

SOSIAL ØKONOMEN

- **Fristilling av sykehus**
- **Bankkrisen**
- **Gratisvoter eller CO₂-avgift**
- **Skattereformen**

ULLEVÅL SYKEHUS



DET SAMFUNDSDVIDENSKABELIGE FAKULTET

Sociologisk Institut

Professorat i sociologi

Under det samfundsvidenskabelige fagområde ved Københavns Universitet vil et professorat i sociologi være ledigt til besættelse snarest.

Ifølge instituttets *Langtidsplan 1999-2003* er det besluttet at organisere forskningen omkring følgende sætningsområder: 1) Kultur og identitet. 2) Marginalisering og velfærd. 3) Viden og samfund. 4) Værdier og social forandring.

Stillingen indebærer forpligtelse til:

- Aktiv deltagelse i opbygning og styrkelse af det sociologiske forskningsmiljø
- Undervisning, vejledning og eksamensarbejde ved studiets bachelor- og kandidatuddannelse, ved ph.d.-studiet i sociologi og ved eventuelle nye uddannelsesområder knyttet til fagområdet
- Deltagelse i administrative arbejdsopgaver i relation til undervisning og forskning,
- Aktiv deltagelse i fagets internationaliseringsbe-
stræbelser inden for både forskning og undervisning.

Der lægges vægt på at ansøgeren har dokumenteret en høj grad af original videnskabelig produktion på internationalt niveau, herunder har videreudviklet fagområdet. Der lægges endvidere vægt på, at ansøgeren har en bred sociologisk kompetence. Stillingen forudsætter løbende tilstedeværelse i miljøet og indebærer forpligtelse til en aktiv og dynamisk deltagelse i opbygning og udvikling af et stærkt studie- og forskningsmiljø med en international profil.

En ansøgning (i 5 kopier) skal indeholde oplysninger om ansøgerens

- Uddannelse
- Ansættelser
- Undervisningserfaring
- Forskningserfaring
- Deltagelse i internationalt fagligt samarbejde
- Erfaring i studie- og forskningsadministration, herunder ledelse af forskningsprojekter.

Ansøgerne skal desuden medsende en fuldstændig nummereret publikationsliste. På publikationslisten bedes det stjernemarkeret, hvilke publikationer, max. 10 numre, der særligt påberåbes. Ansøgeren kan ikke

kræve, at bedømmelsesudvalget ser bort fra publikationer, der ikke er påberåbt. De påberåbte publikationer skal indsendes i 5 eksemplarer samtidig med ansøgning. Hvis bedømmelsesudvalget finder det nødvendigt at inddrage materiale, som ansøgeren ikke selv har påberåbt, underrettes ansøgeren. Hvis der vedlægges arbejder, der er resultat af et gruppearbejde, skal omfanget og karakteren af ansøgerens andel i hvert af arbejderne fremgå af ansøgningen, om muligt ved en erklæring underskrevet af en af de øvrige medforfattere eller eventuelt af chefen for den institution eller det kontor, hvor arbejdet er udført. De fremsendte bilag ønskes nummereret, mærket med ansøgerens navn og samlet sætvis.

Ansættelsen finder sted efter overenskomst mellem Finansministeriet og vedkommendes faglige organisation. Der ydes løn svarende til LR 37, kr. 416.767, og herudover er man indstillet på at yde et tillæg, der p.t. udgør kr. 41.091 årligt.

Yderligere oplysninger kan indhentes hos institutleder Peter Abrahamson, Sociologisk Institut, Linnésgade 22, 1361 København K, tlf. 35 32 39 41, e-mail: Peter.Abrahamson@sociology.ku.dk.

Efter ansøgningsfristens udløb nedsættes et fagkyndigt bedømmelsesudvalg. Ansøgerne vil blive orienteret om sammensætningen af udvalget. Når udvalgets bedømmelse foreligger, får hver ansøger tilsendt den del af bedømmelsen, som angår den enkelte ansøger. Ansættelsesbekendtgørelsen rummer mulighed for indkaldelse til samtale.

Ansøgninger stiles til rektor for Københavns Universitet og fremsendes under angivelse af j.nr. 201-211-12/99-2511 til Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, St. Kannikestræde 13, Postboks 2177, 1169 København K, således at de er fakultetssekretariatet i hænde senest mandag den 3. april 2000, kl. 12.00.

I DETTE NUMMER...

AKTUELLE KOMMENTARER:

2

FREDRIK CARLSEN:
Fristilling av sykehus
- kommentar til NOU 1999: 15

8

RUNE J. SØRENSEN:
Fristilling av sykehus
- flere bivirkninger og sterke
vridningseffekter?

12

RETTELSE
til Harald S. Olsens
artikkel i nr 9/99.

DEBATT

13

HERMOD SKÅNLAND:
Fakta og tolkninger i
historien

15

PREBEN MUNTHE:
«Populister» en gang til

ARTIKLER

16

**SVERRE KNUTSEN OG
EINAR LIE:**
Bankkrisen og storbankene
Samtidshistorisk rapport om
to norske storbankers vekst
og fall, ca. 1980-1992

26

**BRITA BYE OG
KARINE NYBORG:**
Gratis utslippskvoter versus
differensierte karbonskatter

32

**THOR OLAV THORESEN OG
KARL OVE AARBU:**
Skattereformen betraktet
som et naturlig eksperiment

Forsidebilde:

Ole A. Buenget/Samfoto

SOSNITT/OLAV E

E 4 B

Offentlig eierskap

I forrige nummer av Sosialøkonomen rettet vi søkelyset mot manglende vilje i offentlige virksomhet til å fokusere på profitt-maksimering. Det kan synes som om patriotiske, organisasjonspolitiske og partipolitiske målsettinger – det vil si forhold som ikke nødvendigvis gir uttrykk for korreksjoner av en markedsektornalitet – kan veie vel så tungt. Den senere tids tele-affærer har bekreftet vårt syn på dette. Da tenker vi ikke kun på den norske sidens klartenkthet, eller mangel på sådan, men også på de tilsvarende egenskapene til vår nabo i øst. Kommentatorer har antydnet at en fusjonsgevinst på omkring 100 milliard kroner er gått tapt.

For oss økonomer er det imidlertid ikke uproblematisk å gi råd som går direkte på politiske preferanser. Vi har lært å holde oss unna denne sfæren, siden en ikke ut fra økonomiske aksiomer alene kan rangere preferanser. Et råd om skjerpet krav til avkastning vil nødvendigvis berøre denne «gråsonen», fordi noe slikt ville innebærer at dette prioriteres fremfor de andre ovennevnte målsettingene. Det er imidlertid vår oppgave å påpeke alternativkostnadene ved de politiske valg og prioriteringene som faktisk gjøres.

Etter hvert som det blir klart at det offentlige vil spille en svært viktig rolle i utformingen av næringslivsstrukturen i dette århundret, blir det ikke mindre viktig å få avklart hvilke målsettinger som bør legges til grunn for offentlig kapitaleierskap, slik at målsettingene kan nås til laveste kostnad. Det er også viktig for å få frem eventuelle avveininger som nødvendigvis må gjøres mellom motstridende målsettinger. Dersom det for eksempel er en selvstendig målsetting å sette Norge på kartet i en teknologisk sammenheng, vil dette kreve betydelig innsats fra høyt kvalifisert arbeidskraft. Dette vil dreie seg om personer som er sterkt etterspurt i annen virksomhet, også internasjonalt, og en slik innsats vil neppe kunne realiseres uten solid lønnsmessig kompensasjon. En målsetting om teknologisk satsing vil derfor lett kunne komme i konflikt med en målsetting om likelønn noe som også synes å være en sentral målsetting hos arbeidstakerorganisasjonene. Dette er imidlertid kun ett eksempel. Det å klargjøre målsettingene for bedriftens daglige ledelse på denne måten, er nettopp det essensielle ved et aktivt eierskap. Politisk detaljstyring må unngås, siden dette innebærer at beslutninger fattes av folk med mindre informasjon enn den daglige ledelsen, og at bedriften muligens blir eksponert overfor målsettinger skjult av en politisk agenda.

Det er som sagt ikke vår oppgave å si om offentlig eller privat organisering er det beste for å nå samfunnets ønsker. Et viktig moment er imidlertid at dersom en skal motivere produksjonsfaktorene for suksess, må muligheten for fiasko være tilstede. Det betyr at bedrifter som ikke gir en høy nok forventet kapitalavkastning som hovedregel bør legges ned av eierne, med mindre den lave avkastningen er uttrykk for en eller annen eksternalitet. Offentlig organisering kan gi en for høy terskel for konkurs, spesielt dersom lite lønnsom virksomhet gjemmes i store monopoler. Et ytterligere problem ved offentlig organisering er at virksomheten kan bli svært eksponert og sårbar overfor fagforeningskrav, bl.a. fordi det kan være politisk vanskelig for myndighetene å være part i en direkte konflikt med en fagforening. Siden den norske stat praktisk talt ikke kan gå konkurs, kan trusselen om nedleggelse som følge av en kostbar arbeidskonflikt oppleves av fagforeningen som langt mindre reell enn tilfellet vil være i privat virksomhet. Dette kan gi fagforeningene i sektoren potensielt stor innflytelse.

Et annen politisk målsetting er å beholde sentrale bedrifter på "norske hender". Det er vanskelig å peke på økonomiske begrunnelser for en slik målsetting. Dersom utenlandske eiere kan drive virksomheten bedre, er det lønnsomt for staten å selge og investere pengene andre steder. Investeringsene kan gjerne gjøres i utenlandske høyteknologibedrifter, som igjen kan flyttes til Norge. Det å insistere på at det kun er noen bedrifter som kan oppfylle nasjonalpolitiske målsettinger, kan bli en svært dyr strategi.

Uansett hvordan næringspolitikken utformes her i landet, bør høye krav til avkastning være hovedrelen. Dersom andre hensyn skal tas, bør disse målsettingene bli annonsert i størst muli



FREDRIK CARLSEN:

Fristilling av sykehus – kommentar til NOU 1999: 15¹

Sørensen-utvalget, som ble nedsatt for å utrede tilknytningsformer for offentlige sykehus, la frem sin innstilling sist vår (NOU 1999:15). Utvalgets flertall foreslår at fylkeskommunene kan omgjøre sykehus til selvstendige rettssubjekter. Denne kommentaren drøfter fordeler og ulemper ved juridisk fristilling av sykehus. Konklusjonen er at tidspunktet ikke er det rette for en fristillingsreform.

Innledning

De siste årene har brakt vesentlige endringer i sykehusenes rammebetingelser. Det er innført statlig stykkprisfinansiering, og pasientene har fått større frihet til å velge sykehus. Reformene har som mål å øke behandlingsskapiteten og utnytte ledig kapasitet slik at ventelistene kan reduseres.

Sørensen-utvalget argumenterer for at dagens forvaltningsorganmodell - slik den praktiseres av sykehuseierne - begrenser sykehusenes muligheter til å utnytte og tilpasse seg de nye rammebetingelsene. Utvalget presenterer forslag til en ny tilknytningsform, kommunalt selskap, som innebærer at sykehusene blir selvstendige rettssubjekter. Et samlet utvalg anbefaler at sykehusene gis økt handlefrihet; utvalgets flertall anbefaler at fylkeskommunene kan omgjøre sykehus til juridisk selvstendige enheter - kommunalt selskap, aksjeselskap eller stiftelse.

Utvalget har levert en solid innstilling, særlig tatt i betraktning at utvalget fikk en meget kort tidsfrist, bare omlag et halvt år. Innstillingen inneholder nyttig og detaljert informasjon om alternative tilknytningsformer og argumenterer godt for at dagens modell har svakheter. Skal noe kritiseres, må det være at motforestillingene mot fristilling kunne fått større plass. Denne kommentaren legger derfor spesiell vekt på å få frem og diskutere potensielle problemer ved juridisk fristilling av sykehus. For å avgrense fremstillingen diskuteres ikke mulige endringer i dagens forvaltningsorganmodell, modeller med private sykehuseiere eller problemstillinger knyttet til statssykehus. Diskusjonen konsentreres om konse-

kvensene av å gå fra dagens modell til en modell der sykehus er juridisk selvstendige enheter med fylkeskommunen som sykehuseier.

Bakgrunn og utvalgets forslag

I dag er de fleste sykehus organisert etter forvaltningsorganmodellen og får sine inntekter fastlagt gjennom fylkeskommunenes budsjettbehandling (når vi ser bort fra statssykehusene). Tidligere ble fylkeskommunenes bevilgninger til sykehusene i hovedsak finansiert av fylkeskommunenes frie inntekter. På bakgrunn av økende ventelister og svak produktivitetsutvikling ved sykehusene foreslo daværende helseminister Gudmund Hernes våren 1996 et statlig finansieringssystem, kalt innsatsstyrt finansiering. Det nye finansieringssystemet trådte i kraft i 1/7 1997 og gjelder foreløpig primært innlagte pasienter og kun somatisk behandling (ikke psykiatri). Innsatsstyrt finansiering innebærer at fylkeskommunene mottar et beløp per behandlet pasient tilsvarende en andel (50% i 1999) av pasientens normerte stykkpris; de fleste fylkeskommuner har valgt å overføre den statlige stykkprisbetalingen til sykehusene. Samtidig har pasientene fått frihet til å velge sykehus utenfor bostedsfylket.

Hernes-reformen innebærer at sykehusenes rammebetingelser er betydelig endret. Reformen kan åpne for større innslag av konkurranse mellom sykehus siden variasjoner i pasienttetterspørsel blir viktigere for

¹ Kommentaren ble skrevet før Regjeringen la fram forslag til lov om sykehusselskaper. Terje Hagen, Hans-Knut Hauge, Jørn Rattsø og redaksjonen har bidratt med nyttige kommentarer. Ansvar for feil og mangler er selvfølgelig mitt.

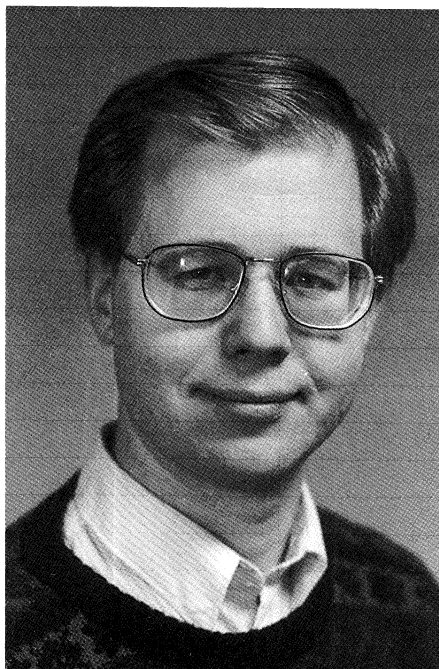
sykehusenes ressurstilgang. Dette aktualiserer spørsmålet om sykehusene bør få større administrativ frihet. Høsten 1998 satte regjeringen ned et utvalg ledet av Rune Sørensen, professor i statsvitenskap ved Handelshøyskolen BI, for å utrede alternative tilknytningsformer for offentlige sykehus. Utvalget leverte sin innstilling i slutten av mars i fjor (NOU 1999:15).

Utvalget identifiserer tre områder hvor det kan være behov for å styrke sykehusenes autonomi: disponering av driftsmidler, fastlegging av investeringsbudsjett og lønns- og personalpolitikken. Også i dag kan fylkeskommunen gi sykehusledelsen myndighet til å disponere sykehusets driftsbevilgning, men fylkeskommunen kan når som helst trekke tilbake delegert myndighet og gripe inn i sykehusets løpende disposisjoner. Dessuten hindrer kommunelovens økonomibestemmelser sykehus fra å overføre overskudd til kommende år med mindre fylkeskommunen som helhet går med overskudd. Investeringer må vedtas av fylkestinget og tilpasses fylkeskommunens totale låneramme.

Forvaltningsorganmodellen innebærer at de ansatte har fylkeskommunen som arbeidsgiver, og at lønns- og ansettelsesvilkår reguleres av avtaverket mellom Kommunenes Sentralforbund og de ansattes organisasjoner i kommunesektoren. Lønnsfastsettelsen skjer i vesentlig grad sentralt.

Dagens lovverk gir fylkeskommunen anledning til å organisere sykehus som aksjeselskap eller stiftelse. Begge organisasjonsformer innebærer at fylkeskommunen må styre gjennom kontrakter som spesifiserer hvilke midler som stilles til disposisjon og hvilke tjenester sykehuset skal yte, samt fastlegging av vedtekter (aksjeselskap kan også styres gjennom selskapsmøtet). Fylkeskommunen hefter ikke for sykehusets gjeld, og de ansatte får sykehuset, ikke fylkeskommunen, som arbeidsgiver. Begge modeller gir sykehus økt frihet på alle tre områder.

Utvalget presenterer en tredje modell, kommunalt selskap, som ligger



Fredrik Carlsen, Dr. oec. fra Norges Handelshøyskole 1991, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU

mellom forvaltningsorgan og aksjeselskap. Etter utvalgets forslag vil et kommunalt selskap være et selvstendig rettssubjekt, og kommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning kommer således ikke til anvendelse. Men til forskjell fra et aksjeselskap eller en stiftelse kan et kommunalt selskap ikke ta opp lån uten tillatelse fra fylkeskommunen. Sammenlignet med de to andre modellene begrenses sykehusenes frihet til foreta investeringer og lånefinansiere driftsutgifter.

Et samlet utvalg argumenterer for at forvaltningsorganmodellen - slik den praktiseres i dag - gir sykehusene for lite handlefrihet. De siste års reformer i kombinasjon med den medisinsk-teknologiske utviklingen gjør det ønskelig å finne frem til modeller som åpner for raskere organisatoriske omstillinger i sykehusene. Utvalgets flertall anbefaler at fylkeskommunene kan omgjøre sykehus til selvstendige rettssubjekter. Mindretallet, representantene for Norsk Kommuneforbund og Norsk Helse- og Sosialforbund, går mot at offentlige sykehus kan organiseres som selvstendige rettssubjekter. Flertallet mener hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at fylkeskommunene gis an-

ledning til å velge alle tre organisasjonsmodeller - kommunalt selskap, aksjeselskap og stiftelse. Et flertall blant flertallet, alle unntatt to representanter for kommunesektoren, mener kommunalt selskap er det beste av disse tre alternativene. Begrunnelsen er at modellen innebærer et klart skille mellom bestiller- og produsentrollen og således gir sykehuset økt forutsigbarhet og handlingsrom. Samtidig har fylkeskommunen et større ansvar overfor et kommunalt selskap enn overfor aksjeselskap og bedre styringsmuligheter enn overfor stiftelser.

Kontrakstyring versus etatstyring

Forholdet mellom en fylkeskommune og et sykehus kan betraktes som et gjentatt spill der partene har delvis motstridende mål og ulik informasjon. Partene er enige om at befolkningen skal ha et godt sykehus tilbud, men fordi fylkeskommunen har andre oppgaver vil det være uenighet om størrelsen på sykehusets budsjett. Siden sykehus er store og komplekse organisasjoner, vil sykehusets ledelse være bedre informert om en rekke forhold ved virksomheten, herunder konsekvensene av innsparinger og behovet for investeringer/vedlikehold. I en spillsituasjon med motstridende mål og asymmetrisk informasjon, har sykehuset incentiver og anledning til å påvirke fylkeskommunens politikk overfor sykehuset.

Omgjøring av sykehus til selvstendige rettssubjekter medfører at etatstyring med direkte instruksjonsmyndighet erstattes av kontrakstyring (i tillegg til styring gjennom eierskap). Et viktig spørsmål er hvordan overgang til kontrakstyring vil påvirke spillsituasjonen mellom fylkeskommune og sykehus. Dersom kontrakstyring gir reell konkurranse om kontrakter, vil styrkeforholdet forskyves i fylkeskommunens favør. Blant annet bidrar konkurranse til å redusere betydningen av sykehusenes informasjonsmonopol.

Etter mitt skjønn er det lite trolig at juridisk fristilling og kontrakstyring i

seg selv vil ha noen grunnleggende effekt på forholdet mellom partene. Erfaringsmessig er fylkeskommunene svært opptatt av å opprettholde aktiviteten ved sine sykehus, både for å bevare lokale arbeidsplasser og kompetanse og fordi forslag om nedleggelse av sykehus eller avdelinger utløser sterk lokal motstand. Det er sannsynlig at fylkeskommunene vil føle et sterkt ansvar overfor sine sykehus uavhengig av hvilken tilknytningsform som velges. I tillegg kommer at bosettingsmønsteret ofte begrenser mulighetene for reell konkurranse.²

Dersom fristilling ikke endrer den grunnleggende spillsituasjonen mellom fylkeskommune og sykehus, kan det være vanskelig å se at fylkeskommunene skulle være tjent med å velge en tilknytningsform som svekker egne styringsmuligheter. Fristilling øker sykehusets handlingsrom og dermed muligheten til å forfølge strategier som legger press på fylkeskommunen. Eksempler på slike strategier er generelle lønnsøkninger, prioritering av driftstiltak på bekostning av vedlikehold og igangsetting av tiltak som krever økte bevilgninger senere. Overgang fra etatstyring til kontraktstyring svekker fylkeskommunens muligheter til å gripe inn på et tidlig tidspunkt, før tilleggsbevilgninger ikke kan unngås. I tillegg kommer at de siste års reformer i kombinasjon med fristilling gir sykehusene bedre muligheter til å hente inntekter fra kilder utenfor fylket, noe som kan bidra til å styrke sykehusets forhandlingsposisjon overfor fylkeskommunen.

Det er imidlertid også argumenter for at fylkeskommunen er tjent med kontraktstyring. Som de fleste organisasjoner er ikke fylkeskommunen en homogen beslutningstaker med gitte preferanser. Beslutninger treffes gjennom et samspill mellom aktører med ulike interesser, herunder den administrative ledelse, de ansatte og fylkespolitikere som representerer forskjellige ideologier og geografiske områder. Den politiske prosessen og dermed fylkeskommunens budsjettpolitikk kan påvirkes, noe som bidrar til å

gjøre sykehusets budsjettsskranke «myk». Kontraktstyring representerer en strategi for å «binde seg til masten»; når en kontrakt er inngått, kan ikke fylkeskommunen ensidig endre betingelsene. Kontraktstyring kan således gjøre sykehusets budsjettsskranke hardere, og dermed bidra til å styrke sykehusledelsens autoritet og vri oppmerksomheten mot interne organisatoriske forhold ved sykehuset.

Når et sykehus er en del av fylkeskommunens ordinære virksomhet, vil endringer i fylkeskommunens økonomiske situasjon ha direkte konsekvenser for sykehuset. Svikt i skatteinngangen eller underskudd på andre områder medfører gjerne pålegg om innsparinger, mens en bedring i fylkeskommunens økonomi kan utløse ekstrabevilgninger. Kommuneloven hindrer fylkeskommunen fra å bruke låneopptak til å skjerme sykehusene fra variasjoner i fylkeskommunens inntekter eller øvrige utgifter. Etatstyring kan følgelig medføre hyppige endringer i sykehusenes rammebetingelser, noe som vanskeliggjør langsiktig planlegging. Kontraktstyring kan gi større grad av forutsigbarhet ved at sykehusets budsjett skjermes fra løpende endringer i fylkeskommunens økonomiske situasjon. Graden av forutsigbarhet blir større jo lengre tidsperspektiv kontraktene har. Sørensen-utvalget legger stor vekt på dette argumentet.

Resonnementet må imidlertid kvalifiseres. Kontraktstyring innebærer ikke noen endring i usikkerheten som *fylkeskommunen* står overfor. Redusert risiko for sykehus betyr følgelig økt risiko for *andre* sektorer: hvis en fylkeskommune inngår langsiktige kontrakter med sine sykehus, må inntektsbortfall eller overskridelser dekkes ved innsparinger på annet hold. Forutsigbarhet er således kun et argument for kontraktstyring av sykehus dersom stabile budsjetttrammer er viktigere for sykehus enn for fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Mulige vridningseffekter

Det nye stykkprisbaserte statstilskuddet er et prisvridende tilskudd og kan

derfor påvirke sykehusenes prioriteringer. Det er grunner som taler for at fristilling vil bidra til å forsterke finansieringssystemets vridningseffekter.

Statstilskuddet avhenger av antall behandlede pasienter i hver diagnosegruppe. Selv om det er lagt mye arbeid i å lage gruppene så homogene som mulig og beregne riktige priser på gruppenivå, kan det ikke unngås at behandlingskostnadene varierer mellom pasienter innen en gruppe og at noen pasientgrupper feilpriser. Sykehusene har økonomiske incentiver til å prioritere pasienter med gunstig pris relativt til behandlingskostnadene, mens «ulønnsomme» pasienter avvises eller henvises til øvrige deler av helsevesenet. Sykehusene har også incentiver til å skrive ut pasienter for tidlig, fordi statstilskuddet er basert på antall sykehusopphold, samt prioritere pasientbehandling på bekostning av forskning og utdanning av helsepersonell. Endelig er det en fare for at sykehus søker å øke sine inntekter ved å kode pasienter tyngre enn de egentlig er.

Formelle kontrakter må baseres på størrelser som kan observeres og verifiseres. Antall behandlede pasienter innen en diagnosegruppe er en slik størrelse. Andre dimensjoner ved sykehusenes produksjon er vanskeligere å kvantifisere, slik som pasientprioritering og behandlingens kvalitet, herunder omsorg for pleietrengende pasienter og utskrivingspraksis.

En undersøkelse om rapportering fra sykehusene til fylkeskommunene av Hagen og Iversen (1999) kan kaste lys over hvilke forhold fremtidige kontrakter vil ta hensyn til. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene legger stor vekt på behandlingsvolum; i nesten alle fylker gir sykehusene hyppig informasjon om antall

² De britiske sykehusene ble selvstendige på begynnelsen av 90-tallet uten at dette har har påvirket de lokale helsemyndighetenes politikk overfor sine sykehus i særlig grad (LeGrand, Mays og Mulligan, 1998). Mangel på konkurranse skyldes ikke mangel på alternativer. I følge Propper (1996) har 92% av sykehusene en eller flere konkurrenter innen 30 minutters reisetid.

innlagte pasienter, antall pasienter med dagopphold og antall polikliniske konsultasjoner. Noen få sykehus gir regelmessig informasjon om forhold relatert til behandlingens kvalitet, slik som reinnlegger, sykehusrelaterte infeksjoner og pasienttilfredshet. Problemstillinger knyttet til pasientseleksjon nevnes ikke.

Resultatene tyder på at fylkeskommunene enten mener stykkprissystemets vridningseffekter har liten praktisk betydning eller at formell rapportering ikke kan gi nyttig informasjon om uheldige utslag. Uansett årsak indikerer undersøkelsen at fremtidige kontrakter vil vektlegge de samme aspekter ved sykehusenes virksomhet som finansieringssystemet belønner. Dermed forsterkes eventuelle uheldige utslag av finansieringssystemet.

Det er for tidlig å trekke sikre konklusjoner om innsatsstyrt finansiering faktisk har gitt uønskete vridningseffekter, men enkelte utviklingstrekk gir en viss grunn til bekymring. I perioden 1996-98 falt gjennomsnittlig liggetid ved sykehus fra 6,6 døgn til 6,3 døgn, mens sannsynligheten for å bli reinnlagt som øyeblikkelig hjelp pasient innen en måned steg fra 7,6% til 8,2%. Både reduksjonen i gjennomsnittlig liggetid og økningen i reinnleggelsesraten var sterkere enn i de foregående år (Samdata sykehus, diverse rapporter).

