

SOSIAL ØKONOMEN



Amartya Sen

Finans og tilsyn

- Sen og velferdsøkonomien
- Kollektive valg
- Hva slags likhet?
- Rasjonalitet
- Hungersnød versus fattigdom

NR. 3. Mars 1999 – 53. ÅRG.

Vårkonferanse 1999

Fremtidige utfordringer for de internasjonale økonomiske institusjonene

GLOBAL LIBERALISERING

Ingeniørenes Hus Møtesenter, onsdag 21. april

09.30 Registrering

10.00 Åpning

– Leder av programkomitéen Solveig Lothe

10.15 FINANCIAL REGULATION: THE CASE OF EAST ASIA

– Professor Ronald I. McKinnon
Stanford University/Bank of England

Forberedt innlegg:

– Professor Asbjørn Rødseth
Universitetet i Oslo

11.15 Kaffe

11.30 RULES FOR INTERNATIONAL INVESTMENT:
BUILDING ON THE MAI EXPERIENCE

– Professor Alan M. Rugman
Oxford University

Forberedt innlegg:

– (Tilkjennegis senere)

12.30 Lunsj

13.30 WTO FARM TRADE REFORM:
WHAT ABOUT AGRICULTURE'S
MULTIFUNCTIONALITY

– Professor Kym Anderson
University of Adelaide, Australia

Forberedt innlegg:

– Forsker Eirik Romstad
Norges Landbrukshøgskole

14.30 Kaffe

14.45 LIBERALISATION OF TRADE IN SERVICES:
THE CASES OF TELECOMMUNICATIONS
AND SHIPPING

– Rådgiver Anders Lillehagen
Telenor

– Seksjonssjef Lars Almklov
Norges Rederiforbund

16.00 Avsluttende kommentarer

– Assisterende direktør Arne Melchior
Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Programkomité:

Solveig Lothe, Handelshøgskolen BI
Ayse B. Hagelia, Landbrukets Utredningskontor
Arne Melchior, Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Teknisk ansvarlig:

Anne Halvorsen, Sosialøkonomenes Forening

Avgift:	Medlemmer	kr. 2 200
	Pensjonistmedlemmer	kr. 400
	Studentmedlemmer	kr. 400
	Øvrige	kr. 2 500

Påmeldingsfrist: Påmeldingsfristen er 12. april

Gebyr for avbestilling før 12. april er kr. 500, deretter betales full pris. (Gjelder ikke pensjonister og studenter.)

Deltakerne vil få tilsendt bekreftelse og faktura for betaling av avgiften.

For ytterligere opplysninger ta kontakt med foreningens sekretariat, telefon 22 41 32 90

SOSIALØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget 0028 Oslo – fax 22 41 32 93



Jeg melder meg på seminaret onsdag 21. april 1999

Vårkonferansen GLOBAL LIBERALISERING

Navn..... Arbeidsgiver:

Adr.:

Tlf.: Telefax:

Medlem av SF? Medl.nr.: Underskrift

I DETTE NUMMER ...

2

BJØRN SKOGSTAD AAMO:
«Utfordringer for finans-
institusjoner og tilsyns-
myndighet ved store
endringer i makroøkonomiske
og strukturelle forhold»

DEBATT:

11

HERMOD SKÅNLAND:
Pengepolitikken – sluttreplik

12

ESPEN ERLANDSEN:
Effektivitet og kvalitet i pleie-
og omsorgssektoren i norske
kommuner. Kommentarer til
Kari Wærness.

ARTIKLER:

14

AGNAR SANDMO:
Amartya Sen og velferds-
økonomien: To bidrag til
forståelse av eksterne
virkninger

18

BERTIL TUNGODDEN:
En introduksjon til teorien om
kollektive valg

26

ANDREAS FØLLESDAL:
Hva slags likhet?
Amartya Sen om funksjoner og
mulighetsrom

34

GAUTE TORSVIK:
Rasjonalitet

38

KALLE MOENE:
Hungersnød versus fattigdom

Forsidefoto:
Amartya Sen. SCANPIX

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Det framtidige «pensjonsproblemet»

I de siste årene har flere utvalg lagt fram innstillinger om våre framtidige utfordringer i forbindelse med at befolkningssammensetningen endrer seg i retning av stadig flere pensjonister og en relativt mindre yrkesaktiv del av befolkningen. Frykten synes å være at vi ikke skal makte å møte framtidige pensjonsforpliktelser. Hvis vi ikke sparer nå, vil vår generasjon tilgodeses i forhold til framtidens generasjoner. Det siste utvalget som la fram sin innstilling var «Olsenutvalget», som bekymret seg om *finansieringen* av de framtidige pensjoner. De foreslo en reversering av dagens pensjonsalder kombinert med en mer positiv insitamentordning for å få folk til å stå lenger i arbeid.

Det kan synes som om det i diskusjonen ikke skilles strengt nok mellom ulike poenger omkring framtidige generasjoners forsørgelsesbyrde for dagens framtidige pensjonister. Noen er opptatt av effektivitet i beskatningssystemet, og av å skape gode insitamentordninger rundt pensjonsordningen slik at avveiningen mellom arbeid og fritid blir bedre. Andre er bekymret for den forsørgelsesbyrden som vil bli lagt på framtidige generasjoner når dagens generasjon bli pensjonister. Den første er en teoretisk og praktisk relevant problemstilling, men det er langt fra opplagt at forsørgelsesbyrden er et problem.

I følge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger (M2) vil Norges befolkning øke med om lag 0,3 prosent i gjennomsnitt per år fram til 2020. Befolkningen i år 2020 vil være om lag 4,8 millioner mot 4,35 i 1996. I følge siste Langtidsprogram vil BNP og privat konsum øke med henholdsvis 2 og 3 prosent per år i samme periode. Offentlig konsum antas å øke med i gjennomsnitt 1,2 prosent per år. Et viktig grunnlag for de økonomiske vekstanslagene er beregninger av framtidig tilgang på arbeidskraft, et annet viktig element er forutsetninger om økt effektivitet i produksjonen. I Langtidsprogrammet antas veksten i timeverk å bli om lag 0,3 prosent i gjennomsnitt per år fram mot år 2020. Dette betyr at økning i yrkeshyppighet for kvinner, samt mindre bruk av deltid/mer bruk av heltid, nærmest oppveier befolkningskurvens negative innslag for timeverksinnsatsen totalt sett utover i neste århundre. Det antas at produktiviteten øker med om lag 1 prosent per år, dvs om lag som historisk.

Av dette følger at BNP per capita vil øke med mer enn 1,5 prosent per år fra i dag og fram til år 2020. Over 20 år er dette en BNP-vekst per capita på 35 prosent. Privat konsum per capita vil øke med 2,5 prosent per år. Trygdeutbetalingene fra det offentlige er her en del av de private konsumentenes inntekter. Likevel har det offentlige en vesentlig raskere vekst i sitt konsum enn befolkningsveksten – offentlig konsum per capita vokser med i gjennomsnitt 0,9 prosent per år.

Dette viser at framtidens generasjoner vil være klart rikere enn dagens generasjon på tross av at en økende andel av oss blir pensjonister og «forsørgelsebyrden» på den måten øker. De som jobber vil imidlertid bli så mye mer effektive enn dagens generasjon at økt økonomisk velferd oppnås samlet for befolkningen.

Hvis det er et krav at det offentlige skal opprettholde sin konsumvekst på linje med privat sektor, betyr dette et behov for større skatteinntekter: Det kan hevdes at veksten i trygdeutbetalingene tar en «for stor del» av den offentlige inntektsveksten. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det er opplagt at det offentlige skal opprettholde samme vekst som privat sektor på lang sikt. Økt andel pensjonister kan kreve større uttelling i offentlige syke-, pleie-, og omsorgsbudsjetter. På den annen side vil behovet for utdanningskapasitet bli relativt sett mindre. En kan vel også tenke seg at når velferdsnivået øker, vil en del av de offentlige oppgavene i fordelingssammenheng relativt sett bli redusert.

Det kan også oppstå et skatteproblem hvis pensjonister skal få samme inntektsutvikling som arbeidstakere (i Langtidsprogrammet er antakelig trygdene underregulert i forhold til inntektsutviklingen for arbeidere). Dette kan gi et effektivitetstap – det koster mer enn én krone å finansiere én krone i offentlige utgifter. Alternativet til offentlig finansiering er privat finansiering av pensjoner. Hvis preferansene for framtidig pensjonsutbetaling er felles for alle og lik det offentlige preferanser, er det ingen skille mellom offentlig og privat finansiering. Preferansene er imidlertid ikke like for alle – dette taler for privat finansiering. Det andre problemet kan være at økt beskatning kan gi konkurransevridning mot andre land. Dette skulle imidlertid ikke være noe stort problem da andre land vil ha minst den samme utvikling i økte pensjonsutbetalinger som Norge vil oppleve framover.

Framtidige generasjoner må med dagens pensjonssystem ta belastningen ved å sørge for framtidens pensjonister gjennom folketrygden. Framtidige arbeidstakere vil imidlertid ha et så mye høyere inntekstgrunnlag enn hva arbeidstakerne har i dag, at de likevel vil komme vesentlig bedre ut økonomisk. Det framtidige «pensjonsproblemet» kan derfor neppe sies å være et inntekstfordelingsproblem mellom generasjoner, men snarere et fordelingsproblem internt mellom generasjoner på samme tid (arbeidstakere og pensjonister i framtiden). I tillegg kan ulike finansieringsordninger gi ulike konsekvenser blant annet for den enkeltes framtidige pensjonsrettigheter. Om vi skal stå i arbeide til vi er 60 eller 70 år er dels et spørsmål om hvor stor kake som skal fordeles og dels et spørsmål om fordeling mellom yngre og eldre.

BJØRN SKOGSTAD AAMO:

«Utfordringer for finansinstitusjoner og tilsynsmyndigheter ved store endringer i makroøkonomiske og strukturelle forhold»

Det er bygd opp økt kredittrisiko. Økonomisk omslag gir økende tap, men fortsatt er det gode muligheter til å unngå en ny bankkrise. Rentemarginene må holdes oppe slik at bankene fortsatt kan gi lån til næringsvirksomhet som medfører risiko. Bankene og deres eiere må prioritere soliditet foran store utbytter og oppkjøp som tar egenkapital ut av finanssektoren. Myndighetene må stimulere til oppbygging av reelle buffere for bankene, både ved utforming av tapsregelverk og krav til egenkapital. Kreditt fra utenlandske institusjoner bidrar til større bredde og mindre sårbarhet for norsk næringsliv.

1. INNLEDNING

Tilsynsmyndigheter er brukt i flertall, fordi det både prinsipielt og praktisk er en arbeidsdeling og et samarbeid mellom tilsynsmyndighetene i vid forstand. Det vil i Norge si: Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet. Alle tre vil være berørt dersom vi står overfor så store endringer i makroøkonomiske og strukturelle forhold at det er risiko for en krise i deler av vårt finansielle system.

Programkomiteen har bedt om å få belyst utfordringene ved *store endringer* i makroøkonomiske og strukturelle forhold. Jeg tar utgangspunkt i de konkrete utfordringer finansinstitusjoner og myndigheter opplever når norsk økonomi nå går fra en langvarig vekstperiode til en mer usikker fase preget av stagnasjon og kanskje direkte nedgang i produksjon og sysselsetting.

Store endringer i makroøkonomiske forhold kan ramme institusjonene nokså brått. De kan slå ut i form av kredittrisiko eller markedsrisiko, men kan også ramme inntjeningen før tap. Selv større endringer i strukturelle forhold vil vanligvis trenge noe tid før virkningene blir vesentlige. De vil i første rekke virke på finansinstitusjonenes inntjening, men på enkelte områder kan de også virke inn på det risikobildet institusjonene møter, f.eks. i form av operasjonell risiko.

Det kan i denne sammenheng være av interesse å vise til at det britiske finanstillsynet (FSA- Financial Services Authority) nylig gjorde følgende vurdering av risikobildet:

40 prosent kredittrisiko
40 prosent operasjonell risiko
20 prosent markedsrisiko.

Jeg skal ikke komme nærmere inn på operasjonell risiko, ettersom slik risiko er av mer permanent karakter og ikke spesielt påvirket av økonomiske svingninger. Skillet er imidlertid ikke alltid helt klart. De tap DnB i 1998 måtte ta på sin greske shippingportefølje, skyldtes dels operasjonell risiko som følge av en utro medarbeider og dels at tørrlastmarkedet etterhvert ble mye svakere. Operasjonell risiko i form av mangelfull styring vil derfor lett materialisere seg som tap når institusjonene utsettes for økonomisk risiko. Forebygging og håndtering av operasjonell risiko har også en kostnadsside, slik vi har sett det i bankenes kostnader knyttet til den datamesige overgang til et nytt årtusen.

Den viktigste underliggende *hovedutfordring* er å unngå at negative trekk i økonomi og finansnæring gjensidig forsterker hverandre slik at det utvikler seg et dypt økonomisk tilbakeslag. Dette vil være alvorlig for samfunnet generelt og kan føre til kriser i deler av finansnæringen.

Det er neppe tvil om at finansinstitusjonene har trekk i sin adferd som bidrar til å forsterke både oppgangs- og nedgangskonjunkturer. Forventninger om oppgang bidrar til generøse utlån til ny næringsvirksomhet, til eiendommer og boliger. Frykt for tilbakeslag kan lede til dramatiske endringer i bankenes kredittvurdering, der normale behov for kassakreditt og prosjektf finansiering ikke lenger imøtekommes. Da oppstår det som på utenlandsk heter *creditcrunch* eller kanskje på norsk *kredittørke*. Særlig dersom egenkapitalen er lav slik at bankene begynner å frykte for sin egen stilling, kan endringen i kreditt-

praksis bli betydelig og i høy grad forsterke den generelle økonomiske nedgangen.

De kriser vi kjenner fra bankvirksomhet i Norge og andre land har stort sett sin opprinnelse i en forutgående sterk oppgangsperiode der finansinstitusjoner har bygd opp en kredittrisiko som det senere viser seg at de ikke har økonomisk evne til å bære. Den viktigste oppgaven for tilsynsmyndighetene vil derfor være å forhindre at oppgang og optimisme «tar av» og at det bygges opp kredittrisiko utover det institusjonene har evne til å bære. Om kredittrisikoen øker, ja, da bør egenkapitalen og evnen til å bære risiko øke minst like mye. I all beskjedenhet er det dette vi i Kredittilsynet har vært opptatt av de siste årene. Det kan som kjent settes spørsmål ved om finanspolitikken og pengepolitikken i tilstrekkelig grad bidro til å holde oppgangen innen rimelige grenser, uten at jeg skal gå nærmere inn på det her.

Med økonomisk omslag må også tilsynsmyndighetenes oppgaver endre seg. En må unngå at finansinstitusjonene bruker bremsene så unyansert og sterkt at det i seg selv forsterker tilbakeslaget og også utløser en mulig krise. Hensikten med egenkapitalkrav og andre myndighetstiltak er ikke minst å bidra til at institusjonene kan fylle sin oppgave også når tidene er vanskelige. Soliditet må være viktigere enn store utbytter og nye opp-



*Kredittilsynsdirektør
Bjørn Skogstad Aamo*

kjøp som tar egenkapital ut av finanssektoren. Tilstrekkelige rentemarginer slik at bankene kan gi lån til risikofylt næringsvirksomhet må være viktigere enn å gi etter for kortsiktige pressgrupper, enten det er forbrukermyndigheter eller deler av fagbevegelsen. Fortsatt åpenhet for kreditt fra utenlandske institusjoner bidrar til økt bredde og mindre sårbarhet for norsk næringsliv.

2. BANKENES KREDITTRISIKO

Kredittrisiko er risikoen for at en motpart ikke evner å møte sine finan-

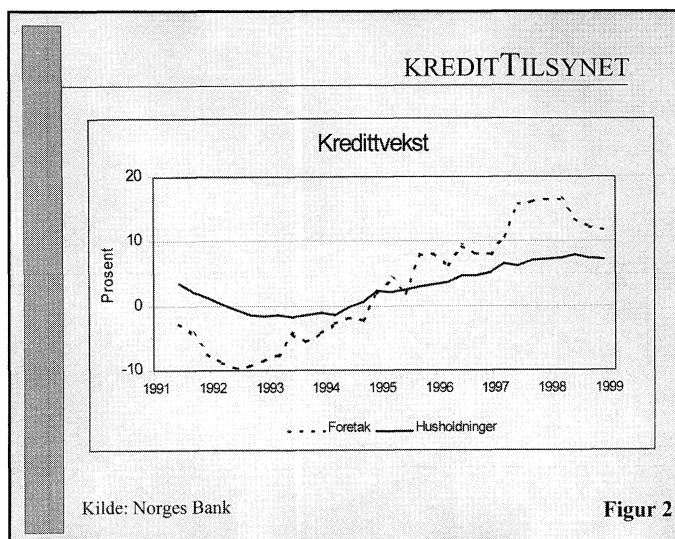
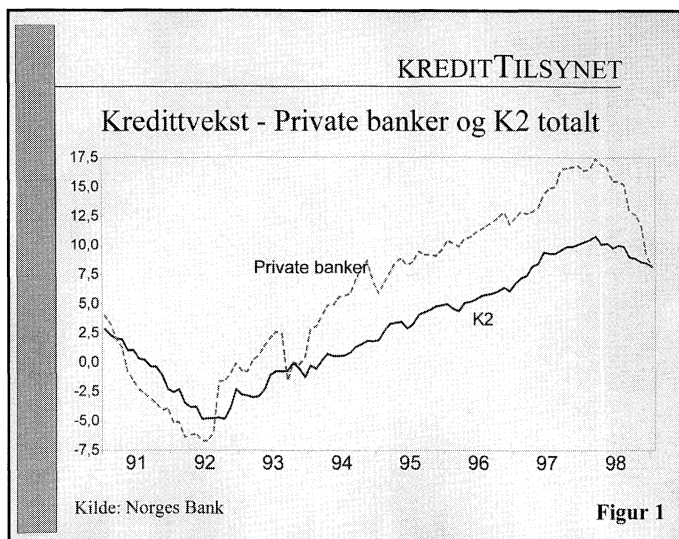
sielle forpliktelser til enhver tid. Tap oppstår ved at et lån inklusive renter ikke betales på avtalt tid. Finansinstitusjonenes kredittrisiko er altså et speilbilde av motpartenes økonomi og deres evne til å møte sine forpliktelser. Samtidig som den enkelte institusjon har det fulle og hele ansvar for å vurdere sin egen risiko ved utlån, vil evnen til tilbakebetaling fra private husholdninger og foretak i høy grad bli påvirket av det som skjer i økonomien for øvrig internasjonalt og nasjonalt, og av det andre aktører gjør. Blant annet vil dette gjelde verdien av den sikkerhet bankene kan få i form av pant i fast eiendom. Risikoen for hver enkelt institusjon avhenger også av den samlede mengden av kreditt.

- Hvor stor er den kredittrisiko som er bygd opp de senere år?

Figur 1 viser den sterke veksten i samlet kreditt de senere år og hvordan denne i første rekke har vært drevet fram av sterk vekst i utlånene fra de private banker. Som jeg skal komme tilbake til, er veksten i ferd med å dempes, ikke minst som følge av tiltak fra de største bankenes side.

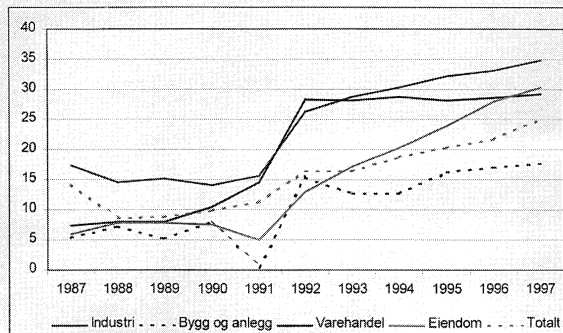
Figur 2 viser veksten i kreditt til husholdninger og foretak, der veksten i kreditten til foretakene har vært klart størst.

Både foretak og husholdninger har ved inngangen til 1999 en markert bedre økonomi enn hva de hadde tid-



KREDITILSYNET

Egenkapital i ulike næringer



Kilde: DB Soliditet

Figur 4

lig på 90-tallet. Figur 3 viser at husholdningene så langt en har oversikt, har store og positive finansinvesteringer, og at bildet her er vesentlig gunstigere enn på 80-tallet, da lav sparing og stor gjeld gjorde husholdningene meget sårbare for høye renter. Bedriftene har på samme måte i gjennomsnitt vesentlig større egenkapital, jfr. Figur 4.

Tabellen i figur 5 gir nærmere oversikt over bankenes utlån til ulike næringer. For en del næringer har utlånene steget betydelig. Vi må forvente at egenkapital og motstandskraft varierer en god del, og at veksten i næringslån har medført oppbygging av en betydelig kredittrisiko. I hvilken grad kredittrisikoen vil materialisere seg i form av mislighold og tap, er imidlertid avhengig av det som skjer i økonomien ellers.

Vi har bak oss en relativ lang oppgangstid i norsk økonomi. Bedrifter som betjener det norske marked har møtt høy og voksende etterspørsel både etter forbruksvarer og investeringsvarer. Usikkerheten er betydelig, men for store deler av økonomien er et direkte tilbakeslag nå sannsynlig.

I den grad renten forblir høy, vil vi få en nokså markert avmatning av innenlandsk etterspørsel. Dette vil ramme mange virksomheter i skjermede sektorer, og da særlig mindre og mellomstore bedrifter som har finansiert sin ekspansjon med lån. Ikke minst vil bedrifter knyttet til det høye

nivå for bygge- og anleggsvirksomheten kunne møte vansker. Men også bedrifter innen reiselivsnæringen kan være sårbare overfor et fortsatt relativt høyt rentenivå.

Virksomhet som konkurrerer internasjonalt har siden i fjor sommer ved hjelp av en svak krone i stor grad blitt skjermet for de negative virkningene på konkurranseevnen av de høye lønnstillegg. Dette gjelder også hjemmekonkurrerende virksomheter som f.eks. reiseliv. Dersom oljeprisen eller tilliten til norsk økonomi mer generelt tar seg opp slik at kronekursen vender tilbake til utgangsleiet, da vil mange konkurranseutsatte bedrifter få de fulle virkninger av de senere års generøse lønnstillegg. Bedrifter som produserer råvarer og halvfabrikata, er ofte mindre sårbare for en eventuell særnorsk lønnsutvikling. For disse vil en sterkere norsk krone bety at de etter hvert får den fulle virkning av den svekkelsen i internasjonale priser for råvarer og halvfabrikata som fulgte av den økonomiske krisen i Asia.

Kredittilsynet gjennomførte senhøstes 1998 en kartlegging av 13 større bankers eksponering i en del utsatte bransjer. Kartleggingen omfattet shipping, verfts- og offshoreindustri og utvinning av olje og gass. Bankenes samlede shippingportefølje var på omlag 100 milliarder. Mellom 5 og 10 milliarder oppfattes av bankene selv som høyrisiko. DnB har

KREDITILSYNET

Eksponering og vekst i utlån fra spare- og forretningsbanker fordelt etter næring ved utgangen av 1998

	Forretningsbanker		Sparebanker	
	Vekst siste 12 mnd.	Andel av næringslån	Vekst siste 12 mnd.	Andel av næringslån
Jordbruk, skogbruk og fiske	15,8	5,3	6,7	15,3
Utvinning av råolje og naturgass	28,4	3,5	69,2	0,5
Industri og bergverksdrift	16,7	13,8	6,0	9,3
Kraft-, vannforsyning og byggev.	13,3	4,9	9,4	6,6
Varehandel, hotell og restaurant	11,7	14,5	7,7	15,7
Utenriks sjøfart og rørtransport	-0,5	10,9	11,2	4,1
Transport ellers, kommunikasjon	13,5	6,3	10,2	7,5
Eiendomsdrift og forr. tj.yting	16,0	37,9	22,0	36,0
Tjenesteytende næringer ellers	3,0	2,9	10,1	5,1
Sum næringsfordelte utlån*	13,1	46,3	12,9	35,4
Ikke næringsfordelte utlån*	9,6	53,7	9,4	64,6
Brutto utlån i alt	11,2		10,6	

* 12-måneders vekst og andel av brutto utlån i alt
Forretningsbanker ekskl. Postbanken og BN-bank

Kilde: Kredittilsynet / Norges Bank

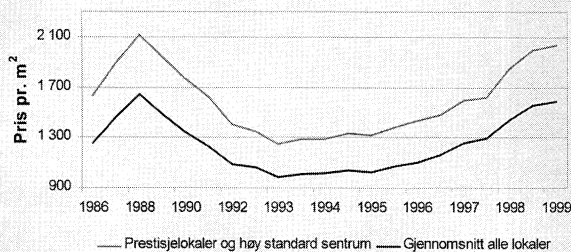
Figur 5

som kjent allerede gjort avsetninger for å møte sannsynlige tap på dette området, mens avsetningene i de øvrige bankene foreløpig er små. Finansbanken har nylig annonsert økte avsetninger for tap på shippingengasjementer.

For de øvrige sektorer vi kartla, er engasjementene samlet sett 70 milliarder. I fjor høst ble bare et par milliarder betegnet som «høyrisiko» og tapsavsetningene var begrenset, – samlet sett på mindre enn et par hundre millioner. Bankene selv mente altså i høst at risikoen i verftsindustrien og oljetilknyttet virksomhet og de tilhørende økonomiske konsekvenser er moderat. I Kredittilsynet vil vi ikke bli overrasket om tapsavsetningene på disse områdene må økes en god del i årene som kommer. Det er lagt opp et tett inspeksjonsprogram fra tilsynets side for å se til at bankene selv har god kontroll med denne risikoen og gjør de nødvendige avsetninger. Hensikten er å unngå store negative overraskelser senere.

For de næringer som ikke er konkurranseutsatt overfor utlandet, vil en del av bankenes risiko være knyttet til utviklingen i eiendomsmarkedene. Som figur 5 viste, har vi bak oss en sterk utlånsvekst til næringssektorer. Det hersker betydelig usikkerhet om den videre prisutvikling på området. Det er registret en utflytning i leieprisene – og en kan ikke utelukke at eiendomsprisene igjen viser fall. I

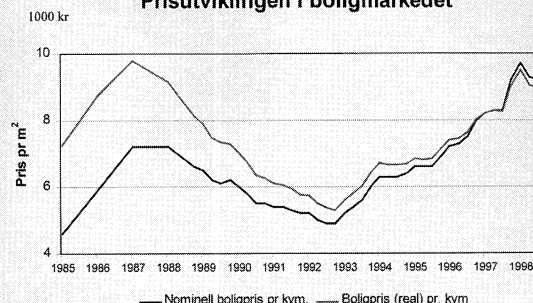
Prisutvikling næringseiendommer



Kilde: Dagens Næringsliv

Figur 6

Prisutviklingen i boligmarkedet



Kilde: NEF / ECON

Figur 7

figur 6 ser vi det sterke fallet i leiepriser fra den forrige toppen i 1989. Det er grunn til å tro at vi i 1998-99 vil passere en ny topp for leiepriser, men det er stor usikkerhet om den videre utvikling. Både en stor og en liten nedgang er mulig. Det tilsvarende bilde ser vi antagelig også for boligpriser, jfr. figur 7. Vi passerer en topp i 98-99, men den videre utvikling er usikker.

