

SOSIAL ØKONOMEN

- En pengepolitikk i Norge
- Privat arbeidsformidling
- Privatisering av tilleggspensjonen
- Fastlegeordning
- Tidsskriftene våre

TRANSPORT I STORBY

*Torsdag 29. oktober
Gamle Logen – Grev Wedels plass 2 – Oslo*

PROGRAM

Torsdag 29. oktober

08.30 Registrering

09.00 ÅPNING

09.05 STORBYENS TRANSPORTUTFORDRINGER
– Samferdselsminister Odd Einar Dørum

09.55 Kaffe

10.10 FRA BOMRING TIL VEGPRISING
– Forskningsleder Odd I. Larsen
Transportøkonomisk institutt

11.00 KOLLEKTIVTRANSPORTENS ROLLE I
BYUTVIKLINGEN UNDER VEGPRISING
– Professor Jan Owen Jansson
Linköping universitet

11.45 Lunsj

12.45 LØNNSOM VEGUTBYGGING I STORBYENE?
Konsekvenser av vegprising og optimal dimensjonering
av kollektivtransporten
– Forsker James Odeck
Vegdirektoratet

13.30 KONKURRANSEDYKTIGE NÆRINGSMILJØER I
STORBYENE: UTFORDRINGER FOR
REGULERENDE MYNDIGHETER
– Partner Ivar Pettersen
Econ Senter for økonomisk analyse

14.30 Kaffe

14.45 PANELDEBATT OM VEGPRISING
– Statssekretær Torild Skogsholm
Samferdselsdepartementet
– Forskningsleder Odd I. Larsen
Transportøkonomisk institutt
– Samferdselsjef Ivar Sørli
Oslo kommune
– Adm.dirktør Aksel Bruun
Norges Automobil-Forbund

15.45 Avslutning

17.00 Middag og sosialt samvær i
STATHOLDERENS KROSTUE

Programkomité:

- Lars-Erik Borge, Inst. for sosialøkonomi, NTNU
- Arild Hervik, Inst. for økonomi, Høgskolen i Molde
- Odd I. Larsen, Transportøkonomisk institutt
- Kjell Rosanoff, Samferdselsdepartementet

Teknisk ansvarlig:

- Anne Halvorsen, Sosialøkonomenes Forening

DELTAKERAVGIFT:

Se nedenfor.

Påmeldingen er bindende. Avbestillingsgebyr t.o.m.
19. oktober 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 29. OKTOBER 1998 TRANSPORT I STORBY

*Påmelding til Sosialøkonomenes Forening
Boks 8872 Youngstorget, 0028 Oslo
(Fax 22 41 32 93)*

DELTAKERAVGIFT (sett kryss):

☐ Medlem	(uten middag)	kr.	2 100
☐ Medlem	(med middag)	kr.	2 600
☐ Pensjonistmedl.	(uten middag)	kr.	400
☐ Pensjonistmedl.	(med middag)	kr.	900
☐ Studentmedl.	(uten middag)	kr.	400
☐ Studentmedl.	(med middag)	kr.	900
☐ Øvrige	(uten middag)	kr.	2 400
☐ Øvrige	(med middag)	kr.	2 900

Navn

Arbeidsgiver

Adresse

Telefon Medlemsnummer

Underskrift

I DETTE NUMMER ...

AKTUELL KOMMENTAR

2

HERMOD SKÅNLAND:
En pengepolitikk for Norge
– etter Solidaritetsalternativet

12

TOM COLBJØRNSSEN:
Privat arbeidsformidling:
Brukertilpasning, vridnings-
effekter og kostnads-
disiplinering

18

ASBJØRN RØDSETH:
Privatisering av tilleggspensjonen?

DEBATT

22

TED HANISCH:
«Privat arbeidsformidling:
Brukertilpasning, vridnings-
effekter og kostnads-
disiplinering»

24

STEINAR STRØM:
Kontantstøtten nok en gang
– kommentar til Steinar Ekerens
innlegg i nr. 6/98

ARTIKLER

26

**TOR IVERSEN OG
HILDE LURÅS:**
Innføring av fastlegeordning.
Hva med legenes tilpasning?

32

**TORSTEIN BYE OG
STEIN B. HAUGLID:**
Leserundersøkelse for
Sosialøkonomen og
Norsk Økonomisk Tidsskrift

Forsidebilde:
Scanfoto. Tom A. Kolstad

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Innstramming i norsk økonomi?

Gjennom hele 1998 har politiske partier på Stortinget mast på Regjeringen for at den skulle foreta innstramminger i finanspolitikken. Fra venstresiden har en ønsket innstramminger dels gjennom utgiftssiden og dels gjennom skattepolitikken. Fra høyresiden har skatteøkningen vært avvist, mens forslag om innstramminger på utgiftssiden har vært fremmet. Samtidig har disse inngått avtaler som tilsier store uttellingene på utgiftssiden. Den siste tiden har det også vært en sterk turbulens i valutamarkedene med påfølgende renteøkninger for å forsøke å holde kronekursen, men til slutt måtte norske kroner slippes fri. I denne perioden har politiske krav om innstramminger tiltatt i styrke.

Norsk økonomi går nå sannsynligvis fra en situasjon med press og tiltakende inflasjonsspørsmål gjennom 1998 til en nedkjøling i 1999. Nedgangen vil dels være drevet fram via utviklingen i etterspørselen etter norske produkter fra de internasjonale markeder, men kanskje den viktigste tilstrammingen vil komme fra nedgang i investeringene på sokkelen og utfasingen av store offentlige prosjekter, som Gardermoen og det nye Rikshospitalet. De siste analysene fra Statistisk sentralbyrå viser at disse komponentene, samt et midlertidig høyere rentenivå, kan være så sterke at arbeidsledigheten øker fra årets nivå på 3,4 til 4,0 prosent neste år samtidig som veksttakten for BNP i fastlands-Norge reduseres fra 3,5 prosent i 1998 til 0,5 prosent i 1999. Likevel anslås inflasjonsraten å stige til 3,6 prosent. En høyere inflasjonsrate hos oss enn internasjonalt skulle tilsi et noe høyere rentenivå her enn ute i Europa. I gjennomsnitt for våre viktige handelspartnere antas inflasjonsraten neste år å ligge på om lag 2 prosent. ECU-renten ligger nå i området 4-5 prosent. Utenriksøkonomien i Norge vil også neste år være solid, med økende gass og oljeproduksjon og muligens noe økende oljepriser. Det offentlig vil ha store overskudd på statsbudsjettet – inklusive inntekter fra oljeaktiviteten.

Alt dette skulle tilsi at pengemarkedsrentene burde falle kraftig fra dagens nivå (om lag 8 prosent) til neste år. Dette understøttes av at det for tiden er mulig å oppnå en forwardkontrakt for tre måneder fra juni 1999 til i overkant av 6 prosent. Markedet forventer altså at rentenivået vil være nede på dette nivået allerede neste år. De fire største bankene i Norge forventer i gjennomsnitt at pengemarkedsrenten neste år vil være om lag 6,5 prosent. I gjennomsnitt er altså bankekspertene svakt noe mer skeptisk enn markedet.

Mange håper på at en innstramming i finanspolitikken raskere kan bringe renten ned på et «akseptabelt» nivå. Det er imidlertid et åpent spørsmål om innstramming er nødvendig for å få ned renta. Markedssignaler tyder at renta vil falle uten at det er klart hva markedet har forskuttet av eventuelle innstramminger. Det foreligger heller ingen god empiri på sammenhengen mellom finanspolitikk og rente. Samtidig kan baksiden av medaljen ved en innstramming igjen bli en blåmandag for dem som blir kastet ut i ledighet.

Et argument for ytterligere innstramming som er brukt er fordelingen av kostnaden ved den totale innstrammingen som nå skjer gjennom en midlertidig høy rente. Denne fordelingen er for det første avhengig av hva en tror om rentenivået neste år. Huseiere vil for eksempel bli svært ulikt rammet om renten er 10 prosent eller 7 prosent. Behovet for korreksjoner i fordelingen av kostnadene er vesentlig mindre ved en liten renteoppgang enn en stor. For det andre er fordelingen avhengig av hvor lenge renten er høy. Det er ikke sikkert det blir lenge. Store endringer i finanspolitikken med utgangspunkt i store fluktuasjoner i den kortsiktige renten er neppe optimalt.

Et annet argument for innstramming som brukes er behovet for å redusere inflasjonsraten ned på linje med våre handelspartnere. Her kan det oppstå et avveiningsproblem mellom prisstigning kontra en stigning i arbeidsledigheten. I følge både Statistisk sentralbyrås og Norges Banks modeller vil imidlertid inflasjonsraten i Norge nærme seg inflasjonsraten i utlandet også med konstant ledighet.

Et ytterligere argument som nyttes for innstramming er at dagens solide utenriksøkonomi er basert på at vi tar fra fremtidens generasjoner ved at olje og gass tappes ut i et for raskt tempo. Underliggende forhold for utviklingen i fastlands-Norge burde derfor tilsi en innstramming. Dette må selvfølgelig vurderes mot baksiden av medaljen – høyere arbeidsledighet på kort sikt – og i neste omgang en reallønnsnedgang hvis vi virkelig mener at vi konsumerer for mye i dag.

Problemet med fordeling er at ingen ønsker å bli rammet, men hvis noen skal skjermes må andre blø. Skatteøkninger rammer dem som skattlegges, kutt i utgiftene rammer dem som får mindre bevilgninger, selv effektivisering rammer noen på kort sikt ved at de må omstilles. Noe den siste tids utvikling har vist oss er at sjokkendringer er noe av det verste som skjer. Kanskje dette betyr at en bør vise litt forsiktighet ved for store innstramminger i en forventet nedoverbakke og heller legge opp en langsiktig strategi med noe strammere finanspolitikk i oppgangstider? Det vil si erstatte panikkhandling med langsiktig planlegging.

HERMOD SKÅNLAND:

En pengepolitikk for Norge – etter Solidaritetsalternativet*

Valget mellom kursstabilitet og inflasjonsmål som retningslinje for pengepolitikken har vært diskutert i noen tid, blant annet her i Sosialøkonomen. Med bakgrunn i de erfaringer vi har hatt med vårt nåværende kursregimet tas det i denne artikkelen et klart standpunkt for å legge om til inflasjonsmål. Ut fra dette drøftes selve overgangen fra det nåværende system, innpassingen av en ny retningslinje i forhold til sentralbankloven og nødvendigheten av at også finanspolitikken knyttes opp til den nye retningslinjen. Det drøftes også hvordan loven om Norges Bank kan revideres med sikte på styrke tilliten til norsk økonomi.

1. PENGEPOLITIKKEN I SOLIDARITETS-ALTERNATIVET

Siden fremleggelsen av det forrige langtidsprogrammet i 1993 har strategien for økonomisk stabilisering vært basert på det «Solidaritetsalternativ» som Sysselsettingsutvalget trakk opp.¹ Denne gikk ut på en ansvarsfordeling mellom finans-, penge- og inntektspolitikken der finanspolitikken skulle jevne ut økonomiske svingninger, pengepolitikken skulle innrettes mot å holde en stabil valutakurs, og inntektspolitikken skulle sørge for at vår konkurranseevne ikke blir svekket gjennom en sterkere kostnadsøkning enn hos våre handelspartnere.

Fastkurspolitikken var nedfelt allerede i mandatet for uvalget, som i sin utdypning av dette punktet sier at dermed er «devalueringer (min understrekning), et virkemiddel som ble hyppig benyttet i årene fra 1977 til 1996 for å bedre landets kostnadsmessige konkurranseevne, ikke aktuelt i 1990-årene»². Også da denne politikken ble formalisert gjennom kursforskriften av 1994, fremgikk det klart av premissene at pengepolitikken oppgave skulle være å forhindre en svekkelse av kronekursen som ville forsterke prisstigningen og føre oss inn i en utvikling som vi med store ofre nylig hadde klart å komme oss ut av.³ Kroneflyten siden 1992 forandret ikke på dette, siden den skyldtes internasjonal valutauro og ikke syntes å ha svekket tilliten til norske kroner.

I begynnelsen av 1990-årene var det naturlig at både erfaringer og fremtidsutsikter tilsa at et eventuelt press på kronekursen ville gå i retning av fallende kroneverdi. Vi hadde ikke opplevd noe markedsmessig

press for stigende kronekurs siden 1920-årene, og fram mot århundreskiftet ventet vi fortsatte budsjettunderskudd og nedgang i statens nettoforordringer. Vi trodde petroleumsinntektenes dominerende plass i norsk økonomi etter hvert ville avta, og at vi ville falle inn i det europeiske konjunkturmønster⁴. Under slike forhold ville kravet om stabil kronekurs ha en disiplinerende virkning, både i forhold til partene i arbeidslivet og i Stortingets budsjettarbeid.

Utsiktene til EU-medlemskap og deltakelse i ØMU trakk også i samme retning og tilsa at stabiliteten burde etableres i forhold til europeiske valutaer heller enn en egen valutakurv, slik den hadde vært fra 1978 til 1990.

Men utviklingen ble ikke som forventet. En sterk og i hovedsaken vellykket motkonjunkturpolitikk, det internasjonale (og norske) rentefallet i 1993 og styrket konkurranseevne gav Norge en konjunkturoppgang, og i 1995 ble prognosene for oljeproduksjon og dermed også for statens inntekter sterkt oppjustert. Det styrket tilliten til norsk økonomi, men innebar også at petroleumsvirksomhetens store betydning ville vedvare. Samtidig forsvant de tilløp til oppgang i Europa som vi så da valutaforskriften ble fastlagt. Derfor førte de kontinental-europeiske land en ekspansiv

* Artikkelen er skrevet før Norges Bank lot krona flyte den 24. august. Jeg har mottatt verdifulle kommentarer under arbeidet fra kolleger ved «Center for Research in Monetary Economics» ved Handelshøyskolen BI

¹ NOU 1992:26, «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene».

² Op.cit., s. 24.

³ St. meld. nr. 2(1993-94) Revidert nasjonalbudsjett 1994, s. 42-43.

⁴ Op. cit., s.18 og 76.

pengepolitikk i 1995 og -96, mens vi strittet imot etter beste evne. Det gav en valutainngang som vi ikke ønsket, og i januar 1997 syntes Norges Bank at det fikk være nok og lot krona flyte, med en kursoppgang på 5-6 prosent som resultat. Dette ble ansett å være utenfor det «kursleie» som valutaforskriften etablerte, og i løpet av to måneder rundt årsskiftet 96/97 måtte Norges Bank sette ned renten med hele 1,25 prosentpoeng. En slik pengepolitikk var helt ute av takt med det stigende press som allerede da gjorde seg gjeldende i norsk økonomi, og den måtte nødvendigvis virke *de-stabiliserende* i stedet for stabiliserende og forsterke svingningene i økonomien.

Når pengepolitikken forsterker svingningene, blir oppgaven for finanspolitikken med hensyn til å utjevne dem desto tyngre. Både i 1994 og -95 hadde finanspolitikken virket så innstrammende som man med rimelighet kunne vente, men med stigende petroleumsinntekter ble det etter hvert tyngre å holde den stramme linjen. Likevel gikk det rimelig bra også for 1996, men med tilstundende valg i 1997 økte partienes markeringsbehov i Stortinget, og balansen i Regjeringens budsjettforslag ble vesentlig svekket under proses-



Hermod Skånland, tidligere sentralbanksjef, er professor II ved Handelshøyskolen BI

sen. Regjeringsskiftet høsten 1997 førte til en ytterligere svekkelse. Etter hvert som presset i økonomien har økt, er altså finanspolitikken blitt mindre stram, slik det er vist i fig. 1. Dermed har den sviktet sin oppgave med hensyn til konjunkturutjevning.

Det var partene i arbeidslivet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, som fastholdt kravet om en stabil valutakurs som en forutsetning for å videreføre Solidaritetsalternativet. Man ville ikke risikere at den moderasjon som ble vist i lønnspolitikken,

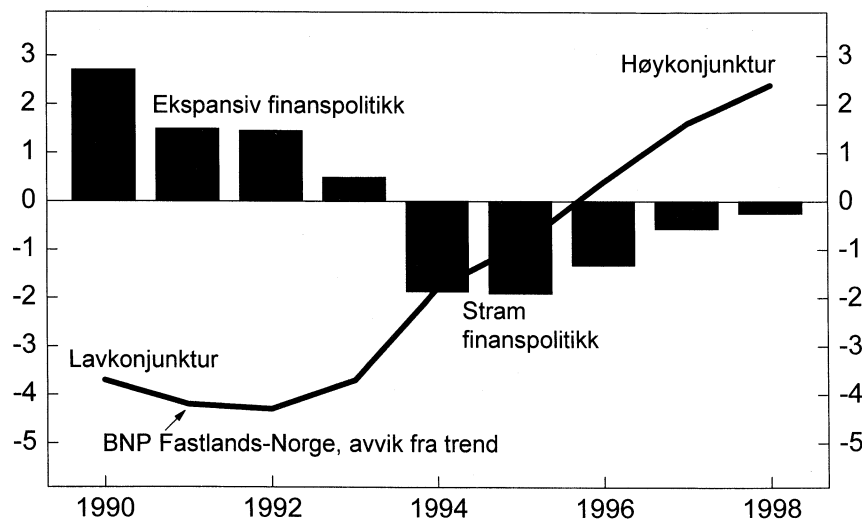
skulle bli spist opp av en stigende kronekurs. Nå ble det ikke vist noen slik moderasjon i forhold til handelspartnerne etter 1994, og slik sett var der ikke så mye å spise opp. Man var heller ikke villig til å se at en svekkelse av konkurranseevnen var en forutsetning for at det skulle skapes rom for den økende bruk av ressurser som veksten i innenlandsk etterspørsel krevde. Dette kunne skje enten gjennom en kroneappresiering eller en sterkere lønns- og prisstigning enn i andre land. Eller kanskje man var klar over alternativene og valgte en sterkere inflasjon fordi dette på kort sikt er mer bekvemt å leve med for begge parter i arbeidslivet. På lengre sikt er det imidlertid kostbart å presse tilbake en inflasjon når den først er bygget inn i forventningene.

Lønnsoppgjøret i 1997 så likevel ut til ikke å gå så helt galt, og lønnsøkningen ble mindre enn året før. Men dette ble oppnådd gjennom statens medvirkning til å få den avtalefestede pensjon fra 62 år i havn, og ennå har ingen våget å regne på hvor mye dette vil koste i årene fremover. Foreløpig vet vi bare at det blir langt mer enn man hadde ventet.

Det har vært en del diskusjon, særlig blant økonomer, om hvor vidt Solidaritetsalternativet har gitt mindre nominell lønnsøkning enn den vi ville fått i alle fall under de gitte fortjenesteforhold i næringslivet og den ledighet vi har hatt. Bjørnstad (1998) gir det seneste bidraget til denne debatten. Han analyserer utviklingen fram til og med 1997 og finner ingen støtte for at det har skjedd et strukturelt brudd i lønnsdannelsen i industrien på 1990-tallet.⁵ Etter årets lønnsoppgjør kan vi la denne diskusjonen ligge. Det

Figur 1. Finanspolitikk og konjunkturer

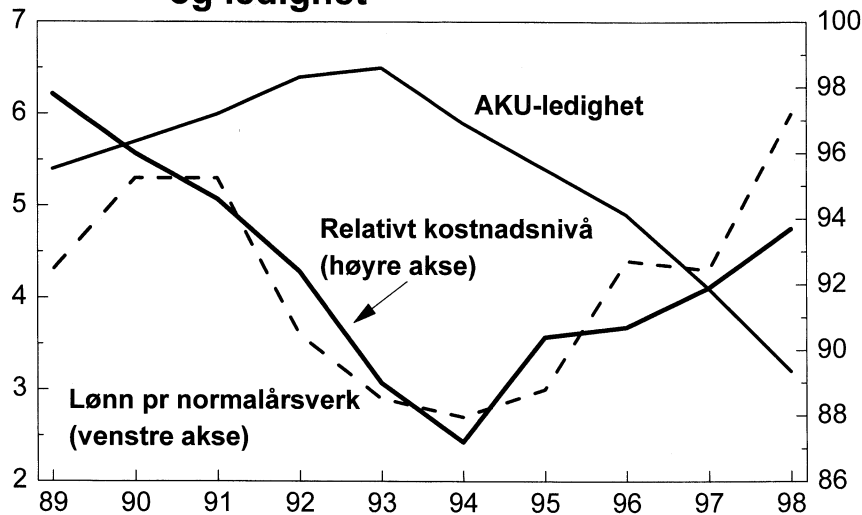
Prosent. 1990 - 1998



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Norges Bank

⁵ Bjørnstad, Roger (1998): Debatten omkring Solidaritetsalternativet: Lønnsdannelsen i industrien uendret også i perioden 1995-97. Sosialøkonomen nr. 4/98, s. 22-29. Bjørnstad ser likevel Solidaritetsalternativet som et viktig bidrag til å bevare det norske lønnsforhandlingssystemet. Dette hadde imidlertid bare fungert med gjentatte devalueringer på 1970- og -80 tallet, og presentasjonen, både fra Sysselsettingsutvalgets side og i Langtidsprogrammet 1992 - 95, forteller tydelig at man nå hadde ambisjoner om å gjøre det bedre.

Figur 2. Lønnsøkning¹⁾, relativt kostnadsnivå²⁾ og ledighet



1) Lønn pr normalårsverk

2) Relative timelønnskostnader i felles valuta, 1988=100

har som kjent gitt oss en lønnsøkning på rundt 6 pst mot 3-4 pst i konkurrerende land. Med en svekkelse i kostnadmessig konkurranseevne som bare blir større år for år, slik det fremgår av fig. 2, er det åpenbart at Solidaritetsetealternativet ikke lenger fungerer etter sitt formål. Likevel ser vi til løp til å ville gjenopplive det gjennom et nytt «sysselsettingsutvalg». Før vi forsøker å bygge opp et alternativ, er det derfor viktig at vi erkjenner svakhetene i den strategi som vi til nå har ment å følge.

2. STRATEGIENS GRUNNLEGGENDE SVAKHETER

I den etablerte arbeidsfordelingen er *inntektspolitikken* tildelt en oppgave som i andre land blir lagt til pengepolitikken, nemlig å holde utviklingen i *nominelle* verdier under kontroll. Men inntektspolitikken er ikke et makroøkonomisk instrument som kan brukes for myndighetenes stabiliseringspolitiske formål. Lovgivningen på det arbeidsrettslige området går ikke lenger enn til å skape ordnede forhold i arbeidsmarkedet og begrense omfanget av konflikter. Ikke minst er lønnsnemndinstituttet viktig

ved at det kan forhindre en gradvis opptopping av kravene etter hvert som man ser hva andre har oppnådd. Men Lønnsnemda må holde seg innenfor rammene av tilbud og krav, som igjen vil være bestemt av forhold i arbeidsmarkedet, herunder tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft og styrkeforholdet mellom organisasjonene.

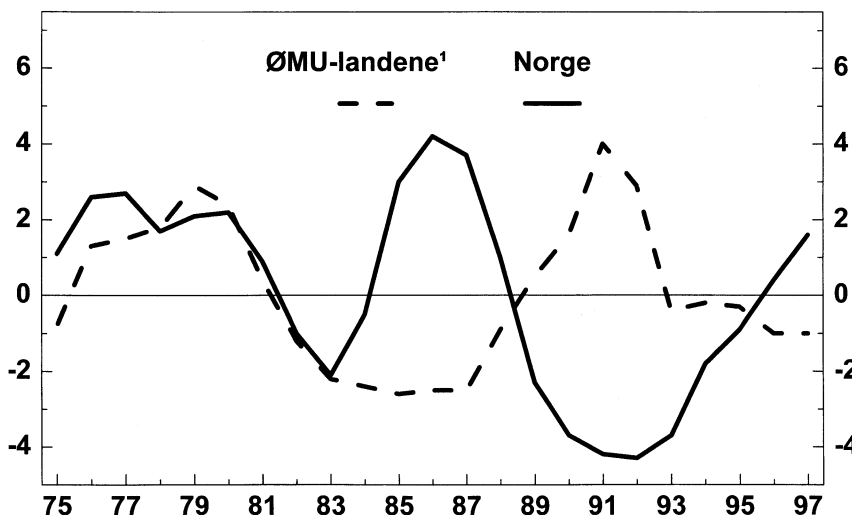
Også muligheten for å bestemme *finanspolitikken* ekspansive eller

kontraktive karakter er mer begrenset enn slik den fremstår i de fleste lærebøker. I praksis vil den måtte tilpasses det politiske marked, ikke bare slik dette fremtrer i Stortinget, men også velgernes reaksjoner siden det er disse som i sin tur skal utpeke Stortinget.