Nasjonale prioriteringer

Hernes-reformen i kombinasjon med fristilling av sykehus kan ha konsekvenser for fordelingen av ressurser mellom ulike deler av helsevesenet og mellom geografiske områder. Det har lenge vært et mål for norsk helsepolitikk å skape rom for økt satsing overfor 'svake' pasientgrupper, herunder pasienter med behov for rehabilitering, pasienter med alvorlige kroniske lidelser, psykiatriske pasienter og pasienter med store behov for pleie og omsorg. I sin gjennomgang av utviklingen i norsk helsevesen konkluderer Lønning II-utvalget (NOU 1997:18) at målet ikke er nådd; svake pasientgrupper synes ikke å ha høyere prioritet enn tidli-

gere. Årsaken er delvis at myndighetene har prioritert tiltak for å redusere ventelistene og delvis at det har skjedd en betydelig økning i øyeblikkelig hjelp innleggelser ved sykehus. Det har derfor hverken vært mulig eller ønskelig å dempe veksten i somatiske spesialisttjenester tilstrekkelig til å gi svake pasientgrupper et vesentlig løft.

Utviklingen synes å ha blitt ytterligere forsterket siden Lønning II-utvalget la frem sin innstilling. De siste årene har vi sett en markert vekst i etterspørselen etter leger og sykepleiere ved somatiske sykehus; fra 1994 til 1998 økte antall legeårsverk med 28% mens antall ubesatte legestillinger vokste enda sterkere (Magnussen, 1999). En delforklaring er trolig de siste års lønnsutvikling for sykehusleger. Hvis trenden fortsetter, blir det svært vanskelig å gjennomføre opptrappingsplanene for psykiatri og eldreomsorg samt fastlegereformen. Departementet er selvsagt klar over dette, og har varslet sterkere statlig styring av legehjemler.

Sykehus som omgjøres til selvstendige rettssubjekter vil få større frihet i lønns- og personalspørsmål (med mindre avtaleverket for kommunesektoren gjøres gjeldende). Sterkere innslag av lokal lønnsfastsettelse i kombinasjon med fritt sykehusvalg og et finansieringssystem som belønner høy produksjon, vil trolig gjøre somatiske sykehus ytterligere konkurransedyktige i markedet for helsepersonell. I forhold til i dag blir det lettere for sykehus å rekruttere helsepersonell ved å gi gode lønns- og arbeidsbetingelser og finansiere utgiftene med økt pasientbehandling. Juridisk fristilling av sykehus kan følgelig forsterke de siste års utviklingstrekk og gjøre det vanskeligere å få til et løft for svake pasientgrupper.

Videre kan de siste års reformer i kombinasjon med fristilling ha betydning for ansvarsdelingen mellom sykehus og mellom spesialist- og primærhelsetjenesten. Myndighetene har lenge arbeidet for en sykehusstruktur med flere spesialsykehus, herunder sykehus som kun utfører planlagt behandling, og færre syke-

hus med vanlig akuttfunksjon. Hensikten er delvis å imøtekomme kravene til kompetanse og pasientvolum som økt grad av medisinsk spesialisering medfører og delvis å styrke tilbudet overfor svake pasientgrupper. En forutsetning for å få til slike strukturerendringer er et bedre samarbeid mellom sykehus og primærhelsetjenesten om utvikling av sammenhengende kjeder av akuttmedisinske tilbud, herunder legevakt og sykestuer.

Hernes-reformen, fastlegereformen og fristilling av sykehus innebærer at både sykehusene og almenlegene, de to viktigste aktørene i henholdsvis spesialist- og primærhelsetjenesten, blir selvstendige enheter som belønnes for høyt behandlingsvolum.³ Det legges altså opp til at hver aktør har incentiver og anledning til høy egenproduksjon, men begrensede incentiver til å se egen virksomhet i en total sammenheng. En slik organisering kan være lite gunstig ut fra målet om å få til endringer i ansvarsdelingen mellom sykehus og mellom sykehus og almenleger.

Endelig kan sykehusenes tilknytningsform påvirke den geografiske fordelingen av helsepersonell. Utkantenenes problemer med å skaffe kvalifisert helsepersonell kan i prinsippet løses på to måter, ved at helsepersonell som arbeider i distriktene gis tilstrekkelig gode lønns- og arbeidsvilkår, eller ved at staten setter tak på antall stillinger i sentrale strøk. Økt innslag av lokal lønnsfastsettelse ved sykehus innebærer at det blir vanskeligere å bruke økonomiske virkemidler slik at regulering av hjemler må spille en viktigere rolle.

Hvem bør bestemme?

Flertallet og mindretallet i Sørensen-utvalget er uenige om valg av tilknytningsform bør foretas lokalt eller sentralt. Mens flertallet mener fylkeskommunene bør stå fritt til å omgjøre

³ Regjeringens forslag til fastlegeordning gir alle leger som i dag praktiserer som almenleger rett til å bli privatpraktiserende fastleger med refusjon fra folketrygden. Leger som er ansatt i kommunen kan fortsette ansettelsesforholdet dersom de ønsker det.

sykehus til selvstendige rettssubjekter, går mindretallet inn for en statlig godkjenningsordning.

Lokale variasjoner i forutsetninger og preferanser taler for å legge beslutningsmyndigheten til fylkeskommunene. Organisatoriske endringer har ikke nødvendig de samme konsekvenser overalt. For eksempel kan det tenkes at fristilling og overgang til kontraktstyring vil ha større betydning for pasientstrømmer og oppgavefordeling i sentrale strøk enn i utkantene. Videre kan vektleggingen av de ulike momentene variere. Hensynet til legitimitet og dermed lokale aktørers vilje til å implementere en beslutning taler også i favør av lokal beslutningsmyndighet.

Eksterne effekter trekker i motsatt retning. Valg av tilknytningsform angår befolkningen i andre fylker på flere måter. Organisatoriske endringer som påvirker pasientstrømmene har betydning for fordelingen av statstilskudd og dermed den regionale fordelingen av inntekt og sysselsetting. Videre har endringer som påvirker sykehusenes lønns- og personalpolitikk betydning for tilgangen på kvalifisert personell i resten av landet og det generelle lønnsnivået i sektoren. Endelig har valg av tilknytningsform potensielle eksterne effekter via statens budsjettbetingelse siden tilknytningsformen kan påvirke fylkeskommunenes evne til å håndtere inntektsbortfall eller overskridelser, og staten erfaringsmessig har vært villig til å gi ekstramidler til fylkeskommuner som kommer i vanskeligheter. Etter mitt skjønn er disse momentene såvidt tunge at staten bør ha godkjenningsmyndighet.

Sykehusenes tilknytningsform har potensielle fordelingsvirkninger. Ovenfor ble det pekt på at juridisk fristil-

ling kan gjøre det vanskeligere å få til et løft for svake pasientgrupper. Det foreligger også en mulig fordelingskonflikt mellom brukere og ansatte. Juridisk fristilling kan gi større lokal handlefrihet og fleksibilitet, men også økte lønnsforskjeller og svekket innflytelse for arbeidstakergrupper. Hvis sykehuset blir arbeidsgiver, vil de ansatte ikke bli representert i fylkeskommunale partsutvalg selv om fylkeskommunen tar beslutninger som er viktige for sykehusets rammebetingelser. Det foreligger således en potensiell målkonflikt mellom på den ene siden lokal handlefrihet og fleksibilitet og på den andre siden lønnsutjevning og medinnflytelse. Hvorvidt denne og andre målkonflikter knyttet til fordelingsvirkninger skal løses lokalt eller sentralt, må avgjøres på politisk grunnlag.

Konklusjon

Flere argumenter taler for juridisk fristilling av sykehus: sykehusledelsen får økt handlefrihet, sykehusene skjermes fra kortsiktige svingninger i fylkeskommunenes økonomi, og fylkeskommunenes evne til å inngå langsiktige og troverdige kontrakter styrkes. Men det er også en rekke motforestillinger: fristilling kan gi høyere administrasjonskostnader, gjøre fylkeskommunene mer sårbare overfor strategisk atferd, forsterke stykkpristilskuddets vridningseffekter, påføre andre fylkeskommunale aktiviteter økt risiko, gi større lønnsforskjeller, redusere de ansattes innflytelse og gi utilsiktede virkninger for svake pasientgrupper, utkantene, oppgavefordelingen mellom sykehus og forholdet mellom spesialist- og primærhelsetjenesten.

Når en politikkomlegging reiser såvidt mange problemstillinger og vi

har begrenset kunnskap om de ulike argumentenes empiriske tyngde, må et personlig standpunkt nødvendigvis i stor grad bli skjønnbasert. Mitt syn er at forholdene ikke ligger til rette for fristilling av sykehus. Hernes-reformen innebærer vesentlige endringer i sykehusenes rammebetingelser. De siste måneders mediaoppslag om store underskudd ved region-sykehusene og det faktum at staten allerede har endret innsatsstyrt finansiering flere ganger, tyder på at det vil gå endel tid før aktørene tilpasser seg de nye rammebetingelsene slik at vi kan observere de langsiktige virkningene av Hernes-reformen. Siden fristilling trolig vil bidra til å forsterke reformens virkninger, både tilskittede effekter og uheldige utslag, synes det fornuftig å avvente evaluering av Hernes-reformen før det tas nye skritt i samme retning.

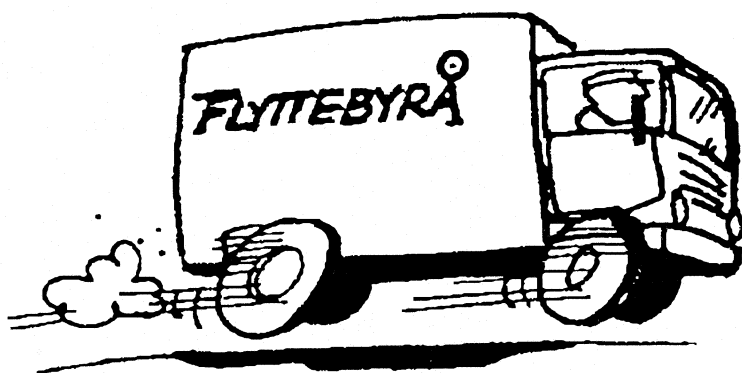
REFERANSER:

- Hagen, T. og T. Iversen (1999): Fylkeskommunenes og sykehusenes tilpasning til innsatsstyrt finansiering, arbeidsnotat 99:1, Senter for Helseadministrasjon, Universitetet i Oslo.
- LeGrand, J., N. Mays og J. Mulligan (red) (1998): *Learning from the NHS internal market: a review of the evidence*, King's Fund, London.
- Magnussen, J. (1999): Sykehussektoren 1998 - fra rammefinansiering til ISD, Samdata sykehus rapport 3/99, Sintef Unimed.
- NOU 1997:18 Prioritering på ny.
- NOU 1999:15 Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus.
- Propper, C. (1996): Market structure and prices: the responses of hospitals in the UK national health service to competition, *Journal of Public Economics* 61, 307-335.

Abonnement

**Abonnement løper til
oppsigelse foreligger**

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:
.....

RUNE J. SØRENSEN:

Fristilling av sykehus

– flere bivirkninger og sterkere vridningseffekter?¹

Styringsproblemene i sykehussektoren er velkjente og godt dokumenterte. Det oppstår regelmessig økonomiske kriser, pasientene må i mange tilfelle vente urimelig lenge for behandling, og arbeids- og totalproduktiviteten har falt betydelig ved de somatiske sykehusene. Gjennom hele 90-tallet har det blitt behandlet stadig flere pasienter – men stadig færre per legeårsverk. Det er lite forskningsbasert kunnskap om hvordan organisatoriske alternativer påvirker sykehusenes produktivitet, kvalitet og prioritering mellom ulike pasientgrupper. Spesielt er det en slående mangel på innsikt i årsakene til effektivitetsproblemer i sykehusene.²

Kommentarartikkelen til Fredrik Carlsen er spennende og utfordrende, og den gir en oversiktlig fremstilling av mye helseøkonomisk litteratur. Carlsen betoner de negative sidevirkninger av markedsstyring og fristilling av sykehus. Han konkluderer med at forholdene ikke ligger til rette for fristilling av sykehus. I NOU 1999:15 ("Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus") mener hele utvalget at det er behov for å "fristille" sykehus innenfor rammen av dagens forvaltningsmodell. Flertallet i utvalget åpner dessuten for at offentlige sykehus kan etableres som selvstendige selskaper. Jeg mener at flertallets syn fortsatt er vel begrunnet.

Fristilling – også en mulighet for bedre ledelse

I utvalgets mandat legges vekt på at etablering av private tilbydere av helsetjenester, innføring av fritt sykehusvalg over hele landet, samt innsatsstyrt finansiering (ISF) medfører økt konkurranse. Også kommentarartikkelen diskuterer argumentet om at konkurranse og markedsstyring krever at sykehus etableres som egne selskaper. Markedsreformer har som kjent dannet grunnlag for selskapsdannelser i andre sektorer. Carlsen drøfter ikke utvalgets øvrige reformbegrunnelse. Sykehus kjennetegnes ved å være store kunnskapsorganisasjoner. De er kjennetegnet ved meget høy kompleksitet, og rask endringstakt som følge av endringer i medisinsk teknologi og arbeidsmetodikk. Spesielt gjelder dette universitets- og regionsykehusene. Styring kan vanskelig skje gjennom detaljerte regler og en stram hierarkisk struktur. Fri-

stilling er derfor ikke bare begrunnet ved i konkurranse, men i hensynet til sykehusenes karakter.

Ledelse av sykehus er i seg selv meget krevende. NOU 1999:15 viser at dagens sykehusledelse har et uklart ledelsesoppdrag, og samtidig mangler den fullmakter til intern personalforvaltning og organisasjonsutvikling. Utvalget mener det er styringsmessige gevinster ved å institusjonalisere statens og fylkeskommunenes roller som regulator, sykehuseier, oppdragsgiver og tjenesteprodusent. De uklare ansvarsforholdene skaper grunnlag for et politisk spill om budsjettunderskudd og pasientbehandling hvor sykehusene mener de blir urimelig straffet for et høyt aktivitetsnivå, og hvor staten mistenker at den utsettes for økonomisk utpressing. Sykehusledelsens interne ledelsesautoritet blir undergravd av myke budsjettskranker. Utvalgets forslag er å trekke en skarpere demarkasjonslinje mellom sykehus og fylkeskommune/stat. Denne må gi grunnlag for et bedre definert ledelsesoppdrag og gjensidig forpliktende kontrakter. Slik kan sykehusets ledelse gis utvidet handlingsrom og større intern troverdighet. Behovet for fristilling har derfor ikke bare med marked å gjøre.

¹ Takk til Nina Lidahl (Rikshospitalet), Terje P. Hagen og Jostein Grytten (UiO), og Hans-Knut Hauge og Vidar Oma Steine (Sosial- og helsedepartementet) for nyttige kommentarer og forslag. Ingen av disse disse eller medlemmene i «Sørensenutvalget» kan holdes ansvarlig for synspunkter i artikkelen.

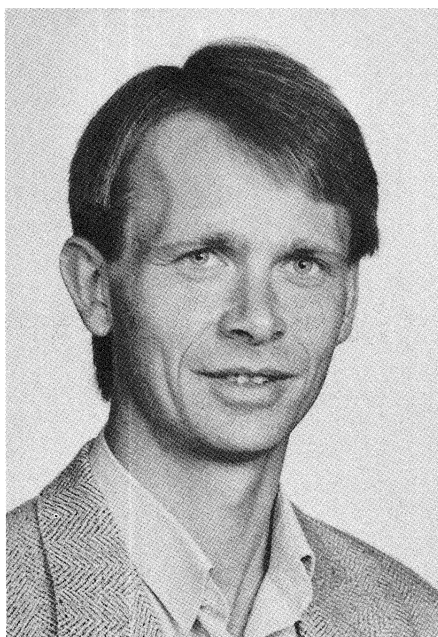
² Jon Magnussen ved Norsk Institutt for Sykehusforskning (SINTEF) og Terje P. Hagen og Tor Iversen ved Senter for Helseadministrasjon (UiO) har gjort en rekke studier av kostnadseffektivitet med sykehus som analyseenhet. Jeg kjenner ikke til kvantitative studier av effektivitet basert på data om interne lønns- og ledelsesforhold i sykehusene.

Markedsstyring – vil konkurransen virke?

I lys av britiske erfaringer mener Carlsen fylkeskommunene i Norge ikke vil opptre som aktive bestillere av sykehustjenester, men vil opprettholde det eksisterende aktivitetsnivået. Offentlige sykehus vil beholde sin monopol-situasjon, og styringsproblemene ved asymmetrisk informasjon og motstridende mål vil bestå. Dette resonnetet reiser to spørsmål: *Kan myndighetene etablere en reell konkurranse mellom sykehus gjennom sin bestillerrolle? Vil folkevalgte myndigheter på fylkeskommunalt og statlig plan innføre en slik konkurranse?* Er svaret nei på ett av spørsmålene, faller det ene argumentet for fristilling bort, altså at offentlige sykehus bør etableres som uavhengige selskaper for å hevde seg i konkurransen.

Det første spørsmålet er av helseøkonomisk karakter. Hovedtolkningen fra de britiske evalueringene er at systemet er for sentralisert til å skape reell konkurranse. For eksempel påpeker Le Grand (1999) at incentivene har vært for svake og at sentrale begrensninger har vært for sterke. «Health authorities» (kjøperorganisasjonene) fikk ikke beholde eventuelle økonomiske overskudd, og de ble ofte instruert av statlige myndigheter til å hjelpe sykehus ut av økonomiske kriser slik at disse sto overfor «myke budsjetttrammer». ³ «GP fundholders» (bestillere som består av legesammenlutninger) fikk imidlertid beholde eventuelle økonomiske overskudd. Videre var sykehusenes prissetting underlagt streng statlig kontroll. Ikke desto mindre tyder Proppers (1996) analyser på et visst innslag av konkurransebasert prissetting i Storbritannia. Propper finner at sterkere konkurranse til en viss grad demper sykehusenes priser på «spot-markedet», mens Propper, Wilson og Söderlund (1998) finner at konkurranse om oppdrag for «GP fundholders» reduserer sykehusenes priser (til tross for sentrale prisreguleringer).

Det britiske interne markedet er svært forskjellig fra de ulike systemene i USA (se eks. Jost et al



Rune Sørensen, Cand.polit fra Universitetet i Oslo 1982 og Dr. Philos. samme sted 1985, er professor i statsvitenskap ved Handelshøyskolen BI.

1995). En gjennomgang av amerikansk forskning går langt ut over rammene for denne artikkelen (se eks. Vining og Gliberman 1999). Empiriske studier fra California viser effekter av konkurranse. Markedskonsentrasjon har en forventet positiv effekt på sykehusenes prisnivå (Melnick et al 1992; Keeler et al 1999). Videre ble pasientene styrt til de mest effektive sykehusene (Moblet 1998). I Norge kan fritt sykehusvalg undergrave denne effektivitetsgevinsten dersom pasientene systematisk velger de minst kostnadseffektive sykehusene i den tro at disse leverer høyest kvalitet. Pasientinformasjon blir derfor viktig. Den generelle lærdommen er at et mindre sentralstyrt system kan gi rom for effektivitetsgevinster ved konkurransebasert tildeling av oppdrag – noe som selvsagt *ikke* betyr at konkurranse løser alle effektivitetsproblemer i helsevesenet. ⁴

Å svare på det andre spørsmålet forutsetter en politisk-økonomisk analyse. Konkurranse om oppdrag betyr at ineffektive sykehus mister oppdrag til fordel for mer effektive sykehus. Men fylkespolitikere, støttet av distriktets stortingsrepresentanter, vil lett prioritere å opprettholde lokale arbeidsplasser, og derfor gi oppdrag til

ineffektive sykehus. Jeg er uten videre enig i at dette er et vesentlig argument. Vi kan imidlertid konstatere en økt interesse for anbudskonkurranser blant fylkespolitikere, også når det gjelder sykehustjenester. En spørreskjemaundersøkelse ⁵ blant fylkestingsrepresentantene i 1998/99 viser at drøyt 26 prosent av representantene ønsker anbudskonkurranser som grunnlag for tildeling av oppdrag til sykehus, 35 prosent ønsker å innføre et klarere skille mellom bestiller og utfører på sykehussektoren, og 31 prosent mener at somatiske sykehus bør organiseres som heleide fylkeskommunale foretak eller selskap, snarere enn som forvaltningsorgan. Svarene viser at et betydelig mindretall i fylkestingene ønsker en alternativ organisering. ⁶ Svarene sier selvsagt lite om lokalpolitikernes prioriteringer når et sykehus står i fare for å tape et viktig oppdrag.

Dessuten bør det skilles mellom konkurranse om oppdrag fra offentlige bestillere (i hovedsak fylkeskommuner) og konkurranse om pasienter/kunder ⁷. Stortinget har allerede lagt grunnlaget for konkurranse ved ISF og prinsippvedtaket om fritt sykehusvalg på samme nivå. Som en del av oppfølgingen av lovbestemmelsene om fritt sykehusvalg planlegger departementet et opplegg for internavregning mellom fylkeskommuner og sykehus, pasienter skal få dekket å få dekket reiseutgifter ved bruk av retten til fritt sykehusvalg ⁸, og kanskje viktigst, man vil etablere

³ Danske erfaringer med stykkprisfinansiering og myke budsjetttrammer er diskutert av Nannestad og Pedersen (1998).

⁴ Erfaringene tyder også på at kostnadsgevinster forutsetter fravær av myke budsjetttrammer, og at sykehusenes kapasitet står i rimelig forhold til etterspørselen.

⁵ Undersøkelsen omfatter 545 fylkestingsmedlemmer utenom bystyremedlemmer i Oslo kommune.

⁶ Disse dataene indikerer at det vil være flertall for bruk av anbudskonkurranser og etablering av sykehus som selvstendige selskaper i 1-2 fylkesting utenom Oslo.

⁷ Dette er selvsagt bare aktuelt for planlagte operasjoner. Omtrent halvparten av sykehusenes virksomhet er øyeblikkelig hjelp.

⁸ Pasientbetalingen ved bruk av fritt sykehusvalg skal maksimalt utgjøre 400 kroner (200 hver vei).

et informasjonssystem som setter pasienter og henvisende lege i stand til å velge sykehus på grunnlag av kvalitetsindikatorer. Dette er viktige forutsetninger for effektiv konkurranse om pasientene (Mukamel og Mushlin 1998). Kvalitetsinformasjon og pasientvalg kan fremtvinge mer smertefulle lokalpolitiske valg enn hva som har vært tilfellet til nå.

Hvis Carlsen har rett, og fylkespolitikkerne ikke makter eller ønsker konkurranse, taler dette isolert sett for forvaltningsmodellen. Det er også innstillingens konklusjon. Men hva som er politisk mulig varierer mellom fylkeskommunene, og endres over tid. Utvalget mener derfor at fylkeskommunene bør ha *anledning* til å etablere sykehus som egne selskap.

Sykehusselskap – forsterkede bivirkninger av innsatsstyrt finansiering?

I kommentaren antas at etablering av sykehusselskap forutsetter inngåelse av kontrakter, mens forvaltningsorganisering innebærer styring gjennom løpende instruksjoner. Når et sykehus etableres som et selvstendig rettssubjekt, vil oppdragsgiveren bestille tjenester fra sykehuset, herunder elektiv og akutt pasientbehandling, opplæring av pasienter, utdanning av helsepersonell og medisinsk forskning. Carlsen argumenterer for at etablering av sykehus som rettslig selvstendige selskap vil forsterke negative effekter ved stykkeprisfinansiering. Med ufullstendige kontrakter kan et "friere sykehus" være fristet til å redusere kvalitet som et kostnadsbesparende tiltak. Generelt må incentivet til å kutte kvalitet antas å være mindre når sykehusene har 'non-profit'-status, noe som normalt vil være tilfellet ved forvaltningsorganer og offentlig eide sykehus (for allmenn oversikt, se Schleifer 1998). I dette ligger selvsagt ikke noen som helst antagelse om perfekt kvalitet i offentlige sykehus.

Carlsen påpeker også faren for at sykehusselskaper vil prioritere lønnsomme pasienter heller enn pasienter med alvorlige sykdommer. Pasient-

seleksjon er særlig aktuelt med privat helseforsikring med konkurrerende forsikringsselskaper. I USA har tjenesteproduksjonen tradisjonelt vært finansiert ved stykkeprisrefusjon for behandling (fee-for-service), noe som har gitt svake incentiver til effektivitet. Integrerte helseplaner (HMO, Health Maintenance Organizations) spiller en økende rolle. Priskonkurranse basert på en fast årlig premie for hver pasient/kunde (capitation) ansporer til kostnadseffektivitet. Det gir samtidig sykehusene incentiver til å unngå høykostpasienter. Vi har en klassisk konflikt mellom effektivitets- og fordelingshensyn (for oversikt, se Newhouse 1996).

Seleksjonsproblemet må antas å være svært lite i Norge. Fylkeskommuner svarer til de amerikanske HMO, og kan sies å være finansiert ved et fast økonomisk tilskudd per innbygger. Men i motsetning til HMO er fylkeskommunen pålagt å betjene hele befolkningen. Dessuten kompenserer ISF ytterligere for heterogenitet i sykkelighet. Spørsmålet Carlsen reiser er om pasientheterogenitet *innenfor* ISF-klassifikasjonen gir offentlige sykehus et incentiv til unngå kostbare pasienter (gitt DRG-kode), og om eventuelle tendenser til pasientseleksjon blir sterkere når sykehus etableres som egne selskaper. (DRG: Diagnoserelaterte grupper).

Men hva har kvalitet og seleksjon med tilknytningsform å gjøre? For det første gir statsforetak eller kommunalt selskap rom for eierstyring. Det er *ikke* slik at selskap betyr at styringen utelukkende kan skje ved kontrakter, ei heller slik at avtalestyring er umulig overfor forvaltningsorganer. Sykehuseier definerer sykehusets kjerneoppgaver og strategiske profil gjennom vedtekter og oppnevning av styremedlemmer. Direkte eierstyring utøves gjennom foretaks- eller selskapsmøtet. Utvalgets forslag til Lov om kommunalt og fylkeskommunalt selskap er nettopp designet for mer aktiv eierstyring enn hva som er tilfellet i aksjeselskap. Sykehuseier har derfor muligheter til intervensjoner (så tidlig hun vil) hvis det foreligger informasjon om util-

fredstillende kvalitet eller underprioritering av lite «lønnsomme» pasientgrupper.

For det andre er det knapt mulig å etablere forhåndskontroll med pasientseleksjon og behandlingskvalitet ved en løpende eierstyring. Uavhengig av om sykehuset er organisert som forvaltningsorgan eller som et selskap, må kontroll skje gjennom uavhengig faglig kvalitetskontroll som gir eier mulighet til å gripe inn i etterkant. Data om alderskorrigert dødelighet ved operasjoner, hyppighet av reinnleggelser og sykehusinfeksjoner kan være eksempler på dette. Som også Carlsen poengterer, vil profesjonsetikk, faglige normer og medisinsk ledelse spille en avgjørende rolle (se også Hausman og Le Grand 1999).

Finansieringssystemets eventuelle «vridningseffekter» har derfor lite med tilknytningsform å gjøre. Tilknytningsform har derimot betydning for *formene for politisk styring*. Når sykehus er organisert som forvaltningsorgan, står eier formelt fritt til å gripe inn i sykehusets virksomhet. Sykehusdirektørene rapporterer i dag om vesentlige ledelsesproblemer som følge av kortsiktige politiske inngrep. Førstekonsulenten i fylkeskommunens administrasjon kan i prinsippet instruere sykehusdirektøren. Når sykehus er organisert som en selvstendig juridisk person fremtvinger dette mer presise kontrakter, herunder en bedre spesifisering av kvalitetskrav. Samtidig er det som nevnt mulig for eier å intervensjonere når hun etterlever formelle prosedyrer. Instruksjoner kan gis ved innkalling til foretaks- eller selskapsmøte. Gjennom etablering av sykehusselskap disiplineres og synliggjøres den politiske styringen.

