

NR 8 - OKTOBER 2001 - 55. ÅRG.

# Økonomisk forum

A photograph of a man with glasses, wearing a dark suit, a light-colored striped shirt, and a patterned tie. He is smiling and holding a large, thick stack of white papers in front of him. The background is dark and out of focus.

**Nasjonalbudsjettet**

**Har du fått  
leilighetsnummer  
i tillegg til din  
gateadresse?**

**Vennligst mail,  
ring eller  
skriv til oss**

**SAMFUNNSØKONOMENES FORENING** 

**Postadresse:** Postboks 8872, Youngstorget 0028 OSLO

**Besøksadresse:** Skippergt. 33, 0154 OSLO

**Telefon:** 22 41 32 90

**Telefax:** 22 41 32 93

**E-mail:** [sekretariatet@sosialokonomene.no](mailto:sekretariatet@sosialokonomene.no)

## I dette nummer...

### DEBATT

4

**JAMES ODECK:**  
Effektivitet i offentlig tjeneste-  
produksjon - En kommentar til  
Kittelsen og Før Sund

### NASJONALBUDSJETTET

8

**STEINAR HOLDEN:**  
Oljepenger og «ubetalte regninger»

11

**ERLING HOLMØY:**  
Noen prinsipielle kommentarer til  
Nasjonalbudsjettet

15

**EGIL MATSEN:**  
Om sammenhengen mellom den  
finanspolitiske handlingsregelen og  
forvaltningen av oljefondet

18

**HALVOR MEHLUM:**  
Put money in thy purse

### AKTUELLE KOMMENTARER

21

**JAN-ERIK STØSTAD:**  
Effektivitetsproblemer ved kommersielle  
sykehus

### AKTIKLER

28

**THOR OLAV THORESEN:**  
Er det noen grunn til å skattlegge overfø-  
ringer mellom generasjoner?

Forsidebilde: Knut Fjeldstad / Scanpix

## Skolesatsing på ville veier eller på stedet hvil?

I statsbudsjettet for 2002 lanserte tidligere utdanningsminister Trond Giske en statlig finansieringsordning for opprusting av skoleanlegg. Ordningen skal sette kommuner og fylkeskommuner i stand til å ta opp rentefrie lån på til sammen 15 milliarder kroner over en periode på 8 år. Det skal fastsettes en låneramme for den enkelte kommune og fylkeskommune, og statens bidrag er å dekke rentekostnadene.

Vurderingen av denne skolesatsingen avhenger blant annet av hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen av lånerammen. Skal lånerammen fordeles etter objektive kriterier, for eksempel antall elever, eller skal den fordeles i henhold til behovet for opprusting av skolebygg? Det siste vil opplagt ha uheldige insentiv-effekter i den forstand at man belønner kommuner som i påvente av en statlig satsing har utsatt nødvendig vedlikehold og opprusting av skoleanlegg. Budsjettdokumentene sier ikke noe konkret om hvordan lånerammen skal fordeles. Det er imidlertid gitt signaler om at fordelingen skal baseres på objektive kriterier for å unngå uheldige insentiveffekter. Det er prisverdig.

Problemet er at det samtidig blir uklart hvilken effekt satsingen vil ha. Gitt at den enkelte kommune utnytter lånerammen, vil den hvert år få et tilskudd som er proporsjonalt med antall elever i kommunen. Det betyr at den foreslåtte finansieringsordningen har nøyaktig samme effekt som et rammetilskudd dersom kommunens investeringer i skoleanlegg uansett ville vært minst like store som lånerammen. Størrelsen på den samlede lånerammen tilsier at dette i stor grad vil være tilfelle.

Den foreslåtte finansieringsordningen for opprusting av skoleanlegg føyer seg inn i en lang rekke av det vi kan kalle «øremerkede rammetilskudd». Dette er tilskudd som i stor grad har samme økonomiske effekt som ordinære rammetilskudd og hvor øremerkingen har en ren politisk begrunnelse. Det kommer blant annet til uttrykk ved at statsråder som lykkes i å etablere «øremerkede rammetilskudd» for sine sektorer framstilles som «budsjettvinnere» i media. Og fordi den påtroppende utdanningsministeren neppe vil framstå som «budsjettaper», er det grunn til å frykte at Giske-pakken består selv om Giske går.

■ ■ ■ JAMES ODECK:

# Effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon

## – En kommentar til Kittelsen og Førsumd

I Økonomisk Forum nr. 6, 2001, drøfter Sverre A.C. Kittelsen og Prof. Finn Førsumd (heretter K&F) metoder for effektivitetsanalyser som har vært utviklet internasjonalt de siste 20 årene. Videre ser de summarisk på de enkelte resultatene som er funnet i studier av offentlig virksomhet i Norge.

K&F gir en grundig og lettfattelig gjennomgang av de tilgjengelige metodene, og fremstillingen etterlater ingen tvil om at K & F har forsket mye på dette feltet. Den sist nevnte av de to (Førsumd) har bidratt sterkt internasjonalt i utviklingen av metoder for produktivitets- og effektivitetsmåling og er i dag en av de mest kjente innenfor dette feltet. For alle interesserte i slike metoder, særlig med avendelser i offentlig sektor i Norge, er K&Fs oppsummering svært verdifull.

Jeg har imidlertid en vesentlig tilføyelse til oppsummeringen av K&F. Den dreier seg om empiriske forskningsresultater av effektivitetsstudier av offentlig virksomhet i Norge. Her finnes det en rekke sentrale studier som K&F ikke nevner. La det være sagt at en ikke bør forvente at forskerne dekker absolutt alle mulige studier i en relativt kort oppsummering. Allikevel kan det virke merkelig når de fleste av studiene som omhandler en sentral del av norsk offentlig virksomhet, nemlig samferdselssektoren, ikke omtales i det hele tatt. De fleste av studiene om samferdselssektoren som K&F utelater i sin oppsummering finnes som arbeids-/forskningsrapporter hos forskningsinstitutter som Transportøkonomisk Institutt, Møreforskning Molde, Nordlandsforskning osv., eller som artikler i

velrenomerte tidsskrifter som *European Journal of Operational Research*, *Computers and Operational Research*, *Transportation*, *Journal of Transport Economics and Policy* osv. De fleste av disse studiene har avdekket viktige sider ved offentlig virksomhet i samferdselssektoren, og flere av dem har hatt viktige policy-implikasjoner. Jeg regner derfor med at utelatelsen av disse studiene i samferdselssektoren skyldes en forglemmelse. Denne «forglemmelsen» synes å være tilstede også i tidligere empiriske oversikter, bl.a. i Erlandsen og Kittelsen (1998).

Jeg ønsker derfor å gi en kort oversikt over noen av de viktigste studiene av samferdselssektoren som K&F har utelatt. Jeg tar imidlertid ikke høyde for eventuelle andre sektorer enn samferdsel som også kan være utelatt.

K&F nevner kun én effektivitetsstudie av kollektivtransport. Det finnes imidlertid flere viktige studier i denne sektoren. Jørgensen, Pedersen og Solvoll (1995) og Jørgensen, Pedersen og Volden (1997) estimerer effektiviteten i busstransport ut fra en stokastisk kostnadsfront. De finner blant annet at effektiviteten ikke kan sies å variere etter eierskapsformer. Disse resultatene er sammenfallende med en studie av Odeck og Alkadi (2001) som anvender DEA, og i tillegg finner en innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitetspotensial på 28% i snitt.

K&F nevner en studie av den subsidierte ferjesektoren der ferjer sees som produksjonsenheter (Førsumd og Hernæs (1994)). Siden har det vært gjennomført flere studier i ferjesektoren med de enkelte sambandene

som produksjonsenhet og som dermed reflekterer mer på tjenester som faktisk tilbys. Minken, Killi og Pütz (2000) ser på effektiviteten av transporttjenester som tilbys på sambandsnivå med data fra 1988–96. Viktig med denne studien er at den ser på effektivitet og produktivitet med hensyn på endring i subsidiesystemet (fra saldering til rammetilskuddsordning), og finner en svak forbedring. Enda en sentral studie i denne sammenhengen er av Hervik, Sunde, Bryn og Hauge (2000), som sammenligner effektivitet og produktivitet blant ferjesamband med konsekvenser ved anbud og konsesjoner ved rammetilskuddsordninger. De finner at anbudssambandene gjennomgående har bedre utvikling i effektiviteten enn ikke-anbudssambandene.

Vegsektoren har vært studert fra flere vinkler og har vært gjenstand for DEA-analyser helt fra tidlig på 90-tallet. Odeck (1996) studerer effektivitet i veganleggsarbeid med data fra 1990 som består av 170 enheter involvert i fjellsprengning spredt rundt omkring i landet. Odeck finner et formidabelt innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitetspotensial på hele 53% i snitt. Odeck og Hjalmarsson (1996) og Hjalmarsson og Odeck (1996) studerer effektiviteten av 72 lastebiler eid av Statens vegvesen som er involvert i transport av veganleggsmaterialer og snørydding. Disse studiene finner et innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitetspotensial på 12%, med små forskjeller avhengig av den region lastebilene opererer i.

Bilkontroller ved trafikkstasjoner (tidligere Biltilsynet) har gjennom

tidene vært et område innen offentlig tjenesteyting som har vært mye diskutert. Odeck (2000) studerer 67 enheter og finner en innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitet på 13%. En produktivitetstudie i samme sektor fra 1989 til 1991 viser en produktivitetsoppgang på ca. 4%. Denne studien har hatt en viss betydning for den omorganiseringen av Biltilsynet som fant sted i 1995.

Jeg håper at denne tilføyningen beriker K&Fs bidrag ved å gjøre det mer komplett.

**Referanser:**

Erlandsen, E. & Kittelsen, S.A.C (1998) *Effektivitetsmåling av offentlige tjeneste produksjon – oversikt over DEA studier*. SNF-arbeidsnotat nr.8/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning,Oslo

Førsund, F.R., & Hernæs (1994): «A comparative Analysis of Ferry Transport in Norway» in Charnes, A., W.W. Cooper, A.Y. Lewin and L.M. Seiford(eds.): *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications*. Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers.

Hervik, A., Sunde Ø., Bryn K., & Hauge O., (2000): Anbud innen riksvegferjedriften, MR rapport 001/2000, Møreforskning

Hjalmarsson, L., & Odeck, J.(1996): «Efficiency of Trucks in Road Construction and maintenance: an evaluation with data envelopment analysis» *Computers and Operational Research*, vol.23 No.4, 393-404

Jørgensen F, Pedersen P & Solvoll G (1995) The cost of bus operations in Norway. *Journal of Transport Economics and Policy* 29: 253–262

Jørgensen F, Pedersen P & Volden F., (1997) Estimating the inefficiency in the Norwegian bus Industry from Stochastic cost frontier models. *Transportation* Volume 24, 421-433.

Kittelsen,S.A.C & Førsund, F. R (2001): Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig sektor, *Økonomisk Forum* nr.6.

Minken, H., Killi, M., & Pütz K(2000): *Produktivitetutviklingen i riksvegferjenæringen 1988 –1996*, TØI rapport 482/2000, Transportøkonomisk institutt.

Odeck, J.(1996): «Evaluating efficiency of Rock blasting using Data Envelopment analysis», *Journal of Transportation Engineering*, Vol 122, No 1, 41-49.

Odeck J., and Hjalmarsson (1996): «The Performance of trucks – an evaluation using Data Envelopment analysis» *Transportation Planning and Technology*, Vol.20, 49 –66.

Odeck J., (2000): «Assessing the relative efficiency and productivity growth of vehicle inspection services: An application of DEA and Malmquist» *European Journal of Operational Research* 126, 501 –514

Odeck J. & Abdulrahim A., (2001): «Evaluating efficiency in the Norwegian bus industry using data Envelopment» *Transportation* Volume 28, 211 - 232

➔ Forts. fra side 35

Bernheim, B.D., A. Shleifer og L.H. Summers (1985): The Strategic Bequest Motive, *Journal of Political Economy* 93, 1045-76.

Bernheim B.D. (1987): «Does the Estate Tax Raise Revenue?», i L.H. Summers (red.): *Tax Policy and the Economy*, Cambridge (MA): MIT Press.

Blinder, A.S. (1973): A Model of Inherited Wealth, *Quarterly Journal of Economics* 87, 608-26.

Boye, K. og T. Hansen (1997): Er skattegrunnlaget så utullet at formuesbeskatningen bør avvikes?, *Sosialøkonomen*, nr. 6/97.

Bruce, N. og M. Waldman (1990): The Rotten Kid Theorem Meets the Samaritan's Dilemma, *Quarterly Journal of Economics* 105, 155-65.

Cremer, H. og P. Pestieau (2001): Non-linear Taxation of Bequests, Equal Sharing Rules and the Trade-off between Intra- and Inter-family Inequalities, *Journal of Public Economics* 79, 35-53

Davies, J.B.og A.F. Shorrocks (2000): «The Distribution of Wealth», i A.B. Atkinson og F. Bourguignon: *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam, New York og Oxford: Elsevier Science, North-Holland: 605-675.

Fredriksen, D. (2000): «Framskrivinger av formuesfordeling med modellen MOSART», vedlegg 4 i NOU 2000:8 *Arveavgift*, Oslo: Akademia.

Gale, W.G. og M.G. Perozek (2001): Do Estate Taxes Reduce Saving?, kommer i W.G. Gale, J.R. Hines og J.B. Slemrod (red.): *Rethinking Estate and Gift Taxation*, The Brookings Institution.

Gale, W.G. og J.B. Slemrod (2000): Life and Death Questions About the Estate and Gift Tax, *National Tax Journal* 53, 889-912.

Gjersem, C.E. (1992): *Arv og formue i en overlappende generasjonsmodell*, SNF-rapport 34/1992.

Holtz-Eakin, D., D. Joulfaian og H.S. Rosen (1993): The Carnegie Conjecture: Some Empirical Evidence, *Quarterly Journal of Economics* 108, 413-435.

Kaplow, L. (1995): «A Note on Subsidizing Gifts», *Journal of Public Economics* 58, 469-77.

Kaplow, L. (2001): A Framework for Assessing Gift and Estate Taxation, kommer i W.G. Gale, J.R. Hines og J.B. Slemrod (red.): *Rethinking Estate and Gift Taxation*, The Brookings Institution.

Kotlikoff, L.J. og L.H. Summers(1981): The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation, *Journal of Political Economy* 89, 706-32.

Lundholm, M. og H. Olsson (2000): Post Mortem Reputation, Compensatory Gifts and Equal Bequests, *Economics Letters* 68, 165-171.

Masson, A. og P. Pestieau (1997)»Bequest motives and models of inheritance», i G. Erreygers og T. Vandevelde (red.) *Is Inheritance Legitimate?* Berlin og Heidelberg: Springer, 54-88.

Meade, J.E. (1964): *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, London: Allen and Unwin.

Modigliani, F. (1988): The Role of Integenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth, *Journal of Economic Perspectives* 2, 15-40.

Mulligan, C.B. (1999): Galton versus the Human Capital Approach to Inheritance, *Journal of Political Economy* 107, S184-224.

Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

NOU (2000:8) *Arveavgift*, Oslo:Akademia.

OECD (1994): *Taxation and Small Businesses*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris: OECD.

Stiglitz, J.E. (1969): Distribution of Income and Wealth among Individuals, *Econometrica* 37, 928-58.

Stiglitz, J.E. (1978): Notes on Estate Taxes, Redistribution, and the Concept of Balanced Growth Path Incidence, *Journal of Political Economy* 86, S137-50.

Sørensen, P.B. (1998): «Recent Innovations in Nordic Tax Policy: From Global Income Tax to the Dual Income Tax», i P.B. Sørensen (red): *Tax Policy in the Nordic Countries*, London: MacMillan Press.

Thoresen, T.O., D. Fredriksen og S.I. Pedersen (2001): *Skatt på overføring mellom generasjoner. En diskusjon av arveavgiften*, Rapporter 2001/32, Statistisk sentralbyrå.

Vandevelde, T. (1997): «Inheritance Taxation, Equal Opportunities and the Desire for Immortality», i G. Erreygers og T. Vandevelde (red.) *Is Inheritance Legitimate?* Berlin og Heidelberg: Springer, 1-15.



### ↳ Forts. fra side 27

Dette gjelder blant annet de sentrale spørsmålene om kvantitativ kontraktstyring og omfanget av konkurranse mellom sykehus. Gir man for sterke økonomiske insentiver til sykehusene, kan det også medføre uheldige endringer i legenes normer, endringer som i tilfelle vil bli krevende å reversere.

Uansett organisering må sykehusene regne med stadige krav om mer effektiv produksjon. Dette er som det skal være: enten vi betaler over skatteseddelen eller av egen lommebok, ønsker vi til enhver tid å få mest mulig igjen for helsepengene.

Gjennomgangen av særtrekk og markedssvikter viser at en ukritisk og ideologisk motivert deregulering av sykehussektoren ikke er veien å gå. Vi kan ikke automatisk overføre gode erfaringer fra markedsløsninger for enklere varer og tjenester. Sannsynligvis er produksjon av sykehustjenester et område som egner seg for nedtonede økonomiske insentiver, siden kvaliteten på behandlingen er så vanskelig å måle.

### Referanser

- Askildsen, Jan Erik og Petter Osmundsen (1998): «Økonomisk styring og insentivproblemer i helsesektoren: Noen forskningsutfordringer», *Sosialøkonomen*, nr. 3 1998
- Arrow, Kenneth (1963): «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *American Economic Review*, 53: 941-73
- Barr, Nicholas (1998): *The Economics of the Welfare State*, Third Edition, Oxford University Press
- Blank, Rebecca M. (1999): «When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Security». *NBER Working Paper 7099*
- Brekke, Kjell Arne, Snorre Kverndokk og Karine Nyborg (2000): «An Economic Model of Moral Motivation», *Discussion Paper no. 290*, Statistisk sentralbyrå
- Carlsen, Fredrik (2000): «Fristilling av sykehus – kommentar til NOU 1999:15», *Sosialøkonomen*, nr. 1 2000
- Carlsen, Fredrik og Jostein Grytten (2000): «Consumer satisfaction and supplier induced demand», *Journal of Health Economics*, 19 (2000) 731-753
- Carlsen, Fredrik (2001): «Finansieringsordninger for de statlige helseforetakene», *Økonomisk forum*, nr. 4 2001
- Dalen, Dag Morten (2000): «Konkurranseutsetting av offentlige tjenester: Eierskap,

- kontrakter og konkurranse», *Sosialøkonomen*, nr. 7 2000
- Dixit, Avinash (1996): *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. MIT Press
- Dixit, Avinash (2000): «Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review». Upublisert manuskript datert 10. mai 2000. Se <<http://www.princeton.edu/~dixitak/home/wrkps.html>>
- Ellingsen, Tore (2000): «Institutional Science», *Sosialøkonomen*, nr. 9 2000
- Elster, Jon (1998): «Emotions and Economic Theory», *Journal of Economic Literature*, Volume XXXVI Number 1 March 1998
- Fuchs, Victor (1996): «Economics, Values, and Health Care Reform», *American Economic Review*, 86:1; 11-24
- Grepperud, Sverre og Pål Andreas Pedersen (2001): «The Crowding-Out of Work Ethics», *Health Economics Research Programme Working Paper*, 2001:4
- Grytten, Jostein og Rune Sørensen (1998): «Helse og marked», *Dagens Næringsliv* 14.3.1998
- Hagen, Terje P, Tor Iversen og Jon Magnussen (2001): «Finansieringsformer for de statlige helsetjenestene», *Økonomisk forum*, nr. 4 2001
- Harris J.E. (1977): «The Internal Organization of Hospitals: Some Economic Implications», *Bell Journal of Economics*, 467-482
- Holmström, Bengt og Paul Milgrom (1991): «Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design», *Journal of Law, Economics, and Organization*, VII Sp. 1991
- Hurst, Jeremy (2000): «Challenges for health systems in Member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development», *Bulletin of the World Health Organization*, 2000, 78 (6)
- Kreps, David M. (1997): «Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives», *American Economic Review – Papers and Proceedings*, May 1997
- Lindbeck, Assar, Sten Nyberg og Jorgen W. Weibull (1996): «Social Norms, the Welfare State, and Voting», *Institute for International Economic Studies Seminar Paper*, No. 608, Stockholm University
- Magnussen, Jon (1996): «Effektivitetsproblemer ved alternative styringsformer i sykehussektoren», *Sosialøkonomen*, nr. 4 1996
- McGuire, Thomas G (2000): «Physician Agency», i *Handbook of Health Economics*, Volume 1a, Chapter 9
- Newhouse, Joseph P., (1996): «Reimbursing Health Plans and Health Providers: Efficiency in Production Versus Selection», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV September 1996
- Nyborg, Karine og Mari Rege (2000): «The Evolution of Considerate Smoking Behaviour», *Discussion Paper no. 279*, Statistisk sentralbyrå
- OECD (1994): *The reform of health care systems. A review of seventeen OECD countries*. Paris OECD, 1994
- OECD (1998): *OECD Economic Surveys Norway*. Paris OECD 1998
- Pettersen, Inger Johanne (1998): «Reisen til markedet. Om økonomisk styring i sykehussektoren», *Sosialøkonomen*, nr. 2 1998
- Schlesinger, M. (1998): «Mismeasuring the consequences of ownership: External influences and the comparative performance of public, for-profit, and private nonprofit organizations» i *Private Action and the Public Good* (eds. W. Powell and E. Clemens) Yale University Press.
- Stiglitz, Joseph (1998): «Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, Spring 1998
- Sæther, Erik Magnus (2001): «Offentlig kjøp av private helsetjenester», *Økonomisk forum*, nr. 4 2001
- Williamson, Oliver E. (1998) «Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective», *University of California, Berkeley: Haas School of Business Working Paper BPP-68*
- Wilson, James (1989): *Bureaucracy*. Basic Books

# 2002 Nasjonala budsjettet

■ ■ ■ STEINAR HOLDEN:

## Oljepenger og «ubetalte regninger»

Hadde det ikke vært for omstendighetene – at Ap-regjeringen snart må forlate regjeringskontorene - måtte det vært særdeles hyggelig å legge frem årets Statsbudsjett. Den nye handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene som ble lagt frem for Stortinget i vår, gir et godt utgangspunkt for en finansminister som vil leke julenisse. Sammenlignet med såkalt nøytral budsjettpolitikk, øker bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet med 6 mrd fra 2001 til 2002. Det gir den behagelige muligheten til å kombinere skatletter med betydelig utgiftsvekst. Etter så mange år der Arbeiderpartiet har lagt stor vekt på stram finanspolitikk, må det være surt å se at en annen regjering får gleden ved å være mer generøs.

