

# SAMFUNNSØKONOMEN

## TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2010

- Rolf Brunstad
- Torbjørn Eika
- Snorre Kverndokk
- Kai Leitemo
- Bjarne Strøm
- Karen Helene Ulltveit-Moe
  
- Dalen:  
KONKURRANSE OM LEGEMIDLER
- Noreng:  
FINANSKRISE OG OLJEMARKED



## SAMFUNNSØKONOMEN

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR  
Rolf Jens Brunstad · rolf.brunstad@nhh.no
- REDAKTØRER  
Rolf Jens Brunstad · rolf.brunstad@nhh.no  
Annegrete Bruvoll · annegrete.bruvoll@ssb.no  
Steinar Vagstad · steinar.vagstad@econ.uib.no
- RÅDGIVER  
Jannicke Halvorsen  
jannicke.halvorsen@samfunnsokonomene.no
- UTGIVER  
Samfunnsøkonomenes Forening  
Leder: Trond Tørstad  
Generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn
- ADRESSE  
Samfunnsøkonomenes Forening  
Skippergt. 33  
Postboks 8872, Youngstorget  
0028 Oslo  
Telefon: 22 31 79 90  
Telefaks: 22 31 79 91  
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

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

Postgiro: 0813 5167887  
Bankgiro: 8380 08 72130

### 2009

- |                     |              |
|---------------------|--------------|
| • PUBLISERINGSDATO  | ANNONSEFRIST |
| NR. 9: 15. DESEMBER | 27. NOVEMBER |

### 2010

- |                      |               |
|----------------------|---------------|
| • PUBLISERINGSDATO   | ANNONSEFRIST  |
| NR. 1: 16. FEBRUAR   | 01. FEBRUAR   |
| NR. 2: 16. MARS      | 01. MARS      |
| NR. 3: 23. APRIL     | 09. APRIL     |
| NR. 4: 21. MAI       | 03. MAI       |
| NR. 5: 22. JUNI      | 04. JUNI      |
| NR. 6: 21. SEPTEMBER | 03. SEPTEMBER |
| NR. 7: 12. OKTOBER   | 28. SEPTEMBER |
| NR. 8: 16. NOVEMBER  | 01. NOVEMBER  |
| NR. 9: 14. DESEMBER  | 29. NOVEMBER  |

### PRISER

Abonnement	kr. 1080.-
Studentabonnement	kr. 300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr. 160.-

### ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

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

Opplag: 2550

Design: [www.deville.no](http://www.deville.no)

Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

## Innhold

NR. 8 • 2009 • 63. ÅRG.

### TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2010

- LEDER 3
- NASJONALBUDSJETTET  
En handlingsregels død 4  
av Rolf Jens Brunstad
- Nasjonalsbudsjett på sporet? 9  
av Torbjørn Eika
- Hva skal vi gjøre med de gamle  
enkene? En kommentar til nasjonal-  
budsjettet 2010 15  
av Snorre Kverndokk
- Noen betraktninger on finanspolitikken 18  
av Kai Leitemo
- Er kommunesektoren bærekraftig?  
Kommentar til Nasjonalbudsjettet  
for 2010 20  
av Bjarne Strøm
- Statsbudsjettet 2010 26  
av Karen Helene Ulltveit-Moe
- AKTUELLE KOMMENTARER  
Sykehusenes legemiddelanbud.  
Konkurranse på hvilke vilkår? 31  
av Dag Morten Dalen
- USAs hegemoni under press 39  
— finanskrisen og oljemarked  
av Øystein Noreng
- BOKANMELDelse  
Et helsevern uten grenser? 50  
Av Haug, Kaarbøe og Olsen (red).  
Anmeldt av Geir Godager
- HØSTKONFERANSEN 2009 52

FORSIDEFOTO: SAMFOTO / KERSTIN MERTENS

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

# Ekspansivt budsjett

Den 13. oktober la daværende finansminister Kristin Halvorsen frem det mest ekspansive budsjett i norsk historie, med et oljekorrigert budsjettunderskudd på hele 154 milliarder kroner. Prognosen for inneværende år gir et oljekorrigert underskudd på 118 milliarder. I forhold til Handlingsregelen innebærer årets budsjettforslag en overskridelse på 43,3 %, mens overskridelsen inneværende år bare er ubetydelig lavere med 42,9 %. To slike gigantiske overskridelser i to påfølgende år har fått mange kommentatorer til å spørre om Handlingsregelen definitivt er forlatt.

Handlingsregelen har vært overskredet i hele seks av de ni årene som har gått siden den ble innført av Stoltenberg I regjeringen i 2001. Under Bondevik II regjeringen overskred man Handlingsregelen i hvert eneste år, og ved regjeringens avgang i 2005 var akkumulerte overskridelser 48,5 milliarder regnet i 2010 kroner. I de påfølgende 3 årene med høykonjunktur holdt Stoltenberg II regjeringen seg innenfor regelen slik at akkumulerte overskridelser var kommet ned i 19 milliarder ved utgangen av 2008. Årets overskridelse på 45 milliarder er bare i underkant av 4 milliarder mindre enn Bondevik II regjeringens akkumulerte overskridelser over 4 år.

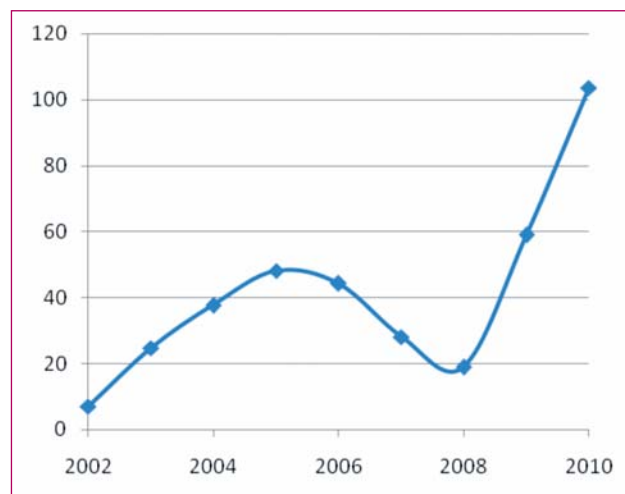
Overskridelsen i inneværende år skyldes ikke så mye det opprinnelig fremlagte budsjett i fjor, som tiltakspakken i januar og ytterligere påplussinger i revidert nasjonalbudsjett. Regjeringen har fått skryt fra mange hold for håndteringen av finanskrisen, og den kritikken som har vært, har heller gått på at bevilgningene har vært for små og kommet for seint. Målt med arbeidsløsheten har politikken vært særdeles vellykket. For inneværende år anslås det en gjennomsnittlig AKU ledighet på 3,2 %, mens prognosen for 2010 ligger på 3,7 %. Dette er historisk og i forhold til andre land meget lave tall, og med en antatt likevektsledighet på om lag 3,5 %, ser det dermed ut som motkonjunkturpolitikken har lyktes svært godt.

Det som bekymrer er imidlertid hvordan man skal komme tilbake til Handlingsregelen og også helst kompensere for

de overskridelsene som har vært. Innhenting i årene 2006 til 2008 kunne gjennomføres uten at strukturelt oljekorrigert underskudd trengte å reduseres. Veksttakten ble bare litt redusert. Skal vi ta oss inn igjen etter 2009 og 2010 må det skarpere lut til. Dersom vi holder strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd fast på dagens realnivå, vil vi få overskridelser i forhold til Handlingsregelen hvert eneste år fram til 2018. Skal en komme ned på Handlingsregelen og eventuelt komme noe under i løpet av de nærmeste årene vil det kreve betydelig reduksjon i strukturelt budsjettunderskudd og altså betydelig mindre oljepengebruk enn i de to siste årene. Det vil kreve djervere prioriteringer i fremtidige statsbudsjett, ikke bare en økning av bevilgningene til de fleste formål.

Det kan bli krevende når neste budsjett skal legges fram, et budsjett som skal være budsjettet for et nytt valgår. Det vil også kreve noe av opposisjonen. Den må få klarere frem hvor dens prioriteringer avviker fra regjeringens, ikke bare ønske seg høyere bevilgninger til en rekke konkrete saker og i tillegg klage over skattetrykket, samtidig som den er bekymret over ekspansiviteten i budsjettet.

*Akkumulerte overskridelser i forhold til Handlingsregelen i milliarder 2010 - kroner*





ROLF JENS BRUNSTAD

Professor i samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole (NHH)

## En handlingsregels død?

Avtroppende finansminister Kristin Halvorsen la 13. oktober frem det mest ekspansive statsbudsjett i norsk historie. Mottakelsen har vært blandet, og Dagens Næringslivs leder dagen etter fremleggelsen er nokså symptomatisk for dem som mener at det etter dette skal bli særdeles vanskelig å komme inn igjen på den banen for oljepengebruk som følger av den såkalte Handlingsregelen.

### HANDLINGSREGELEN



Handlingsregelen, som ble innført av Stoltenberg I regjeringen i 2001, har som den ene av sine premisser at oljen og gassen ikke er fornybare ressurser. Inntektene fra olje og gassutvinningen er derfor omplassering av formue og ikke inntekt i vanlig forstand. Disse naturressursene må transformeres

fra formue på havbunnen til finanskapital, som vi deretter kan bruke avkastningen av. Det er det som ligger i det såkalte permanentinntektsbegrepet. Vi kan bruke realavkastningen av formuen, mens realverdien av formuen holdes intakt.

Tar vi 2008 som et eksempel, var realverdien av petroleumsfondet (eller Statens Pensjonsfond Utland) ved årets inngang 2019 milliarder mens den beregnede verdien av gjenværende olje og gassreserver var beregnet til 3520

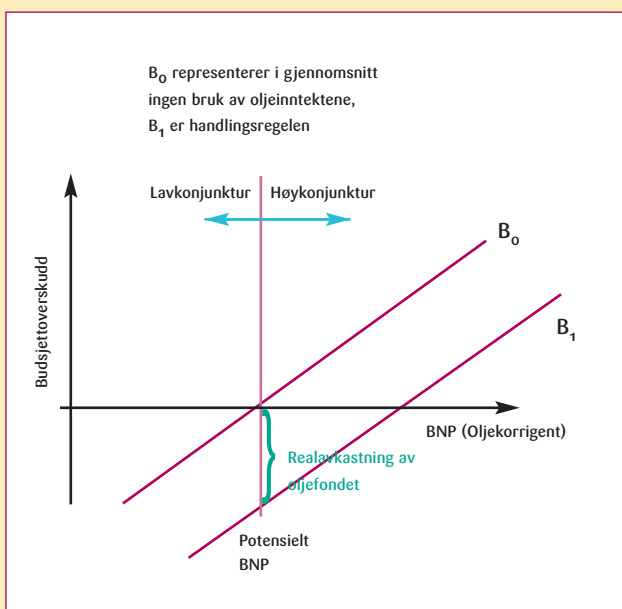
milliarder. Total petroleumformue var dermed 5539 milliarder, og med en antatt realavkastning på 4 % er dermed permanentinntekten 222 milliarder. Altså bare litt over halvparten av statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten som nådde en topp på 416 milliarder kroner det året.

Handlingsregelen går imidlertid lenger enn det. Den andre premissen for Handlingsregelen tar hensyn til at den demografiske utviklingen i årene fremover vil føre til at en stadig økende andel av løpende bruttonasjonalproduktet vil gå med til pensjoner og eldreomsorg. Petroleumsformuen, og dermed avkastningen av den, har derfor behov for å øke. Vi bør ikke bruke hele permanentinntekten men må spare noe av den. Dette gjør vi ved at Handlingsregelen legger opp til at vi bare bruker realavkastningen av den delen av den totale petroleumformuen som ligger i petroleumsfondet. Dermed vil formuen fortsette å vokse til alle ressursene er utvunnet.

Den tredje premissen for Handlingsregelen er at den skal bevare den såkalte automatiske stabiliseringsegenskapen til statsbudsjettet. Normalt er det jo slik at mesteparten av



Figur 1 Handlingsregelen.

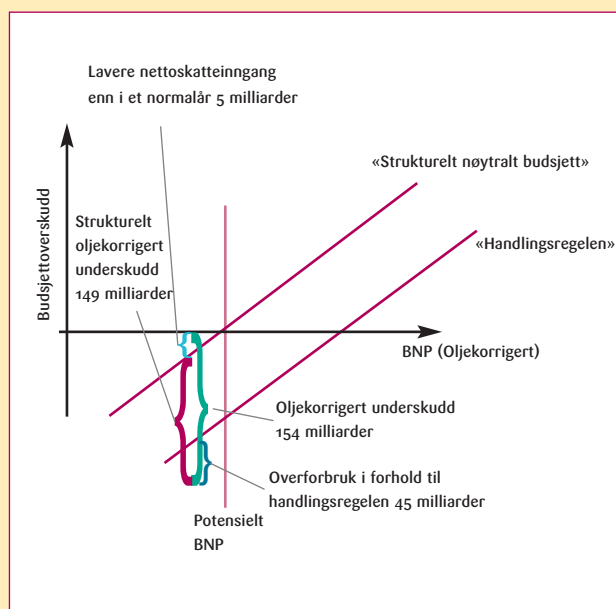


statens skatteinntekter øker mer eller mindre i takt med nasjonalproduktet, mens en del av utgiftene (f. eks. utgifter til arbeidsløshetsstrygd og sosialhjelp) varierer omvendt proporsjonalt med nasjonalproduktet. Dette er illustrert ved linjen merket  $B_0$  i figur 1.

Den viser overskuddet på statsbudsjettet eksklusive netto kontantstrøm fra oljevirkosomheten dersom budsjettet ville ha gått i balanse i et normalår, dvs. et år hvor oljekorrigert bruttonasjonalprodukt er lik potensielt bruttonasjonalprodukt og det såkalte BNP-gapet er null. I en høykonjunktur hvor faktisk BNP er høyere enn potensielt ville nettoskatteinngang vært høyere og budsjettet ville ha gitt overskudd, og omvendt i en lavkonjunktur. Et slikt budsjett vil dermed automatisk gi et bidrag til utjevning av konjunktursykkelen.

Dette tas hensyn til i Handlingsregelen ved at den er formulert slik: «Det *strukturelle*, oljekorrigerte budsjettunderskuddet skal tilsvare forventet realavkastning av fondet ved inngangen til budsjettåret». Med det strukturelle budsjettunderskuddet menes det at underskuddet korrigeres for avvik i netto skatteinngang i forhold til et normalår. Dvs. at underskuddet beregnes som om BNP var lik potensielt BNP. Tillatt underskudd etter handlingsregelen vil dermed tilsvare linjen merket  $B_1$  i figur 1. En dekomponering av underskuddet i budsjettet for 2010 er gitt i figur 2.

Figur 2 Budsjettunderskudd og Handlingsregelen i 2010.



#### REKORDAVVIK FRA HANDLINGSREGELEN I 2010

I tabell 1 gjengis hovedtall fra nasjonalbudsjettet for 2010 sammenlignet med regnskap for 2008 og anslag på regnskap for 2009. Bruken av oljepenger, dvs. statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd, er på rekordhøyde 154 milliarder kroner. Det strukturelle underskuddet er på 149 milliarder og overforbruket i forhold til Handlingsregelen er på 45 milliarder, også det er rekord. Det er dette, som kommer på toppen av en overskridelse av Handlingsregelen på 39 milliarder i 2008, som har fått mange kommentatorer til å spørre om Handlingsregelen nå definitivt er forlatt.

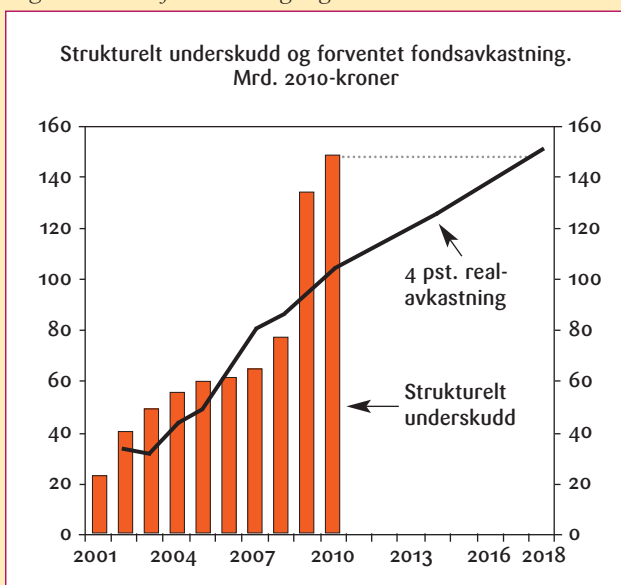
Nå har riktignok Handlingsregelen blitt overskredet i 6 av 9 statsbudsjett siden den ble innført i 2001 slik det fremgår av figur 3. Bare under den kraftige høykonjunkturen i 2006 til 2008 har man holdt seg innenfor, men innsparingene i disse årene er ikke engang nok til å gjøre opp for overskridelsene under Bondevik II regjeringen.

Det som er nytt, er de kolossale dimensjonene på overskridelsene de to siste årene. Dimensjonene på overskridelsene kommer klart frem hvis vi sammenligner oljepengebruken i 2008 og 2010 slik det er gjort i boks 1. Netto kontantstrøm fra petroleumssektoren ligger an til å bli nesten halvert i 2010 i forhold til 2008. Om en antar at total petroleumsformue var riktig anslått i 2008, tilsvarte netto kontantstrøm om lag permanentinntekten i

Tabell 1 Noen hovedtall fra statsbudsjettet 2010.

Noen hovedtall fra statsbudsjettet 2010 anslag 2009, regnskap 2008. Tall i milliarder kroner	2008	2009	2010
<b>Statsbudsjettets inntekter i alt</b>	<b>1.183</b>	<b>1.023</b>	<b>974</b>
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	438	291	245
Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	745	732	729
<b>Statsbudsjettets utgifter i alt</b>	<b>779</b>	<b>876</b>	<b>907</b>
Utgifter til petroleumsvirksomhet	22	26	24
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	757	850	883
<b>Overskudd på statsbudsjettet</b>	<b>404</b>	<b>147</b>	<b>67</b>
Statsbudsjettets oljekorrigerte overskudd	-12	-118	-154
Strukturelt oljekorrigert overskudd	-72	-130	-149
Handlingsregelen	-81	-91	-104
<b>Overforbruk i forhold til Handlingsregelen</b>	<b>-9</b>	<b>39</b>	<b>45</b>
<b>Noen nøkkeltall</b>			
Arbeidsløshet (AKU) i prosent	2,6 %	3,2 %	3,7 %
Konsumprisindeksen (KPI)	3,8 %	1,75 %	1,75 %
KPI-JAE	2,6 %	2,5 %	1,5 %

Figur 3 Avvik fra Handlingsregelen.



2010. Men mens vi bare brukte litt over 5 prosent av permanentinntekten i 2008, vil vi bruke nesten 70 prosent i 2010.

Overskridelsen på 39 milliarder i 2009 skyldes tiltakspakene i kjølvannet av finanskrisen som eksploderte senhøstes 2008. Regjeringen har fått mye skryt for hvordan den

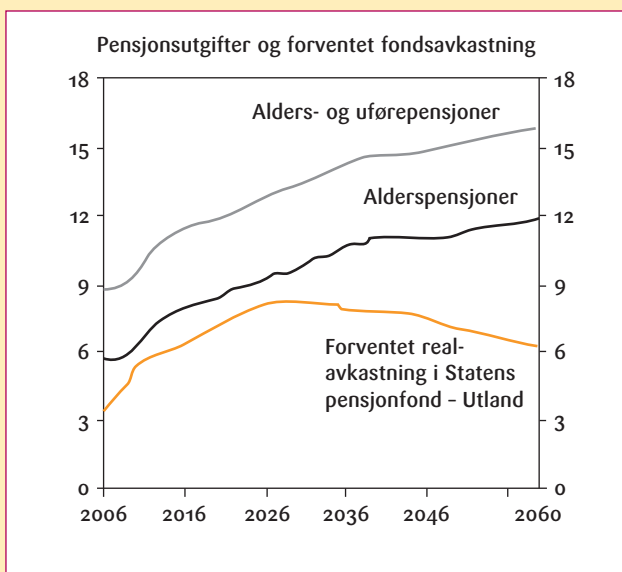
håndterte krisen i 2008/2009. Den kritikken som kom, gikk ikke på ekspansiviteten i budsjettet. Snarere tvert imot, for eksempel har høyreleder Erna Solberg gjentatte ganger uttalt: «Altfor lite og altfor sent!»

#### Boks 1 Bruk av oljepenger i 2008 og 2010.

• «SPU», inngang 2008: 2019 mrd.	«SPU», inngang 2010: 2598 mrd.
• Statlig petroleumsformue «i bakken»: 3520 mrd.	• Statlig petroleumsformue «i bakken»: 3041 mrd.
• Samlet petroleumsformue 5539 mrd	• Samlet petroleumsformue 5539 mrd
• Statens netto kontantstrøm fra petro.sektoren: 416 mrd.	• Statens netto kontantstrøm fra petro.sektoren: 220 mrd.
• Beløp til disponering i 2008	• Beløp til disponering i 2010
- Permanentinntektsmodellen: 222 mrd.	- Permanentinntektsmodellen: 222 mrd.
- Handlingsregelen: 81 mrd. Strukturelt 21 mrd. faktisk	- Handlingsregelen: 104 mrd. Strukturelt 109 mrd. faktisk
- Budsjettforslag: 72 mrd. strukturelt 12 mrd. faktisk	- Budsjettforslag: 149 mrd. strukturelt 154 mrd. faktisk

Som motkonjunkturpolitikk betraktet var etter alt å dømme finanspolitikken i 2009 særdeles vellykket. Til tross for at verden ble rammet av det største tilbakeslaget siden verdenskrisen i 1929, er prognosen at vi vil gå ut av

Figur 4 Folketrygdens pensjonistutgifter og forventet realavkastning i Statens pensjonsforbund. Utland i prosent av oljekorrigert BNP.



dette året med en gjennomsnittlig AKU arbeidsløshet på 3,2 prosent, en ledighet som er svært lav i historisk sammenheng og betyr at den jevne nordmann knapt nok har merket krisen i det hele tatt. Dersom de underliggende prognosene holder, vil det framlagte statsbudsjettet for 2010 gi oss en gjennomsnittlig arbeidsløshet på 3,7 prosent noe som holdt opp mot en antatt likevektsledighet på om lag 3,5 prosent, bare betyr en svært mild konjunkturavmatning.

#### HENSYNET TIL FOLKETRYGDEN OG ELDRETSUNAMIEN.

Bekymringen ligger i hvordan man skal komme ned på banen for Handlingsregelen igjen, og senere under for å ta igjen det tapte. I figur 3 er det tegnet en stiplet linje fra den høyeste søylen i 2010 bort til banen som angir prognosen for forventet realavkastning av petroleumsfondet. Vi kan dermed avlese at med et uendret strukturelt underskudd vil vi først komme innenfor Handlingsregelen igjen i 2018.

Dersom vi velger denne strategien viser figur 4 at Statens pensjonsfonds evne til å dekke folketrygdens forpliktelser vil bli avgjørende svekket. I framskrivningen av fondet er det i figuren forutsatt at bruken av oljeinntekter videreføres i realtermer på 2010 nivå inntil en er tilbake på Handlingsregelen. Vi ser at med den forutsetningen vil fol-

ketrygdens utgifter og realavkastningen av pensjonsfondet for alvor skille lag fra omkring 2026.

I tillegg må vi ta hensyn til at om lag samtidig vil de store etterkrigskullene nå pleietrengende alder. I 2026 vil det rekordstore 1946-kullet være 80 år. På toppen av spriket mellom utgifter og inntekter i folketrygden ventes dermed en kraftig økning i pleie- og omsorgsutgiftene. For å unngå at man da vil stå overfor valget mellom en drastisk økning av beskatningen eller dramatisk reduksjon av pensjonsytelser og/eller standardene i pleie og omsorgssektoren, er det derfor nødvendig å gjøre noe mer enn bare å holde oljepengebruken konstant på 2010 nivå. Den må reduseres i de nærmeste årene for å bringe oss raskt ned på Handlingsregelen og deretter under.

#### TØFF OPPGAVE FOR PÅTROPPEDE FINANSMINISTER.

Dette kan bli en vel tøff oppgave for påtroppende finansminister Sigbjørn Johnsen. Riktignok finnes det argumenter for at situasjonen ikke er fullt så ille som i fremstillingen ovenfor. I beregningen av strukturelt underskudd er det ikke tatt høyde for at utbytter fra statseide selskaper er lavere nå under finanskrisen enn de vil være i et normalår, og oljeprisen i fremtiden kan bli høyere enn det som er lagt til grunn for beregningene.

Men med det enorme forventningspress som velgerne legger på politikerne er det ikke lett å redusere oljepengebruken. Og her er det heller ikke mye hjelp å hente selv fra den mer ansvarlige delen av opposisjonen. Kommentarene er som vanlig fulle av kritikk over det regjeringen ikke har funnet plass til, mens det er langt mellom konstruktive forslag til noe det kunne brukes mindre på.

Politisk hadde det derfor kanskje vært fornuftig å være noe mindre spandabel i dette budsjettet. Valgseieren er nå i havn og prognosene for årene fremover har stadig blitt justert i positiv retning de siste månedene. Men allerede i 2011 har vi et nytt kommunevalg. Om man også denne gang vil prøve å gjøre kommunevalget til en slags meningsmåling for regjeringen, vil det være fristende å presentere noen godbiter for velgerne i neste statsbudsjett. Med budsjettet for 2010 bak oss er det vanskelig å se at det kan være rom for det.

Finansministeren vil få det uhyre vanskelig med å holde igjen, men på den andre siden er han som tidligere leder

for Pensjonskommisjonen som få andre klar over behovet for å gjøre det. I tillegg klarte han som finansminister i Brundtland III regjeringen å betale ned det meste av

Norges daværende statsgjeld. Vi får i alle fall ønske ham lykke til med oppgaven.

ANNONSE

# FLYTTEPLANER?

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

Meld flytting per telefon 22 31 79 90/telefaks 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





TORBJØRN EIKA  
Forsker, Statistisk sentralbyrå

## Nasjonalbudsjett på sporet?

Et år etter at «uroen» i internasjonale finansmarkeder gikk over i «krise», er interessen knyttet til Nasjonalbudsjettet ekstra stor. Balanseringen mellom stimulering av skjermet virksomhet, frykt for en ny boligprisboble, bekymring for framtiden til konkurranseutsatt virksomhet og ønske om raskt å nå 4-prosentbanen er åpenbart en krevende øvelse. Boligskatt kan være noe av løsningen på utfordringene, og forslaget om en mer realistisk verdsetting av boligformuen er et (lite) skritt i riktig retning. Budsjettet virker rimelig godt tilpasset konjunktursituasjonen og bedre tilpasset de langsiktige utfordringene enn man i første omgang får inntrykk av.

### FINANSPOLITISKE UTFORDRINGER

Finanskrisen ga økonomiens sykliske utvikling et kraftig dytt. Nærmere fem års oppgang ble avløst, ikke bare av konjunkturell nedgang, men av et markert fall i aktivitetsnivået. Dermed gikk norsk økonomi raskt fra å være i markert høykonjunktur til lavkonjunktur. Hvor dyp kan imidlertid diskuteres. Arbeidsledigheten har steget klart i relative termer, men fra et lavt nivå i 2007 og første halvdel av 2008. Så langt i 2009 har utviklingen imidlertid ennå ikke brakt arbeidsledigheten i nærheten av toppnivåene fra forrige lavkonjunktur 2002-2005. De finans- og pengepolitiske tiltakene for å bekjempe finanskrisen har vært sterke. I skrivende stund er styringsrenta 1,25 prosent og i følge Nasjonalbudsjettet for 2010 (NB2010) øker den strukturelle oljepengebruken fra 2008 til 2009 tilsvarende 3 prosent av trend-BNP. Det store omfanget av disse tiltakene, som altså ikke er tilstrekkelig til å hindre økonomien i å komme i en lavkonjunktur, viser at den underliggende konjunktursituasjonen er meget svak.

Sist vinter var det å demme opp for finanskrisens realøkonomiske følger langt på vei det eneste man fokuserte på. Renta ble presset nær ett gulv og det var i liten grad noe motsetningsforhold mellom innretningen av penge- og finanspolitikk – de kunne begge tilpasses ganske «enøyd». Den økonomiske utviklingen har nå stabilisert seg, finansmarkedene fungerer nesten normalt og utformingen av finanspolitikken må derfor ses opp mot flere forhold. Jo mer ekspansiv finanspolitikk, jo høyere vil renta bli. Med høyere rente følger gjerne sterkere krone, og dermed større utfordringer for den delen av næringslivet som er hardest rammet av konjunkturedgangen og som ikke stimuleres av ekspansiv finanspolitikk – nemlig konkurranseutsatt virksomhet.

Hensynet til handlingsregelens overlevelse er et annet forhold man nå må ta hensyn til, selv om det ikke er noe mål i seg selv. Skal den ha en funksjon som rettesnor i den økonomiske politikken må man få ett inntrykk av at det er til-

felle. Ved en normalisering av konjunktursituasjonen må innfasingen av oljepenger komme seg på 4-prosentsporet.

