

SOSIAL ØKONOMEN



- Gasskraft og klimapolitikk
- Bistand og incentiver
- Inntektsulikhet
- Asymmetrisk informasjon

NR. 9, oktober 1995 – 49. ARG.

INVITERER TIL HØSTKONFERANSE

OFFENTLIG DRIFT OG OFFENTLIG STYRING

Torsdag 16. november

Gamle Logen – Grev Wedels plass 2 – Oslo

PROGRAM

- 08.45 Registrering og kaffe
- 09.00 ÅPNING v/programkomitéens leder *Bent Vale*
- 09.05 NATURLIGE MONOPOLER I HISTORISK PERSPEKTIV
Forsker Lars Thue, Handelshøyskolen BI
- 10.00 Pause
- 10.15 HAR VI BEHOV FOR OFFENTLIGE MONOPOLER?
Hvilke infrastruktur- og fellesoppgaver må løses gjennom monopol, og hva kan etter hvert produseres i et marked under konkurranse?
Konkurransedirektør Einar Hope, Konkurransetilsynet
- 11.15 ARBEIDSDELING MELLOM STAT OG MARKED I KULTURSEKTOREN
Førsteamanuensis Morten Berg, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- 12.15 Lunsj
- 13.15 FRA KRYSS-SUBSIDIER TIL SKATTER OG OVERFØRINGER?
Distriktpolitikk og inntektsfordeling når infrastruktur oppgaver løses via markedet
Forsker Christian Riis, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- 14.00 MARKNADSMEKANISMER OCH PRIVATA VÅRDGIVARE INOM SVENSK HÄLSO- OCH SJUKVÅRD
Ph.D. Clas Rehnberg Handelshögskolan i Stockholm
- 15.00 Kaffepause
- 15.15 MÅ STATEN EIE EN BANK FOR Å DRIVE BOLIGPOLITIKK?
Paneldebatt mellom
Direktør Lars Wilhelmsen, Husbanken
Adm. direktør Trond R. Reinertsen, Bankforeningen
- 16.00 Avslutning
- 16.30 Middag med sosialt samvær i Statholderens Krostue, Statholdergården, Rådhusgata 11
- PROGRAMKOMITÉ:**
- Bent Vale, Norges Bank
 - Per Schreiner, ECON Energi
 - Aanund Hylland, Universitetet i Oslo
- DELTAKERAVGIFT:**
Se nedenfor.
- Påmeldingen er bindende. Avbestillingsgebyr t.o.m. 9. november er kr 500, deretter betales full pris.
- Deltakere vil få tilsendt bekreftelse og bankgiro for betaling av avgiften. Forhåndsbetaling kan gjøres til bankgiro 6001.05.13408.
- Husk å angi deltakernavn og konferanse.

HØSTKONFERANSEN 16. NOVEMBER 1995: OFFENTLIG DRIFT OG OFFENTLIG STYRING

Påmelding til Sosialøkonomenes Forening
Boks 8872 Youngstorget, 0028 Oslo
(Fax 22 17 31 55)

DELTAKERAVGIFT (Sett kryss):

- | | |
|--|----------|
| ☐ Medlem (uten middag) | kr 1.600 |
| ☐ Medlem (med middag) | kr 2.000 |
| ☐ Pensjonistmedl. (uten middag) | kr 200 |
| ☐ Pensjonistmedl. (med middag) | kr 600 |
| ☐ Studentmedl. (uten middag) | kr 200 |
| ☐ Studentmedl. (med middag) | kr 600 |
| ☐ Øvrig (uten middag) | kr 1.800 |
| ☐ Øvrig (med middag) | kr 2.200 |

Navn

Arbeidsgiver

Adresse

Telefon

Medlemsnummer

Underskrift

I DETTE NUMMER ...

2

TOM ELDEGARD:
Gasskraft og klimapolitikk

12

KARL R. PEDERSEN:
Bistand og incentiver

DEBATT

20

PER SCHREINER:
Hvem eier luften?

20

REDAKTØREN:
Per Schreiners leder-
kommentar

ARTIKLER

22

HILDE BOJER:
Kvinner, menn og inntekts-
ulikhet i Norge i 1970–1990

30

PETTER OSMUNDSEN:
Asymmetrisk informasjon og
strategisk rapportering i
petroleumsnæringen

Månedens bøker

35

Ressurs- og miljø-økonomi
av Sigurd Rysstad og Knut
Ingar Western. Anmeldt av
Stein Ivar Steinhamn

35

Norske finansmarkeder,
norsk penge- og valuta-
politikk, Norges Bank av
Bent Vale.
Anmeldt av Erling Vårdal

36

The Prudential Regulation of
Banks av Mathias Dewatri-
pont og Jean Tirole.
Anmeldt av Bent Vale

39

Europa. Forskning om øko-
nomisk integrasjon.
SNF Arbok 1995.
Anmeldt av Arne MelchiorForsidefoto:
Svein Dahl, SamfotoSOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Opsjonsryttere, fallskjermjegere og eierstruktur

Lukrative lønns- og bonusordninger til toppledere i næringslivet har i de seinere årene blitt stadig mer utbredt. Det er derfor naturlig at det er en offentlig debatt om hvorvidt denne form for avlønning av et lite sjukt av toppledere har gunstige samfunnsøkonomiske virkninger og ikke bare er å oppfatte som en ren gave. Slike bonusavtaler har blitt mer vanlig etterhvert som skattesystemet gjorde tidligere ordninger (f.eks. om firmabil og -hus) mindre gunstig. Siden det er velkjent at kreativiteten er stor når det gjelder å utnytte huller i skattesystemet, burde det neppe komme som noen overraskelse at næringslivsledere, med tilgang til dyktige og godt betalte skattejurister, finner nye og gunstigere måter å bli avlønnet på. Disse nye og skattetilpassede avlønningsordningene omfatter bl.a. gyldne fallskjermer og aksjeopsjoner i eget selskap.

Incentivvirkningen av en fallskjerm er vesentlig forskjellig fra den av en opsjonsavtale. At næringslivsledere får en utbetaling ved opphør av arbeidsforholdet, uten at partene dermed trenger å gå veien om rettsapparatet for å få avgjort hvorvidt avtalebrudd foreligger, kan ha den positive effekt at rettsapparatet ikke belemres unødige med slike saker. Et annet argument for fallskjermer er at ledere ikke kjemper like innbitt mot overtakelse eller oppkjøp, som i mange tilfeller medfører at ledelsen skiftes ut. Utover disse argumentene finnes det neppe andre grunner til at fallskjermer skulle eksistere, i verste fall gis slike ordninger lederne helt gale incentiver, f.eks. i form av sterk risikoeksponering for bedriften.

Opsjonsavtaler kan derimot ha positive virkninger. Det er imidlertid vanskelig å se at slike ordninger kun skal forbeholdes ledere, som ikke alene står for selskapets verdiskaping og bedring i selskapsverdi. Det foreligger få undersøkelser i Norge om hvilke virkninger slike bonusordninger har. Undersøkelser fra USA og Storbritannia tyder imidlertid på at det er svak sammenheng mellom lederes lønn og selskapers verdi eller aksjekursutvikling. En bør f.eks. spørre seg hvorfor og hvordan det er mulig at median-avlønningen til ledere i de 100 største selskapene i Storbritannia steg med 336% i perioden 1980–1993. En stor del av denne økningen skyldes ulike former for opsjonsavtaler. Dersom slike overføringer kun har karakter av å være en ren overføring fra næringslivet til ledere, uten positive virkninger for selskapsverdien, bør dette egentlig bekymre aksjonærene; det er jo de som betaler for det i form av lavere avkastning. At ledere samtidig får rabatter på kjøp av opsjoner, betyr at det er andre som subsidierer dem. På lengre sikt kan slike lukrative lønnsordninger til ledere i store selskaper svekke interessen for aksjesparing i disse selskapene. Derfor vil åpenhet omkring slike ordninger på generalforsamlinger og i årsberetninger være viktig informasjon til aksjonærer, med de konsekvenser det vil ha for hvordan sparingen skjer i Norge.

Hvordan er det mulig at slike avtaler vokser i omfang? Næringslivsledere, som normalt har en sterk tiltro til markedet som allokerings- og seleksjonsmekanisme vil påstå at det er markedet som har ledet til slike lønns- og bonusordninger. Men dette markedet, sammen med markedet for selskapskontroll, fungerer langt fra perfekt i Norge. Eierstrukturen i norsk næringsliv er preget av kryssseie, med en relativt liten gruppe ledere (av enkelte kalt «Gutteklubben Grei») som, i skiftende rollebytte, møter hverandre på styrerommene. Hvis det er riktig at denne «klubben» opptre i roller som leder og eier i ulike sammenhenger, er det neppe merkelig at slike ordninger har fått det omfang de nå en gang har fått (hvilken informasjon har de ansattes representanter i styrene fått?). Derfor bør en kanskje tenke grundigere gjennom de forslag som er kommet fra NHO om et sterkt innslag av nasjonalt eierskap i norsk næringsliv. Om ikke annet vil et sterkere innslag av utenlandske eierinteresser i norske selskaper kunne bryte båndene som bevarer «Gutteklubben Grei»s posisjoner.

TOM ELDEGARD:

Gasskraft og klimapolitikk

J Stortingsmelding nr. 44 (1994–95), «Norge som gassnasjon», åpner regjeringen for å tillate bygging av gasskraftverk i Norge på betingelse av at kraftverket «... er lønnsomt og bidrar til et bedre miljø og forøvrig tilfredsstiller de krav myndighetene setter i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.» Meldingen legger opp til at lønnsomhetsvurderingen i det alt vesentlige skal overlates til utbygger, samtidig som miljøkriteriet skal kunne oppfylles ved å sannsynliggjøre utslippsreduksjoner i utlandet. Regjeringen mener tydeligvis at klimagassutslippene¹ fra et norsk gasskraftverk vil bli mer enn oppveid ved at kraften eksporteres og erstatter mer miljøskadelige energiformer i våre naboland.

Etter forfatterens mening er det et meget svakt miljøkriterium som legges til grunn i Stortingsmeldingen. Behandlingen av lønnsomhetsspørsmålet er heller ikke uproblematisk. En gasskraftutbygging vil berøre mange sentrale energi- og miljøpolitiske spørsmål. Derfor bør også lønnsomheten vurderes i et videre samfunnsperspektiv enn konsesjonssøker leger til grunn for sine beslutninger.

I denne kommentaren presenteres noen synspunkter på eventuell norsk gasskraftproduksjon og på Stortingsmeldingens håndtering av dette spørsmålet. Etter forfatterens mening er det et meget svakt miljøkriterium som legges til grunn i meldingen. Så sant utbygger kan dokumentere en eksportavtale for kraften, vil svært mye bli overlatt til vanskelige skjønnsmessige vurderinger. Behandlingen av lønnsomhetsspørsmålet er heller ikke uproblematisk. Både petroleumsvirksomheten og kraftsektoren har særpreg og er dessuten underlagt spesielle reguleringer, som kan skape avvik mellom bedrifts- og samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i denne saken. Det kan heller ikke utelukkes at en begrenset gasskraftutbygging vil bli brukt som springbrett for å flytte grensesteiner i norsk miljøpolitikk. Derfor burde en være mer varsom med å overlate alle de forretningsmessige vurderingene til konsesjonssøker.

1 GASSKRAFT OG KLIMAPOLITIKK

Formuleringene i Stortingsmeldingen summerer seg til øvrige signaler om linjeskift i norsk klimapolitikk. Man oppgir den nasjonale målsettingen om å stabilisere de norske CO₂-utslipp på 1989-nivå innen år 2000. Innenlandske utslipp skal nå tillates å øke hvis de kan motregnes utslippsreduksjoner i andre land. Fordi klimagassene ikke kjenner nasjonsgrenser er det i og for seg riktig å benytte et slikt globalt perspektiv. Men så lenge det ikke finnes internasjonalt aksepterte regler for handel med CO₂-kvoter, kan den nye norske politikken lett resultere i et dobbelt bokholderi, hvor de samme utslippsreduksjonene blir påberopt av flere land. Slik uklarhet vil svekke presisjonsnivået i de nasjonale målsettingene og mye tyder på at det norske

linjeskiftet innvarsler en senking av ambisjonsnivået i klimapolitikken.

For å nå resultater i klimagassammenheng er det behov for vesentlige endringer i vår omgang med energi. Dette vil kreve betydelige offer fra de enkelte land og en må akseptere at tiltakene får konsekvenser for næringsutviklingen. Bruk av effektive virkemidler vil med nødvendighet gi sterke fordelings effekter og disse vil i alminnelighet bli til ugunst for energitunge næringer. For Norge, som utvinner og eksporterer både olje, gass og kull, og som samtidig har et særlig sterkt innslag av energiintensive næringer, vil dette innebærer mange og store utfordringer. Flere av disse er aktuelle i tilknytning til spørsmålet om eksport av norsk gasskraft.

Det er to dimensjoner i miljøperspektivet som sammen vil avgjøre om norsk gasskraft kan virke miljøfremmende. Den ene dreier seg om energieffektivitet i bruken av gassen. Poenget er her å sikre en bruksform som gir mest mulig nytteverdi for hver skadelig utslippsenhet. Den andre dimensjonen gjelder virkningene på det alminnelige forbruksmønsteret av energi. Spørsmålene er her i hvilken grad norsk gasskraft i kombinasjon med elektrisitetseksport vil fortrenge mer skadelig energibruk i andre land. Dernest er det også spørsmål om den samme gassen eventuelt kan gi større effekter ved andre bruksmåter.

1.1 Energieffektiv bruk av norsk gass.

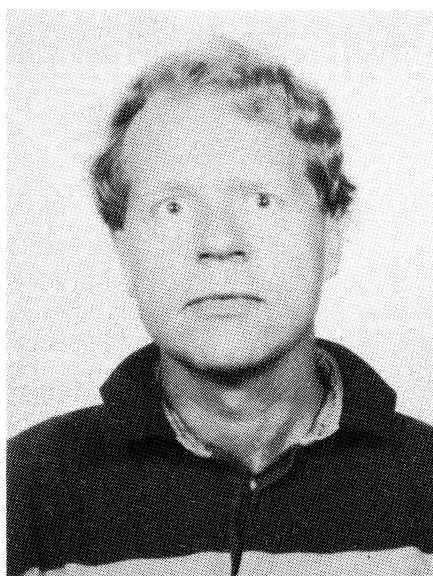
Det meste av naturgassen som utvinnes fra norsk sokkel selges til energiformål i utlandet. Tillike med bruk av annet fossilt brensel fører slik gassanvendelse til utslipp av drivhus-

¹ Et gasskraftverk på 700 MW og en nettovirkningsgrad på 57%, vil ved en årsproduksjon på 5 TWh øke de samlede CO₂-utslippene med om lag 5,5%.

gasser. CO₂-utslippene per energienhet er lavere enn for kull og olje, men de representerer likevel et miljøproblem. Siden klimagassene er globale er det uten betydning om utslippene skjer i Norge eller i andre land. Miljøvurderingen vil først og fremst avhenge av hvor gassen gjør mest nytte for seg per utslippsenhet. Stilt overfor valget mellom eksport av gass og gassbasert elektrisitet blir denne problemstillingen spesielt godt synliggjort. To viktige stikkord her er fleksibilitet for bruker og energieffektivitet i bruk.

Hvis gassenergien eksporteres som elektrisitet, fratas kjøperne en viktig valgmulighet, og derved forsvinner også noen av de potensielle miljøgevinstene. En årsak er at elektrisiteten ikke fullgodt erstatter gass på alle områder hvor denne eventuelt kan overta for andre og mer forurensende brenslers. En annen årsak er at direkte gassbruk i mange anvendelser gir best energiutnytting. Konvertering til elektrisitet framstår da som en unødigg og ressursødende omvei, noe som særlig vedrører energi til varmemål. Disse forholdene gjør og at betalingsviljen og dermed den pris vi kan oppnå, gjennomgående bør være høyere for energileveranser som gass, enn som elektrisitet *uten* spesielle kvaliteter².

Selv for naturgass som uansett skal brukes i elektrisitetsproduksjon, får det miljømessige konsekvenser om energien overføres som gass eller elektrisitet. En viktig årsak er at sjansene for fornuftig bruk av spillvarmen øker når verket flyttes nærmere befolkningssentra. Denne spillvarmen utgjøre en stor andel av det potensielle energiinnholdet i gassen. Ved ilandføringsstedene på norskekysten er det vanskelig å finne bruksområder med nevneverdig betalingsvilje for «overskudds»-energien. At noen også her ser muligheter i å bruke spillvarmen er selvsagt udelte positivt. En må imidlertid holde klart at dette i stor grad dreier seg om virksomhet som kun lar seg realisere på basis av tilnærmet gratis energi. Om kraftverket i stedet legges nær en storby, vil spillenergien kunne nyttes



Tom Eldegard, Cand polit. i sosialøkonomi ved Universitetet i Bergen 1986, er forsker ved SNF-Bergen

bl.a. til bygningsoppvarming, som ellers ofte utføres med fossilt brensel.

En annen faktor av en viss betydning er overføringstapene. Disse er vanligvis noe større i elektrisitetsnettet enn ved transport av gass i rør. Lav kjølevannstemperatur gir imidlertid gasskraftverk langs norskekysten en noe høyere energieffektivitet enn tilsvarende verk lenger nede i Europa. Dette vil antagelig kunne kompensere for noe av ulempen på overføringssiden.

Konklusjonen på dette punktet er at gassen idéelt sett bør føres så nær brukeren som mulig. Helst slik at hun selv får velge mellom gass og konvertert energi. Kraftverkslokalisering på grisgrendte ilandføringssteder i den norske øygarden gir svært begrensede muligheter for effektiv utnytting av spillvarme. Gassfremføring reduserer også behovet for kraftproduksjon fordi gassen kan anvendes direkte når dette er gunstigere enn å bruke strøm.

1.2 Gass versus kull- og kjernekraft.

Stortingsmeldingen (side 36) viser en sammenstilling av utslippstall for gass- og kullkraftverk med hensyn til CO₂, nitrogenoksider og svoveldioksid. Her framgår det klart at gassen miljømessig er et svært mye bedre al-

ternativ enn kull med hensyn til alle utslippskomponentene. Dette er en entydig konklusjon som ikke endres selv om oppstillingen er noe tendiøs. Man sammenligner de mest avanserte kombinerte gasskraftverk med konvensjonell kullkraft. Det naturlige ville vært å ta utgangspunkt i frontteknologi også for kull, spesielt siden det kullkraftalternativet som er vist ikke tilfredsstiller utslippskravene for svovel i større nyanlegg i Sverige og Finland. I nye kombinerte kullkraftverk ligger virkningsgraden rundt 45³ prosent. Slike verk vil slippe ut ca. 1,9 ganger så mye CO₂ per energienhet som ny gasskraft. For de andre komponentene kan utslippene fra nye kullkraftverk variere en god del, avhengig av brenselkvalitet, teknologivalg og rensetiltak, men disse utslippene er uansett av underordnet betydning i forhold til klimaspørsmålet.

Det er med andre ord ingen tvil om at et gasskraftverk til erstatning for kullkraft representerer en vesentlig miljøforbedring. Et gasskraftverk som kommer i tillegg til et kullkraftverk er derimot en dårligere løsning. Spørsmålet en må ta stilling til er om norsk gasskrafteksport vil kunne trenge ut nyetablering og eventuelt erstatte eksisterende kull- og kjernekraft i andre land. Problemstillingen er i øyeblikket mest aktuell i forhold til våre nordiske naboland, Sverige og Finland. Begge landene har idag tilgang til naturgass, men ikke i tilstrekkelige mengder til at dette kan danne basis for noen større gasskraftutbygging. Det er imidlertid flere forhold som taler mot at norsk gasskrafteksport til disse landene er et effektivt virkemiddel for å redusere de globale klimagassutslippene.

En viktig faktor er sammenhengen mellom pris og etterspørsel etter energi. Siden energi er et normalt gode, vil forbruket øke om prisen går ned. Økt norsk krafteksport bidrar isolert sett til lavere energipriser i kjøperlandene, noe som igjen stimulerer forbruket. På den annen side er

² Jevnfør etterfølgende diskusjon om topplast.

³ Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i en virkningsgrad på 38 prosent.

det klart at om kraftprisen stiger utover et visst nivå, vil de berørte landene selv vurdere å etablere ny kraftproduksjon. For Sverige og Finlands vedkommende er det da olje- og kullkraft som på kort sikt framstår som de mest aktuelle alternativene. I likhet med de fleste andre land har nok også disse to et sterkt ønske om mest mulig egenkontroll med kraftproduksjonen. Motivene for dette er ikke alltid like presise og rasjonelle, men de favner over et spekter av sikkerhetspolitiske, psykologiske og økonomiske hensyn. Kraftimport fra Norge vil derfor neppe bli fullt sidestilt med egen kraftproduksjon. Skal importen likevel bli foretrukket, må den ventelig tilbys til klart lavere pris enn man kan oppnå ved nyanlegg i kjøperlandene. Dette vil i seg selv ha en forbruksøkende effekt.

Et annet viktig moment gjelder spørsmålet om norsk gass eksport til Sverige og Finland. Som vi tidligere har vært inne på er dette et miljømessig bedre alternativ enn å eksportere norsk gasskraft. Forhandlinger har allerede vært ført i flere runder for å få finansiert byggingen av et større gass-transportssystem, men dette har hittil ikke latt seg realisere. Det siste året har vi imidlertid sett tegn på at den svenske interessen for norsk gass igjen er økende. Den svenske energikommisjonen skal avgi sin innstilling i løpet av året og vil antagelig kunne gi utfyllende informasjon på dette punktet. Hovedmomentet blir som tidligere avveiningene rundt en eventuell avvikling av kjernekraften i Sverige. Dette er vedtatt ved folkeavstemning, men gjennomføringen ser ut til å kunne bli utsatt. På den annen side er det lite aktuelt å etablere ny kjernekraft i Sverige. Både for å dekke et stigende energiforbruk og til erstatning for anlegg som utrangeres, vil det derfor etterhvert bli behov for ny kraft av annen type. Økt satsing på naturgass er et høyst aktuelt alternativ, enten ved import fra Norge, eller ved også å kjøpe gass fra Russland. Ved å inngå avtaler om fastkraftleveranser vil vi gi Sverige økt rom for en ytterligere utsettelse av beslutningen om eventuell gassimport. Nyttever-

dien av de forsterkningene i elektrisitetssystemet som gasskraftalternativet betinger, kan også bli vesentlig redusert hvis Sverige på et senere tidspunkt likevel velger en gassløsning.

For våre nabolands forhold til egne CO₂-målsetninger, vil selvsagt også mulighetene for bruk av spillvarme telle med. Dette blir spesielt viktig hvis Norge vinner frem med sitt syn om at CO₂-utslippene fra et eksportrettet gasskraftverk skal belastes importlandet. Et kullkraftverk som ligger gunstig til for bruk av spillvarme, får redusert sin miljøulempe vis a vis norsk gasskraft. Et kullkraftverk med totalvirkningsgrad på 60 prosent vil slippe ut vel 1,4 ganger så mye CO₂ per energienhet, som et gasskraftverk på norskekysten. Ved en virkningsgrad på 70 prosent er forholdstallet redusert til 1,2. På den annen side vil forholdet endres sterkt i favør av gasskraft med høy elektrisitetsevirkningsgrad, dersom varmepumper tas i utstrakt bruk til bygningsoppvarming⁴. Utfra dagens energipriser er det imidlertid grunn til å tro at det går mange år før dette blir en realitet.

1.3 Miljøaspekt ved norsk kraft-eksport til varemekraft-dominerte land.

Litt spissformulert framstår Norge som en vannkraftøy i et hav av varmekraft. Dette innebærer spesielle muligheter og utfordringer, både av miljømessig og økonomisk art. Også i tilknytning til forslagene om gasskraftutbygging har slike forhold vært berørt. Blant annet er det blitt fremholdt som særlig gunstig å kunne betjene en fastkraft eksportavtale med en kombinasjon av periodisk gasskraftdrift og rimelig vannkraft. I lys av dette er det naturlig å se hva som karakteriserer et samspill mellom vann og varme.

Et grunnleggende krav til et moderne kraftsystem er at det kan levere nok strøm til å dekke forbruket på ethvert tidspunkt. Uten tilstrekkelig kapasitet vil kvaliteten på strømløpene bli forringet i perioder og i verste fall kan systemet bryte sammen. Utfra vår kjenskap til det menneske-

lige livsmønsteret vet vi, at til en gitt pris vil strømforbruket variere sterkt over døgnetimer. Kraftprodusenten har i prinsippet to midler å møte disse utfordringene med: Enten må kraftsystemets leverings- (effekt-)kapasitet oppgraderes til et nivå som ligger høyt over det løpende gjennomsnittsforbruket, eller prisene må differensieres for å fordele forbruket bedre utover døgnet. I praksis er det vanligvis tale om en kombinasjon. Siden det er vanskelig å kontrollere kjøpernes strømmuttak på det enkelte tidspunkt, vil det alltid være behov for «overkapasitet» for å kunne ta hånd om både forventede og uforutsette forbrukstopper. Den optimale kombinasjonen av prisdifferensiering og kapasitetsutbygging avhenger selvsagt av etterspørsforholdene, men også i stor grad av grensekostnaden ved effektutbygging. Her er det vesentlige forskjeller mellom vann- og varmekraftsystemer.

På distribusjonssiden har effektproblematikken nokså parallelle konsekvenser for de to typene av kraftsystemer. Det er i produksjonen forskjellene ligger. I vannkraftverk er det relativt små kostnader ved å bygge inn litt ekstra effekt. Det krever en viss oppskalering av fallrør, turbiner og generatorer, men dette utgjør normalt en beskjeden andel i de samlede utbyggingskostnadene. Disse verkene kan også raskt stenges ned og startes ettersom behovene svinger.

Varmekraftverkene er langt mindre fleksible. En ting er at det relativt sett koster mer å bygge inn ekstrakapasitet. Den viktigste ulempen er likevel at disse verkene har oppstarts- og nedkjøringskostnader som gjør det vanskelig å variere elektrisitetstilbudet i takt med forbruksmønsteret. Ved markedsbaserte omsetningsløsninger vil elektrisitetsprisene nødvendigvis variere betydelig over døgnet. I lav-

⁴ Elektrisitet er en høyverdig energiform (eksergi) som bl.a. kan brukes til å drive motorer. Denne egenskapen utnyttes i varmepumper til å hente ut lavverdig varmeenergi (anergi) fra omgivelsene. Ved bruk av denne teknologien kan elektrisitet utnyttes langt mer effektivt i bygningsoppvarming enn ved tr adisjonelle varmeovner. (Oppvarmingseffekten kan firedobles.)

lastperiodene har derfor termiske kraftverk insentiv til å by ut elektrisitet til priser som i verste fall ligger under brenselutgiftene. Driftsmarginene må hentes inn i høypristimene.

En gunstig løsning er å kombinere vann- og varme ved å la varmedelen dekke det faste elementet – *grunnlasten* – og bruke vannkraft til å betjene døgnvariasjonene i forbruket – gi systemet *regularitet*. Det er imidlertid få land som har tilgang til større vannkraftmengder. Norge står i særstilling ved at nær 100 prosent av elektrisiteten er vannbasert. For land med sterk varmekraftdominans vil det være attraktivt å kjøpe norsk vannkraft i høylasttimene. Slik *topplast* prises i noen av disse landene 2-3 ganger høyere enn *lavlastkraft* (Vognhild, 1992). Dette åpner et potensiale for en norsk nettogevinst ved å eksportere topplast og kompensere med tilbakekjøp av lavlast, som «lagres» i vannmagasinene våre. En slik løsning er til fordel for begge parter og trenger ikke svekke den innenlandske forsynings-situasjonen. Tvert imot vil en utbygging av overføringsnettet mot utlandet gi oss et ekstra ben å stå på i nedbørtørre år.