Bindingen av pengepolitikken til en løpende stabilisering av valutakursen innebærer at den i realiteten blir fastlagt i Frankfurt, hittil av Bundesbank og i fremtiden av Den europeiske sentralbank. Der har hensynet til norsk økonomi naturligvis ikke noen plass ved de beslutninger som treffes, og det ville telt lite selv om vi hadde vært medlemmer. Man kan ikke gå ut fra at det som passer for EU også vil passe for Norge. Siden tidlig på 1980-tallet, dvs. siden petroleumsvirksomheten og vår anvendelse av petroleumsinntektene fikk avgjørende betydning i norsk økonomi, har konjunktorene i Norge utviklet seg motsatt av de europeiske som fig. 3 viser, og som det er pekt på foran er det sannsynlig at dette inntil videre vil fortsette. En europeisk pengepolitikk anvendt i Norge vil derfor forsterke svingningene i norsk økonomi.

I tillegg har Norge skaffet seg et særproblem gjennom vårt fradrag for

Figur 3. Output gap, ØMU-landene og Norge



¹ BNP-vekter
Kilde: OECD

renteutgifter i skattleggingen av husholdninger. Tyskland, som har vært dominerende i pengepolitikken, har ikke lenger noe slikt fradrag, og andre EU-land, med unntak av Danmark, har sterke begrensninger på hvor mye som kan trekkes fra. Når man i EU setter en rente ut fra de forhold som gjelder der, må vi sette renten høyere dersom etterspørselen skal begrenses i samme grad. Men dermed trekkes valuta til Norge og krona presses opp.

3. MOTSTANDEN MOT PENGE-POLITIKK

De svakheter ved strategien som er nevnt ovenfor er så åpenbare at man kan spørre hvordan man har klart å overse dem i det politiske handlingsmønster. Det er vanskelig å se noen annen forklaring enn en bastant motvilje mot å føre pengepolitikk.

Opplevelsen av 1920-årenes problemer, som i vesentlig grad har vært tilskrevet datidens pengepolitikk, gav tilliten til både pengepolitikk og sentralbank en knekk som den generasjon som da var ung, brakte videre til den neste. Våre lysende økonomiske begavelser, med Ragnar Frisch i spissen, som direkte og indirekte har vært læremestre for etterkrigstidens økonomiske beslutningstakere, konsentrerte seg om realøkonomi og finanspolitikk foruten metodiske problemer. Pengepolitikken tilhørte «fiksjonsøkonomien».

I denne tiden hadde Keyneslæren, med bakgrunn i 1930-årenes krise, sitt politiske gjennombrudd i de vestlige land. Keynes selv hadde advart mot inflasjon, men denne del av læren kom i bakgrunnen til fordel for den delen som fremhevet finanspolitikens muligheter for å holde aktivitetsnivået oppe. Etter at inflasjonen gjennom 1960- og -70 årene fikk sterkere tak og stadig flere land hadde pådratt seg en tyngende statsgjeld for første gang i fredstid, ble inflasjonen brakt tilbake gjennom en stram pengepolitikk. Norge ble, på grunn av sine oljeinntekter, det eneste vestlige land som hadde finansiell handlefrihet til fortsatt å føre ekspansiv finanspoli-

tikk. Internasjonalt betraktes vi derfor som de siste keynesianere.

Når vi mente oss å ha dårlig erfaring med pengepolitikk, de toneangivende økonomer i forskning og administrasjon var lite fortrolig med penge-teori og oljen gjorde penger til mindre av en knapp resurs enn i andre land, er det forståelig at pengepolitikken levde en skyggetilværelse blant politikerne. For dem ble spørsmålet mer å holde en lav pris enn en «riktig» pris på penger.

Endelig bør det nevnes at det i Norge er liten aksept for at viktige beslutninger skal treffes av administrative organer uten at de kan overprøves av de politiske, selv når beslutningene bygger på politisk opptrukne retningslinjer. Derfor er det i samsvar med norsk tradisjon når finansministeren finner det «betenkelig» å gi Norges Bank den innflytelsen som ligger i å fastsette renten ut fra noe mer enn entydig observerbare indikatorer.⁶

4. NYE MULIGHETER FOR TRADISJONELL FASTKURS-POLITIKK?

Solidatitetsalternativets sammenbrudd, med et kostbart lønnsoppgjør og sviktende evne til å foreta den nødvendige tilstramming av finanspolitikken, har siden tidlig i vår ført til en svekkelse av kronekursen. Fallet i oljeprisen har trukket i samme retning. Kronesvekkelsen har ført til at Norges Bank, i samsvar med kursforskriften, har måttet heve sine signalrenter i flere trinn, slik at renten i pengemarkedet i juli, før det siste presset mot krona satte inn, lå 0,9 pst over ECU-renten mot 0,7 under denne i februar. Denne renteøkningen har passet godt inn i en situasjon der det er behov for å dempe den innenlandske etterspørsel.

Det ligger et paradoks i at pengepolitikken, som ordinært ventes å skulle bidra til å styrke tilliten til landets valuta, bare kan fungere når denne tilliten er svekket. Hvis man vil fortsette å leve med dette paradokset, innebærer det at man overlater til

markedene å bestemme graden av pengepolitisk tilstramming gjennom tilbud og etterspørsel av kroner. Ved siden av valutatransaksjoner for dekning av det løpende kommersielle behov, vil vurdering av kurs- og renteutvikling og dermed av norsk økonomi her ha avgjørende betydning. Men denne vurdering vil i hovedsaken være knyttet til løpetiden for de instrumenter som anvendes i pengemarkedet, det vil si de nærmeste månedene framover, opp mot ett år.

I utøvelsen av en pengepolitikk er det vanlig å regne med at rentendringer har gjennomslag i realøkonomien etter 12-24 måneder. I forhold til det perspektiv myndighetene har behov for å legge til grunn blir derfor markedets «rentefastsettelse» nokså vilkårlig. En prisøkning på olje kan f.eks. føre til fall i rentenivået, selv om presset i økonomien, og dermed pris- og kostnadsstigningen, er upåvirket eller kanskje til og med forsterkes.

Internasjonalt har vi sett mange eksempler på at markedsaktørene har fortsatt med kortsiktig kapitaltilførsel for å nyte godt av et høyt rentenivå som myndighetene setter for å bremse en innenlandsk ekspansjon. Dels forventer man å kunne trekke seg ut i tide om det skulle gå galt, og dels håper man at myndighetene vil kunne klare å løse problemene. Om forventningene ikke slår til, kan valutautgangen bli enorm med en dramatisk renteoppgang som resultat. Selv opplevde vi dette i 1985-86, og Finland og Sverige fulgte etter. Senere har vi sett det i Mexico og nå sist i flere asiatiske land.

En videreføring av fastkurspolitikken kan også få den motsatte virkning av hva den har hatt til nå, nemlig en for sterk tilstramming. Det er lett å tenke seg en utvikling der det europeiske rentenivå stiger gjennom 1999, samtidig som et fortsatt kostnadpress her hjemme svekker tilliten til krona, og fører til at vi må øke rentedifferansen til euro for å opprettholde et stabilt kursnivå. Sammen med en forventet nedgang i verksted-

⁶ Intervju med Aftenposten 10.12.-97.

industrien kan dette gi et tilbakeslag tidlig etter århundreskiftet som er sterkere enn hva som kreves for på nytt å stabilisere prisnivået. Utviklingen vil i så fall følge mønsteret fra 1989-92. Om det derimot er oppnådd tilstrekkelig tillit til at det ligger langsiktige stabilitetsmål til grunn for politikken, vil en kunne tillate et begrenset fall i kronekursen siden markedene vil forvente at den igjen vil stige. Selvsagt ville vi i dag stått sterkere om langsiktigheten hadde vært etablert tidligere, slik at vi vinteren 1996/97 hadde akseptert en kursstigning for krona for under et senere tilbakeslag å kunne la den falle fra et høyere nivå. Men at vi ikke gjorde bruk av den muligheten, bør ikke nå forhindre oss fra å etablere et system der pengepolitikken over tid kan fylle sin stabiliserende funksjon.

Bankkriseutvalget viser i sin analyse⁷ nettopp til fastkurspolitikken som avgjørende for at det ikke kunne føres en rentepolitikk tilpasset norske forhold, verken under oppgangen midt på 1980-tallet eller under tilbakeslaget rundt 1990. Den gangen var der enda ikke utviklet et internasjonalt anerkjent alternativ for små valutaer, og i den senere fasen forberedte vi oss på medlemskap i EU med sin monetære union. I dag er situasjonen annerledes.

5. INTERNASJONALE MØNSTRE FOR PENGE- OG KURSPOLITIKK

Da Norge i 1986 etablerte en pengepolitikk basert på en fast kronekurs som regjeringen selv anså forpliktende, var dette det vanlige mønster i Europa. Etter hvert forstod også markedene at Norge, i minst like høy grad som andre land, var innstilt på å ta sin forpliktelse alvorlig.

I 1993 ble svingningsmarginene innen EU-systemet utvidet fra pluss/minus 2,25 til pluss/minus 15 prosent. Innenfor EU var det bare Nederland som fortsatt formelt fastholdt den snevre margin overfor Tyskland. Dessuten ble den i realiteten fastholdt av Danmark, og de tre nordiske land som ikke var med i EU, fastholdt sine formelle bindinger.

Senere ble det en forutsetning for de land som aspirerte til medlemskap i ØMU å holde en fast verdi for sin valuta i forhold til ECU. Fra 1. januar 1999 vil en tilsvarende binding til euro være absolutt, og Danmark, som har langt den største del av sin handel med EU og som er integrert i deres jordbrukspolitikk, må ventes å holde sin krone meget stabil i forhold til euro.

Bortsett fra de spesielle forhold som gjelder innen EU, kan de land som i dag fører fastkurspolitikk, i hovedsak deles i tre grupper. Den første består av land som er under overgang til markedsøkonomi og andre som søker et fast holdepunkt for en ny stabilitet. Dette gjelder f.eks. de baltiske land og Argentina. Den andre omfatter land som har hatt langvarige og sterke økonomiske forbindelser med ett enkelt land og eventuelt har gått inn i et valutasamarbeid med dette landet. Det gjelder tidligere franske kolonier i Vest-Afrika. Den tredje gruppen omfatter land i Sørøst-Asia som opprettholdt sin tilknytning til USD etter at Bretton Woods-systemet brøt sammen. For flere av dem er fastkurspolitikken blitt et element i deres finansielle katastrofe det siste året, og selv om Hong Kong og Kina fortsatt holder stand, fremstår i dag en videreføring av fastkurspolitikken i området som nokså tvilsom.

Blant industrialiserte og velutviklede land som frivillig har valgt en fastkurspolitikk, står Island og vi tilbake. Den islandske krone er knyttet til en kurv som omfatter det alt vesentlige av deres utenrikshandel og har en svingningsmargin på pluss/minus 6 pst. Vi holder vår krone stabil i forhold til «europiske valutaer», men måler den i forhold til ECU og fra nyttår til euro. ØMU-landene dekker imidlertid foreløpig ikke mer enn 43 pst av den konkurranse Norge møter. Om vi også vil ta med Danmark, kommer vi opp i 51 pst. Vår svingningsmargin er udefinert, men ganske trang.

Vi oppfatter oss selv neppe som hjemmehørende i noen av de tre gruppene som er omtalt foran, men er på den annen side kanskje heller ikke

klar over hvor spesielle vi er. Et fastkurssystem inngir i dag ingen tillit i seg selv, det er det bare politikken som kan gjøre.

Hva gjør så andre industrialiserte land? USA, Tyskland og Japan danner tyngdepunktene i det system av flytende valutaer som gradvis har avløst Bretton-Woods regimet fra tidlig etterkrigstid. Disse har tradisjon for å søke lav prisstigning, men med større konsekvens etter enn før 1980. Det samme gjelder i enda høyere grad Sveits. Den europeiske sentralbank vil overta den tyske tradisjon.

Finland (som nå går inn i ØMU), Sverige og Storbritannia har etablert egne inflasjonsmål. Det samme gjelder flere land utenfor Europa, som Canada, New Zealand (som det første) og Australia. I alle disse landene er prisstabiliteten gjort til sentralbankens ansvarsområde. Liksom vi er alene om å ha kursstabilitet overfor knapt halvparten av våre handelspartnere som operativ retningslinje for pengepolitikken, er vi alene om å ha overlatt ansvaret for konkurranseevne og prisstabilitet til partene i arbeidslivet. Vi bekrefter vår stilling som «annerledeslandet». Men vi kan ikke være sikre på at markedene kjenner Ibsens ord om at «den står sterkest som står alene».

6. ET INTERNASJONALT MØNSTER TILPASSET NORSKE FORHOLD

Norge har tidligere holdt fast ved mengdemessig reguleringer i kredittpolitikken, politisk fastlagt rente og valutareguleringer mye lenger enn andre land innenfor vår kulturkrets. Men når våre alternativer har vist seg lite brukbare, delvis som følge av utviklingen utenfor våre grenser, har vi til slutt falt inn i det internasjonale mønster. Det vil vi nok etter hvert gjøre også på dette området, og det kan være nyttig å se på hvordan omlegningen rent praktisk kan foretas og hvordan en politikk som er innrettet

⁷ Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen, 1998, kap. 3.3.5 og 3.4.2.

mot realøkonomisk stabilitet heller enn en stabil valutakurs kan gjennomføres. Siden vi ikke har tid til lange lovutredninger om hvordan vi skal kunne gjøre hva andre land allerede har gjort, skal vi legge den gjeldende lovgivning til grunn. Vi skal senere ta opp spørsmålet om hvordan loven om Norges Bank kan endres, slik at den svarer bedre til nye forhold og den stilling en sentralbank vanligvis inntar i et demokratisk land.

Etter § 2 i Sentralbankloven av 24. mai 1985 skal banken «utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, ---» For tiden er det den tidligere omtalte valutaforskriften av 6. mai 1994 som er den relevante bestemmelse. Her er Norges Bank pålagt «i sin løpende utøvelse av pengepolitikken» å rette denne inn «mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer,---». Denne stabile kurs skal være «det operative målet» for pengepolitikken.

Hvis man vil legge om politikken i retning av prisstabilisering, kan dette gjøres enten på en måte som bevarer fastkurstradisjonen eller slik at omleggingen blir markert.

Den tradisjonsbevarende løsning vil være å stryke ordene «løpende» og «operative» og i stedet velge utrykk som «stabil valutakursutvikling på lang sikt» eller «over tid» slik Finanskomiteens flertall gjorde høsten 1997 da den kommenterte regjeringens merknader til Norges Banks uttalelse om penge og kredittpolitikken av 3. november samme år.⁸ Flertallet tok likevel ikke konsekvensen av sine formuleringer, men støttet i stedet regjeringens forslag om å fastholde de gjeldende retningslinjer, som således stadig er bindende for Norges Bank.

En nærliggende formell løsning dersom man ønsker å holde på tradisjonen, ville være å simulere deltakelse i ERM 2, som er det system EU vil anvende for medlemsland som foreløpig ikke blir knyttet til ØMU, og som heller ikke har særavtale om å stå utenfor. I praksis omfatter systemet fra og med 1999 bare Hellas, men når Sverige må ordne sitt forhold til ØMU, vil ERM 2 i første omgang

være en naturlig løsning også for dem. Ved en utvidelse av EU vil de nye land ventelig finne sin plass her inntil de blir modne for å delta i ØMU.

ERM 2 vil innebære en tilknytning til euro med en svingningsmargin som for tiden er på pluss/minus 15 prosent. Nasjonalt ville vi nok søke en større stabilitet «på lang sikt». Men dette kan bare oppnås dersom vår inflasjon ikke avviker vesentlig fra de land vi stabiliserer i forhold til, det vil si EU-landene. Man vil derfor måtte etablere et inflasjonsmål for pengepolitikken på linje med hva EU praktiserer og sørge for å holde seg innenfor dette både for de nærmeste år og over tid.

Det andre alternativet, å markere omleggingen ved å etablere et inflasjonsmål (som vel heller burde kalles stabilitetsmål) med en viss margin for avvik i begge retninger over en periode fremover, vil markere klarere prisstabilitet som et selvstendig mål for pengepolitikken og gi et grunnlag for etterprøving av hvor godt målet er oppfylt. Sveriges Riksbank arbeider f.eks. ut fra et inflasjonsmål over den nærmeste tidsperiode med mulighet for avvik på pluss/minus 1 pst. Det er sannsynlig at også Den europeiske sentralbank kommer til å sette et inflasjonsmål som neppe vil ligge over 2 pst. Selv om dette ikke skulle bli gjort formelt, må realiteten ventes å bli den samme.

Inflasjonen vil i denne sammenheng neppe bli målt med den vanlige konsumprisindeksen, men som en «underliggende prisstigning» der konsumprisindeksen er korrigert for endringer i avgifter og subsidier, eventuelt husleier og hos oss kraftprisen. Dette er tekniske spørsmål som vi ikke behøver å utrede videre her.

Opprinnelig ble inflasjonsmål brukt for å skape tillit til at en tidligere inflasjonslinje ville bli brutt, og i overgangsfasen kunne den nødvendige tilstramming medføre betydelige realøkonomiske kostnader. Vi er så heldige at en omlegging kan skje mens inflasjonen er relativt moderat, og i praksis vil den kanskje kunne skje uten noen strammere pengepolitikk enn den som vil være nødvendig

for å stabilisere valutakursen under det nåværende regime. En skal heller ikke se bort fra at omlegging til et regime som er internasjonalt kjent og markedene er fortrolige med, til erstatning for ett som er hjemmesnekret og som dessuten har slått feil, vil styrke tilliten så mye at vi over tid vil kunne holde et lavere rentenivå enn om vi fortsetter med vårt nåværende system.

Enten vi velger den tradisjonsbevarende linje med kursstabilitet over tid eller en linje som sterkere markerer omleggingen, vil pengepolitikken måtte innrettes mot å begrense inflasjonen. Den videre diskusjon om hvordan overgangen praktisk kan gjennomføres, vil derfor være uavhengig av den presentasjonsform som velges.

7. OVERGANGEN TIL ET INFLASJONSMÅL

I noen land er det sentralbanken selv som fastsetter inflasjonsmålet, men i de fleste settes det av sentralbanken og regjeringen i felleskap. Med vår tradisjon er det utenkelig at sentralbanken skulle sette det alene, og det er heller ikke ønskelig. Av § 2 i sentralbankloven fremgår det som nevnt at retningslinjer av denne karakter skal fastsettes av «statsmyndighetene», det vil i praksis si Regjeringen med Stortingets godkjenning. Men Norges Banks uttalelse vil måtte innhentes, og av hensyn til markedets tillit vil man ikke kunne avvike mye fra bankens tilråding. Dermed vil prisstabiliteten være en felles forpliktelse for staten (ved Regjering og Storting) og sentralbanken. Dette er viktigere hos oss enn i andre land fordi staten her har en finansiell handlefrihet som andre mangler. I de fleste land vil målsettingen for finanspolitikken være knyttet til statsgjelden, enten at den skal bringes ned eller holdes uforandret, eventuelt i forhold til BNP, men aldri at den skal kunne øke (med et visst forbehold for Japan).

En av de viktigste innvendinger mot et inflasjonsmål hos oss har vært

⁸ Budsjett-innst. S I (1997-98) s. 28.

at det vil gi politikerne muligheten av å føre en mer ekspansiv finanspolitikk og overlate den ubehagelige tilstramming til Norges Bank. En kan ikke se bort fra at denne faren er reell. Derfor må inflasjonsmålet settes under forutsetning av at statsbudsjettet blir gitt et visst makroøkonomisk innhold, uttrykt gjennom de indikatorer som vanligvis blir brukt, nemlig den olje-, aktivitets- og rentekorrigerende endring i balansen, og den reelle underliggende utgiftsvekst. Er ikke de finanspolitiske forutsetninger oppfylt, hviler ansvaret for en sterkere prisstigning og høyere rente på de politiske myndigheter og ikke på sentralbanken.

Det vil fremgå at inntektspolitikken ikke er gitt noen selvstendig plass i dette systemet på linje med finanspolitikk og pengepolitikk. Heller ikke er «partene i arbeidslivet» gitt en rang av myndighet på linje med politiske organer og Norges Bank. Fortsatt vil det være nyttig å ha en dialog med partene gjennom Koordineringsutvalget for inntektsoppgjørene, og fortsatt bør det være både beregningsutvalg og lønnsnemnd. Men myndighetene skal ikke ha anledning til å skyve ansvaret for den økonomiske stabilitet over på partene, som ikke har noen kollektiv mulighet for å bære det. Og arbeidslivets organisasjoner skal ikke kunne presse fram konsesjoner som vederlag for å visse slik «kollektiv fornuft» som er i deres egen interesse.

Men hvor blir ansvaret for konjunkturutjevning og sysselsetting liggende i arbeidsdelingen mellom finanspolitikken og pengepolitikken? Først og fremst må det vinnes aksept for at konjunkturutjevning innebærer at aktivitetsnivået ikke kan tillates å bli så høyt at vi får et press på løningene som i neste omgang truer arbeidsplassene. Der finnes et nivå for strukturledighet som vi ikke på kort sikt bør komme under dersom lønnsveksten skal holde seg stabil. I 1995 ble dette nivået under de da gjeldende forhold anslått til om lag 5 pst.⁹ Men strukturledigheten kan bringes ned gjennom arbeidsmarkedstiltak som omskolering og videreutdanning og generelt gjennom tiltak som øker fleksibiliteten i arbeidsmarkedet.

For det andre er de sterkeste konjunkturutslag til nå blitt utløst fordi pengepolitikken ikke har vært tillatt å spille en stabiliserende rolle. Med en aktivisering av pengepolitikken for å utjevne svingninger bør en kunne oppnå en høyere grad av stabilitet. Men dette forutsetter realisme i forståelsen av hvor stramt arbeidsmarked som er forenlig med stabiliteten.

Det kan likevel tenkes forhold utenfor norsk økonomi som gjør at regjeringen ser behov for å gripe inn med finanspolitiske tiltak for å styrke sysselsettingen. I så fall vil Norges Bank måtte vurdere om dette kan gjøres uten at man kommer i konflikt med det inflasjonsmål som er satt. Hvis banken kommer til at dette ikke lar seg gjøre, må Regjeringen enten foreta en samtidig revisjon av inflasjonsmålet eller avstå fra de planlagte tiltak.

I diskusjoner om valget mellom fastkurspolitikk og inflasjonsmål har det ofte vært uttalt frykt for at vår oljevelstand ville føre til et appresieringspress på kronen som styring etter inflasjonsmål ikke ville kunne forhindre, og at vår konkurranseevne dermed ville undergraves. Nå har vi erfart at presset går den motsatte vei, til tross for at Petroleumsfondet fortsatt bygges opp. Som pekt på foran, er markedene mer preget av kortsiktige forventninger enn av mer langsiktige fundamentale forhold.

Men en kursstigning ut fra et gitt nivå eller i forhold til euro vil være en del av pengepolitikkens virkemåte, like så vel som et kursfall vil være det. Hvis norske myndigheter verken formelt eller reelt har påtatt seg å holde en bestemt kronekurs, vil det imidlertid finne sted en avveining av rente og kursrisiko i markedet som tenderer mot å dempe utslagene så lenge vi klarer å etablere en rimelig tillit til at vi har styring med økonomien. Det som gjenstår, vil nok næringslivet kunne ivareta ved kurssikringsforretninger, slik det allerede gjør og som man gjør i andre land i samme stilling.

Bare hvis vi lykkes bedre enn de fleste med hensyn til å stabilisere kostnads- og prisutvikling og legge

grunnlaget for et sterkt næringsliv, må vi vente at vi vil stå overfor en kontinuerlig verdistigning for krona. Men dette vil være en premie for godt utført arbeid, og de konkurransemessige virkningene vil over tid motvirkes gjennom lavere pris- og kostnadsstigning.

8. TILLITEN TIL SENTRALBANKEN

Overgangen til et inflasjonsmål vil innebære at Norges Bank vil måtte treffe beslutninger etter egne vurderinger i større grad enn under et fastkursregime. Selv om beslutningene følger av retningslinjer fastsatt av politiske myndigheter, innebærer dette at større og mer krevende oppgaver blir lagt til sentralbanken enn det er tradisjon for i Norge. Jo viktigere oppgaver en sentralbank blir tillagt, jo sterkere og mer berettiget blir kravet om innsyn i dens virksomhet.

Også innenfor det arbeidsområde Norges Bank har i dag, er det i de senere år gjort mye for å informere om bankens vurderinger og det grunnlag de bygger på. De kvartalsvise økonomiske oversikter og de årlige fremskrivninger over en to-tre år er vesentlige i denne sammenheng. Under et system med inflasjonsmål vil spesielt de kvartalsvise «inflasjonsrapporter» spille en viktig rolle. I dag har disse rapportene i første rekke karakter av prognoser. Når sentralbanken har en forpliktelse på seg til å holde inflasjonen innen en bestemt grense og prognosen derfor tjener som grunnlag for beslutninger, må en regne med en sterkt økende interesse for disse rapportene.