Stykkeprisfinansiering – får vi en utvidet behandlingskapasitet?

Det store kvalitetsproblemet i norsk helsevesen er ventelister og kapasitetsmangel. ISF har bidratt til ekspansjon i pasientbehandlingen. Spørsmålet er om fristilling (innenfor forvaltningsmodellen og ved etablering av sykehusselskap) vil bidra til høyere kost-

nadseffektivitet, og *forsterke* effekten av ISF på omfanget av tjenesteproduksjonen. Dette er på mange måter kjer-nespørsmålet i NOU 1999:15.

Fordi vi mangler erfaringsmateriale fra sykehus er det interessant å sammenligne med situasjonen i allmennlegetjenesten. Denne omfatter to kontraktstyper, kommuneleger ansatt på fast lønn og privatpraktiserende leger finansiert ved driftstilskudd fra kommunen, egenbetaling fra pasientene og stykkprisrefusjoner fra Folketrygden. Det kan dokumenteres en betydelig høyere tjenesteproduksjon blant de privatpraktiserende legene (Grytten, Skau, Sørensen og Aasland 1999), også når det tas hensyn til pasientsammensetning, pasientgrunnlag og seleksjonseffekter som følge av kontrakt-svalget (ca. 25-35 prosent). Omtrent 2/3 av forskjellen skyldes at privatpraktiserende leger har lengre arbeidstid, og 1/3 skyldes ulik produktivitet. Privatpraktiserende allmennleger henviser i mindre grad enn fastlønnsleger sine pasienter til poliklinikk eller sykehus, men foretar mer av behandlingen selv. Disse resultatene er opp-løftende i lys av den vedtatte fastlege-ordningen, og viser at leger responderer på økonomiske incentiver.

Langsiktige kontrakter – må resten av fylkeskommunen lide?

Carlsen poengterer at langsiktige kontrakter med sykehus kan øke forut-sigbarheten for sykehustjenesten, men fører til større usikkerhet for de øvrige fylkeskommunale ansvarsområder. Flerårige kontrakter med sykehusene vil kunne føre til større svingninger i bevilgningene til videregående opp-læring, samferdselsoppgaver osv. Dette poenget må kvalifiseres.

For det første mener ikke utvalget at offentlige sykehus skal ha full inn-tekstssikkerhet. Tvert imot er utfordringen å etablere institusjonene slik at de kan håndtere usikre inntekter på grunn av svingninger i pasienttilstrømning (fritt sykehusvalg) og på grunn av nye kontrakter. Sykehus-eierne bør imidlertid klargjøre de langsiktige målene med sykehusene.

Langsiktige kontrakter er først og fremst nødvendige for høyt spesi-serte sykehusfunksjoner, når det kreves tid til å bygge opp fagkompe-tanse, og når det er viktig å sikre utnyttelse av kostbart og spesialisert utstyr (spesifikke investeringer).

For det andre har alle fylkes-kommuner eieransvar for flere syke-hus. Mange fylkeskommuner kjøper tjenester fra offentlige sykehus i andre fylker, fra private helseinstitu-sjoner og fra sykehus i utlandet. Ved gjennomtenkt utforming av kontrak-tene (varighet, utløp, aktiviteter, bruk av eksterne leverandører), kan fylkes-kommunens styre sine langsiktige forpliktelser.

For det tredje er fylkeskommune-nes inntekter forholdsvis stabile over tid. Svingninger i fylkeskommunenes skatteinntekter kompenseres ved stat-lige overføringer, og i det nye over-føringssystemet gjøres dette uten tidsforsinkelse. ISF innebærer dessu-ten en deling av det økonomiske an-svaret for sykehusene. Staten bærer gjennom ISF staten 50 prosent av ri-sikoen knyttet til sykehusenes aktivi-teter, og det reduserer fylkeskommunens økonomiske risiko tilsvarende. Overføringssystemet reduserer derfor faren for at langsiktige kontrakter med sykehus skal gå ut over andre fylkeskommunale oppgaver.

Sykehusselskap – et farvel til geografisk likhet?

Geografiske ulikheter i helsetilbud skyldes i stor grad ulikheter i fylkes-kommunenes kjøpekraft. Fylkeskom-muner med høye frie inntekter (rammetilskudd pluss skatteinntekter) har inntektsgrunnlag til å utnytte ISF i større grad enn de med lave frie inn-tekter. Antall legeårsverk i sykehus er derfor høyere i rike fylkeskommuner som Finnmark og Troms, enn i andre fylkeskommuner. Et tilsvarende mønster finner vi for allmennleger (se Sørensen og Grytten, 2000).

Stabiliteten i legedekningen (spesi-elt spesialister) synes imidlertid å være lav i utkantstrøk. Kanskje vil «fri-stilte» sykehus i sentrale strøk tilby høyere lønninger og bedre arbeidsvil-

kår, og dermed «tappe» sykehus i ut-kantene for kvalifisert helsepersonell? Dette vil svekke tilgjengeligheten til sykehustjenester i utkantstrøk. Når sy-kehus etableres som selskap blir per-sonalet ansatt i selskapet. Det er lett å se for seg større spillerom for lokal lønnsfastsettelse. Resonnementet er imidlertid for unyansert.

Uønsket lønnsglidning kan tenkes å oppstå som følge av fragmentering på arbeidsgiversiden. Men fylkeskommun-en kan som eier bestemme medlem-skap i arbeidsgiverorganisasjon. Dess-uten er det allerede en oppsplitting på arbeidsgiversiden på flere tariffområ-der (statlig sektor, privat sektor (HSH/APO), Kommunenes Sentral-forbund, Oslo kommune). Vel så vik-tig er at dagens tariffavtaler er minste-lønnsavtaler⁹. Dette medfører at syke-husene allerede i dag konkurrerer om helsepersonell, og bruker lønns- og ar-beidsvilkår i denne konkurransen. Men når et sykehus påtar seg et opp-drag (eksempelvis et antall operasjo-ner) med en gitt økonomisk ramme, legger det en klar begrensning på mu-ligheten til lokale lønns- og kostnads-økninger. Lønnsnivået kan ikke settes så høyt at det sprenger inntektsram-mene. Valg av tilknytningsform har li-ten betydning for lokal lønnsdannelse.

Er det best å avvente utviklingen?

Med et forholdsvis nytt finansierings-system og mangelfull kunnskap om hvordan fristilling vil virke, mener Fredrik Carlsen at vi bør vente med en fristillingsreform. Fylkeskom-munal organisasjonsfrihet kan komme til å undergrave helsepolitiske mål, spesielt gjennom stykkprisfinan-sieringens vridningseffekter. Dette synspunktet betyr at det må utformes ny lovgivning som forbyr (i alle fall Oslo kommune) å omdanne forvalt-ningsorganiserte sykehus til rettslig selvstendige selskaper.

⁹ Lønndannelsen ved sykehus preges av gjen-nom desentraliserte forhandlinger. For eksempel utgjør tilleggslønnen knyttet til vakt- og turnusordninger en vesentlig andel av sykehuslegens lønn. Ulike særavtaler bi-drar dermed til betydelige forskjeller i lege-lønninger mellom sykehus.

I lys av alvorlige styrings- og effektivitetsproblemer i sykehussektoren er utvalgets konklusjon at det eksisterer et reformbehov. Utvalget understreker at forvaltningsorganisering ikke er et dårlig alternativ. Tvert imot, nettobudsjetterte forvaltningsorganer kan fungere godt. Men flertallet mener altså at sykehus bør kunne etableres som selskap. Vi har blandede erfaringer med dagens forvaltningsmodell, og det derfor er risikabelt å begrense sykehuseiers valgmuligheter. Flertallet i utvalget forlot derfor den forvaltningspolitiske ide at alt skal gjøres likt.

REFERANSER:

Grytten J, Skau I, Sørensen R, Aasland O G (1999). Kontraktsvalg, tjenesteproduksjon og stabilitet i allmennlegetjenesten. Forskningsrapport 10/1999, Sandvika: Handels- høyskolen BI

Hausman, D og Le Grand, J (1999) Incentives and health policy: primary and secondary care in the British National Health Service, *Social Science & Medicine* 49:1299-1307

Jost, T. S. et al (1995) The British Health Care Reforms, the American Health Care Revolution, and Purchaser/Provider Contracts, *Journal of Health Politics, Policy and Law* 20:885-908

Keeler, E. B, Melnick, G og Zwanziger, J (1999) The changing effects of competition on non-profit and for-profit hospital pricing behavior, *Journal of Health Economics* 18:69-86

Moblet, L.R. (1998) Effects of selective contracting on hospital efficiency, costs and accessibility, *Health Economics* 7:247-261

Melnick GA, Zwanziger J, Bamezai A, Pattison R (1992). The effects of market-structure and bargaining position on hospital prices. *Journal of Health Economics* 1992; 11:217-233

Mukamel, D.B. and Mushlin, A.I. (1998) Quality of Care Information Makes a Difference. An Analysis of Market Share and Price Changes After Publication of the New York State Cardiac Surgery Mortality Reports, *Medical Care* 36: 945-954

Nannestad, P. og Pedersen, L.D. (1998) «Staten som driftsherre», i Blom-Hansen, J. m.fl. (1998) Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor, København: Gyldendal

Newhouse, J. P (1996) Reimbursing Health Plans and Health Providers: Efficiency in Production Versus Selection, *Journal of Economic Literature* 34:1236-1263

Propper, C, Wilson, D and Söderlund N (1998) The effects of regulation and competition in the NHS internal market: the case of general practice fundholder prices. *Journal of Health Economics*, 17: 645-73.

Propper, C (1996) Market structure and prices: The responses of hospitals in the UK National Health Services to competition. *Journal of Public Economics*, 61: 307-35.

Schleifer, A (1998) State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives* 12:133-150

Sørensen, R og Grytten, J (2000) Erfaringer med markedsstyring i norsk helsetjeneste, *Tidsskrift for velferdsforskning* (kommer)

Vining, A R og Globerman, S (1999) Contracting-out health care services: a conceptual framework, *Health Policy* 46: 77-96

RETTELSE

til artikkel av Harald S. Olsen «Skattemessig nøytralitet ved leie av flyttbare produksjonsinnretninger på norsk sokkel». Noen av formlene i artikkelen ble feil plassert. Vi beklager dette.

Her er den riktige plasseringen:

På side 43 er det riktig. Den første formelen på side 44 er riktig. I kapittel 3 skal den første formelen være slik

$$(1) NV = M_0 - F_0 - \int_1^T \{L(t) + A - R(t)\} e^{-p(1-s_{pa})t} dt - S(T) e^{-p(1-s_{pa})T} + \left\{ \int_T^{T+N} (G1 - G2) e^{-p(1-s_{pa})(t-T)} dt \right\} e^{-p(1-s_{pa})T}$$

På side 45 skal den første formelen være slik

$$(2) A = (M_0 - K_0)(a \cdot s_{pa} + f \cdot s_p)$$

den andre:

$$(3) R(t) = B(t) p_n \cdot \alpha \cdot s_{pa}$$

den tredje:

$$(4) G1 = [S(T) - \beta(T)] \frac{s_a + (1+f)s_p}{N}$$

og den fjerde formelen slik:

$$(5) G2 = [U(T) - I(T)] \frac{s_a + (1+f)s_p}{N}$$

I andre spalte side 45 skal formelen være:

$$(6) \frac{\partial NV}{\partial p} = (1 - s_{pa}) \cdot \int_1^T \{L(t) + A - R(t)\} e^{-p(1-s_{pa})t} t dt + S(T) \cdot (1 - s_{pa}) T e^{-p(1-s_{pa})T} - \left\{ \int_T^{T+N} e^{-p(1-s_{pa})(t-T)} (t-T) dt \right\} (G1 - G2) (1 - s_{pa}) e^{-p(1-s_{pa})T} - \left\{ \int_T^{T+N} e^{-p(1-s_{pa})(t-T)} dt \right\} (G1 - G2) (1 - s_{pa}) T e^{-p(1-s_{pa})T}$$

HERMOD SKÅNLAND:

Fakta og tolkninger i historien

I «Sosialøkonomen» nr. 9/99 har Tore Jørgen Hanisch og Espen Søylen et tilsvarende til min artikkel i det foregående nummer som var knyttet til deres og Gunhild Ecklunds bok om «Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre».

La meg først beklage at jeg har gjort Tore Jørgen Hanisch ansvarlig for det de tre har utgitt i fellesskap. Det har sin forklaring i at det er Hanisch jeg har hatt kontakt med om pengepolitikken, og at skuffelsen over at jeg har nådd så dårlig fram med det jeg har forsøkt å forklare, derfor retter seg mest mot ham. I det følgende skal jeg vise til «forfatterne».

Når disse sier at «et nesten hvilket som helst «faktum» kan dessuten diskuteres», synes jeg de stiller leseren i en vanskelig situasjon. Boka inneholder selvsagt en mengde fakta-opplysninger, men med den relativistiske holdningen forfatterne legger for dagen, vil leseren ha vanskelig for å vite hva han skal kunne bygge på som fakta og hva som er en tolkning. Om-talen av Renteutvalget er et godt eksempel på hva dette fører ut i.

Hvis man ønsker å vite hva Renteutvalget mente, er det mest nærliggende å gå til utvalgets enstemmige tilråding. Det gjorde jeg i mitt forrige innlegg og skal ikke gjenta dem her. Når utvalget gikk inn for en form for «administrativ rentefastsettelse» av bankenes utlånsrenter, skyldtes det to forhold, nemlig frykt for at konkurransen bankene imellom ikke ville fungere og at skattereglene ville bidra til en forvridning av kredittilgangen mellom næringsliv og husholdninger til ugunst for næringslivet. Frykten for manglende konkurranse viste seg raskt å være grunnløs.

Med hensyn til virkningene av skattesystemet hadde Regjeringen i 1979 lagt fram en skisse til skattereform med sikte på å dempe virk-

ningene av rentefradraget. Da utvalget avsluttet sitt arbeid, var denne skissen enda ikke behandlet i Stortinget.

Etter hvert som betydningen av rentefradraget ble redusert, ville også forholdene naturlig nok ligge bedre til rette for en gradvis frigjøring av bankenes rentefastsettelse, men dette ble ikke tatt opp av utvalget.

Nå fikk ikke skissen til en sterkt påkrevet reduksjon av rentefradraget den nødvendige tilslutning i Stortinget, og spørsmålet om en skattereform ble overlatt til Skattekommissjonen. Dermed ville behovet for en administrert rentefastsettelse fortsatt være til stede i et presset kredittmarked.

Dette er fakta som man kan lese seg til av selve utredningen. På dette grunnlag kunne utvalgets medlemmer, som representerte ulike interesser og partier, arbeide seg fram til en enstemmig tilråding. Men i sin omtale av Renteutvalget foretrekker forfatterne å bygge på «en svært vanlig tolkning av utvalgets innstilling» og etter deres mening «en klart rimelig tolkning». Hvem som har gjort den vanlig og hvorfor den er rimelig, sies det ikke noe om. Leseren blir gitt inntrykk av både Arbeiderpartiets, sentrumspartienes og LO's medlemmer av utvalget gikk inn for en gradvis avvikling av rentereguleringene uten noe forbehold, at forslaget ble støttet av Bankforeningen, men motarbeidet av Skånland. Etter min oppfatning ligger dette utenfor de tolkningsmuligheter av et faktamateriale som historikere kan tillate seg.

Med hensyn til «vridningsdebatten» forsetter forfatterne Reinertsens linje med å telle eksperter og utvalg uten noen vurdering av utredningenes grunnlag og relevans og uten å ta hensyn til senere analyser som gir en annen konklusjon enn dem man den gang bygde på. Uten å gå inn på reali-

teten i debatten, har de imidlertid «sympati for Reinertsens argumentasjon om at Skånland bidro med ammunisjon til motstanderne av en kredittliberalisering». Men denne ammunisjon kunne man altså finne i Renteutvalgets enstemmige tilråding. En klargjøring av grunnlaget for utvalgets reservasjoner med hensyn til fri rentesetting i bankene måtte da være på sin plass, uavhengig av hvilke konklusjoner politikerne på dette grunnlag ville trekke med hensyn til kredittliberalisering. Det viste seg jo også senere at liberaliseringen under de vilkår som gjaldt ikke kunne være noe mål i seg selv. Dens begrunnelse lå først og fremst i at reguleringene ikke lenger fungerte.

Det er riktig at jeg har hatt samtaler med forfatterne enkeltvis, men jeg er nokså sikker på at verken Renteutvalget eller vridningsdebatten har vært tatt opp i disse.

Med hensyn til Norges Banks forpliktelse til å fastholde et bestemt rentenivå i 1986, trekker forfatterne dette i tvil, siden det etter deres mening fantes andre og motstridene «instrukser» i Nasjonalbudsjettet. Igjen velger de å se bort fra det faktum som jeg påpekte i min forrige artikkel, nemlig at det var Regjeringens formulering om hvordan den fortsatt ville styre renteutviklingen som hadde karakter av pengepolitisk retningslinje med hjemmel i loven om Norges Bank, ikke hva som ellers måtte være sagt om en reduksjon i kreditttilførselen. Historikere kan ikke tolke fritt hva som skal anses som retningslinje, uavhengig av hva som er de politiske myndigheters klare utsagn.

Forfatterne har neppe grunnlag for å ta Carsten Smith til inntekt for sitt syn på dette punkt. I sin artikkel (1994) sier han at «Norges Bank vil, etter denne lovforståelse, ikke være rettslig bundet før det enten forelig-

ger en retningslinje som har vært behandlet i Stortinget, eller et statsrådvedtak med instruks». Men retningslinjen om rentestyring var behandlet i Stortinget i forbindelse med behandlingen av nasjonalbudsjettet og tilfredsstillende dermed Carsten Smiths krav. Rett nok kunne den fått en mer fremtredende plass, men mellom Finansdepartementet og Norges Bank var der ingen tvil om hva som var retningslinje.

I en mulig konflikt mellom Norges Bank og Regjeringen i 1986, er det klart at det er loven om Norges Bank av 1985 med dens forarbeider de politiske organer ville legge til grunn for lovforståelsen. En juridisk vurdering fra Høyesterettsjustitiarius ville utvilsomt vært en god støtte for Norges Bank, men den forelå altså ikke før i 1994.

Men jeg skal ta selvkritikk på ett punkt, nemlig at jeg ikke viste til denne retningslinjen i mitt foredrag ved 175-årsjubileet (1991). Årsaken til dette var at jeg der behandlet selve loven og de bindinger som var innebygget i den. I dag bør man imidler-

tid kunne akseptere de bindinger som Norges Bank stod overfor som et faktum, slik Smith-kommisjonen gjør. Det er tross alt pengepolitikken og ikke mitt foredrag vi diskuterer.

Forfatterne kommer tilbake til gjennomføringen av fastkurspolitikken, som jeg synes er et forholdsvis uinteressant tema i et historisk perspektiv etter at den kurspolitiske linje først var valgt. I ettertid er det selvsagt enkeltheter som kan diskuteres, men om man i forhold til disse hadde forholdt seg annerledes, ville det ikke gitt særlig store utslag. Selv ser jeg én rentenedsettelse som kom for tidlig og én som med fordel kunne vært unnått. Når det gjelder renteøkningen i september 1991 som forfatterne særlig er opptatt av, var denne begrunnet i en forutgående valutautgang, valutauro i Finland og Sverige som forplantet seg til Norge, samt renteøkning i Tyskland. Bankkrisen bidro naturligvis også til at tilliten til krona ble svekket, men var ikke utslagsgivende for den aktuelle renteøkningen. Valutautgangen fortsatte også i fjerde kvartal dette året, noe

som bekrefter at det bare var et tids-spørsmål før renten i alle fall måtte heves. Rentedifferensen til ECU, som den gangen var vårt valutapolitiske anker, var tilnærmet fast gjennom hele året.

La meg til slutt si at jeg slett ikke har «slaktet hele boka», slik forfatterne uttrykker det. Jeg sier uttrykkelig at dette ikke er noen anmeldelse, men at jeg begrenser meg til tre temaer, der jeg selv har medvirket og der jeg mener fremstillingen trenger korreksjoner. Jeg kommer sikkert til å bruke boka som håndbok, men den holdning forfatterne legger for dagen i forholdet mellom fakta og tolkning, gjør at jeg nok generelt vil sjekke det som sies mer enn jeg ellers ville gjort.

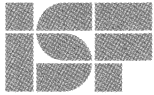
Referanser:

- Skånland, Hermod: Sentralbankens oppgaver i dag og i fremtiden, Norges Banks Skriftserie nr. 19, 1991
Smith, Carsten: Norges Banks rettslige selvstendighet, «Stabilitet og langsiktighet», Oslo 199

Institutt for samfunnsforskning (ISF) er en frittstående stiftelse opprettet i 1950.

Instituttet har en tverrfaglig sammensatt forskerstab på omkring 40 personer.

Til enhver tid er godt og vel 100 større og mindre prosjekter aktive.

Institutt for 
samfunnsforskning
Institute for Social Research

Prosjektmedarbeider/forsker – Arbeidsmarkedsøkonomi

Institutt for samfunnsforskning søker en sosialøkonom som prosjektmedarbeider/forsker. Stillingen vil være knyttet til prosjekter om lønnsstrukturen i Norge og andre land, mobilitet i privat og offentlig sektor samt andre prosjekter innenfor arbeidsmarkedsfeltet.

Til stillingen søkes en cand oecon eller cand polit med sosialøkonomi hovedfag. Stillingsplassering etter kompetanse. Årets kandidater kan også søke. Tilsetting som vitenskapelig assistent skjer for en periode på 2 år. Stillingen gir muligheter for doktorgradsstudium under bestemte betingelser.

Skriftlig søknad med vitnemål og eventuelle vitenskapelige arbeider sendes Institutt for samfunnsforskning innen 11. februar 2000.

Nærmere opplysninger ved henvendelse til: Erling Barth, Institutt for samfunnsforskning, Postboks 3233 Elisenberg, 0208 Oslo. Tlf. 23 08 61 63. e-post: eba@isaf.no

PREBEN MUNTHE:

«POPULISTER» EN GANG TIL

Under den løyerlige overskriften *Two Grumpy Old Men* gir Olav Bjerkholt sitt svar på Egil Bakkes og mitt innlegg i ordsiftet om *Populister og originale økonomer*. (Redaktørene hadde forøvrig plassert Bjerkholts innlegg som hale til Bakkes og mitt, og innførte vel dermed en ny praksis i Sosialøkonomen? Hoveid og Skånland som også fikk tilsvar i samme nummer, hadde åpenbart ikke fått det samme «hale-privilegium».)

Bjerkholts svar er mer interessant ved hva det *ikke* sier enn ved hva det sier. Det blir klart når man tar et oversyn over slagmarken og hvordan de stridende har gruppert sine styrker på de fem frontavsnittene:

1. I anmeldelsen av min bok bestrebet Bjerkholt seg på å gi det inntrykk at jeg tegnet et vrengebilde av Ragnar Frisch som sosialøkonom. Til dette svarte Egil Bakke at han ikke fant noe vrengebilde, men en påfallende dualisme mellom Frisch som vitenskapsmann og Frisch som debattant. – Dette svarer ikke Bjerkholt på.

2. Bjerkholt mente at det var tendensiøst å omtale både seriøse økonomer og amatører i samme bok. Til dette svarte jeg at dette var naturlig, fordi de var opptatt av samme problem (underkonsumpsjon), og fordi det var betydelig interaksjon mellom dem. Og Erling Steigum la til at det var påfallende «hvor meget som er felles i kriseforklaringene til akademikerne og amatørerne». – Heller ikke dette gjør Bjerkholt innsigelser mot nå.

3. I forbindelse med omtalen av Arbeiderpartiets kriseplan gjorde jeg

rede for hvilke deler av henholdsvis Colbjørnsens og Frisch' bidrag, som kom med i den endelige planen og i Nygaardsvoldsregjeringens program. I anmeldelsen mente Bjerkholt at omtalen var tendensiøs, men det opprettholder han ikke i «svaret». Kanskje min fremstilling allikevel var korrekt?

Derimot beklager Bjerkholt at jeg ikke drøftet hvilke virkninger Frisch' forslag om skattelette og utstedelse av skattkammerbevis ville ha hatt. I en slik drøftelse burde disse forslagene ikke ses isolert, men sammen med Frisch' andre innspill, nemlig (a) opprettelse av «Sambandsbanken» (for det private bankvesen), (b) overflytting av sentralbankfunksjonene fra Norges Bank til «Riksfinansrådet», og (c) etablering av «Norges Omsetningsverk» for å organisere sentraler for direkte varebytte. Jeg er enig i at en slik drøftelse kunne være interessant, men den ville måtte bli omfattende, og derfor forrykke balansen i *Populister* «Det norske kapitlet» ville ha blitt alt for stort i forhold til de andre kapitlene.

4. Frisch' debattform var spesiell. I mitt innlegg gav jeg tre eksempler: (a) hans gjengivelse av debatten med den pengetekniske komité om Keynes' syn, der han utelot «konklusjonsavsnittet», (b) fantasifigurene over veksten i nasjonalproduktet under hans «sosialplanvelde» og det uopplyste pengevelde i EF, og (c) trangen til å stemple motstandere som fiksjonsøkonomer uten å si hva dette var. Jeg så dette som uttrykk for Frisch' faglige trosbehov, men inviterte Bjerkholt - og andre - til å

komme med alternative forklaringer. Bjerkholt besvarer ikke invitasjonen.

Det kan være grunn til å bruke ytterligere noen ord på det første eksemplet. I sin anmeldelse skrev Bjerkholt: «Dessuten hevder Munthe at Frisch opptrådte uredelig i den kjente episoden der Frisch utvirket et innspill fra Keynes i Stortingets forhandlinger i 1934.» Dette er ikke riktig. Det jeg påpeker er at Frisch 30 år senere unnlot å ta med de siste innleggene i den debatten han hadde med formannen i Pengekomiteen, Gunnar Jahn. Dermed blir leserne av Frisch' brosjyre fra 1965 ikke fortalt at striden om hva Keynes mente, viste seg å være storm i et vannglass.

Når Frisch på denne måten bryter en elementær regel for god debattskikk, er det så vidt oppsiktsvekkende at jeg finner grunn til å spekulere over hvorfor han gjør det. Bjerkholt møter mine spekulasjoner med hån, men har altså selv ingen forklaring.

5. Bjerkholt skriver at Frisch ikke «alltid [var] så hyggelig». Den personkarakteristikken får stå for hans regning. Min mening er en annen: Foruten å være en fremragende forsker med enorm arbeidskapasitet, kunne Ragnar Frisch være en utrolig engasjert og engasjerende foreleser, karismatisk og sjarmerende. I politikk var han en amatør, og i det offentlige ordsiftet var det ikke hans hester som hadde det reneste trav.

Preben Munthe

SVERRE KNUTSEN og EINAR LIE:

Bankkrisen og storbankene

Samtidshistorisk rapport om to norske storbankers vekst og fall, ca. 1980 - 1992.

På forsommeren i fjor ble det publisert tre arbeider som på forskjellige måter behandlet krisen i banknæringen fra slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet. Sverre Knutsen, Even Lange og Helge Nordvik utga en bok om Kreditkassens historie i årene 1918–1998. Einar Lie tok for seg nettopp ekspansjons- og kriseårene 1982–1990 til det som en gang var Norges største bank, DnC. Kort etter leverte granskningsutvalget ledet av Eivind Smith sin innstilling. De tre arbeidene konkluderte i all hovedsak likt i forhold til kjernespørsmålene som hadde preget den springende debatten om hva krisen skyldtes. Med tanke på dem som fortsatt ikke måtte ha lest alle tre arbeidene, vil vi her resymere enkelte av deres hovedkonklusjoner, med særlig vekt på det som har fremkommet gjennom de to bankhistoriene.