Ved å eksportere topplast kan Norge redusere behovet for å oppskalere varmekraftforsyningen i kjøperlandene. Dette vil i såfall bidra til å dempe utslippene av drivhusgasser. Effekten vil imidlertid kunne variere betydelig mellom landene. Generelt sett bør virkningene bli sterkere jo mer varmekraften dominerer i samhandelslandet. Det er rimelig å anta at det økonomiske gevinstpotensialet for Norge også er størst i forhold til land med mye termisk energi og følgelig lite regularitet i sine kraftsystemer. I dette perspektivet er det landene på kontinentet som framstår som de mest attraktive partnerne. Våre nordiske naboer, Sverige og Finland, har begge en god del vannkraft og følgelig ikke det samme behovet og betalingsviljen for regularitet. Disse landene vil primært være interessert i å kjøpe rimelig grunnlast fra Norge og slike leveranser konkurrerer mer direkte med den innenlandske forsyningen.

Selv om det prinsippielt er mulig å organisere en kvantumsnøytral kraftutveksling med varmekraftland, vil også slik handel innvirke på det innenlandske kraftmarkedet. Når det først er etablert eksportkapasitet, får kraften en alternativverdi for produsentene. Det er grunn til å tro at dette vil påvirke prisdannelsen også innenlands, selv om virkningene i samhandelslandet er mest opplagte. Her vil de norske krafttransaksjonene bidra til prisutjevning. Det er imidlertid vanskelig å si sikkert hvordan dette slår ut i det samlede kraftforbruket. Hvis lav- og topplastmarkedene er sterkt adskilte, kan utvekslingen i teorien ha en forbruksdempende effekt i varmekraftlandet. Årsaken vil i såfall være at etterspørselen etter topplast er minst elastisk og derfor påvirkes mindre enn lavlastforbruket av prisutjevningen.

Det vi med sikkerhet kan si er at det ikke er behov for norsk gasskraft for å utnytte samspilleffekter mellom vår vannkraft og utenlandsk varmekraft. En utbygging av eksportkabler for kraft vil snarere være et substitutt til gasskraft som sikringselement i det norske systemet. I den grad det inngås avtaler om grunnlasteksport til Sverige og Finland som innskrenker våre muligheter for krafthandel med andre land, vil dette antagelig være en ugunstig løsning både miljømessig og økonomisk.

2. LØNNSOMHET I GASSKRAFTPRODUKSJON

I Stortingsmeldingen distanserer Regjeringen seg fra lønnsomhets-spørsmålet ved å overlate dette til en eventuell utbygger. En ser da bort fra at en gasskraftprodusent kan ha andre perspektiv på sin satsing enn samfunnet bør legge til grunn. Dette virker noe lettvindt i en sak som berører viktige prinsipielle spørsmål, både i forvaltningen av norske petroleumsressurser, i utformingen av det norske kraftmarkedet og i norsk miljøpolitikk.

Nedenfor vil vi innledningsvis se på noen forhold som kan skape spesielle problemer. Den videre diskusjo-

nen er organisert i tre deltema. Først behandles de kostnadmessige avveiningene mellom energitransport i form av strøm eller som gass. Deretter omtales spørsmålet om prising av gass til et norsk gasskraftverk. I det siste delkapitlet foretas noen enkle regneøvelser omkring et mer konkret opplegg for kombinert gass- og vannkrafteksport.

2.1 FORETAKETS VURDERINGER OG SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET.

Generelt er det slik at eksternaliteter, markedsmakt eller informasjonsasymmetrier kan få individer eller foretak til å velge løsninger som ikke er samfunnsøkonomisk optimale. Hvis det er fare for feiltilpasninger med vesentlige negative konsekvenser, er det vanlig at myndighetene overvåker situasjonen og eventuelt prøver å rette på forholdene. I tilknytting til en gasskraftutbygging i Norge kan i prinsippet alle typer årsaker til markedssvikt være representert. Derfor ville det ikke være unaturlig med en viss samfunnsøkonomisk overprøving av en kommersiell beslutning om gasskraftutbygging.

Problemstillingen blir godt illustrert med utgangspunkt i den konkrete forhåndsmeldingen om bygging av gasskraftverk, som er innsendt av Naturkraft A/S. Varslingen er omtalt i Stortingsmeldingen og omhandler planer om å bygge ett eller to verk med en samlet kapasitet på 700 MW. Installasjonen(e) vil eventuelt bli lokalisert til ilandføringssteder for gass på norskekysten. Selskapet som søker utbyggingskonsesjonen ble etablert høsten 1994 med dette spesielle formålet for øyet, og det eies med en tredjedel hver av Statoil, Norsk Hydro og Statkraft. Eierne er med andre ord tre av våre største statseide industri-selskap. De er sentrale aktører i norsk økonomi i alminnelighet og i petroleums- og kraftsektoren i særdeleshet. Selskapene har tidligere vært og er tildes fortsatt, tillagt betydelige forvaltningsoppgaver innen sine hovedområder.

Denne bakgrunnen hører med i et samfunnsperspektiv på aktuelle motiver for en foretaksbeslutning om gasskraftutbygging. Naturkraft A/S er selv oppmerksom på sin spesielle stilling, og har gjentatte ganger understreket at man holder «armlengdes» avstand til eierne. Likevel bør en ikke lukke øynene for at eierne kan ha videre perspektiver på denne satsingen enn de reint kommersielle sidene ved de forhåndsvarslede kraftanleggene. Slike synspunkter kan godt bli avgjørende i saken. Tross alt er det eierselskapene som har engasjert seg i idéen, som har skutt inn grunnkapital og som i neste omgang må ta stilling til spørsmålet om bygging/ikke bygging av et gasskraftverk. Eventuelt kan de og måtte skyte inn eller garantere for kapital til en utbygging. Derfor er det naturlig å se litt på eierselskapenes roller.

Statoil og Norsk Hydro er begge oljeselskap med interesser i å utvikle markeder for gassen. Et gjennomslag for gasskraft kan dessuten gjøre det enklere å få utbyggingstillatelse for frittliggende oljefelt med assosiert gass. Selv områder med utbygd infrastruktur kan ha flaskehalser på transportsiden som påtvinger felt med mye assosiert gass, en langsommere uttappingstakt enn hva som er optimalt for eierne. I slike tilfeller kan et varmekraftverk være en kjærkommen avtatter av «problemgass». Verket får da en tilleggsverdi for eierselskapene, utover den de eventuelt kan høste gjennom kraftproduksjonen. Det er opplagt at selskapene vil vektlegge slike sidehensyn i sine beslutninger og viktige rammebetingelser i petroleumsvirksomheten kan derved bli trukket inn i avgjørelsene. De løsningene som velges trenger likevel ikke stå i motstrid til samfunnsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger. Poenget er at de berører spørsmål av prinsipiell karakter, som ligger utenfor den isolerte kraftverksrammen og som kunne fortjene en grundigere politisk behandling.

For Norsk Hydro rommer kraftdebatten enda flere nyanser. Selskapet eier selv en del vannkraftverk, men først og fremst er det en storbruker av

elektrisitet gjennom sine elektrokjemiske og petrokjemiske anlegg. For de kraftbrukende delene av Hydrokonsernet er det gunstig med en styrking av tilbudssiden i det norske kraftmarkedet, slik at elektrisitetsprisene holdes på et lavt nivå. Selskapets egen kraftproduksjon vil rett nok lide under dette, men det er grunn til å tro at hensynet til industrivirksomheten her teller tyngst. I dette perspektivet kan et gasskraftverk gi et positivt netto bidrag i Hydro-systemet, selv om det isolert sett ikke makter å nedbetale egne kapitalkostnader fullt ut over driften.

Alle de tre eierne kan ha felles interesser i å flytte hjørnesteiner i norsk miljøpolitikk. I denne saken er det spesielt de nasjonale restriksjonene på utslipp av drivhusgasser som kommer under press. På dette feltet har Norge en periode utøvd en rolle som pådriver for strengere internasjonale reguleringer. Oppmyking av de norske målsetningene vil derfor også kunne påvirke andre land og gi virkninger utover de reint nasjonale. Oljeselskapenes fordeler av dette er nokså opplagte. Statkrafts gevinstpotensiale er ikke like entydig. Selskapet kan imidlertid se seg tjent med å få åpning for gasskraft som et rimelig alternativ til nye vannrevne anlegg, hvor marginalkostnadene er raskt stigende. At fossilkraft reduserer den værmessige risikoen i det norske kraftsystemet⁵ kan være et tilleggsmoment.

Linjen som er valgt ved etableringen av Naturkraft A/S kan vise seg effektiv for å påvirke norsk politikk. Både navnevalget og den sterke fokuseringen av potensialet for miljøgevinst i utlandet, viser at initiativtakerne har vært oppmerksomme på at prosjektet balanserer i grenselandet av den nasjonale miljøpolitikken. Det som ikke helt kan utelukkes er at man her følger en to-trinns strategi: Først få aksept for bygging av et gasskraftverk. Dermed prøve å få bort eksportrestriksjonen, slik at verket får operere på like vilkår med andre norske kraftanlegg. Mye taler for at en etterhånd oppmyking av rammebetingelsene blir relativt enkelt å oppnå, spesielt

sielt om eksportstrategien mislykkes økonomisk. Det kan og være grunn til å anta at en førsteetablering av gasskraft i Norge vil senke terskelen for å få godkjent seinere utbyggingssøknader.

Når gassen overføres fra sokkelen til kraftverket passerer den fra et skatteregime til et annet og mildere. I denne transaksjonen vil Naturkraft møte to av sine eiere. Spesielt om Statoil og Norsk Hydro skal selge egen gass til Naturkraft, blir det av vesentlig betydning hvilken pris som settes på gassen. Ved å velge en lav pris kan man i prinsippet overføre egentlige offshoreinntekter til kraftverket, hvor de skatlegges lavere. Situasjonen kompliseres av at det ikke finnes noe norsk gassmarked å relatere prisen til. I tillegg ønsker Naturkraft å benytte løsere kontraktsformer enn hva som ellers er vanlig i gass-sammenheng. Dette mener man skal rettferdiggjøre vesentlige prisreduksjoner vis a vis gassalg til kontinentet.

Forholdet til petroleumssektoren inkluderer også to andre interessante problemstillinger. Den ene går på den formelle organiseringen av norsk gassalg gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU). GFU ledes av Statoil og består forøvrig av Norsk Hydro og det tredje norske oljeselskapet, Saga Petroleum. Naturkrafts eiere har med andre ord klar majoritet i GFU og derved formell myndighet til å styre salgsforhandlingene med et eventuelt gasskraftverk. Tradisjonelt har det likevel vært vanlig at GFU-medlemmer med interesser i selskapet det føres forhandlinger med, erklærer seg innhabile og trekker seg fra behandlingen av den aktuelle saken. I dette tilfellet vil det innebære at Naturkraft må forhandle med Saga Petroleum. Det er da interessant å merke seg at Saga tidligere i år fikk avslag på en henvendelse til GFU om å kjøpe norsk gass for salg i Tyskland. Statoil og Norsk Hydro var ikke engang vil-

⁵ Dette gjelder primært i en isolert betraktning av det norske systemet. Innenfor et opplegg med omfattende kraftutveksling med utlandet, kan risikoen reduseres tilsvarende gjennom økte muligheter for kraftimport.

lige til å inngå forhandlinger om dette salgsoplegget, som hadde visse likhetstrekk med den type avtaler Naturkraft har ytret ønske om å inngå.

Den andre problemstillingen løper inn på skatteområdet. All gass som brennes på offshore-installasjoner på norsk sokkel belastes i dag en CO₂-avgift på 83 øre/Sm³. Dette svarer til om lag 14 øre/kWh for elektrisitet fra et toppmoderne gasskraftverk. Denne avgiften har vært et effektivt virkemiddel for å få ned gassbruken på plattformene og den kan sikkert tilskrives hovedårsaken for at man valgte å forsyne Troll-plattformen med strøm fra land. Avgiftsnivået er imidlertid så høyt at om landbasert gasskraft blir skattlagt tilsvarende, vil det antagelig skrinlegge enhver utbyggingsplan. Stortingsmeldingen gir ikke klart svar på hva som blir den fremtidige CO₂-skatten på gass til innenlandsk forbruk. Den henviser her til arbeidet i «Grønn skattekommisjon». Gasskraftkapittelet gir imidlertid ingen antydninger om at man vurderer CO₂-avgift på gass til kraftproduksjon på land. Uten slik avgift blir det en sterk forskjellsbehandling av samme type virksomhet på land og offshore, noe som normalt stimulerer til ineffektiv ressursbruk. Et alternativ som kan bli aktualisert er selvfølgelig å fjerne CO₂-avgiften også på sokkelen. Dette vil neppe oljeselskapene ha noe i mot, men det er ikke sikkert at politikerne ønsker det. Derfor bør en være oppmerksom på at de betingelsene som gis et eventuelt gasskraftverk kan legge videre føringer på norsk miljøpolitikk, og spesielt på mulighetene for å føre en konsekvent og effektiv linje i forhold til klimagasser.

2.2 Gasspris til innenlandsk kraftproduksjon.

Ifølge optimal pristeori skal prisen på gass til innenlandsk bruk settes lik gassens *alternativkostnad*. Denne kostnaden er uttrykk for gassens samfunnsøkonomiske verdi når den blir brukt til sitt beste alternative formål. Det mest aktuelle alternativet til innenlandsk gassbruk i dag er eksport. I den grad innenlandsk bruk vil for-

treng inntekter fra utenlandssalget er det da *grenseinntekten* i eksportmarkedet, korrigert for eventuell ulikhet i marginale transportkostnader, som skal bestemme alternativkostnaden. Hvis innenlandsk gassbruk har eksterne virkninger skal optimalprisen også korrigeres for dette. Den korrigerte prisen er den *sosiale grensekostnaden*. Denne skal settes høyere enn alternativkostnaden hvis eksternalitetene har negativ karakter (eks. forurensing, prissmitte) og lavere hvis gassbruken har positive eksterne virkninger (eks. bidrag til industrielle klynger – jf. Porter, 1990)

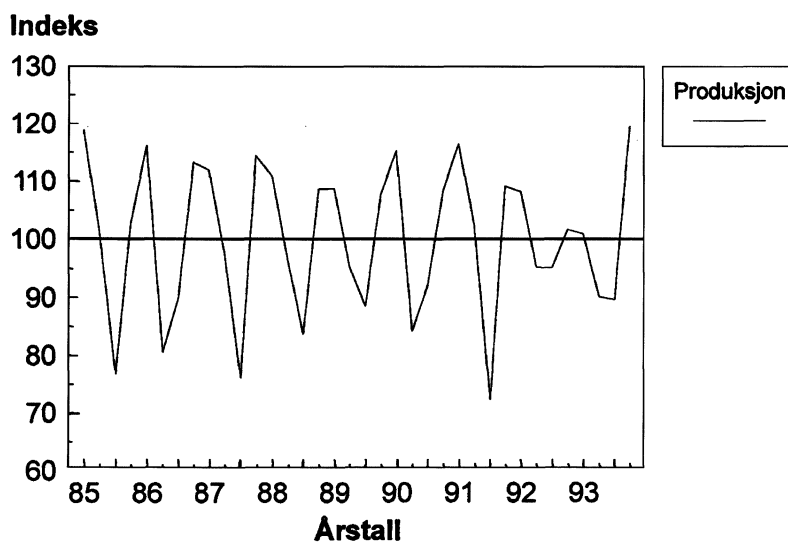
Fordi etterspørselskurven er fallende, vil grenseinntekten i eksportmarkedet alltid ligge lavere enn prisen. Avstanden mellom prisen og grenseinntekten avhenger av hvilken markedsrett vi har i utlandet. Hvis Norge kan øke gasseksporten uten at dette influerer noe særlig på prisen, betyr det at vi har liten markedsrett og pris og grenseinntekt ligger nær hverandre. Motsatt gjelder hvis Norge har stor innflytelse på markedsprisen. Da vil grenseinntekten ligge vesentlig under prisen, og hvis vi utelukker negative eksternaliteter, er det samfunnsøkonomisk optimalt å

tilby gass til innenlandske kjøpere til klart lavere pris enn det utlandet betaler. Med dekningsandeler på 12,5 og 17 prosent av konsumet i Tyskland og Frankrike⁶ er det grunn til å anta at vi har en viss markedsrett i disse landene. Å regne seg frem til et prisoptimum er likevel praktisk vanskelig, dels fordi kontraktene har varierende karakter og derfor er lite sammenlignbare, og dels fordi potensiell prissmitte fra innenlandsmarkedet er vanskelig å anslå.

Myndighetene har uttrykt sitt syn på prisspørsmålet ved flere anledninger. I Stortingsmelding 26 (1993-94) om «Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen» understrekes en målsetting om å maksimere verdiskapingen av de norske gassressursene. Man er opptatt av å unngå en særskilt prispolitikk for gass til innenlandsk bruk og poengterer at slik bruk ikke har noen egenverdi, men bare er aktuelt hvis det er den mest lønnsomme bruken av gassen. Stortingsmeldingen om «Norge som gassnasjon» er mindre eksplisitt i dette spørsmå-

⁶ BP Review of World Gas 1994 (tall for 1993).

Figur 1 Kvartalsvise variasjoner i gassproduksjonen på norsk sokkel



NB! De kvartalsvise indeksverdiene er beregnet med utgangspunkt i det aritmetiske gjennomsnittet for det enkelte året. Dette snittet er gitt verdi 100.
Kilde: SSB, Olje- og gassvirksomheten (diverse kvartalsnumre).

let, men gir inntrykk av at myndighetene ønsker å følge en ikke-intervensjonslinje i prisspørsmålet. Det konstateres at kontrakter om gass til innenlandsk bruk vil bli forhandlet på forretningsmessig basis mellom de forskjellige aktørene. Priser og øvrige vilkår vil da kunne variere mellom de ulike kontraktene, avhengig av transportavstand, leveringssikkerhet, partenes forhandlingsstyrke m.m.

Naturkraft A/S har fremholdt at selskapet ønsker å inngå gasskontrakter som er mindre forpliktende for selger enn hva som forøvrig er vanlig i markedet. Derved håper man å kunne oppnå betydelige prisreduksjoner. Tanken er å kun kjøpe gass til kraftverket når det er ledig kapasitet i produksjons- og transportsystemene for gass, og forøvrig dekke eksportforpliktelsene ved handel i vannkraftmarkedet. Kjøp av «tilfeldig gass» er brukt som betegnelse på denne avtaleformen⁷. En praktisk konsekvens, er at kraftverket ikke med sikkerhet kan drives i de perioder det øvrige gassforbruket er høyt. Denne risikoen vil spesielt være til stede i vinterhalvåret, når utnyttingsgraden i transportsystemene er på sitt høyeste. Figur 1 viser sesongsvingningene i det norske gasssalget fra 1985-93

Av figuren fremgår det at gassleveransene fra Norge svinger betydelig over året. Som ventet er produksjonen høyest i første kvartal (januar – mars) og lavest i tredje kvartal (juli – september). Dette indikerer at det må være kapasitet i transportsystemet til å levere mer gass i deler av året. En skal imidlertid være oppmerksom på at svingningene ikke nødvendigvis bare er motivert av sesongvariasjoner i forbruket. Revisjoner og vedlikehold på offshoreinstallasjonene må gjennomføres i sommermånedene, og dette kan gjøre det ønskelig å redusere produksjonen i denne perioden.

Eventuell nedprising av sommergass innenlands, må vurderes opp mot faren for prissmitte til den øvrige omsetningen. Skulle norske kraftprodusenter få gass på vesentlig gunstiger betingelser enn kjøperne på kontinentet (etter fratrekk for redusert variabel kostnad ved kortere transport-

distanse), er det sannsynlig at de andre kjøperne vil reagere. Reaksjonene vil antagelig forsterkes av at de store kjøperne – gjennom langsiktige, bindende forhåndskontrakter – har vært med å bære prosjektrisiko ved utbyggingen av transportsystemene. Gasselgerne må derfor forberede seg på krav om å stille gass til disposisjon for andre kjøpere på tilsvarende betingelser som man eventuelt tilbyr Naturkraft. Muligens vil kjøpere på kontinentet her også kunne benytte seg av EØS-avtalen.

Det som kan bli et kjernepunkt er om de kjøpsbetingelsene Naturkraft tenker seg, er så spesielle at de ikke vil være attraktive for gasskunder på kontinentet. Den viktigste grunnen er i såfall at disse kjøperne ikke har den samme muligheten for å «mellomlagre» kraft i vannmagasiner⁸. På den annen side er det sannsynlig at om prisen blir tilstrekkelig gunstig, vil tilfeldig gass bli interessant for brukere som kan skifte over fra annet brensel (olje, kull) i deler av året. Også for gass til lagring (i saltsteinslagre eller uttømte felt) kan en forvente interesse⁹. Alternativverdien av tilfeldig gass til et norsk kraftverk vil følgelig måtte relateres til hva slike kjøpere ser seg i stand til å betale.

2.3 Gasskrafteksport fra det norske systemet.

Det foregår i dag en utvikling i Vest-Europa i retning av større, integrerte elektrisitetsmarkeder med økende krafthandel landene imellom. Norge har ligget i forkant med hensyn til liberalisering av den innenlandske krafthandelen, men andre land kommer etter. Fra kommende årsskifte blir det etablert en felles norsk/svensk markeds plass for handel med kraft. Samtidig legges det nye kraftkabler til kontinentet, slik at den norske kapasitet for krafthandel utvides. Vårt hjemlige kraftmarked påvirkes både ved at den innenlandske konkurransen øker og av at aktørene på selgersiden får friere adgang til å operere over landegrensene. Dette endrer også rammebetingelsene for et innenlandsk gasskraftverk.

I den forretningsidéen Naturkraft har lansert, står eksport av kraft sentralt. Selskapet vil maksimere verdien av denne eksporten ved å handle kort-siktige kontrakter i både gass- og el-markedene i Norge. Gasskraftverket skal kun kjøres når prisforholdet mellom gass og vannkraft er slik at selskapet minst får dekket de variable kostnadene ved å drive verket¹⁰. I motsatt fall skal eksportkraften handles inn i vannkraftmarkedet. Det som da vil avgjøre om gasskraftverket er lønnsomt for Naturkraft A/S, er om de merverdiene selskapet eventuelt oppnår ved å ha verket i porteføljen, kan nedbetale investeringene og eventuelt gi et overskudd. For å vurdere dette spørsmålet kan det være hensiktsmessig å se saken også fra de andre aktørenes ståsted.

Slik kraftmarkedene utvikler seg er det lite sannsynlig at Naturkraft A/S over tid kan opprettholde politisk betemte særvilkår på eksport av kraft. De vannkraftaktørene selskapet planlegger å handle med, vil derfor i prinsippet ha valget mellom å selge til Naturkraft eller å eksportere selv. Fordelen for Naturkraft vil være at selskapet eventuelt kan oppnå et premium i eksportkontraktene begrunnet i antatt større leveringssikkerhet. Det er imidlertid flere forhold som gjør at kjøperne ikke nødvendigvis vil verdsette denne faktoren særlig høyt. Det ene er at Naturkraft ved å basere seg på tilfeldig gass, ikke kan dokumentere sikre langsiktige gassleveranser. Det andre er de økende mulighetene for import av overskuddskraft fra omkringliggende varmekraftsystemer. Ettersom krafthandelen blir friere og markedene begynner å fungere skikkelig, vil den mest relevante alternativprisen på sikringskraft for norske

⁷ Jevnfør foredrag ved adm. dir. Auke Lont i Naturkraft på gasskraftkonferanse i Trondheim, november 94.

⁸ Norge har vannmagasiner med stor lagringskapasitet. Ved at uttaket fra disse reduseres når gasskraftverket er i drift, kan man i overført betydning «lagre» gasskraft i magasinene for seinere uttak.

⁹ Saga Petroleum's anmodning om gasskjøp tidligere i år bygde på dette konseptet.

¹⁰ Investeringene er «sunk cost» og blir i prinsippet uten betydning for driftstilpasningen.

vannkraftaktører, bli prisen på kraftimport i lavlasttimene. Denne prisen blir da en viktig referanseramme for Naturkraft. Spørsmålet er om selskapet kan make å produsere strøm til priser som ligger tilstrekkelig under referanseprisen til å gi avkastning på kraftverksinvesteringen. Et tredje moment er, at dersom Naturkraft starter et gasskraftverk som knyttes til det norske sentralnettet vil *alle* norske krafteksportører ha glede av den eventuelle økningen i leveringssikkerhet. Slik markedet fungerer blir dette en systemegenskap og ikke en selskapsespecifikk egenskap.

2.4 Enhetskostnader for et gasskraftverk i periodisk drift.

De mest aktuelle planene for gasskraft i Norge i dag er de som bearbejdes av Naturkraft A/S og hvor kraftproduksjonen etter intensjonen skal eksporteres. Ved konseptet forøvrig er det særlig to forhold selskapet har fremhevet: På råstoffsidan vil man basere seg på «tilfeldig gass». På produksjonssiden skal driftstiden reguleres av prisforholdet mellom vannkraft og gass. Det første punktet viser tro på at selskapet lønnsomt kan redusere den sikre årlige driftstiden i bytte mot billigere gass. Det andre momentet er en understreking av at det lønner seg å stanse verket når de variable enhetskostnadene overstiger prisen på vannkraft. Gjennom relativt løse kontraktsbindinger på gassiden får selskapet økt anledning til å utnytte innsparingspotensialet som måtte ligge i tidvise driftsavbrudd.

Noen enkle regneøvelser kan belyse en del sider ved de to basisidéene. Vi kan her ta utgangspunkt i Stortingsmeldingen. Den gir et eksempel på kostnadstall for et kombinert («combined cycle») gasskraftverk med elektrisitetseffekt på 350 MW. Normal helårsdrift for verket anslås til 7.400 timer, hvilket svarer til en lastfaktor¹¹ på 84,5 prosent. I slik drift vil årsproduksjonen ligge på ca. 2,5 Twh og verket vil ved en gasspris på 60 øre/Sm³, få gjennomsnitt-

lige enhetskostnader på 20 øre/kWh. Med en virkningsgrad på 57% og en nedre varmeverdi for gassen på 10,4 kWh/Sm³¹², gir dette kostnader eksklusiv gass på ca. 9,8 øre/kWh.

I et gasskraftverk vil kapitalkostnadene og størstedelen av de driftskostnadene som ikke er betaling for brensel, være bundet til faste årlige utgifter, som ikke varierer med driftstiden. Ved normal helårsdrift er det ikke usannsynlig at så mye som 90 prosent av disse kostnadene ligger fast. Av en total kostnad på 9,8 øre, vil de volumavhengige driftskostnadene i såfall utgjøre mindre enn 1 øre/kWh. Følgelig vil kravet til kostnadsdekning per produsert elektrisitetseenhet, øke raskt om driftstiden reduseres. Ved halvering av driftstiden (til 3.700 timer) må den gjennomsnittlige kraftprisen heves til 28,7 øre/kWh om verket skal kunne betjene en gasspris på 60 øre og samtidig gå i balanse. Alternativt må gassprisen senkes til 8,5 øre/Sm³ for å opprettholde full kostnadsdekning ved en kraftpris på 20 øre/kWh. Figur 1 illustrerer disse sammenhengene for to alternative gasspriser. Her er også inntegnet de variable og primært brenselrelaterte enhetskostnadene ved de samme gassprisene.

I perioden fra 1985 til 1992 har gjennomsnittsprisen på kraft til forbruker i Norge gått opp fra 20,3 til 27,3 øre/kWh¹³. Økningen har ikke vært tilstrekkelig til å holde tritt med prisstigningen, slik at realprisen på

kraft er redusert. Prisen til forbruker inkluderer dessuten i tillegg til produsentprisen, både overførings- og distribusjonskostnader såvel som skatter, avgifter og eventuelle avanser. Informasjonsgrunnlaget om produsentprisene er dessverre relativt beskjedent. SSB har imidlertid gjennomført to spørreundersøkelser for å innhente opplysninger om kontraktspriser for 1992 og 1993 (Andersen m.fl., 1994). Undersøkelsen for 1993 dekket kontrakter på i alt 59,4 TWh. Utfra dette materialet er det beregnet en kvantumsveid gjennomsnittspris ved førstegangsomsetning til alminnelig forsyning. For 1993 var denne prisen 14,2 øre/kWh og i 1992 17,3 øre/kWh. Kontraktsprisene i SSB's materiale viser en fallende tendens like fra inngangen til 1991 og frem til 1/1 1994.