Det er fra flere hold reist tvil om handlingsregelen er nøy-som nok: Kan 4 prosent realavkastning betraktes som et forventningsrett estimat i et lengre tidsperspektiv? Cappelen og Prestmo<sup>1</sup> antyder at svaret kanskje er nei. Enda viktigere er det nok at handlingsregelen ikke adresserer utfordringene med en raskt aldrende befolkning i tiden framover. I følge Holmøy og Nielsen (2008) ligger det an til reduksjoner i offentlig finansierte velferdsordninger og eller skatteskjerpning 10-15 år fram i tid, også om man hadde fulgt handlingsregelens 4-prosentbane slavisk.

Forholdet mellom disse ulike hensyn kompliseres av at ekspansiviteten i innretningen av finanspolitikken ikke kan måles med bruken av oljepenger. Det er hvordan økonomien faktisk påvirkes som er avgjørende for arbeidsledighet og rentesetting. I forhold til handlingsregelen er det derimot *størrelsen* på den strukturelle bruken, altså det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet (SOBU), som er avgjørende. I motsetning til hva man får inntrykk av i debatten, er heller ikke dette en enkelt målbar størrelse, ikke engang i ettertid.

#### KONJUNKTURSITUASJONEN

Budsjettokumentet gir ikke en leser noe klart svar på om norsk økonomi er «ute av krise». Og det er kanskje like bra. Hvordan definere en krise? Det man finner er utsagn som at «Norsk økonomi preges fortsatt av det internasjonale konjunkturtilbakeslaget». Videre kan vi lese at veksten i fastlandsøkonomien anslås lavere enn trendvekst og at arbeidsledigheten ventes å øke, om enn mindre enn i revidert nasjonalbudsjett (RNB) fra mai.

Tabell 1 kan sies å oppsummere Finansdepartementets (FIN) syn på konjunktursituasjonen. På bakgrunn av SSBs prognoser for utviklingen i 2009 og 2010 er det nærliggende for meg å slå fast at de kortsiktige utsiktene for norsk økonomi er rimelige. Anslagene for 2009 og 2010 er til forveksling lik de siste vi i SSB har publisert i SSB (2009). Anslagene for veksten i BNP Fastlands-Norge avviker med 0,1 prosentpoeng for 2009 og er identiske for 2010 mens anslagene for arbeidsledighetsraten avviker med 0,1-0,2 prosentpoeng.

<sup>1</sup> Jfr. *Dag og Tid* 2. oktober 2009, side 6

<sup>2</sup> Dette er basert på valutakurslikningen i SSBs makroøkonomiske modell KVARTS. Se Bjørnstad og Jansen (2006) for en beskrivelse av valutakursmodellen i KVARTS.

Tabell 1 *Anslag i Nasjonalbudsjettet 2010.*

	2009	2010
<b>Prosentvis vekst i BNP Fastlands-Norge</b>	-1,1	2,1
<b>Arbeidsledighetsrate</b>	3,2	3,7

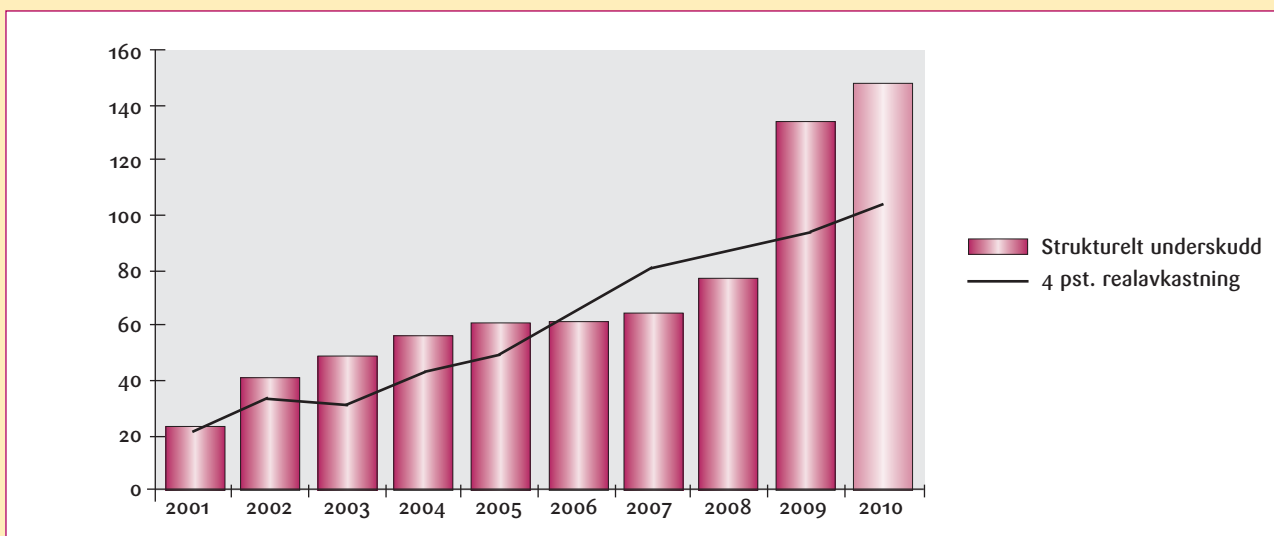
Hvis man går prognosene nærmere etter i sømmene, er det imidlertid noen markerte forskjeller. Spesielt gjelder dette rente- og valutakursforutsetningene som er lagt til grunn. SSB antar at gjennomsnittlig pengemarkedsrente som årsgjennomsnitt vil komme opp i 2,7 prosent i 2010, mot 2,1 prosent i skrivende stund. Høyere rente i Norge enn i de fleste andre land sammen med økt oljepris antas å bidra til en klar styrking av kronkursen fra 2009 til 2010 og videre framover<sup>2</sup>. Rente- og valutakursanslaget i Nasjonalbudsjettet er basert på terminrenter og terminvalutakurser fra om lag halvannen måned før budsjettet ble lagt fram. Det innebærer et rentenivå i 2010 som er 3/4 prosentpoeng høyere enn SSBs anslag og en kronkurs om lag 5 prosent svakere.

En svakere krone og en høyere rente påvirker konjunkturrene hver sin vei. Basert på beregninger fra Eika og Prestmo (2009) kan nettoeffekten av dette anslås til svakt positiv for aktiviteten i fastlandsøkonomien.

I motsatt retning trekker imidlertid vekstanslagene for offentlig konsum og investeringer som er klart lavere i NB2010 enn det SSB la til grunn. Forskjellen er 1,4 prosentpoeng for konsumet og hele 12,7 prosentpoeng for investeringene. Her skal det imidlertid sies at FIN har en lang tradisjon i å undervurdere veksten i disse to komponentene i Nasjonalbudsjettene i forhold til de endelige utfallene. For 2009 var ikke det overraskende ettersom det var etter at tiltakspakken ble presentert i januar, at denne etterspørselen virkelig skjøt fart. Ser vi på 2008-anslagene gitt i NB2008 ble veksten i offentlig konsum undervurdert med 1,5 prosentpoeng. Offentlige investeringer økte i følge foreløpige nasjonalregnskapstall med 3,8 prosentpoeng mer enn anslått i NB2008. Hvis forutsetningene på disse områdene i NB2010 slår til, vil det imidlertid innebære en klart kontraktiv effekt i forhold til SSBs prognose.

Situasjonen i verdensøkonomien i 2009 og 2010 er vurdert til å være litt bedre i NB2010 enn av SSB. BNP-vek-

Figur 1 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland og budsjettunderskuddet (Mrd 2010 kr).



Kilde: NB2010

sten hos handelspartnerne er oppgitt til 1,2 prosent, det dobbelte av SSBs vekstanslag. Med hensyn til aktivitetssituasjonen i Norge virker dette ekspansivt. I samme retning trekker at NB2010 anslår at oljeinvesteringene blir noe høyere både i 2009 og 2010 enn lagt til grunn av SSB. Nettoeffekten av konjunkturvirkningene av forskjellene i forutsetninger knyttet til penge- og finanspolitikk, eksportmarked og oljeinvesteringene er trolig liten. Dermed blir vurderingen av den underliggende konjunkturutviklingen i Norge ganske lik.

#### EKSPANSIVITETEN I BUDSJETTET

Hvordan en skal oppfatte nivået på aktiviteten i fastlandsøkonomien i 2010 er ikke presisert i NB2010. I tidligere nasjonalbudsjett og senest i RNB fra mai er det vist en figur over avviket i BNP Fastlands-Norge fra beregnet trend (figur 3.2 side 39). Den er ikke med i NB2010. Man kan si mye om (u)nyttan av dette begrepet, ofte betegnet som BNP-gapet, men det er nå i hvert fall en effektiv måte å formidle et «nivåmessig» syn på aktiviteten. Når dette mangler, må man støtte seg på andre.

I følge SSBs siste prognoser og Norges Banks anslag i pengepolitisk rapport nr. 2 fra juni 2009 vil BNP Fastlands-Norge i 2010 ligge 1,5 prosent under sitt trendnivå. I et kortsiktig perspektiv taler dette for at finanspolitikken bør være ekspansiv i nivåforstand – altså en «oljepengebruk» høyere enn om vi hadde hatt en helt jevn innfasing av oljepenger. Det er nærliggende å assosiere en slik jevn bane med 4-prosentbanen. Så lenge BNP-veksten

gjennom 2010 også er lavere enn trendveksten, virker det isolert sett riktig å la budsjettpolitikken på endringsform være ekspansiv – altså slik at det trekker aktivitetsutviklingen opp (i retningen av trendveksten).

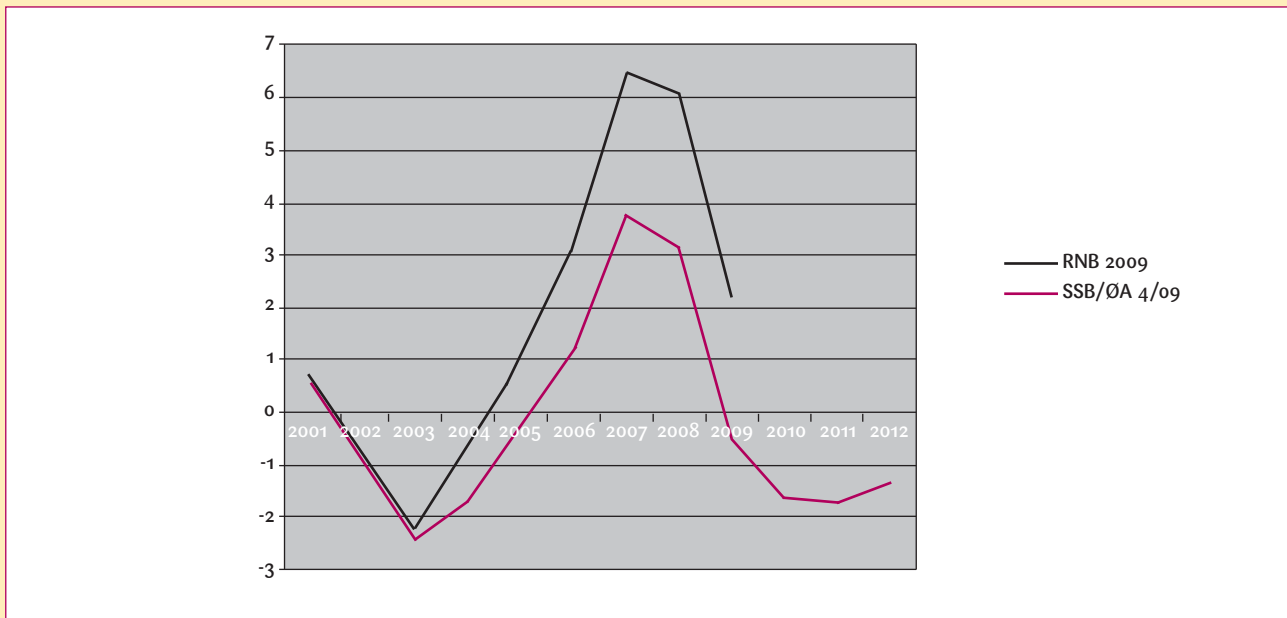
I debatten om ekspansiviteten i budsjettpolitikken er det endringen i det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet som har fått det meste av oppmerksomheten. Økningen i underskuddet anslås til 0,6 prosent av trend-BNP Fastlands-Norge. Hva pengene går til og måten man får inntekter på er imidlertid av stor betydning for budsjettets virkning på økonomien. NB2010 forteller også at det er utført modellberegninger på MODAG som viser at ekspansiviteten er mindre enn det endringen i det strukturelle budsjettunderskuddet skulle indikere. At budsjettforslaget ikke kan virke så veldig stimulerende på økonomien er også i tråd med hva en kunne vente når veksten i offentlig konsum og investeringer ligger klart under trendveksten til økonomien.

#### AVVEINING MELLOM PENGE- OG FINANS-POLITISKE STIMULI

Rente- og valutakursvirkningene av ekspansiv finanspolitikk var mye framme i valgkampen, men det er langt vanskeligere å få øye på disse sammenhengene i NB2010.

I budsjettet legges terminrenter og terminvalutakurser til grunn. For at en slik forutsetning skal være konsistent må markedets forventinger til innretningen av budsjettet være i tråd med det som legges fram. Å legge markedets for-

Figur 2 BNP Fastlands-Norge. Avvik fra trend i prosent.



ventninger til grunn har vært standard prosedyre i nasjonalbudsjettarbeidet i de senere år, og forutsetningene her vil dermed ikke påvirkes av hva som foreslås i budsjettet. Det i seg selv indikerer at en kanskje heller burde ha dannet seg et selvstendig syn på sammenhengene og utviklingen på disse områdene.

I løpet av den siste måneden før framleggelsen av NB2010 styrket krona seg markert og valutakursen lå på årsbasis da an til å bli klart sterkere enn lagt til grunn i budsjettet. Sett med konkurranseutsatt virksomhets øyne framstår valutakursforutsetningen – med en svekkelse av krona fra gjennomsnitt 2008 til gjennomsnitt 2010 på om lag 3 3/4 prosent – som meget optimistisk.

Målt fra 2009 til 2010 vil pengepolitikken i følge NB2010 kunne skilte med om lag uendret valutakurs og en økning i pengemarkedsrenta på 0,9 prosentpoeng. Dette vil virke svakt tilstrammende på økonomien i følge SSBs makro-økonometriske modell KVARTS<sup>3</sup>.

En bekymring som deles av mange økonomer, er faren for en ny overopphetning av boligmarkedet. En mindre ekspansiv finanspolitikk ville riktignok redusere husholdningenes inntektsutvikling, men også gi lavere rente enn hva som ellers hadde vært tilfelle. I følge beregninger med

KVARTS er renteeffektene på boligprisene gjennomgående dominerende. Alle generelle former for ekspansiv finanspolitikk utenom personskattelette vil dermed faktisk kunne bidra til å gjøre boligprisene lavere (i forhold til hva de ellers hadde vært) som følge av renteresponsen<sup>4</sup>.

I en situasjon hvor konkurranseutsatt virksomhet skriker etter lav rente, mens frykten for en ny boligprisboble trekker i retning av høyere renter, har politikerne trukket fram et columbi egg som i hvert fall kan avhjelpe situasjonen ved kommende budsjetter: En mer realistisk verdsetting av boligformuen. Økt beskatning av bolig må normalt forventes å virke dempende på boligprisene. Slik dette er lagt opp til i NB2010 vil det imidlertid neppe ha noen målbar virkning i makro. Men når apparatet er kommet på plass, kan en håpe at mulighetene blir utnyttet bedre ved neste korsvei. Ved å knytte verdiutviklingen av boliger til en boligprisindeks vil man også få innarbeidet en ny automatisk stabilisator: Fall i boligprisene vil da automatisk redusere skatten til de som betaler formuesavgift og vise verca.

#### HVOR STOR ER OLJEPENGEBRUKEN?

I budsjettet er det en fast og gjennomskubar metode for å tallfeste Statens netto kontantstrøm fra oljevirkomheten som trekkes ut fra budsjettoverskuddet for å finne den

<sup>3</sup> Det er denne som normalt brukes i SSBs konjunkturrapporter. I følge Eika og Prestmo (2009) reduseres BNP Fastlands-Norge med om lag 0,4 prosent hvis valutakursen ikke endres.

<sup>4</sup> Jfr. Eika og Prestmo (2009).

oljekorrigerte budsjettbalansen. Ikke hele inntektssiden i kontantstrømmen er knyttet til det spesielle ved oljevirk-somheten – oljerenta. Den vanlige bedriftsbeskatningen av oljeselskaper ville tilføre statskassen inntekter selv om det ikke var noen oljerente. Skatteinntekter i form av inntektsskatt og arbeidsgiveravgift knyttet til oljearbeidere er derimot ikke regnet som oljeinntekter. Et eller annet sted må man sette en grense, men hvor, er ikke opplagt.

Aksepterer man departementets avgrensninger, er den faktiske bruken av oljepenger i hvert fall i ettertid en relativt ukontroversiell størrelse å regne seg fram til. I NB2010 anslås det oljekorrigerte budsjettunderskuddet neste år til 154 mrd. kroner, mot 118 mrd. i år og bare 12 mrd. i 2008. Disse tallene er imidlertid ikke de relevante for 4-prosentregelen. For å kunne være operasjonaliserbart forholder handlingsregelen seg til det *strukturelle* oljekorrigerte budsjettunderskuddet (SOBU). I NB2010 anslås SOBU å overstige 4-prosentregelen med nær 45 mrd. kroner i 2010.

I eksersisen som bringer en fra oljekorrigert budsjettunderskudd til det strukturelle, skal det korrigeres for endringer i særskilte regnskapsforhold og avvik fra trend i renteinntekter og overføringer fra Norges Bank. Den største utfordringen er imidlertid at budsjettbalansen skal aktivitetskorrigeres. I NB2010 fastsettes aktivitetsjusteringen til -22 mrd. kroner i 2009 og 3 mrd. kroner i 2010. Hvordan kan det ha seg at aktivitetsjusteringen er negativ i 2009, altså at avviket fra en konjunktturnøytral situasjon har bidratt til en kraftig reduksjon i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, og at lavkonjunktoren knapt ventes å bidra til å trekke budsjettunderskuddet opp i 2010?

Noe av svaret er knyttet til periodiseringsproblematikk - tidsforsinkelser – i skatteinntektene. Men ikke bare. I arbeidet med å estimere budsjettbidraget fra konjunktursituasjonen må den nøytrale utviklingen defineres. Til dette tar FIN i bruk et såkalt HP-filter og utleder trenden i ulike konjunkturavhengige størrelser som er av betydning for budsjettets innteks- og utgiftsside<sup>5</sup>. Beliggenheten til trenden i dette opplegget påvirkes i stor grad av endepunktene i tidsseriene man skal finne trenden i. Av den grunn må man legge inn anslag for årene etter 2010

for de aktuelle størrelsene. Tallfestingen av disse vil være av stor betydning for aktivitetskorrigeringen, og dette er noe som ikke presenteres i Nasjonalbudsjettet.

En illustrasjon på dette får man ved å sammenlikne figuren over BNP-gapet i Revidert Nasjonalbudsjett 2009 (figur 3.2) med tilsvarende fra SSB<sup>6</sup> - som er gjort i figur 2. Ettersom FINs BNP-gapet i de senere årene er vesentlig større enn SSBs, indikerer det at FIN antar at trendnivået ligger vesentlig lavere, tilsvarende 2 1/2 prosent av BNP Fastlands-Norge i 2009. Årsaken til forskjellene er nok flere, men den viktigste er trolig hva som er forutsatt av utvikling etter 2010. I SSBs siste prognoser antas veksten å ta seg markert opp gjennom de neste årene og konjunkturtoppen antas å komme etter 2012. Høy vekst framover bidrar til å trekke trendnivået opp. Dermed framstår nivået for BNP Fastlands-Norge i 2010 som relativt lavt, altså blir BNP-gapet negativt. I NB2010 er nivået i BNP Fastlands-Norge i 2012 anslått å ligge 2 prosent lavere enn SSBs anslag.

Selv om FIN ikke bruker BNP direkte i analysen som gir aktivitetskorrigeringen, tror jeg dette illustrerer poenget knyttet til utfordringene i fastleggingen av trendnivåene på ulike områder. En forskjell i trend-BNP for Fastlands-Norge på 2,5 prosent i 2009 vil i 2010 kunne vokse til 3 prosent, ettersom trendveksten nok også anslås litt ulikt. Skatteinntektene fra Fastlands-Norge er i NB2010 anslått til 846 mrd. kroner. Hvis vi antok en proporsjonalitet mellom BNP og disse skatteinntektene og samtidig antok at SSBs anslag var perfekte, kunne det indikere at aktivitetskorrigeringen fra inntektssiden burde ha vært økt tilsvarende 3 prosent av dette skatteprovenyet – altså med 25 mrd. kroner. Skulle dette vise seg riktig, vil det mer enn halvere avviket fra 4-prosentregelen i 2010 i forhold til anslaget i NB2010.

En kan også finne andre argumenter for at man er nærmere 4-prosentbanen enn man kan få inntrykk av i NB2010. FIN gjør selv oppmerksom på at ikke alle komponentene i budsjettet som påvirkes av konjunktorene er aktivitetskorrigerte. Økte bevilgninger til arbeidsmarkeds-tiltak er ett nærliggende eksempel på en utgift som åpenbart har med konjunktursituasjonen å gjøre, men som det

<sup>5</sup> Se [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/red/2005/0037/ddd/word/254599-notat\\_om\\_aktivitetskorrigeringer\\_endelig\\_versjon\\_rnb05.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/red/2005/0037/ddd/word/254599-notat_om_aktivitetskorrigeringer_endelig_versjon_rnb05.doc) for den siste dokumentasjonen som jeg har funnet på nettet.

<sup>6</sup> figur 2.12 i SSB (2009).



ikke korrigeres for. Et annet eksempel er statens utbytteinntekter. I NB2010 anslås statens utbytteinntekter utenom StatoilHydro å bli redusert med nær 6,5 mrd. kroner fra 2009 til 2010 og er da om lag 6 mrd. 2010-kroner lavere enn gjennomsnittet siste fem år. Det er nærliggende å tro at manglende aktivitetskorrigeringer isolert sett vil medføre at det strukturelle budsjettunderskuddet systematisk overvurderes når økonomien er i lavkonjunktur og vice versa. Det finnes imidlertid ingen perfekte metoder for aktivitetsjustering, så man vil uansett måtte leve med en betydelig grad av usikkerhet på dette området.

Et ytterligere moment fra som trekker i retning av at avviket fra 4-prosentregelen reelt sett er mindre enn det som går fram av NB2010, er knyttet til forskyvninger i bedriftsbeskatningen vedtatt i den finanspolitiske tiltakspakken i januar. Utfasingen av disse tiltakene vil gi 5-6 mrd. kroner i økte bokførte skatter i 2011 i følge Gul bok 2010.

En avgjørende faktor når det gjelder avviket til 4-prosentbanen, er naturligvis beliggenheten til denne banen – altså anslått verdi av Statens petroleumsfond – Utland (SPF-U). I forhold til RNB er den revidert betydelig opp, blant annet som følge av den betydelige økningen i aksjekursene vi har sett og også noe høyere oljeprisanslag. Oljeprisanslaget for 2010 på 425 kroner er noen kroner lavere enn spotprisen i skrivende stund og framstår som realistisk. Anslagene for årene deretter, med en liten nedgang i realoljeprisen fra 2010 til 2011 og uendret realoljepris deretter, kan virke som å være litt på den forsiktige siden. På kort sikt er det nærliggende å tenke seg at kursene på verdens aksjebørser vil fortsette gjeninnhenting av kursfallet i kjølvannet av finanskrisen ennå en tid. På den annen side vil styrkingen av kronekursen kunne trekke i retning av å redusere SPF-U.

#### AVSLUTNING

I en konjunkturfase med lavkonjunktur og konjunktur-nedgang, hvor arbeidsledigheten ventes å øke, er det i utgangspunktet fornuftig å føre en ekspansiv økonomisk politikk. Modellberegningene som det refereres til i

NB2010 viser at endringene i innretningen av finanspolitikken fra 2009 til 2010 virker svakt stimulerende på økonomien. Pengepolitikken som er forutsatt, med økt rente, virker i motsatt retning. Bekymringen for en ny boligprisbølge tilsier isolert sett at dette kan være en gunstig kombinasjon. En opptrapping av boligsykkelen ville imidlertid også ha dempet boligprisveksten.

Utfordringene konkurranseutsatt virksomhet står overfor kan være undervurdert i NB2010. Valutakursforutsetningen – ingen kronestyrking fra 2009 til 2010 – virker svært optimistisk. Spørsmålet er om høyere rente i Norge enn i utlandet, vil styrke eller svekke krona. SSBs valutakursmodell sier styrke, mens terminvalutakursen sier svekke. Jeg holder en knapp på SSB....

Det høye anslaget for strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i 2010 i NB2010 har skremt mange, og enkelte økonomer mener at handlingsregelen er død. For meg ser det mer ut til at en kombinasjon av blant annet utilstrekkelig aktivitetskorrigerering og en for pessimistisk vurdering av fremtiden har medført at avstanden til 4-prosentbanen er overdrevet. Ryktet om handlingsreglens død synes derfor å være overdrevet.

Utfordringene knyttet til aldringen av befolkningen kan imidlertid innebære at man framover bør kjøre en strammere politikk enn dagens operasjonalisering av handlingsregelen tilsier. En rask tilbakevending til 4-prosentbanen vil være et nødvendig første skritt.

#### REFERANSER:

Bjørnstad, R. og E. S. Jansen (2006): Valutakursutviklingen etter 31. mars 2001: Renta bestemmer det meste, Økonomiske analyser 6, s.42-47.

Eika, T. og J. Prestmo (2009): Krisetiltak. Effekten av ulike tiltak belyst med makromodell, Samfunnsøkonomen nr. 4, s. 25-38.

Holmøy, E. og V. O. Nielsen (2008): Velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov, Økonomiske analyser nr. 4, s.44-52.

SSB (2009): Konjunkturtendensene, Økonomiske analyser nr. 4, s. 3-30.



SNORRE KVERNDOKK

*Seniorforsker ved Friscsenteret og Adjunct Professor of International Relations, SAIS, Johns Hopkins University*

# Hva skal vi gjøre med de gamle enkene?

## En kommentar til Nasjonalbudsjettet 2010\*

Nasjonalbudsjettet for 2010 fokuserer bl.a. på to av de store utfordringene vi står overfor i framtiden; klimaendringer og en aldrende befolkning. Denne kommentaren konsentrerer seg om den siste av disse. Befolkningen blir eldre, ikke bare i Norge, men i hele verden. Dette blir ofte sett på som et problem, men er det virkelig det? Framgangene medisinsk og sosialpolitisk har jo nettopp vært drevet av en målsetting om at folk skal være friske og kunne leve lenge. Derfor er en aldrende befolkning et tegn på suksess. Men det gir en omstilling, og denne omstillingen bør skje på best mulig måte. Hva dette er, kan det være politisk uenighet om. Men er svaret full sykehjemsdekning som Regjeringen foreslår?

Det er nå 15 måneder siden familien vår flyttet til USA. USA er et fantastisk land på mange måter. Men når vi ser på de økonomiske og politiske problemene landet står overfor er vi glad for at vi etter hvert skal tilbake til Norge. Ta for eksempel helsereformen som Obama har lagt mye politisk kapital bak, men som er vanskelig å få gjennom Kongressen. USA bruker den klart høyeste andelen av nasjonalproduktet i OECD-land på helse (16%). Likevel er det nærmere 50 millioner amerikanere som er uten helseforsikring, og USA gjør det dårlig i internasjonale sammenligninger på for eksempel forventet levealder og på WHO's liste over andelen dødsfall som følge av sykdommer som kan forebygges. De store utgiftene til helse og omsorg er en tikkende bombe for amerikansk økono-

mi. I tillegg legger helsesystemet begrensinger på arbeidernes produktivitet ved at mange ikke tør bytte jobb av frykt for å få en dårligere helseforsikring, selvstendige næringsdrivende må ofte ta en jobb ved siden av for å få helseforsikring, og dårlig helse pga. manglende behandling vil i seg selv gi lavere produktivitet. Tenk også på hvordan ressursene allokeres i dette systemet, for eksempel på hvor mange som er ansatt i forsikringsselskapene for å avvise pasienter. For en nordmann gjør dette det vanskelig å forstå motsanden mot helsereformen, selv om både kona mi og jeg forsøker så godt vi kan å sette oss inn i Republikanernes argumenter. Den norske økonomien og ikke minst helsesektoren betoner seg som relativt problemfrie i forhold. Sett fra denne bakgrunnen blir det også

\* Takk til Steinar Barstad, Hege Eliassen og Tor Iversen for kommentarer.

enda vanskeligere enn før å forstå at et parti som Fremskrittspartiet, som i hovedsak er basert på misnøye, har den oppslutningen det har. Noe må vi gjøre riktig i Norge.

