

ØKONOMISK FORUM

NR. 9 • 2004 • 58. årgang

- TEMA: SKATT
- Intervju med Øystein Olsen –
DEN NYE TALL-HØVDINGEN
- Hervik og Rattsø:
DISTRIKTSKOMMISJONEN
- Bretteville Froyn:
KLIMAPOLITIKK
- Lurås
LEGERS INCENTIVER

- REDAKTØRER
Leo A. Grünfeld · lag@nupi.no
Kåre Johansen · kare.johansen@svt.ntnu.no
Ylva Søvik · ylva.sovik@econ.no

- ORGANISASJONSKONSULENT
Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Kjell A. Brekke
Generalsekretær: Birgit Laudal

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Younstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefax: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

- UTGIVELSESPÅN
NR. 1: MEDIO FEBRUAR NR. 6: MEDIO SEPTEMBER
NR. 2: MEDIO MARS NR. 7: MEDIO OKTOBER
NR. 3: MEDIO APRIL NR. 8: PRIMO NOVEMBER
NR. 4: MEDIO MAI NR. 9: ULTIMO DESEMBER
NR. 5: MEDIO JUNI

- PRISER

| | | |
|-----------------------|-----|-------|
| Abonnement | kr. | 800.- |
| Studentabonnement | kr. | 250.- |
| Enkeltnr. inkl. porto | kr. | 100.- |

- ANNONSEPRISER

| | | |
|---------------|-----|--------|
| 1/1 SIDE | kr. | 6080.- |
| 3/4 SIDE | kr. | 5490.- |
| 1/2 SIDE | kr. | 4900.- |
| Byråprovisjon | | 10% |

- ANNONSEFRIST
10 dager før utgivelsesdato

Design: www.deville.no
Trykk: MGH grafisk AS, Bergen

Innhold

NR. 9 • 2004 • 58. ÅRG.

- **LEDER**
Tall for fremtiden **3**
- **INTERVJU**
Den nye tall-høvdingen - Intervju med Øystein Olsen **4**
av Leo A. Grünfeld
- **DEBATT**
Kydlands plass i pensumlistene på Blindern - en oppklaring **7**
av Steinar Holden
- **TEMA: SKATT**
Aksjonærmodellen - Skattereformens nyskapning **9**
av Terje Hansen
- **Eiendomsskatten: Statlig eller kommunal? Obligatorisk eller frivillig?** **16**
av Lars-Erik Borge
- **AKTUELL KOMMENTAR**
Vil vi ha landsdelsregioner? NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner **22**
av Arild Hervik og Jørn Rattsø
- **ARTIKKEL**
Klimaproblemet: Hvem gjør hva og når? **28**
av Camilla Bretteville Froyn
- **Hva vet vi om inntektsmotivert adferd blant allmennleger? En kritisk gjennomgang av teoretisk og empirisk litteratur** **33**
av Hilde Lurås
- **Har vi også et Mezzogiorno? Bruk av survey data til å måle ulikheter mellom regionale arbeidsmarkeder** **43**
av Fredrik Carlsen og Kåre Johansen

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

ØKONOMISK FORUM/ISSN 502-6108

Tall for fremtiden

Er det noe vi er flinke til i Norge så er det å bekymre oss for fremtiden. Her står ofte økonomene, især de i Finansdepartementet, i første rekke. For tiden er favorittbekymringene oljeavhengigheten og befolkningsutviklingen. Når oljeinntektene snart tar slutt, og gjennomsnittsalderen har passert 40 år,- hva skal vi leve av da? Disse bekymringene har etter hvert blitt populære langt utenfor makroplanleggenes rekke. Haikjeften, verdiskapingsgapet, og hva de nå alle heter, disse begrepene økonomer har skapt for å holde fast ved vår bekymring for fremtiden, brukes til å begrunne alt fra IT-investeringer til forskningssatsinger.

For å ruste oss mot fremtiden har vi skapt et oljefond som passerer 1000 milliarder kroner, 1 000 000 000 000 kroner, i disse dager. Ingen land har maktet å spare fruktene av sine naturressurer på en slik måte før. Vi vekker internasjonal oppsikt for vår evne til å tenke fremover. Så vi bekymrer oss, og vi sparer—men hvordan er det med den øvrige kapitalen vi overlater til kommende generasjoner? La oss først ta realkapitalen. Tar vi godt vare på våre bygninger og vår infrastruktur? Jevnlig lesing av dagspressen kan tyde på noe annet. Skoler og andre offentlige bygninger forfaller. Veier og jernbane trenger bedre vedlikehold. Kommunenes sentralforbund anslår at det er et vedlikeholdsetterlep i landets kommuner på over 40 mrd kroner, 40 000 000 000 kroner. Riktignok er dette er tall som fremkommer i et budsjettspill, men dog. Og denne typen forfall foregår ikke over natten, men er et resultat av lang tids manglende vedlikehold.

Og så var det humankapitalen. Vi er et høyt utdannet folk, men hvor mye vil våre barn kunne om femti år,- en av de mest bekymringsfulle deler av vår nære fremtid, skal vi tro prognosene. Det er jo åpenbart at det er til lite

nytte med alle slag satsinger på høyere utdanning og forskning hvis ikke grunnsteinene i utdanningen er på plass. Vi kan ikke bli en høyteknologisk, kunnskapsbasert økonomi hvis de unge ikke kan lese og regne skikkelig. Og utviklingen i grunnskolen er bekymringsverdig. Vi faller stadig nedover på rankingen i PISA-undersøkelsen. Dette kan ha mange årsaker, og det er sikkert mye som kan gjøres bedre med de ressursene skolene har til disposisjon, men nyere studier tyder på at økte ressurser gir økte prestasjoner. I stedet kuttes ressursene i skolen. Siden 2001 har det blitt kuttet mer enn 2000 lærerårsverk, og i november var det registrert over 2200 helt ledige i kategorien undervisningsarbeid. Mange lærere har dessuten funnet seg arbeid andre steder. Mens vi forvalter finanskapitalen etter alle kunstens regler, går real- og humankapitalen for lut og kaldt vann.

Er det noe vi kan gjøre annerledes? Hva kunne for eksempel økte ressurser til grunnskole kunnet gi? La oss si at vi hadde en pott penger, for eksempel 1, 8 mrd kroner, 1 800 000 000 kroner, og brukte de til å satse på grunnskolen. Det hadde vært nok til ca 3600 lærerårsverk, hvilket igjen kunne gitt hvert barn i grunnskolen nærmere 20 ekstra undervisningstimer per uke,- eller redusert antall barn per lærer. Det er vanskelig å tro at annet enn at dette ville gitt norsk skole et betydelig løft. Hvorfor satses det ikke på «vår viktigste ressurs» for fremtiden? Pengene og lærekraftene finnes. Det må bare gjøres noe med prioriteringene.



Den nye tall-høvdingen

Intervju med Øystein Olsen: Ny sjef for Statistisk sentralbyrå

AV LEO A. GRÜNFELD

Svein Longva bestemte seg tidligere i år for å forlate sin stilling som direktør ved SSB til fordel for en rolle som ny riksmeglingsmann. Byrået trengte en ny leder, og for de med litt innsikt i byråets historie, var det nok mange som hadde Øystein Olsen som en «banker» når de skulle tippe på hvem som ville ta over stafettpinnen etter Longva. Olsen har gått inn og ut av SSB de siste 25 årene. Denne gangen er det faktisk 4. gang han ansettes. Han er et klassisk eksempel på den høyt ansette medarbeideren som må jobbe litt ute for å klatre hjemme. Øystein Olsen har gått fra å være konsulent til å bli en av lederne i seksjonen for makroøkonomiske analyser, deretter til å bli direktør for forskningsavdelingen, og nå til slutt som direktør for hele institusjonen SSB. Men før hvert karrieresteg i byrået har han tilbrakt tid utenfor huset. Første gang ble han lokket til ECON, deretter klarte Finansdepartementet å lure ham ut, og noen år senere gikk han nok en gang til departementet der han nå sitter på oppsigelse som ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen.

Stillingen som direktør for Statistisk sentralbyrå er en av de mest prestisjetunge jobber som gjerne tildeles samfunnsøkonomer i Norge. Kjente profiler som Kjær, Bjerve, Øien og Longva har

alle vært innom denne stillingen. Det var derfor naturlig at redaksjonen i Økonomisk forum tok kontakt med Øystein Olsen for å invitere til en kort samtale om hans ideer rundt den nye jobben og hans erfaringer fra mange års arbeid i Finansdepartementet.

Vi trenger makromiljøer som er uavhengige av besluttede myndigheter som Finansdepartementet og Norges Bank

- Jeg gleder meg virkelig til å komme tilbake. Det er en flott og viktig institusjon med mange svært dyktige mennesker. Jeg kjenner jo mange sider ved virksomheten fra før, men mye blir nytt ettersom jeg nå får ansvar for å lede hele byrået. Statistisk sentralbyrå skal være synlig i offentligheten, gjennom formidlingen av statistikk og analyser. Men vi skal først og fremst være synlige som premissleverandører i samfunnsdebatten. I løpet av de årene jeg har jobbet ved SSB har jeg lært mye av Svein Longva. Vi har begge bakgrunn fra forskningsavdelingen. I likhet med Svein vil nok også jeg vise et engasje-

ment i sammenheng med byråets makroanalyser, konjunkturrapporter og Økonomiske utsyn. Det er viktig at SSB opprettholder et tungt miljø på dette området ettersom vi trenger makromiljøer som er uavhengige av besluttede myndigheter som Finansdepartementet og Norges Bank.

Folk redaksjonen har vært i kontakt med forteller at de ansatte i Finansdepartementet nærmest ba på sine knær om at han skulle komme tilbake i den perioden han satt som forskningsdirektør i SSB. Og samtidig "nektet" folket i SSB å la ham gå. Vi spør om han har et magisk pulver som gjør ham til en god og populær leder. Ikke uventet lirer han av seg den gode gamle leksa:

- Jeg er ikke den rette til å svare på hva som er mine gode og dårlige sider som leder. Du får spørre mine kolleger! ... Som person er jeg nok ganske bestemt – intens vil nok mange av de som kjenner meg godt si. Men jeg legger stor vekt på samarbeid. I tillegg setter jeg pris på at folk har forskjellige egenskaper, som utfyller hverandre i en team-sammenheng. Det kan være nyttige å ha medarbeidere som er sta, kritiske, pedantiske og så videre i en gruppe. Det er rett og slett en fordel at ansatte er litt forskjellige i stilen. Jeg

har erfart viktigheten av å delegere oppgaver. I så måte blir jeg nok også sett på som en demokratisk leder.

Det kan være nyttig å ha medarbeidere som er sta, kritiske, pedantiske og så videre i en gruppe. Det er rett og slett en fordel at ansatte er litt forskjellige i stilen.

Svein Longva er kjent for sin åpne dør politikk tatt ut til det ekstreme. Det sies at selv konsulenter på laveste nivå av og til måtte be om å få forlate hans kontor fordi de ikke hadde tid til mer samtale og diskusjon.

- Jeg kan ikke love å holde samtalen i gang like lenge som Svein, men jeg vil bestrebe meg på å være inkluderende. Svein er jo et forbilde i denne sammenhengen. Jeg går inn i en lederstilling i en kunnskapsbedrift der voldsomme mengder med informasjon skal administreres og formidles. Dette er en stor utfordring og vil kreve åpne kanaler til meg som leder.

Du kommer fra en stilling som ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet. Det er ingen grunn til å legge skjul på at mange innen politikk og næringsliv, og kanskje også i andre departementer, er frustrerte over måten man tenker økonomi i Finansdepartementet. Er samfunnsøkonomene i Finansdepartementet så konservative og tradisjonelle som mange vil ha det til?

- Nei, begrepene tradisjonell og konservativ er ikke treffende. Hos oss står åpenhet og faglig styrke i høysetet. Finansdepartementets økonomer følger godt med i faget og gjør sitt beste for å holde seg oppdatert. Gjennom de senere år har måten man styrer økonomien på endret seg. Det er større mangfold og åpenhet i økonomi-

miljøet. Det er jo heller ikke lenger slik at det eksisterer et jerntriangel bestående av Finansdepartementet, SSB og Norges Bank. Finansdepartementets arbeid er like mye rettet mot de analyser og metoder som benyttes i andre fagmiljøer. Eksempelvis er vår kontakt med NHH miljøet omfattende. I den grad man kan snakke om brytninger i det norske økonomimiljøet, så har jeg stor sans for dette. Faglige fronter er helt nødvendige for å videreutvikle vår forståelse av økonomien.

Vår samtale om hvordan man tenker økonomi i Finansdepartementet bringer oss inn på bruken av store makromodeller i planleggings- og budsjettarbeidet.

- Det er riktig at det rettes en del kritikk mot bruken av våre makromodeller, men vår anvendelse av disse modellene ligner på ingen måte den modellbaserte makroplanlegging man drev med på 60-tallet. Når Finansdepartementet foretar beregninger som legger grunnlaget for regjeringens syn på utviklingen i norsk økonomi de nærmeste årene, så har vi en åpen holdning til modellenes egenskaper, også dens svakheter. Vi går inn og justerer anslag der vi mener at modellene ikke fanger opp viktige utviklingstrekk eller mekanismer. Finansdepartementets anvendelse av makromodellene er nok slik sett mer fleksibel enn det man ser i SSB, der modellenalysene i sterkere grad skal baseres på den forskningen som har funnet sted. Skal man peke på en svakhet i modellapparatet, så gjelder dette blant annet hvordan økonomien påvirker valutakurser og vice versa. Her er usikkerhetene store, så relasjonene som bestemmer kronekursen velger departementet som oftest å koble ut i modellberegningene. Samtidig retter mye av diskusjonen i budsjettokumentet seg nettopp mot finansmarkedene og hvordan disse kan påvirkes av budsjettet.

Skal man peke på en svakhet i modellapparatet, så gjelder dette blant annet hvordan økonomien påvirker valutakurser og vice versa. Her er usikkerhetene store ...

Årets Nobelprisvinner Finn Kydland er talsmann for anvendelse av mindre makromodeller som evner å analysere politikkimplikasjoner der man eksempelvis tar høyde for forventningsdannelse i befolkningen. Hvordan ser du på dette?

- Forventningsdannelse kan nok sies å spille en liten rolle i det makroøkonomiske modellapparat, men når man leser budsjettokumenter, kommer det tydelig frem at vi både drøfter og tar hensyn til effekter gjennom forventningsmekanismer. Jeg tror ikke små makromodeller basert på nyere makroteori kan erstatte forholdsvis detaljerte, empirisk funderte modeller. Men de kan komme i tillegg. Vi er nødt til å ha et velutviklet empirisk fundament bak våre analyser. Dette må kombineres med innsikt og forståelse i hvordan valutamarkedet og andre finansmarkeder fungerer. Men dette er jo et generelt problem. Hadde du klart å utvikle gode modeller for prediksjon av valutakurser, så hadde du blitt rik!

Mange vil nok hevde at norsk finanspolitikk, kanskje med unntak av handlingsregelen, ikke står helt i stil med de råd som Finn Kydland bringer til bords gjennom sine arbeider om regelstyrt versus diskresjonær finanspolitikk.

- Jeg vil først få lov til å berømme Kydlands og Prescotts bidrag. Pristildelingen er meget gledelig, og fortjent, synes jeg. Med sin forskning påpekte de behovet for troverdighet og konsistens i den økonomiske politikken og innarbeidet fremover-

skuende forventninger i en generell likevektsmodell. Kydlands og Prescotts teorier har fått stor betydning også for praktisk økonomisk politikk, særlig for gjennomslaget av inflasjonsstyring i pengepolitikken. Her i Norge førte politikkomleggingen i 2001 til at pengepolitikken fikk et klarere ansvar i konjunkturstyringen. Samtidig fikk finanspolitikken et mer langsiktig anker, gjennom handlingsregelen. Med innføringen av handlingsregelen har vi etablert en disiplinerende mekanisme med karakter av regelstyring som har vunnet internasjonal oppmerksomhet. Vi har fått meget gode skussmål fra IMF, OECD og andre organer som følger og evaluerer den økonomiske politikken. Men dette betyr ikke at det nødvendigvis er fornuftig å drive en mekanisk, regelstyrt finanspolitikk. Jeg har hørt Kydland sammenligne finanspolitikk med barneoppdragelse. Han hevdet at det ikke blir mye orden på ungene dersom man ikke følger opp trusselen om sanksjoner med faktisk handling. Det slo meg at dersom alle foreldre slavisk fulgte Kydlands råd i denne sammenhengen, ville Barnevernet få betraktelig mer å gjøre! Tilsvarende tror jeg det er få økonomer som mener at en mekanisk anvendelse av handlingsregelen ville ha vært særlig fornuftig de siste årene.

En del representanter fra næringslivet har vært opptatt av at det fokuseres for lite på strukturpolitikk eller det mange kaller tilbuds-sidepolitikk i Finansdepartementet. Blir det for mye fokus på etterspørselsorientert politikk?

Det slo meg at dersom alle foreldre slavisk fulgte Kydlands råd i denne sammenhengen, ville Barnevernet få betraktelig mer å gjøre

- Nei, dette mener jeg er helt feil. I vårt arbeid har vi mye fokus på økonomisk effektivitet, og strukturpolitikk i vid forstand. Temaer som ressursforvaltning, arbeidsmarked, skatt og pensjon faller alle inn under denne paraplyen. I tillegg går Finansdepartementet tungt inn i, og vurderer kritisk, alle enkeltsaker som fremmes for regjeringen. Dette er strukturpolitikk i praksis! Men når dette er sagt, kan man kanskje ha rett i at selve nasjonalbudsjettet fokuserer litt for lite på struktur til fordel for fokus på konjunktur og stabiliseringspolitikk. Dog er jo hele kapittel 5 satt av til strukturpolitikken. Men det er et grunnleggende problem at strukturpolitikk spenner så vidt. Temaer som langsiktighet, ressursforvaltning, arbeidsmarked, skatt og pensjon faller alle inn under denne paraplyen. En av grunnene til at kapittel 5 i nasjonalbudsjettet ofte får residualpreg er at man må dykke ned i hvert delmarked dersom struktureffekter skal analyseres grundig.

Den politiske ledelsen har jo alltid det siste ordet når politikken skal utformes, men har økonomene i Finansdepartementet større mulighet til å påvirke politikken når finansministeren er faglig noe svakere?

- Finansministere er sjelden svake! Som du selv nevner, er det aldri tvil om hvem som har ansvaret for beslutningene. Departementet lever i et samspill mellom faglige råd og politisk retning. Politikerne har respekt for de faglige analysene som foretas – det virker i alle fall slik! Samtidig erkjenner alle at for eksempel analyseapparatet ikke er altomfattende, men at andre hensyn må tas, også politiske. I departementet har vi en kanskje overraskende åpen faglig dialog på tvers av hierarkiske strukturer.

Øystein Olsen er bosatt med sin familie i Bærum, der han har bodd mesteparten av sitt liv. Han er ihuga Stabæk-fan, og viser tydelig tegn til misnøye over fotballagets 2004 sesong som endte med nedrykk. Mange vil hevde at kollapsen kom som en naturlig følge av at man ikke så behov for endringer i sentrale posisjoner i klubben, for å hindre at man sovnet på laurbærene fra fjorårets suksessesesong. SSB har lenge spilt i toppen av samfunnets eliteserie, både målt etter faglig nivå og betydning for det norske samfunnet. Det er kanskje derfor ikke så dumt å hente inn en ny leder nå, selv om det er langt frem til en eventuell kollaps for SSB. Redaksjonen ønsker Øystein Olsen lykke til i sin nye jobb.

Kydlands plass i pensumlistene på Blindern – en oppklaring

Sveinung André Kvalø har i forrige nummer av Økonomisk Forum (nr. 8) et aggressivt debattinnlegg, der han klager over manglende dekning av Finn Kydlands teoretiske bidrag i pensumlitteraturen på Økonomisk institutt. Dessverre eller heldigvis – alt etter som man ser det – er det nok Kvaløs egen hukommelse som svikter. Kvalø sier han hadde meg som foreleser på makroøkonomi hovedfag. Hvis det er riktig, må han ha fulgt mine forelesninger i Makro videregående høsten 1998 eller høsten 1999 (ellers foreleste jeg på grunnfag). I det kurset var imidlertid hovedboka «Advanced Macroeconomics» av David Romer, og Kydland og Prescotts bidrag var med både i kapittel 4 om realkonjunkturteori og kapittel 9 om inflasjon og pengepolitikk. Studentene som fulgte det kurset, kan nok ha glemt Kydlands navn, fordi læreboka først og fremst bruker nyere og/eller mer pedagogiske modeller (f.eks. vil nok flere huske Barro og Gordon). Men stoffet var der, med referanser til Kydland og Prescotts arbeider.

STEINAR HOLDEN

Professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Kurset Makro videregående var obligatorisk for studenter på embetsstudiet, bortsett fra noen semestre der studentene kunne velge mellom dette kurset og Makro for åpne økonomier. Studenter med hovedfag, som jo kombinerer samfunnsøkonomi med andre fag, kunne imidlertid velge andre kurs istedenfor. Siden Kvalø ikke nevner hovedboka i Makro videregående, men derimot nevner pensumlitteratur på andre deler av studiet, kan det tyde på at han ikke tok det kurset. I så fall husker Kvalø feil når han påstår at han fulgte mine forelesninger på hovedfag.

Studenter som tok hovedfag i samfunnsøkonomi, må imidlertid ha fulgt makroøkonomi på det som da het 2.

avdeling. Dette kurset har aldri jeg forelest. En av pensumbøkene her er «Rational expectations» av Steven Sheffrin, og i kapittel 3 drøftes Kydland og Prescotts «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans» (2-3 semestre var imidlertid disse sidene ute av pensum). På dette nivået i studiet var også kapittel 4 Knut Anton Morks «Videregående makroøkonomi» pensum i mange år. Realkonjunkturteori er et hovedtema i dette kapitlet. I tillegg tas Kydland og Prescotts arbeider opp på grunnfag, i lærebøkene til Mork og Dornbusch & Fischer, noe som Kvalø også vedgår.

Kydland og Prescotts arbeider har gjennom et par tiår også blitt behandlet, til

dels utførlig, i de valgfrie makroøkonomikursene i studiets siste del. Kydland og Prescotts første artikkel om realkonjunkturteori fra 1982 var f.eks. på leselisten til Asbjørn Rødseths kurs i «videregående makroøkonomi» i 1985. Kapittel 10.2 i Rødseths lærebok «Open Economy Macroeconomics» (som er basert på forelesninger) gir en kort gjennomgang av tidsinkonsistensproblemet i pengepolitikken (med referat til Kydland og Prescott), før boken går videre til å drøfte i hvilken grad en binding til en fast valutakurs kan redusere problemet.

Sveinung Kvaløs innlegg avspeiler et syn man av og til møter, om at økonomi-studiet på Blindern har vært og er

DEBATT

noe særnorsk. Dette er en myte som burde vært avlivet for lenge siden. Muligens var Blindern-miljøet atypisk for 40-50 år siden, under Ragnar Frisch og Trygve Haavelmo. Men siden begge fikk nobelprisen, blir det vanskelig å hevde at alt var negativt da. Det er også mer interessant å snakke om nyere tid.

Da jeg studerte på Blindern på første del av 1980-tallet, ble hovedvekten i makroøkonomi lagt på helt standard lærebøker. En del pensumlitteratur var på norsk, skrevet av egne lærekrefter, men dette var i all hovedsak mer eller mindre pedagogiske fremstillinger av standard internasjonalt stoff. I tiårene etterpå, der jeg også har vært med på å bestemme pensumlitteratur og vektlegging, har bildet vært det samme. Vi har i stor sett tatt utgangspunkt i internasjo-

nale lærebøker, fordi disse i stor grad dekket det vi ønsket å lære våre studenter, og fordi vi har ansett som et selvstendig poeng at våre studenter lærer omtrent det samme som man lærer på andre læresteder.

Nå er det selvfølgelig stor variasjon mellom ulike universiteter, slik at det vil være noen universiteter som vektlegger helt annerledes enn det vi gjør og har gjort. Det er også klart at fremstillingen til den enkelte foreleser vil bli preget av hans eller hennes egne vurderinger. I forhold til de fleste amerikanske universiteter er imidlertid trolig forskjellen i større grad knyttet til selve studieopplegget. Grovt sagt er utdanningen i samfunnsøkonomi ved amerikanske universiteter bygget opp først med en «bred og overfladisk» utdanning (bachelor),

og deretter en krevende og forskningsfokuset PhD-utdanning. Vårt 5-årige profesjonsstudium har en jevnere progresjon.

La meg avslutte med et lite hjertesukk. Både når det gjelder forskning og undervisning på Økonomisk institutt, er det betydelige hull og mangler. Økonomifaget er rett og slett blitt stort. Vi kan verken forske på eller undervise i alt som er viktig. Dette betyr selvfølgelig ikke at enhver prioritering kan forsvares. Etter mitt syn er det imidlertid betydelig bredde både i forskning og undervisning. Interesserte er velkomne til å vurdere selv på våre nettsider <http://www.oekonomi.uio.no/>.

ANNONSE

FLYTTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting per telefon 22 31 79 90/Telefax 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

Ab.nr./medl.nr:

Ny adresse:

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO



TERJE HANSEN
Professor ved Norges Handelshøyskole (NHH)

Aksjonærmodellen – Skattereformens nyskapning

Aksjonærmodellen innebærer at personlige skatteytteres aksjeinntekter, aksjeutbytte og aksjegevinster, som overstiger en skattefri del beskattes som annen kapitalinntekt med 28%. Beskatningsmodellen er meget komplisert, og arbeidskrevende å administrere for ligningsmyndighetene. Det er ikke åpenbart at den er gjennomførbar i praksis. Modellen reiser også nye former for omgåelses- og tilpasningsproblemer.

Fordi aksjonærer og aksjeselskaper har tilpasset seg et regime med skatt på aksjeutbytte, vil provenyeffekten av aksjonærmodellen bli langt mindre enn det de fleste forventer. Som et alternativ til aksjonærmodellen foreslås en flatskattmodell med 14% flat beskatning av aksjeinntekter.

INNLEDNING

I forbindelse med den forestående skattereformen innføres den såkalte aksjonærmodellen for beskatning av aksjeinntekter, aksjeutbytte og aksjegevinster, for personlige skatteyttere fra og med 2006. Man vil derved komme til lvs den omfattende bruken av aksjeselskapsformen for å unngå bruttobeskatning av arbeidsinntekt, ved at inntekt tas ut av aksjeselskap i form av aksjeutbytte i stedet for i form av lønn. Innføring av aksjonærmodellen vil gjøre det mulig å avvike delingsmodellen for aksjeselskaper og RISK-metoden for aksjer og personlige skatteyttere.

