



SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 2 • 2012 • 126. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

Borge, Falch og Strøm:
REGULERING AV RESSURSBRUK I SKOLENE

Indahl:
UTTAK AV PENSJON

Kverndokk:
PÅRØRENDEOMSORG

Ulltveit-Moe:
GLOBALISERING

Golombek, Kittelsen og Rosendahl:
TILDELING AV UTSLIPPSKVOTER

Røgeberg:
BOLIGMARKEDET

Kallbekken:
AKSEPT FOR MILJØAVGIFTER

Bokanmeldelse:
ARBEIDETS FILOSOFI

- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Rolf Jens Brunstad • Norges Handelshøyskole

- REDAKTØRER
Rolf Jens Brunstad • Norges Handelshøyskole
Torberg Følch • NTNU
Henrik Lindhjem • Vista Analyse AS

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til: tidsskrift@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Frode Lindseth
Konst. generalsekretær: Anne-Sophie Redisch

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Postboks 1917, Vika
0124 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2012

- | PUBLISERINGSDATO | ANNONSEFRIST |
|----------------------|---------------|
| NR. 3: 18. APRIL | 23. MARS |
| NR. 4: 16. MAI | 27. APRIL |
| NR. 5: 18. JUNI | 31. MAI |
| NR. 6: 14. SEPTEMBER | 29. AUGUST |
| NR. 7: 16. OKTOBER | 28. SEPTEMBER |
| NR. 8: 14. NOVEMBER | 29. OKTOBER |
| NR. 9: 13. DESEMBER | 27. NOVEMBER |

Abonnenter i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

- PRISER

Abonnement	kr.	1250.-
Studentabonnement	kr.	300.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	170.-

- 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

Trykk: 07 Aurskog, 2011

Innhold

NR. 2 • 2012 • 126. ÅRG.

- **AKTUELLE KOMMENTARER**
Nasjonal regulering av lærertetthet? 4
av Lars-Erik Borge, Torberg Følch
og Bjarne Strøm
- **Er det lønnsomt å ta ut pensjon tidlig?** 12
av Brynjar Indahl
- **Økonomisk kompensasjon for
pårørendeomsorg** 17
av Snorre Kverndokk
- **Globale og Europeiske ubalanser** 24
av Karen Helene Ulltveit-Moe
- **ARTIKLER**
Tildeling av klimavoter i Europa 30
av Rolf Golombek, Sverre A.C. Kittelsen
og Knut Einar Rosendahl
- **Er dette den store norske boligboblen?** 38
av Ole Røgeberg
- **FORSKNINGSNYTT**
Aksept for miljøavgifter 48
av Steffen Kallbekken
- **BOKANMELDELSE**
Arbeidets filosofi 50
Anmeldt av Eivind Hoffmann

3 eller 4 prosent?

Sentralbanksjefens årstale har etterhvert utviklet seg til å bli en mediebegivenhet. Ikke bare fordi den gir et påskudd for den politiske, byråkratiske og finansielle fiften til å møtes i finstasen til en etterfølgende dyr middag, noe som pressen vet å verdsette, men også fordi dette er en arena hvor teknokratene i Norges Bank (med meningsfeller langt inn i Finansdepartementet) kan lufte sin mening om hvordan den økonomiske politikken burde være, overfor politikerne og allmenheten. Det er imidlertid ikke alltid politikerne er like henrykte over det de får servert, i hvert fall hva selve talen angår.

I fjor slo avtroppende sentralbanksjef Gjedrem et slag for en vridning av beskatningen i retning av mer bolig- og eiendomsskatt, noe som fikk både posisjon og opposisjon raskt til å forsikre at de ikke hadde noen aktuelle planer i den retningen. I år satte påtroppende sentralbanksjef Olsen en støkk i de samme politikerne ved å foreslå å endre den såkalte Handlingsregelen slik at det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet ikke skal overskride 3 % av saldoen på Statens Pensjonsfond Utland ved inngangen til budsjettåret, istedenfor 4 % slik regelen har vært hittil. Heller ikke dette vakte tilslutning hos politikerne, som nokså unisont tok avstand fra forslaget.

Da Handlingsregelen ble lansert i 2001, ble 4 % ansett for å være et rimelig anslag på gjennomsnittlig langsiktig realavkastning fremover, og i de første årene etter fondets opprettelse 1.1.1998 lå gjennomsnittlig realavkastning i nærheten av dette. Senere har avkastningen vært vesentlig lavere, og gjennomsnittlig realavkastning fra starten frem til og med 4. kvartal i fjor var 2,5 %. Ifølge Norges Banks hjemmeside var den bare 2,19 %, men da er 4. kvartal ikke medregnet.

Ved fremleggelsen av årets statsbudsjett i oktober i fjor var flere kommentatorer opptatt av dette, og tok til orde for en nedjustering av realavkastningsanslaget i Handlingsregelen slik Olsen nå foreslår. Nå er, som Olsen også var inne på i talen, disse avkastningstallene sterkt påvirket av finanskrisen og påfølgende gjeldskrise, men fremtidsutsiktene er heller ikke spesielt lyse med forventet realavkastning på antatt risikofrie 10-års statsobligasjoner på mellom null og en prosent. Store ubalanser i verdensøkonomien tilsier også nøkternhet ved anslagene på fremtidig aksjeavkastning og at det tas høyde for betydelig risiko. 3 % gjennomsnittlig

realavkastning på fondet synes derfor ikke som noe spesielt pessimistisk anslag for det kommende tiåret.

Handlingsregelen var i sin tid en genial konstruksjon som skulle oppfylle tre formål. For det første skulle den sikre en forsvarlig innfasing av den midlertidige oljerikdommen i økonomien, slik at en kunne unngå at konkurranseutsatt sektor ble presset ned til et ikke opprettholdbart nivå som så senere måtte gjenoppbygges (såkalt hollandsk syke). For det andre skulle den sikre de automatiske stabilisatoregenskapene til statsbudsjettet og også være tilstrekkelig fleksibel til å tillate en viss aktiv motkonjunkturpolitikk. Og endelig skulle den sikre en viss kollektiv fundering av folketrygden slik at eldrebølgen ikke skulle legge altfor store byrder på fremtidens skattebetalere.

Både det første og det siste av disse formålene krever imidlertid at anslaget på gjennomsnittlig langsiktig realavkastning ikke er satt for høyt. Er det satt for høyt, vil konkurranseutsatt sektor bli for kraftig nedbygget, og den kollektive funderingen av pensjonssystemet blir utilstrekkelig.

Det er forståelig at forslaget ikke omfavnes av politikere som nå står på terskelen til en ny valgkamp, hvor man gjerne vil love mer penger til all gode formål uten å måtte foreta smertefulle omprioriteringer og heller ikke ønsker å fremstå som uansvarlige. Med et oljefond som nå har passert 3 000 milliarder kroner, betyr ett prosentpoengs reduksjon av anslaget på gjennomsnittlig langsiktig realavkastning at politikerne vil ha over 30 milliarder mindre tilgjengelig dersom de skal holde seg innenfor Handlingsregelen.

Ser vi imidlertid på statsregnskapet for de siste årene, er de faktiske underskuddene ikke så mye høyere enn det en 3 %-regel ville ha tillatt for årene 2006 til 2008 og for 2011, og overskridelsene for 2009 og 2010 er heller ikke så katastrofale når vi tar finanskrisen med i betraktningen. Årsaken til det er ikke bare god budsjett disiplin, men også at finansdepartementet konsekvent har underpredikert den faktiske skatteinntekten, i hvert fall for de tre siste årene. Dersom det samme viser seg å være tilfellet for 2012, behøver en overgang fra en 4 til 3 % regel kombinert med mer realistisk konjunkturjustering av budsjettet, ikke nødvendigvis bety en veldig dramatisk innstramming på 2013 budsjettet.

LARS-ERIK BORGE
Professor, NTNU

TORBERG FALCH
Professor, NTNU

BJARNE STRØM
Professor, NTNU



Nasjonal regulering av lærertetthet?

Reglene om maksimal klassestørrelse i grunnskolen ble opphevet i 2003 og erstattet med en bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse. Kunnskapsdepartementet vurderer for tiden en lovendring med sterkere nasjonal regulering av gruppestørrelsen. Formålet er å forbedre elevprestasjonene og lærerrekrutteringen. I denne kommentaren gir vi en vurdering av forslaget. Det er vår vurdering at den skisserte lovendringen er lite målrettet fordi det er kommuner med gode skolerresultater og god tilgang på lærere som tvinges til å øke ressursbruken. Rekrutteringsproblemer bør løses med tiltak som stimulerer tilbudet i stedet for etterspørselen.

1. INNLEDNING

Styringsopplegget for norsk skole var inntil for få år siden sterkt sentralisert med regler for maksimal klassestørrelse hjemlet i opplæringslova som sentralt element. I tillegg hadde ikke enkeltskoler og enkeltkommuner mulighet til å bruke lønn som virkemiddel i rekruttering av lærere siden lønn og arbeidstid var fullstendig bestemt av nasjonale avtaler mellom lærerorganisasjonene og staten. Introduksjonen av Kunnskapsløftet i 2006 kombinert med den formelle fjerningen av reglene om maksimal klassestørrelse i 2003 og overføringen av forhandlingsretten i tariffoppgjøret for lærere fra staten til kommunene samme år, representerte i prinsippet en betydelig desentralisering av beslutninger om ressursbruk og undervisningsformer.

I tiden etter dereguleringen og innføringen av Kunnskapsløftet har det med jevne mellomrom fra flere hold blitt foreslått å gjeninnføre elementer av den tidligere reguleringen av klassestørrelse. I et høringsnotat av 3. oktober 2011 (Kunnskapsdepartementet, 2011) legges

det fram forslag til endringer i opplæringslova med innføring av nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen. Forslaget innebærer at dagens bestemmelse om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse erstattes med en bestemmelse om maksimal gruppestørrelse. Dette vil medføre økt lærertetthet i skoler eller kommuner som i dag har høyere gruppestørrelse. Departementets begrunnelse er i følge høringsnotatet (s. 3) at «Høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å beholde seniorlærere. Det kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for kontinuerlig etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene». Vår tolkning er at departementet argumenter for at økt lærertetthet har positive effekter på elevenes læringsutbytte og andre suksessindikatorer og at noe av denne effekten skyldes at høyere lærertetthet vil bidra til bedre rekruttering av lærere.

I denne kommentaren gir vi først en kort diskusjon av departementets begrunnelse i lys av den empiriske litteraturen om sammenhengen mellom elevprestasjoner og lærertetthet og faktorer som påvirker rekruttering av lærere. For at de konkrete forslagene fra departementet skal virke etter intensjonen bør reguleringene treffe kommuner og skoler som i utgangspunktet har problemer med rekruttering av lærere og med relativt svake elevprestasjoner. Vi kombinerer derfor informasjon fra departementet om hvilke kommuner som blir berørt med informasjon om lærerdeknning og suksessindikatorer i disse kommunene sammenlignet med de som ikke omfattes av de foreslåtte reguleringene. Til slutt diskuterer vi med utgangspunkt i det kommunale rammefinansieringssystemet hvordan økt lærertetthet i noen kommuner kan finansieres.

2. SAMMENHENGEN MELLOM LÆRERTETTHET, LÆRINGSUTBYTTE OG LÆRERREKRUTTERING

I forbindelse med departementets forslag er det grunn til å spørre om det foreligger godt dokumenterte positive effekter av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte. I kjølvannet av Coleman-rapporten i USA på 1960-tallet oppsto det en stor empirisk litteratur om sammenhengen mellom læringsutbytte og klassestørrelse/lærertetthet¹. Konklusjonen fra disse første-generasjonsstudiene var at forskjellene i læringsutbytte mellom skoler var betydelig, men at disse i liten grad kunne tilskrives forskjeller i klassestørrelse og observerbare kjennetegn ved lærere som for eksempel utdanning. Fra 1990-tallet av ble konklusjonene i denne litteraturen utfordret av nye studier som i større grad enn første-generasjonsstudiene var i stand til å identifisere troverdige kausale effekter av lærertetthet på læringsutbytte via bruk av kontrollerte eksperimenter og kvasi-eksperimenter. Konklusjonene fra andre-generasjonsstudiene er mer nyanserte. Studier basert på STAR-eksperimentet i Tennessee (Krueger og Whitmore, 2001) konkluderer med at store reduksjoner i klassestørrelse har betydelig positiv effekt på læringsutbytte og andre suksessindikatorer og at disse effektene er særlig viktig for elever med svak familiebakgrunn. Rivkin m. fl. (2005) finner langt svakere effekter av redusert klassestørrelse basert på data fra Texas, mens Hoxby (2000) ikke finner noen effekt i Connecticut.

Av særlig interesse er studier av sammenhengen mellom læringsutbytte og lærertetthet i Norge. Leuven m. fl.

(2008) finner ingen sammenheng mellom lærertetthet på ungdomstrinnet og karakterer på avgangseksamen i grunnskolen i engelsk, norsk og matematikk. Hægeland m.fl. (2008) finner derimot at økt lærertetthet gir bedre karakterer på avgangseksamen i grunnskolen. Bonesrønning og Vaag Iversen (2011) finner at redusert klassestørrelse gir forbedring i læringsutbytte målt ved resultater på nasjonale prøver på 5. trinn i barneskolen for elever med foreldre med lavt utdanningsnivå og for elever fra oppløste familier. Alle disse studiene benytter hver for seg troverdige metoder til å identifisere effekten av økt lærertetthet, men studiene er nokså ulike når det gjelder hvilke skoler, elever og aldersgrupper som bidrar til identifikasjon av klassestørrelseeffekten. En rimelig konklusjon er derfor at effekten av redusert lærertetthet generelt er svært heterogen og lite robust og at en eventuell positiv effekt på læringsutbytte trolig også er avhengig av at andre faktorer som påvirker elevenes læringsmiljø er til stede. Den forventede positive effekten på elevenes læringsutbytte av regulering av lærertettheten i tråd med departementets forslag framstår derfor som høyst usikker.

Departementet framholder at økt lærertetthet kan gi økt læringsutbytte for elevene siden det bedrer arbeidsforholdene for lærerne og dermed bidrar til å redusere tilbøyeligheten til erfarne lærere til å slutte i læreryrket. Dette kan i utgangspunktet tenkes å ha noe for seg. Nye amerikanske studier dokumenterer betydelige forskjeller i læringsutbytte for elever som eksponeres for forskjellige lærere. De finner dessuten at økt lærererfaring har en viss positiv effekt på elevenes læringsutbytte, mens lærernes utdanningsnivå er uten betydning.

Departementets argument om at erfarne lærere i mindre grad slutter når lærertettheten øker er imidlertid svakt fundert og har ikke robust fundament i forskningslitteraturen. Falch og Strøm (2005) er en norsk studie av sammenhengen mellom realiserde sluttebeslutninger og skole- og elevkarakteristika. De benytter registerdata for lærermobilitet for perioden 1992–2000 og finner at økt lærertetthet målt som antall lærertimer per elev på skolen generelt har en liten, men signifikant positiv effekt på sannsynligheten for at en lærer slutter i jobben. Stinebrickner (1998) benytter nasjonale surveydata fra USA og konkluderer med at effekten av økt lærertetthet på lærernes sluttetilbøyelighet er svært liten, statistisk insignifikant og ikke tilstrekkelig til å dekke den implisitte etterspørselsøkningen som følger av økt lærertetthet.

¹ Borge og Rønning (2009) gir en norsk oppsummering av litteraturen, mens Webbink (2005) representerer en relativt fersk oppsummering av den internasjonale litteraturen med vekt på metodeutfordringer.

Dersom tilbudsresponsen er svak kan økning i lærertetthet i realiteten tenkes å redusere lærerkompetansen siden skolene tvinges til å rekruttere flere lærere med svakere kvalifikasjoner. Jepsen og Rivkin (2009) studerer effekten av en sterk reduksjon i klassestørrelse og dermed betydelig økning i etterspørselen etter lærere som følge av en lovendring i California i 1996. De finner at reduksjonen i klassestørrelsen ga en viss forbedring i prestasjonene i matematikk og lesing, men at reduserte lærerkvalifikasjoner bidro til å redusere effekten, særlig på kort sikt, og spesielt i skoler med høy andel elever fra ressursvake familier og med minoritetsbakgrunn. Forskjellen i lærerkvalifikasjoner mellom skoler økte altså i kjølvannet av lovendringen som bidro til økt lærertetthet.

3. HVA KARAKTERISERER KOMMUNENE SOM VIL BLI BERØRT?

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat diskuteres ulike modeller for nasjonal regulering av lærertetthet. Alle modellene tar utgangspunkt i gjennomsnittlig gruppestørrelse i ordinær undervisning, et mål som sier noe om hvor mange elever en lærer har ansvaret for i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon. Undervisningsressurser til spesialundervisning og særskilt språkundervisning er ikke inkludert i dette målet på gruppestørrelse.

Departementet presenterer 3 ulike eksempler på største tillatte gruppestørrelse. De er presentert i tabell 1. Eksempel 1 tillater forholdsvis store grupper i gjennomsnitt og vil derfor berøre relativt få skoler og kommuner, mens Eksempel 3 er mest restriktiv.

I tillegg skiller departementet mellom en skolemodell og en kommunemodell. Kommunemodellen gir størst fleksibilitet for kommunene siden det gir størst frihet i allokering av ressurser mellom skoler. Høringsnotatet gir en oversikt over hvor stor økning i lærerårsverk som følger av de ulike modellene. For Eksempel 1 (Eksempel 3) er økningen på 1 003 (2 789) lærerårsverk for skolemodellen og på 324 (2 078) lærerårsverk for kommunemodellen. Totalt er det om lag 50 000 lærerårsverk i grunnskolen.

Tabell 1. Kunnskapsdepartementets eksempler på største tillatte gruppestørrelse

Trinn	1-4	5-7	8-10
Eksempel 1	18 elever	20 elever	22 elever
Eksempel 2	16 elever	20 elever	21 elever
Eksempel 3	15 elever	20 elever	20 elever

I denne kommentaren ser vi kun på karakteristika ved kommunene som vil bli påvirket av en eventuell lovendring. Kunnskapsdepartementet har sendt oss en oversikt over hvilke kommuner som vil bli berørt. For alle eksemplene er det behov for flest nye lærerårsverk i Oslo kommune. For eksempel Gjerdrum kommune i Akershus berøres også av alle eksemplene, mens Fredrikstad og Asker ikke berøres av Eksempel 1 men berøres ganske sterkt av Eksempel 2 og 3.

Tabell 2 og 3 presenterer noen karakteristika ved kommunene som vil bli berørt av en lovendring. Tabell 2 viser at 57 (178) kommuner vil bli berørt av Eksempel 1 (Eksempel 3). Målt med elevtall er disse kommunene i gjennomsnitt betydelig større enn kommunene som ikke vil bli berørt. Det er også en regional skjevfordeling. Eksempel 3 vil berøre 87 % av kommunene i Østfold, Akershus og Vestfold, men kun 14 % av kommunene i Nord-Norge. For dette eksemplet er Bodø den største kommunen som ikke vil bli berørt.

Hvis formålet med reguleringen er å øke læringsutbytte, burde man forvente at læringsutbyttet er lavest i kommunene som blir berørt. Utdanningsdirektoratet offentliggjør resultater på skoleportalen.no. Siden lovendringen vil berøre alle trinn i grunnskolen, er det nærliggende å undersøke om kunnskapsnivået mot slutten av grunnskolen er lavere i kommunene som blir berørt enn i de andre kommunene. Standpunkt karakterer egnert seg dårlig for sammenligning på tvers av kommuner fordi karakterpraksisen kan variere noe. Elevene har en skriftlig eksamen – enten i norsk, engelsk eller matematikk – og det skal være en tilfeldig trekking av fag. Men selv om karakteristika ved elevene som har eksamen i de forskjellige fagene framstår som like nasjonalt, trenger ikke det å være tilfellet i hver enkelt kommune, spesielt i små kommuner. Det er ikke uvanlig at alle elever på små skoler har samme eksamensfag. Gjennomsnittresultatet i hvert enkelt eksamensfag er derfor sannsynligvis lite egnet til å sammenlikne kunnskapsnivået mellom kommuner. Man kan tenke seg et resultatmål basert på vektning av resultatene i enkeltfag, men det er ikke mulig å beregne siden antall kandidater i de ulike fagene ikke oppgis på skoleporten.no.

Vi benytter derfor resultater på nasjonale prøver. På 8. trinn er det nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk. På skoleporten.no oppgis resultatene basert på ferdighetsnivå. Det defineres 5 ulike ferdighetsnivåer, der nivå 1 er laveste ferdighetsnivå og nivå 5 det høyeste. Andelen av elevene på hvert ferdighetsnivå samt gjennomsnittlig

Tabell 2. Kjennetegn ved kommuner som vil bli berørt av lovendring. Uveide gjennomsnitt

	Kommuner berørt	Kommuner ikke berørt	Differanse (t-verdi)
Eksempel 1			
Antall kommuner	57	373	-
Elevtall, høst 2011	3178	1115	2062 (4,21)*
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,08	3,04	0,041 (1,10)
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	68,2	67,3	0,94 (0,70)
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	22,6	18,5	4,13 (5,73)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,69	4,73	-1,04 (1,34)
Eksempel 2			
Antall kommuner	128	302	-
Elevtall, høst 2011	3117	656	2461 (7,00)*
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,08	3,03	0,044 (1,60)
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	68,3	67,0	1,28 (1,27)
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	22,4	17,5	4,88 (9,72)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,41	5,10	-1,68 (2,97)*
Eksempel 3			
Antall kommuner	178	252	-
Elevtall, høst 2011	2582	546	2036 (6,17)*
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,06	3,04	0,019 (0,71)
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	68,3	66,8	1,49 (1,59)
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	21,5	17,2	4,28 (9,05)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,30	5,51	-2,21 (4,25)*

Note. * indikerer at differansen er statistisk signifikant på 5 % nivå.

Kilder. Berørte kommuner; Kunnskapsdepartementet. Nasjonal prøver; Utdanningsdirektoratet (www.skoleporten.no). Elevtall og lærerårsverk; Grunnskolens informasjonssystem (www.wis.no/gsi). Utdanningsnivå; Kommunedatabasen (https://trygg.nsd.uib.no/kdbbin/kdb_start.exe). Fullføring videregående opplæring; egne beregninger.

ferdighetsnivå oppgis. Offentlighetsloven tolkes slik at det må være minst 5 elever på hvert ferdighetsnivå for at resultater kan offentliggjøres. I tillegg offentliggjøres ikke resultater på skolenivå (selv om det ikke kan begrunnes med offentlighetsloven), noe som betyr at resultater ikke er kjent for kommuner som kun har en ungdomsskole. Resultater på 8. trinn er derfor ukjent for om lag halvparten av kommunene.

Vi presenterer gjennomsnittlig ferdighetsnivå på nasjonale prøver (gjennomsnitt for lesing, regning og engelsk) for de kommunene hvor dette er oppgitt på skoleporten.no. Resultatene er best i kommunene som vil bli berørt av en lovendring i alle eksemplene. Imidlertid viser den siste kolonnen i tabell 2 at differansen ikke er statistisk signifikant på tradisjonelle nivåer.

Tabell 2 rapporterer uveide kommunegjennomsnitt, slik at for eksempel Oslo og Gjerdrum får samme vekt. Et alternativ er en vektet sammenlikning, og i tabell 3 er kommunene vektet med antall elever. Det betyr at tallene gjelder for en representativ elev, og ikke for en representativ kommune.² Da er resultatene på nasjonale prøver klart bedre i kommunene som vil bli berørt, og differansen er klart statistisk signifikant i alle eksemplene. Noe av forskjellen mellom tabell 2 og 3 skyldes at Oslo kommune har gode resultater på de nasjonale prøvene, og Oslo har stor vekt i beregningene i tabell 3. Differansen i resultater er imidlertid signifikant selv om Oslo utelates fra sammenlikningen.

² Det er mulig å tenke seg andre måter å vekte kommuner på. For eksempel kan det for gruppen av kommuner som vil bli berørt vektet med antall nye lærerårsverk. Det gir differanser som er veldig like differansene i tabell 3.

Tabell 3. Kjennetegn ved kommuner som vil bli berørt av lovendring. Veide gjennomsnitt (elevtall som vekt)

	Kommuner berørt	Kommuner ikke berørt	Differanse (t-verdi)
Eksempel 1			
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,21	3,07	0,14 (5,31)*
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	69,7	68,4	1,38 (2,15)*
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	30,5	23,6	6,87 (8,73)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	3,96	2,91	1,06 (3,22)*
Eksempel 2			
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,16	3,01	0,15 (5,55)*
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	69,4	67,6	1,76 (2,81)*
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	28,7	19,6	9,13 (12,9)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	2,99	3,71	-0,72 (2,24)*
Eksempel 3			
Nasjonale prøver 8. trinn, høst 2011	3,14	3,01	0,14 (4,23)*
Prosent fullført vgo innen 5 år, kull 2003 og 2004	69,3	67,2	2,05 (2,93)*
Prosent innbyggere med høyere utdanning, 2010	27,6	19,3	8,24 (9,77)*
Prosent lærerårsverk uten godkjent utdanning, høst 2011	2,96	4,13	-1,17 (3,28)*

Note. * indikerer at differansen er statistisk signifikant på 5 % nivå.

Kilder. Se tabell 2.

Gitt problemet med å gjøre nasjonale sammenligninger basert på offentlig tilgjengelig informasjon,³ presenterer vi også et resultatmål basert på egne data knyttet til et forskningsprosjekt om frafall i videregående opplæring (vgo). Den desidert viktigste prediktoren for sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er kunnskapsnivået ved avslutning av grunnskolen (Falch m.fl., 2010). For elevene som avsluttet grunnskolen i 2003 og 2004 er det drøyt 68 prosent som har fullført videregående opplæring innen 5 år i kommunene som vil bli berørt av en lovendring. Andelen er noe lavere for kommuner som ikke vil bli berørt, men differansen er heller ikke her statistisk signifikant. Men – som for nasjonale prøver – viser tabell 3 at differansen er signifikant i alle eksemplene når kommunene vektet med elevtall. For fullføring viser tabellen også at differansen blir større når flere kommuner blir berørt (lavest differanse i Eksempel 1 og størst differanse i Eksempel 3). Det er altså ikke kommuner med relativt svake skoleresultater som vil bli berørt av en eventuell lovendring, heller tvert i mot.

Våre sammenligninger tar ikke hensyn til at elevenes bakgrunn varierer mellom kommunene og sier dermed ikke noe om skolens bidrag til elevens læring. En undersøkelse av om økt ressursbruk i de berørte kommunene vil ha større effekt på læringsresultatene enn i andre kommuner vil imidlertid kreve svært avanserte studier. Eksisterende forskning indikerer imidlertid at økt ressursbruk i størst grad – og kanskje utelukkende – vil påvirke elever med svak bakgrunn. Videre finner norske studier at bakgrunnsfaktoren som har størst effekt på elevenes ferdigheter er foreldrenes utdanningsnivå.⁴ Vil en lovendring påvirke kommuner der elevene har svak bakgrunn målt på denne måten?

Tabell 2 viser at andelen i befolkningen som har høyere utdanning er markert større i kommuner som vil bli berørt enn i andre kommuner i alle eksemplene. Differansene er enda større i tabell 3 der store kommuner har større vekt. En lovendring vil altså ikke påvirke kommuner der elevene har en bakgrunn som er negativt korrelert med

³ En utfordring er også at det ikke lar seg gjøre å få datafiler med resultater fra Utdanningsdirektoratet som administrerer skoleporten.no. Det er kun mulig å laste ned data for kommunene fylkesvis. Med mer tilgjengelige data ville det vært interessant å undersøke om for eksempel elevtrivselen er lavere i kommuner som vil bli berørt av en lovendring, selv om indikatorer basert på subjektive vurderinger må tolkes med noe forsiktighet.

⁴ Elever med minoritetsbakgrunn er en annen gruppe med svakere resultater enn gjennomsnittet. Mange av minoritetselvene har krav på ekstra undervisningsressurser, men det er forhold som ikke vil bli påvirket av forslagene i høringsnotatet. Dessuten indikerer eksisterende studier at det ikke er minoritetsbakgrunn i seg selv som er den største utfordringen for disse elevene, men at deres foreldre typisk har lavt utdanningsnivå, se for eksempel Bakken (2010).

prestasjoner. Gitt de store forskjellene i foreldrenes utdanningsnivå er det egentlig overraskende at ikke prestasjonsforskjellene som observeres er større.