Men selv om norsk økonomi fortoner seg som relativt problemfri sett fra denne siden av Atlanteren, betyr det ikke at det ikke er mange utfordringer. Jeg har blitt bedt om å kommentere Nasjonalbudsjettet 2010, og etter en rask gjennomlesning ser jeg at det er mye interessant her. Etter min mening er det en klar forbedring av formuesbeskattningen at boliger i større grad skal vurderes til markedspris. Klimatrusselen er en av de største utfordringene vi står overfor, og man kan si mye om milliardavsetningene til klimavotekjøp, for eksempel om effektiviteten av den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Men siden oktobernummeret av dette bladet er et klimanummer, velger jeg ikke å gjøre det. Nei, jeg vil heller konsentrere meg om den andre store utfordringen vi står overfor de nærmeste årene, nemlig den aldrende befolkningen.

Befolkningen blir eldre, ikke bare i Norge, men i hele verden. Dette blir ofte sett på som et problem da for eksempel andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder går ned. Men er det virkelig et problem? Som Lars Østby i Statistisk sentralbyrå en gang skrev, er det jo dette som har vært en målsetting for helse- og sosialpolitikk i minst hundre år. Framgangene medisinsk og sosialpolitisk har jo nettopp vært drevet av en målsetting om at folk skal være friske og kunne leve lenge. Derfor er en aldrende befolkning et tegn på suksess. Men det gir en omstilling, og denne omstillingen bør skje på best mulig måte. Hva dette er, kan det være politisk uenighet om.

En aldrende befolkning gir utfordringer for pensjonssystemet. Dette er ikke et tema i neste års nasjonalbudsjett. Derimot foreslås det å bruke en del penger på den andre hovedutfordringen; økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester. En måte å måle grad av sivilisasjon på er å se på hvordan vi behandler våre gamle, eller som min gode venn Steinar Barstad i Helse- og omsorgsdepartementet sier det: Lakmustesten på graden av sivilisasjon er hvordan vi behandler de gamle enkene. For det er nettopp det de er de fleste gamle som trenger omsorgstjenester, kvinner og ofte enker. Selv om vi stadig observerer flere middelaldrende menn med trange sykkelshortser i Nordmarka eller på landeveiene, er det et faktum at kvinner lever lenger enn oss menn. (Selv ikler jeg meg

trang skøyteirikot og prøver å gå fort i skøytehallene rundt Washington.) I følge Tor Inge Romøren på NOVA har kvinner også en nesten dobbelt så lang periode med alvorlige funksjonshemninger på slutten av livet som menn (3,2 år i forhold til 1,8).

Så hvordan vil Regjeringen behandle de gamle enkene? I Nasjonalbudsjettet 2010 svarer Regjeringen på dette spørsmålet først og fremst ved å foreslå og etablere 2500 nye pleie- og omsorgsplasser ved hjelp av et investerings-tilskudd på ca 1,35 milliarder. Jeg tolker det som at dette både er sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Dette skal gi en samlet økning i boenheter på 6000 i perioden 2008-10. I tillegg skal Omsorgsplan 2015 følges opp med en bevilgning på 320 millioner som bl.a. skal gå til forskning og kompetanseutbygging. Som vi ser går den klart største bevilgningen til bygging av nye boenheter. Jens Stoltenberg har uttalt at han tror Regjeringen om 50 år vil bli husket for å ha sikret full sykehjemsdekning. Målet er at dette skal skje innen 2015. Mens den forrige Regjeringen Stoltenberg hadde full barnehagedekning som målsetting, er det altså full sykehjemsdekning som er målet for den nye Regjeringen.

Det er likevel forskjeller på full barnehagedekning og full sykehjemsdekning. Barnehageplass blir tilbudt alle barn mellom ett og fem år. Det burde derfor være ganske greit å slå fast når man har nådd dette målet. Derimot er det ingen alder som bestemmer når man har bruk for sykehjemsplass. Behovet for sykehjemsplass avhenger av mange forhold som fysisk funksjonsdyktighet, mental helse, om man lever alene eller sammen med noen og hvordan samfunnet rundt en er tilpasset ens ulike funksjonshemninger. Mens personer over 80 år ofte blir brukt som indikator på behov for sykehjemsplasser, er det i aldersgruppen under 67 år at den største veksten i etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester har vært de siste årene. Jeg misunner ikke den ministeren som om noen få år å skal slå fast at målet om full sykehjemsdekning er nådd, og jeg vil tro at de fleste vil kvie seg for å hevde dette.

Det er selvsagt riktig å kunne tilby sykehjemsplass til dem som trenger det. På den annen side vet vi at de aller fleste ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. Som nevnt avhenger behovet for sykehjemsplass av en rekke faktorer. Alle disse kan påvirkes, så hvorfor ikke gjøre det? Sagt på en annen måte: Det er to måter å møte den aldrende

befolkningen på i omsorgssektoren. Den ene er å hjelpe enkene når de har et omsorgsbehov, den andre er å prøve å redusere deres omsorgsbehov. Det er viktig å gjøre begge deler, men for meg virker det som Regjeringen legger mest vekt på den første løsningen. Det kan være flere årsaker til dette, men den viktigste er nok at det er lettere å bli husket for å innføre «full sykehjemsdekning» enn for å tilrettelegge for funksjonshemmede. Dette selger nok også bedre blant velgerne. Etter min mening er det viktig også å fokusere på hvordan vi kan redusere behovet for omsorgstjenester i framtida. Babyboom-generasjonen fyller ikke 80 år før i 2026, så hovedutfordringene i omsorgssektoren kommer i tid etter at vi har støtt på store utfordringer i pensjonssystemet. Dette betyr at vi fremdeles har noen år på oss. Disse bør brukes godt.

Så hva kan gjøres? Som nevnt over avhenger behovet for omsorgstjenester av fysisk og mental helse. Det finnes positive utviklingstrekk i helsetilstanden til befolkningen. Andelen dagligrykere har for eksempel falt til 21% fra nærmere en tredjedel for ikke så mange år siden. På den annen side har fedmeproblemet økt, noe som kan gi diabetes og mange andre lidelser som igjen kan øke omsorgsbehovet. Den store andelen uføretrygdede i samfunnet teller heller ikke positivt da passivitet og manglende sosiale nettverk virker negativt på helsetilstanden. Prioriteringer i helsevesenet slår ut på omsorgsbehovet. Positive trekk i Nasjonalbudsjettet er en økt satsing på rusfeltet og psykisk helse, da både rusmisbruk og psykiske lidelser gir større behov for omsorgstjenester. Av andre positive tiltak som kan virke forebyggende på omsorgsbehovet, men hvor effekten er mer usikker, er styrking av sykehusøkonomien, bedre samhandling, styrking av kommunene og økte tiltak mot fattigdom.

Noe jeg savner ut fra det jeg har lest er imidlertid satsing på tilrettelegging for de eldre. Jo mer samfunnet er tilrettelagt deres funksjonshemninger, jo mindre vil omsorgsbehovet være. Dette kan være tilrettelegging av transporttjenester, det ytre rom, boliger samt utvikling av teknologi som gjør hverdagen lettere. Eksempler er god døgnvaktjeneste i hjemmesykepleien, utbygging av eldresentra og dagaktivitetstilbud og god tilrettelegging og veiledning/oppfølging av pårørende. En sykehjemsplass koster nærmere 800.000 kroner per år. Tenk hvor mye man kan gjøre for et menneske hjemme for denne prisen. Nå kan

det hevdes at det drives tilrettelegging i og med at utbyggingen av omsorgsboliger øker. Men hva med å ta hensyn til de demografiske endringene ved å lage byggeforskrifter som gjør det mulig å klare seg i eget hjem i større grad? Det er en interessant avveining hvor mye som bør brukes på generelle tiltak og hvor mye som bør brukes målrettet på dem med funksjonshemninger. Kanskje dette også er et interessant forskningsprosjekt. Men min magesfølelse går i retning av generell tilrettelegging her, særlig med tanke på den økende andelen de eldre vil utgjøre av befolkningen framover. I samme gate kommer tilrettelegging av sykehjem. En sykehjemsplass er ikke et homogent gode. Rapportering om store forskjeller i underernæring i sykehjemmene peker også i denne retningen. Da min farmor døde for noen få år siden på et sykehjem nærmere 101 år gammel, fikk jeg se hvordan et sykehjem ikke bør være. På den annen side finnes det flotte sykehjem her i landet hvor det er lagt vekt på arkitektur og aktivisering. I stedet for tellekantmålssettinger som Regjeringen legger opp til, bør det heller satses på kvalitet på sykehjemmene. Vedlikeholdstilskuddet i kommunene som ble bevilget for 2009 kan kanskje gjøre noe med dette, men jeg tviler på om det er tilstrekkelig. God tilrettelegging og aktivisering vil redusere omsorgsbehovet samtidig som det vil øke livskvaliteten til de gamle enkene.

Den viktigste utfordringen for omsorgssektoren ligger likevel på et helt annet felt. Rektor ved Universitetet i Oslo, Ole Petter Ottersen, har nylig uttalt at staten bør legge 5 milliarder kroner i pott og la de skarpeste hjernene i landet konkurrere om pengene for å løse klimaproblemene. Når har Regjeringen i Nasjonalbudsjettet foreslått å øke bevilgningene til klimaforskning, men ikke i den grad Ottersen foreslår. Jeg er enig i at det trengs en stor satsing på klimaforskning. Men jeg ser sjelden store avisoppslag med rop om midler for å lette behovet i omsorgssektoren. Selv om sykdomsbildet er sammensatt for brukere av omsorgstjenester, har mer enn 3/4 del av dem som bor i sykehjem demens. Nesten 70.000 mennesker er i dag rammet av demens, og antallet antas å fordobles i løpet av de neste 35 år. Mitt forslag er derfor, legg noen milliarder i en pott og la de skarpeste hodene innen medisin konkurrere om å løse demensgåten. Dette vil kunne gi en stor reduksjon i behovet for sykehjemsplasser og også øke livskvaliteten betraktelig for de gamle enkene og deres pårørende. En slik satsing vil være et sivilisert samfunn verdig.



KAI LEITEMO  
Professor ved Handelshøyskolen BI

## Noen betraktninger om finanspolitikken

Statsbudsjettet 2010 er et ekspansivt budsjett i en tid med lavkonjunktur i Norge og følger i så måte Keynesianske anbefalinger om motkonjunkturpolitikk. På mange måter skjer dette på et gunstig tidspunkt: (i) rentene i Norge er lave, (ii) det er ledige ressurser i økonomien og (iii) vi trenger en omfordeling av arbeidskraft fra industri til offentlig tjenesteyting. Samtidig har den norske stat finansielle muskler (egentlig kredittverdighet) gjennom Oljefondet til å føre en mer ekspansiv finanspolitikk. Men den rød-grønne regjeringen gjør lite med å redusere velferdsvridende skatter utover å forbedre innretningen av formuesskatten. Man skulle kanskje forvente mer av en regjering som baserer seg i større og større grad på inntektene fra oljeformuen.

### MOTKONJUNKTURPOLITIKK

Selv om tidspunktet er riktig, er det viktig å understreke at rent generelt gjelder ikke den Keynesianske anbefalingen om fiskal motkonjunkturpolitikk under inflasjonsmålstyring. Finansdepartementet rådende anbefaling til regjering om å følge keynesianske prinsipper er derfor uheldig. Under inflasjonsmålstyring er det pengepolitikken som må regulere aggregert etterspørsel for å nå inflasjonsmålssettingen gjennom riktig rentesetting. I så måte er det full «crowding out» av finanspolitikken på aggregert etterspørsel. Finanspolitikken får likevel aggregerte effekter på renter og valutakurs, og må nøye seg å regulere sammensetningen av aggregert etterspørsel. På denne måten vil de keynesianske anbefalingene kunne virke ugunstig. Et utmerket eksempel på dette var når Norges Bank holdt renten lav for å motvirke reduksjonen i inflasjonen i perioden 2003-2007. Da steg aktivitetsnivået i Norge kraftig

og keynesiansk motkonjunkturpolitikk innebar en stram finanspolitikk. I den grad statsbudsjettene over denne perioden fulgte disse anbefalingene, medførte de lavere renter enn det vi ellers kunne ha hatt og minimal effekt på aggregert etterspørsel. Regjeringen må heller fokusere mer på renteutviklingen og den tilhørende finansiell stabilitet i sin utforming av finanspolitikken enn å stabilisere aggregert etterspørsel.

Vedvarende lave renter reduserer økonomiens og bankvesenets evne til å håndtere store positive makroøkonomiske sjokk som medfører en rask renteoppgang. Vi så det på 1980-tallet her i Norge. Det er i så måte gode grunner til å ønske at norsk økonomi har et relativt stabilt rentenivå over tid. Rentene er imidlertid styrt med tanke på å holde inflasjonen lav og å stabilisere konjunktorene. Ved større makroøkonomiske sjokk vil renten måtte reduseres for å



motvirke effektene av lav inflasjon og lav aggregert etterspørsel. Finanspolitikken kan imidlertid motvirke de lave rentene ved selv å generere høyere etterspørsel. Da kan pengepolitikken nå sine mål med mer stabile renter.

Argumentet over ignorerer effektene på valutakursen av en stor rentedifferanse mot utlandet. Dersom norske renter ikke er lave nok, vil den norske kronen bli for attraktiv og renteforskjellen vil forårsake en sterk appresiering. Industriproduksjonen kan i så måte falle ytterligere. Dette er et gyldig argument. Men nå er det jo slik at vi ønsker å overføre ressurser fra industrisektoren til offentlig sektor, og det virker gunstig å «smi mens jernet er varmt» når sysselsettingen i industrien likevel avtar pga den internasjonale finanskrisen.

#### SKATTER OG DEN NORSKE MODELLEN

En av de største utfordringene for den norske modellen og samarbeidet med LO, er sykelønnsordningen. Utbetalingene til sykelønn stiger kraftig og ordningen er for gunstig for det norske samfunn i 2009. Vi får større og større krav til egen velferd og jeg tror at folk på marginen tror at fravær fra jobb skal utløse ressurser til å takle motgang. I den grad det er konflikter på jobb, reduseres *som regel* ikke de

negative følelsene av unnvikelse og konfliktskyhet, men å stå i dem. Den gode sykelønnsordningen kan forføre folk til likevel å tro på unnvikelsesløsninger når disse likevel ikke er heldige.

Regjeringens unnvikende holdning til å ta en konflikt om sykelønnsordningen med arbeiderbevegelsen på dette punkt, er kanskje den største trusselen mot den norske velferdsmodellen. Men når staten er såpass rik som den er, er det jo likevel vanskelig å se nødvendigheten av å gjøre noe med det. Men det er jo det – produksjonstapet er betydelig og utgiftene over statsbudsjettet likeså.

Det er gledelig at regjeringen gjør noe for å bedre på innretningen av formuesskatten. Økonomisk teori tilsier at kapitalbeskatning trolig er den mest velferdsreducerende skattetyper. Den reduserer kapitalmengden på lang sikt og dermed produksjonsnivå og velferd. Fordelen med skattetyper er jo selvfølgelig at den virker «rettferdig» og omfordelende. Når vi likevel går mot en økonomi som vil ha mangel på ressurser når eldrebølgen kommer, så er det viktig at økonomien er mest mulig effektiv og arbeids- og investeringsincentivene optimert. I så måte er det problematisk at økningen i det strukturerte underskuddet ikke går til å redusere mer av de velferdsvridende skattene.

# ABONNEMENT

ABONNEMENT LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER



BJARNE STRØM  
Professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

# Er kommunesektoren bærekraftig? Kommentar til Nasjonalbudsjettet for 2010

En vesentlig del av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor (barnehage, skole og pleie- og omsorg) utføres i kommunal regi. Endringer i alderssammensetningen i befolkningen med sterk vekst i eldreandelen og inntektselastisk etterspørsel etter tjenester med høy kvalitet tilsier at omsorgstjenester vil kreve stadig mer av samfunnets ressurser i årene framover. Samtidig er det (foreløpig) bred politisk enighet om velferdsstatens prinsipp om at slike tjenester skal være tilgjengelig for alle uten hensyn til betalingsevne eller bosted. Kommunenes evne og muligheter til å levere tjenester av god kvalitet er vesentlig for mulighetene til å opprettholde nivået på og velgertilslutningen til velferdsstaten slik vi kjenner den i dag. I Nasjonalbudsjettet for 2010 legger regjeringen opp til betydelig vekst i de kommunale inntektene, men unnlater å ta opp omstillingsbehov og strukturspørsmål. Kommentaren stiller kritiske spørsmål ved bruken av ressursene i sektoren, insentivene til effektiv drift, og om nåværende finansieringsmodell og kommuneinndeling er tilpasset den store aktivitetsveksten det legges opp til nå og i framtida.

## INNLEDNING

Det økonomiske opplegget for 2010 slik det framstår i budsjettokumentene fra regjeringen innebærer en betydelig økning av utgiftene og aktiviteten i offentlig sektor og spesielt i kommunesektoren. I nasjonalbudsjettet for 2010 videreføres den høye aktivitetsveksten i kommunesektoren fra foregående år. Det legges opp til en vekst i totale inntekter (Frie inntekter pluss øremerkede tilskudd, momskompensasjon og gebyrinntekter) på 8,0 mrd 2010-kroner, noe som utgjør en realvekst på 2.6 % regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2009 i

Revidert nasjonalbudsjett 2009. Av dette kommer 4,2 mrd som frie inntekter (Skatteinntekter og overføringer fra staten). Regjeringen legger selv vekt på at veksten i aktivitetsnivået i sektoren har vært og er betydelig høyere enn under Bondevik II-regjeringen. Gjennomføring av full barnehagedekning er en av forklaringene bak tidligere års vekst, mens en ny nasjonal satsing, samhandlingsreformen i helsevesenet, ligger bak noe av den planlagte veksten i 2010. I tillegg signaliseres en betydelig aktivitetsvekst i pleie og omsorgssektoren fram til 2015, med et anslått årsverksbehov på 12000 (Omsorgsplan 2015). Reformene og

satsingene er gjerne godt begrunnet i seg selv; det er gode argumenter både for at full barnehagedekning og mer omfattende forebyggende helsearbeid i kommunal regi er fornuftig. De viktige og ubehagelige spørsmålene vi som økonomer må stille oss er om kommunenes størrelse og finansieringsopplegg er tilpasset denne betydelige aktivitetsveksten og om den reelle produksjonen av kommunale tjenester står i et rimelig forhold til størrelsen på bevilgningene. Denne kommentaren vil behandle disse spørsmålene i lys av det framlagte Nasjonalbudsjettet for 2010 og i lys av utfordringene som befolkningsutviklingen og «eldrebølgen» skaper på lenger sikt.

### PRODUKTIVITET OG INNTEKTSVEKST

Når politikere og politiske kommentatorer diskuterer skole, pleie- og omsorg og andre velferdstjenester, dreier det seg ofte om størrelsen på bevilgningene. Sterk satsing på velferdstjenestene blir gjerne synonymt med sterk økning i bevilgninger og økning i sysselsettingen i vedkommende sektor. Lesningen av årets budsjettdokumenter fra regjeringen gir et inntrykk av at den også tror eller håper at det er slik. Dessverre er det mye som tyder på at sammenhengene langt fra er så enkle. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal økonomi (TBU) har utarbeidet en produksjonsindeks for å måle aktiviteten i kommunesektoren<sup>1</sup>. Indeksen veier sammen produksjonsindikatorer i de ulike kommunale sektorer (barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur) og representerer således et samlet mål på produksjonen i kommunesektoren. Rapporten fra TBU for 2009 viser klar positiv korrelasjon mellom produksjonsindeksen og nivået på kommunenes frie inntekter; noe annet ville da også være svært oppsiktsvekkende. Spørsmålet vi bør stille er imidlertid hvordan produktiviteten i sektoren målt som tjenesteproduksjon per krone varierer med bevilgningene. Borge, Falch og Tovmo (2008) har gjennomført en grundig statistisk analyse av hvordan dette varierer med frie kommunale inntekter når de korrigerer for en rekke andre forhold ved kommunene som bosettingsmønstre, folketall, aldersfordeling etc. Et robust resultat i deres analyse er at kommuner med høyt nivå på frie inntekter i gjennomsnitt har lavere produksjon per krone enn kommuner med lavt nivå på frie inntekter<sup>2</sup>. Studien bekrefter funn fra undersøkelser fra andre land om at økte bevilgninger ofte går sammen med redusert effektivitet.

Hva er forklaringene på et slikt mønster? En grunn kan være at ledelsen i kommunene mangler informasjon om produksjonsprosessen og at slik informasjonsmangel kan utnyttes av ansatte til å ta ut noe av økte bevilgninger i form av slakk. Sentralisert finansiering, myke budsjett-skranker på sentralnivået, mangel på lokal beskatningsfrihet og manglende lokal velgerkontroll kan lett oppmuntre til slike tilpasninger. Hvis lav effektivitet slår ut i avflassing av maling på skolebygninger, tomme svømmebassenger eller pleietrengende eldre uten sykehjemsplasser, vil det være lett for kommunene å framstille dette som et spørsmål om manglende bevilgninger fra staten. I media høres ofte begrepet «sulteforing» av kommunene. Kommunene konfronteres sjelden med spørsmålet om de har valgt fornuftige driftsløsninger i form av skolestruktur eller institusjonsstruktur eller foretatt fornuftige prioriteringer mellom sektorer. Regjeringer med velfylt oljepengebølge og ambisiøse mål for satsing på skole og eldreomsorg kommer da i en tvangssituasjon der det blir lett å gi etter for krav om budsjettøkninger. Ettergivenhet vil innebære et signal til kommunene om at lav produktivitet kan «lønne seg».

For å redusere omfanget av slike tilpasninger kan myndighetene forsøke å bygge opp troverdighet om at budsjett-rammene er faste og lage styringssystemer og finansieringsmodeller som i større grad gjør kommunene ansvarlig for manglende produktivitet. Regjeringens opplegg for kommende år slik det framstår i Nasjonalbudsjettet for 2010 bidrar dessverre lite i den retning. Substansiell diskusjon av strukturspørsmål og omstillingsbehov i kommunesektoren er nærmest fraværende. Kapittel 6 («Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser») i Nasjonalbudsjettet inneholder en knapp side om fornying av kommunal sektor (kapitel 6.4.4) og dreier seg i stor grad om etablering av konkrete tiltak innenfor rammen av de nåværende strukturene. Et eksempel er «Kvalitetskommuneprogrammet» som ble etablert i 2007 i samarbeid mellom staten, KS og arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidet i programmet skal «stimulere til lokalt utviklingsarbeid og bidra til økt kvalitet i tjenestene og redusert sykefravær i kommunene» (s.121 i Nasjonalbudsjettet 2010). Som en videreføring av programmet vurderes det å etablere en ordning med «Demonstrasjonskommuner» fra 2010, der kommuner kan søke om å delta med «kvalitetsprosjekter» som får økonomisk støtte. Det er uklart for

<sup>1</sup> Indeksen beskrives grundig i kapittel 3 i Rapporten fra Det Tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi for 2009.

<sup>2</sup> Et representativt tallanslag fra deres studie viser at en økning i frie inntekter med 10 prosent reduserer effektivitetsmålet med 3,2 prosent

meg hva som kan komme ut av slike opplegg. Programmene og tiltakene er sikkert velmente, men framstår som svært marginale og lite egnet til å møte de virkelig store utfordringene som sektoren står overfor.

#### BÆREKRAFTIG FINANSIERINGSMODELL?

Den norske kommunesektoren framstår i stor grad som iverksetter av nasjonal politikk og med enkeltkommuner som forsynes med inntekter dels fra inntektsbeskatning med nasjonalt fastsatte skattesatser og dels med statlige overføringer. Utgangspunktet har vært at sektoren styres via rammebevilgninger og bygger på at kommunene selv velger fornuftige lokale løsninger og prioriteringer gitt noen nasjonale føringer om kvalitet og dekningsgrader. Rammefinansieringsmodellen kombinerer dermed lokal handlefrihet og tilpasning med makroøkonomiske styringsmuligheter. Modellen kommer imidlertid under press når myndighetene med visse mellomrom annonserer og setter i gang nasjonale «satsinger» og «løft» som svar på mangler i kommunesektoren. For eksempel vil det fortone seg lite rasjonelt for en kommune å legge opp til jevnlig vedlikehold av skolebygninger når den kan regne med at det kommer en nasjonal satsing på bygging og forbedring av skolebygg en gang i framtida og at det følger penger med på lasset enten i form av øremerkede tilskudd eller særskilt gunstige finansieringsordninger for skolebygg. Krav om satsinger, særordninger og øremerkede tilskudd uthuler rammefinansieringsmodellen. Hvordan kan man ansvarliggjøre kommunene og unngå uheldige spill-situasjoner mellom kommunene og staten?

#### *Kommunal eiendomsbeskatning*

Kommunene kan ansvarliggjøres ved å lage en kobling mellom effektivitet og inntekt slik at lav effektivitet «straffes» med lavere inntekt. Sterkere velgerkontroll er en annen mekanisme som ansvarliggjør kommunene. Større vekt på kommunal eiendomsskatt og mer reell beskatningsfrihet er åpenbare kandidater for å få til disiplinering. Flere studier tyder på at eiendomsskatten kan fungere disiplinerende på kommunale aktører og bidra til økt effektivitet i tjenesteproduksjonen. Teoriforståelsen av disiplineringen er behandlet i Glaeser (1996) og Hoxby (1999). Borge (2004) gir en interessant drøfting av eiendomsbeskatningens relevans for Norge og diskusjonen under er inspirert av den. Lav effektivitet i tjenesteproduksjonen innebærer at innbyggere forlater kommunen. Utflyttingen medfører at eiendomsprisene presses ned og

skattebasen for kommunen reduseres og skatteinntektene reduseres. Det omvendte skjer ved høy effektivitet i tjenesteproduksjonen. Eiendomsskattens gunstige effekt på produktiviteten kan også begrunnes med at det gir sterkere insentiver til velgerkontroll med de kommunale beslutningstakerne. I et eiendomsskattesystem vil lav produktivitet i kommunal tjenesteproduksjon på sikt kapitaliseres i lavere eiendomspriser og vil dermed representere et verditap for boligeierne i kommunen. Omvendt vil høy produktivitet i kommunen kapitaliseres i høyere eiendomspriser og dermed verdiøkning for eierne. Boligeierne i kommunen får dermed direkte økonomisk interesse av å overvåke beslutningene og kontrollere at kommunen drives godt. I et system med eiendomsskatt blir det ikke like lett for kommunene å skylde på manglende bevilgninger fra staten når malingen flasser av på skolebyggene, svømmebassengene står uten vann eller pleietrengende eldre ikke får sykehjemsplass.

Utviklingen i retning lokal fleksibilitet i lønnsfastsettelsen for kommunale arbeidstakere tilsier også mer vekt på lokal finansiering av aktiviteten. Kombinasjon av lokal lønnsdannelse og sentral finansiering av kommunene innbyr til spillsituasjoner der lokale fagforeninger kan kreve store lønnstillegg eller gunstige arbeidstidsordninger som gir kostnadsøkninger som kommunene kan velte over på staten. Strøm (1999) inneholder en teoretisk diskusjon av sammenhengen mellom nivå for lønnsdannelse og nivå for finansiering og konklusjonen er at blandingsmodeller med kombinasjon av lokal lønnstilpasning og sentralisert finansiering av kommunene er den klart dårligste løsningen. Hvis lønnstilpasningen foregår lokalt er det best at kommunene på marginen også finansieres lokalt ved fri beskatningsrett.

Tidligere hadde norske kommuner bare adgang til å skrive ut eiendomsskatt i områder med «bymessig bebyggelse» eller på «verker og bruk». To norske studier har undersøkt om effektiviteten er forskjellig i kommuner med og uten adgang til å utskrive eiendomsskatt. Fiva og Rønning (2008) finner at elevprestasjonene i grunnskolen målt ved eksamensresultater i 10. klasse er signifikant høyere i kommuner med adgang til eiendomsskatt enn i andre kommuner når de kontrollerer for kommunale inntekter og andre faktorer som påvirker elevprestasjonene. Borge og Rattsø (2008) finner at enhetskostnadene i avløpssektoren er lavere i kommuner med adgang til å skrive ut eiendomsskatt når de kontrollerer for andre kost-

nadsfaktorer. Disse norske studiene indikerer at økt bruk av kommunal eiendomsskatt kan gi en effektiviseringsgevinst. Eiendomsskatten framstår ellers som en gunstig beskatningsform fordi eiendomsgrunnen ikke er mobil og bygningsmassen er lite flyttbar slik at effektivitetstap fra skattekonkurranse trolig blir mindre enn ved fri inntektsbeskatning.

I statsbudsjettet for 2010 foreslår regjeringen å endre systemet for fastlegging av ligningsverdiene av boliger og næringsseiendom i formuesskatten. Enkelt sagt legges det opp til at ligningsverdien for bolig blir lik boligens areal multiplisert med en kvadratmeterpris som er differensiert ut fra boligtype, areal, byggeår og geografisk beliggenhet. Hensikten er å gjøre ligningsverdiene mer lik markedsverdier som vi vet har stor geografisk variasjon. Endringene kan dempe skjevheten i dagens skattesystem som innebærer en betydelig skattemessig favorisering av boligeiendom framfor annen type kapital. I utgangspunktet er dette positivt. Jeg savner imidlertid en diskusjon av eiendomsbeskatningen i lys av finansieringssystemet for kommunesektoren. Et nærliggende spørsmål blir: Hvorfor ikke ta skrittet fullt ut og gjøre beskatningen av boliger og annen eiendom til en eksklusiv og obligatorisk kommunal skatteform? En slik omlegging kan gi både en effektiviseringsgevinst i kommunal tjenesteproduksjon slik jeg har påpekt ovenfor samtidig som en oppnår større likebehandling av ulike kapitaltyper i beskatningen. Mange kommuner er i gang med eller har gjennomført et omfattende takseringsarbeid for den (frivillige) kommunale eiendomsskatten. Det betydelige arbeidet med fastlegging av ligningsverdier i formuesskatten i ulike geografiske områder som regjeringen legger opp til får dermed i noen grad karakter av dobbeltarbeid.

