowski (1986): «Pigou, property taxation and the underprovision of local public goods», *Journal of Urban Economics 19*, 356-370

Forts. fra side 25

Løyland, K. og V. Ringstad (1999b): «The Gains and Structural Effects of Exploiting Scale-Economies in Norwegian Dairy Production». Working Paper 2/99, Telemark Research Institute, Bø.
Niemi, I. (1983): «Systematic Bias in Hours Worked?» *Statistisk tidskrift*, nr. 4, s.326-330.
OECD (1996): *Agricultural policies, markets and trade in OECD. Monitoring and evaluation. Main report*. Paris.
Ringstad, V. og K. Løyland (1999): «The Gains and Structural Effects of Exploiting Scale-Economies in Specialized Grain Production in Norway». Working Paper no 1/99,Telemark Research Institute, Bø.
Statistisk sentralbyrå (1973-1997): Statistiske årbøker, 1973-97, Oslo.
Zellner, A. og N. S. Revankar (1969): «Generalized production Functions». Review of Economic Studies 36, s. 241-25

FLYTTET?



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

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

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

Ny adresse: .....

.....

Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: CHALLENGING NEIGHBOURS. RETHINKING GERMAN AND DUTCH ECONOMIC INSTITUTIONS
Springer 1997. 592 s.[1]

1

Challenging Neighbours er en ambisiøs bok. Den bygger på en institusjonell tilnærming i Coase-Williamson-North tradisjonen, og bekrefter i så måte den økende interessen for ny institusjonell økonomi. På dette grunnlaget integreres en rekke elementer fra moderne økonomisk teori med mer tradisjonell økonomisk tenkning. Samtidig er boken politikkorientert, med fokus på strukturpolitikken og inntektspolitikken. Dermed fremkommer et forslag til helhetlig forståelsesramme for viktige hovedområder i den økonomiske politikken. Dette er sjelden kost.

Boken har også en omfattende empiriske del. Denne består av sammenligning av politikken på en rekke områder mellom Tyskland og Nederland[2]. Jeg vil imidlertid her begrense meg til å gi en (litt personlig farget) oversikt over det teoretiske rammeverket.

2

I en nyklassisk verden, befolket av rasjonelle aktører med full informasjon, vil institusjoner naturlig spille en avgrenset rolle. Challenging Neighbours setter i stedet opp som teoretisk utgangspunkt at alle aktører – både politiske, administrative og økonomiske – har begrenset rasjonalitet. De må derfor i stor grad supplere «rasjonelle» overveininger med tommelfingerregler når de tar beslutninger. Asymmetrisk informasjon gir dessuten aktørene muligheter til å være mer eller mindre opportunistiske i sin atferd.

Begrenset rasjonalitet og opportunisme, og de medfølgende transaksjonskostnader, gjør det ofte dyrt eller umulig å skrive kontrakter som tar hensyn til alle fremtidige muligheter. Det store omfanget av ufullstendige kontrakter i samfunnet innebærer at betydningen av opportunisme (og dermed også forhold som tillit, lojalitet, solidaritet) for den økonomiske utviklingen kan være vesentlig.

En verden hvor begrenset rasjonalitet og opportunisme har stor betydning, vil være preget av prøving og feiling både i økonomisk virksomhet og myndighetenes utforming av den økonomiske politikken. Den vil også være preget av at historien, for eksempel opprettelsen av Statens Petroleumsfond eller anleggelsen av Gardermoen, kan gi føringer for den videre økonomiske utvikling.

3

Med en slik forståelse av aktørene som bakteppe peker Challenging Neighbours ut fire områder for markedssvikt (sett i forhold til en fullinformasjons frikonkurranseløsning):

- Markedsmakt
- Eksternaliteter
- Innlåsingsproblemer pga. relasjonsspesifikke investeringer
- Usikkerhet, spredning av risiko

Drøftingen av markedsmakt og eksternaliteter, som også dekker offentlige goder, er relativt tradisjonell. Eksternaliteter vil kunne internaliseres uten (ytterligere) direkte medvirkning fra myndighetene, for eksempel i form av avgifter, dersom eiendomsrettighetene defineres tilstrekkelig klart. Det pekes imidlertid på at transaksjonskostnadene ved å få aksept for en presis fordeling av eiendomsrettigheter kan være så høye at dette likevel ikke er en ønskelig eller aktuell løsning.

