

# SAMFUNNSØKONOMEN

Nils-Henrik Mørch von der Fehr  
STATISTIKKLOVUTVALGET

Espen Sørbye  
OFFISIELL STATISTIKK

Rolf Aaberge  
FORSKNING I SSB

Stein Reegård  
EUS STATSSTØTTEREGLER

Herdis Helle  
LIKE VILKÅR

Fredrik Wulfsberg  
HAR VI KLART Å SPARE OLJEINNTÆKTENE

Taran Fæhn, Geir Asheim, Mads Greaker,  
Cathrine Hagem, Bård Harstad, Michael  
Hoel, Diderik Lund, Karine Nyborg, Knut  
Einar Rosendahl og Halvor Storrøsten  
PARISAVTALEN OG OLJEEKSPORTEN

Sigbjørn Sødal  
PARTILANDSKAPET I NORGE

Anita Røtvold og Petter Y. Lindgren  
RISIKOHÅNDTERING I STATEN

- REDAKTØRER  
Ragnhild Balsvik • NHH  
Jan Yngve Sand • UiT  
Gaute Torsvik • UiO

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til: [tidsskrift@samfunnsokonomene.no](mailto:tidsskrift@samfunnsokonomene.no)

- PROSJEKTLEDER  
Marianne Rustand  
[marianne.rustand@samfunnsokonomene.no](mailto:marianne.rustand@samfunnsokonomene.no)

- UTGIVER  
Samfunnsøkonomene  
Leder: Trond Tørstad  
Generalsekretær: Sigurd Løkholm

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

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

Bankgiro: 8101 48 08221

## Mediaplan 2018

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 3	28. MAI	20. JUN	08. JUN
Nr. 4	29. AUG	21. SEP	11. JUNI
Nr. 5	24. OKT	16. NOV	06. NOV
Nr. 6	26. NOV	19. DES	07. DES

*Abonnementene i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang*

## PRISER

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

## ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

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

Opplag: 2780  
Design: [www.deville.no](http://www.deville.no)  
Trykk: 07 Media  
ISSN 1890-5250



# Innhold

NR. 3 • 2018 • 132. ÅRG.

- **LEDER**  
**Gylne tider i finans** 3
- **AKTUELL KOMMENTAR**  
**Statistikklovutvalget** 4  
Nils-Henrik Mørch von der Fehr
- **Offisiell statistikk og retten til å vite** 10  
Espen Søbye
- **Forskningsvirksomhet i SSB** 16  
Rolf Aaberge
- **EUs Statsstøttere:**  
**Søvndyssende, men inngripende** 22  
Stein Reegård
- **Like vilkår kan føre til dyrere tenester og redusert tilbud** 28  
Herdis Helle
- **AKTUELL ANALYSE**  
**Har vi klart å spare oljeinntektene?** 33  
Fredrik Wulfsberg
- **Parisavtalen og oljeeksporten** 39  
Taran Fæhn, Geir Asheim, Mads Greaker, Cathrine Hagem, Bård Harstad, Michael Hoel, Diderik Lund, Karine Nyborg, Knut Einar Rosendahl og Halvor Storrøsten
- **ARTIKKEL**  
**PARTILANDSKAPET I NORGE** 51  
Sigbjørn Sødal
- **Den norske staten og risikohåndtering: Forsvarets valutaeksponering som case** 66  
Anita Røtvold og Petter Y. Lindgren
- **FORSKNINGSNYTT**  
**Does increasing female representation on corporate boards affect firm financial performance?** 81  
Colin P. Green
- **DEBATT**  
**Bør ikke samfunnsøkonomene lære om fagets historie?** 84  
Ib E. Eriksen og Arild Sæther

# Gylne tider i finans

Bank og forsikring tener store overskott i Norge, langt større enn i resten av Europa. Kvifor, og er det eit problem?

I skadeforsikring er summen av driftskostnader og skadeutbetaling dividert på premieinntekter eit mål på lønsemd. I Europa ligg snittet rundt 0.95, i Norge etter 2010 rundt 0.85. Det betyr at norske forsikringselskap sit igjen med 15 kroner for kvar hundrelapp dei sel i forsikring etter at alle kostnader er betalt, tre gonger så mykje som skadeforsikrarar i Europa tener. I tillegg haustar selskapa finansinntekter på premien som vert betalt inn før skaden kjem. Dei norske bankane har det også godt, med eit overskott etter skatt som utgjør over 10% av eigenkapitalen, ligg dei godt over det som er vanleg elles i Europa (etter finanskrisa).

Kvifor er fortjenesta så høg? Det enkle svaret er at bank og forsikring kjøper billig og sel dyrt. Det drøyer alle som tilbyr varer og tenester om, men ein marknad med fri prissetting og fri etablering skal gjera det vanskeleg å realisera draumen. Vert marginane for vide kjem konkurrentane springande og tettar holet. Det lærer me studentane våre. Berre dei som har eitt eller anna som ikkje let seg kopiera av ein konkurrent (ein oljebrønn, ein fiskeoppdrettskonsepsjon, eit vinmonopol) skal tena ekstraordinære overskott. Mange år med gode rentemargar og forsikringspremiar høgt over forventa skadeutbetaling indikerer at i finansmarknaden kan ein tena ekstraordinært godt utan å vera eksklusiv.

Ein grunn til gylne finanstider er at marknaden for bank og forsikring er dominert av relativt få store aktørar som sikkert berre har måteleg konkurranselyst. I ein rapport frå 2015 konkluderer Konkurransetilsynet at med få dominerande aktørar som tilbyr bustadlån, er det ein reel fare for at dei koordinerer prising av låna. Konkurranselysta vert heller ikkje større av at me – kundane – er så lite på hogget. Me sit godt nede i sofaen, ikkje ytst på stolen klar for å springa til dei som tilbyr betre vilkår. Mange veit ikkje kva dei betalar for forsikringa si, og kva alternativ som fins. Noko av passiviteten skuldast at bank og forsikring tilbyr

innfløkte tenester. Det er mange vilkår og mykje med lita skrift og kanskje tryggast å vera der ein er. Ei anna årsak til at me ikkje jaktar betre vilkår er at me har det for godt. Det er pengar på kortet etter at rekningane er betalt. Me er mette og tunge å flytta på.

Er det eit problem? Når ein les oppslaga (stadig nye) om rekordoverskott i norske bankar i media får ein nesten inntrykk av at dette er storveges, omtrent som å slå Sverige i fotball. Men det er ingen grunn til å jubla. Høge prisar på grunn av marknadsmakt fører til at samfunnsøkonomisk lønsame transaksjonar ikkje vert gjennomført; folk låner for lite, sparer for lite og kjøper for lite forsikring. Om det då ikkje er andre prisforstyringar som trekk oss mot å låne for mykje (for bustadlån er det opplagt slik). Store overskott i bank og forsikring omfordeler frå kundar til dei som eig verksemdene. Likar me det? I tillegg vil svak konkurranse og høge marginar gje finansinstitusjonane musklar til å betale godt for innsatsfaktorar, og dermed gje feil signal om kvar dei har høgast samfunnsøkonomisk verdi. Sidan 2010 har lønningane i finans stege med nesten 4 prosent årleg (i snitt), det er godt over eit halvt prosentpoeng høgare årleg lønsvekst enn i resten av økonomien. Me vil ha gode lønningar der arbeidskrafta har høg samfunnsøkonomisk verdi, ikkje der det er mangelfull konkurranse og høge profittmarginar.

Kva kan me gjera? Konkurransetilsynet må sjølvsagt ha eit skarpt blick på næringa. Journalistane må skjerpe seg. Når DNB sjef Rune Bjerke omtalar rekordstore overskotta som eit spleiselag for å nå eigenkapitalkrav, bør nokon spørje kven som spleiser og kven som puttar pengar i lomma, og kvifor banken ikkje utferdar nye aksjar for å auka eigenkapitalen. Me, kundane, lyt også skjerpa oss og krevja betre vilkår og flytta om me ikkje får det. Forbrukarrådet har gjort det lettare for oss ved å samla informasjon om vilkår og alternativ på finansportalen.

*Gaute Torsvik*



NILS-HENRIK MØRCH von der FEHR  
utvalgsleder og dekan ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo

## Statistikklovutvalget

Statistikklovutvalget leverte sin rapport – NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå – til Finansdepartementet 15. mars i år. I denne kommentaren presenterer jeg bakgrunnen for arbeidet og utvalgets viktigste anbefalinger.

### INNLEDNING

Det er vel ikke egentlig nødvendig å minne Samfunnsøkonomens lesere om viktigheten av god statistikk, men allikevel: Statistikk danner grunnlag for politiske beslutninger, understøtter en opplyst samfunnsdebatt og bidrar til felles forståelse av økonomiske og sosiale forhold. Statistikk bidrar med andre ord til velstand og velferd, og det er vanskelig å tenke seg et moderne samfunn uten god statistikk. Hensikten med statistikkloven er å etablere et rammeverk som sikrer at det fortsatt blir produsert slik statistikk.

Utgangspunktet er på mange måter godt. Statistikksystemet i Norge leverer omfattende statistikk av høy kvalitet. Systemet har sitt tyngdepunkt i Statistisk sentralbyrå, som ikke bare produserer det meste av statistikken, men også samordner på tvers av de forskjellige statistikkprodusentene, representerer Norge i internasjonalt samarbeid, og påser at statistikkprodusentene etterlever sine internasjonale forpliktelser.

Selv om systemet alt i alt må sies å fungere godt, er det behov for tilpasninger og forbedringer. Det skyldes blant annet at mye har skjedd siden den nåværende loven ble vedtatt i 1989.

Produksjonen av statistikk skjer i stadig større grad innenfor internasjonalt samarbeid, særlig i Europa. Det europeiske statistikk-samarbeidet gir sterke føringer, dels i form av den europeiske statistikkforordningen – med blant annet kvalitetskrav – og dels i form av forordninger om enkeltstatistikker; rundt to tredjedeler av den statistikk Statistiske sentralbyrå produserer, er forordnet gjennom det europeiske samarbeidet. Dette samarbeidet involverer dessuten en rekke statistikkproduserende myndigheter utenom Statistisk sentralbyrå, noe som fordrer tett samordning.

Dessuten gir den teknologiske utviklingen nye muligheter, men også nye utfordringer. En stadig økende tilgang på både informasjon og databehandlingskapasitet, danner grunnlag for mer og bedre statistikk. Samtidig blir det mer utfordrende å fange samfunnsendringene og sørge for at fakta når ut, får tillit og blir forstått.

Det norske statistikksystemet har også måttet tåle kritikk. Under en evaluering i 2014 fant et internasjonalt ekspertpanel blant annet at det var for dårlig samarbeid mellom statistikkprodusentene, at Statistisk sentralbyrås samordnende rolle ikke var avklart, og at det ikke fantes noe godt system for å fastlegge hva som utgjør offisiell statistikk.



Panelet stilte også spørsmål om hvilken plass Statistisk sentralbyrås styre har i styringsstrukturen, og anbefalte at statistikklovens bestemmelser om styring og ledelse av Statistisk sentralbyrå ble revidert.

Statistikklovutvalget anbefaler en rekke tiltak i form av en ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Loven moderniserer rammeverket for statistikkproduksjonen og gjør det mer robust overfor fremtidige utviklingstrekk. Den hegner om et fortsatt sentralisert og godt samordnet system og legger tilrette for en demokratisk forankret, men faglig uavhengig statistikkproduksjon, med høy kvalitet i utvikling, utarbeidelse og formidling av statistikken. Nedenfor følger et sammendrag av de viktigste anbefalingene.

### NASJONALT STATISTIKKPROGRAM

Statistikkloven er en lov om offisiell statistikk, men hva er nå egentlig det?

I dagens lov er det Kongen som bestemmer hva som er offisiell statistikk, men fullmakten er delegert, først til Finansdepartementet og så videre til Statistisk sentralbyrå. En mulig fortolkning av denne ordningen er at den statistikken som produseres av Statistisk sentralbyrå, er det som er å regne for offisiell statistikk. En slik fortolkning er imidlertid problematisk, av flere grunner. For det første er det ikke all statistikk som produseres i Statistisk sentralbyrå som med rimelighet kan regnes som offisiell; noe produseres på oppdrag og har liten interesse for andre enn oppdragsgiveren. Tidligere hadde Statistisk sentralbyrå en publikasjonsserie med tittelen «Offisiell statistikk», men den er etterhvert utgått; begrepet «offisiell statistikk» er derfor ikke lenger i aktiv bruk. For det andre er det mye av den statistikk som produseres av andre enn Statistisk sentralbyrå, som må anses som offisiell statistikk; det gjelder blant annet store deler av den europeiske statistikken.

Utvalget forsøkte å utarbeide en definisjon av hva som skal gjelde som offisiell statistikk, men oppga forsøket. Det er vanskelig nok å definere statistikk – rapporten inneholder en gjennomgang av hvordan dette begrepet har vært forstått opp gjennom tiden – for ikke å snakke om offisiell statistikk; det har noe med offentlig ansvar å gjøre, det dreier seg om informasjon av almen interesse, men å definere offisiell statistikk på en operasjonaliserbar måte, ble for vanskelig – ihvertfall for dette utvalget.

Vi kom til at noen simpelthen må bestemme hva som skal være offisiell statistikk. Da er det i realiteten to muligheter

– politisk valgte myndigheter og statistikerne selv, in casu direktøren i Statistisk sentralbyrå. Når en får tenkt seg litt om – og med disputer om innvanderregnskap og kriminalitetsstatistikk etter landbakgrunn i friskt minne – gjenstår i realiteten bare ett alternativ; politiske myndigheter. En kan mene mangt og meget om hva som er god og gagnlig statistikk, men når den endelige beslutning skal fattes om hva det offentlige skal ha ansvar for, må beslutningen forankres politisk.

Utvalget foreslår at dette skjer i form av et nasjonalt program for offisiell statistikk. Programmet bør være flerårig, og det bør fastlegges av Kongen i statsråd (hvilket betyr at det ikke kan delegeres). Programmet må følges opp gjennom nødvendige lovhjemler og tildeling av budsjettmidler.

Dette er ikke en idé utvalget har suget av eget bryst; slike programmer er i tråd med anbefalinger fra FN og finnes i en eller annen form i mange land. Den europeiske statistikken er resultat av politiske prosesser i EU-systemet. I Sverige er den offisielle statistikken forordnet i en forskrift. Utvalget har spesielt vist til Sveits for en mulig modell; der utarbeides det et flerårige nasjonalt statistikkprogram på overordnet nivå, med angivelse av hvilke myndigheter som er ansvarlig for de ulike deler av statistikken. Det nærmeste vi kommer noe lignende i norsk forvaltning forøvrig, er kanskje Nasjonal transportplan.

Et nasjonalt statistikkprogram adresserer flere problemstillinger. For det første er statistikken et felles gode, den krever tillit, og den er ressurskrevende å produsere; derfor er den et offentlig ansvar og bør ha en demokratisk forankring. Gjennom å kvalitetsmerke statistikk som offisiell, bidrar myndighetene til at brukerne kan ha tillit til statistikken. Fordi det kreves betydelige ressurser for å produsere statistikk av høy kvalitet, er det grenser for hvor mye slik statistikk man kan ta seg råd til; myndighetene må derfor prioritere ressursene til den mest nyttige statistikken.

For det andre kan et nasjonalt program bidra til sikre kvaliteten på offisiell statistikk. En stor del av den norske statistikken produseres innenfor det europeisk samarbeidet og er derfor underlagt kvalitetskravene som gjelder for europeisk statistikk; denne statistikken kan uten videre klassifiseres som offisiell. Også det meste av den øvrige statistikken som produseres av Statistisk sentralbyrå, tilfredsstiller kvalitetskravene. Det er særlig statistikk som produseres av andre myndigheter, som kan falle utenfor kvalitetsreglene. Gjennom et nasjonalt program kan også slik statistikk

fanges inn, slik at all relevant statistikk underkastes de samme kvalitetskrav.

Et nasjonalt statistikkprogram er også nødvendig for å samordne den offisielle statistikken. Den største delen produseres av Statistisk sentralbyrå – og slik bør det fortsatt være – men vesentlige deler vil produseres av andre myndigheter. For å unngå dobbeltarbeid, og sikre at de forskjellige statistikkene produseres av dem som har de beste forutsetninger, må overordnede myndigheter legge en helhetlig plan. Når programmet er vedtatt, er det opp til den enkelte statistikkprodusent å sørge for at statistikken utvikles, utarbeides og formidles i henhold til de faglige kvalitetskriteriene.

Samtidig legger et nasjonalt statistikkprogram til rette for utveksling av data mellom statistikkprodusentene. Utvalget foreslår at det skal være mulig å dele data mellom produsenter av offisiell statistikk; spesielt skal det være mulig for de andre statistikkprodusentene å få tilgang til sentrale demografiske og sosioøkonomiske bakgrunnsvariabler fra Statistisk sentralbyrå. Derved sikrer man konsistens på tvers av ulike statistikker.

Statistisk sentralbyrå skal fortsatt være den sentrale statistikkmyndigheten. Byrået vil imidlertid få et større ansvar for samordning og ha ansvar for å utarbeide forslag til nasjonalt statistikkprogram i samråd med de øvrige statistikkprodusentene. Statistisk sentralbyrå bør få en lovfestet lederrolle i Statistikkrådet, samarbeidsorganet for statistikkprodusentene. Og Statistisk sentralbyrå må få ansvar for å påse at andre statistikkprodusenter etterlever kvalitetskravene til offisiell statistikk.

En ytterligere fordel ved et nasjonalt statistikkprogram er at det rammer inn Statistisk sentralbyrås innhentingshjemmel. Statistisk sentralbyrå har en lovhjemlet rett til å innhente de opplysninger fra privatpersoner, foretak og offentlige myndigheter som det anser nødvendig for å produsere offisiell statistikk, og det kan ilegges tvangsmulkt til dem som ikke etterlever opplysningsplikten. Dette er en svært inngripende hjemmel, som i dag – der myndigheten til å bestemme hva som skal være offisiell statistikk, også er delegert til Statistisk sentralbyrå – er helt åpen. Ved å forankre offisiell statistikk i et nasjonalt program, avgrenses samtidig innhentingshjemmelen.

## TILGANG TIL DATA

Det datamaterialet Statistisk sentralbyrå samler inn og bearbeider for statistikkformål, utgjør en verdifull ressurs som også andre bør kunne nytte seg. Det samme gjelder data som opprinnelig er innsamlet og bearbeidet av andre myndigheter, og som byrået har fått tilgang til for å lage statistikk.

Tilgang til data må ta behørig hensyn til oppgavegiverens interesser – herunder personvern og kommersielle verdier – men det er mulig å ivareta dette hensynet og samtidig gi vesentlig videre tilgang enn i dag.

Spesielt bør forskningsinstitusjoner med dokumentert evne til å håndtere data på en sikker måte, få lettere, enklere og billigere tilgang. Forskernes tilgang er i prinsippet ivaretatt i den eksisterende loven, men utvalget har fått en rekke innspill om at tilgangen ikke fungerer særlig godt. Det klages over at systemet er vanskelig og byråkratisk, at prosessen er uforutsigbar og tar lang tid, og at det koster mye. Det ser ut som problemene dels skyldes uklare regler, dels mangel på ressurser, men også til tider en viss sendrekthet i Statistisk sentralbyrå – å gi andre tilgang til data, anses nok ikke alltid som en prioritert oppgave.

Utvalget har forsøkt å tydeliggjøre hvordan regelverket skal forstås, herunder at det påhviler Statistisk sentralbyrå en plikt til å gi rask og effektiv datatilgang så langt det er mulig. Samtidig må myndighetene stille de nødvendige ressurser til rådighet for byrået. Ny teknologi kan bidra til bedre tilgang, for eksempel ved å gi brukere sikker tilgang til data på en analyseplattform. Det forutsetter at den tekniske løsningen ivaretar brukernes behov. Den løsningen som Statistisk sentralbyrå for tiden er iferd med å utvikle, er ikke tilstrekkelig til å ivareta alle forskeres behov, ihvertfall ikke i sin nåværende form. Her bør man se hen til andre land, som er kommet lengre enn oss.

Finanseringen av datatilgang kan også forbedres. I dag benytter Statistisk sentralbyrå «marginalkostnad» overfor brukerne, men byrået anlegger et så langsiktig kostnadsbegrep at det nok mer er snakk om gjennomsnittskostnader enn marginalkostnader. Man bør overveie å finansiere den nødvendig infrastruktur direkte – gjennom grunnbevilgning fra Finansdepartementet eller en særskilt tildeling fra Kunnskapsdepartementet eller Forskningsrådet – slik at brukerbetalingen kan reduseres til å dekke administrative kostnader. Ikke alle forskere kan dekke datautgifter gjennom prosjektfinansiering, og en lavere pris kan derfor stimulere til bedre utnyttelse av byråets data.

Det bør også bli mulig for offentlige myndigheter med statistikk- og analysebehov å få tilgang til mer data enn i dag. Slik datatilgang kan innebære større utfordringer med misbruk; data innsamlet for statistikkformål må ikke under noen omstendighet benyttes som grunnlag for enkeltvedtak, kontroll eller annen myndighetsutøvelse overfor personer og virksomheter, og det må derfor sikres at tilgangen avgrenses til deler av forvaltningen som ikke har slike oppgaver. Ikke desto mindre er det stort rom for videre utnyttelse av byråets data, blant annet for å utvikle bedre offentlige tjenester.

#### FORSKNING OG ANALYSE

I motsetning til de fleste andre statistikkbyråer i verden, har Statistisk sentralbyrå en omfattende forsknings- og analyseaktivitet som anvender statistikk og data. En stor del av denne aktiviteten skjer for Finansdepartementet, finansiert gjennom grunnbevilgningen, men byrået påtar seg også oppdrag for Stortinget, andre offentlig myndigheter, organisasjoner og private. I tillegg finansieres en del av forskningen med midler fra Norges forskningsråd.

Denne aktiviteten er utvilsomt verdifull og bør videreføres. Den har frembragt kunnskap som bidrar til mer effektiv samfunnsstyring, med hovedvekt på forvaltningen av norsk økonomi. En faglig sterk og uavhengig posisjon har gitt legitimitet til analysene, både på Stortinget, i forvaltningen og hos partene i arbeidslivet. Det har bidratt til å etablere en felles problemforståelse og dermed berede grunnen for å finne frem til kompromisser på viktige områder.

Det er imidlertid ikke åpenbart at aktiviteten bør foregå i Statistisk sentralbyrå.<sup>1</sup>

Utvalget var på studietur til Nederland, som byr på en interessant historisk parallell til Norge. I årene rundt 2. verdenskrig var utviklingen av nasjonalregnskap et svært aktivt forskningsfelt i de to landene, et arbeid som senere ble belønnet med nobelprisen i økonomi til nederlandske Jan Tinbergen og norske Ragnar Frisch. I Norge fikk Petter Jacob Bjerve gjennomslag for opprettelsen av en forskningsavdeling da han overtok som direktør for Statistisk sentralbyrå; i Nederland ville Jan Tinbergen ha sitt eget institutt. Slik er det fortsatt – Statistisk sentralbyrå har sin forskningsavdeling, mens i Nederland foregår

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå må under enhver omstendighet drive forskning og analyse knyttet til å utarbeide og formidle statistikk, herunder metodeutvikling; det gjør alle statistikkbyråer i større eller mindre grad, og disse støttefunksjonene må antas å bli viktigere i årene fremover.

den tilsvarende aktiviteten i en egen institusjon, det såkalt sentrale planbyrået. Ikke bare det: Nederlenderne er svært godt fornøyd med arbeidsdelingen, de ønsker ikke at virksomhetene skal smeltes sammen, men anser at samarbeidet fungerer godt over de organisatoriske skillelinjene.

Forsknings- og analyseaktiviteten er vesensforskjellig fra statistikkproduksjonen, og det kan være organisatorisk og ledelsesmessig krevende å finne en god balanse mellom så forskjellige aktiviteter. Forsknings- og analyseaktiviteten kan også svekke tilliten til statistikkproduksjonen; mens statistikken er tilbakeskuende og faktabasert, er forskningen og analysen fremadskuende eller kontrafaktisk, og resultatene kan derfor fremstå som mer usikre og kontroversielle. Det er også en fare for at den interne forsknings- og analyseaktiviteten favoriseres på bekostning av forskning og analyse ved eksterne institusjoner, for eksempel når det gjelder tilgang til byråets data.

For å motvirke slike ulemper, kunne man skille ut forsknings- og analyseaktivitetene og opprette en egen institusjon for anvendte politikkanalyser, slik man altså har det i Nederland. Et annet nærliggende eksempel er Sverige, som har Konjunkturinstitutet.

Opprettelsen av en ny institusjon vil medføre etableringskostnader. Det vil også skape større avstand mellom statistikkproduksjonen og forsknings- og analyseaktiviteten, med fare for tap av samvirkegevinster. Statistikk, forskning og analyse understøtter hverandre gjensidig; når de leveres sammen, gir de en bedre forståelse av temaet som beskrives, og nærhet til statistikk og data gir tallforståelse og grunnlag for bedre forskning og analyser, som i neste omgang kan virke positivt tilbake på statistikkproduksjonen. En nyetablering kan også rokke ved den etablerte arbeidsdelingen med andre aktører, og det vil ta tid å finne frem til nye samarbeidsformer og bygge ny tillit. Det er derfor gode grunner til å videreføre dagens organisering.

Utvalget samlet seg om at dagens forsknings- og analyseaktivitet bør videreføres i Statistisk sentralbyrå. Den bør imidlertid – i likhet med statistikkproduksjonen – gis et klarere mandat, gjennom en forskrift som beskriver oppgavene på overordnet nivå. Statistisk sentralbyrå vil dermed ha et todelt samfunnsoppdrag: Det skal være den sentrale statistikkmyndigheten, og det skal bedrive forskning og analyse.

Det meste av forsknings- og analyseaktiviteten i Statistisk sentralbyrå har en anvendt karakter, i form av utredninger

og rapporter om konkrete politikutfordringer. Slik bør det fortsatt være. I den grad byrået skal drive forskning, bør den avgrenses til problemstillinger som utnytter og understøtter byråets kjerneoppgaver – produksjon av offisiell statistikk og anvendte politikkanalyser. Aktiviteten bør også innrettes slik at den ikke fortrenger forskning og analyse ved andre institusjoner i urimelig grad; spesielt skal ikke byråets egen forskning og analyse ha privilegert tilgang til byråets data.

#### FAGLIG UAVHENGIGHET

Faglige hensyn må være avgjørende i statistikkproduksjonen, herunder valg av datagrunnlag og metoder samt når og hvordan resultatene formidles. Det bidrar til å sikre tillit til statistikken. Det samme gjelder andre oppgaver, som forskning og analyse. Statistisk sentralbyrå og de andre statistikkprodusentene må derfor sikres den nødvendige faglige uavhengighet.

På statistikkområdet er dette relativt enkelt. For europeisk statistikk er det over tid utarbeidet et detaljert regelverk for å ivareta faglig uavhengighet. Det er naturlig å legge dette til grunn for all offisiell statistikk.

Tilsvarende regler bør gjøres gjeldende for Statistisk sentralbyrås forskning og analyse. Her er det dog vanskeligere å trekke en presis grense for hvor langt den faglige uavhengigheten strekker seg.

Det grunnleggende prinsipp – både for statistikk og andre oppgaver – er at den faglige uavhengigheten først og fremst gjelder hvordan virksomhetene skal utføre sine oppgaver, ikke hvilke oppgaver de skal utføre. Det er derfor ingen motsetning mellom faglig uavhengighet og et statistikkprogram vedtatt av politisk valgte myndigheter, så lenge statistikkprodusentene har frihet til å gjennomføre programmet etter faglige kriterier. Oppdragsgivere må også kunne legge rammer for forsknings- og analyseprosjekter, så lenge de som utfører prosjektarbeidet, får anledning til å gjøre det klart hvilke rammer som er lagt, og hvordan de påvirker resultatene.

Debatten om Statistisk sentralbyrås uavhengighet nådde uante høyder høsten 2017, med dramatiske konsekvenser (utvalget fikk i den forbindelse mer oppmerksomhet enn vi egentlig hadde behov for). I debatten ble enkelte oppdragsgiveres ønske om bruk av bestemte modeller trukket frem som et potensielt problem, fordi det innsnevrer analytikernes mulighet for å velge metode etter faglig skjønn.

Det er imidlertid et stykke på vei en skinnendiskusjon; alle som kjenner litt til virksomheten, vet at bare man stiller spørsmålet på riktig måte, så følger metode- og modellvalg nokså automatisk.

Det er i det hele tatt vanskelig å se hvordan man på en hensiktsmessig måte skal kunne begrense oppdragsgiveres mulighet til å utforme og spesifisere oppdrag. Det samme gjelder Statistisk sentralbyrås mulighet for å avvise oppdrag. I noen tilfeller – for eksempel fordi det ikke finnes relevante data, eller byrået ikke har den fornødne kompetanse – må det være mulig å avvise oppdrag på faglig grunnlag. Mer generelt er det vanskelig å tenke seg at byrået som en del av forvaltningen skal kunne nekte å utføre oppdrag fra overordnede myndigheter med henvisning til at man ikke synes oppdraget er faglig forsvarlig.

Det mest effektive tiltaket mot eventuelt misbruk av forsknings- og analysevirksomheten er at det er åpent kjent hva oppdragene går ut på og hvem oppdragsgiveren er, at de som utfører oppdragene, gjør rede for hvordan rammene for oppdraget har påvirket resultatene, og at analysen gjøres offentlig tilgjengelig. Man kan aldri unngå at noen forsøker å fremstille resultatene av forskning og analyse på en misvisende måte, men åpenhet og debatt er effektive virkemidler for å begrense virkningene av slikt misbruk.

#### STYRINGSLINJER

Det internasjonale ekspertpanelet som evaluerte det norske statistikkssystemet i 2014, antydte at styringsmodellen for Statistisk sentralbyrå ikke er i overenstemmelse med det europeiske regelverket. Spesielt ble modellen med et eget styre ansett å begrense direktørens ansvar og faglige uavhengighet. I henhold til det europeiske regelverket hverken kan eller skal direktøren be om eller motta instruks under utførelsen av statistiske oppgaver og er således alene ansvarlig for statistikk. Styret i Statistisk sentralbyrå fatter imidlertid beslutninger om blant annet budsjett og arbeidsprogram, og begrenser slik sett direktørens myndighet.

Spørsmålet om styret fant først sitt svar etterhvert som det ble klart for utvalget at styret ikke har noe med faglig uavhengighet å gjøre. Den faglige uavhengigheten krever en avskjæring av overordnede myndigheters instruksjonsrett i faglige spørsmål, og det kan bare skje gjennom en eksplisitt formulering i loven (slik det er gjort i både dagens lov og forslaget til ny lov). Et styre er en del av virksomheten og er derfor underlagt den samme instruksjonsmyndighet



som resten av virksomheten; styret er ikke noen «buffer» mellom virksomheten og overordnede myndigheter, ihvertfall ikke formelt sett.<sup>2</sup>

En annen grunnleggende innsikt er at styrer er unntagelsen snarere enn regelen i norsk forvaltning, og tendensen har vært i retning av færre, ikke flere styrer. Bruken av styrer forekommer særlig der det underliggende organ har en viss grad av formell uavhengighet eller vidtrekkende økonomiske og administrative fullmakter, som i statsforetak eller universiteter og høyskoler. I andre tilfeller opprettes styrer for å ivareta særskilte oppgaver, det gjelder blant annet i Norges Bank og Finanstilsynet (to andre organer underlagt Finansdepartementet). Skal man følge vanlig forvaltnings-skikk, bør styret i Statistisk sentralbyrå derfor avvikles.

<sup>2</sup> Det kan argumenteres for at et styre i praksis gir større uavhengighet ved at beslutninger forankres i et kollegium snarere enn hos direktøren alene, og at det derfor blir mer krevende for overordnede myndigheter å instruere. Utvalget la ikke avgjørende vekt på dette argumentet.

Utvalget erkjenner at styret i Statistisk sentralbyrå har bidratt positivt på flere måter, blant annet med større ledelseskapasitet og støtte for direktøren, ved å bringe annen kompetanse inn i overordnede beslutningsprosesser og ved representasjon av bredere samfunnsinteresser.

Det foreslås derfor at styret erstattes med et råd. En slik modell viderefører langt på vei dagens praksis; styringsdialogen mellom departementet og byrået har i stor grad foregått med direktøren, styret har basert sitt arbeid på konsensus, og det har sjelden eller aldri utnyttet sin formelle makt til å instruere direktøren. En omgjøring fra styre til råd gir også en klarere styringslinje fra ansvarlig departement til byrået. Samtidig beholder man kapasiteten, kompetansen og representasjonen av bredere samfunnsinteresser. For å styrke rådets ombudsrolle, bør det være mest mulig åpenhet om rådets anbefalinger.



ESPEN SØBYE  
SSB

# Offisiell statistikk og retten til å vite

Kommentarer til NOU 2018: 7, Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Forslaget til ny statistikklov springer hovedsakelig ut av behovet for å skape overensstemmelse mellom nasjonal lovgivning og de reglene Statistisk sentralbyrå er pålagt å følge som medlem av Det europeiske statistikk-systemet, som er gitt med EØS-avtalen. Det var altså ikke påtrente behov i Statistisk sentralbyrå eller institusjonens eierdepartement som førte til at det ble nedsatt et utvalg for å lage utkast til en ny lov.

Finansdepartementets høringsbrev oppsummerer utvalgets utredning kort, og ber om at høringssvarene konsentrerer seg om fem punkter. Tre av punktene er mer eller mindre gitt ved at Norge deltar i Det europeiske statistikk-systemet, statistikkprogrammet (1), offisiell statistikk skal være faglig uavhengig (3) og erstatning av styre med et råd (4). Punktet om datamateriale til analyseformål utenfor byrået (2), handler om tilgjengelighet og formidling, men ikke bare det. Det vil ikke bli drøftet her, men at slikt datamateriale bør gjøres tilgjengelig på like vilkår for alle, kan det vanskelig herske tvil om. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at tilgjengelighet og formidlingen kan bli praktisert på en slik måte at Statistisk sentralbyrå pålegges en rolle som databehandler for andre offentlige statistikkprodusenter og brukere. Det vil bidra vesentlig til å endre institusjonen fra hva den er i dag. Det siste punktet (5) er om forskning som understøtter statistikkutvikling og retter seg mot sentralforvaltningen og regjeringen, Stortinget, partene i arbeidslivet og allmennheten fortsatt

skal være en del av Statistisk sentralbyrås virksomhet (Finansdepartementet, 2018a).

Til dette siste skal det bare sies følgende: Statistisk sentralbyrå er ett av ytterst få (ett eller to) statlige statistikkbyråer i verden med en stor forskningsavdeling. Er norsk offisiell statistikk mye bedre enn Sveriges og Danmarks? Skyldes det i så fall at Statistisk sentralbyrå har en forskningsavdeling? Hvem kan svare ja på de to spørsmålene? Antakelig ingen, det betyr ikke nødvendigvis at Statistisk sentralbyrå ikke skal drive med forskning, men det må begrunnes på en annen måte enn hva som hittil er gjort gjennom gunstig tilbakevirkning på statistikken.

## INTERNASJONALT SAMARBEID BESTEMMER DET MESTE

Viktig bakgrunns litteratur for å forstå NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå* er EU-forordning nr. 2015/759 om rammeverk for europeisk statistikk, EU-forordning 2016/679 om behandling av personopplysninger, Eurostats Code of Practice og EUs peer review av Statistisk sentralbyrå fra 2015. Dokumentene utgjør en kontekst det er nødvendig å kaste et blikk på for å forstå NOU 2018: 7 med forslaget til en ny statistikklov.

Statistikklovutvalget antyder at 60 prosent av norsk offisiell statistikk lages etter føringer fra Det europeiske

statistikksystemet. I prinsippet lages også mesteparten av de resterende 40 prosentene etter internasjonale standarder og retningslinjer gitt av OECD og/eller FN. Det innebærer at utvikling, forbedringer og opprettelse av ny offisiell statistikk stort sett foregår i internasjonale fora. Slik har det vært lenge, dette er ikke nytt. Den nye statistikkloven innebærer imidlertid en større avhengighet av og en nærmere tilknytning til det internasjonale statistiske samarbeidet, særlig i Det europeiske statistikkssystemet.

Det internasjonale samarbeidet bestemmer langt på vei hvilke statistikker som må lages, hvilke kvalitetskrav som skal stilles, hvem som kan produsere og formidle den. Det forpliktende internasjonale regelverket, reduserer statlige statistikkbyråers muligheter for endringer av den offisielle statistikken. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Om det fører til økt autonomi eller selvbestemmelse for Statistisk sentralbyrå, kan være vanskelig å avgjøre. Det kan godt hende det er bedre å være avhengig av det Det europeiske statistikkssystemet enn av et norsk departement. Uansett har norske politikeres råderett over offisiell statistikk gjennom forslaget til ny statistikklov blitt mindre enn den var etter loven fra 1988 som igjen var mindre enn den var i 1907. Slik sett følger forslaget til en ny statistikklov en generell tendens.

#### FORMÅLSPARAGRAF MED INNEBYGGET SPENNING

*Ideen om offisiell statistikk og statistikkens uavhengighet er en høytidelig formulering. Idé skal i denne sammenhengen forstås i retning av en norm eller et sett av normer. Det norske statistikkssystemet manglet en visjon, hevdet EU-ekspertene som foretok en kvalitetsgjennomgang av Statistisk sentralbyrå i 2015, det var heller ikke klart, ifølge EU-ekspertene, hvem som skulle ta ansvaret for denne visjonen, men de mente at Statistisk sentralbyrå kunne gjøre det. Statistikklovutvalget viser til denne mangelen på visjon som er i slekt med det som her er kalt ideen om offisiell statistikk (Rockmann, 2015). Byr lovutvalget på en slik visjon eller idé om offisiell statistikk?*

Det er i formålsparagrafen at en slik idé lettest vil komme til syne. I den forrige statistikklovutredningen, NOU 1988: 19, som også het *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*, sier formålsparagrafen at loven skal fremme «tjenlig statistikk», og det ble i kommentaren til paragrafen forklart å være offentlig statistikk som ikke var begrenset til administrativ bruk. Videre ble det pekt på at offisiell statistikk skulle belyse viktige samfunnsmessige forhold som hadde stor allmenn interesse, kaste lys over spørsmål av vesentlig betydning for befolkningens velferd, danne

grunnlag for beslutninger i statsadministrasjonen, fylker og kommuner, næringslivet, organisasjoner og også for avgjørelser som ble tatt av allmennheten. Alt dette var altså tjenlig statistikk (NOU 1988: 19).

I formålsparagrafen som nå er foreslått heter det at loven skal fremme statistikk som kan bidra til «allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt» (NOU 2018: 7). Dette er altså ikke så ulikt hvordan den eksisterende formålsparagrafen, «tjenlig statistikk» ble forklart av det forrige statistikklovutvalget.

Det er overraskende å støte på en formulering som «allmenn folkeopplysning», lyder ikke det litt vel paternalistisk i det 21. århundret? Det er heller ikke lett å bli klok på hva det betyr at offisiell statistikk skal bidra til «generell samfunnsdebatt»? Kan det gis et eneste eksempel på at offisiell statistikk har ført til en «generell samfunnsdebatt», ja, hva er en «generell samfunnsdebatt»? Slike formuleringer er runde og derfor lite forpliktende i det daglige arbeidet, for det er nesten umulig å avgjøre om de er oppfylt eller ikke. Av den grunn blir de heller ikke retningsgivende for utviklingen av offisiell statistikk.

#### STYRKE DEN KOMMUNIKATIVE KOMPETANSEN

Selv om formuleringer som samfunnsdebatt, folkeopplysning, allmenn interesse, av betydning for befolkningen er langt fra klare, er det åpenbart at både den gjeldende formålsparagrafen og forslaget til den nye tillegger offisiell statistikk to oppgaver. Den skal gi politiske og administrative myndigheter styringsinformasjon og den skal ivareta offentlighetens rett til pålitelig og relevant informasjon om samfunnsforholdene. Dermed eksisterer det i den gjeldende og i den foreslåtte loven en spenning i formålsparagrafen. Offisielle statistikk skal bidra til myndighetenes styring, men også være et redskap for dem som blir styrt ved at den skal danne vilkår for meningsdannelse og kritisk etterprøving av offentlig administrasjon og politiske myndigheter (Sangolt, 1996). Den offisielle statistikken skal ha en slags ombudsmannsfunksjon, den skal være en del av offentligheten. En hovedoppgave for den offisielle statistikken er å gjøre borgerne i stand til å kontrollere forvaltning og de politiske myndigheter, den andre å produsere styringsdata for myndighetene.

Den forrige statistikklovutredningen var hovedsakelig opp-tatt av statistikk som styringsverktøy. Det er også tilfelle med lovutredningen som nå er til høring. Riktignok hevder

utvalget at den offisielle statistikkens viktigste oppgave er å sørge for en «felles virkelighetsforståelse» (NOU 2018:7). Det er nok godt ment, men land der myndighetene forsøkte å etablere en felles virkelighetsforståelse er da ikke idealstater. Snarere tvert om. Da er en mye mer presis og fordelaktig formulering at offisiell statistikk skal gi offentligheten basiskunnskap om samfunnsforholdene og dermed bidra til den kommunikative rasjonaliteten (Sangolt, 1996, som viser til Habermas (Habermas, 1981)). Spenningen mellom å skulle produsere styringsdata og statistikk for de styrte eller for offentligheten berøres så vidt under overskriften «Allmenn interesse versus styringsinformasjon». Utvalget ser ikke noen motsetning mellom statistikk som styringsinformasjon og statistikk av allmenn interesse (NOU 2018: 7).

#### SAMFUNNSØKONOMI SOM STYRINGSIDEOLOGI

Det kan være nyttig med et lite tilbakeblikk for å illustrere utvalgets blindhet for spenningen i formålparagrafen. I 1970 holdt sosiologen Natalie Rogoff Ramsøy, direktør ved Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning, et foredrag i Norsk statistisk forening og hevdet at hun under utarbeidelsen av de to første utgavene av standardverket *Det norske samfunn* (1966 og 1968) hadde fått lite hjelp av byråets statistikk, fordi statistikken var formet etter byråkratiske og administrative formål, av og for økonomer, og ikke tok sikte på å vise hvordan samfunnet virket. I diskusjonen etter foredraget sa sosialøkonomen Hilde Bojer, som da var ansatt i Statistisk sentralbyrå at byrået var en del av sentraladministrasjonen, med en ledelse og et personale dominert av sosialøkonomer. Dette gjorde at byråets statistikkproduksjon ble sterkt preget av makthavernes interesser, av at byrået var teknokratisk, og av at det tjente det bestående samfunn. Dette var bevisst politikk fra byråets side, ifølge Bojer, som mente at faget sosialøkonomi trenet studentene opp til å sette likhetstegn mellom det som er «tjenlig for samfunnet» og det som er «nyttig for myndighetenes planlegging» (Byråpraten, 1970, Lie, 2001).

I høringsuttalelsen til den forrige statistikklovutredningen fra Det samfunnsvitenskapelige fakultetet ved Universitetet i Oslo het det at kartlegging og prioritering av behov for offisiell statistikk var meget viktig og meget vanskelig. Av disse grunner måtte styret og ledelsen i Statistisk sentralbyrå være bredt og ikke snevert faglig sammensatt. Den samme høringsuttalelsen hevdet at Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå fungerte som Finansdepartementets forskningsavdeling og det førte lett til at det ble dette departementets behov som ble tilgodesett (Finansdepartementet, 1989).

Samfunnsøkonomi er ikke bare et fag ved universiteter og høyskoler, det er også en lære om styring og forvaltning. Samfunnsøkonomene og samfunnsøkonomiske problemstillinger dominerer sentralforvaltningen og har klare teknokratiske tilbøyeligheter (Haavelmo, 1976). Offentligheten preges av personer med bakgrunn i de humanistiske disiplinene og de myke samfunnsfagene som har tradisjon for å avvise offisiell statistikk fullstendig fordi de oppfatter at det er «et nært forhold mellom statistiske systemer og styringsregimer, mellom numeriske representasjoner og former for kontroll og dominans» (Larsen, 2017). De to posisjonene lar seg best beskrive som enkle negasjoner av hverandre, det som er nødvendig er en kulturrevolusjon som kan overskride begge (Søbye, 2018).

#### ET LØFTERIKT ARNE-ØIEN-NOTAT FRA 1970

Ansatter til en slik overskridelse er vanskelig å finne i NOU 2018: 7 som var totalt dominert av økonomer med seks av ni utvalgsmedlemmer. De øvrige var en ingeniør, en medisiner og en jurist. Det er paradoksalt at økonomene har utviklet en teori om avtagende grensenytte, men den gjelder ikke for hvor mange økonomer det er nyttig å ha i et utvalg for en ny statistikklov eller for den saken skyld i Statistisk sentralbyrå. Uansett er tendenser til en overskridende idé og visjon for offisiell statistikk å finne i et notat fra 1970. Arne Øien, daværende avdelingsdirektør, seinere administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå, oppsummerte diskusjonene som hadde foregått internt i arbeidet med perspektivplanen for 1970–1980 og definerte offisiell statistikk i bred forstand: Den «skal belyse tilstand og utvikling i landets sosiale og økonomiske forhold», «det miljø landets innbyggere lever i» og «kaste lys over forhold av vesentlig betydning for befolkningens velferd». Det het også at offisiell statistikk skulle være av en viss allmenn interesse, og den skulle være integrert på en slik måte at det ble mulig å føye enkeltstatistikker sammen til et «makrobilde av samfunnsforholdene». Også i denne definisjonen av offisiell statistikk er dens relevans og betydning for offentligheten for lite vektlagt, men tillegget «en viss allmenn interesse» markerer en nødvendig og tydelig terskel for hva som skal gjelde for offisielle statistikk. Øiens vyer om offisiell statistikk som et helhetlig system, ikke utelukkende økonomibasert, er viktig, tankevekkende og retningsgivende (Øien, 1970).

Det er grunn til å spørre: Svekkes den offisielle statistikkens kritiske funksjon i offentligheten hvis det nye lovforslaget blir vedtatt med den konsekvens at statistikken i økende grad blir basert på myndighetsorganers budsjettering,

lovgivning, evaluering av politiske tiltak og administrativ kontroll og styring? Gjør ikke den store vekten som legges på den offisielle statistikkens nytte for administrative formål at den fullstendig underordnes myndighetenes kunnskapsbehov? Er myndighetenes og offentlighetens kunnskapsbehov identiske? Nei, det går ikke an å ta for gitt at kunnskap som er nødvendig for å administrere et område, sørge for at lover og forskrifter blir overholdt, også er best egnet for å forstå hva som skjer på det samme området. Offisiell statistikk har også den oppgaven, men utvalget bruker ikke mye tid og energi på å reflektere over hvordan den skal løses.

#### HVORFOR FINS DET IKKE STATISTIKK OVER SPRÅK I NORGE?

I Finansdepartementets tildelingsbrev for budsjettåret 2018 heter det at der samme statistikk produseres av Statistisk sentralbyrå og en annen offentlig instans bør Statistisk sentralbyrå «vurdere å legge ned eller samordne sin statistikk på områder hvor andre offentlige institusjoner lager tilfredsstillende statistikk.» Dette blir dels begrunnet med at forvaltningsorganer i stadig større utstrekning produserer statistikk og at dobbeltarbeid må unngås. Til gjengjeld skal Statistisk sentralbyrå få en større innflytelse enn tidligere til å kontrollere andre myndigheters statistikk og rettlede dem og sørge for at kvalitetskravene som gjelder for offisiell statistikk opprettholdes. Det samme tildelingsbrevet ber Statistisk sentralbyrå om å «legge vekt på analyser av økonomiske problemstillinger» (Finansdepartementet, 2018b).

Nå heter det også i tildelingsbrevet at SSB regelmessig må gå gjennom porteføljen av offisiell statistikk og vurdere om statistikken bør styrkes på områder som er viktige og lite belyst. Statistisk sentralbyrå har ikke vært særlig aktive når det gjelder å opprette ny offisiell statistikk av allmenn interesse. Statistisk sentralbyrå kan ikke skyldes på andre. Norges hovedprodusent av offisiell statistikk har i de siste årene produsert indre demoner på løpende bånd, ingen nevnt, ingen glemt, som har lammet evnen til å følge opp Finansdepartementets betimelige påminnelse om denne viktige oppgaven.

Et eksempel på en stor og beklagelig mangel ved den offisielle statistikken er at den ikke gir noen andre opplysninger om språk og språkbruk enn kommuner etter språkbruk (bokmål/nynorsk) og elever i grunnskolen etter målform (bokmål/nynorsk), samt antall elever med morsmålsopplæring og spesiell opplæring i norsk. Statistikk som viser utbredelsen av to- og flerspråklighet fins ikke, videre fins

det ingen statistikk som viser hvilke arbeidsplasser som bruker andre språk enn norsk. Det fins ingen tall som forteller om språkferdigheter og rikdom på språk som en stor kulturell ressurs for nasjonen Norge samt de positive følgende av flerspråklighet for den enkelte (når språkene beherskes godt). Språk inngår ikke i nasjonalregnskapet og dermed blir forslag og initiativer for å rette opp denne mangelen liggende. Få samfunnsområder har gjennomgått så store endringer de siste vel 20 årene som språkbruken i Norge. Kanskje er det slik at kun en bestilling og en bevilgning fra et departement er det eneste som kan føre til realisering av en slik språkstatistikk. At Statistisk sentralbyrå ikke har hatt initiativ eller kraft til å realisere en språkstatistikk gjennom interne omprioriteringer, er forstemmende.