Jeg skal i denne artikkelen se nærmere på praktiske problemer ved implementering av aksjonærmodellen, på til-

pasnings- og omgåelsesproblemer som modellen åpner for, og på provenymessige effekter av modellen. Jeg skal også se på et mulig alternativ til aksjonærmodellen.

Aksjonærmodellen avviker vesentlig fra dagens beskatningsmodell for aksjeinntekter for personlige skatteyttere. Jeg skal derfor innledningsvis gi en summarisk beskrivelse av modellen.

NÆRMERE OM AKSJONÆRMODELLEN

Prinsippet aksjonærmodellen bygger på, er at kun aksjeinntekt utover en viss minsteavkastning er skattepliktig, og skal beskattes som alminnelig inntekt med 28%. Rentesatsen,

den såkalte skjermingsrenten, som skal legges til grunn ved beregning av den skattefrie aksjeinntekten, skal svare til rentesatsen etter skatt på 5 års statsobligasjoner. Den skattefrie aksjeinntekten, betegnet skjermingsfradraget, finnes ved å multiplisere aksjens kostpris med skjermingsrenten. Dersom kostprisen for en aksje er kr 200 og skjermingsrenten er 2,5%, blir således skjermingsfradraget kr 5.

Skattepliktig aksjeinntekt vil bli beregnet pr. enkeltaksje. Hvis aksjonæren eksempelvis har 1000 aksjer i Norsk Hydro, vil skattepliktig aksjeinntekt det enkelte år bli beregnet individuelt for hver av de 1000 aksjene.

Dersom aksjeutbytte på en enkeltaksje er lavere enn skjermingsfradraget, kan ubenyttet skjermingsfradrag fremføres mot fremtidig aksjeutbytte eller aksjegevinst fra den samme enkeltaksjen. Er derimot aksjeutbytte høyere enn skjermingsfradraget, så er det overstigende beløpet i utgangspunktet skattepliktig inntekt. Aksjonæren kan imidlertid avregne ubenyttet skjermingsfradrag fra tidligere år for den aktuelle enkeltaksje mot den skattepliktige aksjeinntekten.

Skjermingsfradrag fra tidligere år som fortsatt er ubenyttet ved årets utgang, rentereguleres med årets skjermingsrente. Fremføringsadgangen for skjermingsfradrag, årets eller fremført ubenyttet skjermingsfradrag fra tidligere år, som fortsatt er ubenyttet når aksjen selges, bortfaller. Slike ubenyttede skjermingsfradrag kan altså ikke avregnes mot aksjeinntekt fra andre aksjer.

La oss betrakte en investor som investerer kr 1000 i aksje A og kr 1000 i aksje B. Aksje A og aksje B selges etter ett år for henholdsvis kr 1200 og kr 900. Det er ikke utbetalt utbytte på aksjene. Investeringen i aksje A og B på til sammen kr 2000 gir altså en avkastning før skatt på kr 100. Dersom skjermingsrenten er 2,5%, utgjør skjermingsfradraget for hver aksje kr 25.

Skattepliktig aksjegevinst for aksje A blir kr 175 (1200 - 1000 - 25), mens fradragsberettiget tap for aksje B blir kr 100 (1000 - 900). For aksje B får altså aksjonæren ikke glede av skjermingsfradraget på kr 25, fordi dette kun kan komme til fradrag i positiv aksjeinntekt.

Det faktum at skjermingsfradraget kun kommer til fradrag i positiv aksjeinntekt, aksjeutbytte eller aksjegevinst, medfører i praksis at skattefrie avkastning på en aksjeportefølje

kan bli vesentlig lavere enn skjermingsrenten skulle tilsi. I eksemplet ovenfor blir således kun kr 25 av avkastningen på kr 100 skattefrie. Den skattefrie avkastningen utgjør 1,25% av investeringen på kr 2 000. Den effektive skjermingsrenten er således kun 1,25%.

Aksjeinvesteringer er risikofylte, noen gir tap, mens andre gir gevinst. Jeg tror derfor at eksemplet ovenfor er ganske illustrerende for hvordan aksjonærmodellen vil virke i praksis for investorer som investerer direkte i aksjer og ikke indirekte via aksjefond eller eget aksjeselskap, altså at den realiserede skattefrie avkastningen vil kunne bli vesentlig lavere enn skjermingsrenten skulle tilsi.

PRAKTISKE PROBLEMER VED IMPLEMENTERING AV AKSJONÆRMODELLEN

Det er, som nevnt, avkastningen på den enkelte aksje som er gjenstand for beskatning. Dersom en investor har 1000 aksjer i Norsk Hydro, beregnes skattepliktig aksjeinntekt for den enkelte aksje, altså for hver enkelt av de 1000 aksjene. Det sier seg selv at dette ikke kan gjøres manuelt dersom aksjene er anskaffet til ulike tidspunkter og til varierende kostpriser. Aksjonærmodellen forutsetter derfor at det etableres et sentralt aksjonærregister med alle relevante data for den enkelte aksje, som opprinnelig kostpris, aksjeutbytte det enkelte år og salgspris det året aksjen selges. Man vil så for det enkelte år kunne beregne årets skjermingsfradrag, årets skattepliktige aksjeinntekt og eventuelt årets ubenyttede skjermingsfradrag til fremføring mot fremtidig aksjeinntekt. Samtidig vil ubenyttet skjermingsfradrag fra tidligere år bli renteregulert med årets skjermingsrente. Alle disse beregningene skjer for den enkelte aksje.

Jeg føler en betydelig usikkerhet med hensyn til muligheten for å etablere et sentralt aksjonærregister som vil operere med en akseptabel feilmargin ved beregning av årets skattepliktige aksjeinntekt.

Et vesentlig problem ved etablering av registeret er at mange aksjonærer har dårlig dokumentasjon på kostprisen på aksjer de har anskaffet for en tid tilbake. I særdeleshet er dette tilfelle for ikke-børsnoterte aksjer. Det vil følgelig kreve en betydelig innsats fra aksjonærenes side for å dokumentere kostprisen på aksjene og deretter for ligningskontorene å kontrollere riktigheten av disse opplysningene. Sannsynligvis vil kontrollen fra ligningsmyn-

dighetene bli relativt overfladisk på grunn av begrensede kontrollressurser. Enkelte skatteyttere vil kunne spekulere i dette og oppgi kostpriser på aksjene som er vesentlig høyere enn de faktiske, for derved å sikre seg en gunstig beskatning av fremtidige aksjeinntekter.

Når registeret er kommet i drift, vil det kreves en streng datadisiplin ved innrapportering av opplysninger til aksjonærregisteret. Dette er det sikkert mulig å få til for børsnoterte norske aksjer. Jeg er skeptisk til om det vil være mulig å etablere tilfredsstillende rutiner for ikke-børsnoterte norske aksjer og for utenlandske aksjer, som omsettes utenfor det norske meglerapparatet. Det er vanskelig å unngå at registreringsfeil vil forekomme.

Som det skulle fremgå, er beregningene, som skal foretas for å komme frem til skattepliktig aksjeinntekt, kompliserte. I praksis vil det normalt ikke være mulig for skatteyderen å kontrollere om beregningene er korrekte eller ei. Skattedirektoratets høringsuttalelse til aksjonærmodellen, som er gjengitt i St. meld. nr 29 (2003-2004) «Om skattereform», side 83, er i denne sammenheng av interesse. Jeg siterer:

«Direktoratet vil sterkt fraråde innføringen av en aksjonærmodell som foreslått, både av hensyn til skatteytterne og av hensyn til de betydelige forvaltningsmessige konsekvensene vi mener at regelverket vil gi. For at skattesystemet og forvaltningen av det skal fungere på en god måte, er det etter direktoratets oppfatning et sentralt mål at skattereglene er mest mulig forståelige, og at de aksepteres av skattyterne. Vi finner at det foreslåtte regelverket vil være vanskelig å forstå og utfordrende å forholde seg til for skattyterne, og dette vil gjøre skattyternes muligheter til egenkontroll av grunnlaget for beskatning nærmest illusorisk. Vi har også kommet til at aksjonærmodellen vil bli svært komplisert og ressurskrevende å håndheve for ligningsmyndighetene.»

DET FREMTIDIGE BEDRIFTSSKATTEREGIMET

Hvor omfattende tilpassnings- og omgåelsesproblemer aksjonærmodellen vil medføre, er avhengig av det fremtidige skatteregimet for aksjeselskaper og andre selskapsformer. Det hersker betydelig usikkerhet i skrivende stund om den fremtidige bedriftsbeskatningen. De følgende betraktninger må derfor bli noe spekulative.

Gjennomskjæring

Innføringen av aksjonærmodellen medfører at delingsmodellen for aksjeselskaper utvikles. Hva skjer i så fall dersom aksjonærer som arbeider i selskapet tar ut ingen eller moderat lønn? I de tilfellene aksjonæren tar ut kr 300-400 000 i lønn, antar jeg at det neppe vil bli gjennomskjæring ved at utbytte omklassifiseres til lønn, siden utbytte utover skjermingsfradraget beskattes med 28% på aksjonærens hånd og utbytte som omklassifiseres til lønn er fradragsberettiget på selskapets hånd. Det er således lite å vinne for skattemyndighetene ved å omklassifisere aksjeutbytte til lønn.

En mulig tilpasning til aksjonærmodellen er at aksjonær som er aktiv i selskapet tar ut ingen eller svært lav lønn og heller ikke tar ut utbytte. Kan aksjonæren i en slik situasjon risikere at ligningsmyndighetene fastsetter en skjønsmessig lønnsinntekt? Ligningsmyndighetene har i prinsippet en gjennomskjæringsregel i skl. § 13-1. Regelen har imidlertid vært lite brukt til å motvirke denne type tilpasninger. Aktive aksjonærer som tar ut kr 300-400 000 i lønn vil sannsynligvis styre klar av at ligningsmyndighetene fastsetter en skjønsmessig lønnsinntekt.

Fritaksmetoden for aksjeinntekter

Mange aksjeselskaper investerer i aksjer. Det er tale om både strategiske investeringer, eksempelvis i datterselskaper, og porteføljeinvesteringer. I forbindelse med skattereformen utvikles RISK-metoden for aksjer for aksjeselskaper. I stedet innføres den såkalte fritaksmetoden for aksjeselskaper for aksjeinntekter, aksjeutbytte og aksjegevinster, for å unngå kjedebeskatning. Fritaksmetoden innebærer at aksjeinntekter blir skattefrie. Fritaksmetoden skal imidlertid ikke gjelde for aksjeinntekter fra selskaper i såkalte lavskatteland. Den vil heller ikke gjelde aksjeinntekter fra porteføljeinvesteringer i aksjer utenfor EØS-området.

Flere land i Europa har innført fritaksmetoden for aksjeselskaper for strategiske aksjeinvesteringer. En aksjeinvestering defineres normalt som strategisk dersom eierandelen er over 10%. Aksjeinntekter fra porteføljeinvesteringer i aksjer er imidlertid ikke omfattet av fritaksmetoden i de fleste land som har innført denne beskatningsmodellen.

Et problem med fritaksmetoden er at det vil være skattemessige fordelaktig å selge aksjer i stedet for innmat i et aksjeselskap. Det er rimelig grunn til å forvente at selskapene vil tilpasse seg dette. Et typisk eksempel er fast eiendom. I stedet for å selge eiendommen, selges aksjene i et selskap som eier eiendommen. Gevinsten ved salget av aksjene er skattefri, mens en salgsgevinst ved salg av eiendommen er skattepliktig. Man vil derfor organisere virksomheten slik at eksempelvis fast eiendom som det på sikt kan bli aktuelt å selge, eies gjennom egne datterselskaper. Man vil også sannsynligvis velge å legge de forskjellige virksomhetsområder til egne datterselskaper slik at disse kan selges uten at det utløser skatt.

Enmannsforetak og deltagerlignende selskaper

I St. meld. nr. 29 (2003-2004) gikk regjeringen inn for å utvikle delingsmodellen for enmannsforetak og deltagerlignede selskaper. I stedet foreslo regjeringen å innføre den såkalte skjermingsmodellen, uavhengig av om eierne er aktive eller passive i virksomheten. Skjermingsmodellen er i realiteten en innstrammet delingsmodell, som vil medføre en betydelig skatteskjerpelse for de fleste enmannsforetak og deltagerlignede selskaper. I særdeleshet vil mange deltagerlignede selskaper som i dagens skattesystem ikke er gjenstand for deling, bli rammet av en betydelig skatteskjerpning.

Et flertall i Finanskomiteen har bedt regjeringen om å utrede en uttaksmodell, som et alternativ til skjermingsmodellen, for enmannsforetak og deltagerlignede selskaper. Utvalget som utreder uttaksbeskatning, forventes å avlevere sin innstilling i begynnelsen av desember 2004. Jeg har liten tro på at det vil være mulig å gjennomføre uttaksbeskatning for enmannsforetak. For enmannsforetak vil derfor sannsynligvis skjermingsmodellen bli valgt.

OMGÅELSE- OG TILPASNINGSMULIGHETER

Aksjonærmodellen reiser ulike former for omgåelses- og tilpasningsmuligheter. Jeg skal nedenfor særlig fokusere på muligheten for å ta ut midler fra selskapet uten at dette utløser skatt.

Aksjonærmodellen innebærer at uttak fra selskapet i form av aksjeutbytte utover skjermingsfradraget skal beskattes som alminnelig inntekt med 28%. I utgangspunktet skulle man følgelig forvente at aksjonærmodellen ville gi det offentlige betydelig økte skatteinntekter sammenlignet med dagens skattesystem, der aksjeutbytte fra norsk aksje-

selskap til norske aksjonærer er skattefritt. Så vil imidlertid ikke skje fordi innføringen av skatt på aksjeutbytte har vært varslet i lengre tid og de fleste aksjeselskaper og aksjonærer har posisjonert seg for et fremtidig skatteregime med skatt på aksjeutbytte til personlige aksjonærer.

I norske ikke-børsnoterte aksjeselskaper, der personlige aksjonærer er dominerende på eiersiden, har aksjonærene de senere år tatt ut store aksjeutbytter. Mens aksjeutbytte fra norske, ikke-børsnoterte aksjeselskaper til norske personlige skattytere på slutten av 1990-tallet var under 20 milliarder kroner årlig, antar jeg at dette beløpet for årene 2002-2004 i gjennomsnitt er av størrelsesorden 50 milliarder kroner. Til sammenligning er de årlige utbytteutbetalingene til personlige norske aksjonærer fra utenlandske aksjeselskaper og børsnoterte norske aksjeselskaper av størrelsesorden 1-2 milliarder kroner. Over 3 års-perioden 2002-2004 har man altså tatt ut et ekstrautbytte i forhold til nivået på slutten av 1990-tallet på anslagsvis 90 milliarder kroner. Det er grunn til å tro at den vesentlige delen av dette beløpet har blitt skutt inn som ny aksjekapital, ansvarlig lånekapital eller vanlig lån til de selskapene som har foretatt betydelige utbytteutbetalinger. De store utbytteutbetalingene har således i liten grad tappet selskapene for kapital.

Når aksjonærmodellen innføres, vil følgelig aksjonærene i de aller fleste aksjeselskaper kunne dekke sine behov for midler fra selskapet ved å ta ut aksjeutbytte innenfor skjermingsfradraget, og som rente på ansvarlig lån eller vanlig lån til selskapet. Har aksjonærene ytterligere behov for midler, kan dette skje i form av tilbakebetaling av ansvarlig lån, vanlig lån eller aksjekapital. Kun unntaksvis vil det således være aktuelt å dekke behovet for midler fra selskapet ved å ta ut aksjeutbytte utover skjermingsfradraget.

Mange aksjeselskaper som ble etablert på slutten av 1990-tallet, er såkalte «vaskeselskaper», dvs. aksjeselskaper som ble etablert for å «vaske» arbeidsinntekter. Dette ble gjort ved at selskapet tok inn en eller flere passive aksjonærer som til sammen eide minst 34% av aksjekapitalen i selskapet. Derved styrte man klar av delingsmodellen. Den aktive aksjonæren tok ut en moderat lønn og overskuddet etter skatt i selskapet ble deretter delt ut som aksjeutbytte, som med dagens skattesystem er skattefritt på aksjonærenes hender. De passive aksjonærene fikk på denne måten betydelige utbytteinntekter. Det er rimelig grunn til å tro at disse utbytteinntektene i mange tilfeller ble kana-

lisert tilbake til den aktive aksjonæren «under bordet» eller ved en eller annen form for motytelse. Denne modellen sikret at den vesentlige delen av arbeidsinntekten til den aktive aksjonæren kun ble beskattet med 28%. Man sparte således arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og toppskatt. Det er sannsynligvis titusener av slike «vaskeselskaper» i Norge i dag.

I «vaskeselskapene» har man ikke de samme tilpasningsmulighetene som beskrevet ovenfor, fordi utbyttebetalingene i disse selskapene i hovedsak har gått til forbruk, og har derfor ikke blitt skutt inn i selskapet som ny aksjekapital, ansvarlig lånekapital eller vanlig lån. I utgangspunktet vil derfor aksjonærene i slike selskaper bli rammet dersom inntekt tas ut i form av aksjeutbytte utover skjermingsfradraget, som normalt vil være relativt begrenset siden «vaskeselskapene» ofte har en aksjekapital på kun 100 000 kroner. Hvorledes kan man så styre klar av utbyttebeskatning i slike selskaper? Jo, et nærliggende alternativ er å låne penger av selskapet og således dekke behovet for midler med lån i stedet for med aksjeutbytte. Jeg antar mange aktive aksjonærer vil benytte seg av denne muligheten og så «gamble» på at skattesatsen på aksjeutbytte blir redusert ved neste skattereform slik at lånet kan nedbetales når aksjeutbyttet blir gunstigere beskattet. Den forrige skattereformen fikk 14 års levetid. Kanskje får vi en ny skattereform om 12-15 år. Denne type tilpasninger synes i alle fall å være relativt risikofri, siden ingen forventer at det kan bli aktuelt å øke skatten på aksjeinntekter utover 28%.

Fritaksmetoden vil medføre at enkelte større aksjeinvestorer, som hittil har investert direkte i aksjer, velger å investere via personlige aksjeselskaper. Derved unngår de løpende beskatning av aksjeinntekter. De kan velge å gjøre aksjeselskapet til en «sparegris» og «gamble» på at beskatningen av aksjeinntekter på sikt vil bli gunstigere. Igjen vil det etter min vurdering være tale om en risikofri tilpasning. Dersom aksjonærene skulle få behov for midler utover aksjeutbytte som kan utdeles skattefritt, kan de tilbakebetale innbetalt aksjekapital utover kr 100 000, og derved unngå beskatning ved uttak av midler fra selskapet.

PROVENYEFFEKTER AV AKSJONÆRMODELLEN

Jeg skal i dette avsnittet se nærmere på provenyeffekter av aksjonærmodellen.

Aksjonærmodellen medfører at aksjeutbytte til personlige aksjonærer blir gjenstand for beskatning. I utgangspunktet skulle man forvente at dette ville gi det offentlige betydelig økte skatteinntekter. Som det fremgår av diskusjonen ovenfor, tror jeg at det i hovedsak er aksjonærene i «vaskeselskapene», som rammes av skatt på aksjeutbytte. Jeg antar at aksjeutbytte fra «vaskeselskapene» i 2004 er av størrelsesorden 10 - 15 milliarder kroner. Det er grunn til å understreke at dette er et skjønnsmessig anslag som er beheftet med betydelig usikkerhet.

Dersom skatt på aksjeutbytte innføres, vil sannsynligvis enkelte av «vaskeselskapene» redusere utbyttebetalingene. I stedet vil man dekke behovet for midler ved å oppta lån i selskapet. Likevel vil jeg tro at flertallet av «vaskeselskapene» fortsatt vil betale betydelige utbytter, av størrelsesorden 5 -10 milliarder kroner årlig, fordi den aktive aksjonær trenger midler til å betale for sitt løpende forbruk. Disse utbetalingene vil nesten i sin helhet bli beskattet med 28%, fordi skjermingsfradraget vil være ubetydelig. Aksjonærmodellen skulle følgelig gi økte skatteinntekter fra «vaskeselskapene» på 1,4 - 2,8 milliarder kroner.

Aksjonærmodellen vil også gi økte skatteinntekter fra skatt på aksjeutbytte utover skjermingsfradraget fra øvrige norske aksjeselskaper til norske personlige aksjonærer, men som argumentert ovenfor vil det neppe være tale om et større beløp.

Det synes derfor rimelig å anta at innføring av skatt på aksjeutbytte, som opptjenes av personlige skattytere, vil gi økte skatteinntekter på 1,5 - 3,0 milliarder kroner. Det understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til dette tallanslaget, som mer er basert på ren gjetning enn på grundige analyser.

Personlige skattytere har historisk sett hatt relativt beskjedne gevinster og tap på aksjer. I perioden 1993 - 2002 var den gjennomsnittlige årlige skattepliktige gevinst ved salg av aksjer og andeler i verdipapirfond 7,4 milliarder kroner og det gjennomsnittlige årlige fradragberettigede tapet 3,9 milliarder kroner i henhold til data innhentet fra Statistisk Sentralbyrå. Netto skattepliktig årlig salgsgvinst var således 3,5 milliarder kroner i gjennomsnitt. Det er grunn til å tro at en vesentlig del av netto skattepliktig gevinst er knyttet til realisering av andeler i verdipapirfond. Avvikling av RISK-metoden og innføring av et

skjermingsfradrag for aksjeinntekter vil i praksis medføre en økning i netto skattepliktig gevinst. Jeg forventer således en marginal provenyøkning fra økt beskatning av netto aksjegevinster ved overgang til aksjonærmodellen.

Ved innføring av fritaksmetoden, må man regne med at enkelte aksjeinvestorer som hittil har investert direkte i aksjer, vil velge å foreta sine porteføljeinvesteringer i aksjer via egne aksjeselskaper. Slike tilpasninger vil medføre at aksjeinntekter fra porteføljeinvesteringer innenfor EØS-området ikke kommer løpende til beskatning. Jeg antar imidlertid at provenytapet av slike tilpasninger vil være relativt begrenset.

Jeg vil derfor konkludere at provenyeffekten fra personlige skattyteres aksjeinntekter ved overgang til aksjonærmodellen sannsynligvis vil være i størrelsesorden 1,5 - 3,0 milliarder kroner. I hovedsak vil provenyeffekten være et resultat av økt skattlegging av utbytteutbetalingene til aksjonærene i de såkalte «vaskeselskapene».

Skjermingsmodellen, som i realiteten er en skjerpet delingsmodell, vil medføre økt beskatning av eiere av enmannsforetak og deltagerlignede selskaper i forhold til dagens situasjon. Enkelte enmannsforetak og deltagerlignede selskaper vil velge å gå over til aksjeselskap for å få en gunstigere beskatning. Likevel vil provenyet fra selskaper som i dag er organisert som enmannsforetak og deltagerlignede selskaper, sannsynligvis øke sammenlignet med dagens proveny. Jeg har ingen formening om størrelsen på provenyøkningen.

ALTERNATIV TIL AKSJONÆRMODELLEN

Hovedproblemet med aksjonærmodellen er, som omtalt ovenfor, dens kompleksitet. Det er således, etter min vurdering, ikke avklart om modellen er gjennomførbar i praksis. I tillegg er det, som påpekt av Skattedirektoratet, betenkelig at modellens kompleksitet gjør skattyternes muligheter til egenkontroll av grunnlaget for beskatning nærmest illusorisk.

En åpenbar svakhet ved aksjonærmodellen er at aksjonærene har et sterkt insitament til å ta ut midler fra selskapet i annen form enn aksjeutbytte. Siden beskatning av aksjeutbytte har vært varslet i lengre tid, har også de fleste selskaper med overveiende personlige aksjonærer tilpasset seg slik at aksjonærene kan styre klar av beskatning ved uttak av midler fra selskapet.

Aksjonærmodellen gir også aksjonærene et insitament til å benytte aksjeselskapet som «sparegris» og «gamble» på en gunstigere beskatning av aksjeutbytte og/eller aksjegevinster i fremtiden. Slike tilpasninger er nærmest risikofrie med aksjonærmodellen siden man forventer at det ikke kan bli aktuelt å øke skattesatsen på aksjeinntekter utover 28%.

Aksjonærmodellen er sannsynligvis et hensiktsmessig virkemiddel mot den utstrakte «vasking» av arbeidsinntekter via de såkalte «vaskeselskapene». De aktive aksjonærene i flertallet av disse selskapene vil være avhengig av å ta ut midler fra selskapet for å dekke løpende forbruk. Dette vil normalt skje i form av aksjeutbytte som vil bli beskattet med tilnærmet 28%, siden skjermingsfradraget vil være ubetydelig. Dette innebærer at gevinsten ved å ta ut inntekt i form av aksjeutbytte, i stedet for i form av lønn vil bli vesentlig redusert i forhold til dagens situasjon.

Er der så et reelt alternativ til aksjonærmodellen? Jeg mener ja. Det mest aktuelle alternativet er, slik jeg ser det, en beskatningsmodell der aksjeinntekter, som opptjenes av personlige skattytere, beskattes med en flat skattesats. Siden aksjeinntekter i sin helhet vil være skattepliktige, bør skattesatsen være lavere enn 28%. Antydningssvis kunne jeg tenke meg en flat skattesats på 14%. Jeg skal betegne mitt alternative forslag til beskatningsmodell for aksjeinntekter for flatskattmodellen.

En fordel med flatskattmodellen er dens enkelthet. Den er åpenbart gjennomførbar. Den gir også skattyteren mulighet til å kontrollere at grunnlaget for ligningsmyndighetenes beskatning av skattyternes aksjeinntekter er korrekt. Sett fra ligningsmyndighetenes side er flatskattmodellen enkel og relativt lite ressurskrevende å administrere.

Dersom skattesatsen i en flatskattmodell blir satt til 14%, vil de fleste skattytere ikke utelukke at skattesatsen på sikt kan bli økt. Det vil følgelig ikke lenger være like interessant å «gamble» på at skattesatsen på sikt kan bli redusert, siden det tvert imot er mulig at den kan bli økt. Følgelig vil en del av de omgåelsesmulighetene som følger av aksjonærmodellen, som eksempelvis bruk av aksjeselskapet som «sparegris», bli mindre utbredt.