Ikke minst i eiendoms- og boligmarkedene vil kredittrisikoen på denne bakgrunn bli påvirket av den videre økonomiske utvikling. Når toget gikk fra en finanspolitisk tilstramming og nøkterne inntektstillegg i 1997-98, er det vanskelig å se hvordan norsk økonomi nå kan unngå en relativ «hard landing» med et klart tilbakeslag i løpet av 1999 og 2000. Å forsøke å forhindre ethvert tilbakeslag ved både å beholde en svak krone og senke renten vesentlig, slik enkelte økonomer har gått inn for, kan bidra til å forhindre eller forsinke nødvendige tilpasninger for å sikre den mer langsiktige konkurranseevne i norsk næringsliv. Konkurranseevnen er avgjørende for et allsidig og vekstkraftig næringsliv på lengre sikt og for å begrense avhengigheten av oljen. En bør unngå en heroisk og konjunktur-uavhengig høyrentepolitikk med det ensidige siktemål å få kronen raskest mulig tilbake til utgangsleiet. Så langt en har hatt oversikt er det foreløpig vanskelig å på-

vise nevneverdige skadevirkninger av renteoppgangen i fjor. Snarere tvert i mot. Markedet og Norges Bank gjorde den jobben politikerne ikke hadde gjort – godt hjulpet av en lav oljepris. Uten en oppbremsing i fjor, ville kredittrisikoen, eiendoms- og boligpriser antagelig ha bygget seg opp til et vesentlig høyere og farligere nivå. En langvarig høy realrente kan imidlertid gi et større tilbakeslag enn bedrifter og banker kan tåle. Med den tolking av kurspolitikken som den nye sentralbanksjefen har gjort, og en gradvis senking av renten, bør en kunne unngå at tilbakeslaget blir dypt og langvarig. Det må tas et forbehold for varig lave oljepriser – det er begrenset hva Norges Bank og andre norske myndigheter kan gjøre dersom oljeprisene forblir så lave at utbygging av nye felter ikke er lønnsomt. En snarlig tilbakevending til det lavrentenivået vi hadde ved inngangen til 1998 er for øvrig neppe ønskelig uten vesentlig styrking av soliditeten i bankene. Så lave renter vil lett igjen bidra til en svært høy kredit-tetterspørsel.

Husholdningene kan antagelig tåle en vesentlig lengre periode med høy rente enn det vi har sett så langt, før det blir et klart omslag i forventninger og boligpriser og før det blir nevneverdige tap for bankene i denne del av markedet. Kredittilsynet har som kjent lenge ment at bankene bør ha betryggende sikkerhet og ikke gi

lån utover 80 prosent av boligverdi. Det er mitt bestemte inntrykk at de fleste banker – etter en oppgang i boligrentene på 4-5 prosent – nå innser at dette har vært et godt råd.

Uansett hvilken innretning og hvor kortvarig tilbakeslaget blir: For norske finansinstitusjoner er det slutt på idyllen og fraværet av nye tap på kreditter.

3. EVNEN TIL Å BÆRE RISIKO OG MØTE ENDRINGER

I figur 8 har vi summert opp en del nøkkeltall for å belyse hovedtrekkene i den finansielle stabilitet. Det er vanskelig å gjøre gode historiske sammenlikninger, men her har vi forsøkt å sammenlikne to startår for forspillet til en mulig bankkrise. Kjernekapitalen sett i forhold til de samlede utlån var vesentlig høyere i 1998 enn i 1986 for sparebankene og en del høyere for forretningsbankene. Et kjernekapitalnivå på 6 prosent totalt sett og godt og vel 7 prosent når balansen risikoveies, er imidlertid ikke spesielt betryggende hverken i en internasjonal eller en historisk sammenheng, og gir liten bufferkapital mot et alvorlig tilbakeslag. Tapsavsetningene er nå på et lavmål sett i forhold til utlån, og faktisk enda lavere enn de var i 1986.

Når det foreløpig ikke ser ut til å bli en gjentakelse av 80-årenes forspill til den store bankkrisen, skyldes det en mer robust økonomi i foretak

KREDITILSYNET

NØKKELTALL FOR FINANSIELL STABILITET

		1986	1998
Forretningsbanker	Uveid kjernekapitaldekning	4,10	6,10
	Tapsavsetninger	2,60	2,30
	Driftsres. før tap	1,62	0,94
Sparebanker	Uveid kjernekapitaldekning	4,19	8,23
	Tapsavsetninger	2,86	1,69
	Driftsres. før tap	1,32	1,35
Kredittvekst	Innenl. kreditt (K2)	23,0	8,5
	BNP-K2	-11,0	-1,3
Industriforetak	Egenkapitalandel	21,8	34,4*
	Driftsresultat	3,8	6,5*
Husholdninger	Sparerate	-4,7	6,8
	Nto. fordringsrate	11,9	48,8

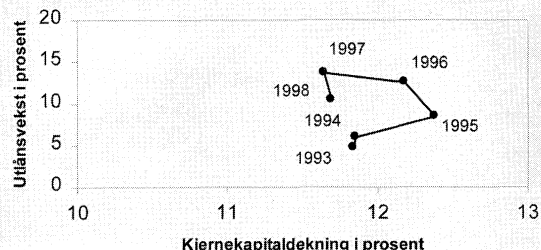
* Gjelder 1997

Kilde: SSB, Norges Bank, Kredittilsynet

Figur 8

KREDITILSYNET

Kjernekapital og utlansvekst, sparebanker



Kilde: Kredittilsynet

Figur 9

og husholdninger. Et sunnere skattesystem, med lavere satser for skatt på kapitalinntekt og derfor lavere rentefradrag for husholdninger og foretak er en viktig årsak til at det er slik. Det er nok å bekymre seg over i form av kredittrisiko uten at vi trenger å snakke om en ny stor bankkrise. Vi bør ha lært nok til også å unngå en liten bankkrise ved inngangen til et nytt årtusen.

For å møte tap kan finansinstitusjonene bygge opp flere typer av «bufere».

Både på kort og lang sikt er det *inntjeningen* i bankene som avgjør deres evne til å bære risiko. Inntjeningen er avgjørende både for den løpende risiko og de årlige tapsavsetninger og for evnen til å bygge opp reserver som kan møte uventet store tap, f.eks. som følge av et betydelig økonomisk tilbakeslag. Inntjening i bank betyr at rentemarginene både for de enkelte lån og for utlånene samlet sett må være store nok. Det er min klare oppfatning at selv etter den øking av rentemarginer som skjedde i deler av 1998, har ikke bankene særlig mye å stå i mot med fra den løpende drift dersom det blir tap av noen betydning. (Samlet rentenetto som andel av forvaltningskapital ble ikke høyere for 1998 enn for 1997.) Det er et tankekors at enkelte av dem som er mest opptatt av at bankene skal kunne ta risiko og tap når en bedrift er i vanskeligheter, samtidig er svært så ag-

gressive når det gjelder å kritisere bankenes inntjening og rentemarginer.

De samlede *tapsavsetningene* inneholder ingen reserver til å møte en uventet og negativ økonomisk utvikling – og det er i stor grad slik det skal være med de normer som gjelder for regnskapsføring av tap.

Smith-kommisjonen konkluderte i sin gjennomgang med at det norske regelverket om avsetninger til fremtidige tap i alle hovedtrekk er i samsvar med regnskapskravene i andre vestlige land. Det var ikke tapsregelverket eller endringer i dette som førte til bankkrisen i Norge. Kommisjonen mener samtidig at det er rimelig å hevde at systemet som følges i Norge og andre vestlige land, har den innebygde svakhet at det i gode tider ikke blir avsatt nok til å dekke tap som vil komme når tidene igjen blir mer normale. Den anbefaler en nærmere overveielse av det danske systemet for «polstring» av bankene i gode tider. Dette systemet innebærer i praksis en utvidet adgang for bankene til å sette av til fremtidige tap med rett til å trekke avsetningene fra i skatteoppgjøret. Romslige «hensettelser» over flere år var den viktigste årsaken til at danskene ikke ble rammet av den samme krise som Norge, Sverige og Finland, enda det økonomiske tilbakeslag og de faktiske tap var like store.

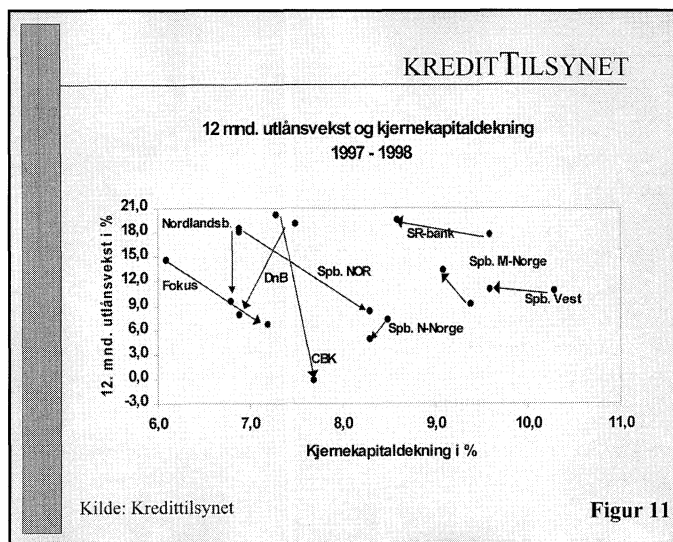
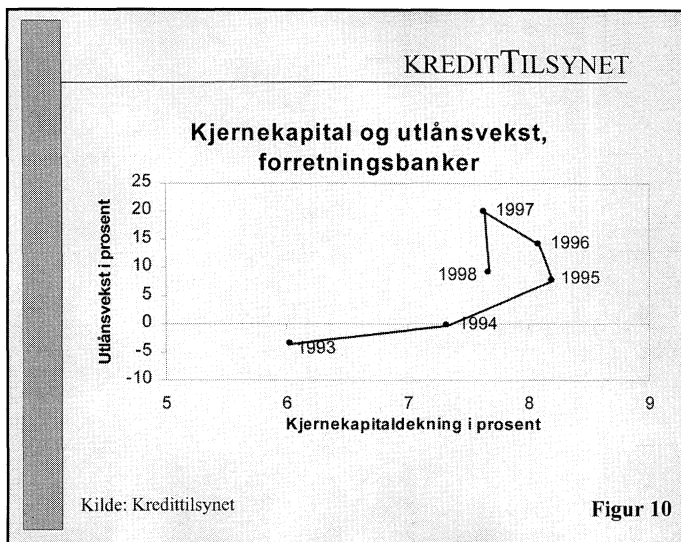
Kredittilsynet legger til grunn at hovedformålet med tapsregelverket er

å sikre en riktigst mulig verdimåling av utlånene. Dette betyr at bankene ved verdimålingen skal ta hensyn til de tap som ved fortsatt drift må forventes å ligge i kundeutlånene, men ikke ut over dette bygge opp generelle avsetninger mot eventuelle fremtidige tap som ikke i rimelig grad kan sannsynliggjøres. Avsetninger som ut over dette skal ivareta særlige soliditets-hensyn, må i tilfelle fremstå som særlige avsetningskrav. Dette er i tråd med internasjonale regnskapsstandarder og regelverket i de land det er naturlig å sammenligne oss med.

På den annen side viste bankkrisen at regelverket i praksis hittil har hatt uheldige sider. Det var særlig tre forhold som kunne føre til at utlansverdien ikke ble nedskrevet tidnok:

- Forskriften baserte vurderingen først og fremst på påregnelige tap i de enkelte utlån. Dette kunne føre til at mer tilfeldige, konjunkturrelaterte tap ikke ble sett i tide, dvs. før risikoen hadde materialisert seg.
- Bankledelsens tro på fremtiden og den enkelte kunde bygget ofte på kortsiktige betraktninger.
- Manglende anledning til å benytte analyseverktøy og modeller for mer langsiktig verddivurdering.

Både internasjonalt og i de større norske bankene har man nå gjort betydelige fremskritt i arbeidet med å risikoberegne utlansmassen ved hjelp av



økonomiske og statistiske metoder. Dette gjør det mulig for Kredittilsynet å gi bankene anledning til i større grad å analysere nedskrivningsbehovet på porteføljebasis, dvs. med utgangspunkt i modeller beregne sannsynlig tap i de enkelte kategorier utlån og i et lengre tidsperspektiv. Kategoribegrepet kan henseile på bransjer, geografiske områder og kredittrisiko grupperinger.

En slik tilnærming vil først og fremst redusere muligheten for at tapsavsetningene i et lengre perspektiv er åpenbart for lave. I tillegg bør det overveies en mer bevisst og offensiv stimulans til avsetning av reserver eller bufferkapital i bankene for å kunne møte uventede tilbakeslag.

I utredningen «Hensiktsmessigheten av et skjerpet kjernekapitalkrav for finansinstitusjoner» datert 3. februar 1998 uttalte Kredittilsynet bl.a.:

«Det bør utredes en ordning med tilleggsavsetninger i finansinstitusjoner for frivillig eller pliktig avsetning til fond som kan dekke uforutsette tap som kan oppstå og som ikke kan anses som påregnelige etter tapsforskriften. Slike ordninger vil eventuelt måtte komme i tillegg til det utredningsarbeid som pågår med sikte på et bedre faglig grunnlag for praktisering av tapsforskriften i et lengre perspektiv»

Finansdepartementet fant dess-

verre ikke grunn til å vurdere forslaget som ledd i de mer kortsiktige soliditetstiltakene for 1998, men det kan jo være gode grunner for at de politiske myndigheter bør se nærmere på dette i år, mens bankene ennå har visse økonomiske muligheter til å gjøre slike avsetninger.

Med de begrensninger som foreløpig ligger i de norske og internasjonale regler for regnskapsføring av tap, vil den viktigste buffer mot uventet store tap ligge i en solid egenkapital. Jo sterkere vekst bankene har, jo større blir kravene til inntjening for å kunne få fram tilstrekkelig egenkapital fra driften.

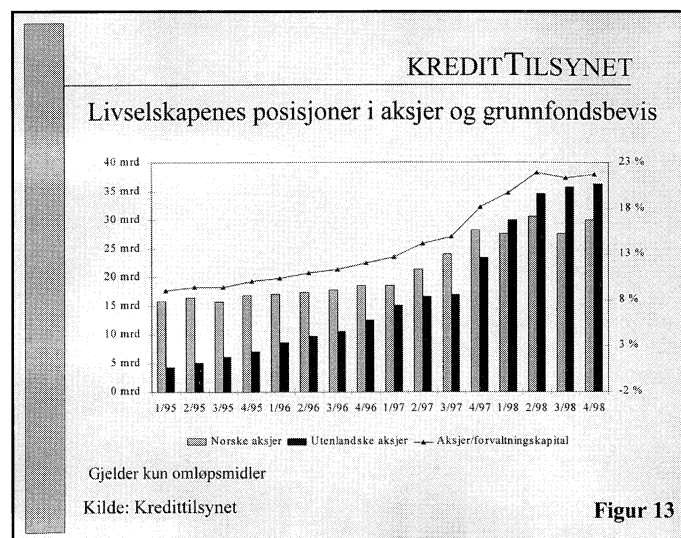
Figurene 9 og 10 viser utviklingen i kjernekapital og utlånsvekst for sparebanker og forretningsbanker de siste årene. Det er en klar sammenheng der soliditeten ble svekket fordi egenkapitalen ikke klarte å følge med under den sterke utlånsveksten i 1996 og 1997. Og det til tross for gode økonomiske tider både for bankene og i samfunnet for øvrig. Det var også dette som var et hovedtema fra Kredittilsynet i de senere år, både i årsmelding, i foredrag, ved brev, møter og inspeksjoner. Etter hvert kom det en klar erkjennelse i de større banker om at bremsene måtte settes på og lønnsomhet og soliditet prioriteres foran fortsatt volumvekst. For de fire største bankene gikk 12 måneders veksten i utlån ned fra 14 prosent i 1997 til vel 6 prosent i 1998. Det er et

stort framsteg at veksten nå særlig skjer i mindre banker med relativ god soliditet. Både for sparebanker og forretningsbanker samlet sett oppnådde vi en konsolidering ved at nedgangen i kjernekapital ble stanset i 1998.

Utviklingen for de enkelte banker illustreres med figur 11 som viser endring i utlånsvekst og kjernekapitaldekning fra 1997 til 1998. Figuren viser en meget gledelig utvikling sett fra tilsynets side, der veksten i utlånene er redusert og kjernekapitaldekningen styrket for flere viktige banker.

Det er et helt sentralt poeng at bankene bestemte seg for å dempe veksten i utlånstilbudene før renteøkningen bidro til å dempe etterspørselen. Det var dempingen av tilbudsiveren hos sentrale aktører som var avgjørende for å hindre en fortsatt nedgang i rentemarginer og rentenetto. Både erfaringene fra 1998 og fra 80-årene viser at det ikke er mulig for bankene å oppnå en tilfredsstillende inntjening uten at de er villig til å erkjenne at ønskene om volumvekst må underordnes mål for inntjening og soliditet.

Flere banker har en kjernekapitaldekning på under 8 prosent. Foran en sannsynlig nedgangskonjunktur, ville et 8-prosent nivå gitt større trygghet enn det nivå på 7 prosent som nå framstår som norm for de større forretningsbanker og som vel kan være bra nok så lenge det er «godvær» i økonomien. På kort sikt kan soliditeten nå bare bedres ved et klart lavere



utbyttensnivå eller ved emisjoner. Det vil som nevnt ikke være ønskelig med noen vesentlig ytterligere nedgang i utlånsveksten.

4. MARKEDSRISIKO OG EVNEN TIL Å BÆRE DEN

Vi må også regne med en betydelig markedsrisiko, dvs risiko for verdiendringer på eiendeler som følge av endringer i markedspriser, deriblant renter, valutakurser og eiendomspriser.

1998 var et turbulent år i rente-, aksje- og valutamarkedene. Fra siste del av juli og frem til første halvdel av oktober falt totalindeksen på Oslo Børs med over 40 prosent. Et påfallende trekk ved utviklingen internasjonalt i 1998 var den sterke samvariasjonen i aksjekursutviklingen på børsene i de fleste andre industriland. De internasjonale aksjemarkedene svingte også voldsomt, men styrket seg mot slutten av året, og Morgan Stanleys verdensindeks var høyere ved utgangen av 1998 enn ved starten på samme år, jfr. figur 12. I Norge uteble i stor grad den oppgang andre land hadde i annet halvår.

Også rentemarkedene endret seg betydelig i fjor. (Mellom 18. mars og 24. august foretok Norges Bank som kjent hele 7 økninger av renten i forsøket på å styrke kronekursen.) Samtidig med den norske renteøkningen gikk utenlandske renter ned, noe som foruten lavkonjunkturer i mange land

kan forklares med at investorene flyktet over i obligasjonsmarkedene (flight to quality). Til tross for den kraftige stigningen i den korte renten i Norge, forble de lange rentene, som har størst betydning for obligasjonsprisene, relativt stabile. Renteuroen har derfor hatt begrenset effekt på soliditeten i finansinstitusjonene.

Etter en meget positiv start på 1999 har Oslo Børs igjen vist store svingninger. Det amerikanske aksjemarkedet er nå høyere priset enn noen sinne, og det er stor usikkerhet knyttet til hvordan de internasjonale aksjemarkedene vil utvikle seg i tiden fremover. Vi må ikke bli overrasket om det kommer en betydelig korreksjon og at den i noen grad også smitter over til det norske marked, selv om kursnivået i forhold til inntjening ikke er så høyt her hjemme.

- Hvilke finansinstitusjoner er i første rekke utsatt for markedsrisiko?

Det er primært forsikringsselskapene som er eksponert for markedsrisiko, og liv- og skadeforsikringsselskapene har hhv. ca. 60% og 50% av forvaltningskapitalen plassert i finansielle instrumenter utsatt for markedsrisiko.

Figur 13 viser utviklingen i livselskapenes aksjebeholdninger både absolutt og i forhold til forvaltningskapitalen. Livsforsikringsselskapene oppnådde i 1998 det svakeste verdjusterte resultatet siden 1994. Internasjonal diversifisering dempet likevel

nedgangen i verdiene for disse selskapene. Livsforsikringsselskapene har nå over halvparten av sine aksjeplasseringer i utenlandske markeder. Skadeforsikringsselskapenes tekniske resultater er svake, bl.a. som følge av den sterke konkurransen. De siste årene har gode finansinntekter likevel gitt gode resultater for selskapene. Kombinasjonen av svake forsikringstekniske resultater og svake finansresultater medførte at 1998 nok vil bli et relativt dårlig år for skadeforsikringsselskapene.

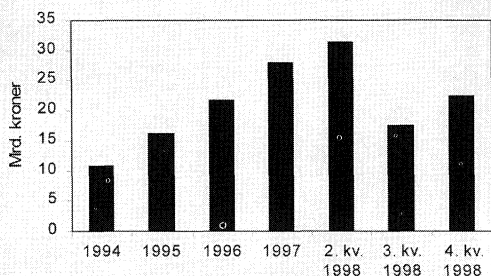
Til tross for de svake resultatene i 1998, synes forsikringsselskapenes soliditetsmessige situasjon å være betryggende, og ingen selskaper måtte selge aksjer i nevneverdig grad i perioden med kraftig børsfall. Livsforsikrings-selskapene har gjennom flere år bygget opp en solid bufferkapital, jfr. figur 14. Med store svingninger i aksjemarkedene har dette vært avgjørende for at selskapene har kunnet overholde sine forpliktelser. Et fall i aksjemarkedene vil imidlertid kunne få negativ innvirkning på soliditeten til flere selskaper. Det vil derfor være viktig at livsforsikringsselskapene benytter de muligheter som måtte foreligge til å gjenoppbygge en betryggende bufferkapital.

5. MULIGE STRUKTURELLE ENDRINGER

Strukturen på finansmarkedet har vært under kontinuerlig endring de

KREDITILSYNET

Samlet bufferkapital for livselskaper



Kilde: Kredittilsynet

Figur 14

siste 30 – 40 år. Antall aktører er redusert gjennom fusjoner og oppkjøp, både innenlands og internasjonalt. I den senere tid har endring i sparemønster, teknologiske muligheter og økt internasjonalisering vært drivkrefter. Konkurransen har drevet marginene nedover og tvunget aktørene til å effektivisere og redusere kostnadene. Det er liten grunn til å tro at denne utviklingen vil stoppe opp nå.

Internasjonalt har det funnet sted en rekke fusjoner mellom store banker den senere tid. Innføringen av fellesvalutaen Euro vil antakelig påskynde denne prosessen i Europa. I våre nordiske naboland er konsentrasjonen på banksiden sterkere enn hos oss, og aktørene betydelig større. Med meldingen om at også Nordbanken nå etablerer filial i Norge og konsesjonen for Förenings-sparebankens inntreden i SpareBank 1 Gruppen, er de fire svenske storbanker på plass i Norge. Svenska Handelsbanken har som kjent en stor og økende virksomhet. Med Den Danske Banks oppkjøp av Fokus vil vi kunne få to nordiske storbanker som betydelige aktører på det norske marked. Både Svenska Handelsbanken og den Den Danske Bank vil få et omfattende filialnett og satse i full bredde i det norske marked. Dette kan bety sterkere konkurranse og ytterligere marginpress.

Det er ikke rimelig å vente at de større norske institusjoner skal sitte helt i ro i denne situasjon. Vi må ikke

bli overrasket over å se både tidligere og nye ideer til styrking av norske finansgrupper i månedene framover. I Kredittmeldinga for 1997 fra september 1998 uttaler Regjeringen at hovedmålet i strukturpolitikken fremdeles er å sikre at Norge har velfungerende og solide finansinstitusjoner, og at det er sterk konkurranse mellom disse. Målet om et godt tilbud av finansielle tjenester i alle regioner ligger fast. Samtidig er det viktig å ha sentrale finansinstitusjoner med hovedkontor i Norge. (Det står faktisk Norge, ikke Trondheim, som er et inntrykk som ellers lett kan feste seg.)

Hittil har tunge konkurransemessige hensyn gjort det lite aktuelt å tenke tanken at våre to store forretningsbanker skal kunne slå seg sammen. Jeg er fortsatt skeptisk, men en bør ikke utelukke at det her er forhold som vil måtte revurderes etter hvert. De store norske foretakene har allerede kundeforhold med utenlandske banker og har en betydelig del av sin opplåning i utlandet. Direkte låneopptak i verdipapirmarkedene vil øke med innføringen av Euro. Mindre og mellomstore bedrifter vil antakelig i økende grad kunne dekke sine behov i de tradisjonelle sparebanker og hos de nye sterke aktørene i det norske marked (Den Danske Bank, Handelsbanken og Gjensidige NOR). Motforestillingene mot en fusjon mellom Den norske Bank og Kredittkassen kan således bli svekket over tid. At en

slik løsning åpenbart byr på store muligheter når det gjelder effektivisering og kostnadsreduksjoner og for å skape en stor norsk enhet er selvsagt. Samtidig må en imidlertid regne med en betydelig avskalling av kunder til de nordiske konkurrenter som er nevnt. En stor fusjonsbank vil få en klart redusert markedsandel i forhold til hva de to tidligere banker hadde. Det er neppe bare hensynet til norsk finansnæring som gjør at konsernsjefene til de store nordiske konkurrentene synes at en slik sammenslåing er en god ide --.

6. MYNDIGHETENES ROLLER OG ANSVAR

Myndighetene har tre hovedroller i forholdet mellom økonomiske utvikling og finansnæringen bl.a. for å unngå utvikling av finansielle kriser:

- * Ansvar for den økonomiske politikk, herunder finans- og pengepolitikk.
- * Å sikre hensiktsmessige rammebetingelser som gjør finansinstitusjonene robuste overfor endringer.
- * Å overvåke utviklingen og føre tilsyn med finansinstitusjonene.

Finansdepartementet og de politiske myndigheter har et klart hovedansvar for de to første oppgaver med faglig bistand fra henholdsvis Norges Bank og Kredittilsynet. Den siste oppgaven er i praksis fordelt på de tre institusjonene.

Disse tre rollene må utformes i erkjennelse av at markedene har innebygde selvregulerende mekanismer. Når prisene i eiendoms- eller aksjemarkedene kommer for høyt eller gjelden blir for stor, reagerer markedets aktører. Problemet er at markedene ofte reagerer for seint og at de da gjerne overreagerer. Selv de av oss som fikk Keynes som en del av vår barnetro, tror ikke lenger at myndighetene kan finstyre den økonomiske utvikling slik at alle svingninger blir borte. Hovedoppgaven blir å unngå å forsterke allerede sterke oppgangskonjunktur og unngå direkte tilbakeslag og sterke nedgangsbølger. Etter min mening henger disse oppgavene

sammen fordi det er den overdrevne sterke oppgang som er «alle nedgang-ers mor.» Jeg har i hovedsak vært enig i de pengepolitiske retningslinjer for 90-tallet, men det er ikke vanskelig å erkjenne at senkingen av Norges Banks renter første halvår 1997 til 3,25 på innskudd og 5,25 for utlån bidro til en unødig sterk kredittetterspørsel. Denne rentesenkingen kunne bare forsvares dersom det hadde blitt en vesentlig strammere finanspolitikk for 1997/98 enn den vi faktisk fikk.

I store trekk har vi et bra lov- og regelverk for finanssektoren i Norge og det skjer nå en modernisering i Banklovkommisjonens regi. Jeg nevnte at tapsregelverket er i samsvar med internasjonale normer og at det her skjer en metodeutvikling som bør gi et bedre faglig grunnlag for mer langsiktige avsetninger. I tillegg burde norske banker få – ikke minst med den særlige sårbarhet mange norske næringer har – en eksplisitt adgang til å avsette til bufferkapital utover det som er påregnelige tap.

Krav til kapitaldekning står helt sentralt når det gjelder å sikre finansinstitusjonenes evne til å tåle svingninger i økonomien. Kravet bidrar til positiv selvregulering ved at ekspanderende banker enten må gå til markedet og be om mer kapital eller må gjøre det så godt at egenkapitalen holder følge med veksten. Når egenkapitalen er på plass, gir den institusjonene evne til å unngå å forsterke en nedgangskonjunktur ved drastiske innstramminger i kredittpraksis.

Regelverket for kapitaldekning bygger på de internasjonale normer fastlagt av Baselkomiteen for banktilsyn og EU-direktivene. Dette er minstekrav og et kompromiss der banknæringer i mange land har presset på for å gjøre kravene så billige som mulig. I den senere tid har vi dessuten

sett tendenser til å akseptere finansielle instrumenter som ikke er ordentlig egenkapital.

I et lite land som Norge, i utkanten av Europa i enhver forstand, og med en særegen næringstruktur, vil risikoen for finansinstitusjonene ofte være større enn i andre og større land. Det er nå satt i gang en omfattende prosess med gjennomgang av de internasjonale regler. Hovedoppgaven for norske myndigheter – i den grad vi måtte få mulighet til det – vil være å unngå at fellesreglene svekkes. Fordi konkurransen med utenlandske institusjoner i store deler av markedet er så åpen og direkte, vil de fleste av oss ønske at reglene for norske og utenlandske finansinstitusjoner skal være så like som mulig. Jeg tror likevel at vi ikke kan eller bør se bort fra at det av og til er behov for særlige regler i Norge som går lengre enn det internasjonale minimum. Det initiativ finansminister Restad tok i november 1997 ved å be Kredittilsynet vurdere strengere krav til kapitaldekning for å bidra til å bremse den sterke utlånsveksten, og at dette var en reell trussel våren 1998, tror jeg bidro til de endrede holdninger til vekst og kapitaldekning i større banker i løpet av 98.