#### ET PROGRAM FOR OFFISIELL STATISTIKK

Det nye lovforslaget åpner i enda større grad enn den eksisterende loven for at offisiell statistikk kan og skal produseres av andre offentlige instanser enn Statistisk sentralbyrå. Dette programmet er det nærmeste lovutvalget kommer en idé eller visjon for offisiell statistikk. Dette skal skje gjennom etablering av et Statistikkråd som består av offentlige statistikkprodusenter som Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, NAV, Oljedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og så videre. Statistikkrådet skal under Statistisk sentralbyrås ledelse utarbeide et flerårig statistikkprogram, og dette programmet skal definere hva som er offisiell statistikk. Det er dette statistikkprogrammet som vel aspirerer til en manglende visjon, men er det en god idé for offisiell statistikk?

Nå skal statistikkprogrammet på høring og vedtas av kongen i statsråd, og her ligger offentlighetens muligheter til å få en hånd på det rattet som bestemmer hva som skal være offisiell statistikk. Vil ikke også et slikt Statistikkråd imøtegå kritikken om faglig sneverhet? Kanskje, men faren er også stor for at programmet innebærer en ytterligere dreining i retning av en ensretting av offisiell statistikk som styringsstatistikk. Hvorfor kan ikke dette Statistikkrådet ha en eneste representant for offentligheten, forskningen eller næringslivet? Det er lite trolig at et slikt Statistikkråd vil fremme forslag om en språkstatistikk som ikke har dirkete relevans for forvaltning, men som ikke desto mindre har stor allmenn interesse. For at et program skal fungere etter hensikten må offentligheten inviteres med fra første stund og ikke reduseres til en høringsinstans.

Ideen om et program for offisiell statistikk skal definere hva som skal gjelde for offisiell statistikk, samordne den



offisielle statistikken og skal dessuten gi offisiell statistikk en demokratisk «forankring» som utvalget skriver. For å begynne med det siste, med forankring menes antakelig legitimitet, men at et vedtak i et parlament er fattet på konstitusjonelt riktig vis, betyr ikke det samme som at vedtaket er demokratisk eller fremmer demokrati. Tvert om kan et konstitusjonelt korrekt fattet vedtak i Stortinget om for eksempel å legge ned valgstatistikken være udemokratisk eller svekke demokratiet.

Det er neppe noen i Norge som mangler tiltro til offisiell statistikk fordi den ikke er vedtatt i Stortinget. Det er annerledes i EU. Det europeiske statistiksamarbeidet oppfattes lett som direktiver fra Bruxelles. Vedtak i nasjonale parlamenter kan derfor være viktig, og er en del av nærhetsprinsippet. Trolig er det dette prinsippet som også gjør at nasjonale myndighetsorganer skal lage mer statistikk. Det er mulig dette bedrer tilliten til offisiell statistikk i land i EU, men løser det noe problem i Norge?

Statistikkens uavhengighet er ikke bare en verdi i seg selv, den skal være et vern mot politiske interesser, næringsinteresser og annen ikke-faglig påvirkning med en hovedhensikt: å sikre statistikkens kvalitet. På den annen side kan ikke bestemmelsen om og etterlevelsen av faglig uavhengighet a priori betraktes som et kvalitetstegn. Det er viktig å være oppmerksom på at i flere europeiske land ble de statlige statistikkkontorene i det forrige århundret redskaper myndighetene benyttet for å overvåke, kontrollere og forfølge borgerne. Befolkningen skepsis til statlig statistikk er derfor stor i flere land. I Norge er det samer, kvener og tatere som har vært utsatt for det samme. Dette er noe av forklaringen på den store vekten som legges på uavhengighet som et gode i seg selv innenfor Det europeiske statistikkssystemet.

Styringsdata kan ikke a priori forkastes som ubrukbare for utarbeidelse av offisiell statistikk. En del av tallene vil også kunne tjene som nyttig informasjon for offentligheten. Det er ingen grunn til å absoluttere spenningen som oppstår siden den offisielle statistikken må betjene to herrer: forvaltningen og offentligheten. Den kan heller ikke overses.

#### OFFISIELL STATISTIKK OG YTRINGSFRIHET

Mellom de to statistikklovutredningene i 1989 og 2018, fikk et utvalg i oppgave blant annet å vurdere om ikke informasjonsfrihet burde få grunnlovsvern og inngå i § 100, ytringsfrihetsparagrafen. Informasjonsfrihet ble av det Francis Sejersted-ledede utvalget ansett for å være en

forutsetning for ytringsfriheten, og gikk derfor inn for å utvide § 100 med informasjonsfrihet som ble vedtatt i 2004.

Utvalget slo fast at staten hadde en alminnelig forpliktelse til å tilrettelegge for en åpen og opplyst offentlig samtale. Den gikk deretter ganske grundig inn på offentlig informasjon i det den kalte «trangere forstand», forvaltningens løpende informasjon til offentligheten og forvaltningen måte å kommunisere med offentligheten på, kort sagt myndighetenes informasjonspolitikk.

Utvalget etablerte et skille mellom styringsverket eller forvaltningen på den ene og offentligheten på den andre siden. En av offentlighetens oppgaver var ifølge utvalget og de fleste sentrale offentlighetsteoretikere (Habermas, 1971, 1981, Gripsrud, 2017) å kontrollere sentral og lokal forvaltning. For å kunne klare dette er informasjonsfrihet nødvendig, og det er lett å gi offisiell statistikk en viktig rolle nettopp i oppgaven med å oppfylle befolkningens rett til informasjon. Ytringsfrihetsutvalget pekte også på at staten hadde et ansvar for å legge til rette for kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst samtale, og at det alltid hadde vært et overordnet statlig ansvar å opprettholde det offentlige rom. Ytringsfrihetsutvalget nevner ikke offisiell statistikk, men det kunne ha gjort det, kanskje det til og med burde ha gjort det.

Ytringsfrihetsutvalget hevdet at det ikke var problemfritt at myndighetsorganer i større og større utstrekning hadde en informasjons- eller kommunikasjonspolitikk. Statistikk og fakta er som kjent en del av den. Utvalget pekte på at når det offentlige, for eksempel et departement, informerer om egen virksomhet ble det lett et middel til å fremme egne formål. Andre (Sangolt, 1996) har pekt på at statistikk som brukes til effektivisering, generell styring og resultatorientering, kan brukes til å skjeme for innsyn utenfra. Når myndighetsorganer iverksetter politiske tiltak, hvor betryggende er det at effekten av slike måles gjennom statistikk det samme organet har lager? Slik er det i land Norge sjelden ønsker å bli sammenliknet med. Endelig er ikke staten en monolitt som gjennomsyres av en og samme målsetting, det fins flere ulike målsettinger også slike som er i strid med hverandre, også de lar seg begrunne med statistikk.

En annen vanskelighet med å basere offisiell statistikk på myndighetsorganenes data er at det ikke er gitt at lov- og regelverk og ansvarsområdene mellom departementene svarer til de inndelingene den offisiell statistikk gjør

mellom virksomhetsområder. Alt dette gjør forslaget om et statistikkråd og et statistikkprogram vanskelig å forholde seg til. Lovutvalget bagatelliserer, eller overser, alle problemene med å basere den offisielle statistikken på ulike myndigheters statistikkproduksjon. Formell tilfredsstillelse av omforente kvalitetskrav til statistikk, fjerner ikke disse vanskelighetene.

Det er mange prinsipielle vanskeligheter med å overlate produksjonen av offisiell statistikk til myndighetsorganer med forvaltningsansvar som lovutvalget ikke har løst. Det er underlig at statistikklovutvalget ikke har knyttet an til ytringsfrihetsutvalget og dermed benyttet anledningen til å konkretisere hva det mente med at den offisielle statistikken var et fellesgode. En drøfting av offisiell statistikkrolle for å realisere informasjonsfrihet ville knyttet statistikken til offentligheten på en mye mer forpliktende måte enn gjennom formuleringer «allmenn folkeopplysning» og «generell samfunnsdebatt» i forslaget til ny formålsparagraf. Å oppfylle grunnlovens informasjonsfrihet kunne ha vært en visjon eller en idé for den offisielle statistikken.

#### HVA ER UAVHENGIG STATISTIKK

Alt i alt må lovutvalget sies å ha små ambisjoner på vegne av offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå utover å bringe lovverket i overensstemmelse med Det europeiske statistikksystemet.

Det er noe paradoksalt med den store vekten som legges på den offisielle statistikkens faglige uavhengighet, upartiskhet, objektivitet og pålitelighet, samtidig som mer av den offisielle statistikken skal lages av myndighetsorganer med forvaltningsansvar. Å basere seg på data et forvaltningsorgan samler inn for å kontrollere at lover og forskrifter overholdes er en oppskrift på systematisk feilrapportering også fordi datainnsamleren nettopp ikke kan garantere at opplysningen ikke vil bli gitt videre til andre. Det er for å unngå slik systematisk feilrapportering at statistikkloven garanterer at opplysningene innhentet med formål å lage offisiell statistikk ikke skal gis videre til andre. Et kontrollerende forvaltningsorgan kan nettopp ikke gi slike garantier, men må kunne gi opplysninger om rapporteringenshet, det være seg en skole, en barnehage eller et sykehus videre til andre.

Det hjelper lite at når slike data eller statistikker overføres til Statistisk sentralbyrå så gjelder streng taushetsplikt og at statistikken vil bli publisert slik at det verken direkte eller indirekte er mulig å identifisere den enkelte oppgavegiver.

Kunnskapen som fins om offentlige myndigheters informasjonsarbeid, for eksempel de såkalte sektordepartementene, er fraværende i utvalgsrapporten. Kan ikke statistikkprogrammet dermed karakteriseres som en form for hvitvasking av partisk statistikk? Det tjener ikke offentligheten, heller ikke demokratiet.

#### REFERANSER

- Byråpraten* (1970). «En sosiologs syn på statistikken», Meldingsblad for funksjonærene i Statistisk sentralbyrå, Nr. 1, 16. årgang.
- Finansdepartementet (1989). Ot. Prop. 58 (1988-1989) Om lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven).
- Finansdepartementet (2018a). Høringsbrev – Statistikklovutvalgets rapport (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev-nou-20187-statistikklovutvalget/id2594975/?factbox=horingsbrev>).
- Finansdepartementet (2018b). Statsbudsjettet 2018 - Statistisk sentralbyrå - tildelingsbrev ([http://www.byranettet.ssb.no/Filer/Statsbudsjettet\\_2018\\_-\\_Tildelingsbrev\\_for\\_Statistisk\\_sentralbyra.pdf](http://www.byranettet.ssb.no/Filer/Statsbudsjettet_2018_-_Tildelingsbrev_for_Statistisk_sentralbyra.pdf)).
- Gripsrud, J. (red.) (2017). *Allmenningen, Historien om Norsk offentlighet*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Haavelmo, T. (1976). Samfunn, styring og velferd, *Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo*, 13. februar 1976.
- Habermas, J. (1971). Borgerlig offentlighet: henimot en teori om det borgerlige samfunn, Oslo Gyldendal.
- Habermas, J. (1981). *Die Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Larsen, T. og E. A. Røyrvik (Red.) (2017). *Trangen til å telle, Objektivisering, måling og standardisering som samfunnspraksis*, Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Lie, E. og H. Roll-Hansen (2001). *Faktisk talt, Statistikkens historie i Norge*, Universitetsforlaget, Oslo.
- NOU:1988: 19 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.
- NOU 1999:27 «Ytringsfrihet bør finne sted», *Forslag til ny Grunnlov §100*.
- NOU:2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.
- Rockmann, U., R. J. Vaicenavičius og J. Kárpáti (2015). *Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Norway*, Eurostat 2015.
- Sangholt, L. (1996). «Offentlig statistikkproduksjon: kunnskap for de styrte og de styrte?» *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1/1996.
- Søbye, E. (2018). «Kulturrevolusjon i faktafabrikken», *Morgenbladet* 5. januar.
- Øien, A. (1970). Byråets rolle og funksjoner i 1970-årene, *Arbeidsnotater, Statistisk sentralbyrå, IO 74/27* (opprinnelig stensilert som internt notat 25/9-70).



Foto: Studio Vest

ROLF AABERGE

Forsker, Statistisk sentralbyrå og professor II, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

## Forskningsvirksomhet i SSB

Kommentarer til forslag om «Ny lov om offisiell statistikk of Statistisk sentralbyrå» (NOU 2018: 7) fra Statistikklovutvalget

### HISTORIEN

Statistikklovutvalgets historiske gjennomgang er ufullstendig og heller ikke helt korrekt, men det er iallfall korrekt at Forskningsavdelingen ble opprettet i 1950 og at arbeidet med utviklingen av nasjonalregnskapet var den viktigste oppgaven i starten. Men tidlig på 70-tallet ble den forskningsrelaterte virksomheten supplert med Sosiodemografisk forskningsgruppe og en egen metodegruppe knyttet til underavdeling for intervjuundersøkelser. Metodegruppa er i dag knyttet til avdelingen for datafangst og fellestjenester (inkl. IT). Både Metodegruppa og Sosiodemografisk forskningsgruppe var hovedsakelig beskjeftiget med å analysere mikrodata. I motsetning til hva lovutvalget gir uttrykk for hadde med andre ord forskningen på mikrodata minst like stor vekt på 70/80/90-tallet som den har hatt etter tusenårs-skiftet.

Sent på 70-tallet ble den opprinnelige Forskningsavdelingen og Sosiodemografisk forskningsgruppe slått sammen, mens en forskningsgruppe for energi og miljøspørsmål ble inkludert tidlig på 80-tallet. Etter dette ble Forskningsavdelingen organisert i fire seksjoner; offentlig økonomi, mikroøkonomi, makro, og energi og miljø. Men selv om en større del av virksomheten forsket på mikrodata var det fortsatt bare en beskjeden del av produksjonen som ble utsatt for kvalitetssikring gjennom internasjonal publisering. Dette

endret seg på slutten av 80-tallet da daværende forskningsdirektør Olav Bjerkholt etterhvert stilte krav om at ansatte i Forskningsavdelingen måtte kvalitetssikre sine arbeider ved publisering i anerkjente internasjonale tidsskrift. På grunn av Finansdepartementets tradisjonelle etterspørsel etter og fokus på prognosevirksomhet har imidlertid denne aktiviteten overlevd uten de samme kravene til kvalitetssikring, og derfor har analysene av mikrodata stått for den overveldende delen av publiseringer i internasjonale tidsskrift tilbake til 90-tallet. Slik er det også i dag. Likevel virker det som om Statistikklovutvalget tillegger denne delen av virksomheten mindre betydning sammenlignet med den vekt som legges på bruk og vedlikehold av makroøkonomiske modeller. Det er underlig, fordi en betydelig del av mikroanalysene bidrar med kvalitetssikret kunnskap både om effekter av faktiske og hypotetiske politikktiltak og mer beskrivende fortolkninger av statistikkene.

### BEGRUNNELSEN FOR FORSKNING I SSB

Den sentrale begrunnelsen for forskningsaktivitet i SSB er, som også blir påpekt av Statistikklovutvalget, tilbakevirkning til statistikken. Hva skal menes med tilbakevirkning til statistikken? Det betyr at forskningen skal bidra til metodeutvikling, kvalitetsøkning, videreutvikling og formidling av statistikken. Som det framgår av Code of

Practice fra Eurostat, som SSB er underlagt, skal offentlig statistikk kvalitetssikres. Forskningsaktivitet knyttet til data som danner grunnlag for offentlig statistikk er en viktig del av kvalitetssikringen. Forskningen kan dessuten bidra til å peke på behovet for ny statistikk og nye måter å lage statistikk på. Forskning skal også bidra til å gi en mer helhetlig framstilling av samfunnsutviklingen ved å kombinere forskjellige statistikker, og på den måten forsøke å se hele samfunnet i sammenheng. Men i motsetning til hva lovutvalget synes å tro går dette selvsagt langt utover det å sette statistikken inn i en nasjonalregnskapssammenheng. Koblinger av forskjellige datakilder med mikrodata gir kunnskap langt utover det et nasjonalregnskap kan gi. Dessuten preges Nasjonalregnskapet av målefeil og mangler i primærstatistikkene som blir underfokuseret i den makroøkonomiske forskningen.

Den etablerte forskningen på mikrodata har stort potensial for å bidra til kvalitetssikring, videreutvikling og formidling av statistikkene. Det organisatoriske skillet mellom statistikk og forskning har imidlertid virket som en hemsko på samspillet mellom statistikk og forskning; tilbakevirkning til statistikken har begrenset seg til tilfeldig og lite systematisk samarbeid mellom enkeltpersoner i forsknings- og statistikkavdelingene. Hvis Statistikklovutvalget hadde valgt å bruke tilbakevirkning til statistikken som hovedbegrunnelse for forskningsvirksomheten i SSB, burde utvalget ha diskutert alternative måter å organisere dagens forskning i SSB på; ikke minst fordi omorganiseringen av Forskningsavdelingen, som ble igangsatt i 2017 av tidligere direktør Christine Meyer, tok kravet om tilbakevirkning til statistikken på alvor ved å kreve at alle forskere i SSB måtte bruke minst 20 prosent av arbeidstiden på statistikktilknyttede oppgaver. Lovutvalget kommenterer overraskende nok ikke disse planene og heller ikke den grundige evalueringen av Forskningsavdelingen som ble gjort av noen av Norges fremste samfunnsøkonomer i Bye-utvalget. Det er ikke tillitvekkende; ikke minst fordi medlemmene av Statistikklovutvalget, bortsett fra lederen, dessverre ikke kan dokumentere samfunnsøkonomisk forskerkompetanse i form av publiseringer i internasjonale tidsskrift. Derfor er det også lite tillitvekkende at utvalgslederen aksepterte et tillegg til mandatet om evaluering av forskningsvirksomheten etter at utvalget var kommet i gang med utvalgsarbeidet på grunnlag av det opprinnelige mandatet. Utvalget kan dessverre ikke sies å ha vært sammensatt av personer som kunne gi en kompetent vurdering av tilleggs-mandatet om forskningsvirksomheten.

Utvalget peker på at en betydelig del av forsknings- og analysevirksomheten til SSB retter seg mot Finansdepartementet, andre departement og partene i arbeidslivet gjennom bl.a. lederskap av TBU. De stiller spørsmål ved om denne virksomheten – særlig den som omfatter modeller, konjunkturanalyser og prognoser – fortsatt skal foregå i SSB, eller om den bør skilles ut og legges til en annen institusjon. Utvalget gir uttrykk for at de ser både fordeler og ulemper med å ha denne virksomheten lagt til landets statistikkbyrå, men tilbyr bare en overfladisk drøfting av ulempene knyttet til politisk overstyring mens de spekulative ikke-testbare antakelser bak enhver prognose bagatelliseres («prognoser vil ofte/normalt oppfattes som mer usikre enn statistikk»). Utvalget gir heller ikke uttrykk for noen betenkeligheter ved SSBs sentrale rolle i TBU og det såkalte trepartssamarbeidet. Å være leverandør av lønnsstatistikk til TBU er naturligvis uproblematisk, men det er høyst problematisk at SSB er en aktiv aktør i politikktutforming til TBU. SSB bør ikke sette sitt faglige stempel på forslagene fra TBU, men etterstrebe å være en nøytral aktør i politiske spørsmål. Viss ikke vil tilliten til statistikkene også kunne bli svekket.

Det ligger i sakens natur at forutsetninger om den framtidige utviklingen av demografiske og økonomiske faktorer ikke bare er usikre i statistisk forstand; de er i tillegg basert på ikke-testbare spekulasjoner. Vi vet ikke, vi tipper. Befolkningsprognosene og bruken av dem for å anslå kostnader ved innvandring og de økonomiske effektene av en eldre befolkning er velkjente eksempler. Når en skal si noe om hvordan befolkningens størrelse og sammensetning utvikler seg 50-100 år fram i tid, så må en si noe om utviklingen av dødelighet. Veldig usikkert. En må si noe om fruktbarhet. Veldig usikkert. En må si noe om hvor stor innvandringen og utvandringen blir. Alt dette er svært usikkert. Slik har det alltid vært. Det viser historien. Det er faktisk utfordrende nok å gi en presis beskrivelse av hvordan den historiske befolkningsutviklingen har vært. Tilsvarende gjelder for prognoser for sentrale makroøkonomiske indikatorer, men her er utfordringene betydelig mer komplekse enn for befolkningsprognosene. Den anerkjente canadisk-amerikanske økonomen John Kenneth Galbraith kommenterte økonomisk prognosevirksomhet på følgende måte: “The only function of economic forecasting is to make astrology look respectable”. Tilsvarende skepsis ble uttrykt av et knippe kjente europeiske økonomer med Richard Blundell i spissen i et innlegg i the Guardian 21. desember 2017: “Most economists are not astrologers trying to forecast the future, nor priests to the market gods. We analyse vast amounts of data to help

design better policy”. Den siste setningen gir en pekepinn på hva forskning i et statistikkbyrå bør fokusere på, men i tillegg bør forskningsvirksomheten organiseres på en måte som sikrer mest mulig effektiv tilbakevirkning til statistikken.

Statistikklovutvalget foretar imidlertid ingen faglig kritisk drøfting av prognosevirksomheten, selv om utvalget erkjenner at det kan være ulemper ved å plassere slik virksomhet i et statistikkbyrå. Siden prognosevirksomheten i liten grad kan begrunnes med tilbakevirkning til statistikken foreslår lovutvalget at SSB skal ha et todelt samfunnsoppdrag, der de to delene har lite med hverandre å gjøre. Det er det eneste landet i hele verden som i så fall vil få det – det burde lede til ettertanke at bare Norge eventuelt velger å inkludere et utredningsinstitutt i det offentlige statistikkbyrået. Koblet mot manglende uavhengighet i faglige spørsmål, som utvalget på merkelig vis synes å mene er annerledes for forskningsvirksomheten enn for statistikkvirksomheten, er det grunn til å tro at dette kan være i strid med kravene til uavhengighet i EU-forordningen som SSB er underlagt.

#### KVALITETSSIKRING

I diskusjonene som fulgte den planlagte omorganiseringen av Forskningsavdelingen i 2017 kunne det noen ganger synes som om mikrobaserte samfunnsøkonomiske studier ikke hører inn under samfunnsoppdraget til SSB. Det underlige er at samfunnsoppdraget har blitt knyttet til spådommene basert på makromodellene, selv om disse analysene ikke er gjenstand for kvalitetssikring i anerkjente internasjonale tidsskrift. I stedet er det en vanlig oppfatning blant økonomer som arbeider med prognoser at brukerne i departementene tar seg av kvalitetssikringen. Det samme mener Statistikklovutvalget. Selv om det er mange dyktige økonomer i departementene har de hverken den relevante spisskompetansen eller oppnår den treningen som skal til for å holde seg oppdatert i både teori- og metodeutviklingen i økonomifaget. Rettesnoren for samfunnsøkonomisk forskning er kvalitetssikring ved publisering i anerkjente internasjonale tidsskrift, der analysene blir kritisk vurdert av eksperter på området. Fagfellevurderingen i internasjonalt anerkjente fagtidsskrift er langt fra perfekt, men det er den beste metoden vi har for å finne svakheter og få forslag til forbedringer. Men dette krever at forskere, enten de arbeider ved universitetene eller i andre forskningsinstitusjoner, deltar i internasjonalt forskningssamarbeid, er bedømmere av artikler for anerkjente tidsskrift og sikrer kvalitet av egen produksjon gjennom

internasjonal publisering. Kvalitetssikring ved publisering i anerkjente internasjonale tidsskrift er en selvfølge ved universitetene og ble også understreket av et ekspertutvalg i NFR som advarte mot at forskning av lav kvalitet kan være til større skade enn gagn, selv om forskningstemaene er aldri så relevante. Dette ble også støttet av rektorene ved universitetene i Oslo, Bergen og NTNU som skrev følgende i innlegget «Ingen nytte uten kvalitet» i Aftenposten tirsdag 7. januar 2017: «Ekspertgruppen er forbilledlig klar på at vi ikke kan tillate oss å rensere på kravet om høy kvalitet dersom forskningen skal kunne bidra med kunnskap i utvikling av politikk, omstilling og innovasjon i næringslivet og i offentlige tjenester, samt trygg forvaltning. Ekspertgruppen tar dermed også et helt nødvendig oppgjør med et utdatert syn som skiller mellom forskningens kvalitet og relevans».

Derfor burde kvalitetssikring gjennom internasjonal publisering være et selvsagt krav til forskningsvirksomheten i SSB. Også lovutvalget har kommet til at «Publisering i vitenskapelige tidsskrifter er en god måte å sikre kvaliteten på analysene», men så legger utvalget til at «Prognoser kan evalueres ut fra hvor godt de treffer, men for anvendte analyser er møtet med og tilbakemelding fra brukerne antagelig vel så viktig». Et viktig formål med prognoser er selvsagt treffsikkerhet, men problemet er at SSBs prognoser ikke er mer treffsikre enn prognosene fra OECD, Bankforeningen, Forretningsbankene eller den naive metoden gitt ved «den økonomiske veksten i år blir som i fjor» (Bjønnes m fl, Økonomiske Analyser 9/98). Ved siden av å gi spådommer er siktemålet med prognosene til SSB å gi analyser av utviklingen til norsk økonomi. Derfor burde de spådomsbaserte analysene utsettes for samme kvalitetssikring som annen samfunnsøkonomisk forskning, mens lovutvalget altså hevder at «møtet med og tilbakemelding fra brukerne antagelig er vel så viktig». På hvilken måte det sikrer en uhildet kvalitetssikring er uklart. Her er rektorene ved de tre største universitetene forbilledlig klare når de skriver «Ekspertgruppen tar dermed også et helt nødvendig oppgjør med et utdatert syn som skiller mellom forskningens kvalitet og relevans».

Det er selvsagt ikke noen motsetning mellom internasjonal publisering og aktualitet og relevans for norske forhold. Det viser mange prosjekter i Forskningsavdelingen med stor relevans for Norge, som også har gitt internasjonal publisering i anerkjente tidsskrift. Selv om analysene er begrenset til norske kommuner. Men uansett hvem som er oppdragsgiver er det viktig at leveransene er kvalitets-sikret. Det betyr ikke nødvendigvis at en rapport på norsk



behøver å oversettes for å bli publisert i et internasjonalt tidsskrift, men at lignende arbeider har vært eller blir gjenstand for kvalitetssikring gjennom internasjonal publisering. Forskere som publiserer jevnt og trutt i anerkjente internasjonale tidsskrift vil også ha nødvendig kompetanse og forståelse for viktigheten av å forholde seg til tilsvarende kvalitetskrav til arbeid som publiseres på norsk. At forskere har dokumentert høy kompetanse gjennom publisering i anerkjente internasjonale tidsskrift er betryggende i seg selv, mens det er grunn til å frykte at forskere som sjelden eller aldri publiserer i anerkjente internasjonale tidsskrift produserer resultater med lav vitenskapelig kvalitet. Slike arbeid kan bidra til at politikerne tar gale beslutninger og dermed være «til større skade enn gavn i samfunnet». Da er det grunn til å spørre hva utvalget mener med «for anvendte analyser er møtet med og tilbakemelding fra brukerne antagelig vel så viktig». Uansett hva som menes er det problematisk at tilbakemeldinger fra brukere med særinteresser vurderes som «vel så viktig» som publisering i vitenskapelige tidsskrift. Tilbakemeldinger fra brukere er selvsagt både viktige og interessante, men de kan ikke erstatte fagfellevurdert kvalitetssikring.

Som påpekt av ekspertutvalget til NFR kan «relevant forskning med lav vitenskapelig kvalitet være til større skade enn gavn i samfunnet». Modellanalyser som i liten grad utsettes for kritisk evaluering gjennom kvalitetssikring i internasjonale tidsskrift er eksempler på SSB-analyser som hevdes å være spesielt relevante. Vi vet imidlertid lite om hvilken betydning de mange kontroversielle forutsetningene bak modellanalysene har for konklusjonene. Derfor er det uheldig at modellanalysene gis legitimitet som forskning i SSB. Bruken av befolkningsprognosene og de makroøkonomiske modellene er eksempler på aktiviteter i Forskningsavdelingen som rammes av denne kritikken. Modellene og anvendelsene av dem utsettes i beskjeden grad for faglig kritikk ved publisering i anerkjente internasjonale tidsskrift. Dessuten vises det liten vilje til å vise fram de kontroversielle forutsetningene som ligger til grunn for prognosene basert på disse modellene. Dessverre ser det ut til at både interne og eksterne brukere av prognosene tar det som gitt at prognosene er kvalitetssikret fordi de blir produsert av forskere i Forskningsavdelingen i SSB. Uhildet internasjonal kvalitetskontroll er nødvendig for å redusere muligheten for at SSBs forskningsvirksomhet blir misbrukt til politiske formål. I en rekke avisinnlegg og intervjuer har sjeføkonomene i NHO og LO og enkelte politikere vist liten respekt for SSBs uavhengighet og hatt krav til hvilke metoder SSB skal bruke for å løse sitt samfunnsoppdrag. Problemet er at politisk innblanding

kan svekke den faglige tilliten til SSB. Den enkleste og mest effektive måten å løse dette dilemmaet på er å flytte modell- og prognosevirksomheten ut av SSB. Det er denne virksomheten lovutvalget kaller utredning og som utvalget mener kan vurderes å bli erstattet av et uavhengig utredningsinstitutt (side 101, NOU 2018:7).

Ved å flytte utredningsvirksomheten (prognosevirksomheten) ut av SSB oppnår en både å gjøre forskningsvirksomheten mer relevant, og å styrke analysevirksomheten i statistikkavdelingene. Dermed vil en kunne oppnå mer utfyllende fortolkninger av de forskjellige statistikkene og en forbedret framstilling av definisjoner og forklaring av problemer ved sammenligning over tid i «Om statistikken». For mange av statistikkene er dagens utgave av «Om statistikken» mangelfull. Men i framtiden må forskerne i SSB kunne forventes å bidra til forbedringer av innholdet i «Om statistikken»; blant annet med henvisninger til relevante forskningsarbeider. Dessuten bør forskningsvirksomheten i større grad enn i dag ta initiativ til utvidelser og kvalitetsheving av statistikkene. For større prosjekter bør dette gjennomføres ved etablering av felles prosjektgrupper på tvers av avdelingene. Disse grepene vil kunne gi betydelig økning både i produktiviteten og kvaliteten på forskningen og statistikkene som produseres i SSB.

#### UAVHENGIGHET

Statistikklovutvalget foreslår følgende bestemmelse om oppgavene til Statistisk sentralbyrå:

«Statistisk sentralbyrå er den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge. Statistisk sentralbyrå skal også drive med forskning og analyse. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om disse oppgavene. Statistisk sentralbyrå kan påta seg andre oppgaver i den grad disse understøtter virksomheten som nevnt i første og andre ledd.»

Spørsmålet er om ikke denne bestemmelsen kommer i konflikt med Artikkel 5a i EU-forordningen fra 2015, hvor det blant annet står følgende: “Within their national statistical system, Member States shall ensure the professional independence of officials responsible for the tasks set out in this Regulation. To that end, the heads of NSIs shall act in an independent manner while performing their statistical tasks; and neither seek nor take instructions from any government or other institution, body, office or entity”.

Konflikten i 2017 mellom ledelsen i SSB og Finansministeren/Finansdepartementet, som førte til at SSB-direktør Christine Meyer ble presset til å trekke seg fra stillingen, burde ha vært en vekker for Statistikklovutvalget. I stedet velger utvalget å ignorere denne hendelsen, selv om det kan være den alvorligste krenkelsen av SSBs uavhengighet gjennom historien. Derfor er det heller ikke spesielt overraskende at utvalget ser større fordeler enn ulemper med at en betydelig del av forsknings- og analysevirksomheten til SSB retter seg mot Finansdepartementet og TBU, selv om mye av denne virksomheten er av normativ karakter og derfor kan undergrave tilliten til SSBs øvrige produksjon. LOs tidligere sjefsøkonom og medlem av TBU, Stein Reegård, trekker fram SSBs nære tilknytning til Finansdepartementet og TBU i boka «Nasjonaløkonomi, En guide til økonomisk politikk» som et ideal: Forskningsavdelingen «har gjennom oppgaver for regjering og Storting og andre institusjoner medvirket til et Finansdepartement med sterkere stilling i samfunnet enn i kanskje noe land. Det kan dermed ha bidratt til at norsk økonomi framstår som svært vellykket i internasjonal sammenheng. SSB har også hatt en sentral rolle i tenkningen bak trepartssamarbeidet i arbeidsmarkedet samt «vedlikehold» av et system for lønnsdannelse som «alle» framhever som et norsk fortrinn».

Det problematiske med utsagnet til Reegård er at SSB sees på som et nyttig verktøy for politiske institusjoner, ikke minst Finansdepartementet og TBU, mens en mulig konflikt mellom Finansdepartementets detaljstyring av prognosevirksomheten og målet om uavhengighet ikke berøres. Det problematiske med denne praksisen ble presist uttrykt av tidligere forskningsdirektør Kjetil Telle

under høringen i KK-komiteen på Stortinget: «Vil de vise at flyktninger er dyre, så bestiller de en analyse med DEMEC. Vil de vise at flyktninger er bra for norsk økonomi, i all fall bedre enn arbeidsinnvandring, så bestiller de en analyse med KVARTS». Det er oppsiktsvekkende at Statistikklovutvalget ikke kommenterer Telles svar under KK-høringen. I stedet gir utvalget støtte til tidligere praksis hvor Finansdepartementet har rett til å instruere SSB, slik at de kan få de svarene de ønsker. Med SSBs kvalitetsstempel på. Dette bekreftet også Finansdepartementets ekspedisjonssjef Amund Holmsen i et møte med Bye-utvalget. Jeg siterer fra innlegg fra Torfinn Harding og Magne Mogstad i Dagbladet, 12. januar 2018 (<https://www.dagbladet.no/kultur/uavhengigheten-ma-sikres/69331726>): «Holmsen pekte på to grupper som bestiller oppdrag hos SSB: De som lurar på noe og de som vet hva de vil, og bare vil «låne» SSBs varemerke. Arbeiderpartiet bestilte for eksempel en beregning av skatteendringer basert på en SSB-modell. Den ble presentert som forholdet mellom effektivitet av skattelette mot offentlige utgifter. Holmsen konkluderte med at bestiller nok vet at for eksempel bedriftsskatter ikke er modellert inn i Kvarts og at resultatet vil reflektere dette». Men som Telle påpekte i høringen i Stortinget kan slike bestillinger bidra til å svekke tilliten til SSBs kjernevirksomhet. For å unngå det bør forsknings- og analyseaktivitet som ikke bidrar til å styrke kvalitet og utvikling av statistikkene flyttes ut av SSB. Dessuten er det uheldig at den mest aktive brukeren av SSB også har det formelle eierskapet til institusjonen. Siden SSB skal være en uavhengig kunnskapsbedrift vil det være mer naturlig at SSB, på samme måte som universitetene, i framtiden blir underlagt Kunnskapsdepartementet.

# Samfunnsøkonomene inviterer til høstkonferanse

tirsdag 25. september 2018, Grand Hotel, Oslo

## Teknologiskift, en trussel eller nøkkelen til det gode liv?

Konferansen vil sette søkelys på teknologiskift og digitaliseringens effekter i arbeidsmarked og produksjon.

- Effekter av ny teknologi i et historisk perspektiv. Hva kan vi lære av fortidens omveltninger?
- Hvordan sikre jobb til alle i fremtiden? Hvordan sikre at folk har noe å leve av i fremtiden?
- Hvor mye investerer bedrifter i Norge og andre land i digitalisering? Planlegger de å redusere sysselsettingen?

Det foreløpige programmet inneholder foredrag av

Simen Markussen, seniorforsker ved Frischsenteret  
Ragnar Torvik, professor ved NTNU  
Ingrid Haaskjold, rådgiver i Norges Bank

Detaljert program med flere foredragsholdere kommer senere.

Konferansested er Grand Hotel i Oslo. Programmet begynner kl. 13.00.  
Enkel mat blir servert fra 12.30. Vi avslutter med fingermat og drikke fra kl. 17.00 frem til ca. 18.30.

Følg med på [www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no) for mer informasjon og sett av dagen!

Vel møtt til faglig påfyll og samvær!

Vennlig hilsen programkomiteen  
Eivind Bernhardsen, Rolf Brunstad og Kjersti-Gro Lindquist



STEIN REEGÅRD  
seniorrådgiver i LO

EUs Statsstøtteregler:

## Søvndyssende, men inngripende

*EU og dermed EØS-avtalens regelverk for statsstøtte er kanskje det økonomiske-politiske styringstiltak her til lands som opplever minst oppmerksomhet målt mot sin voksende betydning.*

*Overnasjonalitet krever jus, men det er viktig for økonomene å følge med på hvordan det gjøres og hvordan det eventuelt kan forbedres. Rettslig dynamikk fortrenger lett utredning og analyse*

I utgangspunktet skulle EUs statsstøtteregler forebygge uheldig proteksjonisme i handelen med varer mellom land. Nå regulerer de også tjenesteyting og har dermed virkning for organiseringen av offentlig sektor i medlemslandene. Statsstøtteområdet er et eksempel på at EØS-avtalen har medført «rettsliggjøring» av et nytt område, som allerede har, og i økende grad kan få, paralleller også i annet internasjonalt regelverk som WTO og TISA<sup>1</sup>.

Jurister er høyt på banen og dominerer den praktiske forvaltning innen statsstøtteområdet. Økonomene synes å holde seg beskjedent i bakgrunnen, kanskje som en følge av at regelstyring er et alternativ til andre styringsmekanismer som er mer på økonomenes hjemmebane: offentlige budsjetter, skatter, prisme mekanismer og konsekvensutredninger.

Denne kommentaren er først og fremst ment å si litt om utviklingen i bruk og tolkning av statsstøttereglene

<sup>1</sup> World Trade Organisation og den tilknyttede, men mindre Trade in Services Agreement

overfor EØS-området og antyder samtidig områder innenfor økonomifaget med betydelige unyttede forsknings- og analysemuligheter.

### BAKGRUNN

EØS-avtalen dreier seg om organisering av økonomisk integrasjon og samarbeid over landegrensene med sikte på vekst og sysselsetting for en stor og mangfoldig gruppe land.

Avtalen innebærer et felles regelverk for samhandelsvirkende statsstøtte i hele EØS-området, inkludert de tre EFTA-landene med unntak for landbruk og fiske. Det er EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som skal føre tilsyn med at EFTA-landene følger dette regelverket. ESA skal ha en tilsvarende, men selvstendig rolle, og tilstrebe den samme praksis som EU-Kommisjonen utøver internt i EU. ESAs avgjørelser kan bestrides og bringes

inn for EFTA-domstolen. Dette er en parallell til prosessen på EU-siden med henholdsvis Kommisjonen og EU-domstolens rolle.

Kjernen i EU-samarbeidet har helt fra 1950-tallet vært utviklingen av samhandel. Først med nedbygging av handelshindre for industrivarer, og senere slik at økonomien på bredere basis skulle fungere grenseoverskridende, mer lik en nasjonal økonomi. Parolen om «de fire friheter» henspiller på større og mer uhindret flyt også av kapital, tjenester og arbeidskraft, i tillegg til industrivarer.

Hovedhensikten med Norges tilslutning til EØS-avtalen var å oppnå samme markedsadgang for norsk næringsliv og norske forbrukere som det EU-land har, men uten å bli medlem av EU. De viktigste elementene i næringsvirksomhetens økte bevegelighet på tvers av land kan stikkordsmessig sies å være:

- Fravær av toll, kombinert med langsiktig nedbygging av tekniske hindre for handel, gjennom standardisering av produkter og deres markedsføring
- Innbyggeres samme rett til næringsutøvelse og arbeid i et hvilket som helst medlemsland uansett landbakgrunn
- Likestilt tilgang til finansmarked og mulighet for eierskap og investeringer

Samarbeidets kjerne er langt på vei å «regulere» seg fram til at landegrenser i avtakende grad også fungerer som økonomiske grenser.

De fire friheter skal gi befolkning og næringsliv tilnærmet like økonomiske rettigheter, og beskytte dem mot forskjellsbehandling og hindre basert på landbakgrunn.

#### STATSSTØTTE SOM HANDELSHINDRING

Statlige støttetiltak er en normal og veletablert del av virkemidlene for den økonomiske politikken i de fleste land. Med statsstøtte forstås direkte tilskudd og subsidier, men også unntak fra skatt eller statlig «rabatt» på andre økonomiske forpliktelser som næringsdrivende vanligvis er underlagt. Også EU-retten og dermed EØS-avtalen aksepterer i utgangspunktet statsstøtte som en del av den økonomiske politikk som det er opp til nasjonale myndigheter å forvalte, så lenge den ikke bryter med andre deler av EØS-avtalen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Se dog de to måter å definere statsstøtte på i et senere avsnitt; note 19 og 20

Det er samtidig lett å forstå at en utstrakt og uregulert bruk av statsstøtte i enkeltland kan «motarbeide» den samhandel fellesskapet skal fremme gjennom nedbygging av toll og andre handelshindre landene imellom. Statlige subsidier kan ha liknende virkning som toll for å «skjerme» en bedrift og nasjonale arbeidsplasser. Innen et frihandelsområde er det således behov for felles regler for den statsstøtte som påvirker samhandelen. Ikke bare kan «ustyrlig» statsstøtte i lengden gi effektivitetstap og uheldig belastning på statsbudsjettet. Det kan også skape utrygghet for handelen og dermed bedriftenes planlegging og investeringer.

Spillerommet for norsk statsstøtte og det overnasjonale regelverkets betydning var et sentralt tema under forhandlingene om EØS. I presentasjonen av forhandlingsresultatet ble det fremhevet at norsk næringsliv ville ha fordel av at innslaget av statsstøtte i andre land ble regulert. Videre ble det pekt på at EU, som følge av avtalen, ikke rettmessig ville kunne sette i gang anti-dumping-prosesser mot Norge (NOU 2012:2).

I Næringsutredningen som kom i 1996 er det hensynet til proteksjonisme og «stabilitet i rammebetingelsene» som trekkes fram når man diskuterer statsstøtte<sup>3</sup>:

*«Bruk av statsstøtte til næringslivet begrenses både av EØS-avtalen og WTO-avtalen. EØS-avtalen innebærer at landene i mindre grad enn tidligere kan bruke statsstøtte til å skjerme deler av eget næringsliv.» .....*

*..... EØS-avtalen bidrar til mer stabile rammevilkår for de deler av norsk næringsliv som konkurrerer på det europeiske markedet.*

I Norges vedtak om tilslutning til EØS i 1992 var det ingen omtale av statsstøttereglenes betydning for organisering av offentlig sektor, men mer om tjenester generelt<sup>4</sup>:

*«EØS-avtalen vil sikre at norske tjenesteproduserende næringer vil kunne yte tjenester innenfor hele EØS-området på samme vilkår som sine europeiske konkurrenter. På samme måte vil tjenesteprodusenter i andre EØS-land kunne yte sine tjenester i Norge. Likeartede regler for tjenesteytere i hele EØS-området vil gi oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet.»*

<sup>3</sup> NOU 1996:23

<sup>4</sup> St.prp nr 100 1991-92



I stortingsmeldingen om konkurransepolitikk<sup>5</sup> het det i 2004:

«.. Støttereglene skal bidra til å sikre at aktørene i det indre marked stilles overfor forutsigbare konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Ved å kontrollere tildeling av støtte gjennom felles regelverk unngår man også subsidiekappløp mellom EØS-statene. «...

Så sent som i den nevnte EØS-utredningen fra 2012 var ikke konsekvensen av statsstøttereglene for innretningen av offentlige tjenesteyting analysert. Offentlig sektor var nok et tema, men da mest uttrykkelig med tanke på markedet for offentlige innkjøp.

#### ENDRING OVER TID SOM FØLGE AV RETTSLIG OG POLITISK DYNAMIKK

EØS-avtalen innførte, fra 1992 med virkning også for Norge, en del av det som hadde vært EU-rett om statsstøtte fra 1957. Dermed ble et nytt element innført i norsk økonomisk politikk. I følge EØS-utredningen<sup>3</sup> 20 år senere har betydningen av statsstøttereglene blitt større enn ventet og har utviklet seg til å bli et stort arbeidsområde for den overnasjonale tilsynsmyndigheten ESA

I et bidrag til denne EØS-utredningen skrev en professor i jus og en i samfunnsøkonomi sammen (Hjelmeng og Sørgeard 2011) bl.a.:

«Siden EØS-avtalens ikrafttredelse må statsstøttereglene sies å ha utviklet seg ekspansivt, i den forstand at mange områder noe overraskende er trukket inn under regelverket. Dette gjelder blant annet skatter og avgifter, der en generell holdning i 1994 var at disse var lite berørt av avtalen, noe som i ettertid har vist seg å være en undervurdering.»<sup>6</sup>

Ut fra forutsetningene for både EØS-avtalen og EUs indre marked var skatt og offentlig eierskap noe som ikke skulle reguleres på overnasjonalt nivå. Om valg av type eierskap i næringsvirksomheten heter det i artikkel 125:

«Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten»

Autonomien for enkeltlandenes innretning av eierskap har dog ikke vært ment å tillate statlig eierskap med «subsidiierende» påvirkning av samhandel. Eierkapital på andre

<sup>5</sup> St.m. nr.15 2004-2005

<sup>6</sup> Hjelmeng og Sørgeard (2011)

betingelser enn markedsvilkår kan f.eks ha like stor støtteeffekt som direkte tilskudd eller skattefritak<sup>7</sup>:

«Fordelsbegrepet tolkes vidt og omfatter i utgangspunktet alle økonomiske fordeler som tildeles et foretak, og omfatter både subsidier, som tilskudd, og fritak fra økonomiske byrder som normalt belaster virksomhet. Støtte kan også ta form av en statlig garanti, da dette innebærer en konkret risiko for at statens ressurser skal forbrukes.»

EØS-utredningen NOU 2012: 2 avspeiler noe av dette mangfoldet når man kort oppsummerer bildet fram til 2011:

«Gjennom årene har det vært en rekke saker der norske støtteordninger har vært gransket av ESA, og noen av dem har også endt i EFTA-domstolen. I en del saker er det konstatert ulovlig støtte. Men hovedbildet er at de støtteordninger som norske myndigheter har ansett særlig viktige som oftest har kunnet la seg videre- eller gjennomføre, om enn noen ganger i justert form. Det gjelder for eksempel den differensierte arbeidsgiveravgiften, fritaket for elavgift for kraftkrevende industri og støtten til utvikling av CO<sub>2</sub>-rensing på Mongstad og Kårstø.»

I starten var konfliktsakene dominert av industriell virksomhet, også gjennom områder som forskning og utvikling (FoU), innovasjon og regional- og sektorstøtte. Regelverket har utviklet seg gjennom en kombinasjon av nye vedtak, nye retningslinjer basert på eksisterende vedtak og gjennom rettspraksis.

#### SAMHANDELSKRAVET SOM BLE BORTE?

Overnasjonal regulering av et såvidt komplisert fenomen som statsstøtte, må nødvendigvis bli krevende, særlig når man står overfor et stort antall land med ulik bakgrunn og økonomisk struktur. Det stilles store krav til regelverket som utformes. Det skal opereres på mange ulike språk, og både beslutnings- og forvaltningsprosessene blir krevende. Mange interesser og et uforutsigbart antall saker kan meldes inn.

Tjenesteyting er den del av økonomien som vokser mest, både i Norge og EØS-området ellers. Internasjonal handel med tjenester har også gjennomgående kommet senere i tid enn handel med varer. Gjennom etableringen av det «indre marked» i det «nye» EU/EØS, ble tjenester gjenstand for ambisjoner om mer handel. Dette har også sin parallell i tilsvarende utvidelser i bredere, globale avtaler

<sup>7</sup> ESA s hjemmeside om "State Aid" per april 2018

på tjenesteområdet. Tjenesteyting har altså lenge vært mer skjermet for utenlandsk konkurranse og mer gjenstand for nasjonal utforming og regulering enn hva vareproduksjonen har vært.

En særlig utfordring er regulering av offentlig virksomhet, da denne i mange land i dominerende grad består i tjenesteproduksjon. Særlig på de store vekstområdene helse, omsorg og utdanning kan landene ha ulik oppgavefordeling og grensesnitt mellom marked, stat og andre kollektive løsninger.

Det er mange mellomformer og kombinasjoner av ulike typer eierskap. Den offentlige sysselsettingsandelen i de nordiske land er omtrent dobbelt så høy som i Tyskland. Men også i Tyskland er helse og utdanning dominert av politisk styrt produksjon og etterspørsel. Den store forskjellen i nasjonalregnskapene reflekter nok mest ulike måter å «gjøre det på». Store institusjonelle forskjeller gjør det vanskelig å ha felles overnasjonale regler for grenseflaten mellom «stat og marked».

Når statlig eller annen form for kollektiv finansiering av velferden forstås som en mulig del av statsstøttebegrepet, vil slike tjenester bli gjenstand for mer og mer tilsyn og kontroll på EU- og EØS-nivå. I Norge fikk dette et håndfast uttrykk da ESA i 2015<sup>8</sup> kom med et generelt forslag om å innføre selskapskatt samt å avskaffe konkursimmuniteten i den delen av offentlig virksomhet som møter markedskonkurranse. Uten slike tiltak vil kommersielle aktører som både betaler skatt og mangler statsgaranti for kapital få en konkurranseulempe. Det en hadde i tankene var ikke den offentlige næringsvirksomheten som vi særlig kjenner fra infrastrukturtenestene (energi, post-, tele- og annen samferdsel). Der er slik «likestilling» allerede ivaretatt gjennom egen foretaksorganisering. Bekymringen gjelder det en kan kalle mer blandet tjenesteyting. En liste over saker ESA har tatt opp overfor norske myndigheter de senere år illustrerer karakteren av deres økende oppmerksomhet om ulike typer offentlige tjenester:

- Sykehusapotekene i 2008
- Sykehuskjøkkenet ved Haukeland i 2010
- Den offentlige tannhelsetjenesten i 2012
- Innovasjon Norge i 2013
- Sikkerhetskurs ved videregående skole 2013
- Treningssenter i Nordland 2013

For å trekke grensen mellom lovlig og ulovlig statsstøttet tjenesteyting, har de berørte aktører behov for et oppdatert

<sup>8</sup> Brev til Næringsdepartementet 15. desember 2015

regelverk å forholde seg til. En egen omfattende utredning for Næringsdepartementet beskriver status og viktige utviklingstrekk ved forståelse av marked og «ikke marked»<sup>9</sup>. I utgangspunktet skulle statsstøttereglene ikke hindre medlemslandenes autonomi hva angår grunnleggende velferdstjenester. Men organisasjonsformene varierer mye mellom land og er gjenstand for fortløpende endring. Økonomien spesialiseres gjennom mer innkjøp av tjenester både under privat og offentlig eierskap. Reglene for statsstøtte synes å ha blitt svært omfattende, men samtidig mer omtrentlige for å håndtere reguleringsoppgaven for et slikt mangfold.