Et annet argument som er brukt for økt lærertetthet er at det vil bedre rekrutteringen av lærere. Andelen av lærerårsverkene som utføres av lærer uten godkjent undervisningskompetanse er et mye brukt mål på hvor attraktiv arbeidsplass en skole er. Siden kommunene ifølge opplæringslova er forpliktet til å ansette lærere med godkjent undervisningskompetanse så langt det er mulig, er stor bruk av personale uten godkjent kompetanse en indikasjon på svakt tilbud.⁵

Tabell 2 viser at bruken av lærere uten undervisningskompetanse er lavere i kommunene som vil bli berørt av en lovendring enn i andre kommuner. Differansen er statistisk signifikant i Eksempel 2 og 3. Bildet er det samme i de vektete sammenligningene i tabell 3, bortsett fra Eksempel 1. Hovedbildet er at lovendringen som er foreslått vil påvirke kommuner med relativt god tilgang på lærere med godkjent undervisningskompetanse.

Oppsummert vil konsekvensen av den skisserte lovendring være at kommuner med forholdsvis høyt utdanningsnivå i befolkningen, med forholdsvis gode skolerresultater og forholdsvis god tilgang på lærere tvinges til å øke lærertettheten i grunnskolen. Det gjelder alle de 3 eksemplene som er foreslått.

4. FINANSIERING AV ØKT LÆRERTETTHET

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat slås det fast at kommunene vil bli kompensert for merutgifter ved innføring av en nasjonal bestemmelse om lærertetthet. Det gis ingen informasjon om hvordan kompensasjonen vil bli utformet.

Statlige overføringer til kommunene er innrettet som rammetilskudd, øremerkede tilskudd, samt noe skjønnsmidler. Grunnskolen er i all hovedsak rammefinansiert, noe som betyr at overføringene utelukkende bestemmes av objektive kriterier som elevtall og bosettingsmønster (utgiftsutjevning). Det er derfor rimelig å legge til grunn at kompensasjonen legges inn i rammefinansieringssystemet for kommunene. I makro vil dette innebære at kommunenes samlede rammetilskudd øker med et beløp

lik beregnet økning i lønnskostnader med utgangspunkt i anslått økning i antall lærerårsverk.

Men hvordan blir fordelingen mellom kommuner? På lang sikt vil fordelingen styres av de objektive kriteriene i utgiftsutjevningen. Innenfor utgiftsutjevningen kan dette ordnes på litt ulike måter,⁶ men midlene vil uansett bli «smurt» jevnt utover. Sagt på annen måte; de kommunene som påvirkes av lovendringen vil ikke bli favorisert i forhold til de som ikke påvirkes. Det betyr at kommuner som berøres av lovendringen må redusere innsatsen på andre tjenestoområder for å øke lærertettheten til angitt nivå, mens de som ikke berøres får økt rammetilskudd og derigjennom økonomisk grunnlag for å forbedre sitt tjenestetilbud.

Det kan kanskje virke paradoksalt at de kommuner som berøres av lovendringen må stramme inn på andre områder, mens de som ikke berøres får en økonomisk gevinst. Ved nærmere ettertanke er det slik det bør være. De kommuner som påvirkes av lovendringen har lav lærertetthet og kan sies å ha prioritert grunnskolen lavt ressursmessig. Mens hvis de har prioritert grunnskolen lavt, må de ha prioritert andre tjenestoområder høyt. Det vil være urimelig om lav prioritering av grunnskolen premieres gjennom statlig fullfinansiering av økt lærertetthet. Paradokset er snarere at de kommuner som berøres tvinges til å øke ressursinnsatsen til tross for at de har forholdsvis gode skolerresultater å vise til. Det er grunn til å tro at allokeringseffektiviteten vil bli redusert fordi ressursene har større velferdseffekt i sin opprinnelige anvendelse i barnehage, pleie og omsorg eller annet.

På kort sikt kan det være aktuelt med annen fordeling enn det som følger av objektive kriterier. Det naturlige alternativet er å fordele midlene basert på anslått økning i lærerårsverk i den enkelte kommune. Da vil kommuner som berøres av lovendringen få finansiering til å oppfylle lovkravet, mens inntektene ikke endres i de øvrige kommuner. Deretter kan det gradvis legges større vekt på objektive kriterier i fordelingen av midlene.

En overgangsordning av denne typen kan kanskje være et greit kompromiss mellom hensynet til likeverdig tjenestetilbud (objektive kriterier) og hensynet til smidig implementering (anslått økning i lærerårsverk). Men det kan fort oppstå utilsiktede effekter som bidrar til å redusere lærertettheten i forkant av reformen. Det vil særlig gjelde i kommuner som har lærertetthet like over lovkravet.

⁵ Dette målet er blant annet benyttet av Bonesrønning m. fl. (2005) i en analyse av tilbuds- og etterspørselsforhold og av Falch m. fl. (2009) i en konjunkturanalyse.

⁶ Det kan være naturlig å øke vektleggingen av grunnskolen i kostnadsnøkkelene, og eventuelt endre delkostnadsnøkkelene for grunnskolen.

De vil finne det attraktivt å midlertidig redusere lærertettheten slik at de kan nyte godt av ekstra overføringer i overgangsperioden.

5. AVSLUTTENDE MERKNADER

I denne kommentaren har vi diskutert Kunnskapsdepartementets høringsnotat om sterkere nasjonal regulering av lærertettheten i grunnskolen. Den skisserte lovendringen innebærer at de kommuner som i dag har relativt høy gruppestørrelse må øke lærerinnsatsen, noe departementet forventer vil ha positive effekter på skoleresultatene og på rekrutteringen av lærere.

Vår hovedinnvending er at tiltaket er lite målrettet. Det er vanskelig å identifisere større problemer i de kommunene som påvirkes av lovendringen enn i de som ikke påvirkes. Tvert i mot, kommunene som berøres har bedre skoleresultater og bedre tilgang på lærere enn kommunene som ikke berøres. Videre har de berørte kommunene en høyt utdannet befolkning, og nyere empirisk forskning indikerer da at økt lærertetthet heller ikke vil kaste særlig av seg i form av bedre elevprestasjoner. Det er vanskelig å se logikken i at kommuner med relativt velfungerende skoler skal tvinges til å nedprioritere andre viktige tjenesteområder, samt at knappe lærerressurser skal overføres fra kommuner med svakere skoleresultater og større problemer med lærerrekruttering.

For økonomer framstår det også som overraskende at rekrutteringsproblemer skal løses med å øke antall ansatte. Det synes mer nærliggende å stimulere tilbudet, for eksempel ved å bruke lønn som virkemiddel. Siden utfordringene knyttet til rekruttering av lærere varierer betydelig mellom kommuner og mellom skoler, bør lønnsvirkemidlet brukes selektivt. Den enkelte kommune kan påvirke lønna i dagens lønssystem, men benytter dette virkemidlet i liten grad.

REFERANSER

Bakken, A. (2010), *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. Rapport 9/2010, NOVA.

Bonesrønning, H., Falch, T. og B. Strøm (2005): Teacher sorting, teacher quality, and student composition. *European Economic Review* 49, 457–483.

Bonesrønning, H. og J. M. Vaag Iversen (2011): Disadvantaged students in the early grades: will smaller classes help them? Kommer i *Education Economics*.

Borge, L-E, og M. Rønning (2009): Bidrar økt ressursbruk i grunnskolen til bedre elevprestasjoner? I *Utdanning 2009*, Statistisk sentralbyrå.

Hoxby, C. M. (2000): The effects of class size on student achievement: New evidence from population variation. *Quarterly Journal of Economics* 115, 1239–1285.

Falch, T., L.-E. Borge, O. H. Nyhus, P. Lujala og B. Strøm (2010): *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/10.

Falch, T. og B. Strøm (2005): Teacher turnover and non-pecuniary factors. *Economics of Education Review* 24, 611–631.

Falch, T., Johansen, K. og B. Strøm (2009): Teacher shortages and the business cycle. *Labour Economics* 16, 648–658.

Hægeland, T., Raaum, O., og K. G. Salvanes (2008): Pennies from heaven: Using exogenous tax variation to identify effects of school resources on pupil achievement. IZA Discussion Paper no. 3561.

Jepsen, C. og S. G. Rivkin (2009): Class size reduction and student achievement: The potential tradeoff between teacher quality and class size. *Journal of Human Resources* 44, 223–250.

Krueger, A. B. og D. M. Whitmore (2001): The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from project STAR. *Economic Journal* 111, 1–28.

Kunnskapsdepartementet (2011): Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.

Leuven, E., H. Oosterbeek og M. Rønning (2008): Quasi-experimental estimates on the effect of class size on achievement in Norway. *Scandinavian Journal of Economics* 110, 663–693.

Rivkin, S.G., E.A. Hanushek og J.F. Kain (2005): Teachers, schools and academic achievement. *Econometrica* 17, 127–136.

Stinebrickner, T. R. (1998): An empirical investigation of teacher attrition. *Economics of Education Review* 17, 127–136.

Webbink, D. (2005): Causal effects in education. *Journal of Economic Surveys* 19, 535–560.



MEDLEM?



*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.
Send til: nina.risassen@samfunnsokonomene.no*

www.samfunnsokonomene.no



BRYNJAR INDAHL
Seniorøkonom, Finansdepartementet.

Er det lønnsomt å ta ut pensjon tidlig?¹

Den nye fleksibiliteten i pensjonssystemet gjør at en kan skille mellom når man slutter å arbeide og når man tar ut pensjon. Tar man ut pensjon før man slutter å arbeide, kan dette ses på som en finansiell beslutning. Det har vært hevdet at tidlig uttak er lønnsomt på grunn av skattesystemet. Disse analysene er imidlertid ufullstendige. De ser blant annet bort fra ulik avkastning etter skatt på sparing innenfor og utenfor folketrygden. Mer fullstendige beregninger viser at tidlig uttak ofte må investeres med høy avkastning for at uttak skal lønne seg framfor å la pensjonen stå i folketrygden.

INNLEDNING

Pensjonsreformen har som kjent ført til at de fleste nå kan ta ut alderspensjon fra folketrygden allerede fra fylte 62 år, selv om man fortsetter å arbeide. Dette skjer også i stor grad. Ifølge Dahl og Lien (2011) hadde om lag 30 000 personer i alderen 62 – 66 år tatt ut alderspensjon ved utgangen av september 2011. Om lag 60 pst. av disse tok ut alderspensjon samtidig som de fortsatte å arbeide. Det store omfanget av personer som velger å kombinere pensjon og arbeid, står i motsetning til tidligere, da avkortingsreglene i stor grad hindret uttak av pensjon samtidig som man arbeidet. Pensjonsreformens fleksibilitet åpner opp for å skille mellom selve pensjoneringsbeslutningen (dvs. når man skal slutte å arbeide) og uttaksbeslutningen (dvs. når man skal begynne å ta ut pensjon). Jeg skal her se på

uttak av tidlig pensjon mens man fortsetter å arbeide som en finansiell omplassering av sparing.

Tidlige uttak gir lavere årlige pensjonsutbetalinger. Sparing av disse uttakene kan da spe på en relativt lav pensjonsutbetaling som pensjonist slik at man får et jevnere forbruk over tid. Motsatt vil fortløpende forbruk av pensjonen føre til et svært høyt forbruk i noen år mens man både mottar lønn og pensjon, før det faller betydelig når man blir pensjonist og lønnsinntekten faller bort.

Om tidlig uttak av pensjon før man slutter å arbeide er lønnsomt, avhenger av en rekke faktorer, blant annet av avkastningen før skatt innenfor og utenfor folketrygden og av skattesystemet. De viktigste skattemessige forholdene som spiller inn, er skatt på løpende avkastning av sparingen, formuesskatt og progressiviteten i inntektsskattesystemet (og da særlig skattefradraget for pensjonsinntekt og

¹ Takk til Nina Bjerkedal, Arne Magnus Christensen, Dennis Fredriksen, Dag Holen, Vebjørn Wiken og Geir Åvitsland for nyttige innspill og kommentarer.

toppskatten). Pensjon som tas ut samtidig med full lønn, skattlegges relativt høyt på grunn av toppskatten (som i 2012 slår inn når summen av lønn og pensjon overstiger 490 000 kroner). Toppskatten reduserer isolert sett lønnsomheten av å ta ut pensjon tidlig. Fra 2011 ble skatte-reglene tilpasset pensjonsreformen, jf. Prop. 1 LS (2010–2011). En av de viktigste endringene var innføringen av et nytt særskilt skattefradrag for pensjonsinntekt som erstatning for den tidligere skattebegrensningsregelen. Målet var fremdeles å skjerme minstepensjonister fra skatt, men samtidig gi bedre insentiver til arbeid gjennom lavere marginalsatt på arbeid for mottakere av pensjon. En effekt av dette var imidlertid også en betydelig skattereduksjon for de som tar ut full pensjon samtidig med full lønn (da skattefradraget – i motsetning til skattebegrensningsregelen – ikke nedtrappes mot arbeidsinntekt). Skattefradraget gjør det derfor isolert sett mer lønnsomt med tidlig uttak enn før. Fra enkelte hold har det blitt hevdet at nettovirkningen av toppskatten og skattefradraget samlet sett gjør det lønnsomt å ta ut pensjonen tidlig.² Analyser som kun vurderer virkningene på toppskatten og skattefradraget, er imidlertid ufullstendige. I tillegg kommer forskjeller i avkastning (etter skatt) i og utenfor folketrygden og formuesskatten. Når pensjonsutbetalingen plasseres i et spareprodukt, vil dette normalt både øke den skattemessige formuen og gi opphav til en skattepliktig avkastning. Dersom spareproduktet er bankinnskudd, kan skatten bli svært høy fordi hele sparebeløpet inngår i skattemessig formue i tillegg til at renteinntektene skattlegges fortløpende. Sparing i folketrygden er unntatt både fra skatt på løpende avkastning og formuesskatt. Når man også tar med disse faktorene i regnestykket, vil det for mange ikke være lønnsomt å ta ut pensjon samtidig som man arbeider. Dette er illustrert med flere eksempelberegninger som Finansdepartementet har gjort, jf. Finansdepartementet (2012). Enkelte av disse beregningene gjengis nedenfor.

NÅR ER DET LØNNSOMT MED TIDLIG UTTAK AV PENSJON?

Lønnsomheten av tidlig uttak av pensjon kan illustreres ved å sammenligne «pensjonsformuen» den enkelte har til rådighet når de slutter å arbeide (for eksempel ved 67 år) i tilfellet med tidlig uttak og i tilfellet med senere uttak. I tilfellet hvor pensjon tas ut allerede ved 62 år, består denne pensjonsformuen av nåverdien av (de relativt lave) pensjonsutbetalingene etter skatt man har igjen når man fyller 67 år pluss nåverdien av samlet sparing etter skatt

av pensjonen man tok ut før man fylte 67 år. Alternativt – hvis man sparer i folketrygden – består pensjonsformuen av nåverdien av (de relativt høye) pensjonsutbetalingene etter skatt man mottar ved å vente med uttak til man er 67 år. Lønnsomheten av å ta ut pensjon tidlig kan illustreres ved den nødvendige nominelle årlige avkastningen før skatt i kapitalmarkedet som gjør den enkelte indifferent mellom å spare i folketrygden og i kapitalmarkedet. Hvis man kan finne et spareprodukt med høyere avkastning enn dette, når det er tatt hensyn til risiko og likviditet, vil det lønne seg å investere der framfor å spare i folketrygden.

Hvis NVP^S er nåverdien av løpende pensjon etter skatt fra 67 år ved å la pensjonen stå i folketrygden til man fyller 67 år, og NVP^T er nåverdien av løpende pensjon etter skatt fra 67 år hvis man begynner uttaket fra 62 år, vil $NVP^S > NVP^T$. Samtidig gir eventuelle uttak av pensjon før man fyller 67 år opphav til en formue etter skatt i kapitalmarkedet. Dersom det skal lønne seg å ta ut pensjon fra 62 år, må nåverdien av den privat sparte formuen være stor nok til å fylle gapet mellom NVP^S og NVP^T . Eller sagt på en annen måte: Det man taper i samlede pensjonsutbetalinger fra 67 år ved å ta ut pensjon tidlig, må kompenseres fullt ut av privat spart formue som stammer fra pensjonsuttakene fra før fylte 67 år. Hvis NVS er nåverdien av privat spart formue fra tidlige uttak av pensjon, betyr dette at kravet for at tidlige uttak skal være lønnsomme er $NVP \geq NVP^S - NVP^T$.³

Som nevnt er det en rekke faktorer som påvirker hvor lønnsomt det er å ta ut pensjon tidlig, blant annet:

- Etter at man har sluttet å arbeide vil progressivitet i skattesystemet ramme høye pensjonsutbetalinger (når man venter med uttak) mer enn lave pensjonsutbetalinger (ved tidlig uttak). Dette gjør tidlig uttak isolert sett mer lønnsomt.
- Før man slutter å arbeide vil imidlertid progressiviteten i skattesystemet ha motsatt effekt. Tidlig uttak av pensjon sammen med full lønn gir for de fleste en inntekt som det skal betales toppskatt av. Det gir en relativt høy skatt på pensjonsuttaket, og dermed mindre igjen å spare. Toppskatten gjør det derfor isolert sett

² Se blant annet oppslag i Aftenposten 9. november 2011, i NRK Dagsrevyen 26. oktober 2011 og i Dagbladet 27. desember 2011.

³ Det antas at realavkastningen etter skatt på den private sparingen er konstant både i oppbyggingsfasen (før fylte 67 år) og i utbetalingsfasen (fra 67 år). NVS representerer logisk sett nåverdien av utbetalingene etter skatt fra den private sparingen, dvs. fra 67 år. Nåverdien av denne antas å være den samme som nåverdien av akkumulert formue etter skatt i oppbyggingsperioden (dvs. fra 62 til 67 år). Den siste tilnærmingen benyttes i selve beregningen.

mindre lønnsomt å ta ut pensjon tidlig samtidig som en fortsetter å arbeide.

- Skattefradraget for pensjonsinntekt reduserer skatten også for de som kombinerer arbeid og pensjon, og er høyest for lave årlige pensjonsutbetalinger. Tidlig uttak gir derfor flere år med høyere skattefradrag. Dette trekker isolert sett i retning av å gjøre tidlig uttak mer lønnsomt.
- Avkastningen på sparing innenfor folketrygden tilsvare lønnsveksten. Høy lønnsvekst øker derfor forskjellen mellom NVP^S og NVP^T , noe som øker den nødvendige private spareformuen, NVS. Dette gjør tidlig uttak isolert sett mindre lønnsomt.
- Tidlig utbetalt nettoppensjon som spares i kapitalmarkedet, inngår normalt fullt ut i formuesskattgrunnlaget, i motsetning til hvis man lar formuen stå i folketrygden. Selv om man i utgangspunktet ikke er i formuesskatteposisjon, vil man fort havne der hvis man sparer tidlig pensjonsuttak over flere år. Formuesskatten gjør det isolert sett mindre lønnsomt å ta ut pensjon tidlig. I de senere årene er innslagspunktet for formuesskatt økt betydelig, fra 470 000 kroner i 2009 til 750 000 kroner for 2012. Det betyr at færre er i formuesskatteposisjon. Denne endringen trekker isolert sett i retning av at tidlig uttak har blitt mer lønnsomt for flere.
- Den nominelle avkastningen på privat sparing (for eksempel renteinntekter) skattlegges som regel med en formell skattesats på 28 pst. I og med at det er den nominelle avkastningen som skattlegges, kan den effektive skattesatsen på realavkastningen bli svært høy. Med formuesskatt kan den effektive skattesatsen på realavkastningen til og med bli over 100 pst. Avkastningen etter skatt på privat sparing er derfor som regel betydelig lavere enn avkastningen på sparing innenfor folketrygden. Dette gjør det isolert sett mindre lønnsomt å ta ut pensjon tidlig.

BEREGNINGER

For å belyse hvordan ulike faktorer kan slå ut samlet har Finansdepartementet, for ulike forutsetninger om opptjening, beregnet hvor høy den nominelle avkastningen før skatt må være i kapitalmarkedet for at den enkelte skal komme like godt ut ved tidlig uttak (fra 62 år) som ved senere uttak (fra 67 år). Beregningene er nærmere dokumentert i Finansdepartementet (2012). Det tas utgangspunkt i opptjeningsreglene og reglene for fleksibelt uttak i folketrygden for 1950-kullet (dvs. de som fyller 62 år i løpet av 2012). Videre legges skattereglene for 2012 til

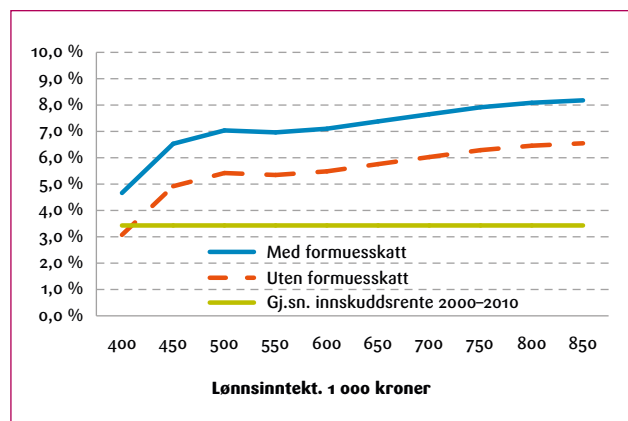
grunn. I skatteberegningen forutsettes det at standardfradrag og grenser i skattereglene reguleres framover i tid med lønnsveksten, slik at gjennomsnittsskatten på lønn holdes om lag konstant over tid. Dette tilsvare metoden Finansdepartementet benytter for å fastslå det uendrede skattesystemet som skatteendringer framover i tid måles mot (referansesystemet). Unntaket er skattefradraget, som i disse beregningene justeres i takt med reguleringen av garantipensjonen. Det vil sikre at garantipensjonen fortsatt blir skattefri. Denne reguleringen er noe lavere enn lønnsveksten på grunn av levealdersjusteringen av garantipensjonen. Det antas at personen har full opptjening i folketrygden (40 år) med en lønnsinntekt som følger gjennomsnittlig lønnsvekst. Det er her presentert to beregninger: Den ene legger til grunn at personen har en privat ytelsesbasert tjenstepensjonsordning som sikrer at summen av en «beregnet» folketrygd og tjenstepensjon er 66 pst. av sluttlønn opp til 12 G ved uttak fra 67 år. I den andre beregningen har personen kun alderspensjon fra folketrygden. Det antas videre at lønnsinntekt etter fylte 62 år ikke gir ytterligere opptjening. Det stemmer for de fleste som fyller 62 år i 2012 og har full opptjening i gammel folketrygd. Reallønnsveksten er satt til 2,35 pst., som om lag tilsvare både anslagene for 2012 i Nasjonalbudsjettet 2012 og gjennomsnittet for perioden 2000–2010.⁴ Diskonteringsrenten som benyttes til å regne ut nåverdiene NVP^S , NVP^T og NVS er satt lik realavkastningen etter skatt i kapitalmarkedet. Diskonteringsrenten vil derfor avhenge av hvilken nominell avkastning før skatt som forutsettes i kapitalmarkedet i beregningen av NVS. Hvis for eksempel nødvendig nominell avkastning for at tidlig uttak skal lønne seg er 5 pst. og inflasjonen er 2,1 pst., korresponderer dette med en diskonteringsrente på hhv. 1,4 pst. i et eksempel uten formuesskatt og 0,3 pst. i et eksempel med formuesskatt.

Figur 1 viser nødvendig nominell avkastning på privat sparing i et tilfelle hvor personen tar ut full alderspensjon fra folketrygden fra 62 år. For å utnytte fordelene med skattefradraget for pensjonsinntekt holder det normalt med uttak av alderspensjon fra folketrygden. Samtidig uttak av tjenstepensjon vil da i liten grad lønne seg. Det er derfor forutsatt at personen venter med å ta ut tjenstepensjonen til han fyller 67 år. Blå linje viser den nødvendige nominelle avkastningen før skatt for ulike lønnsnivå når eksempelpersonen er i formuesskatteposisjon. Rød stiplet linje viser tilsvarende uten formuesskatt. Den nødvendige nominelle avkastningen før skatt øker med lønnsinntekten,

⁴ I perioden 2000–2010 var gjennomsnittlig lønnsvekst på 4,5 pst. mens inflasjonen var 2,1 pst. I Nasjonalbudsjettet 2012 anslås nominell lønnsvekst i 2012 til 4 pst., mens inflasjonen anslås til 1,6 pst.

fra 3–5 prosent for en som tjener 400 000 kroner, til 6–8 prosent for en som tjener 850 000 kroner. At kravet til avkastningen før skatt stiger med inntekten, må blant annet ses i sammenheng med at toppskatten rammer tidligere uttak mer jo høyere inntekten er. Jeg har ikke tatt med lavere lønnsinntekter enn 400 000 kroner fordi det i dette eksemplet gir en lavere pensjon enn det som kreves for å kunne ta ut pensjon fra 62 år.⁵ Til sammenligning viser figuren også gjennomsnittlig innskuddsrente i perioden 2000–2010 (om lag 3,4 prosent). Med dagens rentenivå virker det usannsynlig at kapitalmarkedet kan tilby så høye innskuddsrenter at det blir lønnsomt å ta ut pensjon tidlig for det store flertallet. Dette gjelder selv om en ser bort fra formuesskatten. Personer som sparer ved å nedbetale gjeld, vil ha en større sannsynlighet for å oppnå den nødvendige avkastningen, da lånerentene normalt ligger over innskuddsrentene. Dette vil særlig gjelde forbruksgjeld. I eksemplet i figur 1 er det kun personer med en lønn på 400 000 kroner som får et krav til avkastning som kommer under gjennomsnittlig innskuddsrente, forutsatt at de ikke er i formuesskatteposisjon. Dette skyldes i hovedsak at den inntektsbaserte alderspensjonen i folketrygden denne personen kan ta ut fra 62 år, ganske fort blir hentet igjen av nivået på garantipensjonen (som reguleres med en høyere faktor enn den inntektsavhengige pensjonen). Forskjellen mellom NVP^S og NVP^T reduseres da.

Figur 1 Nødvendig nominell rente før skatt som gir samme avkastning etter skatt på pensjonssparing innenfor og utenfor folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden tas ut ved 62 år, tjenestepensjon tas ut fra 67 år. Prosent

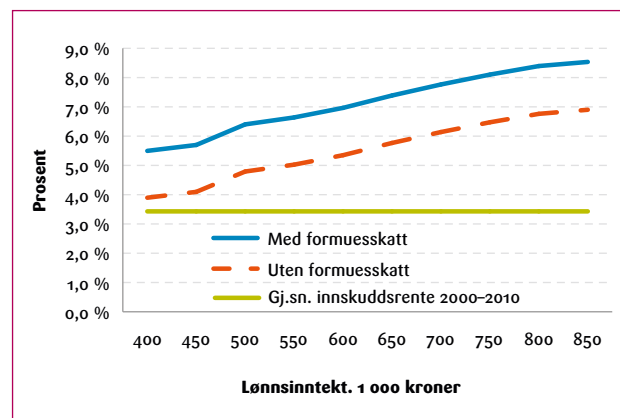


Figur 2 viser beregningsresultatene for en person uten tjenestepensjon. Nødvendig nominell rente før skatt øker da

⁵ For å kunne ta ut pensjon fra 62 år må den regulerede pensjonen (folketrygd inkl. ev. AFP) man får ved 67 år, være over garantipensjonsnivået.

fra om lag 4–5 prosent ved en lønn på 400 000 kroner, til om lag 7–8 prosent ved en lønn på 850 000 kroner.

Figur 2 Nødvendig nominell rente før skatt som gir samme avkastning etter skatt på pensjonssparing innenfor og utenfor folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden tas ut ved 62 år. Ingen tjenestepensjon. Prosent



USIKKERHET I BEREGNINGENE

Som i alle eksempelberegninger av denne typen avhenger resultatene av hvilke forutsetninger som legges til grunn. Det er blant annet usikkerhet knyttet til parametervalg. Dessuten vil det være relevant og nødvendig for beslutningstakeren å vurdere om sparealternativene (innenfor og utenfor folketrygden) innebærer ulik risiko for avkastningen.