Når det gjelder overvåking og tilsyn, har det etter min mening skjedd en betydelig utvikling de siste årene. Kredittilsynet fikk i årene etter bankkrisen en klar styrking av sine ressurser som jeg tror vi har brukt fornuftig. Vi har styrket vår regelmessige kontakt med institusjonene og har et betydelig og kompetent stedlig tilsyn. Vi har etablert et omfattende overvåkingsprogram som omfatter både finansinstitusjonene og sentrale makroøkonomiske forhold.

Smith-kommisjonen har antydnet et behov for å klargjøre ansvarsforde-

lingen mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet. Etter min mening er det utviklet en ryddig arbeidsdeling og et godt samarbeid mellom Norges Bank og Kredittilsynet. Både de retningslinjer for dette som ble laget i 1993 og en evaluering fra 1997 er lagt fram for Stortinget. Ikke minst er samarbeidet om overvåkingen av finansmarkedet i vid forstand – det vi ofte kaller finansiell stabilitet – videreutviklet de siste årene. Hver av institusjonene lager omfattende interne rapporter om finansiell stabilitet to ganger i året. Vi har en timeplan som gjør at ledelsen i sentralbanken og tilsynet hvert kvartal har en grundig felles drøfting av mulige problemer. Finansdepartementet orienteres skriftlig og muntlig om disse rapportene.

Det er også en ryddig arbeidsdeling og kommunikasjon mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet. I tillegg til det som følger av lovgivningen, er grunnlaget de årlige skriftlige retningslinjer fra departementet knyttet til budsjettet og faste kvartalsmøter for oppfølging og gjensidig informasjon. Kredittilsynet har et styre som bidrar til å understreke tilsynets faglige selvstendighet og til å kvalitetssikre viktige beslutninger. Alle uttalelser om saker av betydning skjer skriftlig, samtidig som det er hyppig uformell kontakt for å sikre rask utveksling av informasjon. Jeg oppfatter at Finansdepartementet har hovedansvar for rammene omkring tilsynet, samtidig som vi selv har et klart faglig ansvar for hvordan arbeidet utføres. Det er mulig at en presis og skriftlig framstilling av hvordan arbeidsdelingen og arbeidsrutinene nå er i praksis kan være nyttig. Men jeg ser egentlig ikke behov for noen vesentlige endringer i de skrevne og uskrevne retningslinjer som følges.

HERMOD SKÅNLAND:

Pengepolitikken – sluttreplikk

Etter hvert som en debatt trekker ut, øker faren for at argumentene blir gjentatt. Det er vanskelig å unngå når man allerede i utgangspunktet har prøvd å imøtegå de innvendinger man ventet ville komme. Noen presiseringer kan likevel synes påkrevet.

Forsbak synes å legge liten vekt på de valutapolitiske retningslinjenes betydning for den rentepolitikk som har vært ført og viser blant annet til situasjonen vinteren 1996-97 som fremtvinget av vår manglende *handlefrihet*. Jeg har ikke truffet noen som har ment at renten da burde vært satt opp, men derimot mange (tydeligvis også Forsbak) som mener at rentenedsettelsen var uheldig. Hvilken betydning retningslinjene i den sammenheng ble tillagt, må man ha vært tilstede i konferansene mellom finansministeren og sentralbanksjefen for å vite med sikkerhet, og der var verken Forsbak eller jeg. Men jeg betviler at Norges Bank i denne situasjonen ville ha satt ned rentene dersom ikke retningslinjene hadde vist til kursstabilitet som *operativt* mål i den *løpende* utøvelse av pengepolitikken, og at Finansdepartementet har fastholdt dette, formodentlig under henvisning til Solidaritetsalternativets arbeidsfordeling. Som jeg pekte på i min første artikkel, var forutsetningene helt anderledes da Norges Bank i 1994 selv gikk inn for dette systemet.

Jeg minner også om at Norges Bank i brev til Finansdepartementet høsten 1997 ba om en oppmyking av retningslinjene, men ble blankt avvist.

Selvfølgelig ville vi uten retningslinjene hatt pengepolitisk handlefrihet til å la krona appriasiere i 1997. Den høyere kronekurs ville vedvart inntil tilstrekkelig mange hadde øn-

sket å hente hjem gevinsten og ville, med de lønnsrelasjoner både SSB og Norges Bank legger til grunn, ha dempet den senere lønnsvekst.

Både Forsbak og Cappelen er opptatt av at innhold og fortolkning av et inflasjonsmål er uklare. For meg er inflasjonsmål et avledet mål for stabilitet i innenlandsk etterspørsel, som over tid gir de beste forutsetninger for økonomisk aktivitet og sysselsetting. Denne forståelse gir også den nødvendige fleksibilitet med hensyn til hvordan målsettingen blir realisert. Ut fra dette må stabiliteten være et felles ansvar for de politiske myndigheter og Norges Bank, og jeg vil være forbauset om ikke Cappelen deler denne oppfatning. Men for sentralbanken bør det klargjøres hvilke forutsetninger om finanspolitikken den kan legge til grunn, og Norges Bank må, slik Gjedrem uttrykker det i årstalen, «være åpen om sine analyser og reaksjonsmønstre slik at statsmyndighetene kan ta hensyn til virkningen på Norges Banks rentesetting når vedtak om statsbudsjettet blir fattet». Med et slikt samvirke vil det ikke være behov for noen «uhemmet» bruk av renten, men dersom finanspolitikken ikke holdes i tømme må det gi seg utslag i høyere rente. Om politikerne misliker dette, er det likevel Norges Banks plikt og ansvar å bruke renten. Det er denne institusjonelle forskjellen i beslutningsmyndighet (og -evne) med hensyn til bruk av finanspolitiske og pengepolitiske virkemidler som ikke synes å interessere Cappelen.

Jeg er ikke «i første rekke opptatt av sentralbankens uavhengighet» som Forsbak skriver, men jeg har påpekt at styring såvel etter inflasjonsmål som fastkurs over tid, forutsetter at sentralbanken må legge sine *vurde-*

ringer om fremtiden til grunn, der såvel pengemengde som valutakurs og andre indikatorer vil inngå uten å ha karakter av operative mål. Det var denne innflytelse finansministeren fant det betenkelig å tillegge Norges Bank, og jeg kan ikke skjønne at Cappelen finner det fornærmende å vise til dette. (I ettertid ser jeg at min formulering også kunne antyde at tilhengere av fastkurs har fordekte motiver for sitt standpunkt. Det var ikke meningen, og jeg beklager.)

Etter min oppfatning trekker Cappelen opp en alt for snever ramme for økonomer når han vil begrense deres medvirkning i den offentlige debatt til å «redegjøre for hvordan sammenhengene mellom mål og midler er». Vi skal vel ikke avskjære oss ifra hva vi har lært og erfart om institusjoners måte å fungere på, selv om det sto lite om det i pensum den gang vi gikk på skolen? I dag har den interesserte økonomistudent i alle fall muligheten for å lære noe om ansvarsfordeling og sentralbankens «accountability». Det er mulig at min tid i Finansdepartementet og Norges Bank og i en del utvalg har gjort meg mer opptatt enn de fleste økonomer av mulighetene for å *gjennomføre* en politikk. Men jeg har ikke tenkt å slutte med det.

I sin årstale har Gjedrem gitt uttrykk for at vi ikke må «se oss blinde på den daglige notering av valutakursen. Erfaringene fra de siste årene viser at Norges Bank må ha for øye de grunnleggende forutsetningene for kursstabilitet *over tid* (min utheving)». Som den første av disse fremholder han at vi må «etter hvert få pris- og kostnadsveksten ned mot den stigningen eurolandene sikter mot». Det er derfor med sinnsro jeg avslutter denne debatten.

ESPEN ERLANDSEN:

Effektivitet og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner

Kommentar til Kari Wærness

I Sosialøkonomen nr. 8/1998 presenterte jeg en analyse, gjennomført i regi av SNF-Oslo1, av effektivitet, kvalitet og organisering i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner (Erlandsen et al., 1997). Effektivitetsanalysen (første trinn) var basert på DEA-metoden. I andre trinn undersøkte vi korrelasjonen mellom brukertilfredshet, beregnet effektivitet og organisering ved hjelp av enkel lineær regresjon. Sosiolog Kari Wærness spør (på bakgrunn av innsikt fra egen forskning) i Sosialøkonomen nr. 1/1999 om det har noen hensikt å utføre denne typen effektivitetsanalyser «annet enn som rent akademiske øvelser» fordi det er «noen grunnleggende forhold ved pleie- og omsorgstjenesten som ... denne og andre analyser av samme type ikke greier å fange opp på en tilstrekkelig adekvat måte.» (s. 12).

Det er prisverdig at andre fagprofesjoner kommer med innspill til økonomenes effektivitetsanalyser, spesielt på områder der økonomene «trår i upløyd mark». Det er også positivt at effektivitetsanalysene blir utsatt for konstruktiv kritikk slik at man kan legge et grunnlag for at de beregnede effektivitetstallene kan nærme seg den sanne effektivitet. Enkelte av Kari Wærness' merknader er imidlertid nødvendige å kommentere.

Vår analyse gir ikke noe endelig svar på om kommunene gjør et bevisst valg mellom effektivitet og kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten, og om avveiningen er bestemt av valg av organisasjonsmodell. Men analysen

kan forhåpentligvis bidra til å belyse visse sider ved tjenesteproduksjonen. Vi er fullt ut klar over at kvalitet, som er en vesentlig egenskap ved pleie- og omsorgstjenesten, ikke på noen fullgod måte er tatt hensyn til i analysen. Derfor er vi også svært forsiktige med å trekke de raske konklusjoner. Så langt vi kjenner til er det imidlertid første gang i Norge at man har koblet resultatene fra en DEA-analyse av pleie- og omsorgssektoren opp mot data for brukertilfredshet og organisering. For øvrig er vår analyse nært knyttet til den internasjonale litteratur, jf. Kooreman (1994) og Rosko et al. (1995).

Når det gjelder merknadene om vesentlige kjennetegn ved pleie- og omsorgstjenesten har vi ingen problemer med å være enig i deler av det som Wærness skriver. Vi er imidlertid ikke enig i at det skulle være lite meningsfullt «å forsøke å måle resultater i forhold til ressursbruk» (s. 12). Wærness begrunner dette med at tjenesten er resultatløs (brukerne blir mindre selvhjulpne, og mer hjelpetrequende over tid), og med at god omsorgstjeneste øker levealderen men resultatet er at de blir enda mer pleietrequende. Hva med livskvaliteten? Det er vel grunn til å tro at de som mottar tjenester oppnår en høyere livskvalitet enn de som ikke får hjelp. Høyere livskvalitet må vel sies å være et resultat av tjenesten – og et formål med tjenesten. Videre er jo helseeffekten på brukerne et resultat av de ressursene som brukes (og av hvordan ressursene brukes). Vi mener

Wærness' merknader ikke er noe argument for å påstå at effektivitetsanalyser av denne typen er lite meningsfulle. Merknadene er imidlertid argumenter for å ha med data for kvalitet i en effektivitetsanalyse, noe vi til en viss grad har forsøkt på i vår analyse.

Vi er enige i Wærness' generelle kommentarer til utelatte variable i operasjonaliseringen av tjenesteproduksjonen. Årsaken til at vi har utelatte variable er at vi måler den egentlige tjenesteproduksjonen, endring i helse og livskvalitet, ved hjelp av proxier (erstatningsvariable) fordi data for helsetilstand og livskvalitet ikke er tilgjengelig. For å ta hensyn til at kommunene kan ha en forskjellige «produkt sammensetning» har vi delt inn brukerne i tre ulike aldersgrupper. Operasjonaliseringen er for øvrig gjort i samråd med innspill fra kommunene underveis i prosjektet. Det er imidlertid ikke opplagt, slik Kari Wærness synes å mene, at antall brukere av tjenesten er bestemt av etterspørselen. Dersom kapasiteten er mindre enn etterspørselen, noe det kanskje er grunn til å tro ettersom det i mange kommuner er lange ventelister for å få tildelt pleietjenester, vil kapasiteten (eller tilbudet) bestemme etterspørselen – og ikke omvendt. Det er opplagt flere faktorer, utover kvaliteten, som er utelatt i operasjonaliseringen, for eksempel grad av spreddebygdhet, nærhet til butikker, muligheten for hjelp fra familie, husholdstørelse osv. – slik Kari Wærness reddegjør for (s. 13). Årsaken til at slike variable er utelatt er at det ikke er

mulig å få data for alle mulige variable, spesielt ikke når man skal gjennomføre en landsomfattende analyse. Når vi likevel har gjennomført effektivitetsanalysen med utelatte variable er dette ut fra en tro på at de variable som er med i analysen kan bidra til å påvise eventuelle effektivitetsforskjeller mellom kommunene.

Offentlig sektor generelt, og kommunene spesielt, oppfattes mer og mer som en virksomhet som produserer tjenester for (lokal-) befolkningen. At ressursene brukes på en for samfunnet best mulig måte vil være en naturlig målsetting. I den forbindelse er det slik at økonomene allerede har en forståelse av sammenhengen mellom samfunnsøkonomisk effektivitet og effektive offentlige budsjetter, jf. Wærness' utfordring til økonomene (s. 13). For at man skal oppnå samfunnsøkonomisk effektivitet er det en forutsetning med effektive offentlige budsjetter – gitt at man med effektive offentlige budsjetter mener at ressursene (arbeidskraft, kapital, driftsmateriell osv.) anvendes på en slik måte at de gir størst mulig utbytte.

Totale driftsutgifter per år til pleie- og omsorgstjenesten utgjør nærmere 30 mrd. kroner. Kari Wærness spør om dette «virkelig er en høy kostnad for denne tjenesten» (s. 13). Uavhengig av om man bruker 30, 10 eller 50 mrd. kroner på tjenesten må det være i samfunnets interesse at disse milliardene brukes på en slik måte at man får «mest mulig pleie og omsorg per krone» for gitt (tilfredstillende) kvalitet da. Vi tar i rapporten ikke stilling til om 30 mrd. kroner er for lite eller for mye. Vårt poeng er at offentlig tjenesteproduksjon må tåle å bli utsatt for effektivitetsmålinger så lenge tjenestene i stor grad finansieres av skattebetalerne og tjenesteproduksjonen i liten grad utsettes for evaluering, f.eks. via konkurranse. Vi er enig i at økonomene ikke nødvendigvis er de eneste som har noe å bidra med i denne sammenheng. Men økonomene har en velutviklet og ut-

prøvd metode (den omtalte DEA-metoden) som egner seg spesielt godt til effektivitetsanalyser innen offentlig sektor bl a fordi metoden ikke krever at man har data for markedspriser for de tjenestene som produseres, og fordi metoden kan håndtere enheter som produserer flere ulike «produkter». Empiriske effektivitetsanalyser er for øvrig nylig evaluert i Askildsen et al. (1999).

Wærness mener den måten vi har diskutert effektivitet på gir inntrykk av at det er et stort innsparingspotensial. Hun mener dette er en oppfatning svært få av de som kjenner sektoren kan slutte seg til. For det første har vi ikke beregnet hvor mye kommunene kan spare men hvor mye de potensielt kan øke produksjonen med. Vi har ikke forutsatt at alle kommunene sløser med ressursbruken slik Wærness' merknader kan indikere. Vår analyse viser bare at enkelte kommuner får mer ut av ressursene enn andre (sammenlignbare) kommuner. Men vi er helt enig i at det gjensstår mye forskning på hvorfor det er slik. For det andre, er det er grunn til å tro at alle kommunene har innrettet sin pleie- og omsorgstjeneste på en optimal måte? Vi har ikke problemer med å se at det kan være vanskelig å peke på enkeltfaktorer som kan bidra til at kommunene får mer ut av ressursene, men samtidig viser våre data store effektivitetsforskjeller, store forskjeller i organisering og også forskjeller i brukertilfredshet (selv om datamaterialet her er noe tynt for å si noe om enkeltkommuner). Vi kan på denne bakgrunn vanskelig se at absolutt alle kommuner skulle være organisert slik at de får mest mulig pleie og omsorg ut av hver krone, for gitt kvalitet.

Wærness spør innledningsvis om hva som er hensikten med sammenlignende effektivitetsanalyser av den typen vi har gjennomført. Til tross for den litt negative innledning skriver Wærness at «i Erlandsens artikkel er det i alle fall funn som jeg finner svært interessant og som det ville

vært svært interessant å gå videre inn på enn det han gjør» (s. 13). Dette viser at vi kanskje tross alt har kommet et lite stykke på vei i å kartlegge visse sammenhenger.

Wærness dokumenterer skepsis til effektivitetsanalyser, men oppfordrer økonomene til å bidra med økonomiske analyser av pleie- og omsorgssektoren, og hun oppfordrer til samarbeid mellom sosiologer og økonomer. Vi håper i likhet med Wærness at det kan springe bedre analyser ut av et slikt samarbeid. Spesielt i forbindelse med utvikling av kvalitetsindikatorer kan et tverrfaglig samarbeid være nyttig. Et tverrfaglig samarbeid kan også være viktig for å belyse årsaker til de effektivitetsforskjeller som analysene viser. For øvrig peker Wærness på en del interessante faktorer det kunne være behov å se nærmere på, bl.a. kostnader ved ulike organisasjonsmodeller i form av indirekte kostnader til administrasjon, transport etc. Det er allerede gjennomført analyser av effektivitet i kommunal administrasjon, som ikke akkurat er spesielt lystig lesing med tanke på «effektive offentlige budsjetter», se Kalseth og Rattsø (1994).

REFERANSER:

- Askildsen, J.E., K.R. Brekke, F.R. Førsum og K.O. Kalhagen (1999): Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren – En gjennomgang av empiriske studier. Kommer som SNF-rapport.
- Erlandsen, E., F.R. Førsum, E. Hernæs og S.B. Waalen (1997): Effektivitet, kvalitet og organisering i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner, SNF-rapport nr. 91/97, Oslo.
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1994): «Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway», Mimeo, Dept. of economics, NTNU
- Kooreman, P. (1994): «Nursing home care in The Netherlands: a nonparametric efficiency analysis». *Journal of Health Economics*, vol. 13, 310-316
- Rosko, M.D. et al. (1995): «The effects of ownership, operating environment and strategic choices on nursing home efficiency». *Medical Care*, vol. 33, 1001-1021

¹ Nå Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

AGNAR SANDMO:

Amartya Sen og velferdsøkonomien: To bidrag til forståelsen av eksterne virkninger

Amartya Sen har gitt mange fundamentale bidrag til velferdsteorien – bidrag som ofte stiller kritiske spørsmål ved de konvensjonelle innfallsvinkler til emnet. Denne artikkelen tar for seg to områder som direkte eller indirekte vedrører eksterne virkninger. Det første gjelder konflikten mellom liberalisme og paretooptimalitet, mens det andre handler om altruistiske preferanser og den samfunnsøkonomiske diskonteringsraten.

INNLEDNING

Amartya Sen har et syn på hva velferdsøkonomi er, som er noe avvikende fra det som ellers er fremherskende blant økonomer, i alle fall hvis vi skal dømme etter hvordan emnet behandles i generelle lærebøker. Velferdsøkonomi handler ifølge Sen om hva som bestemmer individuell og kollektiv velferd, og det er en langt videre definisjon enn den som vanligvis legges til grunn i læreboksfremstillinger av feltet. Dette synet innebærer at det aller meste av det han har skrevet¹, både teoretisk og empirisk, faktisk dreier seg om velferdsøkonomi, selv om det ligger utenfor rammen for en mer konvensjonell oppfatning av dette fagområdet. I det følgende skal jeg ta for meg noen bidrag som representerer noen av Sens mest interessante innspill til velferdsteorien og som – i alle fall i min tolkning – har eksterne virkninger som et felles tema. Jeg tror at disse bidragene viser noen viktige karakteristika ved Sens forskningsprofil. Han er en original og nyskapende økonom. Samtidig er det ikke slik – som noen kommentarer til nobelprisen har gitt inntrykk av – at han nærmest står på siden av den øvrige økonomprofesjon. Økonomer har mange ulike spesialiteter og interesser, men når man leser Sens arbeider, er det lett å konkludere med at det er få økonomer som i den grad er opptatt av å relatere sitt eget bidrag til den eksisterende forskningslitteratur, fra Adam Smith til den aller nyeste².

KONSUMENTSUVERENITET OG LIBERALISME

Standardversjonen av kjernen i velferdsteorien ble utformet av Bergson, Samuelson og andre på 1930- og 40-tal-

¹ Faktisk er hans syn på velferdsøkonomi slik at det ikke bare dekker en stor del av hva han har skrevet, men også en god del av hva han har gjort ellers. I et forøvrig meget lesverdig intervju sier han at «I once weighed nearly 250 children from two villages in West Bengal to check their nutritional status related to income, sex, etc. If anyone asked me what I was doing, I would have said, I was doing welfare economics» (Klamer, 1989, p. 148).

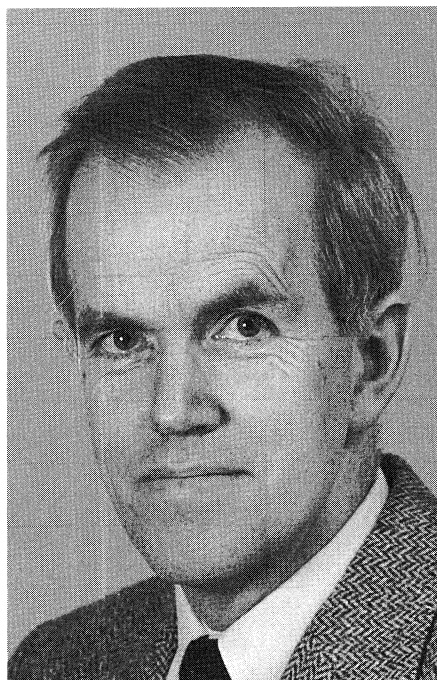
² Hans belesthet er legendarisk. I forordet til en av sine bøker (Sen, 1992a, s. xiv) «forsvarer» han sine omfattende litteraturhenvisninger overfor kritikere som har kritisert lengden av referanselisten (45 sider i forhold til 152 sider med tekst). Hans forsvar er ganske enkelt at han har hatt utbytte av denne litteraturen, og at det derfor ville være galt å ikke referere til den.

let. Et hovedelement i denne teorien er den sosiale velferdsfunksjonen som relaterer sosial velferd til individuell nytte, $W=W(u)$, hvor u er en vektor av individuelle nyttefunksjoner, som er stigende i alle argumenter. Grunnlaget for evaluering av sosial velferd er altså individuell nytte; økt nytte for ett individ innebærer økt sosial velferd. Denne velferdsfunksjonen karakteriseres ofte som individualistisk, fordi den avleder sosial velferd av enkeltmenneskers preferanser. En beslektet tolkning er at dette velferdsbegrepet bygger på prinsippet om konsumentens suverenitet, siden det er konsumentenes vurderinger som er byggeklossene i konstruksjonen av samfunnets velferd.

En allokering av ressursene som gir maksimal økonomisk velferd i henhold til denne klassen av funksjoner er nødvendigvis også et paretooptimum, det vil si en allokering som er slik at det ikke er mulig å øke nytten for ett individ uten at minst ett annet individ får lavere nytte. Siden ethvert paretooptimum, ifølge velferdsteoriens annet hovedteorem, kan opprettholdes som en fullkommen konkurranselikevekt, følger det at et velferdsoptimum også kan forenes med en perfekt markedslukevekt i kombinasjon med en offentlig politikk for omfordeling.

Prinsippet om konsumentens suverenitet har en betydning i teorien som strekker seg langt utover det enkle tilfellet der hver konsument bare har preferanser for sitt eget private forbruk. Anta for eksempel at det er enkelte former for konsum og produksjon som medfører miljøvirkninger ved at de «produserer» kollektive goder eller onder (et attraktivt bymiljø, en forurenset elv). Velferdsteorien kan da brukes til å begrunne inngrep i markedsmekanismen, og disse inngrepene bør styres av en kostnads-nytteanalyse, der nytteeffektene beregnes med utgangspunkt i individuelle preferanser.

Et begrep som det er nærliggende å bruke i forbindelse med velferdsteoriens optimalitetsbegrep, er liberalisme. Både prinsippet om konsumentens suverenitet og dets konsekvenser for markeder og politikk synes å være i god overensstemmelse med det sett av verdier som vi vanligvis tenker på som økonomisk og politisk liberalisme. Men i en berømt artikkel om «The impossibility of a Paretian liberal» (Sen, 1970) reiser Sen tvil om dette egentlig er en god tolkning. I denne artikkelen lanserer han et «umulighetsteorem» gjennom å stille opp to sett av aksiomer, ett for paretooptimalitet og ett for liberalisme, og vise at de to settene av aksiomer er innbyrdes selvmodsigende. La meg illustrere hans hovedpoeng ved hjelp av det eksempelet som han selv bruker, selv om det nå, snart tre år senere, virker rørende og kanskje sørgelig gammeldags.



Agnar Sandmo er professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole

Det er to individer i dette eksempelet, 1 og 2, og tre alternativer, x , y og z . De tre alternativene dreier seg om hvem som skal lese romanen *Lady Chatterley's Lover* av D. H. Lawrence, en bok som på den tiden var meget omstridt på grunn av sitt påståtte pornografiske innhold.

Alternativene er definert slik:

x – individ 1 leser boken
 y – individ 2 leser boken
 z – ingen leser boken

Den snerpete person 1 ønsker primært at ingen skal lese boken – hverken han selv eller person 2. Hvis det imidlertid er slik at en av dem må lese boken, ønsker han at det skal være ham selv, siden hans holdning er at person 2 ikke ville ha godt av det. Person 1's preferanseordning er altså $zPxPy$, hvor symbolet P står for «foretrekkes

for». Person 2 synes det er bedre at noen leser den enn at ingen leser den; z er altså hans dårligste alternativ. Og hvis bare én skal lese den, er hans primære ønske at det skal være den snerpete person 1, fordi 2 synes at det ville 1 ha godt av. Person 2's preferanseordning er altså $xPyPz$. Hvordan ville en utenforstående bedømme med en liberal grunnholdning – en som legger avgjørende vekt på individuell frihet – rangere disse alternativene? La oss først se på valget mellom alternativene x og z . En liberaler vil si at person 1 ikke bør tvinges til å lese boken mot sin vilje, altså er alternativ z bedre enn x . Hva med valget mellom z og y ? Person 2 har lyst til å lese boken, og dermed tilsier en liberal grunnholdning at det er bedre at person 2 leser boken enn at ingen gjør det. I et liberalt samfunn bør en derfor foretrekke y for z og z for x . Men nå dukker det opp et paradoks, for ifølge de to personenes preferanseordninger er x bedre enn y i paretoforstand, for både person 1 og 2 foretrekker alternativ x for y . Det er altså en umulighet å samtidig bekjenne seg til liberale grunnholdninger og til paretoprinsippet. Men det bør understrekes at dette umulighetsteoremet ikke må tolkes slik at det *alltid* vil være en konflikt mellom de to prinsippene; teoremet gjelder, likesom Arrows (1951) umulighetsteorem, for alle mulige konstellasjoner av individuelle preferanser. Hvis vi innsnevrer mengden av tillatte preferanseordninger, kan det derfor tenkes at konflikten forsvinner.

Har dette eksempelet egentlig noen overføringsverdi? Hvis vi erstatter *Lady Chatterley's Lover* med *Sataniske vers*, ser vi i alle fall at det ikke har mistet sin aktualitet. Men selv om disse eksemplene er viktige nok, tror jeg også at umulighetsteoremet er relevant i en videre sammenheng. Det essensielle ved eksempelet er eksistensen av eksterne virkninger – person 1 har preferanser for per-

son 2's adferd og vice versa. Med utgangspunkt i konsensjonell velferdsteori kan vi nå tenke oss å foreslå inngrep mot en persons adferd som, eventuelt i kombinasjon med rundsumoverføringer, øker velferden i samfunnet. Men slike inngrep kan tenkes å gripe inn i enkeltpersoners privatsfærer på måter som vi finner illiberale. Liberalisme innebærer en aksept av at hvert enkeltmenneske har en privatsfære hvor han eller hun skal ha rett til å bestemme over sine egne handlinger. Prinsippet om konsumentsuverenitet gir i seg selv ingen rettesnor for hvilke inngrep vi på liberalt grunnlag bør avvise som illegitime inngrep i privatlivet, krenkelse av grunnleggende rettigheter, og hvilke som er akseptable.