I Norge har vi fra ESAs side fått «inngrep» både rettet mot sykehus og videregående skole, idrett og kultur. Det synes også klart at utleie av bygg og grunn, parkering og lignende ofte vil fremstå som markedsrettet selv om eierskapet ligger hos produsenten av de «grunnleggende velferdstjenestene» (Hjelmeng-utvalget (2018) Norske kommuner og andre offentlige myndigheter er pålagt en omfattende meldeplikt til ESA for de mange aktiviteter som kan tenkes å falle inn under «ulovlig statsstøtte». I registeret for slik støtte var det per april 2018 innmeldt ca 3700 saker (Brønnøysundregistrene 2018).

Ut fra hovedhensikten med EØS-avtalen om å regulere eller sikre grensekryssende aktivitet er hovedkriteriet for statsstøttereguleringen graden av samhandelsvirkning. I EØS-avtalens artikkel nr. 61 heter det da også (i norsk utgave):

*Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EUs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.*<sup>10</sup>

Den sentrale premiss om virkning for «samhandel» synes imidlertid å ha blitt utvannet over tid gjennom rettspraksis. I saken om et treningssenter i Nordland i 2013 var dette kommet langt i tilsynsmyndighetens (ESA s) konklusjon:<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Avgrensningsbegrepet er «EØS-rettslig økonomisk aktivitet»; jfr Hjelmeng-utvalget (2018)

<sup>10</sup> I engelsk versjon: *Save as otherwise provided in this Agreement, any aid granted by EC Member States, EFTA States or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Contracting Parties, be incompatible with the functioning of this Agreement.*

<sup>11</sup> ESA pressemelding 27. februar 2013

«Kippermoen treningssenter er en del av det kommunalt eide idrettscenteret i Møsjoen i Vefsn kommune. Senteret ble etablert i 1970. Selv om brukerne av treningssenteret stort sett er lokale beboere, er treningssektoren i Norge gjenstand for investering, eierskap og etablering over landegrensene. ESA har derfor konkludert med at statlig støtte til treningssentre kan påvirke konkurranse og handel innen EØS og dermed omfattes av statsstøttereguleringen.»

Dette vurderingstemaet har imidlertid vært under diskusjon og i utvikling i EØS-området i ulike retninger. Lenge var det en tendens til å stille små krav til sannsynlig samhandelsvirkning for å rettferdiggjøre inngrep. Særlig fra 2016 gikk imidlertid EU-kommisjonen i motsatt og «mer romslig» retning og la til grunn at vilkåret om virkning på samhandelen ikke var oppfylt i flere saker som da var aktuelle. Det ble fremhevet at disse omfattet virksomhet av mer lokal karakter (Hjelmeng-utvalget 2018).

#### POLITISK OG RETTSLIG DYNAMIKK; ELLER OMTRENTLIG REGELVERK OG BEGREPSBRUK

Statsstøttereguleringen og dets praktisering kan ses på som eksempel på «rettsliggjøring» av et område i den økonomiske politikken. Et reguleringsbehov for å fremme samfunnsøkonomisk lønnsom handel må nødvendigvis innebære restriksjoner som ikke er etablert ut fra deltakende lands nasjonale behov. Det kan være flere årsaker til at denne type rettsliggjøring av økonomisk politikk har fått for liten oppmerksomhet.

For det første krever overnasjonalitet andre beslutningsprosesser enn de rent nasjonale. Dette i sin tur begrenser nasjonal demokratisk behandling og kvalitetssikring. Tilsyn og domstoler har i noen grad overtatt der utredning og forhandling ville være til hjelp på den nasjonale arena. I statsstøttesaker sies det eksplisitt at det juridiske kravet til utredning er lite. Det er rettspraksis<sup>12</sup> at det ikke kreves en økonomisk analyse av den aktuelle situasjon på det relevante marked, av markedsandel eller av handelsflyt mellom medlemsland. Således foreligger det i den forannevnte ESA-saken mot Norge<sup>8</sup> ikke analyse av hverken nåsituasjon eller konsekvenser av de foreslåtte tiltak fra ESAs side. Som en kuriositet kan det nevnes at utredningskravet for samhandelsvirkninger er mer omfattende i den konkurranselov som er en annen del av EØS-avtalen. Denne delen retter seg mot bedrifter og ikke primært mot nasjonale myndigheter, slik statsstøttereglene gjør.

<sup>12</sup> EU-Kommisjonen 22.juni 2017: State aid SA.37900 (2013/FC) – Denmark Support to local sports associations

Regelverk som skal etableres med virkning for et stort antall land har også åpenbart større risiko for å bli uklart enn rent nasjonalt regelverk. Noen eksempler omkring kommunikasjon og forståelse illustrerer dette:

- ESA bruker i sine skrifter begrepet støtte i to betydninger om samme fenomen; henholdsvis den som er ulovlig<sup>13</sup> («unlawful aid») og den bredere («aid») som omhandler både lovlig og ulovlig sådan<sup>14</sup>.
- På ESAs hjemmeside under stikkordet «State aid» er samhandelskriteriet ikke nevnt på første side. Heller ikke under hjemmesidens innledende overskrift: «What is State Aid?» er samhandelskriteriet nevnt.
- Tilsvarende forvirring gjør seg gjeldende andre steder; bl.a. på Næringsdepartementets hjemmesider.<sup>15</sup>
- En misvisende omtale av regelverket som ofte forekommer er at statsstøttereglene : «er bygget opp som et generelt forbud, med en rekke unntak...» Kravet om samhandelsvirkning utelates ofte.

Korrekt informasjon er viktig for et regelverk som skal styre myndigheter, domstoler og økonomiske aktører. Like viktig er det at selve begrepene fremstår som meningsfulle. La oss nevne to eksempler som kan skyldes dårlig samsvar mellom rettslig og samfunnsøkonomisk forståelse.

#### MÅL MED MENING?

Det bør være en grunnleggende forståelse at samfunnsøkonomisk verdiskaping kan foregå både i og utenfor markeder (bl.a. tjenesteproduksjon i offentlig sektor). I EØS-rettens definisjon er det et kjernepunkt at «økonomisk aktivitet» er forbeholdt aktivitet som foregår i markedet. Offentlig tjenesteyting er dermed som hovedregel ikke inkludert i hva som forstås som økonomisk aktivitet.

Avvik mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk forståelse av begreper forekommer også i andre sammenhenger enn i EØS-regelverket. Det gjelder bl.a. i skattereglene der inntektsbegrepet defineres på ulikt vis i henholdsvis nasjonalregnskap og bedriftsregnskap. Men vanskeligere enn slikt «nasjonalt avvik» blir det med «konkurranseregler», der oppgavefordelingen mellom offentlig

<sup>13</sup> På hjemmesiden med overskriften «The EEA state aid rules and the role of ESA» heter det: «The general prohibition on state aid that applies in Iceland, Liechtenstein and Norway is enforced by ESA»

<sup>14</sup> I ESA Scoreboard 2017: «There is a general prohibition on state aid in order to prevent distortions of competition and negative effects on intra-EEA trade».

<sup>15</sup> 6.november 2014 der det står at «EØS-avtalens regler begrenser muligheten til å gi offentlige støtte», mens man etter å ha referert paragrafen som forutsetter påvirket samhandel, likevel sier «Tildeling av offentlig støtte er i utgangspunktet ulovlig.»

og andre organisasjonsformer er nokså ulike på tvers av land. Det har på statsstøtteområdet ledet til at hva som er «markert» (økonomisk aktivitet) kan defineres ulikt fra land til land.

Utdanning regnes for Norges del å ikke være «økonomisk aktivitet» fordi den er universell og gratis. ESA har imidlertid allerede konkludert med at når en skole tilbyr kurs utenfor sitt kjerneområde mot betaling, er den «i markedet».

Tilsvarende for sykehus. Selve den universelt tilgjengelige pasientbehandlingen er utenfor markedet, mens sykehuseiets andre aktiviteter av ulikt slag som apotek, parkeringsplass, kjøkken og kantine kan være «i markedet». Og ser vi på land med mindre enhetlig organisering av sykehus og skole, kan samme aktivitet fremstå EØS-rettslig annerledes enn i Norge. En EU-dom<sup>16</sup> konkluderte med at et sykehus i Belgia tross solidarisk prissetting og fellesskapsfinansiering (liknende i Norge) tilbød behandling som var i markedet. Og en slik «varierende behandling» kan rimeligvis også fremkomme innen et og samme land over tid, når markeder og institusjoner endres.

Forståelsen av samfunnsøkonomi blir også viktig for oppfattelsen av regelverkets hensikt. Hva er det man ønsker å oppnå med- i dette tilfellet- EØS-avtalen og det Indre marked? Behovet for presis forståelse av mål og mening kan være til hjelp når selve regelanvendelsen fremstår komplisert som følge av ulike og uklare begreper.

Målet for økonomisk-politisk virkemiddelbruk er samfunnsøkonomisk effektivitet. Vi har allerede nevnt at utredningskravet er høyere for saker etter EØS sin konkurranse rett enn etter statsstøttereglene. Noe av kommunikasjonen fra behandlingen av statsstøttesaker kan tyde på visse utfordringer. Konkurransen kan lett fremstå som et mål i seg selv, som i et avisinnlegg fra ESA i Aftenposten.<sup>17</sup> Dette er ikke i samsvar med formålet for den norske Konkurranseloven, der det klart sies at målet er effektiv ressursbruk. Med en slik «avvikende» forståelse av hensikten med konkurranse er også veien kort til en type sportsjournalistikk som ikke gir god økonomisk mening. I advokatenes argumentasjon sies det ofte at konkurransen er «urettferdig» og at det i grove tilfeller kan brukes

<sup>16</sup> EU- domstolen T-137/10 om Coordination Bruxelloise d'institutions sociales et de santé

<sup>17</sup> Innlegg i Aftenposten 11.april: «EØS-avtalen legger derimot til grunn at næringsvirksomhet skal drives på like vilkår; i hvert fall hvis virksomheten kan ha betydning for konkurransen over landegrensene. Slik sikres rettfærdig konkurranse som kommer deg og meg som forbrukere til gode».

beskyldninger om «doping» for å understreke alvor med analogi til idretten.

En parallell til dette synes også å være at hensikten med internasjonal handel ikke alltid synes forstått. Ofte kan det se ut til at hensikten med handel er å fremme skjerpene konkurranse blant eksisterende bedrifter. Tolket velvillig, kan vel dette i noen saker oppfattes å være relevant. Likevel er vel økonomer enige om at handel skal fremme omstilling (herunder nedleggelse), der land skal utnytte kostnadsforskjeller basert på bl.a. komparative fortrinn, spesialisering og stordrift.

## REFERANSER

- Alt-rapporten (2013). advokatutredning for KMD av Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport\\_kommunal\\_virksomhet\\_statsstottereglene.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_kommunal_virksomhet_statsstottereglene.pdf).
- Brønnøysundregistrene (2018); registeret for offentlig støtte, data. [brreg.no/rofs/nob](http://brreg.no/rofs/nob).
- ESA (2015). Review of general tax exemption under Article 2-30, brev til Næringsdepartementet.
- ESA (2018). Om State aid, <http://www.eftasurv.int/>.
- ESA (2018). Scoreboard 2017.
- ESA (2018). Innlegg Aftenposten 11.april; Badevelferden vil bestå.
- EU- domstolen (2012) T-137/10 om Coordination Bruxelloise d'institutions sociales et de santé.
- EU kommisjonen (2017). State aid SA.37900 (2013/FC) – Denmark Support to local sports associations.
- Hjelmeng, E. og L.Sørgård (2011). Konkurransopolitiske virkninger av EØS-avtalen, Europautredningen nr. 15.
- Like vilkår (2018). Utredning fra arbeidsgruppe til Næringsdepartementet, januar 2018.
- NOU (1996). Nr.23 Konkurranse, kompetanse og miljø
- NOU (2012). Nr.2 Utenfor og innenfor.
- Næringsdepartementet (2014), Oversikt 6.november over regelverket for offentlig støtte <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/id709/>.
- Stortingsmelding (2004-05). Nr 15, Om konkurransepolitikken.
- Stortingsproposisjon (1991-92). Nr. 100, Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.



HERDIS HELLE

phd i rettsvitenskap og advokat hjå Kommuneadvokaten i Bergen

# Like vilkår kan føre til dyrare tenester og redusert tilbod

Ei arbeidsgruppe, leia av professor dr. juris Erling Hjelmeng ved UIO, leverte i januar i år rapporten «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» til Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>1</sup> Rapporten vart kort presentert på leiarplass i førre nummer av Samfunnsøkonomen, og redaksjonen har bedt meg om å gje ein meir utfyllande kommentar.

Tidspunktet høver godt sidan høyringsfristen no er ute, og vi kan sjå på korleis rapporten er motteken.<sup>2</sup> For samfunnsøkonomar kan høyringssvaret til Konkurransetilsynet vere av særleg interesse. Kortversjonen finn vi i pressemeldinga der sjefsøkonom Kurt Brekke uttalar at:

«[E]n eventuell innføring av det foreslåtte regelverket vil kunne legge restriksjoner på offentlig virksomhet som kan være konkurranseskadelig [...] Resultatet [...] vil kunne være høyere priser til forbrukerne, noe som er i strid med formålet til konkurranseloven».<sup>3</sup>

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4e4cebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

<sup>2</sup> Høyringssvara ligg på nettsidene til regjeringa: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588001/>

<sup>3</sup> <http://www.konkurransetilsynet.no/nb-NO/aktuelt/nyheter/2018/horingssvar-til-utredning-om-konkurranse-pa-like-vilkar/>

Påstanden om at like konkurransevilkår kan vere konkurranseskadeleg, vil nok vere overraskande for mange. Det bør han ikkje vere for samfunnsøkonomar som veit at føremålet med konkurranse ikkje er vern om konkurrentane, men vern om konkurransen. Som kjent er føremålet til Konkurranselova å sikre at samfunnet sine ressursar vert utnytta mest mogeleg effektivt, med særleg vekt på at effektivitetsgevinstar også skal kome forbrukarane til gode (konsumentvelferd).<sup>4</sup>

Forklaringa på at arbeidsgruppa har gjort framlegg om tiltak som kan vere konkurranseskadelege, er nok dels at mandatet til gruppa ikkje tok utgangspunkt i konkurransereglane for føretaka som vi finn i Konkurranselova, det såkalla antitrustregelverket.<sup>5</sup> Utgangspunktet for arbeidsgruppa sitt mandat var statsstøttereglane i EØS-avtalen. Føremålet med støtteregelverket er å hindre nasjonale styresmakter å iverksetje tiltak som kan vri konkurransen og påverke samhandelen i EØS-området.<sup>6</sup>

At statsstøtteregelverket og konkurransereglane har ulike føremål, skapar risiko for at inngrep med utgangspunkt i det eine regelverket kan motverke realiseringa av målsetjingane til

<sup>4</sup> Sjå Konkurranselova § 1.

<sup>5</sup> Dette er reglar om fusjonskontroll, forbod mot kartellsamarbeid og misbruk av monopolmakt.

<sup>6</sup> Sjå EØS-avtalen artikkel 61.



*det andre.* Tiltaka som er gjort framlegg om i På like vilkår-rapporten, er eit døme på det.

#### BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

Bakgrunnen for rapporten er ei verserande statsstøttesak som EØS-avtalen sitt overvåkingsorgan, ESA, har opna mot Noreg. Der har ESA kome til at det er i strid med EØS-avtalen at offentlege etatar og helseføretak tilbyr varer og tenester i marknader der dei er eksponert for konkurranse frå private. ESA grunnjev dette med at helseføretaka, staten, fylka og kommunane ikkje betalar inntektsskatt og ikkje kan gå konkurs. Det meiner ESA er ein konkurransefordel som er i strid med EØS-avtalen, og har gjort framlegg om avbøtande tiltak. *Tiltaka er at norske styresmakter skal skilje ut alle vare og tenestetilbod som er omfatta av støtteregeleverket, og legge dei i rettssubjekt som betalar skatt og kan gå konkurs.*<sup>7</sup>

Den juridiske analysen som ligg til grunn for standpunkta til ESA har ei rekkje veikskapar som det vil føre for langt å gå inn på her.<sup>8</sup> Ei meir grunnleggjande innvendig må likevel nemnast. ESA har ikkje tatt konkret stilling til kva offentlege vare- og tenestetilbod som er omfatta av saka, og har dermed heller ikkje skaffa seg eit faktisk grunnlag for å gjere ei forsvarleg støtterelegs vurdering. Ei årsak til at det faktiske grunnlaget er utilstrekkeleg, er at vurderinga av om skattefritak og konkursimmunitet representerer statsstøtte, ikkje treng å slå likt ut for ulike tenestetilbod. Til dømes for utleige av kommunale sosialbustader på den eine sida og kommunale brannvesen sitt sal av vektar- og alarmtenester på den andre. Ei anna årsak er at dersom det først er slik at vi må legge til grunn at einskilte offentlege vare- og tenestetilbod nyt godt av statsstøtte, så treng det likevel ikkje vere slik at statsstøtta er i strid med EØS-avtalen. Det er ikkje slik at all statsstøtte er forboden. Mange støttetiltak og støtteordningar er tillatne under EØS-avtalen. Det gjeld mellom anna bagatellmessig stønad, stønad som er tildelt under gruppefritak og stønad som er godkjent av ESA.

Konsekvensane av at ESA ikkje har identifisert kva vare- og tenestetilbod saka gjeld, er at det vert vanskeleg å feste lit til ESA sine konklusjonar og at det vert nærast uråd å forstå kva vare- og tenestetilbod ESA meiner at norske styresmakter må iverksetje tiltak for. Dette var nok òg bakgrunnen

for at regjeringa valde å setje ned ei arbeidsgruppe samansett av ekspertar innan konkurranserett, samfunnsøkonomi og rekneskap.

Mandatet regjeringa gav arbeidsgruppa, var å utgreie dei støtterelegs problemstillingane ESA-saka reiste, medrekna kva vare- og tenestetilbod ho galdt for. Arbeidsgruppa skulle òg utgreie kva tiltak som var naudsynte for å etterleve støtteregeleverket. Denne første delen av mandatet handlar om å synleggjere *handlingsrommet* til norske styresmakter under EØS-avtalen. Arbeidsgruppa vart i tillegg beden om å kome med framlegg om ytterlegare tiltak for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlege og private aktørar, medrekna eit nasjonalt tilsyns- og handhevingsregime for støtteregeleane.<sup>9</sup> Denne andre delen av mandatet har ikkje noko med Norge sine plikter under EØS-avtalen å gjere, og er såleis eit reint *næringspolitisk oppdrag*.

#### SAMANDRAG AV RAPPORTEN

Arbeidsgruppa som står bak På like vilkår-rapporten kom – i samsvar med det som er sikker ESA-praksis – til at saka ikkje gjeld vare- og tenestetilbod som er forbundne med offentlig maktutøving, undervisning i offentlege finansierte undervisningssystem og spesialisthelsetenesta. På same måte kom ho til at primærhelsetenester som i hovudsak vert offentlig finansierte, fell utanfor støtteregeleverket og den verserande ESA-saka. Her antydar arbeidsgruppa likevel at dette ikkje gjeld for tenestetilbod der eigenandelen er høgare enn 20%. Likeeins vert det antyda at tenester det offentlege har betalt private for å levere, men har tatt tilbake leveransen av sjølv, kan vere omfatta.<sup>10</sup> Dette kan til dømes omfatte sjukeheims- eller heimetenester som har vorte kjøpt inn frå private. Utover dette synest arbeidsgruppa å meine at *dei fleste varer- og tenester det offentlege leverer i marknader der det møter konkurranse frå private, er omfatta*.<sup>11</sup>

For *skatt* konkluderte fleirtalet i arbeidsgruppa – slik som ESA – med at skattefritak for offentlege vare- og tenestetilbod er i strid med EØS-avtalen. Arbeidsgruppa konkluderte vidare med at *konkursimmunitet* kan vere i strid med EØS-avtalen. Det skjer dersom det offentlege ikkje fylgjer marknadsaktørprinsippet og ikkje korrigerer for gunstige kredittvilkår fleirtalet hevdar det oppnår som fylgje av vern

<sup>7</sup> ESA sitt brev til norske styresmakter ligg som vedlegg 1 til arbeidsgruppa sin rapport. Sjå side 258 flg.

<sup>8</sup> For ei nærmare utdjuving sjå file:///C:/Users/ab246/Downloads/Fagnotat%20fr%C3%A5%20kommuneadvokaten%20datert%209.3%20(1).pdf

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/951cf2eca98f4fe594f6713641ee38b0/like-konkurransevilkar--mandat.pdf>

<sup>10</sup> I kommunane vert dette gjerne omtalt som rekommunalisering.

<sup>11</sup> Det er fleire innvendingar mot eit slik synspunkt. For ein nærmare utgreiing sjå file:///C:/Users/ab246/Downloads/Fagnotat%20fr%C3%A5%20kommuneadvokaten%20datert%209.3%20(1).pdf

mot konkurshandsaming. Dette betyr at arbeidsgruppa meiner at *dei støtterettslege problemstillingane konkursimmunitet reiser, kan løysast utan krav om utskiljing*. Føresetnaden er at marknadsaktørprinsippet vert etterlevd og at fordelene ved gunstige kredittvilkår vert utlikna, for eksempel gjennom betaling av ei form for garantipremie.

Marknadsaktørprinsippet er ein målestokk (*benchmark*) som offentlege leverandørar skal samanlikne forventa fortjeneste med. Å fylgje *marknadsaktørprinsippet* inneber kort sagt at det offentlege må ha utsikter til å oppnå fortjeneste, på linje med det ein hypotetisk profitorientert privat aktør ville ha kravd.<sup>12</sup> At fortjenesta skal målast opp mot det ein profitorientert privat aktør ville kravd, betyr mellom anna at å subsidiere tenester – slik ei rekkje kommunar til dømes gjer for SFO-tilboda og sosialbustadane sine – aldri vil vere i samsvar med marknadsaktørprinsippet. Det vil heller ikkje sjølvkostprising, som vi kjenner mellom anna frå hushaldningsavfall- og VA-sektorane, vere. *Marknadsaktørprinsippet gjev ikkje rom for å vektlegge fordelingseffektar.*

For å forklare marknadsaktørprinsippet noko meir presist, så handlar det om å fastsetje eit *riktig kapitalgrunnlag* for den konkurranseutsette delen i verksemd som opptrer både i skjerma og konkurranseutsette marknader, til dømes for kommunale symjehallar som vert brukt både til publikumsbading og undervisning. I tillegg må den offentlege leverandøren dokumentere, ved *separate rekneskap*, at den konkurranseutsette delen av verksemda ber sine *eigne kostnader og ein forholdsmessig del av dei faste og variable kostnadane*. Inntektene frå den konkurranseutsette delen må dekke desse kostnadane og i tillegg gje ei *tilstrekkeleg stor fortjeneste* i høve til kapitalgrunnlaget.

Her er det viktig å vere klar over at arbeidsgruppa meiner at det etter marknadsaktørprinsippet normalt er utelukka å byggje på eit meirkostnadsprinsipp når kostnadane mellom den konkurranseutsette og skjerma delen av verksemda skal fordelast. Dersom vi skal legge dette til grunn betyr det at den offentlege leverandøren regelmessig må *oppnå ei fortjeneste som ligg over marginalkostnadane* for at den konkurranseutsette delen av verksemda skal ha livets rett.<sup>13</sup> Kor mykje over marginalkostnadane fortjenesta må ligge, vil vere avhengig av kor stor del av kostnadane

<sup>12</sup> Sjå punkt 4.2 i ESA sine retningslinjer om statsstøtteomgrepet (Notion of state aid) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2017.342.01.0035.01.ENG&toc=OJ:L:2017:342:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.342.01.0035.01.ENG&toc=OJ:L:2017:342:TOC)

<sup>13</sup> For ei meir utfyllande forklaring sjå høyringsuttalen til Konkurransetilsynet.

som lyt allokerast til den konkurranseutsette delen.<sup>14</sup> I tillegg vil det vere avhengig av kor stor fortjeneste ein hypotetisk profitorientert privat aktør ville ha kravd å sitje att med, etter at det er betalt skatt og korrigert for fordelene som fylgjer av konkursimmunitet.

For å oppnå likare konkurransevilkår mellom offentlege og private aktørar, har fleirtalet i arbeidsgruppa elles gjort framlegg om at reglar om separate rekneskap og etterleving av marknadsaktørtesten, skal innførast også for vare- og tenestetilbod som ikkje påverkar konkurransen og samhandelen i EØS-området. Dette handlar om den reint næringspolitiske delen av mandatet til arbeidsgruppa. Vare- og tenestetilbod som ikkje påverkar konkurransen og samhandelen fell utanfor statsstøtteregelverket og ESA sin myndighet. Slike tilbod finn vi typisk i produktmarknader og i geografiske marknader med lågt konkurranstrykk. I slike marknader er det ofte ikkje noko tilfredstillande privat alternativ til dei offentlege tilboda.

Fleirtalet har dessutan gjort framlegg om å etablere eit nasjonalt handhevingsregime, lagt til Konkurransetilsynet. Det skal overvake at offentlege leverandørar fører separate rekneskap og etterlever marknadsaktørtesten. Konkurransetilsynet skal kunne krevje utskiljing, avvikling og omorganisering av offentlege vare- og tenestetilbod. Det skal òg kunne pålegge tilbakebetaling til statskassa av eventuelle fordelar som ulovleg har kome vare- og tenestetilbod som skjer i konkurransemarknader til gode. Konsekvensen av dette er at Konkurransetilsynet får myndighet til å bestemme over organiseringa av offentlig sektor og til å «bøteleggje» offentlege organ som kryssubsidierer.

#### FORDELER OG ULEMPER MED TILTAKA

Føremålet med tiltaka som fleirtalet i arbeidsgruppa har gjort framlegg om, er å hindre det offentlege i å utnytte den fordelene offentlig organisering og finansiering kan representere i marknader der det møter konkurranse frå private. I statsstøtterettsleg terminologi vert dette omtala som *tiltak for å motverke kryssubsidiering*. Målsetjinga med slike tiltak er å gjere det lettare for private å etablere seg og konkurrere i marknader der også offentlege leverandørar er til stades.

I denne samanhengen er det viktig å merke seg at kryssubsidiering ikkje treng bety at det offentlege sel varer- og tenester med tap, og heller ikkje at tilbodet som skjer i den konkurranseutsette delen av marknaden tappar den

<sup>14</sup> Her kan vi tenkje oss ulike fordelingsnøklar. Dette er det vanleg at norske styresmakter forhandlar med ESA om i støttesaker.

skjerma verksemda for ressursar. I statsstøtterettsleg terminologi omfattar krysssubsidiering også at det offentlege sel restkapasitet eller utnyttar stordrifts- eller samdriftsfordeler i marknaden, utan at det først er korrigert for den fordelten det representerer å ha tilgang til ein offentleg finansiert organisasjon eller infrastruktur.

Det er her marknadsaktørprinsippet kjem inn. Ved å stille krav om kostnadsfordeling og marknadsmessig avkastning, vil prisane på varene- og tenestene det offentlege tilbyr regelmessig måtte aukast. Alternativet til prisauke er at det offentlege marknadsfører seg slik at det oppnår tilstrekkeleg høg fortjeneste gjennom fleire kundar. Dersom det offentlege *ikkje klarer å oppnå den fortjenestemarginen marknadsaktørprinsippet gjev tilvising på, er tanken at tilbodet ikkje har livets rett og skal avviklast*.<sup>15</sup>

Mange vil meine at ein *positiv effekt* av dette er at det vert lettare for private å kome inn på marknaden, medrekna tilbydarar frå andre medlemsland. Det vil leie til auka samhandel og til at storleiken på offentleg sektor kan verte redusert. Tanken er nok dels at dette er i samsvar med allmenne rettferdsbetraktningar, dels at det vil føre til dynamiske effektivitetsgevinstar. Det er truleg ei relativt utbreidd oppfatning at private er meir innovative og leverer betre og billigare tenester enn offentlege leverandørar.

Av *negative effektar* må det trekkjast fram at auka prisar kan føre til redusert konsumentvelferd. Likeeins kan avvikling av offentlege tilbod som ikkje tilfredsstillar marknadsaktørtesten medføre at reservekapasitet blir ståande ubrukt og at samdrift i bygningar og infrastruktur som kan brukast både til skjerma og konkurranseutsett verksemd vert vanskeleggjort eller umogeleg. Det kan til dømes gjelde for kommunale symjehallar og kulturhus. Dersom det er slik at kostnadsfordeling basert på eit meirkostnadsprinsipp regelmessig ikkje skal akseptrast, er det heller ikkje slik at det berre er offentlege tilbod som er tapsbringande som står i fare for å bli avvikla. Det vil også tilbod som, om enn marginalt, er bedrifts- og/eller samfunnsøkonomisk lønsame kunne verte. Dette medfører at det i eit statistisk perspektiv vil kunne oppstå effektivitetstap.

I område av landet der det ikkje finnest eller truleg ikkje vil kome noko privat tilbod, vil avvikling kunne føre til at folk vert ståande utan tenestetilbod, noko som er uheldig ut frå distriktpolitiske- og fordelingspolitiske omsyn. Innanfor ei rekkje område, til dømes for hamn, offentleg transport

<sup>15</sup> Alternativet er at styresmaktene notiserer ESA og ber om at ordninga vert godkjent som lovleg støtte.

og post, tilbyr det offentlege tenester også der dette kan vere tapsbringande. Krysssubsidiering mellom rentable og mindre rentable geografiske område er ofte eit viktig verkemiddel her. Det skal sikre at alle får tilgang til tenester til ein gitt kvalitet og til ein overkommeleg pris utan at kostnadane for det offentlege vert for høge.

Ein annan negativ verknad er dei administrative og økonomiske kostnadane med tiltaka arbeidsgruppa har gjort framlegg om. Innføring av nye skatte- og rekneskapsreglar med tilhøyrande kontroll- og handhevingsregime, vil vere kostnads- og arbeidskrevjande både for dei offentlege tenesteytarane og for etatane som skal føre tilsyn og kontroll. Ikkje minst vil verdsetjinga av kapital og personellressursar som det offentlege gjer seg nytte av i den konkurranseutsette delen av verksemda, kunne verte komplisert. Det er grunn til å tru at det vil kunne oppstå ei rekkje tvistar knytt til dette, både opp mot Skatteetaten og for det nye nasjonale handhevingsorganet som skal syte for etterleving av marknadsaktørprinsippet.

#### KORT OM REAKSJONANE PÅ TILTAKA SOM ER GJORT FRAMLEGG OM

Den verserande statsstøttesaka i ESA og På like vilkår-rapporten handlar både om omfanget av offentleg sektor og om organiseringa og finansieringa av denne, altså om grensa mellom stat og marknad og om fordelingspolitikk. Dette er spørsmål som det har høyrte under demokratisk valde styresmakter å ta stilling til i vårt land, og som det til dels er betydeleg politisk usemje om. Denne usemja kjem klårt til uttrykk i høyringssvara.

Ei rekkje høyringsinstansar – særleg kommunar, fylkeskommunar og arbeidstakarorganisasjonane – har peika på at det bør ligge under det kommunale sjølvstyret å avgjere om offentlege vare- og tenestetilbod skal leverast av offentlege etatar, eller om dei skal kjøpast inn frå ideelle eller kommersielle aktørar. Den same gruppa av høyringsinstansar har likeeins bedt om at det ikkje vert innført skatteplikt og krav om marknadsmessig fortjeneste for vare- og tenestetilbod som det offentlege har ei lovpålagt plikt til å levere eller som det er knytt sektorpolitiske målsetjingar til. Likeeins vert framlegget om eit nasjonalt tilsynsorgan med myndighet til å krevje avvikling av offentlege tenestetilbod og pålegge tilbakeføring av midlar til statskassen, gjennomgåande dårleg motteke. Her vert dei negative konsekvensane av meir kontroll, byråkrati og auka gjennomføringskostnader trekt fram.

Arbeidsgjevar- og bransjeorganisasjonane er langt meir positive. Dei framhevar at offentleg sektor er ein viktig marknad for mange private bedrifter og at auka innslag av private vil kunne bidra til auka produktivitet. Denne gruppa av organisasjonar meiner likeeins at eit nasjonalt tilsynsorgan er ein viktig føresetnad for å få til ei effektiv etterleving av støtteregulverket. I den grad arbeidsgjevar- og bransjeorganisasjonane er kritiske til framlegga i På like vilkår-rapporten, handlar det om at arbeidsgruppa burde gått lengre i å stille opp krav om utskiljing av vare- og tenestetilbod frå statlege og kommunale etatar. I tillegg meiner nokre at offentlege eigde selskap ikkje bør få organisere seg i konsern der selskap som tilbyr varer- og tenester som fell utanfor støtteregulverket har same mor som selskap som tilbyr varer- og tenester som fell innanfor. Dette er ein type organisering som er vanleg eksempelvis i avfallsbransjen der kommunale- og interkommunale selskap både driv aktivitet knytt til hushaldningsavfall (monopol) og aktivitet knytt til næringsavfall (konkurranse). Slike selskap ivaretek både sektorpolitiske føremål og forfylgjer reint forretningspolitiske interesser, noko som lett fører til kryssubsidieringsproblematikk.

Nokre av dei meir frittstående statlege etatane og direktorata, peikar i sine høyringssvar på at tiltaka som vert gjort framlegg om, kan vere vanskeleg å iverksetje og praktisere. Dette gjeld eksempelvis Skatteetaten, SSB og Landbruks- og matdepartementet. Dels handlar svara om at det er krevjande å vite kva vare- og tenestetilbod dei nye reglane skal gjelde for, dels handlar det om problemstillingar knytt til å utforme regelverket slik at det ikkje skapar større ulemper for offentlege enn for private tilbydarar.

Skatteetaten peikar òg på at myndighet for eit nasjonalt handhevingsorgan til å pålegge tilbakebetaling til statskassen kan kome i konflikt med krav om retting av skattemeldingar og påfølgjande beskatning. Konkurransetilsynet ber på si side at om at eit nasjonalt handhevingsorgan ikkje vert lagt dit. Grunngevinga er at det nye regelverket vil kunne føre til svekka konkurranse og høgre prisar til forbrukarane, noko som kjem i konflikt med føremålet til Konkurranselova og Konkurransetilsynet sine oppgåver med å handheve den. Både Skatteetaten og

Konkurransetilsynet peikar dessutan på at dei nye tiltaka vil utløyse behov for auka ressursar til tilsyn og handheving.

#### OPPSUMMERING

Det eg for eigen del saknar i På like vilkår-rapporten, er ein grundigare juridisk analyse av dei støtterettslege problemstillingane den verserande ESA-saka reiser. ESA og fleirtalet i arbeidsgruppa sin argumentasjon for at skattefritak og konkursimmunitet for offentlege etatar og helseføretak representerer EØS-stridig statsstøtte er, etter mi vurdering, ikkje overtydande.<sup>16</sup>

I tillegg saknar eg ein samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse der kostnadane for det offentlege og verknadane for tilbodet til tenestemottakarane vert vurdert. I fråvær av ein slik analyse er det lett å slutte seg til Konkurransetilsynet sin hypotese, nemleg at tiltaka arbeidsgruppa har gjort framlegg om vil føre til effektivitetstap og dyrare og dårlegare tenester for forbrukarane.

Dersom konsekvensen vil vere effektivitetstap og dyrare og dårlegare tenestetilbod, er det liten grunn til å iverksetje dei omfattande og kostbare tiltaka ESA og fleirtalet i arbeidsgruppa har gjort framlegg om. Norske styresmakter kan då heller velje å formidle til ESA at det ikkje vil verte iverksett avbøtande tiltak. Risikoen med det er at saka kan havne for EFTA-domstolen med den prosessrisikoen det medfører. Alternativet er å prøve og forhandle med ESA om mindre kostnadskrevjande og inngripande tiltak. Det kan til dømes vere å forby offentlege etatar og helseføretak å drive verksemd i marknader med høgt konkurransetrykk, eksempelvis i catering- og treningssentermarknadane. I slike marknader er det gjerne små stordrifts- og samfunnsdriftsfordelar å hente ut, noko som vil leie til at effektivitetstapet av forbod ikkje vert stort. Vi må også tru at det vil ha relativt liten velferdsmessig betydning for tenestemottakarane å miste eller betale meir for catering- og treningssentertilbod.

<sup>16</sup> Dette har eg gjort nærmare greie for i eit fagnotat eg skreiv for Bergen kommune i samband med at byrådet i Bergen kommune skulle gje høyringsuttale i saka. file:///C:/Users/ab246/Downloads/Fagnotat%20fr%C3%A5%20kommuneadvokaten%20datert%209.3%20(1).pdf



FREDRIK WULFSBERG  
Handelshøyskolen ved OsloMet

# HAR VI KLART Å SPARE OLJEINNTektENE?<sup>1</sup>

*Dersom markedsverdien av Statens pensjonsfond utland (SPU) er høyere enn realverdien av statens akkumulerte oljeinntekter er svaret ja. Jeg beregner realverdien av oljeinntektene og finner at markedsverdien av SPU var høyere ved siste årsskifte, men slik har det ikke alltid vært. I perioden 2002–2013 var markedsverdien av SPU mindre enn realverdien av oljeinntektene. Høy avkastning og svekkelse av kronen siden 2013 har bidratt til at vi vant tilbake det vi hadde brukt for mye. Jeg argumenterer avslutningsvis for å knytte bruken av oljepenger til realverdien av oljeinntektene i stedet for markedsverdien av SPU.*

Myndighetene opprettet SPU i 1990 og etablerte handlingsregelen for finanspolitikken i 2001. Den første overføringen av oljeinntekter til fondet kom i 1996. Et av formålene var å spare realverdien av oljeformuen for fremtiden slik at den økte permanentinntekten skulle komme alle framtidige generasjoner til gode. Denne artikkelen undersøker på en opplagt og enkel måte om realverdien av statens oljeinntekter siden 1996 er intakt.

I denne artikkelen analyserer jeg statens faktiske oljeinntekter og tar ikke stilling til hvorvidt staten kunne eller burde fanget større deler av grunnrenten av oljeformuen.

<sup>1</sup> Takk til Fenella Carpena, Mads Greker, Steinar Holden, Svenn Jensen og Tapas Kundu for kommentarer. Takk også for kommentarer fra fagfelle og redaktør. Epost: [frewul@oslomet.no](mailto:frewul@oslomet.no). Hjemmeside: <https://sites.google.com/site/fredrikwulfsberg/>

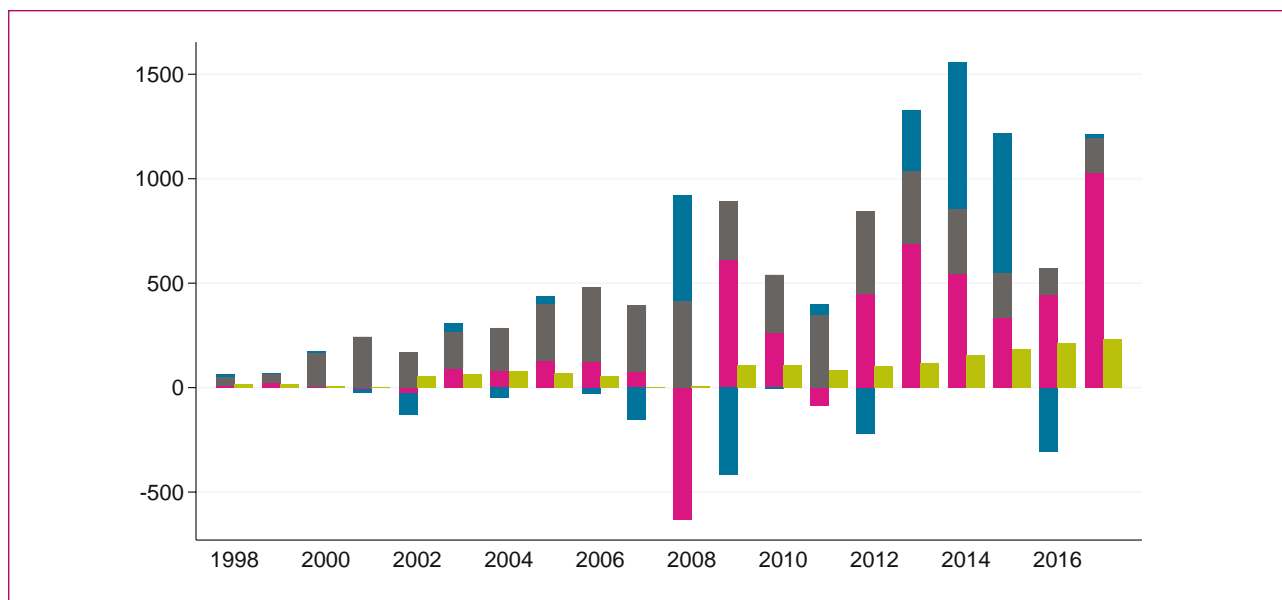
Sparingen av oljeinntektene i fondet reiser også en rekke andre interessante problemstillinger jeg heller ikke skal berøre her, bl.a. om spreadferden i samfunnet forøvrig er påvirket, sammenhengen mellom oljeinntekter og politiske prosesser, eller om vi kan unngå Hollandsk syke.<sup>2</sup>

## HOVEDSTOLEN

Utvinningen av olje og gass har gitt staten betydelige inntekter gjennom skattesystemet og gjennom sitt direkte økonomiske engasjement. Disse oljeinntektene, eller statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet, overføres til SPU i hht. norsk lov.<sup>3</sup> Realverdien til disse oljeinntektene

<sup>2</sup> Se for eksempel Bjørnland og Thorsrud (2016), Holden (2013) og Matsen mfl. (2016).

<sup>3</sup> Lov om Statens pensjonsfond, §3.



Figur 1: Inntekts- og utgiftskomponentene til SPU 1998–2017. Oljeinntekter (grå), valutakursgevinst (blå), avkastning (rosa) og bruk av oljepenger (grønn). Nominelle verdier, mrd kroner.

utgjør hovedstolen til fondet. Hovedstolen brukes vanligvis som en betegnelse på et opprinnelig investerings- eller gjeldsbeløp. I denne sammenheng utgjør hovedstolen den akkumulerte realverdien av oljeinntektene som staten har overført til SPU siden 1996.<sup>4</sup> Hovedformålet med artikkelen er å sammenlikne verdien av hovedstolen med verdien av SPU.

For å anslå verdien på hovedstolen er det naturlig å ta utgangspunkt i utviklingen av fondets inntekter og utgifter. Fondets inntekter kommer fra tre kilder: oljeinntektene til staten (statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet), avkastning av finansinvesteringene til SPU og gevinst eller tap som følge av svingninger i kronekursen. Avkastningen av fondet består av renter, utbytte og omvurderinger av finansporteføljen. Foruten forvaltningskostnader har fondet én utgift nemlig å finansiere statens oljekorrigerte budsjettunderskudd som litt upresist gjerne omtales som «bruken av oljepenger» (se Nasjonalbudsjettet 2018, boks 3.1).

Figur 1 viser disse strømmene i nominelle verdier fra 1998.<sup>5</sup> De grå søylene viser oljeinntektene, de blå viser gevinst

<sup>4</sup> Kjelsrud (2017) og NOU (2017) bruker også begrepet hovedstolen i forbindelse med SPU, men uten å definere denne. Tidligere offentlige dokumenter om SPU og handlingsregelen som for eksempel Olsen og Skjæveland (2002), skiller ikke mellom verdien av SPU og hovedstolen.

<sup>5</sup> Kilder: Oljeinntekter (Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten), Statsregnskapet <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/statsregn#relatert-tabell-4>.

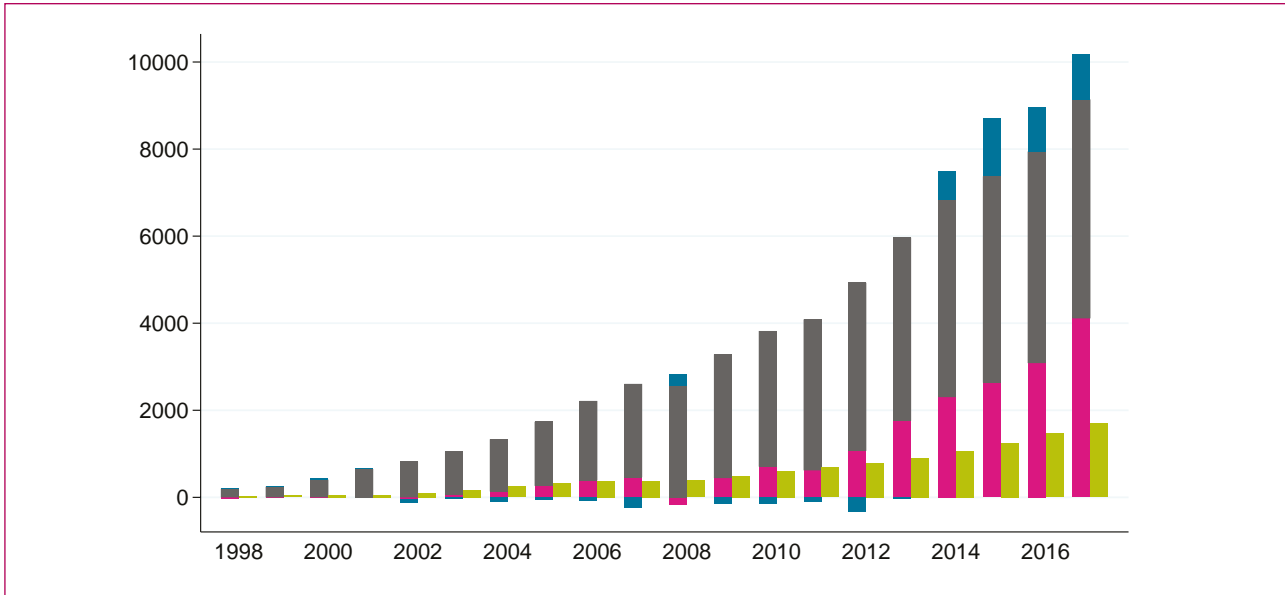
(eller tap) som følge av valutakursendringer og rosa søyler viser avkastningen. Til sammen viser disse tre søylene de totale inntektene i kroner hvert år. De grønne søylene viser bruken av oljepenger og er plassert ved siden av avkastningen i tråd med ideen bak handlingsregelen som knytter bruken av oljepenger til realavkastningen av fondet. Figur 1 viser at spesielt avkastningen og valutakursgevinsten kan variere mye fra år til år. I 2017 var avkastningen rekordhøy med 1028 mrd kroner som tilsvarer nesten 1/3 av BNP, mens bruken av oljepenger var på 231 mrd kroner.

Figur 2 viser de akkumulerte strømmene i nominelle verdier fra 1998. Den grå søylen for 2017 viser at staten har overført oljeinntekter for tilsammen 5030 mrd kroner siden 1996. Vi ser også at den totale nominelle bruken av oljepenger (1693 mrd kroner) er lavere enn den totale nominelle avkastningen (4111 mrd kroner).

For å finne verdien av hovedstolen må vi ikke bare akkumulere oljeinntektene, men for hvert år også legge til et beløp fra avkastningen for å kompensere verdien av hovedstolen for prisveksten. Hovedstolen ved utgangen av år  $t$  ( $H_t$ ) er altså lik verdien av hovedstolen ved inngangen av året ( $H_{t-1}$ ) kompensert for inflasjonen ( $\pi_t$ ) pluss oljeinntektene ( $Y_t$ ):

Avkastning og valutakursendringer: NBIMs årsrapporter <https://www.nbim.no/no/apenhet/rapporter/>. Data er gjengitt i et vedlegg som er tilgjengelig fra <https://sites.google.com/site/fredrikwulfsberg/>.





Figur 2: Inntekts- og utgiftskomponentene til SPU 1998–2017. Oljeinntekter (grå), valutakursgevinst (blå), avkastning (rosa) og bruk av oljepenger (grønn). Nominelle akkumulerte verdier, mrd kroner.

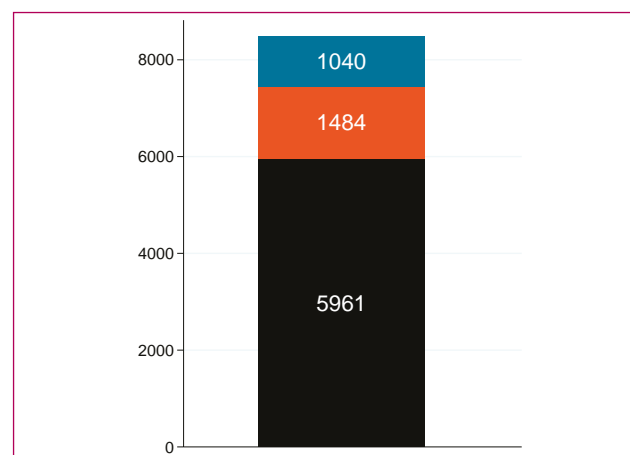
$$H_t = H_{t-1}(1 + \pi_t) + Y_t$$

Siden fondet er investert i internasjonale finansmarkeder justerer jeg for inflasjonen i fondets valutakurv. Tall for inflasjonen er publisert i årsrapportene til NBIM, slik at det er enkelt å beregne kompensasjonen  $\pi_t H_{t-1}$ .<sup>6</sup> Dette beløpet må tillegges hovedstolen for at den skal beholde sin internasjonale realverdi eller kjøpekraft om man vil. Kompensasjonen har økt over tid med størrelsen på hovedstolen. I 2017 utgjorde denne kompensasjonen 120 mrd kroner og akkumulert siden 1996 utgjør den 931 mrd kroner.

