

SOSIAL ØKONOMEN



- Ventetider i helsevesenet
- Lønnsglidning og tarifftillegget
- Privat tjenesteyting og arbeidsløshet

Finansmarkedsseminar 1995

Klækken Hotell, Hønefoss, 29. – 30. mai 1995

PROGRAM

Mandag 29. mai

- 09.30 Registrering og kaffe
- 10.00 ÅPNING v/programkomitéens leder Bent Vale
- 10.15 RENTEINSTRUMENTER: PRINSIPPER FOR VERDSETTING OG RISIKOSTYRING
Hva er et derivat?
De viktigste typene av derivater. Hvordan kan renteinstrumenter verdsettes?
Hvordan kan renteinstrumenter brukes til risikostyring?
– *Professor Petter Bjerk Sund*
Norges Handelshøyskole
- (Under forelesningen legges det inn noen pauser med og uten kaffe)
- 13.00 Lunsj
- 14.30 OVERSIKT OVER ULIKE DERIVATER (forts.)
- 17.15 Pause
- 17.30 UTFORDRINGER FOR FINANSINSTITUSJONENE OG KREDITILSYNET I DERIVATMARKEDENE.
Hvilke muligheter har man for å oppdage tikkende bomber?
– *Kreditilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamo*
Kreditilsynet
- 18.30 Pause
- 19.30 Middag

Kursavgift: kr. 4 500 for medlemmer
kr. 200 for pensjonistmedlemmer
kr. 4 900 for andre

Opphold: Kr. 1 195 (inkl. måltider). Betales direkte til hotellet.

Avbestilling: Gebyr for avbestilling før 8. mai er kr. 500 (kr. 0,- for pensjonister), deretter betales full pris.

Tirsdag 30. mai

- 09.00 OSLO BØRS OG DERIVATMARKEDENE
Erfaringer og utfordringer
– *Opsjonssjef Henning Dokset*
Oslo Børs
- 10.00 Kaffepause
- 10.30 HVORFOR BRUKE DERIVATER?
Synspunkter fra en bruker
– *Senior porteføljeforvalter Hans Aasnæs*
UNI Storebrand
- 11.45 Pause
- 12.00 BIDRAR DERIVATMARKEDENE TIL ØKT SYSTEM-RISIKO I DE FINANSIELLE MARKEDER?
Hvilke tanker gjør en seg i sentralbank-kretser rundt i verden?
– *Sentralbanksjef Torstein Moland*
Norges Bank
- 13.00 Lunsj
- 14.00 Slutt

PROGRAMKOMITÉ:

Bent Vale, Norges Bank
Harald M. Andreassen, Elcon Securities
Kjell Kraakmo, Kreditkassen
Birgit Laudal, Sosialøkonomenes Forening

Deltakere vil få tilsendt bekreftelse og bankgiro for betaling av avgiften. Forhåndsbetaling kan gjøres til bankgiro 6001.06.13408. Husk å angi deltakernavn og seminar.

For ytterligere opplysninger ta kontakt med foreningens sekretariat, telefon 22 17 00 35.

Påmelding snarest til

SOSIALØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget 0028 Oslo – fax 22 17 31 55

Påmelding til

FINANSMARKEDSSEMINAR 1995

Tittel/navn Arbeidsgiver:

Adr.:

Tlf.:

Medlem av SF? Medl.nr.:

Underskrift

I DETTE NUMMER ...

2

TOR IVERSEN:
Fins det noen behandling
mot lange ventetider i helse-
vesenet?

ARTIKLER

10

THEA B. BIRKELAND:
Lønnsgradning og tariff tillegg
i Norden – Kan sentrale for-
handlinger påvirke den sam-
lede lønnsvekst?

16

**ROAR BERGAN,
GEIR LUNDE OG
EIRIK WÆRNESS:**
Kan privat tjenesteyting løse
arbeidsledighetsproblemet?

MÅNEDENS BOK

26

**The Dynamic of Technology,
Trade and Growth**
av Fagerberg, Verspangen
og Von Tunzelmann
Anmeldt av Liansheng Wang

Forsidefoto:
Jan Holshagen, Scan Foto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Jernbanetunnel Oslo Øst

Arbeidet med hovedflyplassen på Gardermoen har for lengst kommet i gang. Myndighetene har besluttet hvilken togtype som skal benyttes ved tilbringertjenesten Oslo Gardermoen mens flere forhold omkring jernbaneopplegget fortsatt er uavklart. Spesielt synes det som om støyproblematikken omkring jernbanetraseen i Lillestrømområdet og Oslo østkant volder mye bry.

Etablering av store infrastrukturprosjekter medfører ofte betydelige positive nyttevirksomheter for næringsliv og andre. Som regel innebærer imidlertid slike prosjekter også negative effekter, for eksempel negative miljøeffekter. Spesielt kan fordelingseffektene være sterke. Verdien av de negative effektene er vanskelig å beregne. Det stilles derfor store krav, ikke minst til viljen til å vurdere ulike alternativer, hos dem som har ansvaret for å fremme prosjektene.

I 1995 regner en med 350 persontog og 70 godstog per døgn gjennom Gamlebyen i Oslo. Etter at Gardermoen er utbygd, regner en med en økning i trafikken med om lag 200 tog per døgn. Stortinget er for tiden blant annet opptatt av om en skal nekte nattflyvning fra Gardermoen. I hvilken grad den økte jernbanetrafikken vil komme på nattetider er derfor uklart. Uansett vil beboerne i området, ca 6000 personer (eller 30 prosent av Gamlebyens befolkning), få sterkt forverrende støyforhold. Protestene er derfor også kraftige mot denne økte trafikken. Ikke bare beboerne, men sterke politiske krefter diskuterer i stadig større utstrekning mulighetene for å få lagt jernbanetrafikken i tunnel gjennom Gamlebyen. Dette vil ikke bare fjerne problemene med den økte støyen fra jernbanetrafikken fra og til Gardermoen, men også støyen fra dagens togtrafikk i området.

En tunnelloøsning for jernbanen gjennom Oslo øst antas å ville koste om lag 2 milliarder kroner, dvs. 300–350 000 kroner for hver av de 6000 personer som vil bli berørt. I tillegg kommer økte driftskostnader. Til sammenligning er hele strekningen Oslo Gardermoen, uten denne tunnelen, kostnadsberegnet til om lag 4,6 milliarder kroner. Det hevdes også at tunnelloøsning «ikke er teknisk gjennomførbart». Dette skal blant annet skyldes at et tunnelnedslag nede i byen vil medføre en for sterk stigning opp gjennom Gamlebyen. Det må imidlertid være grunn til å anta at et kostnadsanslag på 2 milliarder kroner refererer seg til et gjennomførbart prosjekt. I motsatt fall er dette et meningsløst anslag.

Mot tunnelforslaget framføres flere argumenter. Det påpekes at tunnelloøsning ikke lå inne i kostnadsanslagene da det ble vedtatt å bygge ut Gardermoen til hovedflyplass. En kan imidlertid stille spørsmål ved hvor alvorlig dette argumentet i seg selv er. Argumentet forutsetter at de negative eksternaliteter ved økt trafikk på eksisterende jernbanelinje var godt nok vurdert og var en del av beslutningsgrunnlaget når flyplassløsning ble valgt. Den senere tids debatt gjør at en finner grunn til å betvile dette. Da kan det med rette hevdes at selv om en foretok en irreversibel beslutning, på «gale premisser» på et tidspunkt så er det ingen grunn til å foreta en ny «gal» beslutning i dag.

For det andre antar NSB at det vil være billigere å løse ut alle bosatte og benytte dagens jernbanelinje enn å bygge tunnel. Fra beboernes synsvinkel kan det være grunn til å betvile om NSB faktisk vil løse ut beboerne hvis beslutningen blir å benytte dagens linje. Det vil si at selv om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil det kunne være fordelingspolitisk uakseptabelt. I tillegg er det grunn til å påpeke at det også er andre negative eksternaliteter (kulturelle, rekreasjonsmessige, bymessige etc) knyttet til jernbanetrafikken gjennom den østlige bydelen som kan bli forsterket hvis en ikke velger tunnelloøsning.

For det tredje har det kommet forslag om å bygge et betonglokk over dagens jernbanelinje. Oppe på dette lokket kan det også bygges for eksempel boliger. Kostnadene ved å bygge et lokk er av Selvaag kostnadsberegnet til en brøkdel av tunnelkostnadene; 150 millioner kroner, eller 25 000 kroner per støybelastet person.

Det synes dermed å finnes alternativer til tunnelloøsning og bruk av eksisterende linjeløsning som kan ivareta hensynet til trafikkstøy og andre miljøkomponenter på en god måte og til akseptable kostnader. Det er viktig at slik informasjon kommer fram. Til syvende og sist må imidlertid politikerne fastsette den implisitte verdien av de negative eksternaliteter gjennom de vedtak som fattes.

TOR IVERSEN:

Fins det noen behandling mot lange ventetider i helsevesenet?¹

Sykehusenes ventelister er et tilbakevendende tema i den helsepolitiske debatt.

En viktig grunn er at det neppe fins lettvinte måter å korte ned ventetidene på. Beslutningsstrukturen i helsevesenet er mer komplisert enn hva man finner i økonomiske lærebokmodeller.

I artikkelen diskuteres noen mulige tiltak i sammenheng med forslag som fremmes (og forslag som ikke fremmes) i regjeringens stortingsmelding om helsepolitikken.

1 Innledning

Lange ventetider for sykehusbehandling er et tema som går igjen i den helsepolitiske debatt. Etter at vi fikk et statistikkssystem som offentliggjør ventelistedata hvert kvartal, skjer debatten hyppigere enn før, og forslagene til løsning er mange.

I denne kommentaren skal jeg argumentere for at det ikke fins noen lettvinte løsninger på ventetidsproblemet i helsevesenet. Grunnen er at beslutningsstrukturen i helsesektoren er mer komplisert enn hva en finner i de enkle økonomiske lærebokmodellene om overskuddsetterspørsel. Det er mye vi ikke vet om de overveielser som ligger til grunn for aktørenes beslutninger i helsesektoren. Mangelfull kunnskap på dette området fører til overraskelser både i form av manglende virkninger og kraftige bivirkninger. En nærmere drøfting av dette fins i del 4 av artikkelen.

Det er likevel grunn til å tro at ventetidene kan reduseres ved hjelp av endringer i måten en organiserer og finansierer produksjonen av helsetjenester på. Dette kommer jeg tilbake til i del 5. I diskusjonen av tiltak skal jeg også trekke inn noen av de tiltakene som regjeringen foreslår i stortingsmeldingen om helsepolitikken (St. meld. nr. 50 (1993-94), som ble lagt fram i fjor høst og som skal behandles av Stortinget i vår (heretter omtalt som Helsemeldingen).

Først skal vi se på hvilke samfunnsøkonomiske argumenter det kan være for å ha ventetid for visse sykehusbehandlinger.

2 Samfunnsøkonomiske grunner til å vente

Ikke all venting er uønsket. Man kan vente på at den medisinske til-

standen skal utvikle seg slik at en behandling får best mulig effekt eller vente på det tidspunkt for behandling som passer best i forhold til jobb eller andre forpliktelser. Ventelisteproblemet dreier seg om ventetider som går utover dette. Å vente på undersøkelse og behandling kan da ha flere uønskede effekter både for den enkelte og for samfunnet. Man må leve lenger i en dårligere helsetilstand enn man ellers kunne ha hatt. Det begrenser livsutfoldelsen. I tillegg kan behandlingseffekten bli dårligere etter lang ventetid. Det kan også oppstå samfunnsøkonomiske kostnader fordi vedkommende bruker helsetjeneste- og omsorgsressurser i ventetiden, og det kan oppstå samfunnsøkonomiske kostnader på grunn av produksjonstap ute eller i hjemmet. I motsatt retning trekker det at noen også blir friske i ventetiden, slik at de slipper behandling.

Det er særlig to samfunnsøkonomiske grunner for å ha ventetider for visse sykehusbehandlinger. For det første vil henvisninger til undersøkelse og behandling ved sykehus variere over tid på en måte en ikke nøyaktig kan forutsi (antallet henvisninger er en stokastisk variabel). Dermed en skulle tilpasse kapasiteten til pasientenes ønsker når tilstrømningen er størst, vil det bli mye ledig kapasitet når tilstrømningen er liten. Den samfunnsøkonomisk optimale ventetid vil derfor blant annet avhenge av kostnadene ved pasientenes ventetid i forhold til kostnadene ved å investere i kapasitet som har lav utnyttelse.

Det andre samfunnsøkonomiske argumentet har med ventetiden som rasjoneringsinstrument å gjøre. Siden

¹ Deler av denne kommentarartikkelen baserer seg på et foredrag jeg holdt i Polyteknisk forening 19.04.94.

egenbetalingen for sykehusbehandling er liten, vil alle som kan forvente å oppnå en liten helseforbedring av sykehusbehandling være interessert i slik behandling. Siden kostnaden ved en sykehusbehandling er en god del større enn null, bør imidlertid den potensielle helsegevinsten av en behandling fra et samfunnsøkonomisk synspunkt være en del større enn null. Når egenbetaling ikke fungerer som en mekanisme for å få dette til, må en ha andre mekanismer. Ventetiden kan være en slik. For eksempel kan antallet pasienter en allmennlege henviser til et sykehus, påvirkes av ventetiden for undersøkelse og behandling. Sykehuslegene kan dessuten tenkes å føre opp færre nye pasienter på ventelistene når ventetiden øker. En viss ventetid kan da bidra til at pasienter med liten forventet gevinst av sykehusbehandling blir rasjonert bort. I hvilken grad ventetidene faktisk fungerer slik, har vi imidlertid lite systematisk kunnskap om. Min gjetning er at det er stor variasjon fra sykehus til sykehus med hensyn til om ventetiden påvirker antallet nye pasienter som blir ført opp på ventelistene.

Det er grunn til å tro at de ventetidene som eksisterer ved en del sykehus i dag er en god del lengre enn hva som kan begrunnes ved hjelp av hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet. Det er derfor en sentral oppgave å finne fram til organisasjons- og finansieringsmåter som oppmuntrer sykehusene til ikke å ha lange ventetider enn hva det er samfunnsøkonomiske grunner til.

3 Noen aktuelle ventelistetall

Det skjer en stadig forbedring av sykehusenes ventelistesystemer, slik at kriteriene for når pasienter skal føres opp og strykes fra hvilke ventelister er mer standardisert nå enn de var for noen år siden. Ventelistestatistikken utgis av kommunenes dataselskap, K-base, og SINTEF-NIS. Selv om det nok er forskjeller mellom sy-

2 Siden tilgangen er stokastisk, er det imidlertid mulig at det kommer en periode med liten tilgang slik at ventetiden går ned selv med et konstant antall behandlinger.



Tor Iversen, Cand. oecon. fra 1978 og Dr. polit. fra Universitetet i Oslo, 1993, er førsteamanuensis ved Senter for helseadministrasjon, Universitetet i Oslo.

kehus med hensyn til registreringspraksis, tror jeg det er enighet om at det er meningsfylt – i hvert fall til en viss grad – å sammenligne for eksempel ventetider mellom fylkene.

I statistikken skilles det mellom pasienter som hører inn under ventetidsgarantien og de som ikke gjør det. Ventetidsgarantien er en statlig forskrift som omfatter pasienter som tilfredsstiller kriteriene for andre prioritet i det prioriteringssystemet som ble laget av det såkalte prioriteringsutvalget (NOU 1987:23) for noen år siden. Annet prioriteringsnivå defineres som «tiltak som er nødvendige i den for-

stand at svikt får katastrofale eller svært alvorlige konsekvenser på lengre sikt for pasientene». Disse pasientene skal tilbys behandling innen seks måneder dersom det er plass ved offentlig behandlingsinstitusjon innenlands. Dette innebærer at fylkeskommunen er forpliktet til å tilby en pasient behandling selv om det ikke er plass i pasientens hjemfylke så lenge det er plass i et annet fylke.

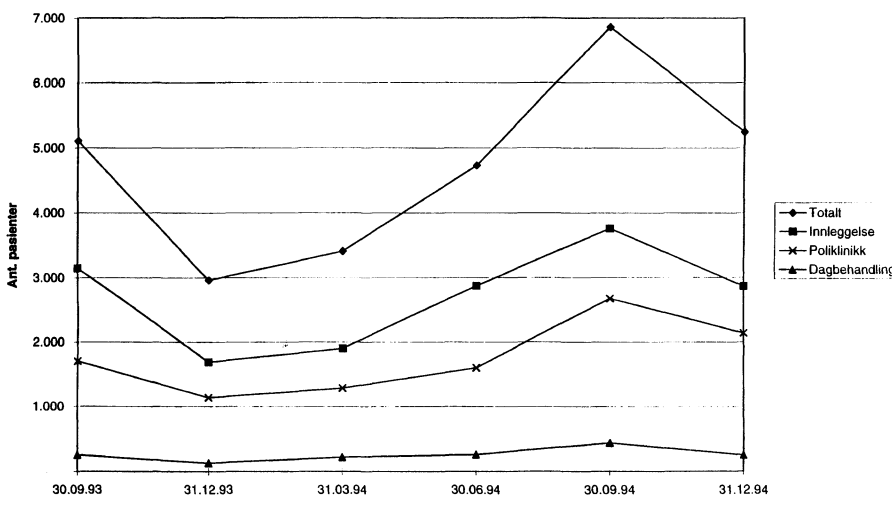
Denne forskriften følges imidlertid ikke av alle fylker. Figur 1 (hentet fra «Ventelistetall pr 31.12. 1994, side 30) viser utviklingen i antall garantibrudd, altså antall pasienter med ventetidsgaranti som har ventet mer enn 180 dager på behandling ved norske sykehus.

Vi ser at antallet pasienter med garanti som har ventet mer enn 180 dager, har blitt redusert fra tredje til fjerde kvartal 1994, men er større ved utgangen av 4. kvartal 1994 enn hva det var ved utgangen av 4. kvartal 1993. I løpet av 1994 ble det behandlet 762 pasienter færre enn de som ble ført opp på venteliste for behandling ved innleggelse. Hvis ikke antallet behandlinger øker, er det grunn til å tro at antallet pasienter med ventetidsgaranti som venter (for) lenge, vil øke².

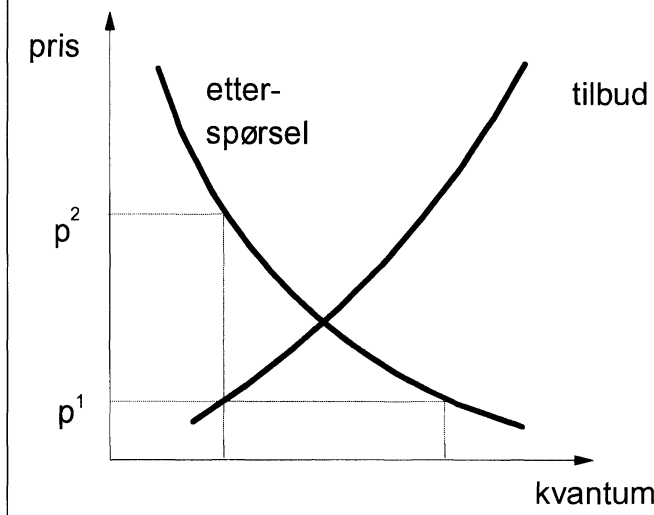
4 Hva vet vi om årsaker til lange ventetider?