Det er egentlig påfallende at dette resultatet har hatt såvidt liten innflytelse på mer anvendt velferdsøkonomi. I en oversikt over den omfattende debatten om dette problemet etter publikasjonen av 1970-artikkelen refererer Sen (1992b) til en lang rekke bidrag som alle er forfattet av filosofer eller av økonomer som (i alle fall for anledningen) skriver innenfor social choice-tradisjonen. Men når det i andre sammenhenger påvises at paretokriteriet leder til argumenter for særbeskatning av goder som har negative eksterne virkninger (Sandmo, 1995), antas det implisitt at *enhver* gjensidig avhengighet i preferanser kan brukes i en slik argumentasjon. Men det er langt fra klart at det bør være slik og heller ikke at det faktisk er slik. For eksempel er det uklart hvor langt argumentet om negative eksterne virkninger bærer når det gjelder nivået på alkoholbeskatningen: Bør *alle* typer av preferanser for andres konsum telle i utformingen av alkoholpolitikken? Et annet eksempel: Lovgivningen beskytter et godt stykke på vei en huseier mot krav fra naboer om at han skal hugge ned frukttrærne for at de skal få bedre utsikt, uansett hvor sterke naboenes ønsker måtte være. I begge tilfeller gjelder det at det er noen typer eksterne virkninger som er mer overbevisende enn andre, gjerne de som er knyttet til objektivt konstaterbare krenkelser av andres grunnleggende rettigheter.

Prinsippet om konsumentsuverenitet holdes gjerne opp som et motstykke til paternalisme. Sens liberalismeparadoks viser at dette ikke nødvendigvis er riktig. I eksempelet med *Lady Chatterley's Lover* har begge individene paternalistiske preferanser for den andres adferd. Ved å utlede en kollektiv preferanseordning med utgangspunkt i paretoprinsippet (prinsippet om konsumentsuverenitet), oppnår vi nettopp å legitimere de paternalistiske holdningene.

VELFERD, VEKST OG OPTIMAL SPARING

I generell likevektsteori, slik den i 1950-årene ble utviklet i første rekke av Arrow og Debreu, understrekes analogien mellom det atemporeale og det intertemporeale allokeringproblemet. Ekvivalensen mellom et paretooptimum og en frikonkurranselikevekt – velferdsteoriens to hovedteoremer – gjelder også i en intertemporal sammenheng, forutsatt at det eksisterer et perfekt kapitalmar-

ked. Økonomer som har gitt uttrykk for tvil om markedsmechanismens evne til å allokere ressurser optimalt over tid, har gjerne fokusert på mangelfulle kapitalmarkeder som den grunnleggende årsaken til dette.

Sens analyse av svakhetene ved markedsmechanismen i denne sammenheng har et helt annet utgangspunkt. I flere bidrag, f.eks. Sen (1961, 1967), har han understreket at konsumentenes intertemporale preferanser har en annen og mer komplisert struktur enn det som vanligvis forutsettes i litteraturen om vekst og sparing. I hans modell har konsumentene altruistiske preferanser. De bryr seg ikke bare om sin egen og sine direkte etterkommeres levestandard, men også om levestandarden til sine samtidige og til sine barns og barnebarns samtidige. Dette er en form for eksternalitet som ikke blir internalisert av private institusjoner for sparing. Hver enkelt sparer idag har et ønske om å spare mer enn det han gjør ut fra hensynet til sine egne etterkommere, men fordi variasjoner i hans sparing teller så lite i forhold til levestandarden til fremtidige generasjoner, vil han ikke se det som ønskelig å spare mer dersom ikke alle andre gjør det samme. Denne situasjonen, som Sen kaller «isolasjonsparadokset», minner om fangenes dilemma, og i tilfellet med to personer er det da også et fullstendig sammenfall mellom de to. Ifølge denne hypotesen vil det være en tendens til at samfunnet sparer mindre enn det alle ville være for dersom de skulle treffe en kollektiv beslutning om samfunnets sparing.

Kunne man tenke seg at det optimale omfang av sparingen ble til gjennom en sosial konsensus, der alle var enige om nødvendigheten av å spare mer, slik at hver enkelt kunne treffe sin sparebeslutning i sikker forvisning om at alle andre ville spare tilstrekkelig mye? Nei, fordi isolasjonsparadokset analogi med fangenes dilemma innebærer at selv om alle andre sparer «mye», vil det optimale valg for den enkelte sparer fremdeles være å spare «lite». Isolasjonsparadokset er derfor et argument for en viss kollektivisering av sparingen.

Sen er omhyggelig med å skille isolasjonsparadokset fra det han kaller forsikringsparadokset («the assurance paradox»), som først ble formulert og analysert av en annen nobelprisvinner, William Vickrey (1962), i en studie av privat filantropi. Ved forsikringsparadokset er det slik at dersom den enkelte kan forsikre seg om at alle andre vil gjøre det rette, da vil han også gjøre det rette, for eksempel gi eller spare «mye» – denne forutsetningen står altså i kontrast til situasjonen i fangenes dilemma. Hvis adferden er slik, kan det tenkes en sosial konsensus, en stabil markedslikevekt, med høy sparing uten noe nødvendig korrektiv i form av kollektiv sparing.

Sens arbeider om dette problemet vakte stor oppmerksomhet den gangen artiklene kom ut. De synes imidlertid ikke å ha hatt noen mer langsiktig betydning for teoridannelsen på dette feltet, og jeg er ikke personlig overbevist om at dette er en fruktbar og betydningsfull måte å se disse problemene på. For det første er den teoretiske modellen såvidt sterkt aggregert at det ikke er lett å se hva de

eksterne virkningene mer presist egentlig består i. For det andre er det ikke gjort noe forsøk på å etablere et empirisk grunnlag for den postulerte altruismen. Likevel er disse arbeidene av stor interesse som eksempler på Sens tilnærming til sentrale velferdsøkonomiske spørsmål. Det er karakteristisk for ham at han er innstilt på å se på et problem som mange har diskutert før ham, under langt mer generelle forutsetninger om individuell motivasjon og adferd.

MARKED OG VELFERD

Som jeg allerede har bemerket, er Sens synspunkter på velferdsøkonomiens domene langt videre enn det som ellers er vanlig. Det er derfor ikke så underlig at det er relativt lite han har skrevet innenfor mer konvensjonell velferdsteori (jeg holder da hans arbeider om sosiale velferdsfunksjoner og ulikhet utenfor). Han har ytet få om noen bidrag til det mer formelle, teoretiske studium av markedsliekevteffektivitetsegenskaper og av markedssvikt i relasjon til eksterne virkninger og kollektive goder. Den konstruktive utviklingen av teorien om det nestbeste, som primært har skjedd innen offentlig økonomi, har også satt få spor etter seg i Sens forfatterskap.

Det er selvsagt mange grunner til at det er slik – selv ikke de mest produktive kan skrive om alt. Men jeg gjetter på at en grunn er at Sen ofte er skeptisk til de adferdsantakelsene som konvensjonell teori³ bygger på. Hans arbeider på de to feltene som jeg allerede har diskutert, tillegger eksterne virkninger en sentral rolle både for å forklare økonomisk adferd på individnivå og for å studere de samfunnsmessige konsekvenser av individuell adferd. Men mer generelt stiller han seg tvilende til om økonomisk adferd alltid kan forklares som et resultat av nytte- eller profittmaksimering. I mange sammenhenger har han påpekt at de preferanser som ligger til grunn for forklaringer av konsumenters markedsadferd, ikke nødvendigvis kan tas som en indikator på individuell velferd i noen dypere forstand.⁴ Når det gjelder enkelte typer eksterne virkninger, som for eksempel altruisme, kan vi selvsagt forklare individuell adferd ved å inkludere andres velferd som argument i nyttefunksjonen. I andre tilfeller er det vanskeligere, som når det gjelder å forklare hvorfor folk stemmer ved nasjonale valg. For det enkelte individ vil det være rasjonelt å anta at hans stemme ikke vil være avgjørende for utfallet. Det er altså ingen gevinst ved å stemme, mens det er en positiv kostnad ved å oppsøke stemmelokalet etc.; en rasjonell person burde derfor ikke bry seg med å stemme. Ikke desto mindre er valgdeltakelsen ofte svært høy. Likeledes er folks adferd i arbeidsmarkedet og på arbeidsplassen – spesielt når det gjelder aktiviteter som involverer mellommenneskelige forhold – langt mer sammensatt enn det som lar seg forklare ved nytte- eller profittmaksimering. Sens holdning her er at man ikke skal søke etter finurlige forklaringer på hvordan man tross alt kan forklare slike observasjoner gjennom f. eks. generaliseringer av teorien om forventet nytte, men

akseptere at rasjonell adferd er noe mer komplisert enn det som lar seg fange opp av konvensjonell økonomisk teori, og at den ofte er styrt av normer som innebærer at man av og til vil handle i strid med det som ut fra en snevrere betraktningssmåte fremstår som egeninteresse. Folk handler i bevissthet om at de lever i sosial avhengighet av andre.

Med et slikt syn på rasjonalitet og adferd er det naturlig at Sen ikke primært er blitt engasjert av de delene av velferdsteorien som er basert på et relativt snevert rasjonalitetsbegrep. Det betyr ikke at han anser den for å være uninteressant eller verdiløs. Men det innebærer at han synes økonomer bør ha et bredere perspektiv på grunnleggende begreper som rasjonalitet og velferd, og at de bør interessere seg for langt flere institusjoner enn markedet som midler for realisering av sosial velferd. Her er det en nær forbindelse mellom hans mer teoretiske og abstrakte arbeider i grenselandet mellom filosofi og samfunnsøkonomi og hans anvendte arbeider om fattigdom og utvikling.

REFERANSER:

- Arrow, K. J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York. Second Edition, 1963.
- Klamer, A. (1989), «A conversation with Amartya Sen», *Journal of Economic Perspectives* 3, 135-150.
- Sandmo, A. (1995), «Public finance and the environment» i L. Bovenberg og S. Cnossen (eds.), *Public Economics and the Environment in an Imperfect World*, Kluwer, Norwell, Mass.
- Sen, A. K. (1961), «On optimizing the rate of saving», *Economic Journal* 71, 479-496.
- Sen, A. K. (1967), «The social time preference rate in relation to the market rate of interest», *Quarterly Journal of Economics* 81, 112-124.
- Sen, A. K. (1970), «The impossibility of a Paretian liberal», *Journal of Political Economy* 78, 152-157. Også i A. K. Sen, *Choice, Welfare and Measurement*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1982.
- Sen, A. K. (1976), «Rational fools: A critique of the behavioural foundations of economic theory», *Philosophy and Public Affairs* 6, 317-344. Også i A. K. Sen, *Choice, Welfare and Measurement*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1982.
- Sen, A. K. (1992a), *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. K. (1992b), «Minimal liberty», *Economica* 59, 139-159.
- Vickrey, W. S. (1962), «One economist's view of philanthropy», F. G. Dickinson (ed.), *Philanthropy and Public Policy*, Columbia University Press, New York. Også i W. S. Vickrey, *Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

³ Jeg bruker uttrykket «konvensjonell» om den teori som er felles tankegods hos flertallet av økonomer i den vestlige verden. Det er selvsagt ikke meningen å antyde noe nedsettende ved bruken av dette adjektivet.

⁴ Et kjent bidrag her er hans artikkel om «rational fools» (Sen 1976). Intervjuet med Klamer (1989) gir bred plass til hans synspunkter på dette området.

BERTIL TUNGODDEN:

En introduksjon til teorien om kollektive valg¹

Teorien om kollektive valg belyser problemstillinger som er av fundamental interesse i moderne verdipluralistiske demokrati. Hvordan skal vi løse verdikonflikter, og hva er en rimelig verdivurdering i en situasjon hvor vi har motstridende interesser? I denne artikkelen ser vi nærmere på noen av de grunnleggende premissene for denne typen analyser, hvor vi tar utgangspunkt i Arrows velkjente umulighetsteorem.

1 INNLEDNING

Det er liten tvil om at noen av de mest sentrale bidragene til Amartya Sen (vinner av Nobelprisen i økonomi 1998) har funnet sted innenfor det som ofte refereres til som «social choice theory» – teorien om kollektive valg. Boken *Collective Choice and Social Welfare*, som utkom i 1970, er en klassiker på feltet, og dannet skole for mye av den moderne forskningen innenfor denne teoriretningen. Og i nyere arbeider har Amartya Sen befestet sin posisjon som den ledende forsker på området, blant annet med bøker som *Choice, Welfare and Measurement* og *On Ethics and Economics*.²

For mange fortøner teorien om kollektive valg seg som lite tilgjengelig. Teoriretningen er formell, og inneholder et omfattende begrepsapparat. Det kan derfor være krevende å få innsikt i premissene for ulike resultater, og det naturlige blir gjerne å ignorere arbeidene. Men dette er uheldig både fra et akademisk og praktisk ståsted. Det er liten tvil om at teorien om kollektive valg belyser problemstillinger som er av fundamental interesse for en rekke samfunnsvitenskapelige disipliner. «While collective choice is a crucial aspect of economics (notably of welfare economics, planning theory and public economics), the subject relates closely to political science, in particular to the theory of decision procedure. It also has important philosophical aspects, related to ethics and especially to the theory of justice» (Sen (1970), s. vii). Dette reflekterer også at teorien om kollektive valg belyser problemer som er av stor praktisk betydning. Kollektive valgteori er i all hovedsak en analyse av hvordan vi skal håndtere situasjoner hvor vi har motstridende interesser, og som alle vet er slike situasjoner ikke mangelvare i det moderne samfunn.

På den politiske arena er det uenighet om alt fra søndagsåpne butikker til valg av skattesystem, og vi benytter majoritetsvalg til å avgjøre denne typen konflikter. Men

¹ Artikkelen bygger på et innlegg på seminaret *Rasjonalitet, velferd og rettferdighet: Seminar i anledning Nobelprisen i økonomi til Amartya Sen*, som ble arrangert av LOS-senteret og Senter for Vitenskaps-teori ved Universitet i Bergen, januar 1999. Takk til Kjetil Bjorvatn og Karl Ove Moene for nyttige kommentarer.

² *Choice, Welfare and Measurement* (Sen (1982)) er en samling av Sens mest sentrale artikler på feltet i perioden 1966-80; *On Ethics and Economics* (Sen (1987)) er en dyptpløyende diskusjon av forholdet mellom etikk og økonomi. Se også Basu, Pattanaik og Suzumura (1995), som gir en fullstendig oversikt over Sens arbeider fram til 1994.

er dette en rimelig valgordning? Som vi skal se i seksjon 2, har en vesentlig del av teorien om kollektive valg bestått i å analysere styrker og svakheter til ulike valgordninger, og i så henseende har teoriretningen gitt fundamentale bidrag til vår forståelse av en av de viktigste institusjonene i moderne demokrati. Men teorien om kollektive valg er mer en studier av valgordninger. teorien om kollektive valg har også belyst verdivurderinger mer generelt, og jeg skal i seksjon 3 særlig se på koblingen mellom teorien om kollektive valg og ulike syn på fordelingsrettferdighet. Teorien om kollektive valg kan selvsagt ikke avklare fordelingsproblemet, men teoriretningen kan også på dette området bidra til å klargjøre styrker og svakheter ved ulike perspektiv.

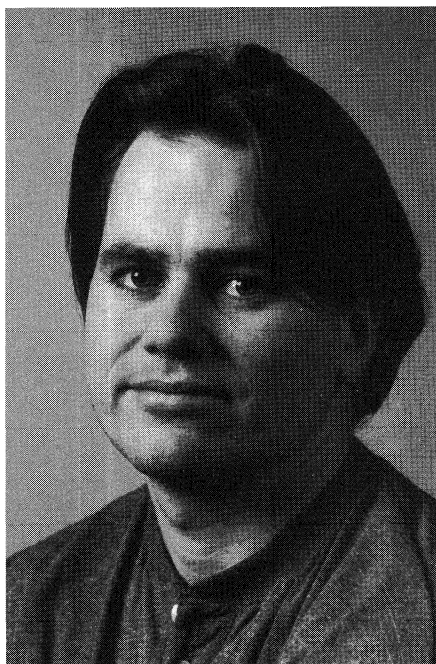
Jeg vil i den videre diskusjonen ta utgangspunkt i Arrows velkjente umulighetsteorem, Arrow (1963), fordi dette resultatet har vært startpunktet både for analyser av valgordninger og analyser av verdivurderinger. Og jeg håper ved en relativt grundig diskusjon av dette resultatet å kaste lys over noen viktige sider ved teorien om kollektive valg, selv om dette selvsagt ikke kan bli noe annet enn en svært selektiv diskusjon av et meget omfangsrikt teoriområdet.³ Dersom stoffet fanger interesse, vil jeg anbefale Sen (1995) for en mer omfattende uformell diskusjon av fundamentet for teorien om kollektive valg.

2 ULIKE VALGORDNINGER

Marquis de Condorcet publiserte i 1785 en analyse av valgordninger, hvor han blant annet presenterte det velkjente majoritetsparadokset. Majoritetsparadokset – eller Condorcets paradoks – forteller oss at i en del situasjoner vil majoritetsregelen føre til valgproblemer. Anta for eksempel at følgende gjelder for tre alternativ *X*, *Y* og *Z*:

- i Majoriteten foretrekker *X* framfor *Y*;
- ii Majoriteten foretrekker *Y* framfor *Z*;
- iii Majoriteten foretrekker *Z* framfor *X*.

I slike situasjoner vil majoritetsregelen føre til at valgrekkefølgen bestemmer valgresultatet. De fleste vil akseptere at dette er problematisk, fordi valgrekkefølgen utvilsomt er en *normativt irrelevant* faktor i situasjonen. Valgrekkefølgen er ikke et argument som kan rettferdiggjøre at vi velger et av alternativene framfor et annet alternativ – det er ikke *rasjonelt* å begrunne valget av *Z* med at vi startet ut med å velge mellom *X* og *Y*. Og det finnes en rekke eksempler som viser at paradokset ikke kun er av teoretisk inter-



*Bertil Tungodden,
Dr. oecon fra
Norges Handelshøyskole, 1995,
er førsteamanuensis ved
Institutt for samfunnsøkonomi
(NHH) og forsker ved
LOS-senteret i Bergen.*

esse. Mye tyder for eksempel på at det i 1992 var valgrekkefølgen som avgjorde at den nye hovedflyplassen skulle lokaliseres på Gardermoen.⁴

Men finnes det valgordninger som unngår dette problemet? La oss anta at hvert individ i samfunnet har en refleksiv, transitiv og komplett rangering av de relevante alternativene. Det er da trivielt å vise at det finnes valgordninger som ikke fører til slike problemer – for eksempel kan vi la en person være diktator ved alle valg. Men dette er selvsagt ingen heldig løsning, og den interessante utfordringen blir derfor å se om det finnes noen *gode* valgordninger som tilfredsstiller våre krav. Før vi ser nærmere på denne utfordringen, kan det være instruktivt å notere seg at det faktisk finnes et ufattelig antall *mulige* kandidater: «Even in the simplest possible case of two individuals and three alternatives, where the two individuals are allowed to express transitive strict preference, the total number of social

choice rules generating strict social preferences amounts to 6^{36} , which is roughly 10^{28} . Any eligible social choice rule is just one among these astronomically many potential rules. By developing a theory which covers all rules satisfying a set of 'reasonable' axioms, Professor Arrow made a quantum jump in the theoretical approach to social choice rules.» (*Social Choice and Welfare*, 1999, vol. 16-2, s. A8).

Arrows umulighetsteorem ga en første pessimistisk pekepinn om muligheten for å løse vårt problem, ved å vise at det ikke finnes noen valgordninger som tilfredsstiller følgende krav:⁵

- I Valgordningen vil i valg mellom en mengde alternativ kun vektlegge enkeltindividets rangering av disse alternativene.⁶

³ Se Sen (1986) for en god oversikt over litteraturen fra perioden 1950-1980, og Roemer (1996), Arrow, Sen og Suzumura (1997), Laslier, Fleurbaey, Gravel og Tranmoy (1998) for en oversikt over nyere litteratur på feltet.

⁴ Aanund Hylland har gitt meg dette eksemplet.

⁵ En uformell beskrivelse av formelle resultater vil alltid stå i fare for å bli noe upresis; se derfor Blackorby, Donaldson og Weymark (1984) for en svært instruktiv og grundig diskusjon av Arrows umulighetsteorem for to individer, og Blackorby, Donaldson og Weymark (1990) for en presis diskusjon av det generelle resultatet.

⁶ Når det gjelder betingelsene (I) og (IV), skal vi merke oss at vår formulering er av veldig generell karakter. Svært ofte presenteres disse betingelsene med referanse til enkeltindividenes preferanser, hvor (IV) refereres til som Pareto prinsippet, men denne formuleringen kan av enkelte tolkes snevert. Jeg har derfor valgt den mer generelle formulering for å understreke at det i Arrows rammeverk ikke er noen begrensninger på hva som er det underliggende motivet for enkeltindividets rangering av alternativene.

- II Valgordningen er basert på en fullstendig, refleksiv og transitiv rangering av alle mulige alternativ.
- III Valgordningen skal gjelde for alle konfliktsituasjoner.⁷
- IV Valgordningen skal følge konsensusvurderinger.
- V Valgordningen skal ikke utpeke noen til diktator.

Den nære koblingen mellom Arrows umulighetsteorem og Condorcets paradoks kan vises ved å skissere hovedstrukturen i et av de nyere bevisene for Arrows umulighetsteorem.⁸

Steg 1: *La oss anta at det finnes en situasjon hvor individ j er i konflikt med alle andre i samfunnet, og hvor valgordningen samsvarer med rangeringen til individ j. Det kan nå vises at dette medfører at individ j må være diktator.*

Steg 2: *La oss nå anta at valgordningen er indifferent i situasjoner hvor ett individ er i konflikt med alle andre i samfunnet. Det kan nå vises at dette vil føre til at valgordningen ikke gir en transitiv rangering av alternativene.*

Steg 3: *Fra Steg 1 og Steg 2 følger det at valgordningen må samsvare med flertallets rangering i alle situasjoner hvor ett individ er i konflikt med alle andre i samfunnet. Men det kan nå vises at dette kan føre til samme type rangering av alternativene som i Condorcets paradoks.*

Hvor interessant er Arrows generaliseringen av Condorcets paradoks?⁹ Det vil være avhengig av hvor appellende vi finner (I)-(V), og på dette punktet viser det seg viktig å ha klart for seg hva som er formålet med den teoretiske eksersisen. Vår vurdering av betingelsene for Arrows umulighetsteorem vil være svært avhengig om vi er opptatt av å analysere verddivurderinger eller valgordninger. Vi skal i seksjon 3 komme tilbake til Arrows umulighetsteorem i vår diskusjon av verddivurderinger, og la oss derfor her se på Arrows betingelser i lys av et ønske om å finne en god valgmetode. Spørsmålet blir da: Er det rimelig å kreve at en god valgmetode tilfredsstillende (I)-(V)?

Betingelse (I) kan kritiseres for å utelukke valgordninger som alltid tar utgangspunkt i individenes rangering av *alle* mulige alternativ, som for eksempel Bordas rangeringsregel.¹⁰ Arrow var klar over dette, men hevdet at i valg mellom to alternativ X og Y er det normativt sett irrelevant hvordan partene rangerer et tredje alternativ Z i forhold til disse to alternativene (se Arrow (1963), s. 26). Jeg må innrømme at jeg til en viss grad sympatiserer med dette synspunktet, men la meg likevel understreke at Arrow med dette tilfører en ny og mer kontroversiell dimensjon til ideen om hva som er en normativt irrelevante faktorer. Og for de som ikke aksepterer denne restriksjonen, er Arrows umulighetsteorem ikke noe grunnlag for bekymring.

Betingelsene (I) og (IV) kan problematiseres i situasjoner hvor individenes rangering er basert på mangelfull informasjon eller formet i uheldige omgivelser, men jeg vil ikke gå nærmere inn på dette her. Betingelse (V) er

triviell, og dermed står vi tilbake med betingelse (II) og (III). (III) er kanskje den de fleste har vært skeptiske til, og argumentet har vært at det kun er interessant å studere valgordninger som håndterer konfliktsituasjoner som oppstår i den virkelige verden. Det er velkjent at dersom vi innfører visse restriksjoner på mengden av mulige konfliktsituasjoner, slik at vi har en begrenset grad av uevnighet, vil det finnes valgordninger som tilfredsstillende de øvrige betingelsene. Arrow var selv klar over dette, og presenterte resultater for når majoritetsregelen ville fungere. Disse resultatene er senere blitt generalisert av blant andre Sen (1966). Denne typen resultater er opplagt svært interessante, men likevel ikke alltid helt tilfredsstillende. I mange situasjoner, for eksempel i mer grunnleggende konstitusjonsdebatter, virker det rimelig å ta høyde for at de fleste konfliktsituasjoner kan oppstå på et eller annet tidspunkt i framtiden, og vi er dermed tilbake i Arrows rammeverk.

En mer grunnleggende kritikk av Arrows rammeverk ble framsatt av Sen (1969), hvor Sen argumenterer for at betingelse (II) er urimelig i analyser av valgordninger. Sens poeng er at kravet til en valgordning må være at den i enhver situasjon fører til valg av et alternativ som er slik at det ikke finnes andre alternativ som i henhold til den underliggende rangeringen er bedre enn dette alternativet.¹¹ Men dette kravet medfører *ikke* at valgordningen

⁷ Denne formuleringen avviker noe fra Arrows opprinnelige formulering. Årsaken til det er at senere forskning har vist at det finnes en rekke ulike tilnæringsmetoder til Arrows problem som gir samme hovedresultat. I den formelle litteraturen skilles det for eksempel mellom «the multi profile approach» og «the single profile approach», hvor førstnevnte tilnærming er Arrows utgangspunkt. Forskjellen mellom disse to tilnærmingene er i all hovedsak at de ved litt ulike grep gjør den antagelsen at valgordningen må gjelde for alle mulige konfliktsituasjoner. «The multi profile approach» gjør dette ved å anta at det er stor fleksibilitet i individenes preferanser, mens «the single profile approach» gjør dette ved å anta at vi har et stort antall ulike alternativ som skal rangeres. Hvilken av disse formuleringene som er mest interessant er vanskelig å si, og vi vil her derfor holde oss til å diskutere hvorvidt det er nødvendig å finne en rasjonell valgordning som skal gjelde for alle mulige konfliktsituasjoner. La meg også nevne at jeg i denne artikkelen kun ser på situasjoner hvor vi ikke legger noen restriksjoner på hvilke type alternativer vi skal rangere. Det er også mulig å vise Arrows umulighetsteorem for tradisjonelle økonomiske omgivelser, se Le Breton (1997).

⁸ Denne skissen er basert på det formelle beviset i Blackorby, Donaldson, and Weymark (1990).

⁹ Et lite artig historisk poeng er det at Arrow selv ikke kjente til Condorcets paradoks når han utviklet sin egen teori; se Arrow (1963, s. 93). La meg også legge til at Arrows resultat selvsagt var noe mer enn «bare» en generalisering av Condorcets paradoks – ikke minst bidro Arrows umulighetsteorem til å gi studier av valgordninger en ny angrepsvinkel.

¹⁰ Bordas rangeringsregel ble foreslått av Jean-Charles de Borda i 1781, og kan enkelt illustreres med et eksempel: Anta at vi har tre individer og fire alternativ x, y, z og w. La første plass i en rangering gi fire poeng, andreplass tre poeng osv. Summer sammen poengene til hvert av alternativene for de tre individenes rangeringer, og velg det alternativet som oppnår høyest poengsum.