### Økt bruk av oljepenger

Fra et makroøkonomisk synspunkt er den nye handlingsregelen for bruk av petroleumsinntektene det viktigste trekket ved Statsbudsjettet. Den nye handlingsregelen sier at bruken av olje-

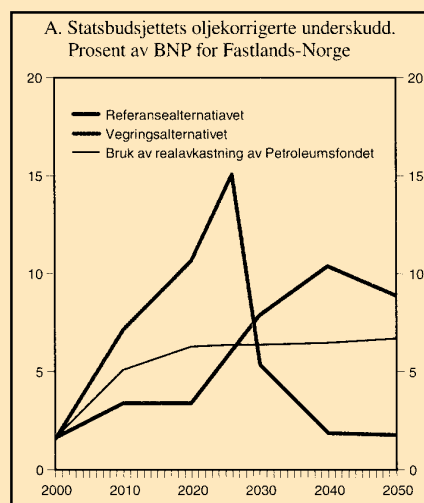
inntektene, målt ved strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd, skal være lik forventet realavkastning av Petroleumsfondet. For 2001 har Finansdepartementet anslått det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet til 1,7 pst av trend-BNP for Fastlands-Norge, for 2002 skal det i følge budsjettet øke med 0,6 prosentpoeng, til 2,3 pst av trend-BNP. Etter hvert som Statens petroleumsfond øker i størrelse, i 2010 anslås det til 118 pst av BNP mot 44 pst i 2001, vil også bruken av oljeinntektene øke, til 5,1 pst av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2010.

Det er gode argumenter for den nye handlingsregelen. Et argument kan knyttes til en målsetting om rettferdighet mellom ulike generasjoner: Merinntektene i petroleumssektoren skyldes petroleumsressursene, og ikke innsatsen fra nåværende generasjoner. Også kommende generasjoner har rett til å dra fordel av petroleumsressursene. Dersom en bare bruker realavkastningen, vil selve petroleumsformuen ikke bli redusert, og alle fremtidige generasjoner vil i utgangspunktet kunne få like stor del.

Et annet argument kan knyttes til virkningene på norsk økonomi. Figur 3.5 A i Nasjonalbudsjettet viser utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd for tre ulike politikkalternativer. I *Vegringsalternativet* videreføres veksten i offentlig sysselsetting som på 1990-tallet. Dette innebærer en kraftig økning i bruken av oljepenger, ved at det oljekorrigerte underskuddet øker sterkt. Dette slår ut i høy innenlandsk etterspørsel, høy reallønnsvekst og kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Før eller senere må utviklingen reverseres, og *Vegringsalternativet* viser utviklingen dersom innstramningen utsettes til rundt 2025.

*Referansealternativet* viser en bane med jevn utvikling i de offentlige velferdstilbudene. Først og fremst på grunn av den demografiske utviklingen vil underskuddet øke forholdsvis moderat frem til 2020, for deretter å øke sterkt. Jevn utvikling i de offentlige velferdstilbud er isolert sett gunstig, men den kraftige økningen i bruken av oljeinntektene fra 2020 vil også innebære en stor belastning for norsk økonomi. I denne perioden vil høy innenlandsk etterspørsel føre til høy reallønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt sektor, på samme måte som *Vegringsalternativet* medfører 20 år tidligere. Det tredje alternativet, bruk av realavkastningen av Petroleumsfondet, dvs den nye handlingsregelen, innebærer en mye jevnere innfasing av petroleumsinntektene i

### Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd og offentlig sysselsetting



Figur 3.5 Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd og offentlig sysselsetting

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Steinar Holden er professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo



norsk økonomi. Også dette vil medføre mindre omfang av konkurranseutsatt sektor enn det en ville hatt uten oljepengene, men dette er en uunngåelig konsekvens av å bruke oljepenger. Det er all grunn til å tro at dette alternativet samlet vil innebære mindre makroøkonomiske ubalanser enn de andre to alternativene, selv om det på kort sikt medfører en større svekkelse av konkurranseutsatt sektor enn det referansealternativet gjør.

Et tredje argument for omleggingen, som kanskje alt i alt var det viktigste, var det klare signalet fra velgerne om at en ønsker økt bruk av oljepenger. Gjennomgående har de partiene som har ønsket å bruke mer oljepenger, hatt den beste utviklingen i antall velgere. Dette signalet var det vanskelig for Arbeiderpartiet å stadig neglisjere.

### Svekket konkurransevne og høyere rente

Økt bruk av oljepenger fører, som nevnt over, uunngåelig til svekket konkurransevne. Denne konsekvensen blir ikke akkurat annonsert høyt og klart i budsjettet, men det kan leses mellom linjene. Det fastslås at veksten i lønnskostnadene også i år er klart høyere enn hos handelspartnerne, men at lønnsveksten fra og med neste år antas å nærme seg lønnsveksten hos handelspartnerne. Kommentaren (side 12) avspeiler lave ambisjoner: «Dersom forskjellen i lønnskostnader mellom Norge og våre konkurrentland blir for stor, svekkes mulighetene til å holde høy sysselsetting og lav ledighet.»

Mer ekspansiv finanspolitikk gjennom økt bruk av oljepenger fører også uunngåelig til høyere rentenivå enn vi ellers ville hatt. Omleggingen av pengepolitikken i vår, til et tallfestet inflasjonsmål (2,5 pst årlig inflasjon) gjorde denne sammenhengen enda klarere. Jeg har ikke funnet at dette omtales direkte i Nasjonalbudsjettet. Derimot advares det mot å øke bruken av oljepenger ytterligere (side 8): «Ved en raskere innfasing av oljeinntektene enn det Regjeringen foreslår, er det betydelig fare for at rentene blir liggende på et høyere nivå enn den moderate rentenedgang gjennom neste år som nå forventes i markedet.»

### Ubetalte regninger?

Det store temaet i massemedia rundt fremleggelsen av statsbudsjettet var de kommende regjeringspartiers kritikk om at budsjettet inneholdt mange ubetalte regninger. Investeringsavgiften, som var avtalt avvirket fra 1. april, er nå foreslått avvirket fra 1. oktober. Dermed kommer hoveddelen av inntektstapet, anslått til 5,5 mrd kroner, først på 2003 budsjettet. Tilsvarende effekter gjør seg også gjeldende for andre foreslåtte skatte- og avgiftslettelser, blant annet økte avskrivningssatser og redusert el-avgift, og for noen nye utgifter (for eksempel gratis blå resept for eldre og uføre fra 1. oktober). Samlet utgjør dette i følge Dagens Næringsliv opp mot 10 mrd kroner.

Det er liten grunn til å tvile på at noen av disse forslagene helt eller delvis er motivert ut fra et ønske fra Ap-regjeringen om å høste politisk gevinst ved å foreslå populære endringer, samtidig som den kommende Samarbeidsregjeringen får de politiske kostnader ved å finne finansiering av tiltakene. Intensiteten i Samarbeidspartienes kritikk reflekterer at Ap-regjeringens budsjettforslag har en viktig psykologisk effekt - det er vanskelig for Høyre å finansiere tidligere avvikling av investeringsavgiften ved å fjerne eller redusere andre skattelettelser, og eller for KrF ved å fjerne eller redusere økt innsats til u-hjelp eller barnefamilier. Men kritikken virker likevel noe overdreven, i og med at den kommende regjeringen jo står fritt til å foreslå noe helt annet. I budsjettbehandlingen i fjor ble det flyttet betydelig større beløp, og denne gang ligger det jo i kortene at det endelige budsjettet kommer til å bli vedtatt med flertall av Samarbeidspartiene og FrP.

Mer interessant er trolig det prinsipielle spørsmålet om det er uheldig med skatte- og avgiftsendringer midt i året, der hoveddelen av budsjettvirkningen først kommer i det påfølgende år, uavhengig av det faktum at regjeringen neste år vil være en annen den som fremla årets budsjett. To negative virkninger synes klare. For det første vil det åpenbart være negativt for næringslivet om avviklingen av investeringsavgiften blir utsatt til 1. oktober neste år, i den forstand at

enkelte investeringsprosjekter nok allerede er planlagt ut fra det lovede avviklingstidspunktet 1. april. Det er vanskelig å vurdere hvor viktig dette er. For det andre innebærer forslagene en oppbinding av budsjettet for 2003 som minsker rommet for å tilpasse 2003-budsjettet til konjunktursituasjonen da. Generelt er dette uheldig, men samtidig må det ses i lys av den nye handlingsregelen som Ap-regjeringen foreslo i vår. Økt bruk av oljeinntektene vil kunne dekke budsjettvirkningen i 2003 av de foreslåtte skatte- og avgiftslettelsene. Slik sett er regningene på ingen måte ubetalte. Samlet sett har samarbeidspartiene liten grunn til å klage over den budsjettsituasjon de overtar. Deres frustrasjon skyldes nok heller at de allerede hadde tenkt over mange måter å anvende de ekstra oljepengene, og ikke helt hadde regnet med at Arbeiderpartiet også ville ha et ord med i laget.

All diskusjonen om ubetalte regninger minsker trolig Arbeiderpartiets mulige politiske gevinst av forslag om skattelettelser og nye satsinger. Og uansett er det nok gjerne den til en hver tid sittende regjering som høster æren/får ansvaret for hvordan folk blir påvirket av politikken. Dermed blir det først og fremst den kommende Samarbeidsregjeringen som kommer til å trekke politiske fordeler ved økt bruk av oljepenger som den nye handlingsregelen innebærer.

### Redusert skatt på arbeid

Ap-regjeringen har lagt betydelig vekt på at Nasjonalbudsjettet innebærer forslag om redusert skatt på arbeid. Grensen for å betale toppskatt i klasse 1 foreslås økt med 10,7 pst, til 320 000 kr, og øvre grense i minstebrøddet foreslås økt med 6,7 pst til 43 000 kr. Videre foreslås grensen på inntekt blant pensjonister mellom 67 og 70 år, uten at det medfører avkorting i pensjon, doblet fra 51 360 kr til 102 720 kr. Disse forslagene må ses i lys av at mer ekspansiv finanspolitikk bidrar til økt press i økonomien, og at det dermed blir særlig viktig å stimulere til økt arbeidstilbud. Aetats bedriftsundersøkelse tyder på at bedriftene i alt mangler 43 000 arbeidstakere i år, en økning på 10 pst fra i fjor. Mangelen er

## Nasjonalbudsjettet

særlig stor i byggebransjen og deler av privat og offentlig tjenesteyting. Det spørres likevel om et generelt tiltak som noe redusert inntektsskatt i særlig grad kan avhjelpe mangelen på disse typer arbeidskraft. Tiltak som går mer direkte på tilgangen av de aktuelle typer arbeidskraft ville trolig vært mer effektivt. Hovedvirkningen av skatteinnsparingen er snarere at husholdningene får økt disponibel inntekt, i samsvar med et klart politisk ønske fra velgerne.

### Mer til barnehager og reelt redusert barnetrygd

Økt satsing på barnehager har vært et politisk satsingsområde i mange år, selv om den reelle utviklingen ikke har fulgt i takt med slagordene. Budsjettforslaget i år innebærer en ytterligere satsing, med målsetting om 10 000 nye barnehager og gjennomsnittlig reduksjon i foreldrebetalingen med 350 – 400 kr i måneden. Dette høres bra ut, fordi barnehager er fint for barna, og barna er viktige for Norge (for å si det litt slagordsmessig). I Nasjonalbudsjettet heter det imidlertid (side 9) at

«Regjeringen vil foreslå .. en lovfestet individuell rett til barnehageplass fra og med 2006.», og dette er jeg mindre begeistret for. Det er vanskelig å få til perfekt samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter barnehageplasser over hele landet. Dersom en faktisk mener individuell rett til barnehage, må dette kreve en betydelig overkapasitet av barnehageplasser, noe som vil være meget kostbart. Det er vanskelig å se at en slik satsing kan være fornuftig.

Barnetrygden holdes nominelt uendret, noe som innebærer en reell reduksjon. Dette er ikke overraskende, i og med at vårt system med barnetrygd til alle barn jevnlig blir utsatt for kritikk, blant annet fra kjente, velstående mennesker som «kan betale for barna selv». Dette er beklagelig, fordi barnetrygd til alle barn har mange gunstige sider fra et samfunnsøkonomisk synspunkt (se for eksempel Longva-utvalgets innstilling, NOU 1996:13). Som kompensasjon for økte kostnader er det meget treffsikkert, for det å ha barn innebærer utvilsomt betydelige kostnader. Samtidig har barnetrygden ikke negative insentivvirkninger, i motsetning til en rekke andre trygdeordninger. Barne-

trygden motiverer til å få flere barn, som er bra i og med at Norge fortsatt har lavere fødselshyppighet enn det som er nødvendig for å holde stabil befolkningsstørrelse på lang sikt, og den er administrativt enkelt å håndtere. Det faktum at beløpet utbetales til moren, har trolig en gunstig virkning på de økonomiske prioriteringer i enkelte familier.

Dersom en skulle gjøre barnetrygden inntektsavhengig, ville en miste enkelte av de gode effektene. Reelt sett ville dette føre til høyere marginalskatt for barnefamilier, fordi økte inntekter ville medføre lavere barnetrygd. Dette ville forsterke de negative virkningene av inntektsskatt på arbeidstilbudet. Administrativt kunne inntektsavhengighet gjennomføres ved at barnetrygden gikk fullt inn i skattesystemet som skattefradrag, men da ville en miste den gunstige virkningen ved at beløpet utbetales direkte til moren. Dersom en opprettholdt direkte utbetaling til moren, ville inntektsavhengighet gjøre systemet administrativt mer komplisert, og dermed mer kostbart.

Er du medlem av  
**Samfunnsøkonomenes Forening**  
og har  
**BYTTET ARBEIDSGIVER?**

Vennligst  
gi beskjed til oss!



Telefon: **22 41 32 90** – Fax: **22 41 32 93** – E-post: [sekretariatet@samfunnsokomene.no](mailto:sekretariatet@samfunnsokomene.no)

■ ■ ■ ERLING HOLMØY:

# Noen prinsipielle kommentarer til Nasjonalbudsjettet

Selv om forklaringene ligger i dagen, er det likevel et tankekors at medias oppmerksomhet om det endelige statsbudsjettet er betydelig mindre enn den som piskes opp om forslaget til budsjett. Spesielt i år fører regjeringsskiftet til endringer. Likevel får trolig den nye Regjeringen rett i at forslaget i år var vanskelig å endre. Det skyldes ikke bare at det har vært bred enighet om den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken, og at det legges opp til et strukturelt oljekorrigert underskuddet på 26 mrd. for 2002. Stoltenberg og andre har rett i at mangel på endringer også skyldes mangel på politisk mot. Meningsmålinger er alltid rett rundt hjørnet, og i Norge er det sjelden lenge til valg. De som har fordeler av økte utgifter skriker høyt hvis de mister noe de er blitt lovet. Den lavere regningen fordeles på så mange at det neppe vekker noen merkbar glede. Denne politiske drivkraften bak veksten i offentlige utgifter er atter demonstrert i reaksjo-

nene fra de nye regjeringspartiene på årets AP-budsjett.

Nasjonalbudsjettet (NB) er på svært mange måter et imponerende dokument særlig når en tar i betraktning hvor fort det produseres. Et vel av oppdatert interessant informasjon legges frem. I en kommentarartikkel er det imidlertid naturlig å legge vekten på det som ikke uten videre fortjener ros. Disposisjonen av de følgende kommentarene følger stort sett listen over hovedformålene med budsjettpolitikken. Disse slås fast på s. 60:

1. Hovedformålet er å styre bruken av fellesskapets midler til offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer slik at vi over tid får mest mulig velferd.
2. Budsjettpolitikken må la seg opprettholde over tid, dvs. overholde en intertemporal budsjettbetingelse.
3. Budsjettpolitikken skal også bidra til en stabil økonomisk utvikling.

## *Ressursallokering mellom private og offentlige sektorer*

For økonomer som fortsatt er opptatt av skillet mellom sak og vurdering, er politiske preferanser og prioriteringer av offentlig konsum og omfordeling noe som i stor grad unndrar seg en faglig vurdering. Faglige vurderinger kan først og fremst gå på om konsekvensene av prioriteringene er tilstrekkelig forstått og tatt hensyn til, samt om virkemidlene brukes slik at målene nås på den mest effektive måten. Denne skjevheten i mulighetene for å utnytte faget i vurderingene av prioriteringene kan føre til at omtalen av «pressvirkningene» får en ufortjent dominans som kan skape inntrykk av at hoved-

formålet med budsjettet er etterspørselsregulering.

Selv om mulighetene er begrenset når det gjelder å bruke faglige kriterier for å vurdere det som er hovedformålet med budsjettpolitikken, kunne kanskje noe vært gjort. Det utføres en lang rekke nytte-kostnadsanalyser, og det er et spørsmål om ikke dette ville vært interessant informasjon når en skal begrunne forslag på utgiftssiden. Eksempelvis burde det være relevant å opplyse om nytte-kostnadsbrøker der det er mulig for samferdselsprosjekter, supplert med annen informasjon der utbygging ikke følger resultatene fra slike analyser. En etterlysning av mer vekt på nytte-kostnadsvurderinger i omtalen av budsjettpolitikken kan nok virke naiv, men jeg våger den likevel siden den støttes på s. 75: «Prioriteringen mellom ulike inntekts- og utgiftsposter i statsbudsjettet må først og fremst baseres på en vurdering av den samfunnsøkonomiske nytten av bevilgninger til ulike formål». Siden NB som faglig dokument skal være noe mer enn et Statsbudsjett, er det et paradoks at slike vurderinger ikke har noen plass overhodet. Mangelen på slik informasjon om nytte og kostnader etterlater et vakuum som økonomene ofte fyller med vurderinger av «press» i økonomien og belastning av budsjettbalansen. Selv om «fagøkonomenes» vurderinger av disse forholdene kan være svært skolerte, og ikke irrelevante, er de likevel ofte på trygg avstand fra de samfunnsøkonomiske prinsippene i en argumentasjon for eller i mot endringer i offentlig ressursbruk.

En beslektet kommentar gjelder begrunnelsen for hvilket omfang av offentlig sektor man ser for seg på



Erling Holmøy er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå

lengre sikt. I avsnitt 3.2.6 brukes de langsiktige (50 år) fremskrivningene av offentlige utgifter og inntekter på en god måte til å belyse hvorfor det er viktig å spare mye av dagens høye oljeinntekter i forkant av eldrebølgen. Men i disse beregningene holdes skattesatsene konstante uten at dette begrunnes – det nevnes ikke engang. I alternativet der bruken av oljeinntekter svarer til realavkastningen av Petroleumsfondet, kuttes i stedet kommunal sysselsetting og dermed tjenesteyting slik at standard og dekningsgrad er lavere etter 2030 enn i dag. Det er langt fra opplagt at dette er i tråd med majoritetens vurderinger av nytte og kostnader når utviklingen preges av en jevn vekst på mellom 1 og 1,5 prosent per år i BNP og privat forbruk. Med en slik forbruksvekst virker det også ganske misvisende å hevde at det skyves byrder over på våre etterkommere dersom en viss utjevning av vekstratene for privat og offentlig konsum finansieres ved skatteskjerpelse over tid. Det kan være mange gode grunner til at det norske skattenivået ikke bør øke, og flere steder refereres det til effektivitet generelt, behovet for å stimulere sysselsettingen spesielt og skattenivået i andre land. Men det finnes ikke analyser som gir faglig grunnlag for å hevde at øking av de generelle skattesatsene i Norge gir et så stort effektivitetstap at det ikke lenger er en aktuell politisk valgmulighet. Det man kunne vist til, men ikke gjør, er Kostnadsberegningutvalget (NOU 1997: 27) som anbefalte at man i beregninger av samfunnsøkonomiske kostnader bør inkludere en skattefinansieringskostnad på 20 pst. av behovet for skattefinansiering. Når denne skattefinansieringskostnaden legges til andre kostnader ved offentlige prosjekter, øker kravet som må stilles til nytten av prosjektene. Men økningen er ikke prohibitiv, slik fremstillingen i NB og i andre dokumenter fra Finansdepartementet litt for ofte kan gi et inntrykk av. Fremstillingen kan være en del av Finansdepartementets spill mot de andre «utgiftsdepartementene» for å hindre en enda sterkere vekst i utgiftene enn det de nå oppnår. Men det er ingen beskrivelse av de faktiske realøkonomiske valgmuligheter som har krav på og vil ha

troverdighet på litt sikt. Dette bør man som økonom kunne hevde uten at man dermed har avslørt sin egen politiske holdning.

Store statlige oljeinntekter tilsier i seg selv ikke økt offentlig forbruk utover følgende forhold:

- Når landets inntekter øker, øker også betalingsvilligheten for offentlig produserte goder.
- Grunnrenteelementet i oljeinntektene bidrar til at skattefinansiering av offentlige utgifter blir billigere.

I denne forbindelse savner jeg at man i diskusjonen av offentlig eierskap (avsnitt 5.3.4) ikke nevner at direkte eierskap i grunnrentenæringer kan være en effektiv måte å dra inn grunnrenten på. Dersom grunnrenten vanskelig lar seg helt ut beskatte, kan delvis eierskap være et supplement, gitt at en beholder konkurranseelementet. Det er sterke interesser i næringslivet for å få tilgang til grunnrenten. Det har ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse.

Den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken åpner for økt bruk av oljeinntekter i norsk økonomi i årene fremover sammenlignet med tidligere retningslinjer. Følgelig er advarslene i fjorårets NB mot å bruke mer oljepenger nå tonet ned. Det er et problem for NB at det skal fungere som både et politisk og et faglig dokument. For å fylle sine politiske oppgaver må retorikken være preget av krittstreker og absolutter; det kan ikke fremstille det som omtrent likegyldig om bruken av oljepenger neste år blir 5 mrd høyere enn det som primært foreslås. Skal budsjettet være reelt, må ikke budsjettskrankene være mye allerede i utgangspunktet. Dilemmaet er at tegningen av krittstreker sjelden kan gjøres på grunnlag av en overbevisende faglig argumentasjon alene. I fjorårets budsjett gikk man svært langt i å hevde at mangelen på ledige ressurser innebar at det ikke var mulig å øke offentlig konsum gjennom økt bruk av oljepenger. Det manglet argumenter for at man ikke kan velge en annen allokering av ressursene mellom sektorer også når man er på fronten av produksjonsmulighetsområdet, som jo er en ønskelig situasjon – ikke et problem. Det er mulig å omprioritere ressursbruken mellom sektorer/formål hvis

man vil, uten at det må gjennomføres som en motkonjunkturpolitikk i situasjoner med ledige ressurser. NB-02 har lite av denne retorikken. Det er bra at full ressursutnyttelse ikke fremstilles som et problem for norsk økonomi. Dermed er det ikke sagt at man ikke skal ta stabilitetshensyn, men de bør ikke være så dominerende som de har vært.