I dag kan kommunene skrive ut eiendomsskatt innenfor et begrenset intervall (mellom 2 og 7 promille av takstverdi). Ifølge Kommuneproposisjonen 2010 anslås inntektene fra eiendomsskatten i 2009 til 6,3 mrd kroner og utgjør 4,6 % av anslaget på samlede skatteinntekter for kommunene. Det er fullt mulig å legge opp til at den kommunale eiendomsskatten skal utgjøre langt mer av finansieringsgrunnlaget. Dette kan skje ved å gjøre den obligatorisk, øke maksimalsatsene og signalisere tydelig fra sentralt hold at overføringene fra staten eller kommunens andel av inn-

tektsskatten blir redusert over tid. Noen vil innvende at større vekt på lokal eiendomsskatt i finansieringen vil skape store forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. Ulikheter som skyldes objektive forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner kan i prinsippet korrigeres ved et skatteutjevningssystem. I tillegg er det ikke åpenbart at forskjellene mellom kommunene i tjenesteproduksjonen blir høyere i et system med større vekt på lokal beskatningsrett. Simulering av ulike scenarier i Borge (2006) tyder tvert i mot på at forskjellene kan bli mindre enn i dagens system. Selv om valg av skatteform og finansieringsmodell er en kompleks sak hvor ulike hensyn må veies mot hverandre, bør det i det minste utredes om dagens modell er hensiktsmessig eller om andre modeller har bedre egenskaper i forhold til utfordringene i sektoren framover.

#### BÆREKRAFTIG KOMMUNESTRUKTUR?

«Den utvikling vi har opplevd i løpet av de siste ti-årene taler for at en nå ser nærmere på hvorvidt de geografiske grenser for administrasjonsområdene på kommune- og fylkesplan fungerer tilfredsstillende, både i forhold til befolkningens ønsker og krav og ut fra mer overordnede samfunnsmessige mål». Det interessante med dette sitatet er at det ikke er hentet fra årets budsjett dokumenter fra regjeringen, men derimot fra foredraget til den kongelige resolusjon om oppnevning av mandat for Christiansenutvalget, oppnevnt 18. april 1989 av regjeringen Brundtland. Utvalget skulle utrede kommune- og fylkesinndelingen i Norge og kom med en svært interessant og grundig utredning i 1992<sup>3</sup>. Utvalget påviste stordriftsfordeler innenfor administrasjon, grunnskole, institusjonsomsorg for eldre og teknisk sektor og anslo innsparingsmuligheter på flere hundre millioner kroner årlig<sup>4</sup>. Smådriftsulempene var særlig store i de minste kommunene og flertallet i utvalget foreslo derfor at primærkommunene så vidt mulig burde ha minst 5000 innbyggere.

I løpet av de 20 årene som er gått siden Christiansenutvalget ble oppnevnt har det imidlertid skjedd svært lite med kommunestrukturen. Politikerne har unnlatt å følge opp de problemstillingene som utvalget behandlet og de tross alt relativt forsiktige forslagene som ble fremmet. Antallet fylkeskommuner er uendret. Primærkommune-

<sup>3</sup> Utvalget ble ledet av daværende fylkesmann og tidligere finansminister Ragnar Christiansen. Utredningen er fortsatt meget leseverdig og finnes som NOU 1992: 15 *Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Sitatet er hentet fra s. 16 i utredningen.

<sup>4</sup> En interessant studie av skalaegenskaper og andre forhold knyttet spesielt til ressursbruk i kommunal administrasjon finnes i Kalseth og Rattsø (1995).



strukturen i dag er i hovedsak den samme som etter den store reformen på 1960-tallet. Pr. 1. januar 2009 er det 430 primærkommuner og 236 av dem har færre enn 5000 innbyggere; den minste kommunen har 214 innbyggere. Til sammenligning var det 454 kommuner i 1967 og 253 av dem hadde færre enn 5000 innbyggere<sup>5</sup>. I løpet av perioden har kommunene hatt en formidabel aktivitetsøkning. Sysselsettingen målt i antall normalårsverk har ifølge SSB økt fra 143000 i 1970 til 363100 i 2008. Det betyr at mens sysselsettingen i kommunesektoren utgjorde 9,4 % av sysselsettingen i fastlandsøkonomien i 1970 var andelen økt til 17 % i 2008<sup>6</sup>. Sett på denne bakgrunn er det temmelig åpenbart at kommunestrukturen er overmoden for reform.

Innføringen av samhandlingsreformen der kommunene er tiltenkt en viktig rolle i det forebyggende helsearbeidet, gjør spørsmålet om kommunestruktur spesielt aktuelt. Det er trolig betydelige stordriftsfordeler knyttet til det forebyggende helsearbeidet. Opplegget med kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten fra 2012 innebærer dessuten at små kommuner vil eksponeres for betydelig risiko. Det er derfor beklagelig at regjeringen ikke benytter sjansen til å sette i gang et offensivt arbeid med å reformere kommunestrukturen nå. Erfaringene viser at slike reformer tar tid. Schei-komiteen som sto bak reformforslagene som ledet til de omfattende endringene i kommuneinndelingen på 1960-tallet ble oppnevnt i 1946. I noen grad erkjennes problemene knyttet til dagens struktur, men de forslag som kommer fra regjeringen er i liten grad tilpasset utfordringene i sektoren. Det foreslås å styrke det interkommunale samarbeidet. Tanken bak er vel og bra. Det erkjennes at noen oppgaver er for store til at små enkeltkommuner kan løse dem og tilsynelatende er samarbeid mellom flere kommuner en god løsning. Haken er imidlertid at slike samarbeidsløsninger kan bidra til uklare ansvarsforhold. Et av hovedproblemene i kommunesektoren i dag er manglende insentiver til effektiv drift og manglende velgerkontroll - i noen grad kan ineffektivitet belønnes. Interkommunalt samarbeid forsterker dette problemet ved at viktige beslutninger om tjenesteproduksjo-

nen flyttes fra det folkevalgte nivå (kommunen) og over til et mer diffust interkommunalt organ som ikke står ansvarlig overfor velgerne i samme grad som en primærkommune. Gevinster ved interkommunalt samarbeid i form av utnytting av stordriftsfordeler kan derfor lett spises opp av effektivitetstap på grunn av mangel på velgerkontroll og insentiver til effektiv drift<sup>7</sup>.

Ovenfor argumenterte jeg for at effektivitetshensyn kan tilsi et system der den kommunale aktiviteten i større grad finansieres ved eiendomsskatt. Imidlertid kan det innebære at enkeltkommunene eksponeres for betydelig risiko knyttet til framtidig inntektsnivå. Dette kan være lite ønskelig, og større kommuner vil gi enheter som er mer egnet til å håndtere slik risiko. Dette er et argument for at endring i finansieringsmodellen i retning mer kommunal eiendomsskatt bør kombineres med reform av kommuneinndelingen<sup>8</sup>.

Kommunestrukturen kan også ha betydning for mulighetene til å høste gevinster av nasjonalt initierte sektor-reformer som legger vekt på resultatstyring framfor ressursstyring. Implementeringen av Kunnskapsløftet er et eksempel på dette. Intensjonen med Kunnskapsløftet er å etablere et mer resultatorientert styringsopplegg i grunnskolen til avløsning av det gamle systemet med vekt på detaljert styring av ressursinnsatsen. Kunnskapsløftet legger opp til mer ansvar for prioriteringer og valg av praktiske løsninger hos skoleledelsen kombinert med ekstern evaluering i form av nasjonale prøver. Skal et slikt resultatorientert system bli vellykket er det viktig at skoleeieren (kommunen) etablerer opplegg for systematisk evaluering av skolelederne. Foreløpig vet vi lite om hvordan kunnskapsløftet har påvirket resultatene i grunnskolen, men det er allerede mye som tyder på at implementeringen av reformen varierer betydelig med kommunestørrelsen. Basert på spørreundersøkelse til kommunene i 2009 finner Strøm, Borge og Haugsbakken (2009) at mens et stort flertall av de største kommunene har innført systemer for evaluering av skoleledere basert på resultatkrav er dette i liten grad innført i de små og middels store kom-

<sup>5</sup> Tallene er hentet fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjenestes kommunedatabase.

<sup>6</sup> Sysselsettingstallene tar ikke hensyn til endringer i funksjonsfordelingen mellom kommunene og staten i perioden og gir derfor et relativt grovt bilde av utviklingen.

<sup>7</sup> Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) foretok en grundig diskusjon av både prinsipielle og praktiske sider ved interkommunalt samarbeid og flertallet i utvalget konkluderte med at frivillig interkommunalt samarbeid ikke representerer noe alternativ til endringer i kommuneinndelingen, se kapittel 12 i utredningen.

<sup>8</sup> Disiplineringseffekten av eiendomsskatten forutsetter at det er et tilstrekkelig antall kommuner som konkurrerer om de samme eiendomsbesitterne. Økt kommunestørrelse kan da potensielt redusere disiplineringseffekten. Dette må i prinsippet veies opp mot fordelene med større enheter knyttet til stordriftsfordeler og bedre evne til å håndtere risiko.

munene. Dette kan tyde på at evnen og viljen til å gjennomføre resultatorienterte styringsopplegg varierer systematisk med kommunistørrelsen selv om mer forskning er nødvendig for å isolere betydningen av kommunistørrelsen på implementeringen av Kunnskapsløftet og resultatene i grunnskolen.

Alt i alt tilsier diskusjonen ovenfor at en offensiv og konkret plan for kommunesammenslåing vil være nødvendig for å lage en mer bærekraftig kommunesektor. I Nasjonalbudsjettet nøyter regjeringen seg med relativt vage ønsker om interkommunalt samarbeid og det ser dessverre ut til at den skyver spørsmålet om kommunestruktur foran seg slik skiftende regjeringer har gjort de siste 20 årene.

#### AVSLUTNING

Regjeringen legger opp til betydelig vekst i det kommunale aktivitetsnivået i kommende år. Økningen i bevilgningene til kommunesektoren kan være riktig hvis man er ensidig opptatt av å øke sysselsettingen og redusere arbeidsledigheten. Et vel så viktig spørsmål er om den betydelige aktivitetsøkningen gir oss en betydelig økning i kommunal tjenesteproduksjon. Her er det grunn til å være langt mer skeptisk. I denne kommentaren har jeg diskutert opplegget for kommunesektoren i Nasjonalbudsjettet for 2010 i lys av de store strukturutfordringene som sektoren står overfor. Dagens sentraliserte finansieringsmodell av kommunene har svake insentiver til velgerkontroll og effektiv drift og innbyr til spillsituasjoner der kommunene velter ansvaret for feil, mangler og høye kostnader over på staten. Disse problemene blir trolig sterkere jo flere oppgaver kommunene blir pålagt. Alternative modeller med større vekt på lokal finansiering via eiendomsskatt kan bidra til å ansvarliggjøre kommunene. Dagens kommunestruktur er svært lik den vi hadde på 1960-tallet og er dårlig tilpasset den kraftige aktivitetsveksten i sektoren. Det er trolig betydelige gevinster knyttet til stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen ved å slå sammen mange av de små kommunene. Min konklusjon er at regjeringen er skuffende passiv i forhold til strukturproblemene, men i lengden kan man ikke unngå å foreta betydelige og for noen kanskje ubehagelige endringer i finansieringsmodell og kommunestruktur. Det er synd at regjeringen ikke benytter anledningen knyttet til innføringen av samhandlingsreformen i helsesektoren til å komme med nye initia-

tiv knyttet til disse spørsmålene. Alternativet til å ta disse utfordringene alvorlig nå er at tilliten til og velgeropplutningen om velferdsstaten kan svikte dramatisk i framtida når oljepegebingen blir mindre og de store fødselskullene like etter andre verdenskrig får omsorgs og pleiebehov slik at nødvendigheten av prioriteringer i den offentlige ressursbruken blir ubehagelig påtrengende.

#### REFERANSER:

Borge, L-E. (2004): Eiendomsskatten: Statlig eller kommunal? Obligatorisk eller frivillig? Økonomisk Forum nr. 9, 2004.

Borge, L-E. (2006): Centralized or decentralized financing of local governments? Consequences for efficiency and inequality of service provision. Department of Economics, NTNU. Working Paper No 14/2006.

Borge, L-E., T. Falch og P. Tovmo (2008): Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic institutions. *Public Choice* 136, 475-495.

Borge, L-E. og J. Rattsø (2008): Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. *European Economic Review* 52, 1035-1054.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Rapport 2009.

Fiva, J. H. og M. Rønning (2008): The incentive effects of property taxation: Evidence from Norwegian school districts. *Regional Science and Urban Economics* 38, 49-62.

Glæser, E. L. (1996): The incentive effects of property taxes on local governance. *Public Choice* 89, 93-111.

Hoxby, C. M. (1999): The productivity of schools and other local public goods providers. *Journal of Public Economics* 116, 1189-1231.

Kalseth, J. og J. Rattsø (1995): Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway. *European Journal of Political Economy* 11, 239-251.

NOU: 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

Strøm, B., L-E. Borge og H. Haugsbakken (2009): Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport. Rapport 04/09. Senter for økonomisk forskning, NTNU.

Strøm, B. (1999): Fiscal institutions and wage bargaining in the local public sector. *Scandinavian Journal of Economics* 101, 67-82.



KAREN HELENE ULLTVEIT-MOE  
Professor, Universitetet i Oslo

## Statsbudsjettet 2010

Kristin Halvorsen la 13.oktober frem sitt siste statsbudsjett. Nå er det Sigbjørn Johnsen som har overtatt – populært kalt «ryddegutten». Johnsens evner til rydding og kutt vil bli høyst påkrevd. For hensynet til kommende generasjoner krever at vi finner tilbake til handlingsregelen og i tillegg håndterer klimautfordringen. Budsjettet for 2010 tydeliggjør behovet for reformer.

De fleste økonomer som har uttalt seg om det fremlagte statsbudsjettet for 2010 mener at det er for ekspansivt. Om tidspunktet for innstramning var nå, ved revidert budsjett, eller om det først kommer neste høst, kan imidlertid diskuteres. Men tiden for innstramning kommer, og strukturen på det fremlagte budsjettet gjør at denne blir vanskeligere enn hva den hadde trengt å bli. Den blir også smertefull på grunn av den formidable utgiftsveksten som har funnet sted på nær sagt alle politikkområder over de siste årene.

Nasjonalt budsjettets tall viser hvilke store utfordringer vi står overfor når vi legger finanskrisen bak oss. Kombinasjonen av eldrebølgen og den økende andelen av den yrkesaktive befolkningen som ikke er i jobb, innebærer at det blir færre og færre igjen til å betale regningen både for finanskrisen som var, og klimakrisen som kommer.

Etterdønningene av finanskrisen og tiltakene som skal til for å unngå en klimakrise kan komme til å strupe offentlig sektor. For i de kommende årene forventes utgiftene til alders- og uførepensjoner å eskalere raskt. Samtidig har de folkevalgte gått inn for å løse klimakrisen primært

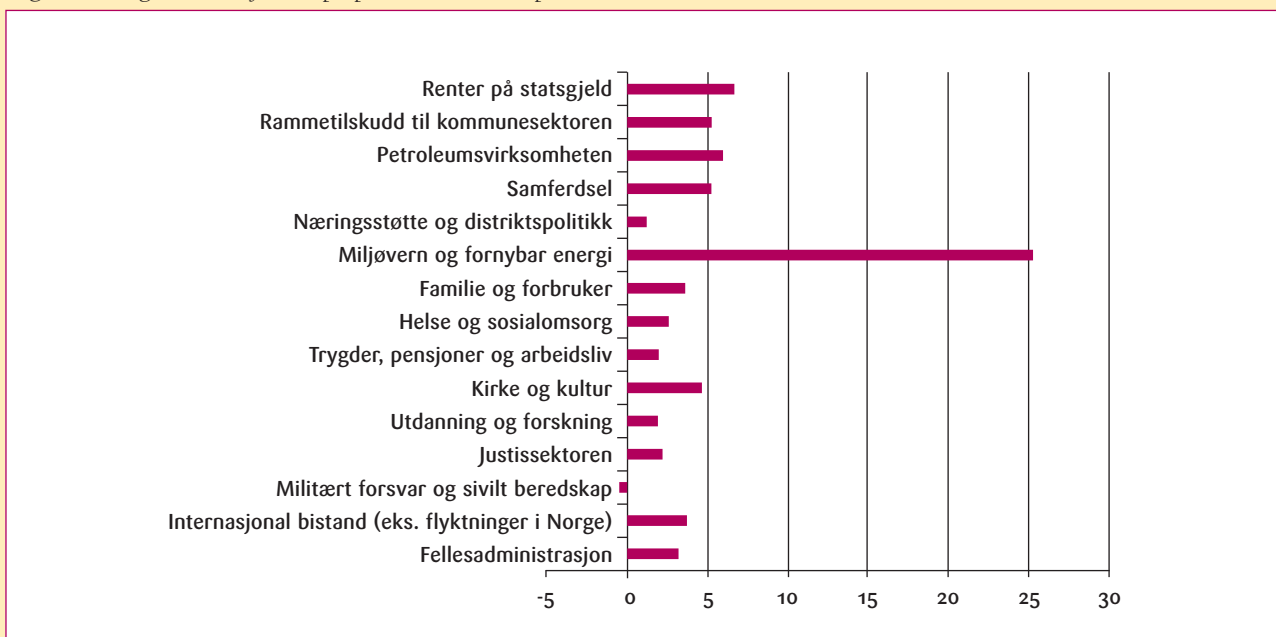
gjennom subsidier og kvoter, noe som også betyr høyere offentlige utgifter. Dersom vi skal holde oss på samme skattenivå som idag, og finne tilbake til handlingsreglen, så krever dette innstramning og utgiftskutt. Da er det vanskelig å se at ikke det lett blir veldferdsstaten og kjerneområder som helse og skole som vil bli skadelidende. Post finanskrisen står regjeringen med andre ord overfor en sjeldent vanskelig finanspolitisk situasjon, som krever reformer både på arbeidsmarkedet og av miljøpolitikken.

### FOR EKSPANSIVT?

Etter at Kristin Halvorsen la frem statsbudsjettet for 2010 har det haglet med kritiske kommentarer om et altfor ekspansivt statsbudsjett. Det koster meg lite å dele bekymringen for en død handlingsregel, tegn til hollandsk syke og en krympende eksportindustri. Men basert på lærdommene fra 1930-årenes store depresjon, er det for tidlig å si om budsjettet faktisk er for ekspansivt.

Christina Romer, leder for Barack Obamas gruppe med økonomiske rådgivere og spesialist på den store depresjonen, har påpekt at politikere trenger å lære av feilene som

Figur 1 Årlig realvekst fordelt på politikkområder i perioden 2005-2009,



Kilde: Prop. 1S, Statsbudsjettet.

ble gjort på 1930-tallet. Politikerne i USA ble dengang presset til å stramme til for tidlig. Resultatet var at den første nedgangen ble etterfulgt av en ny kraftig nedgang allerede i 1937/38.

Med Romers ord i mente, vet vi ikke om det fremlagte budsjettforslaget er for ekspansivt. Det vet vi først om et par år. Så stor som usikkerheten er nå, er det bedre med et for ekspansivt enn et for stramt budsjett. Problemet med 2010-budsjettet er derfor ikke primært hvor stort underskuddet er, men hvordan pengene blir brukt.

#### VANSKELIG Å REVERSERE

Underskuddet på årets statsbudsjett er på rundt 148 milliarder kroner. Det er 76 milliarder høyere enn hva det var i budsjettet for 2008, som ble vedtatt året før det smalt. Under halvparten av økningen i underskuddet knytter seg til de såkalte automatiske stabilisatorene, og skyldes lavere skatte- og utbytteinntekter og høyere dagpengeutbetalinger. Det anslås at statens utbytteinntekter faller med 6.4 milliarder fra 2009 til 2010, mens utgifter til dagpenger og lavere skatteinntekter anslås å bidra til å øke underskuddet på statsbudsjettet med 25 milliarder.

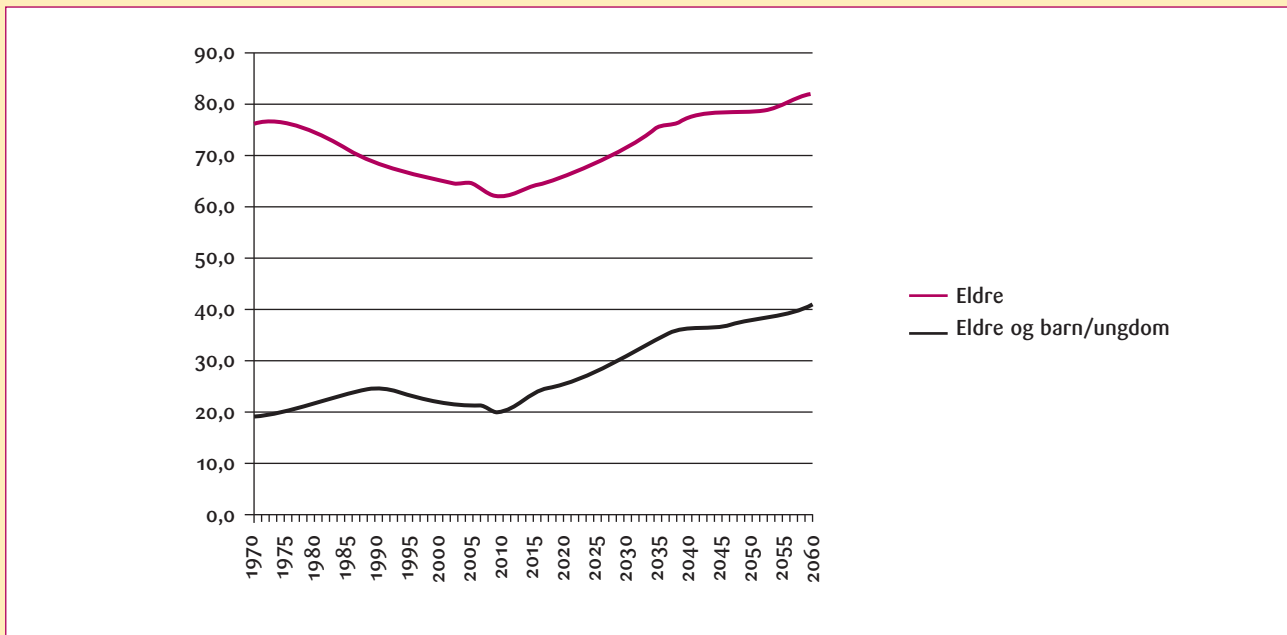
De høye utgiftene knytter seg i første rekke til at alle og alt prioriteres. Sagt på en annen måte, regjeringen har i rea-

liteten ikke foretatt noen prioritering. Nær sagt alle politikkområder har opplevd en markant reell utgiftsvekst over de siste årene. Det er knapt mulig å finne et område av samfunnet som ikke har fått mer, se Figur 1. Det eneste unntaket er forsvar. Fra 2008 til 2009 vokste statsbudsjettets utgifter med 6.7 prosent. Fra 2009 til 2010 anslås utgiftsveksten til knappe to prosent, men det er viktig å huske at utgangspunktet for siste års vekst er et rekordhøyt utgiftsnivå.

Krisetiltakene lansert i vinter var engangstiltak eller av midlertidig karakter, og derfor relativt enkle å reversere. De gikk til investeringer i kommunene, økte tilskudd til nyskaping, og lettelser for næringslivet. I det fremlagte budsjettet for 2010 er de midlertidige tiltakene erstattet med utgifter av mye mer permanent karakter.

Dette er uheldig av minst to grunner. For det første ville en fremtidig innstramming blitt mye enklere dersom regjeringen hadde holdt seg til tiltak som er lette å reversere. Økte investeringer i infrastruktur og realisering av en større del av nasjonal transportplan kunne vært et forslag. Flere syke- og aldershjem er noe annet vi vet at vi vil trenge. Høyere avskrivningssatser, lavere arbeidsgiveravgift og skattelette for næringslivet kan innføres for en tidsbegrenset periode. Å si opp nyansatte i offentlig sektor er derimot mye vanskeligere.

Figur 2 Demografiske utfordringer.



Kilde: Meld. St. 1, Nasjonalbudsjettet 2010

For det andre har det eksisterende budsjettforslaget klare negative konsekvenser for eksportindustrien, mens midlertidige tiltak kunne vært utformet slik at de også kom konkurranseutsatt sektor til gode. Bedriftene i denne sektoren møter konsekvensene av et ekspansivt statsbudsjett i form av lønns- og prisstigning. Samtidig vil de slite med en sterkere krone idet budsjettet sannsynligvis vil forsere Norges Banks renteøkninger. Midlertidige krisetiltak i form av skatte- og avgiftslette til næringslivet og økte avskrivningssatser ville derimot også ha kommet eksportindustrien til gode. Den nåværende utformingen av statsbudsjettet gjør konkurranseutsatt sektor til en taper.

#### FRA AKTIVITET TIL PASSIVITET, OG SÅ...?

Når Sigbjørn Johnsen skal stramme inn etter finanskrise, skal han ikke bare reversere en utgiftsfest hvor alle tok del. Idet vi legger denne krisen bak oss, slår eldrebølgen over oss, mens andelen av den yrkesaktive befolkningen som går på trygd i stedet for på jobb øker taktfast.

Antall personer som er 62 år eller eldre ligger i dag på mellom 800 000 og 900 000. Det har ligget ganske stabilt gjennom 1990-tallet og frem til i dag, men begynner nå å stige markant. Innen 2040 vil vi ha omlag dobbelt så mange over 62 som det vi har i dag. Allerede om ti år har antall personer over 62 økt med 30 prosent. Konse-

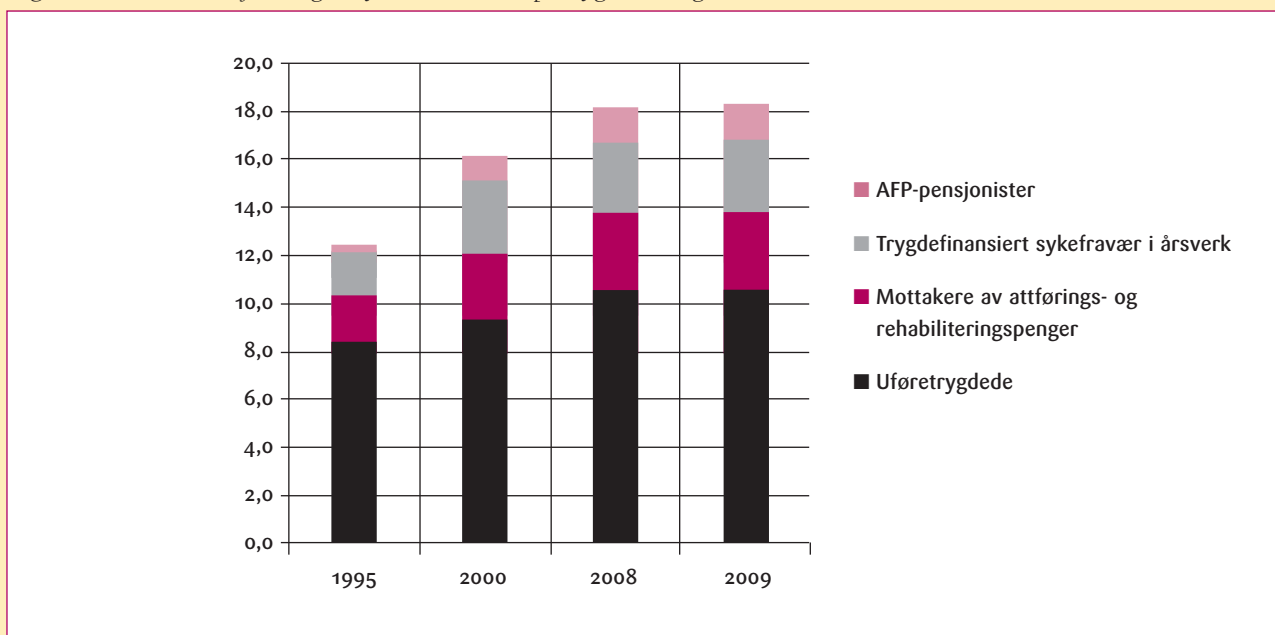
kvensen av den demografiske utviklingen er at det blir gradvis færre og færre i yrkesaktiv alder i forhold til antall eldre, barn og unge. Figur 2 er hentet nasjonalbudsjettet, og illustrerer de demografiske utfordringene som vi står overfor. Antall eldre (over 67) i forhold til antall i yrkesaktiv alder går fra omkring 20 prosent i dag, til bortimot 40 prosent i 2050. Ser vi antall eldre og antall barn og unge under ett, igjen i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder, så beveger vi oss fra en andel på omlag 60 prosent til nærmere 80 prosent innen 2050.