¹¹ Dersom en slik valgordning leder oss til flere alternativ, er det klart at den må være indifferent mellom disse alternativene. Det gjenstående problemet er da hvordan vi skal velge mellom disse alternativene, men dette vil jeg ikke diskutere nærmere her.

må være basert på en transitiv rangering¹², og vi kan derfor innføre svakere betingelser enn (II). Løser dette Arrows problem? Svaret er ja. Det finnes valgordninger som har den egenskapen Sen var ute etter og som tilfredsstiller resten av Arrows betingelser. La meg gi et eksempel: Se på en rangering som tilfredsstiller (IV) og i tillegg er indifferent i alle konfliktsituasjoner. Basert på denne rangeringen kan vi lage en valgordningen som alltid vil velge et alternativ som i henhold til den underliggende rangeringen er minst like godt som alle andre mulige alternativ. Valgordningen er enkel: Velg alltid det alternativet alle foretrekker; hvis et slikt alternativ ikke finnes, velg vilkårlig blant de mulige alternativene. I litteraturen kalles dette «the Pareto extension rule», og det er relativt enkelt å vise, ved å innføre et anonymitetskrav, at dette er den eneste rimelige valgordningen som tilfredsstiller alle Arrows betingelser med unntak av transitivitet.¹³

Betyr det at vi bør innføre «the Pareto extension rule» som valgordning i samfunnet, og velge tilfeldig i konfliktsituasjoner? De fleste vil umiddelbart finne et slikt forslag lite tiltalende, og vurdere «the Pareto extension rule» som en uinteressant utfordrer til majoritetsregelen. Men hvorfor er det slik? Vi vet at majoritetsregelen i en del tilfeller fører til at valgrekkefølgen avgjør valg, noe som ikke vil skje ved «the Pareto extension rule», og de fleste aksepterer at valgrekkefølgen er en normativt irrelevant faktor i valgsituasjonen. Så hva er det vi ikke har fanget opp i analysen som gjør at vi fremdeles ønsker å støtte oss til majoritetsregelen? Dette er et omfattende spørsmålet, som jeg vanskelig kan gi noe fullgodt svar på her. Men la meg peke på noen grunnleggende problemer ved denne typen valganalyser, som kanskje også kan belyse noe av vår skepsis til å omfavne «the Pareto extension rule». Teorien om kollektive valg tar som utgangspunkt at vi skal finne en valgordning som fungerer bra for *gitte* preferanser, uten å ta hensyn til muligheten for manipulasjon av preferanser, maktkamp og behovet for politisk engasjement og diskurs. En valgordning vurderes imidlertid av de fleste kun som ett av mange viktige instrument i samfunnet, og en normativ begrunnelse for valgordninger må derfor bygge på en bredere verdivurdering av de samfunnsalternativene vi står overfor. I en slik bredere tilnærming vil det også være behov for en mer omfattende positiv analyse av valgordninger, hvor det blant annet tas hensyn til strategisk atferd blant individene, og på dette feltet har det skjedd en rivende teoretisk utvikling inspirert av Gibbard (1973) og Satterthwaite (1975). Vi har her ikke anledning til å gå nærmere inn på denne litteraturen, men henviser leseren til Barberá (1997).

Jeg vil avslutningsvis understreke at selv om Arrows rammeverk sannsynligvis er et noe snevert utgangspunkt for analyser av valgordninger, så betyr ikke det at resultatene innenfor denne retningen kan ignoreres. De peker på viktige momenter som bør inkluderes i en mer generell debatt om valgordninger, og som gir grunnlag for etter-

tanke omkring grunnleggende institusjoner i moderne demokrati (se også Hylland (1987)).

3 VERDIVURDERINGER

Det er ikke nødvendigvis slik at vi i alle valgsituasjoner kan basere oss på en verdivurdering. Det er godt mulig at vi verken kan si at x er minst like bra som y eller at y er minst like bra som x – alternativene er ikke nødvendigvis alltid sammenlignbare. Men dette frir oss ikke fra det faktum at vi må gjøre et *valg*, som blant andre Sen (1987, s. 67) har påpekt: «Indeed, needs of policy do require that something or other *must* be ultimately done; if only nothing, which is one such something. However, it does not follow – an this is the important point to get across – that there must be *adequate reason* for choosing one course rather than another. Incompleteness...in overall judgments might well be a damned nuisance for decisions, but the *need* for a decision does not, on its own, *resolve* the conflict».

Fundamentet for en verdivurdering kan derfor ikke være at den skal løse eventuelle valgproblem, og dette atskiller analyser av verdivurderinger noe fra analyser av valgordninger. Men det er også mange fellestrekk, som har gjort det mulig å angripe disse to problemstillingene innenfor det samme formelle apparatet. Vi skal i det påfølgende illustrere disse nære koblingene, men også understreke behovet for andre typer begrunnelser i analyser av verdivurderinger. I denne diskusjonen skal vi i første rekke ha fordelingsspørsmålet i tankene, og vi skal anta at vår verdivurdering av en velferdsfordeling er uavhengig av hvilken underliggende prosess som har ført til denne velferdsfordelingen.¹⁴

Anta at vi har tre alternativ x , y og z og følgende verdivurderinger:

ij x er minst like bra som y ;

ii y er minst like bra som z .

Ideen i teorien om kollektive valg er at enhver *rasjonell* verdivurdering i dette tilfellet må implisere at x er minst like bra som z . Er dette et *rimelig* krav? Det er viktig å ha klart for seg at dette spørsmålet ikke dreier seg om hvorvidt våre handlinger avslører transitive preferanser. Det er et velkjent faktum at individers handlinger ofte tilsynelatende bryter med den vanlige antagelsen om at individers preferanser er transitive, og dette må det tas hensyn til i en *positiv* samfunnsanalyse. Men det vi ønsker å belyse her er hvorvidt vi i *normative* verdivurderinger bør akseptere at x er minst like bra som z dersom vi aksepterer (i) og (ii).

¹² Det som kreves er en asyklisk rangering av alternativene; se Sen (1970) for en nærmere diskusjon.

¹³ Se Pollak (1979) for en karakterisering av «the Pareto extension rule».

¹⁴ Vi inntar med andre ord et konsekvensorientert perspektiv; se Scheffler (1988) for en diskusjon av denne tilnærmingen

Enkelte ser på dette kravet som uomtvistelig. Broome (1991) argumenterer for eksempel for at transitivitet i denne typen verdivurderinger er «a truth of logic».¹⁵ Andre er mer skeptiske (se for eksempel Temkin (1987) og Tungodden (1999)), og Sen (1995) har argumentert for «a need for caution in imposing strong «consistency properties» in social choices» (s. 2). Vi kan her ikke gjøre noe annet enn å klargjøre behovet for å reflektere over dette grunnleggende premisset i mye av teorien om kollektive valg, og peke på hvordan denne problemstillingen skiller seg fra debatten om å innføre konsistenskrav i analyser av valgordninger. Arrows motivasjon for å innføre transitivitetskravet i en analyse valgordninger var at *valg* ikke skulle bli avgjort av normativt irrelevante faktorer. I vår diskusjon av *rasjonalitet* i verdivurderinger er muligheten for valg en sekundær problemstilling, og kan ikke benyttes som et forsvar for *a priori* å innføre kravet om transitive verdivurderinger.

Anta nå at vi aksepterer kravet om transitivitet i verdivurderinger, og la oss se på noen implikasjoner. Det naturlige startpunktet er igjen Arrows umulighetsteorem, selv om dette krever en viss omfortolkning av de fem betingelsene som vi listet opp i forrige avsnitt. For det første vil vi anta at individenes rangering reflekterer deres velferd i de ulike alternativene, noe som i Arrows rammeverk medfører at vi aksepterer det som ofte kalles «welfarism» – våre verdivurderinger av ulike alternativ tar kun utgangspunkt i enkeltindividenes velferd.¹⁶ Legg imidlertid merke til at dette *ikke* binder oss til en spesifikk metode for å beregne enkeltindividets velferd – vi antar for eksempel ikke at velferd skal fortolkes som tilfredsstillelse av subjektive preferanser. Et fokus på velferdsrangeringer har også implikasjoner for vår tolkning av betingelse (IV) om at vi skal følge konsensusvurderinger, som nå best kan beskrives som «a betterness principle» (se Broome (1991)). «The betterness principle» sier at vi skal akseptere at *x* er bedre enn *y* dersom alle får det bedre i *x* enn *y*, som er et utsagn som kun sammenfaller med Pareto-prinsippet dersom vi antar at enkeltindividets preferanser reflekterer deres velferd.

Basert på denne diskusjonen, kan vi nå i en analyse av verdivurderinger gi følgende formulering av Arrows fem betingelser.

- (I*) I en verdivurdering av en mengde alternativ vektlegges kun enkeltindividenes egen velferdsrangering av disse alternativene.
- (II*) Verdivurderingen genererer en fullstendig, refleksiv og transitiv rangering av alle mulige alternativ.
- (III*) Verdivurderingen skal gjelde for alle konfliktsituasjoner.
- (IV*) Verdivurderingen skal følge «the betterness principle».
- (V*) Verdivurderingen skal ikke gi absolutt prioritet til velferden til noen enkeltperson.

Arrows umulighetsteorem forteller oss at det ikke finnes noen verdivurderinger som tilfredsstiller alle disse

kravene. Vår utfordring blir igjen å se nærmere på betingelsene for dette resultatet, og vurdere om det er slik at enhver *rimelig* verdivurdering bør tilfredsstille (I*)-(V*). La oss imidlertid først understreke at Arrows generelle rammeverk er mye mer appellerende som utgangspunkt for analyser av verdivurderinger enn analyser av valgordninger. Avslutningsvis i seksjon 2 etterlyste vi en mer omfattende positiv analyse av valgordninger og en bredere verdivurdering ved valg av valgordninger enn det Arrows rammeverk tillater, men tilsvarende kritikk virker lite relevant når formålet er å diskutere grunnleggende verdivurderinger.

Men er (I*)-(V*) rimelige betingelser innenfor dette rammeverket? La oss starte med å se på (II*), som viste seg å være et fruktbart punkt å angripe i en analyse av valgordninger. Kan vi ikke også i en analyse av verdivurderinger svekke transitivitetskravet slik at for eksempel «the Pareto extension rule» blir tilgjengelig? Det er selvsagt mulig, men mer kontroversielt. I en analyse av valgordninger var det rimelig å svekke transitivitetskravet fordi det viste seg at velfungerende valgordninger ikke nødvendigvis måtte være basert på en transitiv rangering. Men i en analyse av verdivurderinger vil mange ikke akseptere at transitivitet svekkes, fordi transitivitet oppfattes som en del av definisjonen på en *rasjonell* verdivurdering. Som påpekt innledningsvis i dette avsnittet, vil det imidlertid være naturlig å angripe (II*) for å inkludere kravet om en fullstendig rangering. I analyser av valgordninger ville dette være lite interessant, men i en analyse av verdivurderinger er det problematisk å anta *a priori* at en rimelig verdivurdering skal gi en fullstendig rangering av alle mulige alternativ. Dersom vi dropper dette kravet, er selvsagt rimelige verdivurderinger tilgjengelig. «The betterness principle» vil for eksempel gi en verdivurdering som tilfredsstiller alle Arrows krav med unntak av kravet om kompletthet.

Problemet med «the betterness principle» er at det ikke sier noe i konfliktsituasjoner, og mange vil derfor søke en bredere verdiplattform. La oss se om det er mulig, ved å holde på kravet om en fullstendig rangering. En alternativ strategi kan nå være å svekke (III*), og argumentere for at en rimelig verdiplattform kun må gi en fullstendig rangering av faktiske konfliktsituasjoner. Et slikt synspunkt har opplagt en viss appell, men er noe mer kontroversielt i analyser av verdivurderinger enn i analyser av valgordninger. Det er svært vanlig i en verdidebatt å referere til *hypotetiske* alternativ, og det virker derfor urimelig å avvise denne muligheten i en vurdering av Arrows rammeverk. Det kan likevel stilles spørsmålstegn ved om det er rimelig å inkludere *alle hypotetiske alternativ* i en

¹⁵ Broome (1991), s. 11.

¹⁶ Sen og mange andre benytter ofte begrepet «welfarism» om verdivurderinger som tar utgangspunkt i individenes subjektive preferanser. Men dette er en unødvendig restriktiv fortolkning av det formelle rammeverket, som like gjerne kan knyttes til andre typer velferdsrangeringer. Se Bossert og Weymark (1986) for en grundig diskusjon.

verdivurdering, slik (III*) impliserer, men alternativet er sannsynligvis en uklar og vanskelig debatt om grenselinjen mellom *relevante* og *irrelevante* hypotetiske alternativer (se Kolm (1996) og Weymark (1995) for noen forslag på dette punktet).

Den generelle formuleringen av velferdsbegrepet gjør (IV*) lite kontroversiell. (V*) er triviell også i analyser av verdivurderinger, og dermed står vi tilbake med (I*). Men det er også et godt ståsted for å angripe Arrows rammeverk som et utgangspunkt for analyser av verdivurderinger. (I*) utelukker muligheten for å sammenligne velferd mellom individer i en verdivurdering, noe mange sannsynligvis vil finne svært betenkelig. Det virker naturlig å ta utgangspunkt i individets rangering i en analyse av valgordninger, men for de fleste vil det være urimelig å utelukke velferdssammenligninger fra verdivurderinger. I enhver offentlig fordelingsdebatt vil vi for eksempel referere til fattige og rike personer, men dette er ikke meningsfylt innenfor rammen av (I*). Arrow (1963) forsvarte dette utgangspunktet, fordi han hadde vanskelig for å finne noen vitenskapelig basis for denne typen sammenligninger. I senere tid har denne bekymringen blitt tillagt noe mindre vekt, og mange har argumentert for at normative interpersonlige velferdsvurderinger bør inkluderes i verdianalyser (se for eksempel Sen (1970, 1982)).

Dersom vi åpner opp for muligheten for å sammenligne velferd mellom individer, vil vi kunne vurdere en rekke ulike syn på hvordan vi bør løse fordelingskonflikter. Og ett av de viktigste bidragene til teorien om kollektive valg har vært å klargjøre fundamentet for sentrale verdistandpunkt i fordelingsdebatten. I all hovedsak kan vi dele disse bidragene i to leire. På den ene siden har vi fått presentert en rekke *informasjonsbaserte karakteriseringsresultater*, som ser på hvilken betydning ulike informasjonsrammeverk har for våre muligheter til å gjøre rimelige verdivurderinger (se Weymark og Bossert (1996) for en nyere oversikt). Et eksempel på denne typen resultater er Dechamps and Gevers (1978), som viser at dersom vi kun kan sammenligne velferdsnivå og velferdsgevinster/velferdstap, så vil det bare være to rimelige fordelingsprinsipper. Vi må enten være utilitarister, dvs. maksimere samlet velferd, eller anvende leximin-prinsippet, dvs. maksimere velferden til den dårligst stilte personen.¹⁷

På den annen side har det innenfor teorien om kollektive valg også vært utviklet en rekke mer *generelle karakteriseringsresultater*, som alle tar utgangspunkt i at vi har tilgjengelig en absolutt velferdsskala, dvs. at vi har muligheten til å gjøre alle typer velferdssammenligninger se for eksempel Bossert og Weymark (1996), seksjon 12. Disse resultatene kan kanskje høres noe uinteressante ut, siden de færreste vil forsvare muligheten for å konstruere en absolutt velferdsskala. Men faktum er det motsatte. Denne typen resultater vil ofte være mer interessante enn de informasjonsbaserte karakteriseringsresultatene, fordi de er gyldige *for alle mulige* informasjonsrammeverk. La meg utdype: Anta at jeg presenterer noen aksiomer som

leder til en karakterisering av leximin-prinsippet i en situasjon hvor vi har tilgjengelig en absolutt velferdsskala. Det følger nå at disse aksiomene aldri vil understøtte andre fordelingsprinsipper. Men så er ikke tilfellet dersom jeg presenterer noen aksiomer som leder til leksimin-prinsippet innenfor et informasjonsrammeverk hvor vi kun kan sammenligne velferdsnivå. I dette tilfellet vil aksiomene ikke nødvendigvis medføre leksimin-prinsippet dersom vi utvider vår informasjonsbasis, selv om leximin-prinsippet selvsagt alltid vil tilfredsstille disse aksiomene.

Men hva er poenget med disse karakteriseringsresultatene? Hovedmålet er å bidra til den reflektive prosessen omkring normative problemstillinger. Rawls (1971) lanserte ideen om en reflektiv likevekt i sin diskusjon av «uvitenhetens slør» som en mekanisme for å klargjøre rimelige verdivurderinger: «It is an equilibrium because at last our principles and judgements coincide, and it is reflective since we know to what principles our judgements conform and the premises of their derivation» (s. 20). Tilsvarende vil ulike karakteriseringsresultat i teorien om kollektive valg kunne bidra til en reflektiv likevekt, dersom vi klarer å få et godt grep på og aksepterer de grunnleggende premissene for analysen. Selvsagt er det mulig at ulike individer havner i ulike reflektive likevekter, fordi enhver analyse vil kreve sine utgangsprinsipper. Men teorien om kollektive valg gir oss muligheten til å grave litt dypere i verdispørsmål enn det som ville vært mulig uten dette formelle rammeverket.

La meg avslutningsvis gi et lite eksempel på hva jeg oppfatter som konstruktive karakteriseringsresultater. I en fordelingsdebatt er vanligvis mange individer involvert i en interessekonflikt, og det kan være vanskelig å danne seg en mening om hvordan vi bør løse slike konflikter. Teorien om kollektive valg gir en alternativ tilnærming, ved å presentere resultater som viser at du ofte kan ignorere disse kompliserte situasjonene og i stedet fokusere på konflikter hvor kun to individer er involvert.¹⁸ Det viser seg nemlig at dine vurderinger i to-person situasjoner har vidtrekkende konsekvenser dersom du aksepterer ideen om at rimelige verdivurderinger bør være transitive. I korte trekk kan vi si at disse resultatene viser at du må løse n-person konflikter på samme måte som du løser to-person konflikter. Dersom du for eksempel forsvarer utilitarisme (leximin-prinsippet) i to-person tilfellet, må du også benytte det utilitaristiske prinsippet (leximin-prinsippet) i n-person tilfellet. Og disse resultatene

¹⁷ Ofte anvendes utilitarisme om det å maksimere samlet velferd når enkeltindividers velferd er definert som tilfredsstillelse av subjektive preferanser og leximin-prinsippet om å maksimere samlet tilgang til primærgoder til de dårligst stilte (se Rawls (1971, 1993)). Men her velger vi å benytte begrepene i en noe mer generell betydning. Vi har i teksten kun referert til maximin-delen av leximin-prinsippet, men generalisering skulle være velkjent. Den leksikografiske utvidelsen av maximin-prinsippet ble første gang lansert av Sen (1970, s. 138, fotnote 11).

¹⁸ Se Bossert og Weymark (1996, del 12) for en utfyllende og formell diskusjon av denne typen resultater.

har bidratt til å klargjøre normativ debatt. Det har for eksempel ofte vært hevdet at utilitarisme er urimelig fordi det kan legitimere at en person påføres store velferdstap i situasjoner hvor alle andre oppnår en marginal velferdsgevinsten, dvs. det er en netto velferdsgevinst kun fordi det er et stort antall individer som påføres en marginal gevinst. Men analyser av to-person situasjoner viser at dette kun er en *konsekvens* av at vi aksepterer å anvende det utilitaristiske prinsippet på to-person konflikter, og det er derfor vår vurdering av denne typen konflikter som eventuelt må revideres. I to-person konflikter vil vi imidlertid oppleve det problemet som var utgangspunkt for vår skepsis til utilitarismen, og dette resultatet viser derfor at vi må grave dypere i vår eventuelle kritikk av utilitarismen.

4. NOEN AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Teorien om kollektive valg er formell analyse av valgordninger og verdivurderinger, som anvender konsistenskrav til å utlede sammenhenger mellom grunnleggende premisser og mer generelle normative vurderinger. Arrows umulighetsteorem er utgangspunktet for denne litteraturen, men det er liten tvil om at Sens arbeider, og ikke minst Sen (1970), bidro til å åpne for en bredere analyse av slike spørsmål. I artikkelen har jeg i all hovedsak fokusert på litteratur som følger direkte fra Arrows arbeider, og dette er opplagt for snevert både i en presentasjon av teorien om kollektive valg og Sens bidrag til litteraturen. En utvidelse av denne artikkelen kunne gått i minst tre retninger. For det første kunne vi ha fokusert på betydning av teorien om kollektive valg for praktiske problemer som fattigdoms-, ulikhets- og generell anvendt velferdsmåling, hvor både Sen og teorien om kollektive valg generelt har hatt stor innflytelse. For det andre kunne vi ha diskutert andre typer verdivurderinger som belyses innenfor teorien om kollektive valg, som for eksempel analyser av frihet og rettigheter, hvor arbeidene i all hovedsak er inspirert av grunnleggende artikler av Sen. Og for det tredje kunne vi ha sett på grunnlaget for normativ analyse generelt, som er et tema Sen har behandlet i en rekke artikler (se Basu, Pattanaik og Suzumura (1995), s. 335 for nærmere referanser) og som opplagt er av avgjørende betydning for teorien om kollektive valg. Men jeg håper at min noe snevre tilnærming har gitt leseren en viss forståelse av tankemønsteret og de grunnleggende premissene i denne litteraturen, som kan være god ballast for de som ønsker å utforske mer av dette spennende og utfordrende fagområdet.

REFERANSER:

- Arrow, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 2. utgave.
- Arrow, K. J., Sen A. K. og Suzumura, K. (red.) (1997) *Social Choice Re-examined, vol. I-II*, Macmillan Press, London.
- Barberá, S. (1997) «Notes on Strategy-Proof Social Choice Functions», i Arrow, K. J., Sen A. K. og Suzumura, K. (red.) (1997).
- Basu, K., Pattanaik, P. and Suzumura, K. (red.) (1995) *Choice, Welfare and Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Blackorby, C., Donaldson, D. og Weymark, J. (1984) «Social Choice with Interpersonal Utility Comparisons: A Diagrammatic Introduction», *International Economic Review* 25:327-356.
- Blackorby, C., Donaldson, D. og Weymark, J. (1984) «A Welfarist Proof of Arrow's Theorem», *Recherches Economiques de Louvain*, 56: 259-286.
- Broome, J. (1991) *Weighing Goods*, Basil Blackwell, Oxford.
- Dechamps, R. og Gevers, L. (1978) «Leximin and Utilitarian Rules: A Joint Characterisation», *Journal of Economic Theory*, 17: 143-163.
- Gibbard, A. (1973) «Manipulation of voting schemes: A general result», *Econometrica*, 41: 587-601.
- Hylland, A. (1987) «Er demokrati mulig?» *Sosialøkonomen*, 41 nr. 9: 15-22.
- Kolm, S. (1996) *Modern Theories of Justice*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Laslier, J., Fleurbaey, M., Gravel, N. og Trannoy, A. (red.) *Freedom in Economics*, Routledge, London.
- Le Breton, M. (1997) «Arrowian Social Choice on Economic Domains», i Arrow, K. J., Sen A. K. og Suzumura, K. (red.) (1997).
- Pollak, R. A. (1979) «Bergson-Samuleson social welfare functions and the theory of social Choice», *Quarterly Journal of Economics*, 93: 73-90.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rawls (1993) *Political Liberalism*, Colombia University Press, New York.
- Roemer, J. E. (1996) *Theories of Distributive Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Satterthwaite, M. A. (1975) «Strategy-Proofness and Arrow's conditions: Existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions», *Journal of Economic Theory*, 10: 187-217.
- Scheffler, S. (1988) *Consequentialism and Its Critics*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. K. (1966) «A Possibility Theorem on Majority Decisions», *Econometrica*, 34: 491-499.
- Sen, A. K. (1969) «Quasi-Transitivity, Rational Choice and Collective Decisions», *Review of Economic Studies*, 36: 381-393.
- Sen, A. K. (1970) *Collective Choice and Social Welfare*, Holden-Day, San Francisco.
- Sen, A. K. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, Oxford.
- Sen, A. K. (1986) «Social Choice Theory», i Arrow, K. J., Intriligator, M.D. (red.), *Handbook of Mathematical Economics*, vol. III, s. 1073-1181, North Holland, Amsterdam.
- Sen, A. K. (1987) *On Ethics and Economics*, Blackwell, Oxford.
- Sen, A. K. (1995) «Rationality and Social Choice», *American Economic Review*, Mars: 1-24.
- Temkin, L. S. (1987) «Intransitivity and the mer addition paradox», *Philosophy and Public Affairs*, 16: 138-187.
- Tungodden, B. (1999) «Rationality in Social Evaluations», mimeo, Norges Handelshøyskole.
- Weymark, J. (1995) «On Kolm's use of Epistemic Counterfactuals in Social Choice Theory», Discussion Paper No:95-11, Department of Economics, The University of British Columbia, Vancouver.

Sammen med resten av modellen kan sammenhengen i (8) gi opphav til en politisk fattigdomsfelle forårsaket av politisk avmakt blant de fattige. Tankegangen er at folk opptrer politisk ut fra sin sosioøkonomiske stilling i dag og ikke ut fra hvordan den sosioøkonomiske situasjonen kunne bli ved en annen politikk. Dersom S er lav eller null, er fattigdommen høy også etter overføringer. Som en konsekvens er den politiske mobiliseringen av de fattige også på et lavt nivå. Dette gir en høy verdi på p_k noe som opprettholder en politisk likevekt med lave overføringer og få tiltak for å redusere den kroniske fattigdommen. Likevekten er en fattigdomsfelle så lenge det fins en annen likevekt med høyere S . En slik likevekt kan eksistere. Dersom S var tilstrekkelig høy i utgangspunktet, ville fattigdommen være lav, og den politiske mobiliseringen av de fattige ville ligge på et høyere nivå. Verdien på p_k ville altså bli lavere og den politiske konkurransen kunne derfor opprettholde et høyt nivå på overføringene S .

Betrakt figur 2. Fra (8) har vi at p_k er en avtakende funksjon av S slik figuren viser. Fra modellen i avsnitt 1 har vi at S avhenger negativt av p_k , noe som kan skrives $S = F(p_k)$. For $p_k \geq p_0$ er S lik null ifølge figur 1. For lavere verdier på p_k er $F'(p_k) < 0$ slik figur 2 viser. Figur 2 illustrer altså tilfellet med to lokalt stabile likevekter. $S = 0$ er en likevekt med en høy grad av imperfeksjon i det politiske systemet. $S = S_1$ er en likevekt med lavere grad av imperfeksjon fordi fattigdommen er lavere. $S = S_2$ er et ustabil vippepunkt. Det er vanskelig å komme ut av en politisk fattigdomsfelle med S nær null. Med utgangspunkt i $S = 0$ i figur 2 er det ingen mekanismer som gir $S > S_2$, noe som er nødvendig for å sette igang en gradvis utvikling mot den langsiktige likevekten der $S = S_1$. En slik fattigdomsfelle basert på politisk avmakt er kanskje enda mer realistisk når S også inkluderer ressurser til elementær utdanning, helsetiltak etc.

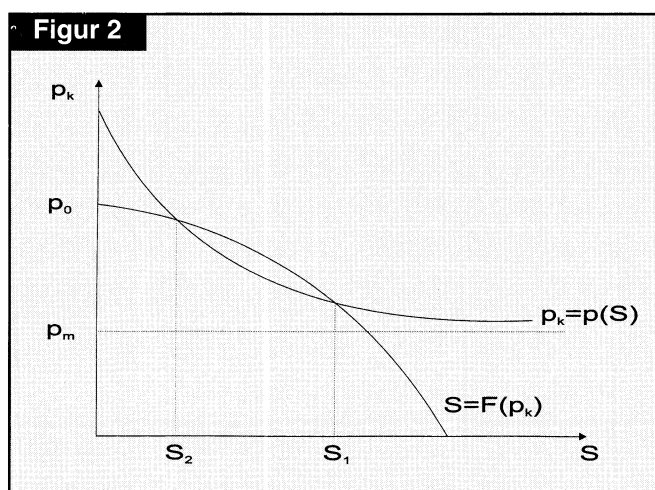
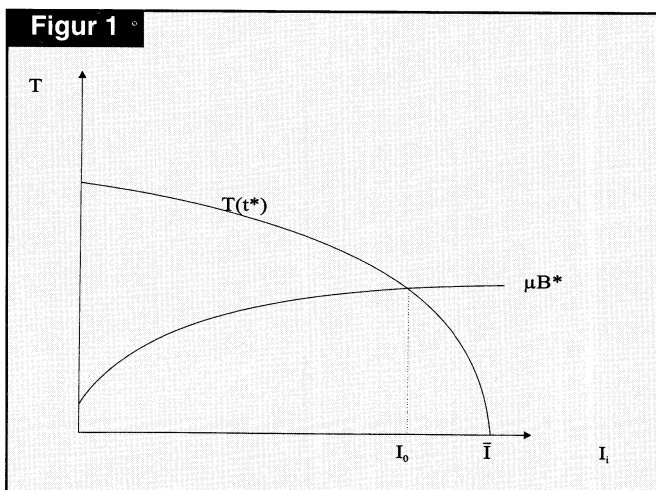
4. AVSLUTNING

Inspirert av Dreze og Sen har jeg argumentert for at økonomiske ulikheter kan påvirke sosiale forhold, politiske prosesser og statens prioriteringer i fattige u-landsdemokratier. Sosiale og økonomiske ulikheter har en avgjørende betydning for hvor godt demokratiet virker. Den positive rollen som staten kan spille for å avhjelpe den kroniske nøden blant de fattigste, kan lett bli undergravd av det politiske presset fra bedrestilte grupper. Det samme politiske presset kan imidlertid gi en effektiv forsikring mot hungersnød.