Et eksempel på overforenklet retorikk finner man i omtalen av «arbeidslinja». Den menneskelige kapitalen hevdes å være rundt 13 ganger høyere enn petroleumsformuen (s. 12). I denne beregningen er imidlertid den menneskelige kapitalen målt som nåverdien av bidraget til BNP fra arbeidsinnsatsen. Fra et faglig synspunkt burde den potensielle arbeidstiden, som inkluderer fritid, vært innarbeidet i tallene for menneskelig kapital. Dette ville forsterket budskapet, men muligens ville ikke økonomer hatt vanskeligere med å forstå det. Skjønt, er det vanskeligere å forstå at fritiden har en alternativverdi enn det er å forstå innholdet i begrepet «strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd»?

Fraværet av verdsetting av fritid er et større problem når man sier at en reduksjon av arbeidsstyrken med 7 prosent gjennom f.eks. lengre ferie, vil redusere vår framtidige verdiskaping like mye som om hele petroleumsformuen ble borte (s. 12). Dette blir en misvisende sammenligning når man ikke tar hensyn til verdien av økt fritid. I forbindelse med ferie kan man iallfall ikke skyldes på at folk flest og politikere har vanskelig for å oppfatte at dette har verdi. Når man tar hensyn til den samlede effektive beskatningen av arbeidsinntekter i Norge, vil det likevel være en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad ved å øke fritiden som folk selv ikke tar hensyn til. Spesielt gjelder dette i tilfeller der fritiden også subsidieres slik tilfellet er med f.eks. AFP-ordningen. Derfor er det gode grunner til å gå inn for arbeidslinja. Da er det desto viktigere at man i argumentasjonen ikke forenkler så mye at troverdigheten svekkes.

For øvrig kan det ikke være lett for embedsverket i Finansdepartementet å gi en balansert faglig omtale av tiltakene som settes inn for å realisere



arbeidslinja. De fagøkonomiske rådene legger her stor vekt på incentivene til arbeidstilbud for de gruppene som kommer inn under trygdeordningene. De politiske føringene fra fagbevegelsen i spørsmålet om AFP- og sykelønnsordningen har hittil gjort det umulig for AP-regjeringen å gå inn for styrking av disse incentivene. Igjen er det et spørsmål om man bør forvente en mer inngående begrunnelse for Regjeringens standpunkt i et dokument som NB.

### Fordeling

Omfordeling mellom husholdninger er et hovedformål med budsjettpolitikken. Ifølge tabell 4.6 i vedlegg 4 utgjør stønader til husholdningene 213 mrd. av de samlede utgiftene på 615 mrd. i inneværende år. Tilsvarende budsjett-tall for 2002 er 224 av 645. Det meste av utgiftsveksten de senere årene har vært drevet av regelstyrte ordninger, spesielt alders- og uføretrygden. Selv uten de overføringer som går til alderspensjonister, uføre og syke, er de fordelingspolitiske ambisjonene høye i Norge. Fordelingseffekter kommer opp som en viktig del i mange spørsmål av til dels svært partiell karakter, som f.eks. el-avgift, miljøavgifter, mat-moms og barnehagetakster. Om ambisjonene er for høye, er et politisk spørsmål. Det faglige bidraget kan ligge i å vurdere om man når målsettingene på en treffsikker og effektiv måte. Sammenlignet med den omtalen man har av ulike typer budsjettunderskudd, kunne man ønsket at NB ga en bedre oversikt over i hvilken grad politikken i sum bidrar til å oppfylle de mål man har. Oversikten i tabell 4.1 er interessant, ikke minst når det gjelder muligheten til å se nettovirkningen av en lang rekke ulike skatter og avgifter man har. Likevel er den neppe tilstrekkelig til å gi den informasjon om måloppfyllelse som man bør ha om så store beløp det her er snakk om.

En rekke vanskelige spørsmål måtte i så fall avklares. Skal ambisjonene gjelde fordeling av muligheter eller resultater? Bør inntektsbegrepet utvides til et mål på nytte slik at det inkluderte selvvalgt fritid, hjemmearbeid og verdien av offentlige tjenester? Skal man sammenligne inntektene

i flere år enn ett, da man vet at «fattigdom» for svært mange er et forbli-gående fenomen? Bør man se på livs-inntekt? Hvilke formuesobjekter skal man ta med? Ønskelisten kan gjøres lengre og kan igjen beskyldes for å uttrykke naiv kravstorhet overfor Finansdepartementet (og mer penger til empirisk forskning). Men det er et faktum at det forskes mye på fordeling, og spørsmålet er om det ikke kunne etableres en bedre systematisering av den innsikten som finnes. Det beste bør ikke her bli det godes fiende, og noe tilsvarende er blitt gjennomført når det gjelder fordelingen av næringsstøtten.

### Langsiktig opprettholdbarhet

Finansdepartementet kommuniserer de langsiktige perspektivene for offentlige finanser på to måter, fremskrivninger basert på en makroøkonomisk modell (MSG) og generasjonsregnskapet (GR). Fremtidige inntekter og utgifter er usikre størrelser. To uavhengige krysspeilinger burde gi mindre usikkerhet enn kun et anslag, og man ledes til å tro at dette er grunnen til at NB inneholder resultater fra bruk av begge disse analyseverktøyene. Men dette er ikke riktig. Gitt at den samme politikken ligger til grunn, er det ingen grunn til at MSG og GR skal by på ulike tall for de enkelte offentlige inntekts- og utgiftspostene for de årene som inngår i beregningene. I begge modellene bør de eksogene anslagene være de samme og lik det man tror mest på. I den grad man tror på MSG-banen for den endogene utviklingen i skattegrunnlag o.a., er det ingen grunn til at ikke dette skal brukes som eksogene anslag i GR. Bruken av både MSG og GR skaper derfor forvirring. I den grad de gir ulike svar, betyr det at et av dem er dårligere enn det andre. Hvis MSG og GR gir samme svar, har man fått en viktig intern sjekk av konsistens, men den har ikke i seg selv krav på offentlighetens interesse.

Denne holdningen er ikke et ledd i en kampanje for MSG-modellen; når det gjelder bildet av offentlige finanser, er det lett å se svakheter ved dagens modellstruktur. Et annet spørsmål er hvorfor ikke GR i større grad brukes til å belyse velferdsfordelingen mellom generasjoner. Kohortdimensjonen er jo

det som mangler i MSG (og MODAG).

Flere steder i NB, bl.a. s. 59 og 74, forklares det hvorfor generell økonomisk vekst, typisk som følge av produktivitsvekst, ikke øker handlingsrommet i budsjettpolitikken. Årsaken er at inntektsvirkningen av produktivitsvekst gjennom økt skattegrunnlag blir oppveid av at utgiftene øker omtrent like mye. Det skyldes at offentlig konsum er arbeidsintensivt og at lønnsutviklingen vil reflektere produktivitsveksten over tid, og at overføringene i fremskrivningene reguleres med lønnsveksten. Dette resonneret er viktig. Men det store flertall av lesere som bare leser utvalgte deler av NB, kan sitte igjen med en helt annen innsikt. På s.9 slås det nemlig fast at "Over tid er det likevel økningen i skatteinntektene som følge av den årlige økonomiske veksten i fastlandsøkonomien som har størst betydning for handlingsrommet i budsjettpolitikken".

### Stabilisering

NB gir bred omtale av hvordan den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken er håndtert i praksis. Min vurdering er at regelen er et bra kompromiss mellom bl.a. hensynet til transparens og praktiserbarhet, behovet for å synliggjøre at man har en plan for at og i hvilket tempo oljeinntektene skal brukes, opprettholdbarhet, jevn innfasing mot bruk av permanentinntekten på lang sikt, samt stabilitet i skattesatser over tid. Det siste fanges opp ved at regelen (tilfeldigvis) gir størst bruk av oljeinntekter etter at eldrebølgen har slått inn over oss.

Tidligere har det med god grunn vært hevdet at vi må utnytte Norges mulighet til å frikoble bruken av oljeinntektene fra opptjeningen. Det hevdes også i årets NB (s. 6). En slik politikk hadde trolig ikke latt seg gjennomføre i praksis dersom Petroeumsfondet ble stort og sparemotivene ikke var avklart ved f.eks. en mer eksplisitt fondering av tilleggspensjonsforpliktelsene. Den nye handlingsregelen innebærer at en slik kobling nå til en viss grad er innført. Øker utvinningstakten i Nordsjøen, veksles petroleumsformuen raskere om til finansielle fordringer i Petroeumsfondet og realavkastningen øker. Siden det er netto kontantstrøm-

men som bestemmer hvor fort fondet vokser, vil det også ha betydning hvordan staten finansierer sine investeringer på sokkelen. Finansiering med tilbakeholdt overskudd gir en annen kontantstrøm enn ved lånefinansiering. Spørsmålet er i hvilken grad slike forhold i praksis kan påvirke den jevne banen som er tegnet på s. 73.

Fortsatt skal det være rom for stabiliseringspolitikk, men langs en mer ekspansiv bane for budsjettpolitikken. Det er imidlertid viktig å avklare hva som skal være stabiliseringsambisjonene for budsjettpolitikken. Omleggingen av finans- og pengepolitikken tyder på at pengepolitikken i større grad skal ha et ansvar for den løpende reguleringen av etterspørselen. Men det er noe uklart om målet er å stabilisere konjunktursvingningene med vekt på makrostørrelser som arbeidsledighet og inflasjon, eller om ambisjonene også er å stabilisere enkeltsektorer i økonomien, les konkurranseutsatt (K) sektor.

Spørsmålet om den økonomiske politikken skal ha omsorgsansvar for K-sektor er interessant på flere måter. For det første har K-sektor, spesielt eksportindustrien, liten direkte betydning for sysselsettingen totalt, selv om den kan bety mye regionalt. Hovedhensikten med K-sektor er å produsere valuta slik at Norge har muligheter til å dra fordel av det internasjonale varebytte. Løpende handelsbalanse er derimot ikke nødvendig, noe Norge for tiden utnytter i stor stil. Dette betyr isolert sett at variasjoner i produksjonen i K-sektor ikke er noe problem. Det som derimot har vist seg å være et problem er «Hollandsk syke», dvs. at det er vanskelig å bygge opp K-sektor etter at den først er redusert. Men forebygging av Hollandsk syke er en helt annen type stabilisering enn den tradisjonelle Keynesianske etterspørselsreguleringen rettet mot arbeidsmarkedet, både ndg. hva som driver variasjonene, behovet for stabilisering og valget av treffsikke virkemidler.

For det andre bør politikk overfor K-sektor, som all annen politikk, være mest mulig direkte rettet mot årsaken til problemet. Hva er markedssvikten som fører til at mange åpne økonomier har problemer med å ha kontroll over den utenriksøkonomiske balansen? Fungerer ikke lønnsdannelsen i praksis i samsvar med hovedkursmodellen?

For det tredje får man en interessant grensedragnings mellom makroøkonomisk stabiliseringspolitikk og næringspolitikk. I en åpen økonomi som utnytter handelsmulighetene til å spesialisere produksjonen av K-varer, vil en politikk overfor K-sektor raskt bli et spørsmål om gunstige rammevilkår for disse næringene. Næringspolitikk basert på slagordet «det er eksporten vi lever av» har det alltid vært grobunn for. Vekstkraftige spirer til en slik politikk er på nytt lagt i boken «Et verdiskapende Norge». Motforestillingene mot denne politikken burde være velkjente for samfunnsøkonomer.

Så lenge ambisjonene om stabilisering gjennom budsjettpolitikken ennå er så uttalte som i NB, er det påfallende at det ikke gis en mer nyansert beskrivelse av treffsikkerheten av ulike stabiliseringspolitiske virkemidler. Finansdepartementet disponerer modellverktøy som til tross for svakheter, kan kaste langt mer lys over f.eks. sysselsettingseffekten av endringer i ulike budsjettposter som det kan være aktuelt å variere. I noen grad drøftes dette i avsnitt 3.2.7. Men fremstillingen er så summarisk at den snarere vitner om en vegring mot å frembringe slik informasjon enn det motsatte. Det hadde f.eks. vært interessant å få kvantifisert virkningene på sysselsetting og import av endringer i hhv. offentlig kjøp av ulike varer og tjenester, overføringer og ulike direkte og indirekte skatter. At disse virkemidlene har ulik etterspørselseffekt er allerede innarbeidet i den politiske debatten, og da er det like greit at NB bidrar til å rydde usaklig uenighet av veien.

En høyere ambisjon er å la slike beregninger inngå i en mer omfattende vurdering av hva som er de mest egnede stabiliseringspolitiske tiltakene. I en slik vurdering blir det også viktig å ta hensyn til bl.a. hvor raskt tiltak kan besluttes og implementeres, reversibilitet og fleksibilitet ndg. igangsetting og utsettelse.

### Oversiktighet

Spørsmålet om offentlig eierskap og privatisering har fått stor oppmerksomhet i det siste. Endringer i fordelingen av det offentlige formue på realkapital, aksjer og andre finansielle fordringer vil påvirke poster i NB. I år gjelder dette særlig den statlige overtakelsen av sykehusenes gjeld, salg av SDØE-andeler og salg av Statoil-aksjer. Slike salg kommer trolig til å skje hyppig fremover. Denne utviklingen skaper et behov for at regnskaps- og budsjettoppstillingene i NB får frem betydningen av disse porteføljeendringene på en god måte. Et naturlig spørsmål som budsjett- og regnskaps-tall bør belyse, er om endringene har vært kommersielt lønnsomme for staten. Et annet spørsmål er i hvilken grad endringene har realøkonomiske virkninger gjennom koblingen mellom avkastningen av Petroleumsfondet og det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Det siste spørsmålet klargjøres så langt det vel er mulig i NB. Budsjettoppstillingen virker imidlertid ikke optimal i forhold til det første spørsmålet. En rekke fotnoter må til i forsøket på å bringe klarhet i hvilke poster som er berørt av endringene i det offentlige eierskapet. Tallene kan vel også tyde på at salget av Statoil-aksjer ikke har gavnet fellesskapets interesser, men det er ikke så lett å se direkte. Men det var kanskje heller ikke meningen?



■ ■ ■ EGIL MATSEN:

# Om sammenhengen mellom den finanspolitiske handlingsregelen og forvaltningen av oljefondet

## Innledning

Budsjettet for neste år er det første hvor de nye retningslinjene for budsjettpolitikken, som fastsatt i St. meld. nr. 29 (2000-2001), kommer til anvendelse. Allerede ved framleggelsen av revidert nasjonalbudsjett i år varslet Regjeringen at dette i seg selv trekker budsjettet i ekspansiv retning. I mai anslo man at handlingsregelen ville føre til en økning i bruken av oljeinntektene på ca 4 mrd. kroner neste år, sammenlignet med en «nøytral» politikk. Etter at oljefondet er tilført mer kapital enn antatt, i form av inntekter fra salg av Statoil-aksjer og SDØE-andeler, samt høyere oljepris enn forventet, er den foreslåtte økning i bruk av oljeinntektene på 6 mrd. kroner.



Egil Matsen er forsker ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, og 1. amanuensis II ved Handelshøyskolen BI

Drøyt halvparten av dette går til skattelette, hvorav det meste i form av lettelse i skatten på arbeidsinntekt. Dette virker fornuftig. Lavere skatt på lønnsinntekter vil kunne gi et positivt bidrag til arbeidstilbudet, i motsetning til for eksempel lettelse i boligbeskatningen, og det synes å være viktig i et stramt arbeidsmarked.

Siden i mai har de internasjonale konjunkturutsiktene forverret seg betydelig, så det kan godt være stabiliseringspolitiske argumenter for å øke bruken av oljepenger. Jeg synes likevel at diskusjonen i budsjettet viser at det er de nye budsjettpolitiske retningslinjene som har vært avgjørende for økningen. Det konjunkturbildet som tegnes for Norge i budsjettet er først og fremst karakterisert av et fortsatt stramt arbeidsmarked de nærmeste årene, til tross for høstens internasjonale uro.

Dette illustrerer at de nevnte retningslinjer kan bli svært styrende for finanspolitikken framover. Både i St. meld. nr. 29 og i nasjonalbudsjettet gis det gode argumenter for den finanspolitiske handlingsregelen, ikke minst knyttet til at den gir en gradvis innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. Regelen gir imidlertid en del potensielle utfordringer over tid når det gjelder dens behandling av usikkerhet. I det følgende vil jeg forsøke å illustrere disse utfordringene, samt diskutere hvordan de kan møtes ved å se forvaltningen av oljefondet mer i sammenheng med finanspolitikken.<sup>1</sup>

## Den finanspolitiske handlingsregelen og risiko

Som kjent innebærer de nye retningslinjene for budsjettpolitikken at statens bruk av oljeinntekter omtrent skal være lik forventet realavkastning av midlene i oljefondet. Et av argumentene som framføres i favør av denne regelen er at det er en forsiktig regel for formuesforvaltning i den forstand at det bare er gjennomsnittlig avkastning av fondsdelen som forbrukes. Om man vurderer situasjonen i dag, og de nærmeste årene, er dette opplagt riktig. Samlet (statlig) petroleumsformue (*PW*) kan splittes i verdien av gjenværende petroleumsreserver (*PR*) og verdien av petroleumsfondet (*PF*):  $PW = PR + PF$ . I nasjonalbudsjettet er statlig andel av gjenværende *PR* anslått til om lag 2100 mrd. kr., mens verdien av fondet ved utgangen av inneværende år er anslått til 650 mrd. kr. Altså utgjør fondet omtrent 24 % av samlet *PW*. Neste års konsum av «oljeinntektene» (4 % av *PF*) utgjør under 1 % av *PW*. Dette må definitivt kalles forsiktig

<sup>1</sup> I den norske økonomiske debatten og i nasjonalbudsjettet blir det ofte understreket at virkemidlene i den økonomiske politikken må ses i sammenheng. Dessverre gjelder ikke dette for forvaltningen av oljefondet. Diskusjonen av denne delen av politikken er svært «teknisk» og skjer i fullstendig isolasjon fra øvrige deler av den økonomiske politikken. Jeg synes dette er en uheldig tilnærming til problemstillingen, og skissere derfor grovt noen alternativer til dagens forvaltningsstrategi nedenfor.

formuesforvaltning, og i tråd med en atferd der man søker å unngå mye risiko.

Over årene som kommer vil imidlertid fondet utgjøre en gradvis stigende andel av petroleumsformuen, ettersom vi taper ut mer av gjenværende olje- og gassreserver og fondet øker i verdi. Når all olje og gass er utvunnet består hele vår petroleumsformue av petroleumsfondet. Da er de nye retningslinjene for budsjettpolitikken ikke lenger en forsiktig strategi. En regel hvor man bruker forventet avkastning av hele (den usikre) formuen innebærer en risikonøytral handlingsregel. Over tid vil altså den nye finanspolitiske handlingsregelen gå fra å være preget av sterk uvilje til å ta risiko, til å overhode ikke ta hensyn til risikoen.<sup>2</sup> Mens St.meld. nr. 29 framhever at hensynet til usikkerhet i framtidige *oljeinntekter* taler for stor grad av forsiktighet i bruken av dem, bør det etter hvert også være slik at usikkerheten om framtidige *finansinntekter* taler for stor grad av forsiktighet i bruken av disse.

På mellomlang sikt vil handlingsregelen gi store utfordringer dersom vi får et samtidig fall i oljeprisen og et kraftig tilbakeslag i de internasjonale finansmarkedene. Da vil fondet få tilført lite ny kapital, samtidig som man opplever et betydelig verdifall på allerede investert kapital. Handlingsregelen vil da tilsi at en skal bruke mindre «oljepenger» i en typisk lavkonjunktur for Norge.<sup>3</sup> Nå er jeg klar over at regelen presiserer at det skal tas hensyn til konjunktursituasjonen, slik at man i dette eksemplet formodentlig ville velge å bruke mer enn 4 % av fondet. Men i så fall har vi den noe paradoksale situasjonen at vi spiser mest av fondet i perioder hvor det har svakest verdiutvikling. Det kan være problematisk om en slik situasjon vedvarer over noen år.

På lang sikt er problemet knyttet til at man eksponerer finanspolitikken nokså kraftig ovenfor svingninger i de internasjonale finansmarkedene. I følge figur 3.6 i nasjonalbudsjettet vil verdien av fondet øke til om lag 150 % av BNP fram mot 2020, for så å flate ut omtrent på dette nivået. Om vi for et øyeblikk se bort fra tilførsel av ny kapital til fondet (som vil være forholdsvis lav så langt fram i tid), vil handlingsregelen

innebære at man i gjennomsnitt skal bruke finansinntekter tilsvarende 6% av BNP. Følgelig skal en 10% reduksjon (økning) i verdien av fondet gi en finanspolitisk kontraksjon (ekspansjon) på ca. 0,6 % av BNP.<sup>4</sup> Dette kan synes som en betydelig direkte avhengighet av de internasjonale finansmarkedene i finanspolitikken.

Både de potensielle mellomlang-siktige og langsiktige utfordringene kan imidlertid reduseres ved å se finanspolitikken i sammenheng med forvaltningen av petroleumsfondet. Dette diskuteres nærmere nedenfor.

### Forvaltningen av petroleumsfondet og usikre oljeinntekter

Statens petroleumsfond har så langt vært forvaltet omtrent som den grunnleggende lærebokmodellen i internasjonal porteføljallokering tilsier. Man holder en bredt diversifisert internasjonal portefølje av aksjer og obligasjoner, vektet noenlunde etter markedsverdier på de ulike aktiva. Et av problemene med grunnmodellen er at den strengt tatt er gyldig kun for investorer som utelukkende lever av finansinntekter.<sup>5</sup> Det er åpenbart ikke riktig for den norske stat, eller den «representative nordmann» som faktisk eier petroleumsfondet. I denne sammenheng vil jeg diskutere implikasjonene av at staten de nærmeste årene mottar store, usikre oljeinntekter, og at disse inntektene gradvis reduseres før de opphører.