Denne fremgangsmåten viser at hovedstolen var på 5961 mrd kroner ved siste årsskifte. Figur 3 fremstiller markedsverdien av SPU på 8488 mrd kroner fordelt på hovedstolen (sort søyle), en akkumulert gevinst på 1040 mrd kroner på grunn av endringer i valutakursen (blå søyle) og en meravkastning på 1487 mrd kroner (oransje søyle). Meravkastningen er det som gjenstår av den totale akkumulerte nominelle avkastningen på 4111 mrd kroner<sup>7</sup> etter at hovedstolen er kompensert for prisstigning med 931 mrd kroner og finansieringen av det akkumulerte

oljekorrigerte budsjettunderskuddet (bruken av oljepenger) på tilsammen 1693 mrd kroner.

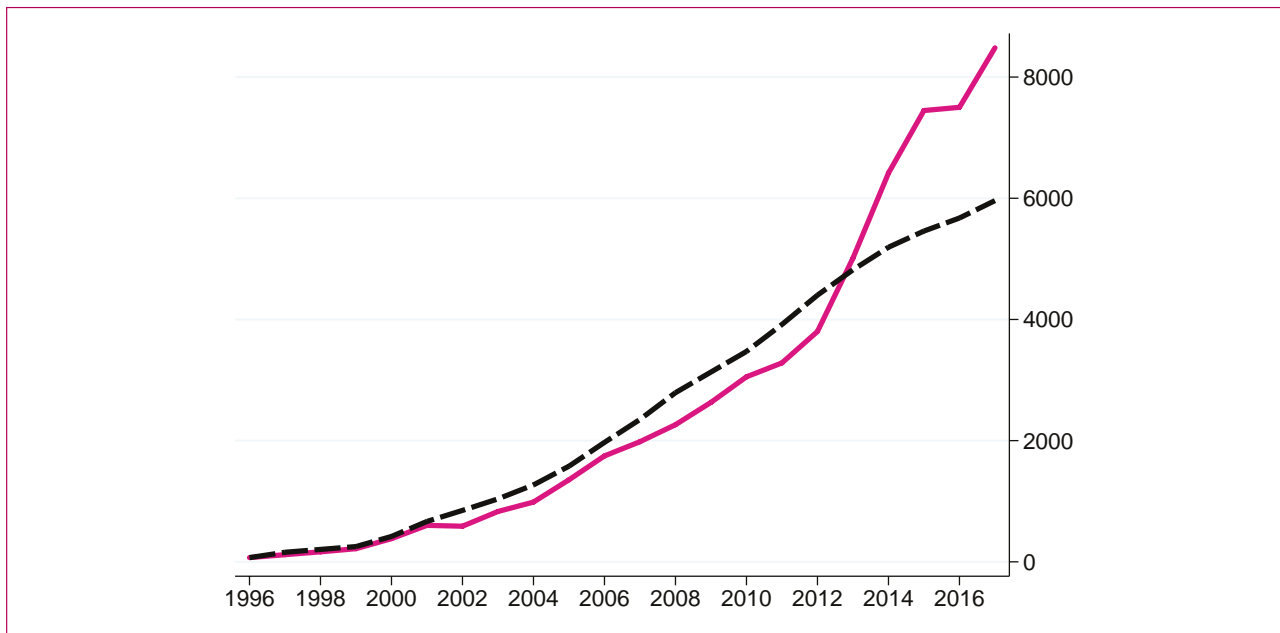
Vi har altså klart å spare realverdien av oljeinntektene for framtidige generasjoner, men underveis har ikke alltid verdien av SPU vært høyere enn hovedstolen. Figur 4 viser fondets markedsverdi (rød linje) og hovedstolen (sort stiplet linje) fra 1996. Fram til 2013 var fondets markedsverdi faktisk mindre enn hovedstolen. Differansen var størst i 2011 da 634 mrd kroner av hovedstolen var tapt. Selv om handlingsregelen ble fulgt i denne perioden,



Figur 3: Fordelingen av SPU på hovedstolen (sort), meravkastning (oransje) og valutakursgevinst (blå) ved utgangen av 2017. Mrd kroner.

<sup>6</sup> Tall for både inflasjon og kompensasjonsbeløp er gjengitt i vedlegget som er tilgjengelig fra <https://sites.google.com/site/fredrikwulfsberg/>. Merk også at verdien av hovedstolen i år  $t$  er målt i prisene til år  $t$ , slik at det er lett å sammenlikne hovedstolen til markedsverdien av SPU.

<sup>7</sup> Tabell 5, NBIM (2018).



Figur 4: Hovedstolen (sort stiplede linje) og SPU's markedsverdi (rød hel linje). Mrd kroner.

var det altså ikke tilstrekkelig for å spare realverdien av oljeinntektene. Men fra 2013 har heldigvis en svært høy avkastning og svekkelsen av kronen bidratt til at verdien av fondet er blitt større enn hovedstolen, slik at vi har gjenfunnet det vi hadde tapt av hovedstolen og mere til.

Det finnes også betydelige petroleumsreserver som vil gi staten oljeinntekter og som vil øke verdien av hovedstolen framover. Anslagene på nåverdien av disse ressursene er naturlig nok svært usikre og har endret seg betydelig over tid. Ifølge Finansdepartementet (2015) tilsvarte petroleumsressursene da om lag 60 prosent av SPU eller 4500 mrd kroner, mens ifølge Finansdepartementet (2017a) tilsvarende disse reservene om lag 30 prosent av SPU som gir et røft anslag på 2500 mrd kroner. Nasjonalbudsjettet for 2018 (Finansdepartementet, 2017b) anslår nåverdien til 3900 mrd kroner. Vi kan altså forvente at hovedstolen vokser til et sted i hvertfall mellom 8000 og 10 000 mrd kroner i dagens pengeverdi. Markedsverdien til SPU vil da vokse tilsvarende, men vil i tillegg svinge med utviklingen i finansmarkedene. Med dagens handlingsregel kan dermed bruken av oljepenger fortsatt øke fremover kanskje også som andel av BNP.

#### NBIMS RAPPORTERING

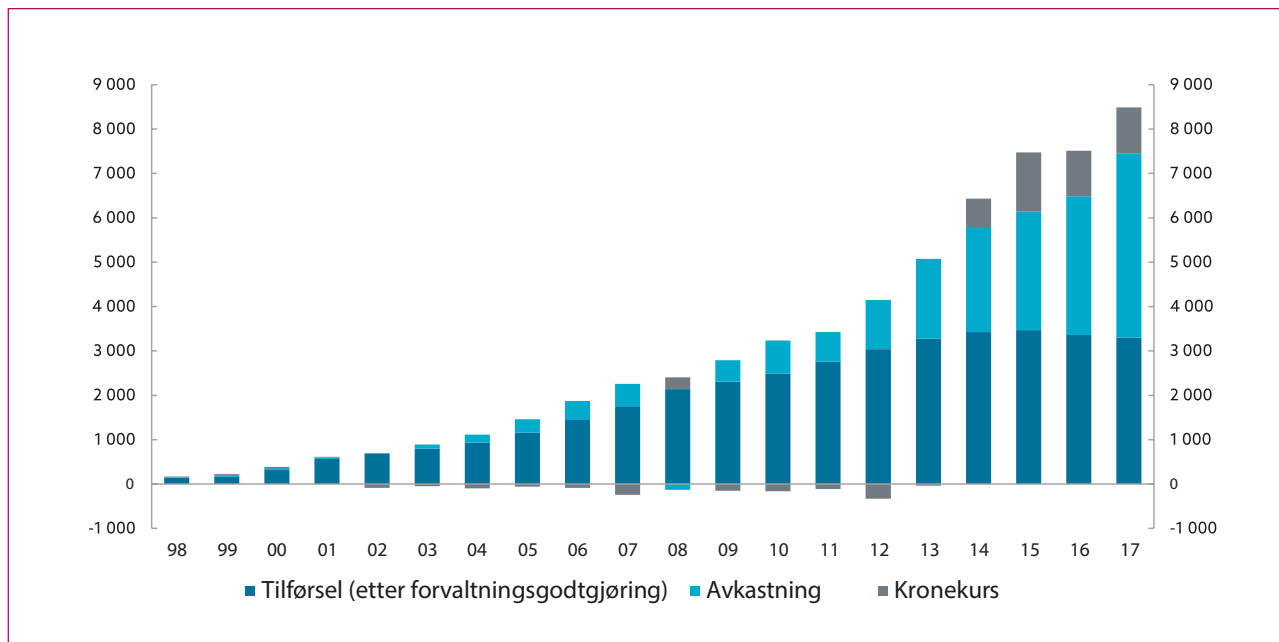
Til tross for motivasjonen bak opprettelsen av SPU oppgir ikke NBIM tall for hovedstolen. I sin årsrapport fremstiller de i stedet fordelingen av SPU på akkumulert avkastning, netto tilførsel fra staten og valutakursgevinst (Figur

4, NBIM, 2018) som jeg gjengir i figur 5. Figuren gir inntrykk av at avkastningen utgjør en stadig større andel av fondet og oljeinntektene en mindre andel.

Vi ser at akkumulert avkastning (lyseblå søyler) utgjør en betydelig høyere andel i 2017 (49 prosent) enn nominell avkastning i figur 2 og meravkastningen i figur 3. Forskjellen skyldes hovedsakelig tre forhold. For det første trekker NBIM forvaltningskostnadene fra oljeinntektene i stedet for avkastningen.<sup>8</sup> For det andre viser figur 5 nominelle verdier, uten å kompensere hovedstolen for prisveksten. Den tredje og viktigste årsaken til forskjellen er at NBIM kun publiserer tall for netto tilførsel fra staten (mørkeblå søyler), altså differansen mellom oljeinntektene og bruken av oljepenger, som om vi trakk av hovedstolen når SPU finansierer statens oljekorrigerte budsjettunderskudd. Fremstillingen er dermed ikke i tråd med handlingsregelen som tvert imot søker frikople bruken av oljepenger fra de løpende oljeinntektene.

Spesielt ser vi av figur 5 at akkumulert netto tilførsel har falt de siste to årene. Det kan se ut som vi har trukket av hovedstolen, men dette er selvsagt ikke tilfelle. Dette viser bare at vi bruker mer oljepenger enn de løpende oljeinntektene. Hvis NBIM ønsker å vise betydningen av samlet avkastning i fondet, ville det gitt et riktigere bilde å vise avkastningen som andel av de akkumulerte inntektene som i figur 2 og slik sentralbanksjefen gjorde i sin årstale

<sup>8</sup> Disse utgjør 39 mrd kroner akkumulert.



Figur 5: Fondets markedsverdi fordelt på netto tilførsel, avkastning og kronekurs.

Kilde: NBIM (2018), figur 4.

(Norges Bank, 2018). De burde også oppgi størrelsen på hovedstolen og vise at den er ivaretatt for fremtidige generasjoner.

#### HOVEDSTOLEN OG HANDLINGSREGELEN

Dagens handlingsregel sier at det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet skal over tid utgjøre 3 prosent av markedsverdien til SPU i NOK.<sup>9</sup> Hittil har markedsverdien av SPU vokst jevnt og trutt med oljeinntektene og muliggjort en stadig vekst i bruken av oljepenger.<sup>10</sup> Selv om vi kan vente at fondet vil øke i verdi fremover er det grunn til å tro at vi vil oppleve betydelig større svingninger enn hittil.

En stor del av SPU må betraktes som midlertidige gevinster. For eksempel falt markedsverdien med 500 mrd kroner bare fra årsskiftet til mars i år (Dagens Næringsliv, 23. mars 2018). Dersom oljeprisen fortsetter å stige og kronekursen reverseres til nivået før 2014, vil fondets verdi raskt kunne reduseres med 1000 mrd kroner. Og et tilsvarende stort tap som under finanskrisen ville i dag implisert et tap på 1000 mrd kroner (Norges Bank, 2018). Videre sier

<sup>9</sup> Handlingsregelen er utredet og drøftet i en rekke sammenhenger, se for eksempel Olsen og Skjæveland (2002), NOU (2015), NOU (2016), Bjørnland og Thorsrud (2016) og Kjelsrud (2017) for å nevne noen.

<sup>10</sup> Olsen og Skjæveland (2002) anslo den årlige bruken av oljepenger på 3–6 mrd kroner for 2002–2010. Den faktiske bruken ble i gjennomsnitt 61 mrd kroner per år.

NBIMs leder Slyngstad i et intervju at SPU kan tape inntil 3000 mrd kroner (Dagens Næringsliv, 28. april 2018). En korreksjon i markedsverdien av SPU på 1000 mrd kroner impliserer en korreksjon i finanspolitikken på 30 mrd kroner hvis man skal følge handlingsregelen. Kjelsrud (2017) viser også at selv mindre svingninger i markedsverdien av SPU skaper behov for betydelige finanspolitiske innstramminger.

Det er en svakhet ved handlingsregelen at den knytter bruken av oljepenger opp til verdien av SPU når verdien av SPU kan svinge så voldsomt. Det er ikke nok at handlingsregelen knytter bruken av oljepenger til forventet (og ikke faktisk) avkastning i prosent av SPU så lenge faktisk avkastning slår fullt ut i verdien av SPU. Hvis ikke svingninger i verdien av SPU skal slå ut i brå omslag i finanspolitikken vil man fort begynne å trekke på hovedstolen. Dagens handlingsregel gjør hovedstolen svært utsatt.

Mange har også argumentert for at det kan være lurt å bruke mindre oljepenger for å bygge opp en buffer, slik at man ved behov kan tilpasse bruken av oljepenger over tid uten å trekke på hovedstolen. Ved årsskiftet var verdien av SPU nesten 2500 mrd kroner mer enn hovedstolen som jo kan betraktes som en slik buffer. Dette kan høres mye ut, men eksemplene over viser at tilsvarende beløp fort kan gå tapt ved en ny finanskrisen eller en styrking av kronen.

Man kan tenke seg mange måter å justere handlingsregelen på som vil gjøre den robust mot kortsiktige variasjoner i markedsverdien av SPU. Men i denne artikkelen er det nærliggende å foreslå å bruke 3 prosent av hovedstolen i stedet for av markedsverdien av SPU. Hovedstolen avhenger kun av tidligere oljeinntekter og vil ikke svinge midlertidig med finansmarkedene. Det vil gi et mer stabilt og forutsigbart grunnlag for finanspolitikken, og være i tråd med Hartwick (1977) som foreslo å investere inntektene fra en ikke-fornybar ressurs i produktiv kapital slik at man ville få et konstant forbruk per capita over tid.

Men tap av store verdier av SPU vil kunne tære på hovedstolen slik tilfellet faktisk var mellom 2002 og 2013. I så fall bør man legge en plan for å gjenvinne tapet av hovedstolen ved å bruke mindre oljepenger. For eksempel kunne man da brukt noe mindre enn 3 prosent av SPU. Hvis dette er et varig tap bør man vurdere å nedskrive hovedstolen slik at tapet fordeles på nålevende og framtidige generasjoner, men dette bør være en politisk beslutning.

En overgang til en den foreslåtte handlingsregelen vil innebære at vi skulle redusere bruken av oljepenger med 75 mrd i 2018 i forhold til dagens handlingsregel. Dette ville gi en uønsket negativ impuls til norsk økonomi (og ikke minst vanskelig å få til politisk), men i og med at vi kan forvente at hovedstolen vil fortsette å vokse samtidig som vi har en buffer på 2500 mrd kroner, har vi mulighet til å tilpasse bruken av oljepenger over tid.

#### REFERANSER

Bjørnland, H.C. og L.A. Thorsrud (2016). Boom or gloom? Examining the Dutch Disease in two-speed economies. *The Economic Journal*, 126 (598), 2219–2256.

- Finansdepartementet (2015). Nasjonalbudsjettet 2015. Meld. St. 1 (2014–2015).
- Finansdepartementet (2017a). Iberegning av Norges nasjonalformue til Perspektiv- meldingen 2017. URL: [www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk\\_okonomi/beregning-av-norges-nasjonalformue-til-perspektivmeldingen-2017/id2548710/](http://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/beregning-av-norges-nasjonalformue-til-perspektivmeldingen-2017/id2548710/)
- Finansdepartementet (2017b). Nasjonalbudsjettet 2018. Meld. St. 1 (2017–2018).
- Hartwick, J.M. (1977). Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *The American Economic Review*, 67(5), 972–974.
- Holden, S. (2013). Avoiding the resource curse. The case Norway. *Energy Policy*, 63, 870–876.
- Kjelsrud, A. (2017). Handlingsregelen og endringer i Statens pensjonsfond utland. Økonomiske analyser 2/2017, 32–39.
- Matsen, E., G.J. Natvig og R. Torvik (2016). Petro populism. *Journal of Development Economics*, 118, 1–12.
- NBIM (2018). Årsrapport 2017. URL: [www.nbim.no/no/apenhet/rapporter/2017/arsrapport-2017/](http://www.nbim.no/no/apenhet/rapporter/2017/arsrapport-2017/)
- Norges Bank (2018). Økonomiske perspektiver. Sentralbanksjefens årstale. URL: [www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2018/2018-02-15-arstalen/](http://www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2018/2018-02-15-arstalen/)
- NOU (2015). Finanspolitikk i en oljeøkonomi. Norges offentlige utredninger 2015:9.
- NOU (2016). Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland. Norges offentlige utredninger 2016:20.
- NOU (2017). Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland. Norges offentlige utredninger 2017:13.
- Olsen, Ø. og A. Skjæveland (2002). Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter. Publisert i «Hva gjør oljepengene med oss?» redigert av A.J. Isachsen. Cappelen akademisk forlag.

**TARAN FÆHN**  
Forskningsleder, Statistisk sentralbyrå\*

**GEIR ASHEIM,**  
Professor Økonomisk institutt,  
Universitetet i Oslo\*

**MADS GREAKER**  
Førsteamanuensis, OsloMet\*

**CATHRINE HAGEM**  
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå \*

**BÅRD HARSTAD**  
Professor, Økonomisk institutt,  
Universitetet i Oslo\*

**MICHAEL HOEL**  
Professor Emeritus, Økonomisk institutt,  
Universitetet i Oslo\*

**DIDERIK LUND**  
Professor Emeritus, Økonomisk institutt,  
Universitetet i Oslo\*

**KARINE NYBORG**  
Professor, Økonomisk institutt,  
Universitetet i Oslo\*

**KNUT EINAR ROSENDAHL**  
Professor, Norges miljø- og  
biovitenskapelig universitet\*

**HALVOR STORRØSTEN**  
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå\*

\* Forfatterne er med i Oslo Centre for Research on Environmentally friendly Energy, CREE, et samfunnsfaglig senter for miljøvennlig energi opprettet av Norges forskningsråd.

# Parisavtalen og oljeeksporten

Bør Norge begrense sin oljeutvinning for å motvirke global oppvarming? Hvilke politiske virkemidler bør i så fall brukes? Vi oppsummerer sentrale fagøkonomiske argumenter i denne debatten i lys av de seneste årenes endringer i internasjonale klimapolitiske rammebetingelser, derunder Parisavtalen. Om Norge ønsker å bidra mer til å begrense oppvarmingen enn internasjonale avtaler forplikter oss til, kan redusert oljeutvinning være en kostnadseffektiv måte å gjøre det på. De mest nærliggende virkemidlene vil da være begrenset lisenstildeling og/eller en avgift per utvunnet enhet. Ved å initiere en internasjonal avtale om tilbudsbegrensning blant produsentland, vil norske myndigheter kunne bidra til at Parisavtalens målsettinger realiseres, selv om avtalen i seg selv skulle bli ineffektiv. En produsentlandavtale kan med andre ord virke som en forsikring.

## 1. INNLEDNING

Norge har, sammen med EU, satt seg utslippsmål for drivhusgasser som er blant verdens mest ambisiøse. Samtidig bidrar oljen vi eksporterer indirekte til store CO<sub>2</sub>-utslipp når den blir forbrent i andre land. Både internasjonalt og nasjonalt har mange kommentatorer sett på dette som et klimadilemma (se for eksempel The Economist, 2017; New York Times, 2017; Stockholm Environmental Institute, 2017; Norsk klimastiftelse, 2016; Mohn, 2017). Debatten her hjemme har særlig dreid seg om hvorvidt klimahensyn bør føre til at skattesystemet for offshorenæringen endres, og EFTAs kontrollorgan behandler for tiden en klage fra Bellona om leterefusjonsordningen. Videre har konsekvensutlysningene for de nordligste havområdene vært satt på prøve gjennom søksmålet fra Greenpeace og Natur og ungdom mot staten. De mener lisenstildelinger i området bryter med den grunnlovsfestede retten til et godt miljø. I

denne artikkelen oppsummerer vi sentrale fagøkonomiske argumenter for hvorvidt, og eventuelt hvordan, Norge bør begrense sin oljeutvinning ut fra klimapolitiske hensyn.

Redusert norsk oljetilbud vil kunne være et ekstra bidrag fra Norge utover forpliktelsene i Parisavtalen. Norge kan i henhold til avtalen ikke krediteres for utslippskutt som skjer i andre land som følge av redusert oljeproduksjon i Norge. Det kan likevel tenkes at norske myndigheter ønsker å yte et slikt ekstra bidrag.<sup>1</sup> Norge har blant annet engasjert seg sterkt i arbeidet med å redusere utslipp fra avskoging i regnskogsområder. Finansiering av klimateknologioverføringer og tilpasningstiltak i utviklingsland

<sup>1</sup> Et annet lite produsentland, New Zealand, har nylig bestemt seg for å stoppe tildeling av nye letelisenser for olje og gass av klimahensyn; se The Guardian (2018).

er også ekstraansvar Norge har påtatt seg både under Kyotoavtalene og Parisavtalen.

I en innflytelsesrik, tidlig artikkel viste Hoel (1994) at for land med fossilressurser vil det normalt være mest effektivt å kombinere egne utslippsreduksjoner med kutt i egen utvinning av fossile brensler hvis målet er å bidra til globale klimagassutslippsreduksjoner. Den kostnadseffektive kombinasjonen avhenger av tiltakenes kostnader og deres karbonlekkasje, dvs. følgene for klimagassutslipp i andre land. En ønsket tiltakskombinasjon kan realiseres ved å legge en utvinningsskatt på tilbudssiden kombinert med en utslippsskatt på etterspørselssiden.

Fæhn mfl. (2017) fant at den mest kostnadseffektive måten for Norge å redusere globale klimagassutslipp på, kan innebære et betydelig kutt i norsk oljeproduksjon. Siden denne analysen ble gjort, har de internasjonale rammebetingelsene imidlertid endret seg. Vi starter derfor i avsnitt 2 med å redegjøre for hvordan nye internasjonale premisser påvirker begrunnelsen for å påta seg kutt i oljeproduksjonen.

Vi drøfter deretter i avsnitt 3 i hvilken grad klimapolitiske tilbudssidetiltak kan påvirke globale utslipp. Avsnitt 4 tar opp hvordan produksjonsbegrensninger, fortrinnsvis i samarbeid med andre produsentland, også kan fungere som en forsikring mot en mislykket Parisavtale og bidra til at Parisavtalens intensjoner oppnås.

Aktuelle virkemidler for tilbudsidepolitikken, først og fremst begrenset lisenstildeling og avgift på utvinning, drøftes i avsnitt 5. Kostnadene ved tilbudssidetiltak vil i sin tur avhenge av hvilke virkemidler som brukes, noe vi diskuterer i avsnitt 6, før vi til slutt oppsummerer og konkluderer i avsnitt 7.

## 2. ENDRINGER I DE KLIMAPOLITISKE OMGIVELSENE

Internasjonale rammebetingelser for norsk klimapolitikk har endret seg de siste par årene. For det første er Parisavtalen, som ble forhandlet frem i desember 2015, trådt i kraft. For det andre er Norge for tiden i forhandlinger med EU om hvordan utslippsforpliktelsene kan følges opp (Meld. St. 41 (2016-2017)). Myndighetene har tidligere kvantifisert innenlandske mål for utslippkilder uten kvoteplikt. Nå er intensjonen å samordne også disse utslippsmålene med EUs, på nokså tilsvarende måte som for kvotesektoren.

Parisavtalen ble ferdigforhandlet i 2015 og trådte i kraft et snaut år senere. Den nye avtalen er på mange måter forskjellig fra de tidligere Kyotoavtalene. Den viktigste endringen er at mens man tidligere stilet mot et felles ambisjonsnivå og forhandlet om byrdefordelingen, lot man denne gangen hvert enkelt land fastsette både form og ambisjonsnivå på sine bidrag (såkalte NDC-er – Nationally Determined Contributions). Denne framgangsmåten sikret at avtalen dekker nesten 96 prosent av de globale utslippene.<sup>2</sup> I sammenheng med tilbudssidetiltak blir dette viktig, noe vi kommer tilbake til i avsnitt 3. Om Parisavtalen skulle virke til å binde alle deltakerne til klare utslippstak, vil kutt i tilbudet av fossile brensler ikke ha noen tilleggs effekter på de globale utslippene fra forbrenning. Det ville bare kunne omfordele utslippene mellom land og kilder.

Det er derfor vesentlig å vurdere hvor bindende Parisavtalen er og vil kunne bli. Det er stort sprik mellom landenes løfter. Det er også stor variasjon i hvordan løftene er utformet og hva slags betingelser som oppgis. De fleste forpliktelsene gjelder for 2030, og for mange lands vedkommende er det stort tolkningsmonn. Rogelj mfl. (2017) finner at globale utslippsberegninger for 2030 varierer mellom 47 og 63 gigatonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (CO<sub>2</sub>e) under Parisavtalen, med et medianutslipp på 52 gigatonn CO<sub>2</sub>e. En viktig kilde til usikkerhet er at flere land kun definerer et mål for karbonintensitet, slik at faktiske utslipp avhenger av økonomisk vekst. Dette gjelder blant annet flere land i Asia og tidligere Sovjetunionen, herunder store land som Kina og India. I tillegg er mange NDC-er så lite ambisiøse at de trolig blir mer enn overholdt selv uten noen form for politikk eller handling. Videre har mange land, blant annet i Afrika, Latin-Amerika og Midtøsten, gjort målsettingene betinget på teknologioverføring eller finansiell støtte fra industrialiserte land. Det er foreløpig usikkert hvordan dette skal foregå. Andre sentrale usikkerhetsmomenter skyldes usikkerhet rundt faktiske historiske utslipp og målemetoder. Alt i alt bidrar dette til at mange land ikke har bindende løfter for 2030, og utslippsmålene for senere perioder har ingen foreløpig bundet seg til.

Det gjelder imidlertid fortsatt et langsiktig *kollektivt* mål for avtalepartene. Dette ble strammet inn i forhold til Kyotoavtalene, i den forstand at man fortsatt tar sikte på å holde den globale oppvarmingen godt under 2° C innen slutten av dette århundret, men også tilstreber å komme

<sup>2</sup> Se <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>. Andelen inkluderer USAs NDC, og den endelige andelen vil avhenge av hva som blir USAs løsning for hvordan de vil følge opp beslutningen om å trekke seg fra nåværende avtale.



ned mot 1,5°C sammenlignet med førindustriell tid. NDC-ene per i dag gjør det krevende å nå togradersmålet, og strekker neppe til for å nå 1,5-gradersmålet (Rogelj, 2017). Men avtalen er et dynamisk byggverk som skal sikre at ambisjonene oppdateres i forhandlinger med fem års mellomrom. Utfallene av disse gjenstår å se.

For Parisavtalen, som for tidligere klimaavtaler, er en hovedutfordring å skape troverdighet, siden det ikke finnes klare juridiske forpliktelser eller håndhevings- og sanksjonsmekanismer. Eksempelvis har Trump varslet at USA trekker seg ut av avtalen som USA alt hadde ratifisert, og det er lite avtalepartene kan gjøre for å hindre det.

Målings- og overvåkingsrutiner er foreløpig mangelfulle og gjenstand for videre forhandlinger. Et hovedprinsipp er at det er landet der utslippet skjer som i utgangspunktet krediteres når utslippsreduksjoner finner sted. Land kan imidlertid frasi seg kreditt for reduksjoner de har oppnådd og selge krediteringen til andre land, som da kan øke sine utslipp på tilsvarende måte som i kvotemarkeder. Slik handel må registreres og overvåkes for å unngå dobbelttelling.

I tillegg til Paris-forpliktelsene har Norge et forpliktende samarbeid med EU. Det pågår for tiden forhandlinger om å utvide dette. Særlig relevant er partenes intensjoner om å samordne målene for ikke-kvotepliktig sektor gjennom det såkalte innsatsfordelingsregulativet. Det ligger an til at bidraget Norge må forplikte seg til, vil tilsvare 40prosent kutt fra utslippsnivået Norge hadde i ikke-kvotepliktig sektor i 2005. Dette vil imidlertid ikke gjelde som et absolutt mål for innenlandske utslipp. Intensjonen er at det skal etableres fleksible mekanismer i EU som skal virke mer eller mindre analogt med det eksisterende kvotesamarbeidet. Det betyr at Norge kan nå målet for ikke-kvotepliktig sektor ved å kombinere egne utslippskutt med kjøp av utslippsrettigheter fra EU-land. Det ligner kvotepliktig sektor, hvor Norges forpliktelser om kutt, tilsvarende 43 prosent fra 2005-nivået, kan skje enten ved at norske bedrifter reduserer egne utslipp eller ved at de kjøper utslippskvoter fra bedrifter i EU-land.

Innsatsfordelingsregulativet endrer alternativkostnaden ved kutt i norsk oljeutvinning: Det vil ikke lenger være kostnaden ved innenlandske etterspørsels-/utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektor som er det relevante sammenlikningsgrunnlaget, slik som i Hoel (1994) og Fæhn mfl. (2017). Grunnen er at EU-samarbeidet vil bestemme det samlede europeiske utslippsmålet i sektoren. Hvis Norge velger å redusere innenlandske utslipp mer enn våre

forpliktelser tilsier, kan disse kvotene gjøres tilgjengelige for andre EU-land og utslippsnivået blir ikke endret.

Det er noen modifiseringer av denne hovedkonklusjonen. For det første vil karbonlekkasjen ut av Europa kunne endres, siden den avhenger av kilden som kuttes. Dette gir en indirekte, usikker effekt på globale utslipp; også fortegnet er usikkert. For det andre kan signaleffekten av en ekstrainsats fra enkeltland tenkes å få langsiktige effekter på EUs ambisjonsnivå framover. For det tredje kan en tenkelig opsjon være å gjøre en ekstrainsats på etterspørselsiden *uten* å gjøre de ubrukte kvotene tilgjengelige for andre (eller, ekvivalent, kjøpe kvoter uten å benytte dem). Marginalkostnaden vil da tilsvare prisen på utslippskvoter, som i hvert fall for ikke-kvotepliktig sektor kan tenkes å bli høy (se f.eks. Aune og Fæhn, 2016). Man har sett lignende initiativ fra private hold. For det fjerde har EU nylig vedtatt regler for kvotesystemet som åpner for en systematisk inn- dragning og sletting av kvoter dersom overskuddene blir store (European Parliament, 2018).

Ingen av de nevnte modifiseringene kan forventes å endre hovedkonklusjonen nevneverdig: Den globale utslippseffekten av etterspørselskutt fra norsk side utover forpliktelsene vil bli liten og derfor ha svært høy marginalkostnad. Det er derfor mer relevant å vurdere alternativkostnadene til norske tilbudssidetiltak ut fra hva tiltak som redusert avskoging, finansiering av klimateknologioverføringer eller forskningsinnsats vil koste. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 6.

### 3. BIDRAR TILBUDSSIDETILTAK TIL GLOBALE UTSLIPPSKUTT?

Et hovedspørsmål når tilbudssidetiltak skal vurderes, er om de gir reelle globale utslippskutt. For Norges vedkommende vil potensialet for dette først og fremst være til stede for olje. Selv om gass kan erstattes av fornybar energi og (indirekte) av energieffektivisering, konkurrerer den i stor grad med kull, som gir høyere CO<sub>2</sub>-utslipp. Norsk gass selges dessuten stort sett i det europeiske markedet, hvor utslippene i hovedsak er omfattet av EUs kvotesystem. Det er dermed usikkert om kutt i norsk gassproduksjon vil føre til høyere eller lavere globale utslipp. Vi vurderer derfor redusert oljeutvinning i denne artikkelen. Det er ikke uproblematisk å skille mellom olje og gass på denne måten, da mange felt inneholder både olje og gass. De fleste felt har imidlertid en klar overvekt av enten olje eller gass. Vi kommer noe tilbake til dette i diskusjonen av virkemidler i avsnitt 5.

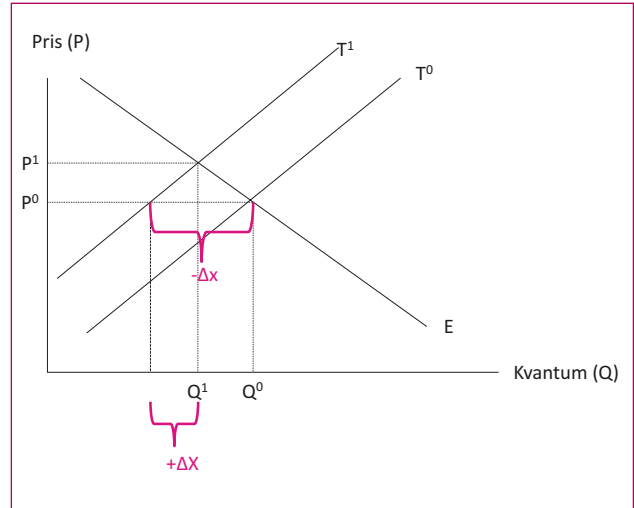
Utslippene forbundet med utvinning av ett tonn norsk olje utgjør i gjennomsnitt ca. 60 kg CO<sub>2</sub>.<sup>3</sup> Forbrenning av oljen medfører utslipp av om lag tre tonn CO<sub>2</sub>. Utvinningen står altså bare for et par prosent av de totale utslippene forbundet med norsk olje. Til sammenligning utgjør produksjonsutslippene globalt i gjennomsnitt ca. 130 kg CO<sub>2</sub>, mens CO<sub>2</sub>-utslippene ved forbrenning er de samme uavhengig av sted.

Den direkte effekten av å redusere norsk oljeutvinning med ett tonn er dermed at globale CO<sub>2</sub>-utslipp reduseres med ca. tre tonn. Denne direkte effekten blir imidlertid motvirket av ulike responser i energimarkedene. Virkningen av et slikt tilbudssidekutt i oljemarkedet er illustrert på en forenklet måte i figur 1. Tilbudskurven T<sup>0</sup> gjelder før produksjonskuttet, og globalt oljeforbruk er Q<sup>0</sup>. Skiftet innover til T<sup>1</sup> kan illustrere at Norge reduserer sitt tilbud tilsvarende Δx. Lavere tilbud fører til høyere pris (fra p<sup>0</sup> til p<sup>1</sup>), som videre fører til økt tilbud fra andre produsenter (lik ΔX i figuren), men også lavere forbruk. Nettoeffekten på oljeforbruket er en reduksjon fra Q<sup>0</sup> til Q<sup>1</sup>, som i figuren tilsvare halvparten av det opprinnelige kuttet, Δx. Halveringen kommer av at tilbuds- og etterspørselskurven har nøyaktig samme helning i figuren. Dersom etterspørselskurven er flattere enn tilbudskurven, vil den direkte CO<sub>2</sub>-effekten i mindre grad bli motvirket i markedet, og tilbudskuttet få større utslippseffekt. Resultatet blir motsatt dersom tilbudskurven er flatest.

Tilbuds- og etterspørselselastisitetene er altså helt avgjørende for effekten i oljemarkedet. Ettersom et eventuelt kutt i norsk oljeproduksjon er mest aktuelt på lang sikt, er det langtidselastisiteter som er interessante. I tillegg vil et kutt i oljetilbudet ha krysspriseffekter i andre energimarkeder. Særlig må vi ta i betraktning at noe olje kan bli erstattet av kull og gass, selv om konkurransen mellom olje og kull/gass er relativt beskjeden. Det må også tas hensyn til ulike CO<sub>2</sub>-intensiteter mellom norsk og utenlandsk utvinning, jf. omtalen over.

Figur 2 viser beregninger fra Fæhn mfl. (2017) av de direkte og indirekte effektene som er drøftet ovenfor, samt nettoeffekten. Som den artikkelen redegjør for, er forutsetningene om markedsatferd, elastisiteter og utslippskoeffisienter basert på foreliggende empirisk litteratur. Hovedkonklusjonen er at om lag 2/3 av den direkte effekten av norsk tilbudssidekutt vil motvirkes av økt olje-,

<sup>3</sup> Dette er et underestimat, da det gjelder for olje og gass samlet, jf. Gavenas mfl. (2015). Tallet inkluderer ikke indirekte utslipp knyttet til investeringer ol.



Figur 1: Oljemarkedseffekter av et kutt i tilbudet

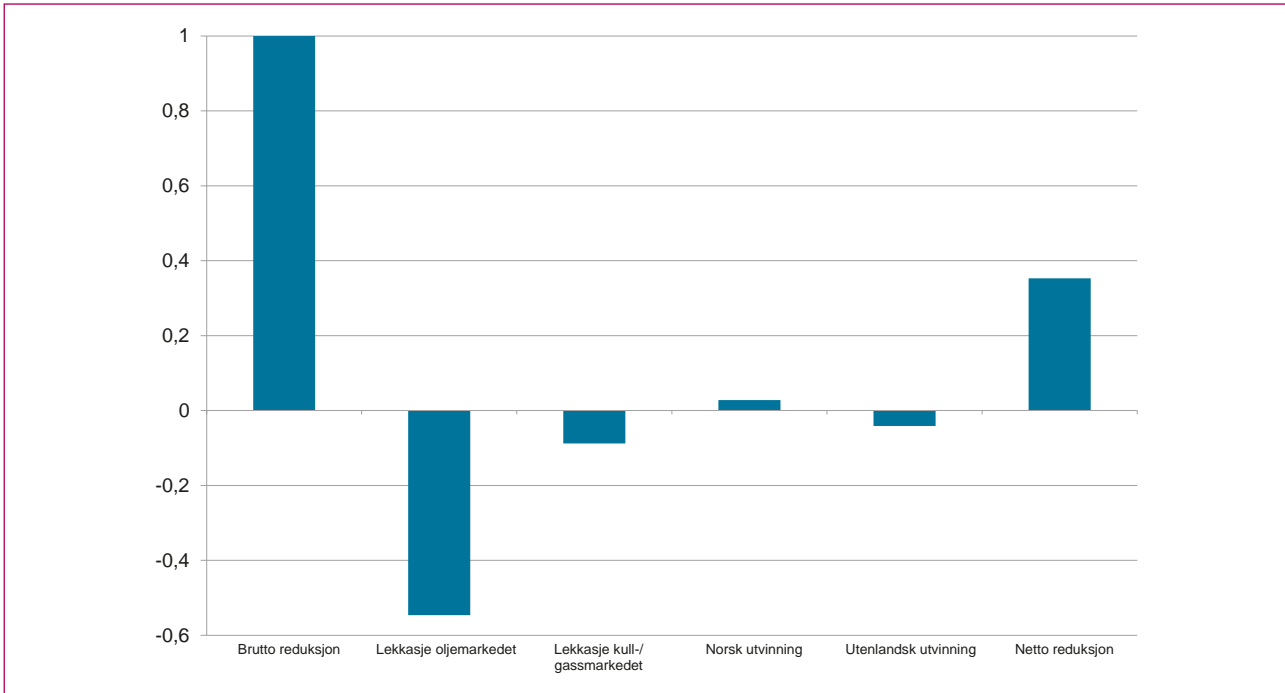
gass- og kullutvinning i andre deler av verden. Den direkte effekten på tre tonn mindre CO<sub>2</sub>-utslipp per tonn redusert norsk oljeproduksjon ender altså opp som en nettoeffekt på ett tonn CO<sub>2</sub>-reduksjon. Effektens størrelse er usikker, men studien konkluderer med at det positive fortegnet er robust.

Det finnes få tilsvarende studier som har undersøkt effekten av norsk tilbudssidepolitikk.<sup>4</sup> Noen internasjonale studier har sett på effekten av redusert tilbud av olje, spesielt i USA (se f.eks. Erickson og Lazarus, 2014, 2018; Metcalf, 2016; og Wolvovsky og Anderson, 2016). Disse finner omtrent samme nettoeffekter som Fæhn mfl. (2017).<sup>5</sup>

Som drøftet over ville ikke tilbudssidetiltak ha globale utslippseffekter utover å omfordele utslippene, dersom Parisavtalen var bindende for alle land. Norsk kutt i oljeeksporten ville riktignok trolig fortsatt redusert verdens forbruk i tråd med drøftingen over, men ville samtidig gitt tilsvarende rom for økte drivhusgassutslipp fra andre energigibærere eller prosesser. Effekten er med andre ord avhengig av hvor stor del av verden som har og vil fortsette å ha bindende utslippstak. Slik Parisavtalen framstår i dag, kan den av mange grunner ikke regnes som bindende – se

<sup>4</sup> En beslektet studie med tilsvarende konklusjoner er Hagem (1994). Se også Golombek mfl. (1995) og Hagem og Storrøsten (2018), som vurderte tilsvarende problemstillinger for hhv. OECD og Europa.

<sup>5</sup> I den norske debatten hevdes det jevnlig at redusert oljeproduksjon i ett land vil bli fullstendig motsvart av økt produksjon i andre land. En amerikansk domstol karakteriserte i 2017 denne påstanden som irrasjonell og i strid med grunnleggende prinsipper for tilbud og etterspørsel, og fikk bl.a. støtte fra Harvard-professor Jim Stock (Mikulka, 2018).



Figur 2: Brutto, indirekte og netto CO<sub>2</sub>-utslippseffekter av kutt i norsk oljeproduksjon  
Kilde: Fæhn mfl. (2017)

avsnitt 2. Det er derfor grunn til å forvente at tiltak i ett land fortsatt kan påvirke utslippene i andre land. Basert på de empiriske beregninger som per i dag foreligger og Parisavtalens utforming, er konklusjonen så langt altså at kutt i norsk oljeeksport kan redusere globale CO<sub>2</sub>-utslipp. Reduksjonens størrelse vil bli vesentlig svekket av lekkasjeeffekter via internasjonale markeder, men foreliggende beregninger tyder på at effekten på langt nær nulles ut.

#### 4. TILBUDSSIDETILTAK NÅR PARISAVTALENS UTFALL ER USIKKERT

Det er stor usikkerhet om hvordan Parisavtalen vil bli utformet og fulgt opp videre. Innen aktiviteter som oljeleting og grønn teknologiutvikling vil aktørenes forventninger og grad av tillit til avtalen være avgjørende for hvilke investeringer som foretas. Usikkerheten knyttet til Parisavtalen innebærer to tilleggsbegrunnelser for tilbudsidepolitikk utover de direkte globale utslippeffektene vi drøftet i forrige avsnitt: For det første kan tilbudsidepolitikk fungere som en forsikringsordning, gitt risikoen for at Parisavtalen mislykkes. For det andre kan tilbudsidepolitikk fungere som et virkemiddel for å signalisere vilje og tro på Parisavtalen (Harstad, 2018), noe som i sin tur kan påvirke markedsaktørenes forventninger.

For å forklare dette kan en stilisert skille mellom tre viktige tilfeller:

1. Aktørene i dag tror på Parisavtalen, og det viser seg at den vil oppnå ønsket mål om maksimal temperaturstigning.
2. Mange aktører i dag tviler på Parisavtalen, og det viser seg at den ikke fungerer i tilstrekkelig grad til å oppnå målet.
3. Mange aktører i dag tviler på Parisavtalen, men avtalen viser seg likevel å fungere.

I tilfelle 1 vil ikke behovet for forsikring være særlig tilstede. Redusert etterspørsel vil gjøre det mindre lønnsomt å utvinne fossile brensler som kull og olje. Det globale tilbudet vil derfor reduseres i takt med redusert etterspørsel, selv uten at dette besluttes politisk. Politisk bestemte reduksjoner i produsentlandene vil neppe ha noen ekstra effekt, siden feltene som ikke bygges ut uansett ikke vil være lønnsomme. (Dette forutsetter naturligvis at utvinningen som kuttes er den minst lønnsomme.)

I tilfelle 2 med stor usikkerhet vil det gjøres lite for å kutte utslipp, og en effektiv internasjonal etterspørselsavtale viser seg å ikke bli realisert. Om vi i denne situasjonen i alle fall har reguleringer på produsentlands utvinning av fossile brensler, slik at konsum begrenses fra tilbudssiden, så vil vi kunne begrense de mest dramatiske effektene av en mislykket Parisavtale. Begrensningen kan være

betydelig dersom flere produsentland klarer å koordinere tilbudssidetiltak. Tilbudssidepolitikk som et supplement til Parisavtalen kan i dette tilfellet altså fungere som et sikkerhetsnett: Når det etter hvert viser seg at Parisavtalen ikke fungerer etter hensikten, vil tilbudssidetiltakene ha ført til at samlede klimavirkninger blir mindre enn de ville ha blitt uten tilbudssidetiltakene.

Hvis det derimot etterhvert blir klart at Parisavtalen holdes, til tross for at mange tvilte på dette, er vi i tilfelle 3. Tilbudssidetiltakene vil da vise seg å ha vært overflødige. De har imidlertid heller ikke kostet noe særlig, utover forhandlingstid, administrasjon og håndheving, i og med at utvinningen likevel ikke ville vært lønnsom. Parisavtalens mål vil i dette tilfelle være mer kostbare å nå enn i tilfelle 1, siden det er grunn til å tro at eksempelvis investeringer i leting og utbygging av nye felt vil forbli uutnyttet. Tilsvarende vil investeringer for å øke utvinning i halefasene av felt bli for høye. Infrastruktur for rørtransport av petroleum, og infrastrukturer og kapital for bruk av ressursene, slik som flyplasser, kullkraftverk og gassforsyning, blir bygd ut i for stort monn.

Tilbudssidekutt fra produsentenes side kan imidlertid ha et annet bidrag i tilfelle 3: Aktørene som er usikre på om Parisavtalen vil bli effektiv, vil kunne tolke nasjoners politikk som signaler på hvorvidt avtalen faktisk er troverdig. Da kan tilbudssidetiltak fra norsk – eller helst fra flere produsentlands side – signalisere at en har vilje til å bidra til å nå klimamålene og til og med at man har tro på avtalen. Begge deler kan øke troverdigheten til at fremtiden vil bli mindre fossilavhengig og derigjennom påvirke private aktørers forventninger. I tillegg vil Parismålene bli mindre kostnadskrevende å nå når produksjonen av fossile brensler uansett er redusert og en del feilinvesteringer (stranded assets) unngått. Dette kan ytterligere øke troen på og motivasjonen for å gjennomføre Parisavtalen.

## 5. VIRKEMIDLER

Vi antar nå at norske myndigheter av klimahensyn ønsker en reduksjon i norsk utvinning, sett i forhold til et framtidig referansenivå. Som over vil vi i hovedsak tenke oss at ressursen er olje, men vi kommer noe tilbake til implikasjonene av at olje og gass gjerne utvinnes i samproduksjon. For å oppnå en slik reduksjon er det spesielt virkemidlene begrensning i lisenstildelingen og en avgift per enhet utvunnet olje (eller CO<sub>2</sub>), samt kombinasjoner av disse, som peker seg ut.

I den senere tid har også visse elementer ved norsk petroleumsskatning, som leterefusjonsordningen og særskattesatsen, blitt brakt inn i diskusjonen om mulig begrensning av norsk oljeutvinning. Vi gir derfor først gi en kort oversikt over dagens politikkvirkemidler overfor norsk petroleumssektor – konsesjons- og petroleumsskattesystemene – og forklarer hvorfor vi finner øvrige endringer i petroleumsskatteregimet mindre målrettet som verktøy for redusert utvinningsnivå enn de to virkemidlene nevnt over.

### *Virkemiddelbruk overfor petroleumssektoren i dag*

Lisenser (utvinningstillatelser) blir normalt tildelt gjennom konsesjonsrunder, som innebærer at Olje- og energidepartementet kunngjør visse geografiske områder (blokker) som det kan søkes om utvinningstillatelse i. På bakgrunn av søknadene som kommer inn, tildeler departementet lisenser til (grupper av) selskaper. Lisensene gir enerett til undersøkelse, leteboring etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter. Lisenshaverne blir eiere av den petroleumen som produseres.

Skatteregimet petroleumssektoren står overfor er nærmere beskrevet i NOU 2000:18 og Lund (2014). Siden 1992 har marginal skattesats vært stabil<sup>6</sup> på 78 prosent, og den er i dag satt sammen av en særskatt på 55 prosent og den ordinære selskapsskatten på 23 prosent. Hensikten er at særskatten bare skal treffe det ekstraordinære overskuddet, ressursrenten, som oppstår fordi selskapene som deltar, ikke betaler for denne verdien når de får lisensene. Særskatten er ment å virke nøytralt, i den forstand at hvis et prosjekt blir vurdert som lønnsomt under ordinær selskapsskatt, skal det også være lønnsomt under kombinasjonen av selskapsskatt og særskatt, og omvendt. For å oppnå dette, er skattegrunnlaget for særskatten lik skattegrunnlaget for selskapsskatten minus et fradrag, *friinntekten*. Dette kommer på toppen av avskrivninger, som gir fradrag både i selskaps- og særskatt. Avskrivninger gis lineært med en seksdel per år gjennom seks år, hvilket kan sies å være kort i forhold til depresieringen av kapitalen i næringen.