Samtidig er det etter hvert en relativt kjent sak, at bortimot nitten prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder mottar ulike former for stønad i stedet for lønn. Det som virkelig er bekymringsfullt, er at trenden her er økende. Figur 3 illustrerer at bare siden 2000 har antallet som står utenfor arbeidsstyrken – og da ser vi bort fra hjemmearbeidende, elever og studenter – økt med omlag 70 000.

I nasjonalbudsjettet understrekes betydningen av høy yrkesdeltakelse for bærekraften i de norske offentlige velferdsordningene. Men til tross for dette, så legger regjeringen i budsjettforslaget forbausende liten vekt på tiltak som faktisk kan bidra til at flere kommer i arbeid. I omtalen av regjeringens hovedprioriteringer nevnes kun to tiltak som konkret vil kunne bidra til flere i jobb og færre på stønad. Det foreslås å øke arbeidsmarkedstiltakplasser



Figur 3 Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder på trygdeordninger.



Kilde: Meld. St. 1, Nasjonalbudsjettet 2010

med 3000, samt å øke bevilgningene til Program for basiskompetanse (BKA) i arbeidslivet med 40 millioner.<sup>1</sup> Hvor mye vi ender opp med å kunne bruke på helse, omsorg og skole i fremtiden er fullstendig avhengig at vi får færre på stønad og flere i arbeid. Dette politikkområdet burde derfor fått atskillig større oppmerksomhet.

#### DYR KLIMAPOLITIKK

Det er nesten umulig ikke å bli bekymret av en gjennomgang av nasjonal- og statsbudsjettet. For summen av utfordringer som finanspolitikken står overfor er mildt sagt stor. Regningen for finanskrisen, eldrebølgen, uføretall og sykefravær alene synes overveldende. Men da har vi ennå ikke tatt innover oss de økonomiske konsekvensene av klimapolitikken.

Vi synes å ha nådd et punkt der hvor de fleste ser ut til å enes om at vi står overfor en klimakrise som krever tiltak. Men statsbudsjettet synliggjør at Norges – og for den saks skyld, de fleste andre lands – tilnærming til krisen består i å subsidiere seg ut av den.

Vi subsidierer frem teknologi som gir ren energi og lavere utslipp, mens de som står for utslippene betaler ingenting

eller altfor lite for skadene de påfører samfunnet. I substans betyr dette at vi subsidierer aktiviteter og energiformer som virker nøytralt på miljøet (eller gir mindre utslipp) mens vi i altfor liten grad skattelegger de negative eksternalitetene som er kilden til klimaproblemet.

For næringsliv og landbruk er dette sikkert en besnærende løsning. Men det er ikke desto mindre en løsning som vil kunne få dramatiske konsekvenser for handlingsrommet i finanspolitikken. Både Norge og Europa står i utgangspunktet overfor store demografiske utfordringer. Skal vi ta klimakrisen på alvor gjennom å subsidiere oss ut av den, så vil andre sentrale politikkområder som helse, skole og velferdsstaten som sådann, kunne bli sterkt skadelidende.

Regjeringen skriver i statsbudsjettet at den har styrket avgiftene som virkemiddel for å bedre miljøet, og understreker at miljø- og energirelaterte avgifter i foregående regjeringsperiode er økt med drøyt 1,5 milliarder kroner. Men tallenes tale er ganske klar: Statens utgifter knyttet til å løse klimautfordringen har økt markant over de siste årene, mens miljørelaterte avgiftsinntekter som andel av statsinntektene faktisk har blitt noe redusert.

<sup>1</sup> BKA skal medvirke til å bedre grunnleggende ferdigheter blant voksne arbeidstakere og arbeidssøkere.

Miljøavgiftenes bidrag til statens inntekter anslås å utgjøre omlag 3 prosent av de samlede inntektene i 2009 så vel som i 2010. I løpet av de siste fem årene er deres relative bidrag, overraskende nok, falt med omlag 25 prosent (ett prosentpoeng). Ser vi på alle avgifter som kan påvirke miljøet under ett, og tar således med avgift på elektrisk kraft og bilavgifter, så blir bildet mye det samme. Deres bidrag til statens inntekter er anslått til mellom 6 og 7 prosent for 2009 og 2010. Betydningen av denne type avgifter har over siste fem årene imidlertid også falt – fra 8.4 til nå 6.3 prosent. Endelig kan vi også se på utviklingen i miljøavgifter i forhold til utviklingen i bruttonasjonalproduktet (BNP). Ikke overraskende ser vi at til tross for den veksten Norge opplevde frem til 2008, så har miljøavgifter som andel av BNP falt.

Men selv om bidraget fra miljøavgifter til statens inntekter har sunket, har regjeringen definitivt satset – og ønsker fortsatt å satse – på miljøvern og fornybar energi. De samlede utgiftene til miljøtiltak anslås i 2009 til omlag 11 milliarder. I henhold til statsbudsjettet, så vil regjeringen «...fortsette den betydelige satsingen på miljø i budsjettet for 2010.» Over de siste fire årene så har bevilgningene til miljøvern og fornybar energi vokst med 25 prosent pr. år. Dette sier en hel del om ambisjonsnivået.

Dersom vi sammenholder veksten i inntekter knyttet til klimapolitikken med utgiftene knyttet til den samme, så synes behovet for endring relativt åpenbart. Hvis ikke har vi kun to muligheter: Kutt i helse, omsorg og utdanning eller markante skatteøkninger for den skrumpende gruppen av befolkningen som fortsatt er i arbeid. Ingen av forslagene kan anbefales.

#### VEIEN FREMOVER

I Nasjonalbudsjettet for 2010 skriver finansdepartementet at «[...]Tiltak som stimulerer til økt arbeidstilbud og reduserer veksten i overføringene ved at færre står utenfor arbeidsstyrken, vil dermed være særlige virkningsfulle for å sikre handlingsrom og bærekraft i offentlige finanser i årene framover.» – noe som er hevet over hver tvil. Det hadde vært sterkt ønskelig dersom Regjeringen hadde evnet å faktisk *prioritere* dette området, og ikke bare ramse det opp som et av sine tolv hovedsaker for kommende budsjettperiode. Sigbjørn Johnsen bør begynne sitt virke i finansdepartementet med å hente frem igjen Arbeiderpartiets slagord foran stortingsvalget i 1933: «Hele folket i arbeid.»

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

**Send på e-post til:**

**[nina.risasen@samfunnsokonomene.no](mailto:nina.risasen@samfunnsokonomene.no)**



DAG MORTEN DALEN  
Professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI

# Sykehusenes legemiddelanbud Konkurranse på hvilke vilkår?\*

De regionale helseforetakene koordinerer sine innkjøp av legemidler gjennom samarbeidsavtalen Legemiddelinnkjøpssamarbeidet (LIS). Det desidert største anbudet – målt i omsetningsverdi – gjelder innkjøp av biologiske legemidler for behandling av revmatiske lidelser. I 2008 brukte helseforetakene om lag 1,1 mrd. kroner på disse legemidlene. For de sentrale indikasjonene eksisterer det tre alternative legemidler – Enbrel, Humira og Remicade – som alle fremdeles er patentbeskyttet. Artikkelen redegjør for utviklingen av markedet for disse legemidlene og for hvordan LIS har utformet anbudet der de tre alternativene konkurrerer om å bli sykehusenes 1.valg. Det identifiseres svakheter ved måten konkurransen gjennomføres på. I hovedsak kan svakhetene spores i hva som forstås med det *økonomisk mest fordelaktige* tilbudet – som i dette og andre offentlige anskaffelser begrunner valg av leverandør.

## 1 INNLEDNING

Sykehusenes kjøper legemidler om lag 3 mrd. kroner i året, hvilket utgjør i underkant av 20 prosent av den samlede legemiddelomsetningen i Norge. Legemiddelutgiftene i sykehusene lå lenge relativt stabilt, men har økt betraktelig fra 2005. Veksten etter 2005 skyldes hovedsakelig at finansieringen av enkelte dyre legemidler ble overført fra folketrygden til de regionale helseforetakene. Eksempler på dette er de biologiske legemidlene for behandling av revmatiske lidelser – TNF-hemmere (eng. *Tumor Necrosis Factor-alpha blockers*). Det er tre aktuelle legemidler innenfor denne gruppen: Enbrel, Humira og Remicade. Dette er svært dyre legemidler, med årlige legemiddelkostnader på opp mot

130.000 kroner per pasient. Omsetningsverdien i Norge for de tre legemidlene var i 2008 om lag 1,1 mrd. kroner.

Av grunner som forklares nedenfor har finansieringen av de ulike TNF-hemmerne variert, både over tid og mellom de tre alternativene. Noen har vært finansiert av folketrygden gjennom blåreseptordningen, mens andre har vært finansiert av sykehusene selv. Disse forskjellene opphørte i juni 2006, da finansieringen av alle TNF-hemmere ble lagt til de regionale helseforetakene.

De regionale helseforetakene og sykehusapotekene samarbeider om innkjøp av legemidler. Samarbeidsavtalen

\* Artikkelen er basert på et notat skrevet på oppdrag fra Abbott Norge. Synspunktene står for forfatterens egen regning, og deles ikke nødvendigvis av Abbott Norge. Takk til Erik Stene og Aake Elden i Abbott, Svein Dävøy i Norsk Revmatikerforbund, samt tidsskriftets konsulent og redaktør for nyttige kommentarer.

betegnes som Legemiddelinnkjøps samarbeidet (LIS) og har som formål å oppnå kostnadsbesparelser gjennom koordinering og konkurranseutsetting av anskaffelsene. De gjennomfører anbud på et stort antall legemidler for å presse innkjøpsprisene. Som følge av at sykehusene nå dekker utgiftene for alle TNF-hemmerne, har LIS etablert årlige anbud også for denne legemiddelgruppen.

TNF-anbudene er av interesse av minst to grunner. For det første er alle tre legemidlene fremdeles patentbeskyttet. Til forskjell fra konkurransen mellom legemidler med samme kjemiske virkestoff (generika), som først er mulig etter patentutløp, er det her snakk om konkurranse mellom ulike biologiske legemidler. Både effekt og bivirkninger vil kunne variere fra pasient til pasient, og for en og samme pasient over tid. Siden det er legene som treffer beslutningene om behandlingsvalg, dels basert på kjennskap til den enkelte pasients situasjon og sykdomsbilde, forventes en svakere prisseffekt av anbudskonkurranser i markedet med innovative legemidler enn det vi ofte observerer i såkalte generikamarkeder. Ved å sammenligne avtaleprisene som er oppnådd i LIS-anbudene med de regulerte maksimalprisene fremkommer det at konkurranseeffekten på prisene har vært moderat – i størrelsesorden 2- 4 %.

For det andre viser anbudene for TNF-hemmere betydningen av å avklare hva som i offentlige anskaffelser skal forstås med det *økonomisk mest fordelaktige* tilbudet. De totale behandlingstkostnadene varierer til dels betydelig mellom de tre alternativene – både i nivå og sammensetning. Selve legemiddelkostnaden avhenger av prisen på legemidlet og doseringen for den enkelte pasient. De øvrige kostnadene avhenger av pasientens bosted (reiseavstand mellom bosted og sykehus) og den såkalte administreringen av legemidlet – pasientadministrert sprøyte i eget hjem vs. poliklinisk infusjon på sykehuset. Ett av legemidlene gir relativt lave legemiddelkostnader (legemiddelutgifter per år i behandling), men relativt høye kostnader for pasienten og det behandelende sykehus på grunn av behovet for poliklinisk behandling. For de to andre legemidlene er det motsatt: relativt høye legemiddelkostnader, kombinert med relativt lave kostnader for pasient og det behandelende sykehus fordi pasienten kan administrere legemidlet selv i sitt eget hjem. På tross av dette legger dagens TNF-anbud kun til grunn selve lege-

middelprisen når tilbudene sammenlignes. På den måten står sykehusene i fare for å velge bort leverandører som har de samfunnsøkonomisk mest fordelaktige tilbudene – uten at pasientene av den grunn nødvendigvis får en bedre behandling. Det samfunnsøkonomiske mest fordelaktige tilbudet – innenfor en bestemt indikasjon – vil variere fra pasient til pasient, blant annet avhengig av pasientens bosted og vekt (doseringsnivå).

Artikkelen er disponert som følger. Kapittel 2 beskriver nærmere anbudene for biologiske legemidler. Kapittel 3 vurderer egenskapene ved disse anbudene ut fra samfunnsøkonomiske kriterier. Kapittel 4 gir en kort oppsummering av konklusjonene.

## 2 KONKURRANSEUTSETTING AV BIOLOGISKE LEGEMIDLER

På oppdrag fra helseforetakene gjennomfører LIS anbud på biologiske legemidler for indikasjonene revmatoid artritt, Bekhterevs sykdom, Crohns sykdom, ulcerøs colitt, psoriasis og psoriasis artritt. Den klart viktigste legemiddelgruppen innenfor denne anskaffelsen er TNF-hemmere. Disse kom på markedet i 1999-2000, og har opplevd en kraftig omsetningsvekst. Ifølge tall fra IMS Health var omsetningen på verdensbasis i 2006 hele 10 mrd. USD. Veksten i markedet har vært sterk også etter dette. I Norge står TNF-hemmerne for om lag 8 prosent av den samlede legemiddelomsetningen (2008).<sup>1</sup>

Det er tre TNF-hemmere på markedet. Remicade (influximab) og Enbrel (etanercept) ble godkjent av amerikanske Food and Drug Administration (FDA) i 1998, med kun noen måneders mellomrom. EUs European Medicines Agency (EMA) godkjente de samme legemidlene kort tid etter, i 1999-2000. Humira (adalimumab) kom noe senere på markedet, med en godkjenning i USA og Europa i henholdsvis 2002 og 2003.

Remicade ble utviklet av bioteknologiselskapet Centocor, som ble kjøpt opp av Johnson&Johnson i 1999, kort tid etter at det kom på markedet. Senere har Johnson&Johnson inngått en eksklusivavtale med Schering-Plough som gir sistnevnte rett til salg av Remicade utenfor USA.<sup>2</sup> Remicade krever intravenøs behandling på sykehus under overvåk-

<sup>1</sup> Tall og fakta 2009. Legemiddelindustriforeningen.

<sup>2</sup> På grunn av den nylige fusjonen mellom Merck og Schering-Plough har Johnson&Johnson varslet krav om å trekke denne avtalen tilbake. <http://www.nasdaq.com/aspx/company-news-story.aspx?storyid=200905271847dowjonesdjonline000881&title=jj-seeks-ruling-against-merck-schering-plough-on-remicade>

Tabell 1 Utviklingen i godkjente indikasjoner for TNF-hemmere.<sup>3</sup>

	Enbrel	Humira	Remicade
Crohns sykdom (luminal)		Jun 2007	Mmars 2000
Crohns sykdom (fistulerende)			Mars 2000
Crohns sykdom hos barn (6-17 år)			Mai 2007
Ulcerøs kolitt			Sep 2006
Revmatoid artritt	2000	Sep 2003	2001
Polyartikulær juvenil idiopatisk artritt	2000 (4-17 år)	Okt 2008 (13-17 år)	
Ankyloserende spondylitt (Bekhterevs sykdom)	Jan 2004	Jun 2006	Aug 2003
Psoriasisartritt	Jan 2002	Aug 2005	Okt 2004
Plakkpsoriasis (voksne)	Apr 2004	Jan 2008	Sept 2005
Plakkpsoriasis (barn)	2009 (8-17 år)		

ning av helsepersonell. Behandlingen tar opptil flere timer, og gjennomføres i intervaller av 4 til 8 uker.

Enbrel ble utviklet av bioteknologiselskapet Immunex, som i 2001 ble kjøpt opp av Amgen. Amgen selger Enbrel i partnerskap med Wyeth. Til forskjell fra Remicade administreres legemidlet av pasientene selv med pumpeprøyter. Normalt foretas injeksjonene et par ganger i uken.

Humira ble utviklet av selskapet Knoll Pharmaceuticals, som i 2001 ble kjøpt opp av Abbott. På samme måte som Enbrel administreres Humira av pasientene selv med pumpeprøyter. Normalt foretar pasienten injeksjoner av Humira annenhver uke.

### 2.1 Markedsutvikling og finansiering

Alle tre legemidlene er godkjent for behandling av revmatisme og psoriasis, men antall godkjente indikasjoner er noe varierende, og har dessuten utviklet seg forskjellig over tid. Tabell 1 gir en oversikt over godkjente indikasjoner, som dermed også angir tidspunkt for adgang til de respektive delmarkedene som indikasjonene utgjør.

Administrasjonsformen til legemidlene hadde konsekvenser for hvordan behandlingsutgiftene ble finansiert. Finansieringsansvaret for Remicade, som krever poliklinisk behandling ved sykehusene, ble opprinnelig lagt til syke-

husene. Enbrel og Humira derimot, som administreres av pasientene selv under regelmessig oppfølging av behandlerende lege, ble i sin helhet finansiert over folketrygden.

Allerede våren 2002 ble det påpekt av regjeringen at dette kunne ha uheldige insentiveffekter:

«Det er grunn til å tro at forskjellig finansieringsordning isolert sett gir sykehuset insentiver til å velge preparatet Enbrel framfor å gi pasienten det billigere terapeutisk sammenlignbare preparatet Remicade.»<sup>4</sup>

Behandlingen av proposisjonen i Stortinget resulterte i at folketrygden skulle dekke 80 % av kostnadene ved Remicade, mens de resterende 20 %-ene av skulle dekkes direkte av sykehusene. Fortsatt ble Enbrel (og Humira fra 2003) dekket fullt ut av folketrygden. I forbindelse med behandlingen av Statsbudsjettet for 2006, ble det besluttet å samkjøre finansieringen for alle TNF-hemmerne. I helse- og sosialkomiteens innstilling står det:

«Komiteens flertall [...] støtter Samarbeidsregjeringens forslag om å overføre ansvaret for finansiering av TNF-hemmere til de regionale helseforetakene. Flertallet viser til at forskjell i finansieringsordning for disse legemidlene på grunn av ulike administrasjonsmåter kan påvirke sykehuslegenes valg av legemiddel og føre til en utilsiktet forbruksvridning mellom de enkelte legemidlene. Flertallet mener på bakgrunn av høringene

<sup>3</sup> Takk til Thomas Hansen i Schering-Plough for fremskaffelsen av denne informasjon. Merk dessuten at LIS gjennomfører separate anbud for hver av indikasjonene med alternative til tilbydere.

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 83 (2001-2002): Om lov om endring i folketrygdloven (finansiering av visse legemidler) Tilråding fra Helsedepartementet av 27. mai 2002.

Tabell 2 Eksempler på behandlingskostnader for 2009 basert på LIS-avtalene. Indikasjon: Revmatoid artritt.

PRODUKT	Humira	Enbrel	Remicade I	Remicade II
Produkt / pakning	2 x 40 mg penn	4 x 50 mg spr	100 mg	100 mg
Pakningspris, kr	9 851.41	9 947.07	5 519.69	5 519.69
Pasient vekt, kg			70	70
Dose Mg / Kg			3	4.5
Mg pr behandling			210	315
Doseintervall	Annehver uke	Hver uke	8 uker	8 uker
Mg / År	1040	2600	1680	2205
Kostnad medisiner kr. pr år	128 068.33	129 311.91	92 730.79	121 709.16

Kilde: LIS

at Regjeringen må følge den nye finansieringsordningen nøye og evaluere bruken av TNF-hemmere i behandlingen.»<sup>5</sup>

Den nye ordningen, som altså la hele finansieringsansvaret til de regionale helseforetakene, trådte i kraft fra 1. juni 2006. Regjeringen foreslo at det skulle utarbeides nasjonale retningslinjer for bruk av TNF-hemmere, og påpekte samtidig at denne endringen ville legge til rette for priskonkurranse mellom produsentene gjennom legemiddelinnkjøps-samarbeid (se Dalen m.fl., 2009, for en økonometrisk studie av finansieringsordningens effekt på valg av TNF-hemmere).

## 2.2 Preiseffekten av anbudet

For å sammenligne prisene på de ulike legemidlene, må det gjøres forutsetninger om dosestørrelse. Dosering varierer fra pasient til pasient avhengig av vekt og sykdommens art. Tabell 2 viser årlig behandlingskostnad per år for de tre legemidlene, slik disse er avtalt for indikasjonen revmatoid artritt i 2009 etter forutgående anbudskonkurranse. Remicade er angitt med to doseringsstørrelser for å vise betydningen av dosering. Behandlingskostnadene inkluderer kun utgiftene til selve legemidlet.

Med den lavere doseringsstørrelsen er Remicade vesentlig rimeligere for denne indikasjonen enn både Enbrel og Humira, men forskjellen utlignes langt på vei ved en høyere dosering.

Ved å sammenligne avtaleprisene til LIS med maksimalprisen (som norske myndigheter setter på grunnlag av

prisene i referanselandene) kan vi se hvilken direkte effekt anbudene har hatt på innkjøpsprisene. Dette er oppsummert i tabell 3.

Avtaleprisen til LIS er oppgitt i GIP, dvs. grossistenes innkjøpspris. Siden maksimalprisen fastsatt av myndighetene gjelder apotekenes innkjøpspris (Maks AIP), fremgår ikke størrelsen på prisreduksjonen av anbudskonkurransen direkte. LIS gjennomfører også et eget grossistanbud – for leveranse av alle legemidlene til sykehusene. Denne konkurransen har gitt en grossistavanse på 1.6 %, beregnet på maksimal AIP. Legger vi til denne avansen, oppnår vi LIS-avtalepris på AIP-nivå. Samlet leverandør- og grossistrabatt, utløst av de to anbudskonkurransene (legemiddel- og grossistanbud), ligger i intervallet 4.3 - 6.2 %. For å kunne utlede hvor stor del av rabatten som skyldes selve legemiddelbudet for biologiske legemidler, må vi gjøre forutsetninger om hva grossistavansen ville vært uten grossistanbudet. Hvis vi som et regneeksempel legger til grunn en grossistavanse på 4 % uten grossistanbud, vil prisreduksjonen som selve legemiddelbudet har gitt, ligge i intervallet 1.9 til 3.8 %.<sup>6</sup>

LIS-anbudene innenfor biologiske legemidler kan dermed ikke sies å ha utløst noen sterk priskonkurranse. Forventninger til kostnadsbesparelser av anbudene kan synes langt mer optimistiske. I styresak SAK 053/06 i Sykehusapotekene, påpekes følgende<sup>7</sup>:

«Gjennomføring av foreslåtte tiltak gir mulighet for konkurranseutsetting hvor pristilbudene gir grunnlag for 1. valg per

<sup>5</sup> Budsjett-innst.S. nr. 11 (2005-2006)

<sup>6</sup> Dette er den rene priseffekten av anbudet. Som vist i Dalen m.fl. (2009) har markedsandelene endret seg etter 2006. Økte markedsandeler for de billigste behandlingalternativene vil bidra til å øke de samlede besparelsene i selve legemiddelutgiftene utover disse 2-4 prosentene.

<sup>7</sup> Innkalling til styremøte 6. desember 2006.



Tabell 3 LIS-avtalepriser og oppnådde rabatter (i prosent).

PRODUKT	Humira	Enbrel	Remicade
Produkt / pakning	2 x 40 mg penn	4 x 50 mg spr	100 mg
LIS avtalepris, GIP	7 417.00	7 497.18	4 151.42
LIS avtalepris, AIP - 1.6 %	7 545.70	7 625.00	4 229.50
LIS avtalepris, AIP - 4 %	7 738.80	7 815.90	4 331.60
Maks AIP	8 045.99	7 968.10	4 505.07
Besparelse, Samlet for grossist og legemiddelanbud	6.2	4.3	6.1
Besparelse, kun legemiddelanbudet	3.8	1.9	3.8

indikasjon. Ved forankring i fagmiljøene og en god anbudsprosess vil helseforetakene kunne behandle flere pasienter innenfor de midler en har til rådighet. En oppnådd rabatt på 20 % gir mulighet til å behandle ca 1.000 flere pasienter (ca 20 %) uten økte legemiddelutgifter i denne gruppen.»

Det kan være flere årsaker til at konkurranseeffekten har blitt langt svakere enn det som sykehusapotekenes tall-eksempel kanskje kunne gi forhåpninger om. Som omtalt generelt i kapittel 2, vil det alltid finnes spesielle forhold hos individuelle pasienter som påvirker legemiddelvalg (for eksempel *compliance*, preferanse for infusjon vs. injeksjon). For en del pasienter vil effekten av behandlingen ikke være som forventet, eller effekten av behandlingen avtar over tid. I slike tilfeller kan behandlingen videreføres med ett av de andre legemidlene. Det er en relativt stor andel av pasientene som av slike grunner må bytte legemiddel. Beslutningsmodellen som støtter LIS-anbudene åpner for at legene i spesielle tilfeller kan foreta begrunnede avvik fra føringen om å velge rimeligste alternativ.

Leverandørene vil dermed være sikret et visst omsetningsvolum selv om de ikke bli 1.valg etter anbudskonkurransen. En relativt stor andel av pasientene vil måtte gå bort fra 1.valget, og over på de som ble vurdert som dyrere. Insentivene til å presse prisen for å «vinne» anbudet vil dermed svekkes.

### 3 UTFORMINGEN AV ANBUDET

Det første anbudet for biologiske legemidler ble gjennomført i januar 2007 som en åpen anbudskonkurranse i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser.<sup>8</sup> Anbudsinvita-

sjonen slår fast at *det økonomisk mest fordelaktige tilbudet* skal velges. Det ble opprettet en spesialistgruppe med representasjon fra samtlige helseregioner, og denne gruppen ble gitt i oppdrag å foreslå hvilke virkestoffer det skal inngås avtale på.

Konkurransegrunnlaget som LIS har utarbeidet for farmasøytiske spesialpreparater spesifiserer nærmere anskaffelsen og tildelingskriteriene. Punkt 4 i konkurransegrunnlaget lister opp tildelingskriteriene i form av vektorer som tillegges elementene pris, pakninger, produktspekter og service. Resultater fra helseøkonomiske analyser inngår ikke i tildelingskriteriene. Dersom de faglige vurderingene i spesialistgruppen tilsier at de tre legemidlene er terapeutisk likeverdige, er det kun prisen på legemidlet som skiller tilbudene. For indikasjonene revmatoid artritt, Bekhterevs sykdom og psoriasis artritt er de tre behandlingalternativene vurdert som likeverdige.<sup>9</sup>

For å sikre at besparelser fra en anbudskonkurranse også utgjør samfunnsøkonomiske besparelser må de samfunnsøkonomiske kostnadene og fordelene ved de ulike alternativene tas med i valgkriteriene. Eventuelle terapeutiske forskjeller skal i prinsippet hensyntas, men i praksis støter man her på betydelige verdsettingsproblemer. I tillegg er det dessuten viktig at det ikke legges inn kriterier som fremstår som irrelevante for anskaffelsen.

Nedenfor identifiseres noen sider ved konkurransegrunnlaget for anskaffelsen som har uheldige insentivvirkninger, og som generelt vil kunne bidra til samfunnsøkonomisk uheldige behandlingsvalg. Disse er alle knyttet til beregningen av «det økonomisk mest fordelaktige tilbudet».

<sup>8</sup> Åpen anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandlinger.

<sup>9</sup> Jfr. LIS-avtaler for biologiske legemidler. Februar 2009.

Tabell 4 Samlede tilleggskostnader ved TNF-behandling. Talleksempel.

Kostnadstype	Remicade	Enbrel	Humira
<b>Forutsetninger</b>	7 sykehusbesøk 6 heldøgnsopphold 120 km t/r hjem-sykehus	3 sykehusbesøk 1 heldøgnsopphold 120 km t/r hjem-sykehus	3 sykehusbesøk 1 heldøgnsopphold 120 km t/r hjem-sykehus
<b>Sykehuskostnader</b> (ISF-vekt 2009: 0,54 <sup>10</sup> av 35 127 kr.)	113.811	18.968	18.968
<b>Direkte reisekostnad</b> (Statens satser for bruk av egen bil)	2.940	420	420
<b>Tapt arbeids- og fritid</b> (1500 per heldøgnsopphold)	9000	1500	1500
<b>Totalt</b>	<b>125.751</b>	<b>20.888</b>	<b>20.888</b>

### 3.1 Samfunnsøkonomiske behandlingstkostnader

Prisen på selve legemidlet er en av flere komponenter som inngår i den samlede samfunnsøkonomiske behandlingstkostnaden. Andre relevante kostnader er:

1. Sykehusenes kostnader ved å administrere, gjennomføre og følge opp behandlingen.
2. Pasientens kostnader ved å administrere og gjennomføre behandlingen.
  - a. Reise og –tidskostnader.
  - b. Bivirkninger.