Innledning¹

Diskusjonen om hva krisen skyldtes, har favnet mange temaer: Skyldtes bankkrisen ekspansjonen i den innenlandske økonomien midt i tiåret eller den påfølgende innstramningen i den økonomiske politikken? I hvilken grad kan bankene selv sies å ha bidratt til tapssituasjonen som fulgte gjennom sin agering i den kraftige utlåns-ekspansjonen fra 1982/83 og frem mot slutten av tiåret? Og hadde man å gjøre med «virkelige» tap eller en krise skapt av regelverket for føring av tap? For det første spørsmålet vil vi her kun raskt peke på de betraktningene som er felles for de tre arbeidene. For de to siste spørsmålene vil vi derimot gå mer i detalj på hvilke bidrag til svar vi har fått fra de relativt detaljerte undersøkelsen av bankenes utvikling.

Vi skal først raskt skissere enkelte sentrale endringer i reguleringspolitikken tidlig i perioden. Deretter vil fremstillingen bli mer konsentrert mer om utviklingen i banksektoren enn på en gjenfortelling av 1980-årenes økonomiske politikk, forholdet mellom politikktutformende institusjoner og lignende.

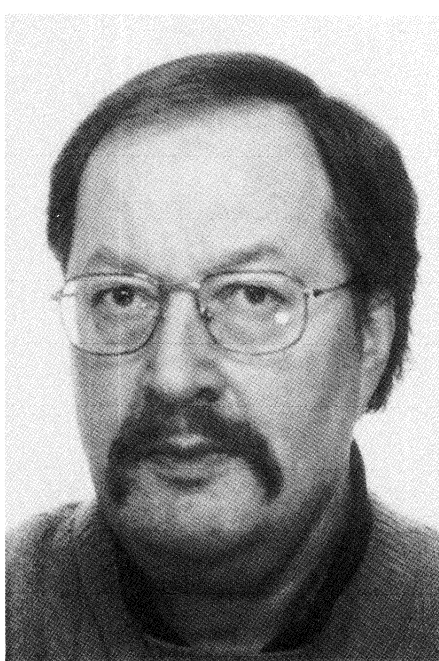
Litt bakgrunn: Endringer i reguleringsregimet og bankenes atferd

Fra slutten av 1970-tallet ble det fattet flere viktige beslutninger som pekte frem mot en deregulering av finansmarkedene. I 1977 ble den eksisterende rentereguleringen fjernet. Dette ledet til en økning i det nominelle rentenivået gjennom 1977 og 1978. Gjennom pris- og inntektsstoppen i 1978 ble imidlertid bankenes utlånsrenter igjen underlagt regulering, og situasjonen fra dette tidspunkt og frem til 1985 var i praksis at bankene konkurrerte prismessig om innskudd, mens utlånsrentene ble regulert av myndighetene. Fra avviklingen av pris- og inntektsstoppen i 1980 skjedde reguleringen gjennom de såkalte renteerklæringene fra finansministeren. Men også etter at Finansdepartementet sluttet å gi erklæringer om leiet på utlånsrenter var imidlertid bankene underlagt et sterkt press for å holde sine renter lavere enn det markedssituasjonen skulle tilsi.

¹ Vi vil med noen få unntak ikke benytte løpende sidehenvisninger til bøkene, men viser rent allment til disse.

For reguleringen av bankenes vekst i utlånsvolum, har fjerningen av tilleggsreservekravet blitt sett på som kreditteksplosjonens nullpunkt. Tilleggsreservekravet, som etter intensjonene skulle gjøre det prohibitivt dyrt for bankene å vokse ut over de grensene som var satt i myndighetenes kredittbudsjetter, ble fjernet ved inngangen til 1984. For storbankene var imidlertid ikke dette noen skjellsettende dato; en bank som DnC økte for eksempel sine utlån med 23 prosent i 1981, 25 prosent i 1982 og 27 prosent i 1983. En stor del av veksten skjedde gjennom økninger i lisensierte valutalån, men også bruk av «kreative» transaksjoner gjennom datterselskaper hadde betydning i denne fasen. Et avgjørende skritt i bankenes evne til å opprettholde en så sterk vekst ble tatt gjennom oppmykningen av kapitalbevegelser med utlandet i 1978. Fra dette tidspunkt gjaldt den såkalte nullposisjonsreguleringen, som gjorde det enklere for bankene å finansiere innenlands utlånsvolum gjennom innlån i internasjonale kapitalmarkeder, hvis de gjennom valutaswap'er sørget for daglig balanse mellom norske kroner og fremmed valuta.

Etter de borgerliges fremgang ved valget i 1981 og den påfølgende dannelsen av en ren Høyre-regjering fikk man en utvikling i reguleringspolitikken i motsatt retning. Tross sin markedsvennlige retorikk før valget ble kredittreguleringene snarere skjerpet i perioden 1981–83, da hele batteriet av kredittpolitiske reguleringer ble tatt i bruk. Dette skapte imidlertid en rekke vridninger og ineffektive tilpasninger i kredittmarkedene, samtidig som det altså viste seg vanskelig effektivt å begrense kreditt-



Sverre Knutsen, Cand.philol. Universitetet i Oslo, 1990, er førsteamanuensis i økonomisk historie ved Handelshøyskolen BI.

veksten. I 1983, da en ny oppgangkongjunktur var et faktum, ble flere av de viktigste volumreguleringene tatt bort. Norges Bank fjernet den såkalte B-lånsordningen, som hadde lagt sterke begrensninger på bankenes mulighet til å finansiere seg gjennom sentralbanklån. I desember anbefalte så Norges Bank en avvikling av tilleggsreservekravet mot at det innenlandske rentenivået ble tillatt å stige.

Regjeringen, nå supplert med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, fulgte det første rådet, men ikke det andre. Tvert imot ble rentenivået regulert ned våren 1984. Fra 1984/85 endret dessuten finanspolitikken karakter. Fra 1981 hadde finanspolitikken var relativt kontraktiv, riktignok ikke på langt nær så stram som Norges Bank og Finansdepartementets embetsverk hadde anbefalt. Samtidig ga skattesystemet en meget sterk etterspørselsimpuls. Dette hadde utvilsomt en langt sterkere effekt på den

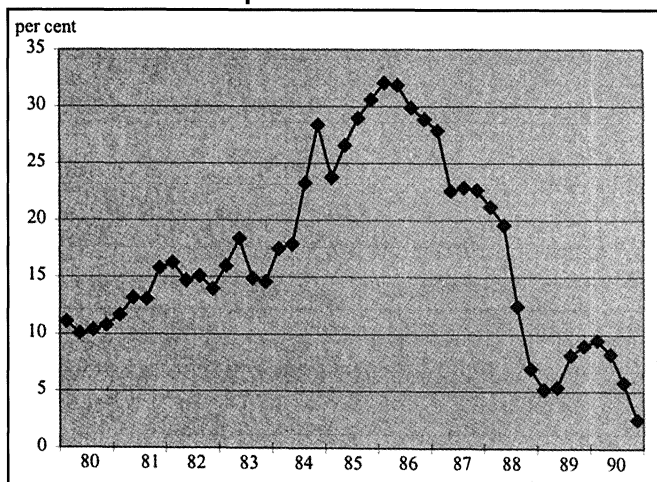
effektive låneetterspørselen enn for eksempel den de facto rentereguleringen som fortsatt ble opprettholdt.

Også utviklingen på en rekke andre områder bidro i denne situasjonen til å bygge opp under kredittboomen, der dereguleringen av boligmarkedet med sterk etterfølgende prisøkninger på fast eiendom og den rekordraske kursstigningen på Oslo Børs særlig må nevnes. Både bolig- og næringseiendommer økte kraftig i pris; fra 1983 til 1987 økte realprisen på næringseiendommer med omkring 100 prosent, deretter falt den med mer enn halvparten frem til 1991. Aksjer og fast eiendom var de vanligste sikkerhetene for lån, og utviklingen av verdipapir- og eiendomspriser på den ene siden og kredittvekst på den andre fulgte et mønster man i grove trekk kjenner fra Kristianiakrakket rundt forrige århundreskiftet, fra ekspansjonen som la grunnlaget for bankkrisen på 1920-tallet, og fra ekspansjonen i USA frem mot høsten 1929.

Bankene – råd og dåd

Fra inngangen til 1984 var det altså lite som hindret bankene i å møte den kunstig høye etterspørselen etter kreditt. Den i det norske finansielle og politiske establishment som kanskje så problemene klarest, var sentralbanksjefen, Hermod Skånland. I 1985 presenterte han i sentralbankens tidsskrift en sterk appell til bankene om å besinne seg. Han innlegg den gang gir en sjeldent god analyse av bankenes handlingsmuligheter og veivalg i denne kritiske fasen. Implisitt er også hans sterke verbale oppfordring et vitnesbyrd om sentralbankens manglende mulighet til effektivt å gripe inn overfor den situasjonen som var i ferd med å utvikle seg:

Bankens utlån til publikum 1980-89



«Det er tre ulike holdninger bankene kan innta overfor aktuelle og mulige lånekunder: (i) Man kan fortelle kunden at han får greie seg med mindre, spare mer eller gå til en annen bank – kort sagt la ham føle at han er uønsket. (ii) Man kan sette seg ned med kunden og vurdere hans nåværende og fremtidige evne til å betjene lån, hensyn tatt til inntektsutsikter, muligheter for at renten stiger og at skattereglene kan bli endret slik at han må dekke mer av renteutgiftene uten hjelp fra det offentlige. (iii) Man kan forsøke å få kunden til å låne så mye som han på noen måte kan svelge, i håp om å øke bankens inntekter og markedsandel».

Skånlands vurdering var at mange banker hadde gått direkte fra den første til den siste holdningen i takt med liberaliseringen, uten å stoppe opp ved den andre. Det var kanskje urimelig å mene at bankene skulle ivareta samfunnsøkonomiske hensyn når de politiske myndighetene ikke klarte å treffe de nødvendige tiltak, avsluttet Skånland, og oppfordret heller bankene til «å se sin egeninteresse i et lengre perspektiv enn det enkelte års regnskap» (Skånland 1985).

Men slike appeller hadde liten virkning i det voldsomt ekspansive klimaet som preget norsk finansverden midt på 1980-tallet. Fra 1984 fikk man et kappløp om markedsandeler og antall nyetableringer de største bankene imellom, ved hjelp av blant annet en aggressiv markedsføring av lån overfor småbedrifter og personkunder. Samtidig ble tradisjonell bankkompetanse nedvurdert, og kontrollsystemene ikke satt i stand til å holde tritt med den kraftige veksten i volumer og produkter.

Mentaliteten og målsetningene i de største bankene synes å ha vært temmelig like. Men vekstviljen fikk sitt utspring gjennom ulike satsinger, til dels i ulike markeder. Vi skal nå raskt oppsummere noen hovedtrekk fra ekspansjonen til Norges to største banker midt i tiåret, for så å komme tilbake til et par viktige fellestrekk når årsakene til bankenes store tap skal forklares.

DnC: Ekspansjon i norske distrikter i utlandet

DnC var i 1980 Norges klart største bank med 3 750 ansatte og en forvaltningskapital på 22 milliarder kroner på gruppebasis – dette skulle komme til å stige til henholdsvis 5 000 ansatte 126 milliarder kroner i 1986. Tidlig på 1980-tallet var DnC fortsatt i stor grad en hovedkontors- og hovedstadsbank. Større industri- og handelsbedrifter ble behandlet direkte av relevante avdelinger i bankens hovedkontor. Kontor- og filialnettet håndterte personkunder og mindre bedrifter. Filialdekningen var relativt godt utbygd i Oslo og i områdene omkring, mens resten av landet var dårligere dekket. Blant konkurrentene var banken dessuten desidert størst som kredittgiver til de maritime næringer og oljevirksomhet.

DnCs strategi tidlig på 1980-tallet var å bli en «landsdekkende» bank med langt større dekning enn banken tidligere hadde hatt. Målsetningen om å være lands-

dekkende var lenge lett å forene med driftsøkonomiske hensyn. Fra syttiårene sto det en lang kø av ferdig utredede etableringsalternativer som banken ønsket å benytte. Gjennom 1981, 1982 og 1983 ble imidlertid flere og flere av disse benyttet. Det oppsto en intern diskusjon om hvordan man nå skulle avveie lønnsomhetskalkylene mot de strategiske hensyn. De siste ble stadig mer ambisiøse. I 1983(85 ble strategien oppfattet dithen at banken ikke skulle tape markedsandeler lokalt ved andre bankers etablering i distriktene, og etableringsplaner fra konkurrentbanker ble i flere tilfeller brukt som et argument for etablering samme sted. Frem til 1986 fullførte banken et meget omfattende etableringsprogram. Banken hadde da totalt 134 kontorer og filialer utenfor Oslo, og 36 i Oslo. Tilsvarende tall for 1980 var henholdsvis 75 og 29.

I de siste to årene med nyetableringen var de såkalte strategiske hensyn helt dominerende til foretrekk for beregningene fra bankens økonomimiljø. Noen kontorer og filialer ble etablert til tross for at kalkylene ga små forhåpninger om lønnsomhet på rimelig sikt, mot slutten fikk økonomiavdelingen heller ikke alle etableringsforslagene til utredning. For denne perioden var det dessuten liten tvil om at Kreditkassens vekst gjennom fusjonene med Andresens Bank og Fiskernes Bank (se nedenfor) bidro til å styrke DnCs ekspansjonsvilje. Flere har påpekt at det eksisterte et sterkt, personlig preget konkurranseforhold mellom de to bankenes toppledere.

I samme perioden gjennomgikk imidlertid banken en sterk desentralisering, samtidig som dens incentivsystemer, systemer for kontroll, kompetanseoppbygging og – spredning gjennomgikk dyptgripende endringer. Tidlig på 1980-tallet praktiserte DnC rigide regler for hvordan kreditter skulle vurderes og dokumentasjon innsamles og håndteres. Men disse var kun i liten grad nedskrevet i manualer og håndbøker av den typen som i dag fyller hyllene til enhver kredittmedarbeider i en bank. Distriktskontorene og filialenes hierarkier var sterkt ansiennitetsbaserte. Kredittmedarbeidere arbeidet seg opp gjennom enklere dokumentasjons- og kontrollarbeid til behandling av stadig større kreditter.

For bedriftskredittene ble klare normer og regler ble etablert sentralt. Lederne for bankenes kontorer i distriktene måtte jevnlig legge frem sine største kredittsaker for konsernets kredittkomité i Oslo. Her ble de konfrontert med sentralt utarbeidede standarder, prosedyrer og vurderingsprinsipper. Disse reglene fikk en viktig «overrissningseffekt», ved at de lokale banksjefer tok med seg komiteens kommentarer og korrekativer tilbake til sine kontorer.

I den sterke etableringsperioden ble viktige trekk ved dette systemet brutt ned. For det første forlangte banken raske resultater fra sine nye enheter. Mot midten av tiåret het det at disse skulle gå med overskudd fra annet driftsår, – tidligere erfaring hadde antydning at et kontor trengte 5-8 år på å komme i overskudd. De nye kravene medførte med nødvendighet en sterk fokusering på volumvekst, særlig siden åpningsgebyrene på kredittene i

disse årene var store. Fra 1982 innførte man dessuten et nytt administrativt nivå, regionene, mellom hovedkontor og distriktskontorene. Samtidig ble bevilgningsfullmaktene for ledere av kontorer og filialer økt betydelig i flere omganger. I bankens nye filosofi kom man dessuten til at man trengte nye ledertyper i bankenhetene, personer som kunne salg og ledelse ble prioritert fremfor konkret bankerfaring.

For å øke utskiftningen i systemet ble pensjonsalderen for ledere senket fra 67 år, men med mulighet til å sitte til fylte 70 år. Denne ble nå senket til 65 år, men med mulighet til å gå av fra fylte 62 år og flere ledere opplevde et sterkt press for å gå av ved denne alderen. Av 48 distriktsbanksjefer i 1982 var kun 26 på plass i 1985, i tillegg hadde en lang rekke kommet til i ledelsen av nyopprettede kontorer. Det uformelle systemet for kontroll og kompetansespredning fra hovedkontoret til distriktskontorene var undergravd gjennom desentraliseringen og rekrutteringspolitikken, og lite var kommet i stedet. Dokumentkontroll ble nedprioritert, og ved en rekke kontorer fikk man en voldsomt rask volumvekst.

Det sentralbanksjef Skånland refererte til som den tredje av mulige holdninger overfor kundene, ble i mange kontorer helt dominerende. En rekke nye salgs- og markedsføringsformer som var helt fremmed for banknæringen, så dagens lys. Blant disse var billån som bilforhandlere kunne innvilge umiddelbart på vegne av banken, og salg av bolig- og forbrukslån gjennom såkalte «home-parties».

I tillegg slet bankens ledergruppe med en uklarhet i plasseringen av det overordnede ledelsesansvaret for kvalitetssikringen av de små kredittene som ble bevilget fra kontorer og filialer. Man hadde enn slags ansvarsinndeling mellom «administrasjon» og «forretning», som imidlertid ikke var gjennomført med særlig konsekvens. Resultatet var at ingen av de viseadministrerende direktørene i bankens ledergruppe mente at dette var deres ansvar – også gjennom intervjuer i ettertid kommer det frem at ingen vil vedkjenne seg et ansvar for disse. Grunnlaget for den store tapsbølgen ble lagt i tiden fra systemet av distriktskontorer og filialer kommer i endring tidlig på 1980-tallet og frem til banken strammet inn sine rapporteringslinjer og fullmakter, og innførte en rekke nye regler ledsaget av manualer og håndbøker i 1987/88.

Det andre store tapsområdet kom fra de store datterbankene i utlandet. Den viktigste ekspansjonen på dette området kom i årene 1983-1985. I første rekke kom den ved at DnC kjøpte ut sine tre nordiske partnere fra et konsortium, Nordic-gruppen, som banken deltok i. I 1985

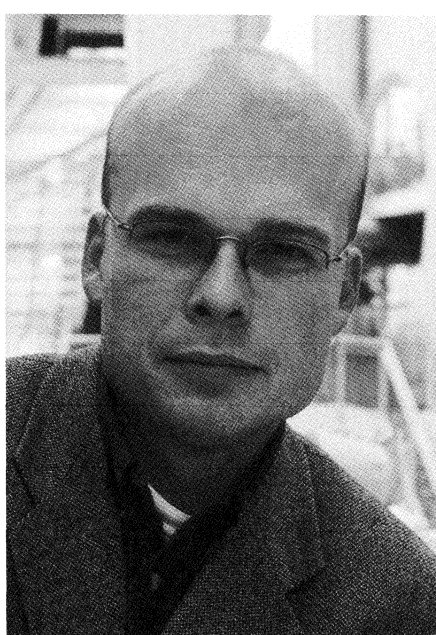


Foto: T.H. Olsen, Dagens Næringsliv

Einar Lie, Cand.polit 1991 og Dr. philos (historie) i 1996, er forsker ved TIK-senteret, Universitetet i Oslo (For tiden INSEE, Paris).

satt DnC med heleide banker i New York, London, Singapore og Hong Kong som følge av denne operasjonen. I 1986 man DnC en relativt stor nyetablering, av en datterbank i Göteborg. Fra før hadde banken en heleid datterbank i Luxemburg, og en rekke representantkontorer på alle kontinenter. Dette gjorde DnC til Norges desidert mest internasjonalt orienterte bank, med en forvaltningskapital i utenlandske kontorer og filialer som var større enn de andre norske bankene til sammen. Fra 1985 og ut tiåret lå gjennomgående mellom 35 og 45 prosent av konsernets forvaltningskapital i de internasjonale enhetene.

I den strategien banken hadde vedtatt tidlig på 1980-tallet for sitt internasjonale engasjement, var ekspansjonen ute begrunnet i to forhold. De norske kundene i industri og handel søkte selv ut i verden i økende grad,

altså måtte banken følge med for ikke å sette kundeforholdet på spill. Dessuten ønsket banken å utnytte sin relativt kostbart ervervede spisskompetanse innenfor områdene shipping, olje og offshore i enda større grad. Dette kunne bare gjøres ved å trenge dypere inn i disse markedene, med utgangspunkt fra større internasjonale sentra. I begge tilfeller var det altså snakk om å utnytte etablert kompetanse – det som ble oppfattet som bankens fortrinn i konkurransen – som basis for ekspansjonen. Planen som ble lagt, innebar også at de største bankene i Nordic-gruppen – Nordic Bank London, som senere skiftet navn til DnC London, og DnC America i New York – skulle skaleres ned til en størrelse som passet til denne strategien og det aktivitetsnivået som fulgte av denne.

Trinn for trinn ble denne strategien forlatt, men uten at den egentlig ble tatt opp til noen bredere revurdering. I Oslo kom man snart til at bankene i utlandet ikke burde reduseres noe særlig i størrelse fordi man da risikerte å miste godt kvalifiserte ledere som ikke ønsket å arbeide i en «liten» bank. I kampen om å være den største norske bank også i fremtiden fremsto det dessuten etter hvert som lite ønskelig å redusere omfanget av datterbankene. Da de nordiske partnerne trakk seg ut av datterbankene, var resultatet følgelig at banken gikk inn i nye lokale markeder for å erstatte de tapte forretningene. Dette vanskeliggjorde styringen fra Oslo. I økende grad kom datterbankene til å drive i stor skala innenfor områder som hovedkontoret ikke hadde spesiell kompetanse på. Kontroll og koordinering mot konsernet for øvrig ble dermed vanskelig å gjennomføre.

Datterbankene i Luxembourg og Göteborg kom tidlig i store vanskeligheter. Problemene skyldtes utelukkende mangel på styring og kontroll, og ikke forhold knyttet til markeder eller andre rammebetingelser. Datterbanken i

Luxembourg var opprettet tidlig på 1970-tallet for å kunne gi lån direkte til norske kunder uten at banken ble rammet av visse bestemmelser i kredittloven. Denne ordningen var etablert med myndighetenes samtykke. Da utlånsreguleringene ble fjernet ved inngangen til 1984, mistet banken mye av sin eksistensberettigelse. Banken gikk derfor inn i trade finance-aktiviteter, særlig rettet mot finansiering av tyske stålhandlere som handlet med Øst-Europa. Elementære regler for dokumentkontroll ble imidlertid brutt fra starten av, og vedkommende avdeling handlet i volumer som langt overskred de gitte beskrinkinger. Tilsvarende engasjerte Göteborg-banken seg i rentearbitrasje i meget stor skala. I begge tilfeller fikk man en rask vekst uten særlig kontroll fra hovedkontoret, og uten at disse datterbankene nyttiggjorde seg av konsernets produktkompetanse på områdene.

Innrettingen mot lokale lånemarkeder med høye for tjenestemarginer ble i årene 1987-1989 i praksis forsterket ved at inntjeningskravene ble økt. Morbanken var nå kommet opp i store finansielle vanskeligheter, og flere personer i ledelsen argumenterte for salg av de største enhetene ute, i første rekke bankene i London og New York. Ledelsen av den internasjonale divisjonen gikk imidlertid sterkt inn for å holde på de internasjonale enhetene, og forespeilet at de disse ville kunne kanalisere solide inntekter til en morbank som sannsynligvis hadde flere vanskelige år foran seg. Også ut fra samtidens premisser kan man stille spørsmål ved denne vurderingen. I 1988 ville et salg av de største datterbankene gitt en betydelig reserve til dekning av de tapene som tæret hardt på egenkapitalen til morbanken. Samtidig ville den potensielle risikoen som lå i så vel volumene som innrettingen på datterbankenes aktiviteter, bli eliminert. Banken valgte imidlertid å fortsette videre med det samme internasjonale nettverk.

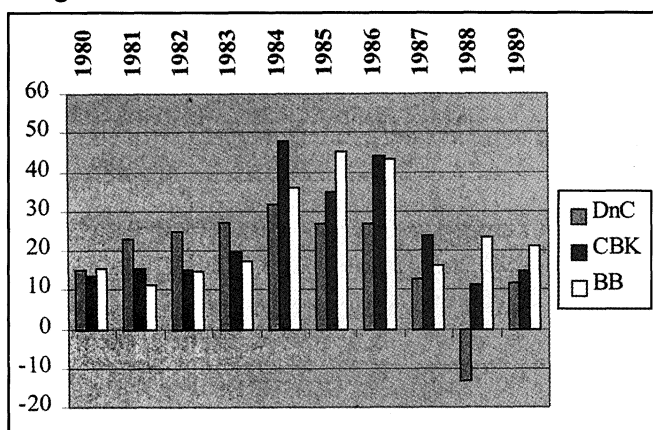
På mange måter ble feilene som ble gjort i Norge i årene 1983/87 nå gjentatt internasjonalt. Forbindelsen mellom morbank og datterselskaper ble sent på 1980-tallet ytterligere svekket ved at norsk og skandinavisk-relaterte forretninger igjen ble nedprioritert, og datterbankene gikk enda tyngre inn i lokale lånemarkeder, nisjer der inntjeningen var høy. Høye bonuser til ledere som leverte gode regnskapsmessige resultater, ble etablert. I disse årene levde bankene et svært selvstendig liv med lite innblanding fra Oslo, men med et sterkt press på seg for å levere gode resultater til den vanskeligstilte morbanken. Den største datterbanken, DnC London, annonserte for eksempel i Storbritannia med at den var «a british bank for british customers». Den integrerte konserntankegangen som lå bak oppkjøpene i 1983–85, var på dette tidspunkt snudd fullstendig på hodet.

Kreditkassen – en ny strategi for 1980-årene

Kreditkassen (CBK) overtok i 1980 Norges fjerde største bank, Andresens Bank. Dette økte antallet ansatte fra 2100 til 3400 og forvaltningskapitalen la på seg fra 12 til

16 milliarder kroner. I 1986 hadde disse tallene økt til henholdsvis 4350 ansatte og 72 milliarder kroner, noe som gjorde CBK til landets nest største bank målt i forvaltningskapital. Veksten fortsatte også etter 1986, både gjennom oppkjøp og egengenerert vekst. Perioden 1979-1990 ga en økning i forvaltningskapitalen fra 12 til 139 milliarder. I 1980-årene var CBKs veksttakt så vel i forvaltningskapital som i utlånsvolumer sterkere enn for forretningsbankene sett under ett, og bankens markedsandel økte fra 20 prosent i 1983 til 31 prosent i 1989, en årlig veksttakt på 34 prosent. Figuren under viser vekstforholdet mellom bankene, og illustrer blant annet at CBKs sterkeste vekstperiode kom i den sterkeste ekspansjonsperioden for norsk økonomi, 1984-86.

**De tre største bankene:
årlig vekst i utestående lån**



Denne veksten var ikke bare en passiv tilpasning til endrede makroøkonomiske rammevilkår, men den var vel forankret i bankens interne strategi. I den strategiske plan for 1982-85 het det eksplisitt: «Det strategiske mål er en sterkere vekst enn de andre bankene.» (Knutsen, Lange og Nordvik 1998: 250). CBK styrket sin innsats rettet mot akquisisjon av særlig av større bedriftskunder. Et annet initiativ var en diversifisering mot venture-selskaper, «investment-banking» og forsikring. Topp- ledelsen og linjeledere så i denne tiden på vekst som et mål i seg selv, og som måten å bedre lønnsomheten og redusere relative kostnader. Vekststrategien var også basert på en målsetting om å gjøre Kreditkassen til «en virkelig landsomfattende bank» – en strategi som ble søkt gjennomført gjennom oppkjøp av regionale banker og institusjoner som Fiskernes Bank i 1984.