Det har vært diskutert om fradragene etter dette systemet er litt for sjenerøse, litt for lite sjenerøse, eller treffer målet om nøytralitet, se Osmundsen mfl. (2013), Lund (2012, 2013), Aarsnes og Lindgren (2012) og Meld. St. 1 (2017–2018). Hvis særskatten på oljevirkosomheten ikke fullt ut oppnår kravet til nøytralitet, vil den privatøkonomiske

<sup>6</sup> En tidligere ad valorem produksjonsavgift er dog blitt avviklet i perioden.

lønnsomheten avvike fra den samfunnsøkonomiske, selv når vi ser bort fra klimahensyn. Det er i så fall et argument for å endre på skatten, helt uavhengig av, men ikke uvesentlig for, klimahensynet. Nøyaktig hva et nøytralitetskrav vil innebære av endringer i skatteregimet er en diskusjon for seg, og ikke fokus for vår artikkel.

Ved siden av friinntekten er det viktigste grepet for å gjøre særskatten nøytral at en sørger for at alle selskaper faktisk nyter godt av fradragene de er ment å få. *Leterefusjonsordningen* sikrer alle petroleumsselskaper lik økonomisk verdi av skattefradraget for letekostnader, uavhengig av om selskapet er i eller utenfor skatteposisjon. Selskaper som går med underskudd, kan velge mellom å få utbetalt skatteverdien av letekostnadene umiddelbart fra staten, eller å framføre underskuddet med rentekompensasjon til fradrag senere år når selskapet har skattbart overskudd. Det gis også refusjon av et eventuelt oppsamlet underskudd ved opphør av selskapets virksomhet (*opphevsrefusjonsordningen*). Hensikten med reglene har vært å likestille nye selskaper med selskaper som allerede har stor petroleumsvirksomhet som fortsetter i mange år. Sistnevnte har ikke bruk for reglene, siden fradragene kan trekkes fra den øvrige inntekten deres.<sup>7</sup>

En avvikling av leterefusjonsordningen ville kun ramme oljeselskaper utenfor skatteposisjon, da særlig nye selskaper. Større, etablerte selskaper ville være upåvirket. Total utvinning vil derfor bare reduseres om det finnes privatøkonomisk lønnsomme prosjekter som selskaper utenfor skatteposisjon, men ingen andre, ønsker å utnytte.

Dersom en skal begrense utvinningen av klimahensyn, er det langt mer målrettet å bruke et virkemiddel som spesifikt er knyttet til utvinningsvolum, og som omfatter alle selskaper. Dersom skattesystemet skal brukes, er det derfor ett virkemiddel som peker seg ut: en avgift på utvunnet kvantum, heretter kalt utvinningsavgift. Vi begrenser oss derfor til å vurdere en slik avgift på utvinning fra nye lisenstilldelinger samt kvantitativ begrensning av lisenstilldelinger. Vi deler forsøksvis argumentene inn i tre hensyn:

- kostnadsminimering i selskapene,
- eksternaliteter og stordriftsfordeler,
- troverdighet og signaleffekter.

<sup>7</sup> Disse refusjonsreglene er uvanlige i internasjonal sammenheng, og miljøbevegelsen har oppfattet dem som en form for ulovlig statsstøtte (se f.eks. Norsk Klimastiftelse, 2016). Finansdepartementets bestrider dette, se redegjørelsen til EFTAs overvåkingsorgan: [https://www.regjeringen.no/contentassets/1733033494a5410e8bfdaa618b4ff754/norwegian\\_tax\\_regime\\_petrolium\\_exploration.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1733033494a5410e8bfdaa618b4ff754/norwegian_tax_regime_petrolium_exploration.pdf)

### *Kostnadsminimering i selskapene*

For å minimere kostnadene ved at utvinningen reduseres, er det mye som taler for en utvinningsavgift som internaliserer klimaskaden. En kan forenklet dele beslutningene i et prosjekt i tre faser:

- Letefasen: Hvor mye og hvordan skal selskapet lete innenfor det tildelte lisensområdet?
- Utbyggingsfasen: Dersom det blir gjort funn, hvor og hvordan skal utbygging skje?
- Utvinningsfasen: Dersom det bygges ut, hvor mye skal utvinnes?

En utvinningsavgift påvirker alle disse trinnene, men overlater beslutningene til selskapene. Det er naturlig å tenke seg at selskapene har den beste informasjonen om bedriftsøkonomiske betingelser og dimensjonerer aktivitetene i de ulike fasene optimalt i henhold til hvordan oppdagede ressurser ligger og andre kostnads- og innteksrelevante forhold. En annen viktig fordel med en avgift er at myndighetene kan oppnå en differensiert behandling av olje- og gassfunnene i selskapene ved å differensiere utvinningsavgiften. Avgiften kan for eksempel legges bare på oljeutvinningen, siden klimaeffekten av gassressursene er uklare.

Hoel (1994) viser at en utvinningsavgift er det mest effektive virkemidlet på tilbudssiden. Får man til en koordinert tilbudssidepolitikk med flere produsentland, vil en lik utvinningsavgift i landene kunne sikre en kostnadseffektiv fordeling av utvinningskuttene. Modellen i Hoel (1994) er statisk. Beslutningene til oljeselskapene er i realiteten komplekse og langsiktige. Det kan derfor argumenteres for at forutsigbarhet er viktig. Det taler for at en utvinningsavgift bare legges på nye prosjekter, dvs. før lisenser for leting blir tildelt. Alternativt kunne en tenke seg innføringen av en utvinningsavgift kombinert med f.eks. en reduksjon i satsen for særskatt, slik at oljenæringen i sum ikke betalte mer skatt.

Hvor stor en eventuell utvinningsavgift bør være, avhenger av to faktorer: Hvor mye global utslippsreduksjon hvert tonn redusert oljeutvinning vil innebære, og hvor høyt norske myndigheter verdsetter hvert tonn reduserte utslipp i utlandet (som ikke blir medregnet i vårt klimaregnskap). Som tidligere nevnt er den direkte virkningen av ett tonn mindre olje utvunnet omtrent lik tre tonn reduserte CO<sub>2</sub>-utslipp. Antas det som i Fæhn mfl. (2017) at om lag 2/3 av den direkte effekten av norsk tilbudssidekutt vil motvirkes av økt olje-, gass- og kullutvinning i andre deler av verden, gir ett tonn mindre norsk oljeproduksjon ett tonn lavere globale CO<sub>2</sub>-utslipp. Dersom vi verdsetter



utslipp i utlandet til 100 NOK/ tCO<sub>2</sub>e, dvs. noe lavere enn dagens ETS-kvotepriis i EU, tilsier dette en utvinningsavgift på 100 NOK/t olje, eller 13 NOK/fat. Dersom verdsettningen i stedet antas lik 1000 NOK/ tCO<sub>2</sub>e, på nivået studier anslår må til under et togradersmål (IPCC, 2014), tilsier dette en avgift lik 130 NOK/fat olje.

#### *Eksternaliteter og stordriftsfordeler*

Mens myndighetene kan forventes å ha dårligere og mindre oppdatert informasjon om bedriftsøkonomiske forhold, kan på den annen side oljeselskapene ikke forventes å ta innover seg alle samfunnsøkonomiske forhold. Viktige hensyn er andre naturressurser og miljøet.

Lisensbegrensning kan være et godt virkemiddel for å redusere naturinnngrep og miljørisiko, i og med at arealet som beskyttes mot alle former for petroleumsaktivitet blir større enn under en utvinningsavgift. Dette følger av standard mikroøkonomisk teori for selskapenes beslutninger når gjennomsnittskostnadskurven er U-format. En utvinningsavgift vil mest sannsynlig gi noe leting i alle lisensierte områder. En del av områdene med leting vil bygges ut. Dermed vil en utvinningsavgift føre til aktivitet i store deler av de lisensierte områdene, om enn lavere enn referansenivået, og dette vil påvirke forfatningen til områdene under og etter at aktiviteten er avsluttet. Slik sett har det positive eksternaliteter å bevare et område ulisensiert. Ueberørt natur har verdi i seg selv og for andre aktiviteter i området, bl.a. fritidsaktiviteter og turisme. Utbygging og utvinning innebærer fare for utslipp, som sjelden vil bli fullt ut kompensert av operatørene.

Andre anvendelsesområder for ressursene enn forbrenning kan bli mer lønnsomme over tid, eller karbonfangst og lagring kan bli lønnsomt. Hvis selskapene derimot har hatt virksomhet i hele området, men bare tatt ut de mest lønnsomme delene av hvert reservoar de finner, noe som er rimelig å forvente ved en utvinningsavgift, vil trykk og reservoaregenskaper være svekket, slik at gjenværende ressurser kan være svært mye dyrere å utvinne. Siden selskapene ikke betaler for dette, er det en ekstern virkning som kan tale for lisensbegrensning.

Stordriftsfordeler i prosessering og transport på tvers av lisenser er en annen eksternalitet. Myndighetene prøver å få disse realisert gjennom regulering og ved lisensiering av sammenhengende områder. Lisensbegrensning kan legge til rette for dette. En begrensning av utvinning via utvinningsavgift er treffsikker for marginale avveininger, men ikke for utnyttning av stordriftsfordeler.

#### *Troverdighet og signaleffekter*

Et strategisk argument for tilbudssidetiltak er, som nevnt, at det kan tjene som en forsikringsordning dersom Parisavtalen ikke skulle lykkes, spesielt om de samordnes mellom produsentland. Dette forsikringsargumentet innebærer også noen viktige forskjeller mellom kvantums- og prisvirkemidler.

Anta at en del aktører i petroleumsmarkedet ikke tror Parisavtalen vil fungere. Produsentene vil da i fravær av tilbudsidepolitikk *ex ante* se for seg høy avkastning. Dersom Parisavtalen blir vellykket, vil imidlertid avkastningen *ex post* være på et lavere nivå enn ventet. Gjennom å begrense lisensutdelingen fra i dag og framover vil en forhindre utbygging av felt som ikke vil være lønnsomme under en vellykket Parisavtale. Dette er et argument for lisensvirkemidlet: Hvis produsentland som Norge vil signalisere at de tror på en etterspørselsbegrensende avtale, samtidig som de ikke er sikre på at de aktørene som vil ta beslutninger om leting og utbygging har samme oppfatninger, vil lisensbegrensninger være gunstig.

Prisvirkemidlet kan virke motsatt. Gjennom annonsering av en framtidig utvinningsavgift, vil *ex ante*-avkastningen være på et rimelig nivå (fordi det er dette som begrenser lete- og utbyggingsaktiviteten), men *ex post* vil avkastningen være på et for lavt nivå om Parisavtalen lykkes. Grunnen er at den oljen som vil produseres, i realiteten blir dobbelbeskattet – både gjennom CO<sub>2</sub>-avgiften som eksplisitt eller implisitt pålegges utslipp i en effektiv Parisavtale, og gjennom utvinningsavgiften som ilegges som del av tilbudsidepolitikken. Slik dobbeltbeskatning er uønsket, og den implisitte signaliseringen vil kunne tolkes som at myndighetene ikke tror det blir utfallet, altså at Parisavtalen ikke blir effektiv. Her kan det imidlertid argumenteres for at produsentlandene kan annonsere at utvinningsavgiften vil trekkes tilbake om Parisavtalen blir en suksess. Det hindrer ikke at selve annonseringen av en framtidig utvinningsavgift kan tolkes som et signal om liten tiltro til Parisavtalen.

For begge virkemidlene gjelder at de bare utløser disse signalene og responsene om det er tillit til at politikken vedvarer. Ved langsiktige politikktutfordringer som å få til utslipp-skutt, er det vanskelig å binde myndighetene til masten (Brunner mfl., 2012). Restriksjonene i lisensutdelingene har umiddelbar bevaringseffekt, men det er også viktig å kunne stole på at beslutningen består. Avgiftsregimet framover må også oppfattes som forpliktende for myndighetene

for at det skal virke tilstrekkelig begrensende på leting, utvikling og utvinning.

En troverdighetsfordel knyttet til bruk av utvinningsavgift er følgende: I den grad avgiften får selskapene til å trekke seg ut av feltene tidligere enn i referansesituasjonen, vil det være svært kostbart å gjenåpne dem ved en helomvending av politikken. Da er nemlig trykket i reservoaret falt. Letter myndighetene derimot på lisenspolitikken etter noe tid, kan områdene lettere åpnes for aktivitet igjen.

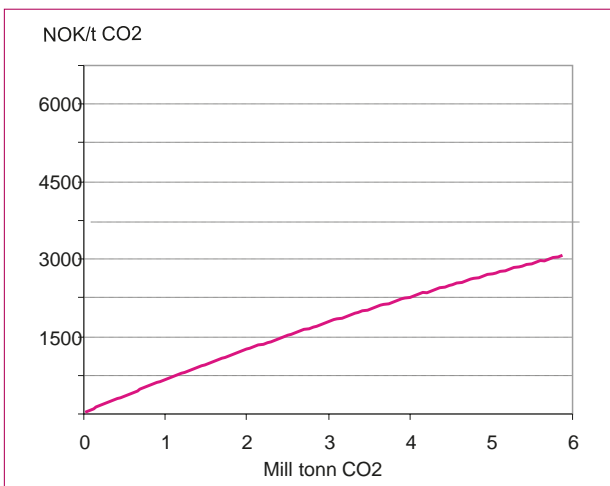
Dersom en lisensbegrensning skal oppfattes som uttrykk for klimapolitikk, er det viktig å overbevise om at de bevarte områdene ville blitt utlyst i fravær av klimapolitikk, og at utvinning ville blitt tillatt om det var lyst ut. Dette kan det være vanskelig for myndigheter selv å vite, og særlig vanskelig for utenforstående. Det siste er vesentlig: Dersom flere eksportører reduserer utvinning samtidig, reduseres karbonlekkasjen og effekten av en utvinningsreduksjon går opp, slik det ble vist av Harstad (2012). For å få et visst omfang på tilbudssidepolitikken, vil det være nødvendig å få flere produsentland av fossile brensler med på laget, samt skape tillit til en slik strategi i det internasjonale samfunnet ellers. Derfor må norske tiltak demonstrere målbar addisjonalitet og tydelige forpliktelser.

Hensynet til troverdighet og signaleffekter er mangefasettert. Oppsummert vil strategisk signalisering i noen sammenhenger tale for å bruke lisensbegrensning som virkemiddel, mens i andre situasjoner oppnås troverdighet og tillit best ved å velge utvinningsavgift.

## 6. OM KOSTNADENE VED NORSKE TILBUDSSIDETILTAK

Konsekvensene ved bruk av utvinningsavgift versus lisensbegrensning er vanskelige å verdsette og sammenlikne. Ved åpning av nye områder på norsk sokkel påligger det myndighetene å utføre en konsekvensanalyse som grunnlag for beslutningen. I konsekvensanalysen gjøres det anslag over tilgjengelige olje- og gassressurser, de samlede kostnadene ved å produsere disse, og prisene man vil oppnå ved salg i framtiden. Som resultat beregnes verdien av å starte utvinning i dette området. Denne verdien stilles så opp mot andre relevante samfunnsmessige virkninger, der lokale og regionale miljøkonsekvenser er vektlagt.

Anta at et nytt område er forventet å være samfunnsøkonomisk lønnsomt i referansesituasjonen uten tilbudssidepolitikk. Så innføres en lisensbegrensning i området av



Figur 3: Marginalkostnadskurve for globale utslippskutt gjennom norsk tilbudssidepolitikk

Kilde: Fæhn mfl. (2017)

klimahensyn. Kostnadene ved tiltaket er tapt nåverdi korrigert for unngåtte lokale og regionale miljøkonsekvenser og andre eksternaliteter, mens klimagevinsten er reduksjonen i globale utslipp som følge av tiltaket. Slike beregninger er selvsagt svært usikre. Før prøveboring faktisk er satt i gang, er kunnskapen om ressurstilgangen begrenset. Videre er både kostnader og priser langt frem i tid vanskelige å anslå; de vil f.eks. avhenge av hvor vellykket Parisavtalen blir.

Hvis derimot en utvinningsavgift innføres for nye prosjekter, vil alle nye funn med en netto inntjening lavere enn utvinningsavgiften forbli uutnyttet. Igjen går det an å gjøre et anslag, bl.a. basert på konsekvensanalysen, over nedgangen i leting, utvikling og utvinning som følge av utvinningsavgiften. De maksimale samfunnsøkonomiske kostnadene av tiltaket vil da være utvinningsavgiften ganger mengden av uutnyttede ressurser som følge av avgiften (korrigert for reduserte miljøkonsekvenser o.a. eksterne virkninger).

Fæhn mfl. (2017) estimerte en marginal kostnadskurve for globale utslippsreduksjoner gjennom kutt i norsk oljeutvinning basert på feltkostnadsdata. Figur 3 viser at kurven er relativt flat, noe som tyder på at det på norsk kontinentalsokkel er mange marginale oljefelt der det samfunnsøkonomiske overskuddet er lite. Analysen vurderte imidlertid bare felt i drift, mens tilbudssidepolitikk overfor framtidige utbygginger kan være mer aktuelt.<sup>8</sup> Greaker og

<sup>8</sup> Fæhn mfl. (2017) viser til flere grunner for at kostnadene trolig er overvurdert. Den viktigste er at studien pga. databegrensninger kun vurderte felt i produksjon (med sunkne investeringskostnader), og

Rosendahl (2017) gjorde samfunnsøkonomiske analyser av framtidig åpning av Barentshavet Sørøst, og basert på konsekvensutredningen av 2012 kom de frem til at åpningen av dette området bare vil kunne gi et positivt overskudd i scenarioet med store funn av olje og gass.

Dersom Norge ønsker å gjøre en ekstra innsats for klimaet utover Parisforpliktelsene, er kostnadene for tilbuds-sidediltak *relativt* til andre aktuelle tiltak avgjørende. I og med innlemmelsen av ikke-kvotepliktige utslipp i EU-samarbeidet, vil det, som diskutert over, neppe være mulig i årene framover å oppnå særlige utslippskutt gjennom å gjøre ekstra innenlandske kutt i Norge (eller EU). Det er derfor mer rimelig å veie tilbuds-sidediltak opp mot tilleggsinitiativ Norge alt deltar i, som redusert avskoging, finansiering av klimateknologioverføringer eller forskningsinnsats.

Noen av disse alternativene synes å være relativt billige. Regnskogsatsing i FNs REDD+ program<sup>9</sup> ble for eksempel initiert nettopp fordi dette framsto som lavt-hengende frukt i klimasammenheng. Det er enkelt å få oversikt over hvor mye norske midler som brukes på tiltaket, men vanskeligere å anslå konsekvensene i form av netto reduksjon i avskoging, da man ikke kan observere hva avskogingen ville ha vært uten den norske innsatsen (se f.eks. Angelsen mfl., 2017). Selv om andre tiltak skulle framstå som rimelige, finner vi det sannsynlig at oljekutt vil inngå i en kostnadsminerende tiltakspakke dersom Norge skal bidra utover Parisforpliktelsene.

## 7. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Dersom norske myndigheter ønsker å bidra til redusert global oppvarming utover de internasjonale forpliktelsene Norge har påtatt seg, er redusert norsk oljeutvinning én av måtene dette kan skje på. Basert på empiriske beregninger som per i dag foreligger, ser kutt i norsk oljeksport ut til å gi reell reduksjon i globale CO<sub>2</sub>-utslipp, selv om reduksjonens størrelse svekkes av lekkasjeeffekter. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor store slike lekkasjer er. Den globale klimapolitiske virkeligheten har endret seg de senere år. Blant annet vil størrelsen avhenge av i hvor stor grad Parisavtalen lykkes. Lekkasjene blir sterkest hvis Parisavtalen blir reelt bindende; da vil tilbuds-sidediltak først og fremst omfordele utslippene mellom utslippskilder.

ikke redusert utbygging av nye felt eller reduserte investeringer i haleproduksjon (EOR-prosjekter).

<sup>9</sup> REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation + conservation and sustainable development) er forhandlet frem innenfor FNs Klimakonvensjon (UNFCCC).

Dagens avtale er imidlertid langt fra bindende, og avtaler og forpliktelser lenger fram i tid er foreløpig helt ukjente.

I tillegg finnes det strategiske argumenter for å drive tilbuds-sidediltak. I en situasjon der markedsaktørene er i tvil om hvorvidt Parisavtalen vil virke, kan forpliktelser om tilbuds-begrensning – særlig dersom dette skjer som del av en internasjonal avtale mellom produsentland – styrke forventningene om at Parisavtalen vil lykkes. I tillegg vil forpliktende tilbuds-begrensninger være lite kostnadskrevende dersom Parisavtalen skulle lykkes, og fungere som en forsikringsordning dersom Parisavtalen skulle svikte. Det er imidlertid verdt å bemerke at en koordinert politikk mellom produsentland vil være belemret med mange tilsvarende samarbeidsutfordringer som etterspørsels-sidediltak, som byrdefordelings- gratispassasjer- og karbonlekkasjeproblematikk.

En potensielt viktig klimapolitisk endring for Norge er de pågående forhandlingene om sterkere samordning med EU. Innenlandske utslippsreduksjoner i kvotesektoren er i dag ikke noe godt alternativ, fordi reduksjoner her i hovedsak vil motsvares av økte utslipp andre steder i Europa. Liknende mekanismer kan i tiden framover oppstå også for innenlandske utslipp utenfor kvotesektoren. Det innebærer at effektene av ekstra etterspørselstiltak fra norsk side vil bli små og marginalkostnadene tilsvarende høye. Når tilbuds-sidediltak skal vurderes opp mot andre måter å bidra utover Paris-forpliktelsene, vil initiativ som redusert avskoging i tropene, finansiering av tiltak i u-land og bevilgninger til forskning og utvikling være mer relevante alternativer. Tilbuds-begrensninger vil trolig inngå som et kostnadseffektivt element i en slik politikk.

Det er to virkemidler for å begrense oljeutvinningen ut fra klimahensyn som peker seg ut som særlig aktuelle: en utvinningsavgift, altså et prisvirkemiddel, og begrenset tildeling av nye letelisenser, det vil si en kvantumsregulering. Det finnes fagøkonomiske og strategiske argumenter for begge reguleringsformer. For en gitt tilbuds-begrensning er en kombinasjon av pris- og kvantumsvirkemidler selvfølgelig også mulig, der letelisenser begrenses, samtidig som all produksjon, i hvert fall på nye felt, har en utvinningsavgift. Den optimale kombinasjon av de to virkemidlene vil avhenge av de forventede kostnadene ved de ulike tiltakene.

Mange kostnadselementer er imidlertid vanskelige å kvantifisere og sammenlikne. Settes oljeselskapene overfor en utvinningsavgift på nivå med anslått skadestnad

ved globale utslipp, vil klimaskadene internaliseres hos aktørene. Likevel bør en ikke overdrive troen på at en utvinningsavgift kan korrigere all relevant markedssvikt. Oljevirkosomheten har også andre eksternaliteter som er vanskeligere å treffe med prispolitikk, for eksempel i form av verdien av uberørt natur og stordriftsfordeler på tvers av lisenser. Dette taler for utvinning i sammenhengende områder, noe tildelingspolitikken kan være med på å sikre. I tillegg er det strategiske aspekter som er særlig vanskelige å anslå: Tilbudssidepolitikk og virkemiddelbruk gir signaler og påvirker forventninger og tiltro til klimapolitikken, som igjen påvirker kostnadene ved tilbudssidepolitikken, bl.a. gjennom oljeprisen.

#### REFERANSER:

- Aarsnes, F. og P. Lindgren (2012). Fossil fuels – At what cost? Government support for upstream oil and gas activities in Norway. Rapport for Global Subsidies Initiative. Pöry Management Consulting (Norway), Oslo.
- Angelsen, A., M. Brockhaus, A.E. Duchelle, A. Larson, C. Martius, W.D. Sunderlin, L. Verchot, G. Wong og S. Wunder (2017). Learning from REDD+: a response to Fletcher et al., *Conservation Biology* 31: 718–720.
- Aune, F. R. og T. Fæhn (2016). Makroøkonomisk analyse for Norge av klimapolitikken i EU og Norge mot 2030, Rapporter 2016/25, Statistisk sentralbyrå.
- Brunner S, C. Flachsland og R. Marschinski (2012). Credible commitment in carbon policy, *Climate Policy* 12(2): 255–271.
- Erickson, P. og M. Lazarus (2014). Impact of the Keystone XL pipeline on global oil markets and greenhouse gas emissions, *Nature Climate Change* 4, 778–781.
- Erickson, P. og M. Lazarus (2018). Would constraining US fossil fuel production affect global CO<sub>2</sub> emissions? A case study of US leasing policy, kommer i *Climatic Change*. <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2152-z>
- European Parliament (2018). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0024#title2>
- Fæhn T., C. Hagem, L. Lindholt, S. Mæland og K.E. Rosendahl (2017). Climate policies in a fossil fuel producing country: demand versus supply side policies, *The Energy Journal* 38(1), 77–102.
- Gavenas, E., K. E. Rosendahl og T. Skjerpen (2015). CO<sub>2</sub>-emissions from Norwegian oil and gas extraction. *Energy*, 90, Part 2, 1956–1966.
- Golombek, R., C. Hagem og M. Hoel (1995). Efficient incomplete international climate agreements, *Resource and Energy Economics* 17, 25–46.
- Greaker, M. og K.E. Rosendahl (2017). Petroleumsvirkosomhet i Barentshavet sørøst – om klima, økonomi og sysselsetting, Rapport. <http://www.greenpeace.org/norway/Global/norway/Klima/dokumenter/2017/Rapport%20for%20Greenpeace%20og%20NU%20Petroleumsvirkosomhet%20i%20Barentshavet%20sørøst.pdf>
- Hagem, C. (1994). Cost-effective climate policy in a small country, *The Energy Journal* 15(4), 119–139.
- Hagem C. og H. B. Storøsten (2018). Supply versus demand-side policies in the presence of carbon leakage and the green paradox. Kommer i *Scandinavian Journal of Economics*.
- Harstad, B. (2012). Buy Coal! A Case for Supply-Side Environmental Policy, *Journal of Political Economy* 120(1), 2012: 77–115.
- Harstad, B. (2018). Klimaproblemet nedenunder, Dagens Næringsliv, 9. februar.
- Hoel, M. (1994). Efficient Climate Policy in the Presence of Free Riders, *Journal of Environmental Economics and Management* 27(3): 259–274. <http://dx.doi.org/10.1006/jeem.1994.1038>
- IPCC (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel og J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Lund, D. (2012). Er petroleumsvirkosomheten subsidiert? *Samfunnsøkonomen* 126(4), 22–31.
- Lund, D. (2013). Kalkulasjonsrente og skatt i petroleumsvirkosomhet, *Samfunnsøkonomen* 127(6), 12–23.
- Lund, D. (2014). State participation and taxation in Norwegian petroleum: Lessons for others? *Energy Strategy Reviews* 3, 49–54.
- NOU (2000:18). Skattlegging av petroleumsvirkosomhet. Norges offentlige utredninger, Finansdepartementet, Oslo.
- Meld. St. 1 (2017–18). Nasjonalbudsjettet 2018. Finansdepartementet, Oslo.
- Meld. St. 41 (2016–2017). Klimastrategi for 2030 - norsk omstilling i europeisk samarbeid, Klima- og miljødepartementet.
- Metcalfe, G. (2016). The impact of removing tax preferences for U.S. oil and gas production, Discussion paper, Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/report/impact-removing-tax-preferences-us-oil-and-gas-production>
- Mikulka, J. (2018). 'Keep It in the Ground' Approach to Fossil Fuels on U.S. Public Lands Would Cut Climate Emissions, Study Confirms, The Energy Collective, 1. mars 2018. <https://www.desmogblog.com/2018/02/26/sei-study-keep-it-ground-fossil-fuel-approach-reduces-climate-emissions>
- Mohn, K. (2017). LoVe hurts: Verdsetting av Lofoten/Vesterålen/Senja, *Samfunnsøkonomen* 3/2017.
- New York Times (2017). Both Climate Leader and Oil Giant? A Norwegian Paradox, by Somini Sengupta, June 17.
- Norsk Klimastiftelse (2016). Oljeskatten i energiomstillingens tid: På tide med innstramminger? Report 2/2016.
- Osmundsen, P. og T. Johnsen (2013). Petroleumsbekskatning. Teori og virkelighet. *Samfunnsøkonomen* 127(5), 13–21.

Rogelj J., O. Fricko, M. Meinshausen, V. Krey, J.J.J. Zilliacus og K. Riahi (2017). Understanding the origin of Paris Agreement emission uncertainties. *Nature Communications* 8:15748.

The Economist (2017). The Economist explains: Why Norway may leave \$65bn worth of oil in the ground, Aug 29<sup>th</sup>. <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/08/economist-explains-12>

The Guardian (2018). New Zealand bans all new offshore oil exploration as part of 'carbon-neutral future', April 12<sup>th</sup>. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/12/new-zealand-bans-all-new-offshore-oil-exploration-as-part-of-carbon-neutral-future>

Stockholm Environment Institute: (2017). Norwegian oil production and keeping global warming 'well below 2°C', by Down, A. og P. Ericson.

Wolvovsky, E. og W. Anderson (2016). OCS oil and Natural gas: potential lifecycle greenhouse gas emissions and social cost of carbon. U.S. Department of Interior, Bureau of Ocean Energy Management, Sterling.

Ved Handelshøyskolen BI – campus Oslo er det ledig en stilling som

# Førsteamanuensis i Samfunnsøkonomi

Institutt for Samfunnsøkonomi har ledig en fast stilling som førsteamanuensis i Samfunnsøkonomi.

Vi ønsker en kandidat som har sitt forskningsfelt innenfor anvendt makroøkonomi, da stillingen innebærer undervisningsplikt innenfor dette.

Erfaring med Big data vil telle positivt. Det forventes at søkeren minimum har doktorgrad eller tilsvarende. Kandidaten som skal tilsettes, må vise til svært gode pedagogiske evner.

For full utlysningstekst, se [bi.no/om-bi/ledige-stillinger/](https://bi.no/om-bi/ledige-stillinger/)







SIGBJØRN SØDAL  
Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder

# Partilandskapet i Norge

Avstandene mellom de politiske partiene beregnes i en modell som bygger på migrasjonsteori og anvendes på data om velgervandringer i ti stortingsperioder. Resultatene sammenfattes i et todimensjonalt partilandskap. Den første dimensjonen knyttes typisk til høyre-venstre-aksen og økonomisk politikk, den andre til verdispørsmål av ikke-økonomisk karakter. Høyre og SV blir motpoler i den første dimensjonen, KrF og Ap/SV i den andre. Venstre blir det eneste klare sentrumpartiet i landskapet. Velkjente mønstre oppstår når modellen brukes til å danne koalisjoner, men Frp fremstår som en mer nærliggende partner enn det som historisk har vært holdningen til samarbeid med Frp i andre partier.

## INNLEDNING<sup>1</sup>

Avstandene mellom de politiske partiene er blitt mye diskutert etter stortingsvalget i 2017, men har alltid vært et viktig tema i norsk valgforskning (Valen og Aardal, 1989). Ledelsen i Venstre og KrF mente at avstanden til Frp var for stor til å regjere sammen, men Venstre ombestemte seg, og H/Frp-regjeringen ble utvidet i januar 2018. KrF er i tenkeboksen. Mange KrF-velgere mener at avstanden til Frp er kortere enn partiledelsen vil ha det til.

Hva mener velgerne om slike avstander mellom alle partiene i det politiske landskapet? Dette er hovedspørsmålet i denne artikkelen. Det metodiske bidraget består i et avstandsmål og en beregningsmodell som supplerer eksisterende metoder for analyse av politisk avstand i

<sup>1</sup> Takk til Maria Hoen, en anonym fagfelle og redaktøren for nyttige kommentarer til en tidligere versjon.

flerpartisystemer. Modellen bygger på kjent økonomisk teori, men anvendelsen på politiske avstander er ny. To sentrale spørsmål tas opp når metoden brukes på norske velgerdata: 1) Er partilandskapet i hovedsak endimensjonalt og kan oppsummeres på høyre-venstre-aksen, eller trengs flere dimensjoner? 2) Hvilke partier er naturlige koalisjonspartnere?

Spørsmålene ovenfor blir drøftet i et velgerperspektiv, basert på velgernes vandringer i de ti siste stortingsperiodene. Svarene skal vise seg å ha mye til felles med annen valgforskning, men flere funn peker i nye retninger. Uansett kan det være nyttig å introdusere nye metoder for å understøtte, nyansere eller imøtegå tidligere forskning. I dette tilfellet handler det om en supplerende metode som gir et oversiktsbilde av det politiske landskapet. Andre metoder er mer egnet for detaljstudier. Metoden presenteres i

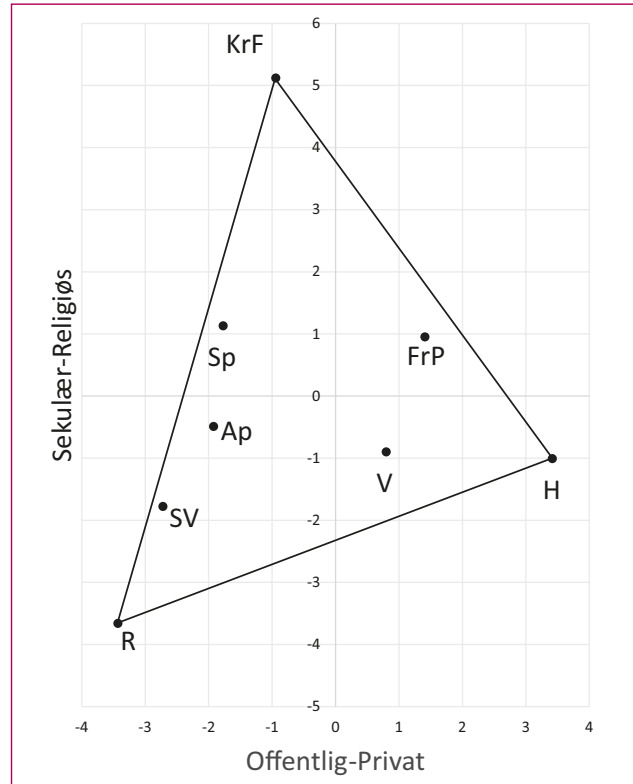
neste kapittel, men innledningsvis er det nyttig å påpeke hva som først og fremst er nytt, ved å sammenligne med andre metoder og noen hovedresultater i mer tradisjonell valgforskning på feltet.

Avstandsmålet som skal bli brukt til å tegne partilandskapet, utledes fra en gravitasjonsbasert migrasjonsmodell (Anderson, 2011). Den legger til grunn at migrasjonen mellom to regioner er større jo nærmere de ligger hverandre. På samme måte vil velgernes bevegelser mellom to partier i denne artikkelen være en indikator på hvor nær partiene ligger hverandre politisk. I annen valgforskning brukes velgerbevegelsene mest i analyser av valgresultater og politiske svingninger, mens forskning på politisk avstand tar utgangspunkt i politiske grunnholdninger og saksområder. Det muliggjør mer spesifikke forklaringer på avstandene enn med metoden i denne artikkelen. Til gjengjeld er eksisterende metoder mer avhengige av subjektive innspill og vurderinger fra forskere, eksperter og andre som bidrar til analyser av ulike kategorier.

Rasch (2003) inndeler studier av politisk avstand i intervjuundersøkelser, ekspertvurderinger, innholdsanalyser og adferdsanalyser. Valgforskningsprogrammet som startet opp ved Institutt for samfunnsforskning på 1950-tallet, har frembragt interessante data og resultater innenfor alle kategoriene (Aardal, 2017). I den tradisjonsrike skillelinjemodellen studeres avstandene mellom partiene langs flere akser. Aardal (2011a) omtaler seks slike akser: 'innvandring-solidaritet', 'offentlig-privat', 'vekst-vern', 'religiøs-sekulær', 'sentrum-periferi' og 'global-nasjonal'. Partienes plassering på ulike akser settes ofte opp mot hverandre, for eksempel som i figur 1 (Aardal, 2003a, figur 4.9). Figuren bygger på intervjuundersøkelser og viser velgernes egenplasseringer på aksene 'offentlig-privat' og 'sekulær-religiøs' i 2001, litt etter midten av 40-årsperioden (1977-2017) som studeres i denne artikkelen. Høyre og Rødt blir motpoler på 'offentlig-privat'-aksen, KrF og Rødt på 'religiøs-sekulær'-aksen.

Partienes plasseringer i figur 1 er bestemt på et tidspunkt og kan variere over tid. De kan også variere mellom undergrupper av velgere. Til sammenligning vil avstandene i denne artikkelen bli beregnet fra velgervandringer i en periode. Modellen kan også brukes på undergrupper, men datagrunnlaget legger ikke til rette for å kategorisere etter andre kriterier enn partivalg.

Ifølge Rasch (2003, s. 60-61), som drøfter stortingsrepresentantenes syn på det politiske landskapet, dekker



Figur 1: Velgernes egenplassering etter to skillelinjer i 2001. Kilde: Aardal (2003a, fig. 4.9).

skillelinjemodellen de viktigste konflikt dimensjonene, men helheten er endimensjonal: «Når stortingsrepresentantene bes om å vurdere hvordan partiene – ut fra sine «hovedsynspunkter» – ligger i forhold til hverandre, er det den tradisjonelle høyre-venstre-aksen som best sammenfatter disse vurderingene. Vi trenger i realiteten ikke flere dimensjoner for å beskrive det politiske landskapet på dette generalitetsnivået.»

Er velgerne enige i at landskapet er så endimensjonalt, selv på aggregert nivå? Spørsmålet er relevant for flere partier. For eksempel mente de fleste som ikke tilhørte Frp i studien sitatet viser til, at Frp lå svært langt unna deres parti. Rasch (2003) viser at Frp plasseres lengst til høyre i nesten alle ekspertvurderinger, men til venstre for Høyre i noen velgerstudier. Dessuten mener velgerne at de er mer sentrumsorientert enn sine respektive partier (Narud, 1999; 2003; 2011). Valgundersøkelsene tyder på at Frp mottar og avgir mange velgere som måtte passere uforholdsmessig mange andre på vei til sitt nye parti hvis høyre-venstre-aksen var eneste farbare vei. Velgerne flytter sjelden langt, så dette taler enten for at Frp vurderes som mindre høyre-orientert blant velgerne enn blant eksperter og politikere, eller at høyre-venstre-aksen ikke fanger hele

landskapsbildet som fremtrer for velgernes øyne. Rasch (2009) studerte velgernes holdninger til to konstellasjoner før 2009-valget (H/KrF/V og H/Frp) og kan tolkes i samme retning. Da var konklusjonen at Høyre ikke ville svekkes av partnerskap med Frp selv om avstanden ble antatt å være større fra Høyre til Frp enn til sentrum (Narud og Rasch, 2007). Dette bekreftes langt på vei av at H/Frp-regjeringen overlevde 2017-valget. Konklusjonen passer også godt til gamle påstander fra Bernt Aardal om at Høyre og Frp ligger nærmere hverandre enn ledelsen i disse partiene lenge ga inntrykk av.

Resonnementene ovenfor taler for at velgerne lever i et flerdimensjonalt landskap som skillelinjemodellen skal fange opp, men at høyre-venstre-aksen dominerer i praktisk politikk. Ingen regjering overlever uten flertall i Stortinget i viktige saker. Derfor er det ikke urimelig å anta at høyre-venstre-aksen, som fanger opp hovedspørsmål i økonomisk politikk, avslører de mest aktuelle koalisjonene på kort sikt. På lengre sikt overlever heller ikke partiene uten velgernes støtte, og den gjensidige avhengigheten mellom partier og velgere kan påvirke både plasseringen på høyre-venstre-aksen og partienes oppslutning i det lange løp. Venstre har gått mot høyre i de siste årene, antagelig mye på grunn av noen nye velgere og sperregrensen. Sp fikk regjeringsmakt ved å gå motsatt vei, men Venstre og Sp's plasseringer på høyre-venstre-aksen gjenspeiler åpenbart ikke alle forskjeller mellom dem. Carl I. Hagen har hevdet at Frp er det nye Arbeiderpartiet og mer sentrumspreget enn det ser ut til på høyre-venstre-aksen. Må høyre-venstre-aksen også suppleres med en «tredje dimensjon», som Kjell Magne Bondevik kalte det, for å tydeliggjøre KrF's posisjon i partilandskapet på et overordnet nivå?

Figur 1 vekter ikke skillelinjene og gir ikke fyllestgjørende svar, for flervariabelanalyser etterlater ingen tvil om at høyre-venstre-aksen er svært viktig (Aardal, 2011b). Studier av andrevalgpreferanser kan også brukes til å vekte skillelinjer, men ikke alle handler i tråd med svarene sine på hypotetiske spørsmål. Alle aggregerte avstandsmål krever derfor en form for vekting fra velgere, eksperter eller andre. Modellen her er annerledes. Modellforutsetningene og inngangsdataene er diskutabile, men alle skillelinjer oppsummeres i veldefinerte avstander som bygger på kjent økonomisk teori og tallfestes med adferdsdata.

Politisk avstand er også et nøkkelbegrep i forskning om koalisjoner (Valen og Aardal, 1989). I denne artikkelen utledes også koalisjoner, men ikke utfra teori om «minimumskoalisjoner» (Riker, 1962) eller «sammenhengende

minimumskoalisjoner» (Axelrod, 1970). Derimot antas det at partiene søker politisk nærliggende partnere (de Swan, 1973). Avstandsberegningene avslører hvem det gjelder. Koalisjoner konstrueres trinnvis ved å starte med partiene som ligger nærmest hverandre. På et visst trinn oppnås flertall, men størrelsen er tilfeldig. Politiske vurderinger inngår ikke, så beregningene forklarer ikke årsakene til at avstandene oppstår og endres. Det kan skyldes alt fra internasjonale forhold til partiprogrammene og velgerne selv. Avstandsmålet fanger heller ikke opp intensiteten i koalisjonsforhandlinger og prioriteringene i enkeltsaker, som er viktig i koalisjonsforskning. Det samme gjelder politikernes opplevelse av mulighetene for kompromiss på tvers av stridsspørsmål, så velgerbaserte avstander gir lite støtte til å forstå koalisjoner på kort sikt. Hensikten med denne artikkelen er imidlertid å gi et langtidsbilde av partilandskapet. Når dette blir sett i lys av valgforskning som er basert på andre metoder, vil det synliggjøre politiske skillelinjer og aktuelle koalisjoner på nye måter.

Sammenhengen mellom politisk avstand, partistørrelser og lojalitet drøftes i et kapittel som er uten parallell i annen valgforskning. Dette innbefatter også et statistisk fenomen: at mobiliteten i velgermassen som helhet, normalt blir størst hvis partiene i en gitt partistruktur er jevnstore. Sammenhengen er knapt omtalt i litteraturen. Aardal (2011b) uttaler at han ikke har en «presis diagnose» på at trenden med økt velgervandring ble brutt i 2009. Aardal (2003b) drøfter heller ikke ulikhet i partistørrelser som selvstendig årsak, men ser velgervandringene i sammenheng med antall partier og bemerker at mye av økningen i 2001 skyldtes overganger fra Ap.

Modellen brukes avslutningsvis til å studere konkurransen om velgerne foran 2021-valget. Dette gjøres ved å beregne hvor partiene henter marginale velgere i det velgerkonstruerte partilandskapet. Langt ifra alle fronter i kampen om velgerne går mellom naboer på høyre-venstre-aksen. Resultatene tyder på at særlig KrF og Venstre står overfor store utfordringer.

Oppsummert viser artikkelen at migrasjonsteori er egnet til å analysere politiske landskap på lang sikt, og at høyre-venstre-aksen ikke gjenspeiler velgernes opplevelse av det norske partilandskapet. Det kanskje mest aktuelle enkeltresultatet er at avstanden fra KrF til Frp virker kortere enn sammensetningen av dagens regjering (H/Frp/V) kunne tyde på. Kjell Magne Bondevik og Carl I. Hagen har altså rett i at høyre-venstre-aksen ikke strekker til for å plassere deres partier, men trolig på en annen måte enn de regnet med, skal det vise seg.

## METODE

Metoden består i å beregne aggregerte migrasjonskostnader utfra flyttemønstre i en økonomi med flere regioner. Kostnadene tolkes som avstander i et konstruert landskap. Sødal (2017a) bruker metoden til å studere regionstrukturer i USA. Sødal (2017b) bruker den til å studere norske kommune- og regionstrukturer. Det teoretiske fundamentet er migrasjonsmodellen til Anderson (2011, kap 6.1). Den er en av mange spesifikasjoner av gravitasjonsmodellen, som også brukes mye i studier av internasjonal økonomi. Anerkjennelsen av gravitasjonsmodellen blant økonomene skyldes ikke minst Anderson og van Wincoop (2003), som formulerte en generell likevektversjon og ryddet opp i noen feil og misforståelser i bruken av modellen.

Utvexlingen av mennesker, kapital, varer og tjenester begrenses av mange barrierer. Det slår ut i kostnader som typisk øker med avstand i økonomiske modeller. I gravitasjonsmodellen øker migrasjonen eller handelen mellom to regioner proporsjonalt med størrelsen til hver region og avtar proporsjonalt med avstanden mellom dem. I anvendelser med migrasjon må merverdien for den enkelte migrant overstige kostnaden over mot minst en annen region for at flytting skal bli lønnsomt. Videre er nettogevinsten (nytte minus kostnad) større jo lavere kostnaden er. Dette medfører relativt mest flytting der kostnadene er lavest. Det samlede flyttemønsteret bestemmes av hele strukturen av slike kostnader.

I migrasjonsmodellen til Anderson (2011) er utgangspunktet en logaritmisk nyttefunksjon og en nyttekomponent som fanger opp individuelle (idiosynkratiske) preferanser for regioner, representert ved en multinomisk logit (MNL) ekstremverdifordeling etter McFadden (1973). Flyttemønsteret er analogt med etterspørselen i handelsversjoner av gravitasjonsmodellen som også drøftes i Anderson (2011). Det kan oppsummeres i følgende ligninger:

$$(1) \quad M_{ij} = \frac{A_i \cdot B_j}{B} C_{ij} \quad ; \quad (i, j = 1..N)$$

$$\text{der} \quad C_{i,j} = \left( \frac{t_{i,j}}{\Pi_i P_j} \right)^{1-\sigma} \quad ; \quad \Pi_i = \left[ \sum_j \frac{t_{i,j}^{1-\sigma}}{P_j} \cdot \frac{B_j}{B} \right]^{1/(1-\sigma)} \quad ;$$

$$P_j = \left[ \sum_i \frac{t_{i,j}^{1-\sigma}}{\Pi_i} \cdot \frac{A_i}{A} \right]^{1/(1-\sigma)}$$

$N$  er antallet regionale enheter. Flytting fra  $j$  til  $i$  er gitt av  $M_{ij}$ , samlet innvandring til  $i$  er lik  $\sum_j M_{ij} \equiv A_i$  og samlet utvandring fra  $j$  er lik  $\sum_i M_{ij} \equiv B_j$ . Total innvandring blir lik total utvandring ( $A \equiv \sum_i A_i = \sum_j B_j \equiv B$ ). Konstanten  $\sigma$  ( $>1$ ) er et mål på risikoaversjon. Migrasjonskostnaden  $t_{ij}$  ( $\geq 1$ ) er definert som ad valorem-kostnad og er lik null for  $t_{ij}=1 \forall i,j$ . Videre er  $\Pi_i$  og  $P_j$  to indekser som uttrykker gjennomsnittskostnader inn til  $i$  og ut fra  $j$ . Variabelen  $C_{ij}$  sier hvor mye flyttingen fra  $j$  til  $i$  avviker fra resultatet uten kostnader ( $t_{ij}=1 \forall i,j$ ). Det sees ved å omskrive ligning (1) til  $C_{ij} = (M_{ij}/A_i)/(B_j/B)$  og merke seg at en andel  $B_j/B$  av befolkningen bor i region  $j$  før migrasjon. Uten kostnader ville disse bli spredd etter regionstørrelse, så etter migrasjon ville de utgjøre samme andel av befolkningen i alle  $i$ -regioner, slik at  $B_j/B = M_{ij}/A_i$  og  $C_{ij}=1 \forall i,j$ . Jo større  $C_{ij}$  som observeres, desto mer er flyttingen fra  $j$  vridd mot  $i$  som følge av relativt lave kostnader. Den inverse,  $1/C_{ij}$ , kan tolkes som en økonomisk avstand fra  $j$  til  $i$  (Anderson, 1979). I handelsutgaver av modellen brukes betegnelsen «constructed trade bias» om  $C_{ij}$ .