Skal vi finne fram til organisasjons- og finansieringsmåter som bi-

Figur 1. Utvikling av antall garantibrudd.



Figur 2. Lærebokmodellen: Ventekostnaden klarer markedet.



drar til kortere ventetider, er kunnskap om årsaken til de lange ventetidene for mange pasienter viktig. I den enkle lærebokmodellen oppstår køer når prisen på et produkt er lavere enn den prisen som sørger for at det tilbudte kvantum er lik det etterspurte. Ved prisen p^1 på figur 2 er etterspørselen større enn tilbudet. Det vil oppstå en kø av etterspørrere. For at tilbud skal bli lik etterspørsel må den marginale etterspørrer påføres en køkostnad – gjerne i form av en ventekostnad eller alternativkostnad for tidsbruk – lik $p^2 - p^1$.

Pasientenes egenbetaling for sykehusbehandling er enten lik null eller svært liten. Den enkle lærebokmodellen har dermed fått enkelte til å hevde at siden ikke priser og inntekter rasjonerer adgangen til sykehustjenester, må rasjoneringsen foregå ved hjelp av køer og ventetider.

Dette resonnementet er imidlertid for enkelt. Det er to grunner til det. For det første: I land hvor den offentlige sektor har monopol på å produsere sykehustjenester, vil alternativkostnaden for dem som står på venteliste, være lik null. Man går jo ikke glipp av noen alternativer ved å vente. Ventetiden vil derfor ikke virke rasjonerende i den forstand at noen blir skremt vekk fra ventelisten når ventetiden øker. Ventetiden vil derfor ikke være noe instrument som bidrar

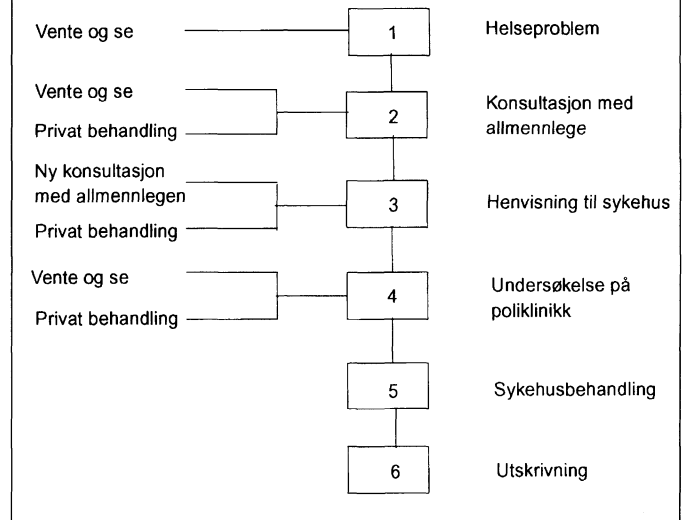
til å tilpasse pasientenes etterspørsel til tilbudets størrelse. Et modererende moment er at frafallet på ventelisten blir større jo lengre ventetiden er, ved at flere dør eller blir friske av seg selv i ventetiden.

Det offentlige vil imidlertid ikke ha fullstendig monopol, siden det fins private muligheter, om ikke annet så i utlandet. Da oppstår en alternativkostnad ved å vente. En økning i ventetiden kan nå forventes å medføre at færre søker seg til ventelisten i det offentlige og heller lar seg behandle for privat regning³.

Det andre (og viktigste) argumentet mot anvendelsen av den enkle lærebokmodellen handler om hvem som treffer beslutninger med hensyn til hvilke pasienter som skal føres opp på sykehusenes ventelister. I lærebokmodellen er det forbrukeren selv som treffer beslutningen om vedkommende er villig til å stille seg i kø. I det offentlige helsevesenet derimot vil legene i de fleste tilfeller avgjøre om pasienten har behov for å komme på venteliste – eller om det er indikasjon for en bestemt type behandling, som man sier. Beslutningsstrukturen fra en person opplever symptomer og til vedkommende eventuelt utskrives fra sykehusbehandling kan skisseres ved hjelp av figur 3.

En person med symptomer på sykdom vil beslutte å oppsøke sin all-

Figur 3. Beslutninger i forbindelse med en ikke akutt sykehusbehandling.



mennpraktiserende lege eller vente og se hvordan det går. Den allmennpraktiserende lege kan beslutte å henvise pasienten til poliklinisk konsultasjon på et sykehus for nærmere undersøkelse. Etter at sykehuset mottar henvisningen kan den ansvarlige overlege ved poliklinikken enten avvise henvisningen ved å sende den tilbake til pasientens lege eller sette pasienten på venteliste eventuelt med en angitt prioritet. Etter at pasienten er undersøkt på poliklinikken, kan legen beslutte å sette vedkommende på venteliste for behandling dersom han finner at det er behandlingsindikasjon. I motsatt fall vil pasienten bli sendt tilbake til allmennpraksis eventuelt med en anbefaling om oppfølging til pasientens allmennpraktiserende lege. Dersom det eksisterer parallelle private tilbud, vil dette være et alternativ ved hver av beslutningene.

I lærebokmodellen er det en sentral antakelse at etterspørselssiden er atskilt fra tilbudssiden. Av figur 3 ser vi at i helsevesenet vil det ofte være de samme personer som treffer beslutninger om hvem som skal komme på ventelisten og dermed utgjøre den registrerte etterspørsel og hvordan de ressursene sykehuset har til rådighet,

³ For sykdommer med store behandlingskostnader og antatt dårlig behandlingseffekt vil en imidlertid forvente at private tilbud blir benyttet i liten grad.

skal anvendes i produksjonen. Den sentrale yrkesgruppe i denne sammenheng er selvfølgelig legene. For å få kunnskap om hvilke mekanismer som ligger bak ventelistene, er det derfor viktig å få kunnskap om hvilke faktorer som har betydning for den rasjonering som utøves på medisinsk/administrativt grunnlag i boksene 2, 3, 4 og 5 i figur 3. Om dette er det imidlertid lite empirisk basert kunnskap. Mitt inntrykk er at de faktorer som ligger til grunn for denne rasjoneringen, er såkalt «taus kunnskap» innenfor den medisinske profesjon, det vil si kunnskap som aktørene har et ubevisst forhold til. Det følgende er ment å være noen spekulasjoner om hvilke faktorer som er involvert.

Legen har bedre kjennskap til produktfunksjonen for helse enn det pasienten har. Det er jo derfor pasienten oppsøker legen. Det forventes at legen skal representere den enkelte pasient. I den helseøkonomiske litteraturen betegnes legen som en perfekt representant eller agent for sin pasient dersom legens beslutning er den samme som pasientens beslutning ville vært dersom pasienten var like godt informert som legen. Dette tilsvarer den legeetiske regelen «The health of my patient should be my first consideration».

Forsikringssystemet, i vårt tilfelle det offentlige, har forventninger til at legene skal overholde de økonomiske rammer som stilles til disposisjon og prioritere de enkelte pasientenes behandlingsbehov. Forsikringsordningens interesser kan tolkes som befolkningens interesser i valget mellom ulike forsikringskontrakter (en ex ante beslutning). På dette tidspunkt vil en ta hensyn til helsetjenestekostnadene, siden kostnadsforskjeller mellom ulike kontrakter vil komme til syne gjennom forskjeller i forsikringspremier/skattenivå. Legeloven forutsetter riktignok at «Hensynet til sparsomhet ikke må gå utover det faglige forsvarlige» (Fra Lov om leger, § 29), men det faglige forsvarlige er neppe noe entydig begrep.

En lege vil også ha sine personlige interesser å ivareta. Det gjelder hen-

synet til inntekt, fritid og faglig karriere.

Det er grunn til å tro at alle disse tre motiver – den enkelte pasients tilstand og mulige helseutbytte av behandling, hensynet til den offentlige økonomi og de personlige interesser influerer på de beslutninger leger fattet. Siden det ikke er noen naturlig seleksjon via konkurranse, er det også grunn til å tro at det er stor variasjon i den vekt de ulike faktorer tillegges og at det er få mekanismer i systemet som bidrar til å gjøre variasjonen mindre over tid. Tvert om kan det være at variasjoner opprettholdes ved at leger søker til sykehus hvor miljøet preges av deres type. Det er trolig like stor variasjon i oppfatninger og kompetanse blant leger som det er blant økonomer.

Alle disse momentene trekker i retning av at beslutninger om diagnostikk og behandling – eller om det er behandlingsindikasjon som man sier – er preget av stor variasjon. En slik hypotese støttes av empiriske studier fra en rekke land. Det er store uforklarte geografiske forskjeller i antallet kirurgiske operasjoner per innbygger i de fleste land, også i Norge. I en evalueringsrapport av ordningen med ventetidsgaranti laget av Statens institutt for folkehelse (Gulbrandsen (1994)), kommer det fram stor variasjon i hvilken grad de legene som er ansvarlig for prioritering ved sykehusavdelingene, tar hensyn til faktorer som tilgjengelig kapasitet, purringer, alder og sykmelding når prioritering av pasienter blir gjort. Den samme studien viser også variasjoner med hensyn til vurdering av hvilke pasienter som skal omfattes av ventetidsgarantien. Dette er ikke så overraskende, sammenholdt med at det er stor variasjon i hvor stor andel av nyhenviste pasienter som tildeles garanti. For eksempel ble 46 prosent av nyhenviste pasienter i Vestfold i 4. kvartal 1994 tildelt ventetidsgaranti, mens tilsvarende tall i Hedmark var 72 prosent og i Oppland 80 prosent (Ventelistetall pr. 31.12. 1994, side 40).

Mitt inntrykk er at det er en overdreven tro i befolkningen på vitenskapeligheten og eksaktheten som

ligger til grunn for mange av legenes beslutninger. Legestanden har selv vært en pådriver for denne oppfatningen ved blant annet å gi inntrykk av at den medisinske kunnskap også omfatter klart normative problemstillinger som for eksempel prioritering av pasientgrupper.

At det er stor variasjon i medisinsk kunnskap og oppfatninger, at beslutningstakernes målsetting er flerdimensjonal, og at vi vet lite om hvilken vekt som tillegges hver av dimensjonene gjør det vanskelig å forutsi hvordan ulike organisasjonsmåter påvirker beslutninger og resultater i helsevesenet. Det er enklere i bransjer hvor de som ikke maksimerer profitten, blir drevet ut av markedet.

5 Tiltak

For å redusere ventetiden for sykehusbehandling, må en påvirke faktorer som bidrar til å øke antallet behandlinger og/eller faktorer som bidrar til at færre pasienter blir ført opp på ventelistene.

I avsnittene som følger, skal jeg beskrive noen mulige tiltak og drøfte hvordan disse tiltakene kan tenkes å påvirke behandlingsgrenser, produksjonsbeslutninger og interaksjonen mellom beslutningstakerne i systemet.

5.1 Tilleggsressurser avhengig av ventetider

I 1980-årene tildelte staten ekstra ressurser til sykehus med lange ventetider, slik at de skulle få muligheter til å redusere ventetidene. Problemet med slike tiltak er at sykehusenes ventetider neppe er uavhengige av måten ressursene tildeles på. Dersom man belønnes med ekstra ressurser hvis ventetidene er lange, er det et insentiv for sykehusene til ikke å redusere ventetidene for mye, siden bevilgningene da reduseres. I et slikt system er det derfor insentiver som trekker i motsatt retning av hva man er interessert i å oppnå.

Et system hvor ressurstildelingen er uavhengig av ventetidene er å foretrekke framfor et system hvor res-

surstildelingen øker med ventetiden. Et slikt alternativt system, kan være produksjonsbasert, for eksempel en gitt inntekt per behandling. Da vil det ikke være noen oppmuntringer til lengre ventetider enn det som er gunstig for å unngå for mye overskuddskapasitet⁴. De statlige ventelisteinitiativene har da også beveget seg i denne retningen, for eksempel ved det aktivitetsavhengige toppfinansieringstilskuddet, som staten ytet til fylkene i 1993 og 1994.

I Helsemeldingen foreslår regjeringen at man skal belønne de fylkene som oppfyller ventetidsgarantien. Fylkene vil dermed kunne oppnå en økonomisk gevinst ved å sørge for at antallet behandlinger blir stort nok til at ingen pasienter med ventetidsgaranti venter mer enn 180 dager. Et interessant spørsmål blir da hva som kan forventes å skje med tilgangen av pasienter med garanti. Hvis sykehuslegene ser seg som fylkeskommunens representanter, kan de tildele færre ventetidsgarantier enn tidligere for at det skal bli enklere å oppfylle ventetidsgarantien. Ser de seg som pasientenes representanter, kan de komme til å gi flere pasienter enn tidligere ventetidsgaranti, siden fylkeskommunen nå har et økonomisk insitament til å sørge for at antallet behandlinger blir stort nok til at garantiforskriften blir oppfylt.

5.2 Kontrakter mellom sykehus og sykehuseier

Det er mitt inntrykk at en sykehus-eier i liten grad stiller krav til at de ressursene et sykehus får tildelt, skal resultere i helsetjenester. På den annen side opplever sykehusene ofte at midler blir inndratt midt i budsjettåret, slik at produksjonen ikke kan fortsette slik man hadde regnet med. Det virker sannsynlig at man kan oppnå effektivitetsforbedringer gjennom mer formaliserte kontrakter mellom sykehuseier og sykehus. Slike kontrakter kan også inneholde mål for ventetid. Sykehuseier vil da få større visshet for at mer ressurser vil føre til flere helsetjenester og ikke bare forbedringer for de ansatte. Sy-

kehuset på sin side vil få større visshet for at produksjonen ikke må reduseres på grunn av uventede budsjettreduksjoner.

Det kan være et problem å få partene til å oppfatte kontrakten som bindende og utforme sanksjoner hvis kontrakten brytes. Her vil en kunne hente erfaringer fra andre land, for eksempel Danmark, som prøver ut lignende ordninger. Det er kanskje noe overraskende at innføring av kontrakter ikke omtales i Helsemeldingen.

5.3 Oppmuntring til private løsninger

Staten kan gjøre det enklere å opprette private tilbud, slik at de som er misfornøyd med ventetidene i det offentlige kan søke seg dit, eventuelt med et offentlig tilskudd. Tilhengere av en slik ordning hevder at antallet som søker behandling i det offentlige da vil bli redusert, og følgelig må ventetiden for dem som blir igjen i det offentlige, også bli redusert. En antar da implisitt at antallet behandlinger i det offentlige er upåvirket av om private tilbud introduseres og stimuleres. Det er imidlertid ikke sikkert det blir tilfellet.

Med et privat alternativ vil en økning i ventetiden i det offentlige medføre at færre pasienter søker seg dit. Dersom det offentlige tilbudet ikke er rasjonert, vil de offentlige kostnadene kunne reduseres ved en økning i ventetiden. Dersom de bevilgende myndighetene maksimerer differansen mellom betalingsvillighet og kostnader, vil de veie pasientenes problemer på grunn av lengre ventetid mot de kostnadsreduksjonene som det innebærer at tilstrømmningen til de offentlige tilbudene avtar. En kan gjerne få en situasjon hvor bevilgningene blir mindre og ventetidene i det offentlige lengre med privatisering enn uten. Jo mer elastisk tilgangen av nye pasienter til det offentlige er med hensyn på ventetiden, jo mer kan det offentlige spare ved å øke ventetidene og jo lengre blir de faktiske ventetidene⁵.

Et annet argument for at ventetidene i det offentlige kan bli lengre

med privatisering enn uten, har med legenes dobbeltstillinger å gjøre. Med private tilbud vil mange leger ha hovedstilling i offentlig sektor og arbeide deltid i den private sektor. Dette gir uheldige insentiver av to grunner: For det første, siden pasienttilgangen til den private praksis er avhengig av lange ventetider i det offentlige, er det insitamentet til liten effektivitet i det offentlige. For det andre trekker denne kombinasjonen av stillinger i retning av liberale behandlingsgrenser for å stimulere etterspørselen etter behandling.

For en tid siden var det en del debatt om pasienter skulle få anledning til å kjøpe kortere ventetid ved offentlige sykehus. Tilsvarende argumenter som jeg har referert over, gjelder også for denne problemstillingen.

5.4 Overføring av sykepenges til sykehusene

Mange problemer i helsevesenet har sin bakgrunn i at den offentlige sektor består av flere forvaltningsnivåer som har ansvaret for ulike oppgaver, samtidig som det er eksterne effekter til stede. Et mye omtalt tilfelle er pasienter som venter på behandling ved fylkeskommunale sykehus, samtidig som de mottar sykepenges fra staten.

Det har i de senere årene blitt satt i gang flere forsøk der sykehusene får økte inntekter fra staten i håp om at de skal spare sykepenges for minst et tilsvarende beløp. Resultatene fra de forsøkene som har blitt gjennomført, er at dette har skjedd. Det har imidlertid vært en god del diskusjon om hvorvidt dette er etisk forsvarlig. La oss skille mellom tre grupper av pasienter. Den første gruppen er de pasientene som er sykmeldt og hvor produksjonsgevinsten ved kortere vente-

4 Disse argumentene er nærmere utdypet i Iversen (1993a).

5 Det er det motsatte av hva resultatet blir dersom en antar at antallet behandlinger i det offentlige er uavhengig av om det fins private alternativer. Da vil ventetiden i det offentlige reduseres mer jo mer elastiske tilgangen av nye pasienter til det offentlige er med hensyn på ventetiden. En presisering av resonnetet kan en finne i Iversen (1993b).

tid er større enn behandlingskostnaden. Den andre gruppen er de pasientene som er sykmeldte, men hvor produksjonsgevinsten ved kortere ventetid ikke er større enn behandlingskostnadene. Den tredje gruppen er de pasientene som enten er i fullt arbeid eller ikke er yrkesaktive. Den første gruppen burde være uproblematisk å slippe til først dersom en klarer å etablere ordninger som fordeler gevinsten slik at andre ikke kommer dårligere ut. Om en skal prioritere den andre gruppen foran den tredje gruppen, vil imidlertid avhenge av om en syns befolkningens produksjonspotensiale skal ha betydning for hvordan de prioriteres i helsevesenet. Dette er som kjent et normativt spørsmål.

Permanente ordninger vil kreve at produksjonstapet internaliseres i beslutningene om sykehusbehandling. Hvordan dette kan tenkes å foregå, er så vidt jeg kan skjønne, ikke utredet. En kan også stille spørsmålet om sykmeldingshyppigheten vil øke, når allmennlegen får sine pasienter behandlet tidligere hvis han sykmelder dem.

5.5 Internmarked for utjevning av kapasitetsutnyttelse

I tilknytning til den nasjonale databasen for ventelisteregistrering, er det laget et system hvor de sykehusene som har ledig kapasitet, kan legge ut melding om dette. Tilsvarende gjelder for sykehus som er interessert i at pasienter på deres ventelister blir behandlet ved andre sykehus. Dette systemet kan tenkes å utvikle seg til en markeds plass for å bedre kapasitetsutnyttelsen i sykehussektoren som helhet.

Foreløpig er ikke dette systemet i bruk. En kunne imidlertid tenke seg at det ble satt igang forsøk med et administrert marked for de vanligste behandlinger der det er ventelister. Inntekter fra og utgifter til gjestepasienter må da inngå i det enkelte sykehusregnskapet. En markedsadministrator kan i hver periode annonsere en pris for de ulike behandlinger. De enkelte sykehus melder fra om hvor mange behandlinger de kan tilby, eventuelt etterspørre, fra andre sykehus til denne prisen. Markedsadministrato-

ren kan deretter koble tilbydere og etterspørre på en slik måte at de samlede reisekostnadene blir minst mulig. I neste periode justerer markedsadministratoren gjestepasientprisen opp eller ned avhengig av om det var overskuddsetterspørsel eller overskuddstilbud i foregående periode.