En nyttig analogi til forløpet av statens oljeinntekter over tid kan være det typiske forløpet for arbeidsinntekt over livsløpet. I likhet med det typiske forløpet for arbeidsinntekt er oljeinntektene først stigende i en periode før de faller og når null når reservene er uttømt (som svarer til pensjonsalderen i tilfellet arbeidsinntekt). I likhet med humankapitalen (som er kilden til arbeidsinntekt) er også oljeresservene (som er kilden til oljeinntektene) et formuesobjekt som ikke (kan) omsettes i markeder på samme måte som finansformue.<sup>6</sup>

La oss først se på hvilke implikasjoner dette kan ha for allokeringen av oljefondet over tid. I dag har staten fortsatt foran seg en lang periode med en betydelig konstantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Etter hvert som

denne perioden blir kortere, vil verdien av petroleumsreservene synke. En god respons på dette er å endre risikoprofilen til oljefondet over tid, for å i størst mulig grad motvirke den fallende verdien av reservene. Dersom oljeinntektene er bare svakt positivt eller negativt korrelert med avkastningen i de internasjonale aksjemarkedene, betyr dette at allokeringen av fondet over tid bør vris fra aksjer og mot obligasjoner. På lang sikt indikerer altså dette at man har en høy obligasjonsandel i fondet, og dermed at behovet for større finanspolitiske responser som følge av store endringer i de internasjonale aksjemarkedene blir mindre. En slik strategi vil også innebære at gjennomsnittlig avkastning på fondet vil bli gradvis noe lavere, slik at det etter hvert vil være rimelig å nedjustere bruken av oljeinntekter som andel av petroleumsfondet.

Analogien til arbeidsinntekt har også konsekvenser for utformingen av porteføljen i dag. Om man godtar at det er lite aktuelt å selge ut store mengder olje «på rot» så åpner man for at fondet

<sup>2</sup> Betydningen av denne risikohåndteringen vil få betydning lenge før alle olje- og gassreservene er utvunnet. Nasjonalbudsjettet presenterer framskrivninger tom 2010 for hvor stor andel av BNP fondet vil utgjøre med uttak av realavkastningen av denne. Gitt disse framskrivningene og et rimelig anslag på BNP-veksten ser det ut til at verdien av fondet kan være 2 - 3 ganger så stort som verdien av petroleumsreservene i 2010.

<sup>3</sup> Den motsatte situasjonen kan selvfølgelig også oppstå, altså at handlingsregelen gir økt bruk av oljeinntekter i høykonjunkturer.

<sup>4</sup> En verdiendring på 10 % i løpet av år er ikke spesielt urealistisk, gitt en aksje/obligasjonsallokering på ca. 40/60.

<sup>5</sup> I tilknytning til forvaltningen av oljefondet er dette ikke det eneste problemet med standardmodellen. Eksempelvis gjelder den for en individuell eller representativ investor, mens eierne av oljefondet er heterogene langs viktige dimensjoner i denne sammenheng. Et annet eksempel er at modellen ignorerer oppbygning eller vedlikehold av humankapital som investeringsobjekt, mens dette faktisk kan være viktig alternativ i statens forvaltning av oljeformuen. Det ligger utenfor denne kommentaren å diskutere implikasjonene av disse forholdene.

<sup>6</sup> Humankapital og petroleumsreservene er to eksempler på «non-traded assets»: Eierretter til inntektsstrømmer som ikke kan bli (eller ønskes) omsatt i markedet. Årets salg av SDØE-andeler viser at det er ønsket om eventuell markedsomsetning som er avgjørende for om petroleumsreservene bør betraktes som «non-traded» eller ikke.

– i tillegg til dagens avkastning/risiko avveining for ulike aktiva – også må ta hensyn til hvilke aktiva som best mulig kan benyttes til å sikre fluktasjoner i oljeinntektene. Dette har to implikasjoner: For det første bør aksjeandelen av fondet på kort sikt økes, dersom det gjennomgående er slik at avkastningen i de internasjonale aksjemarkedene er negativt korrelert med statens oljeinntekter (og vise versa med positiv korrelasjon). For det andre bør *sammensetningen* av aksjeporteføljen justeres slik at den kan motvirke effekten på nasjonalformuen av et oljeprisfall. Med andre ord bør petroleumsfondet ikke selv investere i for eksempel oljeselskaper, og aller helst bør man ha vurdere å ha «short» posisjoner

i aksjer som er strekt korrelert med oljeinntektene (enkler: oljeprisen).

En sammensetning av fondet som, i det minste de nærmeste årene, i større grad gjør petroleumsformuen mindre avhengig av oljeprisen vil bidra til å gjøre den finanspolitiske handlingsregelen mer robust, i den forstand at det vil redusere sannsynligheten for at vi kommer i en situasjon med stort verdifall på fondet samtidig med et kraftig fall i oljeprisen.

### Avsluttende bemerkninger

Gitt den nye budsjettpolitiske handlingsregelen, virker innretningen på neste års budsjett fornuftig. Handlingsregelen har flere gode egenskaper,

særlig at den gir en gradvis innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. Spørsmålet er imidlertid om den over tid er robust ovenfor usikkerhet om avkastningen på petroleumsfondet. Jeg har argumentert for at dette kan håndteres ved en mer strategisk allokering av petroleumsfondet enn det dagens forvaltningsregime innebærer. I forvaltningen av petroleumsfondet bør man ha for øye hva genuin diversifisering faktisk betyr: Vi bør investere slik at vi reduserer mest mulig av den økonomiske risiko vi i utgangspunktet er låst inne med.

## Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

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

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

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

Skriftlig søknad sendes til

### Høegh Invest A/S

Postboks 2596 Solli,  
0203 Oslo  
Telefon 22 86 97 00

■ ■ ■ HALVOR MEHLUM\*:

## Put money in thy purse

Iagos replikk «Put money in thy purse» er sentral i første akt av Shakespeares tragedie Othello. Pengene inngår her i en plan for å skape splid og misunnelse. Dette lykkes til de grader og de fleste hovedpersonene dør (inklusive hærføreren Othello og intrigemakeren Iago). Er det mulig å skape splid også ved hjelp av et budsjettforslag?

Regjeringen har etter fremleggelsen av 2002-budsjett blitt anklaget både for å legge ut politiske snubletråder og for å legge fram et langt mer ekspansivt budsjett enn den ville gjort dersom den så frem til en ny periode i posisjon. Hensikten skal være å gjøre livet vanskelig for den nye regjeringen.

Har et budsjett, lagt fram etter at det er klart at regjeringen skal gå av, noen innflytelse på den nye regjeringens valgmuligheter? I tilfelle må et slikt budsjettforslag ha en annen status i politikernes og velgernes bevissthet enn et hvilket som helst alternativt budsjettopplegg fra en opposisjon. Det kan faktisk se ut som om det er slik. Jeg tolker de tydelige reaksjonene på

budsjettet som et bevis på at det leses som et dokument med en større autoritet enn hva som vanligvis tillegges et budsjettopplegg fra opposisjonen.

Det kan være flere grunner til dette. En viktig grunn er at budsjettet er langt mer gjennomarbeidet enn det som er vanlig for alternative budsjetter. Et tungt embetsverk har vært i sving og budsjettet har derfor en troverdighet og soliditet som andre opposisjonsbudsjetter mangler. Dersom det er slik at den avgående regjering faktisk har et godt kort i budsjettet de legger fram på oppsigelse, hvordan bør det i tilfelle spilles? Noen forslag kan finnes i den samfunnsøkonomiske litteraturen.

### Kontroll med agendaen

I 1979 drøftet Thomas Romer og Howard Rosenthal teoretisk og empirisk hvilken betydning det har for den politiske prosessen at embetsverk og politikere har kontrollen med agendaen. De betrakter et system der politikerne har egne preferanser som de søker å tilfredsstillende best mulig under den beskrankning at deres forslag ikke skal bli avvist av velgerne. De til enhver tid sittende politikerne har monopol på forslag til politikk og de legger fram forslag B (Borgerlig), som velgerne enten støtter eller avviser. Dersom forslaget avvises gjennomføres et fastlagt alternativ A (Arbeiderpartiet). Politikk handler da om å legge fram et forslag B som best mulig tilfredsstillende politikernes preferanser samtidig som det får tilstrekkelig støtte hos velgerne. Velgerne vurderer da ikke forslaget B i isolasjon men veier det opp mot alternativet A. Det er altså helt avgjørende for bestemmelsen av politikken hva velgerne oppfatter som alternativet. Tre resultater følger:

- 1) Dersom A betraktes som svært dårlig får politikerne stort spillerom i fastsettelsen av B.
- 2) Dersom A betraktes som svært godt vil B måtte ligge nær A.
- 3) B kan ikke gå lenger enn A dersom A allerede går lenger enn det velgerne helst ønsker.

Alternativet A kan altså ha betydning for den faktiske politikken selv om A ikke gjennomføres. Dersom det er slik at velgerne danner seg en oppfatning av hva A er på grunnlag av 2002-budsjettet, vil dette budsjettet potensielt ha stor innflytelse på den nye regjeringens politiske spillerom ved at de havner i situasjon 2 eller 3. Dersom velgerne danner seg en oppfatning av A på bakgrunn av det gjennomførte 2001-budsjettet ville nok den nye regjeringen vært nærmere situasjon 1. Det vil si at velgerne aksepterer en politikk langt fra sine ønsker bare fordi alternativet er enda verre. Men hvem er egentlig velgerne i resonnementet over? De avgjørende velgerne er de som ikke har låst sin partitilknytning. I Norge består disse vinglete velgerne av mange unge. Derfor passer det min tolkning av Romer og Rosenthal at Arbeiderpartiets 2002-budsjettet blant annet legger særlig vekt på utdanning og barnehager. De samme unge vil være svært opptatt av renteutviklingen og ville kanskje foretrukket et mindre ekspansivt budsjett. Dersom dette stemmer vil den nye regjeringen kunne bli hardt straffet, gjennom svekket oppslutning, dersom de øker ekspansiviteten. En slik svekket oppslutning er i tilfelle helt i tråd med Romer og Rosenthals resultat 3.

\* Takk for kommentarer fra Lars-Erik Borge, Kalle Moene og Ragnar Torvik.



Halvor Mehlum er forsker ved Frischsenteret



### La din etterfølger arve forpliktelser

En annen hypotese fra politisk økonomi som kan ha en viss relevans er diskutert av Persson og Svensson (1989) og Alesina og Tabellini (1990). De foreslår at konservative regjeringer kan ha insentiver til å akkumulere en stor offentlig gjeld for å binde kommende regjeringer til å føre en forsiktig utgiftspolitik. Nå kan av flere opplagte grunner ikke dette argumentet overføres direkte på dagens norske situasjon. Men dersom gjeld tolkes som utestående fordringer, i overført betydning, kan det være noe å hente. Jeg tar utgangspunkt i at en utgiftspost i budsjettet kan bli betraktet som en rettighet av de som har nytt godt av den og i den forstand er slags forpliktelse for regjeringen. Forpliktelsen er ikke absolutt men det er en kostnad forbundet ved å ignorere den. Det vil være vanskeligere i forhold til opinionen å fjerne en etablert utgiftspost enn en utgiftspost som ikke har vært med tidligere.

Spørsmålet er om velgerne betrakter Arbeiderpartiets forslag til 2002-budsjettet som en etablert realitet med tilnærmet samme status som faktisk gjennomførte budsjetter. I tilfelle ville det være mulig for Arbeiderpartiet å legge sterke begrensninger på den nye regjeringens spillerom, ved at den nye regjeringen arver en mengde nye forpliktelser etablert av en regjering på oppsigelse. Det er mulig at det er irrasjonelt av velgerne å legge noen som helst vekt på løfter fra en regjering som alle vet er på vei ut av kontorene. Men er det dermed en irrelevant mekanisme?

Forskning innen eksperimentell økonomi viser at irrasjonell adferd i mange tilfeller er regelen snarere enn unntaket. Et eksempel er eksperimenter der forsøkspersonen får 100 kroner dersom en oppgave er utført riktig mens forsøkspersonen bare får 20 kroner om oppgaven er utført galt. Økonomisk sett vil det være ekvivalent om personen først får 100 kroner og så må betale tilbake 80 kroner dersom oppgaven er galt utført. Det viser seg at det har stor betydning for forsøkspersonens adferd om eksperimentet utføres på den ene eller den andre måten. Det ser ut til å være slik at man raskt føler at man eier det man har på hånden og føler tapet ved å miste det som urett-

ferdig selv om man er fullt klar over spilllets regler. På samme måte tror jeg at velgerne kan oppfatte at de har rett på utgiftsposter i budsjettforslaget selv om alle vet at spilllets regler sier at det er den nye regjeringen og ikke Arbeiderpartiregjeringen som skal få vedtatt budsjettet.

Disse løftene er kanskje ikke noe vesentlig problem for den nye regjeringen. Dersom den får sitte noen år vil den uansett få mulighet for å komme med egne påplussinger med dekning i realavkastningen fra det stadig økende oljefondet.

### Skatteutgifter

Jeg har så langt diskutert utgiftsposter i alminnelig forstand. Nasjonalbudsjettet inneholder imidlertid også informasjon om det som kalles skatteutgifter og skattesanksjoner. Beregninger av skatteutgifter har fått en vesentlig plass i budsjettet siden introduksjonen i 1999-budsjettet. I 2002-budsjettet står det

«I likhet med de fleste andre land benytter departementet inntektstapsmetoden for å beregne skatteutgifter. Det betyr at skatteutgiften settes lik de skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges mer lempelig enn i det valgte *referansesystemet*. Tilsvarende gjelder for skattesanksjoner der skatten er høyere enn det som følger av referansesystemet. I tråd med tidligere år er det valgt å ta utgangspunkt i et referansesystem der utgangspunktet er at like personer, aktiviteter og varer mv. skal skattlegges etter de samme prinsippene. Det innebærer at avvik fra den regelen som gjelder generelt, og som ikke kan begrunnes ut fra et overordnet formål med skatte- og avgiftssystemet, regnes som en skatteutgift eller skattesanksjon.» (s. 149 utheving finnes i originalen)

Ved å publisere anslag for skatteutgifter synliggjøres viktig, men ofte glemte informasjon om hvordan skattebyrdene fordeles. Hvilke næringer og personer får en implisitt subsidie ved at de betaler mindre enn andre sammenlignbare næringer og personer? Anslag

for skatteutgifter og skattesanksjoner er samlet i Tabell 4.8, på side 116 i Nasjonalbudsjettet. Her står det for eksempel at «Særskilte skatteregler for rederier» representerer et tap for det offentlige på 0.9 mrd kroner. Rederne slipper med andre ord unna med 0.9 mrd mindre i skatt enn hva det ordinære skattesystemet ville gitt. Dette er et interessant tall og overraskende lavt gitt debatten rundt rederibeskatningen. Det finnes langt større tall i tabellen. For eksempel får industrien en subsidie verdt 5.6 mrd kroner ved at den betaler lav forbruksavgift på elektrisk kraft mens den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften representerer en subsidie på 7.3 mrd kroner.

De to største skatteutgiftene finnes imidlertid i kategoriene «Formuesskatt på egen bolig og fritidsbolig» med 10 mrd og «Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig» med 20.5 mrd. I følge beregningene mottar altså huseierne på grunn av en lempelig beskatning en subsidie på hele 30.5 mrd kroner, der to tredjedeler skyldes lav fordelsbeskatning. Dette betyr at dersom man i stedet for dagens system hadde fulgt *referansesystemet* og taksert boligene etter markedsverdi og kalkulert med en nettoavkastning på 5 prosent ville fordelsbeskatningen av egen bolig vært 23 mrd i stedet for dagens 2.5 mrd. Tabell 4.8 gir klar beskjed om at i forhold til referansesystemet er dagens fordelsbeskatning i hvert fall ikke høy. Den er faktisk bare en tidel av hva den ville vært dersom den ikke var lempelig.

Den nye regjeringen lover oss at de skal fjerne fordelsbeskatningen på egen bolig. Den vil imidlertid ikke uten videre kunne fjerne Tabell 4.8, eller vedta at referansesystemet endres. Fordelsbeskatning av egen bolig sammen med rederiskatten, tax-free kvoten, sirkus og diskotek uten moms forblir derved finanspolitiske tema så lenge Tabell 4.8 består. Introduksjonen av anslag på skatteutgifter i Nasjonalbudsjettet kan derfor vise seg å ha innflytelse på mange fremtidige regjeringers økonomiske politikk.

Jeg vet ikke om Per Kristian Foss er komfortabel med begrepet skatteutgift. Han skal nok likevel om et år legge frem et nasjonalbudsjett der det står svart på hvitt at huseierne i 2003 skal

## Nasjonalbudsjettet

tilgodesees med noe over 23 mrd kroner ved at de slipper å betale skatt på fordel av egen bolig i tillegg til at de får rabatt på 10 mrd i form av lav formueskatt. Hvis han da ikke klarer å få endret *referansesystemet*.

### Referanser:

Alesina, Alberto og Guido Tabellini (1990) *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, Review of Economic Studies 57(3) 403-413.

Persson, Torsten og Lars E. O.Svensson (1989) *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences* Quarterly Journal of Economics 104(2) ss. 325-345.

Romer, Thomas og Howard Rosenthal (1979) *Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy*, Quarterly Journal of Economics 93(4) pp. 563-87.

**SAMFUNNSØKONOMENES FORENING** 

**Våre hjemmesider finner du på:  
[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)**

Og vår hovedadresse for e-post er:  
[sekretariatet@samfunnsokonomene.no](mailto:sekretariatet@samfunnsokonomene.no)

Du kan også sende e-post direkte til:  
**Generalsekretær Birgit Laudal:**  
[birgit.laudal@samfunnsokonomene.no](mailto:birgit.laudal@samfunnsokonomene.no)

**Organisasjonskonsulent Mona Skjold:**  
[mona.skjold@samfunnsokonomene.no](mailto:mona.skjold@samfunnsokonomene.no)

**Organisasjonssekretær Anne-Marie Meyer:**  
[anne-marie.meyer@samfunnsokonomene.no](mailto:anne-marie.meyer@samfunnsokonomene.no)





■ ■ ■ JAN-ERIK STØSTAD:

# Effektivitetsproblemer ved kommersielle sykehus<sup>1</sup>

**M**yndigheter i alle land strever med å finne den best mulige organiseringen av sykehussektoren. Svak kostnadskontroll, køer og overbehandling er problemer som går igjen. Hvilke særtrekk ved sykehustjenester er det som gjør styringen så krevende? Og hvilke typer markedssvikt kan vi vente at særtrekkene vil lede til i et marked med kommersielle sykehus?

## 1. Innledning

Stortinget vedtok i juni at sykehusene fra 2002 skal bli statlige og fristilte fra forvaltningen. Grunnleggende forhold som styrken på økonomiske insentiver, omfanget av kontraktsstyring og graden av konkurranse er imidlertid ikke avklart. Dessuten ønsker Høyre og Fremskrittspartiet å åpne for private eller kommersielle sykehus. Debatten om sykehuspolitikken vil derfor fortsette.

Økonomisk forum nr. 4 ga oss tre innsiktsfulle kommentarer til sykehusreformen.<sup>2</sup> Formålet med dette innlegget er å tydeliggjøre økonomisk interessante særtrekk ved sykehus-

tjenester, og å få fram hvordan disse særtrekkene kan føre til ulike typer svikt i et fritt sykehusmarked.

Noen mulige offentlige inngrep for å unngå uheldige virkninger av en ren markedsløsning vil bli nevnt, og jeg vil kort kommentere fordelingshensyn og problemene med offentlig styringsvikt. Jeg ser dessuten litt nærmere på såkalt tilbudsinduksjon, dvs. at legene og sykehusene gjennom sitt kunnskapsovertak kan påvirke omsetningen av sykehustjenester til egen fordel. Men mitt fokus vil være på å systematisere best mulig særtrekkene og markedssviktene i en tenkt kommersiell sykehussektor. God forståelse av disse er nødvendig for å treffe kloke valg når sykehusreformen nå skal settes ut i livet.<sup>3</sup>

## 2. Særtrekk ved sykehustjenester

Sykehustjenester preges av en rekke spesielle forhold. I dette avsnittet vil jeg trekke fram noen som kanskje er særlig viktige når vi drøfter samfunnets organisering av sykehustjenester, herunder om sykehus bør være private og kommersielle eller offentlig eiet og drevet. I bakhodet tenker jeg meg at det sammenliknes med et «enkelt læreboksprodukt» som spiker eller brød.

Sykehustjenester er for det første svært *differensierte* og må tilpasses og tilbys *individuell*. I det norske DRG-systemet for kostnadsklassifisering er

det om lag 500 diagnosegrupper.<sup>4</sup> De fleste sykdommer kan man rammes av i større eller mindre grad, og de kan ha kommet ulike langt. Mange, særlig eldre, har dessuten flere diagnoser samtidig. Antall mulige diagnoser kan i praksis regnes til flere tusen. Også antall behandlingsmetoder løper opp i flere tusen. Valg av behandlingsmetode må dessuten tilpasses pasienten og hennes tilstand.

Produksjon av sykehustjenester krever *spesialiserte medisinske kunnskaper*. Kunnskapen er kostnads-krevende å innhente gjennom utdanning og erfaring. Kunnskapen kreves både for å produsere tjenesten og ofte også for å kunne evaluere verdien av denne, dvs. tjenestens betydning for helsetilstanden på kort og lang sikt. Pasienten vil i perioden etter behandlingen observere endring i helsetilstanden på kort sikt, men kan vanskeligere vurdere godt hvor mye av endringen som skyldes behandlingen.<sup>5</sup> Som andre tjenester forbrukes dessuten sykehustjenester samtidig med at de



Jan-Erik Støstad er spesialrådgiver i Samfunnspolitisk avdeling, LO

<sup>1</sup> Takk til Anne Alvik, Lars-Erik Borge, Jon Magnussen og Karine Nyborg for nyttige kommentarer.

<sup>2</sup> Hagen, Iversen og Magnussen (2001), Carlsen (2001) og Sæther (2001).

<sup>3</sup> Noen deltakere i vårens sykehusdebatt syntes å glemme at en hjerteoperasjon er et vesentlig annerledes produkt enn en liter melk, og at det finnes andre insentiver for atferd enn økonomiske. Andre syntes å begrunne offentlig sykehus med en noe diffus (i hvert fall for mange økonomer) motstand mot «markeds-kultur» i helsesektoren.