Markedssvikt i tilknytning til relasjonsspesifikke investeringer kan være utbredt i arbeidsmarkedet. En bedrift vil kunne «utnytte» en arbeidstaker som har investert i bedriftsspesifikk (produktivitetsøkende) kunnskap ved å unngå å øke lønnen, siden alternativlønnen til arbeidstakeren ikke er økt. Dersom en fullstendig kontrakt ikke utarbeides på forhånd – noe som i praksis gjerne er uaktuelt – vil dette kunne føre til at omfanget av slike investeringer blir mindre enn optimalt. Det grunnleggende problemet er her at forhandlingsstyrken i et kontraktsforhold kan endre seg på en ikke fullt ut forutsigbar måte etter at en investering er gjennomført. Denne typen markedssvikt kan også finnes i produktmarkedet, for eksempel hvis en bedrift investerer i kunnskap eller utvikling av maskiner som har liten verdi unntatt i samarbeidet med en spesifikk annen bedrift.

Challenging Neighbours trekker bl.a. fram uheldig utvalg og moralsk hasard som eksempler på markedssvikt som følge av asymmetrisk fordelt usikkerhet. Hvis det er asymmetrisk informasjon mellom kjøpere og selgere, enten det er snakk om bruktbilkjøp eller kjøp av forsikring, kan som kjent uheldig utvalg føre til at omsetningen i markedet blir mindre enn i en idealsituasjon hvor alle karakteristika er kjent. Dette skyldes at selgerne av gode produkter (eller gode forsikringskunder) trekker seg fra markedet dersom de ikke får tilstrekkelig betalt for den høyere kvaliteten. Moralsk hasard kan føre til at aktører tar for høy risiko; bilførere kjører kanskje mer uvørent når bilen har kasko.

4

Det bekreftes at myndighetene kan spille en viktig rolle for å redusere ulempene ved markedssvikt. Dette gjelder også når markedssvikt skyldes imperfekt informasjon (Greenwald og Stiglitz 1986)[3]. I tillegg til de virkemidler som tradisjonelt har stått i økonomenes fokus, som Pigou-skatter, kan myndighetene for eksempel

[1] Challenging Neighbours oppsummerer et forskningsprosjekt i Central Planning Bureau i Nederland, en organisasjon med oppgaver noe tilsvarende Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå. Prosjektet varte fra 1993 til 1997, og var svært omfattende med mange bidragsytere (bl.a. Lans Bovenberg og George Gelauff). Takk til Karine Nyborg og Geir Åvitsland for nyttige innspill til et tidligere utkast til denne anmeldelsen.

[2] De enkeltområdene som analyseres er arbeidsmarkedet, institusjoner for økonomisk-politisk styring, sosial trygghet, pensjoner, styring av bedrifter, forsknings- og teknologipolitikk, konkurransepolitikk, energimarkeder og helsetjenester.

[3] I mange tilfeller krever imidlertid Pareto-forbedringer ved slik markedssvikt (individualiserte) skatter som kan være altfor kompliserte å benytte for myndighetene.

bidra til veldefinerte eiendomsrettigheter og gode standarder.

Mer generelt tar Challenging Neighbours utgangspunkt i at styring av økonomisk virksomhet krever koordinering mellom aktører. Det skilles mellom fire koordineringsmekanismer, som kan ses på som alternative virkemidler for myndighetene:

- Konkurranse
- Kontroll
- Felles verdier og normer
- Samarbeid

Hver av disse kan, også avhengig av den konkrete situasjon, ha sine fordeler og ulemper. Noen muligheter nevnt i boken er stikkordsmessig tatt inn i boks 1. I praksis vil myndighetene oftest stå overfor et valg mellom kombinasjoner av de ulike koordineringsmekanismene.

Challenging Neighbours vurderer også mer systematisk fordeler og ulemper ved de fire koordineringsmekanismene for hver type markedssvikt. For eksempel nevnes det at direkte reguleringer i enkelte tilfeller kan gi mer påregnelige resultater enn markedsmessige virkemidler (som avgifter) når det gjelder å korrigere

for eksterne virkninger innenfor miljøsektoren, men at en ulempe kan være svake insentiver til innovasjon.