I internasjonal sentralbankteori har begrepet «accountability» fått stor oppmerksomhet som en forutsetning for sentralbankens selvstendige stilling. Det er vanskelig å finne en god norsk oversettelse, men innholdet i det er at sentralbanken skal kunne svare for hva den gjør, ikke bare generelt, men i etablerte former overfor konstitusjonelle organer. Hos oss kan

⁹ St. meld. nr. 1 (1995-96) Nasjonalbudsjettet 1996, s. 121.

det lettest gjøres ved en form for regelmessige høringer i Finanskomiteen, som eventuelt kunne gjøres åpne.

Selv med en slik utvidet åpenhet omkring sentralbankens virksomhet, er det forståelig om det er en viss skepsis til at det er vurderingene av sammenhengen mellom rente og fremtidig prisstigning innenfor sentralbankens begrensede miljø som alene skal være avgjørende for pengepolitikken. Finansdepartementets lovforslag åpnet for en bredere deltakelse fra faglige miljøer, i det man fremholdt at man var «enig med Norges Bank i at en ved oppnevning av hovedstyremedlemmer legger tilbørlig vekt på at Norges Banks oppgaver krever god innsikt i økonomiske spørsmål».¹⁰ Men Finanskomiteens flertall regnet med «at det i denne sammenheng tas hensyn til den sedvane som har utviklet seg med hensyn til oppnevningen, sammensetning og et bredt spekter av samfunnsinnsikt».¹¹ I praksis har dette medført at hovedstyrets medlemmer, utenom sentralbanksjef og visesentralbanksjef, blir oppnevnt etter at stortingsprupene er konsultert og får en sammensetning i samsvar med partienes forholdsmessige styrke i Stortinget. Selv om de gjennomgående har hatt «god innsikt i økonomiske spørsmål» har ikke dette vært den avgjørende kvalifikasjon, og det har vært heller tilfeldig hvor vidt deres kompetanse kunne supplere eller være en korreksjon til sentralbankens egen.

I Storbritannia ble beslutningsapparatet i sentralbanken bygget ut i forbindelse med at sentralbanken ble gitt økt selvstendighet. I Bank of England er det etablert en «Monetary Policy Committee» der de mest sentrale personer i banken selv er supplert med uavhengig ekspertise utenfra.¹² Beslutninger om renten treffes av denne komiteen.

Også i Norge kunne det bidra til større tillit til sentralbanken om den på en måte som er organisert og offentlig kjent, mottok impulser fra en begrenset krets av fagfolk utenfor banken. Slike impulser ville dessuten være nyttige for sentralbanken selv.

Av habilitetsgrunner måtte dette være personer som verken har tilknytning til interesseorganisasjoner eller til finansnæringen. I praksis ville det bety at deltakerne måtte hentes fra universiteter og andre forskningsinstitusjoner. Tallet ville dermed være nokså begrenset, noe som ville være ønskelig også av praktiske grunner.

Siden loven legger beslutningsmyndigheten til Hovedstyret, kan et slikt konsultativt organ bare ha en rådgivende funksjon, og det måtte oppnevnes av banken. Vi har erfaring for at økonomer som personlig har avvikende politiske synspunkter, kan komme langt med hensyn til å danne seg en samstemt faglig oppfatning når de overlates til seg selv.¹³ Hvis både allmennhet og politikere kan bringes forståelsen av at det står stor faglig bredde bak sentralbankens synspunkter og beslutninger, vil det være vanskeligere å avvise det som kommer fra den kant som et rollespill i bekymring.

9. LOVGRUNNLAGET FOR EN NORSK PENGEPOLITIKK

En omlegging av pengepolitikken i retning av prisstabilitet kan, slik det er skissert foran, skje innenfor den gjeldende lovgivning. Ryssdalutvalget, som utarbeidet lovforslaget, la vekt på at loven skulle kunne gjelde under ulike opplegg for penge- og kredittpolitikken. Men nettopp denne fleksibiliteten innebærer at markedet ikke har noen sikkerhet for den stabilitet som er en forutsetning for at rentenivået skal kunne holdes så lavt som internasjonale forhold muliggjør.

Da Finansdepartementet la fram sitt lovforslag, kunne man si at «de eksempler man kan finne når det gjelder den rettslige regulering av sentralbankene i andre land, frembyr dessuten intet entydig bilde. Det bør derfor neppe legges stor vekt på andre lands lovgivningsmessige løsninger ved utformingen av ny lov om Norges Bank og pengevesenet».¹⁴ I dag holder ikke dette lenger. Innenfor EU er den nasjonale sentralbanklovgivning tilpasset de krav som med-

lemskap i ØMU stiller. Dette gjelder i de sentrale spørsmål også de EU-land som enda ikke søker medlemskap i ØMU. Land som legger om sin politikk fra sentralstyring til markedsøkonomi og som har fått hjelp fra Det internasjonale valutafond i denne prosessen, følger de samme hovedprinsipper med særlig vekt på sentralbankens selvstendighet i forhold til statsmyndighetene i utøvelsen av pengepolitikken, med tilhørende «accountability».

Vår lov er utformet i en tid da man var mer opptatt av å styre markedene enn av markedsmessig styring. Det offentlige styringsverk var nylig regulert gjennom Forvaltningsloven som førte alle statlige forvaltningsavgjørelser opp til departementene i siste instans med en nokså formell ankemulighet til Kongen. Norges Bank ble «et forvaltningsorgan med en særegen stilling»¹⁵ ved at banken bare kunne instrueres ved kongelig resolusjon. Internasjonale forskere som prøver å rangere de ulike sentralbankers selvstendighet ut fra lesning av loven, har en tendens til å rangere Norges Bank som enda mindre selvstendig enn den faktisk er. Så lenge Norge oppfattes som et rikt og velstyrt land, gjør kanskje ikke dette så mye. Når en av disse forutsetningene svikter, får sentralbankens reelle og formelle stilling betydning for tilliten til vår valuta og dermed for rentenivået.¹⁶

En omlegning av pengepolitikken aktualiserer derfor spørsmålet om en lovrevisjon. Med det internasjonale mønster som nå har dannet seg, behøver ikke dette være en prosess som strekker seg over mange år. Men den vil likevel være såpass tidkrevende at en omlegning ikke bør avvende en ny lov.

I en slik ny lov bør Norges Bank, i likhet med andre sentralbanker, få

¹⁰ Ot. prp. nr. 25 (1984-85) s. 78.

¹¹ Innst. O. nr. 50 (1984-85) s. 36.

¹² Bank of England, Quarterly Bulletin, May 1998, p. 93.

¹³ Det vises særlig til Steigum-utvalget (NOU 1998:21)

¹⁴ Op. cit. s. 18.

¹⁵ Op. cit. s. 17.

¹⁶ Se f.eks. vurderinger fra Merrill Lynch, gjen- gitt i Finansavisen 17.7.-98.

som sin primære oppgave å stabilisere prisenivået. Andre oppgaver, som informasjon, sikring av betalingssystemet, forvaltning av valutabeholdningene og Petroleumsfondet etc. må ikke komme i konflikt med primæroppgaven, og vil ofte være til støtte for den. Hjelpemidler for prisstabiliseringen, som inflasjonsmål eller langsiktig kursstabilisering, kan være innarbeidet i loven, men behøver ikke være det. Internasjonalt er de det vanligvis ikke.

Med et klart formål i selve loven bortfaller det behov man tidligere har sett for at banken skal kunne instrueres gjennom kongelig resolusjon. Denne adgangen er i alle fall lite anvendbar i praksis og har aldri vært benyttet eller spilt noen rolle i de få land som har hatt den.

Men kan Regjeringen ikke instruere, kan banken heller ikke være politisk underlagt departementet. Den vil derfor måtte være ansvarlig direkte overfor Stortinget, slik den formelt var under tidligere lovgivning. Dette synes også å svare best til Grunnlovens § 75c, hvorefter det tilligger Stortinget «at føre Opsyn over Rigets Pengevæsen».

Bestemmelsen om at «saker av særlig viktighet» skal forelegges departementet bør falle bort som overflødig. Den gir inntrykk av og vil lett kunne innebære en underordning i pengepolitikken som kommer i konflikt med bankens formål. Sentralbank og finansdepartement vil likevel finne muligheter for den nødvendige kommunikasjon uten at det får karakter av rådgivning fra departementets side, noe det forøvrig er et direkte forbud mot i Det europeiske system for sentralbanker.

Banken må gis et styringssystem som utelukker interessegrupper fra å

delta i utøvelsen av pengepolitikken, og de faglige forutsetninger til dem som ellers sitter i styret bør sikres langt sterkere enn i dag. Systemet med et styre der personer utenfor banken deltar i de pengepolitiske beslutninger, er i det hele nokså ukjent i de fleste land. Oppbyggingen av bankens øverste organer kan i det hele trenge en mer tidsmessig utforming.

Den någjeldende adgang til å yte lån til staten etter vedtak av Stortinget har aldri vært benyttet siden vår lov ble satt i kraft, og det er i dag nokså utenkelig at den skulle bli tatt i bruk. Men den gir inntrykk av at sentralbanken kan brukes på en måte som forsterker inflasjonen, og svekker dermed tilliten til vårt politiske system.

Loven har også andre bestemmelser som bærer preg av den tid loven ble utarbeidet, eller kanskje heller den gang arbeidet ble påbegynt, og som i dag er overflødige eller bør gis en annen form. Disse er imidlertid ikke så sentrale at det er grunn til å gå inn på dem her.

10. AVSLUTTENDE MERKNADER

I motsetning til de fleste land i vår kulturkrets, foreligger det for tiden ikke hos oss noen forpliktende målsetting for økonomisk stabilitet eller en strategi for en slik politikk. Heller ikke er Norges Bank pålagt et ansvar for stabiliteten eller gitt muligheter for å føre en stabiliserende pengepolitikk. I en slik situasjon er det ikke overraskende at tilliten til krona svikter.

Fastkurspolitikken har vært knyttet til Solidaritetsalternativet. Etter at det nå er åpenbart at dette ikke lenger fungerer, står vi overfor valget mellom likevel å la kursstabilitet på løpende

basis være den operative retningslinje for pengepolitikken eller å innrette den mot en nærmere definert prisstabilitet på mellomlang sikt. Det første alternativet innebærer å la Den europeiske sentralbank i kombinasjon med markedets kortsiktige vurderinger fastlegge rentenivået med de virkninger det har for den økonomiske stabilitet, det andre at Norges Bank fastsetter renten med det fastlagte stabilitetsmål for øye og ut fra en vurdering av forholdene i norsk økonomi.

En slik omlegning vil bringe oss på linje med andre land i vår stilling, og vi kan dra nytte av deres erfaringer. Men med vår spesielt gunstige statsfinansielle situasjon og den handlefrihet den gir, må det hos oss bygges inn presiserte forutsetninger om finanspolitikken som kan forhindre at den kommer i konflikt med de mål som Norges Bank er pålagt å legge til grunn.

Denne høsten vil være et særlig gunstig tidspunkt for en slik omlegging. Med den renteoppgang som allerede har funnet sted, er det ikke grunn til å vente at omleggingen umiddelbart vil kreve sterke endringer i virkemiddelbruken. Et politisk fastlagt mål for prisstabiliteten, samtidig som Norges Bank gis operativ frihet for å kunne realisere målet, vil gi markedene et grunnlag for styrket tiltro til norsk økonomi.

Men det er ingen enkel oppgave man med dette legger på Norges Bank, og det finnes ingen faste regler for hvordan den skal løses. En mål likevel kunne gå ut fra at mulighetene for å lykkes er større når pengepolitikken styrer mot sitt egentlige mål enn når den styres mot mål som er irrelevante eller er i konflikt med hensynet til stabilitet, såvel i prisenivået som i realøkonomien.

Forts. fra side 36

lingsorgan, som de er med på å finansiere, og derfor gjerne vil benytte. Det kan også bidra til reduserte kostnader med formidlingsvirksomhet for foreningen totalt sett.

Av tabell 11 ser vi at det er et flertall for at slikt stoff ikke bør inkluderes, men det er en relativt stor andel som mener at det bør inkluderes. Dette kan være med å underbygge påstanden om at det først og fremst er de som er medlemmer i kraft av fagforeningsmedlemmer som mener at vi bruker for mye ressurser på tidsskriftene.

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Det var en relativt liten oppslutning omkring Sosialøkonomenes Forenings medlemmer sin leserundersøkelse angående tidsskriftene Sosialøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift. Bare 27 prosent av de spurte svarte på spørreundersøkelsen. Dette gjør at en må tolke svarene med en viss forsiktighet. Koblinger mot medlemsregisteret antyder at det kan være visse skjevheter blant respondentene i forhold til medlemsmassen. Siden ansatte ved de akademiske institusjoner er underrepresentert kan en kanskje tro at holdningen til medlemmene er mer positiv til tidsskriftene enn undersøkelsen antyder. Det synes imidlertid ikke som de ansatte ved akademiske institusjoner er mer positiv innstilt selv i undersøkelsen. Varsomhet i tolkningene er derfor på sin plass.

Tidsskriftundersøkelsen, sammen med Foreningens ønsker om å bidra til kompetanseformidling blant medlemmene, kan brukes som en støtte til å opprettholde to tidsskrifter i regi av Sosialøkonomenes Forening. Det er imidlertid grunn til å peke på at halvparten av de som svarte mener at tidsskriftene Sosialøkonomen og NØT bør slås sammen. Siden ressursbruken per medlem er liten for NØT kan dette trekke i retning av at en bør opprettholde to tidsskrifter. Foreningens bruk av ressurser er i rimelig samsvar med medlemmenes ønsker.

Undersøkelsen viser at det er en betydelig andel som leser og har nytte av mye av stoffet i tidsskriftene. Det er imidlertid en overvekt av medlemmer som ønsker en fortsatt dreining av stoffet i retning av kortere innlegg av karakteren kommentar og debattstoff. Det er en klar motstand mot å inkludere fagforeningsstoff i tidsskriftene.

Sosialøkonomenes Forening sitt utvalg for diskusjon av tidsskriftenes fremtid leverte innstilling til foreningen i mai 1998. Sosialøkonomenes Forening behandlet denne innstillingen i juni og konklusjonene til hovedstyret sammenfalt i hovedsak med utvalgets innstilling:

- Sosialøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift opprettholdes
- Sosialøkonomen utgis med 9 nummer per år
- NØT utgis med 2 nummer per år
- Forenings/fagforeningsstoff inkluderes ikke i tidsskriftene
- Det etableres en felles redaksjonsledelse med tre redaktører for de tidsskriftene
- Nåværende redaksjonsråd avvikles

Vedlegg A

Tabell A.1 Hvor mange av de ulike stoffkategoriene i Sosialøkonomen har du lest?

	Artikler				Aktuelle kommentarer				Debatt			
	0	1-5	6-10	>10	0	1-5	6-10	>10	0	1-5	6-10	>10
Universitet/høyskole/forskning	0,9	38,3	42,1	18,7	1,9	46,3	32,4	19,4	0,9	46,7	32,7	19,6
Annen undervisningsinstitusjon	0,0	33,3	66,7	0,0	0,0	66,7	33,3	0,0	0,9	46,7	32,7	19,6
Statlig forvaltning	6,4	56,4	24,4	12,8	8,4	51,3	29,2	11,0	11,8	52,0	25,0	11,2
Kommunal/fylkeskommunal forv.	10,3	51,3	20,5	17,9	5,4	43,2	35,1	16,2	5,3	44,7	28,9	21,1
NAVO-området	44,4	22,2	22,2	11,1	22,2	44,4	22,2	11,1	22,2	44,4	22,2	11,1
Bank/forsikring/finans	16,3	65,1	9,3	9,3	10,0	55,0	30,0	5,0	7,3	63,4	24,4	4,9
Annen privat sektor	1,9	45,3	34,0	18,9	11,3	39,6	28,3	20,8	7,7	42,3	34,6	15,4
Pensjonist	0,0	45,5	22,7	31,8	0,0	22,7	36,4	40,9	0,0	22,7	31,8	45,5
Student	0,0	44,4	33,3	22,2	0,0	66,7	22,2	11,1	11,1	55,6	22,2	11,1
Annet	0,0	30,0	40,0	30,0	0,0	60,0	0,0	40,0	0,0	60,0	0,0	40,0
Sum	6,0	49,0	28,6	16,4	6,5	47,4	29,9	16,2	7,0	49,0	27,8	16,3

TOM COLBJØRNSSEN:

Privat arbeidsformidling: Brukertilpasning, vridningseffekter og kostnadsdisiplinering¹

Spørsmålet om å oppheve forbudet mot privat formidling og utleie av arbeidskraft er satt på den politiske dagsorden. I denne artikkelen argumenteres det blant annet for at konkurranse kan ha forskjellige virkninger for formidlingsklare og ikke-formidlingsklare jobbsøkere. Spesielt avgjørende vil det bli hvordan den statlige Arbeidsmarkedsetaten organiserer forholdet mellom sine konkurranseutsatte og monopoliserte tjenester.

INNLEDNING

Syssetningsloven inneholder et forbud mot privat formidling av arbeidskraft. Nå er en opphevelse av dette monopolet satt på den politiske dagsorden. Det er flere grunner til dette. Det har blitt vanskelig å skille mellom hva som er lovlig og ikke lovlig. Internett tilbyr flere tjenester som kopler jobbsøkere og bedrifter sammen. Det er gitt en betydelig mengde dispensasjoner for enkeltgrupper, og «headhunting» av bedriftsledere er definert utenfor forbudet. En rekke steder driver private aktører formidling i samarbeid med den statlige arbeidsmarkedsetaten. I fjor sommer ble det vedtatt en ny ILO-konvensjon som har som hovedregel at privat formidling og utleie av arbeidskraft skal være tillatt. Norge må nå vurdere om denne konvensjonen skal ratifiseres. Tilsammen har dette reist behovet for en gjennomgang av dagens system, og Regjeringen har nylig nedsatt et utvalg som skal vurdere alternative regimer.

Den statlige Arbeidsmarkedsetaten er selv en pådriver for å oppheve formidlingsmonopolet. I jubileumsskriftet som ble utgitt ved etatens 100 års jubileum skriver arbeidsdirektør Ted Hanisch:

«Arbeidsmarkedsetaten har ikke behov for en ... beskyttelse av formidlingsvirksomheten. Prinsipielt vil vi derfor anse at forbudet bør oppheves».

(Arbeidsmarkedsetatens Jubileumsskrift 1897-1997: 19)

Det kunne vært interessant å spekulere nærmere over årsakene til at et statlig monopol går inn for å oppheve sine privilegier. Blant økonomer har det jo helt siden Adam Smiths tid

vært vanlig å anta at økonomiske aktører vil gjøre det stikk motsatte, nemlig forsøke så godt de kan å skaffe seg monopolmakt. Dette temaet skal jeg imidlertid la ligge. I stedet skal jeg diskutere mulige konsekvenser av å konkurranseeksponere arbeidsformidling. Etter å ha presisert sentrale begreper og diskutert hvorvidt det kan forventes å være privat betalingsvlje for formidlingstjenester, vil to temaer bli fokusert. Det ene er om konkurranse vil skape mer brukertilpasset formidling, det andre er om det kan forventes en effektivisering av tjenesteproduksjonen.

PRIVATISERING, FORMIDLING, UMLEIE OG KONKURRANSE

Privatisering eller privat arbeidsformidling kan henseile på to ting: Det ene er å slippe private eiere helt eller delvis til i det statlige monopolet, mens det andre er å gi private aktører anledning til å konkurrere med den statlige Arbeidsmarkedsetaten. Argumentet for det første er at private eiere kan tilføre forretningsmessig og bransjespesifikk kompetanse og risikokapital som er vanskelig tilgjengelig gjennom det politiske systemet. Argumentet for konkurranse er at det gir mer brukertilpassede tjenester og økt kostnadsdisiplin. Denne artikkelen belyser virkningen av konkurranse. Muligheten for og virkningen av å slippe private eiere til i den statlige Arbeidsmarkedsetaten er i prin-

¹ Denne artikkelen er en bearbeidet versjon av et foredrag holdt på Sosialøkonomenes Forenings Arbeidsmarkedsseminar 25. mars 1998.

sippet et interessant tema, men det er ingen aktuell politisk sak. Denne artikkelen vil derfor belyse virkningen av konkurranse.

Det er et viktig skille mellom formidling og utleie av arbeidskraft. Formidling vil si å spille en aktiv «meklerrolle» ved å skaffe oversikt over og selektere ut arbeidssøkere med bestemte kvalifikasjoner, for så å bringe disse i kontakt med potensielle arbeidsgivere. Utleie innebærer å leie ut egne ansatte på midlertidig basis til andre bedrifter. Utleie er også forbudt i henhold til Sysselsettingsloven, men det er gitt dispensasjoner, blant annet et generelt unntak for kontorsektoren. Også forbudet mot utleie viser seg vanskelig å praktisere – blant annet fordi det er vanskelig å avgrense mot entrepriser, konsulentvirksomhet og prosjektbasert samarbeid mellom bedrifter. Arbeidsmarkedsstaten har nylig fremmet ønske om å få opprette et eget statlig aksjeselskap som skal drive utleie. Det offentlige utvalget som skal vurdere privat formidling er også bedt om å se nærmere på utleieforbudet.

Formidling og utleie fyller to ulike funksjoner. Formidling kompenserer for imperfekt informasjon i arbeidsmarkedet. Det skal gjøre det enklere for arbeidssøkere å signalisere sine ønsker og kvalifikasjoner, og for bedrifter å komme i kontakt med og selektere ut søkere. Utleie kompenserer for manglende fleksibilitet. Det skal gjøre det lettere for arbeidstakere å ha varierende arbeidstider og korte ansettelser, og for bedrifter å møte svingninger i aktivitetsnivået. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at tjenesteleverandører innen formidling/utleie av arbeidskraft fakturerte for 36% mer de 9 første månedene i 1997 sammenlignet med året før (Økonomisk Rapport 6/1998). Dette ga bransjen den nest største veksten blant tjenesteprodusenter, noe som viser at det finnes et marked for å kompensere for mangelen på perfekt informasjon og fleksibilitet i arbeidslivet.

Som et grunnlag for den videre diskusjon kan det også være nyttig å minne om en viktig innsikt i reguleringsøkonomisk teori. Hensikten med



Tom Colbjørnsen er Dr.Philos., og professor i organisasjonsfag ved Norges Handelshøyskole. Colbjørnsen er nestleder i Arbeidsdirektoratets styre.

konkurranse er å få bedrifter og personer til å anstrenge seg slik at de får maksimalt ut av de ressurser de forvalter. Ofte vil perfekt konkurranse ikke kunne realiseres, for eksempel på grunn av stordriftsfordeler, og utfordringen består da i å finne fram til «second best»-løsninger. Victor D. Normann (1995:124) uttrykker det slik:

«...det er behov for et nyansert syn på konkurranse. Fullkommen konkurranse er den ideelle konkurranseform sett fra et prestasjonssynspunkt. Ofte lar imidlertid ikke det seg realisere, og da må vi innse at det ikke alltid er slik at «mer» konkurranse er bedre enn «mindre». Det som er viktig, er at vi har konkurranse som virker ansporende på den enkelte bedrifts prestasjon. Det betyr at konkurranseformen ofte er like viktig som konkurransegraden. Det hjelper lite med mange konkurrerende bedrifter hvis de ikke driver hverandre frem; og det kan være nok med få konkurrenter hvis de gjør det»

MARKED FOR ARBEIDSFORMIDLING

I premissene for det offentlige utvalget som skal vurdere ulike regimer for arbeidsformidling, heter det at «...alle formidlingstjenester skal være gratis for arbeidssøkere». Et første spørsmål er derfor i hvilken

grad det kan forventes å finnes betalingsvilje hos bedriftene for denne typen tjenester.

En slik betalingsvilje kan bunne i stordriftsfordeler knyttet til å skaffe oversikt over og sile ut jobbsøkere. Databaser og nettverk som gir informasjon om jobbsøkere og deres kvalifikasjoner på den ene siden, og bedriftenes arbeidskraftbehov på den annen, vil bli rikere på opplysninger når de får påfyll fra mange ansettelsessaker på tvers av bedrifter. En søker som er aktuell for ansettelse kan tidligere ha blitt vurdert for en annen bedrift, og da trenger man ikke bruke så mye ressurser på å vurdere vedkommende i neste runde. Intervjuing og testing av søkere er et faglig krevende arbeid som forutsetter spisskompetanse og erfaring. Skal dette bygges opp kreves det et visst volum på antallet ansettelser.

Betalingsvilje for privat arbeidsformidling bunner altså i at bedriftene kan se seg tjent med å «outsourc» ansettelsesprosessen til byråer som kan utføre oppgavene billiger enn bedriftene selv. Stordriftsfordelene er knyttet til databaser, nettverk, utvelgesmetodikk og erfaring. Bare de største bedriftene vil kunne ha personalavdelinger som er store nok til å høste slike kostnadsgevinster. Også disse bedriftene kan imidlertid se seg tjent med å bruke formidlingsbyråer, siden ansettelser normalt ligger utenfor bedriftenes strategiske kjerne. Store personalavdelinger kan bli faglige anakronismer.