<sup>4</sup> DRG = DiagnoseRelaterete Grupper.

<sup>5</sup> Det er nok særlig vanskelig å vurdere virkningen av forskjellige alternative behandlingsopplegg, men også kroppens evne til selvhelbredelse og virkninger av kostendringer og lignende er gjerne lite kjent for pasienten.

produseres. Det at produktet «forsviner» reduserer muligheten for å evaluere og klage over tjenesten.

Også *produksjon og salg av legemidler og medisinsk utstyr*, som i hovedsak er organisert i private bedrifter, krever spesielle kunnskaper. Slik kunnskap finnes ikke i like stor grad i sykehusene.

Produksjon av sykehustjenester er ofte *kompleks virksomhet*, blant annet ved at den er utfordrende logistisk og krever samhandling mellom mange personer fra flere yrkesgrupper. Den krever også til dels *store enheter*. Det er videre *høy realøkonomisk kostnad* for enkelte typer behandling.

Behandling på sykehus består gjerne av diagnose, medisinsk behandling av ulike slag, helsefaglig pleie og kost/losji. Sykehustjenester er altså i en slik forstand *flerdimensjonale*. Pasientenes og tredjepersons muligheter til å vurdere kvalitet for de ulike «dimensjonene» varierer kraftig. Samtidig er disse i større eller mindre grad en integrert del av behandlingen og krever medisinfaglige vurderinger. De ulike tjenesteelementene krever også til dels betydelig koordinering i tid og rom seg imellom.

Virkingen på pasientens helsetilstand av en gitt behandling er ofte usikker selv for behandlende lege. Dette gjelder også, om enn i mindre grad, etter at behandlingen er gjennomført. Årsakene er både begrenset vitenskapelig grunnlag og begrenset kunnskap om den enkelte pasients helsetilstand og medvirkning. Verdien av produksjonen er altså usikker selv for de med mest kunnskap. Dette betyr at *faglig skjønn* er viktig, og at mulighetene for å få kvalitetsvurdert en behandling blir mindre.<sup>6</sup>

Mange pasienter er i særlig liten grad i stand til å bedømme kvaliteten på behandlingen (enkelte akuttpatienter, enkelte eldre og barn). Pårørende eller andre får da, mer eller mindre eksplisitt og frivillig, *delegert ansvar* for å ivareta «normale pasientfunksjoner», som for eksempel å vurdere klage.

Videre er sykehustjenester ofte *engangstjenester*, i den forstand at pasientene er på sykehus en gang pr. sykdom. Bruk av engangstjenester gir pasientene lite insentiv til læring og ingen anledning prøving og feiling, for eksempel ved å prøve et annet sykehus. Engangspreget understrekes av at noen

typer behandling eller behandlingsresultater gir lite rom for alternativ eller ny behandling (amputasjon, død).

Ved akuttinnleggelser vil det være *begrenset mulighet for å «shoppe rundt»* og vurdere ulike tilbydere. Akuttinnleggelser utgjør en stor andel av antall innleggelser ved norske sykehus.

Folk er *usikre på fremtidig behov* for sykehustjenester, både mht. omfang og tidspunkt. På lengre sikt gjelder dette selvsagt ikke bare akuttinnleggelser. Folk kan samtidig *påvirke sannsynligheten for å bli syke* (la være å røyke, spise sunt, trimme, kjøre forsiktig). De kan også *skjule informasjon om sannsynligheten for senere sykehusbehandling*.

Et sentralt særtrekk er selvsagt at *brukernes velferd ofte blir meget sterkt påvirket* av tilgang og kvalitet på sykehustjenester. Noen stikkord er fravær av smerte, aktiv livsutfoldelse og inntektsskapende arbeid. Dessuten har behandling i sykehus *velferdsvirkninger for andre enn pasienten* både lokalt (pleiebehov, inntekter i familien) og i samfunnet (smittefare, kapasiteten til arbeidsstyrken). Særlig det siste vil neppe pasienten ta særlig hensyn til i sine beslutninger.

Fuchs (1996) mener helse – som sykehustjenester skal bedre – er et nødvendighetsgode, slik Adam Smith definerte det i 1776:

«By necessities I understand not only the commodities which are indispensable necessary for the support of life, but whatever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even of the lowest order, to be without.»

Også Arrow (1963) - en klassisk artikkel innenfor helseøkonomi - er opptatt av helse som et egenartet gode, til forskjell blant annet fra mat. Han viser til at etterspørselen etter medisinske tjenester henger sammen med vår personlige integritet, og fortsetter:

«There is some risk of death and a more considerable risk of impairment of full functioning.(...) The risks are not by themselves unique; food is also a necessity, but avoidance of deprivation of food can be guaranteed with sufficient income, where the same cannot be said of avoidance of illness. Illness is, thus, not only risky but a costly risk in itself, apart from the cost of medical care.»

Trolig bidrar helsetjenestenes betydning for velferden og legenes kunnskapsovertak til at folk flest synes å ha et sterkere *emosjonelt forhold* til sykehustjenester enn til de fleste andre tjenester. Dette forsterkes av at alvorlig sykdom kan ramme alle og ramme plutselig. Kanskje bidrar dette til at leger lettere enn fagfolk på andre områder kan påvirke kundenes (pasientenes) oppfatninger.<sup>7</sup>

I boks 1 er de særtrekkene jeg har gått gjennom her satt opp i stikkordsform i en rekkefølge tilpasset drøftingen i neste avsnitt.

Nå har alle produksjoner sine særtrekk, egentlig også spiker og brød, og mange av særtrekkene i boks 1 finner vi selvsagt igjen i annen type produksjon. De fleste typer moderne produksjon vil være mer eller mindre kunnskapsintensiv (2). I tillegg vil for eksempel produksjon av datamaskiner være kompleks (3), produksjon av frisørtjenester vil være individuelt tilpasset (1), produksjon av undervisningstjenester vil være flerdimensjonal (8) og produksjon av forsvarstjenester blant annet være preget av usikkerhet om etterspørsel (12) og betydelige potensielle virkninger på velferden (14).<sup>8</sup> Men kombinasjonen og nok også mangfoldet av samfunnsøkonomisk relevante særtrekk i boks 1 er unikt for sykehustjenester.

### 3. Særtrekkene kan gi ulike typer markedssvikt

Avvik fra den tradisjonelle frikonkurransesmodellens forutsetninger gir som kjent markedssvikt i form av avvik fra

<sup>6</sup> Det betyr også at risikostyring blir et viktig element ved behandlingen. Hvis et sykehus har muligheter for å sende komplikasjonstilfeller kostnadsfritt til et annet sykehus, kan det føre til at sykehuset tar for høy risiko ved behandlingen. Dette kan blant annet være en aktuell problemstilling i en blandingsmodell med både private og offentlige sykehus, hvor de offentlige sykehusene tar seg av mer kompliserte behandlinger. Jeg kommer ikke nærmere inn på slike forhold her.

<sup>7</sup> Økonomer har tradisjonelt ikke vært særlig opptatt av følelser og deres betydning for økonomiske valg, men det er økende interesse for dette. Se for eksempel Elster (1998).

<sup>8</sup> Advokattjenester har likhetstrekk med sykehustjenester på en del punkter, men er mindre kompleks og stordriftspreget (3).

**Boks 1** Utvalgte særtrekk ved sykehustjenester

- (1) Sykehustjenester er differensierte og må tilpasses individuelt.
- (2) Sykehustjenester er kunnskapsintensive, med krav både til generell og spesialisert medisinsk kunnskap.
- (3) Produksjon av sykehustjenester er ofte kompleks virksomhet, og krever til dels store enheter.
- (4) Den enkelte sykehustjeneste blir gjerne brukt bare en gang.
- (5) Ganske mange pasienter er i særlig liten grad i stand til å bedømme kvaliteten på behandlingen (akuttpasienter, enkelte eldre og barn).
- (6) Verdien av produksjonen er usikker selv for legene. Legenes valg i identiske saker kan bli ulike pga. faglig skjønn.
- (7) Mange har et særskilt emosjonelt forhold til sykehustjenester.
- (8) Produktet er flerdimensjonalt (blant annet diagnose, medisinsk behandling av ulike slag, helsefaglig pleie og kost/losji).
- (9) Legene vil gjerne ha mindre kunnskap om medisiner og medisinsk utstyr enn leverandørene.
- (10) Ved akuttinnleggelser er det begrenset mulighet for å «shoppe rundt».
- (11) Forbruk av sykehustjenester har virkninger for andre enn pasienten. Dette gjelder både lokalt (inntekter og omsorgsbehov i familien) og i samfunnet (smittefare, kapasiteten til arbeidsstyrken).
- (12) Folk kjenner gjerne lite til sitt fremtidige behov for sykehustjenester.
- (13) For enkelte typer behandling er den realøkonomiske kostnaden høy.
- (14) Brukerens velferd kan påvirkes meget sterkt av kvaliteten på tjenesten (smerter, livsutfoldelse, inntekter).
- (15) Folk kan skjule informasjon om sannsynligheten for senere behandling.
- (16) Folk kan påvirke sannsynligheten for å bli syk (la være å røyke, trimme).
- (17) God tilgang på sykehustjenester er en viktig del av den daglige trygghet.

**Boks 2** Typer markedssvikt for sykehustjenester – og noen mulige konsekvenser i et tenkt fritt marked

Tilbudssiden

- (A) Tilbudsinduksjon pga. legenes kunnskapsovertak – «overbehandling»
- (B) Uheldig behandlingseleksjon - avvisning eller underbehandling av ulønnsomme pasienter
- (C) Flerdimensjonalitet i produktet - vridninger mot observerbare/verifiserbare deltjenester
- (D) Tilbudsindikasjon pga. legemiddel- og utstyrsfirmaers kunnskapsovertak – overforbruk og feilprioriteringer vedr. medisiner og utstyr
- (E) Stordriftsfordeler – få og store enheter kan gi svak konkurranse

Etterspørselssiden

- (F) Eksterne effekter i forbruket – for lite behandlingsvolum
- (G) Uheldig utvalg av forsikringstakere (potensielle pasienter) – svekkede forsikringsmarkeder
- (H) Ikke-verifiserbare handlinger (moralsk hasard) fra potensielle pasienter - for liten investering i helse
- (I) Kollektivt gode – for liten tilgjengelighet av sykehustjenester

Boks 2 gir en oversikt over de type- ne markedssvikt (A)-(I) som jeg omtaler i teksten, fordelt på om de er mest knyttet til tilbuds- eller etterspørselssiden i markedet. Markedssviktene G og H skyldes sykehustjenestenes karakter av forsikringsgode.

3.1 Tilbudssiden

Legene er vanligvis de mest sentrale beslutningstakerne på sykehus. En viktig årsak til mulig markedssvikt i sykehussektoren er *den behandelende legens kunnskapsovertak* i forhold til pasienten, betaleren (pasienten eller et forsikringsselskap), legekolleger og annet helsepersonell. Dette kunnskapsovertaket skyldes i første rekke sykehustjenestenes differensierte og individuelle karakter (1), deres kunnskapsintensivitet (2), deres kompleksitet (3), deres karakter av engangstjenester (4), problemer med at mange pasienter er særlig lite informerte eller krevende (5) og den genuine usikkerheten ved diagnostiseringen og behandlingen (6).

Et viktig mulig utslag av legenes kunnskapsovertak i et fritt marked kan være *tilbudsinduksjon*, som innebærer at legene påvirker pasientenes/betalerens etterspørsel på en måte som ikke er til deres beste (A). Påvirkningen kan skje både ved kommunikasjon og ikke-kommuniserte medisinske valg. Vanligvis tenker en seg at legene flytter etterspørselskurven utover, dvs. skaper økt etterspørsel til gitt pris. Et eksempel kan være unødige prøvetaking. Legene kan i en slik prosess også spille på sykehustjenestenes emosjonelle karakter (7).<sup>9</sup>

Sykehusene kan videre, fortsatt i et tenkt fritt marked, utnytte legenes kunnskapsovertak og sykehustjenestenes forsikringskarakter til å velge bort pasienter de ikke tjener penger på (eller «underbehandle» slike pasienter). Dette innebærer en *uheldig be-*

<sup>9</sup> McGuire (2000) beskriver i Handbook of Health Economics tilbudsinduksjon slik «The physician-induced demand (PID) hypothesis (...) is essentially that physicians engage in some persuasive activity to shift the patients demand curve in or out according to the physicians self-interest.» Tilbudsinduksjon kan således også virke til «underbehandling» ved at legene påvirker pasienter til ikke å ønske å la seg behandle (for eksempel fordi legen heller prioriterer mer faglig utfordrende pasienter).

Pareto-optimalitet. I dette avsnittet vil jeg se hvilke typer markedssvikt som kan følge av særtrekkene ved sykehustjenester slik de er listet opp i boks 1.

Mitt utgangspunkt vil være en tenkt konsekvent markedsløsning for syke-

hustjenester, med privateide, kommersielle sykehus. Det offentlige har her ingen særskilt rolle. Spesielt finansierer sykehusene seg ved å ta betaling fra pasientene eller deres forsikringsselskaper (ikke-pliktig forsikring).



handlingsseleksjon (B). Omfanget av slik seleksjon vil, slik Magnussen (1996) beskriver, blant annet avhenge av finansieringssystemet. Hvis forsikringsselskapet betaler sykehuset helt eller delvis etter forhåndsavtalte satser, noe som kan være optimalt sett fra deres side, vil det være grunnlag for uheldig behandlingssleksjon.<sup>10 11</sup>

Kanskje kommer den viktigste effekten av uheldig behandlingssleksjon gjennom sykehusenes investeringsbeslutninger. Kommersiell sykehus vil neppe prioritere høyt nok investeringer i kunnskap og utstyr tiltenkt pasienter med for lav stykkpris. Avvisning av pasienter begrunnet med manglende kunnskap eller utstyr vil ikke like lett gå ut over sykehusets omdømme som avvisning begrunnet med at stykkprisen er for lav.

I et fritt marked vil sykehustjenestenes flerdimensjonalitet (8) kunne føre til *vridninger i produksjonen* mot del-tjenester hvor pasienten/betaleren opplever at kvaliteten kan observeres, eventuelt verifiseres (C).<sup>12</sup> Et lønnsomhetsstyrt sykehus vil for eksempel kunne ønske å prioritere hyggelige sykepleiere, flotte rom og god mat framfor dyr medisinsk ekspertise – i forhold til hva som er samfunnøkonomisk optimalt. Omfanget og betydningen av denne typen markedssvikt vil begrenses blant annet av forsikringsselskape-nes kunnskaper.

Også legenes *kunnskapsunderskudd* i forhold til produsent om kvaliteten på legemidler og medisinsk utstyr kan gi opphav til markedssvikt til ugunst for pasienter og betaler. Dette kan for eksempel ta form av manglende åpenhet om bivirkninger av medisiner eller kjøp av unødvendige apparater (9). Også her vil tilbudsinduksjon kunne være en viktig konsekvens (D).

*Storskala-aspektet* for mange sykehustjenester (3) og omfanget av akuttbehandling (10) svekker mulighetene for reell konkurranse mellom flere tilbydere der befolkningsgrunnlaget ikke er stort nok (E).

### 3.2 Etterspørselssiden

En persons helse, og dermed verdien av personens forbruk av helsetjenester, kan ha betydning for andres velferd uten at dette har økonomiske conse-

kvenser for personen (11). Produksjon av helsetjenester kan altså ha *eksterne effekter* (F).

Ukjent fremtidig behov (12), mulige høye kostnader (13) og potensiell stor betydning for velferden (14) innebærer at folk i en tenkt frikonkurranserverden uten offentlig sektor vil ønske å forsikre seg mot fremtidige store utbetalinger ved sykdom eller ulykke. Selv uten mange av de øvrige særtrekkene ved sykehussektoren vil et slikt forsikringsmarked – som de fleste forsikringsmarkeder – være utsatt for minst to typer markedssvikt:

- *Uheldig utvalg* som følge av skjult type (15), med mulig konsekvens svekkede eller manglende (del)markeder for helseforsikring, fordi de relativt friske ikke forsikrer seg (G).
- *Ikke-verifiserbare handlinger* (16) (H). Forsikringskarakteren av sykehustjenester trekker i retning av at folk tar «for lite» hensyn til sin egen helse i det løpende.

Selve *tilgjengeligheten* til profesjonelle sykehustjenester kan betraktes som et kollektivt gode (I). Den daglige tryggheten ved slik tilgang reduseres ikke når andre «bruker» den. Når et slikt aspekt er vesentlig for sykehustjenester henger det sammen med denne tjenestens betydning for hver enkelts velferd (14) og trygghet (17).<sup>13</sup>

## 4. Kollektive svar

Markedssviktene (A)-(I) i boks 2 kan møtes med «mottiltak» gjennom kollektiv handling. Antallet og karakteren av mulige markedssvikter indikerer at samfunnets regulering kan bli omfattende og mangeartet. Å finne og gjennomføre optimal regulering i en slik situasjon er imidlertid, for å si det mildt, ikke enkelt. Valg av regulering vil også være teknologi- og normspesifikk, slik at erfaringer fra andre land og andre tidspunkter ikke automatisk kan kopieres. I praksis må en dessuten ta hensyn til mulighetene for offentlig styringssvikt, kort omtalt i avsnitt 8.

Det kan likevel ha interesse å nevne noen *eksempler* på mulige kollektive reaksjoner knyttet opp mot markedssviktene i boks 2.<sup>14</sup>

Tilbudssiden:

- Markedssviktene (A), (B) og (C) kan møtes med å organisere produksjonsenhetene uten for sterke økonomiske insentiver og eventuelt med flerdimensjonale mål, siden økonomiske insentiver kan bidra til at legenes kunnskapsovertak utnyttes på pasientenes bekostning. Den kan også møtes med sertifiseringskrav for å kunne praktisere som lege, bruk av standarder for behandlingsmetoder og etablering av kontrollorganer (som Helsetilsynet).
- Markedssvikten (D) kan gi grunnlag for offentlig regulering av kontakten mellom leger og private firmaer (synliggjøre og begrense sponing osv.).
- Markedssvikten (E) kan møtes for eksempel med en aktiv konkurransepolitikk som tvinger gjennom flere aktører, eller regulert pris på sykehustjenester.

Etterspørselssiden:

- Markedssvikten (F) kan begrunne subsidierte helsetjenester, og ordninger med tvungen vaksinerings mot smittsomme sykdommer.
- Markedssvikten (G) ved private helseforsikringsmarkeder kan trekke i retning av pliktige forsikringsordninger, dvs. en intervensjon fra fel-

<sup>10</sup> Hvis det betales «etter regning» vil insentivet til å avvise pasienter falle bort. Slik betalingsmåte vil imidlertid ikke gi gode insentiver til effektiv ressursbruk. Et optimalt finansieringssystem sett fra forsikringsselskapets side vil kunne bestå av en kombinasjon av betaling etter satser og etter regning, jf. Newhouse (1996). I så tilfelle vil problemet med seleksjon være tilstede.

<sup>11</sup> Det er nærliggende å tenke seg at uheldig behandlingssleksjon ofte kan skje samtidig med tilbudsinduksjon, for eksempel ved at sykehuset overbeviser lite lønnsomme pasienter om at de ikke trenger behandling.

<sup>12</sup> Jf. Holmström og Milgrom (1991).

<sup>13</sup> Tilgjengelighet til forsvarstjenester kan for øvrig også ses på som et offentlig gode, med liknende begrunnelse (selv om faktisk bruk av tjenesten er kollektiv, mens bruk av sykehustjenester er individuell).

<sup>14</sup> Helsetjenesters emosjonelle karakter kan for øvrig ha betydning for optimal reguleringsmåte. For eksempel fremstilles ikke sjelden enkelttilfeller i media med en vinkling som synes å gjøre politisk passivitet umulig. Dette kan isolert sett dra i retning av et institusjonelt rammeverk hvor man på ulike måter binder seg til masten, for eksempel ved at enkeltbeslutninger ikke kan treffes på det politiske nivå eller ved at rammevilkår sementeres gjennom lov. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette her.

lesskapet, enten de er i offentlig eller privat regi.

- Markedssvikten (H) kan trekke i retning av offentlig stimulans av et sunt og ikke for risikabelt levesett (alkoholavgifter, fartsgrenser).
- Markedssvikten (I) kan møtes med å finansiere private eller offentlige sykehus fra statens side.

Williamson (1998) representerer en annen tilnærming, men som også trekker i retning av særlige offentlige rammevilkår for produksjon og forbruk av sykehustjenester. Williamson setter opp et skjema hvor han tilordner typer transaksjoner til typer styringsformer. Enkle og veldefinerte transaksjoner antas her å bli håndtert av frikonkurransemarkedet med sterke økonomiske insentiver, mens mer komplekse transaksjoner fører til behov for mer kompliserte styringsmåter hvor det er svakere økonomiske insentiver. Boks 1 tilsier at det offentliges (eller forsikringssekskapers) transaksjoner med sykehus om sykehustjenester, i hvert fall for en stor del, må kunne karakteriseres som komplekse. Dette vil derfor trekke i retning av at bestilling og levering av sykehustjenester blir håndtert i integrerte organisasjoner og ikke som et kontraktsforhold mellom to rettslig sett uavhengig parter i et fritt marked.

Dixit (2000) viser med en liknende tilnærming til ulike særtrekk ved oppgaver i offentlig sektor og skriver følgende om resultatbaserte insentiver:

«Such incentives do have important roles, but need selective application to specific agencies and tasks, namely those whose performance can be defined, quantified, and measured with some clarity, and where conflicts about different aspects of the performance are relatively minor. In other agencies or tasks, other forms of incentives like career concerns, idealism and professionalism have a role, informative but vague measures must be used, and solutions short of the ideal must be accepted.»<sup>15</sup>

Det bør også nevnes at det skjer en rask utvikling i betingelsene for produksjon av sykehustjenester, både styringsmessige, markedsmessige og teknologiske betingelser. I praksis virker nok dette høye tempoet til å øke omfanget av asymmetrisk informasjon

i sykehussektoren, noe som isolert sett trekker i retning av økt vekt på samfunnsmessig styring. Samtidig krever den hurtige endringstakten, som høyst sannsynlig vil vedvare, en tilpasningsdyktighet og oppdatering som er meget krevende for myndighetene og som man vanligvis tenker er bedre kjennetegn ved privat styring.