Et normalisert toveismål oppnås ved å regne befolkningen i prosent ( $A=B=1$ ) og ta det geometriske gjennomsnittet av de to retningsbaserte avstandene. Det gir:

$$(2) \quad D_{ij} \equiv (C_{ij} \cdot C_{ji})^{-1/2} = \left( \frac{t_{ij} \cdot t_{ji}}{\Pi_i \cdot P_i \cdot \Pi_j \cdot P_j} \right)^{(\sigma-1)/2} =$$

$$\sqrt{\frac{A_i \cdot A_j \cdot B_i \cdot B_j}{M_{ij} \cdot M_{ji}}}$$

Ligningen til venstre i (2) definerer  $D_{ij}=D_{ji}$  som en toveis migrasjonskostnad. Gjennomsnittet av de nominelle kostnadene i begge retninger ( $t_{ij}, t_{ji}$ ) er skalert med gjennomsnittet av alle slike kostnader inn og ut av de to regionene ( $\Pi_i P_i, \Pi_j P_j$ ), bortsett fra en monoton transformasjon ( $\sigma$ ) som ikke påvirker noen resultater her. Kvadratrotten til høyre består av observerbare størrelser og brukes til å tallfeste avstandene. Avstandene kan forstås som regionale barrierer i vid forstand. Novy (2013, s. 101) utleder en lignende indeks som skal brukes senere i artikkelen, og sier det slik i en handelskontekst: «*The advantage of this trade cost measure is that it captures a wide range of trade cost components. These include transportation costs and tariffs but also other components that can be difficult to observe such as language barriers, informational costs and bureaucratic red tape.*»

Kan ligning (2) uten videre brukes til å anslå avstander mellom politiske partier med data for velgeroverganger?

Tolkningen er uortodoks, men den kan ha noe for seg. For det første er gravitasjonsmodellen slagkraftig over et stort spenn av anvendelser. «*It appears to work well at almost any scale*», sier Anderson (2011, s. 158) og antyder at «*some underlying economic law must be at work*» (Anderson 2011, s. 134). Migrasjonsutgaven er også generelt formulert, uten henvisninger til geografi. Det er vanskelig å forstå hvorfor den skulle egne seg særlig bedre for migrasjon i geografien enn i ulike former for sosialt landskap.

I den grad migrasjonsteori er relevant for analyse av politiske landskap, vil utvekslingen av velgere begrenses av barrierer som bør kunne assosieres med politiske kostnader. Eksplisitte kostnadsfunksjoner finnes knapt og trengs ikke, men en kan tenke seg at politikk ble fastlagt i partiprogrammene i et stort antall standardiserte punkter. Jo flere overlappende punkter for to partier, desto mindre vil et bytte av parti koste en gjennomsnittsvelger i form av politisk støtte som opphører, og jo mindre endring i velgerens preferanser kreves før gevinsten overstiger kostnaden. Altså kan en anta at det blir mest flytting mellom politisk nærliggende partier. Seksti år med valgforskning bekrefter at det er slik i norsk politikk. Det er i tråd med idéen i rasjonelle valgmodeller om at velgerne minimerer avstanden mellom egne standpunkter og partiene de stemmer på (Aardal, 2017).

Er det et problem at politiske landskap endrer seg, mens geografien i form av land og regioner ligger fast? Ja, i den grad partistrukturen endres eller partiene flytter så mye eller irregulært at gjennomsnittsbetraktninger gir lite mening. Den norske partistrukturen har imidlertid ligget fast siden 1970-tallet hvis en ser bort fra partier som nesten aldri er representert på Stortinget, og to tredjedeler av velgerne stemmer som sist (selv med 8-10 stortingspartier og enda flere å velge blant). Dette tyder på at partiene flytter relativt lite. Dessuten er et av målene med denne analysen nettopp å studere utviklingen i avstandene ved å tegne landskapet for ulike perioder. Avstandene kan i prinsippet beregnes for hver stortingsperiode, men gjennomsnitt for lengre perioder må antas å gi mer robuste resultater på grunn av valgvinger og andre tilfeldigheter.

Partier som ligger nær hverandre, bør ha gode muligheter til å samles om politikk som ikke leder til velgerflukt. En komplett samling av koalisjoner etableres ved først å slå sammen de to partiene med lavest  $D_{ij}$ -verdi, før alle avstander beregnes på nytt. Slik fortsetter det frem til bare to partiblokker gjenstår. Avstandene vokser typisk etter hvert som koalisjonene blir større. Mellom enkeltpartier blir

avstanden i praksis større enn 1.0 for alle som ikke er svært tett koblet av velgervandringer. Den blir mye mindre enn 1.0 for  $i=j$ , dvs. mellom velgerne internt i et parti.

Merk at ligning (2) også kan forstås intuitivt, uten økonomisk teori. I et stilisert landskap uten velgerhukommelse (lojalitet) ville velgerne i to påfølgende valg nødvendigvis bli spredd kun etter partistørrelser. Hvis 10% i valg A stemte Sp ( $A_{Sp}=0.1$ ), vil 10% av velgerne til alle partier i valg B være en frafallen Sp-velger. Hvis 20% i valg B stemmer Høyre, vil 2% ( $=0.1 \cdot 0.2$ ) av velgermassen ha gått fra Sp til Høyre. Generelt ville de som flytter fra Sp til Høyre, utgjøre en andel  $A_{Sp} \cdot B_H$  av velgermassen hvis Høyre oppnår  $B_H$  i valg B. Jo mindre faktisk overgang ( $M_{Sp,H}$  relativt til  $A_{Sp} \cdot B_H$ ), desto lengre mener velgerne det er fra Sp til Høyre. Det gjelder også motsatt vei. Kvadratroten i ligning (2) er et gjennomsnitt av disse geometriske avvikene i hver retning og et naturlig, skala-uavhengig toveismål på avstand utfra et slikt enkelt resonnement.

#### DATA

Beregningene starter med stortingsperioden 1977-1981, i og med at det norske partimønsteret endret seg da Venstre sprakk på Røros i 1972 og Frp ble stiftet i 1973. Senere har strukturen av partier med minst 1% oppslutning ligget fast. Den består av Ap (33.5%), Høyre (22.0%), Frp (13.4%), KrF (8.2%), Sp (7.6%), SV (7.2%), Venstre (4.2%) og Rødt (1.3%). Prosentene står for gjennomsnittlig oppslutning i alle stortingsvalg siden 1981.<sup>2</sup>

Datagrunnlaget er overgangsmatrisen (grandtotalen) i valgundersøkelsene til SSB/Institutt for samfunnsforskning. Velgervandringerne i 2017-valget oppsummeres i Aardal og Bergh (2017). Kleven m.fl. (2015) drøfter de statistiske metodene med grunnlag i forrige valgundersøkelse. Overgangsmatrisen består av individuelle partibytter i påfølgende valg for et velgerpanel. Dataene vektet etter stemt/ikke stemt, alder, kjønn og utdanning. I fortsettelsen brukes alltid gjennomsnittet av flere matriser for å redusere usikkerheten. Tabell 1 viser velgervandringerne for hele 40-årsperioden 1977-2017, dvs. for alle overgangsmatriser i de ti valgundersøkelsene fra 1981 til 2017.

<sup>2</sup> Miljøpartiet De Grønne, Kystpartiet og Pensjonistpartiet har sporadisk fått mer enn 1%. Disse partiene, enda mindre partier og hjemmesittere inngår i samleposter i beregningene. Rødt oppfattes som en arvtager etter kommunistiske partier. Det Liberale Folkepartiet regnes som en del av Venstre.

Tabell 1: Gjennomsnittlige velgerbevegelser (1977-2017). (Alle tall i prosent).

	Valgåret Y+4	Rødt	SV	Ap	V	KrF	Sp	H	Frp
Valgåret Y	Sum	0.96	7.02	29.83	4.62	7.28	7.54	20.31	8.42
Rødt	0.92	0.46	0.19	0.10	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00
SV	7.46	0.18	3.66	1.84	0.22	0.07	0.41	0.21	0.17
Ap	29.95	0.08	1.28	21.91	0.54	0.46	0.84	1.39	0.71
V	4.43	0.00	0.42	0.56	1.90	0.25	0.26	0.52	0.11
KrF	7.68	0.00	0.14	0.40	0.33	4.90	0.36	0.58	0.42
Sp	7.06	0.01	0.14	0.55	0.24	0.43	4.49	0.38	0.25
H	20.06	0.02	0.27	1.27	0.94	0.45	0.42	13.73	1.66
Frp	8.13	0.02	0.11	0.71	0.08	0.15	0.13	1.69	4.08

Ifølge tabell 1 stemte 29.95% av velgerpanelene på Ap i valgene fra 1977 til 2013. Av disse holdt 21.91% fast ved Ap i neste valg, 1.28% gikk til SV osv. Videre stemte 29.83% på Ap i 1981-2017, hvorav 1.84% kom fra SV. Rad- og kolonnesummene blir ikke lik 100 fordi småpartier og hjemmesittere er utelatt. Oppslutningen til partiene må ikke forveksles med valgresultater. Velgerpanelene har ikke samme partifordeling som velgermassen, og halve panelet byttes ut etter hvert valg. Differensen mellom rad- og kolonnesummen må heller ikke forveksles med langsiktig nettovandring. For eksempel betyr ikke mer flytting fra Sp til KrF (0.43%) enn motsatt (0.36%) at Sp-ere blir KrF-ere på sine eldre dager. «Nettovandringen» (0.07%) skyldes primært kombinasjonen av Sp's suksess i 1993 (før EU-avstemningen) og KrF's suksess i 1997. Mange nye Sp-velgere i 1993 gikk videre til KrF i et 1997-valg der KrF økte fra 7.9% til 13.7%, mens Sp gikk ned fra 16.7% til 7.9%.

Rapportene i valgundersøkelsene oppfordrer til varsom bruk av overgangsmatrisene på grunn av en rekke usikkerhetsfaktorer som ikke drøftes nærmere. Noen usikkerhetsfaktorer fortjener imidlertid en særskilt kommentar med tanke på hvordan tallgrunnlaget brukes i beregningene:

1. Utvalgsstørrelse. Hvert velgerpanel inneholder typisk 700-800 personer som har stemt i begge valg. Matriseelementene oppgis i prosent med nøyaktighet på bare en desimal. For de minste partiene i strukturen bygger disse ofte på en håndfull velgeroverganger, og singulariteter forekommer. For å redusere usikkerheten baseres alle beregninger på gjennomsnittet av minst tre matriser (dvs. 12-årsperioder).
2. Partifordeling. Forskjellen mellom partienes oppslutning i velgerpanelene og i resten av velgermassen varierer, men de minste partiene er ofte litt overrepresentert

i panelet. Det er en fordel med tanke på forrige punkt, men avviket har en størrelseseffekt som påvirker avstandene til andre partier gjennom ligning (2). Enkle beregninger tyder på at den ikke skaper store skjevheter i beregningene.

3. Hjemmesittere og småpartier. Disse inngår i tekniske samleposter og er ikke tatt med i beregningene av koalisjoner. De utgjør en heterogen gruppe som kunne ha påvirket koalisjonsmønsteret på ukjente måter hvis den ble splittet opp i undergrupper. Partiene rekrutterer i varierende grad velgere til og fra denne gruppen. Deltagerne i panelet er også mer tilbøyelige til å stemme enn i resten av velgermassen. Det kan reise tvil om representativiteten selv om det ikke nødvendigvis skaper systematiske skjevheter.

Totaleffekten av alle kildene til usikkerhet kan vanskelig tallfestes. Til gjengjeld brukes ikke resultatene til å trekke konklusjoner som krever stor presisjon, men til å lage oversiktsbilder som studeres i lys av andre forskningsresultater.

Hele 40-årsperioden studeres først med bruk av tabell 1. Så splittes den i tre kortere perioder (3+3+4 stortingsperioder) for å få frem utviklingen over tid. Ytterligere oppsplitting har lite for seg på grunn av usikkerheten og fordi bevegelser i enkeltvalg er ubalansert i retning de som lykkes. Det gir særlig ustabile resultater siden ligning (2) bygger på toveisbevegelser. Velgervandringene er mer balansert på lengre sikt. En årsak er regjeringsslitasje, som gjør at regjeringer sjelden overlever valg. Aardal (2011b) drøfter dette for 2009-valget. Da overlevde sittende regjering for første gang siden 1985. Det gjentok seg i 2017, men marginene var små begge ganger.



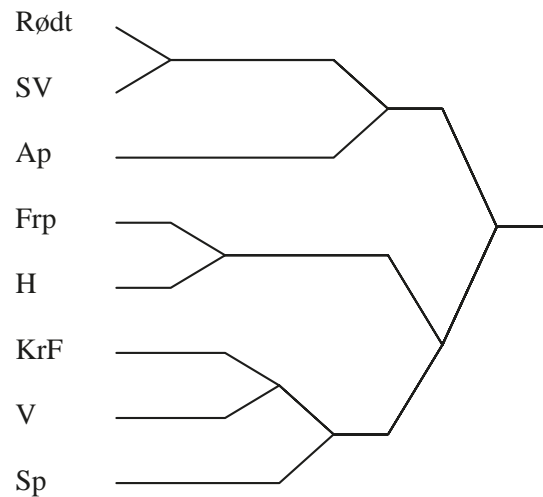
## RESULTATER FOR 40-ÅRSPERIODEN 1977-2017

Tabell 2 viser det konstruerte partilandskapet når ligning (2) brukes på tabell 1. Rødt og SV ligger nærmest hverandre. Åtte partier gir rom for 28 (=7·4) avstander, men for Rødt er det bare overgang begge veier til tre andre partier (SV, Ap og Sp). De fire andre kombinasjonene med Rødt mangler i tabellen. Alle tall for Rødt bygger på svært få velgerbevegelser og er tilsvarende lite å stole på, men det har liten innvirkning på resten av beregningene.

Tabell 2: Politiske avstander konstruert fra velgerbevegelser (1977-2017).

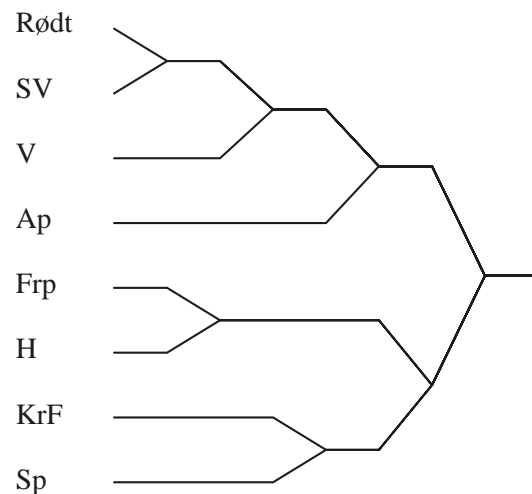
Nr.	Parti	Parti	Avstand
1	Rødt	SV	0.4
2	H	Frp	1.0
3	SV	V	1.1
4	V	KrF	1.2
5	V	H	1.3
6	V	Sp	1.3
7	KrF	Sp	1.4
8	SV	Ap	1.4
9	SV	Sp	2.2
10	Ap	V	2.5
11	KrF	Frp	2.5
12	KrF	H	3.0
13	Rødt	Ap	3.1
14	Ap	Sp	3.2
15	Sp	Frp	3.3
16	Ap	Frp	3.5
17	Sp	H	3.7
18	V	Frp	4.0
19	SV	Frp	4.4
20	Ap	H	4.5
21	Rødt	Sp	4.8
22	Ap	KrF	5.2
23	SV	KrF	5.5
24	SV	H	6.1

Detaljene i tabell 2 drøftes senere. Først er det interessant å se hvilke koalisjoner som etableres (figur 2). Etter at Rødt og SV har gått sammen, følger kombinasjonene H/Frp, KrF/V osv. Sluttresultatet blir de velkjente blokkene Ap/SV/Rødt og H/Frp/KrF/V/Sp.



Figur 2: Koalisjoner konstruert fra velgerbevegelser (1977-2017).

Tabell 2 tyder på at figur 2 er lite robust. Det er kortere fra Venstre til SV enn til KrF, men SV's koalisjon med Rødt gjør at Venstres første koalisjon likevel blir med KrF, og Venstre forblir på høyresiden. Figur 3 ville oppstå hvis SV og Venstre hadde utvekslet 3-4 prosent flere velgere. Det er opplagt innenfor usikkerhetsmarginen, gitt det tynne tallgrunnlaget for Rødt. Da går Venstre først sammen med SV/Rødt og deretter med Ap. Sluttresultatet blir fortsatt en todelt høyre-venstre-akse, men med Venstre på venstresiden. Figur 2 og figur 3 bekrefter Venstres sentrumsposisjon og bør likestilles som resultater på grunn av usikkerheten.



Figur 3: Koalisjoner konstruert fra velgerbevegelser (1977-2017) med 4 % økning SV↔V.

Alle andre blokkdannelser i figur 2 og figur 3 er mye mer robuste. Det følger av nr. 4 og 6 i tabell 2 (med flere desimaler) at Venstre og Sp måtte ha utvekslet 12% flere velgere for at Venstre skulle velge Sp fremfor KrF. Uansett slutter KrF seg til like etterpå, og KrF/V/Sp er rettet mer mot høyre (H/Frp) enn mot venstre (Ap/SV/Rødt). Utvekslingen av velgere mellom KrF/V/Sp og Ap/SV/Rødt måtte ha vært dobbelt så stor i begge retninger for å endre på dette.

Figur 4 visualiserer tabell 2 i to dimensjoner. Arealet av hver sirkel er proporsjonalt med det gjennomsnittlige valgresultatet. Streklengdene er proporsjonale med avstandene i tabell 2. Tallene henviser til rekkefølgen i tabell 2 (ikke til streklengden). Alle streker ville ha blitt like lange hvis velgerne var illojale og bare fordelte seg etter partistørrelse ( $D_{ij}=1 \forall i,j$ ). Slik er det slett ikke. De fleste holder fast ved partiet de stemte på sist, og flyttingen er ikke jevnt fordelt. Kombinasjonen H/Frp (nr. 2) er mer interessant enn SV/Rødt (nr. 1). Den styrker påstanden om at Høyre og Frp står nærmere hverandre enn det har vært gitt inntrykk av. Alle de fire neste kombinasjonene (nr. 3-6) omfatter Venstre, som mottar og avgir velgere i alle retninger. Venstre er det eneste virkelige sentrumspartiet i dette landskapet over 40-årsperioden.

I motsatt ende av tabell 2 ligger H/SV (nr. 24), fulgt av KrF/SV (nr. 23) og KrF/Ap (nr. 22). Avstanden mellom KrF og Ap er fem ganger så stor som mellom Høyre og Frp. Høyre og Frp utveksler følgelig fem ganger så mange velgere etter justering for partistørrelse. Avstanden mellom KrF og Frp

(nr. 11) er halvparten så stor som mellom KrF og Ap (nr. 22). Det gjør en koalisjon mellom KrF og Ap eller SV uanturlig i lys av risikoen for at velgere på vandring vil gå til mer nærliggende partier ved neste korsvei.

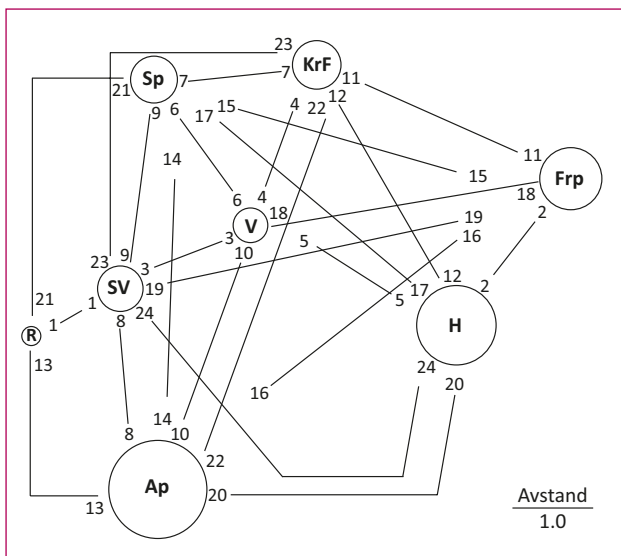
KrF og Ap/SV er nesten like sterke motpoler på den vertikale akse i figur 4 som Høyre og SV er det på høyre-venstre-aksen. Disse to parene av motpoler er også sammenlignbare i størrelse siden  $Ap \cong Høyre$  og  $KrF \cong SV$ . Resultatene kan tolkes dithen at høyre-venstre-aksen er en ufullstendig målestokk på partiforskjeller i dette velgerkonstruerte landskapet.

Frp er KrF's nærmeste nabo nest etter Venstre og Sp, men litt foran Høyre. Noen tradisjonelt sterke velgergrupper for KrF kan ha bidratt mye til Frp's langsiktige vekst, i og med at KrF er blitt halvert mens Frp er blitt dobbelt så stort siden 1980-tallet.

Teknisk er figur 4 en 2-dimensjonal forenkling av et 8-dimensjonalt landskap. Streken fra Frp til Ap (nr. 16) viser at Frp ligger mer sentralt i det komplette landskapet, for avstanden fra Frp til Ap ikke så mye større enn til KrF (nr. 11) som plasseringen av sirklene tyder på. Avstanden mellom Høyre og SV (nr. 24) er større enn det ser ut til. Likevel gir figur 4 et klart totalbilde, da de fleste avstandene blir visualisert godt med heltrukne, ubrutte linjer.

Figur 4 synliggjør også politiske skillelinjer når den sees i lys av annen forskning. Figuren er vinklet slik at den horisontale akse stort sett sammenfaller med høyre-venstre-aksen i annen forskning. Denne knyttes typisk til økonomiske saker. Den vertikale akse tvinger seg frem. En sammenligning med figur 1 og tilsvarende funn (f.eks. fig. 4.11 i Aardal, 2011a) viser likheten med annen valgforskning og tyder på at den vertikale akse fanger opp verdispørsmål av ikke-økonomisk karakter. Det nye er at figur 4 bygger på en mikroøkonomisk modell og oppsummerer alle skillelinjer. Utstrekningen av de to dimensjonene er omtrent like stor, og plasseringene til partiene tyder på at velgerne er spredt nokså jevnt. Kort sagt, velgermassen avslører at verdiene som representeres på hver akse, betyr omtrent like mye for dem.

I figur 1 og figur 4 er Høyre og SV motpoler på den horisontale akse når Rødt unntas. KrF og SV er motpoler på den vertikale akse. I begge figurer domineres høyresiden av Frp og Høyre mens toppen domineres av KrF, Sp og Frp. De kvalitative forskjellene består primært i at Ap ligger mer sentralt på den vertikale akse i figur 1.



Figur 4: Politisk landskap konstruert fra velgerbevegelser (1977-2017).

Tabell 3: Politiske avstander konstruert fra velgerbevegelser i tre perioder.

Periode 1 (1977-1989)				Periode 2 (1989-2001)				Periode 3 (2001-2017)			
Nr.	Parti	Parti	Avstand	Nr.	Parti	Parti	Avstand	Nr.	Parti	Parti	Avstand
1	Rødt	SV	0.4	1	Rødt	SV	0.5	1	Rødt	SV	0.3
2	SV	V	0.6	2	H	FrP	0.9	2	V	H	1.0
3	H	FrP	0.8	3	V	KrF	0.9	3	H	FrP	1.1
4	V	Sp	0.9	4	V	H	1.0	4	SV	Ap	1.3
5	V	KrF	1.1	5	SV	V	1.1	5	V	KrF	1.7
6	KrF	FrP	1.7	6	V	Sp	1.2	6	SV	V	1.8
7	SV	FrP	1.7	7	KrF	Sp	1.2	7	Ap	V	1.9
8	SV	Ap	1.9	8	SV	Sp	1.3	8	Ap	Sp	2.0
9	V	H	2.5	9	SV	Ap	1.4	9	V	Sp	2.0
10	Ap	V	2.6	10	Sp	FrP	2.1	10	KrF	FrP	2.1
11	Ap	FrP	2.9	11	V	FrP	2.4	11	Rødt	Ap	2.9
12	KrF	Sp	3.0	12	KrF	H	2.4	12	Rødt	Sp	3.0
13	Sp	FrP	3.2	13	KrF	FrP	2.9	13	KrF	Sp	3.2
14	KrF	H	3.3	14	Sp	H	3.1	14	Ap	H	3.6
15	Sp	H	3.3	15	Ap	FrP	3.2	15	Ap	FrP	3.7
16	SV	H	4.5	16	SV	KrF	3.4	16	KrF	H	3.8
17	Ap	Sp	7.3	17	Ap	H	3.4	17	Ap	KrF	4.4
18	Ap	H	7.8	18	Ap	Sp	3.6	18	SV	Sp	4.5
19	Ap	KrF	16.4	19	Rødt	Ap	3.9	19	Sp	H	5.6
20	SV	KrF	-	20	Ap	KrF	3.9	20	V	FrP	5.6
21	SV	Sp	-	21	Ap	V	4.0	21	Sp	FrP	5.6
22	V	FrP	-	22	SV	FrP	4.4	22	SV	H	6.9
23	Rødt	Ap	-	23	SV	H	9.6	23	SV	FrP	6.9
24	Rødt	Sp	-	24	Rødt	Sp	-	24	SV	KrF	-

KrF er en ensom svale i toppen av 'sekulær-religiøs'-aksen i figur 1. Sp er distriktorientert og like ensom på en tilsvarende 'sentrum-periferi'-akse. Særlig Høyre, men også Frp, Venstre og Ap er mer sentrumsorientert (Aardal 2003a, fig. 4.11). Det betyr at diagonalen fra sørøst til nordvest i figur 4 har mange fellestrekk med 'sentrum-periferi'-aksen i annen valgforskning.

Diskusjonen viser at resultatene samsvarer godt med annen valgforskning til tross for enorm forskjell i metodikk. Velgervandringene avslører at høyre-venstre-aksen må suppleres for å få et balansert totalbilde, men mange skillelinjer smelter langt på vei sammen. Forenklet til to dimensjoner blir det nesten som en sirkel med Venstre i midten. Alle andre blir fløypartier.

Alle historiske regjeringskoalisjoner i 40-årsperioden er nærstående grupper eller lenker av partier i figur 4. Det gjelder Solberg-regjeringen (H/Frp), den rød-grønne Stoltenberg-regjeringen (Ap/SV/Sp) og Bondevik-regjeringene (H/KrF/V og KrF/V/Sp). Det gjelder også regjeringene til Willoch og Syse (H/KrF/Sp), tatt i betraktning at Venstre knapt var på Stortinget i den aktuelle perioden (med to mandater i 1981-1985 og ingen i 1985-1989.)

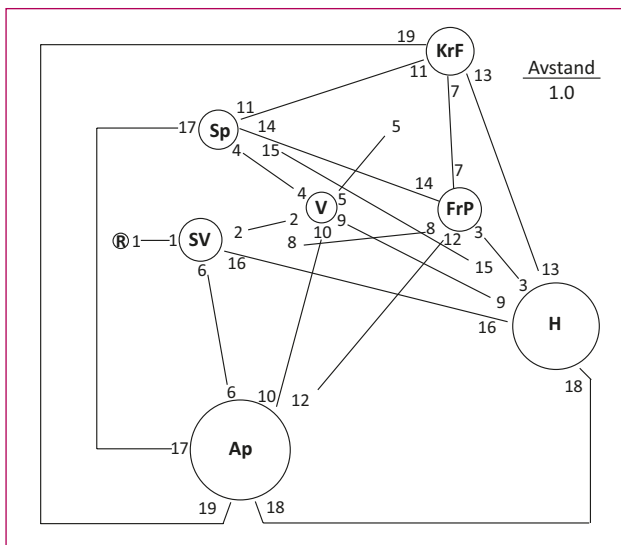
#### RESULTATER FOR TRE DELPERIODER

I dette kapitlet drøftes samme type resultater som ovenfor, men for tre perioder: 1977-1989, 1989-2001 og 2001-2017. Den første er Gro-Kåre-perioden, som ble dominert av Ap-regjeringer og flerpartiregjeringer med Høyre,

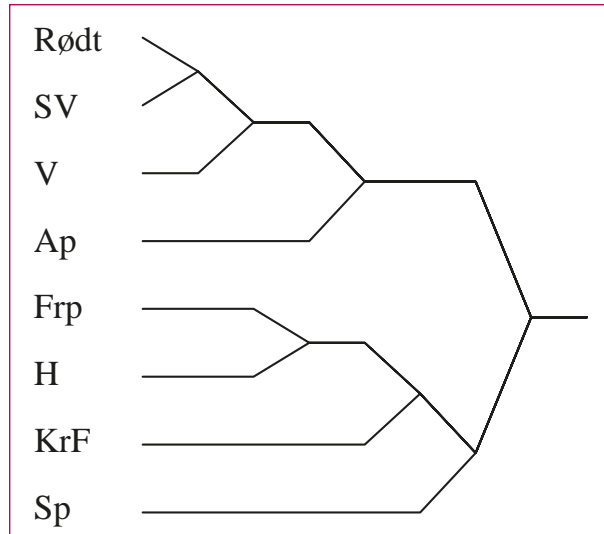
KrF og Sp. 1990-tallet var preget av EU/EØS og frembragte to nye regjeringskonstellasjoner under Kjell Magne Bondevik. Siden 2005 har det handlet om Stoltenberg og Solberg. Valgene i 2005 og 2009 ga åtte år med en Ap/SV/Sp-regjering, som i 2013 ble erstattet med en H/Frp-regjering.

Tabell 3 viser det konstruerte partilandskapet for hver periode. Toppen av listene domineres av samme kombinasjoner som foran, men rekkefølgen varierer noe. Avstandene er jevnt over mindre på 1990-tallet enn på 1980- og 2000-tallet. EU-motstand i det tradisjonelle sentrum (KrF/V/Sp) kan ha økt mobiliteten og styrket Bondeviks kandidatur som statsminister før hans sentrumsregjering overtok etter 1997-valget.

Hver periode omfatter bare 3-4 valg, og tallene i tabell 3 må ikke overtolkes. En forenkling til to dimensjoner blir tilsvarende diskutabel, men helhetsbildet er interessant. Figur 5 viser det for første periode. De tilsynelatende avstandene mellom Sp og SV og mellom Frp og Venstre er altfor små, da det ikke er overganger i begge retninger her. Uansett virker FrP mer sentralt plassert på 1980-tallet enn i 40-årsperioden. 1980-tallet var en oppbyggingstid for Frp, som oppnådde 13% i 1989. Så kom et tilbakeslag i «EU-valget» i 1993. I alle senere valg har Frp oppnådd mellom 14% og 22% og tilhørt de tre største partiene sammen med Høyre og Ap. Oppbyggingen skjedde mens Venstre lå med brukket rygg etter 1970-tallet. Figur 5 viser at Frp utvekslet velgere i mange retninger. Det ser ut til at



Figur 5: Politisk landskap konstruert fra velgerbevegelser (1977-1989).



Figur 6: Koalisjoner konstruert fra velgerbevegelser (1977-1989).

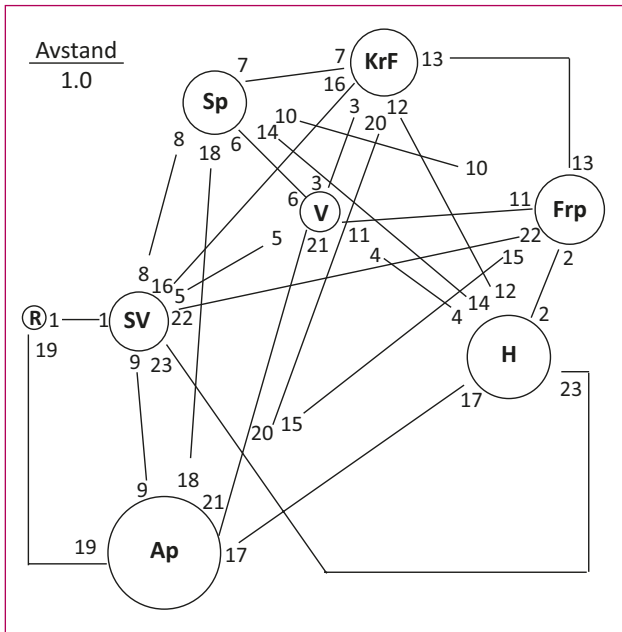
Frp lyktes i å bygge seg opp på 1980-tallet ved midlertidig å overta noe av Venstres tradisjonelle sentrumsrolle i norsk politikk.

Figur 6 viser koalisjonene for 1977-1989. Resultatet er ganske likt figur 3, men nå havner Venstre i koalisjoner på venstresiden med god margin. Det står i stil med partiets faktiske posisjonering på mye av 1980-tallet.

Figur 7 visualiserer landskapet i 1989-2001, som var en glansperiode for sentrumspartiene. Folket sa nei til EU i 1994, Sp og KrF ble valgvinnere i 1993 og 1997, og Venstre passerte sperregrensen for første gang i 1997. Avstanden er blitt større fra sentrum til Frp. Årene 1989-2001 er ikke bare i midten kronologisk, men minner om en gjennomsnittsperiode. Det sees av koalisjonsmønsteret, som blir likt med figur 2 og ikke behøver å vises på nytt.

Figur 8 visualiserer landskapet i 2001-2017. Det preges av større avstander, noe Sp har bidratt til selv om avstanden fra Sp til Ap (nr. 8) er mindre enn plasseringen av sirkelene gir inntrykk av. Det siste gjelder enda mer avstanden mellom Venstre og Høyre (nr. 2). Den er nå blitt mindre enn mellom Høyre og Frp (nr. 3). Mye av årsaken er taktiske stemmer (Aardal og Berg, 2017). Høyre-folk kan ha holdt Venstre over sperregrensen i tre av de siste fire valgene. Til gjengjeld glir Venstre og SV, som var nært sammenbundet på 1980-tallet, stadig mer bort fra hverandre.

KrF er den store taperen i 2001-2017. Partiet fikk en oppslutning på 12.5% i 2001, men smøg så vidt over

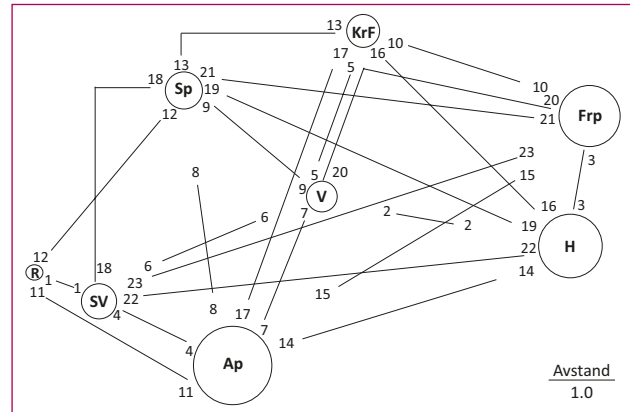


Figur 7: Politisk landskap konstruert fra velgerbevegelser (1989-2001).

sperregrensen med 4.2% i 2017. Det gjør figur 8 særlig interessant. Nærmest KrF ligger Venstre (nr. 5) og Frp (nr. 10), men Frp er mye større enn Venstre. Kombinasjonen av dalende KrF-oppslutning og kort avstand til et stort Frp tyder på stort nettotap til Frp. Det må ha kommet enten med direkte overganger som måles i valgundersøkelsene, eller indirekte ved at KrF-velgere som for eksempel flytter til Høyre i ett valg, i det neste flytter videre til Frp (som ligger svært nær Høyre).

Figur 9 viser koalisjonsmønsteret for 2001-2017. Nå er Venstre trygt plassert på høyresiden, først i koalisjon med Høyre og deretter med Frp og KrF. Sp har skiftet side og går i koalisjon med venstresiden etter at SV/Rødt og Ap har slått seg sammen. Sp tok et strategisk valg ved å gå inn i regjering med Ap og SV i 2005. Plasseringen i det politiske landskapet lå til rette for dette, som synes å ha gitt Sp flere nye velgere fra sentrum og venstresiden enn de som er tapt til høyresiden.

Samlet tyder resultatene på at det politiske landskapet er relativt stabilt, men Venstre har gått mot høyre og Sp mot venstre. Velgerbevegelser på 1990-tallet var spesielt store. Det kan skyldes EU-kampen, men det kan også ha sammenheng med strukturelle forhold, som drøftes like nedenfor. Ellers viser figur 8 at landskapet på 2000-tallet strekkes

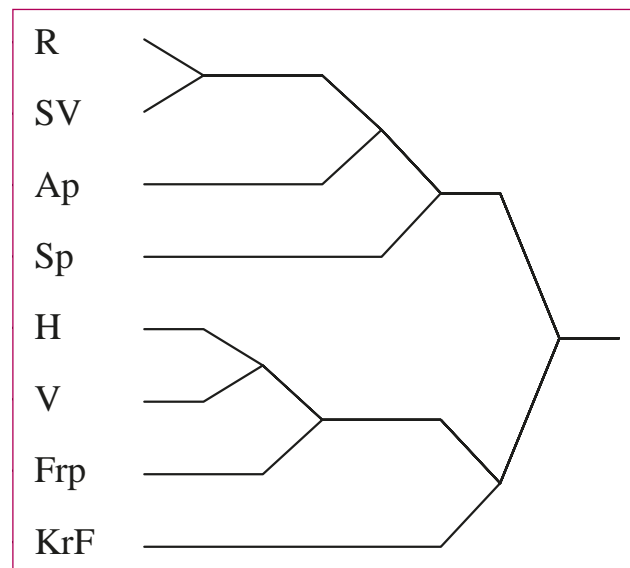


Figur 8: Politisk landskap konstruert fra velgerbevegelser (2001-2017).

ut på høyre-venstre-aksen relativt til den vertikale aksene. En mulig forklaring gis når artikkelen summeres opp.

#### PARTI-INTERNE AVSTANDER OG LOJALITET

Aardal (2011b) er opptatt av at 2009-valget var det første med stigende lojalitet siden 1989. Lojaliteten var på samme nivå i 2013 (Aardal m.fl., 2014) og litt høyere i 2017 (Aardal og Bergh, 2017). Av de som stemte både i 2009 og 2013, byttet 39% parti i 2013. Nesten like mange (37%) byttet i 2017, ca. 10% flere enn for 30-40 år siden. Nivåendringen forklares gjerne med mindre politisk avstand eller mer flyktige velgere (Strøm, 1998). En alternativ forklaring er mindre ulikhet i partistørrelse,



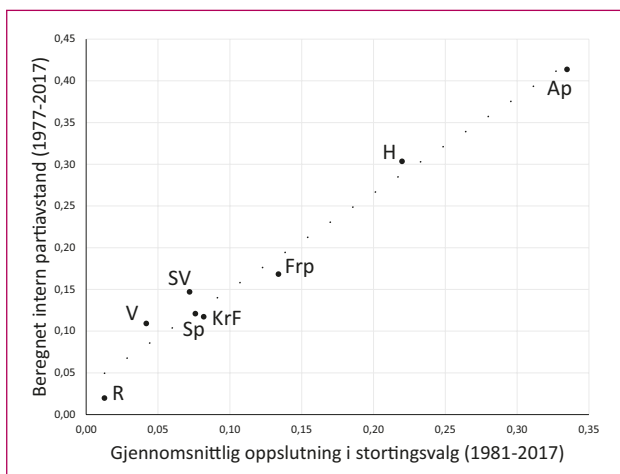
Figur 9: Koalisjoner konstruert fra velgerbevegelser (2001-2017)

målt med Gini-koeffisienter e.l., særlig fordi Ap er blitt mindre. Dette gir mindre lojalitet totalt. Det kan sammenlignes med at trafikken over grensen mellom to jevnstore nabokommuner blir større enn hvis de fleste holdt til i den ene, fordi mye trafikk i storkommunen aldri når kommunegrensen. På lang sikt drar dette mot høy lojalitet i store partier og i velgermassen hvis et parti har hegemoni (Ap frem til 1970-tallet) eller hvis to partier dominerer (Ap og Høyre på 1980-tallet). På kort sikt er lojaliteten alltid høy i partier som går mye frem, og lav i de som går mye tilbake.

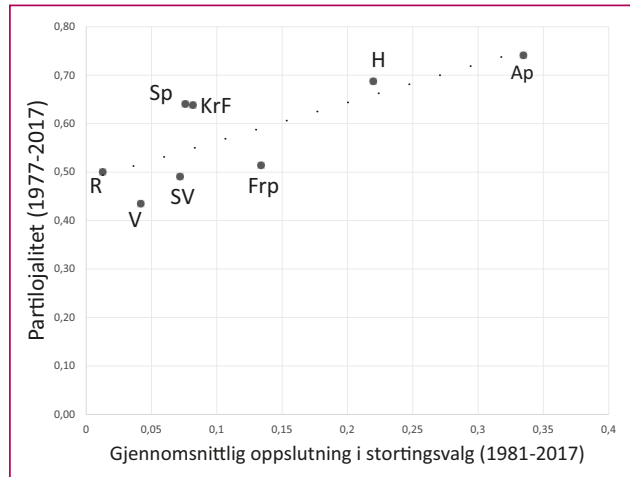
I denne modellen blir det en nær kobling mellom partistørrelser, partiloyalitet og parti-interne avstander ( $i=j$ ). Et stort parti blir naturlig preget av avstand mellom egne velgere. Dette øker lojaliteten i prosent fordi det blir langt til partiets randzone for mange av dem.

Figur 10 viser sammenhengen mellom gjennomsnittlig oppslutning og interne partiavstander over 40-årsperioden. Avstanden mellom egne velgere er størst i de store partiene, men relativt størst i Venstre og deretter SV hvis en justerer for partistørrelse. Figur 10 kan tolkes for langt, men resultatet bør sees i sammenheng med figur 4. Der er særlig Venstre i en mellomposisjon, med velgere som trekkes i flere retninger.

Figur 11 viser hvordan lojaliteten varierer med partistørrelse. Ap har hatt mest lojale velgere, men er også størst. KrF og Sp fremstår med mer lojale velgere når det justeres for størrelse. Både KrF og Sp er tydelige fløypartier i figur 4, noe som forklarer dette. Høy lojalitet har ikke hindret en halvering av KrF.



Figur 10: Avstand mellom egne velgere som funksjon av partistørrelse (1977-2017)



Figur 11: Partiloyalitet som funksjon av partistørrelse (1977-2017).

Lojaliteten er særlig lav i Venstre, men også i Frp etter justering for størrelse. Det har ikke hindret langsiktig Frp-vekst. Veksten til Frp skyldes ikke lojale velgere, men er en nettogvinst av stor og bred velgerutveksling med flere partier gjennom mange valg.

Alt i alt tyder dette på at tradisjonelle prosentmål på lojalitet ikke sier mye om oppslutningen om partiene på lang sikt. Mobiliteten dominerer. Derimot kan endringer i partistørrelsene ha medvirket til den langsiktige veksten i velgervandringer, selv om andre årsaker ganske sikkert også spiller inn. Veksten i velgervandring faller sammen med en langvarig, fallende trend for Ap. Utflatingen i de siste 3-4 valgene kan knyttes til en tilsvarende utflating i Ap's fallende trend etter partiets historisk svake valgresultat i 2001 (24%).

Hvilke partier skiller seg mest ut? Lojalitet målt på tradisjonell måte er en lite egnet indikator utfra resonnementene foran.  $D_{ij}$ -avstandene er også typisk større for store enn små partier. Det finnes neppe entydige kriterier på hvilke partier som skiller seg mest ut, men tabell 1 sier mer om spørsmålet hvis en tar utgangspunkt i *relativ* velgerutveksling. Høyre-velgere er lojale vis-a-vis Sp hvis  $M_{H,H}$  er høy relativt til  $M_{Sp,H}$ . Sp-velgere er lojale vis-a-vis Høyre hvis  $M_{Sp,Sp}$  er høy relativt til  $M_{H,Sp}$  osv. Det generelle gjennomsnittsmålet på relativ lojalitet blir følgende

$$(3) \quad T_{ij} = \sqrt{\frac{M_{ii} \cdot M_{jj}}{M_{ij} \cdot M_{ji}}}$$



der  $T_{ij}=1$  for  $i=j$ . Variabelen  $T_{ij}$  er analog til et kjent mål på internasjonale handelskostnader relativt til innenlandske kostnader. Novy (2013) utleder indeksen (3) i en handelsversjon av gravitasjonsmodellen og hevder at den er særlig egnet til å studere handelskostnader over tid.

I denne politiske konteksten blir minimumsverdien for parti  $i$  ( $= \min T_{ij} \forall j$ ) en indikator på politisk særpreg. Tabell 4 oppnås når ligning (2) brukes til å bestemme dette for hele 40-årsperioden (tabell 2) og for hver av delperiodene (tabell 3).

Tabell 4: Politisk særpreg og naboskap konstruert fra velgerbevegelser i ulike perioder.

Parti \ Periode	1977-2017	1977-1989	1989-2001	2001-2017
Sp	11.7 (V)	9.2 (V)	7.3 (KrF)	10.0 (Ap)
KrF	10.6 (V)	9.5 (V)	7.3 (Sp)	16.6 (Frp)
V	7.3 (H)	5.3 (SV)	6.8 (H)	5.6 (H)
Rødt	7.0 (SV)	13.6 (SV)	8.0 (SV)	5.6 (SV)
Ap	5.8 (SV)	7.9 (SV)	5.1 (SV)	5.3 (SV)
SV	5.8 (Ap)	5.3 (V)	5.1 (Ap)	5.3 (Ap)
H	4.5 (Frp)	3.9 (Frp)	4.5 (Frp)	4.2 (Frp)
Frp	4.5 (H)	3.9 (H)	4.5 (H)	4.2 (H)

Venstre kolonne i tabell 4 frister til å bruke betegnelsen «Annerledespartiet» på Sp, selv om forspranget ned til KrF ikke er stort.<sup>3</sup> Sp utveksler relativt mest med Venstre, men verdien 11.7 betyr at det ikke gjelder mer enn en velger for hver tolvte lojale velger. KrF (10.6) har også mest utveksling med Venstre. I motsatt ende ligger parhestene H/Frp (4.5) og Ap/SV (5.8). Resultatene deres er svært stabile. De fire partiene minner om to trofaste ektepar som har holdt sammen i mer enn 40 år. Dette bekrefter igjen nærheten mellom Høyre og Frp.<sup>4</sup>

De ustabile resultatene for KrF, Sp og Venstre i tabell 4 viser deres utfordringer. Alle ligger sentralt på høyre-venstre-aksen, men med særpreg. Sp og Venstre har flyttet i hver sin retning på 2000-tallet, noe som har gitt rekordartet isolasjon for KrF (16.6). KrF er blitt ensomt og mangler både velgere og nære relasjoner. Konklusjonen er konsistent med undersøkelser om hvilke partier velgerne aldri vil

<sup>3</sup> Jf. «Annerledeslandet», lansert av Sp under EU-kampen i 1993 etter et dikt med samme navn av Rolf Jacobsen.

<sup>4</sup> Hva er forskjellen på  $D_{ij}$  og  $T_{ij}$ ?  $D_{ij}$  er et strukturelt mål, med skalering basert på gjennomsnittskostnader.  $T_{ij}$  er et partielt mål, med skalering basert på interne kostnader, her gitt ved  $\sqrt{t_{ij} \cdot t_{ji} / t_{ii} \cdot t_{jj}} = \sqrt{M_{ii} \cdot M_{jj} / M_{ij} \cdot M_{ji}}$ .

stemme på eller som de mener ikke bør inngå i noen regjering. Narud (2011, tab. 7.3 og 7.6) viser at «fløypartiene» Frp og SV og «mellompartiet» KrF er særlig upopulære. Aardal (2015a) påviser at velgerne blir mer sekulære, noe som også bidrar til å forklare KrF's tilbakegang og sårbare posisjon i dagens politiske landskap.

## KONKURRANSEN OM VELGERNE

Konkurransen om velgerne avhenger av partienes størrelser og beliggenhet. I modellen kan den analyseres ved å regne på marginalendringer i oppslutning i det konstruerte landskapet. Hvis oppslutningen om andre partier holdes fast, gir ligning (1) at andelen nye velgere til parti  $i$  fra parti  $j$  blir proporsjonal med størrelsen til  $j$  og omvendt proporsjonal med avstanden mellom  $i$  og  $j$ . Tabell 5 viser hvor alle partier vil hente sine marginale velgere i 2021-valget, basert på resultatene i 2017-valget og avstandsberegningene for 40-årsperioden (tabell 2).

Tabell 5: Marginale velgere i stortingsvalget 2021, gitt avstandsberegninger for 1977-2017. (Alle tall i prosent).

Flytter til:		Rødt	SV	Ap	V	KrF	Sp	H	Frp
Sum									
Kommer fra:	Valg-resultat 2017	100	100	100	100	100	100	100	100
Rødt	2	0	15	4	0	0	2	0	0
SV	6	60	0	20	11	3	9	3	3
Ap	27	32	45	0	22	16	29	20	20
V	4	0	10	9	0	12	11	11	3
KrF	4	0	2	4	7	0	10	5	4
Sp	10	8	11	16	15	23	0	9	8
H	25	0	9	27	37	26	23	0	62
Frp	15	0	8	21	8	19	16	51	0

Hvem som er hovedkonkurrenter til partiene i øverste rad, fremgår av det største tallet i hver kolonne. For SV er dette Ap, som bidrar med 45% til SV selv om Ap bare oppnådde 27% i 2017-valget. Ap's hovedkonkurrent er Høyre, som bidrar med 27% til Ap. Det er litt mer enn Høyres resultat i 2017 (25%). Deretter kommer Frp og SV med 21% og 20%. At Frp og SV kommer ut nesten likt, skyldes at avstanden fra Ap er ca. 2.5 ganger så stor til Frp som til SV, men Frp fikk til gjengjeld ca. 2.5 ganger så stor oppslutning som SV i 2017-valget.

Høyres strategiske posisjon i norsk politikk fremgår også tydelig av tabell 5. Høyre er hovedkonkurrent til både Ap,

Venstre, KrF og Frp. Taktiske Venstre-stemmer fra Høyre-folk utgjør en liten andel av Høyre, men en stor andel av Venstres velgermasse. Venstres utsatte mellomposisjon illustreres også av Venstres konkurranse med Ap og Sp, som i sum utgjør like mye som Høyre (37%).

KrF's hovedkonkurrent er Høyre, tett fulgt av Sp og Frp. Sp kommer spesielt høyt siden Sp's gode resultat i 2017 kombineres med kort avstand til KrF historisk. Avstanden mellom Sp og KrF er blitt større på 2000-tallet. Tabell 5 bekrefter uansett at KrF har lite potensial for nye velgere på venstresiden. KrF er også for lite og for langt unna til å bli interessant for Ap og SV. KrF-ere bidrar bare med 2% av oppslutningen til SV og 4% av oppslutningen til Ap.