Usikkerhet om parametervalg

Ulike forutsetninger om for eksempel lønnsvekst og inflasjon gir noe forskjellige resultater. En lav reallønnsvekst reduserer nødvendig avkastning, mens høy reallønnsvekst øker den. Lav inflasjon vil også, alt annet gitt, gi noe lavere nødvendig avkastning.

Beregningene er også følsomme for forutsetningen om at diskonteringsrenten tilsvarer avkastningen etter skatt i kapitalmarkedet. Med perfekte kapitalmarkeder vil renten i kapitalmarkedet kunne være et godt mål på konsumentenes tidsprefranserate, jf. NOU 1997: 27. Den enkelte kan imidlertid i praksis ha en diskonteringsrente som er høyere på grunn av imperfeksjoner i kapitalmarkedet. Asymmetrisk informasjon mellom banker og låntakere kan føre til at enkelte konsumenter ikke får ta opp så mye lån som de selv ønsker, selv om de er kredittverdige (de er kredittrasjonerte). Rentene i markedet kan da være et dårlig mål på konsumentenes faktiske diskonteringsrente i og med at de kunne ha vært villige til å betale en høyere

rente enn det markedet tilbyr. Dette taler for at enkelte har en høyere diskonteringsrente enn markedsrentene tilsier. En høyere diskonteringsrente reduserer den individuelle betydningen av lavere pensjonsutbetalinger i framtiden. Den enkelte kan da akseptere en lavere avkastning på privat sparing.

Beregningene forutsetter også at forventet levealder til den enkelte samsvarer med gjennomsnittlig levealder for alle i samme alderskohort (vel 84 år for 1950-kullet, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009)). Hvis den enkelte har privat informasjon som tilsier en lavere forventet levealder enn gjennomsnittet, vil dette isolert sett gjøre tidlig uttak forventningsmessig mer lønnsomt. Hvis man forventer å leve lenger enn gjennomsnittet, blir tidlig uttak tilsvarende mindre lønnsomt. For eksempel har en mann født i 1950 i gjennomsnitt en forventet levealder på vel 82 år. Alt annet gitt vil da nødvendig nominell rente før skatt bli 3–5 prosent med en lønnsinntekt på 450 000 kroner, avhengig av om man betaler formuesskatt eller ikke. Tilsvarende vil nødvendig nominell rente før skatt for kvinner i samme årskull (som i gjennomsnitt har en forventet levealder på vel 85 år) og med samme lønnsinntekt bli 6–7 prosent.

Risiko

Det er risiko knyttet til avkastningen på sparing både innenfor og utenfor folketrygden. I beregningene er det implisitt forutsatt at risikoen i folketrygden og kapitalmarkedet er lik. Dersom den enkelte vurderer risikoen ved sparing i folketrygden som høyere enn sparing i kapitalmarkedet, vil dette gjøre det relativt mer lønnsomt å spare i kapitalmarkedet. En slik risiko kan for eksempel skyldes større variasjon i reallønnsveksten enn i realavkastningen på banksparing. Variasjonen i gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden 1980–2010 var imidlertid lavere enn variasjonen i gjennomsnittlig innskuddsrente. Det trekkes i så fall i motsatt retning, at avkastningskravet i kapitalmarkedet øker sammenlignet med i folketrygden. Det kan også finnes en politisk risiko ved sparing, men den kan trekke i begge retninger. Hvis man for eksempel frykter framtidige skatteskjerpelser for pensjonsinntekt, kan dette trekke i retning av tidlig uttak. Motsatt kan forventninger om lavere skatt på pensjonsinntekt eller høyere skatt på sparing i kapitalmarkedet trekke i retning av senere uttak.

KONKLUSJON

Personer som vurderer å ta ut pensjon fra folketrygden før de slutter å arbeide, bør være klar over at dette kan vise seg å være lite lønnsomt. Det er ikke usannsynlig at det

kreves en avkastning før skatt på privat sparing som ligger et stykke over det kapitalmarkedet kan tilby. Det skyldes særlig at løpende avkastning i kapitalmarkedet ofte skattlegges fullt ut, mens avkastningen innenfor folketrygden skattlegges langt lempeligere. Dette gjør at avkastningen etter skatt i kapitalmarkedet blir svært lav, særlig på bankinnskudd. Normalt må man ha relativt moderat lønnsinntekt og/eller pensjonsopptjening, relativt lav forventet levealder og være utenfor formuesskatteposisjon for at tidlig uttak skal kunne lønne seg.

Det har ved flere anledninger blitt hevdet at det så og si alltid er lønnsomt å ta ut pensjon tidlig. Grunnlaget for denne påstanden har så langt jeg kan se sett bort fra at avkastningen etter skatt kan være forskjellig innenfor og utenfor folketrygden. For de som står oppe i denne problemstillingen, er det derfor god grunn til å være svært skeptisk til banker og andre som påstår at det lønner seg å ta ut pensjon tidlig og plassere den hos dem. Man bør kreve av rådgivere at de kan dokumentere lønnsomheten av tidlig uttak med regnestykker hvor alle skatteeffekter er inkludert, og også tar hensyn til risiko, likviditet og individuelle forhold.

REFERANSER

Aftenposten (2011) *Skattereglene gjør det lønnsomt å ta ut pensjonen tidlig*, Aftenposten Økonomi, 9. november 2011.

Dagbladet (2011) *Skattefradrag som lokker*, Dagbladet, 27. desember 2011.

Dahl, E. H. og O. C. Lien (2011) *Pensjonsreformen: Effekter på sysselsetningen*, Arbeid og velferd nr. 4–2011, NAV.

Finansdepartementet (2012) *Enkelte beregninger av lønnsomheten av å ta ut alderspensjon fra folketrygden før pensjonering*, Arbeidsnotat, mars 2012, Finansdepartementet.

NOU 1997: 27 *Nytte- kostnadsanalyser – Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*.

NRK (2011) *Pensjonsreformen*, oppslag i NRK Dagsrevyen, 26. oktober 2011. <http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/283774/>

Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 13. februar 2009.

Prop. 1 LS (2010–2011) *Skatter og avgifter 2011*, Finansdepartementet, 1. oktober 2010.



SNORRE KVERNDOKK
Seniorforsker, Frischsenteret¹
Medlem av Kaasautvalget

Økonomisk kompensasjon for pårørendeomsorg

Kaasautvalget ble nedsatt sommeren 2010 for å utrede i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan kompenseres økonomisk. Videre ble det bedt om å ta hensyn til likestilling, integrering av innvandrere, forsvarlighet og i hvilken grad det bør gjelde særlige regler ved omsorg for barn. Utvalget leverte sin innstilling til Helse- og omsorgsministeren i oktober 2011. Tre hovedendringer ble foreslått. En utvidelse av pleiepengeordningen til også å gjelde ved varig sykdom; for dem som ikke har rett til pleiepenger foreslås en ny og bedre kommunal omsorgsstønning med nasjonale satser, og til slutt en lovfestet pårørendestøtte.

1. INNLEDNING

Omsorgsbehovet i befolkningen vil øke i årene som kommer. Dette skyldes som kjent at befolkningen aldres, men også fordi den medisinske teknologien gjør det mulig å redde flere liv og at den kan forlenge forventet levealder ved ulike diagnoser. I tillegg til dette nyter også funksjons- og utviklingshemmede godt av den generelle velstandsøkningen, noe som gir dem en lenger levealder og stiller høyere krav til kvaliteten på den omsorgen de får. Andelen yrkesaktive blir mindre som følge av aldringen i befolkningen. Dette legger et dobbeltpress på dem da det vil bli en større etterspørsel etter økt arbeidskraft, men også etter pårørendeomsorg, dvs. omsorg som blir gitt av familie og venner.

Pårørendeomsorgen utgjør en vesentlig andel av de samlede omsorgstjenestene som ytes her i landet. Selv om det er vanskelig å komme med eksakte tall, viser studier at den kan utgjøre mellom 80 000-100 000 årsverk (se St.meld. nr 25, 2005-6, og Barstad m.fl, 2007). Til sammenligning er tallet på årsverk i omsorgssektoren ca 130 000 i 2011. Pårørendeomsorgen har vært ganske stabil i omfang de siste tiårene, men det har likevel vært endringer i sammensetningen av den. Den ytes nå av flere og ikke bare av kvinner.

Vi vil stort sett alle yte omsorg til våre nærmeste i løpet av livet, enten det er til våre foreldre, barn, ektefelle eller til venner. Normal omsorg trenger ikke gå utover vår arbeidsinnsats eller utdanning, men det kan oppstå situasjoner hvor omsorgsoppgavene krever mer av oss, for eksempel hvis vi får et barn med en alvorlig funksjons- eller

¹ Frischsenteret, Gaustadalléen 21, 0349 Oslo, e-post: snorre.kverndokk@frisch.uio.no

utviklingshemming eller om vår ektefelle blir dement. I slike situasjoner kan vi få behov for hjelp til omsorgstjenester fra andre, eller vi kan redusere vår arbeidsinnsats og yte mer selv. Det har de siste tretti årene skjedd en stadig større dreining mot at det offentlige får et større ansvar når omsorgsbehovene blir store. Kommunene har i dag en plikt til å bidra med tjenester til personer som har behov for pleie, omsorg og praktisk bistand, mens det private ansvaret har blitt mindre med tiden. Vi er ikke pålagt en bindende juridisk omsorgsplikt ovenfor andre med unntak for dem som har et foreldreansvar for mindreårige barn.

Selv om et større ansvar er lagt til det offentlige vil det likevel ikke være ønskelig at alle omsorgstjenester utføres av dem. Dette skyldes blant annet at kommunalomsorg og pårørendeomsorg ikke nødvendigvis er perfekte substitutter. Noe kan de pårørende gjøre bedre enn offentlige hjelpere, og noe foretrekker brukerne at det er pårørende som utfører. I tillegg er det et økonomisk spørsmål. Det vil neppe være samfunnsøkonomisk bærekraftig at det offentlige tar hele byrden ved pleie- og omsorg. Den optimale fordelingen mellom pårørendeomsorg og offentlige tjenester kan være vanskelig å finne, men de fleste er enige om at pårørendeomsorgen spiller en viktig rolle i det totale omsorgstilbudet. Dette innebærer at det bør være noen kontantytelser som støtter opp om denne ordningen for å sikre et passende omfang, forsvarlige tjenester og en god samfunnsøkonomisk utnyttning av ressursene.

Dette var utgangspunktet for at Kaasautvalget² ble i nedsett 2010 for å utrede i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan kompenseres økonomisk. Utvalget ble det bedt om å ta hensyn til likestilling, integrering av innvandrere, forsvarlighet og i hvilken grad det bør gjelde særlige regler ved omsorg for barn. Det leverte sin innstilling til Helse- og omsorgsministeren i oktober 2011, se NOU 2011:17. Denne artikkelen oppsummerer en del av utvalgets betraktninger og dets konklusjoner.

2. DAGENS KONTANTYTELSER

Det finnes i dag en rekke ordninger som støtter økonomisk opp under pårørendeomsorg. Disse er ment å gi de pårørende en inntektsikring slik at de kan være i stand til å yte omsorg til sine nære. De viktigste ordningene er

pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, og jeg vil kort omtale disse.

Pleiepenger er en statlig ytelse (hjemlet i folketrygdloven) som har til hensikt å kompensere for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive i forbindelse med barns sykdom og funksjonshemming og pleie av nære pårørende i livets slutfase. I 2010 ble det utbetalt totalt ca 490 millioner kroner i pleiepenger hvorav mesteparten gikk til pleie av alvorlig syke barn (ca 440 millioner). Ved pleie av barn under 18 år er det et krav at det skal være kontinuerlig tilsyn og pleie i mer enn 7 dager ved livstruende eller annen svært alvorlig sykdom eller skade, men det skal ikke gis støtte ved varig sykdom. Når tilstanden er varig er pleiepenger begrenset til perioder hvor sykdommen er ustabil. Utbetalingene er knyttet mot pleieyterens arbeidsinntekt noe som kan forklare den relativt større andelen av mannlige mottakere (42% ved alvorlig syke barn) sammenlignet med en del andre ytelser.

De største økonomiske utbetalingene kommer imidlertid gjennom *hjelpestønadsordningen* som også er en statlig ytelse forankret i folketrygden. I 2010 ble det utbetalt 1 715 millioner kroner i hjelpestønad, men i motsetning til pleiepenger blir hjelpestønaden utbetalt direkte til brukerne (ca 85 000 personer i 2010), og det er et krav om at det skal være en varig sykdom, skade eller lyte. Hjelpestønaden er ment til å kompensere der det foreligger et særskilt behov for tilsyn og pleie utover det som dekkes av det offentlige. Den ble innført i folketrygdens barndom, i en tid hvor det kommunale hjelpeapparatet ikke var særlig utbygd, for at brukerne selv kunne kjøpe seg tjenester. Det stilles krav om at det skal foreligge et privat pleieforhold eller at man skal være i stand til å etablere et. Stønaden utbetales i faste satser (13 356-80 136), hvor forhøyet hjelpestønad kan gis til barn og unge under 18 år. Videre er beløpet ikke skattepliktig.

Den siste av de viktigste kontantytelsene til pårørende er i motsetning til de andre en kommunal ordning. Kommunene betalte i 2010 ca 689 millioner kroner i *omsorgslønn*. Denne ordningen er ment til å kompensere pårørende for omsorg som kommunen ellers ville hatt ansvaret for å utføre. Omsorgyterne avlønnes per time, de fleste til en kommunal assistentlønn, men ordningen tar likevel ikke sikte på å gi omsorgsgiveren lønn for hver time vedkommende arbeider. Det var ca 9 000 mottakere av omsorgslønn i 2010, og disse får i gjennomsnitt ca 10 timer omsorgslønn hver i uka. I motsetning til for pleiepenger hvor kvinner ikke var i et stort flertall av mottakerne, er

² Utvalget ble ledet av Karen Kaasa, Kommunaldirektør for helse og sosial i Nøtterøy kommune. Andre medlemmer av utvalget var Helene Holand, Snorre Kverndokk, Tone Elin Mekki, Odd Arvid Ryan, Shahbaz Tariq og Bente Wold Wigum.

82% av mottakerne av omsorgslønn kvinner. Den gis i stor grad til omsorg for barn (44%), og lite til omsorg for eldre over 67 år (18%). En annen forskjell er at ordningen ikke er rettighetsbestemt, noe ordninger i folketrygden er. Dette åpner for skjønn fra kommunene og det er stor variasjon blant dem både når det gjelder avlønning og omfang av ordningen. Omsorgslønn kan gi avkortelser i trygdeytelser og den kan avregnes mot hjelpestønad. Dette skjønn er noe av årsaken til et stort antall klager på omsorgslønnsvedtak. De utgjør ca 1/3 av alle klagen på sosiale tjenester til Fylkesmannen hvert år.

3. DILEMMAER VED KOMPENSASJON FOR PÅRØRENDEOMSORG

Det er en del dilemmaer man må ta stilling til ved utforming av kontantytelser for pårørendeomsorg. Økonomisk kompensasjon for pårørendeomsorg vil påvirke både brukeren, omsorgsyteren, de kommunale omsorgstjenester og det generelle arbeidsmarkedet. Pårørendeomsorgen er positiv, men den har også en pris. Nedenfor følger en kort oversikt over ulike sider ved betalt pårørendeomsorg.

Fordeler og ulemper for brukeren

Som nevnt innledningsvis vil ikke nødvendigvis pårørendeomsorg og kommunal omsorg være perfekte substitutter. Det er for eksempel en del tjenester eldre brukere foretrekker at de pårørende utfører som praktisk hjelp og støtte i hjemmet, mens de foretrekker at andre tar seg av intimpleien. En fordel ved pårørendeomsorg er også at den kan gi større selvbestemmelse, forutsigbarhet og bedre kommunikasjon mellom bruker og omsorgsyter, og det muliggjør det å bo i eget hjem lenger. Pårørendeomsorg vil være spesielt viktig for barn da foreldre og barn har et forhold det kan være vanskelig for andre omsorgsgivere å kompensere for. Det å bli pleiet i kjente omgivelser av sine nære vil kunne gi en trygghet og stabilitet i oppveksten, noe som kan påvirke livskvaliteten positivt gjennom hele livet.

Det er imidlertid ikke bare en fordel for brukeren å motta pårørendeomsorg i stort omfang. Denne kan for eksempel gi et økonomisk avhengighetsforhold som kan skape usunne bindinger. Hvis omsorgsyteren er avhengig av at omsorgsforholdet eksisterer for å få en inntekt, kan kanskje brukerens behov bli satt til side. Dette vil spesielt kunne være tilfelle hvis alternative arbeidsmuligheter er små. Et barn vil ha godt av samvær med andre barn for å utvikle gode sosiale egenskaper, og et tilbud i en tilrettelagt avdeling i en barnehage kan derfor for enkelte være gunstig,

men vil samtidig redusere behovet for pårørendeomsorg. På tilsvarende vis kan det være gunstig for unge funksjons- eller utviklingshemmede å bli selvstendige og få sin egen omsorgsbolig framfor å bli pleiet av foreldre hjemme. Et annet poeng er at en omsorgslønnsordning kan være mest attraktivt for dem med få muligheter på arbeidsmarkedet, og ikke nødvendigvis dem som er best egnet til å yte omsorgen. Finnvold (2011a) finner for eksempel at det er mødre med lav utdanning, enslige forsørgere og innvandrere fra den tredje verden som har størst ønske om å være hjemme. I denne forbindelse kommer kvalitetssikring av tjenestene inn. Mens det er kontroll med kommunale omsorgstjenester, kan kommunene i begrenset grad føre kontroll og tilsyn for å sikre at omsorgsarbeidet utføres til det beste for brukeren når omsorgen skjer av pårørende, og at de tjenestene som utføres er faglig forsvarlige.³ Et siste poeng kan være hvordan økonomisk kompensasjon påvirker forholdet mellom bruker og omsorgsgiver. Fra forskning både innenfor psykologi og samfunnsøkonomi vet vi at betaling for oppgaver som i utgangspunktet er ubetalte og som utføres ut fra en moralsk motivasjon eller fordi de er interessante, både kan påvirke motivasjonen til å utføre oppgave samt de sosiale relasjonene (Frey, 1997). Hvorvidt betaling til pårørende påvirker kvaliteten på og omfanget av omsorgen eller relasjonene mellom omsorgsgiver og omsorgsmottaker, er et felt det kanskje kan være grunn til å forske mer på.

Fordeler og ulemper for omsorgsgiver

For de pårørende kan også betaling for tjenestene ha både fordeler og ulemper. En fordel vil være at de får muligheten til å være sammen med sine nære pårørende i vanskelige faser av livet. Omsorgslønn kan også ses på som en anerkjennelse av omsorgsarbeidet som vanligvis er forholdsvis usynlig, og det kan skape økonomisk trygghet.

Pårørendeomsorg har imidlertid også en pris. For det første vil den kunne gi negative sosiale konsekvenser, da mange sosiale møtepunkter blir borte. Karrieremulighetene kan bli mindre, og det kan være vanskelig å komme tilbake til arbeidslivet etter et lengre fravær. Man kan bli knyttet til bruker som en kilde til inntekt som nevnt ovenfor. Flere studier viser også at det å ta på seg store omsorgsoppgaver øker risikoen for mentale og fysiske helseproblemer (se for eksempel Colombo m.fl., 2011, og Nordtug, 2011). På den annen side viser Fevang m.fl. (2012) at det å være i arbeid under en periode med store omsorgsoppgaver også kan øke overgangen fra arbeidslivet til trygdeordninger. De

³ Her er Alvðalsaken et eksempel. Den hovedtiltalte moren mottok 50% omsorgslønn for å ta vare på sine barn som hadde et særskilt omsorgsbehov.

ulike ordningene for økonomiske ytelser til pårørende vil ha ulik effekt på kvinners og menns valg som nevnt ovenfor, og påvirke likestillingen i feil retning. Når det gjelder omsorgslønnsordningen er det klart flest kvinner som benytter seg av denne. Dette er også i overensstemmelse med funn for kontantstøtteordningen, en ordning som heller ikke er knyttet opp mot tidligere lønnsinntekt (Rønsen, 2009). Omsorgslønsmottakere har også en svak arbeidsrettslig stilling da de er oppdragstakere i kommunen og dermed ikke har rett til feriepenger, sykelønn, pensjons- og forsikringsordninger.

Fordeler og ulemper for kommunene

Betalt pårørendeomsorg vil erstatte kommunale omsorgstjenester og dermed redusere behovet for dem. For kommunene vil det være gunstig å velge den ordningen som gir lavest kostnader gitt at tilbudet som gis møter de krav som settes av det offentlige. Det er imidlertid stor variasjon i kommunenes praksis når det gjelder å tilby omsorgslønn.

For kommunene vil det være billigere å tilby omsorgslønn framfor kommunale tjenester da de bl.a. vil spare en del kostnader knyttet til ansattes rettigheter som nevnt over. Men hvorfor brukes da ikke ordningen i større omfang, og hvorfor varierer praksisen? Det kan være andre forhold enn økonomi som er viktig for kommunene. For eksempel kan de vurdere at det er best for omsorgsgiver og/eller brukeren med kommunale tjenester. Det er som nevnt også vanskelig å føre kontroll med tjenestene, og omsorgslønn er en komplisert ordning med mange klagesaker. Men økonomi kan også spille inn. Om det er ledig kapasitet i omsorgssektoren, vil det være billigere å utnytte denne kapasiteten enn å bruke omsorgslønnsordningen.

Et annet spørsmål er om det alltid er slik at kommunene faktisk ville tilbudt omsorgstjenestene i de tilfellene hvor det ikke ble innvilget omsorgslønn. Omsorgsyteren kan søke om omsorgslønn, men ikke ønske andre tjenester som avlastning. Kommunene kan også gi vedtak om for eksempel avlastning uten at tilbudet kommer på grunn av manglende kapasitet. Hvis alternativet til omsorgslønn er ingen kommunale tjenester, viker man fra prinsippet om at omsorgslønn skal være et alternativ til kommunale tjenester. Om dette er tilfelle vil det være billigere for kommunene å avslå søknader om omsorgslønn. I utvalgsundersøkelsen til Finnvold (2011b) rapporterer over halvparten av kommunene at de er helt eller dels enige i at omsorgslønnsordningen vil spare kommunen for penger, men nærmere 50% svarer også at de er enige eller dels enige i at omsorgslønn lett kan bli en tung økonomisk byrde for kommunen.

Virkninger for samfunnet

For samfunnet som helhet vil det være viktig at ressursene utnyttes på best mulig måte. Viktige spørsmål vil da være: Hva er en optimal fordeling av pårørendeomsorg og arbeidstilbud? Vil omsorgslønsmottakernes ressurser bli bedre utnyttet i arbeidsmarkedet eller hjemme?

La oss se nærmere på det siste spørsmålet. Svaret på dette avhenger av hvem som er omsorgslønsmottakere. Er de i arbeidsstyrken og hvilken utdanning og kompetanse har de? Ut fra et samfunnssynspunkt vil det være bedre at en med helsefagligutdanning utfører omsorgstjenester framfor en tannlege - alt annet likt - da tannlegens ressurser bedre kan utnyttes på andre områder. På tilsvarende vis kan det være gunstig at en trygdet person utfører omsorgstjenester, gitt at helsa er god nok, framfor en kommunalt ansatt da alternativkostnaden for den trygdede antagelig ikke er så stor, samtidig som at dette kan øke det samlede tilbudet av omsorg og arbeidskraft.

Dessverre er det liten forskning på feltet. Det finnes heller ikke individdata for mottakere av omsorgslønn i våre sentrale registre. Statistisk sentralbyrå har siden 2005 registrert brukere med pårørende som mottar omsorgslønn i IPLOS databasen, mens det ikke finnes tilsvarende statistikk for mottakere av omsorgslønn.

4. UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalget har basert sine anbefalinger til utforming av pårørendestøtte på diskusjonen av dilemmaene ovenfor, men også på en lang rekke innspill fra forskere, pårørende og brukerorganisasjoner, samt på erfaringer fra andre land.⁴

Sentrale hensyn har vært:

- Forsvarlige tjenester for brukeren
- Likestilling, integrering og hindre frafall i arbeidslivet
- Ressurser prioriteres til tjenester som ytes og ikke til generelle kontantytelser
- Forenklet byråkrati

Basert på dette foreslo utvalget tre hovedgrep:

- Pleiepengeordning utvides for barn under 18 år med alvorlige, varige lidelser (gradert fra 20 til 50%)
- Ny forsterket kommunal omsorgsstønning med nasjonale satser som erstatter hjelpetønning og omsorgslønn
- Pårørendestøtte; tiltak for inkludering og verdsetting av pårørende

⁴ Vi ble veldig inspirert av den finske ordningen og flere av anbefalingene bygger på denne.

Utvidet pleiepengeordning for omsorg for barn under 18 år med varige lidelser

Barnefamilier er en spesielt sårbar gruppe. Mange av de ulempene og fordelene som er nevnt ovenfor vil slå sterkere ut for denne gruppen enn for andre, for eksempel vil frafall fra arbeidslivet ha større konsekvenser når man er ung enn gammel, og for barn vil den omsorg man får ha stor betydning for livskvaliteten senere i livet. Barnefamilier sliter ofte også mer økonomisk enn andre familier med store omsorgsbyrder. Dette skyldes bl.a. at pleiepenger ikke gis ved varig sykdom, bortsett fra i ustabile perioder, og bortfall av pleiepenger kan være en stor tilleggsbyrde for foreldre med alvorlig syke barn med varige lidelser. Mange mødre med barn som har omfattende omsorgsbehov ønsker løsninger som gjør det mulig å kombinere omsorg og deltagelse i arbeidslivet (Finnvold, 2011a), og utvalget ser dette som en viktig utfordring.

Ved å utvide pleiepengeordningen slik at man kan få fra 20 til 50% graderte pleiepenger ved varige lidelser, legges det til rette for å opprettholde arbeidstilknytning. Dette skyldes at ordningen betinger et arbeidsforhold enten som arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende. I tilfeller hvor foreldre ikke har jobbtilknytning vil derfor pleiepenger ikke være et alternativ. Ytelsen skal erstatte bortfall av inntil 50% arbeidsinntekt, uavhengig av om foreldrene jobber 50% eller ikke.⁵ Denne utvidelsen av pleiepengeordningen vil gi større økonomisk sikkerhet for barnefamilier og den vil fremme likestilling da pleiepenger er knyttet opp mot lønnsinntekt. Som nevnt ovenfor benyttes pleiepenger i mye større grad enn omsorgslønn av menn. Forslaget innebærer også at pleiepenger ikke kan ytes samtidig med omsorgsstønad, se nedenfor.

Ny forsterket kommunal omsorgsstønad i med nasjonale satser

Dagens omsorgslønnsordning er fragmentert og byråkratisk. Pårørende som ønsker å søke omsorgslønn må først søke NAV om hjelpestønad og deretter kommunen om omsorgsstønad. På denne måten kan pårørende lett bli kasteballer mellom stat og kommune. I tillegg utgjør omsorgslønnsordningen lite for de fleste da det bare er 9 000 mottakere og disse mottar lønn for 10 timer i uka i gjennomsnitt.

⁵ Selv om man i utgangspunktet ikke vil tjene mer på å være i 100% stilling enn i en 50% stilling og motta 50% pleiepenger, indeksreguleres pleiepengene ikke, slik at man over tid vil tape på å ha en høy pleiepengeandel. Dette gir et insentiv til å være i arbeid, noe som også styrkes hvis det legges opp til en begrensningen av perioden man kan motta pleiepenger ved varig sykdom uten å være i arbeid.

Hjelpestønaden har etter utvalgets mening overlevd seg selv. Den ble innført i 1966 i en tid hvor kommunale tjenester var lite utbygd. Formålet var å gjøre det mulig for brukerne å kjøpe pleie- og omsorgstjenester, men de fleste av disse tjenestene ytes i dag av kommunene. Man har heller ingen oversikt over hvorvidt hjelpestønaden brukes til dette formålet. Dette er en stor statlig utgift da det er mer enn 85 000 mottakere av stønaden.