Via gjestepasientprisen vil fylkeskommunene kunne sammenligne behandlingskostnadene ved eget sykehus i forhold til kostnadene ved å sende pasientene til andre sykehus. For å holde på pasientene må derfor sykehusene legge større vekt på å dokumentere kostnader enn de gjør i dag. Å introdusere en viss konkurranse mellom sykehusene kan bidra til å redusere profesjonskampen og stimulere til organisatorisk nytenkning for å holde på pasienter og arbeidsplasser. Nysgjerrighet og spredning av gode ideer kan bidra til å utjevne effektiviteten mellom sykehus. I så fall trenger ikke de faktiske gjestepasientstrømmene å bli særlig store. Men muligheten for at de kan bli det, vil altså oppmuntre sykehusene til å være nyskapende så vel teknisk som organisatorisk.

Det kan vise seg å være et problem at pasienter ikke er homogene. Innenfor visse pasientgrupper kan det være stor variasjon med hensyn til behandlingskostnader. Det vil være viktig å tenke gjennom hvordan en kan få en rimelig fordeling av risiko mellom involverte sykehus, samtidig som det er insitammenter til effektiv drift.

Det ser ut til å være liten stemning for å etablere et slikt administrert marked. En viktig grunn kan ligge i fylkeskommunenes dobbeltrolle som sykehuseiere og befolkningens representanter. Hvis helsepersonellet har større innflytelse enn pasientene, kan fylkespolitikkerne ønske å behandle alle pasienter ved egne sykehus, selv om det kan være en bedre utnyttelse av fylkets midler å åpne for bruk av gjestepasientmarkedet i noen grad.

I Helsemeldingen anbefaler man at K-bases opplegg for et gjestepasientmarked utvikles. Man presenterer imidlertid ingen tanker om hvilke institusjonelle ordninger som trengs for å etablere og drive et slikt marked.

5.6 Fritt sykehusvalg

I Helsemeldingen foreslås fritt sykehusvalg innenfor pasientens helse-region og det sykehusnivå som en behandling hører inn under. Det forutsettes at pasientens hjemfylke betaler uavhengig av hvor behandlingen foregår. Skal dette systemet fungere, krever det at pasienten og pasientens allmennlege har informasjon om ventetider og andre forhold av betydning ved de enkelte sykehus. Også i dette tilfelle kunne en samle informasjon med utgangspunkt i det nasjonale ventelisterregisteret. Opplysninger om det enkelte sykehus kunne kobles til allmennlegenes datasystemer, slik at pasientene i samråd med sin lege kunne ta stilling til om man skulle velge nærmeste sykehus eller om et annet valg alt i alt ble vurdert å være bedre.

Fylkeskommunene, som skal betale for eventuelle sykehusopphold i andre fylker, vil nok være mindre begeistret for dette systemet. Allmennlegene har jo ingen oppmuntringer til å ta hensyn til kostnadsforskjeller mellom ulike alternativer, siden det er fylkeskommunen som skal betale. En vil forvente konkurranse mellom sykehusene, der tilgjengelighet og kvalitet tillegges større vekt enn kostnader. Det er derfor grunn til å tro at dette systemet vil medføre reduserte ventetider, samtidig som det vil være kostnadsdrivende.

5.7 Tiltak for å redusere antall henvisninger fra allmennlegetjenesten

Blant allmennleger er det stor variasjon når det gjelder hvor stor andel av pasientene de henviser til spesialisthelsetjenesten. I norske studier har henvisningsratene variert mellom 0 og 30 prosent. Det er lite trolig at en så stor variasjon er medisinsk faglig begrunnet. Det kan tenkes (men er slett ikke sikkert) at en større faglig konsensus vil bringe den gjennomsnittlige henvisningsraten nedover.

Skal en få allmennlegene til å ta hensyn til kostnadene ved sykehusbehandling, kan en innføre et utvidet praksisbudsjett. Et utvidet praksis-

budsjett innebærer at allmennlegene får tildelt et budsjett som også skal dekke visse sykehusbehandlinger for deres pasienter. Dette er for eksempel innført i England (hvor systemet er kontroversielt). Som ved fritt sykehusvalg en kan tenke seg at allmennlegene er koplet online mot de enkelte sykehusenes datasystemer eller mot et sentralt system, som nå også viser hvilken pris sykehusene kan tilby en behandling for. Det er grunn til å tro at konkurransen mellom sykehusene om pasienter vil oppmuntre til initiativ og nytenkning for å bringe ventetidene nedover. Et annet argument som også vil trekke ventetidene nedover, er at bare pasienter som allmennlegen vil betale for, nå blir henvisst. Dette vil sannsynligvis medføre at antallet henvisninger til sykehusene blir redusert. En illustrerer dermed at ventetidene kan gå ned når rasjoneringsbeslutninger flyttes til andre deler av systemet. Dermed vil kanskje også misnøyen forflytte seg til andre deler av systemet. Problemet blir ikke lenger de lange ventetidene for sykehusbehandling, men alle dem som ikke allmennlegene har råd til å henvise til sykehusene.

5.8 Klarere avgrensning mellom offentlig og privat finansiering

Et problem med det offentlige forsikringssystemet er mangelen på forutsigbarhet. En har i liten grad kontrakter som kan prøves rettslig. En vet ikke hva en har krav på og hvilken ventetid en kan forvente hvis en får behov for en bestemt behandling i framtiden. En mulighet vil være å lage en klarere grenseoppgang med hensyn til hva det offentlige dekker og hva den enkelte må sørge for privat.

En drastisk forandring ville være å si at den offentlige forsikringsordning

dekker de sykehusbehandlingene som omfattes av ventetidsgarantien. Reserven er den enkeltes ansvar. Dette kunne gi bedre muligheter for å holde korte ventetider for pasienter med ventetidsgaranti.

Det ville da sannsynligvis oppstå et variert tilbud av private forsikringsordninger. Myndighetene vil samtidig få reguleringsoppgaver de i liten grad har i dag. Som kjent er det store effektivitetsproblemer i land med konkurrerende private forsikringssystemer i helsevesenet.

6 Avslutning

Jeg har drøftet noen tiltak som kan bidra til kortere ventetider for sykehusbehandling. Bivirkninger vil nok forekomme ved flere av tiltakene. Det har sammenheng med andre mål man ønsker å ivareta i helsepolitikken og mer generelt i den økonomiske politikken. Eksempler på slike andre mål er kostnadskontroll og forutsigbarhet med hensyn til kostnadsutvikling i budsjettperioden.

Jeg har utelukkende diskutert måten man tildeler sykehusene inntekter på, uten å gå inn på om nivået på inntektene er høyt nok til at ventetidene kan reduseres uten at det går for mye utover andre mål. Det er godt mulig at inntektene som sykehusene får i dag, er for små til at det er mulig. Uansett er det viktig at måten man tildeler inntekter på, bidrar til å oppfylle de mål man har for virksomheten.

Felles for flere av tiltakene som ble omtalt, er at de oppmuntrer til en forsiktig konkurranse om pasientene. Det er imidlertid grunn til å være beskjeden her. Siden det er lite kunnskap om hvilke faktorer som påvirker beslutningstakerne på hvilken måte i helsesektoren, er det også lite kunnskap om hvordan økonomiske og an-

dre insitamenter virker. Dette trekker i retning av å gjøre forsøk man kan lære noe av, og være forsiktig med å sette i gang irreversible endringer.

Konkurranse om pasientene er en rød tråd i reformer og forsøk som foregår i mange europeiske land for tiden. Helsemeldingens profil går imidlertid i en annen retning, noe tittelen «Samarbeid og styring» antyder. Man legger stor vekt på nødvendigheten av å få til en endring i sykehusstrukturen i årene som kommer. Man anbefaler at det etableres nettverk av sykehus innenfor hvert fylke og hver helseregion. «Hensikten med en nettverksløsning er altså at en, gjennom økt samarbeid mellom enhetene og vektlegging av felles ansvar, kan, oppnå økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse» (Helsemeldingen s 98). Regionale helseutvalg er her tiltenkt en sentral stilling. Om man ved samarbeid alene kan oppnå god ressursutnyttelse i et desentralisert system av sykehus, skal bli interessant å se.

REFERANSER:

- Gulbrandsen, I., 1994, Garantert behandling? Evaluering av ordningen med prioritering av pasienter. Utredningsrapport U3/94 (Seksjon for helsetjenesteforskning, Statens institutt for folkehelse, Oslo).
- Iversen, T., 1993a, A theory of hospital waiting lists, *Journal of Health Economics* 12, 55-71.
- Iversen, T., 1993b, The effect of privatization on the waiting time in a public health service, i T. Iversen: An economic approach to hospital waiting lists, Økonomiske doktorgradsavhandlinger nr. 15 (Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo) 81-122.
- NOU 1987:23, Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste (Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Tromsø, Stavanger).
- Stortingsmelding nr. 50 (1993-94), Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste (Sosial- og helsedepartementet, Oslo).
- Ventelistetall pr. 31.12. 1994. K-Base, Kommunenes dataselskap, Oslo.

ETTERLYSNING

Gode forslag til norske fagord etterlyses. Er du lei av perverse funksjoner og moralsk hasard? Foreslå noe bedre.

Det nasjonale fagråd for sosialøkonomi har oppnevnt Utvalget for sosialøkonomisk fagspråk. Utvalget skal anbefale norske fagord i sosialøkonomi. Anbefalingene blir kunngjort årlig i Sosialøkonomen og på annen måte utvalget finner passende.

Medlemmer av utvalget er:

Professor Aanund Hylland (leder), Sosialøkonomisk institutt,
Universitetet i Oslo

Førsteamanuensis Kjell Erik Lommerud, Institutt for økonomi,
Universitetet i Bergen

Førsteamanuensis Kjell Salvanes, Norges Handelshøyskole, Bergen

Utvalget ønsker forslag både til engelske ord som trenger oversettelse og til dårlige oversettelser som trenger forbedring.

Det tar også imot forslag til norske termer med takk.

Send dine forslag til utvalgets leder,
Aanund Hylland, Postboks 1095 Blindern, 0317 Oslo.

En spennende premie utloves til beste forslag i 1995.

MEDLEMSKAP I

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

**Be om informasjon i sekretariatet,
telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55**

THEA B. BIRKELAND:

Lønnsglidning og tariff tillegg i Norden – Kan sentrale forhandlinger påvirke den samlede lønnsvekst?¹

De nordiske landene betegnes ofte som land med en høy grad av sentralisering i lønnsoppgjørene. Den høye graden av sentralisering forespeiles ofte å kunne gi en annen lønnsutvikling enn hva mer desentraliserte lønnsoppgjør ville gi. Alle de nordiske landene har vanligvis lokale oppgjør i tillegg til de omfattende sentrale lønnsforhandlingene. Disse lokale tilleggene kommer etter de sentrale i tid, og kan innebære at de sentrale tilleggene ikke gir utslag i samlet lønnsvekst. I artikkelen undersøkes sammenhengen mellom tariff tillegg og lønnsglidningen i industrisektoren i de nordiske landene Danmark, Finland, Norge og Sverige. Dersom lønnsglidningen er helt uavhengig av tariff tillegg, vil tariff tillegg slå fullt ut i samlet lønnsvekst. Dette gir mulighet for å «styre» samlet lønnsvekst til tross for det desentraliserende elementet lokale forhandlinger utgjør. Resultatene tyder på at det er liten eller ingen negativ virkning av tariff tillegg på lønnsglidningen i alle de store nordiske landene.

Innledning

Lønnsutviklingen er en svært viktig faktor for et lands økonomi og er derfor et tema som stadig diskuteres både i teoretisk litteratur og i media. Lønnsdannelsen i et land kan skje i regi av flere forskjellige systemer. Det nordiske systemet er bygget på sentrale forhandlinger som dekker størsteparten av industrisektorene i de respektive land, med mulighet for påfølgende lokale forhandlinger.

De nordiske landene har alle en høy organisasjonsprosent (fagforeningsmedlemmer i prosent av total arbeidsstyrke) og de har store arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner som tilsammen dekker store deler av arbeidsstyrken. Landene har også tradisjonelt vært kjennetegnet ved at de respektive lands LO (arbeidstakerorganisasjon) har hatt et tett samarbeid med landenes sosialdemokratiske politiske partier (som i store deler av etterkrigstiden har hatt regjeringsmakten i landene). Men det har i samtlige land de siste tiårene vært en utvikling mot at de tradisjonelt sterkeste partene i lønnsoppgjørene (LO og landets arbeidsgiverforening) har mistet mye av sin posisjon til fordel for andre yrkesmessige sammenlutninger (først og fremst av akademikere og statsansatte). Resultatet er flere parter på hver side av bordet. Lønnsdannelsen vil likevel fortsatt kunne ses på som sentralisert så lenge det inngås avtaler av nasjonalt format.

Det har blitt mer og mer vanlig med lokale forhandlinger (desentraliserte oppgjør) etter at de sentrale forhandlingene² er avsluttet. De siste tiårene har lønnsglidningen (lønnsvekst som følger av lokale forhandlinger) stått for mellom 30% og 70% av den totale lønnsøkningen i de fire nordiske landene Norge, Sverige, Danmark og Finland. [Se Figur 1.]

Sammenhengen mellom lønnsglidning og tariff tillegg har vært gjenstand for mye diskusjon. Jackman(1990) skriver at «lønnsglidningen kan bli så stor at det åpner for at sentrale lønnsforhandlinger blir uten betydning for det

¹ Denne artikkelen bygger i hovedsak på Holden og Birkeland(1994), samt Birkeland(1994). Artikkelen inngår i forskningsprogrammet «Arbeidsledighet, institusjoner og økonomisk politikk» ved SNF-Oslo, med finansiell støtte fra Norges Forskningsråd. En lignende undersøkelse er gjort for Norge for årene 1963-1985, se Holden(1989). Stor takk til Steinar Holden for nyttige kommentarer underveis.

endelige resultatet» (min oversettelse). Dersom lønnsglidningen er avhengig av sentralt avtalefestet lønnsøkning slik at førstnevnte motvirker sistnevnte (ved lave sentrale tillegg blir lønnsglidningen høy), vil det teoretisk ikke være riktig å skille mellom det nordiske systemet og andre mer desentraliserte system. Dersom lønnsglidningen motvirket tarifftillegget fullt ut, ville den endelige totale lønnsveksten også i Norden til slutt bli bestemt på det lokale plan, og lønnsutviklingen ville ikke kunne sies å være vesensforskjellig fra et system med kun lokale forhandlinger. Er det derimot slik at lønnsglidningen er uavhengig av tarifftilleggene, slik at de sentrale tilleggene kommer med i sin helhet i den totale lønnsveksten uten å påvirke størrelsen på lønnsglidningen, vil det være riktig å se på de nordiske landenes to-trinns-system som et (semi-) sentralisert lønnsforhandlingssystem. Dersom man antar at de sentrale tilleggene kan styres og samtidig at det er mulig å beregne – og dermed forutsi – lønnsglidningen, vil det (teoretisk) være mulig å styre lønnsutviklingen i landene.

*Thea B. Birkeland er
cand. econ fra
Universitetet i Oslo, 1994.
Hun er ansatt som konsulent i
Trygdeavdelingen i
Sosial- og helsedepartementet.*



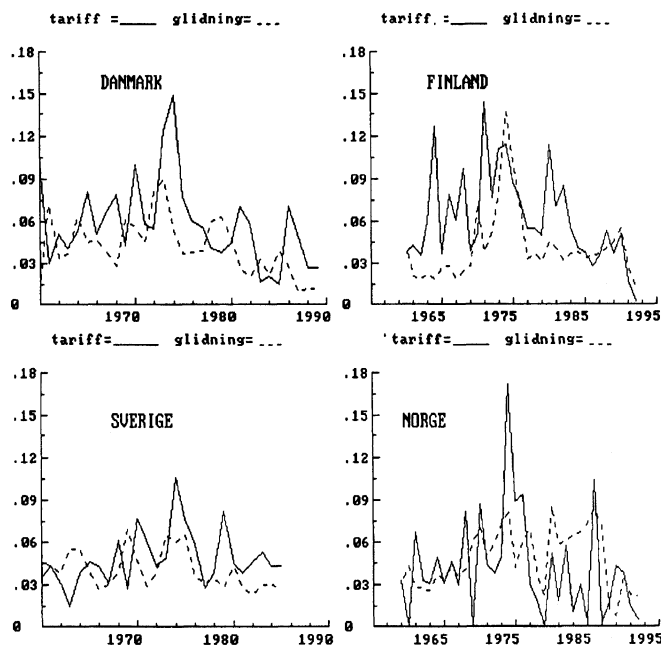
Det er denne mulige avhengigheten mellom lokale og sentrale tillegg jeg tar sikte på å belyse i denne artikkelen. Figur 1 tyder på en viss positiv korrelasjon mellom disse to størrelsene. Korrelasjonen mellom tarifftillegg og lønnsglidning er på 0.2185 for Danmark, 0.4044 for Finland, 0.349 for Norge og 0.1195 for Sverige. Denne (relativt store) samvariasjon mellom lønnsglidning og tarifftillegg kan komme av andre faktorer som påvirker disse likt og som det derfor bør kontrolleres for; det er ikke nok å se på korrelasjonen mellom lokale og sentrale tillegg for å undersøke sammenhengen mellom disse, da det er andre faktorer som er av betydning [En viktig faktor i så måte er arbeidsledigheten. Høy arbeidsledighet gir både lave tarifftillegg og lav lønnsglidning og således en samvariasjon mellom disse som ikke skyldes

avhengighet dem i mellom.]

Lønnsglidning defineres i lønnsstatistikken som differansen mellom total årlig økning i gjennomsnittlig time-lønn (inkludert overtid) og årlig økning som følger av sentrale oppgjør. Tall for lønnsglidningen vil med andre ord først og fremst bestå av endringer fastsatt ved lokale forhandlinger, men vil også inneholde andre faktorer, for eksempel økt bruk av overtid, endret sammensetning av sysselsatte (større andel ansatt i godt betalte yrker), endret produktivitet (av betydning ved akkordlønn) og direkte lønnsøkninger (personlige eller som følger stilling).³

Jeg ser forøvrig bare på gjennomsnittelig lønn for samlet industri, og ikke på relative lønninger. Dataene er aggregerte tall for arbeidere i industrisektoren i de fire nordiske landene Norge, Sverige, Danmark og Finland. Tallene for total lønnsøkning, avtalefestet lønnsøkning og lønnsglidning kommer fra de respektive lands arbeidsgiverforeningers lønnsstatistikker. For Norge er tallene for mannlige arbeidere, i de andre landene er tallene for både kvinner og menn. Lønnsøkningstallene (total og som følge av lokale og sentrale tillegg) er fra 1.kvartal år t til 1.kvartal år t+1 for Norge og Danmark, tilsvarende fra 2. til 2.kvartal for Sverige og fra 4. til 4.kvartal for Finland. Dataperioden er 1960 til 1992, men i Sverige og Danmark sluttet man å skille mellom lønnsglidning og tarifftillegg i offisielle statistikker i henholdsvis 1985 og 1989 slik at årene etter dette ikke er med for disse landene.

Figur 1. Lønnsglidning og tarifftillegg i prosent.