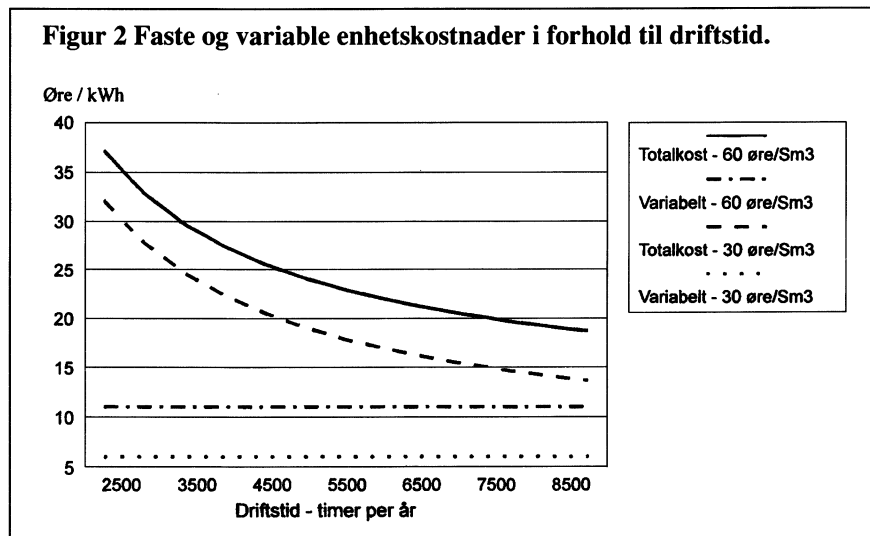
En sammenligning med kostnadstallene for «vårt» gasskraftverk, viser at de gjennomsnittlige kontraktsprisene ikke ville dekket verkets total-kostnader ved en gasspris på 60 øre/Sm³, hverken i 1992 eller 1993. Dette gjelder også selv om driftstiden forlenges utover 7400 timer/år. I 1993 ville gjennomsnittsprisen kun dekket

¹¹ Prosentandel av den teoretisk maksimale utnyttingsgraden.

¹² Tilsvarende Troll-gasskvalitet etter terminalbehandling på Kollsnes.

¹³ Fra SSB's elektrisitetsstatistikk 1992: *Pris på leveranser av elektrisk kraft i alt, eksklusiv merverdiavgift.*

Figur 2 Faste og variable enhetskostnader i forhold til driftstid.



vel 71 prosent av totalkostnaden ved 7400 driftstimer. Selv om gassprisen halveres – til 30 øre/Sm³ – ville verket i normal helårsdrift fortsatt ikke oppnå 100 prosent kostnadsdekning ved kontraktsprisen for 1993. 1992-prisen ville derimot være tilstrekkelig og til denne prisen kunne verket balansert med en driftstid på 5800 timer. Gassprisene som balanserer kostnadene ved 7400 timers drift og til kontraktsprisene for 1992 og 1993, ligger på henholdsvis 44,6 og 26,7 øre/Sm³. Målt spesielt mot gjennomsnittsprisen på fastkraft, som for 1993 er beregnet til 15 øre/kWh, kunne verket tålt en gasspris på knapt 31 øre/Sm³.

Et annet poeng som figur 2 illustrerer, er den sterke, omvendte sammenhengen mellom driftstid og totale enhetskostnader. Verket vil eksempelvis få tilnærmet samme enhetskostnader med 30 øre/Sm³ gass og 4700 timers driftstid, som ved gasspris på 60 øre og 7400 timers drift. Nedsatt driftstid må følgelig motsvares av betydelige reduksjoner i gassprisene for at dette skal lønne seg.

Det avgjørende i spørsmålet om drift eller ikke er som nevnt de variable kostnadene. Her er gassprisen det dominerende elementet. I vårt regneeksempel havner de variable enhetskostnadene på henholdsvis 11,08 og 6,03 øre/kWh avhengig av om gassprisen er 60 eller 30 øre/Sm³. Oppgavene fra SSB angir store variasjoner i de kontraktsprisene disse kostnadene eventuelt skal måle seg mot. Rundt 75% av all kraften i 1993 ble omsatt til priser fra 11 øre/kWh og oppover.

¹⁴ Markedskontraktene utgjør ca. 12% av alle kontraktene i SSB's tall for 1993.

¹⁵ Kvantumsveid gjennomsnittspris i 1993 var 14,2 øre/kWh. Kostnadsdekningsprisen for «modell»-verket lå på 20 øre/kWh. Gjennomsnittspriser på markedskontrakter lå på h.h.v. 9,4; 5,5 og 13,3 øre/kWh i vinter 1, sommer og vinter 2. Ved proporsjonal oppjustering gir dette h.h.v. 13,2; 7,7 og 18,7 øre/kWh.

Det var likevel et stort antall kontrakter som ble inngått til lavere priser. Dette gjaldt i særlig grad for markedskontrakter, som antagelig er den kontraktstypen et gasskraftverk først og fremst må relatere driftsbeslutningen til. For slike kontrakter har SSB beregnet en veiet gjennomsnittspris for 1993 på 8,7 øre/kWh. Til denne prisen og ved en gasspris på 60 øre/Sm³, ville det nokså sikkert vært lønnsomt å redusere driftstiden for et gasskraftverk. I 1993 ble det også omsatt en rekke kontrakter til priser under 6 øre/kWh. Likevel er det nokså usikkert om driftsreduksjoner ville lønne seg ved en gasspris på 30 øre/Sm³. Dette skyldes dels kostnadene ved opp- og nedkjøring av et gasskraftverk og dels at markedskontraktene utgjør en såvidt begrenset del av den totale kraftomsetningen¹⁴ at kraftverkets transaksjoner kan tenkes å påvirke prisene.

Tallene fra SSB gir også en annen interessant informasjon. Prisene i de rapporterte kontraktene varierer betydelig over året, som er inndelt i 3 perioder; vinter 1 (1/1-30/4), sommer (1/5-30/9) og vinter 2 (1/10-31/12). Som ventelig var prisene høyest i vintersesongene. Da er kraftteterspørselen størst. For 1993 lå de veide gjennomsnittsprisene i de to vintersesongene henholdsvis 14 og 22 prosent over sommerprisen. For markedskontrakter var variasjonene spesielt store. Målt mot en gjennomsnittlig sommerpris på 5,5 øre/kWh, lå vinterprisene hele 71 og 142 prosent høyere. I en isolert vurdering av kraftmarkedet er det følgelig om sommeren det vil være gunstigst å stanse gasskraftverket. Denne løsningen står imidlertid i konflikt med «tilfeldig gass»-konseptet. I henhold til dette er det nettopp om sommeren verket må produsere. Om vinteren kan driftsmulighetene bli innskrenket av at transportsystemene går fulle av gass til mer betalingsvillige kunder.

Målt mot prisnivåene i det norske kraftmarkedet i 1993, ville ikke en gasskraftutbygging vært lønnsom. Stigende kraftteterspørsel i de kommende årene kan endre dette bildet innen et eventuelt gasskraftverk kommer i drift, rundt årtusenskiftet. Men det er vanskelig å tenke seg at de alminnelige kraftprisene skal stige tilstrekkelig uten samtidig å trekke med seg prisene på markedskontrakter. Svakheterne ved «tilfeldig gass»-konseptet vil derfor bestå og kanskje forsterkes. I vårt regneeksempel ovenfor, trengs en prisøkning på omkring 41 prosent fra gjennomsnittsnivået i 1993, for å gi balanse i gasskraftverket ved 7400 timers drift og 60 øre/Sm³. Hvis prisene på markedskontrakter oppjusteres tilsvarende¹⁵, er det kun i sommersesongen at driftsstans vil være et lønnsomt alternativ. Derfor er det mye som taler for at et norsk gasskraftverk, fra det øyeblikk det eventuelt blir selv bærende, vil være best tjent med faste gasskontrakter og helårsdrift.

REFERANSER:

- Andersen, T.L., Djupskås, O.T. og Johnsen, T.A. (1994). *Kraftkontrakter til alminnelig forsyning i 1993. Priser, kvantum og leveringsbetingelser*. SSB Rapport 94/12.
- Bjørstad, H., Eldegard, T., Reve, T., Sunnevåg, K. og Aarrestad, J. (1995). *Naturgass i Norge - Muligheter og begrensninger*. SNF-rapport 02/95.
- BP Review of World Gas 1994.
- Lont, Auke (1994). Foredrag på naturgasskonferansen «Gasskraft» i Trondheim, 23-24 november 1994.
- Statistisk Sentralbyrå, *Olje- og gassvirksomhet. Statistikk og analyse*. Diverse kvartalshefter.
- Stortingsmelding nr. 26 (1993-94). *Utfordringer og perspektiver for petroleums-virksomheten på kontinentalsokkelen*.
- Stortingsmelding nr. 44 (1994-95) *Norge som Gassnasjon - bruk av naturgass i Norge*. Nærings- og energidepartementet.
- Vognhild, I.H. (1992). «Effektivtveksling med utlandet». Publikasjon nr. 28 1992. Norges vassdrags- og energiverk, Oslo.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

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

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

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

Skriftlig søknad sendes til

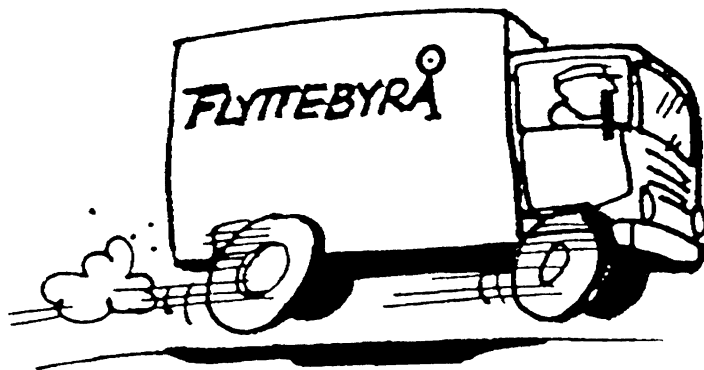
Leif Høegh & Co A/S

Postboks 2596 Solli,

0203 Oslo

Telefon 22 86 97 00

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:

KARL R. PEDERSEN:

Bistand og incentiver¹

Bistandskommisjonens rapport ble lagt fram for kort tid siden.

Kommisjonen har valgt en nokså vid og generell framstillingsform. Følgelig blir mange såkalte reformforslag stående som vage målsettinger heller enn som krav til praktisk politikk.

Denne kommentaren fokuserer på viktige incentivproblemer bygd inn i selve bistands-systemet idag. Sentrale aktører, på giversiden, på mottakersiden og internt i bistandsorganisasjoner, motiveres til å ta beslutninger som i begrenset utstrekning bidrar til å skape utvikling. Det er vanskelig å tenke seg fornuftige reformer av det eksisterende bistands-systemet uten at disse problemene tas på alvor.

Regjeringen oppnevnte i 1993 en kommisjon ledet av Håvard Alstadheim, som skulle utrede strategier og virkemidler i en framtidig norsk nord-sør/bistandspolitikk. Kommisjonens innstilling er nettopp lagt fram.

Etter mine begreper har Kommisjonen gjort et relativt grundig og godt arbeid; innstillingen er klart lesbar og framstillingen er stort sett balansert og god. Kommisjonen har imidlertid valgt en svært vid innfallsvinkel, noe som har bidratt til at framstillingen er blitt relativt generell, til at få spørsmål er behandlet i særlig detalj og spesielt til at få forslag til reformer er utviklet i detalj. Det vil derfor være nødvendig med omfattende oppfølgingsarbeid på mange områder. I den forbindelse vil det være behov for ny kunnskap og dermed også for forskning.

Rapporten er helhetlig og svært ambisiøst lagt opp. Den forsøker både å summere opp erfaringer og å fremme konstruktive forslag til forbedringer når det gjelder bistand generelt, men også mer spesifikt når det gjelder nødhjelp, frivillige organisasjoner, multilaterale institusjoner, internasjonal handel og kondisjonaltet. I tillegg inneholder rapporten den obligatoriske diskusjonen av hva utvikling er, en diskusjonen av forutsetninger for utvikling og en presisering av verdigrunnlaget for norsk aktivitet med sikte på å bidra til utvikling.

Jeg vil her først kort kommentere disse prinsipielle spørsmålene og deretter gå litt mer i detalj inn på bistandsspørsmål, særlig spørsmålet om reformer av bistandssystemet, som jeg synes Kommisjonen har behandlet nokså lettvtint. Mitt hovedpoeng vil i den forbindelse være å illustrere det jeg oppfatter som hovedproblemet med det nåværende bistandssystemet, nemlig det faktum at innbygde incentivmekanismer bidrar til å motivere involverte beslutningstakere, både på giversiden, på motta-

kersiden og internt i selve bistandsorganisasjonene, til å ta beslutninger som bare i begrenset utstrekning skaper utvikling og fattigdomsreduksjon. Det er vanskelig å tenke seg fornuftige reformer hvor disse incentivproblemene ikke tas på alvor. Det er derfor viktig at de får en sentral plass i den forskningmessige oppfølgingen av Kommisjonens rapport.

MOTIVASJON FOR NORSK ENGASJEMENT

Motivasjon for norsk engasjement i utviklingsspørsmål finner Kommisjonen (s.100) i begrep som norsk «egeninteresse», «felles interesser» i Norge og u-land og norsk «uegennytlig handling» (og samsvar mellom disse?). Dette er svært vage og problematiske begreper dersom de tas på alvor, og jeg er på ingen måte sikker på at det er formålstjenlig å behandle dem under ett. I praktisk politikk blir resultatene som regel dårlige når man forsøker å realisere flere målsettinger samtidig. Det oppstår lett målkonflikter. La oss ta utgangspunkt i at vi har et genuint ønske om å bedre livssituasjonen for fattige mennesker i fattige land (den uegennytelige handlingen). Vi er altså altruister og gir bl.a. bistand ut fra et genuint ønske om å bidra til at disse menneskene skal få det bedre. Hva betyr det i et slikt perspektiv å blande inn «felles interesser» knyttet til f.eks. reduksjon av internasjonale miljøproblemer? Det er på ingen måte klart at aktiviteter motivert av et genuint ønske om å hjelpe fattige mennesker bidrar til å løse slike problemer. Å insistere på at mottakerne f.eks. skal ta spesielle miljøhensyn som en gjenytelse, kan lett komme til å redusere bidraget til fattigdomsreduksjon. Felles proble-

¹ Forfatteren vil takke Arild Angelsen, Kjetil Bjorvatn, Odd Fjeldstad, Lars Sjørgard og Bertil Tungodden for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

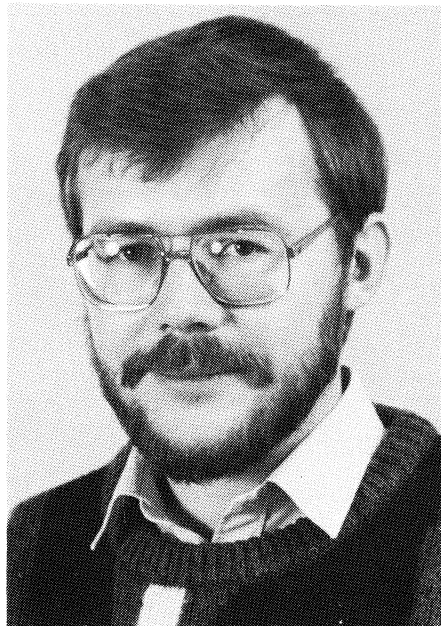
mer av den typen som her er nevnt, er problemer som berører mange land, både rike og fattige. De er eksempler på såkalte internasjonale kollektive goder/onder, og eventuelle løsninger må, for at gratispassasjerproblemet ikke skal bli for alvorlig, baseres på gjensidig forpliktende internasjonalt samarbeid. I et slikt internasjonalt samarbeid bør både bistandsgivere og -mottakere ha sin naturlige plass, og det bør legges vekt på at bistand ikke blir brukt som et pressmiddel for å få mottakerne til å ta en uforholdsmessig stor del av kostnadene knyttet til f.eks reduksjon av internasjonale miljøproblemer.

Hvilke implikasjoner har det at man i tillegg trekker inn norsk «egeninteresse» i dette bildet? Dersom det bare betyr at man har en oppfatning av at utvikling og fattigdomsreduksjon i mottakerlandene vil være til fordel for den norske befolkning på en eller annen måte, uten å la det påvirke den praktiske bistandsforvaltningen, er det uproblematisk. Dersom en imidlertid legger noe mer konkret i dette ut i fra en ide om at vi som givere vil ha noe igjen for det vi gir, typisk da ved å pålegge bindinger til leveranser fra norsk næringsliv e.l., er det vanskelig å unngå at bistandens kvalitet reduseres.

Etter min oppfatning bør bistand betraktes som en ren uegennyttig handling. Bestrebelsene på å realisere «felles interesser» og «norsk egeninteresse» bør skje gjennom andre kanaler, selv om det isolert sett skulle føre til at bistandsbudsjettet i snever forstand blir redusert. U-hjelp motivert av f.eks. næringslivsinteresser har etter mine begreper en flau bismak og fungerer neppe godt.

UTVIKLING OG FORUTSETNINGER FOR UTVIKLING

Når det gjelder verdigrunnlaget forøvrig og utviklingsbegrepet, starter Kommisjonen ut på et høyt ambisjonsnivå og samtidig svært generelt: Utgangspunktet er at alle har rett til et meningsfylt liv, og Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 brukes som referanseramme når



Karl R. Pedersen er siviløkonom med høyere avdelingseksamen og lisensiatgrad fra Norges Handelshøyskole 1982. Han er førsteamanuensis ved Institutt for økonomi, NHH.

det hevdes (s.95) at «utvikling kan forstås som en positiv endringsprosess i samfunnet som gjør realiseringen av hele spekteret av menneskerettigheter mulig». Det er videre interessant at «Kommisjonen deler den oppfatning at det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de velferdsrelaterte rettigheter (sosiale, økonomiske og kulturelle) på den ene side og de sivile og politiske rettigheter på den annen» (s.96). De siste er å betrakte ikke bare som mål i seg selv, men også som middel (spilleregler) i en meningsfylt utviklingsprosess.

Bortsett fra å påpeke behovet for «indikatorer» på utvikling, dvs. indikatorer på økonomisk vekst, fordeling, forvaltning av naturgrunnlaget og sosial og menneskelig utvikling, som vel på ingen måte er nye, unnlater Kommisjonen å ta stilling til hva en mer konkret skal legge i utviklingsbegrepet. Den ser imidlertid ikke på den faktiske utvikling i dagens rike land som noe ideal og etterlyser, med referanse til Sør-Kommisjonens rapport (1990), «alternative former for modernitet» (s. 106). «Det er Kommisjonens syn at en nå må legge et nytt perspektiv til grunn for utviklingsarbeidet; ikke at andre land skal hjelpes

til å ta etter industrilandenes moderniseringsmodell, men få støtte til å videreutvikle sine egne muligheter og alternativ innenfor et felles ansvar for bærekraftig utvikling.» Det følger fra dette perspektivet at hovedansvaret for å skape utvikling og spesielt for å gi utviklingen konkret innhold, må ligge hos mottakerne av bistand.

Kommisjonen unnlater som nevnt å ta stilling til hva som konkret skal legges i utviklingsbegrepet. Den setter imidlertid opp noen såkalte (nødvendige men ikke tilstrekkelige?) «betingelser for utvikling», oppsummert på følgende måte (s. 119):

- i. en utviklingsfremmende stat og et aktivt sivilt samfunn
- ii. en nødvendig økonomisk basis
- iii. styrking av menneskelige ressurser på bred front
- iv. ansvarlig forvaltning av naturressursene
- v. utviklingsfremmende internasjonale rammebetingelser
- vi. styrket evne til konfliktløsning nasjonalt og internasjonalt

Punktene ii.-iv. synes grovt sett å reflektere samme visjon om den økonomiske utviklingen og om hva som er en fornuftig økonomisk politikk (utviklingsstrategi) som den som ligger bak den såkalte «Washington consensus», «embodying the common core of wisdom embraced by all serious economists» ifølge Williamson (1994). Det er viktig å bygge opp en effektiv økonomi, tilpasset det innenlandske ressursgrunnlaget. Dette betyr spesielt et arbeidsintensivt produksjonsmønster, noe som vil borge for relativt høy verdiskapning og samtidig en positiv fordelingsprofil. Samtidig er det viktig å øke arbeidskraftens potensiale for inntektsskapende aktiviteter gjennom satsing på utdanning, helse og ernæring.

Punkt i. og vi. dreier seg om nasjonale og internasjonale politiske forutsetninger for å få til en utvikling langs de ønskede dimensjonene innenlands, men også for at u-landene skal kunne delta på en konstruktiv måte i et gjensidig forpliktende internasjonalt samarbeid, bl.a. om løsninger av problemer hvor giver og

mottaker har «felles interesser» og problemer som bunner i at giver og mottaker har ulike egeninteresser.

Punkt v. dreier seg stort sett om internasjonale økonomiske rammebetingelser for innenlandsk økonomisk aktivitet, knyttet til internasjonalt varebytte, kapitalbevegelser o.l.

Disse betingelsene for utvikling diskuteres og kommenteres mange steder i rapporten og jeg vil ikke forsøke å summere opp Kommisjonens synspunkter på hvert enkelt punkt. Etter min vurdering er innfallsvinkelen fornuftig, men framstillingen er ofte svært skissemessig og generell; de konkrete implikasjonene gis sjelden en eksplisitt behandling og sammenhengen mellom de ulike sett med betingelser underkastes ingen systematisk diskusjon. Skal denne innfallsvinkelen tas på alvor, er det essensielt at disse betingelsene operasjonaliseres på en slik måte at det er mulig å si om de er oppfylt eller ikke, evt. i hvor stor utstrekning de er tilstede i et land på et bestemt tidspunkt. På dette området trengs utvilsomt forskning, spesielt når det gjelder politiske forutsetninger for utvikling (pkt. i og vi) og sammenhengen mellom de økonomiske og de politiske forutsetningene. De rent økonomiske forutsetningene for utvikling er etter min oppfatning langt bedre forstått, jfr. kommentarene om «Washington consensus» ovenfor.

VERDENSSAMFUNNETS ANSVAR OG ROLLE

Det bør ifølge Kommisjonen være en hovedoppgave for det internasjonale samfunnet å bidra til at disse betingelsene for utvikling, både de som er eksterne for de fattige landene og de rent interne, er tilfredsstillende i ethvert u-land. Kommisjonen synes dermed å forutsette at ikke bare Norge, men også andre rike land er altruister og villige til å engasjere seg i uegennytlig handling til fordel for fattige mennesker i fattige land. Det er imidlertid viktig å være klar over at selv om dette skulle være riktig, er en tilfredsstillende innsats betinget av et forpliktende internasjonalt samarbeid.

Det skyldes at utvikling og fattigdomsreduksjon på mange måter kan betraktes som et internasjonalt kollektivt gode. Selv om et giverlands innsats er motivert ut fra genuint altruistiske følelser og dermed representerer en ren uegennytlig handling, vil det enkelte giverland ha incentiver til å spille gratisspassasjerens rolle og overlate til andre givere å løse problemene. Dersom mange givere tenker slik, blir den internasjonale innsatsen, f.eks. de samlede bistandsoverføringerne og dermed fattigdomsreduksjonen (forutsatt at bistand virker) lavere enn i en situasjon preget av gjensidig internasjonalt samarbeid. Fordelingen av byrdene vil alltid være et tema giverland vil strides om; for hvert enkelt land vil det alltid være lønnsomt å velte byrdene over på andre. Dette er hovedårsaken til at enkelte har argumentert for at det er nødvendig med en internasjonal beskatningsrett, hvor rike land rett og slett beskattes til fordel for fattige land.

Problemene knyttet til det internasjonale samfunnets bestrebelser på å bidra til at betingelsene for utvikling er tilfredsstillende, stikker imidlertid betydelig dypere. I virkeligheten vil de ulike giverlands «egeninteresse» og tildels også ulike perspektiver på hva som er «felles interesse» med fattige land, bidra til en viss rivalisering og dermed også til å vanskeliggjøre en samordnet og helhetlig innsats med sikte på å skape utvikling. På samme måte som hvert enkelt giverland har incentiver til å bruke for lite midler på utvikling i fattige land, selv om det er svært altruistisk, har det også incentiver til å vri innsatsen med sikte på å få mer igjen til tilfredsstillende av «egeninteresse» og «felles interesser» enn det som ville vært det ideelle.

Incentivproblemer av denne typen bidrar etter min oppfatning til at det internasjonale samfunnets innsats med sikte på å skape utvikling i fattige land er relativt lav og til at den tildels har feil innhold. Som allerede påpekt, er et utvidet gjensidig forpliktende samarbeid blant givere nødvendig for å rette på disse problemene. Jeg savner en systematisk diskusjon av slike spørsmål i Kommisjo-

nens innstilling. Etter min mening er det forøvrig stort behov for ny kunnskap på dette området.

Skal en internasjonal forpliktelse til å sørge for at betingelsene for utvikling er tilfredsstillende i alle land tas på alvor, stiller det store krav til det internasjonale samfunnet. Ikke bare forutsetter det at det internasjonale samfunnet er enig med seg selv om innhold/retning, omfang og ikke minst byrdefordelingen. Bare dette er som påpekt tvilsomme antakelser, jfr. forøvrig den pågående diskusjonen av behovet for reformer i FN-systemet og Bretton-Woods institusjonene. En slik internasjonal forpliktelse forutsetter i tillegg at både kunnskaper om hva som må gjøres og praktisk evne til å gjennomføre relevante tiltak er til stede. I den forbindelse er det klart at det internasjonale samfunnet vil måtte være villig til og ha evne til å gripe inn, direkte eller indirekte, med sikte på å påvirke rent interne forhold i fattige land. Interne blokkeringer for utvikling kan dels skyldes manglende økonomisk eller administrativ evne til å gjennomføre relevante tiltak, men det kan også skyldes manglende politisk vilje fra makthavernes side. Dersom det er manglende vilje som er problemet, vil verdenssamfunnet, direkte eller indirekte, måtte forsøke å presse makthaverne. Indirekte inngrep vil typisk dreie seg om fordømmelse i internasjonale fora, økonomiske og politiske sanksjoner eller mer spesifikt om økonomisk og politisk kondisjonalt knyttet til bistand o.l. Direkte inngrep vil i siste instans kunne være militære aksjoner.

Vanskelighetene som oppsto i Somalia og det tidligere Jugoslavia viser hvor vanskelig det kan være å oppnå noe med direkte inngrep. Erfaringene med indirekte inngrep er vel også svært blandet, noe som vil bli kommentert i diskusjonen om bistand nedenfor. Også på dette området synes jeg Kommisjonen burde gått grundigere til verks, ikke bare når det gjelder innholdet i krav og inngrep, men også når det gjelder praktiske erfaringer og særlig implementeringsproblemer.

Det er tydelig at Kommisjonen tar utgangspunkt i en visjon om en slags

internasjonal velferdsstat, hvor fattige mennesker i fattige land har rett til hjelp fra det internasjonale samfunnet («solidaritet i verdenssamfunnet bør være offentlig politikk» s.101). Hjelp bør være noe de har krav på, ikke et spørsmål om veldedighet. Det er imidlertid viktig å være klar over at disse fattige menneskene som regel bare kan hjelpes gjennom landets eget politiske og administrative apparat. Dette skaper egne problemer som kommer i tillegg til de mer tradisjonelle problemene knyttet til oppbygging og drift av en velferdsstat. I enkelte tilfelle vil det som påpekt ovenfor være nødvendig å hjelpe disse fattige menneskene mot landets egne ledere.

Hva blir det forøvrig igjen av mottakerlandenes ansvar for egen utvikling basert på egne forutsetninger i dette perspektivet? Det ligger i kortene at dette ansvaret bare kan være reelt så lenge betingelsene for utvikling er tilfredsstillende, slik disse er nedfelt i punktene i.-vi ovenfor. Forholdet mellom nasjonalt og internasjonalt ansvar for utvikling er en delikat sak, spesielt på det politiske området. Kommisjonen kan selvfølgelig ikke gi noen avklaring. Jeg vil nedenfor argumentere for at selve bistandssystemet og spesielle incentivproblemer som det skaper, i seg selv bidrar til at mottakeransvaret for egen utvikling muligens bør være relativt begrenset til enkelte områder.