## 5. Kort om fordelingshensyn

Jeg er i denne kommentaren først og fremst opptatt av hvordan organiseringen av sykehusene påvirker samfunnsøkonomiens *effektivitet*. Men offentlige inngrep i sykehussektoren må også forstås på bakgrunn av fordelingspolitiske hensyn. Blant annet særtrekkene (5), (11), (13), (14), (15) og (17) kan bidra til å forklare hvorfor sykehustjenester er interessant fordelingspolitisk. I tillegg kommer at sykdom ofte rammer helt uforskyldt og uavhengig av livsførsel. Sykdommer kan også ramme plutselig og er såpass ulike at omfattende planlegging for å redusere ulempene kan være vanskelig eller meningsløst.

I en norsk sammenheng er det kanskje særlig «plikting forsikring» betalt over skatteseddelen og målet om god tilgjengelighet til sykehustjenester over hele landet som må ses i en fordelingspolitisk sammenheng. Det kan også argumenteres for at offentlig styrte sykehus med lave økonomiske insentiver begrenser muligheten for uheldig behandlingssелеksjon.<sup>16</sup>

## 6. Hva ser vi i praksis?

Økonomisk teori, enten vi bruker normativ velferdsteori eller positiv ny institusjonell teori i tråd med Williamson, tilsier altså at særtrekkene ved sykehustjenester blir møtt med mottiltak fra kollektivets side. Stemmer dette med hva vi ser i praksis? Ja, det trenger vi faktisk ikke noen omfattende analyse for å svare bekreftende på. Sykehussektoren er som kjent sterkt regulert i alle utviklede land, med det offentlige som viktigste aktør for kollektivet (se for eksempel OECD 1994).

Nesten alle land har utviklet ordninger for å motvirke markedssviktene (A)-(I), ofte i tråd med strekpunktene over. For eksempel nevner Hurst (2000) at 90 prosent av befolkningen i

OECD-landene er privat eller offentlig forsikret mot utgifter til grunnleggende helsetjenester. Selv i USA, som på mange måter er særegent i forhold til andre utviklede land på dette området, hvor 1/6 av befolkningen mangler helseforsikring og andelen offentlige sykehus også kun er 1/6, er det offentlige sterkt engasjert blant annet ved at det offentlige finansierer over 60 prosent av sykehusenes utgifter gjennom ordninger for utsatte grupper og eldre (Blank 1999).

Omfang og bredde i offentlige reguleringer internasjonalt bekrefter altså at markedssviktene ved produksjon av sykehustjenester oppfattes som vesentlige også i praksis. Fordelingshensyn kan ikke alene forklare det offentlige engasjementet.

## 7. Litt nærmere om tilbudsinduksjon og sykehuslegenes normer

Jeg vil nå se litt nærmere på tilbudsinduksjon som følge av sykehuslegenes kunnskapsovertak. Dette er en type markedssvikt som kan ha vesentlig betydning for hvordan samfunnet bør organisere produksjonen av sykehustjenester.<sup>17</sup>

Nå er det ingen enkel sammenheng mellom de insentiver sykehusene møter fra sine eiere og de insentiver enkeltlegene står overfor. Likevel vil

<sup>15</sup> Dixit tar i tillegg opp problemet i noen typer virksomhet med at heller ikke faktorinnsatsen er verifiserbar. Etter klassifikasjonen i Wilson (1989) kaller han en virksomhet hvor verken input eller output er verifiserbare for «coping organizations», og nevner departementer som et eksempel på dette. Også sykehus vil trolig kunne ses på som «coping organizations» i et slikt klassifikasjonsskjema.

<sup>16</sup> Hurst (2000) skriver følgende: «Moreover, most OECD countries have organized the financing of their health care systems in such a way that the healthy support the sick, the young support the old, and the rich support the poor.» Hurst legger i sin fremstilling stor vekt på fordelingsmessige hensyn for å begrunne offentlige reguleringer i OECD-landenes sykehussektorer.

<sup>17</sup> Jeg tenker meg for enkelthets skyld at de offentlige sykehusene ikke konkurrerer seg imellom i produktmarkedet for sykehustjenester, men styres etter en tradisjonell «command and control»-modell. Dalen (2000) er opptatt av at problemene med måling av kvaliteten på sykehustjenester og helse vel så mye kan knyttes til spørsmålet om kontraktstyring som spørsmålene om privatisering og konkurranse.

jeg her legge til grunn at et overskuddsmål i et privat sykehus vil føre til sterkere økonomiske insentiver for legene, mens et mål om «best behandling for pasientene til gitte økonomiske rammer» gir større åpning for å gi, og dermed i praksis trolig gir, legene svakere økonomiske insentiver. Sterke økonomiske insentiver kan gis direkte via resultatlønn og/eller gjennom resultatbasert vilkårsutvikling over tid.<sup>18</sup>

Mulighetene for tilbudsinduksjon følger altså av legenes kunnskapsovertak, jf. avsnitt 3. Legene har jevnt over mer kunnskap om kvaliteten på tjenesten både enn pasienten, betaleren, andre legekolleger og andre helsearbeidere. En betaler, som et forsikringselskap, vil normalt mangle kunnskap om den enkelte pasient. Dessuten vil det være kostbart for betaleren å ha oppdatert medisinsk kunnskap på alle områder. Det samme vil gjelde eventuelle firmaer med formål å gi pasientråd i for- eller etterkant av behandlingen.

I praksis kan legene øke produksjonen for eksempel i form av unødige røntgen- og laboratorietjenester, for omfattende operative inngrep, behandling som øker risikoen for reinnleggelse og for hyppige kontroller. Til dels dreier det seg om at leger, i enkelttilfeller eller som en tendens, kan sykdomsforklare naturlige selvhelbredende prosesser. I makro vil omfattende tilbudsinduksjon kunne gjenspeiles i manglende kostnadskontroll og et høyt kostnadsnivå (for eksempel målt som helseutgiftens andel av BNP).

Tilbudsinduksjon kan føres tilbake til at det er svært vanskelig og kostbart å måle kvaliteten av sykehustjenester på en objektiv måte, jf. blant annet (2), (6) og (8) i boks 1. Det innebærer at viktige kvalitetsaspekter ikke er verifiserbare. Magnussen (1996) skriver blant annet:

«Det er imidlertid klart at det ikke er mulig å operasjonalisere kvalitetsbegrepet på noen meningsfull måte. Man er derfor henvist til indikatorer som dødsrater, komplikasjonsrater, pasienttilfredshet, reinnleggelser etc.»<sup>19</sup>

Dermed blir det vanskelig eller umulig å skrive fullstendige kontrakter om slike tjenester mellom selvstendige rettssubjekter, med de krav dette setter til etterprøvnbarhet fra tredjeperson (domstol).

Spørsmålet om betydningen av tilbudsinduksjon i praksis kan ikke anses empirisk avklart (Carlsen og Grytten (2000)). Jeg vil her legge vekt på at omfanget av eventuell tilbudsinduksjon vil avhenge av legenes normer, herunder preferanser for personlige inntekter i forhold til preferanser for faglige utfordringer, preferanser for faglige idealer og pasientenes velferd (grad av altruisme) og preferanser for ærlighet (grad av opportuniste).<sup>20</sup>

Grytten og Sørensen (1998) skriver følgende med interesse for dette, riktignok med henvisning til allmennleger og knyttet opp mot stykkprisfinansiering mer spesielt:

«Stykkprisfinansiering oppmuntrer legene til å arbeide mye, noe som kommer pasientene til gode. Spørsmålet er om tjenesteforbruket og kostnadene blir for høye, slik forskerne finner i USA. Slik tilbudsinduksjon skyldes at legens økonomiske interesse leder til overforbruk av legetjenester. (...) Vår forskning om norske forhold viser at stykkpriser og konkurranse ikke leder legen til å utnytte sin informasjonsfordel i forhold til pasienten.»

Kanskje er legenes kunnskapsovertak overfor pasientene større i USA enn i Norge. Mer sannsynlig er det likevel at forskjeller i omfanget av tilbudsinduksjon mellom USA og Norge kan bunne i ulike rammebetingelser for produksjon av helsetjenester og ulike legenormer.

Økonomer har hittil i ganske begrenset grad beskjeftiget seg med normdannelse, til tross for dette spørsmålets åpenbare betydning.<sup>21</sup> Et viktig spørsmål er hva som kan bidra til endring i normer, herunder om normene påvirkes av andres opptreden. «Folkemeningen» synes å være at sykehuslegenes normer kan påvirkes, og at disse påvirkes både av normutviklingen i samfunnet generelt og av kulturen i sykehusene. Men det synes foreløpig vanskelig å få dette empirisk verifisert (Kreps (1997)). Som en illustrasjon på at folkemeningen kan «ha rett», kan det vises til en undersøkelse fra USA som viste at atferden i ikke-profitssøkende sykehus utviklet seg i retning av profitssøkende sykehus - etter at de fikk konkurranse fra slike. Dette skjedde blant annet ved en reduksjon i omsorg som ikke ble direkte målt og øko-

nomisk kompensert (Schlesinger (1998), referert i Blank (1999)).

Vi kan altså ikke se bort fra at innføring av lønnsomhetsstyrte sykehus kan føre til normendringer som gir økt innslag av opportunistisk opptreden fra legenes side på pasientenes og samfunnets bekostning, og at dette kan ha uheldige virkninger blant annet i form av økt tilbudsinduksjon og økt behandlingseleksjon. Dette kan skje både ved at leger blir mer opportunistiske og ved at allerede eksisterende opportuniste blir legitimert og får konsekvenser i atferd.

Mer generelt vil innføring av profittmål i sykehusene kunne fortrenge andre motiver for legenes atferd til fordel for fokusering på egen inntekt, dvs. at vi kan ha en «crowding-out»-effekt. Spørsmålet er da hva slags normer som fortrenses.

Magnussen (1996) drøfter den etiske basis for legenes virksomhet, og viser til Geneve-deklarasjonens «the health of my patient shall be my first consideration». Dessuten har legene, hvis budsjett-skranken de står overfor ikke er for myk, motiv til å prioritere ressursbruken på den enkelte pasient opp mot ressursbruken på andre pasienter. En «crowding-out» av slike normer må antas å være uheldig. Men det kan også være leger som i dag forfølger mindre altruistiske

<sup>18</sup> Magnussen (1996) drøfter forholdet mellom sykehusets objektfunksjon og legenes atferd nærmere.

<sup>19</sup> Blank (1999) hevder at det finnes mange eksempler på at myndighetene har hatt vanskeligheter med å overvåke kvaliteten på offentlige tjenester satt ut på kontrakt til private. Blant annet viser hun til at «(...) Hart, Schleifer and Vishny (1997) cite examples where prison privatization appears to have resulted in lower costs but greater violence within the prison». Hurst (2000) mener det er et stort potensiale for å bedre overvåkingen av kvaliteten på sykehustjenester. Han viser også til at mange OECD-land og OECD selv arbeider med dette. Askildsen og Osmundsen (1998) er blant annet opptatt av at implementering av gode insentivsystemer med basis i regulerings-teori krever bedre rapporteringssystemer, og mulige praktiske og kostnadsmessige problemer med å få dette til i praksis.

<sup>20</sup> Selv med gitte preferanser hos legene vil endrede økonomiske insentiver ved innføring av lønnsomhetsstyrte sykehus kunne føre til økt tilbudsinduksjon.

<sup>21</sup> Dette er imidlertid i ferd med å endre seg, se for eksempel Lindbäck et al (1996), Ellingsen (2000) og Brekke, Kverndokk og Nyborg (2000).



mål, for eksempel overdreven faglig oppdatering eller lav oppmerksomhet om kostnadseffektivitet, og hvor en «crowding out»-effekt også kan virke positivt sett fra samfunnets synsvinkel.<sup>22</sup>

Til dels holdes kanskje legers opportunistisk motiverte atferd «i sjakk» gjennom negative faktiske og forventede sanksjoner av ulike typer fra legekolleger og andre. En eventuell utvikling i retning av økt aksept for egoistiske motiver i sykehusene, for eksempel satt i gang som følge av innføring av kommersielle sykehus, kan virke *selvforsterkende* hvis den enkelte leges atferd avhenger av omfanget av slike sanksjoner (som dermed svekkes).<sup>23</sup>

Eventuell mer opportunistisk atferd blant legene vil ellers trolig medføre at pasientenes tillit til legene svekkes. En av konsekvensene av dette kan være at folk mer enn før vil trekke inn helsekonsulenter, jurister og rettsapparatet i forkant og etterkant av behandlingen, jf. situasjonen i USA. Dette aspektet kan i seg selv øke transaksjonskostnadene ved produksjon og forbruk av sykehustjenester betydelig.

Hvis et vesentlig problem med styringen av sykehussektoren er legenes kunnskapsmakt, er det nærliggende å forsøke å redusere dette. Det arbeides i mange land med å utvikle bedre informasjon om kvaliteten på sykehus og behandlingsmetoder. Ot. prp. nr. 66 (2000-2001) om sykehusreformen er opptatt av å få mer standardiserte behandlingsmetoder. Svært kompetente betalere/bestillere av sykehustjenester kan utvikles, med stikkprøvekontroll på individuell basis. Dette vil trolig redusere legenes kunnskapsovertak og dermed begrunnelsen for offentlig eie og drift av sykehus. «Trolig», fordi legene og sykehusene vil kunne ha betydelig styring med utvalg og innhenting av informasjonen. Hovedinnvendingene mot et pålitelig slikt system er at det nok vil bli uforholdsmessig kostbart og uoversiktlig i lys av de mange tusen diagnosene og behandlingsmåtene.

## 8. Offentlig styringssvikt

Som kjent er det ingen automatikk i at det offentlige kan eller bør rette opp påvist markedssvikt med uheldige konsekvenser. For det første vil de markedsaktører som kommer dårlig ut

pga. markedssvikt selv søke å motvirke konsekvensene; markedet vil altså dels ordne opp selv. For det andre vil det offentlige stå overfor flere av de samme styringsproblemene som private styringsorganer (ikke minst problemene med å måle kvalitet). For det tredje er det særskilte problemer knyttet til offentlig styring.<sup>24</sup> Jeg skal kort komme inn på dette.

Et kjennetegn ved offentlige eide og drevne sykehus er gjerne nærhet eller sammenfall mellom bestiller og utfører-funksjonene (jf. vanskelighetene med å kontraktfeste kvalitetsmålene). Dette innebærer at det offentlige både er tilbyder og etterspørter i markedet. Hurst (2000) viser til at dette kan undergrave rollen som bestiller («provider capture»), og mener at argumentene for offentlig finansiering av sykehustjenester er mer opplagte enn argumentene for offentlig eie og drift.

Sæther (2001) viser eksempler på at privat produksjon av sykehustjenester kan være billigere enn offentlig. Det er også allment antatt at sterke økonomiske insentiver gjennom konkurranse øker innovasjonstakten og på denne måten har positiv virkning på produktivitetsutviklingen.<sup>25</sup>

Dette illustrerer at heller ikke offentlige rammestyrte sykehus er en ideell løsning, og bidrar til å forklare hvorfor det i praksis er mest fokus på ulike typer mellomformer mellom rendyrkede kommersielle og offentlige sykehusmodeller. Aktuelle norske eksempler er innsatsstyrt finansiering (ISF) og fritt sykehusvalg med kompensasjon fra pasientens hjemfylke. Slike ordninger med økte økonomiske insentiver kan nok i noen tilfeller være hensiktsmessige. Samtidig må det offentlige ta hensyn til de underliggende særtrekene ved sykehustjenester, som blant annet innebærer at økonomiske insentiver for å øke effektiviteten også kan føre til overbehandling og uheldig pasientsleksjon.<sup>26</sup>

## 9. Avslutning

Vi har sett at det er en god del økonomisk viktige særtrekk ved sykehustjenester, jf. boks 1. Disse gir opphav til en rekke mulige markedssvikter i et tenkt fritt marked med kommersielle sykehus, jf. boks 2.

Nå er sykehusreformen på ingen måte en ren markedsløsning. Reformen innebærer jo at sykehusene skal være 100 prosent offentlig eide, at deres mål skal være å gi best mulig behandling og at det offentlige fortsatt skal betale sykehusutgiftene for alle.

Likevel bør de omfattende avvikene fra frikonkurranseforutsetningene gi grunn til ettertanke når Stortinget, Sosial- og helsedepartementet og helseforetakene skal ta stilling til gjenstående elementer i sykehusreformen.

<sup>22</sup> George Bernhard Shaw, referert i Barr (1998), skrev i 1911 følgende om samfunnets styring av legenes atferd:

«*That any sane nation, having observed that you could provide for the supply of bread by giving bakers a pecuniary interest in baking for you, should go on to give a surgeon a pecuniary interest in cutting off your leg, is enough to make one despair of political humanity*». Grepperud og Pedersen (2001) «*The Crowding-Out of Work Ethics*» illustrer at legenes motiver fortsatt er et aktuelt tema.

<sup>23</sup> En slik utvikling kan modelleres ved bruk av evolusjonær spillteori, hvor eksogene sjokk kan ha betydning for hvilken av flere mulige (multiple) likevekter man havner i; for eksempel en «god likevekt» med overveiende altruistiske motiver, eller en «dårlig likevekt» med overveiende egoistiske motiver. Se Nyborg og Rege (2000).

<sup>24</sup> Se for eksempel Dixit (1996) og Stiglitz (1998).

<sup>25</sup> Det er en utfordring kanskje særlig for offentlige sykehus å ikke sette den enkelte pasient for sterkt i fokus på bekostning av andre nåværende og fremtidige pasienter. Det er betegnende at «*Pasienten først*» – ikke «*Pasientene først*» – framheves som et hovedmål fra myndighetenes side blant annet i proposisjonen om sykehusreformen. Fuchs (1996) skriver følgende om økonomenes bidrag til helsepolitikken: «*In my experience, the most important contribution we make is the economic point of view, which may be summed up in the three word: scarcity, substitutability, and heterogeneity. This economic point of view stands in stark contrast to the romantic and monotecn points of view that I found prevalent among health professionals and health policy-makers.*»

<sup>26</sup> Carlsen (2000) viser til mulige uheldige virkninger av innsatsstyrt finansiering (ISF) og at eventuell fremtidig kontraktsstyring kan komme til å vektlegge de samme aspekter ved sykehusenes virksomhet som ISF. Et alternativ til offentlige sykehus for å begrense ulempene med tilbudsinduksjon kan for øvrig være å organisere forsikringsselskap og sykehus i samme enhet. Dette er noe av idéen bak opprettelsen av enkelte Health Maintenance Organizations (HMOs) i USA, se Hagen, Iversen og Magnussen (2001).

➔ Forts. side 6

■ ■ ■ THOR OLAV THORESEN<sup>1</sup>:

# Er det noen grunn til å skattlegge overføringer mellom generasjoner?

**A**rvens problematiske sider er velkjente og ikke minst utførlig beskrevet i kriminal-litteraturen. Her skal det imidlertid fokuseres på et potensielt gunstig aspekt ved arv - den kan underlegges beskatning til fordel for fellesskapet. Jeg diskuterer beskatning av arv med utgangspunkt i tradisjonelle kriterier fra offentlig økonomi. Jeg tar utgangspunkt i det norske avgiftssystemet og viser til Arveavgiftsutvalgets forslag til beskatning av arv i NOU 2000:8. Det argumenteres for at valget står mellom avvikling av denne formen for beskatning og et system uten de åpenbare mulighetene for skatteomgåelse som kjennetegner denne skatten i dag.

## 1. Innledning

John Locke hevder at «Every man is born with ... a right, before any other man, to inherit, with his brethren, his father's goods» (Second Treatise of Government, 1690). Dersom en ser bort fra at Locke synes å holde døtrene utenfor retten til å arve, antar jeg at sitatet ovenfor gir uttrykk for et svært vanlig syn på arv<sup>2</sup> og arveavgift. Arv oppfattes ofte som å tilhøre den private delen av tilværelsen, og en arveavgift betraktes i et slikt perspektiv som en utilbørlig inngripen i denne. Ikke nok med at en mister et kjært familiemedlem, staten øker de etterlattes sorg ved å beslaglegge en andel av det som arves.<sup>3</sup>



Thor Olav Thoresen er forsker i Statistisk sentralbyrå, og medlem av det såkalte Arveavgiftsutvalget

Upopularitet til tross, arveavgiften har vært en del av skattesystemet siden 1792. Men historisk sett har arveavgiften hatt større betydning for skatteinntektene enn den har i dag. I 2000 innbrakte arveavgiften bortimot 1,3 mrd kroner. Dette er i overkant av 0,6 prosent av de samlede skatteinntektene fra skatt på inntekt og formue for personlige skattytere. Med et så vidt beskjedent skatteproveny er det nærliggende å spørre seg

om det ikke er på tide å fjerne hele ordningen. Hvorfor ikke la familiemedlemmer overføre midler seg imellom for å utlikne forskjeller i levekår mellom generasjonene og familiemedlemmer, framfor å innføre en effektivitetshemmende skatt som innbringer et beskjedent proveny?

Det såkalte Arveavgiftsutvalget (NOU 2000:8)<sup>4</sup> diskuterer dette spørsmålet. En slik vurdering burde ideelt sett også ha sammenliknet avgiftens egenskaper mot andre former for beskatning, som inntektsskatten, for å vurdere om det finnes fordelings- og effektivitetsmessig gunstigere måter å hente inn en drøy milliard på. I det følgende begrenser jeg meg til arveavgiftens egenskaper.

Spørsmål omkring arveavgift har fått fornyet aktualitet ved at George W. Bush ble valgt som president i USA, med avvikling av arveavgiften på programmet. Amerikanerne har nå vedtatt å fjerne avgiften gradvis, til den er eliminert i 2010. Men reformen inneholder en «sunset clause», som innebærer at arveavgiften gjeninnføres i 2011 med 2000-satser, med mindre kongressen foretar seg noe i perioden. I en kommentar til denne utformingen av reformen skriver Paul Krugman (i New York Times, 30. mai) at et passende navn på reformen er «Throw Momma From the Train Act of 2001», med henvisning til insentivene som følger av at ingen beskatning i år 2010 blir etterfulgt av et år der staten igjen tar en betydelig andel av arven.