En åpenbar svakhet med en flatskattmodell med en skattesats på 14% er at insitamentet til å ta ut inntekt i form

av aksjeutbytte i stedet for i form av lønn vil bli større enn ved den foreslåtte aksjonærmodellen.

Jeg antar at flatskattmodellen grovt sett vil kunne gi samme skatteproveny som aksjonærmodellen fordi insentivet til å benytte aksjeselskapet som «sparegris» og til å ta ut midler fra selskapet på annen måte enn ved aksjeutbytte vil bli vesentlig redusert. En slik alternativ modell burde ha vært vurdert fordi den representerer en betydelig forenkling i forhold til den foreslåtte aksjonærmodellen.

AVSLUTNING

Jeg har i denne artikkelen foretatt en kritisk gjennomgang av den foreslåtte aksjonærmodellen. Hovedinnvendingen mot modellen er dens kompleksitet. Jeg har derfor skissert en alternativ beskatningsmodell der aksjeinntekter, som opptjenes av personlige skattytere, blir beskattet med en flat skattesats på 14%.

Jeg har gitt et skjønnhetsbasert anslag på provenyeffektene av den foreslåtte aksjonærmodellen. Fordi mange aksjeselskaper og aksjonærer har tilpasset seg innføring av skatt på aksjeutbytte, vil provenyeffekten av aksjonærmodellen bli vesentlig mindre enn de fleste forventer, i alle fall de første 5-10 årene. Jeg har anslått at aksjonærmodellen vil gi 1,5 - 3,0 milliarder kroner i økte årlige skatteinntekter for det offentlige, i hovedsak på grunn av økt beskatning av utbytteutbetalinger fra de såkalte «vaskeselskapene». Provenyanslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Når de praktiske problemene med aksjonærmodellen blir synlig for enhver, herunder også for ledelsen i Finansdepartementet, antar jeg at vi får en ny skattereform. Jeg vil derfor ikke bli overrasket om aksjonærmodellen «avgår med døden i relativt ung alder», og at en variant av flatskattmodellen, som jeg har skissert ovenfor, innføres i stedet.

Veiledning for bidragsytere

1. Økonomisk Forum trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format til Samfunnsøkonomenes Forening, ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene (se side 2). Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).



LARS-ERIK BORGE
Professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Eiendomsskatten: Statlig eller kommunal? Obligatorisk eller frivillig?*

Kommentaren tar utgangspunkt i at avvikling av fordelsbeskatningen av egen bolig, reduksjon av formuesskatten og økt globalisering gir et økonomisk grunnlag for en utvidet eiendomsskatt. Det argumenteres for at en utvidet eiendomsskatt fortsatt bør være en eksklusiv kommunal skatt som ikke deles med staten. Et slikt opplegg legger til rette for en bedre kommunefinansiering med reell beskatningsfrihet for alle kommuner, samtidig som det kan bidra til større nøytralitet i kapitalbeskatningen. En utvidet eiendomsskatt kan fortsatt være frivillig. Dersom det ikke legges opp til en vesentlig økning av eiendomsskatten i forhold til i dag, kan hensynet til nøytralitet i kapitalbeskatningen tilsa at eiendomsskatten gjøres obligatorisk.

BAKGRUNN

Beskatning av formue og bolig har hatt stor oppmerksomhet i Skatteutvalgets utredning om nytt skattesystem (NOU 2003: 9) og i den pågående politiske behandling (St.meld. nr. 29 2003-2004 og St.meld. nr. 1 2004-2005). Reformbehovet er for det første knyttet til at verdsettingen av skattegrunnlaget varierer betydelig mellom ulike formuesobjekter. Denne skattemessige forskjellsbehandling gjør det attraktivt å investere i objekter som verdsettes lavt, eksempelvis bolig og ikke-børsnoterte aksjer, og kan bidra til å redusere den samfunnsøkonomiske avkastningen på kapital. For det andre bidrar globalisering og tettere økonomisk integrasjon til at det er ønskelig å vri beskatningen fra objekter som er relativt mobile mellom land til

objekter som er relativt immobile, noe som i denne sammenheng betyr en vridning av beskatningen fra finanskapital til bolig.

Skatteutvalget tok utgangspunkt i et nøytralitetsprinsipp som innebærer at ulike former for kapital i større grad bør behandles likt, noe som vil måtte innebære vesentlige endringer i boligbeskatningen. I dagens system beskattes avkastningen på investering i bolig gjennom den såkalte fordelsskatten. Utformingen av fordelsskatten innebærer imidlertid at avkastningen på boliginvesteringer beskattes lavere enn avkastningen på andre investeringer. Det har sammenheng med at ligningsverdien av boliger ikke skal overstige 30 prosent av markedsverdien og at rentesatsen

* Takk til Kåre Johansen og Jørn Rattsø for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

som benyttes for å beregne avkastningen er relativt lav. At ligningsverdien av boliger er relativt lav bidrar også til at formuesskatten knyttet til bolig blir lavere enn for finanskapital.¹

For å oppnå større nøytralitet i beskatningen av avkastning på kapital foreslo Skatteutvalget å øke fordelsbeskatningen av egen bolig gjennom å øke rentesatsen for beregning av avkastningen og ved å øke ligningsverdiene for boliger som verdsettes under 30 prosent av markedsverdi.² Større nøytralitet i formuesbeskatningen skulle oppnås ved å gi verdsettingsrabatt på 70 prosent også for andre formueskomponenter enn bolig (herunder aksjer og bankinnskudd).³ Videre foreslo utvalget å redusere formuesskatten (og på sikt avvikle den), noe som ble sett i sammenheng med forslag om økt skatt på aksjeutbytte gjennom innføring av den såkalte aksjonærmodellen og at Norge har en relativt høy formuesskatt sammenliknet med andre OECD-land.

Den politiske behandlingen av Skatteutvalgets utredning innebærer at forslaget om å redusere formuesskatten følges opp. Det legges opp til en halvering i løpet av 2006 og 2007, men uten at det innføres en generell regel om verdsetting til 30 prosent av markedsverdi for alle formuesobjekter. Forslaget om økt fordelsbeskatning får ikke politisk oppslutning, og fordelsbeskatningen av egen bolig avvikles fra 2005.

Skatteutvalget tok høyde for at forslaget om økt fordelskatt ville møte politisk motsand, og foreslo subsidiært at det i stedet innføres en obligatorisk eiendomsskatt. Utvalget la til grunn at det fortsatt skal være kommunal beskatningsfrihet i eiendomsskatten (opp til en maksimumssats), men tok ikke stilling til om den obligatoriske delen av eiendomsskatten bør være kommunal eller statlig. Regjeringen Bondevik II har signalisert (St.meld. nr. 29 2003-2004) at den ikke vil følge opp forslaget om å erstatte fordelsskatten med en obligatorisk eiendomsskatt.

Utgangspunktet for denne kommentaren er at avvikling av fordelsskatten, reduksjon av formuesskatten og økt globalisering gir et økonomisk grunnlag for en utvidet eien-

domsskatt. Formålet med kommentaren er å gjøre kort rede for dagens eiendomsskatt og dens framtidige potensial, samt å diskutere hvorvidt eiendomsskatten bør være statlig eller kommunal og hvorvidt en kommunal eiendomsskatt bør være frivillig eller obligatorisk.

DAGENS KOMMUNALE EIENDOMSSKATT

Eiendomsskatten er i dag en eksklusiv og frivillig kommunal skatt.⁴ Dette i motsetning til de øvrige kommunale skatter (inntekts- og formuesskatt fra personer og naturressurskatt) som er obligatoriske og som deles med staten og/eller fylkeskommunen. Kommunene kan ilegge eiendomsskatt på bolig- og næringseiendommer i områder med bymessig bebyggelse, og på såkalte verker og bruk (eksempelvis kraftvirksomhet) i områder uten bymessig bebyggelse.⁵ Det kan ilegges eiendomsskatt på verker og bruk uten at det samtidig skrives ut eiendomsskatt i de deler av kommunen som har bymessig bebyggelse. Skattesatsen kan variere mellom 2 og 7 promille i de kommuner som benytter eiendomsskatt, og for boligeiendommer kan kommunene velge å innføre bunnfradrag. Eiendomsskattetakstene fastsettes av kommunene selv. For boliger utgjør eiendomsskattetakstene i gjennomsnitt vel 30 prosent av markedsverdi, men det er betydelig variasjon kommunene imellom.

En oppdatert oversikt over bruken av eiendomsskatt i norske kommuner finnes i Sauar (2003) hvor det framgår at i alt 230 kommuner benyttet eiendomsskatt i 2001. I om lag 120 av disse er det kun verker og bruk som er ilagt eiendomsskatt, mens de resterende også beskatter bolig- og næringseiendommer i områder med bymessig bebyggelse. Det er betydelig variasjon i utnyttelsen av eiendomsskatt mellom kommuner. Hele det tillatte intervallet på 2-7 promille utnyttes, og mange kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt velger å ikke gjøre det. Det er for eksempel ingen kommuner i Akershus og Vestfold som skriver ut eiendomsskatt.⁶

Dagens eiendomsskatt har bare begrenset betydning for kommunefinansieringen. I 2003 var kommunenes inntekter fra eiendomsskatt 3,2 milliarder kroner, noe som bare er 4

1 Dette gjelder også i forhold til ikke-børsnoterte aksjer og aksjer på Oslo Børs' SMB-liste som verdsettes til 65 prosent av markedsverdi i formuesbeskatningen.

2 Samtidig ble det foreslått å øke bunnfradraget for å ivareta fordelingshensyn.

3 Forslaget innebar en tilsvarende avkorting av gjeld i beregningen av netto formue.

4 Med eksklusiv menes en skatt som ikke deles med andre forvaltningsnivåer.

5 Eiendomsskatteloven gir ingen presis definisjon av begrepet bymessig bebyggelse og avgrensingen har vært gjenstand for en rekke rettsaker.

6 Det vises til Borge og Rattsø (2004) for en økonometrisk analyse av kommunenes utnyttelse av eiendomsskatten.

prosent av kommunenes skatteinntekter eller 0,25 av Fastlands-BNP. I land som Storbritannia og USA utgjør eiendomsskatten om lag 3 prosent av BNP, og dette nivået kan betraktes som et grovt anslag på eiendomsskattens potensial i Norge når fordelbeskatningen avvikles og formuesskatten reduseres (og kanskje etter hvert avvikles). Eiendomsskatten ville da kunne utgjort nærmere 40 milliarder kroner i 2003 eller halvparten av kommunenes skatteinntekter.

En eiendomsskatt av en slik størrelsesorden forutsetter vesentlige endringer i eiendomsskatteloven. Eiendomsskatten må gjøres generell i den forstand at den som hovedregel omfatter all eiendom, og ikke som i dag begrenses til verker og bruk og områder med bymessig bebyggelse. En slik generell eiendomsskatt vil innebære reell beskatningsfrihet for alle kommuner. Videre må eiendomsskattetakstene legges opp mot markedsverdi, og det kan være nødvendig å øke maksimalskattesatsen fra dagens nivå på 7 promille. Åtte år etter at Eiendomsskatteutvalget (NOU 1996: 1) utredet en generell eiendomsskatt, har Regjeringen Bondevik II (St.meld. nr 29 2003-2004) signalisert at den vil vurdere å fjerne avgrensingen av eiendomsskatten til bymessige strøk og til verk og bruk. Det legges imidlertid ikke opp til noen vesentlig økning av eiendomsskatten ut fra dagens nivå.

STATLIG ELLER KOMMUNAL EIENDOMSSKATT?

I teori for optimal beskatning fokuseres det på hvordan skattesystemet påvirker atferden i husholdninger og bedrifter, og siktemålet er å utforme skattesystemet slik at det i minst mulig grad "forstyrrer" tilpasningen i privat sektor og ivaretar fordelingshensyn. Skatteutvalgets forslag om en utvidet eiendomsskatt for å oppnå større nøytralitet i kapitalbeskatningen er en anvendelse av slik teori. Tilnærmingen gir imidlertid ingen retningslinjer for å vurdere hvorvidt eiendomsskatten bør være statlig eller kommunal. En eiendomsskatt med en nasjonal skattesats vil påvirke tilpasningen i privat sektor på samme måte, uavhengig av om skatteinntektene tilfaller staten eller kommunene. Fiskal føderalisme og public choice gir et bedre grunnlag for å vurdere problemstillingen.⁷

Fiskal føderalisme

Innen fiskal føderalisme er det en betydelig litteratur om kriterier for gode kommunale skatter og mulige gevinster

ved kommunal beskatningsfrihet (se for eksempel Oates 1996). Gode kommunale skatter er karakterisert ved at de betales av de som har glede av kommunale tjenester (nyttebeskatningsprinsippet), at de er lite mobile mellom kommuner (unngå skattekonkurranse), at de er jevnt fordelt mellom kommuner (unngå store forskjeller i tjenestetilbud) og at de er lite konjunkturavhengige (stabilt tjenestetilbud over tid). Kommunal beskatningsfrihet antas å gi grunnlag for desentraliseringsgevinster ved at skatteinntektene og dermed standarden på det kommunale tjenestetilbudet kan tilpasses lokale preferanser og lokale kostnadsforhold.

Eiendomsskatten kjennetegnes ved at den skårer relativt godt på disse kriteriene. For det første betales eiendomsskatten i hovedsak av boligeiere og næringsliv lokalisert i kommunen, og gir derfor en god kobling mellom skattebetaling og bruk av tjenester. For det andre er eiendomsskattegrunnlaget lite mobilt fordi grunnen er immobil og eksisterende bygninger i liten grad kan relokaliseres. For det tredje vil eiendomsskatten gi kommunen stabile og forutsigbare skatteinntekter. Det har sammenheng med at bygningsmassen endres relativt lite fra år til år og at takseringsreglene er utformet slik at kortsiktige svingninger i markedsverdiene ikke påvirker eiendomsskattetakstene. For det fjerde vil forslaget om en generell eiendomsskatt som omfatter alle eiendommer bidra til en jevnere fordeling av skattegrunnlaget mellom kommuner. Endelig vil eiendomsskatten være godt egnet for kommunal beskatningsfrihet fordi den tilfredsstillende kriteriene for gode kommunale skatter.

De argumentene som er anført over tilsier at kommunene bør ha eiendomsskatt med beskatningsfrihet, men er ikke til hinder for at en eventuell obligatorisk eiendomsskatt kan tilfalle staten. Innenfor fiskal føderalisme er det sterkeste argumentet for at eiendomsskatten bør være en eksklusiv kommunal skatt knytter til såkalte vertikale fiskale eksternaliteter (Johnson 1988, Boadway og Keen 1996). Poenget er at økt skattesats på ett forvaltningsnivå vil redusere skattegrunnlaget for de andre forvaltningsnivåene, slik at ukoordinerte skattebeslutninger på flere forvaltningsnivå alt i alt kan gi et for høyt skattnivå. Hensynet til å begrense vertikale fiskale eksternaliteter tilsier at eiendomsskatten fortsatt bør være en eksklusiv kommunal skatt, og at en eventuell obligatorisk eiendomsskatt bør tilfalle kommunene.

⁷ Her defineres fiskal føderalisme som offentlig økonomi med flere forvaltningsnivå hvor det ikke er styringsproblemer på det enkelte forvaltningsnivå, mens public choice omhandler styringsproblemer.

Public choice

Teori for optimal beskatning har i hovedsak fokusert på hvordan skattesystemet påvirker atferden i privat sektor, mens mulige effekter på atferden i offentlig sektor i stor grad er ignorert. Atferden i offentlig sektor er typisk beskrevet ved en velmenende samfunnsplanlegger som maksimerer en velferdsfunksjon. Med en slik optimistisk beskrivelse av offentlige beslutninger, som innebærer fravær av styringsproblemer, vil ikke endringer i offentlig atferd som følge av endringer i skattesystemet gi noe effektivitetstap.

Hvis det derimot er styringsproblemer i offentlig sektor, vil det være relevant å utvide perspektivet i forhold til tradisjonell teori for optimal beskatning. Vurderinger av endringer og reformer i skattesystemet bør da ta hensyn til virkninger på ressursbruken i både privat og offentlig sektor. Tidlige bidrag i denne tradisjonen er Brennan og Buchanan (1977, 1980) som tok utgangspunkt i at offentlige beslutninger reflekterer interessene til offentlig ansatte, og at disse ønsker å maksimere skatteinntektene. Dette omtales ofte som Leviathan-hypotesen. En umiddelbar implikasjon av dette synet på offentlig sektor er det er ønskelig med elastiske skattegrunnlag for å begrense skatteinivået.⁸ Anbefalingen fra tradisjonell teori er motsatt; det er ønskelig med uelastiske skattegrunnlag for å begrense effektivitetstapet i privat sektor. I en samlet vurdering av skattesystemet må de to hensyn veies opp mot hverandre.

Glaeser (1996) og Hoxby (1999) argumenter for at eiendomsskatten kan bidra til å disiplinere kommunale Leviathaner. Poenget er at eiendomsskatten gir incentiver til mer effektiv kommunal tjenesteproduksjon: Mer effektiv tjenesteproduksjon vil i første omgang bety bedre tjenester for innbyggerne, noe som i neste omgang gjør kommunen mer attraktiv som bosted. Det oppstår press i det lokale boligmarkedet på grunn av økt innflytting og redusert utflytting, slik at bedre tjenester kapitaliseres inn i boligprisene. Økte boligpriser vil (over tid) øke kommunens inntekter fra eiendomsskatt, noe som er i de kommunale Leviathaners interesse. Kapitalisering står sentralt også i Fischel (2001), men effekten går her via såkalte «homevoters». Dette er velgere som er opptatt av å beskytte sine eiendomsverdier, og som følgelig har sterk interes-

se av å velge politikere som kan påse at kommunen drives effektivt.

Fordi den norske eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt, representerer norske kommuner en unik mulighet til å undersøke om eiendomsskatt faktisk bidrar mer effektiv kommunal tjenesteproduksjon. Det foreligger to slike analyser. Borge og Rattsø (2004) analyserer den kommunale avløpssektoren og finner at kommuner med eiendomsskatt har 20 prosent lavere enhetskostnader enn kommuner uten eiendomsskatt.⁹ Denne forskjellen reflekter i noen grad at bakenforliggende faktorer som kommunestørrelse og bosettingsmønster både har betydning for kostnadsnivået og for valget av eiendomsskatt. Når det kontrolleres for andre forhold som kan påvirke kostnadsnivået, reduseres forskjellen til 10 prosent, men den er fortsatt statistisk signifikant. Fiva og Rønning (2004) utfører en tilsvarende analyse av elevprestasjoner i grunnskolen. De finner at elevene i kommuner med eiendomsskatt oppnår signifikant bedre eksamensresultater i 10. klasse enn elever i kommuner uten eiendomsskatt når det kontrolleres for andre variable (utdanningsnivå i befolkningen, minoritetselever, ressursinnsats i grunnskolen, etc) som påvirker elevprestasjonene. Empirien gir altså en viss støtte til hypotesen om at eiendomsskatt bidrar til mer effektiv kommunal tjenesteproduksjon.

Diskusjonen av public choice perspektiver har så langt fokusert på betydningen av eiendomsskatt for kostnadseffektivitet, men det kan også argumenteres for at eiendomsskatt kan bidra til et riktigere skatteinivå. Ett argument som ofte framføres mot større kommunal beskatningsfrihet i Norge er at slik frihet vil føre til høyere skatteinivå. Det anføres gjerne at kommunene allerede i dag har frihet til å redusere inntektsskatten for personer. Men fordi ingen kommuner utnytter friheten til å redusere inntektsskatten, må større frihet bety frihet til å sette skattesatsen opp. Det er ikke opplagt at høyere skatteinivå som følge av større lokal beskatningsfrihet er uheldig. Et høyere skatteinivå vil være positivt i den grad det reflekterer bedre tilpasning til lokale preferanser og kostnadsforhold, men negativt i den grad det reflekterer styringsproblemer på kommunalt nivå som bidrar til et høyere skatteinivå enn det velgerne ønsker.

⁸ Gordon og Wilson (1999) presenterer en systematisk analyse av hvilke implikasjoner Leviathan-hypotesen kan ha for utformingen av skattesystemet.

⁹ Kommuner med eiendomsskatt er definert som kommuner som skriver ut eiendomsskatt på bolig- og næringseiendommer i områder med bymessig bebyggelse. Kommuner som kun skriver ut eiendomsskatt på verker og bruk behandles på samme måte som kommuner uten eiendomsskatt fordi kapitaliseringsmekanismen antas å være lite relevant for verker og bruk.

I denne sammenheng er det et poeng at kommunal beskatningsfrihet i eiendomsskatten kan bidra til bedre velgerkontroll enn frihet i inntektsskatten for personer. Det har sammenheng med eiendomsskatten i større grad er synlig for skattyterne fordi den betales på egen giro, og ikke betales sammen flere andre skatter ved trekk i lønn. Det hjelper også at eiendomsskatt og annen boligskatt er upopulære blant velgerne.

De public choice argumentene som er anført over tilsier også at eiendomsskatten bør være en eksklusiv kommunal skatt. Det kommer klarest fram i analysene til Glaeser og Hoxby hvor de kommunale Leviathanene disiplineres fordi eiendomsskatten tilfaller kommunen, og disiplineringseffekten vil være sterkere jo høyere den kommunale eiendomsskattesatsen er. Det vil også være lettere for velgerne å holde kommunepolitikere ansvarlig for skattenivået dersom eiendomsskatten ikke deles med staten.

OBLIGATORISK ELLER FRIVILLIG EIENDOMSSKATT

Skatteutvalgets forslag om en obligatorisk eiendomsskatt må forstås på bakgrunn av at utvalget betrakter økt eiendomsskatt som et alternativ til økt fordelsbeskatning for å oppnå større nøytralitet i kapitalbeskatningen. Dersom eiendomsskatten gjøres obligatorisk samtidig som avgrensingen til bymessige strøk fjernes, vil alle boligeiere måtte betale eiendomsskatt.

Betydningen av om eiendomsskatten er obligatorisk eller frivillig vil avhenge av dens framtidige størrelse. La oss først tenke oss at det legges opp til at eiendomsskatten skal bli en betydelig finansieringskilde for kommunene langs de linjer som ble antydnet i del 2 (3 prosent av Fastlands-BNP eller 40 prosent av kommunenes skatteinntekter). Et slikt opplegg må kombineres med at andre kommunale skatter (først og fremst inntektsskatt fra personer) og/eller statlige overføringer reduseres. Trolig vil de fleste kommuner som ikke har eiendomsskatt respondere på et slikt inntektsbortfall med å innføre eiendomsskatt, og kommuner som allerede har eiendomsskatt vil øke den. Eiendomsskatt vil altså bli innført i de fleste kommuner selv om den ikke gjøres obligatorisk.

I et framtidssbilde hvor det ikke legges opp til en vesentlig økning av eiendomsskatten i forhold til i dag, vil det ha større betydning om eiendomsskatten er obligatorisk eller frivillig. En frivillig eiendomsskatt vil trolig innebære at

mange kommuner fortsatt velger å ikke innføre eiendomsskatt, og en obligatorisk eiendomsskatt vil da kunne være et bidrag til større nøytralitet i kapitalbeskatningen.

AVSLUTTENDE MERKNADER

De pågående reformer av skattesystemet innebærer at fordelsbeskatningen av egen bolig avvikles og at formuesskatten reduseres. Sammen med økt globalisering gir dette et økonomisk grunnlag for en utvidet eiendomsskatt. I denne kommentaren er det argumentert for at en utvidet eiendomsskatt fortsatt bør være en eksklusiv kommunal skatt som ikke deles med staten. Ved at eiendomsskatten er en eksklusiv skatt for kommunene legges det til rette for bedre skattebeslutninger ved at vertikale fiskale eksternaliteter begrenses og til økt effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon ved at økte eiendomsskatteinntekter knyttet til kapitalisering av bedre tjenestetilbud beholdes lokalt.

En utvidet eiendomsskatt innebærer at andre kommunale inntekter må reduseres betydelig, slik at de fleste kommuner vil velge å innføre eiendomsskatt selv om den ikke gjøres obligatorisk. Dette vil bidra til større nøytralitet i kapitalbeskatningen når fordelsskatten avvikles. Dersom det ikke legges opp til en vesentlig økning av eiendomsskatten i forhold til i dag, kan hensynet til nøytralitet i kapitalbeskatningen tilsi at eiendomsskatten gjøres obligatorisk.

Avviklingen av fordelsskatten har sammenheng med sterk politisk motstand mot å beskatte bolig. Det er ikke usannsynlig at denne politiske motstanden også vil blokkere en utvikling i retning av en utvidet eiendomsskatt. I så fall gir man slipp på økonomiske gevinster knyttet til bedre kommunefinansiering og større nøytralitet i kapitalbeskatningen som kan øke den samfunnsøkonomiske avkastningen på kapital.

REFERANSER:

Boadway, R. og M. Keen (1996): «Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers», *International Tax and Public Finance* 3, 137-155.

Borge, L.-E. og J. Rattsø (2004): «Income distribution and tax structure: Empirical test of the Meltzer-Richard hypothesis», *European Economic Review* 48, 805-826.

Borge, L.-E. og J. Rattsø (2004): «Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway», manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

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

Brennan, G. og J. Buchanan (1980): *The power to tax*, Cambridge University Press.

Fiva, J. og M. Rønning (2004): «Property taxation as determinant of school district efficiency», manuscript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Fischel, W. (2001): «Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax», *National Tax Journal* 54, 157-174.

Glaeser, E. (1996): «The incentive effects of property taxes on local government», *Public Choice* 89, 93-111.

Gordon, R.H. og J.D. Wilson (1999): «Tax structure and government behavior: Implications for tax policy», Working Paper 7244, National Bureau of Economic Research.

Hoxby, C. (1999): «The productivity of schools and other local public goods producers», *Journal of Public Economics* 74, 1-30.

Johnson, W.R. (1988): «Income redistribution in a federal system», *American Economic Review* 78, 570-573.

Oates, W.E. (1996): «Taxation in a federal system: The tax assignment problem», *Public Economics Review*, June, 35-60.

NOU 1996: 20 Ny lov om eiendomsskatt, Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2003: 9 Skatteutvalget: Forslag til endringer i skattesystemet, Statens forvaltningstjeneste.

Sauar, A. (2003): Praktisering av eiendomsskatt i kommunene, manuskript, TK-senteret.

St.meld. nr. 29 (2003-2004) Om skatterreform, Finansdepartementet.