Utvalget foreslår å avvikle både omsorgslønnsordningen og hjelpestønaden og isteden innføre en ny og slagkraftig kommunal omsorgsstønad når det ikke foreligger grunnlag for pleiepenger. Det bør innføres satser i stedet for timebetaling, og vi foreslår 5 satser fra 0,5 G (39 608 kr per år) til 2,5 G (198 040 kr per år) avhengig av brukerens omsorgsbehov. Omsorgsstønad skal fortrinnsvis gis i kombinasjon med kommunale tjenester noe som sikrer en bedre kontroll av pårørendetjenestene samtidig som det kan avlaste omsorgsyteren. I motsetning til omsorgslønn foreslår vi at den skal være en skattepliktig ytelse da det vil gi pensjonsopptjening og kan virke sosialt utjevnende. Det bør heller ikke være mulig å kombinere den med 100% lønn da utvalget er av den oppfatning at en stønad skal sikre livsgrunnlaget og det må prioriteres med knappe ressurser. En annen fordel med omsorgsstønaden er at den forenkler byråkratiet og reduserer muligheten for ulik behandling.

En avvikling av eksisterende ordninger og innføring av en ny etter andre kriterier vil naturlig nok føre til at noen vil tjene mens andre vil tape. Taperne vil typisk være dem som mottar hjelpestønad på laveste sats. Dette er imidlertid et prioriteringshensyn. Det legges vekt på sikre dem som har størst behov og pårørende som har store omsorgsoppgaver, innenfor en tilnærmet provenynøytral ramme.

Ny lovfestet pårørendestøtte

Til tross for at pårørende yter en stor del av den totale omsorgen som gis i Norge er de nesten et usynlig pleiekorps. Det er svært få tiltak som er rettet mot pårørende for å sikre at de gir forsvarlig omsorg, vet hvordan de kan forebygge skader og unngå passivisering av brukerne. Utvalget ser det derfor som viktig å sikre dette gjennom andre tiltak ved siden av kontantytelser. Kort oppsummert er disse:

1. Pårørendekontrakt, en avtale mellom kommunen og den pårørende som bygger på et samlet vedtak og omsorgsplan for brukeren.
2. Koordinator for familien i tråd med helse- og omsorgstjenesteloven.
3. Opplæring/veiledning til de som mottar omsorgsstønad.

4. Økte og mer fleksible permisjonsrettigheter fra arbeidslivet.
5. Rett til fridager og vikar ved sykdom.
6. Ulykkesforsikring.
7. Krav til kontroll, oppfølging og evaluering.

Disse tiltakene vil gi større økonomiske belastninger på kommunene, men den samfunnsøkonomiske gevinstene kan bli større gjennom bedre helse og velferd for både omsorgsutøver og bruker.

5. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

I dag er det ca 9 000 mottakere av omsorgslønn her i landet. Sett i forhold til en arbeidsstyrke på ca 2 600 000 (summen av arbeidsløse og sysselsatte mellom 15 og 74 år, jfr. SSB) er dette et veldig lite antall. Omsorgslønnsordningen har derfor en marginal betydning for arbeidstilbudet og trygdeordningene våre i det omfang som den i dag brukes. Pleiepengeordningen har i dag lavere utbetalinger enn omsorgslønnsordningen, men omfatter omtrent like mange personer. Den ordningen som omfatter flest personer ca 85.000, er hjelpestønad, men denne utbetales til bruker og ikke omsorgsyter.

Den relativt lave andelen av arbeidsstyrken som mottar økonomisk støtte for pårørendeomsorg betyr likevel ikke at det er uviktig å legge til rette for gode økonomiske ytelser til pårørende. Dette skyldes flere forhold. Det å være pårørende til barn eller voksne med sterke utviklings- eller funksjonshemminger er en hard belastning, både helsemessig og økonomisk, men også kampen mot byråkratiet sliter på mange. Å ta vare på og redusere presset på pårørende er viktig i et velferdssamfunn som det norske. I tillegg til dette vet vi at det vil bli flere omsorgstrengende framover samtidig som arbeidsstyrkens andel av den totale befolkningen går ned. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det derfor bli stadig viktigere å legge til rette for en god fordeling mellom pårørendeinnsats og offentlige tjenester.

Den offentlige økonomiens bæreevne har også betydning i denne sammenheng. I begynnelsen av februar kom for eksempel Senterpartiets leder Liv Signe Navarsete med et utspill om at norsk eldreomsorg må gjennom endringer for å kunne møte økningen i antall eldre etter 2020. Hun mener at den offentlige økonomien ikke vil kunne klare den økte økonomiske byrden slik omsorgssektoren i dag er organisert. I tillegg må mellom "halvparten og en tredjedel av alle som går ut av videregående skole etter 2025...velge seg jobb i helse- og sosialsektoren" (Aftenposten, 6. februar

2012). Navarsete henviser isteden til Fredericia-modellen som nå innføres i nesten alle danske kommuner og som skal sette omsorgstrengende i stand til å bo hjemme og bli selvhjulpne så lenge som mulig. En tilsvarende holdning finner vi i Finland, hvor de i motsetning til Norge har tallfestede målsettinger om at omsorgstrengende skal bo hjemme. Det kan derfor være krefter som trekker mot en annen organisering av omsorgssektoren og hvor pårørendeomsorg kan spille en større rolle. Da vil det være viktig å designe systemer som støtter opp om pårørende og brukerne, samtidig som de gir insentiver til en god samfunnsøkonomisk tilpasning. Kaasautvalget mener de har kommet med et innspill til dette gjennom NOU 2011:17.

REFERANSER

Aftenposten, 6. februar 2012: Navarsete tar knallhardt oppgjør med den norske velferdsstaten, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Navarsete-tar-knallhardt-oppgjor-med-den-norske-velferdsstaten-6756439.html>.

Barstad, S., Ø. Brandt og S. Kverndokk (2007): - Ikke som før. Framtidas omsorgsutfordringer og strategier for å møte dem, *Økonomisk forum*, 1: 10-16.

Colombo, F., A. Llena-Nozal, J. Mercier og F. Tjadens (2011): Help wanted? Providing and paying for long-term care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097759-en>

Finnvold, J. E. (2011a): Yrkesdeltaking og erfaringar med kommunale støtteordningar og hjelpetilbod hos mødrer med funksjonshemma barn – oppdrag for Kaasa-utvalet/Helsedirektoratet, NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Finnvold, J. E. (2011b): Kommunanes bruk av omsorgslønn 2010 – oppdrag for Kaasa-utvalet/Helsedirektoratet, NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Fevang, E., S. Kverndokk og K. Røed (2012): Labor supply in the terminal stages of lone parents' lives, kommer i *Journal of Population Economics*.

Frey, B. S. (1997): *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Nordtug, B. (2011): *Caring burden of cohabitants living with partners suffering from chronic obstructive pulmonary disease or dementia*, Doktoravhandling NTNU, 2011:150.

NOU 2011:17: *Når sant skal sies om pårørendeomsorg – Fra usynlig til verdsatt og inkludert*, Helse- og omsorgsdepartementet.

Rønsen, M. (2009): Long-term Effects of Cash for Childcare on Mothers' Labour Supply, *Labour*, 23(3): 507-533.

St.meld. nr. 25 (2005-2006): *Mestring, muligheter og mening – Framtidas Omsorgsutfordringer*, Helse- og omsorgsdepartementet.

ABONNEMENT

HUSK!

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår.

www.samfunnsøkonomene.no

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?
Kontakt oss på: post@samfunnsøkonomene.no

KAREN HELENE ULLTVEIT-MOE
Professor, Universitetet i Oslo



Globale og Europeiske ubalanser

Verdens handel er i ubalanse. Er det grunn til bekymring? Ja, vil de fleste være enige i. Utviklingen er ikke bærekraftig i lengden. Ubalansene karakteriserer en fase av globaliseringen hvor gevinstene ved handel har blitt svært ujevnt fordelt. Men mens det er lett å enes om at ubalansene ikke er ønskelige, er det atskillig vanskeligere og enes om hvordan vi best reduserer ubalansene og bevarer en fri verdenshandel.

FRA BALANSER TIL UBALANSER

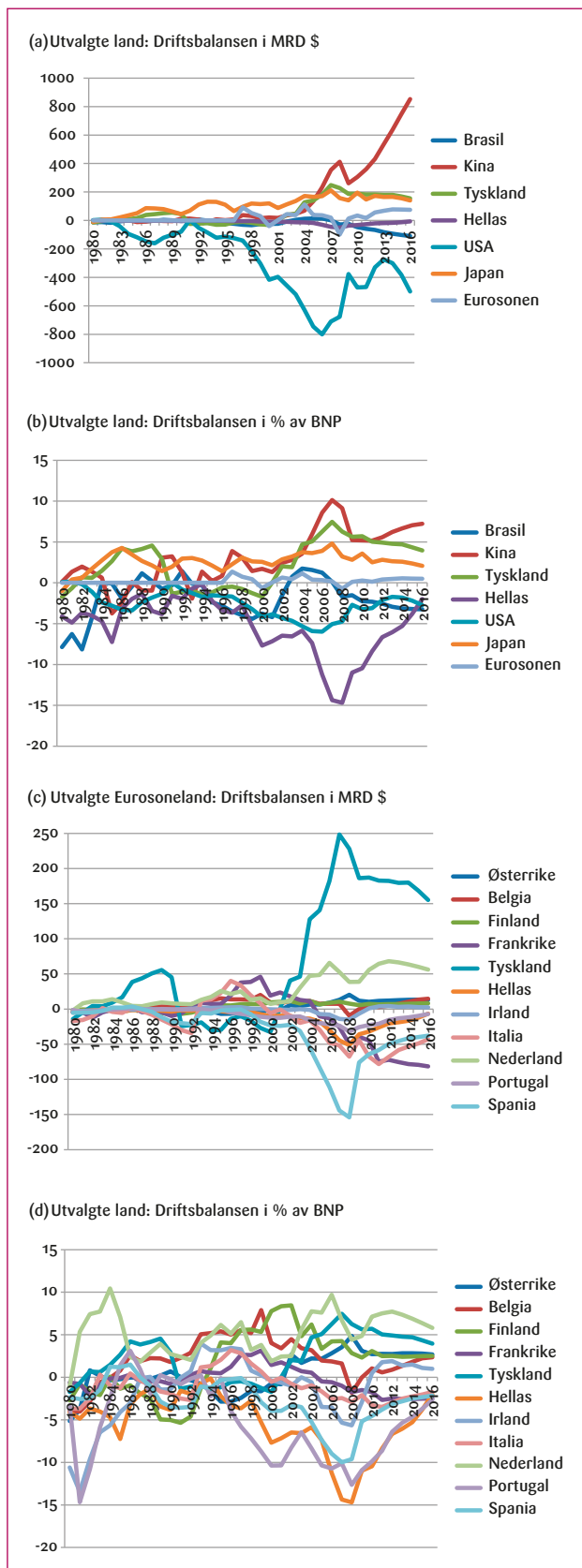
Begrepet «ubalanser» har blitt noe vi nærmest umiddelbart forbinder med verdens handelssystemer. På den ene siden har vi overskuddslandene som vekker en blanding av beundring, misunnelse og irritasjon. På den andre siden har vi underskuddslandene som gjerne karakteriseres som mindre disiplinert, mindre effektive, som lever på forskudd – men som overskuddslandene ikke kunne vært foruten. Vi har også vennet oss til nærmest å ta for gitt hvem som tilhører gruppen overskuddsland (for eksempel Tyskland, Kina og Norge) og hvem som tilhører gruppen underskuddsland (for eksempel USA og Hellas).

Men begge inntrykk er feil. For det første så har dagens ubalanser ikke «alltid» vært der. De har utviklet seg over de siste par ti årene, og har særlig skutt fart etter årtusenskiftet. Underskuddslandet fremfor noen, USA, hadde i 1990 en utenrikshandel som nærmest gikk i balanse. Tyskland, gjerne tenkt på som et typisk overskuddsland, hadde underskudd på handelsbalansen gjennom hele

90-tallet. Også de såkalte Eurolandene, som i dag klart deler seg i overskudds- og underskuddsland, var gjennom 80- og 90-årene kjennetegnet ved svært små ubalanser i utenrikshandelen.

Men gjennom den siste bølgen av globalisering og europeisk integrasjon, gikk vi fra en balansert til en ubalansert verdenshandel. Dette er vel illustrert i figur 1. I 2006 nådde USAs underskudd på driftsbalansen overfor utlandet 800 milliarder dollar, tilsvarende rundt 6 prosent av landets samlede verdiskaping (BNP). Men de var ikke alene. Portugal, Hellas og Spania, men vel og merke ikke det siste PIGS landet, Italia, økte taktfast sine eksportunderskudd. I absolutte tall var deres underskudd på driftsbalansen klart mindre enn USAs, men sett i forhold til landenes verdiskaping, var de atskillig større. Hellas toppet i 2008 med et underskudd tilsvarende nesten 15 prosent av bruttonasjonalprodukt, mens Portugal og Spania lå rett bak med underskudd på henholdsvis 13 og 10 prosent av sine bruttonasjonalprodukt.

Figur 1: Globale og Europeiske ubalanser



Kilde: World Economic Outlook, IMF

På den andre siden gikk Tyskland fra et underskudd på 32 milliarder US dollar i år 2000 til et overskudd på driftsbalansen på 250 milliarder US dollar i 2007. Året før, i 2006, gikk imidlertid Kina forbi både Japan og Tyskland, og markerte seg med verdens største absolutte overskudd på driftsbalansen – en form for første plass som de har beholdt siden, og i henhold til det internasjonale pengefondets (IMF) prognoser, vil fortsette å trone på i overskuelig fremtid.

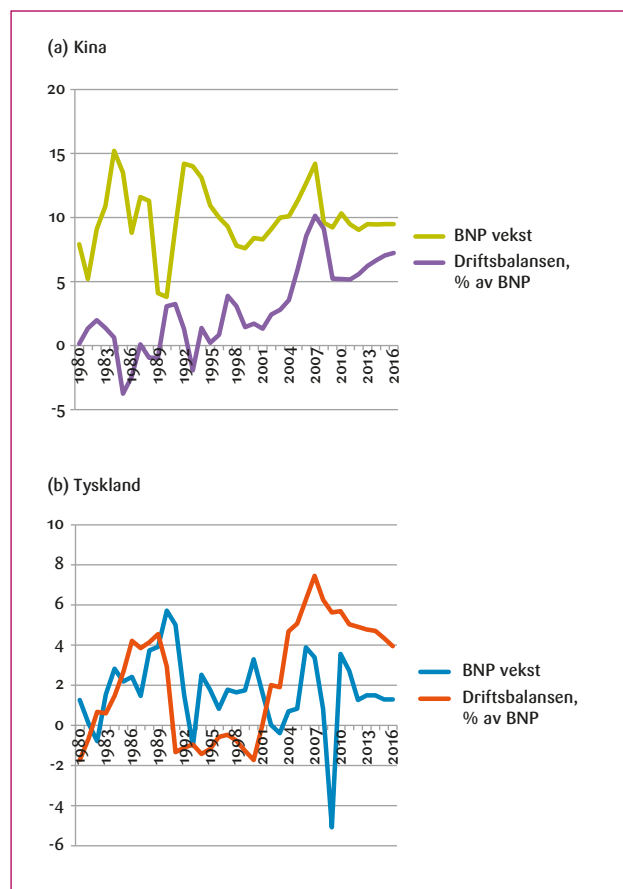
Ubalansene i verdens handelssystem nådde i perioden 2006–2008 et klimaks – skal vi tro på IMF's prognoser for utviklingen fremover mot 2020. Etter finanskrisen har både overskudd og underskudd jevnt over skrumpet inn, men de er fortsatt betydelige. Det åpenbare spørsmålet er hvordan vi havnet der vi er. Kinas inntog i verdensøkonomien er en viktig del av forklaringen, men innføringen av Euroen spilte også en vesentlig rolle sammen med tysk jobbakt og Sør-Europeisk overforbruk.

JOBBJAKT OG EKSPORTLEDET VEKST

Tyskland og Kina utviklet større og større eksportoverskudd i takt med en storstilt jobbakt. Begge landene har fulgt en strategi for eksportledet vekst, se figur 2. Det er verdt å huske på at denne vekststrategien ble hyllet av mange økonomer. Kinas fattigdomsbekjempelse har skjedd ved å flytte millioner fra landsbygda og inn i byene. Men den hadde vært umulig om ikke de der kunne finne jobber å gå til. Hvor presserende ønsket om å skape jobbene som skulle til var, illustreres godt med følgende anekdote: I en biografi om tidligere president George W. Bush jr. kommer det frem at han var kjent for at han likte å spørre statsledere på besøk om hva som holdt dem våkne om natten. Han stilte nettopp dette spørsmålet også da hans kinesiske kollega, Hu Jintao, var i Washington. Bush selv betrodde til Jintao at han var mest bekymret for et nytt terrorangrep, mens Jintao på sin side repliserte raskt: «å skape 25 millioner nye jobber i året».

Men kineserne har ikke vært alene om å trenge flere jobber. Den tyske gjenforeningen var sterkt ønsket, men smertefull og kostbar. Tysklands årlige økonomiske vekst falt med rundt 50 prosent i årene etter gjenforeningen – sammenliknet med den veksten Vest-Tyskland hadde hatt i årene tidligere. Samtidig steg den tyske arbeidsledigheten jevnt gjennom 90-tallet og gjennom de første årene etter årtusenskiftet. I 2005 lå den tyske ledigheten på over 11 prosent.

Figur 2: Eksportledet vekst



Kilde: World Economic Outlook, IMF

Den eksportdrevne veksten i Kina og Tyskland hadde høyst sannsynlig aldri vært mulig – i alle fall ikke i det omfanget vi har sett – uten at begge land benyttet seg av en undervurdert valuta. Kinas «pegging» av Yuan mot dollaren har bidratt til spenninger og irritasjon, men har åpenbart gitt et ønsket resultat. Kinas inntreden i WTO (år 2000) ga startskuddet for en periode der kinesisk eksportvekst og BNP økte i takt.

Men Kina er ikke alene. Med innføringen av Euroen i 1999 fikk også Tyskland en undervurdert valuta, holdt nede av utviklingen i resten av Euroområdet. Tidspunktet for innføringen av Euroen faller sammen med det tidspunktet hvor den tyske driftsbalansen overfor utlandet går fra minus til pluss, for så å stige markant hvert år frem til finanskrisen.

Tysklands eksportledete vekst har gitt fundament for å opprettholde en industrisektor med sysselsettingsandel på rundt hele 25 prosent. Det betyr at industrien i Tyskland sysselsetter to til tre ganger så mange av arbeidsstyrken

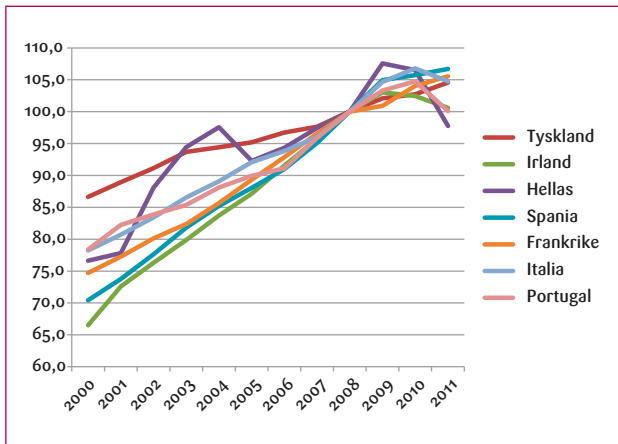
som det industrien gjør i USA. Om dette er bra eller dårlig kan diskuteres. I 2005 dømte tidsskriftet *The Economist* Tyskland nedom og hjem, og argumenterte med at den store industrisektoren kunne sees på som et symptom på økonomisk svakhet. Den store industrisektoren symbolisert at landet ikke hadde nådd det samme utviklingstrinnet som sine europeiske naboer, og gjorde Tyskland mer sårbar enn andre overfor konkurranse fra de fremvoksende økonomiene. På kort sikt har *The Economist* åpenbart boment i sin analyse, og den store industrisektoren har gitt et vesentlig bidrag til vekst og velferd. Tyskland står i dag for bortimot 30 prosent av EUs eksport til resten av verden.

Avgjørende for Tysklands eksportsuksess har vært tyske foretaks evne til å produsere det kineserne og andre fremvoksende markeder etterspør. Kina har gradvis vokst til å bli Tysklands fjerde største eksportmarked, og ventes i 2012 å vokse ytterligere i betydning. De asiatiske miraklene har vist seg ikke bare å bli en spore til økt konkurranse men også viktige nye markeder.

Men opprettholdelse av en stor industrisektor og sterk eksportvekst hadde ikke vært mulig uten tysk nøysomhet og disiplin som synliggjøres gjennom lønnsutviklingen i Tyskland i forhold til andre land i Euroområdet fra år 2000 og fremover. Figur 3 angir utviklingen i arbeidskraftskostnader over tid, og viser at mens Tyskerne over det siste tiåret har utvist en stor grad av lønnsmoderasjon, har PIGS landene i sør vist alt annet enn moderasjon. I tillegg kommer tyske myndigheters evne til å gjennomføre viktige arbeidsmarkedsreformer og samarbeid med fagforeningene. Dette skjedde alt på begynnelsen av 2000-tallet – i stor grad som respons på høy og vedvarende ledighet.

Når vi på den annen side skal forklare de økte handelsunderskuddene i PIGS landene, er det naturlig å trekke frem nettopp den betydelige lønnsvekst som bidro til redusert konkurransedyktighet. Men konkurranseevnen ble ytterligere forverret av at Portugal, Italia, Hellas og Spania som en følge av innføringen av Euroen, fikk det motsatte av Tyskland, – nemlig en overvurdert valuta. Samtidig ble landene i Sør-Europa truffet særlig sterkt av konkurransen fra Asia. Europeisk integrasjon og det indre markedet hadde lagt grunnlag for økt spesialisering og arbeidsdeling innen EU, og med det, vekst innen arbeidsintensive næringer i den sørlige delen av EU. Men det innebar at deres eksport i det vesentlige var basert på akkurat de næringene hvor asiaterne først ekspanderte. Kombinert med rigide arbeidsmarkeder og lånefinansiert forbruk, er det ikke så

Figure 3: Vekst i lønnskostnader i Euroområdet (2008=100)



Kilde: Eurostat

overraskende at situasjonen i dag er så kritisk som den er i PIGS landene.

UBALANSENE SPEILBILDE: ARBEIDSLEDIGHET I VESTEN

De globale og europeiske ubalansene handler om eksportledet vekst, under- og overvaluerte valutaer og om lånefinansiert forbruk. Men ubalansene kunne bare utvikle seg på ryggen av globaliseringens siste fase. Denne siste fasen var for det første kjennetegnet ved at verdenshandelen fikk nye spillere som var svært forskjellige fra de eksisterende. Det gjaldt både deres relative faktortilganger, men også deres respekt for WTOs spilleregler. For det andre var den kjennetegnet ved integrasjon av Europas og verdens finans- og kapitalmarkeder som gjorde det mulig å lånefinansiere store underskudd.

Før 1,3 milliarder kinesere kom på banen gikk verdenshandelen relativt fredelig for seg. Etter den andre verdenskrig økte internasjonal handel taktfast, og bidro til økonomisk vekst og velferdsforbedringer for det store flertallet i vest. Kilden til vekst og velferd var handel mellom likemenn i vesten.

Vi var *forskjellige nok* til å kunne oppnå gevinster ved å handle med hverandre. Handelen tillot spesialisering, mer effektiv ressursbruk, økte valgmuligheter for forbrukerne og dermed gevinster for det store flertall. Men vi var *like nok* til at tapene som enkeltgrupper ble påført av økt internasjonal handel og konkurranse ikke var dramatiske.

Men så kom Kina. Internasjonal handel var ikke lenger en sport for likemenn i vesten. Kinas nærmest uendelige forekomst av arbeidskraft gjorde den svært billig. I 2008 hadde lønnen i industrien doblet seg siden tusenårsskiftet, men den utgjorde fortsatt kun fire (!) prosent av amerikanske industrilønninger. Den internasjonale konkurransen økte, og bransje etter bransje flyttet østover. I henhold til teorien om internasjonal handel vet vi at det er nettopp strukturomstillinger, spesialisering og arbeidsdeling som må til dersom vi skal høste gevinstene av økt globalisering og handel. Men resultatet fra handelsteorien om store og entydige gevinster ved internasjonal handel er ikke desto mindre basert på en antakelse om fullkommen konkurranse i alle markeder og full sysselsetting av alle ressurser. Men arbeidsmarkedene i Vesten fungerer ikke i henhold til disse antakelser. Når næring etter næring flytter ut, står derfor arbeidsledige og uføre igjen.

Men i årene før finanskrisen gikk alt allikevel relativt greit. I USA fant store grupper seg i å se inntekten sin stagnere eller bli redusert, og i Europa løste myndighetene et potensielt arbeidsløshetsproblem gjennom å koste på seg både arbeidsplasser i offentlig sektor og gode sosiale støtteordninger.

Handelen med de asiatiske tigrene brakte store gevinster for de brede lag. Selv for de gruppene som opplevde ledighet eller stagnerende lønn på grunn av konkurransen fra Asia, var ikke bildet fullstendig svart. For lavinntektsgrupper og høyinntektsgrupper har svært ulike forbruksmønstre. Broda og Romalis (2009) finner at på forbrukssiden, var det de med lavest lønninger og store handlekurver på Wal mart, som relativt sett tjente mest på den økte handelen med Kina. Det vil ikke si at de totalt sett fremsto som vinnere, men at noe av deres inntektstap ble oppveiet av lavere priser.

Før finanskrisen diskuterte vi ubalanser i handel og ubalanser i sparing, og var enige om at de ikke var bærekraftige. Men litt forenklet kan vi si at de «rammet» ingen. Så kom finanskrisen. Kredittmarkedene kollapset og rundt neste hjørne sto vi overfor statsfinansiell krise. Det satte en stopper for en videre utvikling av ubalansene. Underskuddslandene kunne ikke fortsette med lånefinansiert overforbruk. Uansett hvor godt det er å leve uten tanke på dagen i morgen, har om ikke annet kredittmarkedene nå satt en stopper for videre fest og økte underskudd.

Resultatet er at de store ubalansene i handelssystemet nå er kommet til syne i form av en dramatisk ledighetsøkning i Europa og USA. Arbeidsledigheten i USA er mellom åtte og ni prosent. Det er høyt. Hver femte mann mellom 25 og 54 år er ikke i jobb. Det er like ille som under depresjonen i 30-årene. Ledighetstallene for unge er nesten tre ganger så høye som for resten av befolkningen. USA har ikke hatt flere langtidsledige siden annen verdenskrig. Rundt hver tiende person i arbeidsfør alder i Europa har ikke en jobb å gå til. Og fremfor alt, i mange land ser vi en økende ungdomsledighet. I Spania og Hellas mangler nesten halvparten av de unge en jobb, mens i Italia, Portugal og Irland går tretti prosent uten arbeid. Etter kollapsen i finanssektoren i 2007–2008 har ledigheten i så og si alle land i EU med unntak av Tyskland, pekt i en retning – oppover. Det er ikke lenger bare Kina som er på jobb jakt. Den vestlige verden, og i særdeleshet underskuddslandene, mangler jobber.

VEIEN FREMOVER

Hvordan rebalanserer vi verdenshandelen? Hvilke tiltak skal til for at overskudd og underskudd reduseres? Det er flere tenkelige løsninger, men alle er definitivt ikke like ønskelige. En åpenbar mulighet er økt proteksjonisme og flere handelskriger.

I USA har andelen av befolkningen som er for frihandel sunket betydelig over de siste årene. Den økende skepsisen til handelsliberalisering så her dagens lys tidligere enn i Europa, og spiller stagnerende og fallende inntekter hos den største delen av befolkningen allerede før finanskrisen. Scheve og Slaughter (2007) påpekte at når den enkelte amerikaner stiller seg spørsmålet «er globalisering bra for meg?», er det kun 4 prosent som i årene etter 2000 har kunnet svare «ja» på dette spørsmålet. 96 prosent av amerikanerne tilhører grupper som i snitt har fått lavere inntekt. Autor m fl (2011) finner også at median husholdningsinntekt i USA har gått ned i perioden 2000–2010. Konsekvensen er en inntektsfordeling så skjev som den ikke har vært siden 1928. Den mest velstående ene prosenten av befolkningen har en inntekt som utgjør 25 prosent av nasjonalinntekten og kontrollerer 40 prosent av formuen. Og etter kollapsen i 2008 gikk også i USA arbeidsledigheten i været.