BISTAND

Bistandsrelaterte aktiviteter motivert av rent altruistiske hensyn, bør både direkte gjennom prosjekter o.l. og indirekte gjennom krav til innenlandsk politikk osv. bidra maksimalt til utvikling.

Erfaringer

I Kommisjonens oppsummering av *de generelle erfaringene* med bistand refereres det til undersøkelser som konkluderer med at det ikke er mulig å påvise noen entydig positiv effekt av bistand på viktige indikatorer for utvikling, verken på den økonomiske veksten i mottakerlandene eller på inntektsfordelingen. Å hjelpe de fat-

tigste gjennom bistandsrelaterte tiltak synes svært vanskelig. Når det gjelder økonomisk vekst, synes mange studier, som Kommisjonen etter min oppfatning burde gått nærmere inn på, å konkludere med at bistand stort sett blir konsumert; det betyr at innenlandsk sparing reduseres mer eller mindre i takt med innstrømmingen av u-hjelp. Hvordan slike observasjoner kan forklares, skal jeg komme tilbake til nedenfor i forbindelse med en diskusjon av problemer knyttet til bistandsavhengighet. Jeg vil her bare påpeke at Kommisjonen etter mine begreper tar for lett på disse problemene. Kommisjonen velger å tolke alle slike negative resultater inn i et positivt helhetssyn på bistand. Med referanse til noen tall for økonomisk vekst i u-land i perioden 1960-90 skriver den: «Kommisjonen er overbevist om at bistandsoverføringer har bidratt til å gjøre denne (positive) utviklingen mulig» (s.39). Det er umulig å belegge denne overbevisningen vitenskapelig, og i tillegg er det fullt mulig ved valg av et annet basisår (f.eks. 1970) å gi et langt mindre positivt bilde av utviklingen, ihvertfall i deler av verden.

Kommisjonen gjør vel ikke noe forsøk på å summere opp effekten av bistand på andre indikatorer på utvikling enn de rent økonomiske. Jeg kjenner heller ikke til systematiske forsøk på å etablere slike effekter, men jeg har vanskelig for å tro at de kan være særlig mer positive. Behovet for ny kunnskap om konsekvensene av bistand, både økonomiske og andre typer, er stort. Det kan synes som et paradoks at bistandsorganisasjoner ikke har lagt større vekt på å kartlegge og vurdere effektene av sin egen aktivitet.

Kommisjonen er svært bekymret over det den kaller bistandsavhengighet, som oppstår «når bistanden ikke lenger styrker et lands handlefrihet, handlingsevne og ansvarlighet, men bidrar til at en slik egenkapasitet blir liggende vedvarende under et kritisk nivå...» (s.42). Visjonen om at mottakerne skal ha hovedansvaret for egen utvikling mister sin mening i land hvor bistandsavhengigheten er stor. I tillegg, og det synes jeg Kommisjo-

nen burde lagt større vekt på, så bidrar slik avhengighet trolig også til å holde oppe «behovet» for bistand og dermed kostnadene for giverne, og også til å motvirke utviklingen mot en situasjon hvor mottakerne kan klare seg uten bistand.

Kommisjonens diskusjon av *erfaringer med norsk u-hjelp* er basert på en rapport (Norbye 1994) som forsøker å syntetisere resultatene av en del evalueringer, stort sett på prosjektnivå. I utgangspunktet påpekes at informasjon om faktiske resultater av den norske bistanden er mangelfull, men det argumenteres selvfølgelig for at det finnes mange skoler, veier osv. som er bygd for norske bistandspenger. Det skulle forøvrig bare mangle. Når mer interessante spørsmål om effektivitet og kvalitet reises, blir imidlertid inntrykket betydelig dårligere: Bare vel halvparten av prosjektene hadde «tilfredsstillende måloppnåelse», det vil si at de bidro til å realisere de mål de etter planen skulle bidra til å realisere. Kostnadene var i tillegg uforholdsmessig høye; «meget stor mangel på kostnadsbevissthet i norsk bistandsadministrasjon». Videre er konklusjonene når det gjelder «bærekraftighet» i økonomisk, institusjonell og miljømessig forstand nokså negative. Kommisjonen konkluderer (s.49) med at den norsk-finansierte bistanden ikke utmerker seg spesielt som vellykket og effektiv.

Etter min oppfatning har evalueringer av den typen som disse konklusjonene baserer seg på, begrenset verdi. De tar utgangspunkt i de direkte konsekvensene av det prosjektet/ den aktiviteten bistandsorganisasjonene er direkte involvert i. Som det vil framgå nedenfor, er dette altfor snevert; bistandsorganisasjoner bidrar i realitetet som regel til gjennomføringen av helt andre prosjekter/aktiviteter enn de som de er direkte engasjert i. I tillegg kommer de makroøkonomiske konsekvensene av aktiviteten og resultatet av eventuelle krav og betingelser knyttet til bistanden. Mitt tips er at det relativt negative bildet av norsk bistand ikke vil bli forbedret om en anlegger et slikt utvidet perspektiv, snarere tverimot.

Reformer

Kommisjonen vil reformere bistandssystemet heller enn å legge det ned. Jeg er enig i utgangspunktet; uansett hvordan systemet har fungert fram til nå, må det være mulig å utforme et bistandssystem som bidrar til å fremme utvikling og redusere fattigdomsproblemene; noe annet ville være en fallitterklæring. Reformene av systemet vil imidlertid måtte være dramatiske, og som jeg vil argumentere for nedenfor, synes Kommisjonen å undervurdere problemene i den forbindelse.

Kommisjonen formulerer det den kaller «grunnleggende reformkrav» (s.127): Høyere kvalitet, redusert bistandsavhengighet, skarpere rollefordeling og bedre samordning. Etter som Kommisjonen ikke tar mål av seg til å forsøke å utforme en bistandspolitikk hvor disse kravene er tilfredsstilt, blir de stående som vage målsetninger heller enn som krav til faktisk politikk. Det virker ikke helt betryggende når Kommisjonen skriver at «politikken må utformes med deltakelse fra alle berørte parter, gjennom konsultasjoner med Norges internasjonale samarbeidspartnere så vel som landene selv», særlig fordi liknende «reformkrav» har vært stilt nærmest like lenge som det har vært gitt bistand. Det er nærliggende å tro at enkelte av de berørte parter er best tjent med at systemet ikke endres.

Kommisjonen er klar over at det finnes «institusjonelle, kulturelle og politiske motkrefter» mot endringer av den typen som ligger innebakt i disse reformkravene, både på giversiden og på mottakersiden, og den anbefaler større oppmerksomhet omkring slike spørsmål. Den påpeker også at det er på tide at det «utvikles alternative eller supplerende modeller for utviklings-samarbeid og internasjonale ressursvervføringer som på sikt kan avløse vår nåværende form for bistand».

Slike forhold burde Kommisjonen gått grundigere inn på. Jeg vil i den forbindelse faktisk våge den påstand at vi tross alt vet en del om hvordan et godt bistandssystem bør fungere. Spesielt gjelder dette den *mikro*-økon-

miske utformingen og evalueringen av prosjekter og programmer. Little og Mirrlees (1974) ble opprinnelig skrevet på 1960-tallet som en manual for OECDs senter for utvikling. Dasgupta, Marglin og Sen (1972) skrev en liknende manual for UNDP. Disse publikasjonene har hatt stor innflytelse på den akademiske forskningen innen velferdsteoretisk utviklingsøkonomi, men relativt beskjeden innflytelse i (spesielt norsk) praktisk utviklingsarbeid. Når det gjelder bistand og *makro*-økonomi, er kunnskapene, selv på akademisk nivå, muligens ikke like gode og allment aksepterte, men «Washington consensus» nevnt ovenfor, har relativt klare implikasjoner. Pedersen (1990) gir en kortfattet og summarisk oversikt over viktige sentrale økonomiske prinsipper for god bistandsforvaltning, basert på denne typen kunnskaper. De politiske betingelsene for utvikling er som påpekt ovenfor dårligere forstått enn de økonomiske, samtidig som politiske konsekvensene av bistand er dårligere forstått enn de rent økonomiske. Det er derfor ikke overraskende at det ikke finnes klare retningslinjer for hvordan bistanden bør brukes for å fremme de politiske forutsetningene for utvikling.

Gitt at vi tross alt vet en del om hvordan et godt bistandssystem bør fungere, blir det en viktig oppgave å forsøke å finne hvorfor det systemet som er bygd opp, tilsynelatende fungerer så dårlig som det faktisk gjør. For å svare på det spørsmålet, er det selve bistandssystemet, dvs. de involverte aktører og organisasjoner, som må settes under lupen. Svarene vil etter min oppfatning delvis finnes i manglende kompetanse, men først og fremst i uheldige incentivsystermer: De involverte parter fungerer ikke slik de burde dersom utvikling og fattigdomsreduksjon (og redusert bistandsavhengighet) er målsettingen. I verste fall kan bistandsaktivitetene bidra til å underminere betingelsene for utvikling snarere enn til å støtte opp under dem.

Den videre diskusjonen er strukturert omkring Kommisjonens «grunnleggende reformkrav». Den er imidlertid ikke ment som noen kritikk av

Kommisjonens framstilling; den er snarere ment som som en kommentar for å vise hvor dypt problemene stikker og hvor vanskelig det vil kunne være å løse dem.

Bistandsavhengighet

Det er viktig å holde klart at bistand skal være midlertidig. Mottakerland skal bli i stand til å klare seg uten bistand. All bistandsaktivitet bør ha det for øye. Giverne bør unngå å ordne seg slik at de blir sosialarbeidere til evig tid. Det Kommisjonen kaller for bistandsavhengighet, bidrar til å holde bistandsbehovet oppe, samtidig som det selvfølgelig har uheldige konsekvenser for mottakeransvaret.

Bistandsavhengighet er et mangefasettert fenomen som kan analyseres langs mange dimensjoner og på mange nivå; det reflekterer på mange måter en innebygd selvmotsigelse i selve bistandsideen. Et overordnet incentivproblem som bidrar til å skape avhengighet er følgende: En altruistisk giver vil typisk tendere til å gi så lenge det finnes «behov» for bistand, slik giveren selv vurderer det. Beslutningstakere i mottakerland kan da typisk skape slike behov (bevisst eller ubevisst) og på den måten ordne seg slik at de «kvalifiserer for» bistand. På den måten kan de komme til å gjøre nøyaktig det motsatte av det som er nødvendig for å bli «uavhengig» av bistand. For mottakerne vil dermed «gevinstene» av bistanden i realiteten manifestere seg på helt andre måter enn giveren tror, måter som ofte ikke bidrar til å gjøre dem uavhengig av bistand. Et eksempel basert på Pedersen (1993) kan kanskje virke klargjørende:

Utvikling og uavhengighet av bistand er betinget av økonomisk vekst. All empiri tyder imidlertid på at meste parten av bistanden når alt kommer til alt blir konsumert; den bidrar i begrenset utstrekning til investeringer i menneskelig eller fysisk kapital, som igjen er en forutsetning for økonomisk vekst. Bistand vil, om den er aldri så mye øremerket for et spesifikt prosjekt, f.eks. i utdanningssektoren eller

vegsektoren, kunne omformes til privat konsum ved at myndighetene i mottakerlandet reduserer sin egen innsats på disse sektorene og f.eks. lar være å kreve inn skatter de ellers ville krevd inn. Man sier gjerne at bistand er «fungible»; en krone øremerket for ett formål, kan overføres til andre formål. At mottakerne vil ta ut noe av gevinsten knyttet til bistand allerede idag i form av økt konsum, behøver ikke nødvendigvis være et stort problem, selv om det selvfølgelig bidrar til å holde nede bistandens bidrag til den økonomiske veksten. Situasjonen forverrer seg dramatisk dersom myndighetene i mottakerlandene opplever det slik at de kan manipulere innstrømmingen av bistand ved å la være å investere: Jo mindre de selv investerer, jo mer bistand vil de få. Afrikanske myndigheter vet at det eksisterer mange bistandsorganisasjoner som er på jakt etter gode investeringsprosjekter; slike prosjekter er ofte mangelfulle. Hvorfor skal myndighetene bruke egne midler på slike prosjekter dersom de kan få midler (mer eller mindre gratis) utenfra øremerket for disse prosjektene dersom de selv ikke gjennomfører dem? Videre regner myndighetene med at det vil være mulig å få bistand neste år også, og jo mindre de investerer i år, jo lavere vil innteksnivået være neste år og jo større vil «behovet» for bistand være da. Sammenlign med en situasjon i Norge hvor norske myndigheter regnet med at jo mer oljepenger som ble forbrukt i år, jo mer olje ville det være i Nordsjøen neste år. Slike mekanismer ville ikke akkurat lettet arbeidet med å gjøre norsk økonomi mindre avhengig av oljepengene. Disse mekanismene vil gjelde på nasjonalt nivå i land som mottar bistand, men dersom lokale myndigheter og aktører har direkte kontakt med giverne, vil det også gjelde lokalt.

Eksemplet jeg nettopp har brukt, gjelder uheldige effekter av å knytte bistandsbehov til lav innenlandsk sparing og dermed lavt investeringsnivå. Innenlandsk sparing og egenfinansierte investeringer holdes nede. Dersom bistandsbehovene, slik giverne operasjonaliserer dem, knyttes

til mye fattigdom eller store forurensningsproblemer, ligger det i kortene at innenlandske bestrebelser på forbedringer langs disse dimensjonene «beskattes». Jo mere innenlandske ressurser som satses, jo lavere vil bistandsbehovet etter givernes vurdering være, og jo lavere vil innstrømmingen av bistand være.

Dersom slike mekanismer er viktige, så betyr det at de incentivene som innenlandske beslutningstakere står overfor, vris på en uheldig måte. Bestrebelser som kan bidra til å gjøre dem uavhengige av bistand, slik giverne vurderer det, blir i realiteten beskattet: Jo mer de selv satser, jo mindre får de. Det «koster» mindre å be en bistandsorganisasjon om å gjøre et eller annet enn det koster å gjøre det selv. Eksistensen av bistandsorganisasjoner på jakt etter «bistandsbehov» og bistandsaktiviteter av ulike slag, vil lett komme til å fortrenge lokale tiltak og initiativ. Ansvar for et lands utvikling overføres på den måten gradvis til giverne.

I tillegg er det fare for at innenlandske ressurser bindes opp i mer eller mindre uproduktiv «rent-seeking», dvs. «pleie» av bistandsorganisasjoner og jakt på bistandspenger. Ressurser trekkes dermed ut av mer direkte produktiv virksomhet.

Merk at disse incentivproblemene oppstår selv i en situasjon hvor de viktigste beslutningstakerne i mottakerland, det vil si myndighetene, er både velmenende og kompetente. I situasjoner hvor de er mindre velmenende og/eller inkompetente, kan konsekvensene forverres ytterligere. Mindre velmenende myndigheter kan skape «bistandsbehov» og bruke dem som en «pengepumpe» for å tilfredsstille egne behov. Inkompetente myndigheter vet ikke hva de vil, eller om de vet det, så vet de ikke hvordan de skal få gjennomført det. Dermed får aktører på ulike nivå i det politiske og forvaltningsmessige systemet mer eller mindre frie hender til å «utnytte» bistandssystemet så godt de kan, og resultatet kan bli svært uheldig, se f.eks. Karlstrøm (1991).

I virkeligheten kan måten selve bistandssystemet fungerer på, faktisk bi-

dra til å motvirke utvikling mot bistandsuavhengighet også mer direkte. Ta utgangspunkt i at for eksempel kompetanseoppbygging generelt og i den offentlige forvaltningen spesielt er viktige forutsetninger for bistandsuavhengighet. I den forbindelse er det klart et problem at nasjonal kompetanse «kjøpes opp» av giverorganisasjoner og i en viss forstand blir en del av bistandssystemet, og at utenlandske konsultentselskaper som er engasjert av de samme organisasjonene for å bistå den nasjonale forvaltningen, nødvendigvis bidrar til reell kompetanseoppbygging slik at de må gi fra seg oppgavene. «Inkompetansen» kan i et slikt perspektiv betraktes som resultatet av rasjonell aktøradferd i et system hvor incentivsystemet er uheldig.

Videre er det selvfølgelig slik at hvis bistandsorganisasjoners viktigste målsettinger, i realiteten, er blitt å få brukt mest mulig penger raskest mulig og/eller å maksimere karrieremulighetene for sine egne byråkrater, så vil de lett komme til å motarbeide nasjonale bestrebelser i mottakerlandene på å gjøre seg uavhengig av bistand. Det viktigste blir å få vist skattebetalere og andre bidragsytere og kanskje også egen ledelse at midler blir brukt; om det skjer til fortrenghet for lokale initiativ blir mindre viktig. Jeg vil belyse dette argumentet nærmere nedenfor og bruke det for å vise hvor vanskelig det kan være å bygge opp et bistandssystem hvor effektivitet og kvalitet står i sentrum.

Hvis vi går tilbake til diskusjonen av myndighetenes reaksjoner på eksistensen av bistand i en situasjon hvor giverne genuint ønsker å bidra til bistandsuavhengighet, så synes det klart at det her vil oppstå interesse-motsetninger mellom givere og mottakere, selv i en situasjon hvor myndighetene er aldri så velmenende. Tradisjonelt er det vanlig at giverne reagerer på slike interesse-motsetninger ved å stille krav, jfr. kondisjonalitetsbegrepet. Erfaringer tilsier at det er svært vanskelig å få mottakerne til å innfri kravene; avtaler hvor slike krav er bygd inn, brytes svært ofte. Ifølge Mosley, Harrigan og Tøye (1991) følges bare ca. halvparten av

de betingelsene som Verdensbanken setter, opp av myndighetene i mottakerlandene. Sannsynligvis kommer mindre bistandsorganisasjoner betydelig dårligere ut. En årsak kan være at sanksjonsmidlene er lite effektive og ikke minst at de er lite troverdige. Altruistiske givere kan vanskelig gjøre annet enn å forsøke å hjelpe der hvor behovet er størst; trusler om å slutte å gi bistand kan derfor ofte fortone seg som nokså tomme. Se Buchanan (1975) for en tidlig diskusjon av slike spørsmål.

Problemet forsterkes av at innenlandske beslutningstakere har bedre informasjon enn giverne om innenlandske forhold, og av at de kan fatte beslutninger giverne ikke kan observere. Det er svært vanskelig å tenke seg at krav og betingelser skal virke etter sin hensikt i en situasjon hvor det i realiteten er nesten umulig å kontrollere om de er fulgt opp og om de, dersom de er fulgt opp, fungerer etter sin hensikt. Her er det sannsynligvis mye å tjene på å trekke på nyere forskning innen incentiv- og spillteori, hvor et begrep som incentivkompatibilitet er et stikkord: Kontrakter og avtaler må utformes slik at involverte beslutningstakere – både mottakere, bistandsorganisasjoner (og deres ansatte) konsultentselskaper og andre – premieres dersom de bidrar til å redusere «behovene» for bistand og dermed bistandsavhengigheten; det må være i deres egen interesse å bidra på til dette. Det er viktig å bygge opp et system hvor suksess og dermed redusert bistandsbehov premieres, til avløsning av et system som i realiteten premierer fiasko og dermed stort bistandsbehov. I et system hvor giverne motiveres av genuin altruisme og mottakerne motiveres av egeninteresse, er det vanskelig å tenke seg et troverdig system av denne typen som ikke er basert på utbetaling *ex post*. Betales midlene ut *ex ante* er incentivene til å bryte avtalen store. På dette området er det stort behov for ny kunnskap. Det er imidlertid på ingen måte klart at det eksisterer en god løsning på dette problemet.

I tillegg til disse fundamentale incentiv-pregede årsakene til bistands-

avhengighet, som Kommisjonen tar altfor lett på, finnes det selvfølgelig også andre årsaker, f.eks. knyttet til mer tradisjonelle hollandsk-syke perspektiver (se for eksempel van Wijnbergen 1984). Disse er bedre forstått, men ikke mindre alvorlige av den grunn. I tillegg vil selvfølgelig givernes dumping av egne varer på mottakerens markeder og beskyttelse av egne markeder mot varer fra mottakerland virke til å opprettholde behovet for bistand.

Mottakeransvar

I et incentivteoretisk perspektiv er begrepet mottakeransvar (eller snarere manglende sådant) nokså problematisk. Hva skal det bety at myndighetene i et land ikke tar ansvar for egen utvikling? Dersom det betyr at de generelt «overlater for mye» til giverorganisasjonene, kan det forklares med at det koster dem noe å ta ansvar. Ved å overlate ansvaret til giverne, blir kostnaden lavere; mottakerne premieres for å la være å ta ansvar. En slik fortolkning følger direkte fra diskusjonen ovenfor.

Ofte får en imidlertid det inntrykk at manglende mottakeransvar betyr at myndighetene etter givernes mening fatter feil beslutninger eller at de er opptatt av mindre viktige saker. I så fall er det etter min oppfatning naturlig å si at de i og for seg tar ansvar, men at de styres av incentivstrukturer som er uheldige. Det er dermed ikke manglende mottakeransvar som er årsaken til bistandsavhengigheten, men snarere at mottakeransvaret «styres» i uheldig retning, både av «beskatningen» av bestrebelser som peker i retning av bistandsuavhengighet, og av incentivene til å omgå eventuelle krav og betingelser som giverne har satt.

Det følger av denne diskusjonen at dersom økt mottakeransvar rett og slett betyr at flere beslutninger skal tas av myndighetene innenlands, så vil det etter den første fortolkningen av «ansvarsløshet» være fornuftig: Økt behov for slike beslutninger vil føre til at slike beslutninger vil bli tatt. Gitt den andre fortolkningen derimot, er det viktig å ha beskatningsideen

klart for seg. Siden krav og betingelser kan være vanskelig å følge opp, er spørsmålet om incentivkompatibilitet viktig. Økt mottakeransvar kan være uheldig og bidra til økt bistandsavhengighet dersom den incentivstrukturen beslutningstakerne står overfor, ikke bidrar til å styre beslutningene i riktig retning. Ikke bare vil bistandsavhengigheten kunne øke, selve forutsetningene for utvikling vil kunne undermineres. Dette er bakgrunnen for at jeg er tilbøyelig til å mene at visse typer aktiviteter og beslutninger bør tas ut av hendene til innenlandske beslutningstakere rett og slett fordi deres egeninteresse kombinert med incentivstrukturer skapt av selve bistandssystemet, fører til uheldige utfall. Dette gjelder da særlig på områder som styrer givernes oppfatning av bistandsbehov. Mottakerne må ikke få anledning til å manipulere dette bistandsbehovet bevisst.

Hvis vi holder fast på ideen om at giverne/det internasjonale samfunnet skal ha ansvaret for at de grunnleggende betingelsene for utvikling er til stede, ligger det selvfølgelig i kortene at mottakeransvaret uansett må begrenses eller settes til side dersom disse ikke er tilfredsstillt.

Samordning på givesiden

Den praktiske gjennomføringen av bistandsarbeidet er organisert på en slik måte at det i hvert enkelt mottakerland opererer dusinvis av organisasjoner fra mange giverland. Disse organisasjonene er igjen engasjert i hundrevis av ulike enkelttiltak. Det er opp til myndighetene i mottakerlandet å samordne alle disse tiltakene og innpasse dem i en landets samlede utviklingsstrategi, dersom de da ikke forlenget har oppgitt ideen om å utforme og følge en slik strategi. Å «pleie» alle disse organisasjonene og å samordne alle aktivitetene er selvfølgelig svært ressurskrevende og komplisert; resultatet synes ofte å være nokså kaotisk. Landets egen evne og vilje til å initiere aktiviteter og ta initiativ undermineres systematisk. Dette bidrar i seg selv til å skape bistandsavhengighet.

Det store spørsmålet i denne forbindelse er selvfølgelig hvorfor den etterlyste samordningen ikke er kommet i stand for lenge siden. Svaret må etter mine vurderinger i all hovedsak søkes i måten bistandssystemet fungerer på: I realiteten synes det som om ulike bistandsorganisasjoner og giverland i stor utstrekning oppfatter seg som konkurrenter. Bistandsorganisasjoner konkurrerer om å få gjennomføre prosjekter med høy sannsynlighet for suksess og som i tillegg er synlige. Land konkurrerer om politisk innflytelse og økonomiske fordeler knyttet til eksportleveranser osv. I realiteten synes altså bistandsorganisasjoners og giverlands snevre egeninteresser å være viktige årsaker til den manglende samordningen på giversiden. Hvis man betrakter utvikling i fattige land som et internasjonalt kollektivt gode, kan dette muligens forklares med at hvert enkelt land og hver enkelt organisasjon opptre som gratisspassasjerer og overlater til andre å løse utviklingsproblemet. Igjen dukker behovet for gjensidig forpliktende internasjonalt samarbeid blant giverne opp.

Det skal heller ikke stikkes under en stol at mottakerne isolert sett kan være skeptisk til sterk samordning fordi givernes makt vil kunne øke. Manglende samordning åpner for muligheten til å spille ulike organisasjoner og land ut mot hverandre for på den måten å oppnå fordeler.

Rollefordeling

Det synes som om Kommisjonen ser en eventuell løsningen på den manglende samordningen i en slags spesialisering på giversiden. Moralen synes å være at man bør forsøke å redusere konkurransen på giversiden ved å sørge for at de forskjellige giverorganisasjonene får ansvaret for å gjennomføre ulike typer aktiviteter. Isoleret sett kan dette synes som en god ide, særlig dersom ulike organisasjoner har eller kan utvikle spesialkompetanse på hver sine felter og/eller dersom det eksisterer en eller annen form for stordriftsfordeler. Jeg tror imidlertid at det bare i begrenset utstrekning er mulig å få til en slik spe-

sialisering på grunn av den underliggende konkurransen mellom giverne.

Kvalitetssikring (i snever forstand)

I tillegg til forbedringer langs de dimensjonene som er nevnt ovenfor, legger Kommisjonen vekt på at det blir utarbeidet et skikkelig kvalitetssikrings-system for den bistanden som i snever forstand blir gjennomført i regi av NORAD. Kommisjonen er ganske klar når den hevder at kompetansenivå og evne til læring må heves i den norske bistandsforvaltningen (s.129). De av oss som har vært i kontakt med den norske bistandsforvaltningen vet imidlertid at interessen for kvalitet har vært svært lav, ihvertfall i deler av systemet, og at interessen for en skikkelig vurdering av konsekvensene av aktiviteten er lav. Dette ble ovenfor presentert som et paradoks, men årsaken synes ganske enkelt å være at hovedfokus ligger på andre områder. Nolan (1994) hevder med referanse til US AID følgende at «Getting, spending and accounting for funds are... the agency's top priorities» og at evnen til å lære av egne feil er fraværende. Little og Mirrlees (1990) er inne på liknende forklaringer når de filosoferer over hvorfor skikkelige prosjektvurderingsmetoder bare brukes i svært begrenset utstrekning i Verdensbanken og andre bistandsorganisasjoner. Ifølge Kommisjonen er det på ingen måte grunn til å tro at det er særlig bedre i den norske bistandsforvaltningen.

Som påpekt ovenfor vet vi en del om hvordan et godt bistandssystem bør fungere. Hovedproblemet er å reformere det eksisterende systemet på en slik måte at eksisterende kunnskaper tas i bruk i bistandsforvaltningens løpende bestrebelser på å sikre at de midlene skattebetalerne stiller til disposisjon, utnyttes så effektivt som mulig med sikte på utvikling og fattigdomsreduksjon.

KONKLUSJON

Poenget med denne kommentaren er å belyse det jeg oppfatter som de viktigste årsakene til at (det norske og det internasjonale) bistandssystemet

ikke fungerer bedre enn det faktisk gjør. Hovedfokus har vært på incentivproblemer – på giversiden, på mottakersiden og ikke minst internt i selve bistandssystemet. I verste fall kan slike problemer etter mine vurderinger ha som konsekvens at bistand fungerer mot sin hensikt og dermed bidrar til å underminere mulighetene for utvikling.