St.meld. nr. 1 (2004-2005) Nasjonalbudsjettet 2005, Finansdepartementet.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

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

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

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

Skriftlig søknad sendes til

Leif Høegh & Co

Postboks 2596 Solli, 0203 Oslo – Telefon 22 86 97 00

ARILD HERVIK
Professor ved Høgskolen i Molde

JØRN RATTSSØ
Professor ved institutt for samfunnsøkonomi, NTNU



Vil vi ha landsdelsregioner?

NOU 2004:19 livskraftige distrikter og regioner

Alle vet at det er alvor når en kommisjon settes i sving. Det er et regjeringsoppnevnt utvalg med ekstra betydning. Partiene har satt inn sine representanter og man skal utforme nasjonal politikk. I så måte er distriktskommisjonens utredning et interessant dokument. Men det representerer neppe noe nasjonalt kompromiss. Fokuset rettes mot forvaltningsorganisering, og rapporten bygger opp til omfattende endring i det norske styringssystemet med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til nye landsdelsregioner med folkevalgt ledelse. Når oppgavene til landsdelsregionene avklares i konklusjonskapitlet faller imidlertid begrunnelsen for de nye sterke regioner bort. Det blir «opp som en løve, ned som en skinnfell». Skikkelig gjennomgang av distriktpolitiske virkemidler blir borte i skyggen av det store regionprosjektet. Og lite står igjen etter kommisjonens arbeid.

UNDERLIG VIRKELIGHETSFORSTÅELSE

Distriktskommisjonen tilbyr ikke noen egen virkelighetsforståelse, men har et innledende kapittel om «holdninger til distrikts- og regionalpolitikken». Det er 5 underlige sider. Det handler om at «mange gir uttrykk for», «flere fremholder at», «i distriktene opplever folk», «det reageres på» osv. Tre tema behandles slik: at det er økende sprik mellom mål og virkelighet, at verdiskapingspotensialet ikke utløses, og at sektorpolitikken overskygger den regionale helhet. Vi stiller oss tvilende til mange av påstandene, spesielt bekymringen for at «visse ressurser forvaltes som nasjonal eiendom» og at «sektorpolitikken er i utgangspunktet utformet ut fra andre hensyn enn distrikts- og regionalpolitikken». Forvaltning av ressurser som lokal eiendom kan fryse fast strukturer og gi betydelig økonomisk tap. Sektorpolitikk, som innen helse eller

forskning, bør primært ivareta sektorhensyn, befolkningens helse og forskningens kunnskapsproduksjon, og deretter eventuelt tilpasses distriktpolitiske mål. Det kan bli kostbart for landet å snu om på dette prinsippet. Kommisjonen legger generelt liten vekt på hensynet til effektiv ressursbruk og sektorpolitiske mål.

Kommisjonen bygger på Effektutvalget (NOU 2004:2) som faglig grunnlag for bedømmingen av distriktpolitikken. Vi finner dessverre lite spor av det faglige i utredningen. Kapittel 4 er en gjennomgang av aktuelle spørsmål rundt verdiskapingen, særlig om innovasjon, ressursbaserte næringer, infrastruktur og kommuner. Kommisjonen må berømmes for å gå løs på store spørsmål, og her er mye spennende å lese, men først og fremst på slagordnivå. Også her er det andres meninger som refereres. Et par sita-

ter illustrerer presisjonsnivået: «Mange mener at jordbruket er blitt en gjennomregulert næring» (s. 42). Om kommunikasjoner (s. 60): «På den ene siden finnes de som argumenterer for en langt sterkere satsing på denne typen infrastruktur...På den andre siden finnes de som mener at Norge allerede har en godt utbygd infrastruktur og at det er begrenset hvor mye mer det vil være lønnsomt å bygge ut dersom samfunnsøkonomiske kriterier skal legges til grunn.» Det bør vel være oppgaven til et regjeringsoppnevnt utvalg å søke å avklare slike spørsmål, som sammenhengen mellom infrastruktur og nærings- og befolkningsutvikling.

Kommisjonen siterer hyppig Effektutvalget, men bare når det passer. Den mest problematiske forskjell i forståelse gjelder infrastruktur (s. 61): «Det er i de senere år utviklet et analyseverktøy for såkalte nytte-kostnadsanalyser, som først og fremst er egnet til å rangere prosjekter...Det finnes også mange som er svært skeptiske til bruk av nytte-kostnadsanalyser i prioriteringen av infrastrukturprosjekt. Ifølge disse vektlegger de fleste nytte-kostnadsanalyser i for liten grad de endringer i næringslivets verdiskapingspotensiale som må antas å følge av en investering...For eksempel er det slik at det ved veitutbedringer ikke tas tilstrekkelig hensyn til forskjellen i verdi av tid mellom en matpakkekjører og et vogntog med fisk som skal fra distriktene til markedene i Europa.» Slike forsøk på å lage en slags motmelding mot det beslutningsgrunnlaget som inngår i alle infrastrukturprosjekter i Norge blir useriøst. Kommisjonen snubler videre i avsnittet om transport (s. 61): «Mens luftfart og sjøtransport i hovedsak betales direkte av brukerne, finansieres veier og jernbane i større grad gjennom skatter og avgifter.» Effektutvalget viser at tilskuddene til ulike transportformer i distriktene er betydelige både til kortbanenettet, ferjer og hurtigruta. Og det er rimelig å betrakte bensinavgift og bomfinansiering som brukerbetaling. Det hjelper lite at kommisjonen skylder på andres meninger (s. 61): «Noen mener at det ut fra både et fordelingspolitisk synspunkt og målet om en balansert geografisk utvikling er vanskelig å forstå at driften av blant annet flyplasser og havner skal være fullt ut brukerbetalt, mens jernbanen er tungt subsidiert.»

Utredningen er gjennomgående preget av en naiv tro på at man skal kunne styre næringsutviklingen regionalt ved selektive virkemidler. Man erstatter drøftingen av styringsproblemer med inngrep i markeder med visjonen om å utvikle dynamiske innovative regioner. Diskusjon av

selektive virkemidlers effektivitet og insentivproblemer er fraværende i den entusiastiske omtale av koordinert og innovasjonsrettet virkemiddelbruk. Kun et lite avsnitt hentet fra Handlingsromutvalget (NOU 2004:15) trekker kort fram insentivproblemer (avsnitt 4.9.2 i omtalen av den «smale» distriktspolitikken). Styringsproblemer er dessverre store når man skal lete etter effektive klynger, stimulere til klyngedannelser eller utvikle innovasjonssystem. Den faglige plattformen i utredningen er ganske umoden for virkemiddelutforming. Den foreslåtte strategi for «innovative regionale motorer» med stor vekt på samarbeidsarenaer kan lett ende opp som møteplasser for politikere, offentlige ansatte og næringslivsledere som har forlatt markedskampen.

Beslutningsproblemet i virkemiddelapparatet synliggjøres i diskusjonen om desentralisering av ansvaret for distriktrettet virkemiddelbruk (s. 74): «... er innretningen av midlene endret slik at innovasjon og de tidlige fasene i bedrifters utvikling har fått økt prioritet. Det samme gjelder støtte til mer tilretteleggende tiltak som intenderer å styrke miljø og relasjoner rundt bedriftene. Omstilling og investeringer i etablerte bedrifter gis i mindre grad støtte». I avsnittet som følger viser man til Effektutvalget som tar til orde for å innføre en slags automatisk virkende ordning for investeringstilskudd når differensiert arbeidsgiveravgift trappes ned. En slik ordning kan ha større treffsikkerhet enn en rekke andre virkemidler som vil dukke opp som kompenserende tiltak. Alternative kompenserende selektive ordninger vil lett domineres av den styringsiver som kan leses av etterfølgende avsnitt (s. 74). «Det har lenge vært et mål å få en regional samordning av virkemidler og virkemiddelaktører. Dette kan gjøre det lettere å dyrke frem regionale «motorer» innenfor næringsutvikling, innovasjon og verdiskaping, i form av innovasjons- og næringsklynger eller hjørnesteins- og eksportbedrifter. Slike «motorer» vil kunne dra med seg lokalt og regionalt næringsliv i forhold til både nasjonale og internasjonale markeder.» Den omfattende litteraturen om selektive virkemidler har lært oss om problemene med å plukke vinnerne i turbulente markeder. Det vil spesielt gjelde på regionalt nivå med begrenset informasjon om teknologiutvikling og markedsutvikling.

Kommisjonen kritiserer SkatteFUNN fordi ordningen ikke treffer innovasjonsprosessene i distriktene og omfavner investeringstilskuddet som selektivt virkemiddel til å styrke omstillings- og innovasjonstakten. Det virker lite rime-

lig å betrakte investeringstilskuddet som konkurrerende virkemiddel til SkatteFUNN. I avsnitt 4.10 om behov for økt kapitaltilgang til distriktene drøftes ulike former for markedsimperfeksjoner. Flere punkter er her relevante, men man styrer unna ett hovedproblem ved denne typen risikomarkeder (s. 77): «Mangel på risikokapital i tidlig fase blir normalt sett på som en hindring for etablering... Innovasjonsprosjekter har ofte høyere risiko enn investeringer med lavere nyskappingsinnhold». Dernest følger en drøfting av problemene med å etablere såkornfond i distriktene. Diskusjonen tar ikke opp hvor vanskelig det er å finne private aktører å dele risiko med, samt spillet fra disse aktørene for å få det offentlige til å bære mer risiko. Utøvelsen av denne typen virkemiddel krever tung kompetanse og markedsinnsikt. Det må erkjennes at det er et problem ved desentralisering at det lett blir for få gode prosjekter som gir bredde nok til en portefølje hvor de gode skal kompensere for alle dem man taper på. Et offentlig utvalg ledet av professor Agnar Sandmo¹ har nylig vurdert kapitalmangelen og finner ikke at det er et generelt problem.

Ved framleggelsen av distriktskommisjonen ble det uttrykt bekymring for de store utviklingstrekk og strukturendringer og vist til at de følger av «en politikk som forsterker strukturendringene»². Det ville vært interessant å få belagt denne påstanden. Sett fra utlandet har Norge åpenbart hatt suksess med å konservere bosettingsmønsteret. Hvis man skal identifisere sentraliserende krefter i «den store politikken» vil man kanskje også lære noe om de bakenforliggende politiske konfliktlinjer. Mange partier med stor retorisk vekt på distriktspolitikk har samtidig vært pådrivere for oljepengebruk og press i økonomien som forsterker sentraliseringen. Dette bør være et tankekors for kommisjonens politiske medlemmer.

I en slik utredning forventer man at virkelighetsbeskrivelse, analyse av drivkrefter og evaluering av politikken samles til en bedømming av reformbehovet. Det får vi ikke. Utredningen går raskt over til forvaltningsorganisering som løsning, og dette utgjør hoveddelen av de siste kapitlene 5-7. Her boltrer man seg i modeller og meninger. Hvis man vil ha en seriøs vurdering av forvaltningsmodeller og alternativer bør man gå tilbake til oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22), for distriktskommisjonen opererer fortsatt på slagordplanet.

FORVALTNING SOM LØSNING

Når vi nærmer oss konklusjonene, legger distriktskommisjonen vekt på at den brede distrikts- og regionalpolitikken er viktigere enn den smale, at distrikts- og regionalpolitiske hensyn er blitt mindre sentrale i sektorpolitikken, og at handlingsrommet er større enn det man politisk er villig til å ta i bruk. I begrunnelsen av hovedlinjene lener kommisjonen seg på Effektutvalget, bl.a. (s. 110): «En av Effektutvalgets hovedkonklusjoner er at den samlede regionalpolitiske effekten av de ulike sektorpolitikkenes kan økes betydelig dersom de ulike sektorpolitikkenes blir sett i sammenheng, med sikte på å fremme utvikling i den enkelte region. Det må utvikles en helhetlig og regional differensiert politikk, som ikke bare tar utgangspunkt i den enkelte regions forutsetninger, men som også tar sikte på å utnytte og videreutvikle regionens fortrinn.» Ser man nærmere etter i Effektutvalget, som skulle gi det faglige grunnlaget, så finnes det ikke her noen faglige analyser som underbygger region som nivået for effektiv regional- og distriktspolitikk. Kommisjonens sterke fokus på regionnivået er ikke fundert på faglig litteratur, men må betraktes som et politisk prosjekt. Den vanlige tilnærming til spørsmålet om forvaltningsorganisering er å starte med de samfunnsoppgaver som skal løses. Det er problematisk å ha som politisk prosjekt å etablere landsdelsregioner for deretter å samle sammen oppgaver til dette nivået.

Hovedlinjen i distriktskommisjonens utredning er desentralisering av makt. «En samlet kommisjon vil fremholde desentralisering av makt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå som en hovedstrategi» (s. 110). Grunnlaget for dette hovedvalg er ønsket om mer folkestyre, men analysen er grunn. Det henvises til Maktutredningen som påpeker at folkestyret er i ferd med å forvitte. Men Maktutredningen har ikke levert noen overbevisende argumentasjon for desentralisering. Og her vil man gjerne ha i pose og sekk: «En desentralisering av makt og myndighet innebærer ikke at staten skal fraskrive seg ansvar». De fleste vil se opprettelse av landsdelsregioner med folkevalgt ledelse som en klar svekkelse av nasjonalstaten. Det gjenstår å vise at det vil styrke folkestyret. Det er heller ikke klart at det vil styrke landets økonomiske utvikling. Og det er en underlig desentralisering av makt hvis staten skal beholde ansvaret.

¹ Kapitaltilgang og økonomisk utvikling. Rapport fra ekspertgruppe. Finansdepartementet

² Overheads ved framleggelsen: <http://odin.dep.no/filarkiv/223569/JPB-presentasjon.ppt#1>

Men motet svikter i gjennomføringen. Når de erfarne politikere i kommisjonen skal vurdere oppgave for oppgave overtar en realistisk bedømmelse av styringsalternativene. Vi berømmer gjerne kommisjonen for å vise edruelighet når ambisjonene om regioner skal fylles med oppgaver. Men samtidig faller da begrunnelsen for sterke landsdelsregioner bort. Forslagene fra distriktskommisjonens flertall om oppgavene til regionnivået avviker betydelig fra det som nylig er lagt fram av Kommunenes Sentralforbund.³ Det er av interesse å sammenligne oppgavefordelingen i de to forslag om landsdelsregioner.

Utdanning og forskning: Kommisjonens flertall foreslår at det regionale nivå bør «forvalte tilstrekkelig midler til at høyskoler og universiteter motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier» (s. 113), men ingen overtakelse av disse institusjoner. De fleste fylkeskommuner disponerer slike midler i dag slik at faglige ressurser i større grad bidrar til å løse regionale kompetansebehov. KS-rapporten foreslår å regionalisere forsknings- og universitetspolitikken til 7 regioner. Argumentasjonen er at man da vil utvikle en mer effektiv innovasjonspolitik. Hver region skal ha sitt eget universitet slik at vi får 8 universiteter (2 på Vestlandet), antagelig av særlig interesse for høyskolen på Lillehammer.

Forskning og undervisning på høyt nivå må nødvendigvis være sterkt internasjonalt rettet. Grunnforskning krever at man vender seg til et internasjonalt forskersamfunn fordi det er en forsvinnende liten del av grunnleggende forskning som skapes i Norge. Det er vanskelig å se faglige argumenter for at høyskoler og universiteter blir bedre under et regionalt styringsnivå.

Det kan fort bli en ulempe for høyskoler og universiteter i distriktene med for sterke regionale insentivmidler til å vende seg lokalt. Det kan gå på bekostning av deltagelse i den internasjonale forskningsverden. Flertallet i distriktskommisjonen synes å ha erkjent denne svakhet, og gir regionene liten rolle overfor universiteter og høyskoler.

Det er også lett å finne motforestillinger mot KS's forslag om å bygge opp et nytt regionalt forskningsbyråkrati for forvaltning av grunnforskningsmidler. Svake forskningsmiljø kan nok ønske seg det regionale nivået for å få øre-

merkede forskningsmidler. Regioner kan lett bli orientert mot tiltak for å redde svake miljøer, mens grunnforskningen i sitt vesen er å utvikle de sterkeste miljøer. Distriktskommisjonen begrenser seg til «langt større regional innflytelse over Forskningsrådets strategier og satsinger» (s. 113), slik at disse medvirker til bygging av regionale spesialiseringsstrategier. I tillegg mener kommisjonen at det regionale forvaltningsnivået bør ha bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene. Vi er overrasket over at man ikke har tatt opp det regionale nivåets rolle overfor forskningsinstituttene. De fleste universiteter og høyskoler har denne typen institusjoner hvor man bygger egne resultatenheter for å kunne ivareta den tredje rollen som er å drive formidling og anvendt prosjektarbeid, gjerne også mot regionale problemområder. Det regionale nivået kunne ha en rolle å spille for å få prioritert regionale oppgaver inn i instituttens programmer og være pådriver for at man får høstet av den kunnskapen høyskolene og universitetene utvikler. Det er mer problematisk å overføre bestilleransvaret for flere forskningsprogram fra Forskningsrådet. Evalueringer av slike program viser at man får frem få kommersielle vinnere og det krever sterke fagmiljøer for å utforme og styre slike brukerstyrte program. Denne kompetansen bør for Norges del bygges opp på ett sted for å få et stort nok miljø på å styre svært kompetansekrevene selektive forskningsprogram med store insentivproblem.

Infrastruktur og samferdsel: Distriktskommisjonens flertall vil at det regionale politiske nivået skal ha ansvaret for riksveiene utenom stamveiene og ha «større ansvar for å samordne utbygging av transportmessig infrastruktur, samferdsel, kollektivtransport og arealbruk» (s. 113). Det er neppe ment at hele eller deler av Avinor, Jernbaneverket og Statens vegvesen skal underlegges det regionale politiske nivået. Vi er også usikre på om forslaget innebærer at regionene skal ha bestillerrolle og overta ansvaret for Nasjonal Transportplan. Man kan tolke flertallets forslag som en moderat utvidelse av ansvaret til dagens fylkeskommuner med frihet til å velge deler av riksvegutbyggingen ut fra gitte statlige rammer og med frihet til å starte opp bompengeprojekt hvis man har finansiell dekning. Det er også åpenbart et ønske om større innflytelse på de prioriteringer som finner sted gjennom Nasjonal Transportplan. Dette ambisjonsnivå kan knapt kalles noen

³ KOU 2004:1 *Sterke regioner - forslag til regioninndeling av Norge*, av Tor Selstad.

betydelig reform, men snarere en forskyvning av noen oppgaver til det regionale nivå.

KS-rapporten representerer et helt annet ambisjonsnivå: «Infrastruktur utgjør systemer som er overlokale, og deres utbygging bør ledes av regionale myndigheter». Det kan tilsi regionalt politisk ansvar for Avinor og flyplassene, regionalisering av Jernbaneverket, og ny regional oppdeling av Statens vegvesen. Det bryter også med dagens løpende planprosesser gjennom Nasjonal Transportplan, som involverer det lokale og regionale nivå sterkt, men hvor de overordnede prioriteringer finner sted i Stortinget. Overordnet samferdselsplanlegging bør være en nasjonal prioritering og vi har i dag operative regionale statlige organer som står for driften. Det er vanskelig å se at man oppnår bedre prioriteringer internt og på tvers av samferdselssektorer ved å dele dette opp i 7 nye regioner. Det vil uansett måtte være en nasjonal overordnet prioritering både for stamveier, stamflyplasser og jernbanen. Den regionale oppdelingen av de statlige utøvende institusjoner vil føre til betydelig mer komplisert planlegging og beslutningsprosess med høyst usikre koordineringsgevinster

Næringspolitikk: Distriktskommisjonen ønsker en desentralisering av ansvaret for SIVA tilsvarende som for Innovasjon Norge. I tillegg ønsker man at regionene skal ha ansvaret for midler som skal kompensere for avviklingen av differensiert arbeidsgiveravgift og for bygdeutviklingsmidlene, som kan forventes å øke fremover når den generelle landbruksstøtten trappes ned. Det kan være fornuftig å gi fylkeskommunene noe større ansvar, men det krever ikke større regioner.

KS-rapporten har også her større ambisjoner og opererer med dristige regnestykker. Bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift vil gi en provenygevinst på opptil 8,5 mrd kr, som man vil tilføre det nye regionnivået. Man glemmer at man allerede har disponert 7 mrd som innlemming i rammetilskuddsordningen til kommunene og videreført pengebruk knyttet til tiltakssone og støtte til næringsmiddelindustrien. Det gjenstår ca. 1,4 mrd kr til fordeling som fortsatt er et stort beløp og større enn dagens omfang på Innovasjon Norge. Dagens delegering av virkemidler med partnerskap i hvert fylke er til evaluering. Det er vanskelig å se at utøvelsen av dagens oppgaver har noe å vinne på større regionale enheter. Den «smale» næringspolitikken, som blant annet omfatter Innovasjon Norge, er allerede regionalisert med det fylkeskommunale nivå i bestillerrol-

len. Vi har ikke kommet over noen analyser som indikerer at man kan anvende disse virkemidler mer effektivt med større regionale enheter.

Næringspolitikken må i all hovedsak være en nasjonal oppgave i en liten åpen oljeøkonomi som den norske. De tunge delene av næringslivets rammebetingelser bestemmes av utforming av skattesystemet og lover/regler/forordninger (inklusive arbeidsmiljøloven), rente og valutapolitikken, rammene for lønnsoppgjørene, og fastsetting av handlingsregelen (hva vi faser inn i økonomien fra oljeformuen). Det er neppe noen som vil regionalisere disse oppgavene. Det er neppe heller bred støtte for regionalisering av petroleumpolitikken, selv om Vestlandet nok kunne tenkt seg dette, og fiskeripolitikken, selv om det er ønske om det i Nord Norge. Distriktskommisjonen har et mindretall som vil delegere deler av kvotepolitikken til det regionale nivå.

Kultur: Distriktskommisjonen foreslår at flere av riksinstitusjonene som i dag skal betjene distriktene nedlegges og at midlene overføres til det regionale nivå (det blir ikke mye penger på hver region). Man vil også utvide ansvaret for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner og internasjonalt kultursamarbeid. Det kan godt være fornuftig å forskyve noen av oppgavene fra statlig til regionalt nivå, men omfanget av disse oppgavene vil uansett ikke tilsi en omfattende regional reform. KS-rapporten legger vekt på at det i den senere tid har vært en sterk satsing på nasjonale institusjoner, det vil si i Oslo. På grunnlag av denne påstanden hevdes det at landet er modent for en sterkere regionalisering. Det er vanskelig å se at man trenger det regionale nivået for å omprioritere fra Oslo til andre regioner.

Helse: Distriktskommisjonen erkjenner at tiden ikke er moden for en ny organisering av sykehusene med regional politisk styring så kort tid etter forrige reform. De begrenser det regionale ansvaret til forebyggende helsearbeid og dialog om strategiske veivalg for sykehusene. KS-rapporten hevder at «Mange holder det åpent om det bør skje en «omkamp» på sykehussektoren, og de regionene som her foreslås skulle være greie nok for en slik tilbakeføring av oppgavene». Vi vil minne litt om forhistorien. Fylkeskommunene som eier av helseforetakene ble kritisert fordi man ikke fikk stoppet strategisk spill om penger, særlig knyttet til ventelistene. Ventelistene ble et lokalt pressmiddel mot nasjonale politikere. Det er vanskelig å se at

problemet med strategisk spill og myke budsjettskranker skal unngås ved at fylkeskommunen erstattes med større regioner. Det er åpenbare styringsproblemer også i det nye system med staten som eier, og valget mellom sentralisering og desentralisering av ansvaret er vanskelig. Det er likevel nå fornuftig å la det nye system få virke i praksis.

OPPRØR MED LITE INNHOLD

Kommisjonen bebuder altså gjennom hele rapporten at det skal finne sted en maktforskyvning fra nasjonalt til regionalt nivå. Når det kommer til avstemmingen av de nye oppgavene som skal forskyves til regionalt nivå konkluderes det med at oppgavene skal bestemme størrelsen på regionene (s. 114): «Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner, som avgrenses ut fra oppgaver og funksjonalitet. I flertallet er det ulike syn på hvor store regionene bør være for å ivareta de oppgavene de blir satt til å løse. Imidlertid er hele flertallet av den oppfatning at antallet regioner og avgrensningen av disse primært vil være en konsekvens av oppgavene, og at en derfor vil ha fokus på oppgaver fremfor geografi». Konsekvensen av de oppgaver som er skissert er implisitt at forslaget ikke gir rom for noen stor regional reform med oppretting av et helt nytt regionalt nivå som gir radikal maktforskyvning fra stat til regionnivået.

Kommisjonen er også utydelig i forståelse og løsning på det de fleste vil oppfatte som kjernen av distriktsproblemer. Utredningen signaliserer stadig stor vilje til endring, med gjentatte formuleringer om innovasjon, entreprenørskap, endringsevne, dynamiske miljøer mv. Det heter (s. 109): «Politikken må fokusere på å gi best mulige vekstvilkår for de bedrifter, næringer og steder som evner å utnytte mulighetene og tilpasse seg nye rammebetingelser.» Politikk som skaper slik dynamikk skaper også ubalanse; enkelte prosjekter, næringer og områder lykkes, mens andre henger tilbake. Man makter ikke å skape dynamikk overalt samtidig. Samtidig legger rapporten sterk vekt på likhet. Forskjeller skal ikke få utvikle seg, det skal være god utvikling i alle næringer og i alle deler av landet. Vi savner en erkjennelse av konfliktene rundt dynamikken.

Denne konflikten berører særlig den ytterste periferi. Rapporten mangler forståelse for «uttynningssamfunnet», den svake utkant som foreldes og lite fornyes. Det er regionsenter-dynamikk som predikes, og det er nok fornuftig

fra et økonomisk synspunkt. Hvordan skal man da takle utkanten? Det har allerede kommet motforestillinger mot regionmodellen fra utkanten. Det er ikke klart at landsdelsentra vil ivareta utkanten bedre enn dagens nasjonale politikk. Og det er uansett en politisk delikat oppgave å håndtere den gradvise uttynning hvor det økonomiske grunnlaget for privat og offentlig service stadig svekkes.

Det er et mindretall i distriktskommisjonen som ikke følger det store regionprosjektet. Mindretallet baserer sin forvaltningsløsning på en ny kommunestruktur med sterkere region-kommuner. Det antydes anslagsvis 90 regionkommuner, som følger de såkalte BAS-regioner (felles boligmarked, arbeidsmarked og serviceområder). Det må forstås slik at regionkommunene skal bære hoveddelen av dagens oppgaver i kommunene og overta deler av oppgavene fra fylkeskommunene. Fylkesnivået må i en slik modell bli mer av et samarbeidsprosjekt mellom de nye regionkommunene. Vi finner en slik modell mer interessant enn landsdelsregionene, som ser ut som et blindspor. Men utredningen gir oss ikke mye materiale til å vurdere denne alternative løsning.