Sykehusenes kostnader inkluderer personalkostnader og bruk av medisinsk utstyr. Selve sykehusfasilitetene i form av annet kapitalutstyr og bygninger påvirket i mindre grad av behandlingene av denne pasientgruppen. Hvis sykehuset har kapasitetsproblemer, slik at det er ventetid (kø) på behandling og utredninger, skal kostnadene ved å belaste denne køen tas med i en samfunnsøkonomisk analyse. I den grad en pasientbehandling på sykehusene forskyver utredninger, vil pasientens (som skal utredes) og samfunnets kostnader ved dette inngå i de samfunnsøkonomiske behandlingstkostnadene.

Pasienten har direkte kostnader ved å reise til og fra behandlingssted. Denne kostnaden har to elementer: Både de direkte transportkostnadene og den tapte arbeidstiden ved å reise og gjennomføre behandlingen. Selv om dette er kostnader som ikke nødvendigvis pasienten selv må betale (pga. avtale med arbeidsgiver eller refusjon fra folketrygden) representerer det like fullt samfunnsøkonomiske kostnader.

For TNF-hemmere kan inkludering av slike kostnads-komponenter være utslagsgivende for hvilket alternativ som fremstår som det økonomisk mest fordelaktige. Remicade gis intravenøst på sykehus, mens både Enbrel og Humira, administreres av pasienten selv hjemme. Remicade-pasienter må derfor med jevne mellomrom – hver 6.-8. uke – inn til behandling på sykehus. Også pasienter som bruker Enbrel og Humira må inn til sykehusene for oppfølging, men langt sjeldnere siden selve behandlingen administreres av pasienten med sprøyter. Tabell 4 angir i hvilken størrelsesorden slike tilleggskostnader kan ligge.

Selv om dette er ment som et illustrerende talleksempel, der de ulike satsene som er benyttet ikke nødvendigvis samsvarer med de sanne samfunnsøkonomiske kostnadene, er det åpenbart store forskjeller mellom behandlingalternativene. Tilleggskostnadene for Remicade er i dette talleksempel om lag på nivå med selve legemiddelkostnaden (se tabell 2). Disse tilleggskostnadene skal med i et samfunnsøkonomisk regnestykke, og bør også legges inn i vurderingene av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige. Som for doseringsvalgene, vil disse tilleggskostnadene variere fra pasient til pasient – bl.a. avhengig av bosted.

Anbudene i LIS-regi legger imidlertid til grunn en sammenligning av selve legemiddelkostnadene når de velger ut hvilket legemiddel som skal være det fortrukne. En slik anbudskonkurranse kan dermed sies å innebære en skjult subsidiering av legemidlet som krever sykehusbehandling fremfor egenbehandling, og subsidien finan-

<sup>10</sup> DRG-kode 242C for innlagt behandling av spesifikke inflammatoriske ledd- og rygg sykdommer.

sieres dels av sykehusene (staten) og dels av pasienten og dens arbeidsgiver.

En slik anbudspraksis i offentlig regi synes derfor å være i konflikt med formålet med loven om offentlige anskaffelser. Lovens forskrift § 1-1 formulerer formålet slik:<sup>11</sup>

«Forskriften skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling.»

### 3.2 Forutsetninger om dosering

Som det fremgår av tabell 2 er doseringsvalgene viktige for den årlige legemiddelkostnaden. En dansk studie (Rasmussen m.fl., 2008) kartla de faktiske doseringsvalgene for 198 pasienter ved tre danske sykehus. Doseringsvalgene for Remicade varierte til dels betydelig mellom sykehusene. I sykehuset med de laveste observerte doseringsvalgene var legemiddelkostnaden for Remicade lavest av de tre legemidlene. I et annet sykehus derimot var Remicade det dyreste behandlingsalternativet på grunn av gjennomsnittlig høyere doseringsvalg.

I anbudskonkurransen må det gjøres forutsetninger om dosering for de ulike indikasjonene og pasientgrupper (vekt) slik at prisene på de konkurrerende behandlingene blir sammenlignbare. For sikre at konkurransen skjer på like vilkår bør de forutsatte doseringsnivåene i anbudsgrunnlaget i gjennomsnitt sammenfalle med de faktiske doseringsvalgene.

Som et ledd i kjøp av disse legemidlene bør det derfor etableres prosedyrer for rapportering av faktiske doseringsvalg, slik disse observeres i behandlingen. Det gir sykehusene den nødvendige innsikt i faktiske behandlingskostnader, og gir samtidig både leverandører og en eventuell tredjepart adgang til å etterprøve tildelingskriteriene.

### 3.3 Krav til rabatter

I pkt. 2.1.5 i konkurransegrunnlaget for farmasøytiske spesialpreparater (LIS 0901) er det lagt inn en bestemmelse om at tilbudet vil bli avvist hvis prisen ikke er lavere enn ordinære GIP. For konkurranse mellom patenterte

legemidler, som i tilfellet med TNF-hemmere, fremstår dette som et irrelevant krav til tilbyderne. Maksimal AIP for de konkurrerende patenterte legemidlene kan variere til dels betydelig, avhengig av prissettingen i referanse-landene.

Bestemmelsen innebærer at det billigste legemidlet kan bli valgt bort dersom dette ikke har gitt rabatt i forhold til ordinær pris. Som en illustrasjon – anta to leverandører, med en ordinær GIP på henholdsvis 70 og 100. Anta at den dyreste leverandøren legger inn et tilbud på 90 – altså 10 prosent rabatt, mens den billigste avstår fra å gi rabatt, og legger inn et bud på 70. Ifølge konkurransegrunnlaget, vil LIS i dette tilfellet måtte avvise prisen på 70 til fordel for leverandøren med et pristilbud på 90.

## 4 AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Hovedkonklusjonen i denne artikkelen bør være ukontroversiell: Anbudsbaserte anskaffelser av legemidler i sykehusene skal, så langt det praktisk lar seg gjøre, velge (eller foretrekke) det legemidlet som har det samfunnsøkonomisk mest fordelaktige tilbudet. Legemiddel-anbudene i LIS-regi velger legemiddel hovedsakelig basert en sammenligning av legemiddelpriser alene. I de aller fleste tilfellene vil legemiddelkostnaden alene være utslagsgivende for hvilket alternativ som er det samfunnsøkonomisk mest fordelaktige, siden det er små variasjoner i behandlingsformene. Generikakonkurranse mellom leverandører av det samme aktive virkestoffet er et åpenbart eksempel på konkurranse som kan avgjøres av pris alene.

Markedet for TNF-hemmere synes å være et like åpenbart eksempel på det motsatte. Her er teknologiene til de tre alternative så forskjellige at rene legemiddelpriskonkurranser lett kan lede til at samfunnsøkonomisk ufordelaktige tilbud velges.

I tillegg til å være viktig på kort sikt, er konkurranse basert på samfunnsøkonomisk like vilkår også viktig for å gi leverandørene riktige insentiver til å videreutvikle behandlingstilbudet. Effektivisering og forbedring av selve behandlingen som sparer sykehusene og pasientene for kostnader bør også stimuleres.

<sup>11</sup> FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har tidligere slått fast at innkjøpene som gjennomføres på denne måten i LIS-regi, med valg av det foretrukne legemiddel, er å regne som offentlige anskaffelser. Se Klagenemndas avgjørelse 13. september 2004 i sak 2004/184.

#### REFERANSER:

Dalen, D.M., E. Sorisio og S. Strøm (2009): Choosing among Competing Blockbusters: Does the Identity of the Third-party Payer Matter for Prescribing Doctors? *Memorandum 10/09*. Økonomisk Institutt. Universitetet i Oslo.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser.

Helsedepartementet. Ot.prp. nr. 83 (2001-2002): Om lov om endring i folketrygdløven (finansiering av visse legemidler)

Legemiddelindustriforeningen. Tall og fakta 2009.

Rasmussen, Hansen, Knudsen og Lindkvist: Cost of treatment of rheumatoid arthritis with biological drugs. Presentert på ISPOR European conference. 2008, Athen.

Stortinget. Budsjett-innst.S. nr. 11 (2005-2006)



SAMFUNNSØKONOMENE

## Valutaseminaret 2010: Finanskrisen og de norske og internasjonale tiltaksprogrammene

4. – 5. februar på Lysebu, Oslo

- Motkonjunkturtiltakene ett år etter
- Velferdsstaten – effektivisering eller kutt i tjenestetilbudet
- Finanskrisen og økonomifaget
- Avveining mellom finansiell stabilitet og pengepolitikk
- Etter finanskrisen – hva har vi lært?

Fullstendig program kunngjøres om kort tid på [www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no).  
Justeringer kan forekomme.

Forhåndspåmelding innen 10. desember garanterer plass samt rom.  
Påmelding kan gjøres på: [www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no).

*Vel møtt!*  
*Programkomitéen*



ØYSTEIN NORENG  
Professor, Handelshøyskolen BI

## USAs hegemoni under press – finanskrisen og oljemarked

Siktemålet for denne kommentaren er presset på USAs hegemoni i internasjonal økonomi og politikk i lys av finanskrisen og prisrisikoen i oljemarkedet; deretter drøftes forholdet mellom finanskrisen og oljemarkedet; avslutningsvis behandles kort strategiske alternativ for USA, Kina og Saudi-Arabia. USAs problemer vies en særlig oppmerksomhet fordi finanskrisen oppstod her og landet er verdens største forbruker og importør av olje, og verdens største importør av kapital. Finanskrisen begynte i USA som en boliglånkrise; senere har den utviklet seg til en verdensomspennende nedgang i etterspørselen og produksjonen av varer og tjenester. Nedgangen i økonomisk aktivitetsnivå har påvirket etterspørselen etter olje, men den sterke oppgangen i oljeprisen i 2007 -08 kan ha bidratt til å skjerpe finanskrisen og forverre det økonomiske tilbakeslaget.

Blant historikere og økonomer det ingen enighet om årsakene til finanskrisen, heller ikke om årsakene til senere års oljeprisoppgang. Noen legger vekt på den makroøkonomiske ubalansen i verden, nærmere bestemt underskuddet i USAs utenriksøkonomi og Kinas overskudd, samt underskuddene på statsbudsjettet i USA og Storbritannia. Andre legger vekt på en sviktende regulering av finansinstitusjonene (Foster og Magdoff 2009). Det påpekes også at sammenfallet av deregulering av finansnæringen og en slepphendt pengepolitikk i USA og Storbritannia la grunnlaget for finanskrisen, som er en gjeldskrise (Aglietta 2008). Noen tilskriver oljeprisoppgangen en robust etterspørsel og knappe forsyninger (Verleger 2009). Andre hevder at finansielle aktører har forårsaket oppgangen i oljepriser, særlig i 2007 -08 (Cabinet Office 2008).

I senere år har høye oljepriser bidratt til en betydelig overføring av inntekt fra store oljeimportører, først og fremst USA, til oljeeksporterende land, og indirekte til industriland med store markedsandeler hos oljeeksportørene, først og fremst Kina, Japan og Tyskland. I tillegg har finanskrisen hittil rammet noen etablerte industriland som USA, Storbritannia, Japan og Sverige forholdsvis hardere enn utviklingsland som Brasil, India og særlig Kina.

Forløpet til finanskrisen har vært en overføring av ressurser fra USA og andre industriland med et høyt kredittfinansiert forbruk til oljeeksportører og industriland med god konkurransevne i eksportmarkedene (Sapir 2009). Det store bildet fra 1998 til 2008 er at akkumulerte betalingsoverskudd er absolutt størst hos industrieksportørene

Kina, Japan og Tyskland, etterfulgt av oljeeksportørene Russland, Saudi-Arabia og Norge. Akkumulerte underskudd er størst i USA, etterfulgt av Spania og Storbritannia. Det er påfallende at i et tiår med stigende oljepriser har oljeeksportører som Storbritannia og Mexico hatt betalingsunderskudd, mens oljeimportører som Kina, Japan og Tyskland har kunnet legge seg opp store overskudd.

#### KOMMERSIELLE OG FINANSIELLE AKTØRER I OLJEMARKEDET

Svingningene i oljeprisen (Brent) fra \$51/fat i januar 2007 til \$142/fat i juli 2008 til \$34/fat i januar 2009 viser følsomheten i oljemarkedet for endringer i den umiddelbare, faktiske balansen mellom tilbud og etterspørsel, og forventninger om fremtidig balanse (Khan 2008). Aktivitetsnivået i verdensøkonomien driver forbruket, politisk risiko for tilbudet har betydning for lagerholdet. For etterspørselen etter olje er økonomisk aktivitetsnivå av vesentlig betydning, mens prisen har en underordnet betydning på kort sikt; kort sagt, inntektselastisiteten er høy og priselastisiteten er lav (Hamilton 2009). På lengre sikt har prisen større betydning fordi forbrukernes forventninger om prisen på energi er viktig i investeringsbeslutninger, som for eksempel ved innkjøp av ny bil eller isolering av boliger. Etterspørselen etter olje er på kort sikt lite priselastisk fordi alternativene vanligvis er mer kostbare og fordi en unnlattelse av å bruke olje kan medføre et inntektstap. Samtidig kan en sterk prisoppgang på olje føre til en nedgang i realdisponibel inntekt og indirekte ramme etterspørselen. Derfor er etterspørselen etter olje følsom overfor endringer i sysselsetting og inntekt, som i USA i senere tid.

Noe forenklet kan prisdannelsen på olje fremstilles som en prosess på tre nivåer. Det første nivået er balansen i fysiske volum mellom tilbud og etterspørsel, der oppbygging og nedbygging av lagre av råolje og oljeprodukter er av kritisk betydning. Det andre nivået er risikovurderinger; økonomisk i forhold til etterspørselen, politisk i forhold til potensielle kriser og forsyningsavbrudd; risikovurderingene har betydning for lagerholdet og for kontraheringen i det langsiktige realmarkedet (*forward*). Det tredje nivået er finansielle transaksjoner med aktører som søker å posisjonere seg i forhold til utviklingen i markedet og til å spre risiko i forhold til andre tilgodehavende; disse opererer i det langsiktige papirmarkedet for olje (*futures*)

Finansielle aktører kom for alvor på banen i forhold til olje etter det andre oljeprishoppet i 1979-80 og papirmarkedet utviklet seg raskt (Madlock og Jaffe 2009). Risikovillig kapital fikk bedre muligheter til å delta i oljemarkedet. Under Golfkrisen i 1990-91 kunne papirmarkedet foregripe utviklingen i realmarkedet; i august 1990 ble oljeprisen mer enn fordoblet etter at Irak okkuperte Kuwait, uten at noen fysisk knapphet hadde inntruffet; i januar 1991 falt oljeprisen samme dag som krigen for å fordrive Irak begynte, uten at tilbudet av olje hadde øket. Senere har papirmarkedet vært den viktigste drivkraften for oljeprisen, men blir før eller siden innhentet av balansen i realmarkedet. På 1980-tallet var forventningen at papirmarkedet ville bidra til å stabilisere oljeprisen ved å diskontere fremtidig utvikling i realmarkedet. På 2000-tallet synes derimot papirmarkedet å ha bidratt til å destabilisere oljeprisen ved å redusere den umiddelbare betydning av realmarkedet (Madlock og Jaffe 2009). Utvinningskostnadene har fått enda mindre betydning for oljeprisen, slik at elementet grunnrente er blitt større, og oljeprisen enda mindre forankret i reelle forhold. I papirmarkedet er det tendenser til flokkopptreden; finansaktører kan overby hverandre og drive oljeprisen opp, og de kan følge hverandre ut og drive oljeprisen ned i et gap.

Tilbudet av olje bestemmes i en viss utstrekning av Organisasjonen av oljeeksporterende land, OPEC, der krumtappen er Saudi-Arabia, vanligvis med en begrenset kapasitet til å regulere volumet for å påvirke oljeprisen. Andre viktige oljeeksportører er Canada, Mexico, Norge og Russland, og snart Brasil. OPEC har i senere tid utvist en forholdsvis god evne til å redusere volumet for å forsvare oljeprisen, men høy ledig kapasitet innebærer en risiko for prisfall. Spekulasjon i markedene kan bidra til plutselige endringer i oljeprisen. Dessuten har politisk risiko, først og fremst knyttet til konflikter i Midtøsten, til tider stor betydning for oljeprisen. Historisk har hopp i oljeprisen vært forårsaket av plutselige kutt i oljeforsyninger, eller troverdige trusler om forstyrrelser, knyttet til politiske hendelser, først og fremst i Midtøsten, som i 1973 -74, 1979 -80 og 1990 -91 (Hamilton 2009). Forventninger om knappe forsyninger driver oljeprisen i været. Denne gang, i 2007 -08, har hendelsesforløpet og årsaksforholdene vært annerledes.

I årene 2003-07 økte oljeprisen gradvis, drevet av en uventet vekst i forbruket og av knappe forsyninger på grunn av uvær i USAs Mexicogolf; i tillegg økte den poli-



tiske risikoen ved Irakkriegen og tilspissingen av forholdet mellom USA og Iran. Bakgrunnen var at fra 1980 til 2000 hadde oljeforbruket økt med 1-1,5 pst. årlig; en synkende realpris på olje ga svake insentiver til investeringer i nye forsyninger. Høykonjunktoren fra 2002 la grunnlaget for en jevn vekst i forbruket av olje frem til konjunkturskiftet i 2008. Sommeren 2003 forventet oljemarkedet at USA ville få kontroll over Irak, at Iraks oljeutvinning ville øke og oljeprisen falle. I løpet av 2004 ble det tydelig at USA ikke hadde kontroll over Irak og at oljeutvinningen ikke ville ta seg opp. Samme år steg etterspørselen etter olje uventet sterkt, med 3,5 prosent på årsbasis; seksti prosent av veksten fant sted i Kina og USA. I 2005 forårsaket orkaner avbrudd i oljeutvinningen i USAs Mexicogolf. Et vitnesbyrd for amerikanske handelsmyndigheter hevder at prisoppgangen i 2007-08 skyldtes knapphet på lett olje med lavt svovelinnhold, forårsaket av strengere kvalitets- og miljøkrav til raffinering i USA sammen med avbrudd i utvinningen i Nigeria (Verleger 2009).

En medvirkende årsak til prisoppgangen på olje kan ha vært kursfallet på amerikanske dollar i forhold til euro. Oljeeksportørene i Midtøsten og Afrika har i likhet med Norge og Russland størstedelen av sin vareimport fra Europa; de har derfor en interesse av å forsvare bytteforholdet med EU og oljens kjøpekraft i euro. Samtidig har oljeprisen vært mer stabil i euro enn i dollar, hvilket antyder at det kan ha vært rasjonelt å ta posisjoner i olje for å sikre seg mot kursfall på dollar (Madlock og Jaffe 2009). Fra 2002 til 2008 ble oljeprisen omtrent firedoblet i amerikanske dollar, mens den i euro økte to og en halv gang, slik at realprisoppgangen på olje har vært sterkere for amerikanske enn for europeiske forbrukere. Dette ble merkbart ved utgangen av 2007 (Financial Times 2009a). I årene 2006 -08 bidro stigende oljepriser til et økende underskudd på USAs handelsbalanse, som i sin tur bidro til kursnedgang på dollar mot euro (Medlock og Jaffe 2009). Fallet i dollarkurs ble selvforsterkende ved at finansielle aktører begynte å selge dollar for å posisjonere seg i olje, hvilket bidro til boblen i oljemarkedet. Mens det i perioden 1986 – 2000 ikke var noen korrelasjon mellom oljepriser og dollarkurs, var det i årene 2001 -09 en sterk negativ korrelasjon, et brudd med det historiske mønsteret (Medlock og Jaffe 2009).

Finansielle aktører i markedet, særlig investeringsfond, kan ha bidratt til prisoppgangen på olje, særlig fra 2007 til 2008 (Medlock og Jaffe 2009). Forutsetningen har vært

dereguleringen av amerikansk finansnæring siden 1990-tallet (Mason 2009). Det har ikke vært lagt frem bevis for at finansielle aktører har manipulert oljeprisen opp, men når et stort antall finansielle aktører opptrer i papirmarkedet for olje, markedet for posisjoner, ikke fysiske, kommersielle transaksjoner, styrker de etterspørselen og driver prisen oppover (Cabinet Office 2009). Mindre enn ti prosent av den oljen som handles i det amerikanske papirmarkedet blir levert til brukere; resten omsettes av finansielle aktører, investorer som bruker oljemarkedet på samme måte som andre finansielle instrumenter. Den amerikanske reguleringsmyndigheten *Commodities Futures Trading Commission*, CFTC, antar at i april 2008 sto ikke-kommersielle aktører for 71 prosent av kjøpene av oljekontrakter på varebørsen, New York Mercantile Exchange, NYMEX (BNP 2009).

Våren 2009 ble det i amerikansk presse hevdet at investeringsbanken Goldman Sachs først hadde bidratt til en spekulativ oppgang i oljeprisen i 2007- 08, for deretter å selge seg ned i papirmarkedet for olje, samtidig som banken offentlig uttalte at oljeprisen ville fortsette å stige, kanskje til \$200/fat (Tabbi 2009). Amerikanske myndigheter registrerte en sterk oppgang i finansielle aktørers posisjoner i råvaremarkeder fra sommeren 2006 til vinteren 2008, og deretter et sterkt fall inntil sent på høsten.

En studie fra Baker Institute, Rice University, påpeker at finansielle aktører, definert som aktører utenfor industrien, trolig spilte en avgjørende rolle i den sterke oppgangen i oljeprisen i 2007-08 og i det påfølgende prisfallet (Medlock og Jaffe 2009). Andre studier påpeker at selv om den fysiske balansen mellom tilbud og etterspørsel utvilsomt har hatt en betydning for oljeprisoppgangen fra 2003, synes det også klart at finansielle aktører drev oljeprisboblen fra 2007 frem til sommeren 2008 (Khan 2008). Et indisium er veksten i volum olje handlet daglig i papirmarkedet, *futures*, i forhold til samlet etterspørsel, fra 4,5 prosent i 2002 til over 15 prosent i 2009. Et ytterligere indisium kan være sammenfallet av oppgangen i realpriser på gull og olje i årene 2003 -08. Gullprisen blir i det vesentlig satt av finansielle aktører og spekulanter, ikke av produsenter og brukere. I årene 2003-08 steg oljeprisen enda sterkere. Den raske og sterke nedgangen i oljeprisen fra sommeren 2008 kan vanskelig være forårsaket av en plutselig endring i den fysiske balansen i oljemarkedet, men snarere av finansielle aktører som søkte å gå ut av posisjoner i olje etter først å ha satset sterkt (Hamilton 2009).

Motivene kan være en rask fortjeneste, å spre risiko, fordi råvarers prisutvikling er negativt korrelert med aksjer og obligasjoner, å sikre seg mot inflasjon og fallende dollarkurs, og å søke fortjeneste ved å ta risiko i ustabile markeder. På denne måten kan finansielle aktører skape bobler i oljemarkedet når tilstrekkelig mange vil kjøpe posisjoner i olje, og omvendt et fall, når mange vil kvitte seg med oljeposisjoner. Det var klare tendenser til oljeboble fra 2006 til sommeren 2008. Fallet kom sommeren 2008 og varte til vinteren 2009.

Siden sommeren 2008 har oljemarkedet trolig vurdert risikoen for konflikt med Iran og forsyningsavbrudd som lavere. Risikobildet har deretter vært økonomisk tilbakeslag, nedgang i oljeforbruket, økende forsyninger og prisfall. I andre halvår 2008 inntraff et skifte i oljemarkedet og i valutamarkedet; oljeprisen begynte å falle samtidig som den amerikanske dollar begynte å styrke seg. Noe av årsaken kan være at amerikanske investeringsfond for å redusere gjeld i dollar valgte å selge posisjoner i oljemarkedet. Våren og sommeren 2009 er oljeprisen igjen blitt fordoblet, samtidig som dollaren er svekket mot euro og antallet finansielle posisjoner i råvaremarkedene øker.

#### VERDENS OLJEREGNING OG FINANSKRISEN

Oljeprisen påvirker realøkonomien, men inntil 2006 trolig mindre enn på 1970- og 1980-tallet på grunn av bedre effektivitet i bruken. I forhold til økonomisk ytelse falt behovet for olje (Rogoff 2006). Prisoppgangen fra 2006 frem til sommeren 2008 kan derimot ha hatt en sterkere virkning (El-Gamal og Jaffe 2009).

Fordi etterspørselen etter olje er lite priselastisk, svekker en prisoppgang kjøpekraften overfor andre varer og tjenester. Den kortsiktig lave priselastisiteten fører til at endringer i oljeprisen kan ha en makroøkonomisk virkning; når volumet blir lite påvirket av prisendringer, blir forbrukernes oljeregning sterkere påvirket. Fordi etterspørselen etter olje i de fleste samfunn har en inntektselastisitet  $>1$ , rammer en prisoppgang lavinntektsgrupper særlig hardt. Disse forholdene fører til at endringer i oljeprisen kan påvirke kjøpekraften overfor andre varer og tjenester, og dermed etterspørselen og det økonomiske aktivitetsnivå. Historisk er sterk prisoppgang på olje blitt etterfulgt av økonomiske tilbakeslag. I USA har prisoppgangen på olje forsterket boliglånskrisen og dermed finanskrisen ved å svekke den realdisponible inntekt sær-

lig hardt for lavinntektsgrupper som var belastet med kostbare boliglån (Cooper 2009).

Inntektstapet påvirker etterspørselen etter olje. Sammenfallet av høye boliglånsrenter, høye priser på drivstoff og høy ledighet har svekket husholdningenes etterspørsel etter bensin og transportbedriftenes etterspørsel etter diesel. Selv om priselastisiteten for husholdningenes etterspørsel etter olje i utgangspunktet er lav, kan inntektselastisiteten slå inn ved betydelige tap av realdisponibel inntekt, slik at det økonomiske aktivitetsnivå rammes.

Prisoppgangen på olje har på få år overført flere prosent av verdens samlede inntekt fra oljeimportører til oljeeksportører. Kombinasjonen av økende oljeforbruk og stigende oljepriser førte til at verdens oljeregning, grovt regnet ut fra prisen på Dubai råolje, steg fra ca. 700 milliarder dollar i 2002 til anslagsvis over tre trillioner dollar i 2008, eller fra 2,2 prosent av verdens bruttonasjonalprodukt i 2002 til 5,1 prosent i 2008. Dette er fortsatt godt under nivået fra 1980, da oljeregningen utgjorde anslagsvis 7,5 prosent av verdens BNP.

Den kontraktive virkningen av høye oljepriser har trolig vært sterkere i USA enn i mange andre land på grunn av et forholdsvis høyt forbruk av drivstoff, ved siden av en skjev inntektsfordeling. Prisene på bensin, diesel, fyringsolje og naturgass steg sterkt fra 2006 samtidig som boligprisene falt og boliglånsrentene økte. Dette rammet som nevnt særlig husholdninger med lav inntekt som i mange tilfelle måtte gi opp sine boliger og påførte bankene tap. I USA utgjorde oljeregningen i 2008 anslagsvis 5 prosent av BNP, hvilket var godt under nivået på 8,5 prosent i 1980 (utregnet på grunnlag av prisen på amerikansk lett olje, WTI). Et foreløpig anslag for 2009 er en betydelig nedgang i verdensøkonomien, men en forholdsvis sterkere nedgang i oljeprisen, slik at verdens oljeregning reduseres fra 5,1 prosent til 3,4 prosent av verdens BNP. Prisetallet på olje i 2008 -09 demper verdens oljeregning med anslagsvis 1 200 mrd USD, like meget som summen av tiltakene i G20-landene for å stimulere økonomien (Financial Times 2009b). I tillegg til nedsettelsen av verdens oljeregning må lavere priser på naturgass og kull også tas med, slik at den samlede nedgang i verdens energiregning kanskje blir i overkant av 2 prosent av verdensøkonomien. Avslaget i verdens oljeregning betales av OPEC-landene og andre oljeeksportører, i første rekke Canada, Mexico,

Norge og Russland. OPEC og særlig Saudi-Arabia synes nå å prioritere et oppsving i verdensøkonomien foran høyere oljeinntekter. Saudi-Arabia har i 2009 fullført investeringer som bringer utvinningskapasiteten til 12,5 mill. fat/dag; med en faktisk utvinning på 8 mill. fat/dag har landet en ledig kapasitet på 4,5 mill. fat/dag og en betydelig mulighet til å gripe inn i markedet (Al-Faisal 2009).

Lave oljepriser bidrar til lavere konsumpriser, styrker handelsbalansen hos importørene og bidrar til økonomisk oppsving. Samtidig gir lave oljepriser svake insentiver til energisparing og fører til nedgang i olje- og gassinvesteringer. Samtidig svekker lave oljepriser utviklingen av alternative energikilder. Risikoen for forbrukerne er at et fremtidig økonomisk oppsving styrker etterspørselen etter olje og gass etter at tilbudet er blitt svekket. Veksten kommer først og fremst i land utenfor OECD-området, som i økende utstrekning må konkurrere med nye kjøpere i oljemarkedet, som i stadig mindre grad vil være preget av Europa, Japan og USA.