For Danmark og Sverige slutter data perioden i henholdsvis 1989 og 1985. Dette gjenspeiler det faktum at arbeidsgiverforeningene ikke lenger offentliggjør data for lønnsglidning og sentrale lønnstillegg.

² Det skilles her ikke mellom forhandlinger ført på nasjonalt nivå og på industrinivå; utfallet av begge er slått sammen og kalt tarifftillegg. Se Calmfors (1990) for nærmere omtale av lønnsdannelsen i de nordiske landene.

³ Å justere for dette påvirker derimot ikke resultatene i nevneverdig grad, og gjøres derfor ikke her.

Teori⁴

Det finnes mange teorier for lønnsfastsettelse. Nyere teorier tar hensyn til at lønn fastsettes ved forhandlinger og/eller at lønnen kan påvirke arbeidstakernes produktivitet. Jeg antar at lønnsglidningen følger som resultat av lokale forhandlinger mellom bedrift og fagforening *etter* at de sentrale avtalene om tariff tillegg er inngått. Felles for alle de nordiske landene er at streik og lock-out er forbudt i tariffperiodene (med andre ord under de lokale forhandlingene), selv om spesielt Finland opplevde mange og til dels omfattende ulovlige streiker på 1970- og 1980-tallet. Et passende teoretisk utgangspunkt kan da være en forhandlingsmodell der streik og lock-out er forbudt, hvor det antas at bedriften og fagforeningen forhandler om lønnen og at bedriften simultant eller i ettertid bestemmer sysselsettingen. Utfallet av forhandlingene avhenger av partenes kostnader under en konflikt. Selv om streik ikke er tillatt, kan arbeiderne likevel ramme bedriften økonomisk ved å senke sin effektivitet og produktivitet ved en firkantet tolkning av arbeidsreglene («arbeide-etter-boka»). Forbudet mot streik og lock-out gjør at arbeiderne er sikret den gjeldende lønnen (lønnen året før pluss årets sentrale tillegg) uansett.⁵ Trusselen om et slikt potensielt tap for bedriften som den ikke har mulighet til å ta igjen i form av reduserte lønnsutbetalinger, kan medvirke til at bedriften går med på å gi lønnsøkninger. Hvor villig den vil være til å gå med på dette vil avhenge av hvor stor lønnsomhet bedriften har og hvor mye den står i fare for å tape ved en eventuell «arbeide-etter-boka»-aksjon.

Lønnsglidningen avhenger således av de faktorer som påvirker partenes kostnader ved konflikt, sett i forhold til den gevinst partene vil få ved å komme frem til enighet. Det er rimelig å anta at økt produktivitet gjør bedriften mer velvillig innstilt til å øke lønningene (større potensielt tap, samt at det ikke er urimelig at noe av den økte inntjeningen tilfaller arbeiderne). Likeledes ville man anta at økte bruttoprodukt-priser («value added»), samt en økning i den generelle konsumprisindeksen vil kunne gi økte lønninger (på grunn av bedret inntjening og større mulighet for å velte økte lønnskostnader over i prisene).

Økt arbeidsgiveravgift reduserer bedriftens lønnsomhet (og dermed potensielt tap ved konflikt) og er således med på å dempe lønnsglidningen. Likeledes ville man forvente lavere glidning ved økt arbeidsledighet, fordi arbeiderne antas å disiplineres i sine lønnskrav på grunn av frykt for å miste jobben. Videre innebærer høy ledighet at det ikke er like viktig for bedriften å holde på de arbeiderne den har fordi det blir lettere å få tak i andre.

Jeg antar følgelig at lønnsglidningen blir bestemt av de ovenfor nevnte faktorer og da uten noen direkte påvirkning fra tariff tillegg. De lokale forhandlingene bestemmer en ytterligere lønnsvekst utifra det gjeldende lønns-

nivå, og faktorene som er nevnt over forklarer denne veksten, og ikke det nivået som nås. Vi har da at total lønnsvekst forklares av faktorer som påvirker bedriftens og fagforeningens forhandlingsstyrke (som kan være blant annet endring i produktivitet, konsumprisindeks, bruttoproduktpriser og arbeidsgiveravgift, samt arbeidsledighet) og av tariff tillegg.

Resultater

Tidligere undersøkelser som har vært gjort på området har som regel vært basert på en Phillips-kurve tilnærming

Tabell 1. Modellering av total lønnsvekst (w) med OLS (basert på ligning 1)

	Danmark 1961-1989	Sverige 1961-1991	Norge 1961-1992	Sverige 1961-1985
Konstant	0.24979 (1.953)	0.0563 (0.446)	0.10686 (0.353)	0.53382 (1.730)
(w + T-y-q) ₋₁	0.0027619 (0.059)	-0.13561 (1.357)	-0.24133 (2.064)*	-0.013012 (0.199)
Δq	0.37517 (1.639)	0.35726 (1.975)	0.86829 (2.495)*	0.41378 (2.960)*
Δp	0.66880 (2.467)*	0.49397 (2.149)*	0.93282 (2.124)*	-0.58534 (2.777)*
U ₋₁ Finland U ₋₁ ⁶	-1.2018 (4.945)*	-0.85178 (2.116)*	-0.61529 (0.903)	-4.1068 (2.730)*
ΔU Finland ΔU ₋₁	-1.0202 (2.378)*	-2.2349 (3.266)*	-2.9459 (2.514)*	-4.9961 (4.600)*
(p-q) ₋₁	0.10014 (1.426)	-0.028904 (0.406)	0.079989 (0.437)	0.27138 (2.662)*
ΔT	0.63902 (0.386)	-0.35243 (0.453)	-1.2033 (1.061)	0.23576 (0.745)
dummy 78-79			-0.0085073 (0.380)	
R ²	0.76924	0.834541	0.646414	0.791658
σ	0.0233877	0.0225911	0.0345978	0.0143016
D.W.	2.09	1.88	2.52	2.10

₋₁ indikerer at variabelen er lagget en periode. Variablene er (små bokstaver betyr logaritmer): w en indeks for nominell lønn per time, T er arbeidsgiveravgiften, q er bruttoproduktprisindeks og y produktivetsindeks for industrien, p konsumprisindeks og U er arbeidsledighetsraten, C/W₋₁ er tariff tillegg relativt til lagget normallønnsnivå og dummy78-79 er en dummyvariabel for lønns- og prisstoppen som var i Norge fra sept. 1978 til og med des. 1979, med verdien 1 i 1978 og 2 i 1979. Tallene i parentes er absolutte t-verdier, og * indikerer signifikans på 2,5%

⁴ En mer formell fremstilling av teorigrunnlaget finnes i Holden og Birkeland(1994).

⁵ Årets tariff tillegg blir vanligvis etterbetalt når den lokale forhandlingen er avsluttet.

⁶ Finlands lønnsstatistikk går fra 4.kvartal til 4.kvartal året etter. Ledighetsvariablene for landet er derfor lagget én periode mer enn for de andre landene. Dette gir bedre føyning, samt en ikke-signifikant test for «validity og instruments». Se manual for PC-Give 7.0 for nærmere detaljer om testen.

(f. eks. Flanagan, 1990), eller det har vært brukt mikro-data som gjør det vanskelig å skille effekten av det sentrale lønnsstillegget fra effekten av alternative lønninger i andre stillinger (f.eks. Holmlund og Skedinger, 1990).

Det empiriske arbeidet her bygger på teorien som er skissert over, men for å teste hvorvidt tarifftillegget påvirker det faktiske lønnsnivået, tar jeg utgangspunkt i en modell som skal kunne representere utfallet av de lokale lønnsforhandlinger dersom tarifftillegget er irrelevant for den totale lønnsøkningen. Til denne ligningen inkluderer jeg så tarifftillegget. Dersom tarifftillegget ikke er av betydning for total lønnsøkning (det vil si at glidningen fullstendig motvirker tarifftillegget), vil tarifftillegget komme ut med en koeffisient lik null i regresjonen. Dersom det tvert i mot er slik at glidningen er helt uavhengig av tarifftillegget slik at tarifftillegget kommer med i sin helhet i total lønnsøkning, vil tarifftillegget få en koeffisient lik 1. Mellomliggende verdier vil bety at det er en viss avhengighet, men ikke fullstendig.

Modellen som skal kunne representere utfallet av de lokale forhandlingene er basert på en stilisert reallønns-ligning fra Nymoen(1992) :

$$(1) \quad \Delta w = \delta_0 + \delta_1(w+T-y-q)_{-1} + \delta_2\Delta q + \delta_3\Delta y + \delta_4\Delta p + \delta_5\Delta U_{-1} + \delta_6\Delta U + \delta_7\Delta T + \delta_8(p-q)_{-1}$$

hvor δ_i -ene er konstanter, $_{-1}$ betyr at variabelen er lagget en periode, Δ betyr endring fra forrige periode og små bokstaver betyr at variablene er målt i logaritmer.

w er en indeks for nominell lønn per time, T er arbeidsgiveravgiften, q er en bruttoproduktprisindeks for industrien og y en produktivitetsindeks for industrien, p er konsumprisindeksen og U er arbeidsledighetsraten. $(w+T-y-q)_{-1}$ og $(p-q)_{-1}$ er begge feilkorrigeringsledd, hvor den første gjenspeiler lønnsandelen og den siste relative priser. Dersom lønnsandelen stiger, vil dette virke dempende på lønnsutviklingen – utifra en antagelse om en langsiktig likevekt med stabile lønnsandeler. Vi vil følgelig forvente en negativ koeffisient til det første feilkorrigeringsleddet, og en positiv koeffisient til det siste, noe som vil gjenspeile kompensasjon for økende konsumprisindeks (også sistnevnte med henvisning til en langsiktig likevekt). Ligning (1) med et negativt fortegn for koeffisienten for lønnsandelen, er en feiljusteringsmodell hvor vi kan løse for lønnsnivået.

Tarifftillegget

Det jeg først og fremst ønsket å undersøke var om størrelsen på de lokale tilleggene er avhengig av de sentrale tilleggene. Jeg tar utgangspunkt i ligning (1) og legger til tarifftillegget :

$$(2) \quad \Delta w = \delta_0 + \delta_1(w+T-y-q)_{-1} + \delta_2\Delta q + \delta_3\Delta y + \delta_4\Delta p + \delta_5\Delta U_{-1} + \delta_6\Delta U + \delta_7\Delta T + \delta_8(p-q)_{-1} + \delta_9C/W_{-1}$$

der C/W_{-1} er tarifftillegg som andel av opprinnelig lønnsnivå.

Dersom $\delta_9 \neq 0$, er ligning (2) ikke lenger en feiljusteringsmodell i tradisjonell forstand, siden modellen nå ikke kan løses med hensyn på lønnsnivået uavhengig av tarifftillegget. Ligning (2) er en ligning for *lønns-glidningen betinget på tarifftillegget* (samt på lagget lønnsnivå og lagget verdi av andre variable).

Estimeringene viser at alle landene får koeffisienter foran tarifftillegget (C/W_{-1}) som er positive og signifikant forskjellige fra null. Alle koeffisientene er nær 1, bortsett fra for Finland, hvor punkttestimatene ligger rundt 0.7 (se Tabell 2).

Det kunne tenkes at en eventuell motvirkende effekt kommer året etter, slik at lønns-glidningen i år t avhenger av tarifftillegget i år t_{-1} , men lagget tarifftillegg får ikke signifikante koeffisienter for noen av landene (ikke rapportert i tabell).

Arbeidsledighet

Tabell 2. Modellering av total lønnsvekst (Δw) med IV (basert på ligning 2)

	Danmark 1962-1989	Sverige 1962-1991	Norge 1962-1992	Sverige 1962-1985
C/W_{-1}	0.99872 (2.890)*	0.73392 (3.737)*	0.94442 (7.806)*	0.99510 (4.102)*
$(w + T - y - q)_{-1}$	0.047561 (1.884)	-0.15507 (2.882)*	-0.0026346 (0.053)	0.047255 (0.994)
Δq	-0.015971 (0.088)	0.14806 (1.481)	0.15537 (1.084)	0.20471 (1.892)
Δp	0.20870 (0.841)	0.27774 (2.290)*	0.27091 (1.474)	-0.27471 (1.913)
U_{-1} Finland U_{-2} ⁶	-0.36584 (1.074)	-0.48587 (2.338)*	-0.12444 (0.615)	-0.43964 (0.301)
ΔU Finland ΔU_{-1}	-0.75514 (2.674)*	0.44591 (1.1155)	-2.0213 (4.465)*	-1.9743 (1.837)
$(p-q)_{-1}$	0.057492 (0.958)	-0.00524 (0.118)	0.086988 (1.367)	-0.0028905 (0.029)
dummy 78-79			-0.013787 (1.627)	
Konstant	0.11225 (0.957)	0.07692 (1.004)	0.17247 (1.702)	0.30908 (1.383)
σ	0.0152407	0.0140531	0.013063	0.0106669
D.W.	1.72	1.39	2.19	2.2
Validity of instruments	0.70071	1.8738	1.2741	1.6004

C/W_{-1} behandles som endogen.

Øvrige instrumenter : $(C/W_{-1})_{-1}$, p_{-1} , q_{-1} , U_{-1} (Finland: Δy), y_{-1} og dummy for første år i tariffavtale. Testen for instrumentenes validitet er basert på Sargan (1964), og har en tilnærmet standard normal fordeling. Se også Tabell 1.

Jeg har forsøkt flere forskjellige lineære og ikke-lineære kombinasjoner av arbeidsledigheten. Det som ser ut til å passe best totalt sett for alle landene, er lagget ledighet kombinert med endringen i ledigheten. Et robust resultat jeg finner er at arbeidsledigheten er en svært viktig forklaringsfaktor for lønnsutviklingen i alle de nordiske landene. Men landene er forskjellige med hensyn til om det er *endringen i* eller *nivået på* ledigheten som betyr mest for lønnsutviklingen. *Endringen* i ledigheten har en signifikant *negativ* innvirkning på total lønnsvekst i Danmark og Norge (nesten signifikant i Sverige), mens *nivået* ikke får koeffisienter signifikant forskjellig fra null. Dette betyr at det bare er når ledigheten *øker* (selvom nivået er høyt) at det blir en lønnsdempende virkning. Vi finner med andre ord at det forekommer hysteresis-effekter i lønnsglidningen i disse landene. [Dette kan skyldes at vi bare ser på lønnsglidningen (og tar tariff tillegg for gitt), da det kan være at tariff tillegg er mer avhengig av nivået på arbeidsledigheten enn lønnsglidningen er.] Estimaterne ligger på rundt -2,0 for endringen og null for nivået for Norge. Med andre ord vil nivået på ledigheten (for gitt tariff tillegg) ikke påvirke lønnsglidningen, mens 1 prosentpoeng større økning i ledigheten vil gi 2,0 prosentpoeng lavere lønnsglidning (for gitt tariff tillegg vil disse endringene komme gjennom lønnsglidningen). I Danmark vil 1 prosent høyere nivå på ledigheten gi redusert glidning med rundt 0,3 prosentpoeng, mens 1 prosentpoeng større økning i ledigheten vil redusere lønnsglidningen med noe over 0,7 prosentpoeng. Virkningen på lønnsglidningen i Sverige av økt nivå på eller økt vekst i arbeidsledigheten får tildels varierende, men alltid negative anslag. (Resultatene for Sverige blir relativt sterkt påvirket av estimeringsmetode.) Finland skiller seg ut fra de andre landenes resultater med en gjennomgående *signifikant* negativ effekt av ledighetsnivået og ingen signifikant effekt av endringen. Det er selvfølgelig knyttet en viss usikkerhet til disse estimatene, og de må ikke tas for annet enn en indikasjon på variabelenes innvirkning.

Andre forklaringsvariable

Jeg har forsøkt med mange forskjellige forklaringsvariable, samt ulike kombinasjoner av disse. Utenom tariff tillegg og arbeidsledigheten er det ingen andre variable som er signifikante for *alle* landene.

En økning i bruttoproduktprisene har, som forventet, en positiv effekt på lønnsutviklingen i alle landene. Endringen i bruttoproduktprisene (q) får punktestimater rundt 0.15 for Norge og Finland, rundt 0.2 for Sverige og i underkant av 0 for Danmark. Det vil si at en økning i bruttoproduktprisene på 10% vil øke lønnsglidningen med 1,5 prosentpoeng i Norge og Finland og med rundt 2 prosentpoeng i Sverige [og liten eller ingen effekt i Danmark].

Endringen i produktiviteten fungerer svært dårlig for samtlige land. [Muligens med unntak av Norge, hvor den

kombinert med endring i bruttoproduktpriser og konsumprisindeks får en koeffisient på 0.23 med en t -verdi på 2,3. (Tabell ikke gjengitt her.) Med andre ord vil 1% økning i produktiviteten gi en økt lønnsglidning på 0.23 prosentpoeng, for gitt tariff tillegg.]

Endringen i konsumprisindeksen (p) blir ikke signifikant med forventet fortegn for noen av landene når tariff tillegg tas med. Punktestimatene for p i ligning (2) ligger rundt eller i overkant av 0,2 for alle landene unntatt Sverige, men blir kun signifikant på 2,5% nivå for Finland.

Ingen av disse endringsvariablene blir signifikante når de lagges én periode.

Lagget forhold mellom konsumprisindeksen og konurrentenes priser ($p-q$)₋₁ blir ikke signifikant for noen av landene (unntatt for Sverige når feiljusteringsmodellen (1) legges til grunn). Siden ligning (2) ikke er en feiljusteringsmodell for lønnsnivå, men en modell for lønnsglidningen, er teorigrunnlaget for denne variabelen svakere; endring i relativ pris kan kompenseres med høyere lønnsnivå, men behøver ikke ha noen varig virkning på lønnsglidningen. Merk at i relasjonen hvor tariff tillegg er med, blir feiljusteringsleddet helt insignifikant. Det gjelder for alle landene. Det tyder på at feiljustering på total lønn (dvs. tilpasning av total lønn til det langsiktige nivået som bestemmes av produktivitet, konkurransepriser osv.) finner sted i de sentrale lønnsforhandlingene.

Heller ikke endringen i arbeidsgiveravgiften får signifikante koeffisienter i noen av landene.

En dummy-variabel som tar hensyn til om det er et år med hovedoppgjør eller mellomoppgjør er også blitt forsøkt, men blir ikke signifikant for noen av landene. Dette kan komme av at oppgjørsform påvirker tariff tillegg, men ikke lønnsglidningen.

Oppsummering

I Danmark, Norge og Finland tyder resultatene på at det er liten eller ingen virkning av tariff tillegg på lønnsglidningen, mens det i Sverige virker som om det er en viss negativ effekt av tariff tillegg på lønnsglidningen. Dette innebærer at de sentrale tilleggene får tilnærmet fullt utslag i samlet lønnsvekst. Dette gir dermed en mulighet til å «styre» samlet lønnsvekst ved de sentrale forhandlingene. Dette kan medføre at lønnsforhandlings-systemet i disse landene fungerer som et system med forhandlinger kun på nasjonalt eller industrinivå: så lenge glidningen er uavhengig av tariff tillegg kan glidningen anslås på forhånd og tas hensyn til i de sentrale forhandlingene, slik at man på kort sikt kan «styre» total lønnsvekst. Dette ser også ut til å være i overensstemmelse med partenes egen oppfatning av situasjonen, jfr. Hersoug, Kjær og Rødseth (1986). [Et annet forhold, som ikke er tatt opp her, er at det av og til kan være vanskelig å styre *tariff tillegg*ene.]