Ansettelsesbeslutninger er preget av asymmetrisk informasjon. Søkerne vet mer om sine kvalifikasjoner og egenskaper enn bedriftene. I økonomisk teori er det vist at insentivsystemer kan stimulere jobbsøkerne til selv-seleksjon. Dersom bedriftene tilbyr lave begynnerlønninger med mulighet for lønnsopprykk etter prestasjoner, vil bare de som vet at de vil mestre jobbens utfordringer søke seg til stillingene (se f.eks. Milgrom og Roberts, 1992: 157). Slike systemer kan være en billigere måte å selektere arbeidskraft på enn å bruke formidlingsbyråer, og det vil i så fall underminere markedsgrunnlaget for privat formid-

ling. I Norge er det imidlertid tvilsomt om insentivsystemer kan være et komplett alternativ til formidlingsarbeid, siden mange lønssystemer er underlagt tariffavtaler som reflekterer ulike effektivitets- og rettferdighetshensyn.

Av alle utlyste ledige stillinger, formidles i dag noe i overkant av 30% gjennom Arbeidsmarkedsstaten (Arbeidsmarkedsstaten, 1998). Mye taler for at behovet for formidlingstjenester er større enn dette tallet. Staten har primært oversikt over og tilgang til jobbsøkere som er uten arbeid, og som søker arbeidskontorene for assistanse. En del jobbsøkere kan unnlate å benytte arbeidskontorene fordi de ikke har dagpengerettigheter. Det kan også finnes arbeidstakere som er i jobb og som ville kunne utnytte sine evner og kvalifikasjoner bedre i andre bedrifter, men som ikke finner det naturlig å melde seg som jobbsøkere på arbeidskontorene. Samtidig kan Arbeidsmarkedsstaten ha et image-problem. Noen jobbsøkere kan oppleve det som nedverdiggende å benytte en instans som oppfattes som en del av det offentlige hjelpeapparatet. Tilsvarende kan en del bedrifter ha inntrykk av at arbeidskontorene formidler arbeidskraft som ikke greier seg uten assistanse, og som ikke har de ønskede kvalifikasjoner og egenskaper. I så fall kan de vegre seg for å bruke statens tjenester. Dermed vil ikke alle behov for formidlingstjenester bli forsøkt dekket hos Arbeidsmarkedsstaten. Staten vil også mangle oversikt over mange potensielle jobbsøkere.

Så langt virker det rimelig å konkludere med at det er betalingsvilje i bedriftene for mer arbeidsformidling, og at Arbeidsmarkedsstaten i dag ikke fanger opp alle behovene. Det betyr igjen at arbeidsmarkedet kan bli mer fleksibelt og effektivt dersom det blir økt tilgang på formidlingstjenester. Neste spørsmål blir da om privat arbeidsformidling er en hensiktsmessig måte å oppnå dette på.

BRUKERTILPASNING OG VRIDNINGSEFFEKTER

Privat arbeidsformidling er ikke den eneste måten å øke formidlingseffek-

tiviteten i arbeidsmarkedet på. Et alternativ er å utvide den statlige Arbeidsmarkedsstatens tjenestespekter, og gi den anledning til å ta betalt for en del av de nye tjenestene. Eksempelvis kan staten tilby «headhunting»-tjenester til bedrifter som har ledige stillinger som det ikke finnes gode søkere til. Staten besitter en betydelig kompetanse, erfaring og informasjonsbase som kan gi synergier ved nye virksomhetsområder. Det vellykkete arbeidet med å skaffe utenlandske sykepleiere til norske sykehus gir antydninger om at staten kan fylle en mer proaktiv og utvidet rolle i markedet. De vegringer mange søkere og bedrifter måtte ha mot å bruke en statlig formidlingstjeneste kan minskes gjennom målrettede strategier for å bedre virksomhetens image. Kvalitetssikring og interne holdningskampanjer kan gjøre tjenestene brukertilpassede. Inntektene og kompetansen som følger av det utvidete tjenestetilbudet, kan brukes til å styrke innsatsen overfor søkere som trenger kvalifisering og annen støtte for å få innpass i arbeidsmarkedet.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan det imidlertid reises innvendinger mot en slik utvidelse av Arbeidsmarkedsstatens monopol. Monopolpriser i det betalingsvillige markedet kan føre til at bedriftene underforbruker eksterne formidlingstjenester. Samtidig peker både teori og empiri i retning av at monopoler, enten de nå er statlige eller private, har en tendens til å utvikle holdninger og væremåter hos sine ansatte som mange brukere opplever som lite imøtekommande og i verste fall arrogante. I tillegg forekommer ofte «konsum på jobben» ved at de ansatte prioriterer egne faglige ambisjoner og eget velbehag på bekostning av brukernes behov. Ved fravær av ytre press vil organisasjoner lett utvikle såkalte treghetssoner, der ytelsesnivået blir lavere enn det kunne vært, og der det er kostnadskrevende å omstille organisasjonen til å møte differensierte og nye behov i markedet (Leibenstein, 1987).

Det er ikke gjennomført empiriske studier som dokumenterer forekom-

sten av slike treghetssoner i Arbeidsmarkedsstaten. Andre studier dokumenterer imidlertid at det normalt vil være en effektivitetsreserve i monopoler (Hagen, 1992:115). Det er vanskelig å se hvorfor dette ikke også skulle gjelde i Arbeidsmarkedsstaten. Konkurransen innfører en sterk disiplineringsmekanisme fordi bedrifter og jobbsøkere får anledning til å velge bort formidlingsbyråer de ikke er fornøyd med.

Så langt i resonnementet er det imidlertid ikke tatt hensyn til at Arbeidsmarkedsstatens brukere er en heterogen gruppe. Arbeidssøkerne varierer de med tanke på hvor formidlingsklare de er. Dette vil påvirke hvordan privatisering virker inn på deres mulighet til å få oppfylt sine formidlingsbehov. I fortsettelsen skal jeg for enkelthets skyld dele jobbsøkerne inn i to grupper, de formidlingsklare og de ikke-formidlingsklare.

Formidlingsklare jobbsøkere vil ha kompetanse og egenskaper som er etterspurte i markedet, og de er motivert for å ta ny jobb. Privat arbeidsformidling kan gi dem økt informasjon om ledige jobber, og større mulighet til å signalisere sine egenskaper overfor potensielle arbeidsgivere. Selv om det vil variere med konjunktorene, kan konkurranse byråene imellom om kvalifisert arbeidskraft gi formidlingsklare jobbsøkere et pressmiddel for å få sine behov ivaretatt. Bedriftene kan på sin side bruke byråene til å redusere ansettelseskostnadene, og siden de betaler for tjenestene vil konkurranse føre til at byråene må kundetilpasse sine formidlingstjenester. For de jobbene der det finnes formidlingsklare søkere virker det sannsynlig at privat arbeidsformidling vil gi et mer effektivt og omstillingsdyktig arbeidsmarked.

Ikke-formidlingsklare jobbsøkere er i en annen situasjon. De har normalt behov for kvalifiserings- og i noen tilfeller også attføringstiltak for å kunne innpasses i arbeidslivet. Formidling og tiltak må ses i sammenheng. Samtidig vil det variere hvor motiverte de er for å ta ledige jobber. I noen tilfeller må trussel om avstenging av arbeidsløshetsstrygd brukes for

å få dem til å ta tilvist arbeid. I høykonjunkturer med knapphet på arbeidskraft kan det være vanskelig å drive effektiv formidling av lite motiverte jobbsøkere dersom man ikke samtidig disponerer det pressmiddel som ligger i å holde tilbake arbeidsløshetstrygden. Effektivitet i denne delen av arbeidsmarkedet krever normalt at formidling, tiltak og arbeidsløshetstrygd administreres under ett.

Det er tvilsomt om privatisering vil føre til mer effektiv formidling av ikke-formidlingsklare jobbsøkere. Bedriftene til måtte ta over deler av kostnadene med opplæring og motivering fra den statlige Arbeidsmarkedsetaten. I beste fall vil det sannsynligvis bare gjelde i perioder med sterk knapphet på arbeidskraft, og ved begynnerlønninger som gjenspeiler jobbsøkernes produktivitet. Mye tyder på at dagens tariffbestemte begynnerlønninger kan være for høye til at bedriftene skal være villige til å påta seg risikoen og kostnaden med å innpasse jobbsøkere uten passende kvalifikasjoner og erfaringer i arbeidslivet (NOU 1994: 3).

Samtidig er det tvilsomt om private formidlingsbyråer vil se seg tjent med å utvikle integrerte formidlings- og kvalifiseringstjenester til ikke-formidlingsklare søkere. I tillegg til lite relevant kompetanse vil mange slike søkere ha lav arbeidsmotivasjon og selvtillit, noe som ofte henger sammen med en komplisert livssituasjon og et kronglete livsløp. Det vil være betydelig risiko for de private byråene å investere i opplæring av disse, og risikoen forsterkes ved at private byråer mangler det pressmiddel som ligger i å kunne holde tilbake arbeidsløshetstrygden. Hensynet til markedsrenomméet kan også få konkurranseutsatte byråer vil å vegre seg mot å formidle slik arbeidskraft.

Høye begynnerlønninger og usikkerhet ved ansettelser, sammen med mistilpassede kvalifikasjoner og tidsvis lav arbeidsmotivasjon, skaper imperfeksjoner i deler av arbeidsmarkedet. Overlatt til konkurrerende formidlingsbyråer vil søkerbehovene i denne delen av markedet sannsynligvis bli dårligere ivaretatt enn i dagens

situasjon med et statlig finansiert formidlingsmonopol. Regjeringen har derfor satt som premiss for det utredningsarbeidet som nå pågår om den framtidige arbeidsformidlingen, at det fortsatt skal finnes en sterk statlig arbeidsmarkedsetat med ansvar for både formidling, kvalifisering, utbetaling av dagpenger og attføring.

Dette reiser følgende spørsmål: Hvordan vil konkurranse om arbeidsformidling påvirke den statlige arbeidsmarkedsetatens samlede tilbud, og dens evne til å betjene både formidlingsklare og ikke-formidlingsklare jobbsøkere?

ARBEIDSMARKEDSETATEN I KONKURRANSE

Arbeidsmarkedsetaten har signalisert at den ønsker å være en aktør i et konkurranseutsatt formidlingsmarked, og at den ikke uten videre ønsker å overlate de oppdragene det er betalingsvilje for til private aktører. En mulighet er at den inntjeningen etaten vil få på de mest lukrative formidlingsmarkedene, kan brukes til å subsidere og styrke innsatsen overfor de ikke-formidlingsklare. Ut fra økonomisk teori er imidlertid dette lite sannsynlig. Konkurranse vil normalt føre til at muligheten for slik krysssubsidiering blir liten. Private aktører vil etablere seg i de mest lønnsomme markedene, og dette vil presse prisene ned mot kostnadene. Hvis konkurransen blir virksom blir det dermed lite renprofitt igjen å overføre til andre og mindre «lønnsomme» områder.

Min beste gjetning, som er basert på erfaringer som er høstet med deregulering på andre områder, er at det å åpne for privat arbeidsformidling vil føre til en knoppskyting i den offentlige Arbeidsmarkedsetatens organisasjon. De deler av etaten som skal konkurrere med private formidlingsbyråer vil måtte skilles ut regnskapsmessig. Dette følger av konkurranse-rettslige hensyn som skal hindre at det skjer offentlig subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet. For å ha tilstrekkelig handlefrihet i markedet, vil virksomheten også måtte fristilles i forhold til forvaltningsmes-

sige styringsprinsipper – eventuelt organiseres som et eget aksjeselskap. Hensynet til markedsprofilering kan tilsi at formidlingsenheten får behov for å framstå som noe annet enn den statlige virksomheten, blant annet ved å ta et eget og tidsriktig navn. For å være konkurransedyktig vil virksomheten også være mest interessert i de formidlingsklare jobbkandidatene.

En slik utvikling kan synes fornøytig ut fra flere synsvinkler. De offentlige budsjetter vil ikke bli belastet med utgiftene til formidling som det er privat betalingsvilje for. Den konkurranseutsatte virksomheten vil kunne høste erfaringer og impulser som kan smitte over til resten av virksomheten. Avhengig av konkurranseforholdene kan virksomheten også gi det offentlige inntekter, selv om det er begrenset hvor mye staten kan ta ut i eierinntekter uten å svekke virksomhetens konkurranseevne.

På den annen side kan det oppstå vridningseffekter internt i etaten. De mest kompetente og produktive medarbeiderne vil lett trekkes over i de konkurranseutsatte aktivitetene, med det resultat at de tyngste formidlingene får svekket ressurstilgang. Det kan bli et tydeligere skille mellom de søkerne som den konkurranseutsatte enheten formidler, og de som kommer fra etaten forøvrig. Resultatet kan bli at bedriftene opplever det som mer risikabelt enn i dag å rekruttere fra den beskyttede delen av etaten.

Arbeidsmarkedsetaten har som nevnt fremmet et forslag om å få opprette et statlig selskap som skal drive utleie av arbeidskraft. Dersom dette selskapet er villig til å rekruttere sine ansatte fra den offentlig finansierte og ikke-konkurranseutsatte delen av etaten, vil det bære den usikkerheten som er forbundet med å ta arbeidsgiveransvaret for vanskelig formidlingsbare jobbsøkere. Bedriftene får anledning til å prøve ut arbeidstakerne i et leieforhold. Dette kan øke sjansene for at de vanskelig formidlingsbare innpasses i arbeidsmarkedet. Formidlingseffektiviteten kan øke ved at det offentlige overtar deler av risikoen som er forbundet med arbeidskraft det knytter seg stor usik-

kerhet til å ansette. Et statlig utleieselskap kan dermed i prinsippet kompensere for de vridningseffekter som over er beskrevet som et mulig resultat av privat arbeidsformidling.

Et utleieselskap som drives av Arbeidsmarkedsstaten vil imidlertid komme i en konkurranse situasjon med private selskaper. Selv om markedsregimet for utleie av arbeidskraft for tiden utredes av et offentlig utvalg, virker det lite sannsynlig at det vil bli innført et statlig monopol på området, og at den virksomheten som i dag drives av private selskaper vil bli forbudt. Av hensyn til sitt markedsrenommé vil det dermed være begrenset i hvor stor grad Arbeidsmarkedsstatens utleieselskap kan basere seg på arbeidssøkere som er lite attraktive i markedet.

Et scenarie for en Arbeidsmarkedsstat i konkurranse kan dermed være at den kommer til å bestå av tre enheter.

- En statlig finansiert forvaltningsenhet som i hovedsak vil betjene de ikke formidlingsklare søkerne, og som har ansvaret for utbetaling av dagpenger, formidling, kvalifisering og attføring.
- Et statlig eiet formidlingsselskap som i hovedsak vil konkurrere i markedet for formidlingsklare arbeidssøkere, og som for å ha handlefrihet opererer organisatorisk uavhengig av forvaltningsenheten.
- Et statlig utleieselskap som i hovedsak konkurrerer i markedet for fleksibel arbeidskraft, og som av hensyn til sin markedsstilling vil måtte knytte til seg arbeidskraft med etterspurte kvalifikasjoner og egenskaper.

Formidlings- og utleieselskapet kan etableres gjennom knoppskyting, og behøver i prinsippet ikke splitte den eksisterende Arbeidsmarkedsstaten. Skal etaten ha nytte av det konkurransefortrinnet som ligger i dens kompetanse, erfaring, informasjonsbaser og nettverk i de nye markedene, vil den imidlertid måtte overføre medarbeidere til de nye selskapene. Som nevnt

taler mye erfaring for at det er de mest produktive som overføres til den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

KOSTNADSDISCIPLINERING

Siden monopoler har mulighet til å velte kostnader over på kundene, vil de ofte ha lav kostnadsdisiplin, og utvikle dyre og lite effektive produksjonsmåter. Ved å åpne for priskonkurranse kan nye aktører presse den tidligere monopolisten til å effektivisere sin virksomhet. Ut fra en slik betraktning skulle det være positivt å gjøre arbeidsformidling til gjenstand for konkurranse. Mange monopoler arbeider imidlertid på områder som er kjennetegnet ved fallende enhetskostnader, og dette må tas i betraktning når man skal vurdere kostnadseffektene av privatisering.

Som kjent fra elementære lærebøker i økonomi kan ikke perfekt konkurranse realiseres ved fallende enhetskostnader. Dette ble lenge brukt som et argument for offentlige reguleringer. Bransjer som er kjennetegnet av naturlig monopol, der etterspørselen ikke er stor nok til at mer enn én bedrift kan utnytte skalafordele, ble ofte organisert som statlige monopoler. Ved å la det offentlige kontrollere virksomheten skulle man sikre at monopolet utnyttet stordriftsfordelene, samtidig som det ikke utnyttet sin makt på forbrukernes og samfunnets bekostning.

«Public choice»-økonomene har imidlertid påpekt at det finnes mekanismer i politikk og forvaltning som kan gi politikere og byråkrater insentiver til å utnytte monopolets makt på forbrukernes bekostning. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at alle sider ved virksomheten er kjennetegnet ved fallende enhetskostnader. Et eksempel er energiforsyningen, der det er naturlig monopol på overføringsnett, men ikke på produksjon av kraft. I slike tilfeller kan det være effektivt å konkurranseeksponere prisen på kraft, samtidig som man beholder monopol på overføringsnett. Enkelt fortalt er dette det regimet som

ble innført med den nye Energiloven i 1991. Mye av den økonomiske litteraturen om deregulering og konkurranse har dreiet seg om hvordan man skal organisere forholdet mellom den monopoliserte og konkurranseutsatte delen av virksomheten, og hvor langt man skal gå i retning av å integrere virksomhetene eiermessig og organisatorisk (Hagen, 1997).

Er denne problemstillingen relevant i forbindelse med organiseringen av markedet for formidlingstjenester? Som nevnt tidligere er det stordriftsfordeler forbundet med arbeidsformidling. Det finnes imidlertid ingen empiriske undersøkelser av om kostnadsstrukturen tilsier et naturlig monopol. Den mest sannsynlige kandidaten for dette måtte i så fall være informasjonsdatabasen om arbeidsgivere og arbeidssøkere. Arbeidsmarkedsstaten besitter en dag en slik database. Der som denne kunne benyttes for alle typer formidlinger er det tenkelig at arbeidet med oppbygging og vedlikehold ville ha monotont synkende enhetskostnader. Hvis databasen i tillegg kunne ivareta alle informasjonsbehov i markedet, ville vi ha en situasjon med naturlig monopol, hvor det ville være lite effektivt å la hvert formidlingsbyrå ha sin egen informasjonsbase. Alternativt kunne databasen skilles ut og drives som egen monopolisert virksomhet, mens selve formidlingsarbeidet ble gjenstand for konkurranse. De ulike aktørene på markedet måtte i så fall alle ha adgang til å kjøpe tjenester fra Arbeidsmarkedsstatens informasjonsdatabase på like vilkår som etatens egne formidlere.

Det er tre argumenter mot en slik organisering. For det første er det sterke synergier mellom utbygging av databasen og selve formidlingsarbeidet. Den informasjon formidlerne innhenter gjennom personlig kontakt med arbeidssøkere og arbeidsgivere, utgjør en stor del av informasjonsgrunnlaget for databasen. Samspillet mellom saksbehandlernes personlige nettverk i arbeidsmarkedet og databasen er en sentral informasjonskilde ved formidling. For det andre kan ulik type informasjon være relevant for forskjellige bransjer og stillings-

typer. Stordriftsfordelene kan være avgrenset til å gjelde innen ulike segmenter i arbeidsmarkedet. I så fall kan det ventes en spesialisering av de aktører som går inn i formidlingsmarkedet, ved at databaser og nettverk tilpasses forskjeller i behov. Erfaringene med konkurranse i markedet for headhunting til lederstillinger tyder imidlertid på at forholdet mellom etterspørsel og kostnadsstruktur er slik at det er rom for at flere firmaer kan produsere kostnadseffektivt også innen slike segmenter. For det tredje har internett gitt arbeidsgivere og arbeidssøkere mulighet for å utvikle nettbaserte selvregistreringssystemer. Selv om det er for tidlig å si noe om kostnadsstrukturen på elektroniske tjenester, er det så langt lite eller ingenting som tyder på at disse er kandidater for naturlig monopol (Hagel III og Armstrong, 1997).

Arbeidsformidling er altså neppe et område der naturlig monopol kan komme i veien for å realisere den kostnadsdisiplinering som ventelig vil følge av privatisering. Akkurat hvor mange konkurrerende firmaer som er det optimale med tanke på å utnytte stordriftsfordelene er det imidlertid for tidlig å si.

KONKLUSJON

Det er ikke mulig å svare et entydig ja eller nei på om privat arbeidsformidling vil føre til et mer effektivt arbeidsmarked.

Konkurranse vil ventelig føre til bedre brukertilpasning og kostnadsdisiplinering av formidlingstjenester for ledige stillinger som det finnes formidlingsklare søkere til. Skal Arbeidsmarkedsetaten hevde seg i dette markedet vil det ventelig måtte skje gjennom et eget selskap som er organisatorisk fristilt i forhold til den øvrige virksomheten. Dette selskapet vil kunne få et konkurransefortrinn dersom det kan bygge videre på den mest markedsrelevante kompetanse og informasjon som finnes i Arbeidsmarkedsetaten i dag.

Når det gjelder formidling av arbeidssøkere som mangler etterspurte kvalifikasjoner eller som er lite motiverte, er konklusjonen mer usikker. Disse vil fortsatt måtte betjenes av en statlig finansiert Arbeidsmarkedsetat som har ansvar for utbetaling av dagpenger, formidling, tiltak og attføring. Denne virksomheten kan få positive impulser og ressurser fra den konkurranseutsatte delen av Arbeidsmarkedsetaten. På den annen side vil konkurranseenheter ha behov for å fristille seg fra resten av etaten av hensyn til manøvreringsdyktighet og renommé i markedet. De mest produktive ressursene i etaten vil lett trekkes over i den konkurranseutsatte delen. I markedet kan det bli oppfattet slik at den statlige delen av etaten tilbyr formidling av lite attraktiv arbeidskraft. Vanskelig formidlingsbare jobbsøkere kan framstå enda tydeligere enn i dag som et B-lag som bedriftene vil vegre seg i det lengste

med å ansette. I så fall svekkes formidlingseffektiviteten i denne delen av arbeidsmarkedet.

Effektene av å privatisere arbeidsformidling ser dermed først og fremst ut til å avhenge av hvordan den statlige Arbeidsmarkedsetaten møter konkurranse. Spesielt avgjørende vil det bli hvordan den organiserer forholdet mellom sine konkurranseutsatte tjenester, og sine tjenester overfor jobbsøkere som er lite formidlingsklare.

LITTERATUR:

- Arbeidsdirektoratet (1998) *Årsmelding 1997*. Oslo: Arbeidsdirektoratet.
- Hagel III, J. og A. G. Armstrong (1997) *Net Gain*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hagen, Kåre P. (1992) «Kostnadssammenligninger mellom privat og offentlig virksomhet: Noen prinsipielle problemer». I A. Sandmo og K.P. Hagen (red.): *Offentlig politikk og private incitamenter*. Oslo: TANO
- Hagen, Kåre P. (1997) *Deregulering og konkurranse. SNFs Årbok 1997*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Leibenstein, H. (1987) *Inside the Firm. The Inefficiencies of Hierarchy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Milgrom, P. og J. Roberts (1992): *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- NOU (1994) *Ungdom, lønn og arbeidsløshet*. Oslo: Norges Offentlige Utredninger (1994:3)
- Normann, Victor D. (1995): «Internasjonal konkurranse og nasjonale prestasjoner» I: *Marked, konkurranse og politikk. Festskrift til Egil Bakke*. Bergen: Fagbokforlaget.

MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

telefon 22 41 32 90, telefax 22 41 32 93

ASBJØRN RØDSETH:

Privatisering av tilleggspensjonen?

Pensjonsordningane i Folketrygda har to hovudoppgåver. For det første skal dei sikra ei minsteinntekt for personar som vi på grunn av alder, sjukdom eller skade ikkje kan venta full arbeidsinnsats frå. For det andre skal dei gi såkalla «standardsikring». Det vil seia at folk ikkje skal gå for mykje ned i inntekt og levestandard når dei går ut av arbeidslivet. Den første oppgåva blir ivaretatt av grunnpensjonen og særtillegget som til saman definerer minstepensjonen. Den andre oppgåva blir ivaretatt av tilleggspensjonen. Det er i dag ingen tvil om at minsteinntekt for pensjonistar bør vera ei offentleg oppgåve finansiert gjennom skattesystemet. Ingen andre kan ta seg av dette. Derimot er det slett ikkje opplagt at tilleggspensjon bør vera ei offentleg oppgåve. Litt retorisk kan ein spørja om det er ei offentleg oppgåve å oppretthalda inntektsforskjellane frå arbeidslivet inn i pensjonsalderen. Standardisering kan den enkelte få til på eiga hand gjennom sparing og pensjonsforsikring.