Indias historie etter uavhengigheten gir som nevnt mange eksempler på vellykkede tiltak mot hungersnød. Erfaringene fra Maharashtra er illustrerende for vår problemstilling. Delstaten ble i 1972-73 rammet av alvorlig tørke, men opplevde ingen hungersnød først og fremst på grunn av offentlige tilbud om nødsarbeid, matutdeling og kontantstøtte til de rammede. På et tidspunkt var så mange som 5 millioner kvinner og menn (av 50 millioner) på offentlige sysselsettingstiltak. Det er verdt å merke seg at dette ble oppnådd i en delstat som etter indisk målestokk er relativt utviklet og rik, men der likevel andelen av befolkningen som ligger permanent under fattigdomsgrensen er en av de høyeste i India.

REFERANSER:

- Banik, Dan. 1997. *Freedom from Famine*. Discussion Paper from the Centre for Development and the Environment (SUM), University of Oslo.
- Dreze, Jean and Amartya Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- Dreze, Jean and Amartya Sen. 1995. *India. Economic Development and Social Opportunity*. Oxford: Clarendon Press.
- Moene, Karl Ove and Michael Wallerstein. 1998. *Inequality and Redistribution*. Memorandum from the Department of Economics, University of Oslo.
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.



ANDREAS FØLLESDAL:

Hva slags likhet?

Amartya Sen om funksjoner og mulighetsrom

Amaritya Sen antar noen sentrale aspekter ved mennesker skal sikres likt, nemlig *funksjoner* og *mulighetsrom*, i en presis betydning. Han hevder at de aspektene ved personen som skal sikres må

- respektere enkeltpersoners vurdering av sin egen velvære på viktige områder
- håndtere livssynsmangfold på en forsvarlig måte
- kompensere for uforskyldt uflaks som personen selv ikke kan lastes for
- ikke kompensere for selvforskyldte hindringer for å nyttiggjøre seg goder.

Han hevder at andre teorier om hvilke aspekter som bør sikres likt ikke makter å ivareta hensynet til «krevende borgere» med uvanlig store fysiologiske behov. Artikkelen gjennomgår disse argumentene, og drøfter til sist svakheter med Sens egen teori. Like «mulighetsrom» synes ikke å fremstå som et rimelig krav, videre kan Sen anklages for å være en «mulighets-fetisjist» som legger urimelig stor vekt på individets valgmuligheter. Likhetskrav innebærer også sammenlignbarhet på kardinalnivå mellom mulighetsrom, som er vanskelig å oppnå.

INNLEDNING: SENS PROSJEKT

Et sentralt spørsmål i politisk filosofi er hvordan samfunnsinstitusjonene bør fordele goder og byrder oss imellom. Fordelingen må respektere en grunnleggende – om enn vag – norm om alles likeverd. Men hva krever likeverd?

Amartya Sen tar utgangspunkt i at likeverd krever at noen sentrale aspekter ved mennesker skal sikres likt. Han hevder videre at disse aspektene er *funksjoner* og *mulighetsrom*, i en presis betydning. Andre kandidater til hvilke aspekter som bør sikres likt har problemer med å håndtere bestemte moralintuisjoner. Disse moraloppfatningene er å forstå som datapunkter for en tilfredsstillende teori om hva som bør fordeles likt. Denne artikkelen er en kritisk presentasjon og drøfting av Sens bidrag og argumentene for å fokusere på funksjoner og mulighetsrom.

Del 1 identifiserer noen av de moralintuisjonene Sen bygger på. Del 2 viser hvordan andre teorier – utilitarisme, Dworkins fokus på ressurser, og Rawls sosiale primærgoder – forsøker, og dels mislykkes, i å gjøre rede for intuisjonene. Del 3 presenterer Sens forslag - funksjoner og mulighetsrom, og ser hvordan dette møter utfordringene fra del 1. Del 4 peker på svakheter med Sens forslag, dels i forhold til alternativene.

1 Utfordringen

a Ikke hvorfor, men hva slags likhet?

Samfunnsinstitusjonene fordeler goder og byrder som påvirker oss på drastiske og ulike måter.

Blant de mange normative spørsmål man kan stille er det nyttig i vår sammenheng å skille mellom to: Valg av *interessefelt*, det vil si *hvilke aspekter* ved mennesker som bør danne grunnlag for argumenter om fordeling av goder, og valg av *fordelingsprinsipper* for disse godene og tilfredsstillelse av interessene. Når det gjelder fordelingsprinsipper er Sen opptatt av likhetsnormer. Han hevder at det viktige spørsmålet for politisk filosofi er ikke «hvorfor likhet», men heller hvilket aspekt ved oss, hvilket interessefelt, som skal sikres likt - «hva slags likhet». Svaret på dette avklarer hvordan goder bør fordeles. Grunnen til at valg av fordelingsprinsipper ikke er sen-

tralt er ifølge Sen at alle normative teorier «synes å kreve likhet med hensyn til noe - noe som betraktes som særlig viktig i den teorien.» (1993: 12, 18). De viktige forskjellene teoriene imellom gjelder hva som skal sikres likt.

b Respekt for tre slags mangfold

Sen hevder at tre variasjoner oss imellom er viktige.

For det første er det et mangfold oss imellom når det gjelder *eksterne* karakteristika som formue, sosialt og geografisk miljø. For det andre er det variasjoner oss imellom når det gjelder *personlige* karakteristika så som kjønn, alder, sykdomstilbøyelighet og funksjonsevne (Sen 1993: 1, 20). Disse to typene mangfold påvirker hvor godt vi kan utnytte de goder som fordeles gjennom samfunnsordningene.

For det tredje har vi ulike verdioppfatninger om hva som gjør livet verd å leve (Sen 1993 kap. 5).

Goder virker altså ulikt på oss, samtidig som normer om likeverd tilsier at vi skal behandles likt av samfunnsinstitusjonene. Utfordringen gjelder dermed hvordan samfunnsinstitusjonene kan respektere alles likeverd, gitt variasjonen oss imellom når det gjelder hvordan goder utnyttes for å fremme våre mål og interesser, og hvordan vi verdsetter disse målene.

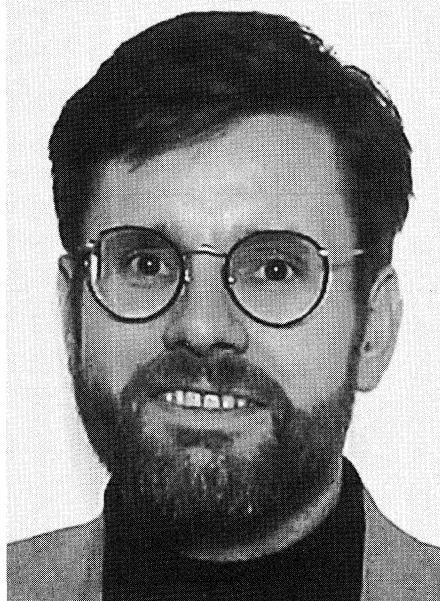
Sen hevder at «mulighetsrom» er et interessefelt som håndterer disse tre variasjonene bedre enn konkurrentene er i stand til. Noen intuitive oppfatninger om rettferdig samfunnsfordeling fremstår som datapunkter for en akseptabel politisk teor.

c Kresne borger med dyr smak

Noen har dyrere smak enn andre, i den forstand at noen har selvvalgte luksusbehov. De blir lei seg uten god rødvin eller båtrace på fjorden. Deres subjektive opplevelse av *lykke* reduseres klart uten rødvin. Krever likebehandling av alle derfor at rødvin og båtrace må dekkes over offentlige budsjett, på linje med andres behov? Har den *kresne borger* krav på flere goder på grunn av sin dyre smak? (Rawls 1982: 168-69; Cohen 1989). Sen benekter dette.

d Knegne borgere – gledesmaskinene

I tillegg til kresne borgere har vi deres rake motsetning den *knegne* eller sparsommelige og asketiske borger. Billige gaver til slike mennesker gir dem stor glede – personen har simpelthen lave forventninger til livet, og er «bil-



Andreas Føllesdal,
Ph.D. i filosofi 1991,
Harvard University, USA.
Arbeider nå ved ARENA,
Norges forskningsråds
program om europeiseringen
av nasjonalstaten, og ved
Filosofisk institutt,
Universitetet i Oslo.

lig i drift». Innebærer likebehandling at denne *knegne borgeren* har krav på mindre enn andre? Sen benekter dette også.

e Krevende borgere med større fysiologiske behov

Noen mennesker sultet uten et uvanlig høyt kaloriinntak, på grunn av kroppsstørrelse, hardt kroppsarbeid, eller amming. Uførhet gjør at noen trenger rullestol for å bevege seg. Krever likeverdet at disse behovene for ekstra mat og rullestol blir dekket for disse *krevende borgerne*? Mange, deriblant Sen, hevder dette.

f Kravstore borgere med dyre livsprosjekter

Vi verdsetter muligheter ulikt: noen ønsker adgang til store områder med uberørt naturen, andre ønsker fotballstadion. Noen vil ha opera, noen trenger dyre gudshus, andre må ha tilberedt mat på spesielle måter. Noen er tilfreds med brød mens andre må ha sirkus. Innebærer likebehandling at alle slike preferanser skal tilfredsstilles i samme grad? For mange mennesker fremstår dette som et annet spørsmål enn simpelthen dyr smak. Mitt livssyn kan ha kostbare konsekvenser som jeg ikke kan betrakte som selvvalgt, og som jeg heller ikke kan ønske at jeg var fri fra (Scanlon 1986; se Cohen 1989, 936). Hvilke krav på goder har slike *kravstore borgere*? Sen synes å mene at dyrere livsprosjekter ikke gir grunnlag for større krav.

g Korrupterte borger med avskyelige lyster

Det siste eksempelet gjelder preferanser som vurderes ut fra moralske normer: Skal avskyelige preferanser eller smak telle? For eksempel preferanser vi har om andres ve og vel slik de kommer til uttrykk i «Egen suksess er bra, men andres fiasko er heller ikke å forakte.» Skal slike lyster telle? Hva med sadisters sorg over å ikke få torturere? Spørsmålet er om disse preferansene hos *korrupterte borgere* skal telle like mye som annen preferansetilfredsstillelse. Mange, deriblant Sen, vil benekte dette.

Utfordringen til en akseptabel normativ teori er altså kompleks. Oppfatningen om hvilket aspekt ved personen som må legges til grunn må

- respektere enkeltpersoners vurdering av sin egen velvære på viktige områder
- håndtere livssynsmangfold på en forsvarlig måte.
- kompensere for fundamentale hindringer for å nyttiggjøre seg goder, særlig de ulikhetene som personen

- selv ikke kan lastes for. Det vil si at uforskyldt uflaks må kompenseres.
- ikke kompensere for selvforskyldte hindringer for å nyttiggjøre seg goder.

2 Konkurrentene

a Utilitarisme: Maksimer nytte

Utilitarisme er en teori om at preferansetilfredsstillelse skal maksimeres på tvers av individer. Den håndterer respekt for enkeltindividets vurdering gitt livssynsmangfoldet, ved å gi en fellesnevner i form av preferansene uten å se på deres innhold. Noen varianter av utilitarisme sikrer likefordeling totalt sett (totalnytteteorier), mens andre sikrer bare lik marginal fordeling, uten å fange opp ulike startnivå – unntatt når man antar samme nyttefunksjon hos alle. Under noen forutsetninger om minkende marginalnytte og like utgangspunkt kan altså utilitarisme støtte lik totalnytte for den enkelte. Men de personlige variasjoner Sen har vært opptatt av tilsier at nettopp disse forutsetningene ikke stemmer generelt.

Videre innebærer denne tilnærmingen at kresne borgere må få mer, dersom lik preferansetilfredsstillelse er kravet. Og den knegne borger vil få mindre enn andre. Utilitarismen skiller dermed ikke klart mellom de preferanser vi må ta ansvar for selv, og de preferanser samfunnet må ta ansvar for å sikre – som Sen altså ønsker. Et annet problem er at utilitarismen heller ikke klarer å skille mellom korrumperte preferanser og andre preferanser. (Sen 1980 (1982): 354).

b Dworkin: Ressurslikhet

Ronald Dworkin har argumentert for at ulikheter i ressurser som ikke er selvforskyldt skal kompenseres (Dworkin 1981a, 1981b, 1987). Dette gjelder materielle, mentale og fysiske ressurser. En fokus på ressursfordeling unngår at man blir gissel for de kresne og kravstore borgerne, men betyr, ifølge Sen (og Cohen 1989) at man konsentrerer seg om midlene – ressurser – og glemmer målet. En fokus på like ressurser overser de krevende borgerne som helt uforskyldt har større fysiologiske behov.

c Rawls: Sosiale Primærgoder

Sosiale primærgoder defineres av John Rawls som rettigheter, adgang til stillinger, inntekt og formue, og det sosiale grunnlaget for selvrespekt. Likefordeling gjelder disse godene, det vil si bestemte ressurser. Dette argumentet og denne fokuseringen på hva som bør sikres likt begrunnes innenfor en større teori, *rettferdighet som rimelighet* (*Justice as Fairness*), (Rawls 1971, se Føllesdal 1993 for en oversikt). Denne teorien legger stor vekt på livssynsmangfoldet, og søker derfor å finne fordelingsprinsipper som parter kan slutte opp om uten å være enig i de dypeste begrunnelser. Teorien må altså være «politisk, ikke metafysisk». Rawls foreslår at et rettferdig samfunn må tilfredsstille de fordelingskriteriene som

ville vært enstemmig valgt på fritt og utvunget grunnlag. Likeverdige parter i frivillig samarbeid vil sikre seg rimelige eller «fair» vilkår, for ingen går frivillig med på urimelige betingelser. Denne kontraktetiske teorien hevder at sosiale primærgoder er egnede goder. I samfunn preget av moderat knapphet bør disse godene fordeles i samsvar med tre fordelingsprinsipper om henholdsvis like politiske og sivile rettigheter, sjanselikheter til stillinger, og likefordeling av inntekt og formue med mindre ulik fordeling er til de dårligst stilles gunst.

Disse prinsippene for fordelingen av sosiale primærgoder unngår å gi mer til kresne og korrumperte borgere. Men en innvending mot å fokusere på likefordeling av disse godene er at dette ikke fanger opp de personlige variasjonene som kjennetegner *krevende borgere*, for eksempel mennesker med handicap eller med spesielle helsebehov (1980: 366). I tillegg varierer behov med livslengde, klima, arbeidsforhold og lignende, som heller ikke fanges tilfredsstillende opp.

Derfor kritiserer Sen en fokus på sosiale primærgoder som *fetishistisk*. De forstås som å uttrykke fordel, men fordel er egentlig et forhold mellom individ og goder. (1980: 366).

Dworkins og Rawls' teorier fokuserer på ressurser, men overser ulikheter i hva slike gode ting gjør for mennesker. Sosiale primærgoder er å betrakte som middel for å oppnå noe (som også bemerkes av Dworkin 1981: 87). I stedet for å fokusere på likefordeling av disse midlene mener Sen at man bør fokusere på likefordeling av det disse midlene er midler for, nemlig funksjoner og mulighetsrom. (Sen 1992: 80, 1993: 8)

3 Sen: funksjoner og mulighetrom

Sen argumenter for at individers krav ikke skal vurderes ut fra hvilke ressurser eller primærgoder de disponerer, men på grunnlag av hvilke funksjoner og friheter de faktisk har til å velge liv de har grunn til å verdsette. Dette uttrykkes som personens funksjoner og «capability» eller mulighetsrom (Eller «faktiske muligheter», se Moene 1998). Et slikt interessefelt fanger opp de personlige variasjonene i å utnytte ressurser, og hvordan man velger å bruke slike muligheter, på måter som stemmer med de inntusjonene vi startet med ovenfor.

a funksjoner

Funksjoner er aspekter ved en persons tilstand: ting han eller hun er eller gjør, eller ikke er eller ikke gjør (Sen 1993, 31). Funksjoner omfatter blant annet å spise, lese, se, og andre tilstander og væremåter - å klatre til tops på Mount Everest, å løpe maraton, eller å være vegetarianer. Blant disse uendelig mange funksjonene kaller Sen noen av disse *grunnleggende* («basic»): å ha riktig ernæring, være malariafri, ikke skamme seg over fattigslige klær og sko (Sen 1993, 8).

b Mulighetsrom

En person kan gjøre og være en mengde ting samtidig, fremstilt som et knippe av ulike funksjoner (et funksjons-*n-tupple*). Personen kan realisere bare ett slikt sett av funksjoner, mens mange andre knipper også kunne realiseres. Mulighetsrommet en person har, er det settet av slike funksjonsknipper vedkommende har (Sen 1985, 198; 1990, 113-14; 1993, 31). Begrepet «mulighetsrom» favner altså vidt, og omfatter både grunnleggende funksjoner, kulturelle og intellektuelle sysler, og ferie- og reise-muligheter (1985a: 46). Det faktisk oppnådde funksjonsknippet er viktig for persons velvære («well-being»), men mulighetsrommet er også viktig, av minst tre grunner.

Dels er det nødvendig for å fange opp kompliserte funksjoner - så som å faste i forhold til å sulte (Sen 1993: 44-45.). Dels er mulighetsrommet viktig fordi det uttrykker personens reelle «frihet» som er viktig utover hvilke funksjoner personen ender opp med. Og mulighetsrom er viktig for å vurdere personens ve og vel for spørsmålet om hva som kan kreves av samfunnsinstitusjonene. Der-som personen har anledning til å oppnå visse funksjoner men velger å la være har samfunnet ofte gjort sitt.

Sen mener at funksjoner og mulighetsrom tilsammen fanger opp de relevante aspektene ved individers ve og vel, og er det riktige svar på spørsmålet «hva slags likhet?»

Sen mener at det ofte er nyttig å snakke om *grunnleggende* («basic») mulighetsrom, forstått som muligheter til å bevege seg, livnære seg, være påkledd, og delta i samfunnets sosiale liv og lignende (Sen 1980: 367). Det grunnleggende mulighetsrommet er sentralt i personens velvære («well-being»). FNs Human Development index består av noen komponenter av dette grunnleggende mulighetsrommet, nemlig et gjennomsnitt av en indeks av forventet levealder, utdanningsnivå og justert per kapita GDP. Det som kalles «kjønnsrelatert utviklingsindeks» (Gender Related Development index – GDI) og «mål på kjønnsrelatert makt» (Gender Empowerment Measure – GEM) bygger også på komponenter av mulighetsrom. De kan brukes for å rangere stater globalt med hensyn til likestilling mellom kjønnene når det gjelder henholdsvis grunnleggende mulighetsrom og politisk og økonomisk deltakelse.

Sen argumenterer for å se på mulighetsrom generelt, og ikke bare grunnleggende mulighetsrom (Sen 1992: 84). En grunn til dette er at fokus på mulighetsrom presiserer hvilken faktiske handlefrihet personene har til å leve slik de selv har grunn til å verdsette.

c Mulighetsrom som svar på utfordringene

Det som bør sikres likt mennesker imellom er mulighetsrom, hevder Sen (1993: 4). Dette gjelder kanskje særlig grunnleggende mulighetsrom (1980: 369), men han gir også uttrykk for at likhetsnormen gjelder for mulighetsrom generelt (1993: 4). La oss kort se hvordan denne løs-

ningen stemmer med de moralintusjonene Sen legger vekt på i sin kritikk av andre.

Grunnleggende mulighetsrom er viktig for å sikre overlevelse. Fokus på funksjoner sikrer at personlige variasjoner ikke forhindrer at disse mulighetene oppnås. Men mulighetsrom generelt er også verdifullt, fordi det gir personen anledning til å velge i samsvar med egne verdier. Dermed ivaretar fokus på mulighetsrom respekten for verdimangfoldet i samfunnet.

Den *kresne* borgers krav på ekstra goder for å bli lykkelig avvises, fordi subjektiv lykkefølelse ikke er en komponent i det grunnleggende mulighetsrommet.

Den *knegne* og spartanske borger har krav på like stort mulighetsrom som andre, selv om slike muligheter innebærer mye «større» lykkeopplevelse for denne personen enn andre får av samme mengde goder. Lykkeopplevelse er ikke en utslagsgivende funksjon.

Krevende borgere med uforskyldte store behov for ressurser på grunn av sine fysiologiske særtrekk har krav på slike ekstra ressurser for å oppnå samme mulighetsrom.

Hva har kravstore borgere krav på? Her viser det seg at Sens begrep mulighetsrom blir utydelig. Det blir viktig å avklare hva slags ansvar for egne preferanser personen skal tillegges. I tillegg blir det svært viktig hvordan mulighetsrom skal beskrives, det vil si hvilket ordforråd som får brukes for å beskrive funksjoner. For eksempel: «å ernære seg av mat som tilfredsstiller egen religions krav til tilberedelse» vil kreve høyst ulike ressurser avhengig av om man dermed må ha særlig kjøkkenutstyr for noen produkter, eller må bruke dyrere slaktemetoder – eller om man har få religiøst baserte krav.

Korrumperte borgere med avskyelige lyster får ikke uttelling for sine særegne behov. Grunnen er at velferden til individet blir knyttet til eget mulighetsrom, der andres like mulighetsrom setter skranker. En annen måte å unngå å tillegge sadistiske lyster verdi er å simpelthen definere vekk slike funksjoner fra det relevante mulighetsrommet. En slik respons krever imidlertid at vi kan skille mellom ulike muligheter ut fra deres verdi.

4 Problemer med Sens forslag

Mulighetsrom presiserer altså personers interessefelt på en måte som stemmer med intuisjonen vi identifiserte i del 1. Imidlertid er det enkelte problemer som gjør mulighetsrom lite egnet.

a Om likhet

Sen tar for gitt normen om at alle har krav på likhet med hensyn til et aspekt av sitt velvære (well-being). Han diskuterer nok spørsmålet «hvorfor likhet?» (bl.a. i 1993 kap. 1), men bare for å belegge at alle interessante normative teorier tar for gitt at det er noe som skal sikres likt hos alle. Sen er ikke alene om å se bort fra begrunnelser for denne normen, for mange bidrag til egalitære teorier i politisk filosofi tar for gitt at likeverd krever likefordeling

av lykke, velvære eller en annen interesse. All ulik fordeling av denne interessen er en urettmessig forfordeling, altså at noen får mindre enn de har krav på (Cohen 1989: 916). Problemet er ikke at Sen dermed tar noe for gitt: man må tross alt begynne et sted. Men det gjør hans tilnærming sårbar på minst to punkter.

For det første antar Sen dermed at ulike *begrunnelser* for likhet ikke påvirker *interessefeltet* som eventuelt skal sikres likt. Dette er omstridt: det er for eksempel ikke opplagt at likeverd krever like andeler av noe bestemt (Føllesdal 1999).

For det andre synes hverken «grunnleggende mulighetsrom» eller «totale mulighetsrom» å uttrykke likhetsnormen. Intuisjonene om at alle har krav på å sikre sine grunnleggende mulighetsrom synes nemlig ikke å uttrykke en *likhetsnorm*, men heller et *terskelkrav* knyttet til overlevelse. At noen ikke har grunnleggende mulighetsrom mens andre har store mulighetsrom slår oss som urimelig ikke fordi *ulike* grunnleggende mulighetsrom er urettferdig men fordi ulikhetene kan tyde på at det er samfunnsinstitusjonenes manglende omfordeling som er skyld i at noen ikke oppnår et grunnleggende mulighetsrom.

Hva så med like totale mulighetsrom? Her er kanskje likhetstanker sterkere, men da blir det uklart om *mulighetsrom* faktisk er tilfredsstillende. Målekravene knyttet til likhetskrav er nemlig så store at mulighetsrom ikke synes å være egnet. Dette drøftes nedenfor.

I tillegg er det ikke umiddelbart klart at like mulighetsrom fanger våre moralske intuisjoner. Sett at alle grunnbehov er dekket, for eksempel uttrykt som grunnleggende mulighetsrom, og at en rekke ressurser – sosiale primærgoder eller andre – er likt fordelt. Da er det ikke intuitivt klart at ytterligere likhet av et eller annet slag er påkrevet av likeverdshensyn. For mange kan tenkes å fortrekke noe mindre mulighetsrom for sine egne prosjekter, heller enn å leve under institusjoner som sikrer ytterligere likhet. I stater med høy levestandard er mange da sikret store mulighetsrom. Det slår oss kanskje ikke lenger som så moralsk presserende å unngå ulike mulighetsrom når dette nivået er sikret for alle. Spørsmålet «Hvorfor likhet?» vil altså melde seg igjen, blant annet med tanke på å avdekke hvilke innvendinger som kan reises på vegne av de som altså har noe mindre mulighetsrom. Dette er forsåvidt forenelig med Sens kommentarer om at likhet ikke er den eneste normen som bør gjelde for samfunnsinstitusjonene – effektivitet og andre hensyn må også tas i betraktning (1993, 7).

b Om verdimangfold: Antar autonomi

Fokus på mulighetsrom er problematisk fordi valget av dette aspektet bygger på et omstridt verdistandpunkt, nemlig at individets frie valg er av verdi. Respekt for verdimangfoldet gjør dette betenkelig.

Rawls har kritisert Sen langs disse linjene, for å bygge på et subsett av verdioppfatninger til forkleinselse for andre. Sen har avvist denne kritikken med to argumenter:

«Capability reflects a person's freedom to choose between alternative lives (functioning combinations), and its valuation need not presuppose unanimity regarding some one specific set of objectives (or, as Rawls calls it, a particular comprehensive doctrine). ...the evaluation of capability need not be based on one particular comprehensive doctrine that orders the achievements and the life-styles...» (1993, 83)

For det andre: «a disadvantaged person may get less from primary goods than others no matter what comprehensive doctrine he or she has.» (1993, 83)

Sens svar er i korthet at vi kan respektere eventuelle variasjoner i verdsetting av mulighetsrom ved å bygge på det som måtte være av sammenfallende partielle ordninger av mulighetsrom («intersection partial ordering among all comprehensive views», 1993, 47-48). Selv om mange mulighetsrom ikke lar seg sammenligne, og vi dermed ikke kan oppnå en fullstendig ordning, vil vi ofte ha tilstrekkelig enighet til å foreta en grov ordning. Dermed kan vi ofte fastslå at en person har det verre enn en annen uansett hvilket fullstendige verdisyn det er snakk om.

Men denne løsningen er problematisk av flere grunner.

Internt problem: verdsetter ikke subjektivt opplevde valgmuligheter

For det første, en «intern» innvending. I den grad Sen er opptatt av individers reelle muligheter for valg må fokus være ikke bare på mulighetsrom, men også kreve at noen betingelser for informert valg er tilstede. Mulighetsrom overser individets *erkjennelse av mulighetsrommet*. Dersom reelt valg er viktig må man ikke bare kunne kreve et mulighetsrom, men også at disse mulighetene faktisk er erkjent av personen. Det er for eksempel ikke nok at kvinner formelt har adgang til ingeniørstudier dersom de ikke vet dette, eller ikke vet hvilke konsekvenser yrkesvalg har. Det er altså en subjektiv kognitiv komponent som også må med, men som Sens formalisering (ennå) ikke har bygget inn. Korsgaard uttrykker dette klart

We may believe that a human being is free, if ever, when she not only has a range of options but an education that enables her to recognize those options as such and the self-respect that makes her choice among them a real one. Ignorance, lack of imagination, and lack of self-respect are not just external constraints on the range of your options: they can cripple the power of choice itself. The possession of freedom of the will may itself be lucky. Korsgaard 1993, 25.