En viktig forutsetning for at det skal være mulig å styre samlet lønnsvekst, er at ønsket total lønnsvekst ikke er

lavere enn den lønnsglidningen som forventes. Hvis dette er tilfellet ville det kreve et negativt nominelt tillegg ved de sentrale forhandlingene, noe som er svært vanskelig å gjennomføre. Følgelig kan dette nordiske systemet gi en for høy samlet lønnsvekst når det er lite rom for nominelle lønnsøkninger, for eksempel ved lav produktivitetsvekst og/eller lav inflasjon.

[Merk at mulighetene for å styre samlet lønnsvekst gjelder på kort sikt. Det er vanskelig å se hvordan det kan testes for de mer langsiktige sammenhengene mellom tariff tillegg og lønnsglidning.]

Undersøkelsen viser at lønnsglidningen avhenger av arbeidsledigheten i alle fire land, men også at det er forskjeller landene imellom om det er nivået på eller endringen i arbeidsledigheten som har størst betydning.

Eksistensen av lokale forhandlinger kan redusere mulighetene til å påvirke *relative* lønninger ved sentrale oppgjør. Dette er imidlertid ikke undersøkt i dette arbeidet.

Dataappendiks.

Tallene jeg bruker er aggregerte tall for industrisektoren i de fire nordiske landene Danmark, Finland, Norge og Sverige. Tallene for total lønnsøkning (w), avtalefestet lønnsøkning (C/W_{-1}) og lønnsglidning kommer fra de respektive lands arbeidsgiverforeninger. Tallene for «value added» prisindeksen kommer fra Norges Bank. De resterende data kommer fra datasettet THE OECD-CEP DATA SET (1950-1988), revidert juni 1991 fra Center for Economic Performance. For Finland og Norge er tallene oppdatert til 1992 ved bruk av de samme kildene. Kildene er (for flere detaljer, se Centre for Economic Performance, Working Paper 118, 1991) :

p Konsumprisindeks fra Economic Outlook Historical Statistics

T Arbeidsgiveravgift, beregnet som Employers' Social Contributions som andel av Compensations of Em-

ployees minus Employers' Social Security Contributions fra UN National Accounts Yearbook

y Produktivitetsindeks, for Danmark, Finland og Norge beregnet fra indeksen for «industrial production in manufacturing» og «manufacturing employment» fra OECD-CEP, OECD Main Economic Indicators og ILO Yearbook of Labour Statistics, for Sverige fra Calmfors (1990), figur 2a.

U Arbeidsledighetsrate for hele økonomien, OECD Labour Force Statistics

w Indeks for nominell lønn per time, kalkulert med utgpt i lønnsøkningstallene.

REFERANSER:

Birkeland, T.B. (1994). «Lønnsglidning og sentrale tillegg i Norden – en empirisk undersøkelse». Hovedoppgave, Sosialøkonomisk Embetseksamen.

Calmfors, L. (1990). «Introduction». Fra «Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries». L. Calmfors (red.). SNS Förlag, Oxford University Press.

Hersoug, T., Kjær, K. og Rødseth, A. (1986). «Wages, taxes and the utility-maximizing trade union: a confrontation with Norwegian data». Oxford Economic Papers 38, 403-423.

Holden, S. (1989). «Wage drift and bargaining: Evidence from Norway». Economica 56, 419-432.

Holden, S. og Birkeland, T.B. (1994). «Wage drift and the irrelevance of centralised wage setting». Manuskript, Universitetet i Oslo.

Jackman, R. (1990). «Wage formation in the Nordic countries viewed from an international perspective». Fra «Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries». L. Calmfors (red.). SNS Förlag, Oxford University Press.

Layard, R., Nickell, S. og Jackman, R. (1991). «Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market». Oxford University Press.

NOU 1992:26 «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene». NOU 1988:24 «Inntektsdannelsen i Norge».

Nymo, R. (1992). «Finnish manufacturing wages 1960-1987: Real wage flexibility and hysteresis». Journal of Policy Modeling 14, 429-451

Sargan, J. D. (1964). «Wages and prices in the United Kingdom: a study in econometric methodology». Econometric Analysis for National Economic Planning, Vol 16, 25-63.

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

ROAR BERGAN, GEIR LUNDE OG EIRIK WÆRNESS:

Kan privat tjenesteyting løse arbeidsledighetsproblemet?*

Jen rekke land diskuteres om økt sysselsetting i privat tjenesteyting kan bidra til å løse problemene i arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting i de delene av tjenestesektoren som står i sterk konkurranse med svart arbeid eller «gjør-det-selv arbeid» har vært lansert som en mulig løsning, særlig for arbeidstakere med relativt lav kompetanse. Artikkelen gir en oversikt over utviklingen i sysselsettingen i tjenestesektorene i perioden 1960 – 1987 i ni industriland. Personlig tjenesteyting har vokst svakt eller blitt redusert i mange land. Produsenttjenester har hatt de høyeste vekstprosentene. Det var betydelige variasjoner mellom landene mht. hvor store disse hovedgruppene av tjenester var. Sosial tjenesteyting har stått for mesteparten av økningen i antall sysselsatte i alle land utenom USA. Vi drøfter også i hvilken grad lønnsforskjeller og skattesystem begrenser mulighetene for økt sysselsetting i deler av tjenestesektoren.

1 INNLEDNING

De senere årene har det i mange land, bl.a. i Norden, vært diskutert hva som skal til for å bedre sysselsettingsmulighetene for arbeidssøkere med relativt lav kompetanse, i hovedsak innenfor private tjenesteytende næringer. Særlig har det som noe upresist kan kalles «forbrukstjenestesektoren», blitt trukket fram som spesielt interessant med tanke på fremtidig sysselsettingsvekst. Forbrukstjenester er brukt som fellesbetegnelse på tjenester som private forbrukere etterspør, og omfatter en rekke forskjellige aktiviteter, bl.a. taxi-transport, solarier, bilreparasjoner, renhold og barer. Skattemessig stimulering av kjøp av ulike forbrukstjenester, subsidier til næringsvirksomhet som er i sterk konkurranse med svart arbeid og gjør-det-selv arbeid, og andre mulige tiltak har vært debattert.¹

I en vurdering av mulighetene for økt sysselsetting f.eks. i de «lavkompetente» delene av tjenestesektoren er det viktig å forsøke å identifisere og kartlegge omfanget av faktorer som eventuelt står i veien for en slik sysselsettingsøkning. Erfaringer fra andre land er viktige i så måte, bl.a. for å vurdere i hvilken grad lønnsystem og lønnsstruktur, skattemessige forhold, konkurransesituasjon, demografiske forhold, bosettings- og familiemønstre osv. har betydning for sysselsettingen i slike sektorer.

I denne artikkelen skal vi presentere noen hovedtrekk ved utviklingen i tjenestesektorene i perioden 1960 – 1987 i ni industriland: USA, Japan, Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Nederland, Sverige, Danmark og Norge. Vi har brukt samme definisjon av tjenestesektorene som Elfring (1988), som igjen er inspirert av Katouzian (1970) og Singelmann (1978). Vi har, som Elfring, delt tjenestesektoren inn i fire hovedgrupper:²

- Produsenttjenester
- Distribusjon
- Personlig tjenesteyting
- Sosial tjenesteyting

* Artikkelen bygger på ECON-rapport 115/94 «Tusen blomster. Lønn, skatt og sysselsetting i ni industriland» (ECON, 1994). Rapporten ble utarbeidet for den danske «Kommissionen for fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder».

¹ Jf. f.eks. SOU 1994:43, Pålsson & Normann (1994) og Holtsmark (1994). Jf. også finansminister Johnsen's utspill om forenklinger og lettelser i skattereglene i begynnelsen av mars.

² For en nærmere drøfting av definisjon og avgrensning av tjenestebegrepet og tjenesteytende sektorer, samt beregningsopplegg, vises til ECON (1994).



Roar Bergan,
cand. oecon. fra 1981,
arbeider i ECON Analyse.

Logikken bak denne inndelingen er som følger: Den første hovedgruppen, *produsenttjenester*, er tjenester der produksjonsomfanget, og dermed sysselsettingen, i hovedsak bestemmes av beslutninger om produksjon og investeringer i bedriftene. Disse tjenestene er altså nært knyttet til leveranser til produksjonsvirksomheten i resten av økonomien. *Distribusjon* omfatter lagring og transport av varer og personer, handelsvirksomhet og kommunikasjoner (post og tele). Omfanget av *personlig tjenesteyting* blir i hovedsak bestemt av etterspørselen fra private husholdninger, og omfatter i tillegg til hoteller og restauranter blant annet også lønnet husarbeid, ulike typer underholdning, reparasjonsvirksomhet, vaskerier og frisører. *Sosial tjenesteyting* ytes i stor grad av offentlig sektor, men også av private bedrifter og non-profit organisasjoner. Mange av tjenestene blir bare i begrenset grad betalt direkte av de som mottar dem. Denne gruppen inkluderer blant annet (offentlig og privat) undervisning, helsetjenester, offentlig administrasjon og forsvar.

I neste avsnitt nevner vi kort en del faktorer som kan bidra til forklaring av utviklingen av størrelsesforholdet mellom ulike næringer over tid og mellom land. I avsnitt 3 beskriver vi utviklingen i deler av tjenestesektoren i perioden 1960-1987 i de ni landene i analysen.³ I avsnitt 4 drøfter vi spesielt betydningen av lønnsforskjeller og effektive skattesatser for muligheten for økt sysselsetting av arbeidskraft med relativt lav kompetanse. Avsluttende kommentarer finnes i avsnitt 5.

2 FAKTORER BAK STRUKTURUTVIKLING OVER TID OG MELLOM LAND

Utviklingen i fordelingen av produksjon og sysselsetting på ulike næringer i et moderne industrisamfunn avhenger av et komplisert samspill mellom mange ulike forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Dette gjør at vi bør være varsomme med å trekke bastante, generelle konklusjoner om hvilke næringer som vil bli vinnere og tapere i fremtiden. Det gjør også at det er vanskelig å blinke ut enkeltfaktorer som er særlig betydningsfulle når det gjelder å forklare hvorfor næringsstrukturen varierer mellom ulike land og dessuten utvikler seg forskjellig.

Inntektselastisiteter

Tradisjonelt har bl.a. *forskjellige inntektselastisiteter for ulike næringers produkter* vært brukt som en viktig forklaring av utviklingen i størrelsesforholdet mellom næringer over tid. Det har vært antatt at produktene fra tjenesteytende næringer gjennomgående har høy inntektselastisi-

tet, slik at en stigende andel av samlet etterspørsel (*ceteris paribus*) vil rette seg mot disse sektorene etter hvert som inntektene øker. I analyser av husholdningenes etterspørsel er det et typisk resultat at inntektselastisiteten for mange tjenester er større enn 1, samtidig som det er store variasjoner mellom inntektselastisitetene for ulike grupper av tjenester.⁴ I sammenligninger mellom land viser det seg imidlertid at land på høyere inntektsnivå i dag gjennomgående ikke har høyere andel sysselsatte i tjenesteytende næringer enn land på lavere inntektsnivå. En viktig årsak er at den offentlige sysselsettingen er svært høy i en del fattige land. For inntekter pr. capita over om lag halvparten av det Norge hadde i 1989, var det f.eks. i perioden 1986-89 ingen klar tendens til at andelen

sysselsatt i tjenesteytende næringer økte med økende inntekt.⁵ Det er derfor klart at «tjenesteytende næringer» er en svært inhomogen samling aktiviteter som også inneholder produksjon med inntektselastisitet klart under 1. Inntektselastisiteter er derfor ikke nok når en ønsker å forklare utviklingen i tjenestesektoren over tid og mellom land.

Andre faktorer

Det er klart at en rekke andre faktorer er viktige, særlig når en ønsker å forklare sysselsettingsutviklingen i ulike land over tid. Slike faktorer kan f.eks. være

- produktivitetsutviklingen som bidrar til høyere sysselsetting i sektorer med lav produktivitsvekst, særlig dersom etterspørselen etter sektorens produkter er prisuelastisk⁶
- utviklingen i vareforbruket, som er viktig for varehandelen og transportsektoren
- endringer i internasjonal arbeidsdeling og sammenstillingen av internasjonal handel, som påvirker utviklingen i bl.a. transportsektoren og turistnæringen
- nye produkter og teknologisk fremgang, som bl.a. er viktig for etterspørselen etter tjenester fra kommunikasjonssektoren og for deler av produsenttjenester, og som i tillegg kan gi grunnlag for nye «produksjonsmuligheter» f.eks. når det gjelder gjør-det-selv arbeid til erstatning for kjøp av tjenester

³ Behovet for detaljerte sysselsettingstall og ønsket om sammenlignbare tidsperioder for alle landene er hovedårsakene til at analysen bare gjelder årene til og med 1987.

⁴ Se f.eks. Aasness & Holtmark (1993).

⁵ Jf. UNDP (1992).

⁶ Se f.eks. innledningen i Inman (red.) (1985), der Baumols (1967) enkle to-sektors vekstmodell bygges ut slik at en får eksplisitte uttrykk for virkningene av produktivitsvekst, inntekts- og priselastisiteter og «andre forhold» på andelen som er sysselsatt i de to sektorene.

- endret organisering av produksjonen, f.eks. ved at tjenester som tidligere ble produsert og levert internt i industribedrifter nå produseres i egne foretak som selger tjenestene til «morselskapet» og andre kunder
- demografisk utvikling, som kanskje særlig påvirker behovet for ulike former for sosial tjenesteyting
- endringer i kvinners yrkesaktivitet, som vil påvirke etterspørselen etter transport, lønnet husarbeid, sosiale omsorgstjenester for barn og eldre, osv.
- likestilling, som bl.a. gjennom lavere lønnsforskjeller kan påvirke sysselsettingsveksten i ulike tjenestesektorer
- bosettings- og familiemønster, som har innflytelse på etterspørselen etter markedsbaserte tjenester, f.eks. pass av barn, rengjøring, matlaging og andre tjenester som tradisjonelt har blitt produsert innen familien eller levert som venne- eller nabo-tjenester
- kulturelle forskjeller, som kan være en samlebetegnelse på øvrige faktorer som påvirker utviklingen i tjenestesyssselsettingen i forskjellige land og over tid

Vi har ikke vurdert den absolutte eller relative betydningen av de enkelte faktorene for utviklingen i sysselsettingen i forskjellige land og sektorer. Vi tror at enkeltfaktorens betydning for sysselsettingsveksten er vanskelig å fastslå. Det er heller slik at de ulike faktorene alle må ses som elementer i et større bilde, som samlet kan bidra til å øke forståelsen av hva som ligger bak utviklingen i tjenestesektorene i ulike land.

Vi skal i avsnitt 4 diskutere betydningen av to tradisjonelle «økonomiske» forklaringsfaktorer bak utviklingen i tjenestesektorene i forskjellige land; *lønnsforskjeller* og *effektive skattesatser på lønn*. I noen grad finner vi at de samlede lønnskostnadene, dvs. lønn, skatter og avgifter, kan ha hatt betydning for sysselsettingsutviklingen i deler av tjenestesektoren. Det er imidlertid klart at lønnsforskjeller og effektive skattesatser, og *endringer* i disse, har *begrenset forklaringskraft*. Blant annet har utviklingen i sysselsettingen i deler av privat tjenesteyting i Norge hatt et annet og mer positivt forløp enn det våre relativt små og stabile lønnsforskjeller og høye effektive skattesatser isolert sett skulle tilsi.

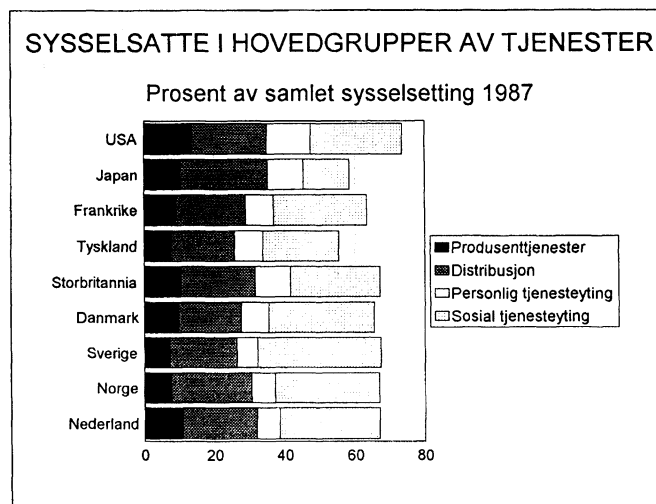
Først skal vi imidlertid drøfte utviklingen i sysselsettingen i ulike tjenestesektorer i forskjellige land i perioden 1960-87.

3 UTVIKLINGEN I SYSSELSETTINGEN I TJENESTEYTNDE NÆRINGER

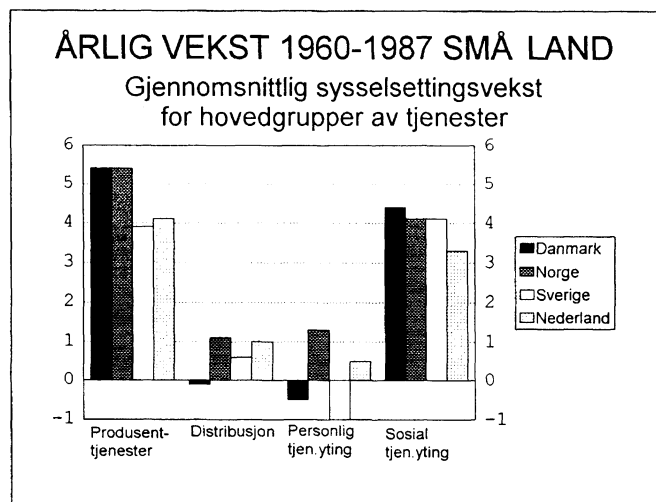
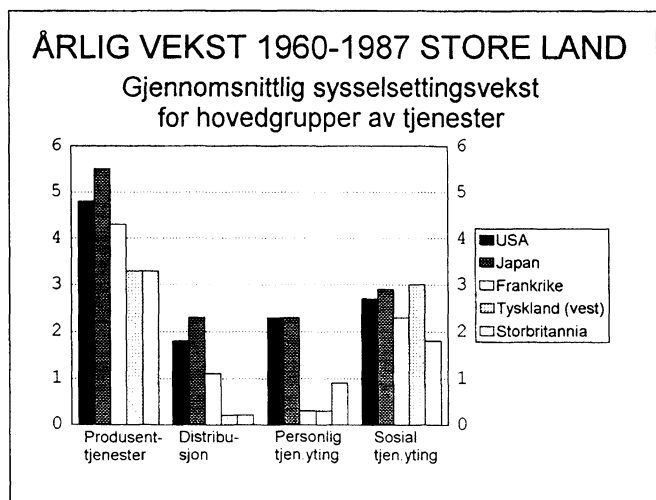
3.1 Sosial tjenesteyting størst – produsenttjenester har økt mest

Figur 1 viser at samlet sysselsetting i tjenestesektorene som andel av total sysselsetting i 1987 var størst i USA med 73,5 pst. og minst i Tyskland med 55,4 pst.⁷ *Sosial tjenesteyting* var i 1987 den største hovedgruppen av tjenester i alle landene unntatt Japan. Også *distribusjon* var en stor gruppe med 20-25 pst. av samlet sysselsetting i de

Figur 1



Figur 2



⁷ Kildene for alle figurer og tabeller i avsnitt 3 er Elfring (1988, 1989, 1992) og egne beregninger.

fleste landene. *Produsenttjenester* og *personlig tjenesteyting* var klart mindre enn de to første gruppene målt ved sysselsettingsandelene, og det var betydelige variasjoner mellom landene med hensyn til hvor store disse hovedgruppene av tjenester var målt ved andelen av samlet sysselsetting. *Produsenttjenester* sysselsatte f.eks. nesten en dobbelt så høy andel av alle sysselsatte i USA som i Sverige, og for *personlig tjenesteyting* var den relative forskjellen i sysselsettingsandeler enda større.