Høyre og Ap dominerer for Frp og vil stå for hele 82% (62+20) av evt. Frp-vekst i neste valg. Andre partier er lite interessante. Frp er mer sentralt posisjonert vis-a-vis de to tradisjonelle hovedkonkurrentene i norsk politikk enn et raskt blikk på høyre-venstre-aksen kan tyde på.

## KONKLUSJON

Analysen bekrefter mange velkjente forskningsresultater, men inneholder også helt nye funn. Standard migrasjonsteori virker egnet til å tegne langsiktige oversiktsbilder av det politiske landskapet med utgangspunkt i data for velgerbevegelser, slik handel eller migrasjon avslører transaksjonskostnader mellom land på et aggregert nivå (Novy, 2013). Velgerbevegelsene kan avsløre politiske forskjeller og potensial for samarbeid eller koalisjoner på tilsvarende måte. Noen resultater virker særlig interessante i dagens politiske situasjon i lys av annen forskning:

Artikkelen gir et bilde av Norge som et flerdimensjonalt politisk system, for å bruke ordene til Aardal (2011c, s. 90). Velgernes vandring tyder på at høyre-venstre-aksen må suppleres med minst en akse som tar opp andre dimensjoner, hvis det politiske landskapet skal tegnes på en god måte. I en todimensjonal forenkling for 40-årsperioden 1977-2017 blir SV og Høyre motpoler på høyre-venstre-aksen, mens KrF og Ap/SV blir motpoler på en verdiakse som velgerne vektlegger omtrent like sterkt. Venstre er eneste sentrumparti og i tillegg et lite parti i dette landskapet. Da er det ikke overraskende at Venstre også har de minst lojale velgerne.

Aardal (2011a, 2015b) kaller Venstre-velgerne heterogene, sliter med å plassere partiet utfra ideologiske orienteringer og stemmegivning, og spør om utvalget av dimensjoner

ikke treffer like godt for Venstre som for andre i skillelinje-modellen. Det er mulig, men beregningene her peker mot en annen forklaring. Særpreget til Venstre består nettopp i at partiet ikke skiller seg ut på noen akse, men ved å være et genuint sentrumparti som beveger seg i rommet mellom andre partier. Dette representerer både risiko og muligheter for Norges eldste politiske parti.<sup>5</sup>

Avstanden mellom FrP og KrF er kortere og avstanden mellom KrF og Ap lengre enn enkelte ledere og eksperter har gitt uttrykk for. Velgerne plasserer KrF sentralt på høyre-venstre-aksen, men først og fremst som et verdiorientert fløyparti. KrF hører klart mer hjemme i koalisjoner til høyre enn til venstre. Tapte velgere har stort sett gått til høyre og til sentrum. Kjell Magne Bondevik har rett i at det trenges en «tredje dimensjon» for å plassere KrF, men når tegningen overlates til velgerne, blir resultatet kortere avstand til Frp (sammenlignet med Ap) enn både Bondevik og dagens KrF-ledelse har påstått.

Frp er mer sentrumspreget enn i andre studier. Resultatene tyder på at Frp etter stiftelsen i 1973 overtok noe av posisjonen til det Venstre som sprakk i 1972 på grunn av EF-saken, og som siden har strevd med å overleve. Frp henter få velgere fra Venstre, men desto flere fra partiene som overtok Venstres velgere og pulveriserte Venstre i 1973 og 1977. De kom aldri tilbake til sitt gamle parti. Isteden har Frp bygget seg opp til 15%-parti ved å utveksle velgere i mange retninger, i god Venstre-tradisjon. Samtidig er Frp et fløyparti hvis en bare legger til grunn en høyre-venstre-forståelse. Carl I. Hagen har rett i at Frp er mer sentrumspreget enn mange vil ha det til, men partiet er et «nytt Venstre» snarere enn et «nytt Arbeiderparti».

Partilandskapet er ganske stabilt, men Venstre går mot høyre og Sp mot venstre. Det styrker troverdigheten til modellen, for resultatet stemmer svært godt med den politiske historien.

Avstanden mellom flere partier har økt langs høyre-venstre-aksen. Det kan skyldes politiske forskjeller og prioriteringer eller strukturelle forhold knyttet til partistørrelse. Strukturelle forhold er neppe hovedårsaken til at høyre-venstre-aksen strekkes ut på 2000-tallet, for avstandene på den vertikale aksene i figurene har ikke økt tilsvarende. Dataene forklarer det ikke direkte, men dette kan bety at velgerne vektlegger tradisjonelle verdispørsmål mindre enn før (eller at partiene blir mer like i slike saker). Det

<sup>5</sup> Nordahl Grieg ville nok si om figur 4 at det nå ikke er sosialistene, men Venstre som er «kringsatt av fiender».

samsvarer med Aardal (2003a) og Aardal (2011a), som kommenterer at den moralsk-religiøse dimensjonen slo ut eksepsjonelt sterkt i 1997-valget, men deretter er blitt mindre viktig. Det er også konsistent med Aardal (2011d) og Aardal (2015b), som konkluderer med at betydningen av høyre-venstre-aksen sank frem mot valget i 1997, men økte igjen frem mot valgene i 2005, 2009 og 2013.

## REFERANSER

- Anderson, J. E. (1979). A theoretical foundation for the gravity equation. *American Economic Review* 69 (1), 106-116.
- Anderson, J. E. og E. van Wincoop (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review* 93 (1), 170-192.
- Anderson, J. E. (2011). The gravity model. *Annual Review of Economics* 3, 133-160.
- Axelrod, R. (1970). *Conflicts of Interest*. Markham, Chicago.
- Kleven, Ø., B. Aardal, J. Bergh, S. Hesstvedt og Å. Hindenes (2015). *Valgundersøkelsen 2013. Dokumentasjons- og tabellrapport*. Notat 2015/29, Statistisk Sentralbyrå.
- McFadden, D. (1973). Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior. Kap. 4 i Zarembka, P. (red.): *Frontiers in Econometrics*. Academic Press, New York, 105-142.
- Narud, H. M. (1999). Politiske avstander og regjeringsalternativ ved valget i 1997. Kap. 6 i Aardal, B. (i samarbeid med Valen, Narud og Berglund): *Velgere i 1990-årene*. NKS-forlaget, Oslo, 120-143.
- Narud, H. M. (2003). Hvem skal styre landet? Velgernes syn på regjeringsalternativene ved valget i 2001. Kap. 8 i Aardal, B. (red.): *Velgere i villrede. En analyse av stortingsvalget i 2001*. N. V. Damm & Søn, Oslo, 185-206.
- Narud, H. M. (2011). Politiske avstander og regjeringsalternativ ved valget i 2009. Kap. 7 i Aardal, B. (red.): *Det politiske Norge*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 195-224.
- Narud, H. M. og B. E. Rasch (2007). Ideologiske avstander og regjeringskoalisjoner – om vilkårene for samarbeid til venstre og høyre. Kap. 12 i Mydske, P. K., D. H. Claes og A. Lie (red.): *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Universitetsforlaget, Oslo, 228-244.
- Novy, D. (2013). Gravity redux: Measuring international trade costs with panel data. *Economic Inquiry* 51 (1), 101-121.
- Rasch, B. E. (2003). Det politiske landskap. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 44 (1), 37-66.
- Rasch, B. E. (2009). Hvilke regjeringsalternativer gir velgergevinst? *Stat og styring* 1, 12-15.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press, New Haven.
- Strøm, K. (1998). Regjeringsansvarlighet og demokrati. Kap. 9 i Midgaard, K. og B. E. Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Fagbokforlaget, Bergen, 217-238.
- de Swan, A. (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Elsevier, Amsterdam.
- Sødal, S. (2017a). A Gravity Approach to Constructing Regional Structures from Interregional Flow Data. *International Advances in Economic Research* 23 (4), 361-377.
- Sødal, S. (2017b). Hvilke fylker og kommuner passer sammen? *Fagbladet samfunn og økonomi* 1, 48-65.
- Valen, H. og B. Aardal (1989). Velgere, partier og politisk avstand. *Sosiale og økonomiske studier* 69. Statistisk sentralbyrå.
- Aardal, B. (2003a). Ideologi og stemmegivning. Kap. 4 i Aardal, B. (red.): *Velgere i villrede. En analyse av stortingsvalget 2001*. N. V. Damm & Søn, Oslo, 83-106.
- Aardal, B. (2003b). Velgere i bevegelse. Kap. 2 i Aardal, B. (red.): *Velgere i villrede. En analyse av stortingsvalget 2001*. N. V. Damm & Søn, Oslo, 31-45.
- Aardal, B. (2011a). Det politiske landskap – stabile grunnholdninger og skiftende partipreferanser. Kap. 4 i Aardal, B. (red.): *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget 2009*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 97-130.
- Aardal (2011b). Mange blir valgt, men få blir gjenvalgt. Kap. 1 i Aardal, B. (red.): *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget 2009*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 13-40.
- Aardal, B. (2011c). Folkeopinionen – demokratiets grunnvoll. Kap. 3 i Aardal, B. (red.): *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget 2009*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 65-96.
- Aardal, B. (2011d). Et politisk kart over Norge. Kap. 13 i Aardal, B. (red.): *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget 2009*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 363-389.
- Aardal, B. (2015a). Offentlig opinion – folkets vilje eller tilfeldige ytringer? Kap. 3 i Aardal, B. og J. Bergh: *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 49-75.
- Aardal, B. (2015b). Politiske verdier og stemmegivning. Kap. 4 i Aardal, B. og J. Bergh: *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 76-102.
- Aardal, B. (2017). 60 år med valgforskning – hva har vi lært? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3-4, 292-311.
- Aardal, B., J. Bergh og A. H. Haugsgjerd (2014). Velgervandringer og valgdeltakelse ved stortingsvalget 2013. De første resultater fra Valgundersøkelsen. Notat 2014/4. Institutt for samfunnsforskning.
- Aardal, B. og J. Bergh (2017): *Velgervandringer 2013-2017. Foreløpige resultater*. Institutt for samfunnsforskning. [www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/valgforskning/aktuelle-saker/velgervandringer-2013-2017.html](http://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/valgforskning/aktuelle-saker/velgervandringer-2013-2017.html)

**ANITA RØTVOLD**  
*siviløkonom, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)*

**PETTER Y. LINDGREN**  
*samfunnsøkonom, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)*



# Den norske staten og risikohåndtering: Forsvarets valutaeksponering som case<sup>1</sup>

I den gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren skal Forsvaret anskaffe både nye kampfly, ubåter og en rekke andre materiellinvesteringer fra utlandet. Det medfører høy eksponering mot valutaendringer. I årene 2008–2015 ble hele 18 prosent av Forsvarets drifts- og investeringskostnader betalt med utenlandsk valuta. Valutaeksponeringen er systematisk for Forsvaret, og siden staten er selvassurandør kan ikke Forsvaret forsikre seg mot denne risikoen. Her drøfter vi hvilke samfunnsøkonomiske utfordringer selvassuranseprinsippet fører med seg for Forsvaret og staten. Resultatene vil være gyldige for mange andre sektorer der investeringer og driftsmidler blir betalt med utenlandsk valuta. Vi avslutter med en drøfting av potensielle alternativer til dagens ordning.

## RISIKOHÅNDBLING I STATENS VIRKSOMHETER

Det norske Forsvaret er helt avhengig av å anskaffe våpensystemer og materiell fra utlandet. Anskaffelsene blir betalt i utenlandske valutaer. Denne eksponeringen utgjør en systematisk risiko for Forsvaret, fordi endringer i valutakursene påvirker kostnadene i mange innkjøpsprosjekter samtidig. Samtidig er staten selvassurandør. Forsvaret kan derfor ikke forsikre seg mot svingninger i valutakursene, men må ta belastningen av redusert kronekurs på egne budsjetter. Staten har altså desentralisert risikoen til

virksomhetene, men sentralisert beslutningen om hvordan man skal takle denne risikoen.

I denne artikkelen drøfter vi hvilke samfunnsøkonomiske utfordringer statens prinsipp om å være selvassurandør fører med seg for Forsvaret. Vi bidrar med en mikroøkonomisk diskusjon om hvordan forsvars- og samfunnsplanleggingen blir påvirket av den systematiske risikoen selv når beslutninger tas med hensyn på forventede utfall. Vi diskuterer også hvorvidt den systematiske risikoen vrir beslutningene mot reduksjon i valutaeksponeringen. Resultatene vil være gyldige også for mange andre sektorer der investeringer og driftsmidler blir betalt med utenlandsk valuta og for annen type systematisk risiko.

<sup>1</sup> E-post: anita.rotvold@ffi.no, petter.lindgren@ffi.no. Vi vil gjerne takke Torbjørn Hanson og Cecilie Sendstad for kritisk gjennomlesning og til den anonyme fagfellen for verdifulle og utfordrende tilbakemeldinger. Takk også til Kjetil Storesletten for å uttrykke støtte til artikkelideen per e-post. Artikkelen er del av prosjektet STRATKOST, finansiert av Forsvarsdepartementet.

Vi trekker også på et stort og detaljert datamateriale for valutaeksponeringen i Forsvaret. Formålet med artikkelen er å trekke opp noen viktige – og nye – diskusjonspunkter for det samfunnsøkonomiske miljøet i Norge, samtidig som artikkelen vil vise den historiske (2008-2015) og forventede fremtidige (2016-2034) valutaeksponeringen i Forsvaret og hvordan den påvirker Forsvarets kostnader.

Artikkelen starter med en diskusjon av systematisk risiko, selvassurandørprinsippet og mulige vridninger i beslutningene hos Forsvaret og samfunnet. Deretter presenterer vi den historiske og fremtidige valutaeksponeringen i det norske Forsvaret. Til slutt drøfter vi kort potensielle alternativer til dagens ordning og konkluderer artikkelen.

#### PLANLEGGINGSUTFORDRINGER SOM FØLGE AV SYSTEMATISK RISIKO

I det følgende vil vi diskutere hvordan valutaeksponering skaper utfordringer for Forsvaret ved innkjøp av varer og tjenester. Det gjør vi ved å ta utgangspunkt i mikroøkonomisk teori. Vi drøfter fire temaer: selvassurans og systematisk risiko, selvassuransens bakgrunn i Norge, forsvarsplanlegging og samfunnsplanlegging.

##### *Selvassurans og systematisk risiko*

Å være selvassurandør betyr at man tar på seg all ikke-diversifiserbar (systematisk) risiko selv. Man er altså ikke villig til å betale for å overlate systematisk risiko til andre aktører. For risikonøytrale aktører er dette meningsfylt.<sup>2</sup> Det er dog standard antakelse om forbrukere, investorer og bedrifter at de er risikoaverse. Det har blitt slått fast i de norske debattene omkring nytte-kostnadsanalyser at også den norske staten er risikoavers (se f.eks. NOU, 1997; Nitter-Hauge og Frøyland, 2005).

Forsvarets investeringer i militære kjøretøy, fartøy, kampfly m.m. fører både direkte og indirekte til valutaeksponering. Mye militært utstyr kjøpes direkte av utenlandske produsenter. Samtidig bruker norske forsvarsleverandører utenlandske innsatsfaktorer i produksjon og vedlikehold av utstyr. Beslutninger om nye prosjekter er også karakterisert av andre risikoelementer enn valuta. De fleste av disse er imidlertid prosjektspesifikke, og utgjør derfor i utgangspunktet et mindre problem for Forsvaret siden sektoren diversifiserer risikoen ved å delta i mange investerings- og

<sup>2</sup> En risikonøytral investor trenger ikke å kreve høyere avkastning for risikofylte investeringer ettersom hun er indifferent mellom prosjekter med eller uten systematisk risiko så lenge den forventede avkastningen er lik (jmf. Jensens ulikhet).

driftsprosjekter samtidig. Slik prosjektspesifikk risiko kan være kostnadsøkninger i individuelle prosjekter, leveranseforsinkelser, utstyr blir utdatert, osv. Det kan være relevant å studere slik usystematisk risiko, spesielt hvis den er omfattende. I denne artikkelen fokuserer vi derimot kun på den systematiske valutaeksponeringsrisikoen.

«Avkastningen» på forsvarsporteføljen er i hovedsak forsvarsevne, definert i bred forstand. Systematisk risiko for Forsvaret vil derfor være til stede i prosjekter der forsvarsevnen som produseres av prosjektet samvarierer med forsvarsevnen som produseres av hele forsvarsporteføljen.<sup>3</sup> Hvis innsatsfaktorer i produksjonen av forsvarsevne inneholder nettoimport, vil en depresiering av kronkursen føre til at man får mindre forsvarsevne av en ny investering med et gitt budsjett eller at samme forsvarsevne koster mer i norske kroner. Samtidig vil forsvarsevnen totalt sett bli mindre. Hvorvidt en ny investering har høyere, lik eller mindre grad av systematisk risiko enn totalporteføljen til Forsvaret avhenger av om valutaeksponeringen til prosjektet er større, lik, eller mindre enn den relative eksponeringen til Forsvaret.

Forsvaret og samfunnet som helhet kan ha ulike syn på den systematiske risikoen knyttet til forsvarsprosjekter. Det skyldes for det første at innsatsfaktorene i ulike sektorer i samfunnet er forskjellige. For det andre eksporterer Norge produkter og tjenester til utlandet. Eksportbedrifter, og andre enheter med inntekter i utenlandsk valuta, vil oppleve motsatt effekt av endringer i valutakursene i forhold til Forsvaret. For nasjonalformuen, og nasjonalinntekten, vil dermed en endret kronkurs gi både positive og negative effekter.<sup>4</sup> Men hvis Forsvarsdepartementet (FD) er mest opptatt av sitt eget budsjett og sin portefølje vil det oppstå et avvik mellom synet på den systematiske risikoen hos FD og hos staten som helhet. FD tar i så fall beslutninger som muligens ikke er i overensstemmelse med samfunnets beste.

Det er forsket mye på hvordan individer og selskaper forholder seg til beslutninger under usikkerhet, men lite på hvordan stater tar slike beslutninger. En stat er oppdelt i mange sektorer og har mange ulike beslutningstakere (departementer, etater, direktorater, statseide bedrifter, o.l.). I denne artikkelen er FD den mest relevante beslutningstaker, men

<sup>3</sup> I samsvar med CAPM (Capital Asset Pricing Model). Denne modellen ligger til grunn for statens tenkning omkring risiko, se f.eks. NOU (1997) og Nitter-Hauge og Frøyland, 2005.

<sup>4</sup> For samfunnet (og staten) som helhet er det samvariasjonen med nasjonalinntekten, eventuelt nasjonalkonsumet (se f.eks. Sandsmo og Vennemo (2007)), som er det relevante sammenligningsgrunnlaget.



i forsvarssektoren er det flere avdelinger som tar beslutninger (forsvarsgrenene, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, osv.). Denne oppdelingen av staten i mange beslutningstakere bidrar til at virkeligheten er mer komplisert enn standardforenklingen av «samfunnsplanleggeren». Hver beslutningstaker kan ikke forventes å ta hensyn til risikoen for staten; det er mer nærliggende å anta at virksomhetene har fokus på eget budsjett og portefølje. Dette gjelder for mange andre sektorer og departementer der systematisk risiko er til stede.

#### *Selvassurandørprinsippets bakgrunn og argumenter i Norge*

Statens prinsipp om selvassurandør ble vedtatt under behandlingen av St.prp. nr. 54 (1950). Eventuelle unntak fra prinsippet om selvassurandør må søkes om til Finansdepartementet, og unntak blir sjeldent innvilget. Prinsippet er utformet slik at de ulike virksomhetene selv må dekke eventuelle skader eller tap over eget budsjett. Det virksomheten sparer på ikke å betale forsikringspremier skal dekke inn eventuelle tap som måtte forekomme (Finansdepartementet, 1998).

Selv om prinsippet ble vedtatt i 1950 er det likevel antatt at prinsippet er eldre enn opprettelsen av offentlige eller private forsikringsselskaper, og det ble sist vurdert på slutten av 1990-tallet. Finansdepartementet (1998, side 10) begrunner prinsippet med disse forholdene:

- Ingen enkeltstående skade er antatt å være av et slikt omfang at staten «rystes i sine finansielle grunnvoller».
- Staten har i omfang en lignende risikospredning som forsikringsselskapene.
- I forhold til statens samlede totale eierforhold og ansvar, vil enhver skade være relativt liten.

Finansdepartementet mener at Norge ikke står overfor systematisk risiko som det ikke kan takle selv. Norge er rikt, med stor nasjonalformue per innbygger, og med en relativt stor andel av formuen plassert i aktiva utenfor Norge (Statens pensjonsfond utland). Dette argumentet er samstemt med velferdsteorien og Arrow og Linds (1970) begrunnelse for at risiko i offentlig sektor vil være lavere enn for privat sektor fordi det er så mange flere individer å fordele risikoen på.<sup>5</sup> Men gitt at samfunnet er risikoavers burde den systematiske risikoen, for eksempel knyttet til oljepris, bekymre staten (se f.eks. Storesletten, 2012).

<sup>5</sup> I tidlige diskusjoner omkring statlige investeringer ble det argumentert for at staten ikke behøvde å ta hensyn til risiko, enten fordi risikoen var fordelt på alle innbyggerne (Arrow og Lind, 1970) eller fordi staten var involvert i mange prosjekter (Samuelson og Vickrey, 1964; Arrow, 1966).

Siden staten har desentralisert risikoen for valuta, vil noen sektorer kunne oppleve uforholdsmessige «rystelser». Slik risiko kan derfor lede til vridninger vekk fra risiko på lavere nivåer i staten. Det burde i alle fall bekymre staten (samfunnet) som helhet at det tas suboptimale beslutninger på lavere nivå. FD, og andre statsaktører, tar neppe hensyn til størrelsen på Norges befolkning eller nasjonalformuen i slike beslutninger.

Når det gjelder det andre poenget er det ikke helt klart hvordan staten har lignende risikospredning som forsikringsselskapene (eller andre aktører i finansmarkedet). Det er vel neppe noen aktører som besitter en lignende portefølje som den norske nasjonalformuen (realkapital, finanskapital, naturressurser, humankapital, osv.). De systematiske risikoene vil i så fall være ulike for Norge, andre stater og internasjonale finanskonsern. Det burde være mulig å finne aktører som er villige til å ta over den systematiske risikoen fra lavere nivåer til en akseptabel pris. Eventuelt kan staten ta risikoen sentralt.

Det tredje poenget til Finansdepartementet om totale eierforhold minner om argumenter man finner i eldre publikasjoner om kalkulasjonspris (Samuelson og Vickrey, 1964; Arrow, 1966). Men det gjelder kun usystematisk risiko; man får ikke fjernet systematisk risiko ved å være med i mange prosjekter samtidig. Dessuten er det et poeng at ulike sektorer i staten står overfor egen systematisk risiko, og ikke nødvendigvis den totale systematiske risikoen til staten som helhet. Systematisk risiko kan være relativt stor for noen sektorer, og det er mindre sannsynlig at FD, og andre statsaktører, tar innover seg statens totale prosjektportefølje i sin beslutningstaking.

Finansdepartementet utførte en gjennomgang av selvassurandørprinsippet i 1998. Det konkluderte med at prinsippet burde beholdes. Det er utenfor denne artikkelens formål å diskutere hvorvidt det er optimalt for staten som helhet å være selvassurandør. Vi vet at staten er risikoavers, og derfor skal bekymre seg for systematisk risiko, men å forsikre seg mot systematisk risiko eller ikke innebærer en avveining mellom å være selvassurandør eller betale premier for å overlate den til andre. Hvorvidt forsikring er optimalt avhenger av grad av aversjon mot risiko, samfunnets nyttekurve, størrelsen på nasjonalinntekten/konsumet og prisen på forsikringspremier m.m. Her er vi i stedet opptatt av at de ulike sektorene innad i staten kan bli påvirket av den systematiske risikoen knyttet til prosjekter og portefølje i sin egen sektor. Hvis det er slik at den sektorielle systematiske risikoen påvirker investeringer og drift innad i



sektoren (sektorplanleggingen) eller prioriteringen mellom sektorer (samfunnsplanleggingen), vil det kunne oppstå avvik fra den optimale fordelingen av ressurser i offentlig virksomhet. Vi diskuterer disse to nivåene av planlegging i seksjonene nedenfor.

Det er viktig å merke seg at hvis staten garanterte Forsvaret justering av forsvarsbudsjettet nøyaktig i henhold til utviklingen i valutakursene slik at produksjonen av forsvarsevne både i et prosjekt og i hele forsvarsporteføljen ble uavhengig av valutakursene, ville den systematiske risikoen av valutaeksponering bli eliminert (sett fra Forsvaret sin side). Alternativt kunne Forsvaret kjøpt forsikring mot svingninger i valutakursen mot en forsikringspremie. Siden Forsvaret er risikoavers vil slik sikring gi mening (mer om dette nedenfor). Prinsippet om at staten er selvassurandør hindrer imidlertid Forsvaret i å overlate den systematiske risikoen til andre aktører.

#### Forsvarsplanleggingen

Forsvarsplanlegging i økonomisk forstand betyr å identifisere en optimal kombinasjon av innsatsfaktorer for å maksimere forsvarsevnen av det gitte budsjettet. Forsvarsevnen til det norske Forsvaret kan fremstilles som:

$$(1) \quad Y_F = f(x, h),$$

der forsvarsevnen,  $Y_F$  er gitt av realkapital,  $x$ , som materiell, utstyr, ammunisjon, bygg, flyplasser og den totale militære kompetansen,  $h$ , som er definert av antall personer i Forsvaret og deres kompetanse.<sup>6</sup> Vi antar at forsvarsevnen er positiv, men avtagende, i  $x$  og  $h$ .

Forsvarets oppgaver er konsentrert til ni hovedområder, blant annet knyttet til å forsvare Norge og allierte, hevde norsk suverenitet og bidra til samfunnssikkerhet og flernasjonalt krisehåndtering (Forsvarsdepartementet, 2017). Avkastningen av forsvarsporteføljen må derfor relateres til hvorvidt Forsvaret klarer å løse disse oppgavene eller ikke.<sup>7</sup> Forsvarsevnen er ytterst krevende å kvantifisere, og vi gjør ikke noe forsøk på å verdsette forsvarsevnen som Forsvaret produserer. Det er heller ikke nødvendig for å undersøke hvorvidt selvassuransprinsippet er problematisk.

<sup>6</sup> Vi forenkler denne funksjonen ved å se bort i fra hvordan f.eks. potensielle truslers kapasiteter og alliertes styrker og forpliktelser påvirker forsvarsevnen.

<sup>7</sup> Vi antar at forsvarssektoren arbeider etter samme mål som samfunnet har for forsvarssektoren. Det er mulig med prinsipal-agentproblemer her som ellers i bedrifter, staten, osv., se Hanson (2017; i trykk). Vi ser bort fra slike utfordringer i denne artikkelen.

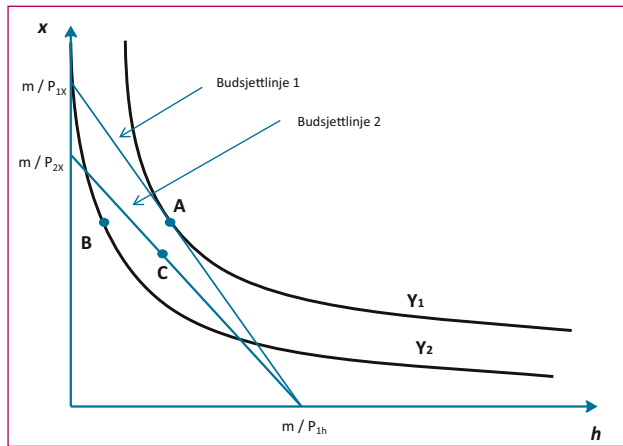
Investeringer i realkapital  $x$  innebærer ofte utbetalinger over flere år. I tillegg fører investeringer med seg driftsutgifter, vedlikeholds- og reparasjonskostnader, osv. som kan løpe i mange år etter investeringsbeslutningen. En andel av fremtidige forsvarsbudsjetter vil derfor være bundet til utbetalinger for investeringsbeslutninger som er tatt på et tidligere tidspunkt. Det gir mindre fleksibilitet hvis man blir utsatt for høyere enn forventete kostnader.

En studie fra 2011 fant at omtrent en fjerdedel av Forsvarets driftskostnader er aktivitetsbaserte (Krey og Presterud, 2011). Disse er det mulig å kutte i relativt raskt. Mens en investering er lite fleksibel etter at kontrakten er inngått, vil Forsvaret kunne justere kostnader knyttet til vedlikehold og øving, hvis budsjettet plutselig blir betydelig redusert. Samtidig vet vi at personell må øve kontinuerlig for at våpensystemene skal ha noen verdi for forsvarsevnen. Det betyr at man på kort og mellomlang sikt vil produsere suboptimal forsvarsevne.

For å illustrere hvordan systematisk risiko kan påvirke forsvarsplanleggingen tar vi utgangspunkt i den enkle produksjonsfunksjonen i (1). Forsvarsevnen er modellert slik at grensenytten av økning i én innsatsfaktor ved å redusere den andre innsatsfaktoren er sterkt avtakende: mye realkapital ( $x$ ) gir lite forsvarsevne hvis det er for få soldater/lite kompetanse ( $h$ ) til å benytte dette utstyret og omvendt.<sup>8</sup> Vi har også sett bort i fra at investeringer påfører kostnader over tid.

I figur 1 vises realpriser på  $x$  ( $p_x$ ) og  $h$  ( $p_h$ ) i to ulike perioder  $t$  (1 og 2) samt budsjett  $m$ . I  $t = 1$  har Forsvaret maksimert forsvarsevnen gitt budsjettbetingelse 1. I  $t = 2$  depresieres den norske kronen. For enkelthets skyld antar vi at dette endrer prisen kun på innsatsvare  $x$  (null importandel i  $h$ ). Samtidig antar vi i første omgang at  $x$  er 100 prosent fast, i den forstand at den representerer investeringer og andre faste kostnader for denne innsatsfaktoren. Ved økt realpris,  $p_x$ , vil Forsvaret derfor oppleve økt kostnad for samme nivå på  $x$ . Den resterende delen av budsjettet vil benyttes til  $h$  såfremt budsjettet holdes konstant (vi løser på denne antakelsen i neste seksjon). Resultatet blir at forsvarsevnen reduseres fra punkt A til B, og derfor fra forsvarsevne  $Y_1$  til  $Y_2$ . Forsvarsevne  $Y_2$  er lavere enn  $Y_1$ . Hvis Forsvaret i stedet har full fleksibilitet med hensyn til hvordan det kan forvalte budsjettet innenfor hver tidsperiode vil Forsvaret

<sup>8</sup> Det er riktignok lite trolig at en marginal økning eller reduksjon i forsvarsbudsjettet vil ha en umiddelbar effekt på forsvarsevnen. Sannsynligvis vil det være en forsinkelse mellom innsatsfaktor og realisering av resultatet, se Hanson (2016).



Figur 1: Forsvarsevne ( $Y_t$ ) ved innsatsfaktorene  $x$  og  $h$ , tidspunkt 1 og 2

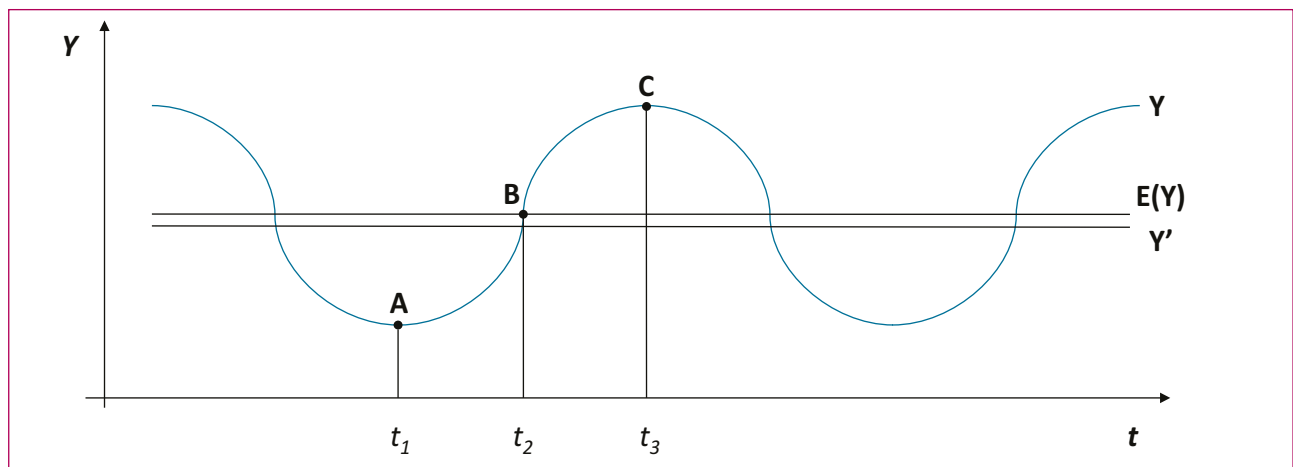
kunne redusere forsvarevnen kun fra A til C, og produsere en forsvarevne mellom  $Y_1$  og  $Y_2$ . Selv ved full fleksibilitet vil imidlertid forverringen av forsvarevnen fra A til C være problematisk for forsvarsplanleggerne. At store deler av kostnadene til  $x$  er rigide, og vanskelige å endre i det korte og mellomlange sjiktet (punkt B), gjør utfordringen med systematisk risiko enda større.

Høyere realpriser i produksjonen av forsvarevne kan altså lede til redusert forsvarevne og dermed til territoriell og samfunnsmessig sårbarhet. Å sikre samfunnet fra ytre trusler er den mest fundamentale rollen til en stat (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001). Staten ønsker derfor å unngå en situasjon der forsvarevnen blir for lav. Med systematisk risiko i kostnadene til produksjon av

forsvarevne vil  $Y_t$  ofte realiseres annerledes enn forventningen til  $Y_t$ ,  $E(Y_t)$ .

Figur 2 illustrerer et stilisert eksempel med symmetriske svingninger i  $Y$  grunnet valutakursendringer, men med flat forventning til  $Y$  over tid,  $E(Y_t)$ . I periode  $t = 2$  er det full overensstemmelse mellom forventningen og den reelle forsvarevnen (punkt B). I  $t = 1$  og  $t = 3$ , derimot, produserer Forsvaret henholdsvis «for lite» (punkt A) eller «for mye» (punkt C) forsvarevne. Forsikring mot valutarisiko vil kunne bøte på disse svingningene i  $Y$ , og bidra til bedre sammenfall mellom forventningen til  $Y$  og den reelle  $Y$ . I figur 2 er det antatt at Forsvaret kan produsere  $Y'$  med sikkerhet (stiplet linje).  $Y'$  er noe lavere enn  $E(Y)$ , siden Forsvaret (muligens) må betale en premie for å overlate den systematiske risikoen til andre aktører.  $Y'$  fremstår for det risikoaverse Forsvaret som bedre enn  $Y$ .

Punkt C representerer også et utfordrende utfall for Forsvaret. I dette punktet er kronekursen styrket og Forsvaret får høyere kjøpekraft enn  $E(Y)$ . Men siden sektorer i staten ikke kan spare midler fra et år til et annet er det sterke incentiver for forsvarsplanleggerne å benytte midlene før året er omme. I en slik situasjon er det en krevende oppgave å maksimere forsvarevnen av de nye frie midlene. Frigjøringen av driftsmidler skjer på avdelingsnivå, og hver avdeling må raskt identifisere nyttige bruksområder for de frie midlene. Bedret kjøpekraft vil derfor kunne lede til suboptimale løsninger. Hvis det er slik at C fører til rask og suboptimal atferd for å benytte den økte kjøpekraften vil svingninger både under og over  $E(Y)$  lede til suboptimal bruk av ressurser i Forsvaret. Dette gjelder



Figur 2: Forsvarsevne ( $Y$ ) og forventet forsvarevne, ved høy systematisk risiko

også i andre deler av offentlig sektor som er karakterisert av lignende egenskaper som er diskutert her.

### Samfunnsplanleggingen

I tillegg til utfordringene for forsvarsplanleggingen som ble diskutert i forrige seksjon vil samfunnsplanleggingen også kunne bli påvirket av den systematiske risikoen og fraværet av forsikringsmuligheter. I dette avsnittet benytter vi oss av en tosektormodell for staten: Forsvaret (F) og Helse (H). Det totale budsjettet,  $m$ , antas å være upåvirket over tid. Samfunnet har en nyttefunksjon som påvirkes av produksjonen  $Y_F$  og  $Y_H$ :

$$(2) \quad U_t = u(Y_{Ft}, Y_{Ht})$$

Vi antar at samfunnsnyttene er økende i  $Y_F$  og  $Y_H$  med avtagende grensenytte. Samtidig står samfunnet overfor en budsjettbetingelse, der budsjettet  $m_t$  gitt av  $Y_{Ft}$  og  $Y_{Ht}$  multiplisert med kostnaden per enhet, hhv.  $c_{Ft}$  og  $c_{Ht}$ . Samfunnets problem er da å maksimere nytten gitt budsjettbetingelsen:

$$(3) \quad m_t = c_{Ft} Y_{Ft} + c_{Ht} Y_{Ht}$$

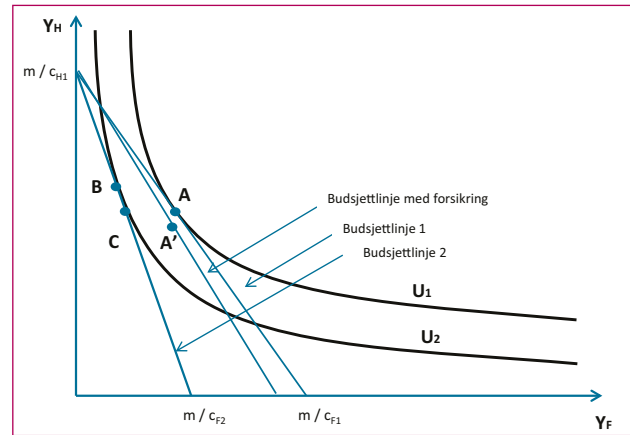
Betingelsen for en optimal beslutning er at relative marginalnytter er lik relative priser. Den siste budsjettkronen må da gi like mye nytte i begge sektorene gitt kostnadene av å produsere én enhet  $Y_{Ft}$  og  $Y_{Ht}$  (\* signaliserer optimumsnivåene av Forsvar og Helse):

$$(4) \quad \frac{dU}{dY_F^*} = \frac{c_{Ft}}{c_{Ht}} \frac{dU}{dY_H^*}$$

Hvis valutaeksposeringen er høyere i sektor F enn sektor H vil endringer i kronekursen på kort sikt føre til at (3) blir en ulikhet, fordi  $C_{Ft}$  øker mer enn  $C_{Ht}$ :

$$(5) \quad \frac{dU}{dY_F^*} < \frac{c_{Ft}}{c_{Ht}} \frac{dU}{dY_H^*}$$

Da er altså marginalnyttene av den siste budsjettkronen høyere i helsesektoren enn i forsvarssektoren. Dette kan sees i figur 3 hvor kun  $C_{Ft}$  antas å bli påvirket av valutakursene. Figuren viser to scenarioer ( $t = 1, 2$ ). I scenario 1 ( $t = 1$ ) har samfunnet maksimert nytten gitt budsjettbetingelsen (i punkt A). Hvis samfunnet hadde forsikret seg mot depresieringen ved å betale en premie, ville man oppnå noe lavere samfunnsnytte enn A, nemlig A', uavhengig av valutaendringer. Dette er vist ved budsjettlinje med forsikring. Jo mer F budsjettet inneholder, jo dyrere blir forsikringen (det er antatt ingen forsikring av H). Idet kronekursen



Figur 3: Samfunnsnytte ( $U$ ) av sektorproduksjonen  $Y_F$  og  $Y_H$ , scenario 1 og 2

depresieres vil samfunnet måtte forholde seg til budsjettlinje 2. Da er optimal fordeling mellom forsvars- og helsesektoren lik B. Her blir det mindre ressurser til Forsvar og mer til Helse. Hvis det er 100 prosent politisk rigiditet i budsjettprosessen, derimot, vil sektorene motta lik andel av budsjettet som i scenario 1, vist i punkt C i figur 3. Slik politisk-økonomisk rigiditet leder til et suboptimalt punkt gitt depresieringen, siden  $U(B) > U(C)$ . For samfunnet er B optimalt gitt nye priser. Forsvarssektoren risikerer altså at prisøkning på forsvarsmateriell (grunnet valutakursen) fører til at samfunnet prioriterer ned Forsvaret (i alle fall på lengre sikt), fordi sektoren har blitt relativt dyrere enn sektorer med lavere valutaeksposering.

### Mulige innvirkninger på beslutningstakingen i Forsvaret

Hittil i artikkelen har vi argumentert for at fra et mikroøkonomisk perspektiv vil systematisk risiko kunne lede til: a) dyrere (billigere) innsatsfaktorer i produksjonen av forsvarsevnen, b) suboptimal allokering av ressurser i produksjonen av forsvarsevne ved både høyere og lavere valutakurs, og c) redusert forsvarsbudsjett som følge av at andre sektorer prioriteres i stedet for Forsvaret. Disse konklusjonene gjelder hvis samfunns- og forsvarsplanleggerne tar rasjonelle beslutninger på basis av forventningen om valutakurser. Vi nevnte kort også at politisk-økonomisk rigiditet i beslutningsprosessen kan lede til suboptimal allokering av ressurser mellom ulike sektorer.

Det faktum at planleggerne i Forsvaret står overfor usikkerhet om fremtidige valutakurser vil imidlertid kunne påvirke beslutningene som tas. Vi har ikke studert hvorvidt dette er tilfellet, men å stå overfor høy systematisk risiko uten forsikringsmuligheter gjør det krevende å ta optimale

beslutninger. Det er derfor mulig å utlede hypoteser om suboptimal beslutningstaking basert på diskusjonene om forsvars- og samfunnsplanlegging i de to foregående seksjonene. Forsvarsplanleggerne vil kunne ønske å modere valutaeksponeringen og den systematiske risikoen. Dette kan gjøres ved å redusere valutaeksponeringen, men også ved å diversifisere valutaporteføljen (dvs. handle fra flere land). Norge er imidlertid en stor råvareeksportør og potensielle importland er i hovedsak vestlige industriland, hvilket gjør det vanskelig å redusere risikoen ved valutadiversifisering. Forsvaret kan derfor redusere valutaeksponeringen ved å:

- Investere mindre enn i optimum,
- Handle mer fra innenlandsk forsvarsindustri enn i optimum,
- Allokere mer ressurser til utstyr, våpen og lignende hvor norske leverandører har lavere grad av import enn i optimum,
- Kjøpe utstyr som krever mindre vedlikehold, reparasjoner, osv. i utlandet,
- Investere i materiell fra land med mindre volatil valutakurs enn andre land

Beslutningstakingen kan altså bli påvirket av aversjonen mot systematisk risiko. Det gir en dårligere utnyttelse av ressursene. Samtidig vil innenlandsk forsvarsindustri også påvirkes av valutakursendringer da de igjen ofte er avhengige av utenlandske leverandører. Det er derfor usikkert hvor effektiv denne strategien er for å redusere valutarisikoen. Investeringsrammeverket til Forsvaret fastsetter imidlertid at beslutningstakerne ikke skal ta hensyn til valutausikkerhet i usikkerhetsanalysene (PRINSIX, 2008). Det er likevel ikke lagt inn mekanismer som tar hånd om kostnadsøkninger hvis slike skulle oppstå. Forsvaret må altså selv omrokere budsjettet (dvs. identifisere kutt i midlene) for å dekke inn slike overskridelser. Dette ansvaret kan føre til at beslutningstakerne vil ønske en lavere importandel enn det som er optimalt for forsvarsevnen. Slik suboptimal beslutningstaking vil kunne gjelde alle sektorer innenfor staten som må forholde seg til selvassurandørprinsippet.

## VALUTAÆKSPONERING I FORSVARET

I denne halvdel av denne artikkelen belyser vi valutaeksponeringen i Forsvaret, både historisk og mulig utvikling i fremtiden. Vi presenterer datagrunnlaget og trekker frem de mest relevante resultatene fra studiene av Forsvarets valutaeksponering (Røtvold, 2016a; 2016b). Disse studiene har bidratt til å øke forståelsen av hvordan Forsvarets kostnader blir påvirket av valutaeksponeringen. Det er

naturligvis relevant for alle deler av staten å ha kunnskap om valutaeksponeringen, men vi kjenner ikke til at lignende studier har vært gjort for andre sektorer.

### *Eksponering*

Vi benytter data fra Forsvarets regnskap i perioden 2008–2015 til å beregne Forsvarets valutaeksponering. Siden Norge er et lite land med stor råvareeksport kan endringer i råvareprisene påvirke kronekursen (Bjørnland 2009; Bjørnland og Thorsrud 2014; Chen og Rogoff 2003). Oljeprisen har variert mye i løpet av årene vi studerer, og bidratt til både sterk og svak kronekurs. Perioden viser derfor konsekvensene av relativt store svingninger i valutakursene for kostnadene til Forsvaret.

Datasettet inneholder kjøp av varer og tjenester i innland og utland per år. Kjøp fra utlandet er ført både i den utenlandske valutaen og i norske kroner. Vi kan dermed beregne årlig vektet snittkurs og andelen hver valuta utgjør av Forsvarets totale kostnader. I tillegg har vi informasjon hva slags kostnad observasjonen gjelder (lønn, drivstoff, investering, osv.). I tabell 1 har vi beregnet direkte valutaeksponering for drift, investeringer og totale kostnader.

Ser vi hele perioden under ett utgjør kostnadene i utenlandsk valuta 18 prosent. Per år svinger de totale valutautbetalingene fra 4,6 mrd. kroner (2012) til 9,6 mrd. kroner (2015). Investeringene er i størst grad eksponert for valutasingninger, med en total valutaandel på 55 prosent over hele perioden 2008–2015. På grunn av at en stor del av driftsutgiftene går til lønn har driftskostnadene i snitt en lav direkte importandel på 7 prosent - omtrent 1,9 mrd. kroner årlig.

Forsvaret er mest eksponert mot USD og EUR. For driftskostnadene er fordelingen lik mellom disse valutaene, mens for investeringer er det USD som dominerer. Årsaken til de høye dollarutbetalingene de siste to årene relativt til tidligere i perioden skyldes hovedsakelig anskaffelsen av nye kampfly.

### *Enkelt anslag på den indirekte eksponeringen*

Forsvarets regnskap viser kun størrelsen på den direkte valutaeksponeringen. Tabell 1 fremstiller altså et minimumsnivå. Norske leverandører har også utenlandske underleverandører som påvirker størrelsen på fakturaen selv om bilaget føres som norske kroner. Det er lite sannsynlig at industrien vil utsette seg for en slik risiko og i stedet tar høyde for slike kostnadsendringer i kontraktene mot Forsvaret. I dette avsnittet introduseres en enkel øvelse

Tabell 1: Totale kostnader (milliarder 2016-kroner) og kostnadsandeler per år og valuta, fordelt på drift og investeringer.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
<b>Drift</b>	<b>Kostnader (mrd.)</b>	<b>24,1</b>	<b>25,8</b>	<b>26,3</b>	<b>27,2</b>	<b>28,0</b>	<b>27,9</b>	<b>28,7</b>	<b>29,3</b>	
	NOK	91 %	93 %	93 %	94 %	93 %	93 %	93 %	93 %	93 %
	USD	4 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
	EUR	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	3 %	2 %	3 %
	SEK	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
	GBP	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
	Andre <sup>1</sup>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Investering</b>	<b>Kostnader (mrd.)</b>	<b>8,6</b>	<b>8,0</b>	<b>7,5</b>	<b>7,3</b>	<b>7,6</b>	<b>8,3</b>	<b>9,7</b>	<b>9,7</b>	
	NOK	51 %	44 %	42 %	62 %	47 %	56 %	41 %	21 %	45 %
	USD	27 %	34 %	30 %	19 %	21 %	25 %	33 %	58 %	32 %
	EUR	14 %	11 %	16 %	12 %	11 %	11 %	11 %	8 %	12 %
	SEK	2 %	4 %	4 %	2 %	15 %	8 %	12 %	12 %	7 %
	GBP	5 %	6 %	5 %	4 %	5 %	0 %	1 %	0 %	3 %
	Andre	1 %	0 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
<b>Totalt</b>	<b>Kostnader (mrd.)</b>	<b>32,8</b>	<b>33,8</b>	<b>34,4</b>	<b>34,5</b>	<b>35,6</b>	<b>36,2</b>	<b>38,4</b>	<b>39,0</b>	
	NOK	81 %	81 %	82 %	87 %	84 %	85 %	80 %	75 %	82 %
	USD	10 %	9 %	8 %	5 %	6 %	7 %	10 %	16 %	9 %
	EUR	6 %	5 %	6 %	5 %	4 %	4 %	4 %	5 %	5 %
	SEK	1 %	2 %	2 %	1 %	4 %	3 %	4 %	4 %	3 %
	GBP	2 %	2 %	2 %	1 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
	Andre	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %

<sup>1</sup> Totalt er det registrert 26 ulike valutaenheter i Forsvarets regnskap i perioden 2008–2015. Det er likevel registrert små kostnader på de fleste, og NOK, USD, EUR, SEK og GBP utgjør 99,5 prosent av totale kostnader.

Kilde: Forsvaret, Røtvold (2016a).

Tabell 2: Direkte, indirekte og total valutaeksponering, 2008–2015.

Kostnadsart	Andel av totale kostnader	Direkte eksponering	Indirekte eksponering*	Total eksponering*
Personell	38 %	0 %	0 %	0 %
Materiell	28 %	18 %	27 %	45 %
Eiendom, bygg og anlegg	11 %	3 %	32 %	35 %
Investeringer	23 %	55 %	15 %	70 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>18 %</b>	<b>15 %</b>	<b>33 %</b>

Kilde: Forsvaret, Røtvold (2016a), Pedersen (2016). \*Anslått eksponering basert på importandelen i den norske forsvarsindustrien 2009–2015.