Dette kan bøtes på for eksempel ved å fokusere på de alternativer personen selv «subjektivt» opplever som tilgjengelig (Se Føllesdal 1999 og Cohen 1989, 917). Noen skandinaviske levekårsundersøkelser avdekker for eksempel om personer selv mener at de lett kan få hjelp til pleie eller pengelån (Kuhnle 1994:39, Martinussen 1993, Allardt 1993:91).

Eksternt problem: verdsetter valgmuligheter

For det andre: Mulighetsrom blir ikke verdsatt av alle livssyn og verdioppfatninger. Fokus på mulighetsrom synes å anta at valgmuligheter er av verdi for den enkelte, i strid med respekt for verdimangfoldet. Det er ikke alle som mener at man bør være, eller kan være, sin egen lykkes smed. Et eksempel: mange er ikke nødvendigvis så opptatt av mulighetsrom, og kan avvise at større mulighetsrom er bedre for personen. Fokuseringen på mulighetsrom synes å bygge på et menneskesyn som verdsetter egne valg av sentrale livsaspekter, i motsetning til andre livssyn som legger større vekt på å innordne seg i tradisjoner og tilpasse seg omgivelsenes forventninger. Således hevder Sen at «the «good life» is partly a life of genuine choice, and not one in which the person is forced into a particular life – however rich it might be in other respects.» (Sen 1985). Man kan tolke Rawls' kritikk av Sen dithen at livssynsmangfoldet bør gjøre oss betenkt for å legge til grunn et slikt «autonomt» menneskesyn.

Det kan til og med hevdes, med en viss rimelighet, at noen friheter kan føre til en verre livssituasjon for de som får mulighetene – diskusjonene rundt fostervannsdagnostikk og kontantstøtteordningen dreier seg blant annet om dette.

Sen kan gi minst to svar på dette. Han kan hevde at når individet selv vurderer sin livskvalitet er kanskje faktisk oppnådde funksjoner det viktigste, men at mulighetsrom er mer egnet som grunnlag for personers krav overfor samfunnsinstitusjonenes fordeling av goder og byrder, særlig når verdimangfoldet forhindrer enighet om verdien av ulike utfall. Men da fjerner Sen seg fra å respektere individets faktiske vurdering av funksjoner og mulighetsrom, og risikerer å falle for deler av samme kritikk som han har reist mot Dworkin og Rawls: han blir kanskje en *mulighets-fetisjist*. For det andre hevder Sen at noen mulighetsrom kan tillegges lite eller ingen verdi – at økte valgmuligheter kan være til personens ugunst. Det skjer for eksempel når personen må bruke tid og krefter på å foreta valg som han eller hun heller ville sluppet (1993, 62). Det innebærer altså at mulighetsrom må vurderes opp mot hverandre. Sen understreker at dette er uunngåelig. Men et viktig og ubesvart spørsmål er da hvilke kriterier som kan brukes for å tillegge mulighetsrommene vekt.

c Hvor stort overlapp av vurderinger av mulighetsrom?

En annen og beslektet stor utfordring for bruk av mulighetsrom for å presisere likhetsnormer er måleproblemene.

Sen bemerker at det ikke finnes ett formål som lar oss vurdere individers bruk av mulighetsrommet. Problemet oppstår allerede for grunnleggende mulighetsrom – basic capability bundles:

The notion of the equality of basic capabilities is a very general one, but any application of it must be rather

culture-dependent, especially in the weighting of different capabilities. (Sen 1980: 368)

Respekt for verdimangfoldet gjør at Sen foreslår at mulighetsrom må rangeres/ordnes uten å overprøve individers faktiske vurdering. En inter-personlig ordning dannes gjennom det som finnes av overlapp i vurderinger, til en sammenfallende partiell ordning av mulighetsrom («intersection partial ordering»). Selv om det er uenighet om den relative verdien av forskjellige funksjoner og mulighetsrom kan vi håpe å enes om noen grove kategorier som i sin tur kan gis en partiell ordning (Sen 1985a, kap. 5, 7; 1993, 46-48).

Som programerklæring synes dette fornuftig, men om dette faktisk kan bli en løsning gjenstår å se. Problemet er ikke mangelen på en komplett ordning – vi kan være enige med Sen i at det bare trenges dersom moralteorien skal gi en komplett/unik ordning (1993, 48). Men vi må huske at den sammenfallende partielle ordningen det er snakk om må være *kardinal*. Sen påpeker som et problem med andre tilnærminger at man må bygge på kardinalordning for å oppnå intervallsammenlignbarhet (1993, 28), siden man må kunne rangere to situasjoner, hver med ulik fordeling. Den tilsvarende utfordring må også møtes av hans sammenfallende partielle ordning.

Utfordringen er å komme fram til en ordning som tillater sammenligninger på kardinalnivå mellom ulike mulighetsrom. Dette kreves i flere situasjoner. For det første må normen om like mulighetsrom kunne vurdere ulike fordelinger opp mot hverandre i lys av hvilken av dem som innebærer likest mulighetsrom, individene imellom. Da må vi sammenligne forskjeller mellom mulighetsrom hos individer i en fordeling, opp mot forskjellene i en annen fordeling. Det er lite trolig at individer har sammenfallende vurderinger på kardinalnivå om mulighetsrom på dette området – som tross alt ikke bare gjelder grunnleggende mulighetsrom for å unngå sult og analfabetisme, men adgang til natur, kultur og konkrete livs-synsbetingede aktiviteter.

For det andre må vi kunne sammenligne personer med permanent forskjellige mulighetsrom, f.eks. ut fra fysiologiske forskjeller. Mange kvinners mulighetsrom knyttet til å kunne føde barn må kunne vurderes opp mot menns mulighetsrom, for eksempel ved å sammenligne avvik fra et «justert» mulighetsrom.

Sen ser denne utfordringen, og bemerker at

«whatever partial ordering can be done on the basis of broad uniformity of personal preferences must be supplemented by certain established conventions of relative importance» (Sen 1980: 368)

Tilsvarende grep kan gjøres for å vurdere mulighetsrom også. Men da synes det som om Sen får lignende problemer som han kritiserer Dworkin og Rawls for. Han må tillegge forskjellige mulighetsrom kardinalverdi kanskje ut fra hva som anses 'normalt' i et samfunn. Men dette innebærer at man avviker fra personenes faktiske

vrderinger, til fordel for samfunnets verdsetting, og med fare for å overse hvordan institusjonene preger oss og våre forventninger. Dette kommer lett i konflikt med respekten for livssynsmangfoldet. Sen sier således at

The ideas of relative importance are, of course, conditional on the nature of the society. The notion of the equality of basic capabilities is a very general one, but any application of it must be rather culture-dependent, especially in the weighting of different capabilities. (Sen 1980: 368)

Alternativt foreslår Sen at man kan rangere funksjoner i forhold til hvor prekære de er, i samsvar med en oppfatning om viktige interesser. Dette vil også la Sen verdsette mulighetsrom, som han jo stiller seg åpen for:

[t]he functioning vectors can be ranked and partially ordered ... in the light of what Scanlon calls «urgency», or some other acceptable criterion
(Sen 1985b: 29, refererer til Scanlon 1975. Og se Sen 1993: 44)

En slik tilnærming vil bestå i å se hvilke argumenter som kan gis for at forskjellige funksjoner – og mulighetsrom – skal tilkjennes verdi. To problemer kan nevnes. For det første: dette bryter med respekt for verdimangfoldet – med mindre valget av akseptable argumenter gjøres nettopp i lys av hvilke interesser det er rimelig å tilkjenne hverandre, gitt uenighet om en lang rekke verdier. Det vil si at vi må bygge på en «konstruert» liste av interesser, såvel som ressurser, konstruert med tanke nettopp på slike argumenter er om hva det er rimelig å kreve av samfunnsinstitusjoner, gitt livssyns- og verdimangfoldet. Slike argumenter vil altså vise til at bestemte av disse interessene står på spill for berørte parter. For det andre: dette synes å bryte fullstendig med Sen's utgangspunkt, nemlig at det er noen bestemte aspekter som teller, fundamentalt, for oss som mennesker, nemlig funksjoner og mulighetsrom, og at det er *disse* aspektene som skal sikres likt oss imellom. Det kan for eksempel hende at Rawls' eller Dworkins tilnærming gir bedre mening forstått som svar på dette spørsmålet.

Å slå inn på Scanlons strategi kan innebære en aksept for at det kan være et sprik mellom hvilke interesser og verdier vi verdsetter hver for oss som bestanddeler av det gode liv, og hvilke interesser vi med rimelighet kan legge til grunn for likhetskrav for fordeling av ressurser under samfunnsinstitusjonenes kontroll i lys av verdimangfoldet og kravene knyttet til kardinalmål. En slik strategi kan kreve at vi vender tilbake til det spørsmålet Sen avviste i utgangspunktet, nemlig «Hvorfor likhet»?

AVSLUTNING

Diskusjonen av Sen's begrep «funksjoner» og «mulighetsrom» har pekt på noen hull i forutsetningene Sen har bygget på – om *hvorfor likhet*. Det har også vist seg noen

svakheter knyttet til hvilken rolle disse begrepene skal spille i krav om like mulighetsrom.

For å oppnå den slags kardinal ordning av mulighetsrom Sen ønsker, ser det ut til at han ønsker å bevege seg i retning av en liste av interesser, mulighetsrom og ressurser som begrunnes med slike fordelingsargumenter for øye.

Hvorfor vektlegger vi i slike sammenhenger visse interesser og ressurser heller enn andre, som kanskje er «nærmere» det enkeltpersoner verdsetter? Ikke fordi vi *ubevisst overser* at det som «egentlig» er viktig for den enkelte, nemlig funksjoner og eventuelt mulighetsrom – da ville ressurs-fetisjisme være en relevant innvending.

Det er en annen grunn til å fokusere på noe annet enn det individet selv verdsetter. De interessene, mulighetsrom, funksjoner og ressurser som legges til grunn i slike argumenter er ikke de som «egentlig» er viktig for den enkelte. Vi kan likevel velge, med velberådd hu, å holde fast ved et slikt «konstruert» sett av interesser og ressurser, som et «politisk, ikke metafysisk» utgangspunkt (Rawls 1985). Grunnen er at dette grunnlaget er det som best lar seg begrunne som utgangspunkt for spørsmålet: hvordan bør samfunnsinstitusjonene fordele goder og byrder mellom mennesker med ulike behov og verdier, som ikke desto mindre ønsker å behandle hverandre som likeverdige samfunnsborgere.

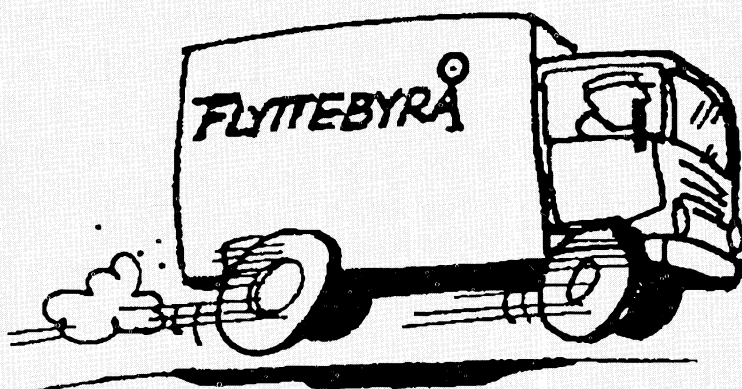
REFERANSER:

- Allardt, Erik. 1993. «Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research.» I *The Quality of Life*, red. Martha Nussbaum og Amartya K. Sen, 84-88. Oxford: Clarendon Press.
- Cohen, G. A. 1989. «On the Currency of Egalitarian Justice.» *Ethics* 99:906-44.
- Dworkin, Ronald. 1981a. «What is Equality? Part 1: Equality of Welfare.» *Philosophy and Public Affairs* 10(3):185-246.
- 1981b. «What is Equality? Part 2: Equality of Resources.» *Philosophy and Public Affairs* 10(4):283-345.
- 1987. «What is Equality? Part 3: The Place of Liberty.» *Iowa Law Review* 73:1-54.
- Føllesdal, Andreas. 1993. «John Rawls.» I *Vestens Tenkere* bind 3, 439-51. Oslo: Aschehoug.
- 1999. «Normative føringer på forskning om makt og demokrati.» *Tidsskrift for Samfunnsforskning*.
- Korsgaard, Christine M. 1993. «Commentary on G. A. Cohen and Amartya Sen.» I *The Quality of Life*, red. Martha Nussbaum og Amartya K. Sen, 54-61. Oxford: Clarendon.
- Kuhnle, Stein. 1994. «Velferdsstatens politiske grunnlag.» I *Den norske velferdsstaten*, red. Aksel Hatland, Stein Kuhnle, og Tor Inge Romøren, 29-46. Oslo: Gyldendal/Ad Notam.
- Martinussen, Willy. 1993. *Velferdssjelllesskap: medvirkning og soldaritet i nærmiljø, yrkesliv og politikk*. Allforsk, AVH, Senter for samfunnsforskning. Trondheim.
- Moene, Karl Erik. 1998. «Nobelprisen til Amartya K. Sen.» *Sosialøkonomen* 9: 2-4.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- 1982. «Social Unity and Primary Goods.» I *Utilitarianism and Beyond*, red. Amartya K. Sen og Bernard Williams, 159-85. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1985. «Justice as Fairness: Political not Metaphysical.» *Philosophy and Public Affairs* 14(3):223-51.

- Scanlon, Thomas M. 1975. «Preference and Urgency.» *Journal of Philosophy* 72(19):655-69.
- 1986. «Equality of Resources and Equality of Welfare: A Forced Marriage?» *Ethics* 97:116-17.
- Sen, Amartya K. 1980 [1982]. «Equality of What?» Først i *The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press. I *Choice, Welfare and Measurement*, 353-69. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- 1985a. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.

- 1985b. «Well-being, Agency and Freedom» The Dewey Lectures 1984. *Journal of Philosophy* 82 (April):169-221.
- 1990. «Justice: Means Versus Freedoms.» *Philosophy and Public Affairs* 19 (Spring):111-21.
- 1993. «Capability and Well-being.» I *The Quality of Life*, red. Martha Nussbaum og Amartya K. Sen, 30-53. Oxford: Clarendon Press.

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

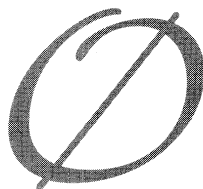
Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

.....

GAUTE TORSVIK¹:

Rasjonalitet



**Økonomiske aktører er rasjonelle.
Kva tyder det å handle rasjonelt?
Kor restriktiv er denne hypotesa?
Kva alternativ finst det?**

1. INSTRUMENTELL RASJONALITET

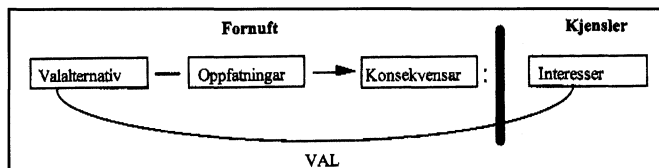
I økonomiske modeller handlar folk rasjonelt. Mange meiner at det er denne åtferdshypotesa som utgjer kjernen i økonomisk analyse. Det som skil teorien vår frå andre samfunnsteoriar er at me reduserer sosiale fenomen til det som hender når rasjonelle individ samhandlar. Rasjonalitet er med andre ord eit nøkkelomgrep i økonomiske modeller. Men kva tyder det egentleg å handla rasjonelt?

Me forklarar individuelle val ved å ta utgangspunkt i tre storleikar, *valalternativ*, *oppfatningar* og *interesser*. Me ser for oss personar som har ei gitt mengde *valalternativ*, som har *oppfatningar* om korleis verda heng i hop, slik at dei kan rekna ut konsekvensane av ulike val, og som har *interesser* knytt til konsekvensane. Rasjonalitetsomgrepet er ikkje knytt til valalternativ, oppfatningar eller interesser, men til samanhengen mellom mål og middel. Ein rasjonell person vel det alternativet som best sikrar interessene hans. I fylgje dette perspektivet er individuell åtferd konsekvensorientert og interessebasert, og rasjonaliteten er redusert til å spela ei instrumentell rolle.

Eit sentralt punkt i hypotesa om instrumentell rasjonell åtferd er at interessene eller motivasjonen er gitt. Det er kjensler og emosjonar som sporar oss til handling, og dei ligg utafor domene til fornufta. Ideen er gamal, kjend før David Hume si tid, men han var den fyrste som klart og tydeleg formulerte programmet. I ei velkjend spissformulering sa Hume (1738) det slik:

«Reason is, and ought only be the slave of the passions, and can never pretend to any other office than to serve and obey them» (Book II, Part III, section III).

Strukturen bak instrumentell rasjonalitet er skissert i figur 1.



Figur 1 Figuren illustrerer hypotesa om instrumentell rasjonalitet. Etter å ha forma oppfatningar og rekna ut konsekvensar, vel personen alternativet som best sikrar interessene hans.

¹ Takk til Bertil Tungodden for gode kommentarer. Artikkelen bygger på et innlegg på seminaret *Rasjonalitet, velferd og rettferdighet: Seminar i anledning Nobelprisen i økonomi til Amartya Sen*, som ble arrangert av LOS-senteret og Senter for Vitenskapsteori ved Universitet i Bergen, januar 1999.

2. RASJONELL ÅTFERD I ØKONOMISK ANALYSE

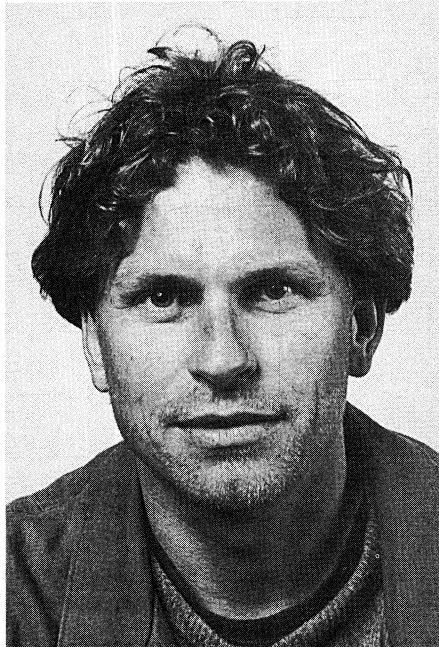
Økonomisk teori har formalisert og presisert ideen om instrumentell rasjonell atferd. Modellane våre legg strenge krav og mykje struktur på venstresida av figur 1. Me forutset at individa har forvitnelege kognitive evner. Dei kjenner alle valalternativ, har informasjon om alle relevante faktorar i omgjevnaden og handterer ny informasjon på ein fornuftig måte slik at dei kan forme realistiske oppfatningar om omverda og rekne ut konsekvensane av alle valalternativ.

Motivasjonen, høgresida i figur 1, har også fått litt meir struktur. Me krev at ved ei parvis samanlikning av ulike utfall så skal ein rasjonell person klare å rangere alle utfall, og rankinga skal vera transitiv. Ein rasjonell person skal altså ha ei komplett og motseiingsfri preferanseordning over valalternativa. Legg me til visse tekniske kontinuitetskrav kan preferansordninga verta representert ved ein kontinuerleg numerisk funksjon. Rasjonalitet inneber no å maksimerer den forventade verdien til funksjonen. I økonomisk terminologi seier me at aktøren maksimerer forventade nytte. Uttrykket er ikkje godt, for det finst sjølvstykke ikkje ein variabel som heiter nytte som vert maksimert. Nyttefunksjonen viser korleis ein person vurderer ulike utfall, nyttefunksjonen representerer interessene til ein person.

Denne modellen for rasjonelle val set ikkje krav til *kva* det er som sporar folk til å handle. Teorien godtar alle interesser, så lengje dei er konsistente. Men sjølv om denne modellen teier når det gjeld den substansielle motivasjonen til personar, så vert ei slik presisering som oftast gjort i økonomisk teori. Her vert individa nesten alltid framstilte som materielle egoistar. I økonomiske modellar finn me personar som berre bryr seg om si eiga materielle velferd, og som handlar rasjonelt for å sikra desse interessene. Det er difor instruktivt å skilja mellom «the rational man» og «the economic man», den fyrste vel konsistent for å sikre interessene sine, den andre er også instrumentelt rasjonell, men han er i tillegg ein materiell egoist.

3. Er dette ein god deskriptiv modell?

Somme seier at spørsmålet er irrelevant. Det er uinteressant om atferdshypotesa vår fangar opp korleis folk faktisk oppfører seg. Målet vårt er å predikere korleis nye rammevilkår endrar sosiale eller økonomiske fenomen, og me må vurdere hypotesa om rasjonell atferd i høve til kor godt me når det målet. Predikerer modellar som bygger på rasjonell atferd godt, så er hypotesa om rasjonell



*Gaute Torsvik,
Dr. oec. fra
Norges Handelshøyskole 1992,
er professor ved Institutt for
økonomi, Universitetet i
Bergen*

atferd god. Dette «the proof of the pudding is in the eating»-argumentet er velkjent, men eg kjenner ingen økonomar som argumenterer så pragmatisk. Me tar det alvorleg om nokon kritiserer atferdshypotesa vår.

Det er litt av den kritikken eg skal presentere no. Eg byrjar med den mest fundamentale, den som seier at perspektivet vårt er feil. Deretter systematiserer eg argumenta til dei som godtar utgangspunktet vårt, men som meiner me må justere atferdshypotesa for å få eit betre grep på samfunnslivet. Her er Amartya Sen er ein sentral person (sjå mellom anna Sen (1977, 1993, 1994).

4. FEIL PERSPEKTIV

Somme seier at mykje av atferda vår ikkje er konsekvensorientert eller interessebasert. Dei viser mellom anna

til aktivitetar der det er vanskeleg å definera kva suksess inneber, til dømes når me søker kjærleik, venskap, det vakre og det sanne. I slike samanhengar, seier dei, gjer me eit kategorimistak om me omtalar atferd som instrumentell. Andre legg vekt på at det ofte er knytt mening til sjølve handlinga, at vala våre har eigenverdi, at «vegen er målet». Val som er meningsberande og identitetskapande har denne eigenskapen. Når me økonomar skal vise kor smarte me er, seier me at det er irrasjonelt å stemma ved nasjonale val. Resonnementet er enkelt: Sjansen for å påverka utfallet ved nasjonale val er tilnærma lik null, samstundes kostar det noko å reisa til vallokalet, altså bør rasjonelle individ halde seg heime. Paradokset forsvinn om me ser på handlinga som identitetskapande. Då er verdien knytt til sjølve aktiviteten, til det å delta i val, og ikkje til konsekvensane stemmesetelen produserer. Sen (1994) diskuterer korleis handlingar som har eigenverdi står i høve til modellen for rasjonelle val.

Andre legg vekt på at atferda vår ofte er regelbunden og at den logikken som styrer regelbunden atferd bryt radikalt med den som ligg bak instrumentell rasjonalitet. Individ som handlar etter reglar ser ikkje framover etter konsekvensar og innover til interesser når dei vel. Dei ser bakover og rundt seg sjølv. Rundt seg sjølv for å finne ut kva rolle eller posisjon dei har, og bakover for å finne ut kva dei som har denne rolla plar gjera. Her er atferda styrt av eit ynskje om å opptre sømeleg (the logic of appropriateness, sjå March og Olsen (1989)).

5. STØRRE KRAV TIL FORNUFT

«Reason has for a long time meant the activity of understanding and assimilating the eternal ideas which

were to function as goals for men. Today, on the contrary, it is not only the business but the essential work of reason to find means for the goals one adopts at any given time»

(Horkheimer sitert frå Stewart (1995))

Horkheimer er ikkje den einaste som meiner at «det rasjonelle» bør omfatte meir enn å finne rette middel for å nå gitte mål. Noko av det som skil oss menneske frå dyr er at me kan reflektera over eigen motivasjon. Sjølv sagt brukar me fornufta for å realisere hypotetiske imperativ, men i tillegg kan me bruka vitet vårt til å formulere kategoriske imperativ. Det mest kjente er Kant sitt kategoriske imperativ. Han hevda at åtferda vår lyt tilfredsstillende visse formelle krav for å vera rasjonell. Me handlar rasjonelt om me kan gjera maksimane me handlar utifrå til almene handlingsreglar. For å handle rasjonelt må me tilate andre å fylgje dei same reglane som me handlar etter.

Kant har hatt liten innverknad på utforminga av åtferdshypotesa i økonomi.

6. RETT PERSPEKTIV, FEIL PRESISERING

Det finst ein mildare kritikk som kjem innifrå og som ikkje rettar seg mot sjølve ideen om instrumentell rasjonalitet, men mot den forma, den presiseringa, hypotesa har fått i økonomiske modellar. Kritikken kjem frå to kantar. Ser me attende til figur 1 (gjer det), så er nokon kritiske fordi økonomiske modellar legg for mykje struktur og kompleksitet på venstresida av figur 1. Andre seier at modellane våre legg for lite kompleksitet og struktur på høgresida av figuren.

7. AVGRENSA RASJONALITET

I økonomiske modellar er individa utrusta med forvitnelege kognitive evner. Dei har full oversikt. Dei kjenner alle handlingsalternativ, har informasjon om alle relevante faktorar, og handterer ny informasjon ryddig og rasjonelt. Det fører til at dei formar realistiske (ofte tyder det sanne) oppfatningar om omverda. Kalkulasjonsevna er også framifrå, slik at dei kan rekna ut konsekvensane av alle handlingsalternativ.

Mange meiner at ein teori som byggjer på eit så idealisert bilete er ubrukeleg. Dei seier at me må avgrense den individuelle rasjonaliteten for å få betre forklaringskraft og større prediksjonsevne. Me har tatt eit steg i den retning i nyare økonomisk analyse. Her har aktørane ofte asymmetrisk informasjon om sentrale økonomiske variablar og handelen er regulert gjennom ufullstendige kontraktar.

Kanskje må me avgrense rasjonaliteten meir. Sjølv i modellar med asymmetrisk informasjon og ufullstendige kontraktar maksimerer aktørane forventa nytte og dei handterer ny informasjon på ein måte som er tilbakevist i mange empiriske studiar. Eksperiment viser at individ ikkje meistarar elementær statistisk inferens og at vala våre

er prega av mange former for «nominelle illusjonar». Andre legg vekt på at det er urealistisk å forutsetje at individ maksimerer ein objektfunksjon. Me leitar etter val som er gode nok i høve til ein eller annan standard, ikkje etter maksimalelementet.

Andre seier at kjenslene eller emosjonane våre spelar ei viktigare rolle enn det som kjem til uttrykk i økonomiske modellar. Kjenslene gjev oss ikkje berre motiv for å handle, dei spelar ei direkte rolle i sjølve valprosessen. Argumentet her er at det skal relativt lite kompleksitet til før det vert umogeleg for eit individ å kalkulere konsekvensane av alle valalternativ og at i slike situasjonar vil ei sunn magekjensla hjelpe oss å gjere gode val. I «Decartes Error», Damasio (1994), presenterer nevrologen Antonio Damasio mange dømer på korleis personar som har fått øydelagd deler av hjernen der viktige emosjonar er lokalisert, ikkje funksjonerer i sosiale situasjonar. Dei klarer ikkje gjera gode val. Damasio viser at personar som er kognitivt «i orden», men som er emosjonelt flate, ikkje klarer handle rasjonelt. Dei som vil vita meir om koblinga mellom kjensler og rasjonelle val må lesa Elster (1998).

8. KOMPLEKS MOTIVASJON

La oss flytte oss til høgre sida av figur 1, til motivasjonsgrunnlaget for individuell åtferd. Her er økonomiske modellar rørande enkle. Individua er stort sett alltid motivert av materielle interesser som er stabile over tid.

Amartya Sen meiner at den naive åtferdshypotesa perverterer det biletet økonomisk teori gjev av samfunnslivet. Sjølv sagt veit Sen at ei enkel åtferdshypotese gjev teorien vår presisjon og analytisk kraft. Men han meiner me har gått for langt for å sikra presisjon og analyse. I ei karakteristisk slående vending seier Sen at det ser ut som økonomar føretrekk å vera «precisely wrong instead of vaguely right».