SLUTTMERKNAD

Vi anbefaler at distriktskommisjonens rapport leses. Først og fremst fordi den avspeiler tenkingen i frustrerte distriktpolitiske miljøer som bør tas alvorlig. Konsentrasjonen av makt og rikdom i Oslogryta provoserer mange. Nasjonale politikeres handlingslammelse overfor fylkeskommuner og kommunestruktur etterlater seg avmektige lokalpolitikere utover hele landet. Disse søker etter store grep som sikrer motmakt mot Oslo-dominansen. Det er interessant at distriktsopprøret har fått drive fram en offentlig utredning. Den er skrevet med stor entusiasme. Men de nye store folkevalgte regionene framstår som luftslott på sandgrunn. Og når de er borte står det dessverre lite igjen i denne utredningen.

CAMILLA BRETTEVILLE FROYN
Forsker 2 ved CICERO Senter for klimaforskning



Klimaproblemet: Hvem gjør hva og når?

Usikkerhetene rundt klimaproblemet gjør det mer komplisert enn andre miljøproblemer, og debatten går fortsatt, blant både politikere og forskere, om hvor omfattende tiltak man skal innføre, hvem som skal gjøre det og når det i tilfelle skal gjøres. Og selv om Kyoto-avtalen nå trer i kraft, må det høyst sannsynlig strengere utslippsmål til i framtiden og flere parter bør involveres i det internasjonale klimasamarbeidet. Om og når vi bør gjøre noe avhenger av verdigrunnet og tidshorizonten til politikerne, men hva som faktisk blir gjort avhenger av hva som er politisk gjennomførbart nasjonalt og internasjonalt. Videre kan flere regionale klimaavtaler være mer effektive enn bare én global.

1 INNLEDNING

Camilla Bretteville Froyn forsvarte sin doktoravhandling¹ ved Universitetet i Oslo i juni i år. Denne inneholder totalt fire artikler som tar for seg ulike økonomiske aspekter ved klimapolitikk. Global oppvarming har vært et av de mest diskuterte miljøproblemer de siste 10-15 årene. Det er nå relativt bred enighet om at klimaendringer skjer, at de hovedsakelig er menneskeskapt og at en eller annen form for tiltak for å redusere utslipp av klimagasser er nødvendig, men på grunn av usikkerhetene er ekspertene uenige om hva som bør gjøres. Artiklene i avhandlingen analyser sentrale spørsmål som har vært oppe i denne debatten, som i hvilken grad man skal innføre utslippsreduksjoner for klimagasser, timingen av klimapolitiske tiltak, utformingen av internasjonale avtaler og klimapolitiske interessekonflikter. Disse spørsmålene er spesielt sammensatte siden klimaproblemet på mange måter er mer komplisert enn andre miljøproblemer vi står overfor.

2 MANGE BESLUTNINGSTAKERE

En kompliserende faktor er fellesgodeaspektene. Det spiller for eksempel liten rolle hvem som setter i verk tiltak, siden det er de atmosfæriske konsentrasjonene som teller. Alle vil derfor høste godene av innsatsen, uavhengig av om de gjør noe selv eller ei. Dette gjør det fristende å være gratispassasjer. En annen kompliserende faktor er mangfoldet av beslutningstakere på alle nivåer, fra internasjonale myndigheter og ned til individuelle bedrifter og enkeltpersoner. Videre har man faktorer som at det er utslipp av mange forskjellige gasser som har betydning, at virkningene av klimaendringer varierer veldig fra land til land, at det er konsentrasjonene og ikke de årlige utslippene som teller, at mange drivhusgasser har lang atmosfærisk levetid slik at konsekvensene av våre utslipp derfor vil berøre mange generasjoner etter oss og, ikke minst, usikkerheten som karakteriserer flere aspekter ved klimaproblemet.

¹ «Deciding Who does What and When: Four Essays on the Economics of Global Climate Change», CICERO Report 2004:5.

3 KLIMAKONTROVERSEN

Den første artikkelen i avhandlingen² tar for seg beslutningsprosessen rundt iverksettingen av klimatiltak. Usikkerheten gjør dette innviklet. Det er for eksempel usikkerhet rundt timingen og omfanget av klimaendringene som følger av ulike drivhusgasskonsentrasjoner i atmosfæren. Videre er det usikkerhet forbundet med beregningen av de økologiske, økonomiske, sosiale og politiske følgene av klimaendringer. Til slutt er det usikkerhet omkring effektiviteten og kostnadene av ulike politiske tiltak. På grunn av disse usikkerhetene er ekspertene uenige om hva vi bør gjøre med problemet.

På den ene siden risikerer man betydelige klimaendringer som kan gi store irreversible negative følger både for mennesker og økosystemer generelt hvis man ikke investerer i utslippsreducerende teknologi. På den andre siden risikerer man at investeringer i renseteknologi kan vise seg å være bortkastede penger, siden det både er usikkerhet rundt effektiviteten av tiltakene og alvorlighetsgraden av problemet. Man må derfor bestemme om man skal bruke kapital nå, på tiltak som *kan* redusere den globale oppvarmingen eller begrense skadevirkningene, når man egentlig ikke er helt sikker på at det er nødvendig. Denne kontroversen har vært meget tydelig i klimaforhandlingene. USA har for eksempel begrunnet sin avvisning av Kyoto-protokollen ved bl.a. å peke på nettopp usikkerheten. Artikkelen viser imidlertid tilfeller der usikkerhet rundt effekten av klimaendringer snarere indikerer at tiltak bør iverksettes. Mange argumenterer for denne valgmuligheten også på grunnlag av føre-var-prinsipper.

Spørsmålet som belyses er: Hvordan skal vi fatte beslutninger når usikkerheten er så stor at man ikke kan lage subjektive sannsynlighetsfordelinger over de usikre utfallene? Artikkelen gir ikke direkte råd om hva som bør gjøres, men tilbyr grunnleggende innsikt i hvordan valget av beslutningskriterium påvirker beslutningen. Flere kriterier som er kjent fra beslutningsteoretisk litteratur, analyseres ved hjelp av et enkelt eksempel. Det er usikkerhet både rundt konsekvensene av klimagassutslippene og tiltakenes kostnad. En hovedkonklusjon er at valg av beslutningskriterium i stor grad er et spørsmål om verdier og derfor er et politisk spørsmål. En annen er at de som argumenter

for klimatiltak trolig bruker et av alternativene til forventet nyttemaksimering som bakgrunn for sine politiske råd,³ og en tredje konklusjon er at hvis man er bekymret for muligheten av å gjøre irreversible feil, så bør man vurdere å benytte et kriterium som nettopp fokuserer på å minimere konsekvensene av mulige feilvalg.

4 TIMING AV KLIMAPOLITIKK

Den andre artikkelen i doktoravhandlingen⁴ er en dynamisk analyse av beslutningsprosessen rundt klimatiltak. Spørsmålet som tas opp her er hvor mye skal man gjøre nå, i motsetning til i den første artikkelen, hvor spørsmålet var om man skulle gjøre noe i det hele tatt. Her analyseres hvordan framtidig kunnskap om miljøets utvikling spiller en rolle i beslutningen om hvor omfattende klimatiltak man skal iverksette i dag og i framtiden. Det fokuseres spesielt på hvilke kostnader og effekter som er forbundet med å gjøre feil valg, og hvordan dette bør påvirke beslutningsprosessen. Formålet er å isolere effektene framtidig usikkerhet har, eller bør ha, på dagens valg av klimapolitikk. Arbeidet skiller ut tre faktorer som spiller sammen når vi skal handle i forhold til klimaendringer: Kostnadene ved å binde kapital, kostnadene som følge av å ikke å gjøre tilstrekkelig store klimatiltak og kostnaden ved å justere politikken.

4.1 Fleksibilitetspremier

Hvis vi investerer i klimatiltak i dag, vil dette gi fleksibilitet i forhold til hva vi kan gjøre i framtiden. For eksempel vil vi kunne justere politikken på et senere tidspunkt, hvis vi reduserer utslipp i dag, og det senere skulle vise seg at konsekvensene av klimagassutslipp ikke var så alvorlige for miljøet likevel. Noen klimaendringer kan ikke snues. Dyrearter som dør ut og havstrømmer som endrer seg, er eksempler på mulige irreversible klimaendringer. I tillegg kan det å ikke gjøre tilstrekkelig omfattende klimatiltak i dag, føre til at vi i framtiden vil kunne ønske å redusere utlippene mer enn det som faktisk er mulig. På den andre siden vil det å ikke investere i klimaendringsforebyggende tiltak i dag, senere gi fleksibilitet i forhold til framtidige kapitalinvesteringer.

Det kan derfor knyttes en fleksibilitetspremie til begge strategiene som påvirker beslutningen i motsatt retning.

² «Decision criteria, scientific uncertainty, and the global warming controversy» av Camilla Bretteville Froyen; akseptert for publisering i tidsskriftet: *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*.

³ For eksempel «minimax» eller «minimax regret»

⁴ «Option Values and the Timing of Climate Policy» av Camilla Bretteville Froyen og H. Asbjørn Aaheim.

Artikkelen viser at ved å ta hensyn til at kapitalen blir bundet opp (kapitalirreversibilitet), reduserer man hensynet en tar til klimairreversibilitet. Men siden binding av kapital bare er irreversibelt på kort sikt, vil dette hensynet veie mindre på lang sikt. Det er derfor perspektivet som avgjør. Har man en kort tidshorisont bør klimatiltakene begrenses. Har man derimot et langt tidsperspektiv, bør hensynet til klimaendringene veie tyngst og klimapolitikken være omfattende.

4.2 Læring

Læring er spesielt viktig når dagens beslutninger påvirker framtidens valgmuligheter, altså våre opsjoner. I tillegg til de to irreversibilitetene som er nevnt ovenfor må man derfor også ta hensyn til læring når man gjør klimapolitiske beslutninger. Man må alltid regne med at man vil ønske å justere politikken under veis, som følge av ny kunnskap, noe som er forbundet med kostnader.

4.3 Hva vil vi angre mest på?

Artikkelen sammenlikninger disse faktorene som alle er viktige når man skal avgjøre graden av klimatiltak. Hovedkonklusjonen er at det er den relative størrelsen som avgjør hvilken politikk som bør velges. Hvis de forventede kostnadene ved justert klimapolitikk på grunn av for liten innsats, overgår de forventede kostnadene ved en for høy innsats, vil klimairreversibiliteten dominere. I dette tilfellet bør det å handle mye nå foretrekkes framfor en mer avventende holdning. Spørsmålet man bør stille seg, er om man tror at man kommer til å angre mest på at man ikke hadde en strengere klimapolitikk. Hvis svaret er ja, bør en streng politikk innføres.

5 REGIONALE VERSUS GLOBALE AVTALER

Det tredje arbeidet i avhandlingen⁵ analyserer hvorvidt et klimaregime med multiple avtaler kan være bedre enn et regime med en global samarbeidsavtale. Tidligere forskning har vist at i beste fall vil man oppnå lite med en global avtale, og i verste fall vil den aldri tre i kraft⁶. Selv om Kyoto-protokollen nå trer i kraft etter at Russland omsider har ratifisert avtalen⁷, har veien dit vært lang og vanskelig.

5.1 Gratispassasjerer

Jo flere land som bidrar til klimagassreduksjoner, jo mer effektivt vil klimaregimet være. Men et enkelt lands bidrag

vil, isolert sett, ha liten effekt på de totale globale utslippene. Videre må landene selv bære kostnadene, og siden hvert lands innsats gir høyere kostnader enn fordeler, er det fristende å være gratispassasjer så lenge man ikke har noen garanti for at tilstrekkelig mange andre vil bidra med reduksjoner.

Det er to måter å være gratispassasjer på. Enten kan man la være å delta i avtalen (non-participation), eller man kan la være å fullbyrde sine forpliktelser i en avtale (non-compliance). Disse tingene henger sammen. Et land kan simpelthen unngå å fullbyrde sine forpliktelser ved å la være å ratifisere avtalen. Gratispassasjerproblemet er spesielt stort på internasjonalt nivå siden insentivene for et land til å velge å være gratispassasjer, så vel som kostnadene ved å oppdage og straffe slik oppførsel, øker med antall land. Man må derfor forsøke å opprette institusjoner som reduserer disse insentivene.

5.2 Like barn leker best

I artikkelen argumenteres det for at land kan ha større interesse av å være med i en regional samarbeidsavtale enn en global samarbeidsavtale. Det er mye som taler for at det er lettere å bli enige om avtaler mellom land som kjenner hverandre. Land i en region er som regel godt integrerte, noe som gir gode muligheter for å knytte reaksjoner på avtalebrudd opp mot andre samarbeidsområder (for eksempel handel eller forskning og utvikling). I tillegg er land som er geografisk nære ofte også nære kulturelt, har liknende økonomiske og politiske systemer, og har derfor også ofte liknende preferanser. Alt dette kan gjøre kostnadene ved å oppnå enighet lavere, redusere usikkerheten omkring andre deltakeres intensjoner, samt øke tilliten. Land kan derfor både være mer tilbøyelige til å slutte seg til, og til å gjennomføre sine forpliktelser, i en regional avtale. Kyoto-avtalen har en svak håndhevelsesmekanisme for de land som bryter bestemmelsene. For regionale avtaler kan man trolig lettere utarbeide strengere straffesystemer som er troverdige og oppleves som rettfærdige av deltakerlandene.

Den spillteoretiske modellen som brukes i denne artikkelen sammenligner to typer klimaregimer; et med en global avtale og et med to avtaler. For å rendyrke virkningene av å ha flere enn en avtale, er de geografiske og kulturelle for-

⁵ «Regional versus Global Cooperation for Climate Control» av Camilla Bretteville Froyn, Jon Hovi og Fredric C. Menz.

⁶ Se for eksempel Barrett (1999) og Carraro og Siniscalco (1993).

⁷ Kyoto Protokollen trer i kraft 16. februar 2005, 90 dager etter at FN mottok Russlands ratifisering.

delene som ble nevnt ovenfor sett bort fra i modellen. En hovedkonklusjon er likevel at flere samarbeidsavtaler er bedre for alle parter (Pareto-dominans), og får dessuten flere land til å delta, enn en global samarbeidsavtale. Dette, i tillegg til de uformelle argumentene ovenfor, peker i retning av at hvis Kyoto-samarbeidet skulle bryte sammen, kan det være en god ide og se på mulighetene for regionale avtaler. Og hvis Kyoto-samarbeidet viser seg å fungere bra, vil det være interessant å diskutere et system med regionale avtaler for fremtidige forpliktelsesperioder.

6 POLITISKE MULIGHETER

I den siste artikkelen⁸ analyseres beslutningen rundt et konkret klimatiltak. Fokuset er på økonomiske årsaker til at et system med omfattende karbonskatter ikke var politisk gjennomførbart i EU. Klimapolitikk påvirker alle økonomiske sektorer, og utformingen har av den grunn stor betydning for interessegrupper i økonomien. Derfor har interessekonflikter innad, og på tvers av, EU-land representert en stor hindring for å oppnå en felles europeisk klimapolitikk. Organiserte interessegrupper har brukt argumenter, som for eksempel svekket konkurransedyktighet, med suksess. Analysen viser at selv om miljøskatter er et økonomisk kostnadseffektivt instrument, så var de forventede konsekvensene så forskjellige, på tvers av interessegrupper og land, at det ikke var politisk gjennomførbart. Artikkelen illustrerer årsaker til hvorfor motstanden mot karbonskatter har vært så stor. Studien estimerer og sammenligner kostnadene ved forventede utslippskutt på tvers av land og sektorer i EU. Dette illustrerer hvor forskjellig økonomiske aktører kan ha forespeilet at deres skattekostnader ville bli.

6.1 Felles elektrisitetmarked

Fra analysen er det klart at valget av virkemidler i klimapolitikken er veldig viktig, og at land har ulike behov når det gjelder politikktutforming. Tiltak som er akseptable i ett land behøver ikke være politisk gjennomførbart i et annet. En annen hovedkonklusjon er at elektrisitetssektoren har en nøkkelrolle i klimapolitikken i ethvert EU-land, så vel som i den potensielle opposisjonen mot politiske virkemidler. Rammebetingelsene for elektrisitetssektorene varierer mye fra et EU-land til det andre. En måte å redusere opposisjonen, som følge av interne og eksterne interessekonflikter på lang sikt, vil derfor kunne være å innføre et felles elektrisitetmarked.

7 VIKTIGE DIMENSJONER AV KLIMAPOLITIKKEN

De fire artiklene i denne avhandlingen benytter meget ulike økonomiske forskningsmetoder og belyser dermed forskjellige aspekter man bør ta med i betraktningen ved valg av klimapolitikk. Temaene som belyses; beslutninger under usikkerhet, læring og irreversibiliteter, internasjonalt samarbeid og politisk økonomi, dekker mange viktige dimensjoner ved klimaproblemet.

Dagens beslutninger vil påvirke konsumgrunnlaget til framtidige generasjoner. Når man skal behandle problemer med lang tidshorison bør man være spesielt obs på dette. Valget av beslutningskriterium er ikke uavhengig av holdninger til risiko eller tilliten til tilgjengelig informasjon. Om vi bør gjøre noe og i tilfelle når, avhenger derfor av verdigrunnlaget og tidshorisonen til politikerne. Spørsmålet de bør stille seg, er om de tror at man i ettertid kommer til å angre mest på at man ikke hadde en strengere klimapolitikk. Hvis svaret er ja, bør en streng politikk innføres.

Fellesgodeaspektene ved klimaproblemet gjør internasjonalt samarbeid nødvendig. Og selv om Kyoto-avtalen nå trer i kraft, må det høyst sannsynlig strengere utslippsmål til i framtiden og flere parter bør involveres. Uansett om Kyoto-samarbeidet blir vellykket eller ikke, vil det være interessant å diskutere et system med regionale avtaler. Et regime med flere avtaler kan nemlig Pareto-dominere et regime med en samarbeidsavtale, og får dessuten flere land til å delta. Økt deltagelse er essensielt, men kan bare skje på frivillig basis. Den eneste måten å få bukt med gratispassasjerproblemet er derfor ved å endre de underliggende insentivene, og dette burde være hovedformålet med enhver klimaavtale.

På grunn av mangfoldet av beslutningstakere på alle nivåer, fra internasjonale myndigheter og ned til individuelle bedrifter og enkeltpersoner, er det imidlertid svært vanskelig å finne en klimapolitisk strategi som er akseptabel for alle. Dermed er det også vanskelig for et lands myndigheter å velge en posisjon i internasjonale fora. Det er nettopp denne flertydigheten, i tillegg til at klimapolitikk ikke kan isoleres fra andre sosioøkonomiske mål, som gjør de internasjonale klimaforhandlingene så innviklede. Interessekonflikter er derfor den største hindringen for å oppnå en felles politisk strategi mot menneskeskapt klimaendringer.

⁸ «Sectoral Opposition to Carbon Taxes in the EU – a Myopic Economic Approach» av Camilla Bretteville Froyn og H. Asbjørn Aaheim; publisert i tidsskriftet: *International Environmental Agreements – Politics, Law, and Economics*, 2004, 4, 3, pp. 279-302.

REFERANSER:

Barrett, Scott (1999). «A Theory of Full International Cooperation», *Journal of Theoretical Politics* 11, 519-541.

Carraro, C. and D. Siniscalco (1993), «Strategies for the International Protection of the Environment», *Journal of Public Economics* 52, 309-328.

Froyn, Camilla Bretteville (2004). «Deciding Who does What and When: Four Essays on the Economics of Global Climate Change», *CICERO Report 2004:5*.

Froyn, Camilla Bretteville (kommende) «Decision criteria, scientific uncertainty, and the global warming controversy». *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*.

Froyn, Camilla Bretteville og H. Asbjørn Aaheim (2004). «Sectoral Opposition to Carbon Taxes in the EU - a Myopic Economic Approach», *International Environmental Agreements - Politics, Law, and Economics* 4, 3, pp. 279-302.

Froyn, Camilla Bretteville og H. Asbjørn Aaheim (2004). «Option Values and the Timing of Climate Policy», Kap. 2 i Camilla Bretteville Froyn (2004) «Deciding Who does What and When: Four Essays on the Economics of Global Climate Change», *CICERO Report 2004:5*.

Froyn, Camilla Bretteville, Jon Hovi og Fredrik C. Menz (2004). «Regional versus Global Cooperation for Climate Control». Kap. 3 i Camilla Bretteville Froyn (2004) «Deciding Who does What and When: Four Essays on the Economics of Global Climate Change», *CICERO Report 2004:5*.



HØGSKOLEN I LILLEHAMMER

Høgskolen i Lillehammer tilbyr en rekke studier innen film- og fjernsynsfag, helse- og sosialfag, reiselivsfag, økonomi- og administrative fag og samfunns- og kulturfag. Høgskolen holder til i moderne lokaler og har 240 ansatte og vel 2300 studenter. Høgskolen er inne i en spennende fornyelsesprosess med endringer knyttet til studentoppfølging, kunstnerisk utvikling, forskningsledelse, bidrag i regional utvikling og oppdragsvirksomhet. Vi samarbeider med Hedmark og Oppland fylkeskommuner og høgskolene i Hedmark og Gjøvik om å utvikle universitetskompetanse

STILLING SOM FØRSTEAMUENSIS/ FØRSTELEKTOR/ HØGSKOLELEKTOR I SAMFUNNSØKONOMI

ved Avdeling for Samfunnsvitenskap.

Høgskolen har behov for å styrke sin samfunnsøkonomiske kompetanse både for å dekke økt undervisningsmengde og en større studentmasse innen samfunnsøkonomiske fag, og for å styrke faglig utvikling og forskning på det samfunnsøkonomiske området.

Det søkes etter en samfunnsøkonom med kompetanse innenfor forskning, undervisning og formidling i samfunnsøkonomi. Søker må ha høyere utdanning i samfunnsøkonomi (cond.oecon, cond.polit eller tilsvarende).

Stillingen er primært knyttet til Bachelorstudiet i Økonomi og Administrasjon (BØA), men kan også bli pålagt oppgaver ved andre studier ved Høgskolen. Det tas forbehold om eventuelle endringer i arbeidsområde/studietilknytning.

Den statlige arbeidsstyrken skal i størst mulig grad gjenspeile mangfoldet i befolkningen. Det er derfor et personalpolitisk mål ved HIL å oppnå en balansert alders- og kjønns sammensetning og rekruttere personer med innvandrerbakgrunn.

HIL har som målsetting å øke andelen kvinner i undervisnings- og forskerstillinger. Ved ellers like kvalifikasjoner vil derfor kvinnelige søkere bli foretrukket.

Stillingen lønnes som førsteamanuensis i stillingskode 1011/førstelektor i stk. 1198/høgskolelektor i stk. 1008. Fra lønnen trekkes 2 % pliktig innskudd til Statens pensjonskasse.

Nærmere opplysninger om stillingen, krav til dokumentasjon mv. er tatt inn i stillingsbetenkingen som kan lastes ned fra annonseteksten på www.hil.no.

Mer informasjon ved henvendelse Studieleder Marit Elvsås 61 28 82 22, Dekan Trond Feiring tlf. 61 28 81 51 eller Førsteamanuensis Ole Gunnar Austvik 61 2 88 246.

Høgskolen benytter elektronisk søknadssystem. Søkere bes om å registrere søknad og CV på www.hil.no - ledige stillinger. Kopi av attester, vitnemål og vitenskapelige arbeider iht. spesifikasjon i stillingsbetenking, sendes pr.post med henvisning til elektronisk søknad, til Høgskolen i Lillehammer, 2626 Lillehammer

Søknadsfrist 26. januar 2005.



HILDE LURÅS
Forsker ved Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo

Hva vet vi om inntektsmotivert adferd blant allmennleger?*

En kritisk gjennomgang av teoretisk og empirisk litteratur

Det er uenighet i litteraturen om hvorvidt legens adferd påvirkes av økonomiske virkemidler. Denne observasjonen ligger til grunn for strukturen og innholdet i denne artikkelen hvor jeg gjennomgår teoretisk og empirisk litteratur om inntektsmotivert adferd blant allmennleger. Mitt viktigste budskap er at vi bør se litteraturen om tilbudsindusert etterspørsel og litteraturen om effekter av avlønningsordninger i sammenheng. Dette kan gi oss mer kunnskap om avlønningsordningen som virkemiddel for å få en allmennlegetjeneste som tilfredsstillende myndighetenes krav til en godt fungerende helsetjeneste tilpasset befolkningens behov.

1 ALLMENNLEGEN

Allmennlegen foretar ulike beslutninger: de gir pasientene råd om helse og sykdom, tar prøver, foreskriver medikamenter, skriver sykemeldinger, innkaller til kontroller og henviser videre til spesialisthelsetjenesten. Eisenberg (1986) argumenterer for at en leges motivasjon kan deles i: omtanke for pasientene, ansvar for fellesskapet og ren egeninteresse. I tillegg til pasientens helse og velferd vil med andre ord både samfunnets interesser og egeninteresse som inntekt, fritid, arbeidsbelastning og utviklingen av egne medisinske kunnskaper kunne være elementer i legens nyttefunksjon (Kristiansen 1984).

Pasientens helsetilstand og diagnose er selvsagt faktorer som vil være avgjørende for den behandlingen legen gir til sine pasienter. I tillegg til at pasientens behov for helse-tjenester reflekteres i etterspørselen etter allmennlegetjenester vet vi dessuten at både organiseringen av allmennhelsetjenesten og organiseringen av spesialisthelsetjenesten påvirker markedets etterspørsel etter allmennlegetjenester¹. Fra litteraturen vet vi også at legens medisinske kunnskaper og de profesjonelle normer som gjelder i kollegiet av leger påvirker allmennlegens adferd (se for eksempel McGuire 2000, Scott 2000, Lurås 2004).

* Artikkelen er en omarbeidet versjon av min prøveforelesning for Dr. Polit graden, og er tidligere presentert på den nasjonale helseøkonomikonferansen i Hurdal (mai 2004). Takk til Dr. gradskomiteen for en spennende tittel. Takk også til Ylva Søvik og til en anonym konsulent som på en svært konstruktiv måte har bidratt til artikkelen. Studien er finansiert av Norges forskningsråd, og inngår som et delprosjekt i den forskningsbaserte evalueringen av fastlegereformen.