Sammenfallet av høyere oljepriser og økonomisk tilbakeslag har siden 2007 bidratt til en nedgang i forbruket av olje, først og fremst i USA. Samtidig fortsetter forbruket av olje å øke i andre deler av verden, ikke minst i Kina. USAs andel av verdens oljeforbruk avtar, mens Kinas andel øker. Summen av USAs og Kinas andel har i senere år holdt seg bemerkelsesverdig konstant, omkring en tredjedel av oljemarkedet. Dette antyder at en robust kinesisk etterspørselsvekst i oljemarkedet trenger ut en mer sårbar amerikansk etterspørsel. I 2008 var forbruket av olje per innbygger i Kina 0,28 tonn, i USA 2,91 tonn, men i forhold til økonomisk ytelse brukte Kina om lag halvannen gang så meget olje som USA. På denne bakgrunn har Kina et potensial for både en fortsatt betydelig vekst i forbruket av olje og for en mer effektiv bruk. Fordi Kina står for en stor del av verdens sparing, mens USA i lengre tid har hatt negativ sparing, er det rimelig at Kina står for en økende andel av verdens forbruk, også av olje.

Tyngdepunktet i internasjonal økonomi forskyves fra Nord-Atlanteren til Asia, med virkning for fordelingen av forbruk av energi og olje (Sapir 2009). I senere år har oljeforbruket falt i Europa, Japan og USA, mens det har øket i Afrika, Asia, Latin-Amerika og Midtøsten. Langsiktig presser konkurransen fra Asia oljeprisen opp og forbruket i USA ned. Virkemidlene er oljepriser og valutakurser som gjør olje forholdsvis mer kostbar for amerikanske forbru-

kere, mindre kostbar for kinesiske forbrukere. Kortsiktig betyr volumkutt i OPEC prisoppgang, men også stor ledig kapasitet og risiko for prisfall.

For forbrukerne er sikre forsyninger viktigere enn prisen, hvilket gir oljen en verdi utover markedsprisen. Derfor har oljeeksportørene har en sterk politisk forhandlingsposisjon. Det er en økende konkurranse om forsyninger; Kina melder seg i Midtøsten, Afrika og Latin-Amerika med kapital og ekspertise, ikke med militærmakt. Det er en sterk konkurranse om markeder i oljeeksporterende land. På lengre sikt vil et fortsatt økonomisk tilbakeslag kunne stimulere proteksjonisme og fremveksten av regionale handels- og finansblokker, med mindre multilaterale løsninger fremforhandles (Sapir 2009). En omforming av det internasjonale finanssystem som gjør den amerikanske dollar mindre dominerende, synes sannsynlig (Harrison 2009). En svekket dollarkurs vil kunne medføre høyere nominelle oljepriser i dollar i den utstrekning viktige oljeeksportører vil sikre oljens kjøpekraft i annen valuta. Ut fra dette perspektiv vil Kinas økende betydning som importør av olje og som eksportør av varer og en eventuell kursoppgang på kinesisk valuta kunne påvirke nominelle oljepriser i dollar. I flere år er det en risiko for ustabile oljepriser og en svak dollar.

På lengre sikt må verden belage seg på reelt høyere energipriser for å stimulere investeringer i olje og naturgass og i nye energikilder. Høye oljepriser vil imidlertid kunne forsterke og forlenge nedgangen i amerikansk økonomi. Olje og gass får økende økonomisk og strategisk betydning. Olje er igjen en strategisk råvare. Når oljeprisen er lav, er risikoen prishopp; når oljeprisen er høy, overføres betydelige inntekter til oljeeksportørene.

#### OLJEMARKEDET OG VERDENSØKONOMIEN

Historisk er USAs økonomi blitt hardere rammet av plutselig oppgang i oljeprisen enn for eksempel Europa eller Japan fordi USA i forhold til økonomisk ytelse er mindre effektivt i bruken av energi, først og fremst olje. I verdiskapningen kreves en innsats av energi, også olje, i amerikansk økonomi som er ca. seksti prosent høyere enn i EU. Bakgrunnen er blant annet lave priser på drivstoff og et høyt energiforbruk i transportsektoren.

Under president Clintons regjeringstid fra ble USA begunstiget med fallende realpris på olje, bortsett fra det siste

året. USAs økonomi vokste reelt med 34 prosent fra 1992 til 2000; arbeidsløsheten ble nesten halvert, fra 7,5 til 4 prosent, og på statsbudsjettet ble et underskudd på 366 milliarder dollar snudd til et overskudd på 165 milliarder. Utenriksøkonomien ble derimot sterkt forverret, fra 1992 til 2000 vokste underskuddet på betalingsbalansen fra 50 til 417 milliarder dollar, eller fra 0,8 til 4,3 prosent av bruttonasjonalproduktet, BNP, selv om oljeprisen var lav. USAs finanssektor var tilsynelatende i orden.

Etterfølgeren, president Bush jr. sto for forandring. Under president Bush jr. vokste USAs økonomi med 19 prosent fra 2000 til 2008; arbeidsløsheten økte igjen fra 4 til 5,8 prosent; på statsbudsjettet ble overskuddet snudd til et underskudd på 866 milliarder dollar. Utenriksøkonomien ble først sterkt forverret, deretter rettet noe opp igjen; i 2008 var underskuddet på betalingsbalansen 673 milliarder dollar, eller 4,7 prosent av BNP, ikke vesentlig høyere enn i 2000, til tross for en betydelig høyere oljepris. Høsten 2008 var finanskrisen blitt akutt med konkursen til investeringsbanken Lehman Brothers, etter at den amerikanske stat hadde måttet garantere for långiverne til boligbankene Fannie Mae og Freddie Mac. Under president Bush jr. økte USAs samlede føderale statsgjeld fra 5 700 milliarder dollar i januar 2001 til 10 600 milliarder dollar i januar 2009, ikke langt unna USAs BNP på 14 265 milliarder dollar i 2008. Forpliktelsene overfor de to nevnte boligbankene er i tillegg til sammen 5 500 milliarder dollar, slik at den føderale gjeldsbyrden reelt kunne hevdes å utgjøre 16 100 milliarder dollar da president Bush jr. gikk av; nesten en tredobling på åtte år, og et beløp som overstiger USAs BNP (Scholtes 2009).

Under president Bush jr. steg prisen på amerikansk lett olje, WTI, fra et gjennomsnitt på \$30,38/fat i 2001 til \$99,67/fat i 2008 i gjennomsnitt; målt i faste 2008-priser var 2001-prisen \$37,03/fat, slik at realprisen nesten ble tredoblet. I løpende dollar var USAs oljeregning for import av råolje og raffinerte produkter \$103 milliarder i 2001; i 2008 var oljeregningen steget til \$390 milliarder, nesten en firedobling på åtte år (PIW 2009). Volumet av oljeimporten var i dette tidsrommet bare øket med seks prosent. Tallene viser en forverring av USAs bytteforhold med utlandet. I første halvår 2008, etter at fallet i dollarkursen hadde bedret konkurransevnen, fremmet eksporten og hemmet importen, sto importen av råolje, raffinerte produkter og naturgass for over halvparten av handelsunderskuddet. USA har et underskudd på energi kapital; landet

importerer og bruker olje som det ikke har råd til, i tillegg til å føre underskuddsfinansierte kriger i Midtøsten.

Høye oljepriser er en belastning for amerikanske forbrukere som for USAs utenriksøkonomi. En typisk amerikansk husholdning med to biler bruker om lag 1200 gallons, eller 4800 liter drivstoff i året. En gjennomsnittlig økning i bensinprisen fra \$1,51/gallon i januar 2001 til \$3,66/fat i mai 2008 innebar for denne husholdningen en ytterligere belastning på \$2500 på årsbasis. I den utstrekning husholdningen ikke hadde noe alternativ til bilkjøring for komme til arbeidsplasser, skoler og butikker, måtte økte kostnader til drivstoff føre til reduksjon av andre poster på familiebudsjettet, som sparing eller annet forbruk; for familier med lav inntekt gjorde høyere priser på drivstoff det vanskeligere å betjene boliglån med stigende renter.

På denne bakgrunn overtok president Barack Obama i januar 2009 en uvanlig vanskelig oppgave. Sammenfallet av høye militære kostnader, store underskudd på statsbudsjettet og i utenriksøkonomien og en finanskrisen i den private sektor antyder at USAs internasjonale stilling ikke er bærekraftig. Den militære overmakten, med anslagsvis halvparten av verdens rustningsutgifter, har sitt motstykke i økonomisk avmakt, som er i ferd med ytterligere å undergrave USAs politiske innflytelse i verden (Sapir 2009). USA er ikke bare avhengig av å importere olje, i likhet med de fleste land, men også av utenlandsk kapital. Satt på spissen kan det hevdes at USA ikke har råd til å importere og bruke så meget olje eller til å opprettholde et større antall militære baser og føre kriger i utlandet. USA kan finansiere sitt forbruk av olje og sine militære engasjementer i utlandet gjennom seddelpressen fordi resten av verden betaler ved å godta den amerikanske dollar som ledende internasjonal valuta, inntil videre.

Avhengigheten av importert olje innebærer en viss politisk avhengighet av oljeeksporterende land; forholdet til Saudi-Arabia kan ha betydning for USAs politikk overfor Midtøsten. Problemet er ikke en direkte fysisk avhengighet av saudiarabisk olje, men at oljeprisen noe forenklet bestemmes i Golfen, og at Saudi-Arabia vanligvis ved lave kostnader og fleksibilitet i utvinningen kan avgjøre utfallet. Ett av flere mulige motiv for USAs okkupasjon av Irak kan ha vært å gjøre landet til en konkurrent og utfordrer til Saudi-Arabia, med håp om at rivalisering om markedsandeler skulle sikre lave oljepriser. Hittil har dette ikke

slått til; USAs okkupasjon av Irak har svekket landets oljeindustri og øket den politiske risikoen i Golfen. Russland har vært fremstillet som et alternativ til Saudi-Arabia, med håp om at økende russisk utvinning av olje skulle svekke Saudi-Arabias betydning i oljemarkedet og dermed den politiske forhandlingsposisjonen overfor USA (Morse og Richards 2002). Russland har imidlertid høyere kostnader og mindre fleksibilitet i oljeutvinningen, ved siden av sine egne interesser som ikke alltid faller sammen med USAs ønsker.

Avhengigheten av utenlandsk kapital innebærer likeledes en viss politisk avhengighet av kapitaleksporterende land; i 2009 gjelder dette først og fremst Kina, Russland og Saudi-Arabia (Pigasse og Finchelstein 2009). USA er avhengig av at andre lands sentralbanker er med på å finansiere budsjettunderskuddet ved å kjøpe amerikanske statsobligasjoner. Høsten 2009 søker flere sentralbanker å spre sine valutareserver, bort fra dollar (Bloomberg 2009). Overfor Saudi-Arabia gjelder avhengigheten også prising av olje i dollar, binding av den saudiske rijal til dollar, og valutareserver i dollar.

Sensommeren 2007 presset Kina og Russland USAs myndigheter til å ta over boligbankene Fanny Mae og Freddie Mac på en måte som sikret utenlandske obligasjonshavere, långivere, etter at de to bankene hadde tapt 95 prosent av sin børsverdi. I realiteten var overtakelsen en nasjonalisering som med ett slag fordoblet USAs reelle statsgjeld fra nesten seks til nesten tolv trillioner dollar. Risikoen var at Kinas sentralbank, *People's Bank of China*, ville redusere sine kjøp av amerikanske statsobligasjoner etter å være kommet i knipe etter tap på obligasjoner i de amerikanske boligbankene (Goldstein 2008). Få år tidligere, før president Bush Jr. og Irakkriegen, ville det ha vært lite tenkelig for Kina og Russland å ha noen innflytelse på USAs økonomiske politikk. De to boligbankenes gjeld er i mellomtiden øket til 6 500 millioner dollar, garantert av den amerikanske stat.

Avhengigheten av andre land er ikke særlig anerkjent i Washington (Pigasse og Finchelstein 2009). Under president Bush jr. gjaldt den politiske retorikken å styrke USAs stilling i verden, om nødvendig med makt, ved konfrontasjon og konflikt. Politikken var å fortsette opprustningen med sikte på å løse politiske konflikter med militære midler; ambisjonen var tydelig å dominere verden og å ha maktmidler til å kunne gripe inn overalt. Doktrinen til

president Bush jr. var at USA hadde rett til å gå til forebyggende krig, til å avsette regimer som kunne bli en trussel mot USA, også i tilfelle trusselen ikke var umiddelbar. Underforstått påkalte USA seg under president Bush jr. retten til å avsette et hvert regime som ikke var vennligsinnet og føyde seg, om nødvendig med krig og okkupasjon. Irak er det mest påfallende eksempelet.

Den militære oppbyggingen og krigsinnsatsen står til sammen for om lag ti prosent av USAs BNP og er hittil blitt finansiert ved underskuddsbudsjetter, opplåning og seddelpressen. Energisparing med sikte på en mer effektiv bruk av olje og lavere import, var ikke på dagsorden under president Bush jr., heller ikke et internasjonalt samarbeid for å redusere utslippene av klimagasser. Økende import av olje kunne sikres ved militære midler, handelsunderskuddet var irrelevant så lenge USA kunne trykke dollar som ble godtatt i utlandet. I sin økonomiske politikk synes regjeringen Bush Jr. underforstått å ha forutsatt at verden uten forbehold ville godta dollar som betalingsmiddel og kjøpe amerikanske statsobligasjoner, og dermed kunne operere med ubegrensede underskudd på statsbudsjettet og i utenriksøkonomien. Ut fra dette perspektiv er oljehandel i dollar av stor strategisk betydning for USA, likeledes kontrollen over de internasjonale finansinstitusjonene. I dag foregår all handel med råolje i dollar, hvilket innebærer en valutarisiko for alle aktører utenfor USA, i tillegg til vanlig prisisiko. Dollarens stilling i internasjonal oljehandel blir nå utfordret på flere hold, bl.a. i Russland, Kina, Iran og Brasil (Tong 2009). Saudi-Arabia vil imidlertid være avgjørende. Paradokset er at USA mer enn noen gang har behov for kontrollen over verdens pengesekker, men mangler penger selv. De strategiske goder er kapital og energi.

#### RISIKO OG STRATEGISKE ALTERNATIV

Finanskrisen og høye oljepriser styrker oljeeksportører og kreditorland overfor oljeimportører og debitorland. Kina og Tyskland er oljeimporterende kreditorland, USA er et oljeimporterende debitorland, Canada, Norge og Saudi-Arabia er oljeeksporterende kreditorland, en status som Russland har et potensial for å gjenoppnå, men forutsetningen er omfattende reformer. Mexico og Storbritannia er oljeeksporterende debitorland. De forskjellige kategoriene land har ulike utgangspunkt og interesser i valg av strategi og eksponering for risiko. USA er fortsatt den viktigste aktør.



USAs valg av strategi vil ha en umiddelbar betydning for resten av verden. Satt på spissen står avveiningen mellom hensynet til eget økonomisk aktivitetsnivå og hensynet til egen internasjonal betydning, og særlig dollarens stilling som reservevaluta og valuta for oljehandel. I dag blir nærmere halvparten av verdens eksport fakturert i dollar, som står for over seksti prosent av sentralbankenes valutareserver og over åtti prosent av internasjonale valutatransaksjoner og størstedelen av utlånene fra Pengefondet og Verdensbanken (Tong 2009). Dollarens dominerende stilling i internasjonal økonomi betyr at viktige interesser står på spill, for USA som for resten av verden. Her er handelen med olje av betydning, som verdens viktigste handelsvare. Det kan hevdes at oljehandelen har bidratt til å opprettholde etterspørselen etter dollar, uansett USAs underskudd på statsbudsjettet og i utenriksøkonomien, og dermed til å stabilisere det internasjonale valutasystemet (Tong 2009). Dollarens internasjonale rolle befri USA fra hensyn til balanse i utenriksøkonomien som gjelder alle andre land; dette gir en utvidet handlefrihet i finanspolitikk og i pengepolitikk. Derfor er dollaren USAs viktigste redskap for å utøve makt i det internasjonale samfunn, men det blir svekket og sløvet ved misbruk, overforbruk. Dollarens internasjonale stilling bygger i siste instans på tillit, ikke på makt. Motstykket til USAs underskudd er at andre land, først og fremst oljeeksportører og konkurransedyktige industriland, bygger opp store fordringer på USA i form av reserver i dollar og amerikanske statsobligasjoner.

Dette er bakgrunnen for de strategiske valg som USA står overfor i økonomisk politikk, med stor betydning for oljemarkedet. I tillegg til en historisk betinget belastning ved en høy statsgjeld, driver USA, sammen med særlig Storbritannia, fortsatt en uvanlig ekspansiv finanspolitikk med budsjettunderskudd i størrelsesorden 12-15 prosent av BNP. USAs statsgjeld øker raskt. Det offisielle anslag for USAs føderale statsgjeld var 41 prosent av BNP ved utgangen av 2008 (uten Fannie Mae og Freddie Mac). Kongressens budsjettkontor anslår at den vil kunne fordobles i forhold til BNP, til 82 prosent i løpet av ti år (Elmenhorst 2009). Når forpliktelsene til boligbankene Fannie Mae og Freddie Mac, nærmere 6 trillioner dollar, tas med, var USAs statsgjeld allerede ved årsskiftet 2008/2009 godt over 100 prosent av BNP. I tillegg er mange lokale myndigheter og delstater sterkt forgjeldt; for eksempel var California i 2009 ikke lenger betalingsdyktig. Anslagene fra Kongressens budsjettkontor er

beheftet med en betydelig usikkerhet; det antas en økonomisk vekst på fire prosent årlig som vil gi stabile skatteinntekter og et moderat budsjettunderskudd. Likevel forventes et ytterligere lånebehov på \$10 trillioner frem til 2019, med en samlet statsgjeld på minst \$21 trillioner, uten å ta med forpliktelsene i boligbankene, bilindustrien og andre foretak. Rentebelastningen alene vil kunne bli \$1 trillion årlig, trolig enda høyere.

Kritikere har påpekt sviktende forutsetninger for dette anslaget (Taylor 2009). Risikoen er at den økonomiske veksten blir svakere enn antatt og skatteinntangen derfor lavere, med en ytterligere risiko for at politikerne ikke våger å kutte utgiftene eller å øke skattene. Dermed kan USA få et strukturelt underskuddsproblem å stri med. En økende statsgjeld vil svekke USAs kredittverdighet og føre til en forholdsvis sterkere vekst i rentekostnader, med risiko for sterk inflasjon i den utstrekning pengemengden skulle øke i takt med utgiftene på budsjettet. Så lenge det ikke foreligger noen konkurrerende internasjonal valuta, en alternativ reservevaluta, vil USA ha sterke insentiver til å velge inflasjon (Moneyweek 2009).

Realistiske utsikter er at USA fortsetter å øke pengemengden og satser på inflasjon. Fordi praktisk talt all amerikansk gjeld er i dollar, kan inflasjon være en rasjonell løsning for å redusere realverdien av gjeldsbyrden. I USA, i likhet med Japan og Storbritannia, er styringsrenten nå nesten null og kan knapt senkes ytterligere. I den utstrekning pengepolitikken fortsatt skal være et virkemiddel mot krisen, er oppfølgingen kvantitativ vekst, en økning i pengemengden. I en situasjon med lav inflasjon og høy ledighet kan en negativ realrente være hensiktsmessig, for en tid. Fordi den nominelle renten ikke kan senkes under null, må en negativ realrente sikres ved inflasjon.

Den såkalte Taylor-regelen stipulerer en sentralbanks svar ved endringer i nominell styringsrente på avvik av faktisk inflasjon fra inflasjonsmål og av faktisk bruttonasjonalprodukt, BNP, fra potensielt BNP (Taylor 1993). En analyse på grunnlag av Taylor-regelen tilsier at det optimale rentenivået i USA var null ved utgangen av 2008, og vil være -6 prosent i 2009 og kanskje -9 prosent i 2010 (Goldman Sachs 2009). Slike anslag bør ikke tas bokstavelig, men de antyder hvordan sterke føringer i USA kan virke for en inflasjonsløsning på gjeldskrisen. For eksempel ville en fordobling av nominelle priser og lønninger i prinsippet nedskrive realverdien av gjeldsbyrden med halvparten. En



fordobling av nominelt pris- og lønnsnivå over ti år ville innebære en årlig inflasjonsrate på syv prosent, høyere enn hva som har vært godtatt de siste 25 årene, men som var praksis i 1970-årene. Politisk kan dette kanskje bli en akseptabel løsning i USA (Miller 2009).

Et første spørsmål er om en inflasjon lar seg kontrollere eller vil kunne bli høyere enn planlagt, et andre spørsmål er på hvilket stadium finansmarkedene vil kreve høyere renter, et tredje spørsmål gjelder dollarkursen overfor andre viktige valutaer, og et fjerde spørsmål gjelder prising av olje og oljepriser. Risikoen er en galopperende inflasjon, sterk oppgang i pengemarkedsrenten og et sterkt kursfall på dollar. Likevel virker sterke føringer i retning av inflasjon som løsning på USAs gjeldsproblem. En inflasjonsløsning ville innebære at USAs kreditorer betaler for oppgjøret. Realverdien av oljeeksportørens og Kinas fordringer overfor USA ville bli nedskrevet, i likhet med de øvrige kreditorens finansielle tilgodehavende. Derimot ville verdien av amerikanske aksjer og fast eiendom kunne stige igjen.

Inflasjon virker negativt på sparingen, med mindre det nominelle rentenivået settes så høyt at realrenten blir tilstrekkelig høy til å stimulere sparing, men også hemme investeringer. Mest sannsynlig vil hensynet til sparing bli underordnet hensynet til nedskrivning av realverdien av gjeldsbyrden. Dermed ville USA fortsatt være avhengig av kapitalimport, men på grunn av inflasjonen mindre tiltrekkende for finansielle investorer. En høyere inflasjon i USA enn i andre viktige land ville høyst sannsynlig svekke dollaren. En umiddelbar virkning av en svekket dollarkurs ville være prisoppgang på importerte varer, med en risiko for at inflasjonen ville skyte fart, hvilket ville kreve en pengepolitisk tilstramming, med mindre målet for USAs økonomiske politikk skulle være høy inflasjon. Et kursfall på dollar ville gi bedre vilkår for utenlandske investorer til å kjøpe opp amerikanske realverdier.

I den utstrekning sammenhengene fra årene 2001 -08 fortsatt er gjeldende, er risikoen at en løs pengepolitikk og inflasjon bevirker at finansielle aktører tar posisjoner i råvarer som gull og olje for å sikre seg mot kursfall på dollar, dernest at høyere oljepriser svekker USAs handelsbalanse, som igjen medfører kursfall på dollar, som så blir selvforsterkende. En svekket dollarkurs ville i første omgang kunne øke presset for en endring i prisingen av olje. Alternativene er euro, en kurv av valutaer, eller inter-

nasjonale trekkrettigheter fra Pengefondet. USAs evne til å betale for oljeimporten ved inflasjon og en nedgang i dollarkursen ville ramme arabiske land, først og fremst Golfstatene, som har store finansielle fordringer i USA. Hensynet til oljens kjøpekraft i Europa og Kina ville med en fallende dollarkurs kreve hyppige prisjusteringer fra oljeeksportørens side. En prising i en mer stabil valuta kunne være en enklere løsning. I den utstrekning mønsteret fra senere år opprettholdes, vil en svekket dollar mot euro og eventuelt kinesisk *renminbi* kunne bli fulgt opp av nominelt stigende oljepriser i dollar og underbygge utsiktene for inflasjon i USA (ONG Focus 2009).

For USA er et mulig alternativ til en ensidig inflasjonsløsning å forhandle direkte og bilateralt med sine største kreditorer, Japan og Kina, om betalingshenstand, eventuelt om ytterligere lån i tillegg til den på forhånd store gjelden. En svak amerikansk forhandlingsposisjon kunne eventuelt åpne for interessante kinesiske motkrav, som for eksempel en nedskjæring av USAs rustningsutgifter og å overlate krigene i Midtøsten til FN. Russland har, i likhet med Kina, foreslått et nytt internasjonalt valutasystem på grunnlag av SDR, Pengefondets trekkrettigheter (Ziembra 2009a). Det er mange praktiske problemer forbundet med forslagene om et nytt valutasystem, men politisk vil presset for en omlegging kunne vinne tyngde ved en felles opptreden av Kina og Russland, eventuelt støttet av andre land som Brasil og India, og kanskje noen viktige oljeeksportører. Saudi-Arabia er i en nøkkelposisjon som ledende oljeeksportør med store finansielle reserver og nære bånd til USA. Landet har ingen interesse av inflasjon i USA eller av et kursfall på dollar.

Ved en bilateral forståelse kunne USA tilby Kina, som ledende kreditor, en sterkere stilling i internasjonale finansinstitusjoner, først og fremst Pengefondet, unnlate å ta opp spørsmål om menneskerettigheter, og trappe ned støtten til Taiwan. Amerikanske tanker om kinesiske motytelser omfatter en moderat oppskrivning av kinesisk valuta, men at Kina fortsetter å kjøpe amerikanske statsobligasjoner og unnlater å ta opp spørsmålet om en ny internasjonal reservevaluta (Stelzer 2009).

Spørsmålet er om Kina vil se seg tjent med en modifisering av dagens finansielle verdensorden eller vil satse på en annen orden (Bergsten 2009). I mellomtiden er Kina i ferd med å dempe bruken av dollar i sin utenrikshandel til fordel for sin egen valuta, *renminbi*, og handelspartnernes

valuta. Den nye handelsavtalen mellom Brasil og Kina stipulerer at en større del av samhandelen skal prises i de to lands valuta, men prisingen av samhandelen er mindre viktig enn sentralbankenes valg av valuta for å plassere verdier (Ziemba 2009b). Kina plasserer fortsatt sine overskudd i amerikanske statsobligasjoner, inntil videre.

På noe lengre sikt kan en omlegging av amerikansk finanspolitikk og pengepolitikk bli påkrevet, i likhet med omleggingen i 1979 -80, med sikte på å dempe inflasjonen, dersom og når denne skulle komme, og styrke dollarkursen. Her melder det seg en vanskelig avveining av sivile og militære utgifter (Escobar 2009). I så fall ville finansielle aktører få insentiver til å ta posisjoner i dollar og gå ut av råvarer som gull og olje. Utfallet vil nok en gang kunne bli en sterk dollar og moderate nominelle oljepriser med mindre viktige endringer skulle ha funnet sted i finans- og oljemarkedene. Det store spørsmålet er om euro vil utfordre dollar som internasjonal reservevaluta og eventuelt valuta for prising av råvarer (de Lecea et al. 2009). I mellomtiden er nødløsningen å legge press på andre lands sentralbanker til å holde dollar (Noland 2009). Risikoen er mer ustabile rentesatser og valutakurser (Münchau 2009). Hittil i 2009 har andre lands sentralbanker kjøpt dollar for anslagsvis \$80 milliarder i måneden, på årsbasis om lag \$1 trillion. Uten disse støttekjøpene, med uendret finanspolitikk og pengepolitikk i USA, ville euro kanskje ha hatt en kurs på \$2,18, mot en faktisk kurs på \$1,41 pr. 1. august 2009 (Artus 2009). Senere års erfaringer tilsier en potensielt betydelig virkning for oljeprisen.

#### REFERANSER:

Aglietta, Michel (2008): *La Crise*, Michalon, Paris.

Al-Faisal, Prince Turki (2009): Don't Be Crude - Why Barack Obama's energy-dependence talk is just demagoguery, *Foreign Policy*, september-oktober, 102-103.

Artus, Patrick (2009): Où serait l'euro-dollar sans les interventions des Banques Centrales, Natixis, Special Report No. 274, 22. september.

Bandow, Doug (2006): *Foreign Follies*, Xulon Press.

Bergsten, C. Fred (2009): Beijing's currency idea needs to be taken seriously, *Financial Times*, 9. april.

BNP (2009) BNP Paris Fortis energy monthly, august, London.

Cabinet office (2008): The rise and fall in oil prices; analysis of fundamental and financial drivers, Cabinet Office, London.

Cooper, George (2009): *The Origin of Financial Crises*, Vintage Books, New York.

El-Gamal, Mahmoud A. og Amy Myers Jaffe (2009); Subpriming the Pump Foreign Policy, september-oktober, 99-101.

Elmenhorst, Douglas W. (2009): The State of the Economy, CBO Testimony, Congressional Budget Office, Washington, D.C.

Escobar, Pepe (2009): *Obama does Globalistan*, Nimble Books, Ann Arbor, Mi.

Financial Times (2009a) «Oil prices», Lex, 10.mai.

Foster, John Bellamy og Magdoff, Fred (2009): *The Great Financial Crisis*, New York, Monthly Review Press.

Goldman Sachs (2009): Global ECS Research, nr 5.

Goldstein, Steve (2008): China's central bank in talks to get infusion: report, *Market Watch*, 5.september.

Gross, Daniel (2008): Saving the People's Bank of China - Who the Fannie Mae/Freddie Mac bailout is really supposed to help, *Slate Magazine Online*, 8.september, [www.slate.com](http://www.slate.com)

Hamilton, James (2009): Causes and Consequences of the Oil Shock of 2007-08, *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings, Washington, D.C.

Harrison, Edward (2009): China to Diversify out of U.S. Dollars, *RGE Monitor*, 6.september, [www.rgemonitor.com](http://www.rgemonitor.com)

Khan, Moisin S. (2009): The 2008 Oil Price «Bubble», Policy Brief PB 09-19, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.

de Lecea, Antonio, Leszek Balcerowicz, C. Fred Bergsten, Erkki Liikanen, and Lawrence H. Summers (2009): Is the Present Crisis the Moment for the Euro's Global Emergence? Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.