UNDERGRAVING AV TILLEGGSPENSJONEN

I ord har dei fleste partia slutta opp om at tilleggspensjon skal vera ei offentleg oppgåve. Men den faktiske politikken sidan innføringa av Folketrygda i 1967 viser at det i praksis har vore brei semje om å prioritera minsteinntekt framfor standardsikring. Alt i 1969 blei særtillegget innført. Stadig høgare satsar for særtillegget har blitt brukt til å auka minstepensjonen. At særtillegget har medverka sterkt til å redusera betydninga av tilleggspensjonane, blir klart illustrert av at tilleggspensjon utover særtillegget nå utgjer mindre enn halvparten av all opptent tilleggspensjon. Samstundes har verdien av tilleggspensjonen blitt redusert gjennom at grunnbeløpet ikkje har blitt sett opp i takt med lønningane, slik føresetnaden var. Innføring av «skråtak» og redusert pensjonsprosent har ført til redusert opptening av tilleggspensjon.

Maksimal pensjon for ein einsleg etter reglane frå 1967 var meir enn 4 gonger så stor som minstepensjonen. Etter dagens reglar er den i overkant av 2 gonger minstepensjonen. Men dersom Stortinget held fram med å auka særtillegget og underregulera grunnbeløpet, kan ein ung arbeidstakar i dag som tener opp maksimalt med pensjenspoeng kanskje ikkje venta seg ein pensjon som ligg meir enn 30-50 prosent over den framtidige minstepensjonen. Ein gong ikkje så lenge etter år 2050 kan ordninga med tilleggspensjon frå Folketrygda i realiteten vera avvikla.

Samanhengen mellom opptent lønnsinntekt og utbetalt pensjon var ikkje særleg sterk frå starten av, og har blitt svakare over tid. På politisk hald kan det verka som om ein meiner at tilleggspensjonane både skal gi standardsikring og omfordeling av inntekt. Ein slik tanke er det bl.a. gitt

uttrykk for i mandatet til Moland-utvalet. Men standardsikring og omfordeling er i dei fleste tilfelle innbyrdes motstridande mål. Standardsikring må nettopp bety at ein får pensjon i forhold til den arbeidsinntekta ein har hatt.

I 1967 var det ei vanleg oppfatning at Folketrygda i stor grad fjerna behovet for private pensjonsordningar, og at det derfor ville blir færre slike. Utviklinga har vore den motsette. Populariteten til private pensjonsordningar kan nok for ein del forklarast med skattereglane, men indikerer nok også at Folketrygda for mange ikkje ivaretar godt nok behovet for standardsikring.

FONDSORDNINGAR VAR FEIL STIKKORD

Moland-utvalet fekk i oppgåve å utgreia alternative fondsordningar for Folketrygda. I dag blir alle delar av Folketrygda i praksis løpande finansiert over statsbudsjettet på lik linje med alle andre statsutgifter. Fondsordningar vil seia at bestemte avgifter eller delar av skatteinntektene blir sette inn i særskilde fond som er øremerka til å finansiera framtidige pensjonar. For tilleggspensjonane skulle utvalet sjå på løysingar både med offentlege og private fond. Men pensjonsordningane skulle i hovudsak vera som nå.

Stikkordet «fondsordningar» tilslører det saka verkeleg gjeld. Den pensjonsordninga vi har i Folketrygda lar seg rett og slett ikkje kopiera som ei privat ordning. Ved utforminga av private pensjonsordningar har ein fleire omsyn å ta som ikkje gjeld for statlege ordningar. Dei viktigaste er omsyna til soliditet og til effektiv konkurranse. Staten kan med skatteinntektene i ryggen garantera pensjonsordningar på ein heilt annan

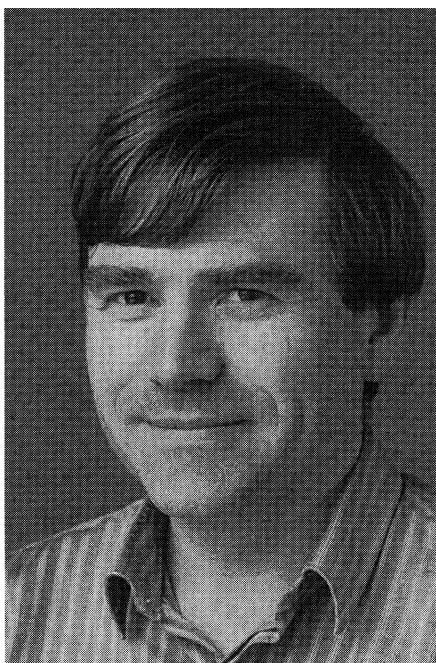
måte enn private pensjonsfond. EØS-regelverket legg også føringar på korleis private ordningar kan utformast. «Privatisering» av tilleggspensjonane er derfor eit langt meir vidtgåande spørsmål enn fondering.

Eit hovudmotiv for å få utgreidd private fondsordningar for Folketrygda ser ut til å ha vore eit ønske om at ein større del av nasjonalformua skal forvaltast av private, ikkje av staten gjennom Statens petroleumsfond eller andre statlege fond. Men vil ein først privatisera pensjonskapitalen, må ein også utforma pensjonsordningane slik at dei kan fungera som private ordningar. For folk flest er pensjonsordningane minst like viktige som formuesforvaltninga. Det er derfor misvisande når det sentrale stikkordet både i mandatet og i den endelege innstillinga er «fondsordningar». Det burde kanskje heller vore «privatisering», eller i det minste «fondsordningar og privatisering».

Skal vi ha ein privat tilleggspensjon, må den uansett sikrast av private fond. Skal tilleggspensjonen vera statleg, kan vi velja om han skal finansierast som andre statsutgifter eller gjennom særskilt øremerka fond. Men den siste diskusjonen er ein heilt annan enn den om privatisering, og mindre viktig. Ein indikasjon på kor ulike spørsmåla er, kan ein finna i at medlemmene av Moland-utvalet delte seg etter heilt ulike linjer i dei to spørsmåla.

DÅRLEGE PRIVATE ALTERNATIV INNANFOR MANDATET

Moland-utvalet heldt seg lojalt til mandatet, som i hovudsak var utforma av sosialkomiteen i Stortinget. Det la vekt på at hovudinnretninga i pensjonsordningane ikkje skulle endrast, og at tilleggspensjonen skulle oppretthaldest. Private tenestepensjonar og eigen pensjonsforsikring skulle berre kunna vera supplement til Folketrygda. Utvalet utgreidde derfor alternative «private» ordningar med ein obligatorisk tilleggspensjon som ein prøvde å få til å likna på Folketrygda. Dei private hovudalterna-



*Asbjørn Rødseth,
Cand. oecon fra 1976, er professor
ved Sosialøkonomisk institutt*

tiva utvalet da kom fram til er etter mi oppfatning lite tilfredsstillande.

Ei viktig motforestilling er prinsipiell. Dei såkalla «private» alternativa gir ei uklar ansvarsdeling mellom privat og offentlig. Det som er privat, er først og fremst forvaltninga av sparemidlane. Pensjonspremiene skal framleis krevjast inn saman med skattane og regelverket både for pensjonsyttingar og premiar skal i detalj utformast av staten. Det vil vera stor grad av inntektsomfordeling mellom individ i systemet. Spørsmålet er om ikkje staten er involvert i så stor grad at den, trass i eit formelt privat ansvar, vil sitja igjen med det reelle ansvaret om pensjonane ikkje blir som forventa.

Dei ordningane Moland-utvalet kom fram til, er så spesielle at dei bryt med EØS-regelverket for livsforsikring. Derfor har det vore eit viktig poeng at dei skal administrerast av spesielle pensjonsfond som ikkje blir omfatta av EUs forsikringsdirektiv. Kor lenge det eventuelt vil lykkast å unngå EØS-regelverket er usikkert.

Når pensjonsmidlane skal plasserast i private fond etter den enkelte sitt val, må den enkelte nødvendigvis bli påverka av kor stor avkastning fonda oppnår på midlane. Den enklaste «private» ordninga, og den blant dei private ordningane som fleirtalet i Moland-utvalet fann mest

interessant, er ei såkalla innskottsbasert ordning. Sterkt forenkla går den ut på at kvart år blir ein viss prosent av lønna sett inn på ein konto for tilleggspensjon i eit privat fond som den enkelte har peika ut. Skattane blir reduserte tilsvarende. Pensjonen blir så til slutt bestemt av kor mykje pengar som er sett inn på fondet og den avkastninga som er oppnådd på midlane fram til pensjonsalderen.

Eit hovudproblem med ei slik ordning er at på grunn av variasjonar i avkastninga er det svært usikkert kor stor pensjon ein faktisk får. Eksempel på historiske data frå andre land har vist at ei reindyrka pensjonsordning av denne typen og som tar sikte på å gi ein pensjon på 50 prosent av inntekta faktisk kunne ha gitt pensjonar som varierer mellom 35 og 75 prosent av inntekta. Samordning med særtillegget vil indirekte avgrensa negative utslag i Norge. I Danmark har det nyleg blitt innført ein særskatt for å hindra at innskottsbaserte tenestepensjonar der skulle gi høgare pensjon enn lønn.

Ved individuelle innskottsbaserte pensjonsordningar er problemet med varierende avkastning handterleg. Folk kan justera innskotta undervegs etter kvart som dei ser korleis det går, og dei kan betala ekstra for å få forsikringar som gir garanterte minsteyttingar. Slike tilpassingar undervegs er langt vanskelegare i ei ordning som skal vera lik for alle.

Kunne ein ikkje heller laga eit privat alternativ der pensjonsyttingane er fastlagde på same måten som i Folketrygda? Jo, men da måtte folk i utgangspunktet betala ein høg premie basert på ekstremt forsiktige føresetnader om kor stor avkastninga skal bli. Dersom avkastninga blir høgare, kan dei så få overskottet utbetalt kontant med det same. Den høge premien ville bli ei kraftig belastning på unge familiar, mens eldre med stor oppspart pensjonskapital sannsynlegvis kunne gleda seg over store tilbakeføringar. Dette er ei heilt uakspetabel ordning. Moland-utvalet utgreidde derfor eit alternativ der overskotta i systemet blir delt likt i forhold til lønn uavhengig av kor stor kapital

den enkelte har spart opp. Men dette blir ei uhyre komplisert ordning der det kan bli vanskeleg å få konkurranse mellom pensjonsfonda til å fungera. Det var liten entusiasme for dette forslaget i utvalet.

Dei private hovudalternativa som Moland-utvalet kom fram til, illustrerer at det ikkje lar seg gjera å laga gode private fondsordningar utan relativt store endringar i sjølve pensjonsordningane. Det er kanskje det viktigaste bidraget frå utgreiinga.

BETRE MED MEIR RADIKALE PRIVATE ALTERNATIV

Dersom ein verkeleg vil privatisera tilleggspensjonane bør ein etter mi meining ta steget fullt ut. Dei alternativa som framstår som interessante er enten at ansvaret for standardsikring blir overlata til den enkelte på frivillig basis, eller at det blir innført obligatoriske tenestepensjonar for alle. Dette er nettopp dei alternativa som mandatet utelukka.

Frivillige, individuelle ordningar gir folk ein valfridom som dei kan ha stor nytte av. Obligatoriske pensjonsordningar tvingar folk til å foreta ein stor del av pensjonssparinga i unge år og mens dei har barn heime. For folk flest ville det vera langt betre om pensjonssparinga kunne konsentrerast til perioden etter at ungane har flytta heimefrå. Innføringa av Folketrygda gjorde økonomien til barnefamiliiane vanskelegare. Avvikling av tilleggspensjonane kan gjera den lettare.

Argumenta mot frivillige individuelle ordningar er i hovudsak fire: 1) Eit mindretal i befolkninga er ikkje i stand til å planleggja godt nok for framtida. Når dei blir pensjonistar, vil dei derfor angra på at dei ikkje sparte til ein større pensjon. 2) Ein del offentlege ytingar til pensjonistar er behovsprøvde. Ved å gjera pensjonsordninga obligatorisk unngår ein at folk lar vera å spara til pensjon fordi dei likevel vil bli tatt vare på. 3) Kostnadsnivået i individuelle ordningar kan vera høgt, særleg på grunn av marknadsføringskostnader. 4) Ved frivillige ordningar er det på grunn av

forskjellen i levealder mellom kvinner og menn vanskeleg (og kanskje uråd) å sikra at kvinner og menn får lik pensjon for same innbetalte premie.

Dei same innvendingane kan til ein viss grad rettast mot den innskottsbaserte ordninga som blei utgreidd av Moland-utvalet. Kostnadsnivået kan også der bli høgt, pensjonen avheng av at folk tenkjer langsiktig når dei vel pensjonsfond og samordning med særtillegget kan gi uheldige verkningar. Men det at ordninga er obligatorisk gjer det i alle fall lettare å få til likestilling mellom kjønn og sikrar at alle sparar.

Innvedingane mot individuelle frivillige ordningar treng ikkje å ha stor vekt. Når minsteninntekta er sikra, bør vel omsynet til fleirtalet, som er i stand til å planleggja på lang sikt, telja meir enn omsynet til midretalet. Dersom ein vel å la tilleggspensjonen vera eit individuelt ansvar, så bør minstepensjonen vera forholdsvis generøs, lik for alle og utan behovsprøving. Kostnadene kan reduserast ved nye salsformer, og ved at bedrifter eller fagforeiningar kan opptre på vegne av medlemmene for å få gunstige avtalar. Ektefeller kan seg imellom syta for at dei får like stor pensjon.

Individuelt ansvar er ikkje til hinder for at ein kan ha kollektivt eller individuelt avtalte tenestepensjonar som før. Tenestepensjonane i offentleg sektor representerer likevel eit vesentleg overgangsproblem fordi dei er såkalla bruttoordningar. Det vil seia at tenestepensjonen går opp like mykje som tilleggspensjonen frå folketrygda går ned. Dei offentleg tilsette får da skattelette og same tilleggspensjon som før. Andre får den same skatteletten, men må finansiera sine eigne tilleggspensjonar. Det vil neppe bli godtatt. Dermed er det duka for ein vanskeleg interessekamp.

Dersom innvendingane mot individuelle ordningar veg tyngst, er både obligatorisk offentleg tilleggspensjon og obligatorisk privat tenestepensjon gode alternativ. Ei innvending mot obligatoriske tenestepensjonar har vore at det er vanskeleg å få til gode

ordningar for mindre bedrifter og for folk som skiftar jobb ofte. Det reformarbeidet som pågår for tenestepensjonar kan i nokon grad retta på desse problema, men framleis kan nok tenestepensjonar bli relativt dyre for mindre bedrifter.

I individuelle pensjonsordningar er det individet som ber det meste av avkastingsrisikoen, sjølv om forsikringsselskapet kan ta over ein del. Forskjellen til offentlege ordningar skal på dette punktet ikkje overdriavast, for der får individet risikoen tilbake over skatteseddelen. Det offentlege har likevel større rom for å fordela risikoen på fleire generasjonar. I tenestepensjonsordningar er det i utgangspunktet arbeidsgivaren som har det meste av avkastingsrisikoen. For små bedrifter kan denne risikoen vera vanskeleg å bera. I praksis kan også arbeidstakarane vera med på å ta risikoen gjennom at lønningane blir påverka av kor store utgifter bedriftene har til pensjonspremiar. For samfunnet sett under eitt er avkastninga av kapital usikker. Denne risikoen må nokon ta, og det kan verka rimeleg at folk er med på å ta noko risiko også mens dei er pensjonistar.

Eit sentralt spørsmål i valet mellom private og offentlege ordningar er sjølv sagt kva som gir best kapitalforvaltning. Dette er eit spørsmål med sterke ideologiske overtonar, og kanskje like mykje eit spørsmål om makt som om inntekter. I utgangspunktet er det ikkje noko som tilseier at offentleg kapitalforvaltning må vera dårlegare enn privat. I begge tilfelle dreier det seg om å forvalta andre sine pengar, og i det ligg det mange farer. Men det er likevel ein viktig forskjell i måten vi styrer det heile på. Dersom eg synest at ein privat forvaltar av mine pensjonspengar gjer jobben for dårleg, kan eg «stemma imot» ved å flytta pengane til ein annan forvaltar. Dersom staten gjer ein for dårleg jobb, kan eg stemma på andre parti ved neste stortingsval. Men problemet er at stortingsvalet gjeld mange saker, og vi kan berre stemma på dei pakkelløysingane som dei politiske partia tilbyr. I samfunnet gjeld det om å komma fram til ei god fordeling

mellom saker som vi vil skal avgjæ-
rast med stemmesedlar og med peng-
esedlar. Eg trur forvaltning av pen-
sjonskapitalen er eit spørsmål som
eignar seg godt for ei kontinuerleg
«folkeavstemming» der vi vel forval-
tarar ved å plassera pensjonskapitalen
vår. Det er andre spørsmål som det er
meir viktig at vi får gitt uttrykk for
ved stortingsval.

VAL AV SYSTEM

Kva blir så konklusjonen? Først av alt
at diskusjonen om tilleggspensjonar
og standardsikring bør stå mellom dei
tre alternativa: Offentleg tilleggspen-
sjon, obligatoriske tenestepensjonar
eller individuelt ansvar. Det finst
gode argument for og mot alle tre or-
dingane, og dei går ikkje langs ein en-
kel høgre-venstre-dimensjon i poli-
tikken. Det kan vera grunn til å minna
om at før Folketrygda blei innført sto
Høgre og Arbeidarpartiet lenge sa-
man mot ein offentlig pensjon bygd
på opptening og for ein skattefinans-
iert minstepensjon. Sjølv har eg sans
for dei frivillige individuelle ordning-

ane for tilleggspensjon, både ut frå at
staten bør konsentrera seg om å sikra
ei minsteinntekt, og ut frå at individu-
elle ordningar kan gi mindre belast-
ning på unge familiar.

Faktisk er det kanskje alternativet
med individuelt ansvar vi er i ferd
med å gjennomføra. Som nemnt kan
underregulering av grunnbeløpet
kombinert med auke i særtillegget
føra til at den statlege tilleggspensjo-
nen reelt er avvika ikkje så lenge
etter 2050. Overgangsordninga ved ei
meir openlys avvikling måtte i praksis
bli bortimot like lang, fordi opptente
rettar må respekterast. Skal ein opp-
retthalda tilleggspensjonen i Folke-
trygda som ein viktig del av pensjons-
systemet, krev det ei omlegging av
den politiske kursen i ei heilt anna ret-
ning enn det siste pensjonistoppgjeret.

FAREN MED REFORMAR I GODE TIDER

Den gongen Folketrygda blei innført,
lovde Stortinget veljarane høgare
pensjonar og sende storparten av re-

kninga til framtidige generasjonar.
Dei som hadde stemmerett i 1965 har
slik sett ikkje særleg grunn til å klaga
over at grunnbeløpet ikkje har auka i
takt med lønningane. Men spora
skremmer litt. Ein pensjonsreform
kan lett bli ei gåveutdeling til dagens
veljarar der rekninga blir send til nye
generasjonar.

Mange land gjennomfører pen-
sjonsreformer fordi statsfinansane
krev det, og da er det snakk om å
skjera ned heller enn å dela ut. Norge
er i ein heldigare, men farleg situa-
sjon. Det er opp til oss å gjennomføra
ein eventuell pensjonsreform på ein
slik måte vi ikkje sender ei utilbørleg
stor rekning til framtidige generasjo-
nar. Vi har sjansen til å bli generasjo-
nen som tømte olja, delte ut til oss
sjølv heile gevinsten og meir enn det,
og skapte framtidens pensjonsproblem.
Enkelte av dei mest lettvinde forslaga
om å overføra statleg formue til pri-
vate pensjonsfond ligg farleg nær
dette. La oss i alle fall håpa at deba-
ten om pensjonsreform ikkje blir ein
ny runde med overbud der rekninga
blir sendt til framtidige generasjonar.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

ARBEIDSDIREKTØR TED HANISCH:

«Privat arbeidsformidling: Brukertilpasning, vridningseffekter og kostnadsdisiplinering»

– kommentar til Tom Colbjørnsen

Først vil jeg takke for et nyttig og konstruktivt bidrag til debatten om reformer i arbeidsmarkeds-politikken. Jeg skal ikke gjengi Arbeidsdirektoratets reformforslag eller berøre alle de interessante temaene Colbjørnsen berører, men forhåpentligvis gi avklarende kommentarer til noen av de sentrale spørsmålene som reises.

Colbjørnsen konkluderer meget riktig med at organiseringen av det statlige utleiebyrået vil være avgjørende for reformens suksess. Hans skisserte scenario for en Arbeidsmarkedsetat i konkurranse består av tre organisatorisk uavhengige enheter; en statlig finansiert forvaltningsenhet, et statlig eiet formidlingsselskap og et statlig eiet utleieselskap. En modelle som innebærer en fare for at en del arbeidssøkere stigmatiseres, eller om man vil, at arbeidssøkerne sorteres i A-lag og B-lag, ved at de to statlige selskapene stort sett vil fungere som de private byråene gjør i dag.

Både i reformforslaget og i forarbeidet har Arbeidsmarkedsetatens sentrale premiss imidlertid vært at den nye utleietjenesten skal *integres* i det tjenestespekteret etaten tilbyr i dag. Arbeidsmarkedsetaten tror ikke at hensynet til markedsprofilering tilsier at den mest konkurranseutsatte delen av virksomheten bør skilles ut. Tvert i mot tror vi at selve integreringen av alle våre virkemidler, kunnskaper og tjenester vil være det fremste fortrinn for en effektiv og enhetlig arbeidsmarkedsservice. Konsulenten

som i dag formidler arbeidskraft, vil i framtiden kunne tilby fullserviceleveranse av arbeidsmarkedstjenester fra rekrutteringsbistand, personalutvelging og bemanningsløsninger mv. til vikarformidling, kvalifisering og muligens også utleie. Dette vil sikre videreføringen av eksisterende samarbeid, (f.eks. med Hydro, IKEA o.a.), og dermed også profilere etaten som den landsdekkende og mest sentrale aktøren på det norske markedet.

Når jeg selv er så overbevist om at integreringen er både mulig og ønskelig, er det fordi jeg ikke deler tre av de grunnleggende forutsetningene for Colbjørnsens resonnement:

- Monopolet eksisterer
- Etaten har et imageproblem
- Skillet mellom formidlingsklare og ikke-formidlingsklare søkere

MONOPOLET EKSISTERER

Colbjørnsen stiller seg spørsmålet om hvorfor et statlig monopol går inn for å oppheve sine privilegier. Årsaken til dette er i grunnen enkel; det såkalte «monopolet» er ikke et privilegium, men en belastning for Arbeidsmarkedsetaten. Forbudet mot privat arbeidsformidling er så uthulet at monopolet i praksis ikke finnes. Etaten må i dag *framstå* som et monopol samtidig som den i *realiteten* konkurrerer. Det meste av markedspotensialet for kommersiell privat arbeidsformidling i streng forstand utnyttes av de private aktørene. Dette gjelder

kontor-sektoren, som er unntatt fra forbudet mot utleie av arbeidskraft, og ulike mellomleddfunksjoner som utforderer dagens regelverk. Hodejakt, («headhunting»), og agentvirksomhet er slike mellomleddsfunksjoner, som har fellestrekk med arbeidsformidling, men som er antatt å falle utenfor forbudet mot privat arbeidsformidling. Store deler av konsuletnedriftenes virksomhet er også et funksjonelt alternativ til ansettelse. Et betydelig omfang av dispensasjoner for enkeltgrupper fra forbudet mot privat arbeidsformidling og utviklingen av internettløsninger som velger ut og kobler sammen tilbud og ønsker fra arbeidsgivere og arbeidstakere, bidrar også til at monopolet i praksis er opphevet.

De private vikarbyråene, som i dag overveiende er deler av multinasjonale selskaper, har hatt en betydelig vekst i de senere år. I 1997 hadde vikarbyråene om lag 110 000 oppdrag, som omfattet ca. 25 000 vikarer eller 10-12 000 årsverk. Dette viser at de dekker et behov i arbeidsmarkedet. Alt tyder på at dette behovet vil vokse fremover, ikke minst på grunn av utvidete permisjonsordninger, bl.a. i forbindelse med omsorg for barn og etterutdanning.

IMAGEPROBLEM

Arbeidsmarkedsetaten er inne med direkte formidling til 30 % av alle stillinger som utlyses eller meldes ledige til etaten. Våre muligheter til å

mobilisere alle grupper arbeidskraft, (yrkeshemmede, delvis sysselsatte, innvandrere osv), vurderer vi som en fordel for etaten – snarere enn et B-stempel.

Vi kan selvfølgelig ikke avvise imageproblematikken helt. Selve forestillingen om et monopol skaper slike problemer; – det assosieres med ineffektivitet og treghet. Etaten står også klart svakere i de store byene, markedsandelen varierer fra 23% i Oslo/Akershus til 62% i Telemark, og Arbeidsmarkedsetaten har tradisjonelt en sterkere posisjon i enkelte bransjer enn i andre. Vi erobrer imidlertid stadig markedsandeler i nye bransjer, ikke minst i helse- og sosialsektoren. Både legerekrutteringsprosjektet og innsatsen for å rekruttere ingeniører fra utlandet bidrar til å gjøre oss bedre kjent som en etat for hele arbeidsmarkedet. Vi har også jobbet seriøst og systematisk over tid med etatens profil, blant annet i media, noe som gir resultater.