¹ I tillegg til at kommunens legedekning har betydning vet vi at organisasjonsmodell, finansieringsordning og avlønningsordning i allmennlegetjenesten er viktig. Organisering og kapasitet i spesialisthelsetjenesten, og samhandlingen mellom første- og andrelinjetjenesten er også sentrale faktorer.

Arrow (1963) peker i sin banebrytende artikkel på hvordan usikkerhet påvirker og preger markedet for helsetjenester. I følge Wennberg (1984 og 1982) er usikkerhet den faktoren som har størst betydning for allmennlegens adferd, og han identifiserer tre kilder til usikkerhet: usikkerhet knyttet til inndeling av pasienter med hensyn til diagnose og helsetilstand, usikkerhet knyttet til effekt av behandling for en bestemt tilstand og usikkerhet knyttet til at pasientenes preferanser ikke er kjent.

Usikkerhet innebærer at det kan være vanskelig å verifisere effekten av legens anbefaling og behandling på pasientens helse, og dermed å utarbeide detaljerte kontrakter som kan prøves juridisk. Fordi kunnskapsgrunnlaget er relativt svakt er det uenighet innad i den medisinske profesjonen med hensyn til hva som er riktig medisinsk behandling for en bestemt diagnose. For de aller fleste diagnoser er det slik at *den rette* behandlingen ikke finnes, snarere finnes det et intervall for hva som er medisinsk akseptabel behandling. Innenfor helseøkonomisk litteratur kalles intervallet hvor marginaleffekten av helsetjenester på pasientens helse ikke er dokumentert å være forskjellig fra null «flat of the curve medicine» (Enthoven 1990).

Litteraturen om medisinsk praksisvariasjon dokumenterer at det er ulike oppfatninger blant leger med hensyn til hva som er *rett* behandling for en bestemt diagnose eller et bestemt helseproblem (se for eksempel Andersen og Mooney 1990). En rekke behandlinger anses som forsvarlig medisinsk sett. Begrepet *god medisinsk praksis* favner denne praksisvariasjon. Grytten og Sørensen (2003) finner at medisinsk praksisvariasjon mellom allmennleger er en viktig forklaring på forskjeller i utgifter per konsultasjon. Et sitat fra helseøkonomen Phelps (1995) antyder noe om velferdstapet som kan tilskrives medisinsk praksisvariasjon: «Welfare losses from variations in medical care use are of the same order and magnitude – and possibly larger – than welfare losses arising through insurance.»

2 ØKONOMISKE MODELLER FOR ALLMENNLEGERES ADFERD

I litteraturen spesifiseres det en rekke teoretiske modeller for allmennlegers adferd. Jeg baserer min oppsummering på klassifiseringen til Scott (2000) i *Handbook of Health Economics*. I de fleste teoretiske modellene antas det at allmennlegen er en selvstendig næringsdrivende aktør

som tilbyr sin egen arbeidskraft og hvor inntekt og fritid er argumenter i nyttefunksjonen (se for eksempel Evans 1974). Legens beslutningsvariable er knyttet til behandlingen legen gir til sine pasienter, for eksempel antall konsultasjoner, tjenesteytelser under konsultasjonen, henvisninger, medisinforeskrivning eller sykemelding. En rekke forfattere inkluderer i tillegg til inntekt og fritid, arbeidsmengde eller arbeidsbelastning i sine modeller (se for eksempel Dranove 1988). Dette følger fra prinsipal-agent teori hvor det antas at aktørens handlinger eller anstrengelser påvirker egen nytte negativt.

Et sentralt spørsmål i litteraturen er hvorvidt allmennlegene i likhet med andre forretningsfolk, er profittmaksimerende aktører som begrenses av markedets etterspørsel eller om de også har andre motiv for sine handlinger. Helseøkonomen Enthoven (1990) hevder for eksempel at: «Physicians are motivated by non financial goals including a desire to cure the sick and achieve professional excellence and esteem of peers and public.» For å ta hensyn til at allmennlegen kan ha andre motiv enn rene inntektsmål, inkluderer enkelte forfattere omtanke for pasientene i legens nyttefunksjon. Dette gjøres på ulike måter, blant annet ved å inkludere profesjonelle normer eller mer altruistisk omtanke for pasientens velferd. Et eksempel er i Woodward og Warren-Boltons (1984) tilnærming hvor det antas at legen handler etisk hvis han eller hun yter en passende eller hensiktsmessig mengde tjenester til sine pasienter. Enkelte forfattere inkluderer mer eksplisitt pasientens velferd eller nytte i modellene (Evans 1974 og Farley 1986), andre inkluderer pasientens økonomiske velvære (Richardson 1981), mens noen forfattere inkluderer samfunnets interesser og modellerer avveiningen mellom allmennlegens og samfunnets interesser (Blomquist 1991). I de fleste modellene gjør forfatterne oss oppmerksom på at asymmetrisk informasjon preger allmennlegetjenesten, men svært få inkluderer usikkerhet i sine modeller. Generelt er modellene som inneholder usikkerhet svært kompliserte og det kan stilles spørsmål ved om denne kompleksiteten gir ekstra innsikt og bidrar til en bedre forståelse for de mekanismene som bestemmer og preger allmennlegens adferd (McGuire 2000).

3 INNTEKTSMOTIVERT ADFERD BLANT ALLMENNLEGER

Innenfor helseøkonomisk litteratur begrenses stort sett diskusjonen om hvorvidt allmennlegens adferd kan sies å

være inntektsmotivert til om legen kan påvirke etterspørselen etter sine egne tjenester. Betydningen av og målingen av tilbudsindusert etterspørsel er et omstridt felt som har interessert helseøkonomer i flere tiår. Hypotesen om tilbudsindusert etterspørsel ble introdusert av Evans i 1974 og kan tolkes som at legen for å tilfredsstille sine egne interesser, påvirker eller manipulerer pasientenes etterspørselskurver (Evans 1974). Dette er mulig dels fordi pasientene har ufullstendig informasjon og dermed er sårbar og påvirkelig overfor legens adferd og dels fordi det er stor variasjon i medisinsk praksis blant allmennleger². I *Handbook of Health Economics* (McGuire 2000) defineres begrepet på følgende måte: «Physician-induced demand exists when the physician influences a patient's demand for care against the physician's interpretation of the best interest of the patient.»

I litteraturen om tilbudsindusert etterspørsel modelleres allmennlegens adferd enkelt eller komplisert i tråd med klassifiseringen over. I de fleste modellene antas det at allmennlegen er profittmaksimerende. Enkelte forfattere forutsetter at legen bare er opptatt av å maksimere sin profitt (Dranove 1988). Men i de fleste modellene antas det at allmennlegen er nyttemaksimerende, og at inntektsgenereringen begrenses av at legen opplever en negativ nytte hvis han eller hun induserer tjenester. En mulig tolkning av denne antagelsen er at induseringen begrenses av medisinske normer. For eksempel definerer Grytten m.fl. (1995) *optimalt tjenestenivå* som den mengden tjenester hvor verken indusering eller rasjonering finner sted, og de antar at allmennlegen yter en utilstrekkelig mengde tjenester hvis antallet kontroller (oppfølgingskonsultasjoner)³ eller antallet laboratorieprøver er flere eller færre enn det antallet allmennlegen anser som optimalt. Dette innebærer at legen er oppmerksom på situasjonen hvis han eller hun yter *unødvendige* tjenester til sine pasienter.

Når denne hypotesen diskuteres i litteraturen får vi ofte inntrykk av at allmennlegen på grunn av inntektsmotivert adferd, tilbyr *for mange* tjenester til sine pasienter. Men ifølge McGuire (2000) er det viktig å skille mellom formålstjenlig påvirkning og unødvendig påvirkning. En lege som hjelper pasienten slik at han eller hun nærmer seg sitt

optimale konsum av helsetjenester, kan derfor ikke sies å ha en tilbudsinduserende adferd. Det at en lege påvirker pasientenes etterspørsel betyr altså ikke uten videre at vedkommende induserer tjenester, det sentrale er om påvirkningen er *unødvendig* rent medisinsk. McGuire (2000) skiller mellom tilbudsindusert etterspørsel og rasjonering av tjenester. Ved tilbudsindusering påvirker legen pasientenes preferanser, mens ved rasjonering settes tilbudt kvantum slik at det oppstår et avvik mellom pasientens etterspørsel og det faktiske tilbud av tjenester. Ved rasjonering av tjenester er derfor pasientene misfornøyd, mens de er fornøyd hvis de utsettes for tilbudsindusering fordi deres preferanser i dette tilfellet er manipulert. Fordi pasientenes etterspørsel er manipulert vil det i det siste tilfellet være vanskelig å vurdere de velferdsøkonomiske konsekvensene av legens adferd. Men i følge McGuire (2000) er distinksjonen mellom skift i preferansene og endringer i tilbudt kvantum irrelevant for myndighetene hvis legen øker mengden tjenester til pasienten utover samfunnets ønskede nivå.

Inntektsmotivert adferd er altså ikke utelukkende knyttet til å yte for mange tjenester, det å yte for få tjenester kan også skyldes inntektsmotivasjon. Dette kan for eksempel skje hvis legens inntekt reduseres eller det kreves en ekstra anstrengelse fra legens side hvis pasientene skal tilbys flere tjenester. Et eksempel på dette er innenfor en blandet per capita – stykkpris avlønningsordning⁴ hvor legen kan velge å rasjonere tjenester til personer som allerede er på lista for å få tid til å behandle flere pasienter og dermed ha kapasitet til å ha en lengre liste. Flere pasienter på lista vil i tillegg til en utbetalt stykkpris per tjeneste som ytes disse pasientene, gi legen en høyere inntekt fra per capita komponenten.

I en nylig publisert artikkel i *Journal of Health Economics* påpeker Lien, Ma og McGuire (2004) at mens det innenfor teoretisk litteratur brukes en snever definisjon på legers tilbudsinduserende adferd, blir dette innenfor empirisk litteratur brukt som forklaring på en rekke empiriske funn. For å klargjøre at det kan være ulike mekanismer som kan ligge til grunn når forbruket av helsetjenester påvirkes, modellerer forfatterne bruken av helsetjenes-

² Ifølge Scott (2000): «The main agency problem in general practice has most often been seen as one of supplier-induced demand.»

³ I litteraturen skilles det ofte mellom pasientinitierte og legeinitierte konsultasjoner. Den siste typen er det vi kan kalle kontroll eller oppfølgingskonsultasjoner.

⁴ I en blandet avlønningsmodell er legens inntekter sammensatt av ulike komponenter, hvor de mest vanlige er stykkpris, fast lønn og per capita. I en avlønningsmodell bestående av en per capita komponent og en stykkpris komponent kommer inntekten dels fra en årlig utbetaling per person som er registrert på legens liste og dels fra en utbetaling for de tjenestene legen yter personer som oppsøker legen. Norske allmennleger mottar i gjennomsnitt 30 % av sin inntekt fra en per capita komponent og 70 % fra en stykkpris komponent.

ter som en samhandling mellom en persons etterspørsel og en leges tilbud av helsetjenester og skiller mellom tre typer av interaksjon mellom aktørene: Legers rasjonering av tjenester til pasientene (rationing), legers anstrengelser for å høyne kvaliteten av tjenesten (effort) og legers manipulering av tjenester (persuasion). I de to siste tilfellene endres forbruket av helsetjenester ved at legen påvirker pasientenes etterspørsel. Men det er bare påvirkning av den siste typen som ikke har noen effekt på pasientenes helseutbytte, og som blir betraktet som tilbudsinduserende adferd.

4 EMPIRISKE ANALYSER

I likhet med hva som er tilfellet innenfor en rekke områder av anvendt økonomi er overgangen fra teoretisk modellering av allmennlegeadferd til empirisk testing av hypoteser om inntektsmotivert adferd relativt ad hoc⁵. De fleste analysene tar utgangspunkt i naturlige eksperimenter og det er grovt sett to typer av empiriske studier. Allmennlegers respons på endret legedekning og allmennlegers respons på endring i relative takster er studier som naturlig faller inn under litteraturen om tilbudsindusert etterspørsel, mens analyser av effekter av ulike avlønningsordninger på allmennlegers adferd faller inn under en annen litteraturtradisjon⁶. Jeg starter med en gjennomgang av de empiriske analysene som er mest diskuterte innenfor litteraturen om allmennlegers inntektsmotiverte adferd; analysene av allmennlegers respons på en endret legedekning. Fordi dette også er de metodologisk mest utfordrende arbeidene vil denne gjennomgangen bli mer detaljert enn gjennomgangen av analyser av allmennlegers respons på endrede takster og analyser av effekter av ulike avlønningsordninger på allmennlegeadferd.

Analysen av allmennlegers respons på en endret legedekning

Den empiriske observasjonen at det i områder med høy legedekning forbrukes mer legetjenester enn det som er tilfelle i områder med en lavere legedekning, blir i litteraturen tolket som en bekreftelse på hypotesen om tilbudsindusert etterspørsel. Scott og Shiell (1997a) klassifiserer empiriske studier av tilbudsindusert etterspørsel med utgangspunkt i dataene som blir benyttet i analysene. I den aller første perioden av empirisk testing benyttet for-

skerne utelukkende aggregerte data. Det vil si at forbrukstillene kunne knyttes til et bestemt geografisk område, men ikke til spesifikke leger (se for eksempel Dranove og Wehner 1994 og Labelle et al. 1994). Dette er et svært spinkelt grunnlag når målet er å skille effekten av en bedret tilgjengelighet til legetjenesten fra effekten av en eventuell tilbudsindusert etterspørsel. Scott og Shiell (1997b) konkluderer også med at disse studiene fra 70-tallet er statistiske artefakta som vi ikke bør feste stor lit til.

Kritikken av disse analysene er av to typer. Den første typen kritikk er at aggregerte data er uegnet hvis en ønsker å utelukke at den positive sammenhengen mellom legedekning og forbruk av legetjenester, ikke skyldes at befolkningen står overfor en bedret tilgjengelighet. Det foreslås derfor både at en benytter data fra den enkelte legepraksis, samt skiller mellom de konsultasjoner som pasienten initierer selv (pasientinitierte) og konsultasjonene legen tar initiativet til (legeinitierte) (Auster og Oaxaca 1981 og Stano 1985). Den andre typen kritikk er at tetheten av leger i et område ikke er helt utenfor legenes kontroll. Legene er påvirket av markedsforhold og vil i en viss utstrekning flytte til områder med gode muligheter for inntjening. Legedekning, er derfor trolig en endogen variabel, ikke en eksogen indikator på pasientknapphet slik den benyttes i analysene. Dette innebærer at de empiriske resultatene vil kunne være feilaktige. I litteraturen foreslås det derfor å bruke en estimeringsteknikk hvor legedekning instrumenteres (to stegs minstekvadrats metode). Det vil si at det konstrueres en eksogen variabel som er korrelert med legedekning og som deretter benyttes i analysene (se Fuchs 1978 og Cromwell og Mitchell 1986). Bruken av to stegs minstekvadrats metode har imidlertid også fått mye kritikk. En viktig innvending kom fra Dranove og Wehner (1994) som viste at de instrumentene som ofte ble benyttet var korrelert med restleddet i etterspørselskurven, og de påviste tilbudsindusering innenfor et område hvor denne typen påvirkning ikke skal finne stede: etterspørselen etter fødsler. Dranove og Wehner (1994) foreslår derfor en test som skal bidra til å identifisere hvorvidt instrumentet som benyttes er ukorrelert med restleddet.

I den neste perioden ble de empiriske analysene forbedret på grunnlag av denne kritikken. Disse analysene tar

⁵ Dette påpeker også Lien, Ma og McGuire (2004) i sin artikkel. En viktig hensikt med deres tilnærming er å presentere en mer stringent overgang mellom teoretisk modellering og empirisk testbare hypoteser.

⁶ I praksis vil det være glidende overganger mellom endring i avlønningsordning og endring i relative takster. Dette skyldes at takstendringer kan medføre endret praksisprofil og dermed at legenes inntekt fra takster vil endres relativt til inntekter fra andre komponenter. Således kan en takstendring også medføre en justering av avlønningsordningen.

utgangspunkt i data om tjenestenivå for hver enkelt lege kombinert med aggregerte forklaringsvariable for et bestemt område. For eksempel benytter Carlsen og Grytten (1998) mikrodata om legenes tjenesteproduksjon, og anvender instrumentvariabel teknikken foreslått av Dranove og Wehner (1994) for å ta hensyn til at en aggregert legedekningsvariabel kan være endogen. For å skille mellom effekten av bedre tilgjengelighet og effekten av tilbudsindusert etterspørsel antar de at legenes adferd (tjenesteintensitet) vil variere med legedekningen i området. Noen av analysene som stort sett er fra 80-tallet, bekrefter hypotesen om tilbudsindusering blant allmennleger (Rossiter og Wilensky 1983, Tussing og Wojtowycz 1986), mens andre avviser hypotesen (Grytten et al. 1995, Carlsen og Grytten 1998, Grytten og Sørensen 2001).

Men ifølge Scott og Shiell (1997) er det fortsatt et potensiale for forbedring av de empiriske analysene. I analysene blir det verken tatt hensyn til at det er avhengighet mellom observasjoner av en lege på ulike tidspunkt, eller at det er avhengighet mellom observasjoner blant leger som praktiserer i det samme område. Vi kan derfor fortsatt ikke stole på de resultatene vi får. Scott og Shiell (1997a) foreslår å ta hensyn til avhengigheten mellom observasjonene eller dataenes hierarkiske struktur, ved hjelp av flernivåanalyser. Dette er metoder som i lengre tid har vært benyttet innenfor skolesektoren hvor elever og lærere ikke kan sees uavhengig av hvilken klasse, hvilken skole og hvilket geografisk område de faktisk hører til (Goldstein 1995 og Rice og Jones 1997). Med disse metodene konkluderer Scott og Shiell (1997b) med at de finner indikasjoner på tilbudsinduserende adferd for en av fire diagnoser: i områder med sterk konkurranse (høy legedekning) er sannsynligheten for at legen foreslår en ekstra kontroll høyere enn i områder med begrenset konkurranse (lav legedekning).

I våre analyser av effekter av pasientknapphet på omfang og sammensetning av allmennlegers tjenesteproduksjon foreslår vi ytterligere tre forbedringer av empirisk modellering⁷. For det første, fordi legedekning eller et instrument for legedekning, ikke ivaretar at det er forskjeller i pasienttilgang blant kolleger i det samme geografiske området (kommune) trenger vi en indikator for pasienttilgang på individnivå i analysen: en mikroindikator. Dette skyldes at en makroindikator ikke tar hensyn til at det er forskjeller i populariteten til allmennleger. Distinksjonen

er at selv om den statistiske gjennomsnittslegen i en kommune ikke opplever pasientmangel kan det vise seg å være forskjeller innad i kollegiet av leger: noen opplever pasientmangel mens andre har mer enn nok pasienter. I Iversen og Lurås (2002a) foreslår vi en mikroindikator som tar utgangspunkt i sammenhengen mellom legens ønskede og legens faktiske listelengde. Når vi anvender denne mikroindikatoren samt en makroindikator for legedekning⁸ i analysen, finner vi at jo bedre legedekningen i kommunen er, jo høyere inntekt mottar legen fra stykkpris per person på lista. I tillegg finner vi at jo flere personer legen mangler for å oppnå sin ønskede listelengde, jo høyere inntekt fra stykkpris per person på lista mottar han eller hun. Den første effekten observeres mellom kommuner, og kan tolkes som en tilgjengelighetseffekt eller en effekt av knapphet på leger. Den andre effekten observeres blant leger innad i en kommune, og kan tolkes som en effekt av at den enkelte lege opplever pasientmangel. Dette kan vi kalle en effekt av knapphet på pasienter (Iversen og Lurås 2000b og 2002a).

Vårt andre forslag er å benytte totalt antall konsultasjoner og ikke et uttrykk for legeinitierte konsultasjoner i de empiriske analysene. Dette skyldes at vi er kritiske til hvorvidt pasientinitierte legekontakter kan tolkes som et uttrykk for pasientenes *egentlige* behov for legetjenester, mens legeinitierte kontakter er et uttrykk for medisinsk unødvendige tjenester, og dermed som en indikator på om legen initierer sin egen etterspørsel. Fordi ventetid er en beslutningsvariabel for legen mener vi det er naivt å tolke pasientinitierte kontakter som den *sanne* indikatoren på tjenestebehov. Poenget er at hvis ventetiden er så kort at pasienten kan få time for svært bagatellmessige plager, vil høyst sannsynlig også noen av disse kontaktene være unødvendige rent medisinsk. Med andre ord vil vi ikke kunne identifisere de *unødvendige* tjenestene ved å skille legeinitierte og pasientinitierte konsultasjoner. I Iversen og Lurås (2002b) benyttes totalt antall konsultasjoner i de empiriske analysene, og vi finner at leger som opplever pasientknapphet tilbyr sine pasienter en kortere ventetid enn leger som har oppnådd sin ønskede listelengde, og at kortere ventetid bidrar til at legene får flere personer på sine lister i neste periode.

Det å oppleve pasientknapphet er sannsynligvis ikke en tilfeldig hendelse. Trolig vil det være slik at kjennetegnet

⁷ Se Iversen og Lurås (2000a, 2000b, 2002a, 2002b) og Iversen (2004).

⁸ Som instrument for legedekning bruker vi i denne analysen *kommunedummyer*.

som bestemmer hvorvidt en lege opplever å ha for få pasienter på lista også kan være med på å forklare hvorfor vedkommende yter mange tjenester. En kan for eksempel tenke seg at noen leger både har preferanser for mange pasienter og preferanser for å yte mange tjenester til hver pasient. Dette problemet likner på seleksjonsproblemene en står overfor i evalueringen av sosiale programmer, slik dette beskrives og oppsummeres av Blundell og Costa Dias (2000). I nyere empirisk litteratur foreslås det en rekke metoder som korrigerer for denne typen seleksjonsproblemer (Heckman 1979, Rosenbaum and Rubin 1983, 1984)⁹. Vårt tredje forslag er at disse metodene også blir benyttet i empiriske analyser hvor hensikten er å avdekke om av allmennlegers adferd kan sies å være inntektsmotivert. Gravelle et al. (2003) benytter disse estimeringsteknikkene i en analyse av etterspørselen etter elektiv kirurgi. Metodene anvendes også av Iversen (2004)¹⁰ i en analyse av effekten av pasientknapphet på allmennlegers adferd i perioden etter fastlegeforsøket. Resultatene bekrefter våre tidligere funn (se Iversen og Lurås 2000b og 1998): leger som opplever pasientknapphet (rasjonerte leger) gjør også på lang sikt, mer for hver person på lista enn kollegene som ikke opplever pasientknapphet.

Analysen av allmennlegers respons på endrede takster

Studier av tilbudsindusert etterspørsel som tar utgangspunkt i allmennlegers respons på en takstendring har metodisk noen fordeler sammenlignet med litteraturen som tar utgangspunkt i en endret legedekning eller endret tilgjengelighet. Årsaken er at takstendringer mer direkte påvirker legens insentiver til å indusere. Dette gir mulighet til å studere substitusjonseffekter; hvordan takstendringer på en tjeneste påvirker volumet av denne tjenesten og volumet av andre tjenester. Inntektseffektene vil selvsagt også ha betydning når regulerte takster endres, men substitusjonseffektene vil empirisk ha størst betydning¹¹. En annen fordel med disse studiene er at takstendringer kan sees på som eksogene både for den enkelte allmennleges praksis og for pasientenes etterspørsel.

Utgangspunktet for noen av disse studiene er randomiserte forsøk, men de aller fleste er basert på naturlige eksperimenter, for eksempel takstendringer som følger etter en takstforhandling. Problemet med takstforhandlinger, slik

situasjonen er her i Norge når Legeforeningen og myndighetene forhandler, er at de fleste takstene endres simultant. Dette kan gjøre det vanskelig å skille mellom inntekts- og substitusjonseffektene av en takstendring. Dessverre er det i litteraturen få eksempler på analyser av endringer i relative takster. I *Handbook of Health Economics* pekes det på at analyser av krysstakstendringer er et viktig område for fremtidig empirisk forskning (McGuire 2000). Dette skyldes at inntekts og substitusjonseffektene i et slikt tilfelle trekker i samme retning.

Bakgrunnen for mange av disse studiene er priskontrollprogrammer som amerikanske myndigheter har igangsatt for å begrense veksten i helsetjenesteutgiftene. Myndighetene fryktet at reduserte takster ville bli utlignet av legenes tilbudsinduserende adferd, og hvis legenes tjenestnivå økte ville ikke priskontrollen ha den ønskede effekten på det totale utgiftsnivået. Hensikten med analysene er derfor først og fremst og få kunnskap om legers adferd, for på denne måten bedre å forstå hvorfor kostnadene til legetjenesten øker. En stor del av studiene finner bevis for at en takstendring følges av en volumendring (se for eksempel Hadley og Lee 1978 og Yip 1998), men enkelte studier finner ingen sammenheng mellom endrede takster og endret volum (Hurley og Labelle 1995).

Analysen av effekter av ulike avlønningsordninger i allmennpraksis

Effekten av ulike avlønningsordninger på allmennlegers adferd er gjennomgått både innenfor økonomisk og medisinsk litteratur (se for eksempel Scott og Hall 1995 og Donaldson og Gerard 1989). De fleste analysene tar utgangspunkt i politikkendringer, enten endringer i avlønningsordningen for allmennleger eller endringer i ordinære takster. Resultater fra disse studiene tyder på at stykkpris stimulerer til flere tjenester. Per capita avlønning er et incitament til å ta ansvar for mange pasienter eller også til å konkurrere om pasientene. Men fordi per capita avlønning gir legen en inntekt per person uavhengig av arbeidsinnsats, bidrar den også til flere henvisninger til spesialisthelsetjenesten. Fastlønnsleger kan ikke øke sine inntekter ved å ta ansvar for flere pasienter eller ved å yte flere tjenester; de får den samme inntekten uavhengig av sine anstrengelser overfor pasientene. Fast lønn gir derfor færre

⁹ Både «two-step estimator method», «difference in difference method» og «propensity score matching method» er statistiske metoder som kan brukes for å korrigere en mulig seleksjons skjevhet i et utvalg.

¹⁰ Iversen og Lurås (2002b) benyttes også metoder for å ta hensyn til seleksjonsproblemer i utvalget.

¹¹ For en nærmere gjennomgang av dette, se McGuire (2000) side 514.

tjenester til pasientene enn i de to andre tilfellene (Glied og Zivin 2002, Kristiansen og Mooney 1993, Krasnik et al. 1990, Murrey et al. 1992, Hickson et al. 1987).