Korleis kan me gjera individuell motivasjon meir kompleks og dermed meir realistisk? Me kan innføra kompleksitet langs to dimensjonar. Langs den eine måler me kor mange motivasjonsfaktorar som påverkar åtferda. Langs den andre måler me stabiliteten til motivasjonsfaktoran. Det gjev oss denne typologien

Kor mange motivasjonsfaktorar		
Stabiliteten til motivasjonsfaktoran	Ein	
	Fleire	
	Fast	B
	Fleksibel	
	C	

Figur 2

«The economic man» høyrer til i celle A. Litt meir kompleksitet, og litt meir realisme, får me ved å flytte til B.

Her tar me omsyn til at åtferda vår er styrt av fleire motivasjonsfaktorar. Men det er når me går til C me gjer det store spranget bort frå standard økonomisk analyse. Her tar me ikkje berre omsyn til at det er eit mangfald av motivasjonsfaktorar, me tillet og at motiva våre, det som sporar oss til handling, er ein funksjon av dei institusjonane som omgev oss. Det å opne opp for endogen motivasjon har mange interessante implikasjonar. Eg kan ikkje gå i detalj, men vil kort nemne to observasjonar.

Startar me frå A kan me endre individuell åtferd på ein og berre ein måte, nemleg ved å endre «relative prisar». Startar me frå C kan me endre åtferd gjennom to kanalar. Som før kan me endre relative prisar og dermed dei konsekvensane ulike handlingar produserer, men i tillegg kan me no skiple sjølv motivasjonsgrunnlaget. Ein annan observasjon er at det er vanskeleg å bruke Pareto kriteriet for å evaluere sosiale reformer når me flyttar oss til C. Kvifor? Fordi endogene preferansar fører til at me må ta stilling til kva for preferansar me skal leggja til grunn når me evaluerer.

Eg kan ikkje uttale meg autorativt om kva Sen har sagt og meint om rasjonalitet og individuell motivasjon, til det kjenner eg arbeida hans for dårleg. Men for meg ser det ut til at han peikar oss i retning av celle C. Så vidt eg veit har han aldri sagt dette direkte, men det er ikkje urimeleg å tolke han slik. Sen har til dømes gjort ap av «the economic man», han har kalla han «the rational fool» og argumentert for at åtferda hans er urealistisk og meningslaus (sjå Sen (1977)).

Han har og poengtert at hypotesa om avslørte preferansar kviler på restriktive og etter hans syn urealistiske føresetnader om individuell motivasjon. Vala vil spegle interessene eller velferda vår berre om motivasjonen vår er enkel (slik som i celle A). Med meir kompleks motivasjon gjeld ikkje den koplinga mellom val og velferd (sjå Sen (1973)). Handlar me utifrå plikt, til dømes eit kantiske imperativ, så speglar ikkje vala velferda vår. Her

argumenterer Sen for eit mangfald av motivasjonsfaktorar (mot celle B i figur 2).

Eit anna fenomen Sen har vore oppteken av er meny-avhengige preferanseordningar (sjå Sen (1993)). Den mest restriktive teorien for rasjonelle val tillet ikkje at ein person som vel m1 frå (m1, e1, e2), vel m2 frå (m1, m2, e1, e2). Men me forstår denne åtferda om e'ane står for epler og m'ane står for mangoar og parenteser er eit fat som vertinna byr rundt. Sen omtalar dette som kontekst-avhengige preferanseordningar. Tar me dette ut av den formelle ramma er vegen kort til eit endogent motivasjonsgrunnlag (celle C i figur 2).

Men i grunnen er det ikkje så viktig å tvinge Sen inn i den typologien som er teikna i figur 2. Det som er viktig er at Sen truleg seier noko som er sant når han hevdar at me kan gjera økonomisk teori meir relevant ved å ta omsyn til at individuell åtferd er styrt av mange og skiftande motivasjonsfaktorar

REFERANSAR:

- Damasio, A. R. (1994) *Descartes' error*, Putnam, New York.
- Elster, J. (1998) «Emotions and Economic Theory», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI: 47-74.
- Hume, D. (1738) *A Treatise of Human Nature*, Reprinted Clarendon Press, Oxford, 1978.
- March, J. G. (1994) *A Primer in Decision Making*, Free Press, New York.
- Sen, A. (1973) «Behaviour and the Concept of Preference», *Economica*, 45: 241-259.
- Sen, A. K. (1977) «Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory», *Philosophy and Public Affairs*, 6: 317-344.
- Sen, A. K. (1993) «Internal Consistency of Choice», *Econometrica*, 61-3: 495-522.
- Sen, A. K. (1994) «The Formulation of Rational Choice», *American Economic Review Papers and Proceedings*, 84-2: 385-390.
- Stewart, H. (1995) «A Critique of Instrumental Reason in Economics», *Economics and Philosophy*, 1: 57-83.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

KALLE MOENE.*

Hungersnød versus fattigdom

Utviklingsland, som India, har mer effektive tiltak mot hungerskatastrofer enn mot den kroniske fattigdommen blant de store folkemassene. Hvorfor leder ikke politisk konkurranse til at hungersnød og fattigdom vies like stor oppmerksomhet.

Demokratiske institusjoner utgjør ifølge Amartya Sen den viktigste kraften i kampen mot hungersnød. Det mest kjente eksemplet er India som ikke har hatt alvorlig hungersnød siden demokratisk styre ble innført etter uavhengigheten i 1947. De enkelte delstatene har beredskapstiltak, såkalte famine codes, som settes i verk så snart sjansene for hungersnød er tilstede. India er ikke et særtilfelle. Faktisk har ingen demokratiske land hatt alvorlige hungerskatastrofer i vårt århundre (Dreze og Sen 1989).

At millioner må dø av hungersnød er kriminelt. Det er derfor all grunn til å framheve den progressive rollen som demokratiske institusjoner kan spille i kampen for å forhindre unødvendig massedød. En fri presse kan informere om mulige katastrofer og overvåke hva myndighetene faktisk gjør for å hjelpe. Regelmessige valg og aktive opposisjonspartier kan sikre at en regjering som står overfor en hungersnødssituasjon uten mottiltak, ikke blir gjenvalgt.

Det er også grunn til å bruke sterke ord når millioner lever et kort liv i kronisk fattigdom. Derfor kan en undre seg på hvorfor demokratiske utviklingsland som India, har en politikk for å bekjempe hungersnød, men ikke synes å bry seg like mye med den kroniske fattigdommen blant de store folkemassene. Hvorfor leder ikke politisk konkurranse til at hungersnød og fattigdom vies like stor oppmerksomhet?

Spørsmålet er inspirert av bøkene til Dreze og Sen (1989, 1995) som studerer offentlig politikk mot sult- og fattigdomsproblemer¹. Metoden deres er analytisk deskriptiv basert på sammenlignende studier av forskjellige land. Jeg skal prøve å ta et steg videre ved å se på hvordan myndighetenes adferd kan avledes av befolkningens *effektive* politiske etterspørsel etter forskjellige tiltak. For å gjøre det må jeg ty til en mer abstrakt tilnærming. Jeg skal drøfte problemstillingen innenfor en enkel modell som fanger inn avveiningen mellom redusert fattigdom og beskyttelse mot periodevis hungersnød. Formålet er å se nærmere på hvilke interesser ulike grupper kan ha med hensyn til fattigdomsavskaffelse og hungersnødstiltak.

1. PERMANENT FATTIGDOM OG PERIODEVIS HUNGER

Sen (1981) viser at det ikke bare er naturkatastrofer som kan lede til hungersnød. En hungersnød kan utløses av rekke forhold som medfører brå forværringer av levevilkårene, men deriblant også tørke og oversvømmelser. I mo-

* Takk til Camilla Bretteville, Sheetal Chand, Halvor Mehlum, Tone Ognedal, Asbjørn Rødseth og Bertil Tungodden for nyttige diskusjoner og kritiske merknader til et tidligere utkast.

¹ Se også Banik 1997 for en kritisk diskusjon.

dellen inntreffer en slik begivenhet, heretter kalt tørke, med sannsynlighet $\alpha < 1$. Hele befolkningen rammes ikke nødvendigvis likt. Husholdning i rammes med sannsynligheten $\alpha\beta_i$. Her er β_i den betingete sannsynligheten for å bli rammet gitt at katastrofen har inntruffet. Andelen av befolkningen som må forventes å bli rammet er derfor $\sum_i \alpha\beta_i = \mu$. De som rammes av tørken, skal jeg for enkelthets skyld anta taper sin normale inntekt. De normale inntektene, angitt med I_i for husholdning i , er eksogent gitte. Med befolkningens størrelse normalisert til 1 blir den forventede inntekten i samfunnet $\bar{I} = \sum_i (1 - \alpha\beta_i)I_i$.

Myndighetene kan støtte hver av dem som rammes av en tørkekatastrofe med $B \geq 0$. I India utbetales slik støtte enten kontant eller i form av arbeid-for-mat programmer. I modellen blir støtten skattefinansiert med en konstant marginalskatt t . Forventede skatteinntekter kan uttrykkes ved

$$T = \tau(t)\bar{I} \quad (1)$$

hvor $\tau(t) \leq 1$ er en stigende konkav funksjon av t som på en enkel måte representerer kostnadene ved skattlegging: $\tau'(t) > 0$ med $\tau'(0) = 1$ og $\tau''(t) \leq 0$.

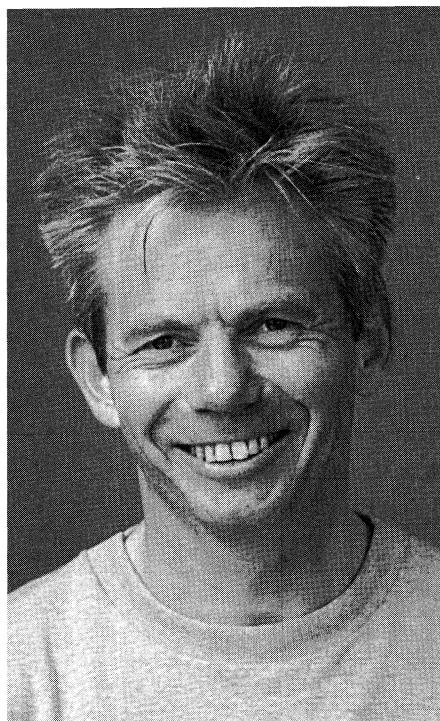
For å få fram avveiningen mellom fattigdomsavskaffelse og hungernødsforsikring antar jeg at den delen av de forventede skatteinntektene som ikke brukes til å bekjempe hungersnød, går til overføringer $S \geq 0$ som er lik for alle. Selv om overføringene går til alle, medfører de i realiteten en omfordeling av inntekt fra rike til fattige, og overføringsbeløpet betyr selvsagt mest for de kronisk fattige. I gjennomsnitt over tid må skatteinntektene dekke de gjennomsnittlige utgiftene til hungernødstiltak og overføringer. Budsjettskranken er derfor

$$T = \mu B + (1 - \mu)S \quad (2)$$

der S altså er normale overføringer og $B - S$ er tilleggs-overføringer i forbindelse med tørkekatastrofer. Budsjettskranken innebærer at i perioder med tørke kan utgiftene overstige skatteinntektene. I perioder uten tørke blir skatteinntektene høyere enn utgiftene. Budsjettoverskuddet i tørkefrie perioder kan akkumuleres i beredskapslagre av mat som kommer til anvendelse i tørkeperioder.

Forbruket til en representant for inntektsgruppe i som ikke er rammet av en potensiell hungersnød er

$$C_i = (1 - t)I_i + S \quad \text{der} \quad S = \frac{1}{1 - \mu}(T - \mu B) \geq 0 \quad (3)$$



Kalle Moene er Dr. Philos fra Universitetet i Oslo 1984. Han er professor i sosialøkonomi samme sted.

En kronisk fattig person har et forbruk under en bestemt fattigdomsgrense. Jo høyere S er, dvs jo høyere T er for gitt B , desto mer blir den kroniske fattigdommen redusert.

Forventet nytte til en husholdning i inntektsgruppe i kan uttrykkes som en veiet sum av nytten i situasjonene med og uten hungersnød med sannsynlighetene for de to tilstandene som vekt

$$v_i = \alpha\beta_i U(B) + (1 - \alpha\beta_i)U(C_i) \quad (4)$$

Her er $U(\cdot)$ en stigende konkav nyttefunksjon. (I en litt annen sammenheng viser Moene og Wallerstein 1998 hvordan et lignende uttrykk for v_i kan avledes av nåverdibetraktninger over livsløpet.)

Mulige hungerskatastrofer representerer selvsagt ikke den eneste formen for usikkerhet som befolkningen kan ønske å forsikre seg mot. Inntek-

ter og jobb i normale tider er også usikre, og helsen kan svikte. I utviklingsland skjer det betydelige overføringer innen storfamilien som til en vis grad gir forsikring mot slik usikkerhet. I_i kan derfor tolkes som inntekten etter at slike overføringer innen familien er foretatt. Siden sjansene kan være betydelig for at hele familien samtidig rammes av en hungerskatastrofe, er storfamilien lite egnet til spre risikoen for slike katastrofer.

Jeg skal forklare den foretrukne politikken for de enkelte inntektsgruppene i lys av figur 1. Den mest foretrukne politikken til inntektsgruppe i er verdien på B og t som maksimerer v_i gitt sammenhengen mellom budsjett og skattesats fra (1). Det er umiddelbart klart at en husholdning med inntekt høyere enn gjennomsnittsinntekten ikke selv er tjent med positive overføringer $S > 0$. Vi ser først på inntektsgrupper som har tilstrekkelig lave inntekter $I_i < \bar{I}$ til at de ønsker positive overføringer $S > 0$. En økning i t øker da omfordelingen fra rike til fattige. Den optimale skattesatsen for inntektsgruppe i er bestemt av $\partial v_i / \partial t = 0$ som gir

$$\tau'(t) = (1 - \mu)I_i / \bar{I} \leq 1 \quad (5)$$

Ligningen viser at den foretrukne t avtar når inntekten I_i øker som illustrert i figur 1. Jo lavere inntekt en husholdning har, jo mer omfordeling er den naturlig nok tjent med. Den foretrukne verdien på B er bestemt av

$$\frac{U'(C_i)}{U'(B)} = \left(\frac{1 - \mu}{\mu}\right) \left(\frac{\alpha\beta_i}{1 - \alpha\beta_i}\right) \quad (6)$$

Før jeg kommenterer det realistiske tilfellet der sjansene for å bli rammet av tørke avhenger av inntekten I_i , skal

jeg se på tilfellet der β_i er lik for alle. Siden høyre side av (6) da er konstant og uavhengig av i og siden t , som vist, avtar når I_i øker, må en høyere I_i innebære en større verdi på B . (De inntektsgrupper som (6) gjelder for med $\beta_i = \beta$, ønsker faktisk perfekt forsikring ettersom høyre side av (6) blir lik 1.) I figur 1 øker derfor den foretrukne B med inntekten. Den positive differensen mellom de to kurvene i figuren, $(T - \mu B \geq 0)$ utgjør overføringer $(1 - \mu)S$ til husholdninger som ikke rammes av hungersnød. Som vi ser krysser de to kurvene hverandre med inntekten I_0 . Det innebærer at den ønskede forsikring uttømmer hele budsjettet.

Samfunnsmedlemmer med inntekter høyere enn I_0 foretrekker $S = 0$. De foretrukne verdiene på t og B er bestemt av $T = \mu B$ og

$$\frac{U'(C_i)}{U'(B)} = \frac{\alpha\beta_i}{\mu(1 - \alpha\beta_i)} \tau'(t) \bar{I}/I_i \quad (7)$$

Så lenge β_i er den samme for alle (og den relative risikoaversjonskoeffisienten er større enn 1), øker den foretrukne B med inntekten også for inntektene $I_i > I_0$, slik figur 1 viser. Siden B øker med I_i og hele budsjettet går med til å finansiere μB , øker nå t med I_i .

La meg så vende tilbake til det mer realistiske tilfellet der de bedrestilte har mindre sjanse for å bli rammet av en tørkekatastrofe enn de fattige. β_i avhenger da av inntekten; $\beta_i = \beta(I_i)$ med $\beta'(\cdot) < 0$. Det kan da vises at også i dette tilfellet øker den foretrukne verdien på hungersnødstiltakene B med inntekten I_i så lenge graden av risikoaversjon er tilstrekkelig sterk. Mer presist er betingelsen at $(R_i - \varepsilon_i) > 0$, der R_i er den relative risikoaversjonskoeffisienten og ε_i er tallverdien til elasticiteten til β_i med hensyn på inntekten I_i .

Deler av hungersnødstiltakene kan også rettes mot å redusere sjansen for at en tørkekatastrofe skal inntreffe. I tilfelle blir α lavere for høyere verdier på B . Også i dette tilfellet øker den foretrukne verdien på B med inntekten I_i . Endelig endres ikke hovedkonklusjonene i modellen av å ta hensyn til at hungersnød lett skaper opptøyer og sosial uro. De bedrestilte med β_i nær null kan nemlig ha sterke interesser av en høy B for å forhindre kriminalitet og vold som kan ramme dem.

Hovedpoenget er at hungersnødforsikring vanligvis er et normalt gode der etterspørselen øker med inntekten I_i , mens fattigdomsavskaffelse er et mindreverdige gode. En inntektsgruppes politiske etterspørsel etter omfordeling blir derfor lavere jo høyere inntekt gruppen har. Den politiske etterspørselen etter hungersnødsforsikring øker derimot med inntekten. Intuisjonen er enkel. For de kronisk fattige er ikke skillet mellom hungersnød og deres vanlige liv så stort. Naturlig nok ønsker de derfor først og fremst omfordeling for å bøte på dagens underernæring. De verdsetter i mindre grad enn de bedrestilte en god forsikring mot liknende, om enn mer alvorlige, sultproblemer som en eventuell hungersnød kan framkalle. For de bedrestilte derimot kan skillet mellom deres vanlige liv og hungersnød være stort noe som trekker i favør av for-

sikring. Vi har derfor at grupper som ønsker lite eller ingen omfordeling, har interesse av høy hungersnødforsikring og vise versa. Hvilken av disse motstridende interessene som slår igjennom i politikken, avhenger blant annet av inntektsfordeling og politisk system.

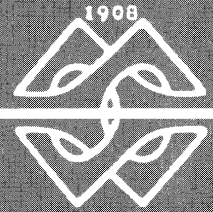
2. Demokratiske imperfeksjoner

I alle land, og spesielt i utviklingsland, er inntektsfordelingen høyreskjev slik at en betydelig majoritet av innbyggerne har lavere inntekt enn gjennomsnittsinntekten. Hvordan dette slår ut i politikken avhenger av hvor imperfekt det politiske systemet er. Den teorien for politisk konkurranse som er mest populær blant økonomer, er medianvelgermodellen. Teorien sier at alle andre forslag enn det som medianvelgeren foretrekker, blir nedstemt ved majoritetsbeslutninger. Men i land der nesten femti prosent av befolkningen er fattig, som i India, må medianinntekten ligge nær fattigdomsgrensen. Dersom medianvelgermodellen passet, skulle en derfor tro at utviklingsland med demokratisk styre ville ha en høy grad av inntektsomfordeling. Slik er det ikke.

Problemet med medianvelgermodellen er blant annet at den er fri for imperfeksjoner og institusjoner. Slik er den i slekt med generell likevektsteori. I markeds- og næringsøkonomien lar en imidlertid konkurransen variere alt etter hvordan de forskjellige bransjene er organisert, hvilken makt og informasjon markedsdeltakerne har og hvordan en tror aktørene faktisk handler sammen. Formelle politikkanalyser trenger en liknende fleksibilitet, men her er det analytiske apparatet foreløpig mindre utviklet.

Medianvelgerresultatet bygger for eksempel på «en person en stemme». Men i de fleste utviklingsland der innbyggerne får lov å stemme, er deltakelsen ved valg positivt korrelert med personlig inntekt og utdanning. Siden de fattige har lav inntekt og lite utdanning, blir de fattiges interesser lett underrepresentert ved valgurnene. Den utsatte stillingen som mange fattige står i, innebærer dessuten at de lett blir innordnet i et patron-klient forhold f.eks. med rike godseierpatroner. Kjøp av stemmer er utbredt og patronene synes å være i stand til kontrollere at avtalene holdes. Av den grunn stemmer ofte fattige i strid med sine langsiktige interesser.

I demokratier med liten politisk konkurranse kan forholdet mellom politikere og velgere også være karakterisert som et patron-klientforhold. I India som har et valgssystem med enmannskretser, er politikernes lokale maktbase ofte bygget på et bytte av beskyttelse mot lojalitet. Dersom en politiker går i bresjen for å dele ut mat og annen støtte i hungersituasjoner, stemmer de fattige gjerne på ham. Kynisk sett er politikerens incitamenter enkle å beskrive. Han ønsker først og fremst å holde de fattige i live for at de skal kunne gjenvælge ham. Av den grunn er hungersnødstiltak et viktig instrument. Men han ønsker også at de fortsatt skal være fattige nok til å være avhengig av hans støtte og beskyttelse. Av den grunn ønsker han ikke fattigdomsreduksjon. Følgelig ønsker han $B > 0$ og $S = 0$.



Redaktører:
Torstein Bye,
Kai Leitemo og
Jon Vislie

Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

• **Utgitt av**
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
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: 8380 08 72130

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

Abonnement kr 550,-
Studentabonnement
kr 250,-
Enkeltnr. kr 75,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 4 800,-

3/4 side kr. 4 300,-

1/2 side kr. 3 800,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

Medianvelgermodellen tar heller ikke eksplisitt hensyn til institusjoner som politiske partier og interesseorganisasjoner. Da får en ikke med i analysen at de fattige er svært dårlig politisk organisert og deres interesser blir følgelig lite effektivt representert. De dårligst stillte som hverken kan lese, skrive eller regne, kan vanskelig gjøre seg gjeldende. I tillegg kommer at sosiale ulikheter, religiøse og etniske konflikter samt diskriminering etter familiebakgrunn, kaste og kjønn betyr mye for representativiteten til politiske organisasjoner.

Medianvelgermodellen retter dessuten kun oppmerksomheten mot hva som bestemmer den politiske plattformen politikerne går til valg på og ikke andre faktorer som kan påvirke den politikken som de faktisk setter ut i livet etter at de er valgt. På den måten undervurderer teorien virkningene av at de fattige har lite ressurser til lobbyvirksomhet og få trusler overfor det sittende regimet. Eksempelvis favoriseres normalt bybefolkningen fordi opptøyer i byene kan true den politiske stabiliteten. I utviklingsland bor imidlertid de fleste fattige på landsbygden.

Endelig predikerer medianvelgermodellen at politikken legger mer vekt på de fattiges interesser jo større inntektsulikheten er i samfunnet. Økt ulikhet innebærer nemlig at gapet mellom medianinntekten og gjennomsnittsinntekten øker i høyreskjeve inntektsfordelinger. Men større inntektsskiller forsterker sosiale ulikheter. Derved øker imperfeksjonene i det politiske systemet, og politikken blir mindre fattigdomsorientert.

Av alle grunnene jeg har nevnt, medfører økt inntektsulikhet i utviklingsland at de rike blir politisk sterkere og de fattige politisk svakere. Det er følgelig gode grunner til å tro at imperfekte u-landsdemokratier først og fremst representerer interessene til velgere med betydelig høyere inntekter enn medianinntekten. Dersom imperfeksjonene er tilstrekkelig sterke, kan det politiske systemet reflektere interessene til samfunnsmedlemmer med inntekter høyere enn I_0 i figur 1. Resultatet er da ingen overføringer for å redusere den kroniske fattigdommen, samtidig som ressursene som settes inn mot hungersnød kan være betydelige. I lys av modellen er det derfor ikke så vanskelig å forstå hvorfor hunger- og snødsforsikring prioriteres framfor reduksjon av kronisk fattigdom.

3. POLITISK AVMAKT SOM FATTIGDOMSFELLE

Imperfeksjonen i det politiske systemet kan kanskje representeres ved inntekten til kjernegruppen av velgere som det politiske systemet først og fremst ivaretar interessene til. Kjernegruppens typiske inntekt (for eksempel medianinntekten til gruppen) kan betegnes med I_k . Ideen er altså at den politiske konkurransen er konsentrert omkring en gruppe velgere, som i medianvelgermodellen, men at denne gruppen har en inntekt som er høyere enn medianinntekten i samfunnet, $I_k > I_m$. La $p_i = I_i/\bar{I}$. Graden av imperfeksjon kan da representeres ved hvor mye p_k overstiger p_m . Jo høyere p_k er, desto mer imperfekt er det politiske systemet. Den politiske likevekten er nå verdiene på B og S som blir bestemt ved at $I_i/\bar{I}$ i (5)-(7) erstattes med p_k . Mens overføringene S som reduserer den kroniske fattigdommen, blir lavere ved en høyere p_k , blir hungersnødstiltakene B mer generøse jo høyere p_k er.

For at demokratiske institusjoner skal spille en mer progressiv rolle ovenfor de kroniske fattige, kreves sosioøkonomiske endringer. Økt skolegang for de dårligst stille, kamp mot kvinneundertrykkelse og en bedre sosial organisering av de fattige er eksempler på tiltak som kan bedre leveforholdene direkte. På sikt kan slike tiltak også redusere de demokratiske imperfeksjonene og derved tvinge de politiske partiene til å ta mer hensyn til de fattiges interesser.

En mulig hypotese i tråd med de momentene jeg har drøftet over, er at redusert fattigdom gjennom en økning av S mobiliserer de fattige politisk. Dersom dette er tilfelle, blir p_k lavere jo høyere S er:

$$p_k = p(S) \quad \text{der} \quad p'(\cdot) < 0 \quad \text{og} \quad p''(\cdot) < 0 \quad (8)$$

For en tilstrekkelig høy verdi på S kan p_k gå mot p_m .

Fortsetter side 25



ECON er en uavhengig kompetansebedrift innen økonomisk rådgivning, utredning og forskning. Våre oppdragsgivere omfatter bedrifter, organisasjoner og myndigheter i Norge og internasjonalt. ECON har kontorer i Oslo, Stavanger, Stockholm og Paris og har for tiden 60 ansatte.

Jobb innen forskning, utredning og rådgivning?

Vi søker dyktige fagpersoner med kort eller lang erfaring som vil diskutere en jobb hos oss. Vi ønsker oss kritiske medarbeidere som tar initiativ og kommer med forslag til hvordan vi blir bedre.

Vi kan tilby konkurransedyktige betingelser i et inspirerende og dynamisk arbeidsmiljø med høyt faglig nivå, og stor mulighet til å forme sin egen arbeidsdag innenfor rammen av en kollektiv arbeidsform. Du vil lære om det norske og internasjonale samfunn, utvikle og vedlikeholde faglig kompetanse og jobbe sammen med andre i prosjektarbeid.

De fleste som jobber i ECON er økonomer, men vi har også andre samfunnsvitere i staben. Kvinneandelen er sterkt økende.

For tiden er vi særlig på jakt etter medarbeidere innen disse områdene:

- ◆ **Kraftmarkedet:** Våre analyser av kraftmarkedet spenner fra prinsipielle reguleringsøkonomiske analyser, over markedsanalyser, til strategisk rådgivning for norske og internasjonale energiselskaper. Vi trenger erfarne medarbeidere innenfor et eller flere av disse områdene.
- ◆ **Økonomisk forskning:** Medarbeidere med erfaring fra økonomisk forskning som er interessert i profesjonalisere og utvikle forskningsvirksomheten vår ytterligere.
- ◆ **Næringsøkonomi:** En erfaren medarbeider til å jobbe med strategiske og næringsøkonomiske spørsmål på bransje-, foretaks- og forvaltningsnivå.
- ◆ **Miljø og utvikling i Kina:** En medarbeider som snakker kinesisk og er interessert i å jobbe med miljø og utvikling i Kina.
- ◆ **Dyktige, nyutdannete økonomer:** Sosialøkonomer og siviløkonomer med eksamen fra høyere avdeling. Du bør ha gode akademiske resultater, like å skrive og å samarbeide med andre.

Om disse områdene passer deg eller du har andre interessante kvalifikasjoner, ber vi deg kontakte Haakon Vennemo, Eivind Magnus, Jan-Morten Torrisen eller Ivar Pettersen på telefon 22 98 98 50 eller firmapost@econ.no. Det er mulighet for jobb både i Oslo og Stavanger.

Søknad sendes innen 9. april til ECON Senter for økonomisk analyse a.s, Boks 6823 St. Olavs plass, 0130 OSLO.