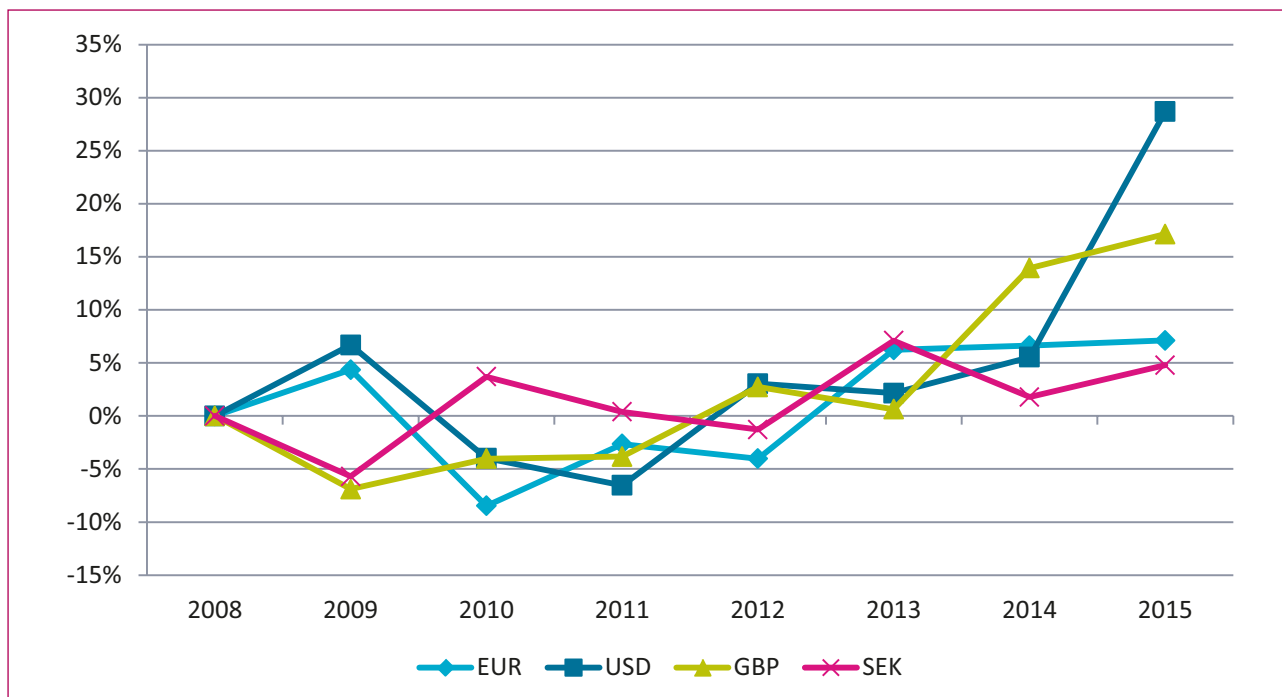
for å beregne den indirekte eksponeringen ved bruk av tall fra norsk forsvarsindustri. I årene 2009–2015 utgjorde innkjøp fra utenlandske leverandører 33,1 prosent av den totale omsetningen til forsvarsindustrien (Pedersen,

2016).<sup>9</sup> Denne andelen kan vi benytte som anslag på den indirekte eksponeringen. De norske underleverandørene til forsvarsindustrien vil imidlertid ha sine utenlandske leverandører slik at den totale eksponeringen blir enda høyere. Vi ser bort i fra dette leddet i denne beregningen. Alle personellkostnader utelates fra beregningen da de kun blir utbetalt i norske kroner. Tabell 2 viser resultatene. Ved å inkludere anslaget på indirekte eksponering er den totale eksponeringen 33 prosent. Det er spesielt materielldrift og investeringskostnader som er høyt eksponert.

#### Valutakursendringer

Perioden 2008 til 2015 var kjennetegnet av store endringer i norsk økonomi: fra finanskrisen til høy oljepris og deretter oljeprisfall i 2014. Disse makroøkonomiske trendene påvirket kronekursen. Figur 4 presenterer årlig endring for de fire største valutaene Forsvaret er eksponert mot. Snittkursen er basert på totale årlige beløp per valuta og total utbetaling i norske kroner. NOK/USD er mest volatil

<sup>9</sup> Den vektete andelen er hentet fra en rapportserie fra 2009–2015: Forsvarsindustrien i Norge: statistikk. Rapportene er hentet fra ffi.no.



Figur 4: Årlig endring for den vektete snittkursen til de fire valutaene Forsvaret er mest eksponert for.  
Kilde: Forsvaret, Røtvold (2016a).

av valutakursene. Fra 2014 til 2015 (i kjølvannet av oljeprisfallet) ble NOK/USD økt med 29 prosent. Med unntak av 2012 har NOK/USD og NOK/EUR beveget seg i samme retning hvert år. De to valutaene stod for i underkant av 80 prosent av all valutaeksponering. Ved å benytte daglige valutakurser hentet fra Norges Bank for årene 2008 til 2015 finner vi at Pearson's r mellom de to kursene er

0,762. Slik positiv samvariasjon bidrar til økt systematisk risiko i forsvarsporteføljen.

#### Betydningen for Forsvaret av valutakursendringer

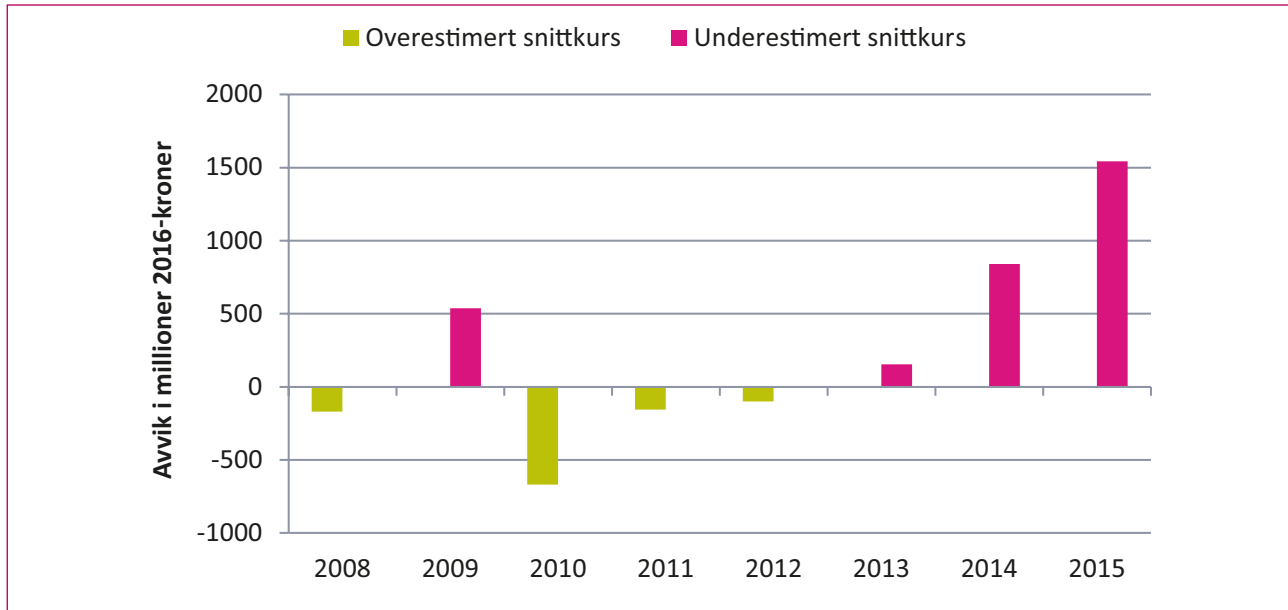
I den politiske budsjetteringsprosessen vil avdelinger i Forsvaret utarbeide budsjettinnspill til Forsvarsdepartementet. Departementet gir føringer om valutakursene som skal benyttes i budsjettgrunnlaget, men

Tabell 3: Faktisk snittkurs, budsjettert kurs og avvik, 2008 til 2015.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NOK/USD	Vektet kurs	5,91	6,31	6,05	5,66	5,83	5,96	6,29	8,09
	Plangrunnlag	6,25	5,50	7,00	5,90	5,70	5,80	5,50	6,25
	Avvik	-5 %	15 %	-14 %	-4 %	2 %	3 %	14 %	29 %
NOK/EUR	Vektet kurs	8,38	8,74	8,00	7,79	7,47	7,94	8,47	9,07
	Plangrunnlag	8,25	8,00	9,00	8,20	7,90	7,80	7,30	8,50
	Avvik	2 %	9 %	-11 %	-5 %	-5 %	2 %	16 %	7 %
NOK/SEK	Vektet kurs	0,88	0,83	0,86	0,86	0,85	0,91	0,93	0,97
	Plangrunnlag	0,90	0,85	0,85	0,81	0,90	0,86	0,85	0,95
	Avvik	-2 %	-2 %	1 %	7 %	-5 %	6 %	9 %	3 %
NOK/GBP	Vektet kurs	10,47	9,74	9,35	8,99	9,24	9,30	10,59	12,41
	Plangrunnlag				9,35	9,20	9,10	9,00	10,20
	Avvik				-4 %	0 %	2 %	18 %	22 %

Kilde: Forsvaret, Røtvold (2016a).





Figur 5: Totale kostnadsavvik per år basert på planlagt og faktisk kurs. Kostnadene gjelder både drift og investering, og inkluderer USD, EUR og SEK.

Kilde: Forsvaret, Røtvold (2016a).

utbetalingene kan skje lang tid etter at føringen er gitt. Og siden valutakursene endres over tid blir altså Forsvaret eksponert mot systematisk valutarisiko. Tabell 3 viser budsjettert kurs (plangrunnlag) og vektet snittkurs, samt avviket i prosent. Tabellen viser at det er stor variasjon i avviket mellom planlagt og faktisk kurs. Jo større avvik, jo mer krevende er situasjonen for Forsvaret, spesielt når valutakursene blir dyrere enn planlagt.

Hvor mye har avviket mellom budsjettert og faktisk betalt valutakurs utgjort for Forsvaret i perioden vi studerer? For å beregne størrelsen har vi benyttet denne formelen:

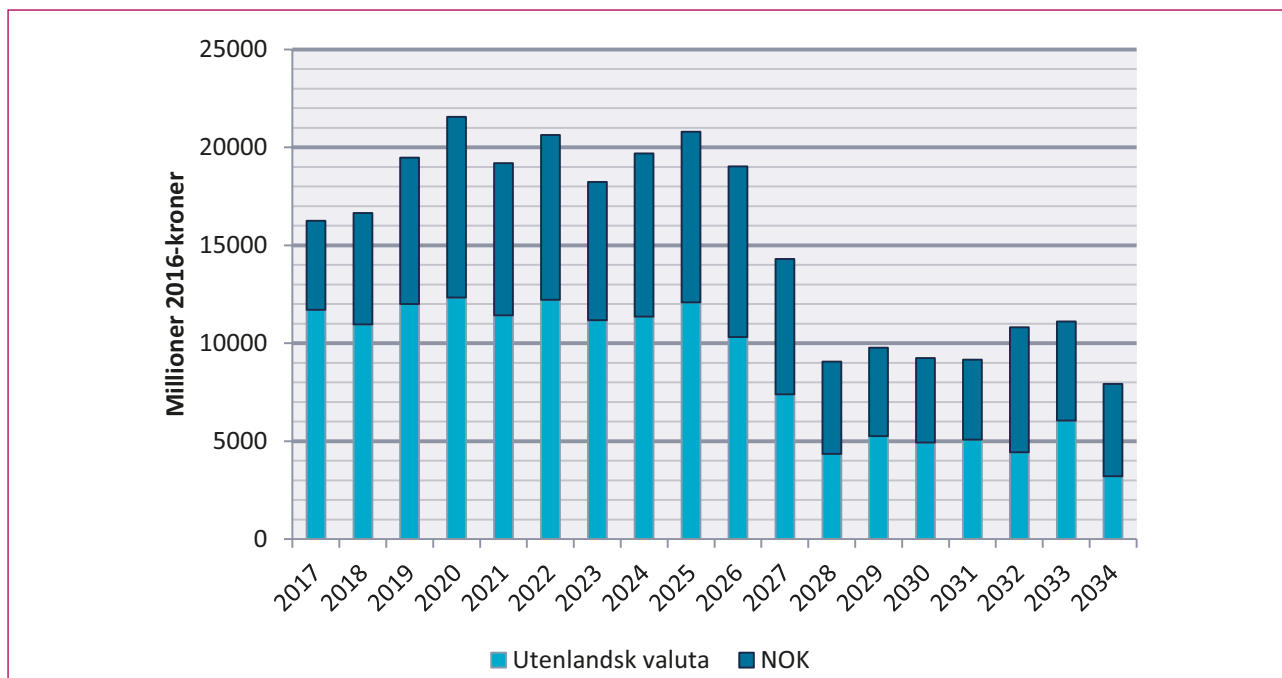
$$(6) \quad A_t = B_t - \frac{p_t}{f_t} \cdot B_t$$

der  $p_t$  er planlagt valutakurs og  $f_t$  er faktisk gjennomsnittlig valutakurs i år  $t$ . Raten  $p_t/f_t$  multipliseres med den faktiske valuta-utbetalingen  $B_t$  og trekkes fra  $B_t$  for å beregne avviket. Her antar vi altså at det ikke er gjort noen budsjettmessige endringer selv om valutakursen har endret seg. For enkelthets skyld antar vi videre at budsjettføringen for valutakurs er lik for både drift og investeringer.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> I virkeligheten er det mange ulike valutakurser som ligger til grunn for investeringene. Investeringer følger rammeverket for forsvarsinvesteringer, PRINSIX, som sier at hvert prosjekt skal benytte den kursen som er estimert for året prosjektet har høyest utbetalinger. Se [www.forsvaret.no/prinsix](http://www.forsvaret.no/prinsix).

Figur 5 viser verdien på avviket mellom planlagt og faktisk valutakurs per år. I noen år er avviket lite, mens i andre år (2009–10, 2014–15) utgjør avviket betydelige summer. Figuren viser at Forsvaret kan oppleve både økt og redusert kjøpekraft. I år med redusert kjøpekraft må Forsvaret kutte i bevilgningene til de mer fleksible delene av budsjettet (slik det er vist i figur 1). Styrket norsk krone vil på den annen side øke kjøpekraften. Men de «frie» midlene må benyttes i inneværende år, siden Forsvaret ikke kan spare bevilgninger til fremtiden. Det er krevende for Forsvaret som helhet å sikre optimal bruk av midlene på tvers av våpengrenene i slike raske prosesser. Valutarisikoen gir altså utslag i større eller mindre kjøpekraft for Forsvaret, hvorav begge utfallene gjør det vanskelig å ta optimale beslutninger. Forsvaret opplever nok størst problemer de årene avvikene er negative, slik som i 2014 og 2015. Men også kroneappresiering og raske beslutninger for å bruke de ekstra midlene før året er omme bidrar til suboptimal bruk av ressurser. Frem til 2013 ble avvikene i stor grad utjevnet over tid, noe som har liten betydning i og med at oppsparte midler i begrenset grad kan overføres fra ett år til et annet. I 2014 og 2015 derimot er de økte kostnadene relativt høye, på mellom 800 og 1 500 millioner kroner.

I tillegg vil Forsvaret oppleve utfordringer med at plangrunnlaget endres fra år til år. Det totale budsjett-nivået blir ikke påvirket av budsjettføringen som er gitt, men endret valutakurs vil påvirke nivået på alle kostnader



Figur 6: Fremskrivning av investeringer basert på historisk valutaandel per investeringsområde og planlagte investeringer. Kilde: Røtvold (2016a).

budsjettet i utenlandsk valuta. For å opprettholde forsvarsevnen vil økt valutakurs kreve at budsjettnivået økes tilsvarende. Appresiert kronekurs vil på motsatt side lede til at forsvarsevnen kan opprettholdes med et redusert budsjett. Ettersom budsjettnivået ikke påvirkes av valutaføringen vil likevel ikke budsjettnivået justeres. Forsvaret får dermed utfordringer både når plangrunnlaget er forskjellig fra det som blir faktisk vektet kurs, og dersom kursen endres mye fra år til år. Endret valutakurs kan derfor føre til at Forsvaret reduserer sin mulighet til å løse oppgavene sine, og staten blir mer sårbar for potensielle trusler.

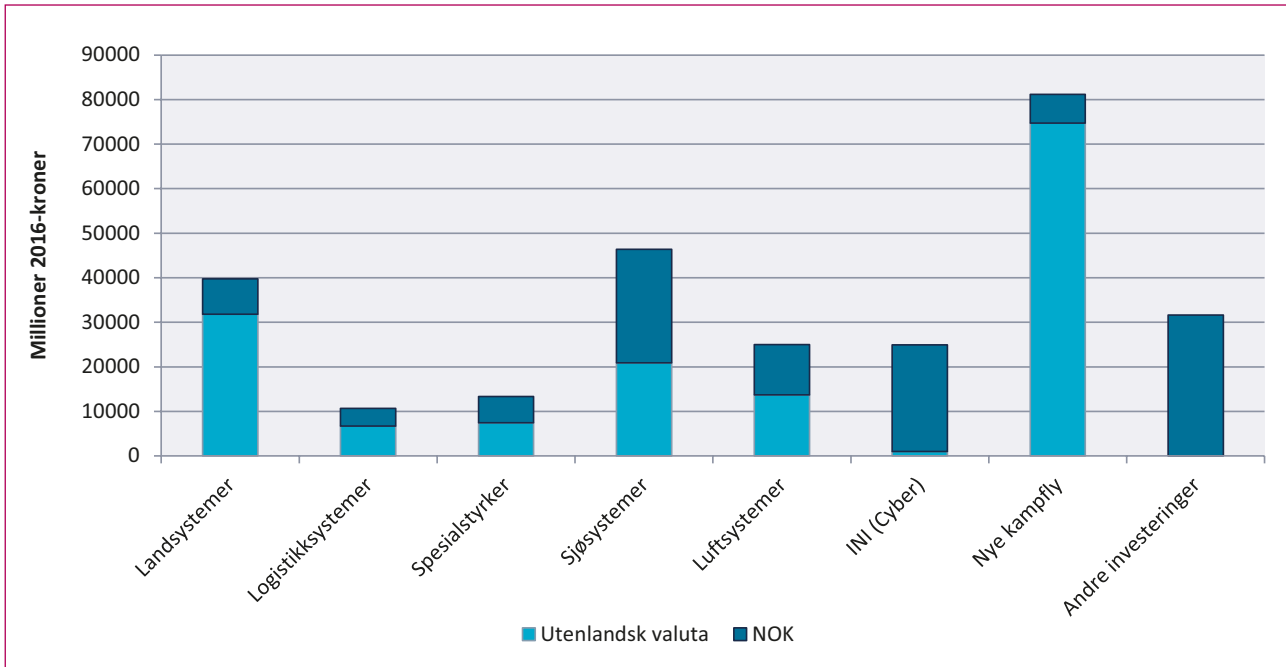
Forsvaret opplever allerede utfordringer knyttet til kostnadsestimering grunnet kostnadsvekst utover inflasjon for både drifts- og investeringskostnader (Hove og Lillekvelland, 2015; Hove og Lillekvelland, 2017; Hove, 2017). Endringer i valutakursen er en ytterligere faktor som bidrar til å gjøre kostnadsestimatene usikre.

#### Hvordan blir valutaeksponeringen fremover?

Stortinget vedtok i november 2016 ny langtidsplan for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2017). Nye kampfly, ubåter og luftvern utgjør de største anskaffelsene i nær fremtid. Disse investeringene bidrar til høy forventet valutaeksponering (USD, EUR) i forsvarsbudsjettet gjennom hele 2020-tallet. Valutaeksponeringen i driftskostnadene

vil trolig fortsette å være stabil i årene fremover, slik som vist i den historiske gjennomgangen. Ved å benytte historisk valutaandel for investeringsprosjekter kan vi fremskrive valutaautbetalingene de neste 20 årene. Figur 6 viser fordelingen av de planlagte investeringene på NOK og utenlandsk valuta. Beregningene er basert på observert valutaandel for 2015 for de ulike investeringsområdene i Forsvaret. Gitt at denne andelen opprettholdes er det forventet at valutaautbetalingene til investeringer i Forsvaret vil holde seg i overkant av 10 mrd. kroner årlig frem mot midten av 2020-tallet. Disse beregningene er kun basert på direkte valutaeksponering. Med indirekte eksponering vil den reelle valutaandelen være enda høyere.

Fra figur 6 ser vi at forventet valutaandel vil variere noe fra år til år. Årsaken er at de ulike investeringsområdene i varierende grad er eksponert for valuta. Årene der det blir investert i områder med høy valutaeksponering vil valutaandelen være høyere relativt til andre år. Figur 7 viser de samme beregningene fordelt på investeringsområde i stedet for per år. Her ser vi hvordan valutaandelen varierer mellom områdene. Spesielt nye kampfly har både en høy valutaandel og utgjør i tillegg en stor andel av de totale investeringskostnadene. Investeringen i nye ubåter vil også utgjøre en betydelig andel av de totale investeringene, men for sjøsystemer er den historiske valutaandelen relativt lav.



Figur 7: Fremskrivning av investeringer fordelt på investeringsområde for årene 2017 til 2034. Kilde: Røtvold (2016a).

Ubåtene skal anskaffes fra Tyskland, og den faktiske valutaeksponeringen vil derfor sannsynligvis bli enda høyere enn det fremskrivningene for sjøsystemer viser.

Forsvaret vil altså være eksponert for en betydelig valutarisiko også i årene fremover. Selve valutarisikoen utgjør i seg selv ikke noe problem dersom budsjettene justeres i henhold til faktisk valutakurs. Slik prinsippet om selvsuransanse blir håndhevet i Norge i dag er det ikke tilfellet.

#### FINNES DET ALTERNATIVER?

##### *Håndtering av valutarisiko i Sverige og Danmark*

Norge har ikke vært alene om å være selvassurandør. I Sverige ble prinsippet om selvsuransanse formalisert kun få år etter Norge, i Förordning (1954:325) om försäkring av statens eendom, m.m. fra 1954. Risikohåndteringen i den svenske staten ble imidlertid utredet på 1990-tallet og resulterte i en ny lov fra 1995 som sa at alle myndigheter skal utrede egne risikoanalyser, og gjøre tiltak for å begrense risiko og forebygge skader. Den nye loven medførte at virksomhetene kan inngå valutasikringsavtaler med Riksgälden, Sveriges sentralbank. Bakgrunnen var at mulighet for valutasikring gjør det enklere for den enkelte virksomhet å planlegge, og det blir mindre behov for ressurser til å løse uforutsette situasjoner. Valutasikringen innebærer at Riksgäldskontoret overtar virksomhetenes

valutarisiko, og kan utnytte en bred kompetanse om valutasikring som i større grad finnes hos Riksgälden enn hos den enkelte virksomhet. Staten får imidlertid ikke eliminert sin valutarisiko, men den enkelte etat slipper å måtte håndtere tap som er svært store for virksomheten, men ubetydelige i forhold til statens samlede valutarisiko (Riksgäldskontoret, 2005).

Danmark er, i likhet med Norge, fremdeles selvassurandør i henhold til Cirkulære om selvforsikring i staten mv. (Retsinformation, 2005). Der blir det imidlertid gitt unntak fra prinsippet i større grad enn det som virker å være tilfellet i Norge. I forsvarsbudsjettet presiseres det skal foretas valutasikring ved kjøp av materiell, reservedeler og større drivstoffinnkjøp i amerikanske dollar (Finansministeriet, 2016). Danmark skal også anskaffe nye F-35 kampfly, og Forsvarsministeriet har i den forbindelse inngått avtale med Danmarks sentralbank, Nationalbanken, om at de skal sikre valutakursen for hele den samlede utbetalingen på 3,7 milliarder dollar (Forsvarsministeriet, 2018).

##### Alternativer for Norge

Det er mulig å moderere utfordringene med systematisk risiko på sektornivå i staten. Vi redegjør her for to alternativer som kan bidra til å gjøre utfordringene mindre:

1. Avvik fra selvassuransesprinsippet: tillate Forsvarsdepartementet å inngå sikringsavtaler mot å betale premium.
2. Beholde selvassuransesprinsippet: departementene avtaler med Norges Bank hvilken valutakurs de skal benytte i sine utbetalinger, og valutarisikoen sentraliseres fra sektorene til Norges Bank.

I (1) tillates det at sektorene sikrer sine valutautbetalinger på lignende måte som private selskaper. Slik vil den systematiske risikoen løftes vekk fra sektorene og man reduserer de politisk-økonomiske utfordringene som oppstår i forbindelse med valuta når sektorene skal ta beslutninger om investeringer og drift. For å overlate den systematiske risikoen til andre aktører vil sektorene måtte betale en premium, i alle fall så lenge det ikke finnes statlige sektorer som kan redusere sin systematiske risiko av å ta over andres valutarisiko. Hvis for eksempel en statlig virksomhet mottar inntekter i utenlandsk valuta vil slike ha en motsatt interesse, nemlig å redusere risikoen for en styrket kronekurs.

Sikringsavtalene kan gjennomføres ved at a) sektorene selv blir ansvarlige for å inngå avtalene, eller b) ved at staten koordinerer valutasikringskjøp. Norges Bank kan for eksempel være enheten som sektorene melder inn sine behov til og slik få rollen som valutasikringskjøper. Det tilsvarende avtalen mellom Forsvarsministeriet og Danmarks Nationalbank i Danmark. Norges Bank kan således identifisere optimale finansstrategier for å sikre statens sektorer. Flesteparten av sektorene vil ha inntekter i norske kroner gjennom statsbudsjettet, og vil ha interesse av å sikre seg mot kronekursfall. Utover ren flytting av risiko fra en sektor til en annen (i tilfelle noen har inntekter i utenlandsk valuta), vil det koste staten å sikre seg mot slik risiko. Forsvarets forsvarsevne vil derfor bli noe redusert på lang sikt på grunn av risikopremien, men mer stabil fra år til år (fra A til A' i figur 3 og Y i figur 2). Siden Forsvaret er en risikoavers aktør burde organisasjonen være villig til å betale for å redusere den systematiske risikoen.

I (2) inngår FD en avtale med Norges Bank (eller en tilsvarende statlig bank) om hvilken valutakurs de skal betale sine valutautgifter med. Norges Bank foretar ingen sikring, men gir departementet den avtalte utbetalingen uavhengig om Forsvaret taper eller tjener på det. Staten (Norge) står fremdeles som selvassurandør, men risikoen er dermed sentralisert i stedet for å være plassert på sektornivå. Dette tilsvarende løsningen som Sverige benytter. Siden samfunnets og Forsvarets porteføljer er ulike hverandre vil den

systematiske risikoen som er knyttet til endret kronekurs også være forskjellig. Forsvaret er kun en importaktør, mens samfunnet inkluderer en betydelig eksportsektor.

Ordningen medfører ingen merkostnad for Forsvaret og det vil være garantert en forsvarsevne tilsvarende punkt A i figur 1 ( $Y_1$ ) og figur 3 ( $U_1$ ). Forsvaret mister da muligheten til å øke kjøpekraften hvis kronekursen appresieres. Men stilt opp mot risikoen for lavere budsjetter enn  $E(Y)$ , og hvor krevende det er å håndtere økte midler raskt, burde dette være en attraktiv løsning for Forsvaret.

I begge alternativene reduserer staten skjevhetene som kan oppstå i beslutningene når sektorer i staten står overfor systematisk risiko.<sup>11</sup>

## KONKLUSJON

I løpet av årene 2008 til 2015 ble rundt tjue prosent av Forsvarets kostnader utbetalt i utenlandsk valuta. Staten er selvassurandør og Forsvaret kan derfor ikke sikre seg mot systematisk risiko. Forsvarsbudsjettet blir heller ikke justert ut fra nivået på valutakursen.

I denne artikkelen har vi diskutert implikasjonene av at sektorer, med spesielt fokus på Forsvaret, innad i staten står overfor systematisk valutarisiko. Først analyserte vi en situasjon der planleggerne tar optimale valg i produksjonen av forsvarsevne og prioriteringene mellom ulike sektorer, dvs. at de forholder seg til den forventede forsvarsevnen når de beslutter prosjekter og investeringer. Depresiering av kronekursen fører til økte kostnader ved nettoimport. Kostnadsøkningen påfører sektorene utfordringer ettersom virksomheter innad i staten verken kan forsikre seg eller ta opp lån hvis valutakursen blir høyere enn forutsatt. Vi viste at ved rigiditet i valget mellom innsatsfaktorer vil redusert kronekurs bidra til suboptimal produksjon av forsvarsevne. Investeringer fører med seg utbetalinger mange år etter at beslutningen ble tatt. Både som utbetaling for selve investeringen, men også i form av vedlikehold, reparasjoner, osv. For samfunnsplanleggeren vil økt valutakurs kunne bidra til suboptimal fordeling av ressurser mellom sektorer. Dette gjelder spesielt hvis det er politisk-økonomisk rigiditet i beslutningsprosessen

På den annen side vil appresiering av kronekursen føre til mer ressurser i sektoren enn planlagt. Statlige virksomheter

<sup>11</sup> Som nevnt tidligere er det mulig at sektorer også avviker fra optimale beslutninger pga. usystematisk risiko. Vi studerer imidlertid ikke her hva som kan gjøres for å bote på dette potensielle problemet.

kan imidlertid ikke spare midler til neste års budsjett. Ved billigere innsatsfaktorer (pga. høyere kronekurs) har sektorene derfor insentiver til å benytte alle tilgjengelige midler i inneværende år. For forsvarsplanleggeren er det krevende å sikre optimal allokering mellom våpengrener og avdelinger på kort tid. Det er derfor gode grunner til å anbefale at Forsvaret, eller andre sektorer i staten, opprettholder samme kjøpekraft, uavhengig av økt eller redusert valutakurs.

I virkeligheten er det nok vanskelig for en risikoavers aktør å forholde seg uanstrengt til systematisk risiko uten forsikringsmuligheter. Vi la derfor frem noen hypoteser om hvordan sektorene faktisk vil oppføre seg i investeringsbeslutninger. Sektorene vil redusere sin valutaeksponering, f.eks. ved å investere mindre, kjøpe norskproduserte varer og tjenester, og handle i land med mindre volatil valutakurs. Vi har ikke studert beslutningsprosessen i Forsvaret eller i andre virksomheter, men ønsker å invitere til diskusjon om hva slik risiko kan bety for beslutninger som tas i sektorer innad i den norske staten og om samfunnet er villig til å akseptere at det er slike skjevheter i beslutningene.

Artikkelens andre halvdel tok for seg historisk og fremtidig valutaeksponering i Forsvaret. Regnskapet viser at Forsvaret har måttet håndtere store avvik mellom planlagte og faktiske valutautbetalinger i flere av årene vi studerer (2008 til 2015). Negative avvik reduserer forsvarsevnen, mens positive avvik kan føre til suboptimal ressursbruk mellom avdelingene. Også i årene fremover vil Forsvaret anskaffe mye materiell fra utlandet, og slik fortsette å ha en betydelig eksponering mot valutakurser.

Til slutt foreslo vi to mulige alternativer til selvvassurandørprinsippet. Det første innebærer et unntak fra prinsippet om selvvassuranse ved at en statlig sektor kan inngå sikkingsavtaler med en privat bank eller Norges Bank mot å betale premium. I det andre alternativet blir valutarisiko løftet fra virksomhetene til Norges Bank ved å inngå avtaler om hvilken valutakurs de skal betale i fremtiden. Staten er fremdeles selvvassurandør, men virksomhetene må ikke bære risikoen selv.

## REFERANSER

- Arrow, K. J. (1966). Discounting and Public Investment Criteria. Kneese, A. V. og S. C. Smith (red.), *Water Research*. John Hopkins Press, Baltimore.
- Arrow, K. J. og R. C. Lind (1970). Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions. *American Economic Review* 60 (3), 364-378.
- Bjørnland, H. C. (2009). Oil price shocks and stock market booms in an oil exporting country. *Scottish Journal of Political Economy* 56 (2), 232-254.
- Bjørnland, H. C. og L. A. Thorsrud (2016). Boom or Gloom? Examining the Dutch Disease in Two-speed Economies. *Economic Journal* 126 (598), 2219-2256.
- Breeden, D. T. (1979): An Intertemporal Asset Pricing Model with Stochastic Consumption and Investment Opportunities. *Journal of Financial Economics* 101 (407), 904-919.
- Chen, Y.-c. og K. Rogoff (2003). Commodity currencies. *Journal of International Economics* 60 (1), 133-160.
- Dornbusch, R. (1976). Expectations and Exchange Rate Dynamics. *The Journal of Political Economy* 84 (6), s. 1161-1176.
- Finansdepartementet (1998). Arbeidsnotat nr. 3: Statens selvvassuranse. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeidsnotat-nr-3/id87375/>, 20. november 1998, lest 25. september 2017.
- Finansdepartementet (2005). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder\\_i\\_samfunnsokonomiske\\_analyser.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf), lest 25. september 2017.
- Finansdepartementet (2015). Reglement for økonomistyring i staten. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_statens.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_statens.pdf), fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015, lest 25. september 2017.
- Finansministeriet (2016). Forslag til finanslov for finansåret 2016. Hentet fra <https://www.fm.dk/publikationer/2015/forslag-til-finanslov-2016-sep>, lest 26. mars 2018.
- Forsvarsdepartementet (2017). Kampkraft og bærekraft. Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020. Versjon 2.0. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020.pdf>, lest 25. september 2017.
- Forsvarsministeriet (2018). Kurssikring reduserer udgifter til nye F-35-kampfly med cirka en milliard kroner. Hentet fra <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/kurssikring-reducerer-udgifter-til-nye-f-35-kampfly-med-cirka-en-milliard-kroner.aspx>, lest 26. mars 2018.
- Hanson, T. (2016). Efficiency and productivity in the operational units of the armed forces: A Norwegian Example. *International Journal of Production Economics* 179, 12-23.
- Hanson, T. (2017). Cost saving innovations: efficiency and incentives. *Mimeo*.
- Hanson, T. (i trykk). Estimating output mix effectiveness: an applied scenario approach. *Omega: The International Journal of Management Science*.
- Hoel, M. og S. Strøm (2012). Kalkulasjonsrenten. Rapport 2012/44, Vista Analyse AS.
- Hove, K. H. (2017). Særegen kostnadsvekst i Forsvaret? *Samfunnsøkonomen* 131 (5), 44-52.

- Hove, K. H. og T. Lillekvelland (2015). Investment cost escalation – an overview of the literature and revised estimates. *Defence and Peace Economics* 27 (2), 208–230.
- Hove, K. H. og T. Lillekvelland (2017). On Growing Operating Costs in the Armed Forces. *Defence and Peace Economics* [Internett], DOI: 10.1080/10242694.2017.1413621.
- Johansen, L. (1967). Investeringskriterier fra samfunnsøkonomisk synspunkt. Finansdepartementet – Planleggingsavdelingen.
- Krey, S. og A. Presterud (2011). Fleksibiliteten i Forsvarets kostnadsstruktur – analyse basert på KOSTMOD. FFI-rapport 11/01541, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. WW Norton & Company, New York.
- Nitter-Hauge, J. og E. Frøyland (2005). Revidert kalkulasjonsrente for statlige tiltak. *Økonomisk Forum* (7), 1–7.
- NOU (1997). Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor. *NOU 1997:27*.
- NOU (1998). Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor. *NOU 1998:16*.
- NOU (2012). Samfunnsøkonomiske analyser. *NOU 2012:16*.
- Pedersen, J. O. (2016). Forsvarsindustrien i Norge: statistikk 2015. FFI-rapport 16/02041, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Perold, A. F. (2004). The Capital Asset Pricing Model. *The Journal of Economic Perspectives* 18 (3), 3–24.
- PRINSIX (2008). Veiledning i håndtering av usikkerhet. Hentet fra <https://forsvaret.no/prinsix/ForsvaretDocuments/Veileder%20usikkerhet%20PRINSIX.pdf>, 2. utgave 2008, lest 25. september 2017.
- Retsinformation (2005). Cirkulære om selvforsikring i staten mv. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=5874>, lest 26. mars 2018.
- Riksgäldskontoret (2005). Valutasäkring för statliga myndigheter. *Statsupplåning – Prognos och Analys*, 2005:2.
- Røtvold, A. (2016a). Valutaeksponering i Forsvaret: Ubetydelig faktor eller avgjørende risiko? FFI-rapport 16/01678, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Røtvold, A. (2016b). Valutaeksponering i den norske F-35-anskaffelsen: Hvordan blir valuta håndtert og hvilke konsekvenser kan det medføre? FFI-rapport 2016/00066. Forsvarets forskningsinstitutt.
- Samuelson, P. A. og W. Vickrey (1964). Discussion. *American Economic Review* 59, 88–96.
- Sandsmark, M. og H. Vennemo (2007). A Portfolio Approach to Climate Investments: CAPM and Endogenous Risk. *Environmental and Resource Economics*, 37 (4), 681–695.
- Statistisk sentralbyrå (2016). Årsvekst på 2,1 prosent i KPI. Hentet fra <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/arsvekst-pa-2-1-prosent-i-kpi>, 11. januar 2016, lest 11. august 2017.
- Storesletten, K. (2012). Gratis Forsikring. *Dagens Næringsliv*. 14. september.
- St.prp. nr. 54 (1950). St.prp. nr. 54. (1950) – Om forsikring av statens risikoer. *Finans- og tolldepartementet*.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Relations*. Addison-Wesley, Reading, MA.



[twitter.com/Samfunnsokonom](https://twitter.com/Samfunnsokonom)



[facebook.com/samfunnsokonomene](https://facebook.com/samfunnsokonomene)







COLIN P. GREEN

Institutt for samfunnsøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

# Does increasing female representation on corporate boards affect firm financial performance?

Colin P. Green and Swarnodeep Homroy, “Firm Directors, Board Committees and Firm Performance”, *European Economic Review*, 102(2018), 19-38.

Gender diversity on executive boards has become a point of increasing policy focus internationally. The introduction of the binding quota in Norway has attracted a lot of attention and subsequent softer regulations aimed at increasing female representation have been introduced in other countries. While the justifications for this push are numerous, one point of emphasis is the idea that increased female involvement in corporate decision-making will improve governance, and ultimately, firm performance. Our paper focuses on this issue, the effect of female representation on the financial performance of large listed European firms. We demonstrate substantial financial returns from increasing the number of women on corporate boards and key

committees. For reasons we discuss below, we argue that these estimates can be causally interpreted.

Earlier evidence on the impact of female representation on firm performance is mixed. While there is evidence of improved governance outcomes in firms with greater female board representation, the most influential research for the US and the UK finds no, or even a negative, effect on firm financial performance (Adams and Ferreira 2009; Gregory-Smith *et al.* 2012). Initial evidence on the effect of the Norwegian quota on firm performance was also negative, although more recent evidence contests this (Ahern and Dittmar 2012; Eckbo *et al.* 2016). The effect of diversity on firm performance represents an important metric for at least two reasons. The first is its role as a measure of efficiency and productivity. If existing low levels of board diversity reflect inefficient practices, such as discrimination, increased female representation

should lead to higher firm productivity and profitability. At the same time, perceptions of zero or negative effects from gender diversity are likely to present a barrier to moves aimed at increasing female representation.

Our paper returns to this issue. We make two initial observations about the existing literature. The first is that female representation in the US and UK is historically very low. For instance, in the late 1990s through the 2000s the proportion of female directors in the median S&P500 firm is zero. As a result, studies of these countries, which typically include firm fixed effects, in practice examine the impact on firm performance of a change between zero and one female director. The second is that the underlying point of policy interest is whether greater female involvement in governance influences firm outcomes. Board membership is a necessary criteria for this, but it does not guarantee it. The existing

research covers a setting where there is little gender diversity, and examines board membership alone. We examine the top 100 publicly listed firms in Europe over the period of 2004 to 2015. Europe provides a setting where gender representation is higher (our median firm has 3 women on the board). We additionally examine the effect of increased gender diversity using a proxy for more active involvement in decision making, female membership on key committees (nomination, audit and compensation). Our view is that this setting and approach allows us to get closer to answering a key policy question of how increased female representation in corporate decision making affects the financial performance of firms.

Identifying the effect of female representation on firm performance faces a range of econometric challenges. Firms with female board members are likely to be different in a range of measurable and unobserved ways that are likely to also influence firm performance. This motivates our use of panel data and a fixed effects strategy that washes out salient time invariant characteristics at the firm level.

This, in effect, leaves us with the impact of changes in female representation on changes in firm performance. These changes represent firm level decisions that may reflect recent events within the firm, and also, expectations regarding the firm's future prospects. To address this we use the gender composition of CEOs' children as a source of exogenous variation in the likelihood of women being appointed to executive boards and key committees. This relies on two findings from previous research. While not directly appointed by the CEO, it is well known that CEOs influence the appointment of

directors to boards and committees. At the same time, a growing literature demonstrates how the gender composition of children influences parental preferences. For instance, men who have daughters have been shown to change political and voting preferences, but also their attitudes towards issues of gender. This, when combined, with the fact that all but 3 CEOs in our sample are male, motivates an instrumental variable estimation strategy. When combined with the inclusion of firm fixed effects this amounts to using CEO turnover, with different family compositions, as our instrument. The hiring of a CEO with a daughter proves to be strong predictor of subsequent increases in female representation in that firm. We undergo a range of robustness checks aimed at demonstrating that these hiring decisions themselves are not endogenous.

Our estimates of the effect of female representation on firm performance are routinely positive. For instance, a one standard deviation increase in female board membership (adding two additional female directors) increases a firm's returns on assets (ROA) by approximately 0.023 of a standard deviation. Effect sizes for female representation on key committees are typically twice this size. These results suggest financial gains for firms from greater gender diversity, and that these returns are amplified markedly when female directors are actively incorporated into the governance functions and decision-making.

One question is to what extent our results merely reflect the particular institutional setting we study? While our data is cross-European, UK listed firms comprise a substantial proportion of our sample. This allows us to examine the effect of

gender committee diversity of firm performance for UK firms alone. Our results for board membership in the UK reflect existing research, there is essentially no effect on firm performance. However, when we move to committees, increased female representation leads to higher financial returns. These are smaller than for other European firms, but not negligible in magnitude. We are unable to take this approach with data for the US and future research should examine this.

What could be driving these results? Broadly, we think of two main channels of potential effects. The first is reductions in discrimination. If prior low levels of female representation reflect discrimination in director appointments this will likely result in lower levels of productivity and profitability. Reductions in this may improve efficiency, and this will be accentuated in the cases where this was occurring in key decision-making positions such as board committees. At the same time, they may reflect gains from diversity in team and group decision making contexts. Here the source of inefficiency is the lack of the financial realization of these gains in current, low diversity, board norms.

In practice, we are unable to explicitly distinguish between these channels, but examine a range of more specific transmission mechanisms. For instance, are the effects larger in firms with a more feminized workforce? This would fit with a view that one effect of greater gender representation may be productivity gains through providing a more 'female-friendly' workplace or more generally unlocking untapped efficiency gains. While not a formal test, we find no evidence that this is the case. This, in some

sense, is consistent with the recent evidence on the long term effect of the Norwegian quota on female labour market outcomes (Bertrand *et al.* 2018). This research finds little evidence that increases in female board membership changed the labour market outcomes of the larger set of women in firms subject to the board gender quota, or of equally qualified female workers who are not appointed to boards.

The take home message is that our results suggest an economic basis for policy aimed at increasing gender diversity on executive boards of large, publicly listed, firms. However, the magnitude of the differences between board and committee membership

provide a cautionary note for regulatory efforts that focus solely on increased board representation. These, we argue, are unlikely to unlock the full benefits from greater gender diversity in corporate decision making. Future research should address the causal mechanisms underlying the links between increased female representation and firm performance.

#### REFERENCES

- Adams, R.B. and Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, vol. 94(2), pp. 291-309.
- Ahern, K.R. and Dittmar, A.K. (2012). The changing of the boards: the impact on firm valuation of mandated female board representation. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 127(1), pp. 137-97.
- Bertrand, M., Black, S., Jensen, S., and Lleras-Muney, A. (2018). Breaking the Glass Ceiling? The Effect of Board Quotas on Female Labour Market Outcomes in Norway? *Review of Economic Studies*, forthcoming.
- Eckbo, B. E., Nygaard, K., and Thorburn, K.S. (2016). Does Gender-Balancing the Board Reduce Firm Value? *CEPR Discussion Paper No. DP11176*.
- Gregory-Smith, I., Main, B.G.M., and O'Reilly, C.A. (2014). Appointments, pay and performance in UK boardrooms by gender. *The Economic Journal*, vol. 124, pp. F109-F128.



## SAMFUNNSØKONOMENE

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

God lesning!

<http://samfunnsokonomene.no>

# Bør ikke samfunnsøkonomene lære om fagets historie?

For et par uker siden sendte vi et manuskript kalt *Den første læreboken i statsøkonomi* inn til vurdering for eventuell publisering i *Samfunnsøkonomen*. Det kom raskt svar om at redaktørkollegiet hadde kommet fram til at bidraget ikke passet i tidsskriftet.

Kollegiet står selvsagt fritt til å anta eller forkaste hvilket som helst innsendt manuskript, men begrunnelsen fant vi oppsiktsvekkende. «Samfunnsøkonomens profil er primært å publisere artikler, analyser og kommentarer om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk innen økonomi, og norsks økonomi spesielt.» Det legges til at det nettopp har vært avholdt en leserundersøkelse hvor «ønsket om aktualitet bekreftees veldig sterkt i kommentarene fra leserne».

*Samfunnsøkonomen* er arvtakeren til *Norsk Økonomisk tidsskrift* som tok over fra *Statsøkonomisk tidsskrift*. Disse tidsskriftene var åpne for alle

typer artikler, også innen fagområdene økonomisk idéhistorie og økonomisk historie. Vi synes derfor det er beklagelig og grunn til bekymring dersom det ikke lenger er mulig å få inn artikler innen disse fagområdene.

De siste års økonomiske kriser og spørsmålene omkring globalisering og frihandel med ulike virkninger i ulike land har etter vår mening vist viktigheten av at kunnskap om hvordan disse og andre problemer ble taklet i tidligere tider. Likeledes er kunnskap om hva som før i tiden ble skrevet og undervist i faget, og hvordan økonomene strevet med å finne gode løsninger. Når politikere og beslutningstakere aksepterer eller forkaster bestemte økonomiske teorier, kan det ha vidtrekkende konsekvenser for mange. For å forstå dagens problemer og ikke minst å finne løsninger er det etter vår oppfatning nødvendig å ha kunnskaper om både økonomisk historie og idehistorie. Det er derfor essensielt at dagens økonomer, og kanskje spesielt de unge,

får kunnskaper om hvordan tidligere økonomer taklet de problemer de sto overfor.

Det er mange betydelige samfunnsøkonomer som har påpekt betydningen av at studenter i faget bruker tid på å studere både økonomisk historie og idéhistorie. Våre to nobelprisvinnere Ragnar Frisch og Trygve Haavelmo oppfordret også sine studenter til å studere disse fagområdene. Vår nålevende nestor i faget, Agnar Sandmo, gir i sin bok *Samfunnsøkonomi – En idéhistorie* fra 2006, tre gode grunner til at det er fornuftig for studentene å bruke endel av deres tilgjengelige tid og studiekapasitet på faget. For det første er a faget rett og slett interessant. Folk som er opptatt av sitt fag, burde finne det engasjerende å lese fagets historie. For det andre så hører det med til faglig allmenndannelse. For det tredje så gir kjennskap til idehistorien en klarere forståelse for at samfunnsøkonomi er et fag i stadig utvikling, og dermed en dypere innsikt i hva forskning består i. Sandmo

legger til at kunnskap om fagets historie gir oss en bedre forståelse av faget som vitenskap. Måten faget er presentert på i lærebøker og forelesninger kan lett gi et falskt bilde av at faget er noe som er avsluttet og komplett.

Vi mener derfor at artikler innen økonomisk idéhistorie og økonomisk historie bør ha sin naturlige plass i et

tidsskrift som Samfunnsøkonomen. Det er vårt håp at redaktørkollegiet vil revurdere sitt syn og åpne tidsskriftet for artikler fra disse fagområdene. At slike artikler må oppfylle de samme strenge kvalitetskrav er selvsagt, og dette vil være redaksjonens ansvar.

Det vil være av stor interesse å høre hva leserne mener?



# MEDLEM?



*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?*

*Vi vil gjerne ha din e-postadresse.*

*Send til: [nina.risassen@samfunnsokonomene.no](mailto:nina.risassen@samfunnsokonomene.no)*

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

# Veiledning for bidragsytere

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

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. *Artikkel*

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

b. *Aktuell analyse*

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

c. *Aktuell kommentar*

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i økonomi og samfunnsliv basert på innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 4000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. *Debattinnlegg*

Tilsvar og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett.

Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. *Bokanmeldelser*

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

## Prosedyrer og krav for innsending:

a. Manuskript sendes i elektronisk format til [tidsskrift@samfunnsokonomene.no](mailto:tidsskrift@samfunnsokonomene.no).

b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord.

Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.

c. Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering.

Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAVER. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.

d. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat.

Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.

e. Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst

f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl., 2002; Meland, 2010)...».

g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:

Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4-10.

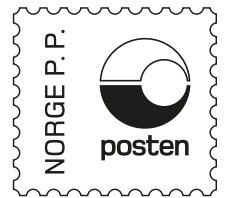
Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fakkbokforlaget, Bergen.

Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.

h. Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.

i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detalljer) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.





Returadresse:  
Samfunnsøkonomene,  
Kristian Augusts gate 9,  
0164 Oslo