5

På bakgrunn av denne drøftingen identifiseres viktige avveininger som må foretas ved håndtering av de ulike typene av markedssvikt. Det utkrystalliserer seg – tilfeldigvis må vi anta – fire viktige avveininger, en for hver markedssvikt:

- Markedsmakt: Mangfold vs. stordriftsfordeler
- Eksternaliteter: Påregnelighet vs. innovasjon
- Innlåsingsproblemer: Ekstern fleksibilitet vs. forpliktende samarbeid
- Usikkerhet, spredning av risiko: Insentiver vs. solidaritet

En drøfting av den (eller de) relevante av disse avveiningene vil ofte være nødvendig når myndighetene vurderer konkret virkemiddelbruk.

Valg av koordineringsmekanisme kan påvirke hvor i det aktuelle avveiningsintervallet man havner. Hvis vi ser på spørsmålet om å redusere markedssvikt som følge av innlåsingsproblemer: Legger myndighetene stor vekt på å utvikle konkurranse, kan det føre til at mulighetene for langsiktig forpliktende samarbeid mellom økonomiske aktører reduseres, mens det gir økende mulighet til ekstern fleksibilitet (muligheten for å skifte relasjoner, for eksempel at en bedrift bytter leverandør ved svekket kvalitet). Legger myndighetene isteden opp til styring ved kontroll, kan det føre til en motsatt tendens.

6

Challenging Neighbours er opptatt av å utvikle en helhetlig ramme for utforming av økonomisk politikk, og kan i den forstand sies å være styringsoptimistisk. Det legges likevel betydelig vekt på mulighetene for myndighetssvikt. En årsak til slik svikt kan være at politikere og byråkrater, i tråd med public choice-skolens tankegang, forfølger en egen agenda[4]. Det offentlige står dessuten ofte overfor prohibitive kostnader

Boks 1
Fire koordineringsmekanismer og noen mulige styrker og svakheter ved disse

	Konkurranse	***Kontroll***
Potensiell styrke	*Ressursallokering, informasjonsspredning, insentiver, eksperimentering, individuell frihet*	*Håndheving, påregnelighet, politikkgjennomføring*
Potensiell svakhet	*Uproduktive innflytelsesaktiviteter, transaksjonskostnader, forpliktelse ved samarbeid, inntektsfordeling*	*Insentiver, uproduktive innflytelsesaktiviteter, informasjons- og overholdelseskostnader, «erobring» fra interessegrupper, individuell frihet*
	Felles verdier og normer	***Samarbeid***
Potensiell styrke	*Motivasjon, forpliktelse ved samarbeid, intern fleksibilitet*	*Gjensidig læring, insentiver, intern fleksibilitet*
Potensiell svakhet	*Gratispassasjer-problemet, ekstern rigiditet, mindre privatliv*	*Håndheving, misbruk av tillit, ekstern rigiditet*

[4] Williamson (1995) viser til at noen Pareto-forbedringer kan være vanskelige eller umulige å få gjennomført pga. høye transaksjonskostnader i det politisk-administrative system, og innfører i denne sammenheng begrepet «remediableness» (kanskje kan vi si «løsbarhet» på norsk). Joseph Stiglitz analyserer, på bakgrunn av sine erfaringer fra Council of Economic Advisers i perioden 1993-97, årsaker til at Pareto-forbedringer ikke blir gjennomført i praksis (Stiglitz, 1998). Bl.a. fokuserer han på vanskelighetene myndighetene har med å kunne «binde seg til masten». Et eksempel på dette kan være at myndighetene vanskelig (tilstrekkelig troverdig) kan love at lavere skjermingsstøtte til landbruket på varig basis skal kompenseres med høyere budsjettstøtte, noe som kan vanskeliggjøre en slik endring dersom den skulle være ønskelig.

ved informasjonsinnhenting og –bearbeiding, i forhold til det som ideelt sett kunne være ønskelig.

7

Som en avslutning på den teoretiske drøftingen fremhever Challenging Neighbours at mer grunnleggende sosiale, teknologiske og økonomiske forhold og trender i det enkelte land vil påvirke hvilke institusjoner og koordineringsmekanismer som velges eller bør velges. Som eksempel nevnes bl.a. at samfunn karakterisert ved individualisme, heterogene preferanser og en høy tidspreferanserate kan ønske å prioritere konkurranse som viktig koordineringsmekanisme.

8

Nyere økonomiske teorier har allerede betydning for utformingen av den økonomisk politikken både i Norge og andre land, og i bl.a. North (1990) og Dixit (1996) finnes de hovedtanker om ny institusjonell økonomi som Challenging Neighbours bygger på. På det teoretiske plan bringer boken lite nytt på enkeltområder.