Mason, Paul (2009): *Meltdown*, Verso, London.

Medlock III, Kenneth B. og Amy Myers Jaffe (2009): Who Is In The Oil Futures Market And How Has It Changed?, Houston 2009, Baker Institute, Rice University.

Miller, Rich (2009): U.S. Needs More Inflation to Speed Recovery, Say Mankiw, Rogoff, *Bloomberg News*, 19.mai, [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com)

MoneyWeek (2009): Wave of optimism fails to lift a debt-burdened dollar, 5.juni, [www.moneyweek.com](http://www.moneyweek.com)

Morse, Edward L. og James Richards (2002), The Battle for Energy Dominance, *Foreign Affairs*, mars-april, [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com)

Münchau, Wolfgang (2009): Countdown to the next crisis is already under way, *Financial Times*, 19. oktober.

Noland, Doug (2009): Dollar Dilemma, Asian Times Online, 14. oktober, [www.atimes.com](http://www.atimes.com)

ONG Focus – Insights (2009): Increase In Oil-Euro Correlation Implies Higher Inflation Risk», 18. mai, [www.oilngold.com](http://www.oilngold.com)

Pigasse, Matthieu og Gilles Finchelstein (2009): Le monde d'après, Tribune Libre, Paris.

PIW (2009): US Buys More Mideast Oil As Import Bill Soars, Petroleum Intelligence Weekly, 2.mars, [www.piw.com](http://www.piw.com)

Rogoff, Kenneth (2006): Oil and the Global Economy, Harvard University, Cambridge, Mass.

Sapir, Jacques (2009): Fin d'un cycle de mondialisation et nouveaux enjeux économiques, La Revue Internationale et Stratégique, nr. 72, vinteren 2008 -09, Dalloz, Paris, 93-106.

Scholtes, Saskia (2009): Houses to put in order, Financial Times, 4. september.

Stelzer, Irwin (2009): China and the Fed will tame Obama spending, Sunday Times, 7. juni.

Taibbi, Matt (2009): Inside The Great American Bubble Machine, Rolling Stone, 2.juli, [www.rollingstone.com](http://www.rollingstone.com).

Taylor, John B. (1993) , Discretion versus Policy Rules in Practice, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 39, North Holland Publishing Company, London. 195-214,

Taylor, John (2009): Exploding debt threatens America, Financial Times, 26. mai.

The White House (2002): The National Security Strategy of the United States, National Security Council The White House. Washington, D.C.

Tong, Roland (2008): Challenges to American Dominance in Oil Finance, China Security vol. 4, nr 4, høsten 2009, World Security Institute, 45-51.

Verleger, Philip K. (2009): Prepared Testimony to U.S. Commodities Futures Trading Commission on The Role of Speculators in Setting the Price of Oil, Haskayne School of Management, University of Calgary.

Ziemba, Rachel (2009a): Brazil and China: Moves Towards a New Economic Order?, *RGEMonitor*, 18.mai.

Ziemba, Rachel (2009b): Russia's Reserve Currency Idea, *RGEMonitor*, 7.juni.



LO er den ledende arbeidstakerorganisasjonen i Norge. De 21 fagforbundene i LO har over 860 000 medlemmer. LOs administrasjon holder til i Oslo Kongressenter Folkets Hus på Youngstorget i Oslo. I tillegg har vi distriktskontorer i hvert fylke. Vi er 265 ansatte som har et hyggelig, til tider hektisk, miljø på arbeidsplassen. LO er IA-bedrift.

## LANDSORGANISASJONEN I NORGE SØKER NESTLEDER OG RÅDGIVER PÅ

### SAMFUNNSØKONOMISK AVDELING

I Samfunnspolitisk avdeling er det ledig stilling som avdelingsnestleder samt en rådgiverstilling. Vi søker høyt kvalifiserte samfunnsøkonomer innenfor disse to stillingene. Samfunnspolitisk avdeling er fagavdeling for bl.a. makroøkonomisk politikk, arbeidsmarked, lønnsdannelse, pensjon, skatte- og velferdspolitik. Avdelingen har bred kontaktflate mot forvaltning, politiske organer, forskning og fagbevegelsens omfattende organisasjonsnett.

#### Ansvar og oppgaver for stillingene:

- Analyse og rådgiving overfor LOs ledelse og fagforbund
- Viktige representasjonsoppgaver nasjonalt og internasjonalt innenfor avdelingens og egne ansvarsområder
- Behandling av saker og høringer på saksfeltet, utarbeiding av foredrag og fagnotater

#### Ønskede kvalifikasjoner:

- Erfaring fra offentlig forvaltning og/eller organisasjonsliv er en forutsetning
- Høgskole-/universitetsutdanning eller tilsvarende realkompetanse
- Erfaring med analyse og utredningsarbeid
- God samfunnsforståelse
- God skriftlig og muntlig framstillingsevne
- Gode kommunikasjonsevner og engelskkunnskaper
- Lyst og evne til å arbeide selvstendig så vel som i team
- Noe foredrags- og reisevirksomhet må påregnes

Avdelingsnestleder lønnes i hht. Landsoverenskomsten AAF/HK, lønnsgruppe 7 (gammel overenskomst).

Rådgiver lønnes i hht Landsoverenskomsten i AAF/HK lønnsgruppe 6 (gammel overenskomst).

Nærmere opplysninger om stillingen kan fås ved henvendelse til avdelingsleder og sjeføkonom Stein Reegård, tlf. 23 06 11 05, eller personalrådgiver Helga Aalberg Skau, tlf. 23 06 20 11 / 93 05 55 07.

LOs arbeidsstyrke skal i størst mulig grad gjenspeile mangfoldet i befolkningen. Det er et personalpolitisk mål å oppnå en balansert alders- og kjønnssammensetning og rekruttere personer med etnisk minoritetsbakgrunn samt personer med nedsatt funksjonsevne.

**Søknadsfrist: 25. november 2009.**

Søknad med CV og attester sendes:

**Landsorganisasjonen i Norge**  
**helga.skau@lo.no**

Stilling som nestleder merkes:

«Søknad – nestleder/samfunnsøkonom på Samfunnspolitisk avdeling»

Stilling som rådgiver merkes:

«Søknad – rådgiver/samfunnsøkonom på Samfunnspolitisk avdeling»

Kjell Haug, Oddvar M. Kaarbøe og Trond Olsen (red.)

## Et helsevern uten grenser?

Cappelen Akademiske forlag

ANMELDT AV GEIR GODAGER

Forsker, Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo

Den sterke veksten i utgiftene til helsevesenet danner bakteppet for denne utgivelsen. Det er en bok som treffer godt i en tid der landets helseminister proklamerer helsetjenestens totale sammenbrudd, med mindre fundamentale endringer blir gjennomført.

I åpningskapitlet gis en bred innføring i bakgrunnsfakta om den norske helsetjenesten. Utviklingen i ressursbruken i

**... tankevekkende beskrivelse av de utfordringer som følger når våre folkevalgte krever budsjetter i balanse og samtidig setter foten ned for omprioritering og kostnadskutt som kan gi grobunn for misnøye hos viktige velgergrupper.**

helsesektoren og utviklingen i relevante indikatorer på den generelle helsetilstanden i Norge beskrives. Innholdet i de påfølgende kapitler veksler mellom generelle helseøkonomiske temaer og mer spesifikke temaer knyttet til den norske helsetjenesten.

Blant de dagsaktuelle kapitlene med fokus på den norske helsetjenesten finner vi flere bidrag med fokus på prioritering. Stener Kvinnsland gir en tankevekkende beskrivelse av de utfordringer som følger når våre folkevalgte krever budsjetter i balanse og samtidig setter foten ned for omprioritering og kostnadskutt som kan gi grobunn for misnøye hos viktige velgergrupper. Jan Erik Askildsen m.fl. analyserer faktisk utvikling i prioriteringspraksis etter sykehusreformen, med utgangspunkt i nyere data. Et interessant forsknings-spørsmål forfatterne stiller er hvorvidt kvinnelige og mannlige hjertepasienter prioriteres ulikt i den norske spesialisthelsetjenesten.

Boken inneholder også et kapittel om samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og pleie- og omsorgssektoren (Tor Helge Holmås og Egil Kjerstad). Her studeres virkninger av observerbare samhandlingsindikatorer på liggetiden i sykehus. Leseren får også en innføring i de gjeldende prinsipper for geografisk fordeling av ressurser i den norske spesialisthelsetjenesten (Jon Magnussen og Jorid Kalseth),

Blant kapitlene med mer generelle helseøkonomiske temaer finner vi en

gjennomgang av sammenhenger mellom inntektsulikhet og helse med fokus på både teori og empiri (Astrid L. Grasdahl). Videre får leseren en innføring i økonomisk evaluering, med avklaring av sentrale begreper og metoder (Erik Nord). I et kapittel om markedet for legemidler (Kurt Brekke), får leseren innblikk i de forskjellige regimer for regulering av legemiddelmarkedet.

**Boken inneholder en god del faktakunnskap og et godt stikkordsregister som gjør den til en nyttig dagsaktuell "håndbok".**

Boken har overvekt av forfattere med økonomifaglig bakgrunn, men viktige bidrag er ført i pennen av leger. Leserne får dermed innblikk i hvordan fokus på prioritering og kostnader preger legenes hverdag.

Med 19 forfattere er det ikke overraskende at boken favner vidt. Boken henvender seg også til en bred lesergruppe. Den er etter eget utsagn skrevet for både studenter, ansatte i helsevesenet, politikere, samfunnsøkonomer, personer som jobber innen mediebedrifter, og

”samfunnsengasjerte legfolk for øvrig”. Boken *har* en faglig og tematisk bredde som gjør at alle og enhver vil kunne finne kapitler som både er interessante og tilgjengelige for dem. Samtidig vil deler av bokens avsluttende kapitler trolig være best tilgjengelig for lesere som har økonomifaglig kompetanse. Selv måtte jeg fram med penn og papir

da jeg leste bokens siste kapittel om helseforsikring, et kapittel ført i pennen av Kåre P. Hagen og Fred Schroyen.

Boken inneholder en god del faktakunnskap og et godt stikkordsregister som gjør den til en nyttig dagsaktuell ”håndbok”. Om man skulle peke på noe som savnes i boken så er det et kapittel

som tar for seg mulige framtidsscenarioer for den norske helse- og omsorgstjenesten som følge av den kommende eldrebølgen. Enkelte av kapitlene i boken kunne også hatt noen flere referanser til relevant litteratur. Jeg har ingen vansker med å anbefale boken for både leg og lærd.

## Veiledning for bidragsytere

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

Samfunnsøkonomenes høstkonferanse 2009:

## Norge som oljenasjon

ANMELDT AV ANDRÉ KALLÅK ANUNDSSEN

Masterstudent i Samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo

RASMUS BØGH HOLMEN

Masterstudent i Samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo

Vi møtte spent opp som første-gangsdeltakere og masterstudenter til Samfunnsøkonomenes høstkonferanse anno 2009. Konferansen ga et solid innblikk i videreutvikling av norsk oljenæring, både når det gjaldt utforming og i hvilken takt utvinningen bør foregå. Handlingsregelen ble angrepet fra begge sider, og statlig eierskap ble debattert.

### HVOR STORE ER OLJERESSURSENE?

Først ut var senioranalytiker Thina Margerethe Saltvedt fra Nordea. I sitt foredrag *Olje og gassressursene: Hvor store er de?*, gikk Saltvedt løs på utsiktene for norsk oljenæring. Norge er verdens sjetteste største oljeeksportør og står for 2,8 prosent av verdens oljeproduksjon. Fluktuasjonene i oljeprisene har tradisjonelt sett vært kraftige, opp til 40 prosent på kort sikt. Videre har en rekke historiske begivenheter ført til oljeprissjokk både på kort og lang sikt. Senioranalytikeren ga uttrykk for at OPEC har en betydelig bufferkapasitet, men at denne har falt dramatisk siden begynnelsen av dette tiåret. På dette punktet kan Saltvedt kritiseres, da det er et omstridt spørsmål hvorvidt OPEC har en slik buffer i praksis - da særlig om andre land enn Saudi-Arabia har mulighet til å øke sin produksjon på

kort sikt. Slik dagens kvotesystem er utformet, har nemlig hvert enkelt OPEC-land insentiver til å lyve på seg

**Verden bør ha en viss bufferkapasitet for å møte fremtidig etterspørsel, hevdet Saltvedt, og på dette området vil det være ønskelig at Norge bidrar.**

flere oljereserver enn de faktisk har, fordi tillatt oljeutvinning avhenger av påviste reserver. Samtidig er mange av OPEC-landenes offentlige statistikk vedrørende nasjonale oljereserver i stor grad utdatert og hemmeligholdt.

Verden bør ha en viss bufferkapasitet for å møte fremtidig etterspørsel, hevdet Saltvedt, og på dette området vil det være ønskelig at Norge bidrar. Et problem hun fremhevet i denne forbindelse var kombinasjonen av økende marginalkostnader, store faste kostnader sammen med fallende oljepris, hvilket gjør investeringer mindre lønnsomme. OECD står i dag for en stor del av verdens etterspørsel, og denne vil ligge på et konjunkturjustert, stabilt nivå. Etterspørselen fra land utenfor OECD er derimot ventet å vokse betydelig.

Med andre ord vil utviklingstendensene i Sør være avgjørende for den videre prisutviklingen. En underliggende antakelse i Saltvedts foredrag var at hun ser det som fordelaktig med en forholdsvis lav og ikke minst stabil oljepris, og at Norge bør bidra til dette. Dette fordi høy oljepris bremser den globale veksten vesentlig og rammer utviklingsland hardest, idet disse landene bruker en større andel av sin inntekt på energi. Til tross for at det kan virke rimelig at man ønsker en lav oljepris, kan det settes spørsmålsteget ved premissene for en slik antakelse. Dette ble gjort blant annet av professor Diderik Lund fra Universitetet i Oslo, som trakk frem at ønsket om høy avkastning og klimahensyn kan tale for at en høy oljepris er mer hensiktsmessig.

Etter å ha poengtert oljenæringens sentrale rolle i Norge, trakk Saltvedt også frem problemstillinger knyttet til fallende oljeresurser på norsk sokkel, bransjens struktur og hvor oljesektorens fremtidige investeringer bør rettes. Dette var temaer som skulle debatteres senere i konferansen. Løsningen senioranalytikeren skisserte var lenket opp til teknologi, leting og effektivisering, samt statlig tilrettelegging for å oppnå nettopp dette. Dessuten kreves det langsiktig forvaltning fremfor kortsiktige profittensyn, hvilket gjør statens rolle vital. Saltvedt konkluderte med at norsk



oljeindustri ikke er en solnedgangs-næring og vil fortsette å spille en sentral rolle i norsk næringsliv i mange år fremover.

#### HANDLINGSREGELEN FOR SLAPP?

Forskningsdirektør i Statistisk Sentralbyrå, Ådne Cappelen, kom for å presentere et forskningsarbeid om handlingsregelen, som han har utarbeidet i samarbeid med Joakim Prestmo. Cappelen holdt et interessant foredrag, hvor han først gjennomgikk ulike historiske fakta knyttet til bruken av norske oljepenger. Forskningsdirektøren kommenterte at han synes regelen har fungert «ganske brukbart i praksis» sett i lys av at den er en «tydelig krittstrek, men ikke en tvangstrøye». Handlingsregelen tillater at man midlertidig avviker fra 4 prosent banen for å føre motkonjunkturpolitikk. Cappelen hevdet at det derfor er for tidlig å konkludere at handlingsregelen er brutt, til tross for at uttaket fra Statens pensjonsfond – Utland i 2009 var høyere enn 4 prosent av realavkastningen. Historiske erfaringer og det faktum at politikerne har forpliktet seg til å holde den, tilsier det motsatte.

Forskningsarbeidet han presenterte hadde bakgrunn i et spørsmål om hvorvidt en forventet realavkastning på 4

**Hvis forventningen om realavkastningen til fondet er høyere enn den realiserste, vil Statens pensjonsfond – Utland reduseres i størrelse.**

prosent er for høyt. Det er ikke utenkelig at internasjonal økonomi vil oppleve en periode med lavere vekst de neste 10-årene. Dersom veksten i de asiatiske økonomiene avtar, vil dette trolig påvirke internasjonale bedrifters produksjons- og vekstmuligheter. Dette vil trolig påvirke bedriftenes utbytte – dermed vil det gi lavere avkastning på kapitalen. Hvis forventningen om realavkastning-

er til fondet er høyere enn den realiserste, vil Statens pensjonsfond – Utland reduseres i størrelse. For å møte fremtidens pensjonsutgifter, er det viktig at bruken følger veksten i fondet. Dette er et tema forskningsdirektøren mente det er viktig å belyse, til tross for at det er upopulært. Professor Diderik Lund sa seg enig i ideene til Cappelen om at 4 prosent kan virke litt høyt og påpekte at det er mulig å justere bruken gradvis ned. På denne måten vil det trolig være enklere å få gjennomslag for det rent politisk også.

#### FOR TIDLIG Å PUMPE OPP OLJEN?

Tredjemann ut var Håkon Vennemo, seniorøkonom i EconPöyry og daglig leder i Sensible Research, som holdt et tankevekkende foredrag om konsekvensene for avkastningen av å pumpe

**For eksempel kunne man fått en årlig realavkastning på oljeformuen fra oljeprisbunnen i 1988 til oljepristoppen i 2008 målt i amerikanske dollar på hele 17 prosent om man hadde ventet med å utvinne.**

opp oljen på ulike tidspunkt. Seniorøkonomen begynte med å ta for seg det han kalte den «historisk sett mislykkede omplasseringen av oljeformuen». For eksempel kunne man fått en årlig realavkastning på oljeformuen fra oljeprisbunnen i 1988 til oljepristoppen i 2008 målt i amerikanske dollar, på hele 17 prosent om man hadde ventet med å utvinne. I tidsrommet 1990-2009 ville den årlige realavkastningen av å ha oljen i bakken bare vært 2,6 prosent. Selv dette hadde vært høyere enn den faktiske realavkastningen, som var på 1,5 prosent over den samme perioden. Vennemo fortsatte foredraget ved å slå

fast at videre oppumping av oljen burde ta hensyn til fremtidig oljepris. Kritiske røster blant ikke-økonomene i salen kritiserte foredragsholderen for å delvis åpne for en utsettelse av oljeutvinningen og ikke ta innover seg at det er nå oljenæringen står klar til å hente opp oljen. I sitt svar understreket Vennemo at omstillingskostnadene trolig ikke vil være i nærheten av avkastningen vi kan oppnå ved å la oljen utvinnes til rett tid. Han poengterte i tillegg at det ikke er snakk om å vente til hele oljeindustrien forsvinner. Prognosene for fremtidig oljepris spriker – på tilbudssiden taler peak-oil og uroligheter i Midtøsten, Vest-Afrika og Venezuela for prisstigning, mens muligheten for en «åpning av kranene» i Saudi Arabia vil føre til en nedgang. På etterspørselssiden vil økt etterspørsel fra Sør presse prisen opp. Klimaengasjementet og -forpliktelsene vil på den annen side indikere en lavere pris, da et bredere fokus på klima vil føre til en substitusjon mot mer miljøvennlige produkter. Foredragsholderen påpekte at kapasitetsøkningen først vil stige når oljeknappheten viser seg, men at den vil synke etter hvert som andre energiverk og alternative drivstoff for kjøretøy blir mer lønnsomme. Ideelt sett burde utvinningstakten ta hensyn til dette.

#### EN TAM EIERSKAPSDEBATT

Etter å ha reflektert over utvinningstem-poet på norsk sokkel, var det tid for debatten *Statoil går ut – skal staten følge med?* Ordstyrer Siri Gredde-Dahl fra Aftenposten ledet en debatt uten de store konfrontasjonene, mellom manager Hans Henrik Ramm fra Ramm Kommunikasjon og professor Øystein Noreng fra Handelshøyskolen BI. Debattantene var stort sett enige i det meste fra privatisering til utenlandssatsning; vi synes her at det med fordel kunne vært invitert debattanter med litt større sprik i sine standpunkter. En skeptiker til privatisering av Statoil Hydro kunne ha argumentert for at forskjellen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske dis-

konteringsraten medfører at private selskaper kan bli for opptatt av kortsiktige profitt hensyn fremfor langsiktig planlegging og forvaltning. I tillegg kan klyngeargumenter vedrørende kompetansebygging og synergieffekter trekkes frem med tanke på en potensiell outsourcing av selskapets virksomhet. I denne debatten var det imidlertid andre argumenter som fikk råde.

Førstemann ut var Ramm, en mann med teknisk utdanning og en fortid som Høyre-politikker, blant annet under Willoch-regjeringen. Han startet med å rose debattholderne for å starte en tverrfaglig diskusjon rundt et viktig,

### Sett i sammenheng med konkurransen og nyskapingen på norsk sokkel derimot, karakteriserte Ramm tiltaket som en skandale.

langsiktig spørsmål. Videre beskrev den pensjonerte høyrepolitikeren fusjonen mellom Statoil og Hydros oljedivisjon som en strategisk beslutning som gjør at selskapet både vil stå sterkere ute og hjemme. Sett i sammenheng med konkurransen og nyskapingen på norsk sokkel derimot, karakteriserte Ramm tiltaket som en skandale. Ulempen med en storsatsing ute er at det blir mindre differensiering i aktivitetene landet foretar seg, men det kan også være ønskelig med fortsatt forankret kompetanse innenfor olje- og maritime næringer. Til tross for dette vedkjente ikke Ramm positive klyngeeffekter som et argument for statlig eierskap. Den erfarne høyrepolitikeren stilte også spørsmål ved rolleblanding som næringsaktør og etisk eier i utlandet, med sin sterke aversjon mot korrupsjon, krig og oljesand. Ramm fant få argumenter for statlig eierskap på sikt og spådde at staten vil selge seg ned til 51 prosent i løpet av ti

år. Han ga i tillegg uttrykk for et ønske om at staten over tid selger seg helt ut.

Professor Øystein Noreng startet på sin side med å argumentere for at det burde være flere mindre og omstillingsdyktige lavkostnadsselskaper på norsk sokkel, å la det man finner på britisk og amerikansk sokkel. Professoren hevdet av den grunn at Statoil-Hydro-fusjonen, som har resultert i et selskap med eierandel på om lag 80 prosent, har vært uheldig for landet. StatoilHydro må ifølge Noreng derfor benytte sitt kompetansefortrinn og sin villighet til å lære opp andre til å ekspandere ute. Selv om utenlandssatsingen så langt ikke har vært videre vellykket, mente BI-professoren at det kan komme godt med å være norsk, i utlandet. Ifølge Noreng ville fordelene med privatisering være at Staten ikke følger opp selskapet på tilsvarende måte som vanlige aksjonærer ville ha gjort. Professoren hevdet videre at Staten er en svak eier, uten å komme inn på i hvilken grad styringssvikter i store bedrifter er signifikant mindre ved privat eierskap. På den annen side kan et statlig eierskap hindre outsourcing av StatoilHydro, hvilket vil kunne utgjøre en trussel mot den norske petroleums-klyngen. På lang sikt foretrekker professoren et nedsalg til 51 prosent. Han åpner også for at det kan være gunstig med et statlig holding-selskap.

#### «UNYTTIGE SAMFUNNS-ØKONOMER»

Etter en tam debatt knyttet til statens eierskapsrolle i StatoilHydro var det duket for Christian Tybring-Gjedde fra Fremskrittspartiet. Tybring-Gjedde, som selv har en mastergrad i økonomi fra Denver University i USA, holdt et foredrag under tittelen *Har vi egentlig noen glede av samfunnsøkonomer?*. FrP-politikeren leverte et humoristisk foredrag hvor han forsøkte å avlive noe han selv hevdet var myter knyttet til Fremskrittspartiets økonomiske politikk. Foredraget var neppe nok til å overbevise de tilstedeværende økonomene om at all deres kritikk har vært et skudd i det blå.

Tybring-Gjedde avfeide raskt påstander om at FrP-politikk vil ta penger fra fremtidige generasjoner, kjøre norsk økonomi over styr, og at partiet ønsker å bruke uforsvarlig mye penger. Når det gjaldt kritikken om at Fremskrittspartiets løftestrøm vil gå på bekostning av fremtidige generasjoner, svarte Tybring-Gjedde med et spørsmål; «Skal ikke fremtidens generasjoner arbeide?». Deretter åpnet politikeren for en alternativ handlingsregel, som skilte mellom offentlig konsum og investeringer i infrastruktur. Han tok i tillegg til ordet for å sette et tak på veksten i offentlige utgifter. Veksten i offentlige utgifter bør ikke være høyere enn den økonomiske veksten, hevdet Tybring-Gjedde.

### «Det er en slags halleluja-stemning rundt handlingsregelen», humret politikeren med et smil.

Tybring-Gjedde valgte å avslutte foredraget ved å svare på spørsmålet, som også var temaet for foredraget, *Har vi noe nytte av økonomer?*. «Nei, økonomer, og særlig samfunnsøkonomer, er ikke nyttige». De har i følge Tybring-Gjedde en politisk korrekt holdning til handlingsreglen. «Det er en slags halleluja-stemning rundt handlingsregelen», humret politikeren med et smil. «Økonomene er som journalistene. Alle er jo enige. De går i flokk. Når alle tenker det samme er det som regel kun én som har tenkt». Med denne setningen avsluttet han høstkonferansen, og de fremmøtte økonomene kunne gå og spise foretrefelige tapas.

Vi savnet utdelingen av prognoseprisen; den kommer kanskje ved en annen anledning? Kanskje hadde klimaspørsmålet også fortjent en større plass. Alt i alt leverte likefullt Samfunnsøkonomene en solid konferanse til glede og inspirasjon for undertegnede og andre fremmøtte.



## Transportøkonomisk institutt Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

Transportøkonomisk institutt (TØI) er et nasjonalt senter for samferdselsforskning. TØI har et flerfaglig miljø med rundt 70 forskere. Oppdragsgiverne er Norges forskningsråd, offentlig forvaltning, lokale myndigheter og næringslivet. Rundt en tredjedel av instituttets virksomhet er internasjonale prosjekt, ikke minst EU-prosjekt. TØI holder til i nye lokaler i Forskningsparken på Blindern og utgjør sammen med Universitetet i Oslo og syv andre institutt CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn.

### Samfunnsøkonomiske analyser

Mange av de mest interessante anvendelsene av samfunnsøkonomi finner vi på samferdselsområdet. Kjøprising, reiseetterspørsel og verdsetting av tid, ulykker, utslipp og andre eksterne kostnader er tema som går rett til kjernen av økonomifaget. Som anvendt forskningsinstitutt trenger TØI medarbeidere som kan sin teori, og som blir stimulert av å anvende teori og analysemetoder på løsning av praktiske beslutningsproblemer i skjæringsfeltet mellom fag og politikk.

Til å lede og videreutvikle programområdet **Samfunnsøkonomiske analyser** søker vi derfor etter godt kvalifiserte økonomer. Utvikling og tilrettelegging av metoder og enhetspriser for samfunnsøkonomiske analyser i transportsektoren er for øyeblikket programmets hovedområde. Videre gjennomfører vi nyttekostnadsanalyser av konkrete prosjekter og kvalitetssikrer analyser gjennomført av andre.

### Forskningsleder

Forskningslederen skal lede arbeidet med programmets teoretiske og metodiske utvikling og være en pådriver i å utvikle en oppdragsportefølje i samarbeid med forskerne og instituttledelsen. Til sammen seks til ti forskere er tilknyttet prosjekter innen programområdet. Stillingen krever kompetanse tilsvarende forsker II/førsteamanuensis og innebærer fast ansettelse som forsker ved instituttet, mens selve funksjonen som forskningsleder er en åremålsstilling.

I tillegg til solid formell faglig kompetanse og erfaring krever stillingen som forskningsleder gode evner til samarbeid og til å formidle forskningsresultater både til fagfeller, beslutningstakere og allmennheten. Den som ansettes vil ha mulighet til å prege aktiviteten på området i samsvar med egne kvalifikasjoner og interesser. (Søknaden merkes FL)

### Forsker

Vi søker også etter en godt kvalifisert økonom som kan arbeide selvstendig med prosjekter innenfor området samfunnsøkonomiske analyser. (Søknaden merkes F)

Mer informasjon om virksomheten vår finner du på TØIs hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

Vi legger vekt på medarbeidernes evne til å arbeide selvstendig innenfor et faglig fellesskap. Vi tilbyr lønn etter erfaring og kvalifikasjoner, gode pensjons- og forsikringsordninger og et stimulerende og raust fagmiljø.

Du kan få vite mer om stillingene ved å ringe avdelingsleder Kjell Werner Johansen på telefon 22 57 38 37, forskningsleder Hanne Samstad på telefon 22 57 38 42 eller instituttsjef Lasse Fridstrøm på telefon 416 11 402. Søknad vedlagt vitnemål og CV sendes innen 4. desember til [toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)

### Transportøkonomisk institutt

Gaustadalléen 21, 0349 Oslo  
<http://www.toi.no> E-post: [toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)

## B-PostAbonnement

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening  
PB. 8872 Youngstorget  
0028 OSLO