Innenfor denne litteraturen analyseres også forskjeller mellom Health Maintenance Organisation (HMO) programmer og Fee For Service (FFS) programmer i USA. Enkelt sagt utbetales leger innenfor HMO systemer fast lønn, mens FFS legene betales per tjeneste de yter. Resultatene tyder på at FFS innebærer flere tjenester til pasientene enn når legene betales fast lønn, og at pasientene innenfor HMO programmene får færre laboratorieprøver og lavere takster enn pasienter innenfor FFS programmer (se feks Glied og Zivin 2002, Murrey et al. 1992, Hickson et al. 1987). Den entydige konklusjonen av disse analysene er at finansielle virkemidler påvirker legens adferd.

«Although we know that remuneration can influence behavior much more research is required before policy recommendations can be made» (Scott og Hall 1995). Selv om Scott og Halls (1995) oppsummering av litteraturen om ulike avlønningsordninger i allmennpraksis ble gjort for nesten ti år siden tror jeg deres konklusjon fortsatt har gyldighet: med utgangspunkt i litteraturen om effekter av ulike avlønningsordninger på allmennlegers adferd er det foreløpig ikke mulig å gi generelle anbefalinger med hensyn til hvordan en optimal avlønningsordning for allmennleger bør se ut. Men, mens litteraturen om tilbudsindusert etterspørsel fokuserer på om leger er motivert av inntektshensyn, er effekten av økonomiske virkemidler på legers adferd det sentrale innenfor denne litteraturtradisjonen. Modellene som brukes tar utgangspunkt i økonomisk teori hvor det antas at allmennlegen er en økonomisk aktør som vil reagere på økonomiske virkemidler. Målet med analysene er å få kunnskap om hvordan incentivene kan struktureres slik at aktørene bruker samfunnets ressurser på en slik måte at helseutbyttet for befolkningen blir størst mulig; hvordan avlønningsordningen skal se ut for at legene motiveres til å foreta beslutninger som både er samfunnsøkonomisk effektive, innebærer en rettferdig fordeling og minimerer den finansielle risikoen for det offentlige (Hausman, LeGrand 1999). I motsetning til litteraturen om tilbudsindusert etterspørsel fokuseres det på effekter av incentiver og ikke på allmennlegens eventuelle

umoralske adferd. Med få unntak¹² konkluderes det med at avlønningsordningen er et viktig incentiv hvis en ønsker å endre allmennlegens adferd.

5 VIDERE ARBEID

Både innenfor medisinsk og økonomisk litteratur er det rikelig med belegg for å hevde at leger er villig til å bytte egen inntekt mot pasientenes velferd slik McGuire (2000) hevder i dette sitatet: «There is abundant evidence that in some circumstances physicians are prepared to trade off income against welfare of the patient. Furthermore, this trade-off is affected by income effects, in a manner consistent with conventional views of labor supply.» McGuire viser i sin gjennomgang til Hillman (1990) som sier at: «Whereas most physicians will act in the patients' best interest when the medical decision is clear cut, the effect of financial incentives may be more important in areas where the correct decision is not clear.»

Jeg tror vi kan ha stor nytte av å ta utgangspunkt i det medisinske miljøets tolkning av medisinsk praksisvariasjon. I en interessant artikkel i *Social Science and Medicine* (Davis et al. 2000) pekes det på at en viktig klinisk forklaring på dette fenomenet er faglig usikkerhet i selve beslutningsgrunnlaget, mens økonomer tolker eksistensen av medisinsk praksisvariasjon som et utslag av at legene manipulerer sin egen etterspørsel. Økonomer forklarer med andre ord medisinsk praksisvariasjon med inntektsmotivert adferd, mens kausaliteten kan være at medisinsk praksisvariasjon gjør inntektsmotivert adferd mulig. Det er viktig å huske på at allmennlegen forholder seg til et etisk regelverk som blant annet innebærer å tilby pasientene en hensiktsmessig eller passende mengde tjenester (se for eksempel www.legeforeningen.no)¹³. Legen vil trolig ikke sette egen inntekt fremfor pasientens helse når det er åpenbart hva som tjener pasientens helse. Er det derimot uenighet om hva som er den rette behandlingen for et bestemt helseproblem, vil legens valg av behandling kunne påvirkes av motiv om egen inntekt.

Dette er i korte trekk antagelsene som ligger til grunn for våre arbeider innenfor dette området (se for eksempel

¹² Et unntak er Grytten og Sørensen (2001) som konkluderer med at allmennleger ikke reagerer på økonomiske insentiver. Denne studien har imidlertid en del metodiske svakheter spesielt knyttet til at det i analysen ikke er korrigeret for seleksjonsproblemer.

¹³ Det etiske regelverket tar blant annet utgangspunkt i det Hippokratiske legeløftet. En versjon av legeløftet sier: «I will apply dietetic measures for the benefit of the sick according to my ability and judgment. I will keep them from harm and injustice.»

Iversen og Lurås 2000a og 2000b). Vi antar at legen er individuelt nyttemaksimerende med leksikografiske preferanser, det vil si at han eller hun aldri vil ønske å oppnå egen inntekt på bekostning av pasientenes helse. Videre er legens adferd konsistent med den medisinske profesjonens oppfatning av hva som er akseptabel behandling. Årsaken til at tjenesteintensiteten til pasientene varierer er mangelen på medisinske retningslinjer i behandlingen av ulike diagnoser og helseproblem. Selv med denne mindre strenge antagelsen kan legens adferd være inntektsmotivert fordi han eller hun tilbyr tjenester i det øvre nivået av det som oppfattes som medisinsk akseptabel praksis.

Utvikling av strengere medisinske retningslinjer for behandling av ulike diagnoser i allmennpraksis vil derfor bidra til å redusere mulighetsområde for inntektsmotivert adferd. Scott and Shiell (1997b) anbefaler å starte med utviklingen av medisinske retningslinjer for de helseproblemer og sykdommer som i størst grad preges av usikkerhet. Jeg tror imidlertid vi må innse at det vil det være for krevende å finne en gullstandard for behandling av de mest uspesifikke og usikre diagnoser og helsetilstander. Trolig vil det heller ikke være hensiktsmessig å utarbeide retningslinjer for behandling av denne typen pasienter. For å redusere legers mulighetsområde for inntektsmotivert adferd bør det i stedet utarbeides og utvikles anbefalinger og retningslinjer for de minst usikre diagnosene. Mer presis kunnskap om hva som er riktig tjenestenivå for bestemte diagnoser og helseproblem vil dessuten gjøre det enklere å avgjøre om tjenestenivået reflekterer uforsvarlig praksis eller er medisinsk akseptabel; om forbruket av legetjenester beveger seg mot eller vekk fra et optimalt punkt. Eller sagt med McGuire's (2000) begreper: om legens påvirkning av tjenesteomfang er formålstjenlig eller unødvendig.

På bakgrunn av litteraturen kan vi konkludere med at måten allmennlegen avlønnes på påvirker tjenesteomfang og dermed den behandlingen legen gir til sine pasienter. En svakhet ved litteraturen er imidlertid at det på bakgrunn av teoretiske og empiriske analyser ikke er mulig å gi politikerne råd om hvordan en optimal avlønningsordning for allmennleger bør se ut. Det er denne typen problemstillinger økonomer bør vektlegge i fortsettelsen. Nye empiriske analyser som påviser at det er en sammenheng mellom forbruk av allmennelegetjenester og legedekning bidrar ikke til å få mer kunnskap om effekter av incentiver på allmennlegers adferd. For å få bedre empirisk belegg

for hvordan ulike rammevilkår påvirker allmennlegenes adferd må den empiriske kunnskapen som er innhentet i løpet av 30 år med analyser av tilbudsindusert etterspørsel utnyttes. Det innebærer at en i estimeringen både må benytte empiriske metoder som tar hensyn til avhengighet mellom observasjoner og metoder som tar hensyn til seleksjonsproblemer. For å identifisere inntektsmotivert adferd blant allmennleger må det, i tillegg til en makroindikator som måler befolkningens tilgjengelighet til allmennelegetjenesten, også inkluderes en mikroindikator for hver enkelt lege. Dette sikrer at vi i analysen får tatt hensyn til at den enkelte lege står overfor individuelle beskrankninger med hensyn til pasienttilgang. Trolig vil det også være en god ide å diskutere og analysere hvorvidt det kan identifiseres inntektsmotivert adferd for helt spesifikke diagnoser slik Scott og Shiell (1997b) gjør i sin artikkel. Hvis analysen tar utgangspunkt i diagnoser hvor det iallfall til en viss grad, er utviklet medisinske retningslinjer vil det være betydelig enklere å avgjøre om legenes adferd eller deres tjenesteintensitet, er optimal eller ikke.

REFERANSER:

- Andersen, T.F. og G. Mooney (eds.) (1990): *The Challenge of Medical Practice Variation*, Macmillan, London.
- Arrow, K.J. (1963): «Uncertainty and the welfare economics of medical care», *American Economic Review*, 53, 941-973.
- Auster, R.D. og R.L. Oaxaca (1981): «Identification of supplier induced demand in the health care sector», *Journal of Human Resources*, 16, 327-342.
- Blomquist, Å. (1991): «The doctor as double agent: information asymmetry, health insurance, and medical care», *Journal of Health Economics*, 10, 411 - 432.
- Blundell, R. og M. Costa Dias (2000): «Evaluation methods for non-experimental data», *Fiscal Studies*, 21, 327-468.
- Carlsen, F. og J. Grytten (1998): «More physicians: improved availability or induced demand», *Health Economics*, 7, 495-502.
- Cromwell, J. og J.B. Mitchell (1986): «Physician-induced demand for surgery», *Journal of Health Economics* 293-313.
- Davis, P. et al. (2000): «The «supply hypothesis» and medical practice variation in primary care: testing economic and clinical models of interpractitioner variation», *Social Science & Medicine*, 50, 407-418.
- Donaldson, C. and K. Gerard (1989): «Paying General Practitioners: Shedding Light on the Review of Health Services», *Journal of Royal College of General Practitioners*, March 1989.

- Dranove, D. (1988): «Demand inducement and the physician/patient relationship», *Economic Inquiry*, 26, 251-298.
- Dranove, D. and P. Wehner (1994): «Physician-induced Demand for Childbirths», *Journal of Health Economics*, 13, 61-73.
- Eisenberg (1986): «Doctors' decisions and the cost of medical care» (Health Administration Press, Ann Arbor, MI).
- Enthoven, A. C. (1990): *Health Plan: The Only Practical Solution to the Soaring Cost of Medical Care*, Addison-Wesley, Reading, M.A.
- Evans, R. (1974): Supplier-induced demand: some empirical evidence and implications, i M. Perlman (eds), *The Economics of Health and Medical Care* (Macmillan, London) 162-173.
- Farley, P.J. (1986): «Theories of the price and quantity of physician services», *Journal of Health Economics*, 315-333.
- Fuchs, V. (1978): «The supply of surgeons and the demand for operations», *the Journal of Human Resources*, 35-56.
- Gravelle, H. m.fl. (2003): «The demand for elective surgery in a public system: time and money prices in the UK national Health Service», *Journal of Health Economics*, 21, 423-449.
- Glied, S. og J.G. Zivin (2002): «How do doctors behave when some (but not all) of their patients are in managed care»? *Journal of Health Economics*, 21, 337-353.
- Goldstein, H. (1995) *Multilevel Statistical Models*, Kendall Library of Statistics 3, 2nd Edition, Wiley, London.
- Grytten J., m.fl. (1995): «Supplier Inducement in a Public Health Care System», *Journal of Health Economics*, 14, 207-229.
- Grytten, J. og R. Sørensen (2001): «Type of contract and supplier-induced demand for primary physicians in Norway», *Journal of Health Economics*, 20, 379-393.
- Grytten, J. og R. Sørensen (2003): «Practice variation and physician-specific effects», *Journal of Health Economics*, 22, 403-418.
- Hadley, J. og R. Lee (1978): «Towards a physician payment policy: evidence from the economic stabilization program», *Policy Sciences*, 10, 105 - 120.
- Hausman D. og Legrand J.L. (1999): «Incentives and health policy: primary and secondary care in the British National Health Service», *Social Science & Medicine*, 49, 1299-1307.
- Heckman, J. (1979): «Sample Selection Bias as a Specification Error», *Econometrica*, 47, 153-161.
- Hickson, G. B. (1987): «Physician reimbursement by salary or fee-for-service: effect on a physician's practice behaviour in a randomized prospective study», *Pediatrics*, 80, 744-750.
- Hillman, A. (1990): «Health maintenance organizations, financial incentives and physician judgment (editorial)», *Annals of Internal Medicine*, 112, 891-893.
- Hurley, J. og R. Labelle (1983): «Relative fees and utilisation of physician' services in Canada», Paper 94-6, Centre for Health Economics and Policy Analysis, McMaster University, 1994.
- Iversen, T. (2004): «The Effect of Patient Shortage on General Practitioners' Future Income and List of Patients», *Journal of Health Economics*, 23, 673-694.
- Iversen, T. og H. Lurås (1998): «Innføring av fastlegeordning. Hva med legenes tilpasning»? *Sosialøkonomen*, 7, 1998.
- Iversen, T. og H. Lurås (2000a): «The Effect of Capitation on GPs' Referral Decisions», *Health Economics*, 9, 199-210.
- Iversen, T. og H. Lurås (2000b): «Economic Motives and Professional Norms: The Case of General Medical Practice», *Journal of Economic Behavior and Organization* 43, 447-470.
- Iversen, T. og H. Lurås (2002a): «The Importance of Micro-data for Revealing Income Motivated Behaviour Among GPs», i Lindgren, B. (ed) *Individual Decisions for Health*. London: Routledge.
- Iversen, T. og H. Lurås (2002b): «Waiting Time as a Competitive Device: An example from General Medical Practice», *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 2, 189-204.
- Krasnik, A. et al. (1990): «Changing remuneration systems: Effects on activity in general practice», *British Medical Journal*, 360, 1698-1701.
- Kristiansen, I.S. (1994): «What is in the doctor's utility function? A theoretical and empirical investigation into what influences doctors' decision making», Ph.D. Thesis (University of Tromsø).
- Kristiansen, I.S. og G. Mooney (1993): «Remuneration of GP Services: Time for More Explicit Objectives? A review of the Systems in Five Industrialised Countries», *Health Policy*, 24, 203-212.
- Labelle, R. m.fl. (1994): «A Re-examination of the Meaning and Importance of Supplier Induced Demand», *Journal of Health Economics*, 13, 347-368.
- Lien, H-M, C-T A. Ma og T. McGuire (2004): «Provider-client interactions and quantity of health care use», *Journal of Health Economics*, 23, 1261-1283.
- Lurås, H. (2004): «General Practice. Four Empirical Essays on GP Behaviour and Individuals Preferences for GPs», Working Paper 2004:1, Health Economic Research Programme (HERO), University of Oslo.
- McGuire, T. (2000): «Physician Agency», i A.J. Culyer and J.P. Newhouse *Handbook of Health Economics*, Volume 1, Elsevier Science B.V.

- Murrey, J.P., m.fl. (1992): «Ambulatory testing for capitation and fee-for-service patients in the same practice setting: relations to outcomes», *Medical Care*, 30, 252-261.
- Phelps, C.E. (1995): «Welfare loss from variations: further considerations», *Journal of Health Economics*, 14, 253-260.
- Rice, N. og A. Jones (1997): «Multilevel Models and Health Economics», *Health Economics*, 6, 561-575.
- Richardson, J. (1981): «The inducement hypothesis: that doctors generate demand for their own services», i J. Van der Gaag and M. Perlman (eds), *Health, Economics and Health Economics* (Amsterdam, Netherlands)
- Rosenbaum, P. og D.B. Rubin (1983): «The central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects», *Biometrika*, 70, 41-55.
- Rosenbaum, P. og D.B. Rubin (1984): «Reducing Bias in Observational Studies Using Subclassification in the Propensity Score», *Journal of the American Statistical Association*, 79, 516-524.
- Rossiter, L.F. og G.R. Wilensky (1983): «A Clarification of Theories and Evidence on Supplier Induced Demand for Physicians' Services», *Inquiry*, 20, 162-172.
- Scott, A. (2000): «Economics of General Practice», i A.J. Culyer and J.P. Newhouse *Handbook of Health Economics*, Volume 1, Elsevier Science B.V.
- Scott, A. og J. Hall (1995): «Evaluating the effects of GP remuneration: Problems and prospects», *Health Policy*, 31, 183-195.
- Scott, A. og A. Shiell (1997a): «Analysing the Effect of Competition on General Practitioners' Behaviour Using a Multilevel Modelling Framework», *Health Economics*, 6, 577-588.
- Scott, A. og A. Shiell (1997b): «Do fee descriptors influence treatment choices in general practice? A multilevel discrete choice model», *Journal of Health Economics*, 16, 323 - 342.
- Stano, M. (1985): «An analysis of the evidence on competition in the physician service markets», *Journal of Health Economics*, 4, 197-211.
- Tussing, D.A. og M.A. Wojtowycz (1986): «Physician Induced Demand by Irish GPs», *Social Science of Medicine*, 23, 851-860.
- Yip, W. (1998): «Physicians responses to medical fee reductions: changes in the volume and intensity of supply of Coronary, Artery Bypass Graft (CABG) surgeries in the medicare private sectors», *Journal of Health Economics*, 17, 675-700.
- Wennberg, J. (1984): «Dealing with medical practice variations: a proposal for action», *Health Affairs*, Summer 1984: 6-32.
- Wennberg, J. m.fl. (1982): «Professional uncertainty and the problem of supplier-induced demand», *Social Science & Medicine*, 16, 811-824.
- Woodward, R.S. og Warren-Bolton (1984): «Considering the effect of financial incentives and professional ethics on «appropriate» medical care», *Journal of Health Economics*, 3, 223-237.

**Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening,
vil vi gjerne ha din e-post adresse.**

Send på e-post til:

nina.risasen@samfunnsokonomene.no



FREDRIK CARLSEN
Førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

KÅRE JOHANSEN
Førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Har også vi et Mezzogiorno?

Bruk av survey data til å måle ulikheter mellom regionale arbeidsmarkeder*

Vi bruker survey data til å studere geografiske variasjoner i sysselsettingsmuligheter. Vi finner at folks oppfatninger av forskjellene mellom sentrale strøk og utkantkommuner er langt større enn forskjellene i arbeidsledighet. Ulikhetene mellom by og land varierer prosyklisk og er størst for høyt utdannet arbeidskraft.

1 INNLEDNING

Effektutvalget (NOU 2004:2) slår fast at det har funnet sted en sterk sentralisering de siste årene. Siden begynnelsen av 80-tallet har typiske distriktskommuner mistet 10-12 % av folketallet og opplevd en enda større tilbakegang i relativ befolkningsandel. Fraflyttingen skyter fart når det er høykonjunktur.

Samtidig har Norge i europeisk målestokk små regionale forskjeller i arbeidsledighet. Ved utgangen av 2003 hadde Finnmark høyest registrert ledighet blant fylkene med 5.5 %, mens Akershus og Oppland kom best ut med 2.7 %. Til sammenligning var forskjellen mellom de italienske regionene med høyest og lavest ledighet hele 23.5 prosent poeng.¹ Calabria i sør toppet listen med 25.9 %, mens Trentino i nord hadde kun 2.4 % ledighet. I Tyskland hadde Halle i tidligere DDR 21.3 % ledighet,

mens Oberbayern lå på 3.4 %. Italia og Tyskland er de mest ekstreme eksemplene pga de store ulikhetene mellom henholdsvis Mezzogiorno i Syd-Italia og Nord-Italia, og mellom Øst- og Vest-Tyskland. Men også Spania, Finland, Hellas, Belgia og Frankrike har betydelige regionale variasjoner i arbeidsledighet.

Det er en utbredt oppfatning de store regionale forskjellene i Europa skyldes lav mobilitet på arbeidsmarkedet. Når jobbene flytter raskere enn arbeidstakerne, oppstår høy arbeidsledighet i tilbakeliggende regioner (OECD, 2000). Tilsynelatende er Norge et atypisk land. Vi har sterk fraflytting til tross for at arbeidsledigheten er forholdsvis jevnt geografisk fordelt.

Det kan være flere forklaringer på dette. I europeisk målestokk har Norge relativt høy mobilitet, spesielt når vi sam-

* Takk til en anonym konsulent for gode kommentarer.

¹ Tall fra Eurostat (2003) for registrert arbeidsledighet som andel av arbeidsstyrken 15-64 år. Basert på NUTS2-regioner som generelt er noe større enn våre fylker.

menligner med Sør-Europa. Det kan også tenkes at mange europeiske utkantregioner har attraktive egenskaper som distrikts-Norge mangler, klimaet er en opplagt kandidat. En tredje mulig forklaring, som vi fokuserer på i denne artikkelen, er at mange norske distriktsregioner har et lite og smalt arbeidsmarked slik at forskjellene mellom sentrum og periferi oppfattes som større enn hva variasjonene i registrert arbeidsledighet gir uttrykk for.

I artikkelen bruker vi survey data for perioden 1993-2000 til å studere befolkningens oppfatning av arbeidsmarkedet i ulike deler av landet. Vi estimerer regresjoner som forklarer respondentenes oppfatning av jobbmuligheter i det lokale arbeidsmarkedet som en funksjon av lokal arbeidsledighet og kommuntipe. Vi finner at forskjellene mellom by og land i befolkningens oppfatning av jobbmuligheter er langt større enn variasjonene i registrert ledighet.

2 BETYDNINGEN AV STØRRELSE

Et attraktivt arbeidsmarked har to egenskaper: høy sannsynlighet for å få jobb og god kvalitet på potensielle jobbmatcher. Mens ledighetsraten forteller noe om jobsannsynligheten, er størrelse viktig for kvaliteten på jobbmatcher (Duranton og Puga, 2004). Jo bredere og mer variert arbeidsmarkedet er, jo større er sjansen for å finne en arbeidsgiver som har bruk for arbeidstakerens kvalifikasjoner. Høyere sannsynlighet for god matching styrker på sin side arbeidstakernes incentiver til å investere i kompetanse, noe som øker arbeidstakernes kvalifikasjoner og dermed den gjennomsnittlige kvaliteten på hver match.

Størrelse teller også fordi konjunktursvingninger har mindre betydning for den enkelte arbeidstaker jo flere bedrifter som kan gjøre bruk av arbeidstakerens kompetanse. Ved bedriftsspesifikke negative sjokk har arbeidstakere som mister jobben muligheten til å få jobb ved bedrifter i samme bransje, og ved bransjespesifikke sjokk kan det åpne seg jobbmuligheter i bransjer som etterspør noenlunde samme kvalifikasjoner. Et høyt antall bedrifter i samme bransje og i beslektede bransjer reduserer derfor risikoen for å måtte akseptere dårlige jobbmatcher i fremtiden. Et tredje poeng er at et stort arbeidsmarked reduse-

rer bedriftenes markedsrett, noe som gir arbeidstakerne sterkere incentiver til å tilegne seg kompetanse.

Folketettheten er langt høyere i EU enn hos oss (119 versus 15 personer/km²).² En gjennomsnittlig arbeidssøker i EU står derfor overfor et større lokalt arbeidsmarked enn en gjennomsnittlig arbeidssøker i Norge. Forskjellen i arbeidsledighetsrater vil følgelig *overvurdere* hvor attraktivt arbeidsmarkedet er i Norge relativt til EU. Videre vil regionale variasjoner i ledigheten innenfor et land *undervurdere* de regionale ulikhetene. Hvorvidt ledighetsstatistikken gir et riktig bilde av regionale ulikheter i Norge kontra EU, avhenger av om variasjoner i størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet er viktigst i EU eller i Norge. Vi kjenner ikke til at det foreligger arbeider om dette. Men hvis grenseeffekten av størrelse for kvaliteten på jobbmatcher er fallende, noe som virker rimelig, vil regionale variasjoner i størrelsen på arbeidsmarkedet være et større problem i Norge enn i EU. I så fall vil statistikken vi refererte til innledningsvis gi et for *positivt* bilde av regionale ulikheter i Norge sett i forhold til situasjonen i EU.

3 METODE

Datamaterialet er hentet fra Norsk Gallups (nå TNS Gallup) kommuneundersøkelse der respondentene vurderer ulike sider ved bostedskommunen, herunder det lokale arbeidsmarkedet. Vi estimerer en regresjonsmodell der avhengig variabel er hvor fornøyd respondentene er med det lokale arbeidsmarkedet på en skala fra 1 til 6. Forklaringsvariabler er personkarakteristika, arbeidsledighetsraten i kommunen og dummy variabler for ulike kommuntyper. Hvis koeffisientene til dummy variablene for distriktskommuner har negativt (positivt) fortegn, trekker vi den konklusjon at de regionale ulikhetene i jobbmuligheter, slik disse oppfattes av befolkningen, er større enn forskjellene i registrert ledighet skulle tilsi.³

Mange økonomer vil nok reagere på denne bruken av spørreundersøkelser. Tradisjonelt har økonomer vært forsiktig med å bruke subjektive vurderinger som grunnlag for analyser av individer eller gruppers velferd. For eksempel måler vi ikke nytte ved å spørre hvordan folk har det, men ved å registrere og beregne objektive størrelser som inntekt, priser og skyggepriser. De siste årene har

² EU før siste utvidelse (15 land).

³ Det beste ville være å inkludere en variabel som beskriver størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet den enkelte respondent står overfor, men en slik fremgangsmåte vil være ressurskrevende og overlates til fremtidige prosjekter.

Tabell 1 *Klassifisering av kommuner. Statistikk fra 2000*

| | | Antall Kommuner (%) | Andel av kommuner (%) | Andel av befolk- ning 20-66 (%) |
|----------|---------------------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Oslo | | 1 | 0.2 | 11.9 |
| By | Kommunesenter med > 25.000 innbyggere | 23 | 5.3 | 30.8 |
| Småby | Kommunesenter med 5-25.000 innbyggere | 60 | 13.8 | 23.7 |
| Byområde | < 30 min. kjøring til by/småby | 103 | 23.7 | 15.4 |
| Omland | 30min. - 1 t. kjøring til by/småby | 81 | 18.6 | 6.4 |
| Utkant | > 1 t. kjøring til by/småby | 167 | 38.4 | 11.8 |

det imidlertid kommet en rekke arbeider av økonomer basert på survey data der respondentene vurderer hvor fornøyd man er med for eksempel jobben, helsen, husholdningens økonomi, kvaliteten på offentlige tjenester eller livet i sin alminnelighet.