Den *absolutte* veksten i tjenestesyssselsettingen har vært særlig sterk innenfor sosial tjenesteyting, som altså blant annet omfatter helsetjenester og utdanning. Den *prosentvise* veksten har, som figur 2 viser, vært sterkest for produsenttjenester, der ulike former for forretningsmessig tjenesteyting dominerer. Unntaket fra dette er Sverige, der den prosentvise veksten i sosial tjenesteyting har vært (svakt) større enn i produsenttjenester. Den gjennomsnittlige⁸ sysselsettingsandelen for produsenttjenester har som følge av dette økt fra 4 pst. i 1960 til 9,6 pst. i 1987. Høyest vekst har det vært i Japan, Danmark og Norge.

Med unntak av Japan og til dels Frankrike og Danmark, har sysselsettingen i *distribusjon* økt i om lag samme takt som samlet sysselsetting fra 1960 til 1987. Sysselsettingsandelene har derfor ligget relativt konstant gjennom denne perioden. Danmark peker seg ut med en nedgang i andelen i distribusjon, mens det i Japan har vært en klar økning. Japan var dermed landet med høyest andel i distribusjon i 1987, bl.a. som følge av en svært ineffektiv varehandel.⁹ Lavest sysselsettingsandel hadde Danmark og Tyskland. I Danmark peker en effektiv detaljhandel seg ut som forklaring, mens Tysklands sentrale beliggenhet og «eksport» av engroshandel og transport til Rotterdam er forklaringer på Tysklands lave andel i denne sektoren i 1987.

Også *personlig tjenesteyting* hadde, målt som gjennomsnitt for landene, om lag samme sysselsettingsandel i 1987 som i 1960. Her var det imidlertid store forskjeller mellom de enkelte landene. I Sverige og Danmark har det vært en klar *nedgang* i sysselsettingen i personlig tjenesteyting. I USA og Japan har derimot veksten vært relativt sterk, med den følge at sysselsettingsandelene har økt i perioden. Delvis som følge av disse forskjellene hadde USA den høyeste sysselsettingsandelen for personlig tjenesteyting i 1987, fulgt av Japan, mens andelen var lavest i Sverige.

Som vi skal komme nærmere tilbake til i avsnitt 3.3, har det skjedd en markert endring i trenden til sysselsettingsandelen for personlig tjenesteyting i løpet av perioden. I en periode der samlet sysselsetting har økt gradvis



Geir Lunde,
cand. oecon. fra 1981,
arbeider i ECON Analyse.

saktere, har veksten i sysselsettingen i personlig tjenesteyting tiltatt. Det typiske mønsteret er at sysselsettingsandelen for denne hovedgruppen gikk klart ned i løpet av 60-tallet og inn på 70-tallet, økte moderat i løpet av 70-årene og gikk til dels mye opp fra 1979 til 1987.

Sosial tjenesteyting har altså hatt klart størst betydning for samlet sysselsettingsvekst i perioden 1960-1987. I gjennomsnitt har andelen av samlet sysselsetting blitt nesten doblet fra 1960 til 1987. Mer enn hver fjerde sysselsatt arbeider nå innenfor sosial tjenesteyting. I alle land har sysselsettingsveksten innenfor sosial tjenesteyting vært sterkere enn for tjenester totalt. Japan skiller seg klart ut med en sysselsettingsandel på bare 13 pst. i 1987, men den årlige sysselset-

tingsveksten har også her vært relativt sterk. De skandinaviske landene, og særlig Sverige, skiller seg ikke overraskende ut med høye andeler for sosial tjenesteyting. I Sverige arbeidet over en tredel av alle sysselsatte i sosial tjenesteyting i 1987.

Over tid har det altså gjennomgående vært en markert *vridning i sammensetningen av sysselsettingsveksten* i tjenesteytende næringer. Vridningen har kommet ved at økningen innenfor sosial tjenesteyting – der offentlig sysselsatte dominerer – har bremsset opp, mens sysselsettingen innenfor produsenttjenester har fortsatt å øke sterkt og veksten i personlig tjenesteyting har tatt seg opp. Veksten har derfor forskjøvet seg i retning av svært ulike næringer, dels næringer som utnytter høyt kvalifisert arbeidskraft og dels næringer som benytter arbeidskraft med lave kvalifikasjoner. Et fellestrekk er trolig likevel at en stor del av veksten har kommet innenfor relativt små bedrifter. Det er altså de tusen blomster som har blomstret.

Vi skal nå drøfte utviklingen i sysselsettingen i hovedgruppene produsenttjenester og personlig tjenesteyting i noe mer detalj. Produsenttjenester er interessant fordi sektoren har vokst sterkt i de fleste landene. Sektoren sysselsetter i stor grad arbeidskraft med relativt høy kompetanse. Personlig tjenesteyting sysselsetter i større grad arbeidskraft med relativt lav kompetanse. Deler av denne sektoren står i sterk konkurranse med svart arbeid og gjør-det-selv produksjon, og forskjeller i skattesatser og lønnsforskjeller kan derfor være viktige for å forklare den store variasjonen i utviklingen i denne sektoren mellom de ni landene i vår analyse. Også *distribusjon* er en viktig sektor for sysselsetting av arbeidskraft med relativt lav kompetanse. Imidlertid er variasjonen i utviklingen min-

⁸ Alle gjennomsnittstall er *uveide* gjennomsnitt for enkeltlandene.

⁹ Saxonhouse (1985).

dre i denne sektoren, og konkurransen fra svart arbeid og gjør-det-selv produksjon er ikke like sterk som i personlig tjenesteyting. Av plasshensyn vil vi derfor ikke gå ytterligere i detalj i analysen av utviklingen i denne sektoren i denne artikkelen.

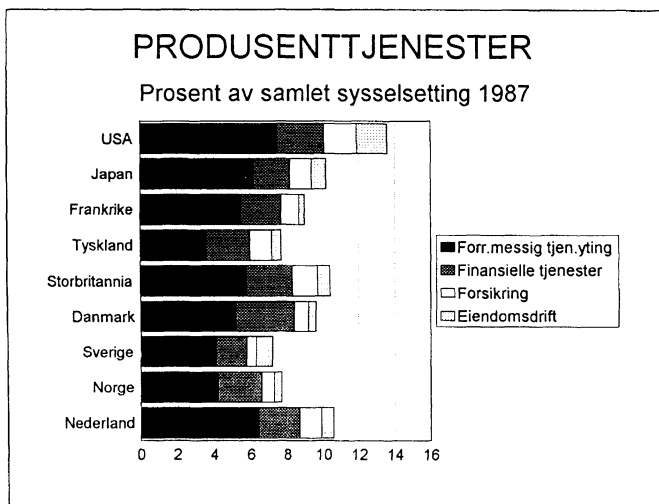
3.2 Produsenttjenester

Produsenttjenester er som nevnt produksjon som i hovedsak leveres som innsats til annen produksjon. Produsenttjenestene omfatter ulike typer *forretningsmessig tjenesteyting* som juridisk bistand, revisjon, reklamevirksomhet og utleie av maskiner og utstyr til næringslivet. I tillegg inngår *finansiell tjenesteyting, forsikring og eiendomsdrift*.

Figur 3 viser sysselsettingsandelene for de fire undergruppene av produsenttjenester i 1987. Forretningsmessig tjenesteyting var den dominerende undergruppen i alle landene og omfattet over halvparten av sysselsettingen i produsenttjenester. Det var USA som hadde den høyeste andelen sysselsatte innenfor forretningsmessig tjenesteyting, og USA hadde også de høyeste andelen i de øvrige undergruppene, med unntak av finansielle tjenester, der Danmark lå høyest.

Figur 2 viste den gjennomsnittlige årlige sysselsettingsveksten for bl.a. produsenttjenester i perioden 1960-1987. Vekstratene har vært høye gjennom hele perioden, dvs. både i 60-, 70- og 80-årene. Norge skiller seg ut med den klart sterkeste veksten i første halvdel av åttiårene, jf. nedenfor.

Figur 3



Alle de fire undergruppene har hatt sterkere sysselsettingsvekst siden 1960 enn tjenester samlet. Sterkest vekst av de fire undergruppene har det vært innenfor den største av dem, forretningsmessig tjenesteyting. Tabell 1 viser at det for denne undergruppen heller ikke har vært noen klar tendens til avtagende vekst over tid.

Tabell 1 Forretningsmessig tjenesteyting. Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst. Pst.

	1960-1973	1973-1979	1979-1987
USA	5,8	6,0	7,3
Japan	8,3	5,7	4,8
Frankrike	6,0	4,1	3,5
Tyskland (vest)	3,2	3,2	5,5
Storbritannia	3,9	3,4	4,2
Danmark *)	5,6	4,1	4,6
Sverige	5,7	3,1	4,8
Norge	5,5	5,6	8,5
Nederland	6,9	6,1	4,4
Gjennomsnitt	5,7	4,6	5,3

*) Eiendomsdrift utenom boliger er for Danmark inkludert i forretningsmessig tjenesteyting.

Det har vært fremholdt to hovedforklaringer på den sterke veksten for produsenttjenester generelt og for forretningsmessig tjenesteyting spesielt. For det første har tjenester som tidligere ble produsert internt i bedriftene over tid blitt skilt ut som egne bedrifter eller innkjøpt fra andre. (Den kvantitative betydningen av dette er imidlertid omstridt.) For det andre har etterspørselen økt etter spesialiserte tjenester som bedriftene selv ikke kan levere.

Elfring (1992) trekker fram større utbredelse av informasjonsteknologi som en mulig forklaring på hvorfor veksten i forretningsmessig tjenesteyting har vært spesielt sterk i USA. Vi vil imidlertid forvente at utbredelsen og bruken av høyteknologi over tid blir nokså lik i land med relativt like inntekts- og utviklingsnivåer, men at *tidspunktet for innfasing av teknologien* kan være relevant for å forklare eventuelle forskjeller mellom land i bestemte tidsperioder.

For Norge skyldes den høye veksten i forretningsmessig tjenesteyting delvis en gjeninnhentningseffekt ved at andelen sysselsatt i forretningsmessig tjenesteyting var relativt lav i utgangspunktet. Fremveksten av en betydelig tjenestesysselsetting knyttet til utvinningen av olje og gass har trolig også vært viktig. I tillegg var som kjent midten av 80-årene preget av meget sterk generell sysselsettingsvekst i Norge. Sysselsettingen i forretningsmessig tjenesteyting nådde en topp i 1988 og gikk deretter noe ned. Dersom vi ser på hele perioden 1979-1993, var den gjennomsnittlige årlige vekstraten for denne undergruppen i Norge på linje med veksten i de øvrige landene i perioden 1979-87.

3.3 Personlig tjenesteyting

Personlig tjenesteyting kan være en spesielt interessant sektor i vurderingen av mulighetene for økt (registrert) sysselsetting for lavkompetent arbeidskraft. Deler av denne sektoren stiller lave krav til kompetanse, og samtidig er konkurransen hard i forhold til svart arbeid og gjør-det-selv produksjon.

Personlig tjenesteyting omfatter altså tjenester som i hovedsak leveres til private husholdninger. Tjenestene kjøpes dessuten stort sett i markedet, i motsetning til sosiale tjenester som i de fleste landene i stor grad produseres i offentlig sektor og i varierende omfang betales for av de som mottar tjenestene. Vi har delt personlig tjenesteyting inn i fire undergrupper: *hoteller og restauranter, rekreasjon og underholdning, lønnet husarbeid og annen personlig tjenesteyting*. Den siste gruppen omfatter blant annet reparasjoner av kjøretøyer og husholdningsapparater, frisører og vaskerier.

Figur 4 viser *sysselsettingsandelene* i 1987 for personlig tjenesteyting i alt og for de fire undergruppene i de ni landene. Tabellen viser at hoteller og restauranter samlet var den klart største undergruppen med nær halvparten av sysselsettingen i personlig tjenesteyting. Unntaket er Danmark, der annen personlig tjenesteyting var klart størst. Det er *store forskjeller* mellom landene både mht. hvor mange som arbeidet i personlig tjenesteyting i alt og mht. fordelingen på undergrupper. Forskjellene i samlet sysselsetting i personlig tjenesteyting skyldtes imidlertid i stor grad forskjeller i antall ansatte i hoteller og restauranter. Ulikhetene mellom landene er så store at de neppe kan forklares med økonomiske faktorer alene, men må også forstås bl.a. på bakgrunn av forskjeller i tradisjoner og kulturelle forhold. Jf. omtale i avsnitt 2, men se også analysen av betydningen av lønnsforskjeller og effektive skattesatser i avsnitt 4.

USA peker seg ut med hele 12,5 pst. sysselsatt i personlig tjenesteyting. Særlig høy var andelen ansatte i ho-



*Eirik Wærness,
cand. polit. fra 1987,
arbeider i ECON Analyse.*

teller og restauranter, nesten det dobbelte av gjennomsnittet for de andre landene.

Sammensetningen av sysselsettingen på undergrupper i *Danmark* var noe spesiell ved at andelen sysselsatt i hoteller og restauranter var svært lav, mens andelen innenfor rekreasjon og underholdning og innenfor restposten annen personlig tjenesteyting var svært høye sammenliknet med de andre landene.

Figur 2 viste også sysselsettingsveksten i personlig tjenesteyting fra 1960 til 1987. Som den eneste hovedgruppen av tjenester, har *veksten i personlig tjenesteyting vært sterkest mot slutten av perioden*, dvs. fra 1979 til 1987. Tendensen til tiltagende vekst finnes igjen i de fleste landene. Fra 1960 til 1973 var det i gjennomsnitt meget svak vekst i personlig tje-

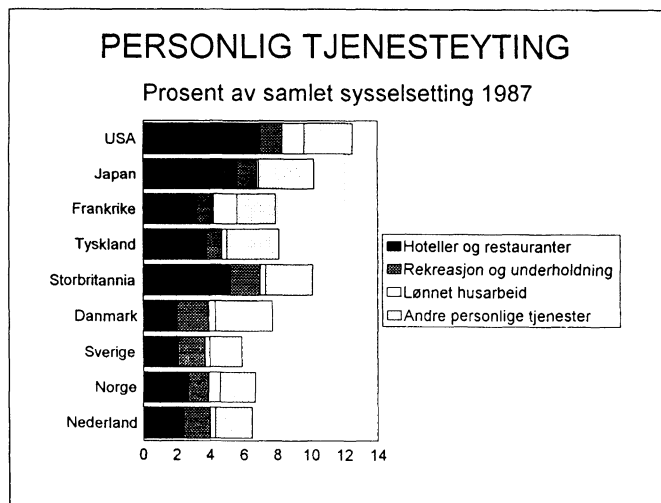
nesteyting, og i Tyskland, Danmark og Sverige gikk sysselsettingen ned. På resten av 70-tallet var utviklingen fortsatt svakest i Sverige, med en årlig reduksjon nesten på linje med i den foregående perioden.

Etter 1979 har veksten tiltatt særlig sterkt i Sverige, Tyskland og Norge. Frankrike peker seg ut med stabil og svak sysselsettingsvekst for personlig tjenesteyting i hele perioden siden 1960, mens veksten i Danmark var svak på 80-tallet, både absolutt og i forhold til samlet sysselsettingsvekst.

Vi skal nå presentere utviklingen i to av undergruppene i personlig tjenesteyting, nemlig *hoteller og restauranter* og *lønnet husarbeid*. Hoteller og restauranter var ikke bare den klart største undergruppen av personlig tjenesteyting, men vi finner også hovedårsaken til vekstomslaget for sysselsettingen i personlig tjenesteyting i alt i denne undergruppen. Tabell 2 viser sysselsettingsveksten for hoteller og restauranter siden 1960. Hovedinntrykket, både av utviklingen over tid og av forskjellene mellom landene, er det samme som for personlige tjenester i alt.

Tabell 2 viser at vekstomslaget etter 1979 var særlig sterkt i Tyskland og Norge. Disse to landene hadde også de høyeste vekstratene i perioden 1979-87. Også i Danmark var den årlige sysselsettingsveksten høyere etter 1979, men Danmark hadde likevel både den laveste vekstraten for sysselsettingen i denne perioden og den laveste andelen sysselsatte i hoteller og restauranter i 1987. Hypotesen om at «hurtigmatbransjen» kan ha stått for mye av sysselsettingsveksten i USA sammenliknet med andre land får delvis støtte av tallene i tabell 2. Den største veksten i hotell- og restaurantsysselsettingen fant imidlertid sted på 70-tallet, og ikke i Reagans presidentperiode, slik mange synes å tro.

Figur 4



Tabell 2 Hoteller og restauranter. Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst. Pst.

	1960-1973	1973-1979	1979-1987
USA	3,7	5,7	3,4
Japan	4,4	3,8	2,1
Frankrike	0,8	0,7	1,8
Tyskland	-0,1	0,5	4,3
Storbritannia	1,1	2,1	2,1
Danmark	1,4	-1,1	1,6
Sverige	-1,9	0,8	3,6
Norge	0,4	2,0	5,4
Nederland	1,1	1,2	2,7
Gjennomsnitt	1,2	1,7	3,0

Lønnet husarbeid var den klart minste undergruppen av personlig tjenesteyting, med bare 0,6 pst. av samlet sysselsetting i gjennomsnitt i 1987. Sektorens størrelse tilsier for øvrig at en ikke må være for optimistisk når det gjelder mulighetene for å løse vestlige økonomiers sysselsettingsproblem ved økt «sysselsetting i hjemmene».¹⁰ Undergruppen omfatter i tillegg til husarbeid blant annet også pass av barn og hagearbeid. Andelen sysselsatt i lønnet husarbeid varierte fra bare 0,1 pst. i Japan til 1,3 pst. i USA og 1,4 pst. i Frankrike. I enda større grad enn for de øvrige gruppene er det grunn til å være skeptisk til data for sysselsetting i lønnet husarbeid; mørketallene i form av svart arbeid er trolig betydelige.

Tabell 3 viser veksten i sysselsettingen innenfor undergruppen lønnet husarbeid siden 1960. Vi ser at sysselsettingen har gått ned i alle land i alle tre perioder. Nedgangen er til dels meget betydelig. Selv om fallet gjennomgående var noe mindre i den siste perioden, var nedgangen fortsatt vesentlig. Reduksjonen etter 1973 var klart minst i de to landene som hadde høyest sysselsettingsandel i lønnet husarbeid ved utgangen av perioden: USA og Frankrike.

Tabell 3 Lønnet husarbeid. Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst. Pst.