Om skepsisen til globalisering allerede var gryende før verdensøkonomien kollapset i 2008, var finanskrisen dråpen som fikk det til å renne over for mange. De er lei markedsliberalisme og frihandel. Ikke bare har vi fått bevegelser som «Occupy Wall street», men holdningsundersøkelsene

til Pew Research Center viser at det nå er flere i USA mot, snarere enn for frihandel. I Pew's siste undersøkelse om holdninger til frihandel (2010), svarte hele 44 prosent at de var mot frihandel, mens andelen som er for frihandel er redusert til 35 prosent. Når de blir spurt om sin holdning til økt internasjonal handel, er majoriteten for økt handel med vestlige land samt Latin Amerika. Men økt handel med Kina og Korea har like mange motstandere som tilhengere.

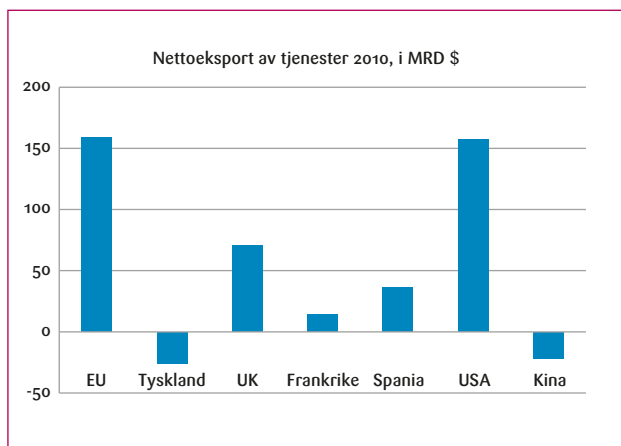
Til tross for tilsynelatende enighet blant verdens mektigste politikere om at veien ut av uføret ikke går via proteksjonisme og mindre handel, har G20-landene siden 2008 innført 550 tiltak for å begrense eller endre internasjonal handel. Det amerikanske Senatet vedtok i oktober 2011 en ny lov for innføring av toll for import fra land med undervaluerte valutaer. Om den blir en realitet avhenger av avstemningen i Representantenes hus i Kongressen. Men lovforslaget illustrerer uansett stemningen. Samtidig ser vi at antall anti-dumping tiltak øker i EU. De fleste av disse tiltakene retter seg mot Kina.

Mens det fleste har forståelse for at mindre frihandel vil gi en mindre effektiv bruk av verdens ressurser og lavere velferd, er det flere som gjør seg til talsmenn for at løsningen ligger i at resten av Vesten blir mer som Tyskland. Det vil si satsing på industri og eksport. Men selv om både USA og underskuddslandene i EU trenger strukturreformer som gir økt konkurranseevne, gir det seg selv, at det er praktisk umulig at alle øker sin vareeksport. Noen må også importere.

Samtidig observerer vi at produktivitetsutviklingen innen industrien gjør at vi stadig trenger færre til å produsere det antallet biler, TV'er og PC'er som vi maksimalt kan ønske oss. Den vesentlige delen av sysselsettingsveksten må derfor skje innen tjenester.

En foretrukken vei tilbake til en mer rebalansert verden med redusert ledighet i underskuddslandene går via økt internasjonal handel i tjenester. Den teknologiske utviklingen gir på dette området fortsatt nærmest ubegrensede muligheter, mens det fortsatt gjenstår arbeid hva angår toll og andre handelsbarrierer. Det som gjør tjenestehandel-sekspansjon til et så besnærende alternativ, er at tjenestehandel har en struktur som skiller den fullstendig fra internasjonal handel i varer. Figur 4 angir nettoeksport av tjenester for en utvalgt gruppe land. Den viser at mens «overskuddslandene» gjennomgående er netto tjenesteimportører, er «underskuddslandene» typisk netto tjenesteeksportører. Oversikten indikerer at underskuddslandenes

Figur 4: Handel i tjenester



Kilde: International trade statistics, WTO

komparative fortrinn nettopp finnes innen tjenestesektoren. Økonomisk-politiske reformer som både legger til rette for økt vekst innen tjenestesektorene i «underskuddslandene» samt åpner for økt tjenestehandel synes som et alternativ som klart er å foretrekke.

Viktigst av alt: Uansett hvordan, trenger vi en rebalansering av verdenshandelen med sysselsettingsvekst også i Vesten. Økt handel og spesialisering kan ikke gå hånd i hånd med at Vestens arbeidsstyrke skiftes ut av arbeidsmarkedene. Dette gir ikke bare en så ujevn fordeling av gevinstene ved internasjonal handel at den ikke er bærekraftig, men det gir også effektivitetstap som reduserer samfunnets netto gevinster ved handel.

REFERANSER

Autor, D., Dorn, D. og G. Hanson (2011): The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. MIT Working paper

Broda, C. og J. Romalis (2009): The welfare implications of rising price dispersion. Mimeo University of Chicago

Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

International Monetary Fund (IMF): World Economic Outlook databases

Pew Research Center for People and the Press (2010): Americans are two minds on trade, November 9, 2010

Scheve, K. og M. Slaughter (2007): A new deal for globalization, *Foreign Affairs* July/August 2007

The Economist (2005): Industrial metamorphosis, 29. september 2005

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?
Kontakt oss på: post@samfunnsøkonomene.no

ROLF GOLOMBEK
Nestleder, Frischsenteret

SVERRE A.C. KITTELSEN
Seniorforsker, Frischsenteret

KNUT EINAR ROSENDAHL
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå



Tildeling av klimakvoter i Europa¹

EUs har brukt en rekke ulike mekanismer for tildeling av gratiskvoter for CO₂. Det er kjent at tildeling av kvoter som avhenger av bedriftens beslutninger vil gi insentiver til å endre adferd og dermed økte kostnader i form av redusert velferd. Vi bruker en detaljert numerisk modell for det europeiske energimarkedet til å undersøke hvor store disse effektene kan være. En hovedkonklusjon er at kostnadene ved å nå et bestemt utslippsmål kan øke betydelig, avhengig av hvordan kvotene tildeles.

1. INNLEDNING

EUs kvotesystem for CO₂-utslipp startet i 2005, og omfatter rundt halvparten av EUs og Norges CO₂-utslipp.² Det er i første rekke utslipp fra kraftsektoren, øvrig energiproduksjon og produksjon av energiintensive varer (metaller, sement, kjemiske produkter etc.) som er regulert. Fra 2012 vil også luftfart være inkludert, mens øvrig transportutslipp ikke er det. Bedrifter som er omfattet av kvotesystemet er forpliktet til å skaffe til veie utslippskvoter som tilsvarer deres utslipp (én utslippskvote svarer til ett tonn utslipp). Det er myndighetene som utsteder kvoter, og ett av de viktigste spørsmålene som myndighetene må avgjøre er i hvilken grad disse kvotene skal tildeles bedriftene gratis eller legges ut for salg via auksjon. Uansett vil kvotene være omsettelige i et marked, dvs. at bedriftene kan kjøpe og selge kvoter av hverandre.

I EUs kvotesystem hittil har nesten alle kvotene blitt tildelt gratis – mindre enn ti prosent av kvotene har blitt auksjonert ut. I Norge derimot har nesten halvparten av kvotene blitt solgt, noe som først og fremst skyldes at olje- og gassproduksjon ikke har blitt tilgodesett med gratiskvoter. Fram til nå har de enkelte EU-land hatt ulike regler for tildeling av kvoter, noe som blant annet har ført til at kraftprodusenter har fått tildelt ulikt antall kvoter for nøyaktig samme type kraftverk avhengig av hvilket land de hører hjemme i. Fra og med 2013 vil EU harmonisere tildelingsreglene på tvers av land, med visse unntak for enkelte øst-europeiske land. Kraftprodusenter vil ikke lenger motta noen gratiskvoter (med nevnte unntak). Det betyr at EU om litt over et år vil begynne å auksjonere ut vel halvparten av alle kvotene. Vi ønsker her å evaluere kostnader og andre viktige effekter av EUs kvotemarked slik det praktiseres i dag, samtidig som vi trekker lærdommer for fremtidige kvotesystemer.

Gratis kvotetildeling blir av mange sett på som en mekanisme som kan sikre implementering av kvotesystemet – et alternativt system der alle kvoter må kjøpes kan bli

¹ Tak til referee for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.
Alle forfatterne er tilknyttet CREE -Oslo Centre for Research on Environmentally friendly Energy.

² http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm

stoppet av lobbygrupper. Dette er diskutert av blant annet Buchanan og Tullock (1975) og Stavins (1998), mens Skodvin m. fl. (2007) drøfter karakteristiske trekk ved aktører som kan stoppe kvotetildelingsforslag.

Det har lenge vært kjent i økonomisk litteratur at gratis tildeling av kvoter kan gi samme kostnadseffektive reduksjon av utslipp som auksjonering av kvoter (Montgomery, 1972). Det forutsetter imidlertid at det er en lump sum tildeling av kvoter til bedriftene, dvs. at kvotene tildeles gratis uten betingelser knyttet til adferd i dag eller i fremtiden, for eksempel ved at kvotetildelingene er basert på deres historiske utslipp. Vi vil referere til dette som «Ubetinget historisk tildeling».

Det er også velkjent fra økonomisk litteratur at tildeling av kvoter som *ikke* er lump sum tildeling vil påvirke priser og kvantum, og normalt gi økte velferdskostnader ved å nå et bestemt utslippsmål. Eksempler på teoretiske studier som analyserer effekten av ulike tildelingsmekanismer er Böhringer og Lange (2005a,b), Fischer og Fox (2007), Ellerman (2008), Rosendahl (2008) og Rosendahl og Storrøsten (2011a). En viktig innsikt er at når tildelt kvotemengde avhenger av forhold som bedriften kontrollerer, blir dens reelle kvotekostnad forskjellig fra kvoteprisen, se for eksempel Rosendahl (2008) og Harstad og Eskeland (2010).

EU har ikke lump sum tildeling av kvoter. Deres tildelingsregler kan best oppsummeres i uttrykket «the devil is in the details», men det finnes noen hovedprinsipper som vi rendyrker i våre scenarioer. De fleste kvotene har blitt tildelt bedriftene basert på deres historiske utslipp, men bedrifter som legger ned sin virksomhet kan ikke vente å motta kvoter i senere perioder. Vi vil referere til denne tildelingsmekanismen som «*Betinget historisk tildeling*». Nystartede bedrifter får i hovedsak tildelt kvoter ut fra planlagt produksjon eller installert kapasitet, og produkt spesifikk utgangspunkt, for eksempel x antall kvoter per GW installert kapasitet («*Kapasitetsbasert tildeling*»). Fra 2013–2020 vil tildelingen av kvoter i hovedsak være proporsjonal med historisk produksjon («*Produksjonsbasert tildeling*»). I det meste av litteraturen omkring denne formen for tildeling har man undersøkt tildeling basert på faktisk i stedet for historisk produksjon, og det samme gjør vi i denne studien.³

³ Dersom bedriftene i EU forventer av tildelingen av kvoter etter 2020 kan være basert på bedriftenes produksjon før 2020, spiller det noe mindre rolle at tildelingen skjer på basis av historisk i stedet for faktisk produksjon. Per i dag er det vanskelig å vite hvordan tildelingen av kvoter vil være etter 2020.

I denne studien undersøker vi i hvor stor grad ulike tildelingsmekanismer kan påvirke kraftmarkedet når vi antar at det samlede utslippsmålet er gitt. Vi tar for oss de fire mekanismene nevnt over, og anvender dem på det europeiske kraftmarkedet. Teoretiske studier tilsier at ulike tildelingsmekanismer vil gi ulike effekter, og at «Ubetinget tildeling» vil gi lavest kostnader, men det trengs numeriske analyser for å kunne si noe om hvor store forskjellene er. Vi bruker derfor en detaljert numerisk modell for energimarkedet i Vest-Europa (LIBEMOD),⁴ som tar hensyn til viktige interaksjoner i markedet ved endret politikk. Vi fokuserer på hvordan ulike tildelingsmekanismer påvirker kraftmarkedet, og vi legger derfor til grunn at kvotemarkedet kun omfatter kraftsektoren mens øvrig CO₂-utslipp er regulert via en CO₂-avgift. Det fins relativt få grundige numeriske studier av effekten av tildelingsregler – et par eksempler er Neuhoﬀ m.fl. (2006) for Europa og Carlson m.fl. (2000), Burtraw m.fl. (2006) og Åhman m.fl. (2007) for USA.⁵

I neste kapittel vil vi kort gjøre rede for den numeriske modellen LIBEMOD (Aune m.fl., 2008). I kapittel 3 vil vi presentere de ulike scenarioene nærmere, før vi presenterer resultatene i kapittel 4. Kapittel 5 gir en kort oppsummering av hovedkonklusjonene. En mer detaljert gjennomgang av analysen er tilgjengelig i Golombek m.fl. (2011b).

2. KORT BESKRIVELSE AV DEN NUMERISKE MODELLEN LIBEMOD

LIBEMOD er en simuleringsmodell for energimarkeder. Hovedfokus er på elektrisitets- og gassmarkedene i Vest-Europa, men modellen omfatter også globale markeder for kull og olje. Modellen gir en relativt detaljert beskrivelse av verdikjeden for elektrisitet og gass i alle vesteuropeiske land fra utvinning/produksjon, via handel og transport til konsum. Vi bruker en versjon av LIBEMOD der det legges til grunn effektiv konkurranse i alle markeder.

Hvert land i Vest-Europa kan utvinne fossile brensler og produsere elektrisitet. Kraft kan produseres med ulike teknologier; gasskraftverk, kullkraftverk, oljekraft, vannkraftverk, atomkraftverk og fornybar energi (vind og bio). I hvert land fins det i hver periode en beholdning av ulike typer kraftverk med gitte kapasiteter (alle teknologier fins ikke i alle land), og disse kan økes over tid gjennom

⁴ Se Aune m.fl. (2004a,b, 2008, 2011) og Golombek m.fl. (2011a) for tidligere analyser som bruker denne modellen.

⁵ Se også følgende norske artikler: Bye og Rosendahl (2005); Rosendahl og Storrøsten (2008, 2011b).

investeringer. Effektiviteten til kraftverk, dvs. nødvendig ressursmengde for å produsere én enhet kraft, varierer på tvers av teknologier, land og mellom gamle og nye verk.

En kraftprodusent står overfor flere tekniske beskrankninger; kraftverkets kapasitet angir hvor mye som maksimalt kan produseres momentant, deler av året må kraftverket tas ned for vedlikehold og det er kostnader knyttet til start og stopp av kraftproduksjon. I tillegg fins det teknologispesifikke skranker, for eksempel for magasinkraft angir reservoaret hvor mye vann som maksimalt kan overføres til neste periode. Kraftprodusenter bestemmer utfra lønnsomhetskriterier hvor mye de skal produsere i hver periode, hvor stor del av kapasiteten som skal vedlikeholdes, når årets vedlikeholdsarbeid skal utføres og investeringer i nye verk.

Handel med elektrisitet (gass) krever kabler (gassrør) mellom landene, og kapasiteten på denne infrastrukturen kan økes over tid gjennom investeringer. I hvert land transporteres og distribueres kraft (og gass) til sluttbrukerne i ulike sektorer. Det er et samspill mellom energibærerne både i produksjon og forbruk; f.eks. kan gass benyttes til å produsere kraft, og denne kraften kan konkurrere mot gass i noen sluttanvendelser.

LIBEMOD fastlegger alle kvantumsvariable (utvinning, produksjon, handel og investeringer) og alle priser (brukerpriser og produsentpriser på alle energivarer) i energiindustrien i Vest-Europa. I tillegg beregner modellen utslipp av CO₂ etter sektor og land.

3. SCENARIOER

LIBEMOD har 2000 som basisår. Modellen simuleres for år 2010, som er midt i Kyoto-perioden 2008–2012. I politikk-scenarioene er de totale CO₂-utslippene satt lik landenes Kyoto-mål. I disse scenarioene antas det at politikken har vært kjent i flere år før 2010, slik at investorer har fått tid til å gjøre lønnsomme investeringer i produksjons- og transmisjonskapasitet. Resultatene må tolkes i lys av dette – hensikten med simuleringene er å antyde hvordan ulike tildelingsmekanismer kan slå ut i kraftmarkedet dersom de implementeres over en lengre tidsperiode – i vårt tilfelle studerer vi det hypotetiske tilfellet for hvordan energimarkedene kunne ha blitt endret hvis en bestemt CO₂-politikk hadde blitt annonsert en del år før 2010.

Vi legger som nevnt til grunn at kvotemarkedet omfatter kraftsektoren i Vest-Europa, mens øvrig CO₂-utslipp står

overfor en CO₂-avgift. Vi antar her at prisen på CO₂-utslipp er den samme for alle aktører, dvs. at myndighetene tilpasser både kvotetildelinger og avgifter slik at kvoteprisen blir lik CO₂-avgiften, som settes lik for alle land og sektorer (inkl. husholdninger).⁶

Vi undersøker fire ulike tildelingsmekanismer, se tabell 1. Den første (A1) legger til grunn at hver bedrift får tildelt kvoter proporsjonalt med sitt historiske utslipp (i basisåret), og får beholde kvotene selv om den legger ned virksomheten. Denne tildelingsmekanismen vil i vår modell ha samme effekt som auksjonering av kvoter, med unntak av fordelingseffekter (mellom myndighetene og kraftprodusentene).

Den andre tildelingsmekanismen (A2) legger også til grunn at bedriftene får tildelt kvoter basert på historiske utslipp, men i dette tilfellet mister bedriften kvotene dersom den ikke vedlikeholder sin installerte kapasitet. Denne betingelsen er en form for konkretisering av EU-landenes såkalte «closure rules», som innebærer at bedrifter som legger ned sin virksomhet mister retten til framtidig kvotetildeling. En slik betingelse gir økte insentiver til å vedlikeholde kapasiteten, og vi bør derfor forvente høyere samlet kapasitet under A2 enn under A1.

Ved den tredje tildelingsmekanismen (A3) får bedriftene tildelt kvoter proporsjonalt med hvor mye de produserer. Det er imidlertid kun termiske kraftprodusenter (dvs. produsenter med utslipp) som får tildelt kvoter, noe som er i tråd med praksisen i EUs kvotemarked. Denne mekanismen vil derfor gi produsenter av kullkraft, gasskraft og oljekraft økte insentiver til å produsere kraft. I Golombek m.fl. (2011b) viser vi analytisk at en slik tildelingsmekanisme vil gi høyere kvotepris enn ubetinget tildeling (A1), og at den vil favorisere effektive produsenter og produsenter med lave utslipp per produsert mengde kraft. Dette vil typisk være gasskraft. Intuisjonen er at økte insentiver til å produsere fører også til økte utslipp. Siden samlede utslipp skal holdes konstant, fører dette til høyere pris på utslipp slik at bedriftene får insentiver til å redusere sine utslipp. Høyere pris på utslipp er mest kostbart for produsentene med høyst utslipp per produsert mengde, mens de som har lave utslippsintensiteter kommer alt i alt gunstig ut selv om prisen på utslipp har økt.

⁶ I Golombek m.fl. (2011b) studerer vi også en annen variant der de samlede utslippene fra kraftsektoren er antatt å være gitt uavhengig av tildelingsmekanisme. Kvoteprisen vil da typisk være forskjellig fra CO₂-avgiften.

Ved den fjerde tildelingsmekanismen (A4) får bedriftene tildelt kvoter proporsjonalt med hvor mye kapasitet de vedlikeholder. Igjen er det kun kullkraft, gasskraft og oljekraft som gir rett til kvoter.⁷ Denne mekanismen vil gi produsentene av slik kraft økte insentiver til å investere i (og vedlikeholde) ny kapasitet, og til å vedlikeholde eksisterende kapasitet.

Tabell 1. Tildelingsmekanismer

A1	«Ubetinget historisk tildeling»	Proporsjonalt med historiske utslipp
A2	«Betinget historisk tildeling»	Som A1, betinget på vedlikeholdt kapasitet
A3	«Produksjonsbasert tildeling»	Proporsjonal med faktisk produksjon
A4	«Kapasitetsbasert tildeling»	Proporsjonalt med vedlikeholdt kapasitet

4. RESULTATER

Det samlede (Kyoto) CO₂-målet for alle landene er om lag 20 prosent lavere enn utslippene i basis-scenarioet i 2010. Utslippene i kraftsektoren utgjør en tredel av samlede utslipp i basis-scenarioet, mot mellom 25 og 30 prosent i de fire politikk-scenarioene. Dette reflekterer at det jevnt over er billigere å redusere utslippene i kraftsektoren enn i øvrige sektorer. Kraftsektoren har en høyere andel av de samlede utslippene ved produksjonsbasert tildeling (A3) enn ved de andre tildelingsmekanismene. Som nevnt fører produksjonsbasert tildeling til høyere kvotepris. Siden prisen på CO₂-utslipp skal være den samme for alle sektorer, øker også CO₂-avgiften for øvrige sektorer, noe som gir lavere utslipp i disse sektorene og dermed rom for økte utslipp i kraftsektoren.

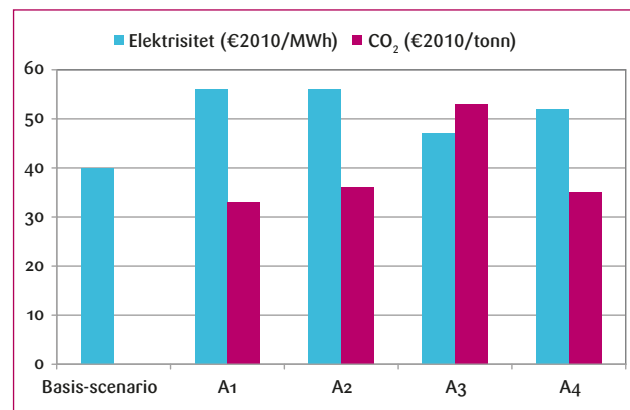
Figur 1 viser at CO₂-prisen kan være svært følsom for valg av tildelingsmekanisme. Prisen på CO₂-utslipp øker fra 33 Euro per tonn ved ubetinget tildeling (A1) til 53 Euro per tonn ved produksjonsbasert tildeling (A3), dvs. en økning på 60 prosent. Prisøkningen i A3 sammenlignet med A1 er i tråd med det vi skulle forvente, jf. diskusjonen i forrige kapittel. De to øvrige tildelingsmekanismene gir også noe høyere CO₂-pris (sammenlignet med A1), men her er økningen beskjedent.

⁷ I EU's kvotemarked har landene hatt ulik praksis ved tildeling til nye kraftverk. Noen land har tildelt kvoter proporsjonalt med installert kapasitet, uavhengig av om det er kull- eller gasskraft, mens andre land har tildelt flere kvoter til kullkraftverk fordi disse har høyere utslipp per produsert kWh. I vår analyse legger vi det første alternativet til grunn.

Figur 1 viser også at prisøkningen på elektrisitet som følge av CO₂-politikken avhenger i betydelig grad av hvordan kvotene tildeles, selv om taket på samlede utslipp er det samme. Mens prisøkningen er 40 prosent ved tildelingsmekanismene A1 og A2, er økningen henholdsvis 18 og 30 prosent ved A3 og A4. Produksjonsbasert tildeling fører altså til klart høyere CO₂-pris og klart mindre økning i kraftprisen sammenlignet med ubetinget tildeling (eller auksjonering) av kvoter.

Det er to viktige grunner til at kraftprisen øker mindre i A3 enn i A1. For det første er utslippene i kraftsektoren høyere i A3 enn i A1. Høyere utslipp er forbundet med høyere kraftproduksjon, noe som presser prisen på elektrisitet ned. Dernest favoriserer produksjonsbasert tildeling kraftprodusenter som har lave utslipp per produsert mengde. I A3 vil det derfor skje en forskyvning av markedsandeler innen det fossile kraftsegmentet fra kullkraft til gasskraft. Det gir rom for økt samlet kraftproduksjon for en gitt mengde CO₂-utslipp.

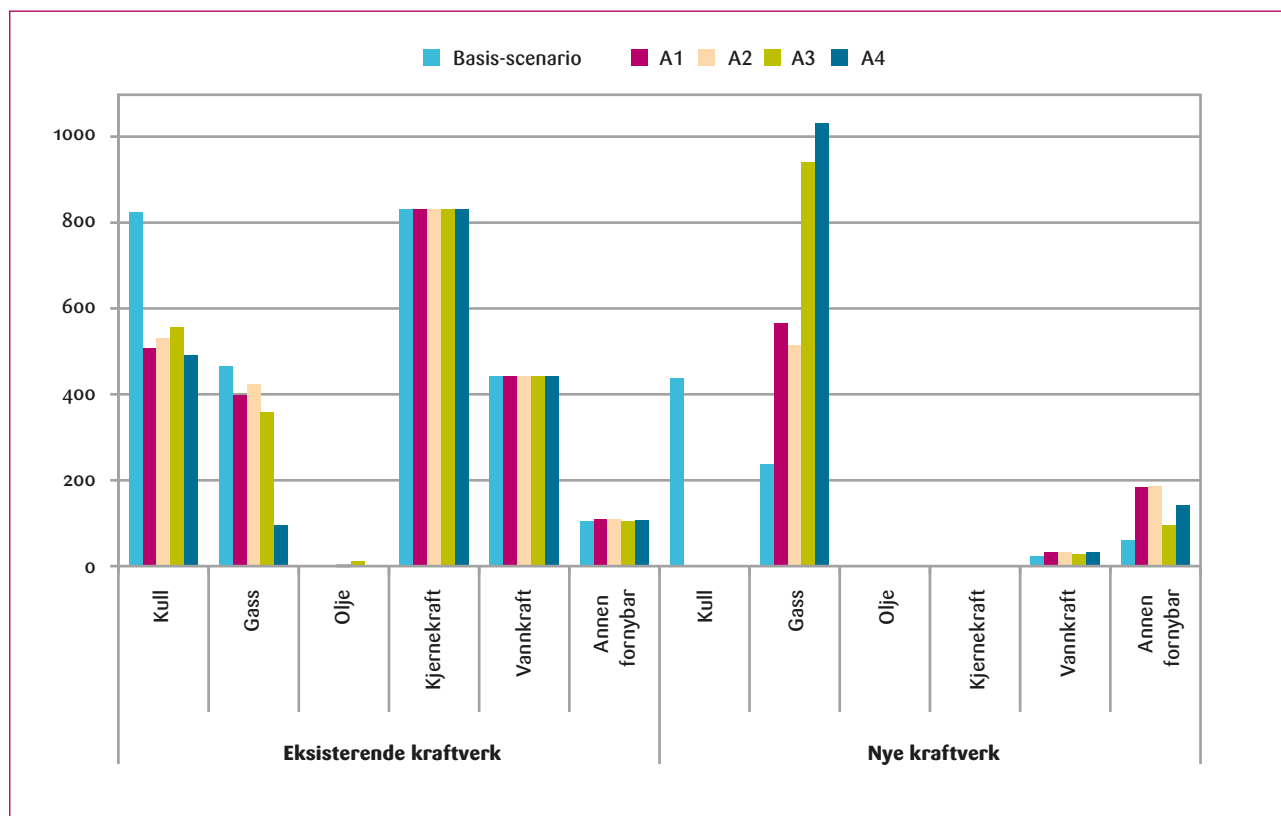
Figur 1. CO₂-priser og kraftpriser i ulike scenarioer



Dette ser vi i figur 2, som viser kraftproduksjonen for eksisterende og nye kraftverk i de ulike scenarioene. For eksisterende kraftverk er kapitalkostnadene «sunk». Nye kraftverk blir kun etablert og produserer dersom det er lønnsomt når også kapitalkostnadene tas hensyn til. Vi ser av figur 2 at prising av karbon medfører en kraftig reduksjon i eksisterende og ny kullkraft, en betydelig økning i ny gasskraft og en ganske stor økning i ny fornybar kraft. Merk at vi ikke har tillatt investeringer i nye kjernekraftverk i disse scenarioene.

Figuren viser videre at spesielt nye gasskraftverk er svært følsomme for valg av tildelingsmekanisme. Ved produksjonsbasert og kapasitetsbasert tildeling øker produksjonen fra slike kraftverk med godt over 50 prosent sammenlignet

Figur 2. Produksjon av kraft fra ulike teknologier i ulike scenarioer. TWh per år



med tildeling basert på historiske utslipp. Delvis er dette på bekostning av eksisterende gasskraftverk, siden gassprisen presses oppover som følge av økt gassetterspørsel fra de nye (og derfor mer effektive) gasskraftverkene. Alt i alt øker likevel gasskraftproduksjonen betydelig, spesielt ved produksjonsbasert tildeling, noe som er i tråd med hva vi skulle forvente (se over).