Likevel har denne bokens forslag til teoretisk ramme og begrunnelse for strukturpolitikken og inntektspolitikken interesse, som et seriøst forsøk på å integrere nyere og mer tradisjonell teori innenfor en *helhetlig forståelsesramme.* Herunder kan boken bidra til økt bevissthet om institusjoners betydning, og gi faglig støtte for løsninger som ikke nødvendigvis følger av en snever nyklassisk tilnærmingsmåte, og hvor den beste løsningen dessuten kan variere fra land til land.

Når det gjelder konkrete problemstillinger fokuserer Challenging Neighbours mer på strukturpolitikken (tiltak for å bedre økonomiens virkemåte) enn på inntektspolitikken. Imidlertid er det teoretiske verdensbilde Challenging Neighbours setter opp, bl.a. preget av begrenset rasjonalitet og behov for flere koordinerings-mekanismer i den økonomiske politikken, også tankevekkende som økonomisk-faglig begrunnelse for inntektspolitikken[5].

For undertegnede er Challenging Neighbours derfor ikke bare ambisiøs og sjelden – den er også et nyttig bidrag til en mer realistisk forståelse av økonomiens virkemåte og den økonomisk politikken.

Jan-Erik Støstad

REFERANSER:

Dixit, Avinash (1996) «The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective». MIT Press.

Greenwald, B. og Stiglitz, J. (1986) «Externalities in Markets with Imperfect Information and Incomplete Markets». The Quarterly Journal of Economics, 101:2.

North, Douglass C. (1990) «Institutions, Institutional Change and Economic Development». Cambridge University Press.

Stiglitz, J. (1998) «Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions». The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, Spring 1998.

Williamson, O.E. (1995) «The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency,» Greek Economic Review, December 1995.

[5] Mer konkret kan for eksempel en slik teoretisk ramme forklare behovet for å skape en rimelig felles oppfatning av virkeligheten blant toneangivende økonomisk-politiske aktører, noe som er en av det inntektspolitiske samarbeidets funksjoner. I en strengt nyklassisk tilnærming vil dette behovet ikke eksistere.

1908

Redaktører:
Torstein Bye,
Kai Leitemo og Jon Vislie

Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær
Birgit Laudal

•

Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

•

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

Abonnement kr 550,–
Studentabonnement
kr 250,–
Enkeltnr. kr 75,– inkl. porto.

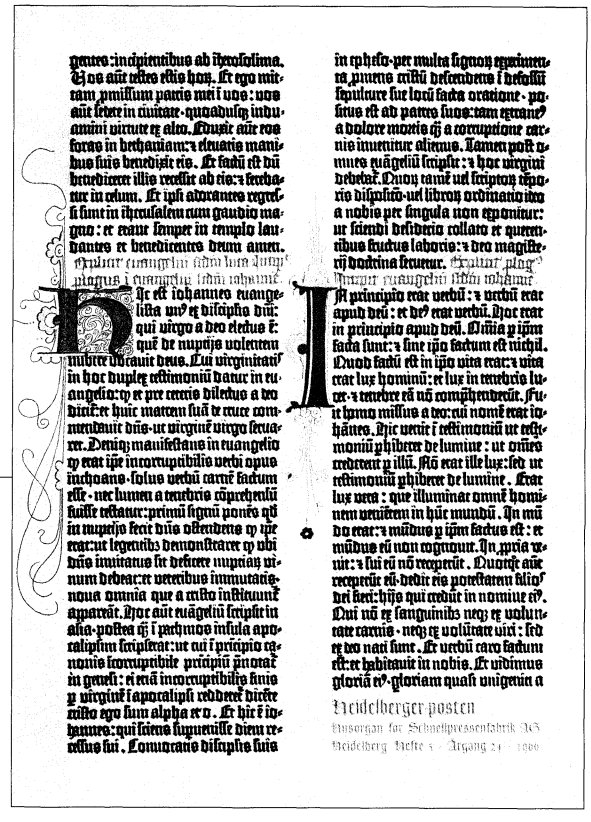
ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 4 800,–
3/4 side ..... kr. 4 300,–
1/2 side ..... kr. 3 800,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

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

Totalleverandør av grafisk produksjon



Heidelberger posten

Welhavensgt. 15. (Inngang A)
Postboks 2608, 5836 Bergen

- Telefon: 55 32 53 00
- Telefax: 55 32 09 77
- ISDN: 55 55 84 44@ET128k
- E-mail: Grafisk.hus@online.no

GRAFISK Hus