	1960-1973	1973-1979	1979-1987
USA	-1,5	-2,9	-1,3
Japan	-6,9	-5,0	-5,4
Frankrike	-2,1	-2,8	-1,7
Tyskland	-7,9	-6,3	-0,7
Storbritannia	-5,1	-5,5	-2,9
Danmark	-11,6	-6,8	-5,6
Sverige	-6,1	-10,9	-6,5
Norge	-3,4	-3,2	-4,0
Nederland	-9,0	-5,6	-5,2
Gjennomsnitt	-6,0	-5,5	-3,7

Nedgangen i den registrerte sysselsettingen innenfor undergruppen lønnet husarbeid har trolig mange årsaker. Den demografiske utviklingen må ha hatt stor betydning: Færre fødte, færre barn pr. familie og utbygging av det offentlige omsorgstilbudet for pass av barn. Økt kvinne-

lig yrkesdeltaking er ikke motsvar av flere ansatte i hjemmet, men av profesjonell omsorg utenfor hjemmet. Det har også blitt større utbredelse av tekniske hjelpemidler som letter husarbeidet. Dessuten har kravene til hva som er en akseptabel standard i husholdsarbeidet på enkelte områder gått ned. På tross av redusert omfang på sysselsettingen innenfor lønnet husarbeid, viser de norske tidsnyttingsundersøkelsene også at tiden brukt til husarbeid har gått ned i norske husholdninger i perioden 1970-1990.¹¹

4 NOEN MULIGE FORKLARINGSFAKTORER

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på utviklingen i to faktorer som særlig kan være viktige for å forklare utviklingen i sysselsettingen innenfor personlig tjenesteyting. Vi konsentrerer oss om utviklingen i *lønnsfordeling* og *effektive skattesatser*. Se imidlertid den generelle omtalen av forskjellige forklaringsfaktorer i avsnitt 2.

4.1 Lønnsforskjeller

Det er til dels betydelige forskjeller mellom de ulike landene når det gjelder lønnsstruktur og lønnsforskjeller.¹² Særlig i USA og Storbritannia er lønnsforskjellene mellom *individer* større enn i de øvrige landene, mens lønnsforskjellene mellom *næringer* synes å være størst i USA og Japan. Lønnsforskjellene har dessuten utviklet seg forskjellig i ulike land: I USA, Japan, Storbritannia og til dels Nederland har forskjellene økt. I de andre landene har lønnsforskjellene vært stabile eller blitt mindre. Samtidig så vi foran at det også er mange forskjeller mellom landene når det gjelder såvel nivå som vekst i sysselsettingen i ulike sektorer. Ett hovedtrekk er for eksempel at Japan, USA og Storbritannia hadde de høyeste sysselsettingsandelene i personlig tjenesteyting generelt og hoteller og restauranter spesielt. I Sverige, derimot, var sysselsettingsandelen for personlig tjenesteyting i alt lavere i 1987 enn i 1960.

Sammenhengen mellom utviklingen i lønnsforskjellene og sysselsettingen i ulike tjenestesektorer i forskjellige land kan, som det bl.a. skulle fremgå av omtalen i avsnitt 2, være komplisert. Partielt sett skulle økonomisk teori tilsi at store lønnsforskjeller, i betydningen «noen har relativt lav lønn», bidra til relativt høy sysselsetting i lavkompetente tjenestesektorer. I slike sektorer er den marginale arbeidstakerens produktivitet vesentlig lavere enn produktiviteten til gjennomsnittsarbeideren, eller til de som har høyest grenseproduktivitet. Tilsvarende vil økende lønnsforskjeller isolert trekke i retning av relativt høy vekst i sysselsettingen i slike sektorer. Betydningen av utviklingen i lønnsforskjellene for sysselsettingen i

¹⁰ Jf. den såkalte «pike-debatten» i Sverige, se Pålsson & Normann (1994).

¹¹ Haraldsen & Kitterud (1992).

¹² Se f.eks. OECD (1993), Freeman (1988) og Eriksen & Lommerud (1992).

ulike tjenestesektorer kan forsterkes i de tilfellene der det er tale om direkte leveranser av tjenester til husholdninger eller enkeltkonsumenter, fra enkeltstående leverandører – dvs. der «primærprodusent» og «endelig konsument» møtes ansikt til ansikt.

Vi vil derfor vente at i land der lønnsforskjellene minsker vil sysselsettingen øke saktere i sektorer som bruker arbeidskraft med lave kvalifikasjoner, enn i land med økende lønnsforskjeller. Det samme gjelder sektorer der produktet står i sterk konkurranse med svart arbeid eller hjemmeproduksjon. Slike sektorer kan bl.a. være *detaljhandel* (som tilhører hovedgruppen «distribusjon», som vi bl.a. av plasshensyn ikke har omtalt særskilt i denne artikkelen), *lønnet husarbeid*, deler av «*annen personlig tjenesteyting*» og deler av «*hoteller og restauranter*». Dersom denne hypotesen er korrekt, kan vi sette opp følgende matrise langs dimensjonene lønnsforskjeller – vekst i sysselsettingen, der landene plasseres enten i cellen øverst til venstre eller nederst til høyre:¹³

	Lav vekst i sysselsettingen	Høy vekst i sysselsettingen
Fallende/stabile lønnsforskjeller	Land A, Land B, ...	
Økende lønnsforskjeller		Land C, Land D, ...

Studerer vi materialet for de fire nevnte undergruppene av tjenester for perioden 1979-87 nærmere, passer denne «modellen» iallfall delvis for Danmark, Frankrike, Sverige, Storbritannia og USA: *Danmark* har hatt en lavere vekst enn gjennomsnittet i alle de fire undersektorene. *Frankrike* har relativt store, men fallende lønnsforskjeller og har hatt en svak utvikling i tre av de fire sektorene. *Sverige* har små og stabile lønnsforskjeller og har også hatt svak vekst i sysselsettingen i tre av de fire sektorene. Utviklingen i *Storbritannia* har vært mer positiv enn gjennomsnittet i alle sektorene utenom hoteller og restauranter. *USA* har store og økende lønnsforskjeller og har hatt sterk vekst i sysselsettingen i to av de fire sektorene, nest lavest reduksjon i sysselsettingen i lønnet husarbeid, og en vekst over gjennomsnittet i hoteller og restauranter.

De øvrige landene passer imidlertid *ikke* spesielt godt inn i denne enkle modellen, og særlig *Norge*, og til dels *Tyskland*, tenderer mot å plasseres i «motsatte» celler i matrisen.

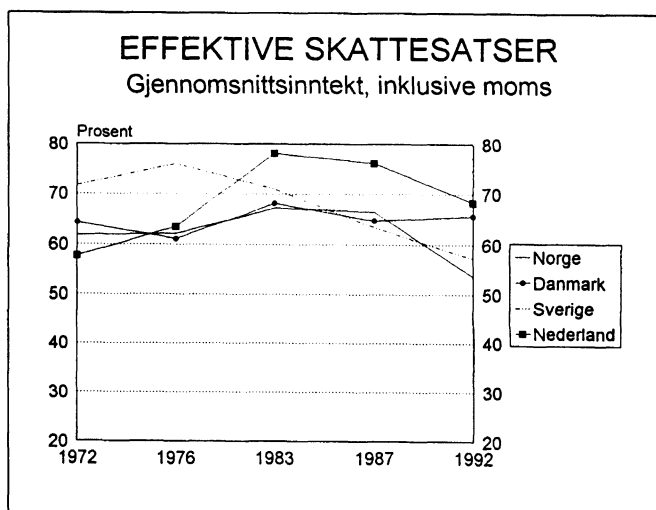
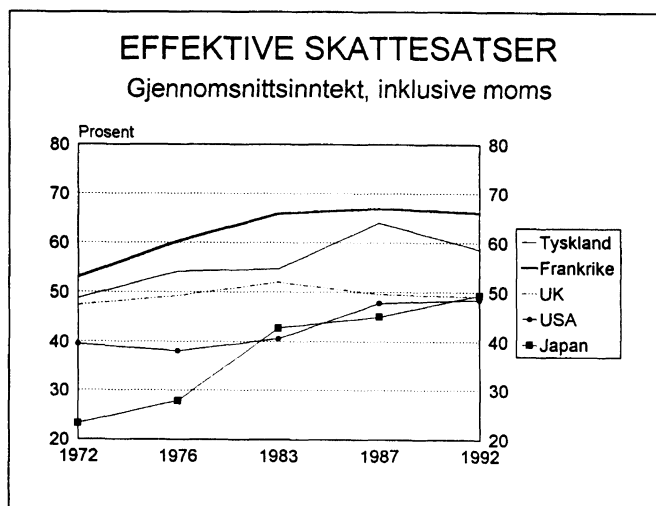
4.2 Skattesystem

Beskatning av arbeidskraft gjennom inntektsskatt, arbeidsgiveravgifter og medlemsavgifter til nasjonale sosialforsikringssystemer og generelle avgifter på konsum (merverdiavgift eller omsetningsavgifter) driver en kile inn mellom den marginale verdien av arbeidsinnsatsen og det den som leverer tjenesten har disponibelt etter skatt.¹⁴ Høye effektive skattesatser, som er ett uttrykk for store slike skattekil, fører til at omfanget av markedsbasert

produksjon av varer og tjenester blir lavere enn i en situasjon uten skatter. I markedet for private forbruktjenester er potensialet for *svart arbeid* og *hjemmeproduksjon* muligens større enn f.eks. i tradisjonell vareproduksjon. Dermed kan den effektive beskatningen være spesielt viktig for å forklare hvorfor omfanget av «hvit» markedsbasert omsetning av slike tjenester og også den registrerte sysselsettingen i de samme sektorene er mindre enn optimalt.

Figurene 5 og 6 viser effektive skattesatser for en gjennomsnittsinntekt og høyeste inntekt i ulike land, når en forutsetter at tjenesten leveres fra en merverdiavgiftspliktig bedrift, eller en bedrift som betaler omsetningsavgift (i USA).¹⁵

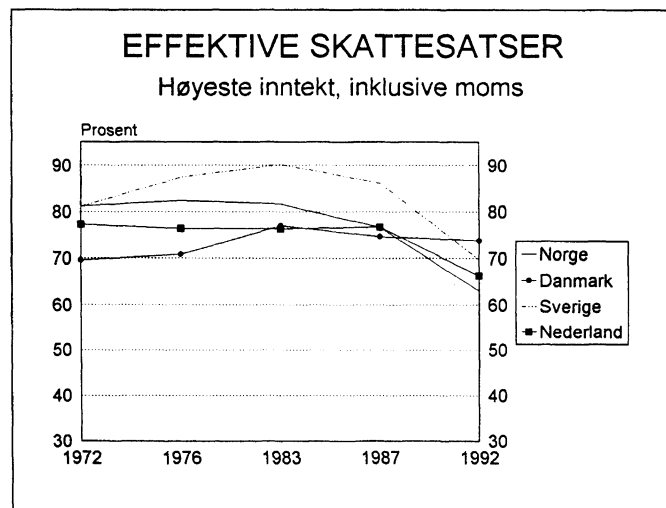
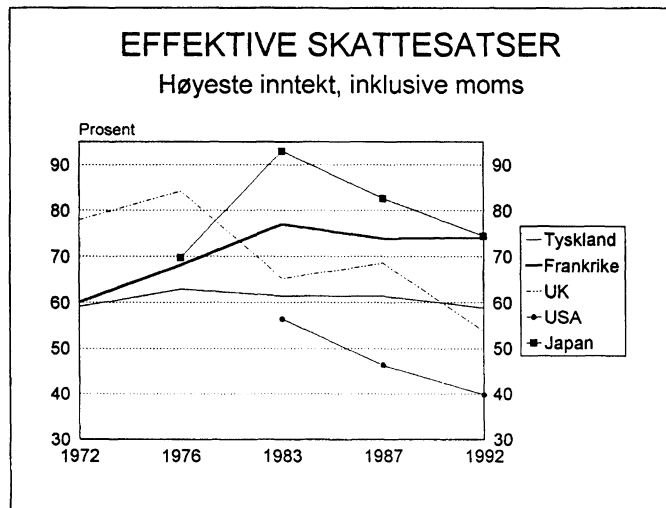
Figur 5



¹³ Se imidlertid Card & Krueger (1994), som ikke finner noen indikasjoner på at sysselsettingen i «hurtigmatbransjen» i New Jersey gikk ned som følge av økningen i minstelønningene i 1992. Gary Becker har for øvrig rettet grovt skyts mot disse analysene i «*Business Week*» 6. mars 1995.

¹⁴ Den faktiske skattekil vil også være avhengig av reglene for avkorting av inntektsavhengige stønader m.v. Vi har sett bort fra dette her.

Figur 6



De mest slående trekkene ved disse figurene er at samlede effektive marginale skattesatser på arbeidskraft fremdeles er høye i alle landene, men at det har vært en viss reduksjon i siste halvdel av åttiårene. Det har videre vært en viss tilnærming i effektive skattesatser over tid mellom de ulike landene, både fordi noen høyskatteland har gjennomført reduksjoner i marginalsattene, og fordi skattenivået har økt i «lavskattelandene» i andre verdensdeler og nærmet seg de europeiske marginalsattene. Forskjellene i effektive skattesatser er imidlertid fremdeles betydelig, særlig mellom høyinntektsgrupper i USA og andre land. Vi merker oss ellers den betydelige progresjonen i det japanske skattesystemet, samt den regresive amerikanske inntektsbeskatningen.

Effektive skattesatser på mellom 40 og 70 pst. for en gjennomsnittsinntekt, og mellom 40 og 75 pst. for de høyeste inntektene, kan ha viktige implikasjoner for funksjonsmåten i markedet for tjenester, særlig for den delen av markedet der konkurransen mellom profesjonelle og hjemmeproduerte tjenester er hard. I de landene med de høyeste effektive skattesatsene, dvs. i (deler av) Skandinavia og Kontinental-Europa, er det f.eks. slik at

for at en tjeneste skal bli kjøpt i markedet og ikke utført av husholdningen selv, må oppdragsgiver ha en lønn som er opp til 4 ganger så høy som lønnen til oppdragstaker.¹⁶ Alternativt må oppdragstaker være vesentlig mer produktiv enn oppdragsgiver i utføringen av den aktuelle tjenesten. Det siste er lite sannsynlig for de fleste hjemmebaserte tjenestene, men kan være mer realistisk for andre typer private tjenester, f.eks. bilreparasjoner.

I lys av omtalen av lønnsstrukturen i ulike land foran er disse resultatene interessante: Skattesystemene i Skandinavia og Kontinental-Europa krever store lønns- eller produktivitetsforskjeller for at privatpersoner skal etterspørre tjenester i markedet som de alternativt kan utføre selv. Skattesystemene i Japan, USA og Storbritannia krever i noe mindre grad slike forskjeller.¹⁷ Samtidig er lønnsforskjellene gjennomgående større og har økt mer i USA, Storbritannia og Japan enn i Skandinavia og Kontinental-Europa. Isolert bidrar begge disse elementene til at tjenester som eventuelt omsettes i markedet i USA, Storbritannia og Japan, i større grad vil utføres som hjemmeproduksjon, eller ikke i det hele tatt, i Skandinavia og Kontinental-Europa. Vi understreker imidlertid at resultatene her ikke er entydige, men at det er tale om en *tendens* i en slik retning. Hovedkonklusjonen er likevel at skattekilene er betydelige i *alle* landene.

5 AVSLUTTENDE MERKNADER

Vi pekte innledningsvis på at det i flere land i Europa har vært fokusert på behovet for tiltak for å øke sysselsettingsmulighetene for arbeidssøkere med relativt lav kompetanse. Et viktig formål med vår analyse har vært å forsøke å finne noen faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor utviklingen i deler av tjenestesektoren har vært vesentlig mer positiv f.eks. i USA enn i mange europeiske land. Vi har pekt på at forskjeller i lønnsstruktur og skattesystem kan være elementer som bidrar til å forklare forskjellene. En rekke andre faktorer er imidlertid også sentrale.

Økt sysselsetting i «lavkompetente» tjenestesektorer kan etter vår vurdering ikke løse Europas arbeidsledighetsproblem – til det er vekstpotensialet for lavt. Som alternativ til ledighet for lavt kvalifisert arbeidskraft kan arbeid i disse sektorene imidlertid være bra. Skal sysselset-

¹⁵ Datakilder for våre beregninger som ligger til grunn for figurene 5 og 6 er diverse utgaver av OECD-publikasjonen «The Tax/Benefit Position of Production Workers/Selected Income Groups», supplert med SSBs publikasjoner *Aktuelle skattetall*. Det første året vi har nokså fullstendige data for (i hvert fall for de europeiske landene) er 1972. Vi understreker at slike beregninger er usikre bl.a. pga. mangelfull informasjon i slike internasjonale oversikter.

¹⁶ En effektiv skattesats på 75 pst. impliserer at kjøperen av tjenesten er indifferent mellom å kjøpe tjenesten i markedet og utføre tjenesten selv når forholdet mellom kjøperens og oppdragstakerens lønn er $1/(1 - 0,75) = 4$, dersom de to aktørenes produktivitet i utføringen av tjenesten er den samme.

¹⁷ Unntaket er marginalsattene for skattytere med de aller høyeste inntektene i Japan.

tingen i de «lavproduktive» eller «lavkompetente» tjenestesektorene øke, er det et spørsmål om lønnsforskjellene f.eks. i Skandinavia må øke. Etter vår vurdering er det imidlertid lite spillerom for *politikk* på dette området. Det er vanskelig å tenke seg at myndighetene i de skandinaviske landene eller i Kontinental-Europa skulle få gjennomslag for en politikk som eksplisitt tar sikte på større lønnsforskjeller eller større lønnsfleksibilitet for de lavest lønte. De første resultatene fra vårens lønnsoppgjør tilsier at en slik strategi i hvert fall i Norge ligger langt fram i tid. Et spørsmål er imidlertid om *markedet* kan ivareta noen av de endringene som synes nødvendig, kanskje særlig dersom den økonomiske integrasjonen i Europa øker ytterligere.

Eventuelle *skattemessige tiltak* eller tiltak på offentlige budsjettets utgiftsside med sikte på å redusere skattekielene mellom kjøp av profesjonelle forbrukstjenester på den ene siden og kjøp av svart arbeid eller gjør-det-selv arbeid på den andre, kan være mer aktuelle. Slike tiltak kan f.eks. være:

- reduserte marginalsatter for potensielle oppdragsgivere og -takere
- høyere grense for skattepliktig inntekt/mindre progresjon for lave inntekter for å stimulere til økt sysselsetting i lavproduktive tjenestesektorer
- mindre omfang av inntektsavhengige/behovsprøvde sosialordninger og reduserte «alternativlønninger» (arbeidsledighetsstrygd, sosiale stønader etc.)
- fradrag i inntektsbeskatningen for kjøp av tjenester som produseres i hjemmet
- statsstøtte til bedrifter som leverer tjenester som står i sterk konkurranse med svart arbeid/hjemmearbeid

En del av disse tiltakene vil isolert sett redusere de offentlige skatteinntektene og dermed svekke budsjettbalansen. Samtidig kan imidlertid de offentlige utgiftene gå ned dersom samlet sysselsetting øker, blant annet fordi utgiftene til dagpenger og arbeidsmarkedstiltak kan bli redusert. Nettoeffekten på de offentlige budsjettene avhenger av en lang rekke faktorer, men *dersom* husholdningenes etterspørsel etter forbrukstjenester er lite følsom for prisendringer, er det uansett sannsynlig at skattemessig favorisering av visse forbrukstjenester vil svekke budsjettbalansen. Andre tiltak, f.eks. reduserte marginalskatter for de høyest lønte, vil ikke i samme grad svekke offentlige budsjetter. Slike virkemidler vil imidlertid svekke muligheten til å oppfylle de fordelingspolitiske ambisjonene som tradisjonelt har vært sentrale blant annet i de skandinaviske landene. Ulike «avgrensede» skattelempende ordninger har også som konsekvens at de forutsetter økt kontroll og kan føre til et mer komplisert

skattesystem. En siste faktor som kan påvirke mulighetene for politiske tiltak på dette området, er at de kan oppfattes som å legitimere økt sysselsetting i «mindreverdige arbeid», at en bidrar til å gjeninnføre skillet mellom «herskap og tjenere» osv. Vi er således også på dette området begrensede optimister når det gjelder det realistiske potensialet for tiltak som monner.