Som en konsekvens av deregulering og økt konkurranse falt rentenettoen merkbart fra 1983, i CBK som i andre norske banker. Samtidig utviklet CBK et betydelig kostnadsproblem. Banken ekspanderte også sin internasjonale virksomhet betydelig. Dette var de viktigste grunnene til at banken ble reorganisert og divisjonalisert i 1985. Divisjonaliseringen ble foretatt dels etter geografiske, dels etter produktmessige prinsipper: Banken fikk følgende fire divisjoner: Divisjon avdelingsbanker,

Divisjon Oslo/Akershus, Internasjonal divisjon og Penge- og Kapitalmarkedsdivisjonen. Beslutningsstrukturen ble sterkt desentralisert, særlig gjaldt dette kredittavgjørelsene. Toppledelsen la i denne perioden ned et stort arbeid for å utvikle banken og dens datterselskaper med tillegg av nyervervelser innen forsikring og kredittforetak til det som ble kalt et «finansielt supermarked», og fra 1987 hadde ledelsen som visjon å bli en ledende finansgruppe i Skandinavia.

Før 1980 hadde CBK et fast og velfungerende system for kredittavgjørelser og –kontroll. Innlemmelsen av Andresens Bank i 1980 sammen med den generelt kraftige ekspansjonen i organisasjon og forretningsvolumer som fulgte kort senere, forårsaket en oppløsning av disse systemene. Etter en inspeksjon i 1988 pekte Kredittilsynet på at arbeidet med å utvikle internkontroll i banken hadde lav prioritet. I årene 1987 og 1988 bemerket endog internrevisjonen og eksterne revisorer overfor toppledelsen, styret, og representantskapets kontrollkomité på at internkontrollen var preget av grunnleggende svakheter. Også her er fellesskapet med utviklingen i DnC tydelig: «Bankvesenet var tidligere en eksponent for orden, sikkerhet og kontroll. Slik er det ikke lenger,» het det i revisjonsdirektørens innledning til årsrapporten for denne banken for 1986 (Lie 1998: 112).

Konsekvensene av kredittveksten, den sterkt ekspansive strategien, det organisatoriske stresset som fulgte av raske og til dels omfattende reorganiseringer, og den vedvarende svake internkontrollen, var at ledelsen fullstendig mistet den forretningsmessige oversikten.

Tilstramming i den økonomiske politikken og i bankene

I 1985 var det valg til Stortinget. Valgkampen falt sammen med forhandlingene om statsbudsjettet for 1986. Utfallet av valget var at den borgerlige koalisjonsregjeringen mistet sitt flertall, men fortsatte i regjering. Utfallet for finanspolitikken var et ekspansivt budsjett som mindre enn noen gang var tilpasset situasjonen i norsk økonomi.

Oljeprisfallet vinteren 1986 var begynnelsen til slutten på vekstboblen. Prisfallet fikk umiddelbare konsekvenser for den oljeavhengige norske utenriksøkonomien. Den sittende regjeringen gikk våren 1986 da den fikk nedstemt deler av en innstrammingspakke i Stortinget. En regjering utgått av Arbeiderpartiet overtok. Kort tid etter skiftet, i mai 1986, skrev sentralbanken ned verdien på den norske kronen med 9,2 prosent. Sent på høsten ble det innenlandske rentenivået hevet med to prosent. Fra 1986 fikk man også en serie innstramminger gjennom finanspolitikken. Det tok imidlertid tid før disse tiltakene fikk særlige virkninger på det stigende kostnads- og inflasjonsnivået i økonomien og på bankenes fortsatt høye utlånsvolumer.

Overgangen mellom ekspansiv og kontraktiv politikk falt med andre ord sammen med et regjeringsskifte. Dette

har gjort at man i Norge i ettertid har hatt en politisk farget debatt om hvorvidt den senere krisen i finanssektoren i hovedsak skal forklares gjennom forhold knyttet til ekspansjonsperioden, eller om selve innstrammingen var av selvstendig betydning. Det har vært hevdet at denne både var for hardt dosert og for ensidig rettet mot privat sektors økonomi. Mot slutten av 1980-tallet meldte dessuten virkningene av omleggingen av skattesystemet seg, og til sammen fikk man en betydelig økning i realrenten etter skatt.

Det er liten tvil om at det er en klar sammenheng mellom økningen i realbelastningen ved å ha lån og krisen i banksektoren. Men det er et åpent spørsmål om en vesentlig annerledes politikk ville gitt bedre resultater, og det virker lite rimelig å hevde at man i samtiden burde ha forstått at det ville vært bedre å velge et annet opplegg. Det tok som nevnt tid før innstrammingstiltakene virket inn på bankenes utlån, lenge så det derfor ut som om tiltakene ikke var kraftig nok dosert.

Det utvalget som ble oppnevnt av Stortinget i 1997 for å granske krisen, gjør det dessuten til et av sine hovedpoenger at mesteparten av hevingen av realrenten skyldtes at inflasjonen etter hvert ble presset ned, og det var ingen som argumenterte for at man burde beholde en kraftigere prisvekst enn samarbeidslandene (Dok. 17: 44ff.). Arkivstudier fra Finansdepartementet og Norges Bank reflekterer dessuten det inntrykket man får fra den økonomiske debatten som ble ført i offentligheten: I 1984-1986 var det sterk uenighet og faglig motvilje mot den politikken som ble ført. Fra 1986 hersket det derimot en bred enighet mellom Finansdepartementets og sentralbankens økonomer om at man nå var på rett vei (Lie 1998: 261).

Hvordan så bankene på situasjonen fra 1986 og utover? DnCs utvikling sent på 1980-tallet skiller seg skarpt fra de to hovedkonkurrentenes. Den var den første norske storbanken som bokførte store utlåns tap, den første som foretok en definitivt omlegging av sin utlåns policy allerede fra midten av 1987 –, og fra 1988 foretok den som den første av storbankene omfattende restruktureringer og nedbemanninger i sin organisasjon. Dette må forklares dels med at banken var tidligst ute med sin ekspansjon og derfor fikk problemene noe tidligere, men det er liten tvil om at omleggingen ble hjulpet frem også ved at banken hadde relativt sett gode systemer for å registrere utsatte og misligholdte lån, og at ledelsen var villige til å se problemene i øynene på et tidlig tidspunkt.

Kriseforståelsen ble nok også hjulpet frem av at banken i 1987 ble rystet av en skandale knyttet til bankens verdipapirvirksomhet, noe som førte med seg en omfattende gjennomgang av bankens ulike kontrollsystemer. Mot slutten av 1987 kom ledelsen selv til at en stor del av bankens økende tap på lån og garantier skyldtes volumfokusering og svekket kvalitet på kredittarbeidet. Bankens omfattende porteføljegjennomganger viste dessuten en bred svekkelse av bedriftskundenes resultater og soliditet. DnCs ledelse gikk ut av 1987 med

en erkjennelse av at bankens problemer på kredittsiden var alvorlige og ville bli langvarige.

Også for Kreditkassen ble 1987 et vanskelig år, med uventet høye tap på utlån og garantier og et relativt svakt driftsresultat. For første gang på 100 år gjorde Kreditkassen opp et årsregnskap med underskudd. I løpet av 1988 satte banken i verk flere tiltak for å bedre bankens kontroll- og styringssystemer, men man fikk ingen dypere erkjennelse av at banken sto oppe i vedvarende problemer på kredittsiden. 1987 ble av bankens konsernsjef snart presentert som «et unntaksår». I 1988 og 1989 gikk Kreditkassen med regnskapsmessige overskudd, og et toneangivende næringslivsmagasin kåret Kreditkassen til årets beste bank, «Vinnerbanken». I 1990 måtte banken imidlertid bokføre tap på over to og en halv milliard kroner, men dette var bare enn forsmak på hva som skulle komme året etter. Først nå, da Kreditkassen sto midt oppe i krisen, erkjente ledelsen at banken var i store vanskeligheter, og man fikk en grunnleggende kursendringer med utskiftninger av styret og deler av ledelsen.

La oss bare peke på – for de av Sosialøkonomens lesere som måtte tro at misøren skyldtes mangel på sosialøkonomisk kompetanse i bankenes ledelse – at de ytterst få sosialøkonomene i DnC og CBKs ledelse, var blant de desidert mest ekspansive. CBKs nye strategi ble utformet da et par yngre, fremtredende sosialøkonomer med nye vyer kom inn i bankens ledelse. I DnC var det tidlig på 1980-tallet én sosialøkonomen i bankens ledergruppe. Dette var lederen for regionssystemet, den kanskje mest konsekvente tilhengeren av desentralisering, nyetableringer og volumvekst. Blant distriktbanksjefene i DnC var bedriftsøkonomisk utdannelse dominerende; men de mest innovative salgsmetodene (Home-parties, mv.) og mest vidtrekkende nedprioritering av arbeidet med å sikre lån, finner man i et kontor ledet av en sosialøkonom med bakgrunn fra offentlig administrasjon.

Den tredje av de tre store bankene i Norge, Bergen Bank, er ikke undersøkt på tilsvarende måter som DnC og CBK. Men erkjennelsen av dypere liggende kredittproblemer kom åpenbart sent i Bergen Bank. Denne banken hadde en oppsiktsvekkende utlånsvekt på over 20 prosent i både 1988 og 1989, og den gikk i fusjon med DnC i 1990 som en tilsynelatende sterk bank uten vesentlige problemer. Bergen Banks utlånsportefølje skulle imidlertid komme til å tyngde den nye banken, DnB, betydelig tidlig på 1990-tallet.

Hvor kom tapene for DnC og CBK?

Det er to vesentlige forskjeller tapsutviklingen mellom de to bankene. DnCs tap ble spredt utover i tid, med betydelige årlige tap fra 1987 av. CBK, derimot, fikk en meget stor del av sine tap i 1991 og 1992. Denne forskjellen i fordeling over tid skyldtes nok i noen grad forskjeller i kontrollsystemer og viljen til å bringe tap på bordet. Men det er liten tvil om at det var en reell faseforskyvning av tapsinngangen. DnC ekspanderte tidligere enn CBK og

fikk tapene før. Dessuten fikk CBK meget store tap på enkeltkunder innenfor eiendom og bygge- og anleggsvirksomhet. Også dette bidro til å samle denne bankens tap i tid. I 1991 måtte CBK foreta avskrivninger på 5,9 milliarder kroner.

Dette utgjorde utrolige 6,8 prosent av totale utlån. De største tapene kom, som allerede nevnt, i forbindelse med finansiering av fast eiendom og industri. Mange av avskrivningene i sistnevnte kategori var i forhold til virksomheter i elektronikkindustrien og andre moderne «vekstindustrier» som ekspanderte gjennom 1980-årene. Det er et poeng at en betydelig del av disse tapene kom fra kreditter som var gitt i årene 1984-87. En intern oversikt over tapsengasjementer laget i 1991 viste 33 kundeengasjementer med tap på 50 millioner kroner eller over. Disse tapene representerte 1/3 av CBKs tap i perioden 1989-91 og halvparten av tapene i 1991. Alle disse engasjementene var inngått i ekspansjonsårene 1984-87, og de knyttet seg i hovedsak til grupper av kunder som den nye strategien var spesielt innrettet mot. Det var i disse ekspansjonsårene grunnlaget for de store tapene i CBK ble lagt.

Også i DnC er sammenhengen mellom vekstområder og – perioder, og senere tap, klar. Et vesentlig problem knyttet til å analysere DnCs tap, er at banken gikk i fusjon med Bergen Bank i 1990. Fra og med regnskapsåret 1990 er det bare publisert tall for den nye banken, Den norske Bank (DnB), under ett. For 1990 utarbeidet regnskapsavdelingen likevel et splittet regnskap til internt bruk, som viste en 70/30 fordeling av tapene i Norge mellom Bergen Bank og DnC. En rekke forhold indikerer imidlertid at dette forholdstallet neppe kan ha endret seg dramatisk i de neste to(tre) årene. Forholdstallene under er kalkulert på bakgrunn av en forutsetning av at to tredjedeler av tapene på små og mellomstore kunder i Norge (de store lar seg telle opp) var generert av Bergen Bank, – men hovedkonklusjonene er lite sårbare for endringer i dette forholdstallet.²

Hva sier dette om prestasjonene til de ulike deler av banken? Som en tommelfingerregel i DnC midt på 1980-

Fordeling av tap i DnC-gruppen etter organisatorisk enhet:

Regioner:	49 prosent
Internasjonalt:	32 prosent
Hovedkontor:	19 prosent
herav:	
shipping/olje/offshore:	8 prosent
«fastlands-Norge»:	11 prosent

² Også tallene for tap fra internasjonale enheter er beregnet ut fra bestemte skjønnsmessige vurderinger. Problemengasjementer i utlandet ble for eksempel ofte «tatt hjem» for tettere oppfølging, og kom i de formelle regnskaper (som bl.a. Smith-rapporten bygger på) som tap på norske engasjementer. Her er de største tapene fra HK på lån som opprinnelig ble innvilget fra internasjonale enheter, ført som tap fra datterbanker og filialer ute.

tallet het det at volumene av lån og garantier fra DnC-gruppen kunne deles i tre omtrent like store deler: regionene med sine underliggende distriktskontor, hovedkontoret (HK) og den internasjonale divisjon. I 1986 og 1987 endret imidlertid dette bildet seg som et resultat av den relativt raskere ekspansjonen i distriktskontorene. Midt i 1987, da banken begynte å selge ut noen av sine pantelån for å styrke egenkapitalandelen, representerte regionene omkring 40 prosent, HK vel 30 prosent, internasjonal divisjon snaut 30 prosent.

Den store overraskelsen når det gjaldt tap, kom først fra regionsystemet. Historisk hadde disse produsert relativt beskjedne tap. Kredittene til de store kundene, spesielt i shipping, offshore og oljesektoren, ga i gjennomsnitt en noe høyere avkastning enn gjennomsnittskunden fra distriktskontorene. Dette ble sett som en godtgjørelse for en marginalt høyere risiko knyttet til disse kundegruppene. Viktige var det at en stor andel av kredittene fra distriktskontorene gikk til personkunder (55 prosent i 1986). Disse har tradisjonelt vært mindre sårbare – også gjennom krisen fra slutten av 1980-årene viste personkundene i DnC og DnB en markant lavere tapsprosent enn gjennomsnittet for bedriftskundene.

Tapsprosentene fra nyetablerte kontorer var høye, noen helt ekstreme. Men også tapsratene fra store, veletablerte kontorer var høye, spesielt der man hadde en ny ledelse med ambisjoner, men uten bankerfaring. Slik tapene er fordelt i CBK, med store tap fra satsingene på storkunder og nye avanserte finansieringsinstrumenter, indikerer at dette ikke bør forklares med en høyere sårbarhet for små bedriftskunder. Oppmerksomheten bør heller rettes mot den slående forskjellen mellom på den ene siden ekspansjonen og forvitringen av kontroll- og styringssystemet i regionene, og det langt mer stabile miljøet av kredittmedarbeidere ved HK på den andre.

Ledelsen i HK-avdelingene i DnC endret seg lite gjennom 1980-årene. De samme banksjefene møttes ukentlig for å diskutere kreditter og kredittrutiner. Noen nye administrative reformer ble introdusert i løpet av tiåret, men alt i alt var endringene i rutiner og kompetanse små og få i løpet av ekspansjonsårene 1982-86.

Kontorene og filialene i Oslo og nærområdene var samlet i en egen region, Region Oslo/Akershus. Prestasjonene til denne regionen understreker poenget over: Tapsprosentene fra Oslo/Akershus lå i kriseårene nærmere hovedkontoret enn de øvrige regionene. Sammenligninger som er gjort med andre banker, viser imidlertid at detteområdet lå litt over landsgjennomsnittet i tap målt i prosent av utlån og garantier. Det virker mer enn rimelig å forklare denne regionens prestasjoner med det faktum at den i alle andre betydninger enn den rent formelle, var en del av hovedkontorets kredittmiljø. Regionens ledelse var plassert i hovedkontoret, og regiondirektøren var medlem av DnC-gruppens sentrale kredittkomité.

Volumet av lån og garantier økte kraftig i denne regionen også. Men direktøren i Oslo/Akershus hadde en sterk stilling i banken, og i mange betydninger en sterk-

ere autonomi enn de andre regiondirektørene. Regionen åpnet forholdsvis få nye ekspedisjonssteder, og ansiennitet og bankkompetanse fortsatte å bli vurdert høyt ved utnevnelsen av nye ledere. Det må påpekes at Oslo/Akershus var den absolutt tyngste av bankens seks regioner, med omkring en tredjedel av regionenes forvaltningskapital. Skulle man ha trukket Oslo/Akershus ut av materiale som ligger under talloppstillingen overfor, ville de sterkt ekspanderte «distriktsregionene» fremstå i et adskillig grellere lys.

Historien om tapene fra de utenlandske enhetene, er langt på vei allerede fortalt. Ekspansjonen fulgte ikke opp strategien om å utnytte bankens etablerte fortrinn og spesialiteter. Datterbankene i Luxemburg, London og New York skrev hver av mer enn en milliard kroner i kriseårene, (store penger, selv den gang. Tapene kom nesten utelukkende i markeder som var ukjente for morbanken: DnC Luxemburg i finansiering av tyske stålhandlere som opererte i Øst-Europa, DnC London i eiendomsutvikling i Øst-London, DnC America i såkalte «management buy-outs» i New York.³ Tapene i New York og London kom som en konsekvens av strategien som ble valgt i 1988/89, der høye fortjenestemarginer på kort sikt ble et overordnet mål. For Luxemburg og Gøteborgs del, skyldtes problemene mer den allmenne forsømmelsen fra morbankens side: svak lokal ledelse, stadige skifter i styrer og eksekutivkomiteer, inkompetent internrevisjon, sene reaksjoner på irregulareteter av ulike slag, og en tilsynelatende generell motvilje mot å bruke tid og krefter på forhold som hadde med disse datterbankene å gjøre. Tilfeller av svindel og utroskap gjorde seg også gjeldende og vanskeliggjorde en opprydning.

Tapene fra shipping, offshore og olje er i HK-sektoren skilt ut fordi de har lite med den generelle bankkrisen å gjøre. Rundt tre-fjerdedeler av disse tapene kom fra offshore-kreditter gitt til selskaper som opererte i den Persiske Gulf og i og omkring Mexico-gulven. Sammenbruddet i det internasjonale riggmarkedet tidlig på 1980-tallet ga meget store tap midt i tiåret. For resten av HK er det imidlertid viktig å merke seg at kunder i utlandet utgjør en betydelig del også av denne prosent-delen. – «Internasjonalt» er lån gitt fra utenlandske enheter i konsernet. Men også hovedkontoravdelingene finansierte prosjekter i utlandet. For eksempel er det uten sammenligning største tap på en enkelt kunde bokført i HKs bøker, et syndikert lån til Euro Tunnel-prosjektet, som ble gitt under sterk uenighet innad i kredittmiljøet. På listen over avskrivningene fra DnC-porteføljen under bankkrisen må man faktisk temmelig langt ned før man finner første norske selskap. Bankkrisen kom aldri riktig til det «gamle» DnC, de tunge storkundeavdelingene ved hovedkontoret.

Når det gjelder bankenes rolle i krisens genese, oppfatter vi fordelingen av tapene på ekspansjonsperioder og -områder, som viktige. Disse gir meget sterke indikasjoner

³ Det finnes vel egentlig ingen norsk betegnelse for denne typen forretninger, som i hovedtrekk innebærer å finansiere en bedriftsledelses utkjøp av sine eiere, med sikkerhet i bedriftens verdier.

på at det ville vært mulig å unngå tap i så stor skala, hvis kvaliteten på kreditt- og kontrollarbeidet var blitt opprettholdt, selv med det svært uheldige konjunkturforløpet vi fikk. Forholdet mellom den interne dynamikken i bankene og deres senere fordeling av tap utgjør en kjerne i begge bøkens analyse av dette årsaksforholdet. Det er grunn til å understreke dette her, da poenget gikk dette tidsskriftets anmeldere av bøkene hus forbi.⁴

Regelverkets rolle

Et annet hovedpunkt er knyttet den litt ulykksalige regelverkdiskusjonen som preget debatten om bankkrisen frem til sist sommer. Først etter at krisen var et faktum og dens løsninger langt på vei var implementert, meldte det seg enkelte som med styrke hevdet at vi hadde å gjøre med en «papirkrise» skapt av endringer i reglene for tap-savskrivning. Sterkt fortettet var argumentasjonen denne: Frem til 1987 hadde man i Norge hatt regler og en praksis som betydde at kun «realiserte tap» ble ført i regnskapene. Dette var tap som var endelig oppgjørt etter konkurs, akkord, eller at banken på andre måter formelt ga avkall på sitt krav. Etter forskrifter i 1987 og 1991 skal avskrivningsregimet ha blitt endret, nå skulle tapene beregnes, i hovedsak etter verdien på sikkerhetene til lån som var misligholdt, og skrives inn i regnskapene selv om de ikke var juridisk sett realisert. Dette skal ha skapt «papirtap» som ikke var «reelle», og bankkrisen ble skapt av forskjellen mellom det regelskapte og det virkelige («egenkapitalen var i realiteten i behold»).

Det viser seg at tesen om en radikal regelendring ikke holder stikk. Det var, for å si det forsiktig, svært få personer i bank, på myndighetssiden og i relaterte ekspertmiljøer som ga særlig støtte til denne teorien. I enkelte medier fikk den imidlertid store oppslag. Det er ingen tvil om at det var denne kritikken som gjorde at man fikk oppnevnt et nytt granskningsutvalg for å se på bankkrisen. Det avgjørende var trolig, som det nye utvalgets formann Eivind Smith har pekt på, at Preben Munthe på et tidspunkt gikk ut med støtte til dem som mente at krisen skyldtes en regelendring. Dette var viktig fordi Munthe hadde ledet et tidligere utvalg for å undersøke krisen. Representanter for Arbeiderpartiet og mellompartiene mente lenge at en ny utredning ikke var nødvendig. Papirkrisetilhengernes påstander ble avvist som grunnløse, og det ble vist til at bankkrisen allerede var skikkelig utredet. Munthes nye stillingstaken kom imidlertid til å gjøre det vanskeligere å argumentere slik, i allfall på en og samme tid.

Siden nyansene også i dette poenget later til å være vanskeligere å få med seg enn vi opprinnelig trodde, skal vi ta dette i porsjoner: Mye endret seg på regelsiden fra midt på 1980-tallet og frem til i dag. Det som har preget diskusjonen – med all mulig grunn – er hvordan avskrivningene til de såkalte «spesifiserte tap» er blitt ført. Disse utgjør tyngden av de regnskapsførte tap, og det er altså disse som skal ha skapt en krise som egentlig var mye mindre.

Arkivmateriale fra CBK og DnC viser at regelverket for spesifiserte avskrivninger ble forstått i hovedsak på samme måte før og etter 1987, selv om en bank som CBK åpenbart vegret seg mot å ta tap i tilstrekkelig grad i bankkrisens innledningsfase. I DnC ser man imidlertid at tap ble beregnet i tråd med regelverkpresiseringen i fullt monn før 1987. Beste test på prinsippet fikk man i DnC etter det tidligere nevnte kollapset i riggmarkedet. DnC skrev av over en halv milliard kroner i løpet av tre år midt på 1980-tallet, – før forskriftspresiseringen fra Kredittilsynet kom. Kun en liten brøkdel av dette var såkalt realiserte tap. Banken fulgte de prinsipper som er nedfelt i den alminnelige regnskapslovgivningen, at en eiendel (eller tilgodehavende) ikke skal føres i balansen med høyere verdi enn det man kan oppfatte som realistisk. Etter sammenbruddet ble sikkerhetene (riggene) oppfattet som langt mindre verdifulle nærmest over natten. I de nye balanseoppstillingene ble dette gjenspeilet i en ny og lavere beregnet verdi på lånet, og differensen fra året før ble å føre i resultatregnskapet som tap på utlån, – et *beregnet* tap. Disse avsetningene ble mye diskutert innad i DnCs ledelse, styret, kontrollkomiteen, og de var vel kjent i Bankinspeksjonen/Kredittilsynet.

I argumentene for at krisen var regelverkskapt, ligger implisitt eller eksplisitt en oppfatning av at det «gamle» regelverket er det riktige, det var dette som viste den «egentlige» egenkapitalen. Her ligger et stort tema som vi i hovedsak skal overlate til revisorene. La oss bare peke på problemet som vil oppstå med en slik praksis: Selv om banken selv mener at et lån etter alle solemerker er tapt, foreligger det ingen rett, enn si plikt, til å foreta avskrivning før konkurs, akkord eller lignende er formelt oppgjørt. Dette kan ta lang tid, og i stor grad er det opp til banken selv når tapene skal tas – hadde et såkalt gammelt regelverk vært praktisert, er det åpenbart at DnC kunne beholdt mange av sine riggreder som regelrette zombier ved ikke å slå dem konkurs og ta tapene. I mellomtiden ville regnskapene vist verdier som var egnet til å forvirre innskytere, aksjonærer og tilsynsmyndigheter. Særlig vil det i vår økonomi være et formelt og reelt problem at regnskapet gir villedende børsinformasjon.

Selve tankegangen om at det finnes en «egentlig» egenkapital, er også litt avsporende. Egenkapital er ikke noe som kan eksistere uavhengig av et regelverk. Regnskapsreglene skaper og opprettholder egenkapitalen gjennom bestemmelser om verdsetting av fast eiendom og aksjer, verdivurdering av utestående m.v. Man kan derfor ikke si at egenkapitalen «egentlig» var i behold, med mindre man har konkrete summeringsfeil i tankene, heller ikke at regelverket forsterket (eller svekket) krisen. Det siste er kun mulig som et polemisk grep, der man mener at et tidligere eksisterende regelverk – som etter alt å dømme ikke eksisterte likevel – er det ene faste

⁴ Tore Jørgen Hanisch og Espen Søylen, *Sosialøkonomen* 8/1998. Vi er verken imponerte over evnen til å gjengi hovedpunkter eller presisjonsnivået i mer spesielle diskusjoner, men ser liten hensikt i å bruke plass på dette.

punkt en slik diskusjon bør dreies om. Det man kan si, er at krisens omfang og utbredning i tid ikke kan forstås uavhengig av disse reglene og deres konkrete anvendelser i de ulike bankene. Andre regler kunne gitt en mildere krise – eller en dypere en.

Det regelverk vi har, er på linje med det som ellers finnes i vår del av verden. Smith-utvalget har gjennomgått også bankenes praktisering av regelverket, og kommet til at tapsanslagene ble noe overvurdert ved at oppgangen fra 1994 ble sterkere og kom raskere enn man hadde trodd (hvilket man i all hovedsak visste fra før). Dette kan ha hatt konsekvenser for skjebnen til de opprinnelige DnB-aksjonærenes restverdier, men ikke for CBK- og Fokus Bank-aksjonærene. – Det ser imidlertid ut til at denne del av debatten definitivt er over, og i dag er det neppe noen som fullt og helt holder fast ved oppfatningen av at krisen var skapt av reglene.⁵

Kanskje ville det vært behov for en nyansert diskusjon omkring mulighetene til å periodisere tap, slik for eksempel Einar Forsbak (1997) har lagt opp til. Selv en meget moderat periodisering ville for eksempel reddet DnB-aksjonærene fra «nulling». Når en slik diskusjon ikke har kommet, kan det ha å gjøre med at regelverk- og nullingsdiskusjonen ble såpass preget av ekstremstandpunkter: at krisen ikke var reell, at iallfall småaksjonærene må få noen penger igjen (de som har tapt lite skal kompenseres, ikke de som har tapt mye), eller at aksjonærene måtte få penger igjen fordi bankaksjene (som alle andre aksjer) hadde steget i løpet av de fem-seks årene de hadde vært i statlig eie, osv. Oppmerksomheten ble rettet mot slike utsagn, og når disse var imøtegått eller forstummet av seg selv, var man ferdig med denne diskusjonen.

Hvorfor fikk vi så krisen?