En skikkelig forståelse av disse mekanismene er viktig for å forklare de faktiske konsekvensene av bistand og selvfølgelig en nødvendig forutsetning dersom man skal forsøke å reformere systemet. Uten en slik forståelse er etter min oppfatning ethvert reformforslag, om intensjonen er aldri så god, dømt til å mislykkes. Jeg håper derfor at disse mekanismene får en sentral rolle i den forskningsmessige oppfølgingen av Bistandskommisjonens rapport.

LITTERATURENHENVISNINGER:

- Bistandskommisjonen (1995): *Norsk politikk for en verden i endring*. NOU nr. 5/1995.
- Buchanan, J. (1975): The Samaritan's dilemma, i Phelps, E. (ed.): *Altruism, morality and economic theory*. Russel Sage Foundation.
- Dasgupta, P., Marglin, S., Sen, A. (1972): *Guidelines for project evaluation*. The United Nations.
- Karlstrøm, B. (1991): *Det omøjlige biståndet*. SNS Forlag.
- Little, I., Mirrlees, J. (1974): *Project appraisal and planning for developing countries*. Heinemann.
- Little, I., Mirrlees, J. (1990): Project appraisal and planning twenty years on. *Proceedings of the World Bank annual conference on development economics*. The World Bank.
- Mosley, P., Harrigan, J., Toye, J. (1991): *Aid and power – The World Bank and policy-based lending*. Routledge.
- Norbye, O. (ed.) (1994). Norwegian development aid experiences. Christian Michelsens Institutt.
- Nolan, R. (1994): Organizational culture and the development crisis, i Hamada, T., Sibley, W. (eds.): *Antropological perspectives on organizational culture*. University Press of America.
- Pedersen, K. (1990): Bistandsforvaltning – noen sentrale økonomiske prinsipper. *Forum for Utviklingsstudier*, nr. 2/1990: 195-214.
- Pedersen, K. (1993): On development aid and low-investment traps. Diskusjonsnotat nr 8/1993, Norges Handelshøgskole.
- South Commission (1990): *The challenge to the South*. Oxford University Press.
- van Wijnbergen (1984): The Dutch disease – a disease after all? *Economic Journal*, vol. 94: 41-55.
- Williamson, J. (ed) (1994): *The political economy of policy reform*. Institute for International Economics, Washington.

PER SCHREINER, ECON Senter for økonomisk analyse:

Hvem eier luften?

Lederen i nr 7/8 95 kommenterer LNHOs forslag til innføring av omsettelige kvoter for å begrense SO₂-utslippene i Norge. Dette forslaget bygger på en rapport som ECON utarbeidet for Finansdepartementet i 1993. ECON har også bistått NHO i arbeidet med det forslaget til omsetningsordning som nå foreligger. Det er derfor vanskelig å la være å ta til motmæle når vi synes at Sosialøkonomens kommentarer går på siden av det som er vesentlig.

Det sentrale i forslaget er at en omsetningsordning gjør det mulig å få gjennomført billige begrensningstiltak i bedrifter med dårlig økonomi. SFTs undersøkelser viser at de billigste begrensningstiltakene er i prosessindustrien. Samtidig har disse bedriftene så dårlig økonomi at det ikke har vært mulig å gi pålegg om at disse tiltakene skal gjennomføres. I enda mindre grad er det mulig å la svovelavgiften gjelde også for disse bedriftene, for der kommer betalingen av avgift for resterende utslipp i tillegg til kostnadene med å begrense utslippene. Resultatet er at andre deler av næringslivet, først og fremst oljebransjen, får strengere reguleringer og høyere av-

gifter enn nødvendig. Når lederen avfeier denne diskusjonen med at det bare dreier seg om inntektsfordeling, er redaktøren i dårlig kontakt med norsk næringspolitisk virkelighet.

En grunn til at lønnsomheten i prosessindustrien er lav, er at andre land har mindre strenge miljøkrav enn Norge. Dessuten er det konkurranse mellom land om å levere billig kraft til kraftkrevende industri. Dette kan tilsi at det er dårlig økonomi for Norge å holde fast ved disse næringene. Men ut fra et globalt miljøperspektiv har det liten mening å gå inn for å nedlegge dem her hvis resultatet er at aktiviteten flyttes til land der adgangen til å forurense er større enn i Norge.

Det er et stort problem i miljøpolitikken at alle land tenderer til å stille mindre strenge krav til konkurranseutsatte næringer enn til skjermede næringer, samtidig som konkurranseutsatte næringer forårsaker særlig store forurensninger. Derfor arbeides det med internasjonale miljøavtaler om felles innføring av tiltak, slik at en skal unngå konkurransevridninger. Det er imidlertid en langsom prosess. Det fine med en kvoteordning er at den gjør det mulig for et enkelt land å

regulere utslippene i utsatte næringer også før en internasjonal avtale er på plass. Hvis omsetningsordningen for utslipp av SO₂ i Norge blir vellykket, reiser det etter vår mening spennende perspektiver, ikke bare for at andre land vil innføre liknende ordninger for disse utslippene, men også for at utslippene av CO₂ kan begrenses på en mer økonomisk måte enn i dag.

Lederskribenten peker innledningsvis på at direkte reguleringer i visse tilfelle kan være et utmerket virkemiddel. Det er vi ikke uenig i, men det undrer oss at lederen ikke gjør oppmerksom på at slike reguleringer består av tillatelser til gratis å slippe ut et bestemt kvantum forurensende substans. Når lederen lenger nede anslår verdien av tildelte gratiskvoter burde denne verdien vært sammenlignet med verdien av dagens gratis utslippstillatelser. Til slutt, det er ikke riktig at en tildeling av gratiskvoter basert på historiske utslipp gir et incitament til å forurense mye før innføringen av en omsetningsordning. Det er gjort helt klart i forslaget at basisperioden skal være avsluttet lenge før en drøfter innføringen av en kvoteordning.

Per Schreiner's lederkommentar

Per Schreiner påpeker at Sosialøkonomens leder i nummer 7/8 ikke er i takt med norsk næringspolitisk virkelighet. Dette er en riktig observasjon. Ofte stiller nettopp lederen spørsmål ved faktisk politikk og etablerte «politiske sannheter». Lederen nyttes til å reise en interessant problemstilling, fremføre noen mer eller mindre kjente teoretisk økonomiske resonnementer og så vidt mulig med

utgangspunkt i dette trekke en konklusjon. Lederen i nummer 7/8 konkluderer derfor med at: «Det er viktig at de som skal regulere (svovelutslippene), er seg dette (altså resonnementene) bevisst». Gjennom dette bidrar forhåpentligvis lederen til en fruktbar debatt. Når Schreiner hevder at lederen avfeier diskusjonen om omsettbare kvoter med bare inntektfordelingspoenget er det feil. Lederen var i

utgangspunktet positiv til omsettbare kvoter, men var opptatt av initialprising av disse, insitamenteffekter o.s.v.

Mange av utsagnene til Schreiner kunne vært debattert, for eksempel påstanden om den generelt dårlige lønnsomheten i prosessindustrien, generell omstilling i en verden med subsidier på varer, teknologi og innsatsfaktorer, Norges optimale bidrag for å få til en global miljøforbedring o.s.v.

Hovedpoenget til Schreiner synes imidlertid å være at nedleggelse av bedrifter i Norge som følge av nasjonal forurensningspolitikk kan medføre økte utslipp i andre land hvis de øker sin produksjon med utgangspunkt i dårligere teknologi enn den norske. Det er imidlertid langt fra opplagt at Norges beste bidrag til å løse verdens forurensningsproblemer vil være å

unngå konkurs i forurensende norsk industri med dårlig lønnsomhet.

Schreiner er også uenig i at tilde-
ling av kvoter etter historiske utslipp vil gi uheldige insitamenter slik som påpekt, da dette avhjelpes ved å sette basisår lenge før ordningen innføres. Selv om basisperioden er avsluttet lenge før innføring av kvoteordningen, så vil en slik kvotetildeling

kunne gi uheldige insitamenter i andre forurensnings-«markeder». Holdningen kan raskt bli: La oss ikke legge så stor vekt på å redusere forurensningene for disse andre komponentene for hvis det kommer en kvoteordning så vil vi i neste omgang tjene på det.

Redaktøren

Ergoplan AS er et konsultentselskap som arbeider med overordnet planlegging og utredning. Mange av oppgavene er innenfor samferdselssektoren, men vi arbeider også med barnehagesektoren og med planlegging for funksjonshemmede. Blant oppdragsgiverne kan nevnes Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet, Oslo Hovedflyplass AS, Luftfartsverket, Vegdirektoratet, NSB, Stor-Oslo Lokaltrafikk samt fylkeskommuner og kommuner. Vi er seks ansatte (sivilarkitekt, 2 sivilingeniører, sivilingeniør/siviløkonom, sosialøkonom og foretaksøkonom). På grunn av økende oppdragsmengde søker vi nå

PLANLEGGER/UTREDER

Søkere må ha høyere utdanning (f.eks. sivil./sosialøkonom, sivilingeniør, samfunnsviter). Stikkord for arbeidet er blant annet markedsanalyser, analyser av tilskuddssystemer, strategisk planlegging, konsekvensanalyser og evaluering. Mye av arbeidet er knyttet til samferdselssektoren, men vi arbeider også med andre sektorer og søkere bør ha interesse for tverrfaglig og tverrsektoriell planlegging og utredning. Vi er inne i en oppbyggingsfase, og stillingen gir muligheter til å være med på å utforme og påvirke utviklingen av selskapet videre. Vi holder til i nyoppussede lokaler sentralt i Oslo.

Vi tilbyr konkurransedyktig lønn, en fleksibel arbeidssituasjon, samt utfordrende og utviklende arbeidsoppgaver.

Ta gjerne kontakt med Finn Aslaksen, Arne Stølen, Tor Homleid eller Ove Myrøld for nærmere opplysninger (telefon 22 33 63 20).

Ergoplan AS

Universitetsgata 22-24 0162 Oslo

HILDE BOJER:

Kvinner, menn og inntektsulikhet i Norge 1970–1990¹

Den sterke strømmen av kvinner ut i lønnet arbeid har ført til større likhet i fordelingen av individuell inntekt i alt, og i fordelingen kvinner imellom i perioden 1970 til 1990. Men det er langt igjen før kvinner er økonomisk likestilt med menn. I fordelingen av individuelle inntekter, er yrkesdeltaking og arbeidstid antakelig av større betydning enn timelønn. Barnetrygden er fortsatt av betydning for størrelse og fordeling av kvinners inntekt.

1. Innledning

Tidligere undersøkelser av individuell inntektsulikhet i Norge (for eksempel Bojer (1987)) viser bare ubetydelige endringer i hele perioden 1970-1990. Dette er oppsiktsvekkende, for i denne samme perioden ble kvinners yrkesdeltaking nesten fordoblet, kanskje den største strukturendring som noen gang har skjedd på arbeidsmarkedet i Norge. Samtidig har demografiske endringer ført til flere pensjonister både blant menn og kvinner.

Forklaring er enkel. Statistisk Sentralbyrås inntektsstatistikk omfattet før 1982 bare inntektstakere, og kunne derfor ikke fange opp virkningen for inntektsfordelingen i hele befolkningen av at tallet på inntektstakere økte. Fra 1982 av er inntektsundersøkelsene lagt om, men i åtti-årene har kvinners yrkesdeltaking stabilisert seg. Eksplosjonsskjedde i sytti-årene.

De mest omfattende og kjente undersøkelser av norsk inntektsfordeling i åtti-årene er Aaberge og Wennemo (1988) og Strøm, Wennemo og Aaberge (1993). I studiet av individuelle inntekter har disse bare studert yrkesaktive, og har dessuten valgt ikke å skjelne mellom menn og kvinner. Det er derfor plass for en undersøkelse av inntektsfordelingen for hele den voksne befolkning i Norge, med særskilt vekt på forskjellene mellom kvinner og menn.

Med denne endringen i synsvinkel, viser det seg at utviklingen på sytti-tallet var så dramatisk som en kunne vente: ulikheten i fordelingen av individuelle årsinntekter i Norge sank meget markert fram til midten av åtti-tallet, for deretter å stabilisere seg. Denne sterke nedgangen skyldes i sin helhet at flere kvinner fikk egen inntekt.

Kvinner som gruppe har fortsatt betydelig lavere inntekt enn menn har, men forskjellen har minsket i perioden.

Det er strukturelle forskjeller i måten kvinner og menn tjener opp inntekt på. Flere kvinner arbeider deltid, og flere er pensjonister. Det jeg her kaller strukturelle forskjeller, kommer fram ved å gruppere menn og kvinner etter såkalt sosio-økonomisk status: selvstendige, ansatte, pensjonister, andre inntektstakere og personer helt uten inntekt. Ulikhetsmålet som er brukt, har gjort det mulig å

¹ Data til denne undersøkelsen er stilt til disposisjon av Statistisk Sentralbyrå, for perioden 1982-90 gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Hverken SSB eller NSD er ansvarlige for min analyse. Jeg vil gjerne takke SSB for de beregningene de har gjort for meg. En særskilt varm takk til Helene Roshauw, NSD, for hjelp med data.

studere sammenhengen mellom samlet ulikhet og den sosio-økonomiske sammensetningen av befolkningen (gruppevis dekomponering av ulikhet). Dekomponeringen får fram at ulikhet mellom sosio-økonomiske gruppen forklarer en stor del av den samlede ulikhet.

Kvinner interne ulikhet har vært større enn menns i det meste av perioden. Dette skyldes at flere kvinner enn menn tilhører grupper med lav inntekt og stor intern ulikhet. Forskjellene både i intern ulikhet og i fordeling etter yrkesstatus har imidlertid jevnet seg ut over årene.

Inntektsundersøkelsene mangler opplysninger om arbeidstid. Fra arbeidskraftsundersøkelsene vet vi imidlertid at langt flere kvinner enn menn arbeider deltid, og at variasjonene i arbeidstid er større for kvinner enn for menn. Det er derfor kvinner har så stor intern ulikhet i inntekt, til tross for at kvinner opererer på en trangere del av arbeidsmarkedet enn menn, med bl a mindre lønnsforskjeller (segregert arbeidsmarked).²

Fremstillingen videre er slik:

Først drøfter jeg inntektsbegrepet kort, og begrunner at individuell inntekt har interesse i fordelingsanalyser. I neste avsnitt refererer og kommenterer jeg utviklingen i antall inntektstakere og i inntektsforskjeller mellom kvinner og menn i perioden 1970-90. Deretter viser jeg samlet og gruppevis ulikhet for kvinner og menn i perioden, og dekomponerer ulikheten for 1982 og 1990. For 1990 har jeg dessuten undersøkt virkningen for kvinner og menn av barnetrygd, forsørgerfradrag og bostøtte.

I avsnitt 6 gjør jeg nærmere rede for det ulikhetsmålet jeg bruker. Avsnitt 7 gir definisjoner m. v.

2. Om begrepet inntekt

Nora: .. Når jeg nu ser på det, så synes jeg jeg har levd her som et fattig menneske –
(Ibsen (1879), akt 3)

Med inntekt mener økonomer vanligvis mulig konsum, slik at en person som konsumerer med logisk nødvendighet også mottar inntekt. Siden konsum skjer i husholdninger, blir en persons muligheter for konsum bestemt av husholdningens samlede disponible inntekt, og av hvor mange de er om å dele denne i husholdningen. Det relevante inntektsbegrep i undersøkelser av inntektsfordeling skulle derfor være disponibel husholdningsinntekt per forbruksenhet. Hvem i husholdningen som tjener opp inntekten i første hånd, er tilsynelatende likegyldig.

Nå har store grupper av kvinner i over hundre år kjempet for gifte kvinners rett til egen inntekt, uavhengig av



Hilde Bojer, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo, 1965, er førsteamanuensis ved Sosialøkonomisk institutt

mannens inntekt. En kan lure på om det er noe disse kvinnene ikke har skjont. En kan også lure på om det er noe økonomer ikke har skjont.

Ved definisjon av inntekt pleier man å vise tilbake til Simons (1938). Men i sin definisjon av inntekt skriver Simons:

Personal income connotes, broadly, the exercise of control over the use of society's scarce resources.³

Simons' definisjon går derfor ikke bare på muligheter for konsum, men på rett til å bestemme konsumet. Simons' definisjon av inntekt har to sider: makt og konsum. I økonomisk teori analyserer vi inntekt som makt når det gjelder konsumentens stilling på markedet (konsumentsuverenitet, ulemper ved rasjonering). Derimot trekker vi

normalt ikke inn noe skille mellom konsum og makt når vi analyserer fordeling og konsumbeslutninger innenfor den enkelte husholdning. Nå har kvinners kamp for økonomisk selvstendighet nettopp hatt med makt å gjøre: makt til å påvirke beslutninger innenfor husholdningen, og økonomisk evne til å bryte ut av husholdningen.⁴

Det er en tredje grunn til at egen kontantinntekt er av selvstendig betydning, uavhengig av husholdningens inntekt. I vårt samfunn er det flere økonomiske rettigheter som er knyttet til størrelsen på egen inntekt. Her har forskjellige kvinneorganisasjoner særlig vært opptatte av alderspensjonen, og fordeling av ektefellenes pensjonsrettigheter ved skilsmisse.

Nå er muligheten til å ha egen inntekt som en kan leve av, selvsagt av like stor betydning for menn som for kvinner. Å drøfte sammenhengen mellom inntekt og makt har en tilsynelatende større relevans for kvinner fordi menn tar det som en selvfølge at de skal tjene penger selv.

Ut fra disse betraktninger er det naturlig å velge et inntektsbegrep som er mest mulig uavhengig av skattemotiverte disposisjoner innen husholdningen, nemlig bruttoinntekten. Det kan diskuteres om de skattefrie overføringene barnetrygd, bostøtte, forsørgerfradrag og stipend bør legges til. Jeg har valgt å gjøre det. Tabell 7 viser hvilken betydning disse har for resultatene.

En fullstendig fordelingsanalyse må bygge både på husholdningsinntekt og individuell inntekt. I denne artikkelen er det fordelingen av individuell inntekt som er emnet.

² Se Nordlie Hansen (1995).

³ Simons (1938), s 49. Bojer (1992) gjengir Simons' definisjon mer utførlig.

⁴ Se for eksempel Ibsen, op. cit.

Tabell 1: Kvinner 17 år og over etter yrkesstatus.
Prosent.

	1970	1979	1982A	1982B	1984	1986	1988	1990
Selvstendig	1	2	2	2	2	3	3	3
Ansatt	25	36	41	41	39	45	47	45
Pensjonist	17	27	24	24	29	27	27	31
Andre IT	12	20	23	33	30	25	22	21
Alle IT	55	76	90	96	96	97	98	98
Alle kvinner	100	100	100	100	100	100	100	100

IT = Inntektstaker

Tabell 2: Menn 17 år og over etter yrkesstatus.
Prosent.

	1970	1979	1982A	1982B	1984	1986	1988	1990
Selvstendig	14	13	10	10	10	11	10	9
Ansatt	64	63	63	63	60	62	62	59
Pensjonist	15	18	17	17	20	18	18	20
Andre IT	6	6	9	10	10	10	9	12
Alle IT	-	-	99	99	99	99	99	99
Alle kvinner	100	100	100	100	100	100	100	100

IT = Inntektstaker

- uoppgitt

Tabell 3: Kvinner inntekt i prosent av menns

	1970	1979	1982A	1982B	1984	1986	1988	1990
Selvstendig	69	52	57	57	50	59	60	65
Ansatt	59	63	66	66	67	64	66	67
Pensjonist	69	71	72	73	69	66	68	69
Andre IT	108	75	112	94	108	110	113	112
Alle IT	49	50	53	50	51	52	55	58
Alle kvinner	27	42	48	48	50	51	54	57

IT = Inntektstaker

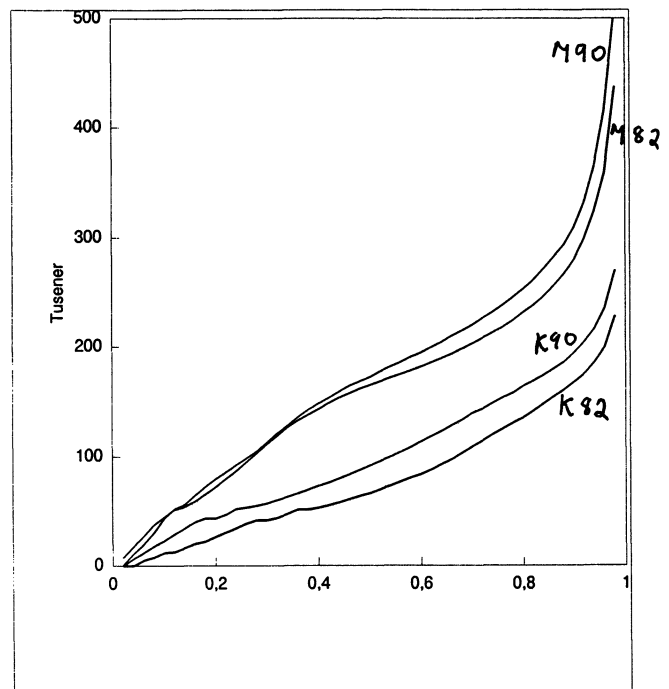
Totalinntekt

3. Yrkesstatus og økonomisk selvstendighet 1970-1990.

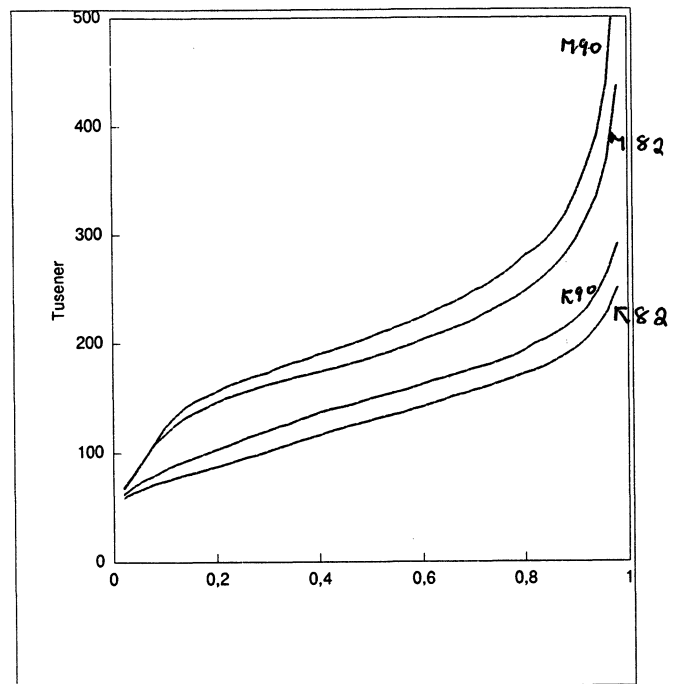
Tabellene 1 og 2 viser endringene i menns og kvinners sosioøkonomiske status fra 1970 til 1990, slik de avspeiles i inntektsundersøkelsene. Andelen voksne kvinner som har egen inntekt (IT = Inntektstaker) er økt fra 55% til 98% i perioden! Denne voldsomme økingen skyldes både økt yrkesdeltaking og at flere er blitt pensjonister. (Som det går fram av de to tallene for 1982, skyldes noe av økingen desverre også endring i definisjonen av inntektstaker fra 70-årenes inntektsundersøkelser til 80-årenes.)

Andelen menn som er pensjonister har også økt i perioden, men langt svakere enn for kvinner. Yrkesdeltaking for menn ser ut til å ha gått noe ned.

Figur 1: Inntektsfordeling menn og kvinner 1982 og 1990. Alle voksne

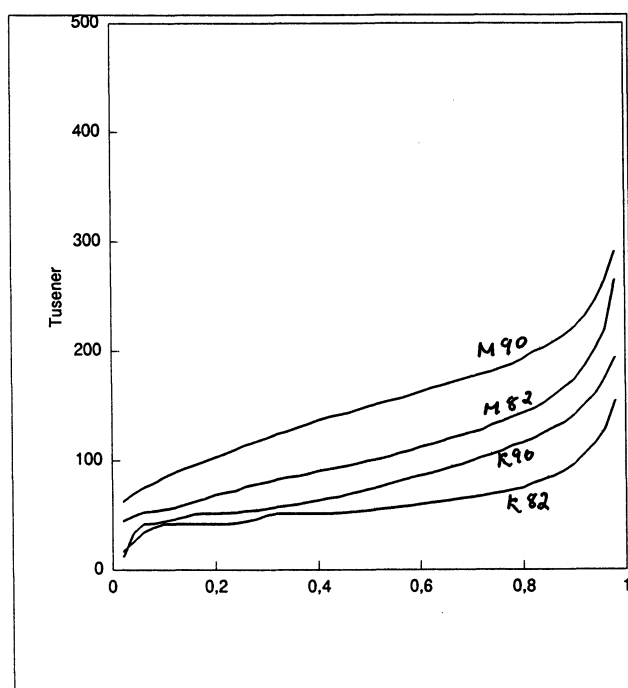


Figur 2: Inntektsfordeling menn og kvinner 1982 og 1990. Ansatte.



Statistisk Sentralbyrå definerer som yrkesaktiv en person som har yrkesinntekt større enn minstepensjon for enslig. Definisjonen er lite hensiktsmessig for å måle yrkesdeltaking, siden deltidsarbeidende blir vilkårlig fordelt mellom yrkesaktive og yrkespassive. Men minste-

Figur 3: Inntektsfordeling menn og kvinner 1982 og 1990. Pensjonister.



pensjon for enslig kan også oppfattes som en offisiell definisjon av eksistensminimum. De yrkesaktive i SSB's forstand blir da personer som har egen yrkesinntekt minst lik eksistensminimum, og dermed et minimum av økonomisk selvstendighet. Slik sett passer SSB's definisjon godt inn i et kvinnepolitisk perspektiv, uten at jeg kan garantere at det var hensikten.

Neste tabell (3) viser utslagene på kvinners inntekt i forhold til menns. Gjennomsnittsinntekten for alle kvinner er økt fra ca 27% av menns inntekt i 1970 til 57% i 1990. For kvinnelige inntektstakere er økingen langt mindre, og for kvinnelige pensjonister og yrkesaktive er økningen null eller ubetydelig. Nesten hele økingen skyldes med andre ord at flere kvinner er blitt inntektstakere i perioden.

Kvinnens deltidsarbeid er årsaken til at gjennomsnittsinntekten til kvinnelige ansatte i 80-årene var ca 65% av menns, men gjennomsnittlig lønn for kvinner ligger på ca 80% av menns lønn.⁵

Figurene 1, 2 og 3 viser hele inntektsfordelingen for kvinner og menn i 1982 og 1990; begge fordelinger er i 90-kroner. Nivået for kvinner som gruppe har steget betydelig mer enn for menn. Igjen skyldes dette at flere kvinner har gått over til grupper med egen inntekt: innenfor gruppene ansatte og pensjonister er utviklingen ganske parallell for menn og kvinner.

4. Ulikhet 1970–1990

Jeg har beregnet ulikhet for kvinner og menn, både i alt og etter sosio-økonomisk gruppe. Ulikhetsmålet jeg

Tabell 4: Kvinners interne ulikhet

	1970	1979	1982A	1982B	1984	1986	1988	1990
Selvstendig	0,21	0,14	0,17	0,17	0,13	0,17	0,15	0,14
Ansatt	0,09	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07
Pensjonist	0,13	0,11	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11
Andre IT	0,15	0,30	0,26	0,54	0,61	0,46	0,46	0,52
Alle IT	0,25	0,25	0,23	0,28	0,27	0,24	0,23	0,23
Alle kvinner	1,21	0,52	0,43	0,36	0,35	0,29	0,27	0,27

IT = Inntektstaker

Totalinntekt

Tabell 5: Menns interne ulikhet

	1970	1979	1982A	1982B	1984	1986	1988	1990
Selvstendig	0,18	0,14	0,28	0,28	0,25	0,16	0,17	0,17
Ansatt	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,11	0,11
Pensjonist	0,18	0,15	0,14	0,15	0,15	0,12	0,11	0,13
Andre IT	0,50	0,47	0,29	0,47	0,47	0,45	0,60	0,66
Alle IT	0,24	0,22	0,22	0,23	0,24	0,21	0,22	0,25
Alle menn	–	–	0,25	0,24	0,26	0,22	0,24	0,27

IT = Inntektstaker

– uoppgitt

Totalinntekt

Tabell 6: Samlet ulikhet 1982–1990

	1982A	1982B	1984	1986	1988	1990
	0,38	0,35	0,35	0,30	0,30	0,31

har brukt er ikke den velkjente Gini-koeffisienten, men det generaliserte entropimål. Entropimålet er lik 0 ved fullstendig likhet og vokser med økende ulikhet. Øvre grense avhenger av valg av parameter; det målet jeg bruker har øvre grense lik 4. For øvrig er det min erfaring at den utgaven av entropimålet jeg bruker her, ordner fordelinger på omtrent samme måte som Gini-koeffisienten.