Som det framgår av Colbjørnsens artikkel, har vi best oversikt over arbeidssøkere uten arbeid, og i mindre grad jobbskifterne. En arbeidssøker må imidlertid ikke være meldt ledig til arbeidskontoret for å benytte etatens tjenester. For eksempel har Arbeidsmarkedsetatens internettsider ca. 55.000 oppslag i døgnet og etaten er allerede helt ledende på bruk av internettjenester i dette markedet. F.o.m. 22. mai er det lagt til rette for selvregisterering på nett både for arbeidsgivere og arbeidssøkere, noe som vil forenkle deler av informasjons-utvekslingen. Etaten kan, bl.a.

ved hjelp av ny teknologi, skreddersy tilbudet etter brukernes ulike behov for service og personlig kontakt. Dette øker også tilgangen på arbeidssøkere, særlig jobbskifterne.

Derfor føler vi oss godt rustet til å møte den økte konkurransen vi vet kommer. En utleievirksomhet i framtiden vil i seg selv nå nye brukergrupper og øke gjennomslaget i markedet.

SKILLET MELLOM FORMIDLINGSKLARE OG IKKE-FORMIDLINGSKLARE ARBEIDSSØKERE

Skillet mellom såkalt attraktiv og mindre attraktiv arbeidskraft har vist seg å være svært utydelig og skiftende i praksis. Omløpshastigheten i beholdningen av ledige arbeidssøkere er høy. Hver tredje arbeidssøker vi formidler til jobb er langtidsledig, men myten om en stillestående kø av utsatte grupper har vært vanskelig å avlive.

Som offentlig arbeidsmarkedsetat har vi et spesielt ansvar for de arbeidssøkerne som til enhver tid ikke har den beste posisjonen på arbeidsmarkedet. Utleie kan være en av flere veier til jobb. Vi ser daglig at kommersielle utleieryrker viser stor interesse for arbeidssøkere fra våre jobb-klubber, edb-kurs og andre arbeidsmarkedstiltak. Derfor ser vi også behovet for at Arbeidsmarkedsetaten selv får muligheten til å gi et fullverdig tilbud på arbeidsmarkedet. All vår erfaring, både fra andre land og fra vår egen formidlingssatsning, tilsier at en sterkest mulig markedsposisjon gir de

beste muligheter til å få flest mulig i jobb, – og å finne folk til flest mulig av jobbene.

Dersom etaten skal styrke seg i konkurransen, med det særlige ansvar den har, i motsetning til private konkurrenter, for svakere søkere, langtidsledige og yrkeshemmede, må den hele tiden kunne gi et komplett og fullverdig tilbud til landets arbeidsgivere. Utleie er et marked som vokser sterkt og hvor etaten i dag er utelukkert fra å delta.

ORGANISERING AV VIKARUTLEIE

Hvordan kan det faktisk at vi skal opprette et eget vikarbyrå som aksjeselskap forenes med at tjenesten skal integreres? Det er nødvendig å opprette et aksjeselskap for å unngå at vikarene blir statstjenestemenn. Det er også avgjørende at etaten får drive kommersielt på lik linje med de private byråene for at vikarene utleid gjennom etaten ikke skal bli ansett som mindre attraktive. Vikarbyrået vil kjøpe tjenester av etaten på lik linje med med slik Postbanken kjøper tjenester av Posten.

Arbeidsmarkedsetaten må forholde seg til stadig økende konkurranse uavhengig av de aktuelle endringer i etatens politiske og juridiske rammebetingelser. Vårt «skrekkszenario» er å stå igjen med ansvaret for utsatte arbeidssøkergrupper uten å ha arbeidsgiverkontakten og markedsandelene som er nødvendige for å ivareta ansvaret på en god måte.

STEINAR STRØM:

Kontantstøtten nok en gang

– kommentar til Steinar Ekerens innlegg i nr 6/98

Debatten om kontantstøtten tidligere i år har jeg vist til at denne støtten innebærer at en skal få betalt for *ikke* å benytte en tjeneste, at den vil fordoble den reelle kostnaden ved pass av barn i barnehager og at den er ekvivalent med et opplegg hvor statsstøtten til barnehager tas bort samtidig som barnetrygden økes for alle småbarnsforeldre. Ekern hevder at dette er en misvisende og lite fruktbar karakterisering av kontantstøtteordningen. Ekern mener at en mer fruktbar beskrivelse er at kontantstøtten fjerner subsidieringen av en bestemt måte å passe barn på og at kontantstøtten gir en «revealed preference» ordning, som samtidig respekterer konsumentsoverenitet. Han hevder videre at ingen enkeltpersoner taper på innføringen av kontantstøtten, selv om han er inne på at kontantstøtten er en kostbar reform som må betales på en eller annen måte. Men han viser til at andre reformer også er kostbare og mener av den grunn at en ikke skal særbehandle kontantstøtten ved å mase om finansieringen av akkurat dette tiltaket.

Det er et utvilsomt faktum at forslaget til kontantstøtte er slik jeg har beskrevet det. Karakteriseringen følger rett frem av forslaget og jeg er derfor enig med Ekern at det ikke skulle være noen grunn til å dvele med en slik rett frem presisering av hva forslaget til kontantstøtte går ut på. Jeg ble derfor svært overrasket da representanter for regjeringen (i debatter hvor jeg deltok) benektet både at kontantstøtten ville fordoble¹ den reelle kostnaden ved pass av barn i barnehager og at den var ekvivalent med en ordning hvor statsstøtten til barnehager tas bort og barnetrygden økes til alle småbarnsforeldre. Enten

skyldes denne nektingen uvitenhet eller uærlighet.

En fordobling av den reelle kostnaden ved å ha barn i barnehager reduserer ganske kraftig avkastningen ved å gå ut i lønnet arbeid for småbarnsmødre. Riktignok kan småbarnsforeldre bruke dagmammaer i stedet for barnehager, men det er all grunn til å vente at prisen for å bruke dagmammatjenester også vil øke ganske mye som følge av kontantstøtten. Kontantstøtten vil derfor kunne få en meget sterk virkning på yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre og dermed på tilgangen på arbeidskraft til en rekke serviceyrker i Norge. Dette var i hovedsak temaet i artikkelen min i nr 3/98. Ekern mener at denne virkningen av kontantstøtten er av mindre interesse. Der er vi uenige.

Men det er mer vi er uenige om. La meg begrense meg til to forhold.

For det første må en velferdsøkonomisk analyse av kontantstøtten ta utgangspunkt i at vi ikke lever i en «first-best» verden. Finansiering av offentlige utgifter må skje med skatter som påvirker tilpasningen til individene. Det er derfor langt fra opplagt at et optimalt tilskudd til barnehager er lik null, slik Ekern hevder. I en artikkel av Ted Bergström og Søren Blomquist i *European Journal of Political Economy* i 1996, viser de at den optimale subsidiesats ved offentlig barnepass kan være svært høy, gitt de svenske skattereglene og gitt at samfunnets velferdsfunksjon er lik nyttefunksjonen til en foreldreløs medianvelger. Årsaken til dette resultatet er at støtten til barnehager kan motvirke de vridninger i foreldres tilpasninger som skattene skaper. Dette resultatet er et typisk «second-best» resultat. Med en annen velferdsfunk-

sjon kan en få andre resultat, f.eks kan støtten bli vesentlig lavere hvis de som tjener på kontantstøtten veier tungt i samfunnets velferdsfunksjon. Som vist i min artikkel i nr 3/98 er det grunn til å vente at småbarnsmødre med lav potensiell lønnsinntekt og/eller med mange små barn vil velge å være hjemme med kontantstøtte. Siden disse mødrene velger en slik løsning frivillig, må en gå ut fra at de tjener på denne løsningen. Andre småbarnsmødre som kan velge kontantstøtten, men som velger en annen barnepassløsning, kan heller ikke sies å tape på ordningen.

For det andre består samfunnet av flere enn dagens småbarnsforeldre. Disse andre må bidra til finansieringen av tiltaket, uten å få noen direkte glede av det. Det er derfor ikke riktig at ingen vil tape på ordningen. Det er for øvrig noe underlig å vise til at andre reformer også er kostbare og at vi derfor kan se bort fra at kontant-

¹ For sikkerhets skyld: Før kontantstøtten ble innført var foreldrebetalingen for en heltidsplass i en barnehage omlag kr 36 000 per år. Etter at kontantstøtten ble innført er foreldrebetalingen den samme (den kan selvsagt bli endret i tiden fremover). Ved å velge barnehageplass går en glipp av kontantstøtten som også er lik kr 36 000 per år. Den reelle kostnaden for en familie som velger barnehageplass fremfor å være hjemme selv med barnet blir dermed summen av foreldrebetalingen og det beløp en går glipp av ved å gjøre dette valget. For økonomer er en slik betraktningssmåte helt standard og den reelle kostnaden for en barnehageplass kalles alternativkostnaden ved å velge barnehageplass fremfor å være hjemme. Ekern og jeg er selvsagt enige på dette punktet. Det har vist seg å være tungt å få politikere til å forstå denne grunnleggende betraktningssmåten. At alternativkostnaden ved å velge barnehageplass er fordoblet ved innføringen av kontantstøtten er også grunnen til at avkastningen for småbarnsmødre ved å velge lønnet arbeid er dramatisk redusert.

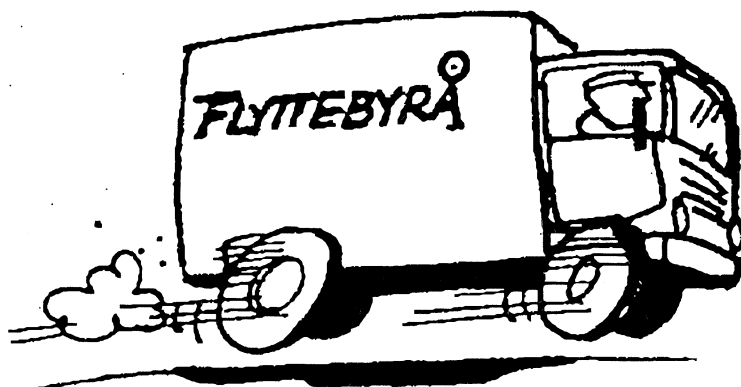
støtten skal finansieres. Tatt på alvor betyr dette synspunktet at vi bør skjære ned på alle skatter og avgifter i dette landet, uten å gjøre noe med utgiftene. Det sier seg selv at et slikt forslag er meningsløst. Riktignok er det en viktig oppgave for økonomer å identifisere gevinstene ved et tiltak, men det er en like viktig oppgave å få frem hva tiltaket koster. Som kjent har ressurser en alternativ anvendelse og å se bort fra slike alternative an-

vendelser er det samme som å anta at vi lever i en verden uten ressursbegrensninger. En skattefinansiering av kontantstøtten vil dessuten innebære en finansieringskostnad. Årsaken er at skattene kan vri tilpasningen til de personer som blir utsatt for høyere skatter. Denne vridningen kan føre til et lavere tilbud av varer og tjenester enn landet ellers kunne ha oppnådd.

Dersom individene i samfunnet ikke har preferanser for hvordan

andre passer barna sine, ville forslaget om kontantstøtte ikke oppnå flertall i en folkeavstemning: Småbarnsforeldre som vinner på forslaget er i mindretall, mens de som blir netto belastet med finansieringen av tiltaket er i flertall. Dersom en kun tillater ordinale nyttefunksjoner, så er for øvrig andelen som vinner og taper på et forslag blant de få velferdsresultat en velferdsforsker har anledning til å rapportere.

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 41 32 90**, telefax **22 41 32 93** eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

.....

TOR IVERSEN OG HILDE LURÅS:

Innføring av fastlegeordning

Hva med legenes tilpasning?

11. juni 1997 besluttet Stortinget å innføre en fastlegeordning i allmennlegetjenesten. Ordningen vil bli innført på landsbasis fra år 2000. Parallelt med den nye organiseringen av legetjenesten vil avlønningssystemet for allmennleger bli endret. Avlønningsordningen for fastlegene skal bestå av et per capita tilskudd, refusjoner fra staten samt egenbetaling fra pasientene. I denne artikkelen diskuterer vi, på bakgrunn av empiriske analyser, hva fastlegereformen kan innebære for legenes adferd, og hvilke konsekvenser dette vil ha for virksomheten i allmennlegetjenesten. Vi konkluderer med at økonomisk motivasjon spiller en rolle for hvordan allmennlegene utfører sine oppgaver. Dette har konsekvenser for pasientene og for det økonomiske samspillet mellom kommune og stat.

1. ORGANISERING AV DEN NORSKE ALLMENNLEGETJENESTEN

Allmennlegetjenesten har siden 1984 vært kommunenes ansvar. Det er tre typer leger i den kommunale legetjenesten

- kommunalt ansatte med fast lønn
- selvstendig næringsdrivende med kommunal driftsavtale og refusjon fra folketrygden
- selvstendig næringsdrivende med refusjon fra folketrygden

En kommunal driftsavtale beskriver rammer for hvordan en legepraksis skal organiseres. Disse rammene omfatter blant annet åpningstid for legepraksisen, plikt til å delta i kommunalt legearbeid, for eksempel i skolehelse-tjenesten eller som tilsynslege på sykehjem¹, og i kommunalt organisert legevakt. Som kompensasjon for disse forpliktelsene mottar legen et kommunalt driftstilskudd.

Refusjon fra folketrygden gis i følge normaltariffen. Denne forhandles fram av staten og legeföreningen, og består av ytelsesbaserte takster for konsultasjoner, sykebesøk, laboratorieprøver og spesielle undersøkelser og behandlinger. Normaltariffen beskriver også maksimal-satsene som leger med kommunal driftsavtale kan kreve av sine pasienter i egenbetaling.

I 1996 var 68 prosent av allmennlegene selvstendig næringsdrivende, 26 prosent kommunalt ansatte med fast lønn, og 6 prosent turnuskandidater. Av de selvstendig næringsdrivende hadde 77 prosent av legene kommunal driftsavtale, mens de resterende 23 prosent hadde rett til refusjon fra folketrygden (St.meld. nr. 23, 1996 - 97). For driftsavtaleleger utgjør det kommunale driftstilskuddet 30 – 35 prosent av driftsinntekten, mens inntektene fra folketrygd og pasienter utgjør de resterende 65 – 70 prosent.

I allmennpraksis foregår diagnostikk, behandling og individuelt forebyggende arbeid. Ved behov kan allmennlegene henvise pasienter til diagnostisering og behandling hos privatpraktiserende spesialist eller ved offentlige poliklinikk. Det praktiseres ikke streng henvisningsplikt i Norge. Det innebærer at pasienter kan konsultere en spesialist uten henvisning fra allmennlege. Portvaktfunksjonen er dermed mindre absolutt enn i enkelte andre land. I tillegg til utgifter til spesialisthelsetjenesten genererer virksomheten i allmennpraksis ulike trygdeytelser – som sykemelding,

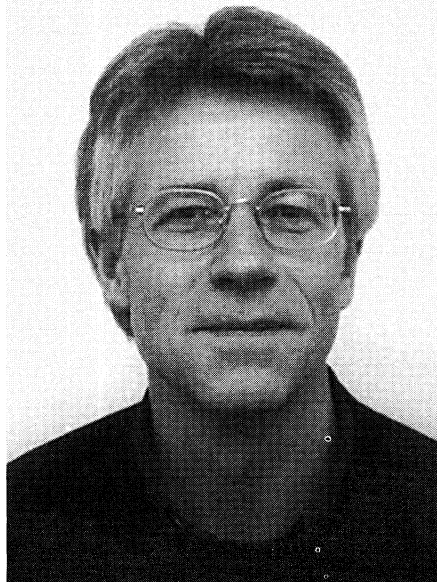
¹ En fellesbetegnelse for disse stillingene er kommunale bistillinger.

attføring, stønad til tekniske hjelpemidler og behandlingsreiser – samt utgifter til legemidler, transport m.m. Det er tidligere vist at knappe 10 prosent av utgiftsgenereringen i en gjennomsnittspraksis går til dekning av legehonorar og laboratorieprøver (Fuggelli et al. 1983).

De siste årene har myndighetene uttrykt misnøye med den kommunale legetjenesten. I tabellen under, som er hentet fra stortingsmeldingen om legetjenesten i kommunene og fastlegeordningen (St.meld. nr. 23, 1996 - 97), oppsummeres problemene på følgende måte:

Et forsøk med listepasientsystem – eller fastlegeorganisering – i allmennlegetjenesten ble gjennomført i de fire kommunene Åsnes, Lillehammer, Trondheim og Tromsø i perioden 18.5.93 til 18.5.96². Ordningen innebærer at befolkningen i disse kommunene valgte en fast allmennlege, noe som medførte at legene fikk en bestemt pasientliste å betjene. Parallelt med utprøvingen av den nye organisasjonsformen ble avlønningsordningen for allmennleger endret. Driftstilskuddet ble erstattet av et per capita tilskudd. Per capita tilskuddets størrelse avhenger av det antall personer legen har på sin liste, av antall personer som er eldre enn 70 år og av om legen er spesialist i allmennmedisin. I fastlegeforsøket utgjorde både per capita inntekten og stykkprisinntekten – fra pasientenes egenbetaling og takstrefusjoner – om lag 50 prosent av legenes driftsinntekter.

Et viktig helsepolitisk spørsmål er om avlønningsordningen kan forventes å påvirke måten allmennlegene utfører sine oppgaver på. Med basis i resultater fra egne analyser vil vi i denne artikkelen argumentere for at dette er tilfelle. Slike effekter blir dermed viktige å ta hensyn til når avlønningssystemet utformes.



*Tor Iversen,
Dr.polit. fra Universitetet i Oslo,
1993, er førsteamanuensis ved
Senter for Helseadministrasjon,
Universitetet i Oslo*

2. TRE EKSEMPLER PÅ HVORDAN ØKONOMISKE RAMMEVILKÅR PÅVIRKER ALLMENNLEGERES PRAKSISPROFIL

Legenes oppgave er å bidra til pasientenes helsetilstand ved å yte helsetjenester. Det er ulike oppfatninger blant leger om hva som er optimalt omfang av diagnostikk og behandling gitt pasientenes symptomer på sykdom. Et tegn på dette finner en i den store litteraturen som omhandler variasjon i medisinsk praksis (se for eksempel Andersen og Mooney, 1990). En tolkning av resultater fra denne litteraturen kan være at det fins et intervall – en «gråson» – for omfang av helse tjenester hvor innsatsen verken er dokumentert å ha positive eller negative virkninger på helsetilstanden. Vi antar at en lege bevisst eller ubevisst vil velge sin praksisprofil³ – omfang av

tjenester per pasient og ønsket antall pasienter i praksisen – innenfor dette intervallet slik at legens målfunksjon, hvor pasientenes helse, egen inntekt og egen fritid inngår, blir størst mulig⁴. Hvordan legens medisinske praksisprofil blir, vil da avhenge av hvordan avlønningsordningen er utformet samt av hvor stor den nevnte «gråson» er.

Med data fra fastlegeforsøket har vi undersøkt om en kan finne noen støtte for at allmennlegers praksisprofil avhenger av de økonomiske rammebetingelser de praktiserer innenfor. Nedenfor oppsummerer vi de viktigste resultatene fra analysene.

² I disse kommunene har ordningen blitt videreført etter at forsøket ble avsluttet.

³ En leges praksisprofil er et samlebegrep for legens måte å utføre arbeidet på. Vi ser her på en kvantitativ dimensjon av praksisprofilen. Men begrepet har også en kvalitativ dimensjon som sier noe om legens erfaring og faglige skjønn.

⁴ Tankegangen er formalisert i Iversen and Lurås (1998a).

Tabell 1: Hva er problemene med legetjenesten i kommunene?

Problemer for pasientene	Problemer for legene	Problemer for myndighetene
• Vanskelig å slippe til • Ofte ny lege • Legen har for lite tid • For store kommunale forskjeller • Uklart hvor hjelpen er • Dårlig tilbud til pasienter med store og sammensatte behov	• Hvem er pasientene? • Vanskelig å gjøre en god jobb • Vanskelig å være god portvakt • Ulik avlønning	• Dårlig oversikt pga mangfoldet i tilknytnings- og avlønningsordninger • Dårlig kontroll over utgiftene • Lite stabilitet i legestillingene i enkelte strøk • Vanskelig å styre • Lokale variasjoner

Kilde: St.meld. nr. 23, 1996–97.

2.1 Endringer i antall henvisninger etter overgang til fastlegeordning⁵

Innføring av fastlegeordning innebærer to endringer i allmennlegetjenesten; ny organisasjonsmodell og ny avlønningsmodell. Fastlegens rolle som personlig talsmann for pasienten (advokatrollen) kan bidra til å øke antallet henvisninger, mens kontinuiteten i forholdet mellom lege og pasient kan redusere behovet for spesialistjenester (se for eksempel Hjortdahl et al., 1991). Fast allmennlege til alle pasienter vil dessuten innebære at færre pasienter oppsøker spesialisthelsetjenesten direkte; de fleste oppsøker allmennlegen først for deretter eventuelt å bli henvist. Noen av disse endringene i organisasjonsmodell vil bidra til å øke henvisningsraten, mens andre vil bidra til det motsatte.

Endringene i avlønningsordningen vil imidlertid utelukkende bidra til å øke henvisningsraten. Driftstilskuddet ble tidligere utbetalt uavhengig av det antall pasienter allmennlegen hadde ansvar for. Per capita tilskuddet blir derimot større jo flere pasienter legen tar ansvar for, noe som stimulerer legen til å ha mange pasienter på lista. For å kunne ha en lang liste, og samtidig en akseptabel arbeidstid kan allmennlegen henvise pasienter til spesialisthelsetjenesten. At driftstilskuddet erstattes av et per capita tilskudd medfører dermed en forventning om økt henvisningsrate. I tillegg ble størrelsen på den ytelsesbaserte inntektskomponenten redusert i fastlegeforsøket. Legen får altså en mindre økonomisk kompensasjon enn tidligere for selv å ta hånd om sine pasienter. Effekten av den reduserte stykkpriskomponenten kan derfor også forventes å øke henvisningsraten.

Vi har data over totalt antall henvisninger for et utvalg allmennleger⁶ i Trondheim før (januar – mars 1993) og etter (januar – mars 1996) innføring av fastlegeordning. Våre analyser viser at korrigert for pasientsammensetning og legekarakteristika har:

- Antall henvisninger per pasient til privatpraktiserende spesialist økt med 36 prosent
- Antall henvisninger per pasient til sykehusenes poliklinikk vært uendret

Vårt datamateriale består av et lite utvalg leger fra en kommune. Dette innebærer at vi ikke vil legge for mye vekt på de absolutte størrelsene vi har funnet i våre analyser. Snarere vil vi tolke resultatene som en indikasjon på at den nye avlønningsordningen vil bidra til å øke allmennlegenes henvisningsrate. Tilsvarende effekter er dessuten funnet i andre land (Krasnik et al., 1990 og Hutchinson et al., 1996)

2.2 Allmennlegers takstbruk⁷

Før fastlegeforsøket startet, ble legene spurt om hvor mange personer de ønsket å ha på sine lister. Ikke alle leger oppnådde det ønskede antall. Vår hypotese er at de legene som fikk en mindre liste enn de ønsket, vil kompensere dette inntektstapet ved å yte flere tjenester til

hver person på lista enn de ville ha gjort hvis de hadde oppnådd ønsket listelengde.

For å undersøke om det er noen empirisk støtte for denne hypotesen, har vi benyttet data for legenes praksisinntekter i 1994 og 1995, samt detaljerte data for bruk av takster i to representative 14 dager perioder (mars-94 og mars-95). Vi har analysert forskjeller i takstbruk mellom leger som har fått det antall pasienter på lista som de ytret ønske om før forsøket (urasjonerte leger), og leger som ikke har oppnådd ønsket listelengde (rasjonerte leger). De rasjonerte legene er inndelt i to grupper: De leger som ikke oppnådde ønsket listelengde i 1994, men som fikk et økt antall pasienter fra 1994 til 1995, kalles mildt rasjonerte. De leger som opplevde rasjonering i 1994, og som fikk uendret eller en ytterligere nedgang i antall pasienter fra 1994 til 1995, kalles strengt rasjonerte.

Resultater fra analysene viser at korrigert for pasientsammensetning, legekarakteristika og praksiskommune hadde:

- Mildt rasjonerte leger 9 prosent høyere inntekt per person på lista enn urasjonerte leger
- Strengt rasjonerte leger 17 prosent høyere inntekt per person på lista enn urasjonerte leger

Videre viser våre resultater at en grunn til at rasjonerte leger tjener mer per person enn urasjonerte leger, er at de i gjennomsnitt utfører flere ordinære konsultasjoner og yter flere laboratorieprøver til hver person på lista per år.