Man skal ha litt ærbødighet overfor dette spørsmålet: vi vil aldri komme frem til noe nøyaktig svar, annet enn det at både staten, bankene, kundene og flere store institusjoner og organisasjoner har sin del av ansvaret. Statens ansvar kommer man ikke utenom. Med en mer moderat ekspansjon i norsk økonomi i årene 1984-86 ville mange av de senere tapsprosjektene aldri sett dagens lys, og bankene ville ikke kunnet opparbeide seg sine veldige fallhøyder.

Samtidig må man ta i betraktning at bankenes konkurranse på volum, og for eksempel deres vilje til over lengre tid å akseptere negative fortjenestemarginer for å kunne ekspandere, gjorde det uhyre vanskelig å regulere deres atferd. Finanssektoren var i høyeste grad med på å skape sin makroøkonomiske kontekst. Og bankene konkurrerte ikke bare på pris, men på kvalitet, gjennom nedprioritering av bankkunnskap i det konkrete kredittarbeidet, innføring av nye og uprøvde salgs- og markedsføringsmetoder, og en nedvurdering og til dels neglisjering av interne kontrollsystemer. Lenge trodde man at strategien ga gode resultater. Finansnæringen er kanskje den eneste bransjen der man får flere kunder ved å senke kvaliteten på eget arbeid.

Ikke alle banker gjorde dette. Heller ikke alle avdelinger og kontorer i de bankene som vokste sterkest. Dette forklarer hvorfor enkelte banker kom langt bedre ut enn andre, og hvorfor enkelte avdelinger og divisjoner innen den enkelte bank kom så forskjellig ut. I den grad bankhistoriene har noe budskap, er det at kvaliteten på bankarbeidet var viktig. Hadde dette vært opprettholdt, er det svært vanskelig å tro at de store bankene ville kommet ut av krisen med statlige eiere.

Litteratur:

Dokument nr. 17 (1997–98). *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold til bankkrisen.*

Forsbak, Einar: «Tapsavsetninger (historikk 1992-1996)». Arbeidsnotat nr 3/97 fra Sparebankforeningen, Oslo.

Knutsen, Sverre, Even Lange og Helge W. Nordvik, *Mellom næringsliv og politikk. Kreditkassen i vekst og kriser 1918–1998*. Universitetsforlaget 1998.

Lie, Einar, *En storbank i vekst og krise. Den norske Creditbank 1982–1990*. Universitetsforlaget 1998.

Skånland, Hermod, innledningen i *Penger og Kreditt* 1/1985.

⁵ Preben Munthes syn er kanskje av spesiell interesse. Professor Munthe skrev en omtale av de to bøkene i *Uniforum* 3/1998, der det går frem at han ikke synes bøkene behandler krisen på noen tilstrekkelig måte. Men det står lite konkret om innholdet i bøkene, og ingenting om synspunkter og konklusjoner. Omtalen er dessuten helt uten referanse til anmelderens roller under opptakten til og utredningen av bankkrisen, og til de synspunktene han tidligere har hevdet til stor offentlig oppmerksomhet. Man vet derfor ikke om Munthe har holdt fast ved sin siste forståelse av bankkrisen, eller om han igjen har endret oppfatning.

BRITA BYE¹ og KARINE NYBORG:

Gratis utslippskvoter versus differensierte karbonskatter

Valget mellom omsettelige kvoter og avgifter i klimapolitikken har vært mye diskutert i den senere tid, både i Norge og internasjonalt. I praksis kan det se ut til at auksjonerte kvoter og uniforme karbonavgifter er politisk mer kontroversielle virkemidler enn gratis utdelte kvoter og differensierte avgifter.² En ulempe med gratiskvoter er at de ikke innbringer offentlig proveny. Differensierte avgifter gir på sin side ulike marginale rensekostnader for ulike aktører. Her sammenlikner vi effektene av uniforme avgifter, gratiskvoter, og et system med differensierte avgifter, det siste eksemplifisert ved det norske karbonskattesystemet av 1999. Gratiskvoter gir noe lavere velferd, målt ved nyttefunksjonen til en representativ konsument, enn differensierte avgifter. Forskjellen er imidlertid liten. Differensierte avgifter gir marginalt lavere velferd enn uniforme avgifter.

1. Kostnader ved markedsbaserte virkemidler

Økonomer har lenge hevdet at markedsbaserte virkemidler i miljøpolitikken er mer kostnadseffektive enn direkte reguleringer. Det er for eksempel velkjent at aktører som står overfor samme avgift på forurensende utslipp vil tilpasse seg slik at de marginale rensekostnadene blir like i all virksomhet, noe som gjør det mulig å nå et gitt utslippsmål til lavest mulig kostnad. På liknende måte vil fritt omsettelige utslippskvoter gi en markedspris på kvoter som er lik for alle (gitt at markedet fungerer som et frikonkurransemarked), og dette vil også lede til like marginale rensekostnader, uansett om kvotene deles ut gratis eller selges til høystbydende.

Resultatene over er basert på det vi kan kalle en «førstebest»-tankegang. Nyere forskning har imidlertid vist at når det er initiale imperfeksjoner i økonomien, for eksempel i form av vridende skatter, kan bruk av prismekanismen ha uønskede bivirkninger: I tillegg til å korrigere den eksterne effekten en i utgangspunktet var opp tatt av, kan en utilsiktet komme til å forsterke andre vridninger (se f.eks. Bovenberg og de Mooij 1994, Goulder 1995, Parry 1997). For eksempel vil en CO₂-avgift innebære en økning av prisen på konsum i forhold til fritid, slik at den skattekiln som allerede er til stede mellom konsum og fritid forsterkes ytterligere. Selv om avgiften har den ønskede virkning på CO₂-utslippene, kan den altså forstørre et annet problem. Dette forholdet, som i engelskspråklig litteratur kalles «tax interaction effects», vil vi her omtale som skatte-samspillseffekter. Flere utenlandske studier har vist at dette problemet kan ha betydelig omfang: Goulder m.fl. (1999) beregnet for eksempel kostnadene ved å nå utslippsmålene for NO_x i den amerikanske 1990 Clean Air Act Amendment, og fant at det ville være dyrere å nå dette målet ved hjelp av gratis utdelte omsettelige utslippskvoter enn ved direkte reguleringer.

Alle virkemidler som påvirker relative priser vil kunne gi skatte-samspillseffekter, gitt at en er i en situasjon med initiale skattekiln eller andre vridninger. Noen typer virkemidler skaffer imidlertid inntekter til det offentlige,

¹ Dette arbeidet ble utført mens forfatter var ansatt i Statistisk Sentralbyrå. Synspunktene i artikkelen står for forfatterens egen regning.

² Kvote-utvalget la fram sin innstilling i desember 1999. Vi har ikke kommentert denne her, fordi innstillingen ennå ikke var kommet da denne artikkelen gikk i trykken.

og disse inntektene kan brukes til å redusere omfanget av øvrige vridende skatter og avgifter. Det er dette som kalles proveny-resirkuleringseffekter. Disse vil i hvert fall delvis kunne oppveie negative skatte-samspillseffekter.

Det ovenstående impliserer imidlertid at markedsbaserte virkemidler som ikke skaffer inntekter til det offentlige, f.eks. gratis utdelte omsettelige utslippskvoter, kan bli svært mye dyrere i en økonomi med imperfeksjoner enn tilfellet ville vært i en først-best-situasjon: Slike virkemidler gir skatte-samspillseffekter, men disse motvirkes ikke av noen proveny-resirkuleringseffekt.

Parry m. fl. (1999) omtaler tre effekter som bidrar til den totale velferdseffekten av en proveny-nøytral endring i myndighetenes CO₂-politikk: Skatte-samspillseffekter; proveny-resirkulering; og den primære velferdseffekten. Den sistnevnte korresponderer til netto rensekostnad i «først-best»-resonnementet i det innledende avsnittet over: Hvis vi antar at CO₂-utslippene kun reduseres via redusert lavere forbruk av fossilt brennstoff, består den primære velferdseffekten av nytten av et bedre miljø (lavere CO₂-utslipp), minus reduksjonen i konsument- (eller produsent-) overskuddet for brukere av fossilt brennstoff.

Dersom CO₂-avgiften er lik for alle, vil omsettelige kvoter og avgifter gi like marginale rensekostnader hos alle forurenser, og dermed minimere de primære velferdskostnadene ved å nå et utslippsmål. Begge typer virkemidler vil gi skatte-samspillseffekter. Kvoter vil imidlertid bare gi proveny-resirkuleringseffekter hvis myndighetene deler dem ut mot betaling. De virkemidlene som tilsynelatende kommer heldigst ut er derfor uniforme avgifter og omsettelige, auksjonerte kvoter: Disse gir lavest mulig primære velferdskostnader, og negative skatte-samspillseffekter blir motvirket av positive proveny-resirkuleringseffekter. Med den modellrammen vi har brukt i vår analyse er uniforme avgifter og auksjonerte, omsettelige utslippskvoter formelt ekvivalente.

2. Politisk aksept

Til tross for at ideen om markedsbaserte virkemidler har fått gjennomslag i praktisk miljøpolitikk i mange land, er imidlertid både uniforme avgifter og auksjonerte kvoter sjelden benyttet. Differensierte avgifter og gratis utdelte kvoter later til å være mer populære i praktisk politikk. En mulig forklaring på dette kan være at fordelingsvirkningene ved å innføre like avgifter eller auksjonerte kvoter gjør slike tiltak politisk svært kontroversielle:



Brita Bye, dr. polit. fra 1997, er seniorrådgiver ved Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet.

Nettopp fordi disse virkemidlene skaffer det offentlige inntekter, er det noen som faktisk må betale dem.

Becker (1983) hevder at interessegrupper vil drive lobbyvirksomhet inntil det punkt der marginalavkastningen av denne virksomheten er lik marginalkostnaden. En situasjon der dette kriteriet er oppfylt for alle grupper, gitt hva alle andre gjør, kan kalles en «politisk likevekt». Forslag om et nytt virkemiddel vil særlig kunne endre marginalavkastningen av lobbyvirksomhet for dem som rammes, eller tilgodesees, dersom forslaget vedtas. Et forslag med store fordelingsvirkninger vil dermed kunne forrykke den politiske likevekten i en annen grad enn et forslag som hovedsakelig opprettholder fordelingsprofilen i status quo. Dette vil særlig gjelde dersom tapere/vinnere er lette å identifisere a priori.

Anta at en starter fra et utgangspunkt der forurenningsspørsmål har vært styrt ved direkte regulering, og at en ønsker å gå over til et markedsbasert regime. Dersom en velger å innføre en lik avgift for alle, blir tidligere forurenserer fratatt en de facto utslippsrettighet, som de nå eventuelt må kjøpe tilbake ved avgiftsinnbetaling. Det er naturlig å tenke seg at et slikt forslag vil gi støtet til heftig lobbyvirksomhet fra tidligere forurenseres side, spesielt fra aktører som har betydelige økonomiske interesser i saken. For å unngå dette, eller som en konsekvens av vellykket lobbyvirksomhet, kan virkemiddelutformingen bli endret, f.eks. ved at avgiften differensieres for å skjerme visse næringer. I praksis ser vi at karbon- og energiavgifter i mange land varierer betydelig mellom sektorer og energibærere (se Holtsmark og Kasa 1999; Ekins og Speck 1999). Dette er også tilfellet for de norske karbon-skattene (se tabell 1).

Ved overgang fra et direkte regulerings-regime til et system med omsettelige, auksjonerte kvoter får vi en helt tilsvarende effekt: Forurenserer som tidligere har hatt utslippstillatelse uten å betale for det, mister denne rettigheten, og må kjøpe den tilbake. For å få politisk aksept for det nye systemet må miljømyndighetene både få gjennomslag for de miljøpolitiske sidene ved saken og få aksept for de fordelingspolitiske implikasjonene. Gratiskvoter er imidlertid en enkel måte å minimere slike fordelingseffekter på, slik at saken politisk sett blir mindre komplisert: Når utslippskvotene deles ut gratis til tidligere forurenserer, opprettholdes de eksisterende de facto utslippsrettighetene; forskjellen blir hovedsakelig at rettighetene blir enda mer verdt enn før, fordi de blir omset-

³ MSG er en forkortelse for "Multi Sectoral Growth". MSG-6 er den sjette generasjonen av MSG-modellen, og er utviklet i Statistisk sentralbyrå.

telige. I USA, der omsettelige kvoter brukes aktivt i miljøpolitikken (spesielt med hensyn på svovelutslipp), er det vanligste at kvotene deles ut gratis til tidligere forurensere. Gratis kvoter er også et svært aktuelt tema i den norske miljøpolitiske debatten.

3. Tre alternativer: Forventede velferdseffekter

I denne studien har vi ønsket å se nærmere på velferdseffektene av differensierte avgifter versus omsettelige, gratis utdelte kvoter. Problemstillingen er analysert ved hjelp av den numeriske intertemporale likevektsmodellen MSG-6³ (se Bye, Holmøy og Strøm, 1999, for en mer detaljert omtale). En kort oppsummering av noen viktige egenskaper ved modellen er gjengitt i appendiks 1. Vi har gjennomført modellberegninger for følgende tre alternativer:

Differensierte avgifter (alternativ 1) er en representasjon av det norske CO₂-avgiftssystemet av 1999, og utgjør vårt basisalternativ.⁴ Avgiftssatsene i dette systemet varierer betydelig mellom sektorer og energibærere, se tabell 1.

Uniforme avgifter (alternativ 2) skiller seg fra alternativ 1 ved at CO₂-avgiften, beregnet som avgift pr. tonn

karbon, er lik for alle sektorer og energibærere. Avgiften er satt endogent slik at utslippsnivået for CO₂ akkurat blir lik nivået i alternativ 1. Samtidig holdes politikken dringen proveny-nøytral ved at eventuelle endringer i totalt proveny fra karbonavgiftene oppveies ved endret arbeidsgiveravgift (lik relativ endring for alle sektorer).

I *kvotealternativet* (alternativ 3) deles utslippsrettigheter ut gratis til tidligere forurensere, definert her ved de enkelte sektorenes utslippsnivå i alternativ 1. Utslippsnivået er også her satt lik utslippsnivået i alternativ 1,⁵ mens kvoteprisen bestemmes endogent i modellen. I vår modell er dette alternativet ekvivalent med en uniform CO₂-avgift kombinert med en lump-sum-overføring fra myndighetene til mottakerne av kvotene. Denne virtuelle lump-sum-overføringen finansieres ved økt arbeidsgiveravgift.

Før vi går løs på de numeriske beregningene, kan det være nyttig med en kort diskusjon av hva slags resultater en kan forvente. Ved differensierte avgifter kan avgiftsinntektene benyttes til å holde andre vridende skatter og avgifter nede. Imidlertid vil ikke de primære velferdskostnadene bli minimert: Differensierte avgifter vil ikke gi like marginale rensekostnader for alle forurensere.

Uniforme avgifter gir lavest mulig primære velferdskostnader, og gir også proveny til offentlig sektor. A priori er det imidlertid vanskelig å si om provenyet vil være lavere eller høyere enn ved differensierte avgifter. Hvis provenyet er lavere, vil vi få en negativ proveny-resirkuleringseffekt ved å gå fra differensierte til uniforme avgifter. Videre vil både uniforme og differensierte avgifter gi skatte-samspillseffekter, men fordi de to avgiftsregimene gir ulike prissignaler, vil også skatte-samspillseffektene være forskjellige. I hvilken retning den siste effekten trekker er vanskelig å anslå a priori, fordi vi har en rekke imperfeksjoner i økonomien som vil bli påvirket. Vi kan altså ikke på rent teoretisk grunnlag fastslå om differensierte avgifter gir høyere eller lavere velferd enn uniforme avgifter i en økonomi som ikke er optimalt tilpasset i utgangspunktet.

I tilfellet med omsettelige kvoter vil det danne seg et kvotemarked, og under idealiserte betingelser vil markedsprisen på kvoter være lik for alle. Dette vil gi like marginale rensekostnader og dermed lave primære velferdskostnader. Det offentlige vil ved et eventuelt salg av kvotene få inntekter som kan gi proveny-resirkuleringseffekter. Kvoter som deles ut gratis vil derimot ikke gi proveny-resirkuleringseffekter. I vår modellramme er alternativet med omsettbare gratiskvoter som nevnt ekvivalent med uniforme skatter kombinert med lumpsum-overføringer til forurenserne. Denne tenkte lumpsum-

Tabell 1. CO₂-avgifter i Norge, 1999.
Kroner pr. tonn CO₂.

Energivarer	
Bensin	397.00
Lette fyringsoljer og diesel	173.20
Tung fyringsolje	148.00
Kull til energiformål	189.40
Koks til energiformål	144.00
Kull og koks til industrielle prosesser (ferrolegering, karbid- og aluminiumsindustri)	0.00
Gass (landbasert bruk som ikke omfattes av petroleumsskattelovgivningen)	0.00
Petroleumsutvinning	
Oljeutvinning	335.10
Utvinning av naturgass	381.00
Næringer med reduserte satser (treforedling og sildemelsindustri)	
Lette fyringsoljer og transportoljer (bensin, diesel etc.)	86.60
Tunge fyringsoljer	74.10
Næringer med fritak	
Luftransport, utenriks sjøfart, innenlands godstransport til sjøs, kystfiske, fiske og fangst i fjerne farvann, sement- og leca-produksjon	0.00

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁴ Modellen er for øvrig kalibrert til basisåret 1992, og alternativ 1 er simulert ved å holde alle skattesatser (bortsett fra CO₂-avgiftene) samt andre eksogene variable konstant lik basisårets verdier. Økonomien beveger seg langs en stabil bane og vil på lang sikt nå en stasjonær-løsning med konstant vekstrate og relative priser.

⁵ Det antas at kvotetil fordelingen er uavhengig av produksjonsbeslutningen, dvs. evt. nedleggelse vil ikke stoppe en kvotetil deling som ellers ville funnet sted. Med denne forutsetningen påvirkes ikke bedriftenes entry-exit-beslutninger. Se Holtsmark (1999).

overføringen må finansieres ved et høyere nivå på vridende skatter og avgifter (her: arbeidsgiveravgift) enn i alternativet med uniforme avgifter, noe som vil ha realøkonomiske virkninger. Vi kan derfor si a priori at gratiskvoter vil være mindre kostnadseffektivt enn uniforme avgifter.

Vi kan imidlertid ikke a priori si om gratiskvoter er mer eller mindre effektivt enn differensierte avgifter. Gratiskvoter innebærer at alle forurensere står overfor samme pris på CO₂-utslipp. Dette alternativet vil derfor innebære lavere primære velferdskostnader enn et differensiert avgiftsregime. På den annen side innbringer ikke gratiskvoter avgiftsinntekter, og dette trekker i motsatt retning.

4. Resultater

Virkningene av de ulike alternativene er oppsummert i tabell 2, oppgitt som avvik fra basisalternativet (alternativ 1, differensierte avgifter). Variabelen «fullt konsum» er et aggregat av konsum og fritid, og verdien av denne kan tolkes som et uttrykk for nytten (eksklusive miljø-relatert nytte) til den representative konsumenten.⁶

Generelt kan vi si at hovedkildene til velferdseffekter finnes i markeder der den initiale samlede skattekiln er stor. Dette gjelder spesielt i arbeidsmarkedet, der den marginale samfunnsøkonomiske verdien av fritid er betydelig lavere enn den marginale samfunnsøkonomiske avkastningen av økt konsum av varer og tjenester generert

Tabell 2. Langsiktige effekter. Prosentvis avvik fra basisalternativet (alternativ 1).

	Uniform CO ₂ - (alternativ 2)	Gratis utslippskvoter (alternativ 3)
Fullt konsum	0.03	-0.03
Materielt konsum	0.02	-0.11
Fritid	0.04	0.10
Syssetsetting	-0.05	-0.12
Realkapital	-0.10	-0.16
Eksportoverskudd	-0.45	-0.38
Lønnskostnader pr. time	0.07	0.15
Pris på fritid	-0.46	-0.77
Pris på materielt konsum	-0.43	-0.42
Arbeidsgiveravgift	3.15	5.5
Uniform CO ₂ -avgift / kvotepris1)	98.5	96.0

1) Absolutte nivåer i kroner.



*Karine Nyborg,
dr. polit fra 1996, er forsker i
Statistisk sentralbyrå.*

ved økt arbeidstilbud. Dette er forårsaket av både direkte og indirekte beskatning av arbeidskraft.⁷ I tillegg er det slik at skatt på renteinntekter innebærer at den samfunnsøkonomiske avkastningen av sparing er høyere enn den privatøkonomiske. Dessuten er bolig svært lempelig beskattet i det norske skattesystemet. Dette er begge initiale skattekiller i beskatningen av kapital som vil ha betydning for velferdseffekter av ulike skatteendringer.

Ved en overgang fra differensierte til uniforme karbonskattesatser blir den uniforme skattesatsen på 98,50 kroner pr. tonn CO₂, gitt at CO₂-utslippene skal holdes uendret. Dette impliserer en betydelig reduksjon av karbonavgiftene på bensin og på petroleumsutvinningen på norsk sokkel, mens kjemisk produksjon, metallpro-

duksjon og petrokjemi vil oppleve en kraftig avgiftsøkning. Totalt sett innebærer dette en reduksjon i offentlig sektors proveny fra karbonskatter på om lag 3 mrd kroner⁸. Som en konsekvens må arbeidsgiveravgiften økes med 3,15 prosent (tilsvarende om lag 0,5 prosentpoeng). Lønnskostnadene øker med 0,07 prosent, til tross for lavere etterspørsel etter arbeidskraft og en tilsvarende reduksjon i likevektslønnen (etter skatt) på 0,46 prosent. Kapital reallokeres fra real- til finanskapital, og boliginvesteringene reduseres. Reallokering av realkapital bort fra bolig, i tillegg til at produksjonen blir mere kapitalintensiv ved inter- og intraindustriell substitusjon av arbeidskraft med kapital, bidrar til økt produktivitet. Den negative effekten av lavere sysselsetting og realkapitalbeholdning blir også modifisert av forutsetningen om avtakende skautbytte.

Mens kjemisk industri, metallproduksjon og raffinerte oljeprodukter rammes, får produksjonssektorene for øvrig lavere kostnader, som reflekteres i lavere priser på innenlandske produkter. Totalt sett faller eksporten. Importen reduseres også, dels som følge av lavere innenlandsk etterspørsel etter investeringsvarer, men innenlandsk etterspørsel vris også over mot innenlands produserte varer som følge av at prisen på disse produktene faller. Alt i alt er velferdseffekten svakt positiv, og total velferd målt som neddiskontert nytte øker med 0,07 prosent i forhold til basisalternativet. En overgang til uniforme avgifter innebærer altså en velferdsøkning, men endringene må sies å være svært små.

⁶ I MSG-modellen inngår bare en representativ konsument. Modellberegningene gir derfor ingen eksplisitt beskrivelse av eventuelle langsiktige interessekonflikter, f.eks. mellom personer som pr. i dag er eiere av utslippsintensiv industri og andre.

⁷ Den totale effektive marginale skattesatsen på arbeidsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift og moms, var 63 prosent i 1992.

⁸ Grovt sett kan en si at om lag 1,5 mrd kroner dekkes inn ved økt overskuddsskatt fra petroleumssektoren, mens resten dekkes inn ved høyere arbeidsgiveravgift.

Sammenliknet med uniforme skatter innebærer kvotealternativet (alternativ 3) en omfordeling av avgiftsproveny fra offentlig til privat sektor. Dette gir økt profitt i privat sektor, noe som igjen gir økte inntekter fra overskuddsskatten. Likevel får offentlig sektor et ikke ubetydelig provenytap, som finansieres ved en økning i arbeidsgiveravgiften på 5,5 prosent, sammenliknet med basisalternativet. Vi får dermed en rekke av de samme effektene, om enn forsterket, som fulgte økningen i arbeidsgiveravgift i alternativ 2 (uniforme CO₂-avgifter). Lønnskostnader pr. time øker med 0,15 prosent, noe som bidrar til at kostnadskurven skifter oppover for tilnærmet alle næringer. Sammenliknet med basisalternativet faller velferdsindikatoren med 0,04 prosent. Den positive effekten av lavere primære velferds-kostnader i kvotealternativet blir overskygget av de negative effektene av høyere arbeidsgiveravgift (dvs. den manglende provenyresirkuleringseffekten).⁹

Konklusjoner

Gratis utdelte CO₂-kvoter gir i våre beregninger lavere velferd enn uniforme CO₂-avgifter. Dette er i tråd med de teoretiske prediksjonene: Gratiskvoter skaffer ikke inntekter til det offentlige, og vil derfor innebære høyere kostnader knyttet til finansieringen av offentlig sektor.

Mer overraskende er det kanskje at gratiskvoter også viser seg å være mindre kostnadseffektivt enn dagens system med sterkt varierende avgiftssatser. I et system med omsettelige kvoter vil alle forurenserne stå overfor samme pris på utslipp, noe som vil føre til like marginale rensekostnader i alle sektorer. Provenyet fra CO₂-avgiftene er imidlertid ikke helt ubetydelig, og bortfall av dette vil gi høyere nivå på andre, vridende skatter og avgifter, her arbeidsgiveravgiften. Dette forsterker allerede eksisterende skattekiller, og kostnadene ved dette oppveies ikke av de lavere primære rensekostnadene. Forskjellene er imidlertid ikke særlig store.

Når det gjelder forholdet mellom uniforme og differensierte avgifter, vil resultatet antakelig glede dem som liker å stole på magefølelsen: Uniforme avgifter er faktisk mest effektivt i vår modellramme, selv om dette ikke kunne fastslås a priori. Også her er imidlertid forskjellen svært liten. Dette kan kanskje virke noe overraskende. Her må en imidlertid huske på at nest-best-skatteteori ikke tilsier at like skattesatser nødvendigvis er optimalt (se f.eks. Sandmo 1975, Bovenberg 1999). Ved fastsettelse av optimale skattesatser er det ikke bare de eksterne effektene ved et gode som betyr noe, men også hvor effektiv en avgift vil være som instrument for å skaffe offentlige inntekter. Våre resultater kan tyde på at det norske differensierte karbonskattesystemet av 1999 er relativt effektivt når det gjelder å trekke inn proveny.

Det er alltid usikkerhet knyttet til resultatene av modellberegninger, og det gjelder naturligvis også beregningene vi har presentert her. Blant annet har vi antatt

faste CO₂-koeffisienter i forhold til forbrenning av fossile brenslers, mens det kanskje særlig i petroleumsvirksomhet kan være grunn til å tro at høye utslippsavgifter har gitt en tilpasning med lavere koeffisienter. Videre bør leseren være oppmerksom på at politikkalternativene vi har sett på er sterkt forenklete i forhold til en del alternativer som har vært diskutert i norsk politikk.

Med disse forbeholdene synes det likevel som om det er begrenset belegg for å hevde at virkemiddelbruken i norsk nasjonal karbonpolitikk pr. 1999 er spesielt ineffektiv. Omlegging til et system med like avgifter for alle vil i våre beregninger gi noe høyere velferd, men forskjellen er helt marginal. Det samme gjelder utauksjonering av kvoter. Å gå over til et system med gratis utdelte omsettelige kvoter i stedet for avgifter ser til og med ut til å gi lavere velferd enn dagens system - selv om forskjellen også her er svært liten.