Fordelen med entropimålet er at det er additivt dekomponerbart etter grupper av enheter: Ulikheten i populasjonen blir lik ulikheten mellom grupper pluss en veid sum av ulikheten innenfor grupper. Det er derfor godt egnet til å få fram nettopp hvordan endring i kvinners yrkesstatus har virket på ulikhet.

Tabell 4 viser at kvinners interne ulikhet er sterkt redusert i perioden. Endringene innen hver enkelt sosio-økonomisk gruppe er ubetydelige; det er endring i kvinnes fordelingen på gruppene som har skapt større likhet. Nedgangen i ulikhet var størst i sytti-årene, men har vedvart også utover åtti-årene.

Endringene for menn er ubetydelige, og går ikke i noen særskilt retning.

Merk ellers at både for kvinner og menn er intern ulikhet i gruppen ansatte svært liten i forhold til samlet ulikhet, og til ulikhet i de andre gruppene.

⁵ Ifølge Barth (1992).

Tabell 7: Virkning av noen overføringer 1990

	Ulikhet	KVINNER		MENN	
		Gj.snitt	Andel*	Ulikhet	Gj.snitt
1 Bruttoinntekt + stipend	0,32	98.760	54	0,27	182.034
2 1 + barnetrygd	0,28	103.707	57	0,27	182.192
3 2 + forsørgerfradrag	0,28	104.263	57	0,27	182.838
4 3 + bostøtte (= totalinnt.)	0,27	104.503	57	0,27	182.921

* Kvinneres inntekt i prosent av menns

Jeg har ikke kunnet beregne samlet ulikhet i 70-årene. Når intern ulikhet for kvinner synker så sterkt, samtidig som forskjellen mellom kvinner og menn også er gått ned, så har samlet ulikhet med sikkerhet også sunket. Utviklingen i 80-årene for samlet ulikhet går fram av tabell 6.

Innen hver gruppe er det en tendens til at kvinner har lavere intern ulikhet enn menn. Større samlet ulikhet hos kvinner skyldes delvis større ulikhet mellom gruppene, dels at flere kvinner er i gruppen med størst ulikhet: andre inntektstakere. Denne gruppen består av personer med kort deltidsarbeid, studenter med feriejobber o.l. Det er selvfølgelig deltidsarbeidet som gjør at så mange kvinner er i denne gruppen, selv om gruppen ansatte også inneholder mange deltidsarbeidende kvinner.

Tabell 8: Dekomponering av ulikhet 1982 og 1990

Gruppe	År	Samlet ulikhet	Mellomgruppe ulikhet		
			Kjønn	Alder	Status
Alle	1982	0,35	0,07	0,06	0,20
	1990	0,31	0,04	0,08	0,16
Menn	1982	0,25	:	0,08	0,12
	1990	0,27	:	0,09	0,14
Kvinner	1982	0,36	:	0,3	0,19
	1990	0,27	:	0,05	0,15

Totalinntekt

Tabell 8 viser dekomponering av ulikhet for 1982 og 1990. Mellomgruppe ulikhet er vist for forskjellige gruppe-inndelinger, nemlig inndeling etter kjønn, etter alder og etter sosio-økonomisk status. Dekomponeringen er gjort både for kvinner og menn hver for seg og samlet. I alle dekomponeringer er det ved gruppering etter sosio-økonomisk status at ulikheten mellom grupper blir størst i forhold til samlet ulikhet. Betydningen av sosio-økonomisk status har sunket i perioden. Likevel utgjør ulikheten mellom status-grupper omtrent halvparten av samlet ulikhet for kvinner og menn samlet begge år, og for menn i 1990. For kvinner utgjør ulikheten mellom status-grupper mer enn halvparten av samlet ulikhet.

I litteraturen har interessen stort sett dreidd seg om å korrigere for alder i analyser av individuell ulikhet.

En skal ikke overtolke slike dekomponeringer. De er følsomme for valg av ulikhetsmål, og jeg vil være forsiktig med å hevde at dekomponeringen sier hva som *forklarer* ulikhet. Men sett i sammenheng med hva vi ellers vet,

og med tidligere undersøkelser, styrker tabell 8 det syn at ulikheter i lønn forklarer en ubetydelig del av inntektsulikhet, sammenliknet med ulikhet som skyldes yrkesdeltaking og arbeidstid.

Ulikhetsmål kan være vanskelige å tolke. De er rent ordinale mål, som kan si om ulikheten i en fordeling er større eller mindre enn ulikheten i en annen fordeling, mens selve tallverdien vanligvis er uten betydning.⁶ Tallverdien av differensen i ulikhet mellom to fordelinger har heller ikke i seg selv noen betydning, men avhenger av hvilket ulikhetsmål en bruker. Derfor er det problematisk å avgjøre om en skal si at forskjeller i ulikhet er store eller små.⁷ Det beste grunnlaget for å gjøre seg opp en mening om hvilke endringer og forskjeller som er betydningsfulle, får en ved å se på tabellene, og for eksempel merke seg at endringene fra år til år innen hver gruppe er små i forhold til forskjellene mellom grupper.

Videre kan forskjellige ulikhetsmål gi hvert sitt svar når fordelinger skal sammenliknes. Ordningen er ganske entydig når de to fordelingene har Lorenzkurver som ikke krysser hverandre. Figurene 4 og 5 viser Lorenzkurver. Den første viser Lorenzkurver for menn og kvinner i 1990, den andre Lorenzkurver for kvinner i 1982 og 1990. Vi ser at det ikke gis noen entydig ordning av fordelingene til menn og kvinner: Lorenzkurvene krysser hverandre. Men utviklingen fra 1982 til 1990 for kvinner gir entydig større likhet.⁸

5. Barnetrygd og ulikhet i 1990

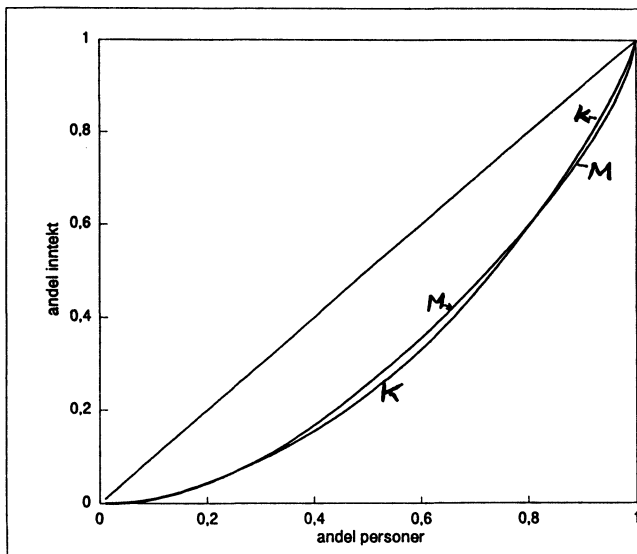
Det er kjent fra SSB's publikasjoner av inntektsstatistikk at overføringer er en større inntektspost for kvinner enn for menn, så jeg har ikke med noe om sammensetning av inntekt. Men i lys av den pågående debatt om fordelings- og andre virkninger av barnetrygd, har jeg prøvd å se på om det stemmer at barnetrygden i våre dager ikke lenger har noen økonomisk betydning for kvinner. Som kjent er det i praksis som oftest mor og ikke far som får barnetrygden utbetalt.

⁶ For en mulig velferdsteoretisk tolkning av tallverdien under visse forutsetninger, se likevel for eksempel Atkinson (1970), Blackorby and Donaldson (1978), eller en kort oppsummering i Bojer (1990).

⁷ Jeg har beregnet standardavvik for ulikhetsmålene i 1982. De tyder på at endringer må være minst lik $\pm 0,01$ for å være statistisk signifikante. Men utvalgene var mindre i 84, 88 og 90 enn i 82, så standardavvikene for disse årene blir noe større. For detaljer, se Bojer (1988).

⁸ Bojer (1990) gjør nærmere rede for teorien for Lorenzkurver og ulikhetsmål.

Figur 4: Lorenzkurver menn og kvinner 1990.



Resultatet står i tabell 7, som viser virkningene på ulikhet og gjennomsnittsinntekt av de skattefrie overføringene barnetrygd, forsørgerfradrag og bostøtte. Ingen av disse overføringene betyr noe for menn. Barnetrygden er imidlertid langt fra betydningsløs for kvinner. Merk spesielt at barnetrygden merkbart reduserer kvinners interne ulikhet.

6. Entropimålet

La enhet j ha inntekt Y_j , og la m være gjennomsnittet. Det generaliserte entropimål er en klasse ulikhetsmål som skrives:

$$I(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \left[\frac{1}{n} \sum_j \left(\frac{Y_j}{m} \right)^\alpha - 1 \right] \quad (1)$$

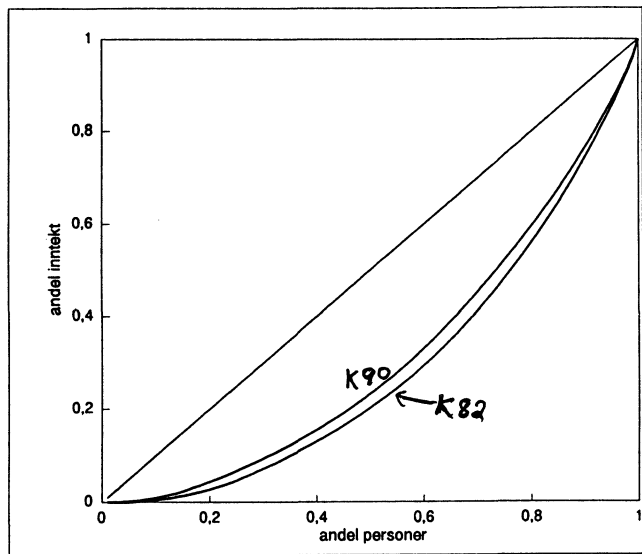
Parameteren α kan være et hvilket som helst reelt tall.⁹ For $\alpha = 2$ er $I(\alpha)$ en enkel transformasjon av den velkjente variasjonskoeffisienten, v , i det $I(2) = 0,5v^2$. Ulikhetsmålet $I(\alpha)$ er lik 0 når alle inntekter er like; øvre grense avhenger av α , men er alltid større enn 1. Jeg har valgt $\alpha = 1/2$. Siden null-inntekter skal være med, må α være strengt positiv. Jo større α er, jo større vekt legger $i(\alpha)$ på de høyere inntektene. Variasjonskoeffisienten, $\alpha = 2$, legger svært stor vekt på den øvre del av fordelingen. Verdien $1/2$ ligger nær den lavest tillatte verdi av α , og ser ut til å gi omtrent samme resultater som den mer velkjente Gini-koeffisienten.¹⁰

Det generaliserte entropimålet er additivt dekomponerbart på grupper. La befolkningen være delt i G grupper,

⁹ For en grundigere presentasjon, se f.eks. Shorrocks (1980) eller Bojer (1990).

¹⁰ Bojer (1988) inneholder analyser med $\alpha = 2$ og drøfter valg av verdier for parameteren mer grundig.

Figur 5: Lorenzkurver kvinner 1982 og 1990.



og la m_g være gjennomsnittsinntekten i gruppe g . La videre $I_g(\alpha)$ være den interne ulikhet i gruppe g . Ulikheten mellom gruppene skriver jeg som I_B . Ulikhet i den samlede befolkning kan skrives:

$$I(\alpha) = \sum_g v_g I_g(\alpha) + I_B(\alpha) \quad (2)$$

Her er $v_g = p_g (m_g/m)^\alpha$.

Mellomgruppe-ulikheten er beregnet som den ulikhet som ville vært hvis, for hver gruppe, samtlige enheter i gruppa mottok gjennomsnittsinntekt, altså null intern ulikhet i alle grupper:

$$I_B(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \left[\sum_g p_g \left(\frac{m_g}{m} \right)^\alpha - 1 \right] \quad (3)$$

Dekomponeringsformelen (2) gjør det mulig å tolke endringer i samlet ulikhet som en følge av endring enten i sammensetningen av befolkningen (p_g), eller endringer i gruppenes relative inntekter ($(m_g/m)^\alpha$, $I_B(\alpha)$) eller endringer i gruppenes interne ulikhet ($I_g(\alpha)$).

7. Data og definisjoner

Analysen har bydd på en del tekniske problem som dels skyldes at utvalgsmetoden for inntektsstatistikken er endret fra og med 1982, dels endringer i Statistisk Sentralbyrås definisjoner av kjennetegn. Fra 70-årene vil jeg tro tallene for de enkelte sosio-økonomiske grupper er rimelig pålitelige både for kvinner og menn, men tallene for kvinner og menn i alt er problematiske. Jeg har måttet anslå tallet på ikke-inntektstakere i 70-årene ved å kombinere tall fra befolkningsstatistikken og inntektsstatistik-

ken. Tallene for kvinner ble plausible, men neppe brukbare til annet enn å gjengi en trend. For menn ble resultatet umulig, og jeg har derfor ikke beregnet noen samle-tall for menn.

Både mønster og tendens i materialet er så regelmessige at jeg har valgt bare å ta med tall for utvalgte år i perioden 1970–1990.¹¹ For 1982 er det beregnet tall for gamle (1982A) og nye (1982B) definisjoner. Forskjellene ligger særlig i at den nye definisjonen gir flere inntektstakere enn den gamle.

Inntektsbegrepet er bruttoinntekt i selvangivelsens forstand pluss stipend, barnetrygd, forsørgerfradrag og bostøtte.¹² For å unngå forveksling med begrepet *samlet inntekt* i SSB's statistikk har jeg kalt mitt inntektsbegrep *totalinntekt*.

Populasjonen er personer 17 år og eldre.

Bruttoinntekt

Bruttoinntekten på selvangivelsen. Siden flere av folketrygdens ytelser ble gjort skattepliktige i løpet av 70-årene, er dette inntektsbegrepet utvidet noe i perioden.

Totalinntekt

Bruttoinntekt pluss barnetrygd, forsørgerfradrag, stipend og bostøtte.

Inntektstaker (I T)

Person med inntekt lik 1 krone eller mer i vedkommende år. I statistikken fra 70-årene er kriteriet bruttoinntekt. I 80-årene er kriteriet totalinntekt. For 1982 har jeg regnet med begge definisjoner: som en ser gjør definisjonen stor forskjell for gruppene Andre IT og IT i alt.

Yrkesstatus

Av hensyn til sammenlignbarhet med tidligere undersøkelser og med SSB's publikasjoner, har jeg valgt å bruke grupperingen i SSB's inntektsstatistikk, hvor inndelingen skjer etter størrelse og sammensetning av bruttoinntekten. Inntektsstatistikken definerer en person som yrkesaktiv hvis yrkesinntekt (lønnsinntekt pluss næringsinntekt) er større enn minstepensjonen for enslige vedkommende år. De yrkesaktive er inndelt i gruppene:

Selvstendig og

Ansatt

etter som lønnsinntekt eller næringsinntekt er den største inntektsposten.

Andre inntektstakere

består av personer som har inntekt, med yrkesinntekt lavere enn minstepensjonen for enslige, og som ikke er

pensjonister. De er blant annet studenter og husmødre med småjobber, og andre med kort deltidsarbeid.

Byråets definisjon av yrkesaktiv fordeler yrkesaktive kvinner med deltidsarbeid mellom gruppene ansatte, selvstendige og andre inntektstakere, uten at det er mulig å vite hvor mange som er hvor. Jeg antar at definisjonen fungerer bedre for menn enn for kvinner, siden forholdsvis få menn arbeider deltid. Nå er det ikke mulig å dele inn de yrkesaktive etter om de arbeider heltid eller deltid, fordi inntektsstatistikken ikke inneholder opplysninger om arbeidstid. Bojer (1987) har beregninger hvor alle som har positiv yrkesinntekt, og som ikke er pensjonister, er regnet som yrkesaktive.

Detaljer om definisjoner, utvalg m.v. finnes ellers i SSB's publikasjoner fra Inntekts- og formuesundersøkelsene, se spesielt SSB (1973), SSB (1982) og SSB (1993).

Beregningene for 1970 til 1979 er gjort av SSB på data fra Inntekts- og formuesundersøkelsene for de tilsvarende år, og slik at bare inntektstakere 17 år og eldre er med. Beregningene for 1982 og seinere er gjort av forfatteren, på data fra SSB's Inntekts- og formuesundersøkelser, stilt til disposisjon gjennom NSD.

LITTERATUR:

- Atkinson, A. B. (1970) 'On the Measurement of Inequality', *Journal of Economic Theory* vol 2 244–263.
- Barth, E. (1992) *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Norge*, Rapport 92:7, Institute for Social Research, Oslo.
- Blackorby, C. and D. Donaldson (1978) 'Measures of Relative Equality and their Meaning in Terms of Social Welfare' *Journal of Economic Theory* vol 18 59–80.
- Bojer, H. (1987) 'Personlig inntektsfordeling i Norge 1970–1984', *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, vol. 28, pp 247–258.
- Bojer, H. (1988) *Occupational Status, Sex and Income Inequality in Norway 1982*, Memorandum No 2 1988, Department of Economics, University of Oslo.
- Bojer, H. (1990) *Inntekt og Ulikhet*, Rapport 6/90, Senter for Anvendt Forskning (SNF).
- Bojer, H. (1992) *Gender, Occupational Status and Income Inequality in Norway*, Memorandum No 16 1992, Department of Economics, University of Oslo.
- Ibsen, H. (1879) *Et dukkehjem*. København.
- Nordlie Hansen, M. (1995) *Sex, Segregation and the Welfare State* Report 95:2, Institutt for Samfunnsforskning
- Shorrocks, A. F. (1980) 'The Class of Additively Decomposable Inequality Measures', *Econometrica*, vol 48, pp. 613–625.
- Simons, H. (1938) *Personal Income Taxation* Chicago.
- SSB 1973 *Inntektsstatistikk 1970*, NOS A 543, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- SSB 1982 *Inntektsstatistikk 1979*, NOS B 267, Statistisk Sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- SSB 1993 *Inntekts- og formuesstatistikk 1982 og 1984–1990*, NOS C 70, Statistisk Sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Strøm, S., Wennemo, T. og Aaberge, R. (1993) *Inntektsulikhet i Norge 1973–1990*, Rapport 93/17, Statistisk Sentralbyrå.
- Aaberge, R. og Wennemo, T. (1988) *Inntektsulikhet i Norge 1973–1985* Rapport 88/15, Statistisk Sentralbyrå.

¹¹ Fullstendige tallrekker foreligger i et upublisert notat hos forfatteren.

¹² P g a teknisk uhell mangler forsørgerfradraget i 1984, 86 og 88, men dette gjør ingen praktisk forskjell. Se avsnitt 5.

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**

ARTIKKELSAMLING

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet. Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider. oris kr. 100,-. Til studenter kr. 80,-.

Johansen, L.:

Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:

Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6. 1979.

Rødseth, A.:

Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8. 1982.

Johansen, L.:

Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:

Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:

Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holthe, F.C.:

Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N.M.:

Virkninger av en endring i lønssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:

Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:

«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

PETTER OSMUNDSEN:

Asymmetrisk informasjon og strategisk rapportering i petroleumsnæringen*

Artikkelen argumenterer for at problemet med asymmetrisk informasjon er større i petroleumssektoren enn i andre næringer. Ved utforming av petroleumsbeskatningen og system for lisenstildeling, må myndighetene derfor ta hensyn til at selskapene kan ha incentiver til strategisk rapportering av relevant informasjon.

1. INNLEDNING

Gjennom sin virksomhet erverver petroleumsselskapene privat informasjon, dvs. informasjon som ikke er direkte tilgjengelig for myndighetene. Vi har da en situasjon der selskapene har mer informasjon enn myndighetene om en del relevante økonomiske forhold – asymmetrisk informasjon. Eksempler på privat informasjon er utbyggings- og driftskostnader, selskapenes reservoaranslag, og avkastningskrav.

Privat informasjon ville ikke representert noe problem dersom man kunne spørre selskapene om relevante data og samtidig forvente en sannferdig rapport. Det er imidlertid verd å merke seg at selskapets representanter, i sitt forsøk på å maksimere avkastningen til aksjonærene, vil kunne ha incentiver til strategisk rapportering. Strategisk rapportering vil si ikke å rapportere i henhold til beste estimat, men heller velge det utfall som vil tjene bedriften best. Incentiver til strategisk rapportering er av to typer:

- 1) Strategisk rapportering av kostnader og inntekter for å minimere skatten innenfor et gitt skattesystem.
- 2) Strategisk rapportering av reservoaranslag, forventede kostnader og forventede inntekter for å påvirke skattesystem og -nivå.

Gitt skattesystemet, vil selskapene ha incentiver til å overvurdere kostnadene og undervurdere inntektene for å minimere betalt skatt. Men selskapene kan gjøre mer enn som så. Ved å overvurdere kapitalavkastningskrav og framtidige driftskostnader, samt undervurdere reservoaranslag og forventede inntekter, kan de argumentere for et lempeligere skattenivå. Argumentasjonen kan følges av trusler om å utsette framtidig leting og utbygging dersom ikke skattenivået lempes. Problemet til myndighetene er at de på grunn av asymmetrisk informasjon ikke kan avgjøre om dette er troverdige trusler eller kun strategiske utspill.¹

Strategisk rapportering er ikke her å forstå som juks eller ulovlig virksomhet. Økonomisk og teknologisk er petroleumsvirksomheten svært kompleks. Man opererer derfor oftest ikke med eksakte kostnader eller reservoarstørrelser, men heller kvalifiserte anslag på disse. Det vil kunne diskuteres hvilke data og hvilke målemetoder som skal legges til grunn, vi har oftest ikke en objektiv sann-

¹ Vi har i den senere tid sett en del eksempler på det sistnevnte.

het å holde oss til. I denne konteksten kan selskapene velge ikke å rapportere sine beste anslag, men heller opptre strategisk ved å legge til grunn de datasett og de målemetoder som tjener selskapets interesser best.

2. ASYMMETRISK INFORMASJON I PETROLEUMSSEKTOREN

For å illustrere problemet forbundet med privat informasjon i petroleumssektoren, kan vi først anta at myndighetene har samme informasjon som selskapene (symmetrisk informasjon). Myndighetene vil da være i stand til å inndra hele petroleumsrenten uten å forårsake vridninger i selskapenes tilpasning. Med andre ord vil man kunne ilegge en skatt på 100 prosent av kontantstrøm eller økonomisk overskudd, og dette ville være den optimale beskatning. I virkeligheten er det ikke et slikt skatt-system vi observerer. I tillegg har vi at det er bygget opp en betydelig stab i Oljeskattekontoret og Oljedirektoratet blant annet med det formål å kontrollere selskapenes rapporter av økonomiske og tekniske data. Med andre ord, forutsetningen om symmetrisk informasjon er urealistisk, og en av de største utfordringene til Nærings- og Energi-departementet er å takle informasjonsskjevhetene.

Asymmetrisk informasjon er et reelt problem i alle beskatnings- og reguleringsforhold, men det er en del spesielle forhold i petroleumsvirksomheten som gjør at myndighetenes informasjonsproblem er større her enn i andre sektorer:

- a) Insentivene til strategisk rapportering er større på sokelen.
- b) Mulighetene for strategisk rapportering er større.

Petroleumsvirksomheten utvinner en knapp, ikke-fornybar ressurs som gir opphav til en betydelig petroleumsrente. Det er derfor mye å vinne på å sikre seg en større andel av dette overskuddet, noe som gir sterke *insentiver* til strategisk adferd. Vertikalt integrerte, multinasjonale petroleums-selskaper har også rike *muligheter* til slik adferd. På grunn av imperfekt internasjonal harmonisering av nasjonale skattesystemer, er det spesielle kontrollproblem knyttet til multinasjonale selskaper. Ved strategisk bruk av internprising, såkalt skattearbitrasje, kan selskapene utnytte forskjeller i marginalsatt mellom ulike land. Innenfor en ramme bestemt av kontrollmuligheter og -innsats av de nasjonale skattemyndighetene, vil multinasjonale selskap velge skatte-minimerende internpriser. Eksempler er å låne til høy rentesats eller å kjøpe dyr forsikring fra et selskap i samme konsern som er lokalisert i et skattepara-



Petter Osmundsen, dr. oecon fra 1994, er forsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i Bergen

dis. På den måten overføres overskudd fra høyskattelend som Norge til lavskattelend. Insentivet til overføringsprising eksisterer så lenge effektive marginalsattesatser, når vi tar hensyn til refusjon av skatt betalt til andre land, varierer mellom ulike skatteregimer. Med svært høy marginalsattesats, har dette problemet spesiell relevans for Norge. Problemet med strategisk internprising er også stort i petroleumssektoren på grunn av høy grad av vertikal integrasjon – som gir mange transaksjoner internt i konsernet.

3. NORMPRISER, KONTROLL OG INSENTIVER

Myndighetene har tre hovedgrupper av virkemidler til å bekjempe problemet med overføringsprising: 1)

Normpriser, 2) Kontroll, og 3) Insentiver.

Normpriser er velegnet til å løse problemer med overføringsprising i tilfeller med tilnærmet standardiserte varer. På inntektssiden er dette implementert ved Normprisutvalget, som setter oppdaterte normpriser på olje og gass, basert på markedsdata. Med utgangspunkt i obligasjonsmarkedet, settes også normpriser på gjeldsrenter. Problemet med egenforsikring har vist seg vanskeligere å løse, da dette ikke i samme grad kan sies å være en standardisert vare. Likeledes kan det være vanskelig å fastsette en normpris på avkastningskravet til egenkapitalen, da vi trenger informasjon om relevant risiko og risikopreferanser. Det finnes imidlertid data i aksjemarkedet som kan anvendes, se avsnittet nedenfor om selskapenes avkastningskrav. Mange av innsatsfaktorene i Nordsjøen er imidlertid ikke-standardiserte varer. Eksempler er skreddersydde deler eller moduler til produksjonsplattformer, spesialiserte konsulenttenester, og utviklingsprosjekter. Det finnes da ikke etablerte markedspriser som man kan basere eventuelle normpriser på.

Med unntak av kalkulatoriske kostnader, kan problemet med strategisk rapportering reduseres for enkelte kostnadsarter ved bruk av kontroll og revisjon. Til tross for omfattende kontrollaktivitet vil imidlertid en viss grad av asymmetrisk informasjon bestå. Omfattende kontroll- og revisjonsaktivitet vil innbefatte kontroll av et høyt antall interne transaksjoner mellom avdelinger i en rekke land. Følgelig er slik kontroll svært ressurskrevende.

Insentivsystemer kan benyttes ved at det utarbeides et skatte- og tildelingssystem der selskapene finner det i sin egen interesse å utlevere sine beste estimater på tekniske og økonomiske størrelser. Insentivmekanismer er nærmere behandlet i avsnittet om Prinsipal-Agent teori nedenfor.