Dersom en konsultasjon varer lenger enn 20 minutter får legen en ekstra takst – tidstaksten – for hvert påbegynte 15 minutt. Inntekten per tidsenhet er imidlertid høyere for ordinære konsultasjoner enn for konsultasjoner med lang varighet. Vi har brukt antall utløste tidstakster som en indikator på legens bruk av en dårlig betalt tjeneste.

Resultatene over viste at rasjonerte leger brukte de godt betalte takstene mer enn urasjonerte leger. Fordi en rasjonert lege har færre pasienter – og dermed bedre tid – enn de initialt ønsket seg er vår hypotese at disse legene også vil bruke de dårlig betalte tjenestene mer enn sine urasjonerte kolleger. Resultatene viser at korrigert for pasientsammensetning, legekarakteristika og praksiskommune benyttet:

- Mildt rasjonerte leger tidstaksten 25 prosent mer per person på lista enn urasjonerte leger
- Strengt rasjonerte leger tidstaksten 33 prosent mer per person på lista enn urasjonerte leger

At rasjonerte leger har høyere totale inntekter og bruker tidstaksten mer per person på lista enn de urasjonerte, indikerer at de økonomiske rammevilkår legen står overfor – her avvik mellom ønsket og faktisk listelengde – bidrar til å

⁵ Dokumentert i Iversen, Lurås (1998b).

⁶ Data inkluderer henvisninger til offentlige poliklinikker og til privatpraktiserende spesialist for 33 prosent av allmennlegene i Trondheim. Disse var alle privatpraktiserende med driftsavtale før forsøket

⁷ Dokumentert i Iversen, Lurås (1998a).

⁸ Basert på våre opplysninger om kommunens legedekning før forsøket, dette samsvarer ikke fullstendig med offisiell statistikk.

bestemme praksisprofilen og følgelig den behandlingen pasienten får. En innvending kan være at legen ikke gjør dette av økonomiske hensyn, men at altruistiske motiver innebærer at ledig kapasitet blir benyttet til beste for pasientene. Altruistiske motiver er imidlertid ikke forenlig med at den faktiske praksisprofilen avviker fra legens førstevalg. Legen gjør jo mer for pasientene enn det han selv mener er optimalt.

2.3 Kommunale variasjoner i allmennlegers praksisprofil

I litteraturen brukes ofte kommunens legedekning som en indikator på pasienttilgang. Dette gjelder blant annet i Grytten et al. (1995), som er basert på norske data. I motsetning til våre resultater finner ikke disse forfatterne noen indikasjoner på at allmennlegene genererer sin egen etterspørsel etter konsultasjoner. Fordi vi både har individuelle indikatorer på pasienttilgang og opplysninger om kommunens legedekning er det mulig å dekomponere legedekningseffekten i en legeknapphets- og en pasientknapphetseffekt.

Tabell 2 viser forskjeller mellom ønsket og faktisk listelengde for gjennomsnittslegen i de fire forsøkskommunene. Forklaringen på den store forskjellen i ønsket listelengde for gjennomsnittslegen i de fire kommunene ligger sannsynligvis i legedekningen. For eksempel vet vi at legedekningen i Trondheim og Tromsø var relativt lav før forsøket, noe som medførte at hver lege måtte ta ansvar for et stort antall pasienter. Ønsket listelengde kan derfor reflek-



*Hilde Lurås,
Cand. oecon fra Universitetet i
Oslo, 1990, er stipendiat ved
Senter for Helseadministrasjon,
Universitetet i Oslo*

tere den praksisprofil legene har vært vant til. I Trondheim og Lillehammer ser vi at avviket mellom ønsket og faktisk listelengde er relativt stor. Denne forskjellen reflekteres i våre rasjoneringsvariable, for eksempel er nesten 80 prosent av legene i Trondheim rasjonert utfra våre kriterier.

I tabell 3 har vi utfra en regresjonsmodell⁹ beregnet forskjeller i gjennomsnittsinntekt for leger med ulik rasjoneringsstatus i de fire kommunene. Korrigert for pasientsammensetning og legekarakteristika, vil en lege i Tromsø som har fått det antall pasienter vedkommende ønsket seg, ha 36 prosent lavere inntekt per person på lista enn en strengt rasjonert lege som praktiserer i Åsnes. Med andre ord vil legen i Åsnes gjøre mer for hver pasient enn legen i Tromsø. Mønsteret for øvrig synes å være:

- Leger i Åsnes tjener i gjennomsnitt litt mer per person enn leger i Lillehammer, som igjen tjener mer enn leger i Trondheim, mens leger i Tromsø har den laveste inntekten fra stykkpris per person på lista. Fordi dette resultatet korresponderer med legedekningen i de fire kommunene – best legedekning i Åsnes, dårligst i Tromsø – kan vi kalle dette *legeknapphetseffekten*.
- I alle fire kommunene er effekten av rasjoneringsstatus som en kunne forvente : de strengt rasjonerte tjener

⁹ *Venstresidevariabel:* Gj.sn. inntekt per person på lista fra stykkpris-komponenten. *Høyresidevariable:* Andel eldre på legens liste, andel kvinner på legens liste, dummy for legens tilknytningsform fr forsøket, dummy for legens kjønn, dummy for praksiskommune, dummy for rasjoneringsstatus.

Tabell 2: Listelengde og andel rasjonerte leger i de ulike kommuner – standardavvik i parentes.

	Åsnes	Lillehammer	Trondheim	Tromsø
Gj.sn. listelengde ⁸	1.190	1.429	1.724	1.639
Ønsket listelengde	1.383 (450)	1.610 (412)	1.944 (404)	1.820 (455)
Faktisk listelengde	1.353 (460)	1.475 (697)	1.717 (308)	1.840 (469)
Mild rasjonering	33% (50%)	57% (50%)	49% (45%)	16% (37%)
Streng rasjonering	33% (50%)	1% (26%)	28% (45%)	24% (43%)

Tabell 3: Forventet inntekt fra stykkpriskomponenten per person på lista basert på regresjonsmodell

	Urasjonerte	Mildt rasjonerte	Strengt rasjonerte
Åsnes	231 kroner	260 kroner	276 kroner
Lillehammer	228 kroner	257 kroner	273 kroner
Trondheim	207 kroner	237 kroner	253 kroner
Tromsø	178 kroner	207 kroner	224 kroner

mer per person enn de mildt rasjonerte, mens de urasjonerte har den laveste inntekten per person på lista per år. Dette kan vi kalle *pasientknapphetseffekten*.

Det følger at en lege kan oppleve knapphet på pasienter og dermed ha en tjenesteintensiv praksisprofil selv om kommunen har dårlig legedekning og gjennomsnittslegen har nok pasienter.

3. AVVEINING MELLOM PER CAPITA TILSKUDD OG YTelsesBASERT AVLØNNING

Et optimalt avlønningssystem for allmennleger vil avhenge av hvilken avveining myndighetene har mellom ulike mål for allmennlegetjenesten og for helsetjenesten som helhet. Stortinget har bestemt at når fastlegeordningen innføres på landsbasis, skal legenes avlønningsordning bestå av et kommunalt per capita tilskudd samt stykkprisbetaling fra pasientenes egenbetaling og statlige refusjoner. Sammenlignet med avlønningsordningen i fastlegeforsøket skal - ved en landsomfattende reform - per capita komponentens betydning reduseres fra 50 til 30 prosent av legenes driftsinntekt, mens stykkpriskomponentens betydning skal økes fra 50 til 70 prosent. Spørsmålet om hvor stor andel hver av de to komponentene bør utgjøre, er viktig fordi de kan forventes å ha ulike egenskaper med hensyn til myndighetenes mål for virksomheten i allmennpraksis. Nedenfor vil vi

- ved å se på noen mulige mål myndighetene kan ha for virksomheten i allmennlegetjenesten - diskutere hvordan de to komponentene i rendyrket form kan forventes å påvirke målene. I tabell 4 finnes en mer fullstendig oversikt over forventede effekter av ordningene.

Kostnadseffektivitet:

En behandling kan være sammensatt av ulike typer helse-tjenester, for eksempel telefonkonsultasjoner, ordinære konsultasjoner og laboratorieundersøkelser. Med kostnadseffektivitet skal vi mene at en behandling har en sammensetning av tjenester som gjør at kostnadene blir minst mulig gitt behandlingskvalitet. Per capita tilskudd gir ikke legen noen inntekt for de tjenestene som ytes. Finansieringsmåten påvirke derfor ikke de relative kostnadene mellom tjenestene. Med ytelsesbaserte takster vil derimot takstsystemet påvirke legens kostnader ved å yte tjenester. Fordi takstsystemet er et resultat av forhandlinger, vil neppe legens inntekter per tidsenhet bli uavhengig av tidsanvendelsen. En kan derfor ikke forvente at et system med utelukkende ytelsesbaserte takster blir kostnadseffektivt.

Ansvar for mange pasienter:

Fordi legens inntekt med en per capita ordning avhenger av antall pasienter på lista, oppmuntrer denne ordningen

Tabell 4: Forventede effekter av per capita avlønning og ytelsesbasert avlønning

Per capita tilskudd	Ytelsesbaserte takster
Kostnadseffektivitet i behandlingen i allmennpraksis	Takstene kan medføre vridninger i de relative kostnadene ulike aktiviteter medfører
Oppmuntring til å ta hånd om mange pasienter	Antall pasienter avhenger av om relative takster tilsvarer relativ tidskostnad for legen
Dårlig tilgjengelighet for dem med stort behov for allmennlegetjenester	Bedre tilgjengelighet for dem med stort behov for allmennlegetjenester
Leger som tar hånd om pasienter med stort behov får mindre inntekt eller lengre arbeidstid enn de mer kyniske kollegene	Takstsystemet kompenserer for merarbeid knyttet til pasienter med stort behov for allmennlegetjenester
God forutsigbarhet med hensyn til offentlige utgifter til allmennlegetjenesten	Svak forutsigbarhet med hensyn til offentlige utgifter til allmennlegetjenesten
Liten forutsigbarhet med hensyn til inntekt per arbeidstid for legen	God forutsigbarhet med hensyn til inntekt per arbeidstid for legen
Oppmuntrer til mange henvisninger til spesialistlegetjenesten	Oppmuntrer til færre henvisninger til spesialistlegetjenesten
Svak forutsigbarhet med hensyn til offentlige utgifter til den samlede legetjenesten (spesialisthelsetjenesten etc.)	?
Leger med færre pasienter enn de ønsker vil søke kommunale bistillinger eller ta ut mer fritid	Leger med færre pasienter enn de ønsker kan generere offentlige utgifter ved å yte mange tjenester per pasient

til å ta hånd om mange pasienter. I et system med ytelsesbaserte takster vil legen være indifferent mellom mange og få pasienter så lenge takstene er slik at avlønningen per tidsenhet er uavhengig av om man yter få tjenester til mange pasienter eller mange tjenester til få pasienter. Hvis derimot taksten per tidsenhet for å yte en tjeneste er forskjellig fra taksten for å yte en annen tjeneste vil det være en oppmuntring til å yte mange av de godt betalte tjenestene til et mindre antall pasienter.

Ansvar for kronisk syke og pasienter med store behov:

Fordi legens avlønning i et system med ytelsesbaserte takster avhenger av antallet konsultasjoner og hvilken behandling som gis, vil ordningen kompensere for merarbeid knyttet til pasienter med stort behov for allmennlegetjenester. Med et per capita tilskudd vil det derimot ikke være noen inntektskomponent som veier opp for at en pasient med kroniske plager påfører legen større kostnader enn en pasient som kommer innom en gang i året. Denne ordningen gir derfor ingen økonomiske insitamenter til å yte god service til arbeidskrevende pasienter. Om en arbeidskrevende pasient blir misfornøyd og skifter lege, vil det innebære en økonomisk gevinst for legen vedkommende kommer fra. En per capita avlønning trekker derfor i retning av at pasienter med store behov blir kateballer i systemet.

Vi ser altså at de to rendyrkede ordningene har ganske forskjellige forventede egenskaper. Hvordan de to komponentene settes sammen vil derfor innebære en avveining av de ulike dimensjonene den offentlige målsetting består av, og det valget man gjør vil eksplisitt eller implisitt gjenspeile disse målene.

I en fastlegeordning vil kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten avhenge av befolkningens størrelse og sammensetning, og vil dermed være uavhengig av legedekningen. Kommunene har derfor en sterkere motivasjon enn i dag til å arbeide for en best mulig legedekning. Bedre legedekning innebærer færre innbyggere per lege og dermed mindre inntekter fra per capita tilskuddet per lege. Vår undersøkelse konkluderer med at legene delvis kompenserer for dette med større inntekter fra takstrefusjoner. En viktig politikimplikasjon av vårt arbeid er dermed at fastlegeordningen, dersom den utformes som i fastlegeforsøket, gir kommunene et insitament til å overvelte kostnadene ved bedre legedekning på staten. Dette blir for øvrig påpekt som et sentralt poeng i kapitlet om helsetjenesten i landrapporten om Norge fra OECD fra mars 1998.

4. EN REFORM I ALLMENNLEGETJENESTEN INNEBÆRER STORE UTFORDRINGER

Vi konkluderer med at legers praksisprofil ser ut til å avhenge av økonomiske motiv. Dette kan ha viktige politikimplikasjoner. For eksempel har den helsepolitiske fokus i Norge vært knapphet på leger, mens våre analyser viser at organisasjons- og avlønningsmodell påvirker oppfatningen av legeknapphet. Knapphet på leger i et system kan endres

til en knapphet på pasienter i et annet system, og dette vil påvirke den behandlingen pasientene får. Dette kan relateres til den endringen vi nå står foran: Et driftstilskudd betales ut uavhengig av antall pasienter legen tar ansvar for, mens per capita tilskuddet stimulerer til å ha mange pasienter på lista. Ved å erstatte driftstilskuddet med et per capita tilskudd vil en situasjon med legeknapphet raskt kunne endres til en situasjon med pasientknapphet. Når avlønningsordningen i tillegg består av en ytelsesbasert komponent vil en rasjonert lege utfra våre analyser kompensere innteksttapet ved å yte flere tjenester til hver pasient.

De endringer i finansieringsmåter, avlønningsordninger og organisering som vil foregå i allmennlegetjenesten i årene framover, gir oss en mulighet til å lære mer om hvilken effekt økonomiske virkemidler har på de mange aktiviteter som foregår i denne delen av helsesektoren. Denne kunnskapen kan i neste omgang få praktisk anvendelse i forbedring av styringssystemene. Evalueringen av fastlegeforsøket ga bare små muligheter til å innhente og analysere data på pasient- og legenivå (Iversen, Lurås, 1996). Overgang til fastlegeordning på landsbasis burde gi muligheter til mange interessante undersøkelser av sammenhenger mellom praksisprofil og avlønningssystem. En er i så fall avhengig av å innhente data fra legenes edb-baserte journal- og regnskapsystemer på en langt mer omfattende måte enn hva som var tilfelle i forbindelse med fastlegeforsøket. Et problem er selvfølgelig å skille mellom effekter av ny organisering – et listepasientsystem – og effekter av ny avlønningsordning når begge deler endres samtidig. Her utgjør de fire kommunene som har hatt en fastlegeordning siden 1993, et viktig unntak. Allmennlegene i disse kommunene vil ved reformen i år 2000 kun oppleve at avlønningsordningen endres, noe som vil rendyrke effektene av endret avlønningsordning.

REFERANSER:

- Andersen, T. F. and G. Mooney (eds.), 1990, The challenges of medical practice variation (Macmillan Press, London).
- Fugelli, P. og H. Harstad, 1983, Helseøkonomi i almenpraksis, Tidskrift for den norske legeforening 103, 1176 – 1183.
- Grytten, J., F. Carlsen and R. Sørensen, 1995, Supplier inducement in a public health care system, Journal of Health Economics 14, 207-229.
- Hjortdahl, P. and C. F. Borchrevink, 1991, Continuity of care: Influence of general practitioners' knowledge of their patients on use of resources in consultations, British Medical Journal 303, 1181-1184.
- Hutchinson, B. et al., 1996, Do physician-payment mechanisms affect hospital utilisation? A study of health service organizations in Ontario, Journal of Canadian Medical Association 154, 653-661.
- Iversen, T. and H. Lurås, 1996, Forsøk med fastlegeordning, Rapport 1996:1 (Senter for helseadministrasjon, Universitetet i Oslo)
- Iversen, T. and H. Lurås, 1998a, The impact of economic motives on the provision of health services in general practice, Working Paper 1998:1 (Center for Health Administration, University of Oslo).
- Iversen, T. and H. Lurås, 1998b, The effect of capitation on GPs' referral decisions, Working Paper 1998:2 (Center for Health Administration, University of Oslo).
- Krasnik, A. et al., 1990, Changing the remuneration system: effects on activity in general practice, British Medical Journal 300, 1698-1701.
- OECD Economic Surveys, 1998, Norway 1997 – 1998, (OECD, Paris).
- Sosial og helsedepartementet (1997): Legetjenesten i kommunene og fastlegeordningen, St.meld.nr.23 (1996 – 97).

TORSTEIN BYE OG STEIN B. HAUGLID:

Leserundersøkelse for Sosialøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift

Sosialøkonomenes Forening nedsatte våren 1997 et utvalg for å diskutere fremtiden til tidsskriftene Sosialøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift. Utvalget tok sommeren 1997 initiativ til en undersøkelse om bruken av de to tidsskriftene Sosialøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift blant foreningens medlemmer. Bakgrunnen var spørsmål om ressursbruk til tidsskriftaktiviteten, hvorvidt en fortsatt skulle satse på to tidsskrifter, og innholdet i tidsskriftene. Resultatet fra undersøkelsen gir en viss støtte til opprettholdelse av to tidsskrifter, at ressursbruken er rimelig og at en ønsker en viss dreining mot noe kortere og mer pedagogiske artikler. Undersøkelsen viser også at det er en klar motstand mot å blande faglig stoff og fagforeningsstoff i Sosialøkonomen.

INNLEDNING

Sosialøkonomenes Forening gjennomførte våren 1998 en leserundersøkelse blant sine medlemmer. Utgangspunktet for leserundersøkelsen var dels at foreningen hadde foretatt en total gjennomgang av dens inntekter og utgifter, inklusive inntekter og utgifter til tidsskriftene, at det var lenge siden en sist hadde en slik leserundersøkelse (se Larsen (1973)), og at det stadig foregår en diskusjon omkring innhold, kvalitet og profil på tidsskriftene, som en gjerne ønsket lesernes syn på.

Leserundersøkelsen ble foretatt blant Sosialøkonomenes Forening's medlemmer. Antall som fikk tilsendt spørreskjema var 1695 personer. Svarprosenten i undersøkelsen er svært lav -26,9 prosent. Dette betyr at undersøkelsen kan ha dårlig utsagnskraft og svarene må derfor behandles med varsomhet. For å sjekke eventuelle skjevheter blant respondentene i forhold til utvalget ble noen kjennetegn, slik som hvor man var ansatt og alderen på den som svarte, kontrollert mot medlemsregisterets fordeling på de samme kjennetegn.

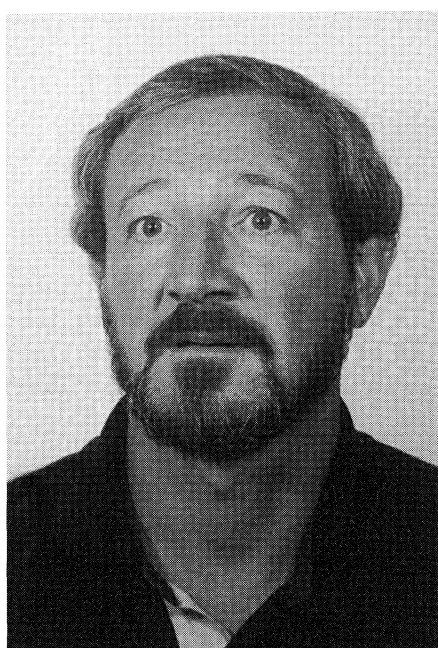
Tabell 1 viser fordelingen på ansettelsessted blant respondentene og medlemsmassen. Denne viser at det er noen forskjeller i fordelingen i undersøkelsen og i medlemsmassen. Spesielt er gruppen Universitets-/høgskole-/forskningsinstitusjon-/undervisning sterkt underrepresentert i undersøkelsen. Studentene er også underrepresentert, mens privatansatte (bank-/forsikring-/finansannen privat sektor) er sterkt overrepresentert. Statlig og kommunal forvaltning er rimelig representert blant respondentene i forhold til andelen i medlemsmassen. Det samme gjelder pensjonistene.

Aldersfordelingen blant respondentene var i rimelig samsvar med aldersfordelingen i medlemsmassen med unntak av for aldersgruppene 0-4 år etter utdanning og gruppen over 30 år siden utdannelsen, som er underrepresenterte, se tabell 2.

Tabell 3 viser fordelingen etter utdanning (for doktorer regnes her avsluttet cand oecon eller cand polit som endelig utdanning). Denne viser at cand.oecon er underrepresentert og gruppen annet, som består hovedsakelig av utdannede fra NHH er overrepresentert i undersøkelsen.

Vi ser altså at det kan være flere skjevheter i undersøkelsen i forhold til medlemsmassen, noe som tilsier en

viss forsiktighet ved forsøk på å trekke for sterke konklusjoner. Det kan også være andre skjevheter enn de som fremkommer av tabellene 1-3. For eksempel kan de typiske brukerne av tidsskriftene være overrepresentert. Det er grunn til å anta at det blant de som ikke har svart kan være en stor andel som ikke har noe forhold til tidsskriftene. På den annen side så vil tidsskriftene utgjøre en betydelig andel av den tjenesten som medlemmene får for den kontingent de betaler til Sosialøkonomenes Forening. Siden de er medlemmer, kan en kanskje forvente at de også har et forhold til tidsskriftene. Et annet forhold er imidlertid viktig her. Medlemmer av foreningen har reservasjonsrett i forhold til fagforeningsmedlemskap. Imidlertid går reservasjonsretten kun en vei. Fagforeningsmedlemmer har ikke reservasjonsrett i forhold til foreningen. Dette kan bety at mange har så stor betalingsvillighet i forhold til fagforeningsmedlemskap at den er lik eller overstiger den totale kontingenten (sammenlignet med andre fagforeninger er denne fortsatt lav). Dette argumentet for skjevhet svekkes imidlertid noe av et annet punkt i undersøkelsen der en spurte om en



Torstein Bye er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå, men i denne sammenheng redaktør i Sosialøkonomen.

ønsket mer fagforeningsstoff i tidsskriftene. Dette fikk ikke særlig støtte.

NORSK ØKONOMISK TIDSSKRIFT

Norsk økonomisk tidsskrift ga ut 20 artikler i tidsrommet 1996-1997 fordelt på 8 numre. Artiklene var i tema heterogene, så en kan ikke forvente at leserne våre har lest svært mange av disse. Det var imidlertid et lite antall som faktisk hadde lest et flertall av artiklene, se tabell 3. Siden dette gjelder totalt 12 personer, så er det faktisk flere enn bare redaksjonen (7) som leser mange av artiklene (kanskje ikke disse en gang leser alt). Hvis undersøkelsen er representativ så er det slett ikke dårlig at 64 prosent av medlemsmassen faktisk leser en eller flere av artiklene i løpet av kun to årganger på 8 numre. Nærmere 20 prosent har lest

mer enn halvparten av artiklene.

Artiklene i NØT spenner over et stort spekter av tema. Noen av artiklene har hovedvekt på det teoretiske, andre er mer empirisk anvendte, mens atter andre er rene survey-artikler over et begrenset tema. Enkelte av artiklene kan være tyngre å lese enn andre. Det har da også kom-

Tabell 1. Hvor er du ansatt ?

	Prosent av respondenter	Prosent i medlemsmassen
Universitet/høyskole/forskningsinst/undervisning	24,6	8,2
Statlig forvaltning	34,4	39,9
Kommunal/fylkeskommunal forv.	8,8	9,4
NAVO-området	2,0	2,2
Bank/forsikring/finans/annen privat	21,0	27,8
Pensjonist	4,82	5,6
Student	1,97	6,3
Annet	2,4	0,7
Sum	100,0	100,0

Tabell 3: Hvilken utdanning har du?

	Prosent av respondenter	Prosent av medlemmene
Cand.oecon.	67,1	74,0
Cand.polit.	16,2	16,8
Annet	16,7	9,2
Totalt	100,0	100,0

Tabell 2. Hvor lenge er det siden du avla endelig eksamen?

	Prosent av respondenter	Prosent av medlemmene
0-4 år	17,4	12,9
5-9 år	19,0	20,0
10-14 år	14,5	14,6
15-19 år	9,9	9,5
20-24 år	15,1	12,2
25-29 år	12,4	14,9
Over 30 år	11,7	20,0
Totalt	100,0	100,0

Tabell 3. NØT ga ut 20 artikler i 1996-1997. Hvor mange har du lest?

	Antall	Prosent
Ingen	165	36,2
1-3	203	44,5
4-9	74	16,2
10 eller flere	12	2,6
Ikke besvart	2	0,4
Sum	465	100,0

Tabell 4. Hvis du aldri eller sjelden leser NØT – hvorfor ikke?