Produksjonen av kullkraft øker også i A3 sammenlignet med A1. Dette kan virke i strid med resonnetet over, men der fokuserte vi kun på produsenter som har rett til utslippskvoter. Som i EUs kvotesystem har vi antatt at kraftproduksjon uten utslipp, som fornybar kraft og kjernekraft, ikke gir rett til gratis kvoter. Den store taperen ved produksjonsbasert tildeling er derfor ny fornybar kraft, som får halvert sin produksjon når vi går fra A1 til A3.

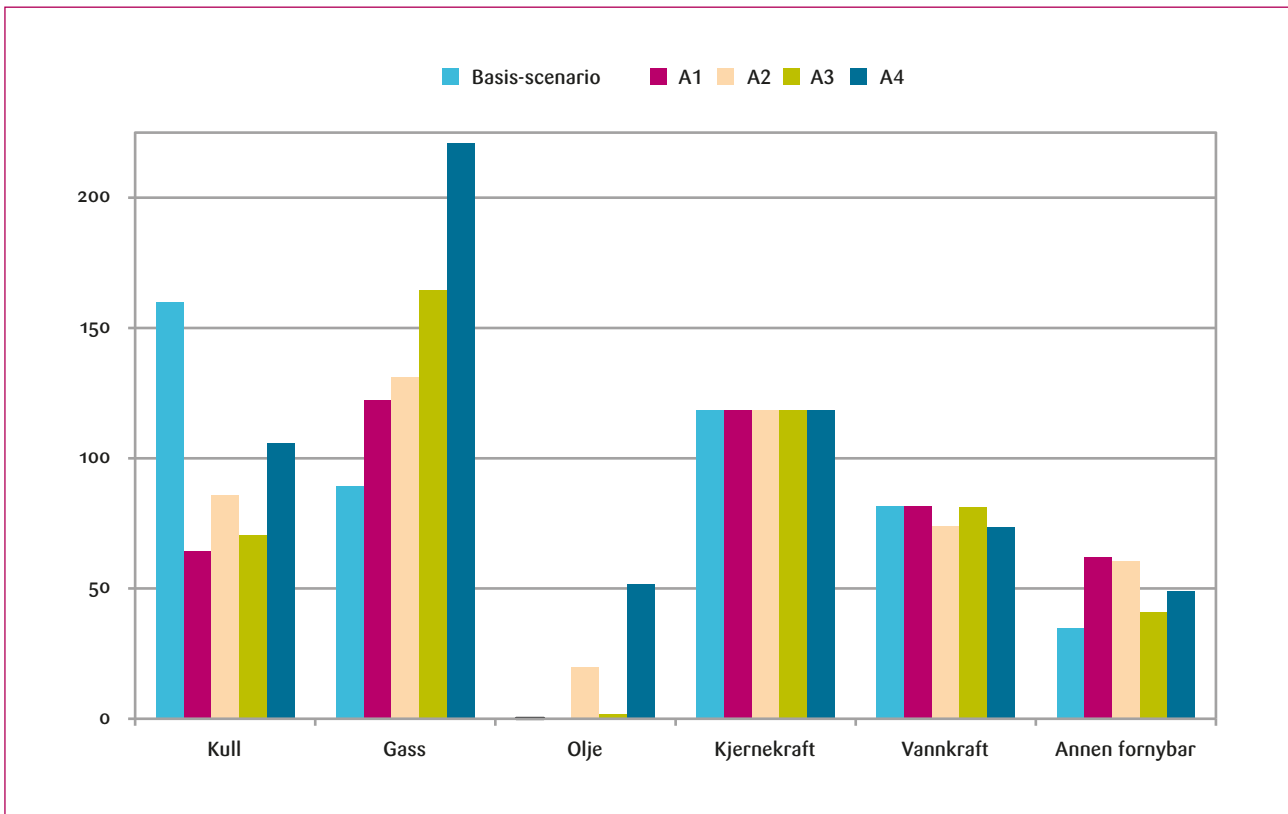
Figur 3 viser hvordan de ulike tildelingsmekanismene påvirker vedlikeholdt kapasitet. Vi ser at spesielt kapasitetsbasert tildeling (A4) ikke overraskende fører til betydelig høyere kapasitetsnivå for fossil kraftproduksjon. Tildeling betinget på vedlikeholdt kapasitet (A2) medfører at det er betydelig mer tilgjengelig kapasitet i markedet

enn om tildelingen er ubetinget. Som vist i figur 2 slår dette delvis ut i økt produksjon fra eksisterende kull- og gasskraftverk.

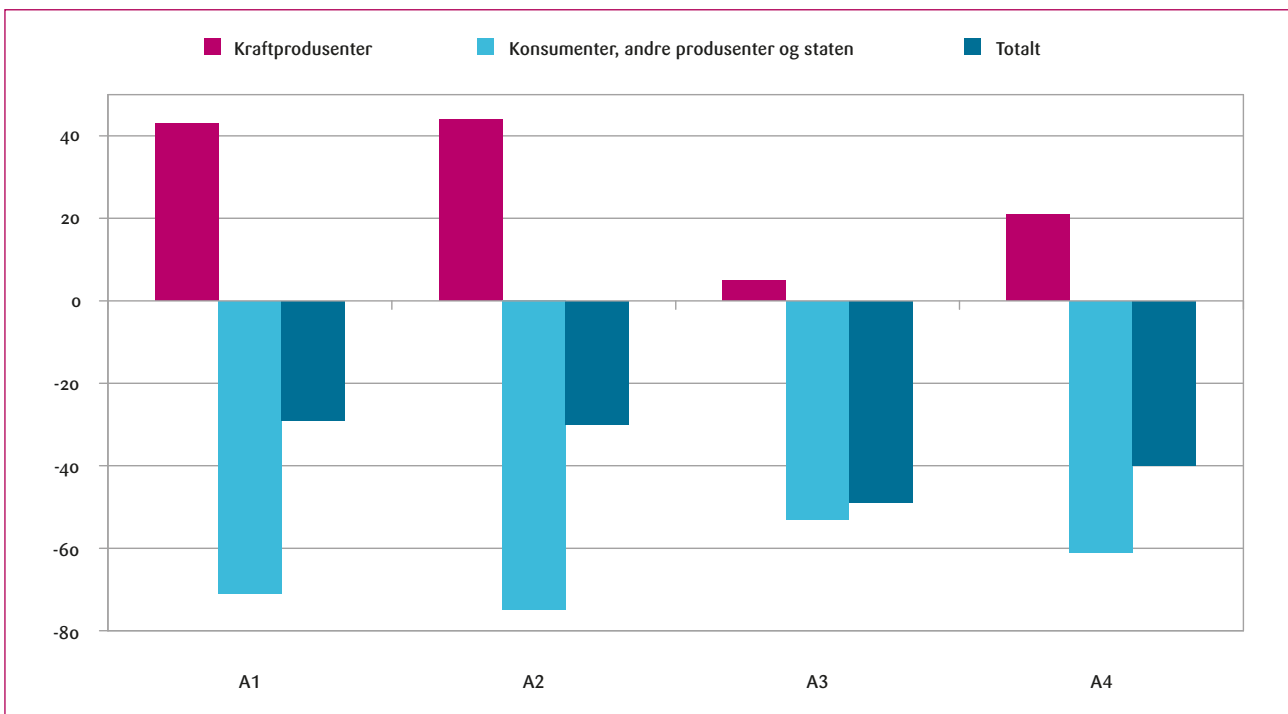
Velferdskostnadene ved de ulike tildelingsmekanismene er vist i figur 4, og ved ubetinget tildeling (eller auksjonering) er disse i underkant av 30 milliarder Euro per år. Dette er en kostnadseffektiv politikk gitt at det ikke er andre eksternaliteter. Ved produksjonsbasert tildeling øker de samlede kostnadene til nesten 50 milliarder Euro, mens kostnadene er omkring 40 milliarder Euro ved kapasitetsbasert tildeling. Kostnadene ved å redusere CO₂-utslippene er dermed i stor grad påvirket av hvordan utslippskvotene deles ut.

Som en ser i figur 4 tjener kraftprodusentene betydelig på CO₂-politikken ved ubetinget tildeling. Det skyldes at de mottar kvotene gratis, samtidig som økte grensekostnader pga. CO₂-prisene veltes over på konsumentene i form av høyere kraftpriser. Ved produksjonsbasert tildeling faller nesten hele denne gevinsten bort. Grunnen er at hver enkelt kraftprodusent har insentiver til å øke sin produksjon for å få flere kvoter, samtidig som den totale tildelingen av kvoter til kraftsektoren ikke øker i særlig grad (den

Figur 3. Vedlikeholdt kraftkapasitet for ulike teknologier i ulike scenarier. GW



Figur 4. Velferdseffekter i ulike politikk-scenarier sammenlignet med basis-scenarier. Milliarder Euro per år



øker noe siden totalutslippene i kraftsektoren som nevnt øker). Den økte samlede kraftproduksjonen fører til lavere kraftpriser, noe produsentene taper på. En tilsynelatende gunstig tildelingsmekanisme viser seg derfor å ha ugunstig effekt på kraftbransjen som helhet. Noen (les: produsenter med nye gasskraftverk) tjener likevel på denne ordningen.

5. OPPSUMMERING

Som vist i denne artikkelen vil effektene av et kvotesystem avhenge av både hvor mye utslippene reduseres og hvordan utslippskvotene tildeles. Enkelte tildelingsmekanismer kan påvirke priser og produksjon i betydelig grad – det gjelder spesielt dersom kvotene tildeles i henhold til hvor mye som produseres, eller i henhold til installert produksjonskapasitet. Velferdskostnadene ved å nå et gitt utslippsmål kan øke vesentlig.

Produksjonsbasert tildeling kommer spesielt dårlig ut i vår modellsimulering. Fra og med 2013 vil produksjonsbasert tildeling være hovedregelen i EUs kvotesystem. Gir dette grunn til bekymring? Ikke nødvendigvis. For det første vil EU i hovedsak dele ut kvoter basert på historisk produksjon, ikke faktisk produksjon som i vår analyse. For det andre er det kun sektorer som antas å være utsatt for karbonlekkasje som skal motta kvoter. Karbonlekkasje er en form for eksternalitet som ikke er tatt hensyn til i vår analyse, som har fokusert på kraftmarkedet. Vi kan derfor ikke slå fast med utgangspunkt i denne analysen hvorvidt EUs kommende tildelingsregler er gunstige eller ei.

Det vi derimot kan si er at analysen vår indikerer at betinget tildeling av kvoter vil kunne ha betydelige velferdskostnader, som må veies opp mot eventuelle gevinster av at en unngår karbonlekkasje. Betinget tildeling av kvoter til skjermede sektorer som ikke er utsatt for karbonlekkasje vil utvetydig gi uheldige velferdseffekter, spesielt dersom tildelingen knyttes opp mot faktisk produksjon eller investering i ny kapasitet.

REFERANSER

Aune, F., Golombek, R., Kittelsen, S.A.C. og K.E. Rosendahl (2004a). Liberalizing the Energy Markets of Western Europe – A Computable Equilibrium Model Approach, *Applied Economics* 36, 2137–2149.

Aune, F., Golombek, R. og Kittelsen, S.A.C. (2004b). Does Increased Extraction of Natural Gas Reduce Carbon

Emissions? *Environmental and Resource Economics* 29, 379–400.

Aune, F.R., R. Golombek, S.A.C. Kittelsen og K.E. Rosendahl (2008). *Liberalizing European Energy Markets. An Economic Analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Aune, F.R., H. M. Dalen og C. Hagem (2011). Implementing the EU renewable target through green certificate markets, *Energy Economics*, doi:10.1016/j.eneco.2011.07.006

Buchanan, J. M. og G. Tullock (1975). Polluter's profits and political response: direct controls versus taxes, *The American Economic Review* 65(1), 139–147.

Burtraw D., D. Kahn og K. Palmer (2006). CO2 allowance allocation in the regional greenhouse gas initiative and the effect on electricity investors, *The Electricity Journal* 19(2), 79–90.

Bye, T. og K.E. Rosendahl (2005). Betyr egentlig kvotemarkedet noe for kraftprisen? *Økonomiske Analyser* 5/2005, 3–13.

Böhringer, C. og A. Lange (2005a). Economic implications of alternative allocation schemes for emission allowances, *Scandinavian Journal of Economics* 107, 563–581.

Böhringer, C. og A. Lange (2005b). On the design of optimal grandfathering schemes for emission allowances, *European Economic Review* 49, 2041–2055.

Carlson, C., Burtraw, D., Cropper, M. og K. L. Palmer (2000). Sulfur dioxide control by electric utilities: What are the gains from trade? *Journal of Political Economy* 108(6), 1292–1326.

Ellerman, A.D. (2008). New Entrant and Closure Provisions: How do they Distort? *The Energy Journal*, Special Issue to Acknowledge the Contribution of Campbell Watkins to Energy Economics, 63–76.

Fischer, C. og A. K. Fox (2007). Output-based allocation of emissions permits for mitigating tax and trade interactions, *Land Economics* 83, 575–599.

Golombek, R., M. Greaker, S.A.C. Kittelsen, O. Røgeberg og F.R. Aune (2011a). Carbon capture and storage in the European power market, *The Energy Journal* 32(3), 209–237.

Golombek, R., S.A.C. Kittelsen og K.E. Rosendahl (2011b). Price and welfare effects of emission quota allocation, Discussion Papers No. 661, Statistics Norway.

Harstad, B. og G. S. Eskeland (2010). Trading for the future: Signalling in permit markets, *Journal of Public Economics* 94, 749–760.

Montgomery, W. D. (1972). Markets in licenses and efficient pollution control programs, *Journal of Economic Theory* 5, 395–418.

Neuhoff, K., K. Keats Martinez og M. Sato (2006). Allocation, incentives and distortions: The impact of EU ETS emissions allowance allocations to electricity sector, *Climate Policy* 6, 73–91.

Rosendahl, K.E. (2008). Incentives and quota prices in an emissions trading scheme with updating, *Journal of Environmental Economics and Management* 56, 69–82.

Rosendahl, K.E. og H. Storrøsten (2008). Tildeling av gratis klimavoter, *Samfunnsøkonomen* Nr. 9 2008, 20–27.

Rosendahl, K.E. og H. Storrøsten (2011a). Emissions trading with updated allocation: Effects on entry/exit and distribution, *Environmental and Resource Economics* 49, 243–261.

Rosendahl, K.E. og H. Storrøsten (2011b). Gratis klimavoter og investeringer i ren teknologi, *Økonomiske analyser* 2/2011, 3–7.

Skodvin, T., Gullberg, A. T. og S. Aakre (2010). Target-group influence and political feasibility: the case of climate policy design in Europe, *Journal of European Public Policy* 17(6), 854–873.

Stavins, R. N. (1998). What can we learn from the grand policy experiment? Lessons from SO₂ allowance trading, *Journal of Economic Perspectives* 12(3), 69–88.

Åhman, M., Burtraw, D., Kruger, J. og L. Zetterberg (2007). A ten-year rule to guide allocation of EU emission allowances, *Energy Policy* 35, 1718–1730.

ABONNEMENT

HUSK!

*Abonnementet løper til det blir oppsagt,
og faktureres per kalenderår.*

www.samfunnsokonomene.no



OLE RØGEBERG
Seniorforsker, Frischsenteret¹

Er dette den store norske boligboblen?

De norske realboligprisene er på et historisk høyt nivå, både i forhold til tidligere norske boligpristopper som åttitallets og relativt til den amerikanske boligprisboblen som nylig sprakk. I media får man inntrykk av at «alle» ønsker at boligprisene skal vokse videre, siden vi da alle kan investere og bli rike uten risiko. Er det en boble, får det mer preg av pyramidespill, der vi låner stadig mer penger for å kjøpe bolig utifra en oppfatning om at andre vil låne enda mer om noen år for å kjøpe de samme boligene av oss. I artikkelen argumenteres det for to påstander: (1) Boligprisene ligger over langsiktige kostnader, og vil på sikt falle, og (2) forventninger om prisvekst har trolig økt etterspørselen, som i så fall vil falle kraftig når prisveksten tar slutt.

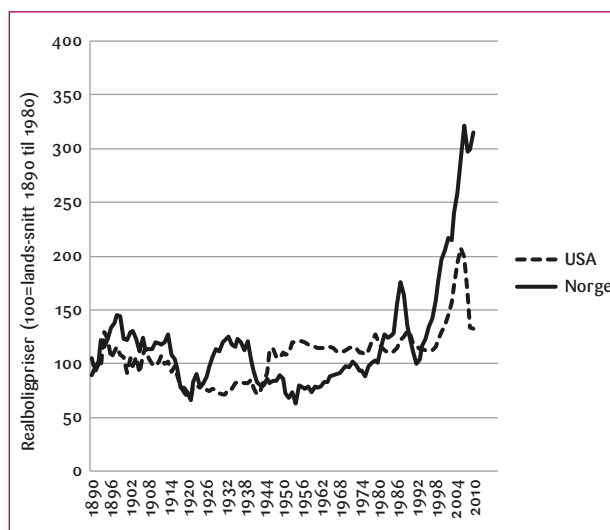
1. INTRODUKSJON

De norske realboligprisene er på et historisk høyt nivå relativt til forhistorien (figur 1). Nivået er høyt i forhold til tidligere norske boligpristopper som åttitallets. Det er også høyt hvis vi sammenligner med tilsvarende prisvariasjon fra USA, både historisk og relativt til den amerikanske boligprisboblen som nylig sprakk.

Det er ingen kjente, åpenbare faktorer som tilsier at realboligprisene skal være stabile på kort eller lang sikt. De siste 30 årene har stabiliteten åpenbart vært lav, og utvides prisserien tilbake til 1819 (der amerikanske tall mangler) virker den også mindre stabil på lang sikt (Finanskriseutvalget 2011). Derimot bør store endringer kunne forklares: Hvorfor har boligprisene økt så kraftig de siste tjue årene?

¹ Takk til en anonym fagkonsulent, Andre Kallåk Anundsen, Morten Josefsen, Håvard Hungnes, Rolf Golombek, Simen Markussen, Hans Olav Melberg, Anja Grinde Myrann, Trym Riksen og en drøss andre som har hjulpet med ulike innspill, utfordringer og hjelp. Feil som gjenstår er åpenbart mitt ansvar. Takk også til Frischsenteret.

Figur 1 Realboligpriser 1890-2010



Kilde: SSB, Norges Bank, Robert Shiller (<http://www.irrationalexuberance.com/index.htm>). En tilsvarende sammenstilling av tallene har tidligere blitt gjort av Shiller på Jackson Hole konferansen i 2007 med hjelp av Harald Magnus Andreassen.

Og skal boligprisene fremover ligge tre ganger over realnivået fra tjue år tilbake?

2. TILBUD OG ETTERSPORSEL I BOLIGMARKEDET – HVOR LIGGER UENIGHETEN?

Boligprisveksten i Norge er et nasjonalt fenomen, så jeg vil se vekk fra lokale forklaringer som markagrensen i Oslo eller sentralisering innad i Norge: Realprisene på bolig har økt kraftig også i «Nord-Norge utenom Tromsø,» et område som har opplevd fraflytting (Josefsen 2011).² Den norske vekstperioden gjenfinnes videre i en rekke andre vestlige land, noe som ytterligere reduserer forklaringskraften til lokale forhold³.

Diskusjonen videre er strukturert rundt to sentrale spørsmål:

1. **Tilbudssiden:** *Hvor ligger dagens boligpriser i forhold til den langsiktige kostnaden ved å skaffe tomt og bygge nytt?* Dette spørsmålet er viktig fordi boligprisene på lang sikt bestemmes av kostnadssiden. Svaret på dette spørsmålet bestemmer derfor om prisene vil stige eller falle på lang sikt.
2. **Etterspørselssiden:** *I hvor stor grad skyldes etterspørselsveksten en tro på videre prisoppgang?* Dette spørsmålet er viktig fordi boligprisene på kort sikt bestemmes av etterspørselssiden. Hvis veksten har vært drevet av tro på videre prisvekst er etterspørselen «for høy» relativt til den underliggende etterspørselen etter boligjenester, og den er «skjør» i den forstand at den kan kollapse relativt raskt hvis prisene slutter å vokse eller begynner å falle. Dette vil i så fall kunne kalles en «boble».

² For øvrig er heller ikke Oslo et tettbeboet metropol. Eksempelvis bor det minst tre ganger så mange per kvadratkilometer i Paris, uten særlig bruk av høyhus, som det det bor i Oslo innenfor Ring 3. Vi har utbyggere som klager over mangel på byggeklare tomter og vanskelig regulering, samtidig med at vi lett finner store hager med epletrær.

Jeg ser også vekk fra en annen mulig tolkning: Tegn et Norges-kart i tre dimensjoner der høyden viser boligprisnivå. Dersom det over tid er blitt vanlig å ønske å bo mer sentralt enn tidligere, kan dette ha gjort «fjellene» på de mest attraktive områdene så mye brattere og høyere at det er dette som i stor grad har drevet økningen i gjennomsnittlig boligpris. Dette kunne for eksempel skyldes at beliggenhet var et statusgode som i særlig grad ble høyere etterspurt ettersom vi ble rikere (høy Engels-elastisitet).

³ http://www.mckinseyquarterly.com/newsletters/chartfocus/2009_10.htm

3. TILBUDSSIDEN PÅ KORT OG LANG SIKT I BOLIGMARKEDET

Det er ikke nok å peke på økende etterspørsel for å forklare prisutviklingen. Økende reallønn øker etterspørselen etter bolig, men også etter PC'er, mobiltelefoner, bøker, feriereiser og annet. På disse andre områdene innser alle at prisene ikke behøver å stige på sikt, siden økende etterspørsel utløser økende produksjon og tilbud. Faktisk har prisen på flere av disse falt samtidig som etterspørselen har vokst. Dette er en påminnelse om at priser på sikt må reflektere kostnadene på tilbudssiden.

Også i boligmarkedet må prisene på sikt reflektere kostnadsnivået på tilbudssiden, men her er skillet mellom kort og lang sikt særlig viktig. Boligmassen reagerer meget tregt på økninger i etterspørselen, og i mellomtiden slår disse ut i pris. Det tar lang tid før prisnivået igjen reflekterer de langsiktige kostnadene ved å skaffe mer bolig. I forhold til dagens prisnivå er dermed det store spørsmålet i hvilken grad prisveksten gjenspeiler permanente økninger i de langsiktige kostnadene.

3.1 Tregheter i boligmarkedet

Tilbudssiden i boligmarkedet er treg av en rekke grunner. Ikke bare er bygningsprosjekt langsiktige prosjekt (OBOS opererer med rammer på 10–15 år på et prosjekt, Anundsen (2010)), men selv små økninger i boligmassen vil kreve store oppskaleringer av bygge- og anleggsbransjen dersom de skal skje raskt. Anta at boliger varer i 100 år før de må erstattes. I en stabil likevekt må det da bygges boliger tilsvarende 1 % av boligmassen per år. Ønsker vi å øke boligmassen med 1 % i løpet av ett år, vil vi måtte øke nybyggeraten med 100 % det samme året. Dette lar seg ikke gjøre: Det tar tid for næringslivet å skaffe kvalifisert arbeidskraft og tiltrekke sektoren ny kapital og nye firma. Det tar også tid for kommunen å innse at reguleringsplaner må endres, at det kan være på sin plass å godta en ekstra etasje eller to på boligblokker, osv. Hvis behovet for endringer er enda større, kreves utbedret infrastruktur som veinett, kollektivtransport, skoler, med mer. Alt tatt i betraktning tar det følgelig lang tid.

På kort sikt gir dette prisstigning, men for å forstå hvor prisene skal på sikt må vi se på de langsiktige kostnadene ved å skaffe tomt og bygge nytt. Dersom disse vil tilsvare dagens boligpriser, tilsier dette at prisene vil holde seg høye på sikt. Dersom det primært er flaskehalser og tregheter som holder tilbudet nede, tilsier dette at prisene vil ned på sikt.

3.2 Kostnader på lang sikt

Kostnadsutviklingen på sikt bestemmes av utviklingen i faktorpriser og effektivitet. Produktivitetsforbedringer og teknologisk fremgang trekker i retning av lavere kostnader – og her kan vi inkludere bedret EØS-flyt av arbeidskraft og tjenester, økende bruk av IT-verktøy i planlegging og gjennomføring av arbeid, og prisfall på en del produksjonsutstyr.

Skal byggekostnadene ha økt, må derfor faktorprisene ha steget – noe som igjen må skyldes tiltagende knapphet eller kostnadsdrivende regulering. Knappheten kan for vårt formål være av fire slag:

1. *Tomt*: Tomteprisen skal i langsiktig likevekt avspeile alternativverdien til tomt på marginen. Tomteplass – eller mer generelt «land/jord» – er en nødvendig innsatsfaktor i en rekke prosesser og varer, fra jordbruk, vei og golfbaner til butikker, parkeringsplasser og bolig. Med økonomisk vekst og befolkningsøkning stiger den samlede etterspørselen etter land/jord, og siden ytterligere land/jord i liten grad kan produseres slår dette fullt ut i økt pris.
2. *Råvarer* (drivstoff, metall, tre osv) kan også bli mer knappe på sikt og få høyere priser, som både øker kostnaden på byggematerialene og (mer indirekte) prisen på kapitalutstyr som gravemaskiner og spikerpistoler.
3. *Arbeidskraft* vil også i en standard markedsmodell prises til alternativverdien. Vokser produktiviteten i andre sektorer slik at grenseproduktiviteten til arbeidere øker der, vil lønningene på sikt måtte øke også i bygg og anlegg.
4. *Permanent tak på byggetillatelse*. Det er ikke nok å skaffe tomt for å bygge bolig – i tillegg trenger man tillatelse til å bygge på den. Dersom disse er begrenset og av gitt mengde skapes en «kunstig» knapphet på tomter til boligbygging. Reguleringen gjør at tomt ikke lenger kan flyttes fra alternative anvendelser til boligformål, og denne manglende «arbitrasjemuligheten» gjør at markedsverdien til tomt-med-byggetillatelse-for-bolig stiger utover alternativverdien av tomt.

I tillegg kan byggekostnader øke på grunn av *pålagte standardhevinger*.⁴ Nye boliger må oppfylle krav satt av

⁴ Merk at «etterspurt men ikke pålagt standardheving» ideelt sett ikke skal reflekteres i den lange prisserien Norges Bank har konstruert (figur 1). Kvalitetsendringer er der forsøkt luket ut, blant annet ved å se på prisstigning på boliger som selges gjentatte ganger. Hvis nybygde boliger er av høyere standard vil de prises høyere av den grunn, men da vil ikke eksisterende boligmasse stige i pris med mindre standarden også der heves (gjennom oppussing).

myndighetene. Dersom disse pålegger kostbare standarder innebærer det kostnadssjokk og øker byggekostnaden.

3.3 Hva har i praksis skjedd med kostnadsnivået i Norge?

Min påstand er at dagens boligpriser ligger godt over de langsiktige kostnadene og følgelig vil måtte falle på sikt.

Det klareste tegnet på dette er aktivitetsnivået i bygg- og anlegg, som økte relativt jevnt fra tidlig nittital og frem til finanskrisen strupte kreditttilgangen i byggebransjen. Nå er den igjen i vekst. Mens antallet boliger under arbeid i snitt lå på 13 600 i 1993, var tallet i 2007 økt til 38 600. Dette er en gjennomsnittlig årlig økning på 7,7 %. Dette viser seg også i sysselsetting: Antall sysselsatte i bygge- og anleggsvirksomhet steg i årene 2000–2008 (årene jeg fant i SSBs statistikkbank) med 25 %. Dette tyder på at kapasitetsbegrensninger på tilbudssiden er av betydning og gradvis utbedres.