Det er særlig to forhold som har betydning for vurderinger av arveavgiften som beskatningsform:

- Hva er det som *motiverer* personer til å etterlate seg arv? Arveavgiftens egenskaper varierer med hensyn til om arven er tilfeldig eller et resultat av personers bevisste valg.
- *Samspillet* mellom arv, arveavgift og annen offentlig politikk. Med dette menes blant annet samspillet mellom arveavgift og andre former for beskatning og samspillet mellom arv og andre private eller offentlige overføringer. En kan f.eks. ikke utelukke at overføringer mellom familiemedlemmer er en mer effektiv måte å sørge for

<sup>1</sup> Takk til Karine Nyborg, Nils Martin Stølen og Frederik Zimmer for kommentarer til et tidligere utkast.

<sup>2</sup> I det etterfølgende vil det ofte med begrepet arv menes *både* arv og gaver.

<sup>3</sup> Keiser Plinius i det gamle Roma kalte det derfor en «unaturlig skatt» (NOU 2000:8, s. 112).

<sup>4</sup> Utvalg ledet av Frederik Zimmer.

sosial sikkerhet på enn å overlate dette til offentlige ordninger.

Etter å ha sett nærmere på det norske systemet for arveavgift og størrelsen på disse overføringene, skal jeg vise til noen hovedforklaringer på at personer etterlater seg arv. Dernest diskuteres arvens og arveavgiftens fordelingsmessige betydning og effektivitetstapet ved denne formen for beskatning. Artikkelen avsluttes med å vise til Arveavgiftsutvalgets forslag til nytt avgiftssystem.

**2. Regelverk i forhold til ulike arvinger og ulike arvede objekter**

I tabell 1 gis det et anslag på størrelse og sammensetning av arv og gaver slik de registreres hos avgiftsmyndigheten (skattefogdene).<sup>5</sup> Tallene er basert på en utvalgsundersøkelse. Omregnet til nasjonale størrelser ser vi at befolkningen mottok ulike gjenstander verdsatt til om lag 13 mrd. kroner i (brutto) arv i 1998, mens det ble overført i overkant av 8 mrd. kroner i form av gaver. Det meste av dette er overføringer til livsarvinger (som barn og barnebarn) og overføringer til andre familiemedlemmer (som søsken), ca. 90 prosent (NOU 2000:8, side 350). En ser at faste eiendommer er det dominerende arv- og gaveobjektet.

**Tabell 1.** Brutto formuesverdi (mill.kr), etter type arv- og gavegjenstand, registrert hos skattefogdene. 1998

	Arv i mill. kr	Gaver i mill. kr
Bruttoformue	12 785,1	8 193,4
Faste eiendommer	6 941,4	4 567,2
Eiendeler i næringsvirksomhet	89,2	503,1
Bankinnskudd	4 217,0	1 033,0
Kontanter	224,7	1 542,8
Ikke-børsnoterte aksjer og andeler	102,4	318,8
Annen	1 210,4	228,7
Sum gjeld	1 338,6	2 535,3
Nettoformue	11 446,5	5 658,2

Hovedregelen ved utmåling av arveavgift er at midlene skal verdsettes til antatt salgsverdi (markedsverdi), rapportert til avgiftsmyndighetene ved selvdeklarasjon, dvs. arvemottaker oppgir verdier. Både unntakene fra hovedregelen og verdsettelsespraksis tilsier at verdiene i virkeligheten er større enn det tallene i tabell 1 indikerer. For eksempel skal verdien av ikke-børsnoterte aksjer settes til 30 prosent av de skattemessige verdiene i selskapet. Vær oppmerksom på at verdsettelse til skattemessige verdier innebærer lave verdsettelse også før 30 prosentsregel (jf. Boye og Hansen 1997). Dette betyr at anslagene for ikke-børsnoterte aksjer i tabell 1 ligger betydelig under reelle verdier. Også verdien av mottatte hytter og hus er betydelig undervurdert i tabellen ovenfor. Salgssum og takst anvendes i om lag 50 prosent av tilfellene, men for den resterende eiendomsmassen vil verdsettelsene være lave, ventelig som følge av samspill mellom selv-

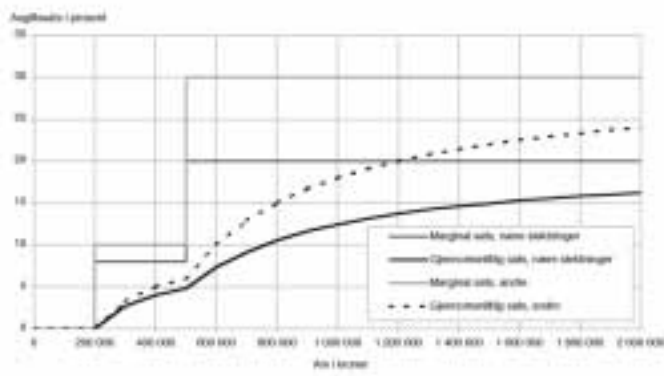
deklarasjon og byråkratisk praksis. Arveavgiftsutvalget anslår (på usikkert grunnlag) at i de tilfeller hvor verdsettelsene er foretatt med utgangspunkt i skjønn og påstand fra arvingene, er registrert verdi ca. 60 prosent av markedsverdi i gjennomsnitt.

Dagens arveavgiftslov er fra 1964 (Lov av 19. juni 1964 nr. 14 om avgift på arv og visse gaver) med virkning fra 1. januar 1965. Arveavgiften er knyttet til mottaker (en såkalt arveloddsavgift), og størrelsen på avgiften er avhengig av hvor nær slektning mottaker er til arvelater/giver og størrelsen på arven/gaven. Arvingene kan deles inn i tre grupper:

- Allmenntnyttige organisasjoner og ektefeller
- Arvelaters/givers foreldre, barn, stebarn og fosterbarn (nære slektninger)
- Andre, inkludert fjerne slektninger

Allmenntnyttige organisasjoner og ektefeller betaler ingen avgift, mens de to andre gruppene betaler avgift som framstilt i figur 1. Bare om lag 30 prosent av alle registrerte arveoppgjør i private skifter utløste arveavgift i 1998 (NOU 2000:8, s. 84). Andelen er noe høyere i offentlige skifter, ca. 50 prosent. I 1998 var fribeløpet på 100 000 kroner, mens det fra 1999 er hevet til 200 000 (se figur 1), noe som isolert sett betyr at færre arvetilfeller blir avgiftspliktige.

**Figur 1.** Gjeldende satsstruktur for arveavgift, nære slektninger og andre (fjerne slektninger inkludert)



Ved avgiftsberegningen skal en ta hensyn til tidligere gaver som arvemottaker har mottatt fra samme arvelater, dvs. at det såkalte sammenlegningsprinsippet gjelder. Ved gaver fra felleseie og arv fra uskiftet bo til felles arving regnes halvparten av arveavgiftsgrunnlaget for å være gitt fra hver av ektefellene.

**3. Hvorfor etterlate seg arv?**

Innenfor økonomiske resonnementer om arveavgiftens betydning for fordeling og effektivitet er det av stor betydning hvilke motiv personene har for å etterlate seg arv. En kan

<sup>5</sup> Denne oversikten er basert på Arveavgiftsundersøkelsen, som er en utvalgsundersøkelse som ble utført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Arveavgiftsutvalget, se Thoresen, Fredriksen og Pedersen (2001) for nærmere detaljer. Offentlige skifter inngår ikke i tallmaterialet, med disse utgjør et mindretall.

dele motivene for å etterlate seg arv inn i tre hovedgrupper (Masson og Pestieau 1997):

- tilfeldig arv
- planlagt arv
- kapitalistarv

Tilfeldig arv tar utgangspunkt i at en sparer til alderdommen, men usikkerhet omkring egen livslengde gjør at det ofte vil være vil være en restformue ved dødstidspunktet. Mens arvingenes rolle ikke har betydning innenfor tilfeldig arv, så fokuserer planlagt arv på samspillet mellom arving(er) og arvelater. Kapitalistarv er en restkategori som dekker tilfeller som verken kan forklares av tilfeldig arv eller planlagt arv. Kategorien inkluderer personer som bygger opp formuer som de under enhver omstendighet ikke kan konsumere i alderdommen, og hvor hensynet til familien er fraværende. Ett eksempel er Howard Hughes som etterlot seg en milliardformue uten direkte arvinger, et annet er Alfred Nobel som i stedet for å etterlate formuen til familien «uødeliggjorde» seg ved Nobel-stiftelsen.

Innenfor planlagt arv er det to hovedkategorier av arve-modeller - den strategiske og den altruistiske modellen. Innenfor altruistiske modeller tar foreldrene hensyn til barns preferanser, muligheter og behov når de skal foreta sine beslutninger med hensyn til konsum over livsløpet. Klassikerne er Becker og Tomes (1979, 1986) og Barro (1974). Altruistiske foreldre overfører støtte til utdannelse og etterlater seg arv. Når det investeres mye i utdannelse vil ikke foreldrene etterlate seg arv i det hele tatt. Det tas hensyn til barnas avkastning i yrkeslivet når foreldrene fordele støtte til utdannelse og når arven fordeles mellom barna. På den måten kan arv kompensere for manglende talent, tilfældighetenes spill, etc.

En strategisk arvemodell innebærer at altruismeperspektivet utvides til også å ta hensyn til at foreldrene kan benytte arv til å styre barnas atferd med hensyn til egne behov. For eksempel kan det tenkes at foreldre vil sikre seg oppmerksomhet, som assistanse, besøk, telefoner, etc., på sine gamle dager gjennom et spill med arv og gaver, se for eksempel Bernheim, Shleifer og Summers (1985).

### *Hvilket arvemotiv dominerer?*

Hvert individ kan være influert av flere av disse arvemotivene, og det er ikke lett å separere motivene fra hverandre. Men som jeg kommer tilbake til i de neste avsnittene, er virkningen av en arveavgift avhengig av hvilket motiv som dominerer. Det er gjort en hel rekke empiriske undersøkelser med hensyn til hva som er det dominerende arvemotivet, se blant annet referansene på side 65 i NOU 2000:8. Resultatene fra den internasjonale litteraturen er ikke entydige. Davies og Shorrocks (2000) oppsummerer som følger: «Om lag halvparten av overføringene mellom generasjoner er bevisste overføringer siden dette er overføringer i form av gaver, livsforsikringer og liknende. Det er også grunn til å tro at arv til en viss grad er influert av altruistiske og strategiske motiv, selv om store deler av variasjonen i overføringene ikke lar seg forklare av modellene. Foreldre gir større gaver til barn med lavere inntekt, og de synes å

spare med henblikk på arv dersom barna tilhører lavinntektsgrupper. Dette tyder på at altruisme har betydning. På den annen side synes størrelsen på gaver og arv å øke med oppmerksomheten som barna gir, som indikerer at strategiske motiv også har betydning (s. 662).»

Motivene for å overføre i form av gaver og overføre i form av arv kan være forskjellige. I litteraturen på feltet refereres det ofte til at gaver i større grad er kompenserende i forhold til barnas inntekter enn overføringer ved dødsfallet, se for eksempel Lundholm og Ohlsson (2000).

Forskningsmessig synes det å være en dreining mot analyser av strategiske arvemotiv, på bekostning av det altruistiske perspektivet (Arrondel, Masson og Pestieau 1997). For eksempel fastslår Gary Becker (1993) at «mange økonomer, inkludert ham selv, overdrevent har fokusert på altruisme som det som binder familiemedlemmer sammen» (s. 600).

## 4. Arvens betydning for formuesfordelingen

Arveavgiftens omfordelende effekt avhenger av hvor skjevfordelt arven er i utgangspunktet. Men vær oppmerksom på at det er fullt mulig at arv bidrar til *jevner formuesfordeling*, men at arveavgiften bidrar til *ytterligere omfordeling*. Det kritiske spørsmålet er om formueskonsentrasjonen vil være mindre i et system med arveavgift enn uten. Allikevel er det grunn til å tro at dersom arv virker positivt i forhold til formuesfordelingen, så svekker dette grunnlaget for å skattlegge arv av fordelingshensyn. Dette er bakgrunnen for at jeg innleder dette avsnittet med å diskutere *arvens* betydning for fordelingen av formue.

Den fordelingsmessige betydningen av arv rører ved relativt fundamentale spørsmål av ideologisk karakter, som har å gjøre med like muligheter, frihet, rettigheter, forpliktelser, etc., se Vandevelde (1997). En viktig dimensjon er avveiningen mellom hensynet til at hvert individ skal ha like muligheter, som taler for beskatning av arv, og hensynet til at arv fremmer solidariteten i familien på en effektiv måte, som kan være et argument for å unnta arv fra beskatning.

### *Arv som andel av formue, 20:80 - diskusjonen*

La oss først se på hvor stor andel av formuene som stammer fra arv. Framtredende amerikanske økonomer har gitt svært divergerende anslag på dette. Utgangspunktet er regnskapsmessige sammenhenger (jf. Meade 1964), der formuen (f.eks. til en familie) på et tidspunkt kan sees på som et resultat av egen sparing og arv. Et viktig spørsmål er om avkastningen på mottatt arv skal anses som egen sparing eller som et resultat av arv. Kotlikoff og Summers (1981) tar utgangspunkt i sistnevnte tolkning, dvs. avkastning på mottatt arv anses å tilhøre «arvekomponenten». Anslaget som de selv fester mest lit til tilsier at om lag 20 prosent av formuen på et gitt tidspunkt skyldes sparing for eget livsløp, de resterende 80 prosent er tilskrevet arv. Modigliani (1988) hevder at forholdet er omvendt; 80 prosent er livsløpssparing og bare 20 prosent er arverelatert.<sup>6</sup> Davies og Shorrocks (2000)

<sup>6</sup> Forholdet 20:80 er dermed essensielt i denne diskusjonen, som blant annet involverer en Nobelpris-vinner (Modigliani) og en senere finansminister (Summers, under Clinton).



antyder at 20-30 prosent av total formue kan relateres til arv dersom mottatt arv ikke er kapitalisert, mens tallet er 50-60 prosent dersom en kapitaliserer. De hevder på denne bakgrunn at et røft estimat på bidraget fra arv er 35-45 prosent for USA. Det tilsvarende tallet for Frankrike er ifølge Masson og Pestieau (1997) omkring 40 prosent. Gjersem (1992) finner at arv har mindre betydning for samlet formue i Norge enn i mange andre land.<sup>7</sup> Han anslår at 5-20 prosent av formuen kan relateres til arv.

*Bidrar arv til mer ulik formuesfordeling?*

Når det gjelder de svært rike, f.eks. de 1% rikeste, så er det liten tvil om at arv er en viktig komponent for sosial reproduksjon mellom generasjoner. For eksempel vises det til at mer enn halvparten av amerikanske borgere som dør rike (dvs. de som er blant de 1% rikeste på dødstidspunktet) har mottatt en betydelig arv (Arrondel, Masson og Pestieau 1997).

For resten av befolkningen er ikke svaret på spørsmålet i overskriften like åpenbart. En mulig innfallsvinkel til utviklingen i formuesfordeling over tid er «reversion-to-the-mean»-perspektivet. «Reversion-to-the-mean» stammer fra den engelske matematikeren Francis Galton som formulerte følgende enkle sammenheng for arv, f.eks. av en menneskelig egenskap: et barns egenskaper er korrelert med foreldrenes egenskaper, men vil i gjennomsnitt være *nærmere gjennomsnittet i populasjonen*. Inspirert av dette perspektivet finner både Stiglitz (1969) og Atkinson og Stiglitz (1980) at arv kan virke utjevne over tid. Overføringer går fra et slektsledd som var «heldig» i sin generasjon til et «uheldig» slektsledd. Mulligan (1999) finner en viss empirisk støtte for et slikt forløp.

En annen måte å tilnærme seg arv og utviklingen i formuesfordeling over tid på er å se på mønstre for giftemål, fertilitet, deling av formue, etc. i en tilstand med ren formuesakkumulering, dvs. når formuen øker med normalavkastningen og ikke noe avsettes til konsum. Blinder (1973) framholder at i en verden hvor alle gifter seg, og hvert par får to barn, en sønn og en datter, vil den relative formuesfordelingen forbli uendret dersom alle gifter seg med en person med identisk formue og deler formuen likt mellom barna. Under slike forutsetninger vil for eksempel ikke-perfekt korrelasjon mellom foreldrenes formuer bety redusert ulikhet over tid. Det trekker i motsatt retning dersom personer med høye formuer har færre barn enn andre.

Det viser seg at «formuesfordelingsevolusjonen» er følsom for hva som motiverer foreldrene til å spare, jf. presentasjon av arvemotiv ovenfor. I tabell 2, som er basert på Masson og Pestieau (1997), vises dette ved at arvens betydning for formuesfordelingen skisseres i forhold til ulike fordelingsdimensjoner ved ulike arvemotiv. Tabellen viser at det er når foreldrene har altruistiske arvemotiv at effektene blir sterke. Når arven er tilfeldig eller foreldrene styres av strategiske motiv er effektene fraværende eller svake. Årsaken til de sterke effektene ved altruisme er at mange foreldre kun vil investere i barnas utdannelse og ikke etterlate seg formue. Dette arvemotivet innebærer både at forskjeller mellom foreldre og barn reduseres, og at

foreldrene bidrar til å redusere ulikhet mellom barn. Men det vil også bety at formuesulikheten i samfunnet totalt sett (det som jeg i tabellen har kalt forskjeller mellom familier) vil kunne øke, siden mange ikke vil motta noe (materieell) arv i det hele tatt, og arv vil først og fremst forekomme i rike familier. Innefor dette resonnementet er arv og utdannelse substitutter, som betyr at det vil være liten sammenheng mellom arvet formue og inntekt (på grunnlag av utdannelse).

For å føre diskusjonen over til arveavgiften: Altruistiske arvemotiv åpner opp for at en lar familien ordne opp i ulikheter mellom generasjoner og innad i generasjonene. Dette taler imot en arveavgift. Dersom det er stor ulikhet i formuesfordelingen mellom familier, er dette et argument for arveavgift. Innenfor altruisme vil derfor berettigelsen av arveavgift avhenge av hvor ulikheten er størst, innad eller mellom familiene (Masson og Pestieau 1997). Det avhenger også av hvor store kostnader som er forbundet med offentlig omfordelingspolitikk, sammenliknet med at en lar familien ordne opp i sosiale problemer, besørge utdannelse, etc.

**Tabell 2.** Ulike arvemotiv og fordelingsmessige implikasjoner av arv

	Arvemotiv		
	Tilfeldig arv	Perfekt altruisme	Strategisk
Forskjeller mellom foreldre og barn	Ingen effekt	Reduserer eller eliminerer ulikhet	Ingen effekt
Forskjeller mellom søsken	Ingen effekt	Reduserer eller eliminerer ulikhet	Ingen effekt
Forskjeller mellom familier	Motarbeides svakt	Forsterker	Svak og variabel effekt

Kilde: Masson og Pestieau (1997)

Dersom arveavgiften fører til redusert sparing, kan *inntektsulikheten* øke som følge av avgiften (Stiglitz 1978). Konklusjonen bygger på at avgiften fører til redusert sparing, redusert kapitalbeholdning og økt avkastning på kapital. Dette fører til at lønningene reduseres, mens avkastning på kapital øker, noe som igjen fører til at total inntektsulikhet øker.

Som framhevet i innledningen, er det grunn til å vurdere arveavgiftens samspill med andre former for beskatning. Dersom beskatningen av kapital i utgangspunktet er lav, kan det være et argument for å beskatte arv. For eksempel har det vært anført at dersom det norske systemet med lavere og flat skatt på kapitalinntekt og progressiv beskatning av arbeidsinntekt medfører sterk formueskonsentrasjon, kan en arveavgift være et effektivt virkemiddel til å rette på dette (Sørensen 1993, s. 13):

<sup>7</sup> Men arvens betydning vil øke i årene framover, se Fredriksen (2000).

«...if one wishes to use the tax system to counteract excessive income concentration of income and wealth, taxes on inheritance or wealth could be more relevant instruments than high marginal tax rates on (nominal) capital income.»

Gale og Slemrod (2000) framhever også arveavgiftens supplerende rolle i forhold til inntektsskatten. I mangel på progressivitet i inntektsbeskatningen i USA, for eksempel gjennom gunstig beskatning av kapitalgevinster, kan arveavgiften fungere som en «backstop» for inntektsskatten (s. 898).

## 5. Arv og fordeling med basis i norske data

I dette avsnittet vurderes den fordelingsmessige betydningen av arv og arveavgift med basis i norske mikrodata. Jeg fokuserer på fordelingen mellom personer i ulike familier og ikke på intrafamiliær fordeling.

### Er arveavgiften progressiv?

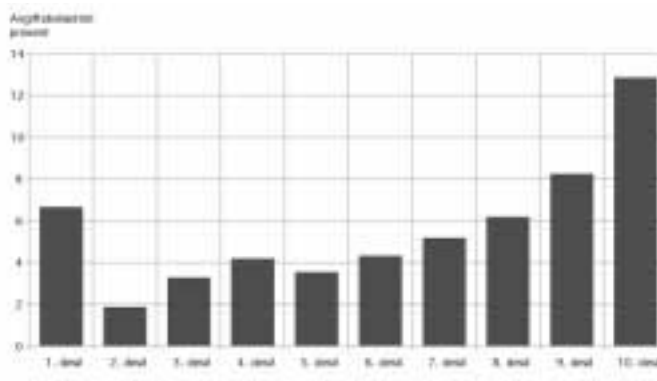
I avsnitt 2 ble det vist at satssystemet for arveavgift er nominelt progressivt, med økende satser i forhold til størrelsen på arvelodden. Dersom arvemottakerne<sup>8</sup> med de største arveloddene også betaler *prosentvis* mest (av mottatt arv) i arveavgift, kan en si at avgiften også er *reelt* progressiv. Fordi det er ulik verdsettelse av objekter for avgiftsformål, se avsnitt 2, vil avgiftsbelastningen ikke kun avhenge av størrelsen på arven, men også på hvilke gjenstander som arves. Et annet problem er at overføringer ikke registreres, som følge av at personer ønsker å unndra midler fra beskatning. Fordelingen av midlene som holdes utenfor beskatningen er ukjent.

For å vurdere graden av progresjon i arveavgiften, benyttes data fra den såkalte arveavgiftsstatistikken, som er basert på registerinformasjon fra skattefogdenes saksbehandlersystem. Dessverre er dette statistikkgrunnlaget mangelfullt i den forstand at kun informasjon om verdsettelsene som er foretatt for avgiftsformål er tilgjengelig. Arveavgiftsstatistikken inneholder dessuten kun informasjon om arv og gaver i private skifter<sup>9</sup>, og i hovedsak skifter som utløser avgift. Avgiftsberettigede skifter utgjør kun 30 prosent av antall arvesaker. På den annen side vil store deler av *verdiene* som arves være avgiftspliktig, og derfor være representert i statistikken.