Referanser:

- Becker, G. S. (1983): A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics* 98 (3), 371-400.
- Bovenberg, L. (1999): «Environmental Policy, Distortionary Labour Taxation and Employment: Pollution Taxes and the Double Dividend», i C. Carraro and D. Siniscalco (red.): *New Directions in the Economic Theory of the Environment*, Cambridge (UK): Cambridge University Press, 69-104.
- Bovenberg, L., og R. A. de Mooij (1994): *Environmental Levies and Distortionary Taxation*, *American Economic Review* 94 (4), 1083-1089.
- Bye, B. And E. Holmøy (1997): *Household Behaviour in the MSG-6 Model*, Documents 97/13, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bye, B. og K. Nyborg (1999): *The Welfare Effects of Carbon Policies: Grandfathered Quotas versus Differentiated Taxes*, Discussion Paper 261 (revidert versjon), Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bye, B., E. Holmøy and B. Strøm (1999): *Virkninger på samfunnsøkonomisk effektivitet av en flat skattereform: Betydningen av generelle likevektseffekter*. Rapporter 99/26, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ekins, P. And S. Speck (1999): *Competitiveness and Exemptions from Environmental Taxes in Europe*, *Environmental and Resource Economics* 13, 369-396.
- Goulder, L. H. (1995): *Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide*, *International Tax and Public Finance* 2, 157-184.
- Goulder, L. H., I. W. H. Parry, R. C. Williams, og D. Burtraw (1999): *The Cost-Effectiveness of Alternative Instruments for Environmental Protection in a Second-Best Setting*, *Journal of Public Economics* 72, 329-360.
- Holmøy, E., G. Norden, and B. Strøm (1994): *MSG-5, A Complete Description of the System of Equations*, Rapporter 94/19, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E., og T. Hægeland (1997): *Aggregate Productivity Effects and Technology Shocks in a Model of Heterogeneous Firms: The Importance of Equilibrium Adjustments*, Discussion Paper 198, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Holtmark, B. (1999): *Kostnadseffektiv klimapolitikk med doble gevinster*, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 113, 49-70.
- Holtmark, B., og S. Kasa (1999): *Miljøavgifter og doble gevinster: Pigou og den usynlig hånd slår tilbake*, *Sosialøkonomen* nr. 8, 8-13.
- Klette, T.J. (1994): *Estimating Price-Cost Margins and Scale Economies From a Panel of Micro Data*, Discussion Papers 130, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

⁹ For en grundigere diskusjon av beregningsresultatene, se Bye og Nyborg (1999).

- Parry, I. W. H. (1997): Environmental Taxes and Quotas in the Presence of Distorting Taxes in Factor Markets, Resource and Energy Economics 19, 203-220.
- Parry, I. W. H., R. C. Williams III, og L. H. Goulder (1999): When Can Carbon Abatement Policies Increase Welfare? The Fundamental Role of Distorted Factor Markets, Journal of Environmental Economics and Management 37, 52-84.
- Sandmo, A. (1975): Optimal Taxation in the Presence of Externalities, Swedish Journal of Economics 77, 86-98.

Appendiks:

Hovedtrekk ved likevektsmodellen MSG-6

MSG-6 gir en relativt disaggregert beskrivelse av vare- og tjenestestrømmene i norsk økonomi ved å spesifisere 60 vare- og tjenestegrupper, hvorav 9 er ikke-konkurrerende importvarer og 12 produseres i offentlig sektor. Det offentlige kjøp av varer og tjenester, inklusive systemsetting og investeringer, samt det offentlige budsjettoverskuddet, er for hvert år eksogent gitt i modellen. Modellen har en detaljert beskrivelse av indirekte beskatning og subsidiering (se Holmøy, Norden og Strøm (1994)), og den er kalibrert til 1992 som basisår.

Velferdseffekter beregnes ved husholdningenes velferdsfunksjon som er en nåverdi over en uendelig tidshorison av nyttestrømmen i hver periode. Nytten i hver periode genereres av vare- og tjenestekonsum og fritid. Konsumnivå og -sammensetning tilpasses i hvert år under en forutsetning om perfekte, dvs. modellkonsistente, forventninger om fremtidige priser og arbeidsuavhengige inntekter. Husholdningenes intertemporale budsjettbetingelse er spesifisert gjennom et krav om gitt offentlig budsjettbalanse og et krav om langsiktig utenriksøkonomisk balanse.

Husholdningene kan handle i tid ved å låne og spare i de internasjonale finansmarkedene hvor de står overfor en gitt rente, se også Bye og Holmøy (1997).

Den representative konsumenten avveier nytten av fritid mot nytten av det konsumet en kan kjøpe ved å arbeide til gitt lønn etter skatt. Prisen på fritid måles som en alternativkostnad, dvs. som timelønssatsen utbetalt til lønnstakeren minus marginalsatt. Konsumet fordeles på 17 ulike varer og tjenester, herunder en detaljert beskrivelse av ulike energivarer, avhengig av relative priser og nyttenivå. De fleste varene er et sammensatt gode bestående av både hjemmelieferanser og import som kjøperne betrakter som imperfekte substitutter.

Produksjonen av de fleste varer og tjenester endres både gjennom endringer på bedriftsnivå og gjennom endogen etablering eller nedleggelse av bedrifter. Produsentene maksimerer eiernes nåverdi av kontantstrømmen fra bedriften, og forventningene er forutsatt å være perfekte. Modellen fanger opp at bedriftene innen samme næring har ulik produktivitet og størrelse (se også Klette (1994)). Produktfunksjonen er i de fleste næringer karakterisert ved avtakende skalautbytte samtidig som positiv produksjon i seg selv krever en fast produksjonsuavhengig kostnad. De substituerbare produksjonsfaktorene består av arbeidskraft, tre typer realkapital, og fem grupper vareinnsats, deriblant en detaljert beskrivelse av bruken av ulike energivarer. Bedriftene fordeler endogen produksjonen mellom eksport- og hjemmemarkedet. På eksportmarkedet forutsettes norske bedrifter å stå overfor en eksogent gitt verdensmarkedspris, mens på hjemmemarkedet er markedsstrukturen monopolistisk konkurranse. Holmøy og Hægeland (1997) gir en nærmere beskrivelse av denne bedriftsadferden.

CO₂-utslippene beregnes ved faste koeffisienter knyttet til forbruket av ulike typer fossile brensler i ulike anvendelser.

CICERO

Senter for klimaforskning

Center for International
Climate and Environmental
Research – Oslo

CICERO Senter for klimaforskning er en uavhengig stiftelse tilknyttet Universitetet i Oslo. Senteret driver forskning, utredning og informasjon om nasjonal og inter-nasjonal klimapolitikk. CICERO har en tverrfaglig stab med 29 medarbeidere som spenner over naturvitenskap, statsvitenskap, sosiologi og sosialøkonomi. Senteret har siden opprettelsen i 1990 etablert seg som et sentralt fagmiljø både nasjonalt og internasjonalt, og er aktivt involvert i arbeidet i FNs klimapanel (IPCC) og prosessen rundt klimaforhandlingene.

Forskere

Ved CICERO Senter for klimaforskning er det ledig stillinger som forsker. Arbeidsområdene er klimapolitikk i Norge og andre land, herunder samfunnsøkonomiske hensyn ved valg og utforming av virkemidler, samt studier av internasjonale forhandlinger om klimapolitikk.

Arbeidsområdet for stillingene er stort, og vi ønsker medarbeidere med evne og vilje til å sette seg inn i nye problemstillinger innen et faglig bredt spekter, og som har god formidlingsevne. Søkerne bør også ha interesse for, og gjerne erfaring fra, tverrfaglig forsknings- og utredningsarbeid. For stillingene kreves høyere utdanning innen økonomi, statsvitenskap, sosiologi eller samfunnsgeografi på nivå med cand.oecon., cand.polit. eller høyere.

For spørsmål om stillingene kontakt forskningsleder Asbjørn Torvanger (tlf. 22 85 87 72) eller direktør Knut Alfsen (tlf. 22 85 87 53).

For stillingene gjelder lønn etter avtale og medlemskap i Statens Pensjonskasse. Se våre nettsider for mer informasjon om CICEROs virksomhet (www.cicero.uio.no).

Søknad med en kortfattet CV og publikasjonsliste sendes innen 21. februar 2000. Søknad og vedlegg kan om ønskelig sendes per e-post (admin@cicero.uio.no).

CICERO Senter for klimaforskning
Postboks 1129 Blindern, 0318 Oslo

THOR OLAV THORESEN og KARL OVE AARBU*:

Skattereformen betraktet som et naturlig eksperiment

Jde siste årene har det vært en livlig diskusjon i USA omkring resultatene fra analyser som behandler skattereformer som «naturlige eksperiment». Etter Feldsteins (1995) påvisning av store effekter på skattbar inntekt av den amerikanske skattereformen i 1986, har det kommet en hel rekke amerikanske bidrag som diskuterer og problematiserer Feldsteins konklusjoner, med utgangspunkt i samme metodikk. Dette har så langt vi har registrert, ikke avledet en tilsvarende aktivitet med utgangspunkt i europeiske data. Denne artikkelen bygger på et prosjekt som har anvendt naturlig eksperiment metoden på inntektsdata før og etter den norske skattereformen i 1992. Med dette ønsker vi både å vurdere metoden og å få fram informasjon om hvordan individer responderer på endringer i marginale skattesatser. Vi finner at individenes skattbare inntekt påvirkes lite av de reduserte marginalsattesene. Resultatene peker dermed ikke i retning av betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ved reduserte marginalsatser, jf. diskusjonen om flatere skatter.

1. Innledning

Det kan synes som om det er en økende interesse innen økonomisk forskning i å utnytte såkalte «naturlige eksperiment» for å få kunnskap om hvordan politikkendringer påvirker individers atferd. Et slikt typisk naturlig eksperiment vil være å sammenlikne atferdsresponsen til en gruppe som har vært utsatt for et tiltak med atferden til en sammenliknbar gruppe, som ikke har vært utsatt for den samme politikkendringen. Et selektivt utvalg av studier som har anlagt en slik tilnæringsmåte inkluderer Lundberg et al. (1997), som vurderer hvordan den intra-familiære fordelingen av inntekt endres som følge av en omlegging av den britiske barnetrygden, Gramlich (1994), som vurderer effekter av økonomisk organisering innen sport, ved å sammenlikne den relativt frie økonomien i den amerikanske baseball-ligaen med den regulerte basketball-ligaen, og Feldstein (1995), som beregner atferdsreponser av endringer i marginalsatt med utgangspunkt i den amerikanske skattereformen av 1986. Det er også eksempler på konstruerte økonomiske eksperiment. Ett eksempel er eksperimentet med negativ inntektsskatt i New Jersey 1968-72. Her ble det plukket ut en gruppe på 1 374 familier, hvor 724 familier ble utsatt for et system med negativ inntektsskatt, mens de resterende 650 ikke fikk endret sine tilpasningsbetingelser, se Pechman og Timpane (1975).

Vårt «naturlige eksperiment» er noe beslektet med tilnærmingen til Feldstein (1995), siden vi utnytter den norske skattereformen av 1992 til å analysere hvordan høyinntektstakere responderer på endringer i marginalsatt. Den norske skattereformen innebar, som de fleste skattereformer i de vestlige økonomier, at høyinntektstakere (eksperimentgruppen) opplevde til dels kraftige reduksjoner i de marginale skattesatsene, mens individer på lavere inntektsnivåer (kontrollgruppen) kun erfarte små endringer i marginalsattene. Det betyr at vi kan sammenlikne de to gruppenes skattbare inntekt etter skatteendringene, under antakelsen om at de ville oppføre seg likt dersom det ikke hadde skjedd noen skattereform. Men er dette en holdbar antakelse? Kan resultatene fra et slikt naturlig eksperiment sammenliknes med et velfundert, konstruert eksperiment? I

* Vi takker Programmet for skatteøkonomisk forskning under Norges forskningsråd for finansiering av prosjektet som denne artikkelen bygger på. Prosjektet ble utført mens Karl Ove Aarbu var ansatt i Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet. Lars Erik Borge, Ådne Cappelen, Tom Kornstad, Bjørg Langset og Nils M. Stølen takkes for kommentarer til et tidligere utkast.

det følgende skal vi redegjøre for hvordan vi har prøvd å tilnærme vårt naturlige eksperiment en mer «kontrollert» eksperimentsituasjon. Det har vi gjort ved å inkludere andre forklaringsfaktorer i tillegg til endringene i marginale skattesatser. Med det prøver vi å ta hensyn til at det kan være systematiske forskjeller mellom kontroll- og eksperimentgruppe med hensyn til hvordan andre forhold innvirker på atferden til individene i de to gruppene. Vi benytter forklaringsvariable som representerer demografiske kjennetegn, utdanning, andre skatteendringer og makroøkonomiske forhold.

Endringer i skattesatser, f.eks. ved en skattereform, innvirker på en hel rekke beslutninger. Både fra et normativt, skatteteoretisk utgangspunkt og fra et mer praktisk ståsted vil effekten på skattbar inntekt være av fundamental interesse. Sammenhengen mellom marginalsatt og skattbar inntekt måles ofte empirisk med utgangspunkt i arbeidstilbudselastisiteter, som estimeres ved hjelp av økonometriske metoder og tversnittdata. Et hovedinntrykk fra denne litteraturen, jf. oversikter i Blundell og MaCurdy (1998) og Stølen og Svendsen (1999), er at både metoder og resultater er omstridte. Blant annet har det vært reist tvil om i hvor stor grad antakelser om preferansestruktur er styrende for resultater, hvorvidt en i tilstrekkelig grad har klart å innarbeide kompleksiteten i skattesystemet og hvordan en skal tolke elastisitetene i denne type analyser. I dette perspektivet kunne kanskje resultatene fra et naturlig eksperiment være befriende, siden en slik tilnærming kan synes å bære bud om en metode som er atskillig enklere og fri for «strukturelle» antakelser. Men slik er det dessverre ikke, noe vi diskuterer i avsnitt 2.

Den naturlige eksperiment metoden er hyppig anvendt på skattereformer i USA, se Feldstein (1995), Auten og Carroll (1998), Moffitt og Wilhelm (1998). Vi har imidlertid ikke registrert tilsvarende aktivitet i andre land. Mulighetene er der, siden skattesystemene i de fleste OECD-land er reformert etter de samme idéene som dannet basis for den amerikanske skattereformen i 1986, med store reduksjoner i marginale skattesatser på høye inntektsnivåer som et viktig element. Resultatene fra de amerikanske studiene rapporteres i form av elastisiteter som måler prosentvis endring i skattbar inntekt når netto marginal avkastning endres. Netto marginal avkastning er definert som én minus marginal skattesats. Det rapporteres relativt store effekter av økningen i marginalavkastningen på skattbar inntekt, med elastisiteter fra 0,6 (Auten og Carroll 1998) til 3,0 (Feldstein 1995).¹ Tolkningen av disse resultatene varierer. Feldstein (1995) vektlegger sammenhengen mellom mar-



*Thor Olav Thoresen,
Cand polit. fra Universitetet i
Oslo, 1990, er forsker i
Statistisk Sentralbyrå.*

ginal avkastning og arbeidsinnsats, mens Slemrod (1996) framhever betydningen av at den amerikanske skattereformen stimulerte til endringer i inntektsrapporteringen, fordi skattereformen bidro til forskyvninger i skattebyrden mellom aksjonærer/næringsdrivende og selskap/næringsvirksomhet. Goolsbee (1998) hevder at de store elastisitetene i stor grad skyldes skatteuavhengig lønns- og inntektsvekst blant de rikeste. Effektivitetsgevinstene i forhold til økt netto marginal avkastning (reduserte marginalsattesatser) vil naturligvis vurderes ulikt, avhengig av om økningen i skattbar inntekt i stor grad skyldes inntektsmanøvreringer (Slemrod), eller om det først og fremst er uttrykk for økt arbeidstilbud (Feldstein).

Det er således flere grunner til at en vurdering av den norske skattereformen av 1992 med utgangspunkt i en naturlig eksperiment tilnærming er

nyttig. For det første vil det være interessant å se om de relativt store elastisitetene en har funnet i USA reproduseres med data fra et europeisk land. For det andre gir en slik analyse viktig informasjon om atferdsrespons, som bør ha betydning i en diskusjon av skattesystemets innretting. Dersom det er slik at personer på høye inntektsnivåer er relativt lite påvirket av endringer i marginalavkastningen, så svekker dette argumentene for å redusere progressiviteten i det norske skattesystemet av effektivitetshensyn. Effektivitetstapet som følge av høy marginal beskatning er et viktig og mye fokusert effektivitetsaspekt, jf. diskusjonen om flatere skatter (NOU 1999: 7).

I det følgende skal vi redegjøre for vårt naturlige eksperiment. I avsnitt 2 forklares metoden nærmere, mens tolkninger av endringer i skattbar inntekt diskuteres i avsnitt 3. Deretter blir inntektsveksten i perioden 1991-94 beskrevet ved en dekomponeringsanalyse i avsnitt 4. Elastisiteter for sammenhengen mellom inntektsvekst og økt marginalavkastning i perioden 1991-94 presenteres i avsnitt 5. Resultatene sammenfattes i avsnitt 6.

2. Nærmere presisering av naturlig eksperiment metoden

Den norske skattereformen av 1992 medførte vesentlige endringer i marginale skattesatser både på lønns-, kapital- og næringsinntekter. Før reformen var høyeste marginalsatt på lønnsinntekt og næringsinntekt hhv. 57,8 prosent og 62,7 prosent. Reformen innebar betydelige reduksjoner i disse maksimalsatsene og figur 1 og figur 2 gir et

¹ Feldsteins høyeste estimat, det laveste er i overkant av 1.

bilde av disse endringene. En ser av figurene at det er personer med høye inntekter som opplevde de største reduksjonene i marginale skattesatser, mens personer på lave inntektsnivåer opplevde små eller ingen endringer.² Bortsett fra noen små justeringer i toppskattesatsen i 1995 og 1999 har skattesatsene praktisk talt vært uendret i perioden etter skattereformen.

I det etterfølgende ser vi nærmere på en metodikk for å avdekke atferdseffekter av reformen. Vi definerer marginal avkastning, d , som én minus marginal skattesats. På et tidspunkt p før reformen antar vi at det eksisterer følgende lineære sammenheng mellom skattbar inntekt (I_p), d_p og en vektor av sosioøkonomiske variable (x_p), som ekteskapelig status, antall barn, bosted, etc.

$$(1) \quad I_p = \alpha_p + \beta d_p(x_p) + \gamma_p x_p + \varepsilon_p$$

der α_p er et konstantledd, ε_p er restleddet og β og γ_p er parametre. Marginal avkastning avhenger av de sosioøkonomiske variablene, siden beskatningen nettopp avhenger av størrelsen på inntektene, sammensetningen, hvorvidt en er gift, etc. Det betyr at alle individer med kjennetegn (x_p) har samme marginale avkastning. Tilsvarende sammenheng kan antas å gjelde for et tidspunkt etter skattereformen, $p+1$. Ved å ta differansen mellom uttrykket for p og $p+1$ har vi:

$$(2) \quad I_{p+1} - I_p = (\alpha_{p+1} - \alpha_p) + \beta[d_{p+1}(x_{p+1}) - d_p(x_p)] + (\gamma_{p+1}x_{p+1} - \gamma_p x_p) + (\varepsilon_{p+1} - \varepsilon_p)$$

der symboler med fotskrift $p+1$ betyr det samme på tidspunkt $p+1$ som tilsvarende symboler med fotskrift p betyr på tidspunkt p . Vi har nå etablert et generelt uttrykk der endringer i skattbar inntekt fra periode p til periode $p+1$ blir forklart ved endringer i marginale skattesatser og endringer i sosioøkonomiske variable. Det er anslag på størrelse og fortegn på β i likning (2) som er det primære målet for analyser som benytter naturlig eksperiment metoden på data fra skattereformer. Et paneldatasett på individnivå, som inneholder informasjon om inntekter og beskatning på tidspunkt p og $p+1$, gir muligheter for å estimere β , men estimering av likning (2) innebærer metodiske problemer.

Vi har særlig vært opptatt av

- endogenitetsproblemet som følger av at variable på venstre og høyre side i (2) blir simultant bestemt
- representasjonen av andre faktorer bak inntektsvekst

La oss se nærmere på disse metodiske utfordringene. En vanlig metode er å dele inn materialet i høy- og lavinntektsgrupper og identifisere β ved å sammenlikne inntektsvekst og skatteendring for gruppene (Feldstein 1995). Trendeffekter som påvirker gruppene har ingen betydning, siden disse faller bort når en tar differansen. Metoden karakteriseres derfor ofte som «differences-of-

differences» metoden i litteraturen og er beslektet med «fixed effects» metoder, se for eksempel Moffitt og Wilhelm (1998), Triest (1998), Blundell og MaCurdy (1998). Men siden størrelsen på inntekten er bestemmende for marginalavkastningen både på tidspunkt p og tidspunkt $p+1$, betyr det at variablene på venstre- og høyresiden i (2) blir simultant bestemt, dvs. vi har et endogenitetsproblem. $d_p(x_p)$ vil være korrelert med ε_p og $d_{p+1}(x_{p+1})$ vil være korrelert med ε_{p+1} . Løsningen på dette problemet er å finne fram til instrumenter for skatteendringen, dvs. variable som er korrelert med differansen i marginal avkastning i (2) men ikke med uttrykket for restleddet i (2). Når «differences-of-differences» metoden anvendes på data fra en skattereform periode, vil derfor innsatsen i stor

Fig. 1. Marginale skattesatser på lønnsinntekter, skatteregler før og etter skattereformen. Skattekasse 1.

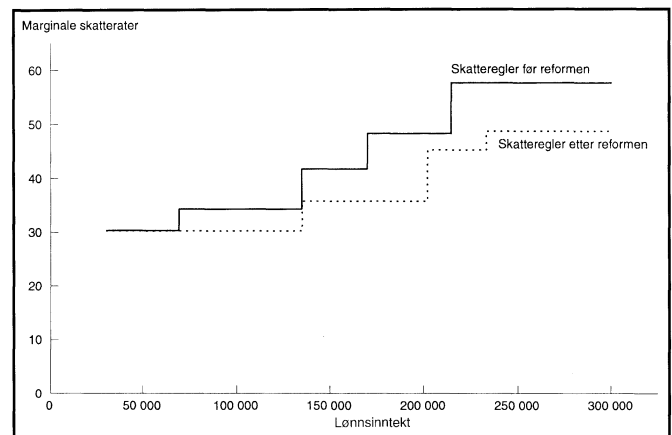
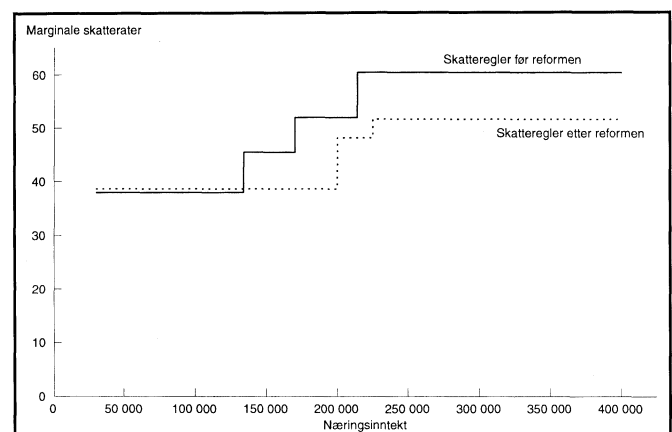


Fig. 2. Marginale skattesatser på næringsinntekter, skatteregler før og etter skattereformen. Skattekasse 1.



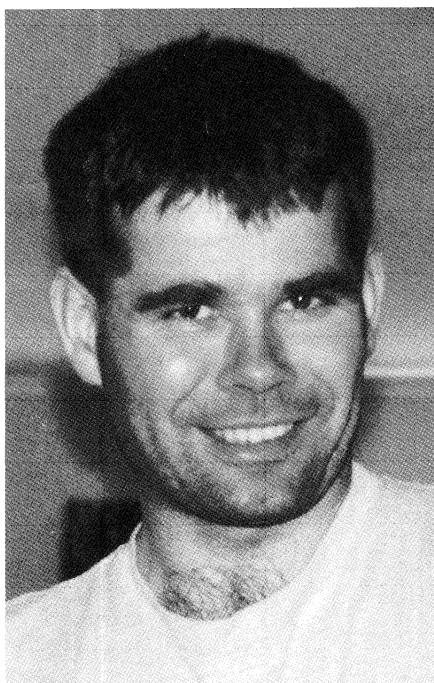
² Figur 1 viser at laveste marginalsatt for lønnstakere er i overkant av 30 prosent. Regnestykket er som følger: Lønnsinntekter over grensen for avtrapping av trygdeavgift beskattes som alminnelig inntekt (28 prosent) pluss 7,8 prosent i trygdeavgift. Minstefradraget, som i analyseperioden var på 20 prosent bidrar imidlertid til en reduksjon i marginal skattesatt på alminnelig inntekt med 5,6 prosent (20 prosent* 28 prosent). Laveste marginalsatt blir dermed 28 prosent pluss 7,8 prosent minus 5,6 prosent, som er 30,2 prosent.

grad dreie seg om å finne fram til gode instrumenter for skatteendringen. Av den grunn kan en like gjerne karakterisere framgangsmåten som en instrumentvariabel-metode.

Feldstein (1995) tar hensyn til endogenitetsproblemet ved å ta utgangspunkt i rangeringen av individene etter marginale skattesatser i periode p . Det innebærer at han benytter $d_p(X_p)$, eller, mer presist, de sosioøkonomiske variablene som er bestemmende for marginalsakten i periode p (hvorav inntekt er en sentral variabel), som instrument. Med utgangspunkt i periode p sammenlikner han en høyinntektsgruppe med to grupper med lavere inntekter. Feldstein anvender en tabellversjon av «differences-of-differences» metoden, men Feldsteins tabellmetode er i praksis helt analog med en estimering av regresjonen i (2) ovenfor ved hjelp av to-steps-minste-kvadraters metode, se Moffitt og Wilhelm (1998). I første steg blir inntektsveksten og endringer i marginale skattesatser bestemt av dummy-variable som angir hvorvidt en har høy eller lav marginal skattesats i utgangsåret, p . Deretter blir disse predikerte verdiene benyttet til å erstatte de faktiske størrelsene i likning (2) ovenfor.

Men er det grunn til å tro at $d_p(x_p)$ vil være uavhengig av $(\varepsilon_{p+1} - \varepsilon_p)$? Vi tror ikke det. $d_p(x_p)$ vil ventelig være mer korrelert med de uobserverte faktorene som bestemmer atferden i periode p enn med de uobserverte faktorene i periode $p+1$. For eksempel kan en person med *forbigående* høy inntekt i 1991 tenkes å oppleve et fall i inntekt i de påfølgende år. Dette betegnes ofte som «regression-to-the-mean» problemet.³ Med $d_p(x_p)$ som instrument, vil dette problemet oppstå ved at det er individer som har midlertidig høy eller lav inntekt i periode p . Estimater som måler responsen på skattbar inntekt av endret marginalavkastning, β , vil bli påvirket i negativ retning av at for eksempel personer med høye inntekter i periode p ikke klassifiseres som høyinntektstakere i periode $p+1$. Med andre ord, kan en måle responsestimatet for lavt dersom en anvender $d_p(x_p)$ som instrument og det er betydelige innslag av «regression-to-the-mean».

I regresjonsanalysene nedenfor vil vi anvende to (alternative) typer av instrumenter for endringene i marginal avkastning som følge av den norske skattereformen. Det første instrumentet er helt tilsvarende det som (implisitt) er anvendt som instrument i Feldsteins analyse, inndeling i eksperimentgruppe («høy») og kontrollgruppe («lav») etter marginale skattesatser i periode p , dvs. 1991. Grensen for inndelingen er marginal skattesats på 45 prosent. Det andre instrumentet tar utgangspunkt i en beregnet en-



*Karl Ove Aarby, Cand polit.
fra Universitetet i Oslo, 1992,
er sjefsrådgiver i
Vesta Forsikring.*

dring i marginal avkastning ved uforandret atferd. Instrumentet er definert som forskjellen mellom marginalavkastningen i 1991 og marginalavkastningen ved at inntektene for 1991 framføres til 1994 og beskattes etter 1994-skatteregler. Det man hovedsakelig oppnår ved å benytte dette andre alternativet, er at en frigjør seg fra den (noe) vilkårlige inndelingen i eksperimentgruppe og kontrollgruppe, ved marginal skattesats på 45 prosent. Vi har forsøkt å ta hensyn til «regression-to-the-mean» problemet ved å bruke logaritmen av skattbar inntekt i periode p som separat regressor, som anbefalt av Moffitt og Wilhelm (1998).