LITTERATUR:

- Aasness, J. & B. Holtmark (1993); Consumer Demand in a General Equilibrium Model for Environmental Analysis, *Discussion Papers*, No. 105, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Baumol, W. (1967); «Macroeconomics of Unbalanced Growth», *American Economic Review*, Vol. 75(June), 941-973.
- Card, D. & A. B. Krueger (1994); «Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania», *American Economic Review*, Vol. 84(4), 772-793.
- ECON (1994); *Tusen blomster. Lønn, skatt og sysselsetting i ni industriland*, Rapport 115/94, ECON Analyse, Oslo.
- Elfring, T. (1988); *Service Sector Employment in Advanced Economies. A comparative analysis of its implications for economic growth*, Gower, Aldershot.
- Elfring, T. (1989); «New Evidence on The Expansion of Service Employment in Advanced Economies», *Review of Income and Wealth*, Series 34, No. 4.
- Elfring, T. (1992); «An International Comparison of Service Sector Employment Growth», trykt som kapittel 2 i UNECE Discussion Papers, Vol. 2 (1992), No. 1, *Personal and Collective Services: An International Perspective*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva.
- Eriksen, J. & K. E. Lommerud (1992); «Er lønnsforskjellene i Norge for små? Noen fakta og noen teoretiske betraktninger», Vedlegg 3 i NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Freeman, R. (1988); «Labour Market Institutions and Economic Performance», *Economic Policy*, 6, 63-80.
- Haraldsen, G. & H. Kitterud (1992); «Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-1990», *Sosiale og økonomiske studier* 76, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Holtmark, B. (1994); «Tjenesteytende virksomhet i Norge», *Notater nr. 94/13*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Inman, R. P. (red.) (1985); *Managing the Service Economy. Prospects and Problems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Katouzian, M. A. (1970); «The Development of the Service Sector: A New Approach», *Oxford Economic Papers*, Vol. 22, No. 3, November, 362-382.
- OECD (1993); *Employment Outlook*, July 1993, OECD, Paris.
- Pålsson, A.-M. & E. Normann (1994); *Finns det en marknad för HEMARBETE?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Saxonhouse, G. R. (1985); «Services in the Japanese Economy», trykt i Inman, R. P. (red.): *Managing the Service Economy. Prospects and Problems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Singelmann, J. (1978); *From agriculture to services; The transformation of industrial employment*, Sage Publications, Beverly Hills.
- SOU 1994:43; *Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn*, Betänkande av Tjänsteutredningen, Finansdepartementet, Stockholm.
- UNDP (1992); *Human Development Report 1992*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, Oxford.

Fagerberg, Jan; Verspagen, Bart og Von Tunzelmann, Nick. (red.):

THE DYNAMICS OF TECHNOLOGY, TRADE AND GROWTH

Edward Elgar, 1994. 231 s.

ISBN 1-85278-922-0.

Ifølge redaktørene er dette en bok som skal forsøke å formidle nærmere og bedre kommunikasjon mellom økonomer med forskjellig teoretisk bakgrunn på fagområdet «økonomisk vekst». I innledningskapitlet gir redaktørene en oversikt over det de kaller «the economics of convergence and divergence». Det inneholder en gjennomgang av den faglige utviklingen av ulike vekstteorier siden Harrod og Domar. Her legges det vekt på å få eksponert problemer med den nyklassiske vekstteorien, som f.eks. uforklart teknologisk fremgang og prediksjon av konvergens i produktivitet mellom land. (Sistnevnte strider etter forfatterens mening mot de observerte forskjellene mellom land i vekstrater og produktivitet.) Til kontrast trekkes frem alternative teorier basert på begrepene «technology gap» og «catching-up» som ble utviklet på 70-tallet, først og fremst av økonomiske historikere. Sentrale begreper i denne teoritradisjonen, som f.eks. «social capability» og «technological congruence», blir forklart allerede her, i tillegg til at det er viet et eget kapittel (kap. 2, se nedenfor) til disse i boken. Dette sier noe om redaktørenes vektlegging av den rollen disse begrepene spiller i boken og i teorigrenen «evolutionary theory of technical change», som boken representerer. Siste del av denne gjennomgangen av dogmehistorie trekker frem, ikke uventet, de nyere vekstteorier som har gjenerobret mye oppmerksomhet i «mainstream» økonomisk teori siden midten av 1980-tallet. Her får en inntrykk av at redaktørene vil tone ned betydningen av de nyere vekstteoriene, noe som blir klarere uttrykt i et eget bidrag senere i boken (kap. 5, se nedenfor). Kapitlet avslutter med betraktninger av ulike typer politikk som har vært brukt til å

fremme teknologisk utvikling. Dette gjenspeiler forfatterens oppfatning at «catching-up» ikke bare er en passiv prosess implisert av teknologiske «spillovers»; aktiv politikk må brukes for å få det til.

I kap. 2 forklarer Abramowitz nærmere begrepene «technological congruence» og «social capability» som er sentrale i denne teorigrenen. «Technological congruence» viser til den nødvendige graden av likhet mellom land i faktorer som er grunnleggende for å utnytte en teknologi. Disse faktorene kan f.eks. være tilgangen av naturressurser og andre innsatsfaktorer, størrelsen på hjemmemarkedet og forbruksmønsteret (som er inntektsbetinget) etc. Det må være en viss grad av likhet i disse forholdene mellom lederlandet og følgerlandet for at følgerlandet effektivt skal kunne benytte seg av teknologier som er utviklet i lederlandet. «Social capability» viser til faktorer som påvirker et lands *evne* til å adoptere avanserte teknologier utviklet i andre land. Disse omfatter bl.a. det generelle nivå av utdanning og teknisk kompetanse i landet, de finansielle og kommersielle institusjonene som skal stå for finansiering og drift av moderne større selskaper, og de politiske og sosiale forholdene som påvirker risiko og belønning i økonomisk aktivitet. Hovedbudskapet fra Abramovitz er at produktivitetsgapet mellom følger- og lederlandet alene ikke kan bestemme følgerlandets potensiale for «catching-up». Følgerlandets «technological congruence» og «social capability» er minst like viktige medspillere i denne sammenheng.

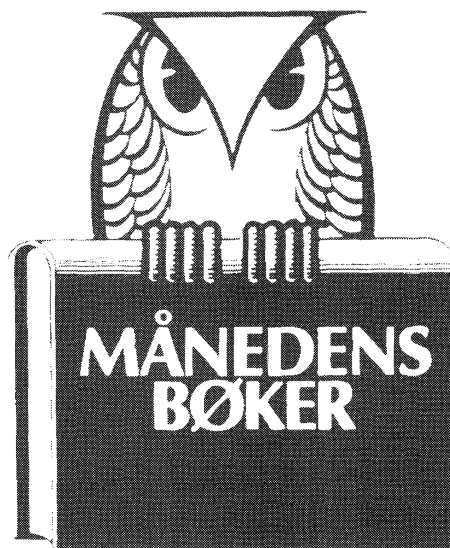
Kap. 3 av Wolff identifiserer en rekke faktorer som forårsaker komplementaritet (positivt samspill) mellom nyinvesteringer og teknologisk fremgang. Forfatteren anvender regresjonsanalyse på nyere data og finner en viss empirisk støtte for denne komplementaritetssammenheng. I kap. 4 ser Beelen og Verspagen på hvordan «spillovers» og konvergens mellom land bidrar til å forandre spesialiseringsmønster i følgerlandet og gjøre det mer likt lederlandet.

Kap. 5 av Dowrick fokuserer på investeringer og omallokering av ressurser mellom sektorer som kilder til økonomisk vekst. Hovedkonklusjonene er: Fattige land kan oppnå økonomisk vekst på lang sikt dersom de kan opprettholde et tilstrekkelig høyt investeringsnivå, da avkastningen på investeringer i disse landene synes å være konstant. Rike land, derimot, er mer avhengig av «spillovers» og «catching-up» for langsiktig vekst, da avkastningen på investeringer i disse landene synes å være avtagende. Det er interessant å observere at Dowrick i sin analyse stiller seg svært kritisk til den nyklassiske vekstteori. Han mener at denne teorien «led the economics profession, or perhaps was led by the profession, into an unproductive backwater.» (s. 101) Om nyere vekstteorier som har fått og fortsatt får mye oppmerksomhet i fagkretser, mener han at de er rett og slett «neoclassical economics finally beginning to catch up on theories of growth which go back to at least as far as Schumpeter and Kaldor.» (s. 102) Med andre ord synes han, i likhet med en rekke andre som har et kritisk synspunkt om nyere vekstteorier (bl.a. Solow [1994] selv), at disse såkalte «nyere teorier» faktisk *ikke* er særlig nye, i hvert fall når det gjelder de grunnleggende ideer. Men han innrømmer allikevel at «the application of modern modelling techniques to venerable ideas (by new growth theories) can generate new results.» (s. 102) Personlig synes jeg denne kritikk av nyere vekstteorier er rimelig balansert.

Det er to rent teoretiske bidrag i boken. I kap. 6 bruker Cimoli en strukturalistisk vekstmodell til å studere hvordan spesialiseringsmønstre i land med handelssamkvem påvirkes av samspillet mellom dynamisk skilautbytte og læreevner på den ene siden, og nasjonale forbruksmønstre på den andre siden. I kap. 7 modellerer Vega-Redondo teknologisk endring fra et graf-teoretisk perspektiv. Han introduserer et analyseapparat som formaliserer sentrale begreper som teknologisk presedens, teknologisk avstand og teknologisk konver-

gens/divergens. Den mest interessante innsikten av modellen, etter min oppfatning, er at det finnes et optimalt nivå av økonomisk integrasjon (i betydningen informasjons- og teknologiutveksling) mellom land: For lite integrasjon resulterer i at mulige synergieffekter av teknologisk utvikling ikke blir fullt utnyttet, mens for mye integrasjon kan være skadelig for langsiktig vekst fordi forskjellige teknologi-alternativer da blir for lite utforsket. Det optimale integrasjonsnivå mellom land er dermed det som bevarer synergieffekter maksimalt samtidig som det skaper nok rom for landene til å utprøve forskjellige teknologi-alternativer. Denne innsikten burde være av interesse for endogenvekst-teoretikerne som så langt stort sett har operert med de ekstreme tilfellene fullkommen integrasjon og isolasjon. Selv om analyseapparatet i dette kapitlet er nokså nytt og innholdet lett kan bli for teknisk, har forfatteren mestret – med stor kunst – å begrense teknisk stoff til et passende minimum. Men når det gjelder å få frem hovedresultatene og den underliggende økonomiske intuisjon, spares det ikke i det minste. Det er mye å hente her for forfattere som vil formidle tekniske arbeider på en forståelig måte.

I kap. 8 utvikler Reinert en klar tese: Økonomisk utvikling er en *aktivitetsspesifikk* prosess. Det har vært og vil antagelig alltid være kun en strategi for land som ligger langt etter å «ta igjen» den teknologiske avstanden til lederlandet, nemlig ved å satse på den eller de aktiviteter som til enhver tid er vekst-fremmende. På denne bakgrunn foreslår Reinert en «kvalitetsindeks» for økonomiske aktiviteter som skal kunne antyde hvorvidt en bestemt aktivitet er vekst-fremmende eller vekst-hindrende. Hele kapitlet er svært godt skrevet,



med mye skarp og innsiktsfull kritikk av «mainstream economics». Men det er allikevel grunn til å reise innvending mot følgende synspunkt om nyklassisk teori: «the profession (of neoclassical economics) as a whole *refuses to build ... knowledge (of imperfect competition and increasing returns) into the(ir) models ...*» (s. 192, mitt kursiv). Man kan vel være enig i at den nyklassiske teori ikke har klart å håndtere imperfekt konkurranse og tiltakende skalautbytte på en tilfredsstillende måte, og har (altfor) ofte måttet ty til enklere og langt mindre realistiske forutsetninger. Men dette skyldes først og fremst begrensninger i modelleringsteknikk og analyseevne snarere enn *vilje*. I denne sammenheng kan det også nevnes at noen av de nyere vekstteoriene ble utviklet nettopp som respons på dette velkjente problemet og som følge av at modelleringsteknikk var blitt bedre i stand til å takle problemet. Men det er fortsatt langt til man er i målet.

Det siste kapitlet i boken undersøker hvordan informasjons- og kommunikasjonsteknologi har bidratt til «catching-up» i de nylig industrialiserte landene i Øst-Asia. Her gjentar Freeman hovedbudskapet til Abramovitz, som også er hovedbudskapet som går gjennom hele boken: Det er

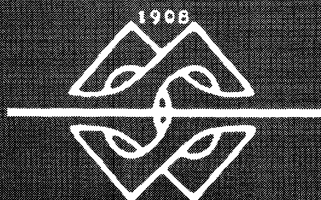
ikke nok med «spillovers» for at følgerlandet skal kunne ta igjen. Følgerlandet må i tillegg sette inn de nødvendige ressurser for å bedre sin evne til å absorbere nyere teknologier.

Mesteparten av boken har en fremstillingsstil som Nelson (1992) betegner som «appreciative theorizing», dvs en verbal fremstilling av observasjoner (ofte basert på empiriske funn) og en tolkning av årsakssammenhenger som forfatterne mener er tilstede. Men som nevnt inneholder boken også økonometriske og rent teoretiske studier som gir interessante resultater. Bidragene representerer et forholdsvis bredt spektrum, når det gjelder både problemstillinger og metoder. Det hadde derfor vært mer «brukervennlig» om boken inneholdt en kort oversikt – f.eks. i innledningskapitlet – hvor de ulike bidragene blir plassert i perspektiv og i forhold til hverandre. Lesere kjent med nyere vekstteorier kunne også etterlyst klare skiller og/eller sammenligninger mellom nyere vekstteorier og teknologi-gapteorier i bokens skildringer av sistnevnte. Til slutt kunne noen få tilfeller med trykkfeil (s. 184, 190-2) og utelatt referanse (Feder [1983], s. 102) vært unngått. Boken anbefales som svært interessant lesing for alle som er interessert i de teknologiske aspekter av økonomisk vekst.

Liansheng Wang
Sosialøkonomisk institutt

REFERANSER:

- Nelson, Richard R. 1992. «What has been the matter with neoclassical growth theory?» Kommer i *The economics of growth and technical change. Technologies, nations, agents*. (Silverberg, Gerard, og Soete, Luc, red.) Aldershot: Edward Elgar.
- Solow, Robert M. 1994. «Perspectives on growth theory.» *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 45-54.



Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Jan Morten Dyrstad
Tor Arnt Johnsen
Tore Nilssen
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sørgard
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•
Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Frank Myhre
Generalsekretær
Birgit Laudal

•
Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 17 00 35
Telefax 22 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

•
Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr 480,-
Studentabonnement
kr 240,-
Enkeltnr. kr 70,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 4 300,-
3/4 side kr. 3 800,-
1/2 side kr. 3 300,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

SAMLEPERMIER

til

SOSIAL ØKONOMEN

Prisen er kr. 100,- for 2 permer inkl. porto.

Permene kan bestilles pr. post eller telefon/telefax i sekretariatet.

Vi sender med innbetalingsblankett.

TIL
**SOSIALØKONOMENES
FORENING**
POSTBOKS 8872
YOUNGSTORGET
0028 OSLO

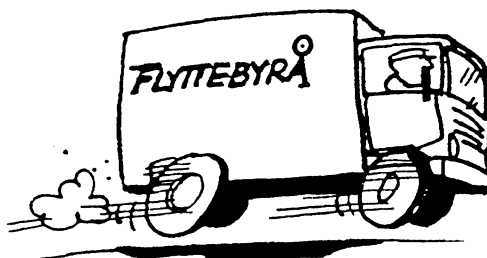
Samleperm stk.

Navn

Adresse

Poststed

FLYTTET?



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55 eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

Utdeling av Legatmidler 1995

Tidligere direktør i Statistisk sentralbyrå, Arne Skaug, og hans hustru, Ingegerd Skaug, har gitt en testamentarisk gave i form av et forskningsfond tilknyttet Statistisk sentralbyrå. Ifølge statuttene har fondet til formål å fremme økonomisk forskning.

Legatmidler for 1995 vil bli fordelt til følgende formål:

1. Stipend til økonomisk studieformål, til en yngre forsker med dr. polit. grad avlagt i løpet av det akademiske året 94/95 for benyttelse i løpet av de påfølgende to akademiske år.
2. Dekning av utgifter ved invitasjon av utenlandske forskere til Statistisk sentralbyrå etter forslag fra enhet eller ansatt i Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre økonomiske forskningsmiljø.

Søknad om legatmidler med begrunnelse og kostnadsoverslag sendes:

*Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond
Statistisk sentralbyrå
Forskningsavdelingen
Postboks 8131 dep.
0033 Oslo*

Søknadsfrist 10. mai

Nærmere opplysninger kan fås ved henvendelse til Otto Vaagen, tlf. 22 86 49 12.



Kredittilsynet
har til oppgave
å se til at insti-
tusjonene i
finansmarkedet,
forsikringssel-
skapene, verdi-
papirhandelen,
eiendomsmeg-
ling, inkasso og
revisjon virker
på en hensikts-
messig og
betryggende
måte.

→ RÅDGIVER

til Finans- og forsikringsavdelingen, Seksjon for dokument-
basert tilsyn og analyse

Seksjonen har ansvaret for det dokumentbaserte tilsynet med banker, finansieringsfore-
tak og forsikringsselskaper.

Stillingen er tillagt analyse- og analyseutviklingsoppgaver på såvel mikronivå som
makronivå.

Det kreves høyere økonomisk utdanning. Kjennskap til finansmarkedene og noen års
erfaring fra analyse- og/eller utredningsarbeid er nødvendig.

Kvinner oppfordres til å søke.

Lønnstrinn 41-47 (kr 256.000,- til 287.000 pr. år).

Søkere med spesielt gode kvalifikasjoner kan avlønnes høyere etter avtale.

Nærmere opplysninger ved avdelingsdirektør Sven-Henning Kjelsrud eller underdirek-
tør Runa K. Sæther, tlf. 22 93 98 00.

Søknadsfrist: 4. mai 1995.

KREDITILSYNET

Kontoradresse: Østensjøveien 43,
Postboks 100 Bryn, 0611 Oslo. Tlf.: 22 93 98 00.
Fax. 22 63 02 26

Retur:

Sosialøkonomen, P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Blad i postabonnement

T i står til tjeneste med produksjon
av alle typer trykksaker ...

Tidsskriftet «Sosialøkonomen»
– som du mottar hver måned
– er produsert av oss.

Konvertering av tekst fra alle
typer disketter til fotosats
– er en av våre spesialiteter.

For nærmere informasjon
– ta kontakt med oss på telefon
– eller skriv til

GRAFISK Hus

- BØKER
- TIDSSKRIFTER
- RAPPORTER
- HEFTER
- BROSJYRER
- SMÅTRYKKSAKER

WELHAVENSGT. 15
POSTBOKS 2608,
5026 BERGEN/MØHLENPRIS
TELEFON: 55 32 53 00
TELEFAX: 55 32 09 77