4. KALKULATORISKE KOSTNADER

En bedrift vil normalt ha privat informasjon om sine kalkulatoriske kostnader, ettersom det per definisjon ikke finnes et eksternt marked å kontrollere disse kostnadene mot. Ettersom petroleumsnæringen er svært kapitalintensiv vil diskusjonen av kalkulatoriske kostnader i det følgende avgrenses til kapitalkostnader. Et velkjent problem i denne sammenheng er depresiering på kapitalgjenstander. Dette er uproblematisk i et system med kontantstrømbeskatning, men representerer et problem i et system med overskuddsskatt så lenge det ikke er et aktivt fungerende annenhåndsmarked for kapital. Ettersom myndighetene, av informasjonsmessige og ressursmessige årsaker ikke er i stand til å fastslå faktisk verdiforringelse over tid for enhver kapitalgjenstand, må skattesystemet basere seg på sjablonmessige avskrivninger. Ved fastleggelse av avskrivningssatsene vil selskapene ha insentiv til å overrapportere den faktiske verdiforringelsen. Dersom avskrivningssatsen på et aktivum settes for høyt (lavt), vil dette innebære en subsidie (særskatt) på denne type investering. Overskuddsbeskatningen vil i så fall ikke være nøytral med hensyn på investeringsbeslutningene.

5. SELSKAPENES AVKASTNINGSKRAV

Et annet aktuelt tema vedrørende kalkulatoriske kostnader er bedriftenes avkastningskrav. Selskapene har et klart insentiv til å overrapportere sine reelle avkastningskrav. Spillsituasjonen mellom selskapene og myndighetene er som følger. Ved anslåtte petroleumsreserver og utbyggingskostnader vil selskapene hevde at en bestemt feltutbygging, for et gitt avkastningskrav, ikke er lønnsom. Nåverdien er negativ. Følgelig krever de lettelse i beskatningen. Ettersom felt ofte er drivverdige i flere tiår, er forutsetningen om avkastningskrav svært kritisk. Myndighetene vil derfor ha et behov for å analysere avkastningskravet som selskapene framsetter. Når det gjelder gjeldsfinansiering vil myndighetene kunne ta utgangspunkt i kredittmarkedene, og få et rimelig godt anslag på gjeldsrenten selskapene må betale. Nå er det slik at selskapene ofte låner internt, av morselskapet eller av et tilknyttet selskap. De vil da kunne overrapportere gjeldskostnadene gjennom strategisk internprising (transfer pricing). Mulighetene til dette vil imidlertid være begrenset, ettersom myndighetene vil kunne sammenholde den rapporterte gjeldsrenten med lånebetingelser i det eksterne kredittmarkedet for virksomhet med tilsvarende risiko.

Når det gjelder egenkapitalkostnaden vil nok innslaget av privat informasjon være større på grunn av risikotillegget. Men her vil myndighetene kunne støtte seg på data fra aksjemarkedet. For å illustrere problemet med strategisk rapportering av kapitalkostnader på norsk kontinental sokkel, vil det i det følgende, ut fra gitte avkastningskrav for totalkapitalen etter skatt, gjøres en enkel beregning av implisitte egenkapitalavkastningskrav. Det

understrekes at dette ikke er ment å være en fyldestgjørende analyse av avkastningskrav på sokkelen. Beregningene er enkle og stiliserte, og gjøres kun med det formål å sannsynliggjøre at strategisk rapportering kan være et moment.

Beregningene baserer seg på den veiete gjennomsnittsformelen for totalavkastningskrav etter skatt:

$$r_T = \alpha \cdot r_E + (1 - \alpha)r_G,$$

der

r_T = Totalavkastningskrav etter skatt

r_E = Egenkapitalavkastning etter skatt

r_G = Gjeldsrente etter selskapsskatt

α = Egenkapitalandel

Det kan gjøres flere faglige innvendinger mot denne formelen. Blant annet vil bruk av det beregnede avkastningskravet bety at man diskonterer alle inntekts- og kostnadsstrømmer med samme rentesats. Dette er problematisk når de ulike komponentene har ulik risiko. Kostnadsrisikoen (diversifiserbar risiko) er liten for et selskap som har investert i mange felt, og kostnadskomponenter kan derfor diskonteres med en lav sats. Inntektsrisikoen (valuta og prisusikkerhet – systematisk risiko), derimot, fordrer en høyere rentesats. Men igjen, beregningen er bare ment som en grov illustrasjon.

Målet er å beregne den kalkulatoriske kostnaden, dvs. avkastningskravet for egenkapitalen etter skatt. Ved å gjøre antagelser om gjeldsandel og avkastningskrav på gjeld, vil avkastningskravet på egenkapitalen være gitt av den veiete gjennomsnittsformelen. Den nominelle gjeldsrenten settes til 7 prosent. Selskapene på norsk sokkel har høy credit rating, og skulle ikke ha problemer med innlån til denne eller en lavere rentesats. Det antas videre at selskapet er i skatteposisjon, dvs. at gjeldsrenter kan trekkes fra mot en selskapsskattesats på 78 prosent.

Når det gjelder gjeldsandelen er det slik at at gjeld oftest stiftes på konsernbasis, altså ikke direkte for det enkelte prosjekt. Det antas at selskapet har valgt å fullt utnytte ikke-nøytraliteten i skattesystemet mht. finansiering, dvs. har valgt hjørneløsningen med 80 prosent gjeld, fastslått av regelen for tynn kapitalisering. Det antas videre at prosjektet gir en proporsjonal økning i bedriftens lånepotensiale i henhold til denne regelen, dvs. at prosjektets gjeldsandel settes til 80 prosent. Gjeldsandelen som foreskrives av finansieringsteori er den gjennomsnittlige andel over året, målt til markedsverdier. Den regnskapsbaserte regel for tynn kapitalisering kan avvike fra det teoretiske målet av to grunner: 1) *Regnskapsmessige verdier avviker fra markedsverdier*. Viktigste avvik her vil være at verdien av selskapenes oljereserver ikke kommer fullt med i balansen. Dette er et argument for at reell egenkapitalandel er høyere enn målt med regnskaps-

² Se Boye [1985].

tall. 2) *Gjennomsnittlig gjeldsandel kan avvike fra gjeldsandelen ved balansedatoen 31 desember.* Dette avviket trekker i retning av at reell gjeldsandel er høyere enn den regnskapsmessige, da det er dokumentert at selskapene opererer med lavere gjeldsandel ved regnskapsslutt enn ellers i året.

Det implisitte kravet til egenkapitalavkastning etter skatt, i realtermer, er som følger:

Total-avkastningskrav etter skatt	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Avkastningskrav på egenkapital etter skatt	38	43	48	53	58	63	68	73	78

Selskapenes rapporterte totalavkastningskrav etter skatt på norsk sokkel ligger i intervallet 7 til 15 prosent. Beregningene viser at den øvre del av dette intervallet impliserer så ekshorbitante egenkapitalavkastningskrav at man selv med *vesentlige* endringer i forutsetningene vil kunne ha belegg for at enkelte av selskapene opptrer strategisk. Avkastningskravene blir forsvart med henvisning til høy risiko. Det er imidlertid ikke uten videre opplagt at petroleumsnæringen er mer risikoutsatt enn andre næringer. Landbasert industri med høy risiko, f.eks. aluminium, opererer med helt andre avkastningskrav.

Man kunne videreført eksempelet med å beregne rimelege avkastningskrav for egenkapitalen, igjen med støtte i grunnleggende finansieringsteori.² Avkastningskravet for egenkapitalen etter skatt gis ved formelen

$$r_E = r_F + \beta(E(r_M) - r_F),$$

der

r_F = Risikofri rente etter skatt

β = Mål på selskapets relevante (systematiske) risiko

$E(r_M)$ = Forventet markedsavkastning

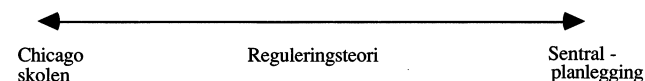
Risikofri rente og forventet markedsavkastning er det mulig å få gode estimater på. For børsnoterte selskaper vil også historiske anslag på den systematiske risikoen foreligge. En forutsetning er at bedriftens nåværende investeringer har samme risiko som den påtenkte investeringen. Ved innsetting for aktuelle selskaper vil man komme fram til avkastningskrav i en helt annen størrelsesorden enn de som er utledet ovenfor.

6. PRINSIPAL-AGENT TEORI

Problemet med asymmetrisk informasjon i petroleumsvirksomheten behandles i Osmundsen (1994). Det argumenteres her for at skattesystemet på sokkelen i en helt annen grad enn på land framkommer som et resultat av et forhandlingsspill mellom selskapene og myndighe-

tene. Dette spillet analyseres innenfor rammen av Prinsipal-Agent teori (også kalt reguleringsteori eller insentivteori).³ Petroleumsreservene i Nordsjøen er en fellesressurs som tilhører hele befolkningen. Gjennom å administrere ressursene opptrer Nærings- og Energidepartementet som en prinsipal på vegne av befolkningen. Petroleumsselskapene er agenter som tildeles utvinningsrettigheter. Til gjengjeld betaler de skatt som kommer befolkningen til gode. Myndighetenes utfordring er å utforme et skatte- og tildelingssystem som drar inn en stor andel av petroleumsrenten til fellesskapet, og som samtidig gir agentene insentiver til optimal utforskning, utbygging og produksjon, sett fra prinsipalens synsvinkel.

Alternative systemer for lisenstildeling og beskatning av petroleum kan karakteriseres utifra hvilken grad man erkjenner markedsimperfeksjoner:



Chicago skolen overser markedsimperfeksjonene, eller de stiller spørsmål ved den offentlige sektors evne til å korrigere for disse. Foreskreven politikk er bruk av markedsinsentiver. Tilhengere av sentralplanlegging ser en rekke hindringer for en gunstig markedsallokering, ofte flere hindringer enn det som faktisk finnes, og har stor tiltro til det offentliges styringsevne. anbefalt politikk er derfor detaljregulering og kontroll. Reguleringsteori representerer en mer pragmatisk tilnærming og befinner seg et sted mellom disse to ytterpunktene, idet både markedsimperfeksjoner og fordeler med insentiver og konkurranse erkjennes.

Ved bruk av Prinsipal-Agent modeller modellerer Osmundsen (1994) selskapenes insentiver til å overrapportere sine kostnader for å få redusert skatt. Den optimale skattekontrakten som utvikles er insentivforenlig, det vil si at skattesystemet er slik utformet at det er i selskapenes egeninteresse å rapportere sine beste kostnadsanslag. Dette insentivbaserte skattesystemet skiller seg klart fra dagens norske system som i all hovedsak søker å løse informasjonsproblemene gjennom kontrolltiltak.

Direkte implementering av insentivmekanismene i Osmundsen (1994) vil imidlertid være vanskelig. Årsaken er reguleringsmodellens partielle natur: Man antar asymmetrisk informasjon om ett bestemt kostnadsparameter, og forutsetter samtidig symmetrisk informasjon om alle andre kostnadsparametre. I virkeligheten vil selskapene ha privat informasjon om flere kostnadsparametre. Implementeringsproblemene forhindrer imidlertid ikke at reguleringsteori kan gi en del kvalitative innsikt som har betydning for utforming av lisenstildeling og ressursbeskatning.

Reguleringsmodellen får klart fram at insentivet til overrapportering av kostnader stammer fra høye effek-

³ For en fyldestgjørende oversikt over dette fagfeltet, se Laffont og Tirole (1993).

⁴ Dette er tidligere påpekt av Lund (1991).

tive sammensatte marginals-kattesatser. Den beslutnings-relevante marginals-kattesatsen for en operatør på norsk sokkel er sammensatt av statsskatten og den andelen av kostnadene og inntektene som henføres partnerne i lisensen. For en operatør i skatteposisjon som har en 20 pro-sents andel av lisensen, er relevant marginals-katt lik $[1-0,2(1-0,78)]=0,96$, det vil si 96 prosent. Det synes derfor opplagt at det vil være fristende å overføre overskuddet til andre skatteregimer. Problemet søkes i dag løst med kontrolltiltak. Kontrolltiltakene vil imidlertid aldri kunne avsløre all overføringsprising, og omfattende kontroll er også svært kostbart. En tilråding fra reguleringsteori er derfor at operatørene på norsk sokkel får lavere effektive sammensatte marginals-kattesatser på nye lisenser, eksempelvis ved at de gis høyere eierandeler.

Lavere marginals-kattesatser vil også gi insentiver til høyere kostnadsbevissthet.⁴ Hvis den nevnte operatøren i eksempelet sparer 1 krone, sitter han selv igjen med kun 4 øre av denne. Dette gir ekstremt lave insentiver til effektiv drift, og vil utgjøre et stort problem dersom petroleum-sprisene igjen stiger og lønnsomhetsmarginene forbedres.

Prinsipal-Agent modeller har også implikasjoner for forhandlingsspillet om skattenivået på sokkelen og for myndighetenes valg av strategi ved lisenstilldelinger. Et grunnleggende resultat i spill- og forhandlingsteori er at den mest tålmodige spilleren kommer best ut. Med andre ord bør staten signalisere tålmodighet i utbygging av nye felt på sokkelen. Praksis er vel kanskje det motsatte – staten avslører ofte stor utålmodighet, som gir selskapene en god forhandlingsposisjon. Dette er et eksempel på det generelle resultat at mange målsettinger kan være til hinder for å oppnå primærmålsettingen. Primærmålsettingen i petroleumsvirksomheten er å dra inn petroleumrenten til gode for fellesskapet. I tillegg har man en del andre målsettinger, herunder sysselsettingspolitikk, regionalpolitikk og konjunkturstyring. Det er disse tilleggsmålsettingene som ofte gjør staten til en utålmodig spiller i lisenstilldelinger.

En annen relevant innsikt fra spillteori er at man oppnår et bedre forhandlingsresultat dersom motspillerne ikke er samordnet. Man vil da kunne dra fordeler av konkurranse mellom selskapene. Staten vil kunne ha fordeler av å utnytte forskjeller mellom selskapene, ved å spille selskapene ut mot hverandre. Relevante forskjeller er

ulikheter i feltportefølje (gamle versus nye, og små versus store felt) og infrastruktur (produksjons- og transportinstallasjoner). Staten bør utnytte slike forskjeller, og samtidig sikre at konkurransen mellom selskapene opprettholdes. På denne bakgrunn bør man ikke tillate guppesøknader i lisensrundene.

7. KONKLUSJON

I forhandlinger om skattesystem og effektivt skatetrykk i petroleumssektoren er det viktig for myndighetene å være klar over selskapenes insentiver til strategisk rapportering, strategiske utspill, og taktiske trusler. Blant annet vil selskapene ha insentiver til å underrapportere reservoarstørrelser og overrapportere sine avkastningskrav. Tilrådnings- og Energidepartementet i forhandlingsspillet med selskapene er å utvise større tålmodighet i forbindelse med utbygging av nye felt – dette gir forhandlingsstyrke. En annen anbefalt forhandlingsstrategi er å spille selskapene ut mot hverandre, for derigjennom svekke selskapenes samhold og forhandlingsstyrke. Av samme grunn er det viktig å beholde konkurranse mellom selskapene – blant annet ved ikke å tillate gruppesøknader i lisensrundene.

Problemet med asymmetrisk informasjon innenfor et gitt skattesystem, bør løses med en kombinasjon av kontroll og insentiver. Før iverksettelse av kontrolltiltak bør man være seg bevisst kostnadene forbundet med disse, og godtgjøre at det ikke finnes andre løsninger. Problemet med privat informasjon er nært knyttet til høye effektive sammensatte marginals-kattesatser på sokkelen. Et skritt i riktig retning er å la operatørene få større eierandeler i nye lisenser.

REFERANSER:

- Boye, K. (1985), «Finansielle Emner», Bedriftsøkonomens Forlag A.S.
Laffont, J.J. og J. Tirole (1993), «A theory of incentives in procurement and regulation», MIT-press, Cambridge, Massachusetts.
Lund, D. (1991), «Skattereformen 1992: Konsekvenser for petroleumsskattleggingen», *Sosialøkonomen* nr 7/8.
Osmundsen, P., (1994), «Taxation and regulation of petroleum companies under asymmetric information; a monograph», doktorgradsavhandling, Institutt for Samfunnsøkonomi, NHH.

**Sigurd Rysstad og Knut Ingar
Westeren (red.):
RESSURS- OG MILJØ-
ØKONOMI**

Rogaland Mediesenter 1994
ISBN 82-91348-04-9
328 sider. Kr. 340

Styrken til denne boka er samtidig dens svakhet, nemlig forsøket på å være særdeles omfattende innenfor det emnet som tas opp: miljø- og ressursøkonomi. Dette forsøket lykkes i den forstand at boka faktisk dekker det meste av det som anses relevant innenfor dette feltet i nasjonal sammenheng, men samtidig går dette på bekostning av muligheten til å være strukturert og konsistent.

Nå må det i rettferdighetens navn legges til at dette er en antologi og ikke utgir seg for annet, og dette legger selvsagt visse begrensninger. Det legger begrensninger av typen nevnt over, men det legger også begrensninger på anvendeligheten av boka. Fra forlagets side blir det sagt at den skal kunne tjene to formål: På den ene siden skal den kunne være en lærebok for økonomistudenter, på den andre siden skal den kunne tjene som en oppdatert beskrivelse av de ulike næringene og spørsmål knyttet til miljø- og ressursøkonomi for generelt samfunnsinteresserte lesere. Det andre av disse formålene tror jeg boka på en ypperlig måte kan tjene til å oppfylle mens jeg er mer skeptisk til det første, noe jeg vil komme tilbake til.

Så til selve innholdet i boka. Den tar for seg de seks næringene jordbruk, skogbruk, fiske, mineraler, olje og gass samt vannkraft i nevnte rekkefølge. I tillegg er der et kapittel om miljøøkonomi med vekt på forurensingsproblemene og et kapittel om økologisk økonomi. Alt i alt tilsvarer dette det en venter å finne i en slik bok og litt til. Forfatterne av de enkelte kapitlene er stort sett kjente økonomer i de respektive disiplinene i Norge. Faglig sett holder de ulike kapitlene den kvaliteten en forventer, og nivået er tilpasset studenter som har tatt innføringskurs i mikroøkonomi. Kapitlene er i tillegg gjennomgående vel-skrevne slik at de er lette å lese. Det

tekniske nivået varierer riktignok noe fra kapittel til kapittel. Mens kapitlene om jordbruk og skogbruk til tider kan minne mer om en lærebok i kulturgeo-grafi, skiller kapitlet om vannkraft seg ut med å være noe mer teknisk krevende enn de øvrige.

Hva framstillingen forøvrig angår, får undertegnede til tider bekreftet sin hypotese om at et par matematiske likninger ofte kan være mer pedagogisk enn en rotete grafisk framstilling. Det virker også litt overflødig med en utredning av mulige konsekvenser av et eventuelt norsk EU-medlemskap i en bok som så dagens lys like før avstemningsresultatet forelå.

Til spørsmålet om denne boka alene egner seg som lærebok i et kurs i ressurs- og miljøøkonomi er jeg som nevnt skeptisk. Den viktigste grunnen til dette er at det ikke finnes noen systematisk og konsistent gjennomgang av det generelle teori- og modellapparatet som studenter bør lære, og som så kunne ha vært anvendt på de fleste av de problemstillingene som tas opp i boka. I det hele tatt er det for liten konsistens i den teorien som brukes. Riktignok er noen av emnene i boka ganske forskjellige fra hverandre, men det burde likevel være mulig å unngå å definere samme begreper opp til tre ganger, til dels på måter som ikke er helt lett å gjenkjenne og til dels på måter som overlapper. Noe av dette kunne ha vært unngått med litt mer innsats fra redaktørenes side.

En mulighet ville selvsagt være å ha et innledende teorikapittel som alle forfatterne kjente til og kunne forholde seg til i den utstrekning det var relevant i sine respektive deler. Med en slik oppbygning ville denne boka være mye mer anvendelig som hovedlærebok i et kurs i ressurs- og miljøøkonomi. Slik den nå er bygd opp, vil den enten måtte benyttes som tilleggslitteratur (og til det er prisen og omfanget litt stort), eller så vil et kurs bygd på denne boka kreve mye uavhengig arbeid fra foreleserens side for å klargjøre teorien. Sagt på en annen måte er det mange andre bøker på markedet, spesielt engelskspråklige, som oppfyller dette behovet til konsistens mellom teori og anvendelse,

f.eks. Neher (1990) og Hartwick & Olewiler (1986), skjønt noen av disse ligger på et noe høyere teknisk nivå enn det denne boka legger opp til.

Til det andre formålet om å tjene som opplysningslitteratur for generelt samfunnsinteresserte lesere mener jeg denne boka har sin misjon. Den inneholder mye faktainformasjon om de ulike næringene som blir beskrevet, og den vil derfor være grei å ha i hylla som en oppslagsbok. De ulike kapitlene kan meget vel (for ikke å si helst) leses for seg, og som nevnt over er boka svært utfyllende når det gjelder temaer innen ressurs og miljø.

Som en hovedkonklusjon må jeg imidlertid si at redaktørenes forsøk på «å få til en mest mulig helhetlig bok, både i innhold og framstillingsform» slik det blir sagt i forordet, ikke er helt vellykket, ihvertfall ikke hva angår framstillingsformen.

*Stein Ivar Steinshamn,
Stiftelsen for samfunns- og nærings-
livsforskning, Bergen*

REFERANSER:

Hartwick, J.M., & Olewiler, N.D., *The Economics of Natural Resource Use* (Harper & Row, 1986).

Neher, P.A., *Natural Resource Economics: Conservation and Exploitation* (Cambridge University Press, 1990).

**Bent Vale (red.):
NORSKE FINANSMARKEDER,
NORSK PENGE- OG VALUTA-
POLITIKK, NORGES BANK**

Oslo 1995.
Kr 120,-

Det er tradisjon at Norges Bank med fem-seks års mellomrom utgir en oversikt over norsk penge- og kredittpolitikk. Sammenlignet med den forrige utgaven, er perspektivet denne gangen utvidet. Emnevalget er bredere, og emnene som behandles, settes i større grad enn tidligere inn i en teoretisk ramme.

Mens Norges Bank sto som utgiver av den forrige utgaven, er denne utgaven preget av 9 forfattere med Bent Vale som redaktør. Boken er rikt illustrert med tabeller og diagrammer. Til hjelp for leserne er det lagt inn

stikkord i venstremargen, og det er utarbeidet et eget stikkordregister. Boken innledes med et oversiktskapittel. Kapitlene 2-7 utdyper spesielle markeder som penge- og valutamar-kedet. Kapitlene 8 og 9 tar for seg områder der Norges Bank har et spesielt ansvar, dvs. finansmarkedenes stabilitet og betalingssystemer.

En vesentlig del av innledningskapitlet (Bent Vale) drøfter den norske valutakursordningen der det fremheves at (del)målet er å holde en lav inflasjon, og det operative målet er å opprettholde en stabil kronekurs overfor den europeiske valutaenheten ecu. Det brukes også en del plass på å diskutere alternative operative styringsmål som pengemengdestyring (Tyskland) og inflasjonsstyring (Sverige og England), og hvilke indikatorer Norges Bank bruker for å vurdere virkningen av pengepolitikken. Hovedhensikten med kapitlet er ikke å formidle detaljer, men å diskutere mer prinsipielle ting som Norges Banks selvstendighet, stabilitet i det finansielle system og bankenes samfunnøkonomiske rolle.

I kapittel 2 (Ragna Alstadheim) drøftes valutamarkedet og valutapolitikk mer inngående. Det går inn på virkemiddelbruken, for eksempel interven-sjoner gjennom spot- og terminmar-kedet og bruk av swapper. En vesentlig del av kapitlet omhandler det valutapolitiske terreng som omgir Norge, for eksempel EMS/EMU-ordningen. For dem som er opptatt av praktiske aspekter ved norsk penge- og valutapolitikk er kapittel 3 (Harald Bøhn og Steinar Selnes) det viktigste kapitlet. Her gjennomgår de pengepolitiske virkemidlene, som F-innskudd og F-lån. Rente-dannelsen i det norske pengemarkedet blir krystallklart fremstilt. Kapitlet om obligasjonsmarkedet (Randi Næs og Pål Winje) er kort og konsist med en god porsjon økonomisk intuisjon inkludert. Kapittel 5 (Bjarne Gulbrandsen) om kredittinstitusjonslån er oversiktlig skrevet, men for detaljert etter min smak. Aksjemarkedet (Robin R. Nil-sen) drøftes kort i kapittel 6, mens kapittel 7 tar for seg derivatmarkedene (Randi Næs). Her gis det en grei gjennomgang av viktige instrumenter som for eksempel terminkontrakter, futures

og ulike former for swapper og opsjo-ner. Det gis også en kort og nyttig beskrivelse av lovgivningen for de ulike derivatinstrumentene. Kapittel 8 (Robin R. Nil-sen) har som tittel «Det finansielle systems stabilitet» og inneholder, ved siden av en prinsipiell drøfting, også en rekke eksempler fra bankkri-sen. Det siste kapitlet (Betzy H. Hoem) tar for seg betalingssystemene med vekt på kostnadene ved dette systemet, men også litt drøfting av såkalt kostnadsriktig prising.

Helhetsinntrykket av boken er so-lid. Den er oversiktlig og velskreven. Boken dekker mange og til dels forskjellige områder. Når kapitlene så skrives av ulike personer, er det klart at dette er problematisk. Men jeg synes at en har fått til en enhetlig stil. Dessuten har en vært flink med å skrive kryssreferanser. Et par plasser synes jeg imidlertid det blir for mye gjentakelser. For eksempel drøftes virkemidlene i valutapolitikken i kapittel 2, mens kapittel 3 tar for seg pengepolitiske virkemidler. Siden virkemidlene i valutapolitikken stort sett er en undermengde av de pengepolitiske, får en her unødvendige gjenta-gelser. Etter min mening burde denne drøftingen vært samlet i kapittel 3. Enkelte ganger synes jeg også det kunne vært gitt flere illustrasjoner i form av situasjonsstudier, for eksempel hvordan en i konkrete tilfeller (slik som når den tyske sentralbanken endrer renten) har brukt pengepolitiske virkemidler for å påvirke valuta-kursen eller innenlandsrenter.

Siden boken vil stå på pensumlisten i de fleste samfunnsøkonomiske studiene her til lands, vil de fleste lesere være studenter. Disse vil helt sikkert sette pris på de mange konkrete drøf-tinger som gis i boken om hvordan Norges Bank kan stimulere økonomien ved pengemengde(likviditets)økning. Fremstillingen her stemmer nemlig overens med den i andre lærebøker som studentene leser. På denne bakgrunn tror jeg at de vil finne det litt forvirrende når det i innledningskapitlet (s. 10) hevdes at pengemengde(likvidi-tets)vekst er ubrukelig for å vurdere om pengepolitikken som føres i Norge er stram eller slakk. Synspunktet er

muligens greit nok, men jeg synes det krever en nærmere begrunnelse (utover diskusjonen i en fotnote, som ikke en gang er entydig).

Ellers synes jeg at innledningska-pitlet bærer preg av tvetydighet i for-klaringen av den norske valutakurs-politikken. I innledningskapitlet pre-siseres det at målet for valutakurspo-litikken er lav inflasjon. Det offisielle målet, gitt av regjeringen, er imidler-tid: «Pengepolitikken skal sammen med de andre virkemidlene bidra til en stabil økonomisk utvikling. Å videreføre en lav pris- og kostnads-vekst på linje med eller lavere enn våre konkurrentland er en forutset-ning for å oppnå dette.» (fra revidert nasjonalbudsjett 1994, gjengitt i bo-ken på side 23, min utheving). Som tidligere nevnt går det operative må-let ut på å holde en stabil valutakurs mot sentrale europeiske valutaer (ecu). Gitt at Norge fører en politikk som er forenlig med det operative målet, blir inflasjonen lav i Norge hvis den også er lav i de land vi stabi-liserer valutakursen mot. Inflasjonen i Norge blir imidlertid ikke lav dersom den er høy i disse landene. Målset-ningen om en lav inflasjon slik den fremstilles av Norges Bank stemmer derfor ikke nødvendigvis overens med det offisielle målet eller det ope-rative målet for valutakurspolitikken. Hvis en først skal sette en merkelapp på den valutakurspolitikken som er gitt av Regjeringen bør det ikke stå lavinflasjonspolitik, slik en får inn-trykk av at Norges Bank ønsker det skal stå. Er ikke fastkurspolitikk en mer treffende benevnelse?