	Antall	Prosent
For vanskelig stoff	143	31,4
Bedre å lese internasjonal litteratur	65	14,3
Temaene passer ikke interessene	218	47,8
Annet	97	21,2
Sum	523	100,0

met synspunkter på at tidsskriftet vårt i for stor grad konkurrerer med internasjonale tidsskrifter, og at en er dømt til å tape i denne konkurransen. Det kan derfor være grunn til å undersøke i hvilken grad NØT «faller mellom flere stoler» – for vanskelig for noen, for trivielt for andre, eller for lite relevant i forhold til interesseområde. Fra tabell 4 finner vi at hovedårsaken til at mange ikke leser NØT er at temaene ikke passer. Det er bedre å lese internasjonal litteratur. Bakgrunnsmaterialet antyder at dette spesielt gjelder de som er ansatt på universiteter og høyskoler. Dette kan vise at det kanskje ikke er den store konkurranseflaten mellom NØT og internasjonale tidsskrifter, men at NØT er et supplement rettet også mot andre brukere enn academia ved universitetene. Over 30 prosent mener at stoffet er for vanskelig. Dette er kanskje en overraskende lav andel for et slikt tidsskrift, men er samtidig sammenfallende med at universitetsansatte like gjerne leser andre mer avanserte tidsskrifter. Totalt sett må en imidlertid kunne konkludere at det synes som NØT har funnet en egen profil på stoffet slik at det kan fange en stor andel av den leserkretsen det er myntet på.

Tabell 5 viser likevel at det er en liten overvekt av personer ansatt ved universiteter, forskningsinstitusjoner og læreinstitusjoner som leser NØT. Det må vel også kunne sies å være overraskende, men samtidig hyggelig, at en så stor andel av pensjonistene leser flere artikler i NØT. Mer betenkelig er det at nesten 90 prosent av studentene ikke leser NØT. Nå er antall besvarelser fra studenter

Tabell 5. Hvor mange artikler av NØT har du lest de to siste år? Prosent

	Ingen	1-3	4-9	10 eller	Antall
Universitet/høyskole/forskningsinst	16,7	44,4	35,2	3,7	108
Annen undervisningsinstitusjon	0,0	66,7	33,3	0,0	3
Statlig forvaltning	46,2	46,2	6,4	1,3	156
Kommunal/fylkeskommunal forv.	40,0	55,0	5,0	0,0	40
NAVO-området	55,6	22,2	11,1	11,1	9
Bank/forsikring/finans	41,9	41,9	4,7	4,7	43
Annen privat sektor	35,8	41,5	20,8	1,9	53
Pensjonist	13,6	50,0	31,8	4,5	22
Student	88,9	11,1	0,0	0,0	9
Annet	30,0	40,0	20,0	10,0	10

svært lite både når det gjelder NØT og Sosialøkonomen, men likevel kan dette vitne om liten interesse blant studentene for våre tidsskrifter, spesielt for NØT. Annen informasjon fra studentene tyder på at de rett og slett ikke kjenner til tidsskriftene. I så fall har foreningen og universitetsmiljøene en utfordring med tanke på å markedsføre tidsskriftene bedre blant studentene. Her burde det ligge et stort potensiale i å øke leserkretsen på både kort og lang sikt. Hvis studentene ikke kjenner tidsskriftene våre – hvordan kan vi da forvente at ferdige kandidater skal kjenne disse når de går ut i yrkeslivet.

SOSIALØKONOMEN

Sosialøkonomen er på mange måter et enda mer heterogent tidsskrift enn NØT. Sosialøkonomen er delt inn i tre hovedblokker – artikler, aktuelle kommentarer og debattinnlegg. Leserkretsen til Sosialøkonomen er mer omfattende enn for NØT da intensjonen er at det skal være mer lett tilgjengelig stoff for en større leserkrets som presenteres i bladet. Det kommer imidlertid stadig inn henvendelser til redaksjonen om at Sosialøkonomen bør vri stoffet mer i retning av korte debattinnlegg og mindre artikler. Mer omfattende artikler kan i større utstrekning overlates til NØT. Dette var da også et av hovedtemaene i vinklingen av spørsmålene i undersøkelsen som omfattet Sosialøkonomen.

Sosialøkonomen hadde i løpet av 1996-1997, 41 artikler, 27 aktuelle kommentarer, og 27 debattinnlegg fordelt på 19 numre. Antall numre svarer også til antall ledere i Sosialøkonomen. Med utgangspunkt i antall innspill om profilen på bladet skulle en nå forvente at det var en klar overvekt av lesere som hadde lest de 27 aktuelle kommentarene og de 27 debattinnleggene i forhold til antall som hadde lest artiklene.

Fra tabell 6 fremgår imidlertid at fordelingen av lest stoff i Sosialøkonomen er forbausende likt for alle de tre kategoriene artikler, aktuelle kommentarer og debattinnlegg. Dette antyder at den blandingen av stoff som man har lagt opp til i Sosialøkonomen, med noe lett og noe vanskeligere stoff, er tilpasset leserkretsen rimelig godt. Dette kan i utgangspunktet antyde at de henvendelser

Tabell 6. Hvor mange av artiklene (41), aktuelle kommentarene (27), debattinnleggene (27) og lederne (19) har du lest? Prosent

	Artikler	Aktuelle kommentarer	Debatt	Ledere
Ingen	5,9	6,4	6,8	7,0
1-5	48,5	46,3	47,6	31,6
6-10	28,5	29,4	27,0	25,9
11 eller flere	16,2	15,8	16,0	34,2
Ikke besvart	0,9	2,2	2,6	1,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0

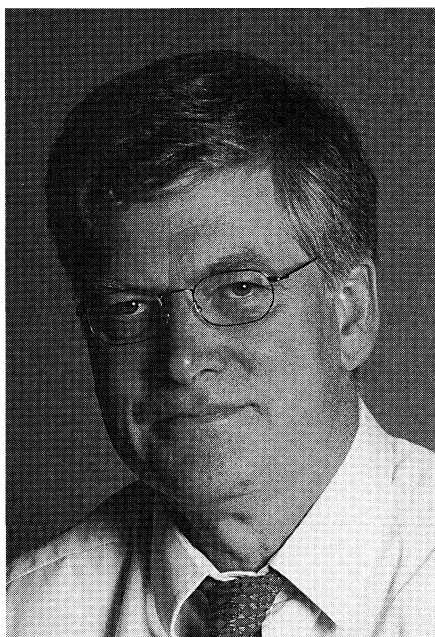
som kommer direkte til redaksjonen om mer stoff av typen debatt og aktuelle kommentarer og mindre artikler ikke nødvendigvis er representativt for den store leserkretsens syn. Dette blir imidlertid nyansert av andre spørsmål i undersøkelsen som går direkte på dette tema, se kommentarer til tabell 8. Det er også grunn til å merke seg den store andelen av leserne som leser mange av lederne. I forhold til dagspressen som er fornøyd om 10 prosent av leserne leser lederne har Sosialøkonomen en veldig høy score på denne typen lett stoff. Selv om mye av stoffet som presenteres i slike ledere også behandles andre steder er det opplagt et behov for å få presentert temaene i en Sosialøkonomisk kontekst. Dette kan antyde at det er et sterkt behov for også å få presentert mer kort debattstoff i Sosialøkonomen.

Det underliggende materiale viser også, se tabell A.1, at ansatte i forsknings- og utdanningsinstitusjoner er overrepresentert i gruppen som leser artikler. Dette er om lag på nivå med hvor mange som leser aktuelle kommentarer. Forsknings- og utdanningsinstitusjonene er noe underrepresentert blant de som leser debattinnleggene. Spesielt er andre undervisningsinstitusjoner sterkt overrepresentert i gruppen som leser artikler. Tilsvarende er ansatte i kommunal virksomhet, og bank og forsikringsvirksomhet hyppige lesere av aktuelle kommentarer og debatter. Dette antyder at den bredden som Sosialøkonomen har i sin stoffmengde er rimelig i takt med flertallet av medlemmene. Det er noe stoff for enhver smak. Igjen er det svært hyggelig at pensjonister er hyppige lesere av artikkelstoffet selv om de nok leser mest av aktuelle kommentarer og debatter.

Selv om mange leser mye av stoffet i Sosialøkonomen, så er det mer enn 50 prosent som leser mindre enn 5 av de respektive typene stoff i løpet av to årganger. Det kan da være grunn til å stille spørsmål ved hvorfor man ikke leser mer av stoffet. Av tabell 7 fremgår at overraskende mange finner artikler i Sosialøkonomen for vanskelig. Dette kan antyde at artikler i Sosialøkonomen til en viss

Tabell 7. Hvorfor leser du ikke mer av de ulike stofftyper i Sosialøkonomen?

	Artikler	Aktuelle kommentarer	Debatt	Ledere
For vanskelig	20,6	3,3	3,7	0,2
For elementært	0,7	1,1	0,9	0,9
For lite interessant	33,3	32,3	31,4	22,6
Annet	12,9	13,6	15,1	17,3



Stein B. Hauglid er politisk redaktør i Dagens Næringsliv, men i denne sammenheng leder i Sosialøkonomenes Forening.

grad bør overføres til NØT, eventuelt at en bør legge større vekt på å få artiklene kortere og mer pedagogisk fremstilt. Om lag 30 prosent av de som svarer mener også at stoffet er for lite interessant. Det overraskende her er vel at denne prosenten ikke er større. Det kan imidlertid være en viss skjevhet mellom de som svarer og de som ikke svarer. Flere av de som svarer kan rett og slett tenkes å ikke svare fordi stoffet i utgangspunktet er for lite interessant. Det er også verdt å merke seg at svarene for de ulike typene stoff synes å ha tilnærmet samme fordeling. Siden spørsmålene i utgangspunktet er uavhengige og man kan gi flere svar så vil ikke den loddrette summen være 100 prosent.

Som antydnet ovenfor har det vært visse indikasjoner på at stoffsammensetningen burde være noe annerledes i bladet enn det vi har hatt så langt. Fra

tabell 8 kan vi lese at det er en relativt stor andel av leserne som ønsker seg flere, men kortere artikler, flere aktuelle kommentarer og flere debattinnlegg. Det er imidlertid ikke noen klar tendens i retning av at en ønsker færre og kortere artikler og kortere debattinnlegg. Det er også noen som antyder flere artikler.

KOSTNADER OG OMFANG AV TIDSSKRIFTENE

Det er opplagt en viss grad av konkurranse mellom NØT og Sosialøkonomen med hensyn på de artiklene som publiseres i de to tidsskriftene. En del av artiklene som publiseres i Sosialøkonomen kunne vært utvidet og strammet opp og dermed blitt publiserbare i NØT. Omvendt kunne nok noen artikler i NØT vært forenklet og redusert i omfang og deretter blitt publisert i Sosialøkonomen. Redaksjonen har vurdert dette kontinuerlig og funnet at det ikke er et stort omfang av artikler som kunne overføres mellom tidsskriftene på denne måten. Siden tidsskriftene likevel til dels overlapper hverandre

Tabell 8. Hvis vi skulle legge om Sosialøkonomen – hvordan skulle dette gjøres? Antall prosent av de spurte som er enig i utsagnet.

	Prosent
Flere artikler av samme type som nå	10,9
Flere, men kortere artikler	31,6
Samme antall artikler, men kortere	17,8
Færre og kortere artikler	8,3
Flere aktuelle kommentarer	64,0
Flere debattinnlegg	36,6
Kortere debattinnlegg	15,1
Annet	25,5

Tabell 9. Synes du det er en god ide å slå sammen tidsskriftene til ett?

	Ja	Nei	Vet ikke	Sum
Universitet/høyskole/ forskningsinst	44,9	34,6	20,6	100
Annen undervisnings- institusjon	66,7	0,0	33,3	100
Statlig forvaltning	48,7	30,5	20,8	100
Kommunal/fylkes- kommunal forv.	60,5	15,8	23,7	100
NAVO-området	11,1	33,3	55,6	100
Bank/forsikring/finans	48,7	30,8	20,5	100
Annen privat sektor	50,9	24,5	24,5	100
Pensjonist	57,1	23,8	19,0	100
Student	44,4	33,3	22,2	100
Annet	50,0	40,0	10,0	100
Totalt	48,8	29,3	21,9	100

med hensyn på dette stoffet kan det, ikke minst av budsjettmessige hensyn, være aktuelt å slå sammen tidsskriftene. Hvordan ser leserne på dette? Tabell 9 viser at nesten 50 prosent av leserne mener dette er en god ide. Samtidig er det da om lag like mange som ikke mener det, eller ikke vet. Dette kan dermed ikke sies å være et klart råd om hva en skal gjøre med tidsskriftene. Det som er overraskende er at en så stor andel av de som arbeider ved universiteter/høyskoler/forskningsinstitusjoner, og kanskje spesielt ved utdanningsinstitusjonene, mener at det å slå sammen tidsskriftene er en god ide. Her vil det imidlertid være avgjørende å diskutere hva slags rolle Sosialøkonomenes Forening skal ha med hensyn på formidling og fremstilling av akademisk stoff med anvendt preg. Det kan nok være en fare for at en med sammenslåing av tidsskriftene vil miste en del av dette stoffet, og at det heller ikke blir presentert i internasjonale tidsskrifter på grunn av manglende interesse for empiriske studier av et lite land. Dette er imidlertid ikke opplagt. Mange internasjonale tidsskrifter legger tvert i mot stor vekt på empiriske studier fra mange land. Slik publisering kan imidlertid være vanskeligere innenfor tradisjonelle områder som for eksempel skatteanalyser, arbeidsmarkedsanalyser og makroøkonomiske analyser enn innenfor relativt sett nyere områder som for eksempel miljøanalyser.

Den årlige samlede foreningskontingenten er på 1910 kroner for forening og fagforening. Fagforeningsdelen utgjør 970 kroner og den faglige foreningens del 940 kroner. Tidsskriftene har en del inntekter blant annet gjennom annonser og direkte betaling for tidsskriftene. Trekkes dette fra de totale utgiftene til bladene brukes det om lag 220 kroner per medlem på Sosialøkonomen per år og om lag 50 kroner per medlem for NØT per år. Sett i forhold til den totale aktiviteten til foreningen (inklusive blant annet kurs- og seminarvirksomheten) synes ikke dette å være en stor andel av medlemsavgiften. Det er imidlertid vanskelig å vurdere dette helt uavhengig av koblingen mellom fagforeningsmedlemskap og fore-

Tabell 10. Mener du at vi bruker for eller for lite av foreningens ressurser på tidsskriftene? Prosent

	NØT	Sosialøkonomen
For mye	17,1	34,6
For lite	8,1	9,2
Passe	69,7	49,8
Ikke besvart	5,0	6,4
Sum	100,0	100,0

Tabell 11. Mener du at fagforenings- og eller foreningsstoff bør kunne presenteres i Sosialøkonomen

Ja	39,0
Nei	50,0
Vet ikke	9,9
Ikke besvart	1,1
Sum	100,0

ningsmedlemskap, da fagforeningsmedlemskap som tidligere nevnt betinger medlemskap i den faglige foreningen.

Av tabell 10 ser vi at en stor majoritet mener at vi bruker passe med ressurser på tidsskriftene. Dette kan antyde at en ønsker å opprettholde begge tidsskriftene. Alternativt, hvis NØT skal legges ned og stoffet overføres til Sosialøkonomen, kan en styrke dette tidsskriftet økonomisk. Andelen som mener at det brukes passe med midler til NØT er høyere enn for Sosialøkonomen. Dette kan skyldes at totalbeløpet som brukes på NØT er vesentlig mindre enn Sosialøkonomen. Det synes imidlertid ikke som foreningen har noen støtte blant medlemmene til å foreslå en reduksjon av den totale rammen som brukes på tidsskriftene, gitt den totale kontingenten og de andre tjenester medlemmene får fra foreningen. Det kan være grunn til å anta at mange av de som svarer at det brukes for mye ressurser på bladene er de som først og fremst er medlemmer fordi de ønsker å være medlem av fagforeningen.

Internt i foreningen diskuteres stadig hvorvidt fagforening- og eller rent foreningsstoff bør inngå, først og fremst i Sosialøkonomen. Fra redaksjonens side har det vært en betydelig motstand mot forslag om å blande faglig stoff og fagforeningsstoff i tidsskriftene. Motstanden skyldes først og fremst at en gjerne vil beholde et faglig kvalitetstidsskrift. Her kan en uansett fagforeningsmedlemskap fremme diskusjoner med utgangspunkt i faglige problemstillinger, gjerne belyst med teori og empiri relevant for norske forhold. Fagforeningsmedlemmer har fremmet krav om at fagforeningsstoff bør kunne tillates hvis en lager et klart redaksjonelt skille mellom stofftypene. Årsaken er at de ser på dette som et viktig formid-

Forts. side 11



NVE NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIVERK

Norges vassdrags- og energiverk (NVE) er et direktorat under Olje- og energidepartementet med ansvar for å forvalte landets vann- og energiressurser.

NVE har hovedkontor i Oslo og regionkontorer i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik. NVE har 390 ansatte.

Norges vassdrags- og energiverk søker

SEKSJONSSJEF

Energiavdelingen - Ressursseksjonen (ER)

Energiavdelingen har ansvaret for å fastlegge og vurdere samfunnsøkonomiske rammebetingelser for utviklingen av landets energisystem, både produksjonskilder og overføringssystem. Avdelingen har ca 30 medarbeidere og er organisert i stab og tre seksjoner. Den som tilsettes vil bli leder av ressursseksjonen, og vil inngå i avdelingens lederteam. Lederegenskaper og samarbeidsevner er derfor en nødvendig forutsetning.

Ressursseksjonen arbeider med ressurskartlegging og -utnyttelse i energisystemet, inklusive Samlet plan for vassdrag, og utfører også teknisk/økonomiske beregninger av konsesjonssøkte produksjonsanlegg for elektrisitet og fjernvarme. Seksjonen er videre tillagt oppgaven med å følge produksjons- og forbruksutviklingen for elektrisitet og annen energi, samt gi vurderinger av den langsiktige utvikling i energi- og effektbalansen. En vesentlig del av seksjonens arbeidsoppgaver vil være rådgivningsoppgaver i energifaglige spørsmål overfor NVEs ledelse og departementet.

Søkere til stillingen som seksjonssjef må ha teknisk eller økonomisk utdannelse på universitets- eller høyskolenivå, og det legges stor vekt på interesse for og erfaring med energirelaterte problemstillinger. Det forutsettes godt kjennskap til det norske energisystemet.

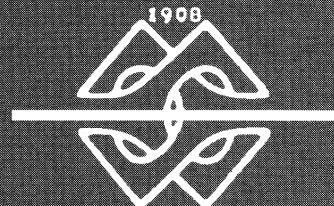
Stillingen lønnes etter det offentlige regulativ opp til ltr. 60 f.t. kr. 390.831,-. For spesielt kvalifiserte søkere kan høyere lønn vurderes. Fra lønnen trekkes pensjonsinnskudd etter gjeldende regler.

Informasjon om NVE og arbeidsområdene finnes på <http://www.nve.no>

Kvinner oppfordres til å søke.

Nærmere opplysninger ved avdelingsdirektør Kristian Løkke, tlf. 22 95 91 05 eller sjefingeniør Kjell Thorsen, tlf. 22 95 92 93.

Søknad med utførlige opplysninger og attestkopier sendes til NVE, Administrasjonsavdelingen, Postboks 5091 Majorstua, 0301 Oslo, merket «Nr. 61/98» **innen 8. oktober 1998.**



Redaktør:

Torstein Bye

Redaksjon:

Jan Morten Dyrstad

Nils-Henrik M. von der Fehr

Bertil Tungodden

Jon Vislie

Kjell Vaage

Produksjonskonsulent:

Inger Kurås

•
Utgitt av

Sosialøkonomenes

Forening

Leder: Stein B. Hauglid

Generalsekretær

Birgit Laudal

•
Besøksadresse:

Skippergt. 33

0154 OSLO

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

Telefon 22 41 32 90

Telefax 22 41 32 93

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 6001.05.13408

•
Utkommer med 9 nummer pr. år, den 15. i hver måned unntatt juli, august og desember.

Abonnement kr 525,-

Studentabonnement

kr 250,-

Enkeltnr. kr 75,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 4 700,-

3/4 side kr. 4 200,-

1/2 side kr. 3 700,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.

Grafisk Hus a/s, Bergen

**Akershus
fylkeskommune**



AKERSHUS FYLKESKOMMUNE er en av landets største med et innbyggertall på ca. 445.000. Fylkeskommunen har ansvaret for viktige samfunnssektorer som helsevesen, videregående opplæring, samferdsel, næring- og sysselsetting, kultur og energiforsyning, samt regional planlegging.

Helse- og sosialdirektørens kontor

Helse- og sosialsektoren er fylkeskommunens største sektor med ca. 6.000 ansatte, og et budsjett for 1998 på ca. 3,3 milliarder kroner. Helse- og sosialdirektøren er overordnet administrativ myndighet for alle institusjoner/virksomheter i sektoren.

Helse- og sosialdirektørens kontor disponerer for tiden 47 stillinger. Kontorets interne organisering er for tiden til vurdering.

Helse- og sosialdirektørens kontor er sekretariat for helse- og sosialstyret, samt tre driftsstyrer (psykisk helsevern og rusmiddeltiltak, barnevern, tannhelse).

* Vi har 2 ledige stillinger

Spesialkonsulent og førstekonsulent i økonomiavdeling

I forbindelse med den interne omorganiseringen er det opprettet egen økonomiavdeling i helse- og sosialdirektørens kontor.

Vi søker etter to ØKONOMER for snarlig tiltredelse. Avdelingen har 10 stillinger.

Økonomiavdelingens **basisoppgaver** er:

- Års- og langtidsbudsjettering/aktivitetsplanlegging
- Løpende oppfølging av regnskap, økonomi og aktivitet
- Årsmelding/resultatvurdering

For å sikre høy kvalitet og effektivitet på løsningen av avdelingens basisoppgaver skal avdelingen utføre bl.a. følgende **supplerende arbeidsoppgaver**:

- Analysere og evaluere regnskap, økonomi, resultatvolum og -kvalitet
- Bidra til at insentivbaserte styringsformer utvikles og tas i bruk mellom sykehuseier og helseinstitusjoner og innen helseinstitusjoner
- Utarbeide prognoser og videreutvikle prognosemetoder for bedre økonomi- og resultatoppfølging
- Utvikle og gjennomføre bruk av normtall som forbedrer grunnlaget for ressursallokeringer (f.eks. aktivitetsbasert budsjettering og benchmarking) og grunnlaget for forhandlinger som resultatkrav (f.eks. i tilknytning til ISF-avtaler)
- Sikre at data- og informasjonssystemer brukes effektivt og utvikles i takt med IT-utviklingen og avdelingens behov

Oppgaver og ansvar:

Begge økonomer får oppgaver innen samtlige områder. Spesialkonsulenten får særskilt ansvar for spesialområdet statistikk, regnskap og kalkulasjon i styringssammenheng.

Kvalifikasjoner:

- Høyere økonomisk utdanning, fortrinnsvis sosial- eller sivil-økonom

- For stillingen med spesialområde statistikk, regnskap og kalkulasjon: Gode kunnskaper i teoretisk og anvendt statistikk, regnskapsanalyse og aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC)
- Det ønskes praktisk eller forskningsmessig erfaring på økonomiavdelingens arbeidsområder, men nyutdannede med god teoretisk bakgrunn kommer også i betraktning
- Begge økonomer må ha god praktisk kjennskap til IT
- Selvstendighet, initiativ og god samarbeidsevne
- God skriftlig og muntlig fremstillingsevne

Vi tilbyr:

- Utfordrende arbeidsoppgaver i en stor økonomisk sektor med interessante endringer i rammevilkår mot mer markedsorganisert virksomhet
- Gode muligheter for verdifull erfaring, og for faglig og personlig utvikling for avansement i helse- og sosialsektoren.

Stillingen som spesialkonsulent er plassert i stillingskode 7402, lønnstrinn 42 – 48 (pt. kr. 2273.000 – 304.700 pr. år). For spesielt godt kvalifisert søker kan alternativ lønnsinnplassering vurderes.

Stillingen som førstekonsulent er plassert i stillingskode 7680 i ltr. 36 (pt. kr. 256.500,- pr. år).

For stillingene gjelder vanlige ansettelsesvilkår i Akershus fylkeskommune med rettigheter og plikter fastsatt i gjeldende avtaler og reglement. Fra lønnen trekkes 2% til Akershus fylkeskommunale pensjonskasse. Pensjonskassen tilbyr boliglån på gunstige vilkår.

Søknad vedlagt CV og kopier av vitnemål og attester, sendes Akershus fylkeskommune, Helse- og sosialdirektøren, Schweigaardsgt. 5, 0185 Oslo – merket ØKONOM, innen **28. september 1998**.

Nærmere informasjon om stillingen fås ved henvendelse til avdelingssjef i økonomi-avdelingen, Håkon Hellebust, tlf. 22 05 53 51.