Støtte til dette synet får vi også ved å se på kostnadskomponentene enkeltvis:

På kostnadssiden har *råvarer og arbeidskraft* i liten grad økt i realpris. Relativt til KPI steg SSBs byggekostnadsindeks bare med 20 %, og det kun siden 2000. Denne økningen er trolig til dels forbigående grunnet press på sektoren: Nivået er i dag i Europatoppen (nesten 50 % over snitt), og landene som tidligere lå i byggekost-toppa (Irland, Island og England) har falt tilbake til europeisk normal ettersom boligprisutviklingen snudde.⁵

Tomt – den neste store kostnadsfaktoren – har nødvendigvis blitt knappere siden mer er bygget, uten at dette kan «rettferdiggjøre» eller forklare boligprisene utifra en økning i alternativverdien. Et godt signal på dette er «omreguleringsgevinsten»: En roff modell er at tomter som ikke er regulert for bolig reflekterer alternativ-verdien av tomt-for-bolig, mens tomter regulert for bolig i tillegg får en renprofit («skyggeprisen» til den reguleringspåførte knappheten). Utbyggere anslår hva folk i fremtiden vil være villige til å betale for ferdige boliger på en tomt. I denne gjetningen spiller både beliggenhet, boligtype og prisvekstforventninger inn. Den diskonterte verdien av de ferdige boligene fratrekkes byggekostnader, og gir utbyggerens reservasjonspris for tomten. Statistikk om tomtepriser finnes dessverre ikke, men anekdotisk sett passer dette med utsagn fra bransjen: Den store profitten ligger i å

⁵ <http://www.ssb.no/emner/08/02/pppvare/arkiv/art-2011-02-23-01.html>

få omregulert en tomt til boligformål (eller omregulert til flere etasjer/boenheter).

Å kjøpe en tomt som må omreguleres enten fra annet formål til bolig, eller at tomten er regulert til bolig og en ønsker en foretting med eller uten riving av eksisterende boliger, medfører usikkerhet knyttet til utfallet av planprosessen og hvor lang tid denne tar. Samtidig er det på utviklingssiden en kan oppnå store fortjenestemarginer. Ved å kjøpe av investorer, som allerede har fått utviklet prosjektet, får en ikke fortjeneste på utviklingen

(Barlindhaug 2002)

Denne «modellen,» der prisvekst på boliger klemmes over i tomteleddet, forklarer også uttalelser fra utbyggere intervjuet om temaet i Aftenposten (Borgen 2006): «Tomteprisene tar av, basert på at boligmarkedet vokser inn i himmelen, sier administrerende direktør Pål Tronstad i Skanska Bolig.»

De som fremdeles skulle mene at det er reell og permanent tomteknapphet har for øvrig en fabelaktig investeringsmulighet dersom de også tror boligprisene skal videre opp: Antar vi konstante byggekostnader og at tomt idag utgjør 20 % av total nybygg-kost, så vil en 10 % boligprisøkning bety en 50 % tomteprisøkning ettersom utbyggerne byr seg i mellom og klemmer prisøkningen over i tomteleddet. Dermed er tomt et enda gunstigere investeringsobjekt enn bolig (i det minste før skatter og avgifter er tatt hensyn til).⁶

Endelig har vi de *pålagte bygningsstandardene*, som utbyggere og enkelte andre har klaget over. I den grad disse er substansielle (dette er omdiskutert, jmf Solberg 2011), så kan dette anses som skift i den langsiktige tilbudskurven som kan heve det langsiktige boligprisenivået.

Selv om slike standarder kan redusere et fremtidig prisfall, er det verdt å peke på at de ikke kan ha drevet prisstigningen: Kostnadssjokk ville økt prisene ved at tilbudssiden lå brakk fordi det ikke lønte seg å bygge. Etter hvert ville gamle hus ha forfalt og ha blitt skrotet, og boligmassen ville ha nådd et nytt, lavere likevektsnivå med høyere pris. Dette passer ikke med det vi har sett. Dersom økte standarder har hatt noen effekt har det vært på redusert omreguleringsgevinst (det vil si fall i prisen på tomt-regulert-for-bolig)

⁶ Mer "hard-core" neoklassikere vil derimot slutte at en forventet prisvekst på boliger umiddelbart ville prises inn i tomteprisen, som deretter vil vokse i Hotelling-takt med renta. De burde dermed også fryse av SSBs prognoser om videre, kraftig prisvekst på bolig de neste årene.

og eventuelt redusert *vekstrate* i boligbyggingen. På sikt, derimot, kan slike reguleringer gjøre at boligprisene faller mindre enn de ellers ville gjort.

3.4 Andre analyser av norsk tilbudsside

Treghetene i tilbudssiden gjør at de som ønsker å forklare priser på kort og mellomlang sikt til dels kan se vekk fra tilbudssiden i sine analyser. Eksempelvis modellerer ikke Jacobsen and Naug (2004) tilbudssiden, men setter boligmassen (og de kortsiktige endringene i den) som eksogent gitte størrelser.

En langsiktig modell som tar inn over seg tilbudssiden er boligblokken i SSBs MODAG-modell (dokumentert i Boug and Dyvi 2008). Denne antar at etterspørselsendringer slår ut i boligpris, at dette stimulerer tilbudssiden, og at boligmassen sakte øker (og senker prisen) til vi når en ny likevekt. Kvalitativt er følgelig MODAG i tråd med analysen over.

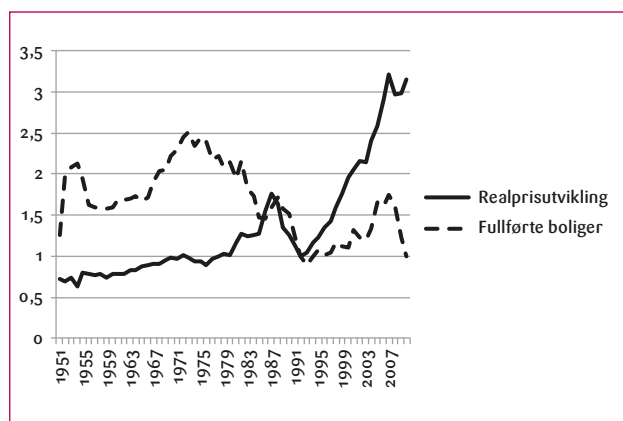
Kvantitativt er det store spørsmålet hvor bratt den langsiktige tilbudskurven heller oppover, siden dette bestemmer hvor langt prisene faller ned igjen etter et etterspørsels-sjokk. I MODAG er svaret at den langsiktige tilbudskurven har en priselastisitet på 1. Det vil si at hvis vi er i en likevekt og noe skjer som øker boligprisen på lang sikt med 1 %, så vil også boligmassen på lang sikt være 1 % høyere enn før. Slik MODAG er skrudd sammen, vil dette gjelde selv om byggekostnadene ikke har økt.

Grunnen til dette er at MODAG lar byggesektorens *størrelse* være bestemt av «gapet» mellom boligpriser og byggekostnader. Beveger vi oss fra én langsiktig likevekt til en ny med doblet boligmasse, vil dette medføre doblede boligpriser på sikt selv om alle materialkostnader, tomtepriser og lønninger er uendret.

Etter mitt syn vil en rimeligere antagelse være at gapet mellom priser og kostnader bestemmer *endringen* i byggesektoren: Dess høyere boligprisene er i forhold til byggekostnader, dess raskere vokser sektoren, og dess større blir tilbudssideresponsen. Siden nye enheter på sikt vil kunne etableres i sektoren med samme utstyr og like høy kompetanse som eksisterende, vil disse (så lenge priser og kostnader ikke endrer seg) tjene like bra som tidligere enheter gjorde. På lang sikt burde det følgelig ikke være noe økning i gapet mellom kostnader og priser.

Boligmarkedet og boligpolitikken i det 20. århundre endret seg stadig, og realbyggekostnadene var garantert ikke konstante. Hvis vi allikevel sammenligner realprisutviklingen

Figur 2 Realprisutvikling og antall fullførte boliger per år (begge normalisert, 1992=1)



på bolig og størrelsen på byggesektoren (målt ved årlig ferdigstilte boliger) over det tidsrommet statistikkbanken i SSB har data, så er det lite som tyder på at disse endret seg proporsjonalt over tid (figur 2). Samtidig beviser figuren på ingen måte at jeg har rett i min egen antagelse om at sektoren kan vokse «uendelig» så lenge prisene ligger over byggekostnadene. Det blir således spennende å se hvordan byggesektoren utvikler seg videre.

I tillegg skiller MODAG seg fra mitt resonnement ved at byggekostnadene, målt med en byggekostindeks (pjks83), brukes som anslag på det langsiktige kostnadsnivå. I den grad byggekostnadene i Norge er midlertidig høye grunnet press i sektoren tilsier dette at MODAG muligens overvurderer hvor stor de permanente kostnadsøkningene har vært.

Disse to momentene tilsier at MODAG muligens overvurderer det langsiktige kostnadsnivået. Samtidig er det viktig å se at også MODAG innebærer at boligprisene ved etterspørselssjokk kraftig overskyter sitt langsiktige nivå: Med SSBs parametre, vil etterspørselssjokk som skyldes økende realinntekt (for gitte byggekostnader) gjøre at prisene på kort sikt stiger til nærmere 40 % over sitt nye langsiktige likevektsnivå, og deretter faller (veldig gradvis), ettersom boligmassen (veldig gradvis) øker, til sitt nye likevektsnivå.⁷ Siden bruktboligprisene har økt langt kraftigere enn også MODAGS byggekostindeks, burde også MODAG predikere et prisfall på boliger over tid.

⁷ Ifølge en røff excel-kalkulering tar det godt over 100 år før likevektsboligmassen er nådd.

3.5 Oppsummert om tilbudssiden

Byggeaktiviteten har vært i sterk vekst siden tidlig nittital, som sier oss at dagens boligpriser ligger over de langsiktige kostnadene ved å skaffe ny tomt og bygge boliger på den. Kostnadene ved materialer og arbeidskraft har bare økt moderat, og omreguleringsgevinsten tyder på at den reelle knappheten på tomt (når vi ser vekk fra forsinkelser på reguleringssiden) er lav. Pålagte bygningsstandarter kan ha påvirket det langsiktige normalnivået til boliger, men omreguleringsgevinsten og byggeaktivitetsøkningen tilsier at dagens nivå uansett er godt over det langsiktige. Prisene skal følgelig ned på sikt i forhold til dagens.

4. ETTERPØRSELSSIDEN – HAR VEKSTEN UTELUKKENDE SKYLDTES SOLID VEKST I FUNDAMENTALE FAKTORER?

Noen skift i boligetterterspørselen vil være varige. Dette gjelder vekst som skyldes permanent bedret reallønnsvekst, lavere ledighet, lavere langsiktige realrenter og demografiske endringer som befolkningsøkning. Er bolig et normalgode vil deler av den økte forventede livsløpsinntekten tas ut i kjøp av større og bedre bolig. De varig lavere rentene gjør det billigere å finansiere store lån (og øker den neddiskonterte verdien av en strøm boligjenester). Befolkningsøkningen gir flere husholdninger som ønsker et sted å bo.

Alle disse faktorene har åpenbart spilt inn i dagens prisutvikling: Realrenten har vært lav siden tidlig nittital, lønnsveksten positiv, ledigheten lav, og – særlig de siste syv årene – innvandringen høy.

Mer uklart – og omdiskutert – er spørsmålet om vi under de siste tjue årenes boligprisvekst også har fått en økt etterspørsel basert på en tro på videre boligprisvekst. Dette er i så fall viktig, siden boligprisveksten (i lys av forrige spørsmål) etter hvert vil flate ut og falle. Dersom en betydelig del av etterspørselen er basert på en prisvekstantagelse, vil etterspørselen kun falle kraftig. Det gjør i så fall prisfallet større («boble»), og fører til privatøkonomiske fortvilelser ettersom boligen faller i verdi mens låneforpliktelsene blir stående igjen.

4.1 Boligprisvekst gir insentiv til høy lånefinansiert investering i bolig

Med vedvarende og sikker boligprisvekst kan boligjenester bli gratis. Anta at du kjøper en bolig, betaler rentekostnader (og går glipp av avkastning på egenkapital), betaler noe for å vedlikeholde boligen, og selger den igjen etter noen år. Hvis

prisstigningen har vært kraftig nok, vil salgsgevinsten være større enn summen av rentekostnader, alternativ avkastning på egenkapital og vedlikeholdsutgifter. Med andre ord: Boligtjenestene du var villig til å betale for var i praksis gratis, eller hadde negativ pris. Med negativ pris blir etterspørselen i prinsippet uendelig, og bare kredittilgang setter en stopper for hvor dyr bolig du ville ønske deg.

En sentral størrelse i dette regnestykket er differansen mellom boligprisvekst og lånerenten etter skattefradrag. Dette kan vi kalle «boliglånsgevinsten». Hvis boligprisene vokser med 8 % i året og du betaler 3 % på boliglånet etter skattefradrag, så tjener du 5 % på hver krone du får lov til å låne for å kjøpe bolig for. Dess tryggere og sikrere vi føler oss på videre boligprisvekst og lave renter, dess tryggere og mer fornuftig blir det da å ta opp maks lån i banken og kjøpe det vi har råd til.

Forklaringen på at boligkjøp blir så gunstig er kombinasjonen av skattefri gevinst og utbredt tilgang på lånefinansiering. Anta for enkelhets skyld at inflasjonen er null, at lønn og kapitalgevinster skattes 30 % og at det forventes at både aksjeindeksen og boligprisen stiger med 10 % mens lånerenten er på 5 %. En person med én million til investering sammenligner tre alternative investeringer med en horisont på 3 år under disse antagelsene:

- 1 *Aksjefond*: Etter tre år har personen tjent rundt 330 000 i avkastning, betaler rundt 100 000 i skatt, og får en *netto realavkastning som tilsvarende 7 % i året*.
- 2 *Bolig – egenfinansiert*: Etter tre år har personen tjent 330 000 i avkastning, slipper gevinstbeskatning, og har følgelig hatt en *realavkastning på 10 % i året*. I tillegg har personen fått 3 år med boligtjenester som ellers ville måtte kjøpes i utleiemarkedet.
- 3 *Bolig – delfinansiert*: Personen bruker millionen som egenkapital, får 80 % lånefinansiering, kjøper en bolig til fem millioner. Renteutgiftene over 3 år er ca 630 000, men rentefradrag på selvangivelsen kutter dette med 30 % til rundt 440 000. Boligen på fem millioner stiger til rundt 6,66 millioner, personen slipper gevinstbeskatning, og får alt i alt en nettogevinst på 1,66 millioner minus rentekostnadene på 440 000. Det vil si en nettogevinst på 1,21 millioner, som tilsvarende en *realavkastning på egenkapitalen på 30,3 % i året*.

Så lenge vi tror «boliglånsgevinsten» skal være positiv, kan vi i teorien øke avkastningen på egenkapitalen eksponentielt ved å heve gjeldsgraden: Gir banken oss lov til å øke fra 80 % gjeldsgrad til 85 %, 90 % og deretter 95 % ville

den gjennomsnittlige, årlige avkastningen på egenkapitalen i eksemplet over økt fra 30 % til 37 %, 49 % og endelig til 77 %.

Utifra dette blir kredittilgangen sentral for en eventuell «spekulasjonsboble» i bolig. Samtidig er kredittilgangen avhengig av utviklingen i boligpriser: Hvis din gjeldsfrie bolig doubles i pris kan du selge og kjøpe nytt, men med mindre du har andre oppsparte midler må den nye koste det samme som den gamle. Hvis din 80 % lånefinansierte bolig doubles i pris, så vil egenkapitalen din være seksdoblet. Realiserer du gevinsten ved å selge boligen, har du mer egenkapital enn før og får trolig større lån enn sist i banken. Dette har blitt kalt endogen kreditttrasjonering, som skaper » en struktur i boligmarkedet med muligheter for selvforsterkende pris effekter. Initiale prisøkninger medfører refinansiering og «boligmarkeds klatring» fra kreditttrasjonerte husholdningers side. Dette bidrar til økt prisstigning» (T.-A. Borgersen & Greibrokk 2005).

Sagt på en annen måte: Gjeld muliggjør en kraftig økning i bolig etterspørselen, og boliglånsgevinsten gir sterkt insentiv til å låne mer: I vårt eksempel, 7 % i året på aksjer, mot 49 % i snitt per år på en høyt opplånt bolig eid over tre år. Samtidig gjør forventninger om prisvekst bankene roligere i forhold til å gi større utlån: Et tidligere arbeid på norske data fant tegn på at dette skjedde i Norge utover 2000-tallet, ved at «bankene, med forventninger om høy boligprisvekst og mulighet for bedre kapitaldekning økte både sine- og husholdningenes boligmarkedseksponering» (T.-A. Borgersen & Hungnes 2009).

Motsatsen til høy oppside er naturlig nok høy nedside – selv ved en utflating av prisveksten i vårt eksempel: Med åtti prosent låneopptak måtte du hatt rundt 3 % boligprisvekst for å stå på stedet hvil. Står realboligprisen stille taper du i snitt 17,6 % av gjenværende egenkapital hvert år, og skulle boligprisene falle med 2 % i året mister du 36 % av gjenværende egenkapital hvert år.

Selv om dette er elementære sammenhenger er det ikke dermed sagt at de er godt kjent i befolkningen. Påstanden er ikke at den norske befolkning har regnet på dette i Excel, men at folk gradvis påvirkes av 20 år med ekstrem avkastning i boligmarkedet. Egne og andres oppfatninger befestes som «sunn fornuft» av typen «det har alltid lønt seg å investere i bolig,» eller «det lønner seg å ha stort boliglån,» eller «du må komme deg ut på boligmarkedet så du kan ta del i oppturen.» Dermed får boligkjøp reelt sett

et spekulasjonsaspekt samtidig som de færreste oppfatter det slik: Alle må jo ha et sted å bo.

4.2 Har boligetterterspørselen vært preget av «investeringsmotiver» i praksis?

Det er åpenbart ikke lett å måle betydningen av ulike motiver som har drevet boligetterterspørselen, men jeg vil påstå at det er en del som tyder på det. Kort fortalt: En investeringsmotivert boligetterterspørsel er psykologisk plausibelt, konsistent med empiriske resultat fra det norske boligmarkedet, og reflektert i «kulturen» rundt oss.

Det viser seg at det i praksis skal lite til for å frembringe spekulasjonsadferd hos mennesker: La en gruppe deltagere handle et «verdipapir» seg i mellom i et gitt antall perioder. La avkastningen av verdipapiret følge en kjent sannsynlighetsfordeling i hver periode. Da Vernon Smith og kollegaer gjorde dette på åttitallet fikk de bobler (der verdipapiret ble omsatt til verdier langt over forventet avkastning) i 14 av 22 eksperiment (Vernon L. Smith et al. 1988). Selv med en gitt og kjent avkastning fra verdipapiret i hver periode så man typisk bobler (Porter & Smith 1995).

Et annet eksperiment tyder på at vi drives mot større innsats i spekulative markeder når vi innser at vi kunne ha tjent mye mer hvis vi hadde satset mer (Lohrenz et al. 2007). En slik mekanisme kan for eksempel være drevet av anger. I boligsammenheng observeres venner og bekjente som tok opp større lån og kjøpte større bolig, og som nå har cashet ut prisgevinst og kastet seg videre oppover i boligpyramiden. Dersom vi føler at vi har sakkert akterut sammenlignet med dem, og at også vi kunne tjent mer, så satser vi mer i dag for ikke å angre nok en gang i fremtiden. Noe som går bra helt til markedet snur.

Disse funnene viser selvsagt ikke at norske boligkjøpere faktisk har kjøpt ekstra store og dyre boliger for å spekulere i videre prisvekst. Derimot viser de at det verken er utenkelig eller behøver å være overraskende om de har det.

Dersom dette spekulasjonselementet er viktig, skulle vi forvente å se en rekke trekk i boligmarkedet: Boligoptimister vil utvise stor interesse for boligmarkedets prisutvikling (1), vil anse boligkjøp som «god investering» (2) og vil ønske å ha maksimalt med boliglån inne i markedet (3). Prisene på eie-bolig vil løpe fra prisene på leie-bolig (4). Siden bankene vil begrense størrelsen på lån utifra husholdningers egenkapital og inntekt vil vi også forvente at dette viser seg i data: I den grad egenkapital er begrensende kan boligeiere selge oftere for å realisere prisgevinst

og få større lån til dyrere bolig (5). Med andre ord vil boligprisvekst stimulere økt gjeldsopptak, og dermed høyere etterspørsel, og dermed høyere priser (6). Hvis inntekten er beskrankende for innvilget lån, vil økt inntekt resultere i økt boligetterterspørsel utover det inntektseffekten i seg selv skulle tilsi (7). Alle disse trekkene finner vi igjen i det norske boligmarkedet.

En utbredt interesse for boligmarkedets prisutvikling (1) er tydelig fra medias fokus på temaet. Noen eksempler fra i fjor: «Slik blir boligprisene» (hovedsak forsiden, VG 11 april, fulgt opp inne i avisen med at «Ekspertene avblåser boligboblefrykten»), «Se den vanvittige prisøkningen» «Sjekk din bolig ...og så mye er den verdt i 2014» (Hovedsak forsiden, Dagbladet, 24 september 2011). «Slik blir du rik på egen bolig... mens børsene stuper» (Hovedsak forsiden, Dagbladet 2. november), «Kjøp bolig nå» (Forside, Dagbladet 6 november), «Pengefesten varer i tre år til – Lønn 12 % Bolig 17 %» (forside, Dagbladet, 14 desember 2011).

At folk ser boligkjøp som investering (2) ser vi avspeilt i meningsmålinger, som den Perduco gjennomførte i november/desember 2011 (n=1900) for Garanti Eiendomsmegling.⁸ Her anser 67 % bolig for å være den beste langsiktige investeringen for folk flest (mens 5 % mener det samme om aksjer eller obligasjoner). 53 % trodde på videre prisstigning, og 40 % mente dette var et godt tidspunkt å investere i bolig.

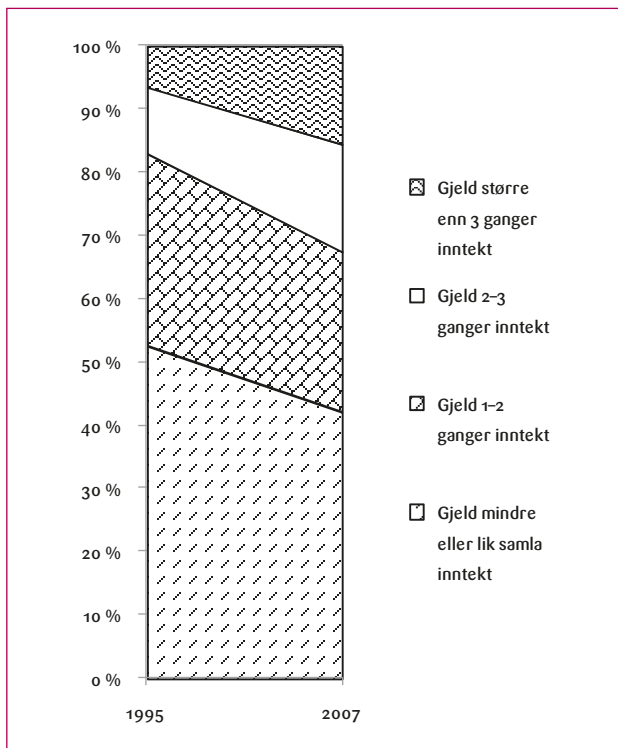
Låneiver for boligformål (3) ser vi i den dramatiske økningen i gjeldsopptak, som er synlig enten vi ser på andelen husholdninger med høy gjeld relativt til egen inntekt (figur 3) eller brutto husholdningsgjelden (i faste kroner) (figur 4).

Den «fundamentale» etterspørselen er rettet mot bolig-tjenester. Disse kan vi skaffe både ved å eie og leie bolig, som for disse formålene er relativt nære substitutter. Dersom det kun var bolig tjenestene som var viktig skulle derfor økt etterspørsel grunnet fundamentale faktorer drevet eie-prisen og leie-prisen oppover nokså likt. Ønsker man investeringsgevinsten, derimot, er man nødt til å eie. *I den grad investeringsmotivet har stått bak prisutviklingen, skulle derfor boligprisene steget kraftig relativt til eie-prisene.* Dette har skjedd (figur 5).⁹

⁸ <http://www.ntbinfo.no/GARANTI-Eiendomsmegling/Ny-undersokelse-Tror-pa-boliginvestering.18654/?type=thisweek&searchKey=5d536b5e-38a6-11e1-9bda-63a4e8741abb&languageId=NO&pageIndex=1>

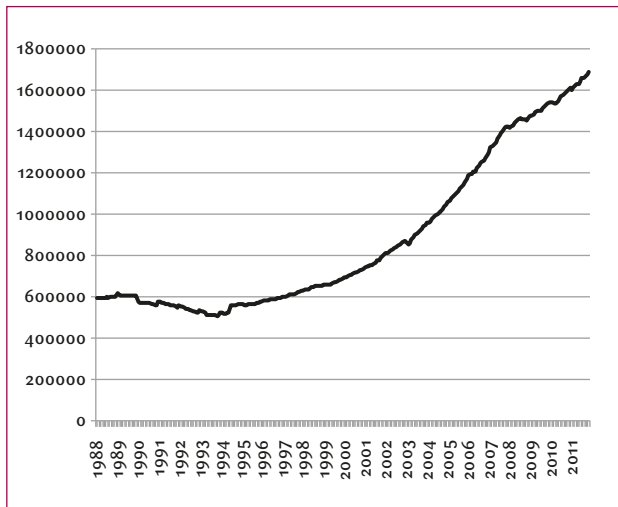
⁹ Betydningen av et gitt avvik i P/E-ratioen kan variere avhengig av typen utleieboliger som tilbys og demografi, men det vil uansett være ønske om boligprisgevinst som driver forskjellen i P/E-ratioen over tid (T. Borgersen & Sommervoll 2011).

Figur 3 Andeler av norske husholdninger etter gjeldsgrad



Kilde: SSB

Figur 4 Innenlandsk bruttogjeld (husholdninger) i 1998-kroner (millioner)



Kilde: SSB

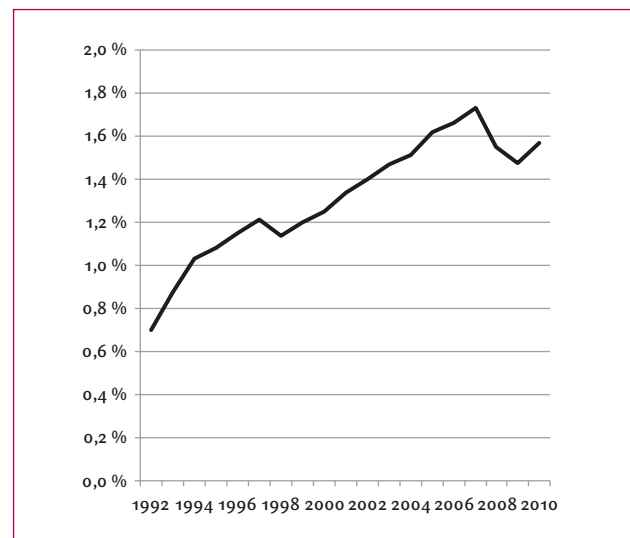
Hurtigere omsetning av boliger (5) ser vi hvis vi år for år plottet omsatte boliger som prosent av antallet husholdninger (figur 6). I snitt omsettes boliger dobbelt så ofte som på tidlig nittital.

Figur 5 Forholdet mellom boligpriser og leie-inntekter etter skatt i det norske boligmarkedet



Kilde: Trym Riksen (riksen.na24blogg.no/?p=1372)

Figur 6 Omsetningsrate på boliger (Omsatte boliger i prosent av antall husholdninger)



Kilde: SSB

En feedback loop fra boligprisvekst til gjeld og tilbake til boligprisvekst (6) ble påvist på norske data i fjor (André K. Anundsen & Jansen 2011). Resultatene tilsier at hvis bankene «eksogent» øker gjeldsvekstraten med ett prosentpoeng, så øker dette boligprisveksten med 0,86 prosentpoeng umiddelbart. Denne boligprisveksten øker kredittveksten neste periode, noe som igjen forsterker boligprisveksten osv. Etter hvert ligger boligprisveksten ett og et halv prosentpoeng over baseline, og først etter to år

begynner den å falle tilbake. Selv 9 år etter tilsier modellen at boligprisveksten ligger et halvt prosentpoeng over det den ellers ville vært.