Erling Vårdal
Universitetet i Bergen

Mathias Dewatripont og Jean Tirole: THE PRUDENTIAL REGULA-TION OF BANKS

The Walras-Pareto Lectures, Univer-sité de Lausanne
MIT Press, 1994, 262 sider.

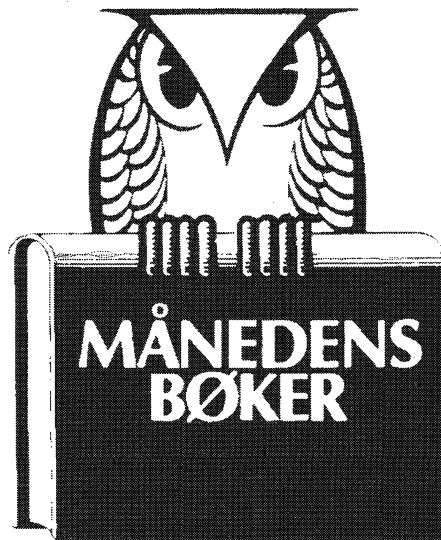
Som tittelen røper, dreier denne boken seg om tilsynet med finansinstitusjoner og da særlig banker. Den handler ikke om pengepolitikk, eller

bankenes makroøkonomiske betydning. Selv om boken er skrevet av to fremragende teoretikere, henvender den seg i stor grad til praktikere. Så å si alle land har etablert reguleringssystemer for å sikre bankers og andre finansinstitusjoners soliditet. For ikke-finansielle foretak er det imidlertid på langt nær så omfattende reguleringer. Det grunnleggende spørsmålet forfatterne stiller og svarer på er da: Hvorfor skal myndighetene være spesielt opptatt av å regulere banker?

Både blant akademikere og blant bankfolk vil det kunne gis mange svar på dette spørsmålet. Enkelte vil også si at det er ingen spesiell grunn til at myndighetene skal regulere banker, det kan best overlates til aktørene i markedet som bør ha insentiv til å passe på pengene de har stående i den enkelte bank. Dewatripont og Tirole deler ikke dette synet. Den viktigste grunnen til å regulere bankene er, etter deres mening, hensynet til de alminnelige innskyterne. Bortsett fra et rent altruistisk motiv kan den økonomiske begrunnelsen for bankregulering oppsummeres som følger:

Alle aktører med begrenset ansvar som forvalter andres penger, dvs. at de har gjeld, har en tendens til å være mindre forsiktige enn om de bare hadde hatt egne penger på spill. Dette er et velkjent moralsk hasard problem. Ikke-finansielle foretak og husholdninger har som regel bare én eller noen få kreditorer, gjerne en bank. I disse tilfellene reduseres moralsk hasard problemet ved at den største kreditoren (banken) er i stand til å overvåke låntakerens bruk av penger, stille betingelser for å fornye lån osv. En banks kreditorer, eller innskytere, er derimot svært mange og har som regel ikke kompetanse til å vurdere hvor godt banken drives. Med svært mange relativt små kreditorer mangler også insentivet til å passe på banken. Det er et betydelig gratis-passasjer problem. Bankenes innskytere må derfor representeres av noen andre som kan overvåke bankens bruk av innskyternes midler. En slik representant kan nettopp være staten.

Etter denne oppsangen har boken en deskriptiv del hvor de gjeldende



internasjonale reglene om bankers soliditet, det vil si kapital-dekningskravene, gjennomgås. Banker som kan operere internasjonalt, skal ha en egenkapital pluss noe tilleggskapital som minst skal utgjøre 8 prosent av bankens aktiva veiet med ulike vektorer for ulik kredittrisiko. Faller kapitaldekningen under dette nivået, må tilsynsmyndighetene gripe inn, f.eks. ved å kreve at banken oppkapitaliseres eller reduserer sin virksomhet. Disse kapitaldekningsreglene blir ofte referert til som Basel-88. I neste kapittel gis en beskrivelse av bakgrunnen for Savings- and Loans-krisen i USA. Derneft følger den mer analytiske delen av boken. Først utledes den optimale regulering av banker, som så sammenlignes med reglene i Basel-88. Til slutt i den analytiske delen spør forfatterne om ikke noen private aktører kan representere de alminnelige innskyterne like godt som myndighetene kan gjøre det. Svaret forfatterne gir, er nei. Jeg kommer tilbake til begrunnelsen for dette svaret.

Den analytiske delen av boken krever at leseren behersker bruk av integraller og i det minste vet hva optimal kontrollteori er. Men en leser som ikke tilfredsstiller disse kravene, trenger ikke bekymre seg. Det er nemlig ikke strengt nødvendig å lese de analytiske kapitlene. Alle poengene i boken og hovedlinjene i forfatternes økonomiske resonnementer er presentert på en lettfattelig måte i bokens rent verbale kapitler.

Hva er så hovedlinjene i forfatterens resonnement, og hva er de viktigste konklusjonene?

De tar utgangspunkt i at det er tre parter som er involvert i en bank: eierne eller aksjonærene, bankens ledelse og innskyterne. Dette er en nyvinning i forhold til den eksisterende teoretiske banklitteraturen, hvor bankens ledelse og aksjonærer nesten uten unntak behandles som én part. I svært få tilfelle kan en i praksis snakke om slike rent eierstyrte banker. Ikke minst anvendt på norske forhold er det viktig å skille mellom eiere og bankledelse. For det første er det i norske forretningsbanker begrenset hvor stor andel av stemmene en enkelt aksjonær kan stemme for, og dessuten er det bare indirekte valg på styret. I sparebankene har eierne av grunnfondsbevis (som er det som nærmest tilsvarer aksjer) enda mindre innflytelse.

Bankens *ledelse* er de som tar beslutninger om sammensetningen av bankens aktiva, og hvor mye innsats som skal gjøres for å sikre en høy kvalitet på bankens aktiva. Denne innsatsen er kostbar for bankledelsen, og uten noen ekstra insentiver vil de derfor ønske å minimere innsatsen. De som til enhver tid kontrollerer banken (eierne eller en representant for innskyterne), kan velge mellom to typer handlinger: Passivitet, det vil si fortsatt å la bankledelsen drive banken som den ønsker; eller inngrep overfor bankledelsens måte å drive banken på.¹ Bankledelsens nytte reduseres gjennom slike inngrep.

Bankens *aksjonærer*, som har begrenset ansvar, har en konveks belønnings-funksjon, dvs. at de kan ikke tape mer enn den kapital de har skutt inn i banken, og enhver verdistigning i bankens aktiva vil gi tilsvarende økning i aksjonærenes formue. En slik belønnings-funksjon gir et ønske om at det tas mer risiko i bankens aktiva.

Bankens *innskytere* får en på forhånd avtalt rente på sine innskudd. Bare dersom bankens aktiva får så lav verdi at minst hele egenkapitalen går tapt, vil verdien av bankinnskuddene være avhengig av verdien på bankens aktiva. Innskyterne har altså en konkav belønnings-funksjon, og det gir dem ønske om at det vises forsiktighet i forvaltningen av bankens aktiva.

Problemet er så hvordan en skal gi bankens ledelse insentiv til å yte den nødvendige innsats for at bankens aktiva skal ha høy kvalitet. Forfatterne kommer frem til en regel hvor bankledelsen utsettes for inngrep dersom verdien av bankens aktiva og utsiktene for bankens fremtidige resultater er tilstrekkelig dårlige. Siden bankledelsen misliker inngrep i driften, vil de dermed få et insentiv til å prøve å holde en høy kvalitet på bankens aktiva. En tilnærmet måte å implementere denne regelen på er følgende:

Så lenge verdien av bankens aktiva er over en viss verdi, har aksjonærene kontroll over banken. Det er da opp til dem å bestemme om bankledelsen skal få fortsette å drive banken som den gjør eller om det skal gripes inn. Passivitet fra eiernes side vil som regel bety at det er større risiko i bankens portefølje enn dersom de velger å gripe inn. Siden aksjonærene har preferanse for risiko, vil de som regel forholde seg passive og la bankledelsen fortsette som før.

Faller derimot bankens aktiva under den kritiske verdien, fratras aksjonærene kontroll, og innskyterne, det vil si den som representerer dem (staten ved tilsynsmyndighetene eller et sikringsfond), overtar kontrollen. Siden innskyterne har en belønningsfunksjon som gjør dem risikoaverse, ønsker de at verdiene i banken sikres ved at det gripes inn overfor ledelsen. Dette er i hovedsak dagens regler etter Basel-88, hvor det som nevnt skal gripes inn når kapitaldekningen faller under 8 prosent.

At det er optimalt å la kreditorene overta kontrollen når verdien av et selskaps aktiva har falt tilstrekkelig, er ikke noe spesielt for banker. Det som skiller banker fra de fleste andre selskaper, er at det er *staten som utøver kreditor-kontrollen*.

Ettergivenhet overfor bankens eiere når bankens aktiva og dermed bankens egenkapital er blitt meget lav, kan som forfatterne påpeker, få alvorlige konsekvenser. Jo lavere egenkapitalen er, dess mer interessert vil eierne være i at det tas risiko i bankens portefølje. De vil derfor ikke ha noe insentiv til at det gripes inn

overfor bankens ledelse slik at verdiene sikres. Bankledelsen er klar over dette, og vil derfor heller ikke ha noe insentiv til å gjøre innsats for å sikre lav risiko i bankens aktiva.

Et klart eksempel på en slik ettergivende politikk overfor kredittinstitusjoner i alvorlige vanskeligheter er den nevnte S&L-krisen i USA på 1980-tallet. S&L-institusjonene lånte ut til lange renter, ofte 10 til 20 år, og lånte inn til korte renter. Med den kraftige økningen i inflasjonen og de korte rentene på slutten av 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet, fikk mange av disse institusjonene så store problemer med rente-mismatchen, at det meste av egenkapitalen gikk tapt. Isteden for å gripe inn overfor disse institusjonene valgte amerikanske myndigheter å tillate dem å plassere i mer risikofylte aktiva, i håp om at de skulle tjene mye og på den måten løse egenkapitalproblemet. Mange av de nesten fallerte S&L institusjonene tok bevisst stor risiko, ettersom aksjonærene deres nesten ikke hadde mer å tape. Resultatet ved slutten av 80-tallet ble at mange av dem gikk konkurs, og Kongressen måtte bevilge store ekstra beløp for at det aktuelle sikringsfondet skulle være i stand til å betale ut innskyterne.

I praksis hender det ofte at banker får problemer på grunn av makroøkonomiske sjokk, og ikke bare på grunn av dårlig bankdrift. Forfatterne spør seg hva som er den optimale politikken overfor banker hvor kapitaldekningen er kommet under det kritiske nivå på grunn av et makroøkonomisk sjokk, som banklederne ikke kan bebreides for. Enkelte har foreslått at man i en slik situasjon bør lempe på kapitalkravene, og med andre ord ikke gripe inn. Men som Dewatripont og Tirole påpeker, vil det være å gjenta den feilen amerikanske myndigheter gjorde på begynnelsen av 80-tallet overfor S&L institusjonene. Isteden mener forfatterne at det bør gripes inn, ikke for å ta kontroll med bankene eller skifte ut ledelsen, men for å kreve oppkapitalisering.

I praksis kan imidlertid ikke myndighetene tvinge private investorer til å investere i en bank. For å gjøre fri-

villig oppkapitalisering fra eiernes side mer attraktivt, antyder forfatterne at myndighetene etter et sterkt negativt makroøkonomisk sjokk bør subsidiere bankene, for eksempel gjennom pengepolitikken.

Som nevnt avviser Dewatripont og Tirole at noen private aktører istedenfor myndighetene kan representere de uinformerte innskyterne overfor banklederne. En slik privat aktør kunne være en stor investor med store usikrede innskudd i eller lån til bankene. En slik investor skulle ha insentiv og kompetanse til å overvåke banken. Det er imidlertid minst to problemer med dette argumentet: For det første vil denne investoren dele eventuelle tap med de øvrige innskyterne eller sikringsfondet, derfor har han ikke tilstrekkelige insentiver til å passe på banken. For det andre, og kanskje en mer alvorlig innvending, har også store innskytere eller investorer i pengemarkedet i praksis en implisitt innskytergaranti. Av frykt for at hele det finansielle systemet skulle bryte sammen, har myndighetene i de fleste land sikret samtlige innskytere og innlånere når en stor bank er kommet i vanskeligheter. Aktørene i finansmarkedene har god grunn til å tro at det også vil være myndighetenes politikk i fremtiden. Med en slik implisitt garanti vil selv en stor investor miste mye av insentivet til å disiplinere banken.

Mitt hovedinntrykk av boken er absolutt positivt, jeg har bare to innvendinger det er verdt å nevne her: én substansiell og én fremstillingsmessig.

Først den substansielle innvendingen: Forfatterne gjør det fra begynnelsen av klart at de ikke beskjeftiger seg med makroøkonomiske spørsmål som transmisjonsmekanismen eller den makroøkonomiske betydning av bankenes utlån. Men nettopp det siste er også en viktig årsak til at myndighetene så å si aldri lar en stor bank gå over ende. En slik bank vil typisk ha mange mindre og mellomstore bedrifter som lånekunder. Lån til slike bedrifter er en svært informasjonsintensiv virksomhet, og det vil derfor være vanskelig for

mange av disse kundene å refinansiere sine lån dersom banken stenges og lånene må innfris. Nedleggelse av en stor bank kan dermed lett få negative realøkonomiske konsekvenser på makroplan. Vissheten om dette gjør at alle innlånere hos en bank av en viss størrelse føler at de har en implisitt statsgaranti for sine innskudd. Dermed mister også de velinformerte og kompetente innlånerne incentivet til å disiplinere bankledere som tar for stor risiko. Dette moralsk hasard-problemet styrker imidlertid forfatterens hovedkonklusjon, at det er sterkere behov for regulering av banker enn av andre ikke-finansielle foretak.

Til slutt den fremstillingsmessige innvendingen: Under lesning av den analytiske delen av boken får en enkelte steder inntrykk av at forfatterne nærmest bare 'trekker resultater opp av en hatt'. Av og til er det også litt uklart hvilke forutsetninger det opereres med. En litt mer rigorøs og lærebokmessig fremstilling ville vært å foretrekke for lesere som vil gi seg i kast med den analytiske delen.

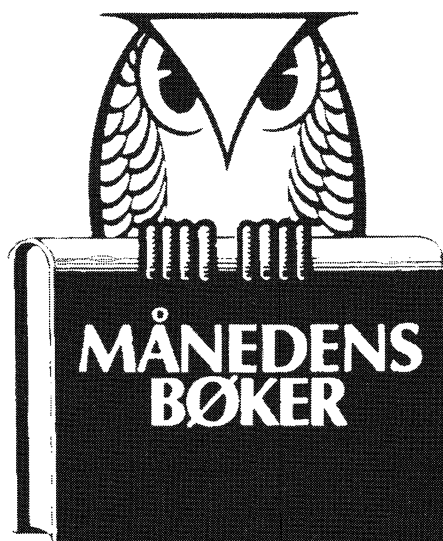
Den sistnevnte svakheten gjør at denne boken vanskelig kan stå på egne ben som lærebok for eksempel i et hovedfags- eller doktorgradskurs i finansiell økonomi. Derimot er bokens verbale deler så godt skrevet at den med stort utbytte kan leses av alle økonomer og ikke-økonomer som beskjeftiger seg med regulering av finansinstitusjoner.

*Bent Vale
Norges Bank*

¹ Som et eksempel på slike inngrep fra innskyter-representantens side nevner forfatterne de kravene Statens Banksikringsfond stilte overfor de norske forretningsbankene da de ble oppkapitalisert.

**Norman, V.D. (red.):
EUROPA. FORSKNING OM
ØKONOMISK INTEGRASJON**
SNF Årbok 1995.
Bergen: Fagbokforlaget

SNFs årbok for 1995 fokuserer på økonomisk integrasjon og inneholder nye bidrag innenfor feltet økonomisk



historie, samt oppsummering av nyere forskning om handel, spesialisering, næringsstruktur og næringspolitikk. Det er blitt en spennende bok, som bidrar med ny kunnskap så vel som formidling av sentrale forskningsresultater til et bredere publikum.

Helge W. Nordvik belyser europeisk handelspolitikk gjennom et historisk tilbakeblikk på proteksjonisme og frihandel gjennom 200 år. Han påviser at den historiske utvikling ikke har vært en ubrutt bevegelse i retning av mer frihandel. De to mannsaldrene før første verdenskrig var preget av et i hovedsak liberalt handelsregime. Dette brøt sammen i kjølvannet av første verdenskrig, og dagens liberaliseringsprosess i GATT og WTO (Verdens Handelsorganisasjon) er delvis en ny runde i arbeidet med å bli kvitt handelshindringer (f.eks. for jordbruksvarer og tjenester) som oppsto etter sammenbruddet i det liberale regimet. På drøye 20 sider makter Nordvik å gi en velskrevet, passe detaljert og nyttig oversikt over 200 års handelspolitisk utvikling. Framstillingen omfatter både internasjonal handelspolitikk og den handelspolitiske integrasjon innenfor de enkelte stater som foregikk på 1800-tallet.

Utviklingen av et liberalt handelssystem er motsetningsfylt fordi nasjonale gruppeinteresser ofte kan ha interesse av proteksjonisme. Nordvik påviser at ledende stormakter har vært viktige for å få til et liberalt handelspolitisk regime. I liberaliseringsprosessen fra 1840 til 1880 spilte Storbritannia denne rollen, og i etter-

krigstida har USA vært pådriveren. Svekkelsen av USA som hegemonimakt reiser derfor et spørsmål om det liberale regimets framtid dersom det kommer under nytt press som følge av økonomiske og politiske kriser.

For å vurdere den framtidige utvikling av internasjonal handelspolitikk trengs også mer forskning om virkningene av denne politikken. For å videreutvikle forskningen om handelspolitikken *politiske økonomi* trengs også mer kunnskap om handelspolitikken økonomi. Hva er virkningene av global liberalisering på velferd, produksjonsmønster og vekst, og hvordan virker økonomisk integrasjon? Er det riktig at små land har spesielt store fordeler av integrasjon og liberalisering? På dette felt er forskningen kommet relativt kort. I sin innledning til boken formulerer Victor D. Norman det så sterkt at «internasjonal økonomisk integrasjon er et forskningsfelt på spedbarnstadiet» (s. 19), og «økonomisk forskning gir foreløpig bare grunnlag for hypoteser» når det gjelder sentrale spørsmål om virkninger av integrasjon. Dette skyldes ifølge Norman at forskningen om internasjonal økonomi har vært for lavt prioritert i lang tid, at fagfeltet internasjonal økonomi inntil nylig har vært for innadventd og ute av stand til å ta opp sentrale spørsmål, og at det har vært lite empirisk og historisk forskning.

De senere år har det imidlertid vært en fornyelse av fagfeltet. To av bokens bidrag oppsummerer forskning om økonomisk integrasjon med basis i nyere utenrikshandelsteori der det tas hensyn til stordriftsfordeler og konkurransegraden i markedene.

Jan I. Haalands artikkel drøfter virkningene av det indre marked og ytterligere europeisk integrasjon med utgangspunkt i nyere forskningsbidrag, spesielt analyser utført i tilknytning til SNF og Norges Handelshøyskole. Utgangspunktet for mange av disse analysene er de sektorstudier som Alasdair Smith og Anthony Venables utførte for EU-kommisjonen om hvordan det indre marked ville slå ut. I tillegg til at virkningene av reduserte handelskostnader blir anslått,

beregnes også effektene av at konkurranseforholdene blir mer ensartet i hele Europa, slik at bedriftene må ta de samme priser i alle markeder. Der som det er hjemmemarkedetsdominans i utgangspunktet, slik at bedriftene utnytter sin monopolmakt hjemme og tar høyere priser, vil slik prisutjevning kunne ha sterke virkninger. Konsumentene vil tjene på prisnedgangen, og man kan få den utradisjonelle virkning at handelen mellom landene blir redusert (fordi prisene hjemme går ned, og prisene for eksport stiger). Mens reduserte handelskostnader bidrar til mer handel, virker prisutjevning i motsatt retning.

Haaland og Norman har nylig gjennomført slike analyser i en generell likevektsramme der det også tas hensyn til ringvirkninger mellom sektorene som følge av deres bruk av produksjonsfaktorer. Resultatene viser at EFTA-landene har mye å tjene på deltakelse i den europeiske markedsintegrasjonen, og at deltakelse betyr vekst i kunnskapsintensiv industri der det er betydelige stordriftsfordeler i produksjonen. Dersom EFTA-landene ikke deltar, dreies produksjonen mer mot tradisjonelle kapitalintensive bransjer, samtidig som EFTA-produsentene taper terreng sammenliknet med bedrifter i EU. I en interessant viderføring av analysen tas det også hensyn til frie kapitalbevegelser. Med et felles kapitalmarked i Europa vil det skje en kapitalutstrømning fra kapitalrike EFTA-land med lav avkastning på kapital. Størrelsen på denne utstrømningen er ikke nødvendigvis lavere dersom EFTA-landene tar fullt ut del i markedsintegrasjonen, men omstillingspresset – målt gjennom hvilken real lønnsnedgang som trengs for å opprettholde full sysselsetting – blir lavere. Analysene gir dermed viktige og interessante resultater.

Resultatene ovenfor er basert på såkalte kalibreringsmodeller, som betyr at en gitt modellstruktur, med visse forutsetninger om f.eks. graden av konkurranse i markedene, tilpasses et sett av data for produksjon og handel. Gjennom kalibreringen bestemmes de modellparametre som ikke er

tallfestet i utgangspunktet. Som i tradisjonell empirisk forskning vil man alltid ha en modell som ikke dekker alt, og analysen av «restleddene» – som i kalibreringssammenheng betyr hvilke parametre som fanger opp «støyen» – blir sentral. For å avklare i hvilken grad dette er «teori med tall», og i hvilken grad det treffer empirisk, er en nærmere drøfting av slike problemstillinger viktig. Dette gjør ikke resultatene mindre viktige, men har betydning for hvordan de skal tolkes.

Anthony J. Venables' artikkel om økonomisk integrasjon og industriell agglomerasjon gir en god og pedagogisk oversikt over en del sentrale arbeider i den såkalte «nye økonomiske geografi» der Venables og Paul Krugman har vært ledende. Utgangspunktet er nyere handelsmodeller der hjemmemarkedets størrelse har betydning for spesialiseringsmønsteret. Små land vil (bortsett fra i autarki eller full frihandel) ha en ulempe i produksjonen av differensierte varer der det er stordriftsfordeler, og denne ulempen øker når handelbarrierene reduseres. Dette kan dempes eller reverseres dersom små land har kostnadsfordeler eller får lavere kostnader når faktorbruken endres. Det nye med geografimodellene er at markedenes størrelse ikke er gitt, men påvirkes av spesialiseringen. I de første geografimodellene av Krugman var det arbeidskraftmobilitet som skapte denne ringvirkning; når arbeidere flytter, øker etterspørselen der de kommer og det kan oppstå industriell agglomerasjon. I de senere arbeider av Krugman og Venables er det vertikale forbindelser mellom bedriftene som skaper ringvirkninger; flere bedrifter betyr økt innenlandsk etterspørsel etter innsatsvarer (som er differensierte varer med stordriftsfordeler). Dermed vil en gitt fordel i utgangspunktet som leder til at antall industribedrifter øker, aksentueres ytterligere gjennom disse ringvirkninger. Mens høye handelsbarrierer ofte vil skape grunnlag for industriproduksjon i begge land (framstillingen er basert på to-landsmodeller), vil liberalisering ofte føre til full konsentrasjon i ett land. Hvis landene er

like store, vil flere utfall være mulige, med forskjellig landstørrelse vil store land ha sterkere forutsetninger for å trekke til seg industri.

Disse nye teoriene om industriell konsentrasjon gir fundamentalt nye hypoteser om virkningene av handelsliberalisering, og et nytt grunnlag for å studere dette empirisk og historisk. Jeg tror blant annet at samspillet mellom handelsbarrierer og vertikale forbindelser mellom industrier i et land gir kunnskap med vid relevans. I videre forskning vil det bl.a. være viktig også å ta hensyn til regional integrasjon (der en gruppe av land integrerer), ettersom noen av resultatene i dette tilfellet kan bli forskjellige.

Venables' artikkel omhandler teorier om dannelse av industrielle kluster, og danner derfor en naturlig overgang til Torger Reve og Lars Mathiesens drøfting av kunnskapsmessige eksterne virkninger i industrien, dels basert på SNF-prosjektet om et konkurransedyktig Norge. De tar utgangspunkt i Porters teori om hvilke forutsetninger som skal til for dannelse av dynamiske industrielle miljøer eller «klynger» og utvikler en målemetode basert på indikatorer for ulike karakteristika som betyr noe i denne sammenheng. Et sentralt trekk ved Porters teori er vektlegging av «teknologiinnholdet» i ulike markedsrelasjoner: Etterspørsel er ikke bare spørsmål om kvantum, men om kundene er krevende eller ikke. Produksjonsfaktorer måles ikke bare i volum, men gjennom virkninger på kompetanse og industrielt miljø. Konkurranse er ikke bare profitt-nivå, men hvorvidt innovasjon og effektivitet påvirkes. Vertikale industriforbindelser er ikke bare kryssløpsvirkninger, men også virkningene på det industrielle miljø. Denne vektleggingen av kunnskapsmessige eksterne virkninger er konstruktiv, og Porters teori bygger bro mellom sosialøkonomiske og bedriftsøkonomiske perspektiver (som påpekt av Norman i hans innledning). Måling av kunnskapsfaktorenes betydning er derfor en viktig forskningsoppgave.

Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er å skille mellom rene mar-

kedsrelasjoner (av den type som skaper industrikonsentrasjon i geografimodellene ovenfor) og kunnskapsvirkninger. Når man f.eks. måler betydningen av «krevende kunder», er det viktigst at de er kunder eller at de er krevende? Det er en omfattende forskningsoppgave å «skille ut» de kunnskapsmessige eksterne virkninger fra andre forhold som påvirker konkurranseevnen, og forskningsinnsatsen på dette felt er viktig for utforming av næringspolitikken.

Boken avsluttes av Jan Tore Klovlands historiske artikkel om norsk valuta- og pengepolitikk fra slutten av 1800-tallet til mellomkrigstida, med vekt på de internasjonale føringene. I likhet med Nordviks artikkel får forfatteren fram hvordan historisk forskning også kan kaste lys over aktuelle problemstillinger. Ville den skandinaviske myntunionen fra 1873 føre til en for sterk svekkelse av den nasjonale handlefrihet? Hvordan fungerte gullstandarden 1874-1914 for et land

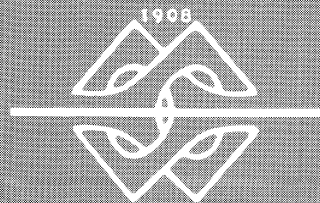
som Norge, som p.g.a. sin næringsstruktur var mer utsatt for nærings-spesifikke sjokk? Var det paripolitikken på 1920-tallet eller den forutgående inflasjonsdrivende politikk som var den største ulykken? Valgte Norges Bank på 1920-tallet å stabilisere kronen på et for høyt nivå? Fastkurspolitikken på 1920-tallet var en hovedårsak til det sammenbrudd som førte til at man måtte innføre en rekke nye finansielle reguleringer: «Ved å gå sin egen vei på det valutapolitiske området ville Norge paradoksalt nok kunne ha kommet nærmere Europa» (s. 158). Klovlands artikkel kaster nytt og interessant lys over vår historie på dette felt.

SNFs årbok 1995 er en nyttig bok som fortjener et vidt publikum. Kombinasjonen av historie, teori og anvendt forskning fra ulike perspektiver gjør den også til spennende og variert lesning.

*Arne Melchior,
Norsk Utenrikspolitisk Institutt.*

Abonnement

løper til oppsigelse foreligger



Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Jan Morten Dyrstad
Tor Arnt Johnsen
Tore Nilssen
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sjørgard
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 jull.

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

Retur:
Sosialøkonomen, P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Blad i postabonnement

grafisk



GRAFISK

Hus

WELHAVENSGT. 15
POSTBOKS 2608,
0026 BERGEN MOHLENPR.
TELEFON: 55 32 53 00
TELEFAX: 55 32 09 77