Figur 2 viser fordelingen av arveavgiftsbelastningen i forhold til mottatt arv, som registrert i arveavgiftsstatistikken. Som forventet ser en at den gjennomsnittlige avgiftsbelastningen øker med mottatt arv. Imidlertid betaler personene i desil 1 en relativt høy andel av arven i avgift. Dette kan skyldes at det er ulik avgift avhengig av slektskapsforholdet til den som yter arven (se figur 1).

Det er grunn til å understreke at tallene i figur 2 viser til arveavgift målt i forhold til registrert arv, med anvendelse av verdsettelsesreglene i arveavgiftsloven. Tilsvarende oversikt som i figur 2 der personene er rangert etter mottatt arv når en har anvendt like verdsettelsesregler for alle gjenstander, ville ikke nødvendigvis vise det samme mønsteret. Det betyr at det ikke kan gis noe eksakt svar i forhold til spørsmålet i overskriften for dette avsnittet. Det er mulig at bunnfradragene, som unntar store deler av arvemottakerne fra avgift, innebærer at avgiften samlet sett er progressiv.

**Figur 2.** Avgiftsbelastning i prosent av mottatt arv. Mottakere av (avgiftspliktig) arv i 1998 rangert etter arvets størrelse



### Sammenhenger mellom arv og inntekt/formue

Det neste spørsmålet er hvordan arveavgiften er fordelt i forhold til andre kjennetegn i befolkningen. I det følgende skal jeg se på sammenhenger mellom arv og inntekt/formue. Hovedantakelsen er at det er en positiv sammenheng mellom mottatt arv og avgiftsbelastning, som vist i figur 2, og dersom det er personer med høy inntekt og høy formue som mottar mest arv så vil dette styrke argumentasjonen (i et fordelingsmessig perspektiv) for å opprettholde et arveavgiftssystem. Ved å koble informasjon fra arveavgiftsstatistikken med data fra selvangivelsesstatistikken kan en vurdere disse sammenhengene.

Siden det vil være positiv samvariasjon mellom arvemottakernes alder og størrelse på inntekt og formue,<sup>10</sup> vises fordelingen av arv på en mer begrenset aldersgruppe, personer i alderen 40-49 år som mottok arv i 1998. Tabell 3 viser at mottatt arv er relativt jevnt fordelt i forhold til inntekt, mens personene med de største formuene mottar mest arv. Disse resultatene for 1998 er ikke helt i samsvar med resultatene for 1997 i NOU 2000:8 (s. 87). Ifølge tabell 5.9 og tabell 5.10 i NOU 2000:8 har de som mottar mest arv klart høyere bruttoinntekt og klart høyere nettoformue enn resten. Både resultatene fra 1997 i NOU 2000:8 og resultatene her indikerer imidlertid at arv er relativt jevnt fordelt blant personer med lav og middels inntekt/formue, og at det først og fremst er personer i den øvre delen av inntekts- og formuerangeringene som skiller seg ut. Tallene i tabell 3 indikerer at disse personene ikke atskiller seg så mye fra resten av befolkningen som tallene for 1997 viser.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Med andre ord ser jeg på effekter for arvemottakerne. Dette utelukker ikke at skattebyrden reelt kan «bæres» av arvelater dersom han justerer sparing og arbeidsinnsats på en slik måte at arven holdes uforandret, uansett avgiftssystem. Se diskusjon av dette i Gale og Slemrod (2000) med hensyn til den amerikanske boavgiften.

<sup>9</sup> Motstykket er offentlige skifter, som utgjør et mindretall.

<sup>10</sup> Dvs. arvemottakere framstår som rike og med høye formuer fordi de mottar arv i en fase av livet hvor både inntekt og formue er nær maksimum.

<sup>11</sup> Tallene i NOU 2000:8 er for aldersgruppen 50-59 år, som muligens kan ha bidratt til at resultatene avviker noe.



**Tabell 3.** Gjennomsnittlig bruttoinntekt og gjennomsnittlig nettoformue i desiler (kr) med tilhørende verdier for mottatt arv i 1998. Personer som mottok arv i alderen 40-49 år

	Bruttoinntekt	Arv	Nettoformue	Arv
1. desil	50 272	292 685	-753 238	226 237
2. desil	135 107	257 192	-226 687	229 675
3. desil	181 621	242 918	-49 413	237 291
4. desil	217 300	257 494	24 909	237 643
5. desil	244 664	249 104	95 277	258 813
6. desil	271 026	284 878	179 087	258 872
7. desil	303 012	271 311	288 841	266 805
8. desil	348 444	284 296	436 144	294 214
9. desil	436 609	305 749	681 253	309 581
10. desil	931 389	313 797	2 541 794	440 418

Det er dessuten verdt å merke seg at mottatt arv synes å være jevnere fordelt enn resten av formuen. I den forstand kan arv sies å bidra til redusert formuesulikhet. Men som poengtert ovenfor, kan arveavgiften bidra til ytterligere omfordeling ved at midler i større grad trekkes inn fra personer med høy formue.

#### Horisontal likhet

Horisontal rettferdighet (jf. Musgrave 1959), dvs. *at mennesker i lik posisjon skal behandles likt*, framheves ofte som et viktig prinsipp for offentlig politikk.<sup>12</sup> Den korte gjennomgangen av regelverket i avsnitt 2 viser at det norske systemet for arveavgift inneholder en rekke regler som bidrar til ulikebehandling. Ulikebehandlingen kan grupperes i to kategorier, ulikebehandling som følge av:

- Egenskaper ved arvemottakeren
- Arvens sammensetning, dvs. hvilke objekter som inngår i arven

Et problem ved ulike verdsettelsesregler for ulike objekter er at det kan gi støtet til en annen form for horisontal ulikhet - ulikebehandling av personer etter muligheter og ønsker om å planlegge seg bort fra beskatning. Det er for eksempel liten tvil om at aksjerabatten for unoterte aksjer kan gjøres gjeldende for andre objekter enn foretaksformuen, dvs. at private gjenstander (som en bolig) defineres som en del av foretaket. Aksjerabatten innebærer derfor en potensiell fordel for personer som har muligheter og vilje til å bedrive skatteplanlegging.

I et noe bredere perspektiv kan det hevdes at beskatning av arv i seg selv betyr ulikebehandling siden en beskatter de altruistiske foreldrene som gir avkall på eget konsum til fordel for sine barn, mens egoistiske foreldre som bruker alt på seg selv ikke skattlegges. Dette perspektivet må sies å være avhengig av at en vurderer beskatningen fra arvelaters side. Når en flytter fokus over på mottakerne av arv kan det tvert imot argumenteres for at arv representerer en fordel for enkelte som både er urettferdig og uførtjent (Gale og Slemrod 2000).

#### 6. Effektivitetstapet

Det vil ofte være en målsetting å lage skattesystemer som i så liten grad som mulig influerer på folks atferd, dvs. unngå *vridende* skatter.<sup>13</sup> En arveavgift påvirker atferden både til de som mottar arv og de som etterlater seg arv. Når det gjelder effekten på personer som mottar arv, så vil arveavgiften kunne dempe de uheldige sidene ved å motta store mengder arv, jf. følgende sitat av Andrew Carnegie:<sup>14</sup> «De foreldre som etterlater sin sønn en enorm formue vil generelt drepe talent og drivkraft hos sønnen, og frister ham til et mindre verdifullt liv enn han ellers ville ført.»

Det er imidlertid effekten på *arvelaters atferd* som det hovedsakelig fokuseres på ved skattlegging av arv. En arveavgift reduserer avkastningen av å gi gaver eller etterlate seg arv ved at arveavgiften bringer inn en kile mellom det arvelater gir avkall på i konsum og det arvingene mottar. Dette gjør det mindre attraktivt å spare for å etterlate seg arv og atferden endres. Men hva består dette eventuelle effektivitetstapet i? Rene effektivitetskostnader er jo den delen av atferdsendringene som skyldes substitusjon, dvs. endret atferd minus inntektseffekter og eventuelle eksterne virkninger. Her skal det (kort) redegjøres for hvordan dette kan analyseres innenfor en modell for optimal beskatning, jf. Kaplow (2001). Videre vises det til at kostnader til administrasjon og skatteplanlegging utgjør en viktig del av kostnadene ved arveavgiften.

#### Optimal skatt- perspektivet

Kaplow (2001) setter skatt på overføringer mellom generasjoner inn i et skattesystem der skatt på inntekt allerede innebærer et effektivitetstap. Han antar at individet maksimerer følgende intertemporale nyttefunksjon

$$U = U(c_1, c_2, c_g, l)$$

der  $l$  er arbeidsinnsatsen i periode 1 som generer inntekt som kan konsumeres i periode 1 ( $c_1$ ) eller det kan spares til periode 2. Personen sparer mer i periode 1 enn det som er nødvendig for å dekke ordinært konsum i periode 2 ( $c_2$ ). Det betyr at det er ekstra ressurser tilgjengelig i periode 2, som personen selv kan benytte til eget «ekstraordinært konsum» eller de kan overføres til neste generasjon ved arv ( $c_g$ ). Kaplow nevner aktiviteten golf som et eksempel på ekstraordinært konsum. På den måten klargjør han at innenfor et slikt rammeverk blir det sentrale spørsmålet: hvor mye mer skal vi (på marginen) skattlegge overføringen til neste generasjon sammenliknet med personens ekstraordinære konsum (som kjøp av golfsett)?

Problemet kan formuleres innenfor en standard optimal skatt-modell der en utilitaristisk velferdsfunksjon maksimeres over en rekke individer, hvis skatteevne avledes av arbeidsinntekten. Atkinson og Stiglitz (1976) finner at når det er separabilitet mellom arbeid og ulike typer av konsum,

<sup>12</sup> Dette prinsippet synes ukontroversielt som overordnet prinsipp. Problemene oppstår når en skal definere hvem som er «like».

<sup>13</sup> I noen tilfeller kan det være ønskelig å påvirke folks atferd gjennom beskatningen, som i tilfelle med miljøavgifter.

<sup>14</sup> Hentet fra NOU 2000:8, side 65.

dvs. at individenes marginale nytte tap ved å arbeide ikke avhenger av hvordan inntekten fordeles på ulike konsumgoder, så er det intet grunnlag for å skattlegge verken det ekstraordinære konsumet eller overføringene til neste generasjon.<sup>15</sup> Følgende forhold kan imidlertid styrke grunnlaget for å beskatte arven:

- Det er ikke separabilitet mellom arv og fritid. Det betyr at skattleggingen bidrar til å redusere velferdstapet som følge av at kun arbeid og ikke fritid skattlegges. I dette tilfelle må en finne komplementaritet mellom overføringer mellom generasjoner og fritid.
- Det er eksternaliteter som beskatningen kan korrigere.

For å finne ut om fritid og overføringer er komplementære eller alternative foreslår Kaplow (2001) at en kan studere hvorvidt personer som overfører til neste generasjon for eksempel pensjonerer seg tidligere eller senere enn andre. Når det gjelder eksterne virkninger er det heller ikke åpenbart at beskatningen representerer et riktig korrektiv. Det kan argumenteres for at arv burde subsidieres siden arvelater ikke tar tilstrekkelig hensyn til den økte nytten til mottakerne (jf. Kaplow 1995), mens på den annen side vil en slik overføring mest sannsynlig redusere arbeidstilbudet til mottakerne (Holtz-Eakin, Joulfaian og Rosen 1993), som betyr at deres bidrag til offentlige budsjetter reduseres (negativ ekstern effekt).

Hvilket arvemotiv som dominerer har betydning for om og i hvor stor grad individene endrer atferd som følge av skatteendringen og hvilke effekter som er involvert.

Ved tilfeldig arv er det intet tap for arvelater/giver, men redusert nytte for mottaker som motsvares av økte offentlige budsjetter. Under et slikt arvemotiv hevder Gale og Slemrod (2000) at arveavgiften er «super-effektiv». Beskatningen skaper ingen substitusjonseffekt og tilsvarende en «lump-sum»-skatt. Men til forskjell fra en lump-sum-skatt er det ingen inntektseffekter involvert, som betyr at arvelater ikke endrer atferd overhodet.

Altruisme betyr at arven innebærer en fordel for både mottaker og giver. Når giver bestemmer hvor mye han skal overføre, er det sin egen nytte av å gi han er opptatt av. Når en også tar hensyn til at mottaker har nytte av overføringen, vil det overføres for lite mellom generasjonene i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale.<sup>16</sup> Dersom mottakerne derimot opptrer opportunistisk, dvs. at barn «utnytter» den altruistiske foreldregenerasjonen ved f.eks. å leve et luksusliv i påvente av arv fra foreldrene, kan det som omtales som «Samaritanens dilemma» (se f.eks. Bruce og Waldman 1990) oppstå. I en slik kontekst kan en skatt på overføringen øke total velferd (Gale og Perozek 2001).

Når det gjelder strategiske arvemotiv, vil en arveavgift fungere som en regulær skatt på konsum av ulike typer oppmerksomhet fra barna. Det er vel grunn til å tro at foreldrenes etterspørsel etter oppmerksomhet fra familien er lite elastisk, noe som taler for høyere beskatning av overføringen enn dersom elastisiteten er høy.

### Andre kostnader

Bernheim (1987) hevder at den amerikanske arveavgiften er vridende, men at provenyinntekten for det offentlige utliknes

av ressursene som legges ned for å unngå avgiften. Dette illustrerer at det er viktig også å ta hensyn til kostnadene ved administrasjon av ordningen, (tids)kostnader for mottakerne for å oppfylle kravene i loven og kostnader forbundet med forsøk på å omgå ordningen. Omgåelseskostnadene kan f.eks. være sysselsetting av høyt betalt juridisk kompetanse for å finne smutthullene i ordningen. Arveavgiftsutvalget anslår at selve administrasjonen av ordningen koster om lag 40 mill. kroner. Det gis ikke anslag på de to andre komponentene.<sup>17</sup>

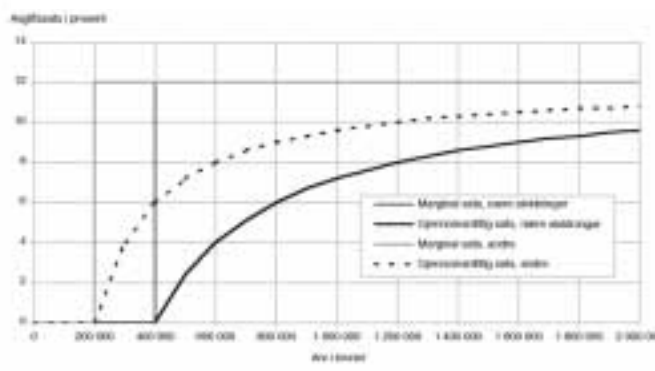
### Sparing

Dersom en er opptatt av arveavgiftens effekt på spareraten mer generelt er det ifølge Gale og Perozek (2001) viktig å ta hensyn til effekten både på arvelater og mottaker. De påpeker at i forbausende mange tilfeller (avhengig av arvemotiv) kan det vises at total sparing vil øke som følge av beskatning av arv. Det er uansett viktig å merke seg at redusert sparing ikke *nødvendigvis* må betraktes som uheldig, siden dette avhenger av om økonomien allerede er effektiv eller om det for eksempel er for mye kapital (Masson og Pestieau 1997).

## 7. Kort om Arveavgiftsutvalgets forslag til endringer

Arveavgiftsutvalget legger vekt på at avgiftssystemet i størst mulig grad bør være nøytralt. For eksempel er aksjerabatten både lite treffsikker og åpner for at formuer av privat karakter defineres som foretaksformue, med formål å redusere beskatningen (NOU 2000:8, s. 216). Utvalget foreslår derfor å fjerne aksjerabatten for ikke-børsnoterte aksjer. I tillegg foreslår et flertall i utvalget å innføre kontinuitet i inntektsbeskatningen<sup>18</sup> ved arv og gave, som i mange tilfeller også

Figur 3. Arveavgiftsutvalgets forslag til satsstruktur



<sup>15</sup> I en slik situasjon er indirekte beskatning nødvendig fordi inntektskatten mer effektivt skattlegger medfødte egenskaper (gjennom observerte lønninger) enn indirekte skatter. På grunn av separabilitet mangler det korrelasjon mellom konsumvalg og egenskaper som en ønsker å skattlegge.

<sup>16</sup> Da er ikke effekten på arbeidstilbudet til mottaker tatt med.

<sup>17</sup> Se for øvrig side 902-905 i Gale og Slemrod (2000) når det gjelder estimater for denne type kostnader i det amerikanske skattesystemet.

<sup>18</sup> I dagens system har en det som betegnes som diskontinuitet. Det betyr at arvemottaker ikke trer inn i arvelaters skatteposisjoner ved skifte. I praksis innebærer dette ofte et inntektstap for det offentlige, se ellers kapittel 9 i utvalgets rapport.

betyr en skatteskjerpelse for familiebedrifter. På samme måte virker utvalgets forslag om at forretningsverdi (goodwill) skal innregnes i grunnlaget for arveavgift ved arv av (ikke-børsnoterte) aksjer og andeler. Til gjengjeld ønsker flertallet i utvalget at det skal gis en rentefri kreditt for innbetaling av arveavgift for visse foretak, verdsatt til 18 prosent av avgiften. Med dette mener utvalget å ha fjernet viktige muligheter for omgåelse, samtidig som en til en viss grad har ivaretatt hensynet til at for eksempel små familiebedrifter kan være hemmet i kapitalmarkedet.<sup>19</sup>

Størst provenyemessig effekt har ventelig utvalgets forslag om å verdsette eiendommer (reelt) til markedsverdi. Det økte provenyet som følge av grunnlagsutvidelsene benyttes til å senke de marginale satsene. Forslaget til nye satser er framstilt i figur 3. Forslaget føyer seg dermed inn i den generelle utviklingen i beskatningen mot bredere skattegrunnlag og lavere satser.

Utvalget foreslår å skille mellom nære arvinger og andre arvinger gjennom ulik størrelse på bunnfradragene, henholdsvis 400 000 og 200 000 kroner.

### 8. Avsluttende kommentarer

Gjennomgangen har vist at en arveavgift er vridende, samtidig som de fordelingsmessige implikasjonene er usikre. I det norske systemet er det et hovedproblem at arveavgiftssystemet inneholder regler som innebærer åpenbare muligheter for omgåelse, f.eks. gjennom å plassere arven i ikke-børsnoterte aksjer. Det norske systemet kan i et slikt perspektiv rammes av den samme karakteristikken som britiske økonomer benytter om sitt eget avgiftssystem; en skatt som kun rammer «plutselig død» (Cremer og Pestieau 2001, s. 50), dvs. den rammer kun personer som dør så plutselig at de ikke har rukket å foreta skattereduserende disposisjoner. Legitimiteten til en arveavgift som i stor grad kan karakteriseres som «frivillig», kan åpenbart diskuteres.

Arveavgiftsutvalget ønsker på denne bakgrunn å beholde de relativt store bunnfradragene i ordningen. Det betyr at det kun vil være en mindre andel av arvemottakerne som betaler arveavgift også innenfor utvalgets forslag til nytt system, selv om arveloddene reelt sett vil øke i størrelse i årene framover.<sup>20</sup> Utvalget foreslår også en rekke endringer i regelverket som ventelig vil bidra positivt til å fremme progressivitet blant de som betaler avgift. For eksempel foreslår et flertall i utvalget å fjerne aksjerabatten og å innføre kontinuitet i inntektsbeskatningen.

Disse endringene vil bety en skatteskjerpelse ved generasjonsskifte i mange familieeide bedrifter. Men som notert innledningsvis er nok arveavgiften en skatt som legitimitetsmessig står svakt i befolkningen. Dersom en ikke makter å fjerne de åpenbare omgåelsesmulighetene, bør en seriøst vurdere avvikling av ordningen.

### Referanser

- Arrondel L., A. Masson og P. Pestieau (1997): «Bequest and Inheritance: Empirical Issues and France-U.S. Comparison» i G. Erreygers og T. Vandeveld (red): *Is Inheritance Legitimate?*, Berlin og Heidelberg: Springer, 89-125.
- Atkinson, A.B. og J. Stiglitz (1976): The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics* 6, 55-75.
- Atkinson, A.B. og J. Stiglitz (1980): *Lectures in Public Economics*, Singapore: McGraw-Hill.
- Barro, R.J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy* 82, 1095-1117.
- Becker, G.S. (1993): The Economic Way of Looking at Behavior, *American Economic Review* 78, 1-13.
- Becker, G.S. og N. Tomes (1979): An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility, *Journal of Political Economy* 87, 1153-89.
- Becker, G.S. og N. Tomes (1986): Human Capital and the Rise and Fall of Families, *Journal of Labor Economics* 4, 1-39.

<sup>19</sup> OECD (1994) peker på to forhold som gi grunnlag for spesialregler for små og mellomstore bedrifter: informasjonsskjevhet i kapitalmarkedet, som innebærer at det kan være vanskeligere for en småbedriftseier å skaffe kapital til betaling av arveavgift enn en eier av en større bedrift, og at ulike pålegg kan virke mer tyngende for små enn større foretak. Arveavgiftsutvalget viser også til småbedriftenes betydning for bosetningsmønsteret i Norge (s. 216).

<sup>20</sup> Resultater fra simuleringer, se Fredriksen (2000), viser at gjennomsnittlig formue blant de eldre vil øke relativt til lønnsnivået blant de yrkesaktive.

→ Forts. side 5

#### Redaktører:

Lars-Erik Borge

Kai Leitemo

Karine Nyborg

#### Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold

E-post:

mona.skjold@samfunnsokonomene.no

•

Utgitt av

Samfunnsøkonomenes Forening

Leder: Bent Vale

Generalsekretær: Birgit Laudal

•

Besøksadresse:

Skippergt. 33

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

E-post:

sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Telefon: 22 41 32 90

Telefax: 22 41 32 93

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år,

den 1. i hver måned bortsett fra

dobbelnummer jan. / febr. som

utkommer 15. januar og

novembernummeret utkommer

allerede 20. oktober.

Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 600,-

Studentabonnement kr 250,-

Enkeltnr. kr 80,- inkl. porto.

#### ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side ..... kr. 5 400,-

3/4 side ..... kr. 4 875,-

1/2 side ..... kr. 4 350,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: Grafisk Hus a/s, Bergen

**C-BLAD** Retur: Økonomisk forum,  
P.b. 8872 Youngstorget  
0028 OSLO

---