Effekten av økt inntekt på gjeldsopptak via lånebeskrankninger (7) fins det kun spekulative indisier på: Anundsen har tidligere undersøkt parameter-stabiliteten til to sentrale norske boligmarkedsmodeller ved å skrittvis utvide datasettet med ytterligere perioder og re-estimere modellparametrene etter hver utvidelse (Andre Kallåk Anundsen 2010). I boligmarkedsmodellen til Jacobsen og Naug fra Norges Bank ligger verken boligprisforventninger eller tidligere boligprisvekst (som i stor grad vil forme boligprisforventningene) inne. Anundsen finner at den kortsiktige inntektskoeffisienten her *firedobles*, fra rundt 0,25 (estimert på 1990–1998 data) til 0,98 (estimert på 1990–2008 data). En slik ustabilitet i modellen kan skyldes flere ting, men én mulighet er at det er en «utelatt variabel skjevhet» som har med en forventningsbasert investeringssiver å gjøre. Dersom enkelte er beskranket av inntekt i sitt låneopptak vil koeffisienten på inntekt kunne fange opp både den rene inntektseffekten og det faktum at en del får låne mer av banken når inntekten deres øker.

Dersom denne gjetningen stemmer, skulle inntektsparameteren vært mer stabil dersom den investeringsmotiverte etterspørselsøkningen var fanget opp andre steder i modellen. Dette er tilfelle i boligprismodellen fra SSBs KVARTS-modell, der tidligere prisvekst er en forklaringsvariabel.¹⁰ Samtidig må ikke dette argumentet tas for mer enn det er: De to modellene, og detaljene i de to re-estimeringsøvelsene til Anundsen, er såpass forskjellige at man skal være forsiktig med å lese for mye inn i dette. Det er først og fremst en løs hypotese som kunne være interessant å teste i nye empiriske arbeider.

4.3 Oppsummert om etterspørselssiden

Disse punktene utgjør ikke – verken enkeltvis eller samlet – noe endelig bevis. Men de tyder på at vi i det minste bør ta muligheten for en forventningsbasert etterspørselsøkning – av den typen som leder til «bobler» – på alvor. Med «boble» sikter jeg her til en selvforsterkende prisvekst som har skapt en markedspris (langt) over «fundamentalverdien». I vårt tilfelle, en spiral der prisoppgang ledet til prisvekstforventninger som ledet til etterspørselsvekst som opprettholdt en prisoppgang utover det «fundamental» etterspørsel og den langsiktige tilbudskurven skulle tilsi.

5. KONKLUSJON

I media får man inntrykk av at «alle» ønsker at boligprisene skal vokse videre, siden vi da alle kan investere og bli rike uten risiko. Er det en boble, får det mer preg av pyramidespill, der vi låner stadig mer penger for å kjøpe bolig utifra en oppfatning om at andre vil låne enda mer om noen år for å kjøpe de samme boligene av oss.

Oppsummert har jeg argumentert for to påstander: (1) Boligprisene ligger over langsiktige kostnader, og vil på sikt falle, og (2) forventninger om prisvekst har trolig økt etterspørselen, som i så fall vil falle kraftig når prisveksten tar slutt.

Et vanlig spørsmål når jeg har diskutert disse spørsmålene med andre er «Når og hvorfor vil boblen sprekke, dersom du har rett?» Spørsmålet om når vil jeg ikke driste meg på. På spørsmålet om hvorfor vil jeg peke på tre muligheter: Dersom tilbudssiden fortsetter å vokse, og til slutt «vokser forbi» etterspørselen, så vil prisveksten flate ut og dermed kunne knekke prisvekstforventningene og låneiveren. Alternativt kan etterspørselen falle grunnet «eksogene» sjokk (rentehopp, ledighetsøkning, lønns-stagnasjon, egenkapitalkrav eller lignende). Blir effekten på prisene klar nok og langvarig nok kan også dette knekke prisvekstforventningene. En tredje mulighet kan knyttes til Robert Shiller, som hevder at den nødvendige troen på at «denne gangen er det annerledes» gjerne knyttes til en utbredt historie. For Norges vedkommende kan en slik historie være forestillingen om Norge som det store annerledeslandet der vanlige regler ikke gjelder. For å sitere Finn Tveter, direktør i Norges Eiendomsmeglerforbund, fra DN 2. februar 2010: «Annenhver dag er det en eller annen spesialist som uttaler seg om boligprisene. Men vi er ikke i noen boble, vi er annerledeslandet Norge. De sa at 13.000 kunne dø av svineinfluensa også, men det ble 43. [...] Vi har jo ramlet opp i honningkrukken.» Når slike historier svekkes eller forlates, er det tenkelig at dette i seg selv kunne føre til omslag i boligprisforventningene.

Til slutt: Gitt betydningen boligmarkedet har for folks privatøkonomi kan det være verdt å spørre om vi kan tenke oss endringer som vil gjøre det lettere å vurdere «spekulasjonsgrad» i fremtiden. Her vil jeg peke på tomtepriser og boligprisforventninger. Boligprisforventninger kunne inngå jevnlig i SSBs kvartalsmessige Omnibus-survey. På den måten kunne vi bedre vår forståelse av forventningsdannelsen, samt dennes betydning for etterspørselssiden i boligmarkedet.

¹⁰ Fra forrige kvartal og kvartalet for ett år siden

På samme måte kunne en bedre oversikt over tomtepriser bedre forståelsen vår av tilbudssiden i markedet. Særlig interessant ville det være å kunne beregne «omreguleringsgevinsten» (skyggekostnaden til reguleringen), slik at vi lettere kan skille midlertidig tomteknapphet (grunnet reguleringstregghet) og reell tomteknapphet (grunnet høyere alternativverdi). Dessverre vil tomtepris-data kreve større innsats, da «salgene [i dag] blir organisert slik at en unngår dokumentavgift. Dette gjøres gjennom avtaler om at selger fortsatt står som eier, dvs det skjer ingen overskjøting» (Barlindhaug 2002).

REFERANSER:

- Anundsen, Andre Kallåk, 2010. *Boligpriser, forventninger og gjeld - En økonometrisk analyse av samspillet mellom bolig- og kredittmarkedet i Norge*. Master Thesis. Oslo, Norway: University of Oslo, Norway. Available at: <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-24855>.
- Anundsen, André K. & Jansen, E.S., 2011. *Self-reinforcing effects between housing prices and credit. Evidence from Norway, Statistics Norway*. Available at: <http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp651.pdf>.
- Barlindhaug, R., 2002. *Boligbygging i Oslo-regionen - En intervjuundersøkelse av utbyggere og boligbyggelag*. Byggforsk.
- Borgen, B.M.Ø., 2006. Het kamp om boligtomter. *Aftenposten*. Available at: <http://www.aftenposten.no/bolig/article1256756.ece>.
- Borgersen, T. & Sommervoll, D. einar, 2011. Housing Careers, Price-Rent Ratios and Rental Equivalence. *Housing, Theory and Society*, pp.1-12.
- Borgersen, T.-A. & Greibrokk, J., 2005. Boligpriser og endogen kredittrasjonering - Kredittsykluser, formueseffekter og markedsklarering. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 119, pp.84-102.
- Borgersen, T.-A. & Hungnes, H., 2009. Selvforsterkende effekter i bolig- og kredittmarkeder. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 123, pp.18-33.
- Boug, P. & Dyvi eds., 2008. *MODAG - en makroøkonomisk modell for norsk økonomi*, Statistisk Sentralbyrå. Available at: <http://www.ssb.no/emner/09/90/sos111/sos111.pdf>.
- Finanskriseutvalget, 2011. *Bedre rustet mot finanskriser - Finanskriseutvalgets utredning*, Available at: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2011/nou-2011-1.html?id=631151>.
- Jacobsen, D.H. & Naug, B.E., 2004. Hva driver boligprisene? *Penger og Kreditt*, 32(4), pp.229-240.
- Josefsen, M., 2011. Befolkningsøkning og boligpriser « Tankeløse Plukk. *Tankeløse Plukk*. Available at: <http://josefsen.org/blog/2011/06/27/befolknings%C3%B8kning-og-boligpriser/> [Accessed December 28, 2011].
- Lohrenz, T. et al., 2007. Neural signature of fictive learning signals in a sequential investment task. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(22), pp.9493 -9498.
- Porter, D.P. & Smith, V., 1995. Futures Contracting and Dividend Uncertainty in Experimental Asset Markets. *The Journal of Business*, 68(4), pp.509-541.
- Solberg, D., 2011. Tilgjengelighetskrav fordyrer og debatteres. *Byggmesteren*, (8). Available at: <http://byggmesteren.as/2011/09/14/tilgjengelighetskrav-fordyrer-og-debatteres/>.
- Vernon L. Smith, Suchanek, G.L. & Arlington W. Williams, 1988. Bubbles, Crashes, and Endogenous Expectations in Experimental Spot Asset Markets. *Econometrica*, 56(5), pp.1119-1151.

Et stort antall norske økonomer publiserer i høyt anerkjente internasjonale tidsskrift. Disse artiklene omhandler viktige økonomiske spørsmål og øker forståelsen av økonomiske sammenhenger. Derfor har de betydning for offentlig debatt, økonomisk politikk, samt videre forskning. Artiklene i seg selv får som oftest liten oppmerksomhet og dette vil Samfunnsøkonomen gjøre noe med ved å presentere en artikkel i hvert nummer. Forfatterne beskriver kortfattet hvilken økonomisk problemstilling artikkelen omhandler, argumenterer for hvorfor den er viktig, og presenterer konkrete resultater i artikkelen ■

Aksept for miljøavgifter

STEFFEN KALLBEKKEN

Forskningsleder, CICERO Senter for klimaforskning

For å håndtere miljøproblemer på en effektiv måte bør vi internalisere eksterne kostnader ved å sette en pris på utslipp, for eksempel i form av miljøavgifter. Det er derfor en viktig utfordring at miljøavgifter ofte er så upopulære at det er politisk vanskelig å innføre dem. Det finnes mange eksempler på avgiftsforslag som har blitt avvist på grunn av stor motstand i opinionen, som bompenger i Edinburgh i 2005, eller avgifter på fossil energi i Sveits i 2000. Et viktig forskningsspørsmål er derfor hva som kan gjøres for å øke aksepten for miljøavgifter?

Det er godt dokumentert at bruken av provenyet er viktig for hvordan en avgift blir oppfattet. En grunn til dette er at mange ikke ser forskjell på en miljøavgift (en Pigouviansk avgift) og en fiskal avgift. Det er en utbredt ide at formålet med avgifter er å skaffe til veie proveny, og liten tiltro til argumentet om at en miljøavgift kan øke

velferd ved å redusere en ekstern kostnad. Det er for eksempel dokumentert at folk har liten tro på at bompenger vil redusere trafikk effektivt. Mange tror i stedet at en miljøavgift kun omfordeler penger. Det er derfor ikke overraskende at mange trekker den konklusjonen at dersom en miljøavgift skal ha en miljøeffekt, må provenyet øremerkes til miljøtiltak.

En annen mulig årsak til at øremerking er populært er manglende tiltro til myndigheter og politikere. Øremerking kan sees på som en garanti for at provenyet blir brukt på en fornuftig måte i stedet for å sløses bort, gå tapt i korrupsjon, eller brukes til uønskede formål. Dette gjelder i større grad i andre land enn Norge. Faktisk er tiltroen så lav enkelte steder, at selv det å bruke ordet «avgift» kan gi negative reaksjoner og økt motstand.

Vi undersøker spørsmål knyttet til aksept for miljøavgifter i et laboratorieeksperiment som ble gjennomført i Østerrike. Eksperimentet ble gjennomført på datamaskiner, og deltakernes belønning avhenger av deres valg i eksperimentet. Dette er en godt egnet metode for å studere atferd fordi det er mulig å variere eller fastsette faktorer som ellers er gitt eller ikke-observerbare. I vårt tilfelle er nytteverdien ved å bruke et eksperiment at vi kan introdusere eksterne kostnader med en gitt marginal skade som alle kjenner og som ikke er usikker eller omdiskutert (slik for eksempel klimaproblemet er det). Vi kan også kan bestemme de mulige fordelingseffektene.

Deltakerne i eksperimentet handlet med fiktive goder i et marked med eksterne kostnader. I hver gruppe var det fire ulike typer. Første type påførte både seg selv og andre deltakere eksterne kostnader gjennom

sine kjøp av det fiktive godet. Andre type påførte kun andre deltakere eksterne kostnader, mens tredje type kun blir påført eksterne kostnader av andre deltakeres kjøp. Fjerde type ble ikke økonomisk berørt av eksterne externaliteten. Deltakerne fikk anledning til å stemme over hvorvidt de ønsket å innføre en avgift som ville redusere handelen, og dermed også de eksterne kostnadene. Avgiften var optimalt utformet og ville maksimere velferden (deltakernes belønning). Vi testet tre forskningsspørsmål:

1. Skyldes motstanden mot (miljø) avgifter manglende forståelse for hvordan avgifter fungerer og hvilken effekt de har? Vi testet dette ved å gi halvparten av deltakerne mer omfattende informasjon om hvordan en avgift potensielt kan øke den samlede belønningen, og illustrerte dette med regneeksempler.
2. Er den generelle motstanden mot økonomiske virkemidler så stor at selv det å bruke ordet «avgift» øker motstanden? En slik effekt ville være et eksempel på en såkalt «framing-effekt», det vil si at framstillingen påvirker deltakernes handling uten at det er noen endring i materielle incentiver. Dette testet vi ved å kalle virkemidlet en avgift i halvparten av eksperimentene, og et mer nøytralt ord i den andre halvparten (begrepsbruken går delvis tapt i oversettelsen).
3. Kan en mer spisset bruk av provenyet (øremerking) øke aksepten? Det er mange måter å øremerke proveny på, og spørsmålet vi fokuserer på er om det er avgjørende om provenyet brukes til å kompensere forurenserne (som må betale avgiften) eller de forurensete (som får lavere belønning på grunn av den eksterne

kostnaden). Dette gjorde vi ved å la deltakerne stemme over tre ulike regler for bruk av provenyet, i tillegg til å kunne stemme for ingen avgift. Dette gjorde vi i parvise avstemninger mellom to og to alternativer. De tre reglene var: provenyet fordeles likt mellom alle deltakerne; provenyet fordeles blant forurenserne; provenyet fordeles blant de forurensete.

Resultatene fra eksperimentet ble analysert ved hjelp av en conditional logit-modell. Analysen viser at å gi bedre informasjon om hvordan avgiften fungerer ikke har noen signifikant effekt på stemmegivningen (vårt mål på aksept). En spørreundersøkelse vi gjennomførte i etterkant av eksperimentet viser imidlertid at informasjonen hadde en effekt, selv om dette ikke påvirket stemmegivningen. Kun 23 % av deltakerne svarte korrekt på spørsmål om hvilken avgift (eller ingen avgift) som ville gi størst samlet belønning. Dette økte til 51 % blant de deltakerne som fikk tilleggsinformasjon. Dette viser at forståelsen for at avgiften kan øke samlet belønning (velferd) er dårlig, men at informasjonen vi ga likevel ikke var tilstrekkelig til å påvirke atferden.

Analysen viser ingen effekt av hva virkemidlet ble kalt for alle typer provenybruk samlet, eller for de to mer målrettede formene for provenybruk. Dersom provenyet deles likt mellom alle deltakerne, har det imidlertid en signifikant og negativ effekt på aksept å kalle virkemidlet en avgift.

Bruken av provenyet har en signifikant effekt på hvorvidt avgiftsforslagene blir akseptert eller ikke i avstemningene. De mer spissede reglene gir større oppslutning om avgiften enn om provenyet skal fordeles likt blant alle. Dette henger trolig sammen

med at de mer spissede reglene gir en jevnere fordeling av belønningen. På grunn av sterk korrelasjon kan vi imidlertid ikke skille mellom hvorvidt resultatet skyldes preferanser for fordeling eller for provenybruksregelen som sådan.

I tillegg til de resultatene som er nevnt over, viste eksperimentet også en sterk grad av «avgiftsaversjon». Det vil si at deltakerne stemte mot avgiftsforslag som ville maksimert både egen og gruppens belønning. Funnet virker robust ettersom aversjonen følger en etterspørselsfunksjon: aversjonen avtar jo dyrere det er å si nei til den effektive avgiften.

FAKTAOPPLYSNINGER:

Referanse: Steffen Kallbekken, Stephan Kroll og Todd L. Cherry (2011). Do you not like Pigou or do you not understand him? Tax aversion and revenue recycling in the lab. *Journal of Environmental Economics and Management* 62, 53–64.

Steffen Kallbekken (PhD, økonomisk institutt, UiO) er forskningsleder ved CICERO Senter for klimaforskning.

Stephan Kroll (PhD, økonomi, University of Wyoming) er førsteamanuensis ved Department of Agricultural and Resource Economics, Colorado State University.

Todd Cherry (PhD, økonomi, University of Wyoming) er Professor ved Department of Economics, Appalachian State University.

Lars Fr. H. Svendsen:

Arbeidets filosofi

Universitetsforlaget, 2011

Anmeldt av EIVIND HOFFMANN

Fredag 21. oktober 2011 ble den norske utgaven av denne boka lansert på et frokostmøte arrangert av Civita. Forfatteren innledet om noen av de tanker som er presentert i boka og professorene Tian Sørhaug og Ivar Frønes kommenterte boka og gjorde seg noen egne tanker. Ikke uventet var det en meget underholdende og til dels tankestimulerende forestilling. De tre professorene er menn med makt over ord og evne til å framføre dem muntlig på en fengende måte.

Det er tydelig at Svendsens bok ikke opprinnelig var skrevet for et norsk publikum: alle forslag til videre lesing om temaet er til engelskspråklig litteratur, og blant de mer enn 120 referansene i litteraturlisten er det bare 17 verker som er oversatt til norsk og 5 der originalteksten er på et nordisk språk. Lysgård, Thorsrud, Vennerød og Wadel er ikke blant dem, for å nevne noen norske ikke-økonomer som må sies å ha vært viktige etterkrigsstemmer i norsk debatt og forståelse av arbeidets natur og innhold. Galbraith, Keynes, Mills, Marx, Smith og Veblen er økonomer i litteraturlisten, og Mills

er ikke der med et samfunnsøkonomisk arbeid. Blant referansene til økonomer i teksten er det vel egentlig bare den til Smiths diskusjon av arbeidsdeling og den fremmedgjøring som den kan medføre, som får særlig oppmerksomhet.

Enda mer oversett kan kanskje arbeidspsykologer sies å være. Ikke en eneste referanse har jeg funnet til deres arbeider, heller ikke der Svendsen i kapittel 4 diskuterer om det er arbeidsoppgavene som skaper personligheten eller om det er slik at ulike personligheter egner seg bedre for noen typer arbeidsoppgaver eller yrker enn for andre. Spesielt for yrkesveiledere har det siste vært en sentral problemstilling, i USA og kanskje også i Norge.

På s. 136 er det en merknad om norsk arbeidsledighet i juni 2011 som viser at noen, kanskje forfatteren, leste igjennom teksten rett før boken ble trykket. Jeg har ikke funnet trykfeil, men det er litt underlig å lese at «Marx anerkjenner produktivitetsveksten fordi den». Her synes

ordene 'verdien av' å mangle etter 'anerkjenner'.

Oversettelsen virker gjennomarbeidet. Det er blitt en lettlest tekst, som ikke er plaget med åpenbare anglisismer eller skrivefeil,

I sann (?) akademisk og filosofisk tradisjon bruker Svendsen mye plass på å beskrive andres tanker om bokens tema, men jeg synes nok at han vel så ofte får fram gode poenger ved å beskrive og reflektere over sine egne og andres yrkeserfaringer, f.eks. når han med det utgangspunktet drøfter hva som er 'faglært' arbeid og hvordan en arbeidstaker skaffer seg nødvendig kompetanse for konkrete arbeidsoppgaver. I denne sammenhengen forundrer det meg dog at han ikke gir referanser til Primo Levis korte, glimrende historier fra arbeidslivet, f.eks. de som inngår i boken *Il sistema periodico* (*Periodetabellen*), som herved sterkt anbefales.¹

¹ Jeg har ikke funnet at den er oversatt til norsk, men den engelske oversettelsen er utmerket og tilgjengelig som pocket-bok.

I kapittel 5 om «Arbeid og fritid» refererer og diskuterer Svendsen flere ulike refleksjoner rundt definisjoner av begrepet 'fritid', uten noen gang å lande på det som vel er essensen, nemlig at det dreier seg om *fri tid*. Det er altså tid som vi disponerer fritt, uten andre forpliktelser enn det de vi selv velger å pålegge oss, f.eks. gjennom frivillig innsats som funksjonær på et idrettsstevne for barn. (Begrepet 'frivillig' trenger naturligvis også grundig filosofisk behandling.) At 'fritid' ikke defineres av bestemte aktiviteter, som er klart ulike aktiviteter som representerer 'arbeid', kommer tydelig fram av Svendsens diskusjon og eksempler.

Kapittel 6 om «Å bli ledet» åpner med følgende påstand: «Bortsett fra dem som har enkeltmannsforetak er det få som klarer å unngå fenomenet *ledelse*.» Det må være en fundamental misforståelse at personer med enkeltmannsforetak ikke blir ledet, f.eks. av sine forpliktelser overfor kunder og samarbeidspartnere. Diskusjonen i kapittelet dreier seg mest om ledelse i en organisasjon der arbeidstakeren enten er tenkende individ eller 'maskin' ved et samlebånd eller med andre former for rene rutineoppgaver. Det er underlig å lese (på s. 100) at «Hovedidéen bak kunnskapsledelse er at arbeiderne overfører kunnskaper til bedriftens database, slik at ledelsen i neste omgang kan overføre kunnskapen til andre ansatte». Et teoretisk ideal kan det kanskje være, men det er bare meget enkle organisasjoner som kan formalisere de kunnskaper og den institusjonelle hukommelse slik at alt kan lagres på en database slik at andre ansatte kan få tilgang til den uten å kommunisere direkte med hverandre. Dette er en viktig grunn til at for noen virksomheter vil tapet av 'nøkkelpersoner' være svært alvorlig, i det minste på kort sikt. For øvrig har

Svendsen en velsignet kritisk holdning til dagens populære ledelsesfilosofi (såkalt) og -litteratur.

Med kapittel 7 om «Å bli betalt» beveger Svendsen seg inn i problemstillingen som er sentrale for samfunnsøkonomer, skulle man tro. Han starter med å diskutere sammenhengen mellom lønn/inntekt og hva mottakeren opplever som tilfredsstillende, samt sammenheng med den status som ulike jobber vil ha. Det eneste sporet av at Svendsen har kjennskap til samfunnsøkonomisk analyse er formuleringen på side 116 om at den som tror på det frie marked vil si at det noen bør få betalt for sitt arbeid er «det som markedet er villig til å betale», Hva dette innebærer blir overhode ikke diskutert, siden han umiddelbart går over til å diskutere andre prinsipper for betaling av 'arbeid'. Antagelig kan vi ta dette som tegn på at han har funnet at samfunnsøkonomene ikke har noen rimelig tilfredsstillende teorier for hva som fører til lønns- og inntektsforskjeller mellom personer i ulike yrker og aktiviteter, og i det kan han jo ha rett.

Over flere sider avviser Svendsen at betaling er en forutsetning for å definere en aktivitet som 'arbeid'. Derved avviser han også den definisjonen som ligger til grunn for svært mye nasjonal og internasjonal statistikk om sysselsetting og arbeidsledighet, og spesielt den som bygger på arbeidskraftsundersøkelser. Deres definisjon av 'arbeid' er igjen bestemt av behovet for å ha konsistens mellom måling av arbeidsinnsats og 'produksjon' slik dette er definert i nasjonalregnskapet. Det er høyst uklart om han forstår at man for å kunne komme med meningsfylte utsagn om virkeligheten også trenger begreper som henger sammen og som kan gi grunnlag for statistiske målinger. At det også

foreligger meningsfull statistikk om et utvidet arbeidsbegrep som også omfatter ubetalt arbeid synes det heller ikke som han har fått med seg.

Det er mulig at Svendsen vil hevde at samfunnsøkonomer har fått sette sine spor i kapittel 8 om «Arbeid i overflodens tid», der både Galbraith og Veblen får oppmerksomhet. Et hovedfokus her er inntektsfordeling og muligheter for å unnsnippe å bli fanget i lavinntektsjobber (s.125). Omtrent samtidig er det imidlertid merknader om at «særlig såkalt 'ufaglærte' arbeidere faktisk har opplevd et relativt tap (av inntekt)» (s. 124 og 125) og senere om at «noen ikke vil ha mulighet til å delta fullt ut i forbruksfesten» (s. 128).

Implisitt bør boka gi samfunnsøkonomer med arbeidsmarkedsteori og -studier som interesseområde impulser til å tenke nytt på to områder: (i) Modeller som bygger på en forutsetning om 'arbeid' som et 'onde', dvs. at de inngår i arbeidstakers nyttefunksjon med negativt fortegn, bør man komme bort fra, også i elementære lærebøker. (ii) i modeller for tilpassing på arbeidsmarkedet bør man i stedet legge vekt på å trekke inn i analysen at tiden er den egentlige knappe ressurs, både på kort sikt og sett i et tidsløpsperspektiv.

Det er kanskje urimelig å forvente et høyt presisjonsnivå i en bok som åpenbart er beregnet på et bredt publikum og ikke på fagfeller, eller at det skal gis referanser til alle steder der det skrives noe som skal beskrive virkeligheten, eller i det minste noens virkelighet. Jeg synes imidlertid at Svendsen kunne ha spandert en referanse for påstanden om at «Flere studier fra ulike land indikerer at den sosiale mobiliteten er på vei ned, at unge mennesker som begynner

i arbeidslivet i dag, har mindre sjanse i det sosiale hierarkiet enn foreldrene.» Han kunne kanskje også ha spandert en merknad om at dette kan skyldes at når dagens unge har foreldre som har 'klatret' sosialt, så vil det nødvendigvis være en kortere stige for de unge å klatre på.

Et annet punkt der jeg synes at Svendsens framstilling svikter er der han på s. 78 referer fra en undersøkelse som hevder å vise at mange har en tendens til å overvurdere sin egen arbeidstid. Ikke bare gjør han tilsynelatende den elementære, men vanlige, feilen å generalisere fra gjennomsnittstall for en populasjon, men

han utelater helt at slik overvurdering henger nøye sammen med hvor organisert arbeidsdagen er. For arbeidstakere med 'vanlig' lønnsarbeid viser nemlig flere undersøkelser svært god overensstemmelse mellom antall ukentlige arbeidstimer som de oppgir på direkte spørsmål, og antall arbeidete timer som kommer fram i detaljerte tidsbruksundersøkelser. Det er de som har svært uorganiserte arbeidsdager, med mange, korte avbrytelser av arbeidsinnsatsen, som vil ha en tendens til å overestimere samlet arbeidstid på direkte spørsmål: bønder, selvstendige som bruker tid på å vente på klienter, husmødre med små barn og kanskje også filosofer som har

hjemmekontor. Siden Svendsen gjør et nummer av at det særlig er kvinner som overvurderer den tiden som de bruker til arbeid, er det viktig å forstå dette. Han oppgir et arbeid skrevet av to meget anerkjente amerikanske tidsbruksforskere som kilde, så jeg mistenker at det ikke er dem som skal klandres for dette.

På Civitas møte innledet Tian Sørhaug sine merknader til boka med oppfordringen «løp og kjøp». Jeg kan ikke uten videre støtte det, men et utsagn om at boka er verdt å lese og gir grunnlag for egne refleksjoner vil jeg slutte meg til.

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!

Telefon: 22 31 79 90

E-post: post@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no



MEDLEM?



Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?

Vi vil gjerne ha din e-postadresse.

Send til: nina.risasen@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

ABONNEMENT

HUSK!

*Abonnementet løper til det blir oppsagt,
og faktureres per kalenderår.*

www.samfunnsokonomene.no

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 til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format i Word til Samfunnsøkonomenes Forening ved tidsskrift@samfunnsokonomene.no. Bidragene skal leveres med dobbel linjeavstand og 12 pkt skrift. Artikler bør ikke oversige 20 A4-sider, aktuelle kommentarer 12 sider, debattinnlegg og bokanmeldelser 6 sider.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Alle bidrag skal være ferdig korrekturlest.
6. Forfattere av artikler og aktuelle kommentarer må sende inn et elektronisk fotografi (portrett) med minimum oppløsning 300 dpi.
7. 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.).
8. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad m.fl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «...(Meland, 2010; Finstad m.fl., 2002)...»
9. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64(2), 4-10.
Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.
Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapporter 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
10. Omfanget av fotnoter bør minimeres. Det skal benyttes fotnoter og ikke sluttnoter.