Eksempler på problemstillinger økonomer har studert ved hjelp av slike data er: nyttetapet ved arbeidsledighet, sveket helse og samlivsbrudd (Winkelmann og Winkelmann, 1998; Clark og Oswald, 2002), sosiale normers betydning for opplevd nytte (Clark og Oswald, 1996; van Praag og Ferrier-i-Carbonell, 2004), vektning av inflasjon og aggregert arbeidsledighet i samfunnets velferdsfunksjon (Di Tella m.fl., 2001), verdien av demokrati og medbestemmelse (Frey og Stutzer, 2000), betydningen av trivsel, sikkerhet og etnisk diskriminering for jobb turnover (Clark, 2001; Shields og Wheatly Price, 2002; Kristensen og Westergård-Nielsen, 2004), verdien av lavere luftforurensning (Welsh, 2003), og sammenhengen mellom ressursinnsats og kvaliteten på offentlige tjenester (Carlsen og Grytten, 2000).

Nylig har vi brukt survey data til å konstruere et sett med regionale arbeidsmarkedsindikatorer til å studere regionale forskjeller i lønninger og flytting mellom regioner (Carlsen og Johansen, 2004a, b). Våre resultater tyder på at subjektiv oppfatning av det lokale arbeidsmarkedet har en sterk effekt på flyttestrømmene, også når det kontrolleres for tradisjonelle arbeidsmarkedsvariabler, herunder den regionale arbeidsledighetsraten.

Et potensielt problem ved studier basert på survey data der respondentene angir hvor tilfreds de er, er at respon-

dentene bruker ulik målestokk; vi kan ikke være sikker på at en person som oppgir 5 på en skala fra 1 til 6 faktisk er mer fornøyd enn en person som svarer 4. Forskingen har da også vist at respondentenes svar ikke bare avhenger av objektive forhold men også deres psykologiske legning. For eksempel har utadvendte personer en tendens til å rapportere høyere tilfredshet enn innadvendte personer (Diener m.fl., 1999). Nylig har King m.fl. (2004) og van Praag og Ferrier-i-Carbonell (2004) utviklet metoder som kontrollerer for psykologisk legning. I våre arbeider finner vi ingen indikasjoner på at konklusjonene påvirkes av individuelle variasjoner i respondentenes tilbøyelighet til å rapportere høy tilfredshet.

4 KLASSIFISERING AV KOMMUNER

Vi klassifiserer en kommune som bykommune dersom det største tettstedet har mer enn 25.000 innbyggere og som småbykommune dersom tettstedet har mellom 5.000 og 25.000 innbyggere. Oslo gis egen kategori. Av tabell 1 ser vi at kommuner med by/småby utgjør 1/5 av alle norske kommuner (84 av 435 kommuner i 2000), men har 2/3 av befolkningen 20-66 år.

De øvrige kommunene klassifiseres etter kjøretid til nærmeste by/småby (fra kommunesenter til kommunesenter). Ved beregning av kjøretid har vi antatt at gjennomsnittshastigheten er 80 km/t på europavei/riksvei og 60 km/t på øvrige veier. Ved ferjereiser har vi anslått reisetiden ut i fra lengden på ferjeturen. En kommune klassifiseres som «byområde» dersom kjøretiden er mindre enn 30 minutter og som «omland» dersom kjøretiden er mellom 30 minutter og en time. Øvrige kommuner – hvor kjøretiden

Tabell 2 Tilfredshet med det lokale arbeidsmarkedet. Svarfordeling

| Svaralternativ: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Totalt |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| Antall respondenter | 11.054 | 14.463 | 20.889 | 20.802 | 14.907 | 8.750 | 90.865 |
| Andel respondenter (%) | 12.2 | 15.9 | 23.0 | 22.9 | 16.4 | 9.6 | 100.0 |

til nærmeste by/småby er mer enn en time – klassifiseres som utkantkommuner.⁴ Utkantkommunene utgjør nesten 40 % av alle kommuner, men har kun 12 % av befolkningen 20-66 år.

Våre valg av terskelverdier for kjøretid må nødvendigvis bli noe vilkårlige. Imidlertid avhenger ikke konklusjonene som presenteres i artikkelen av valg av terskelverdier. For eksempel blir resultatene for utkantkommuner knapt påvirket dersom vi setter grensen til to timers kjøretid i stedet for en time. Heller ikke terskelverdiene for by/småby eller for byområde/omland har vesentlig betydning.

5. GALLUP-UNDERSØKELSEN

I perioden 1993-2000 gjennomførte Gallup årlige spørreundersøkelser der 20.000-50.000 personer over 15 år mottok et skjema med spørsmål om ulike sider ved bostedskommunen. Svarprosenten var omlag 50 %. I løpet av perioden mottok Gallup 138.150 utfylte skjemaer.⁵ Skjemaet inneholdt et spørsmål om det lokale arbeidsmarkedet, og 106.066 respondenter besvarte dette spørsmålet. Vår analyse er basert på de 90.865 respondentene som var i alderen 20-66 år og som ga fullstendige opplysninger om alder, kjønn og utdanning. Spørsmålet var:

Hvor fornøyd/misfornøyd er du med hensyn til mulighetene for arbeid eller nytt arbeid i kommunen (inklusive omland)?

Respondentene ble bedt om å angi et diskret tall fra 1 til 6 hvor 6 er «svært fornøyd» og 1 er «svært misfornøyd». Som det fremgår av tabell 2 er det god spredning i svarene. Fordelingen er tilnærmet symmetrisk.

For vårt formål er det et potensielt problem at spørsmålet ikke angir presist hva som menes med «omland». En tolk-

ning er at spørsmålet refererer til områder som ligger innenfor maksimal reiseavstand for dagpendlere. I så fall vil enkelte sovekommuner med svakt arbeidsmarked men mange pendlere score høyt. Hvis derimot respondentene tenker på områder som ligger innenfor normal reiseavstand vil arbeidsmarkedet i slike kommuner bli vurdert som dårlig. Det er først og fremst for kommuner vi har klassifisert som byområder og omland dette problemet kan gjøre seg gjeldende. For utkantkommunene vil trolig få respondenter ha pendling i tankene. Som vi skal se tyder svarene på at heller ikke respondenter i byområder og omland tar særlig hensyn til pendlingsmuligheter i sine svar.

6 SPESIFIKASJON

Siden rapportert tilfredshet er en diskret og ordinal variabel, estimerer vi en ordnet probit modell gitt ved:

$$Tilfredshet_{jkt} = \begin{cases} 6 & \text{hvis } Tilfredshet^*_{jkt} \geq \mu_5 \\ 5 & \text{hvis } \mu_5 > Tilfredshet^*_{jkt} \geq \mu_4 \\ & \vdots \\ 1 & \text{hvis } \mu_1 > Tilfredshet^*_{jkt} \end{cases} \quad (1)$$

der $Tilfredshet_{jkt}$ er tilfredshet med arbeidsmarkedet uttrykt av respondent j i kommune k og år t. $Tilfredshet^*_{jkt}$ er den tilsvarende latente variabelen gitt ved:

$$Tilfredshet^*_{jkt} = \alpha_t + \text{Person}_{jkt}\beta + \gamma U_{kt} + \delta_1 By_k + \delta_2 Småby_k + \delta_3 Byområde_k + \delta_4 Omland_k + \delta_5 Utkant_k + \varepsilon_{jkt} \quad (2)$$

hvor α_t er konstantledd år t, Person_{jkt} er en vektor av personkarakteristika (dummy variabler for alder, kjønn og utdanning), og U_{kt} er arbeidsledighetsraten i kommune k og år t. By_k , $Småby_k$, $Byområde_k$, $Omland_k$ og $Utkant_k$ er dummy variabler for våre fem kommunetyper (Oslo er referansekategori), $\mu_1 - \mu_5$ er terskelverdier som skal estimeres, og ε_{jkt} er et feilledd.⁶

⁴ Takk til Pål Martinussen som har gjort arbeidet med å beregne kjøretider mellom kommunesentra.

⁵ Noen av husholdningene er representert i to eller flere årganger. Gallup har imidlertid ikke lagret informasjon som gjør det mulig å identifisere disse. Dette skaper en korrelasjon mellom svarene til respondenter i samme kommune, noe vi tar hensyn til i den empiriske spesifikasjonen.

⁶ Vi bruker STATA til å estimere ligningen (oprobit-kommando). STATA tar hensyn til korrelasjon mellom respondenter fra samme kommune (clustering) ved estimering av en koeffisients standardavvik, men ikke ved estimering av selve koeffisienten.

Tabell 3 Ordnet probit regresjoner. Avhengig variabel er tilfredshet med det lokale arbeidsmarkedet

| | Hele utvalget | Grunnskole | Videreg. utdanning | Høyere utdanning | 20-40 år | 41-66 år |
|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Personkarakteristika: | | | | | | |
| Mann | 0.002 (0.18) | 0.096 (5.08) | 0.116 (7.69) | -0.189 (7.61) | 0.051 (3.32) | -0.038 (2.67) |
| Alder 35-54 | -0.013 (1.20) | 0.005 (0.18) | -0.037 (2.88) | 0.023 (1.31) | | |
| Alder 55-66 | 0.012 (0.53) | 0.081 (2.93) | -0.034 (1.38) | 0.041 (1.10) | | |
| Videregående utdanning | 0.057 (5.02) | | | | 0.099 (5.33) | 0.030 (2.09) |
| Høyere utdanning | 0.325 (14.16) | | | | 0.357 (11.47) | 0.307 (13.09) |
| Arbidsmarkedet: | | | | | | |
| Ledighetsrate i kommunen | -0.171 (10.76) | -0.170 (9.27) | -0.204 (11.45) | -0.127 (7.01) | -0.187 (11.64) | -0.155 (9.21) |
| Kommunedummyer: | | | | | | |
| By | -0.683 (12.67) | -0.450 (11.10) | -0.598 (12.34) | -0.747 (11.57) | -0.746 (13.11) | -0.590 (11.47) |
| Småby | -1.020 (31.37) | -0.673 (16.27) | -0.934 (24.48) | -1.134 (29.12) | -1.129 (32.15) | -0.880 (27.79) |
| Byområde | -1.341 (29.74) | -0.965 (19.68) | -1.324 (25.64) | -1.382 (31.49) | -1.445 (33.48) | -1.209 (24.63) |
| Omland | -1.301 (25.39) | -0.915 (15.31) | -1.235 (20.39) | -1.446 (33.22) | -1.401 (26.58) | -1.173 (22.09) |
| Utkant | -1.239 (40.27) | -0.876 (24.25) | -1.173 (33.85) | -1.359 (42.68) | -1.326 (38.16) | -1.123 (36.84) |
| Observasjoner | 90.865 | 14.673 | 43.243 | 32.949 | 44.234 | 46.631 |
| Pseudo - R ² | 0.049 | 0.032 | 0.044 | 0.043 | 0.057 | 0.041 |

Referanseperson er kvinne 20-34 år uten videregående utdanning bosatt i Oslo.
Absolutte t-verdier korrigert for clustering i parentes. Årsdummyer er inkludert.

Arbeidskraftsundsøkelsene gir ikke grunnlag for å beregne størrelsen på arbeidsstyrken i den enkelte kommune. Vi har derfor satt den kommune ledighetsraten, U_{kt} , lik gjennomsnittlig antall registrerte arbeidsledige i løpet av året dividert med gjennomsnittlig folke mengde i alderen 16-66 år.⁷

Dummy variablene for kommunekategorier, By_k – Utkant_k, inkluderes i regresjonen for å teste vår hypotese om at størrelse har betydning for befolkningens evaluering av

det lokale arbeidsmarkedet, også når det kontrolleres for variasjoner i registrert arbeidsledighet. Hvis for eksempel estimatet av δ_5 er signifikant negativ, kan vi konkludere med at befolkningen er mindre fornøyd med arbeidsmarkedet i utkantkommuner relativt til Oslo enn forskjellen i ledighetsrater uttrykker.

For å illustrere forskjellene i befolkningens oppfatning av arbeidsmarkedet i ulike kommunetyper har vi konstruert

⁷ Det er brudd i ledighetsstatistikken fra 1.1 1999. Hvis endringene slår noenlunde likt ut for alle kommuner, vil våre årsdummyer fange opp dette.

Tabell 4 Registrert og justert arbeidsledighetsrate (%)

| | Registrert ledighet | | | | Justert ledighet | | | |
|----------|---------------------|------|------|------|------------------|------|-------|-------|
| | 1993-2000 | 1993 | 1996 | 2000 | 1993-2000 | 1993 | 1996 | 2000 |
| Oslo | 3.12 | 4.36 | 3.39 | 2.08 | 3.12 | 4.36 | 3.39 | 2.08 |
| By | 3.11 | 4.30 | 3.39 | 2.33 | 7.10 | 5.84 | 8.30 | 13.25 |
| Småby | 2.93 | 4.24 | 3.14 | 2.09 | 8.89 | 6.79 | 10.44 | 16.94 |
| Byområde | 2.71 | 4.19 | 2.84 | 1.90 | 10.55 | 7.33 | 12.40 | 20.07 |
| Omland | 2.48 | 3.79 | 2.62 | 1.86 | 10.09 | 7.07 | 11.68 | 20.53 |
| Utkant | 3.02 | 3.95 | 3.38 | 2.30 | 10.27 | 6.60 | 12.12 | 20.98 |

en ny variabel, 'justert ledighetsrate', for hver kommune-
type. La U_{it} være ledighetsraten i år t for kommuner av
type i , $i = 1, 2, \dots, 5$, hvor $i = 1$ er bykommuner og $i = 5$ er
utkantkommuner. U_{it} er et veid gjennomsnitt av ledig-
hetsraten i kommunene i kategori i med befolkning 16-66
år som vekt. Justert ledighetsrate, U_{it}^* , er gitt ved:

$$U_{it}^* = U_{it} + \delta_i/\gamma, \quad i = 1, 2, \dots, 5$$

hvor δ_i og γ er gitt ved (2). Siden Oslo er referansekategori,
kan U_{it}^* tolkes som det ledighetsraten i Oslo måtte ha vært
dersom en person med gitte karakteristika skulle ha opp-
fattet arbeidsmarkedene i Oslo og en kommune av type i
som like gode. Justert ledighetsrate vil være lik registrert
ledighetsrate i Oslo. I øvrige kommuner vil justert ledig-
hetsrate være høyere (lavere) enn registrert ledighet der-
som $\delta_i < 0$ ($\delta_i > 0$).

7 RESULTATER

De empiriske resultatene rapporteres i tabell 3 der første
kolonne viser resultatene for hele utvalget. Kjønn og alder
har liten betydning, mens utdanning har positiv effekt og
ledighetsraten i kommunen har negativ effekt på rappor-
tert tilfredshet. Koeffisientene til kommunetype er alle
negative og sterkt signifikante. For gitte personkarakteris-
tika og gitt ledighetsrate synes respondentene at arbeids-
markedet er best i Oslo og nest best i byer med mer enn
25.000 innbyggere. Deretter kommer småbyer, mens de
tre øvrige kommunekategoriene scorer omtrent like høyt,
noe som tyder på at respondentenes svar ikke tar hensyn
til mulighetene for lange pendlingsreiser.

Vi har brukt resultatene fra første kolonne i tabell 3 til å
konstruere justerte ledighetsrater for de ulike kommune-
typene. Som det fremgår av tabell 4 var det kun små for-
skjeller i registrert ledighet mellom kommunetypene når
perioden 1993-2000 sees under ett. Derimot var det bety-
delige forskjeller i justert ledighet i samme periode: i de tre
kategoriene «byområder», «omland» og «utkantkom-
muner» var den gjennomsnittlige justerte ledighetsraten i
overkant av 10%, hvilket er omlag 7 prosentpoeng mer
enn i Oslo og 3 prosentpoeng mer enn i de øvrige byene.
Så mens statistikken for registrert ledighet forteller at det
var små geografiske variasjoner på 90-tallet, tilsier våre
resultater at arbeidsmarkedet i distriktene var klart dårli-
gere enn i byene. Siden vi mangler kommunedata om stør-
relsen på arbeidsstyrken, vil vår ledighetsvariabel under-
vurdere forskjellene i registrert ledighet dersom arbeids-
styrken utgjør en mindre andel av befolkningen i distrik-
tene enn i byene. Imidlertid virker det lite sannsynlig at
dette ligger bak resultatene da effektene av kommunetype
på tilfredshet med arbeidsmarkedet er meget sterke.

Vi har sett på underutvalg etter respondentenes kjønn,
alder og utdanning. Resultatene for menn og kvinner er
forholdsvis like. Derimot finner vi at kommunetype betyr
mer jo høyere utdanning en person har, og at yngre er
mindre positiv til arbeidsmarkedet i distriktene enn eldre.

I tabell 5 vises koeffisientene til ledighetsraten og kom-
munedummyene for tre år: 1993, 1996 og 2000. I denne
perioden opplevde økonomien et kraftig oppsving. Vi ser
at betydningen av kommunetype økte i løpet av perioden
mens betydningen av ledighetsraten falt. Som det fremgår

Tabell 5 Effekt av ledighet og kommunedummyer i enkeltår

| | 1993 | 1996 | 2000 |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ledighetsrate i kommunen | -0.215 (12.22) | -0.139 (5.94) | -0.088 (3.55) |
| By | -0.331 (5.17) | -0.683 (11.02) | -0.966 (30.14) |
| Småby | -0.549 (12.93) | -1.015 (20.60) | -1.314 (24.30) |
| Byområde | -0.676 (16.72) | -1.329 (25.10) | -1.607 (20.59) |
| Omland | -0.706 (12.38) | -1.259 (19.15) | -1.652 (24.09) |
| Utkant | -0.569 (17.21) | -1.215 (22.45) | -1.653 (36.18) |

av tabell 4 steg den justerte ledigheten i de tre nederste kategoriene fra om lag 7 prosentpoeng til over 20 prosentpoeng. I 2000 var justert ledighet i utkantkommuner nesten 19 prosentpoeng høyere enn i Oslo og nesten 8 prosentpoeng høyere enn i de øvrige byene. Også tallene for registrert ledighet viser at sentrale strøk berøres sterkere av konjunktursvingninger enn distriktene: fra 1993 til 2000 sank registrert ledighet med 2.28 prosentpoeng i Oslo og med 1.65 prosentpoeng i utkantkommuner. Men utslagene for justert ledighet er langt sterkere: i 1993 var justert ledighet om lag halvannen ganger høyere i utkantkommuner enn i Oslo, syv år senere var justert ledighet ti ganger høyere i utkantkommuner.

Variasjoner i arbeidsstyrken over konjunktursyklusen kan kanskje forklare noe av dette resultatet, men neppe alt. Vi tror forklaringen ligger i at størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet har størst betydning i perioder med vekst i sysselsettingen. I en lavkonjunktur har kun et fåtall arbeidstakere muligheter til å få en ny og bedre jobb, og arbeidsledige må ta det de får, uavhengig av om det lokale arbeidsmarkedet er stort eller lite. Derimot i oppgangstider med større mobilitet på arbeidsmarkedet vil størrelsen på arbeidsmarkedet ha betydning for om arbeidstakere og arbeidsgivere finner frem til bedre jobbmatcher og om arbeidsledige finner en jobb de virkelig ønsker.

8 OPPSUMMERING

Innledningsvis pekte vi på at Norge lenge har hatt sterk fraflytting fra distriktene til tross for at de geografiske variasjonene i arbeidsledighet er små i europeisk målestokk. Resultatene presentert her og i vår artikkel i Labour (Carlsen og Johansen, 2004b) peker på en mulig forklaring: flyttestrømmene påvirkes av befolkningens oppfatning av det lokale arbeidsmarkedet, og forskjellene i tilfredshet mellom byenes og distriktenes arbeidsmarked er langt større enn de tilsvarende forskjellene i registrert arbeidsledighet. Fraflyttingen skyter fart når økonomien går godt fordi arbeidsmarkedet i byene da fremstår som særlig attraktivt.

Våre funn står i sterk kontrast til vurderingene i en underlagsrapport skrevet av Kjetil Sørli for Distriktskommisjonen. Sørli (2003, s. 4) sier at: «Når de økonomiske konjunktorene er på sitt høyeste, er valgmulighetene på arbeidsmarkedet på sitt beste. Flere enn ellers kan velge om de vil skifte jobb, og alle har flere steder enn ellers å velge mellom. I tråd med resonnementet reduseres da jobbtilgjengeligheten som stedsmotiv enn når det er færre jobber å oppdrive. Økt valgfrihet gjør at man kan vektlegge andre motiver sterkere. Under høykonjunktur er imidlertid det imidlertid flere som flytter enn ellers, og intensiteten av sentraliseringen er også sterkere enn ellers. Dette må tolkes som at de andre faktorene i sum som har betydning for bostedsvalgene med sentraliserende virkning.»

Sørli mener altså at flyttemønsteret bare kan forklares dersom sentraliseringen (også) drives av andre forhold enn arbeidsmarkedet, for eksempel kulturtilbudet i sentrale strøk. Vår analyse tyder på at man ikke kan trekke en slik konklusjon. Siden forskjellene i tilfredshet med arbeidsmarkedet er størst i høykonjunkturer, kan utviklingen i regionale arbeidsmarkeder forklare hvorfor sentraliseringen skyter fart i gode tider. Dermed er det selvfølgelig ikke sagt at ikke andre faktorer kan ha betydning.

Vi har argumentert for at regionale forskjeller i størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet er viktigere i Norge enn i EU. Hvis dette er riktig, vil distinksjonen mellom registrert og justert ledighet ha mindre betydning i EU enn hos oss. I så fall tyder våre resultater på at Norge allikevel ikke kommer så godt ut av sammenligningen med EU: forskjellen mellom befolkningens tilfredshet med arbeidsmarkedene i byene og i utkantkommuner er nemlig vel så

stor som de regionale variasjonene i registrert arbeidsledighet i mange EU-land.

Våre funn tyder på at det må sterk lut til for å snu fraflyttingen fra distriktene. Ikke bare oppfatter folk sysselsettingsmulighetene som klart bedre i sentrale strøk. Det er gruppene med høyest mobilitet - de yngre og de med høy utdanning - som er mest negative til arbeidsmarkedet i distriktene. I tillegg kommer at forskjellene mellom by og land er størst når den nasjonale arbeidsledigheten er lav. Det synes altså som om det er en motsetning mellom myndighetenes arbeid for å skape økonomisk fremgang for landet som helhet og målsetningen om å bremse flyttestrømmen fra utkantene.

Som det fremgår av tabell 4 var arbeidsledigheten forholdsvis lav i distriktene på 90-tallet (om lag 3 % med vårt ledighetsmål). I praksis er det neppe mulig å komme særlig lavere. Det virker derfor lite sannsynlig at det skulle være mulig (eller ønskelig) å endre forskjellene i registrert arbeidsledighet mellom sentrum og periferi betydelig i favør av distriktene. En strategi for å bremse fraflyttingen må således primært fokusere på de andre faktorene som påvirker befolkningens oppfatning av arbeidsmarkedet i distriktene. Sagt på en annen måte: hvis justert ledighet i distriktene skal komme ned mot nivået i byene, må det skje ved at effektene av kommunetype blir mindre. En vellykket strategi for å opprettholde et spredt bosettingsmønster må derfor bidra til større bredde og variasjon i distriktenes arbeidsmarked. Fordi de estimerte effektene av kommunetype er så vidt sterke, spesielt i høykonjunktur, tror vi dette vil kreve omfattende tiltak.

REFERANSER:

Carlsen, F. og J. Grytten (2000): «Consumer satisfaction and supplier induced demand», *Journal of Health Economics* 19, 731-753.

Carlsen, F. og K. Johansen (2004a): «Regional wages and subjective assessments of employment opportunities», kommer i *Journal of Socio-Economics*.

Carlsen, F. og K. Johansen (2004b): «Subjective measures of employment opportunities and interregional migration», *LABOUR* 18, 563-589.

Clark, A. (2001): «What really matters in a job? Hedonic measurement using quit data», *Labour Economics* 8, 223-242.

Clark, A. og A. Oswald (1996): «Satisfaction and comparison income», *Journal of Public Economics* 61, 359-381.

Clark, A. og A. Oswald (2002): «A simple statistical method for measuring how life events affect happiness», *International Journal of Epidemiology* 31, 1139-1144.

Diener, E., M. Eunkook, R. Lucas og H. Smith (1999): «Subjective well-being: three decades of progress», *Psychological Bulletin* 125, 276-302.

Di Tella, R., R. MacCulloch og A. Oswald (2001): «Preferences over inflation and unemployment, evidence from surveys of happiness», *American Economic Review* 91, 335-341.

Duranton, G. og D. Puga (2004): «Micro-foundations of urban agglomeration economies», i Henderson, V. og J. Thisse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, North-Holland.

Eurostat (2003): Labour force survey. Results 2003.

Frey, B. og A. Stutzer (2000): «Happiness, economy and institutions», *Economic Journal* 110, 918-938.

King, G., C. Murray, J. Salomon og A. Tandon (2004): «Enhancing the validity and cross-cultural comparability of survey research», *American Political Science Review* 98, 191-207

Kristensen, N. and N. Westergård-Nielsen (2004): «Does low satisfaction lead to job mobility?» IZA Discussion paper 1026.

NOU 2004:2 Effekter og effektivitet.

OECD (2000): Employment Outlook.

Shields, M. og S. Wheatley Price (2000): «Racial harassment, job satisfaction and intentions to quit: evidence from the British nursing profession», *Economica* 69, 293-326.

Sørli, K. (2003): «Bosettingspreferanser, flyttemotiver og flytteprosesser». Underlagsrapport til Distriktskommisjonen, se <http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/distriktskommisjonen/bn.html>.

Van Praag, B. og A. Ferrer-i-Carbonell (2004): *Happiness quantified - A satisfaction calculus approach*, Oxford University Press.

Welsch, H. (2003): «Environment and happiness: Valuation of air pollution in ten European countries», DIW Discussion paper 356.

Winkelmann, L. og R. Winkelmann (1998): «Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data», *Economica* 65, 1-15.



Medlems
Rådgiveren



2,70

Noen bedre?

Som medlem i Samfunnsøkonomenes Fagforening – kan du få boliglån fra p.t. 2,70 % (eff. 2,79 %*)
Ring Medlemsrådgiveren på telefon 04700 eller ta kontakt på www.medlemsradgiveren.no

*Låne- og måltakserte 60 % av utlåningskostnad.

DnBNOR

ØKONOMISK FORUM

*ønsker alle sine lesere
en riktig god jul og et
godt nytt år*



B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