Den andre utfordringen er hvordan en skal ta hensyn til andre årsaker til inntektsvekst. Feldstein (1995) forutsetter for eksempel $\gamma_p = \gamma_{p+1}$ og $x_{p+1} = x_p$, se likning (2) ovenfor. En vanlig innvending mot analyser som ser på sammenhengen mellom endringer i mar-

ginalavkastning og inntektsvekst er at det ikke er tilstrekkelig kontrollert for effekter fra andre endringer (Auerbach 1996, Goolsbee 1998, Triest 1998). Det skjer endringer i omgivelsene som påvirker eksperimentgruppen og kontrollgruppen forskjellig. Konsekvensen av dette kan bli at parameterestimater for β fanger opp responser i skattbar inntekt som skyldes andre forhold enn endringene i marginal avkastning. I vår analyse er dette problemet søkt løst dels ved å legge restriksjoner på analysemateriale og dels ved å inkludere sosioøkonomiske variable direkte i regresjonene. Variable for andre endringer i skattesystemet, for sosioøkonomiske kjennetegn og variable som representerer skiftende makroøkonomiske forhold er inkludert.

Hovedpoenget med denne relativt generelle gjennomgangen av «naturlig eksperiment» tilnærmingen er å vise at resultatene fra denne metoden på langt nær kan sies å være styrt av dataenes frie utfoldelse. Også denne metoden hviler på relativt strenge «strukturelle» antakelser. I tillegg til de problemene som det har vært fokusert på her, er det også andre forhold som bidrar til dette. Blant annet er lineære sammenhenger mellom inntektsvekst og endret marginalavkastning en vilkårlig antakelse. Men dette betyr ikke at slike analyser ikke har verdi. Debatten omkring tolkningen av hvordan skatteendringene innvirker på inntektsvekst i USA, basert på denne type tilnærminger, må betraktes som svært fruktbar. Ikke minst har den satt fokus på *hvilke* responser en kan forvente seg når en endrer marginal avkastning via skattesystemet. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

³ Dette fenomenet knyttes ofte til Sir Francis Galton, regnet som opphavsmannen til begrepet regresjon.

3. Hvorfor skattbar inntekt?

Som nevnt over, kan reformer i skattesystemet evalueres ved hjelp av arbeidstilbudsmodeller for å vurdere effekter av endringer i lønn før eller etter skatt, se for eksempel analyse av den svenske skattereformen i Aronsson og Palme (1998). Som regel, omfatter disse analysene kun arbeidsinntekt og normalt ses det bort fra andre skatteendringer kan tenkes å påvirke en persons arbeidstilbud. Ser en dette i sammenheng med at de fleste skattereformer normalt har ført til omfattende endringer i både arbeids-, kapital- og selskapsbeskatningen og dermed komplekse endringer i individenes budsjettbetingelser, oppstår det et behov for alternative innfallsvinkler mht. å måle virkningen av lavere marginalskatter.

En kan argumentere for at fokuset på arbeidstid i de tradisjonelle analysene kan være noe snevert dersom formålet er å se på hvilke realøkonomiske effekter en skattereform fører til. Dette fordi en skattereform ikke bare vil endre faktisk arbeidstid, men også endre arbeidsintensiteten samt påvirke individets valg av jobb. De to sistnevnte effektene vil bidra til endringer i en persons arbeidsinntekt, uten at det fanges opp av analyser som kun ser på endringer i arbeidstid (Feldstein 1995).

Ved å fokusere på endringer i skattbar inntekt fanges de to sistnevnte effekter opp. Videre omfatter skattbar inntekt også kapitalinntekter, og dermed vil en også fange opp effekter knyttet til endringer i spareatferd som følge av en skattereform. Skattbar inntekt gir således mer informasjon om inntektsdannelsen enn informasjonen fra tradisjonelle arbeidstilbudsstudier, og vil trolig gi et bedre innblikk i de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til skattesystemet. Det er dermed av flere årsaker vanskelig å sammenlikne resultatene fra arbeidstilbudsstudier med resultater fra en analyse med et slikt vidt inntektsbegrep.⁴ Blant annet vil vår analyse ikke fange opp effekter fra at individer beveger seg inn og ut av yrkesaktivitet som følge av endret avkastning.

Tolkningen av resultatene fra naturlig eksperiment metoden er også vanligvis forskjellig fra tolkninger i tradisjonelle arbeidstilbudsstudier. Et viktig spørsmål er hvorvidt elastisitetsestimatet gir uttrykk for en *generell atferdsrepons*. Det viser seg at tolkningen av β i likning (2) til en viss grad avhenger av i hvor stor grad en har klart å kontrollere for andre endringer, i tillegg til endringene i marginalavkastning, se Blundell og MaCurdy (1998). Vårt utgangspunkt er at elastisitetsestimatet kun uttrykker hvordan individer reagerte på skattereformen i 1992, men det er et hovedpoeng at dette estimatet bør ha stor overføringsverdi, ikke minst med tanke på at en her i landet har vurdert å senke marginalskattene ytterligere, jf. NOU 1999:7.⁵

Ved å ta utgangspunkt i skattbar inntekt kan en imidlertid fange opp responser som har lite å gjøre med realøkonomiske effekter. Blant annet kan endringer i skattbar inntekt reflektere endringer i inntektsrapportering. Et eksempel på dette er effektene av endringene i utbytte-

beskatningen i 1992. Før skattereformen var det motiver for å holde tilbake overskudd i et selskap istedet for å ta det ut som utbytte. Skattereformen endret dette ved at det ble innført en nøytral beskatning av selskapsoverskuddet. Motivet til å holde tilbake overskudd ble derfor redusert, og de økninger en har sett i utbytte de siste årene kan således ha blitt påvirket av skattereformen, se Aarbu og Thoresen (1997). Dette kan i prinsippet ha trukket utbytteutbetalingene oppover. En slik synliggjøring av inntekt reflekterer ikke realøkonomiske endringer, men tjener isteden som et eksempel på at skatteendringer vil kunne føre til endret sammensetning og nivå på inntekter som rapporteres i de individuelle selvangivelsene. Slemrod (1996) påpeker at dette forholdet trekker Feldsteins (1995) elastisitetsanslag oppover.

For å vurdere hvilke faktorer som har størst betydning for inntektsveksten skal vi se nærmere på hvilke inntektskomponenter som bidrar til endringene i skattbar inntekt i det datamaterialet vi har til rådighet.

4. Data og dekomponering av inntektsendringer

Vår tilnærming til et naturlig eksperiment går ut på å sammenlikne inntektene i 1994 mot tilsvarende inntekter i 1991 for et panel på bortimot 2 000 skattytere. Dataene er hentet fra Statistisk sentralbyrås Inntekts- og Formuesundersøkelser for forskuddspliktige skattytere. De omfatter informasjon fra selvangivelser og ulike oppgaver for næringsvirksomhet. Videre inngår opplysninger fra Rikstrygdeverkets registre samt informasjon om en del demografiske kjennetegn som familie- og husholdnings-sammensetning.

Fordi skattereformen innebar endringer i den formelle definisjonen av skattbar inntekt, må det justeres for disse endringene for å unngå at resultatene påvirkes av de likningsmessige definisjoner i de enkelte år. Vi har valgt å justere 1991-inntektene slik at disse samsvarer med inntektsdefinisjoner etter reformen.

Skattereformen medførte en utvidelse av skattegrunnlaget, og dette var spesielt påtakelig for inntekter fra næringsvirksomhet. De viktigste endringene var reduserte avskrivningssatser og en fjerning av adgangen til å sette av deler av overskuddet til konsolideringsfond. I tillegg ble det foretatt saneringer i den generelle kapitalbeskatningen ved at enkelte bunnfradrag falt bort. Disse forskjellene er det blitt justert for. Detaljerte data på personnivå gjør det mulig å foreta disse justeringene med stor grad av nøyaktighet.

Det er en rekke forhold som vil kunne ha betydelig innvirkning på inntektene uten at disse kan tilskrives endringer i skattesystemet, og uten at en kan utelukke at

⁴ Men det er grunn til å merke seg at høyinntektstakerne i arbeidstilbudsanalysene til Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) er relativt lite følsomme for endringer i lønn.

⁵ Budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet for år 2000 er imidlertid et skritt i motsatt retning.

disse kan være korrelert med tilknytning til eksperimentgruppe eller kontrollgruppe, jf. diskusjon i avsnitt 2. Eksempler på dette kan være pensjonering og endringer i sivil status. Vi har derfor valgt å legge noen restriksjoner på panelet for å fjerne variasjon som åpenbart ikke kan tilskrives skattesystemet. Konkret består avgrensningene i å utelate:

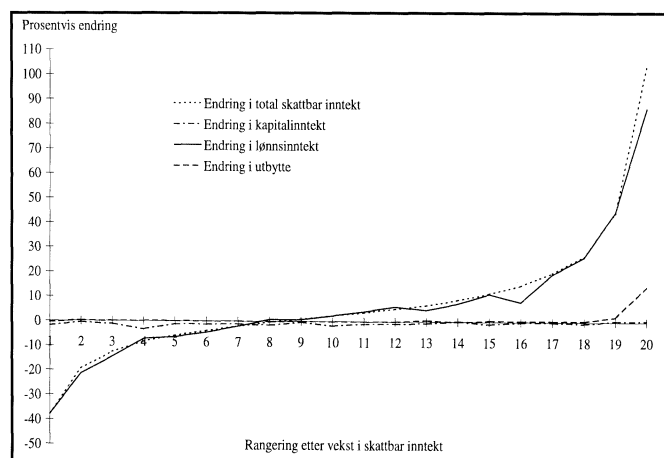
- Personer under 19 år
- Personer som pensjoneres i perioden
- Personer som enten får barn eller endrer sivilstatus i perioden
- Personer som ikke er definert som lønnstaker eller personlig næringsdrivende

I tillegg finner vi betydelige inntektsendringer blant enslige, høyt utdannede yngre personer i perioden. Disse endringene kan trolig dels tilskrives sterke etterspørselseffekter knyttet til konjunkturoppgangen og dels at personene er i en livsfase som tillater store variasjoner i arbeidstid. Fordi disse endringene i liten grad kan knyttes til skattereformen er de angjeldende personer tatt ut av panelet.

Vi har tidligere argumentert for at endringer i skattbar inntekt både kan tilskrives endringer i inntektsrapportering og realøkonomiske endringer, som for eksempel endret arbeidstilbud. For å kunne vurdere hva som har vært de viktigste faktorene for inntektsveksten i vårt materiale, beskriver vi nærmere bidraget fra ulike inntektskomponenter.

I figur 3 dekomponeres vekst i skattbar inntekt i bidrag fra lønnsinntekt, kapitalinntekter ekskl. utbytte, utbytte og næringsinntekt for lønnstakere.⁶ Inntektene for ektepar er beregnet ved å dele ekteparets samlede inntekt likt på ektefellene. Observasjonene er veiet med (den inverse) trekkssannsynligheten. Vektene er benyttet i alle etterfølgende analyser.

Fig. 3. Prosentvis endring i ulike inntektskomponenter fra 1991 til 1994. Lønnstakere rangert etter prosentvis endring i skattbar inntekt.



Figuren viser inntektsendringer når individer er sortert i stigende rekkefølge etter vekst i samlet skattbar inntekt

fra 1991 til 1994. Endringen i samlet skattbar inntekt er vist ved den kortstiplede kurven, mens de andre kurvene gjenspeiler endringer i de ulike inntektskomponentene. Vi ser av figuren at de 5 prosentene med størst nedgang i samlet inntekt har hatt en inntektsreduksjon på bortimot 40 prosent, mens de 5 prosentene med størst økning i inntekt har hatt en inntektsvekst på omkring 100 prosent.

Lønnen (den heltrukne linjen) er den komponent som forklarer størstedelen av inntektsendringen for lønnstakerne. Omkring 86 prosent av inntektsøkningen blant «vinnerne» (øverst i rangeringen) kan forklares ved økt lønnsinntekt. For «taperne» (nederst i rangeringen) forklarer lønn bortimot 100 prosent av inntektsnedgangen. Utbytte bidrar i liten grad til inntektsveksten. Unntaket finner vi blant de øverst i rangeringen, hvor 5 til 10 prosent av inntektsveksten kan tilskrives utbytte. For øvrig finner vi at kapitalinntekter kun har marginal betydning for inntektsveksten i perioden.

Vi har også foretatt en tilsvarende analyse for næringsdrivende med noenlunde like resultater. (Thoresen og Aarbu 1999). Endringer i totalinntekten for næringsdrivende i perioden må i stor grad tilskrives endringer i næringsinntekten, hvor arbeidsavkastningen viser størst variasjon. Over 80 prosent av inntektsveksten blant «vinnerne» kan forklares ved endringer i næringsinntekten. Lønnsinntekt er også en faktor av betydning for hovedparten av de næringsdrivende, mens utbytte og annen kapitalinntekt kun har marginal betydning for inntektsveksten i perioden.

Disse enkle analysene viser stor inntektsvariasjon for mange personer i perioden og hovedparten av endringene kan tilskrives lønn og næringsinntekt. Den store variasjonen i disse variablene vil trolig være tilstrekkelig for å identifisere eventuelle effekter av reduserte marginalsatter. Det er videre viktig å merke seg at utbytte og andre kapitalinntekter viser liten variasjon. Dette indikerer at problemet med endringer i inntektsrapportering ikke synes å ha særlig betydning.⁷

5. Estimerer på respons i skattbar inntekt

Det er en hel rekke faktorer som innvirker på inntektsveksten over tid. For å ta hensyn til at det kan være systematiske forskjeller mellom kontrollgruppe og eksperimentgruppe med hensyn til disse faktorene, har vi anlagt en tilnærming hvor inntektsveksten også forklares av andre forhold enn endringer i marginalsatt. Vi benytter følgende variable for å forklare inntektsveksten i tillegg til endret marginalavkastning:

⁶ Det henvises til Thoresen og Aarbu (1999) for en tilsvarende figur for næringsdrivende.

⁷ Fra dagspressen kan en lett få det inntrykk at dette foregår i stor stil, jf. diskusjonen om tilpasninger til delingsmodellen. Når dette ikke slår gjennom i våre data kan dette skyldes at det likevel angår forholdsvis få personer eller at tilpasningene først har grepet om seg i de senere år (etter 1994).

- alder
- sivil status
- utdanning
- barn 0-9 år
- barn 10-17 år
- endring i gjennomsnittsskatt
- endring i det relative forholdet mellom marginalsatt på kapital og marginalsatt på lønn
- endring i gjeldsbyrden
- bosatt i Oslo-området
- bosatt i Oslo-området, Stavanger, Bergen og Trondheim
- bruttoinntekt 1991

Alder er inkludert for å ta hensyn til at det selv etter begrensningene i datamaterialet (se ovenfor) kan være livssykluseffekter som påvirker inntektsveksten. Individenes utdanning er tatt med som forklaringsfaktor siden det forventes at høyere utdanning gir høyere inntektsvekst. Et argument for dette er at utdanning forkorter antall år i arbeid, og dersom avkastningen av utdanning skal være positiv, må de høyt utdannede ha høyere inntektsvekst enn personer med lavere utdanning.⁸ Ved å ta hensyn til utdanning, vil vi også i noen grad kunne fange opp inntektsendringer som kan henføres til strukturendringer ved arbeidsmarkedet. For eksempel har Goolsbee (1998) pekt på et stadig økende lønnsgap som en sentral forklaring på de høye elastisitetsestimatene i USA. Videre, inngår en dummy-variabel som indikerer hvorvidt individet er gift, samt at antall yngre og eldre barn er inkludert. Vi antar at barn legger beskrankninger på inntektsveksten, mens vi har uklare forventninger på hva ekteskap betyr for inntektsveksten.

Auerbach og Slemrod (1997) poengterer betydningen av å ta hensyn til at skattereformer som reduserer marginalsattesatsene og tar mål av seg til å være provenynøytrale, innvirker på progressiviteten i skattesystemet. I vår analyse har vi tatt hensyn til individuelle endringer i gjennomsnittlige skattesatser i perioden ved hjelp av et instrument. Dette er nødvendig siden gjennomsnittlige skattesatser i 1994 er endogene. Instrumentet er konstruert ved å ta differansen mellom gjennomsnittsskatten i 1991 og gjennomsnittsskatten i 1994, der sistnevnte er beregnet med basis i inntekter for 1991 som er framført til 1994 og beskattet ved 1994-skatteregler. Beregnet på denne måten viser det seg at gjennomsnittsskatten faller for de aller fleste individer i perioden, men noe mer for personer med høyere inntekter.⁹ Vi forventer at redusert gjennomsnittsskatt reduserer inntektsveksten, siden det forventes at noe av inntektsøkningen tas ut i økt fritid (fritid antas å være et normalt gode).

På tilsvarende måte er det også konstruert et instrument som representerer endringer i insentivene til å rapportere inntekter som kapitalinntekter framfor lønnsinntekter. Ulike skattesatser på arbeidsinntekter og kapitalinntekter var en del av skattesystemet før reformen i 1992, men skattereformen økte forskjellen. Effekten av

denne endringen er det vanskeligere å predikere, siden det kan være motstridende inntekts- og substitusjonseffekter inne i bildet.

Mens skattereformen i USA ble innført i periode med stabil makroøkonomi, jf. Auerbach og Slemrod (1997), og skattereformen i Sverige ble satt i verk i en økonomisk nedgangskonjunktur, se Auerbach, Hassett og Södersten (1995), ble den norske skattereformen etterfulgt av en oppgangskonjunktur, se f.eks. Statistisk sentralbyrå (1999). Etterspørselseffekter kan virke forskjellig på inntektsveksten for ulike grupper. I et forsøk på å operasjonalisere dette har vi utnyttet informasjon om individenes bosted, under antakelsen om at et oppsving setter inn i de sentrale strøk først. Derfor inngår det en dummy variabel som indikerer at individet er bosatt i Oslo-området (Oslo, Asker og Bærum) og en dummy variabel som angir at personen er bosatt i Oslo-området, Stavanger, Bergen eller Trondheim. Vi forventer et positivt fortegn for disse dummy'ene.

Videre er det inkludert en forklaringsvariabel som representerer rentefallet i perioden 1991-94. Dette instrumentet er konstruert ved at vi har multiplisert fallet i realrenten i perioden 1991-94 med gjeldsbyrden i 1991. På tilsvarende måte som for fallet i skattebelastningen, antar vi at dette bidrar til redusert inntektsvekst i perioden.

Den siste variabelen som er inkludert i forklaringsmodellen er bruttoinntekt i året før reformen. Denne variabelen er inkludert for å kontrollere for «regression-to-the-mean» problemet, som er diskutert i avsnitt 2 ovenfor.

I tabell 1 ser vi at det er estimert regresjonslikninger i forhold til to alternative metoder å representere endringen i marginalavkastning på. I det ene alternativet anvendes en metode som tilsvarende to-steg-minste-kvadraters metode, med inndeling i eksperimentgruppe («høy») og kontrollgruppe («lav») etter marginale skattesatser i 1991. Marginal skattesats på 45 danner skillelinjen mellom høy og lav inntekt. Det andre instrumentalternativet innebærer at en tar utgangspunkt i en beregnet endring i marginal avkastning ved uforandret atferd. Dette operasjonaliseres ved å beregne forskjellen mellom marginalavkastningen i 1991 og marginalavkastningen ved at inntektene for 1991 framføres til 1994 og beskattes etter 1994-skatteregler. Gjennom spesifikasjonene av regresjonslikningene er det sikret at reponsestimatet, β i likning (2) ovenfor, måles på elastisitetsform. Se Thoresen og Aarbu (1999) for nærmere presisering av regresjonslikningene.

Et viktig mål med denne analysen har vært å gjennomføre et mer «kontrollert» eksperiment, i den forstand at vi inkluderer andre potensielle forklaringsfaktorer til inntektsveksten og undersøker følsomheten for valg av instrument for endringen i marginalavkastning. Et hovedresultat i tabell 2 er derfor hvordan elastisitetsestimatet i øverste linje varierer med modellspesifikasjonene. I tabellen vises

⁸ Alternativet er at de høyt utdannede premieres det første året etter avsluttet utdanning, dvs. de starter på et langt høyere inntektsnivå, men det mener vi er lite realistisk for norske forhold.

⁹ Noe som også betyr at skattereformens direkte (første-runde) effekt er en liten økning i inntektsulikheten, jf. Aarbu og Thoresen (1997).

elastisitetsestimater for sju ulike spesifikasjoner. Resultatene på dette punktet kan oppsummeres som følger:

- Valg av instrument for endring i marginalavkastning innvirker noe på resultatet. «Uforandret atferd» instrumentet (modeller 5-7) ser ut til å gi noe høyere atferdsrespons enn instrumentet som benytter rangering etter marginale skattesatser i 1991 (modeller 1-4), hvor elastisiteten er negativ.
- Det å inkludere andre forklaringsfaktorer i tillegg til inntektsveksten ser ikke ut til å ha noe særlig innvirkning på elastisitetsestimatene.
- Kontroll for «regression-to-the-mean» problemet fører til mer positive/mindre negative elastisitetsestimater, jf. modell 4 og modell 7.

Den andre hovedmotivasjonen for denne analysen er å få større kunnskap om hvordan individene faktisk responderer på endringer i marginalavkastningen. Med utgangspunkt i elastisitetsestimatene i modell 4 og modell 7, som kontrollerer for «regression-to-the-mean» problemet, indikerer våre estimater en elastisitet på mellom 0 og 0,14. Vi finner med andre ord anslag på atferdsrespons som er langt unna resultatene fra USA, jf. for eksempel Feldstein (1995). Resultatene i tabell 2 indikerer at disse avvikene ikke skyldes at Feldstein kun benytter endret marginalavkastning som forklaringsvariabel. Det kan være flere årsaker til de avvikende resultatene, bl.a. ulikheter i skattesystemene. En kan heller ikke utelukke preferanseforskjeller mellom nord-europeere og amerikanere.

Tabell 1. Resultater fra regresjoner der prosentvis endring i skattbar inntekt er avhengig variabel. Utvalgsvekter er benyttet i alle regresjoner. Standardavvik i parentes

	Instrument for avkastningsendring: rangering etter marginale skattesatser i 1991				Instrument for avkastningsendring: endring i marginal avkastning ved uforandret atferd		
	Modell 1, bare endring i marg.avk.	Modell 2, utdanning og demografi	Modell 3, multivariat	Modell 4, regression-to-the-mean	Modell 5, bare endring i marg.avk.	Modell 6, multivariat	Modell 7, regression to-the-mean
Endret marginalavk.	-0,153** (0,061)	-0,129** (0,066)	-0,198*** (0,066)	-0,061 (0,074)	-0,003 (0,050)	0,025 (0,057)	0,141** (0,059)
Alder		-0,005*** (0,001)	-0,007*** (0,001)	-0,006** (0,001)		-0,006** (0,001)	-0,006** (0,001)
Sivil status (gift=1)		0,034*** (0,011)	0,042*** (0,012)	0,039*** (0,012)		0,029*** (0,010)	0,028*** (0,010)
Utdanning		0,027*** (0,010)	0,028*** (0,010)	0,030*** (0,010)		0,021** (0,008)	0,024*** (0,008)
Antall barn 0-9			-0,015** (0,008)	-0,015** (0,008)		-0,011* (0,006)	-0,011* (0,006)
Antall barn 10-17			-0,008 (0,009)	-0,007 (0,009)		-0,008 (0,008)	-0,006 (0,008)
Endring i gjennomsnittsskatt			0,065** (0,287)	0,848*** (0,293)		0,286 (0,257)	0,547** (0,257)
Forskjeller i marginalavk. på arbeid og kapital			0,059 (0,118)	0,348** (0,137)		-0,174* (0,096)	0,246** (0,115)
Reduksjoner i gjeldsbyrde			-0,000	-0,000		-0,000	-0,000
Bosatt i Oslo-området			-0,028 (0,016)	-0,020 (0,014)		-0,025* (0,014)	-0,016 (0,014)
Bosatt i Oslo-området, Stavanger, Bergen, Trondheim			0,022 (0,014)	0,021 (0,014)		0,018 (0,012)	0,017 (0,012)
Bruttoinntekt 1991				-0,087*** (0,021)			-0,108*** (0,017)
Konstant	1,199*** (0,066)	1,390*** (0,071)	1,429*** (0,079)	2,334*** (0,234)	0,018*** (0,006)	0,213*** (0,035)	1,499*** (0,200)

* signifikant på 0,10 nivå ** signifikant på 0,05 nivå *** signifikant på 0,01 nivå

En elastisitet på 0,14 representerer en ikke-neglisjerbar, men *svært liten respons* av økning i marginal avkastning på skattbar inntekt. Fra et velferdsøkonomisk ståsted kan det tyde på at reduserte marginalsatter på høye inntektsnivåer i liten grad fører til tilpasninger som øker inntektene (eller aktiviteten) i økonomien. Alternativt kan dette tolkes som at skatteletter for høytlønte er en høy pris å betale i form av tapt proveny når gevinstene er såvidt små og en har målsettinger om omfordeling via skattesystemet.

Det kan også være av interesse å se nærmere på sammenhengen mellom inntektsvekst og de andre forklaringsvariablene. Med utgangspunkt i parameterestimaterne for alder, utdanning, sivil status og barn, kan det være grunnlag for å si at det er yngre, høyt utdannede, og gifte par uten barn som har hatt høyest inntektsvekst i perioden. Av disse effektene, er det vel betydningen av ekteskap som er minst innlysende.

Analysen gir lite informasjon om effekter fra endringer i gjennomsnittsskatt og ønsket inntektsrapportering. Parameteren for gjennomsnittsskatteendringen har, etter vår bedømmelse, galt fortegn, mens sammenhengen mellom inntektsvekst og inntektene til å rapportere inntekt som kapitalinntekt er uklar. Likeledes, er det svake sammenhenger mellom indikatorne på makroøkonomiske forhold og inntektsvekst. Verken endringen i gjeldsbyrden eller geografisk lokalisering har noen klar innvirkning på individenes inntektsvekst.

6. Sammendrag og konklusjon

Vårt arbeid har tatt sikte på å identifisere effekter på skattbar inntekt som følge av reduserte marginalsatter i forbindelse med skattereformen i 1992. Fordi skattereformen bidro til lavere marginalsatter for personer med høy inntekt, mens marginalsattene var bortimot uendret for personer med lave og midlere inntekter, åpnes det for å teste effekten av skattereformen gjennom en naturlig eksperiment tilnærming. Slike studier har vært gjenstand for stor interesse i USA, uten at vi er kjent med tilsvarende aktivitet på data fra europeiske land. Naturlig eksperiment metoden kan oppfattes som en ren deskriptiv metode med resultater som er styrt av dataenes «frie utfoldelse». Gjennomgangen i avsnitt 2 har prøvd å vise at dette inntrykket av metoden ikke er riktig. Tilnærmingen bygger på relativt strenge «strukturpremisser».

Vårt arbeid har også satt fokus på mulige fallgruver ved *anvendelsen* av metoden. For det første er det et problem at ikke-skattemessige forhold kan påvirke eksperiment- og kontrollgruppen på en ulikeartet måte. Dette dreier seg blant om effekter knyttet til konjunkturendringer. For det andre vil det kunne være problematisk å identifisere årsakene til endringer i skattbar inntekt. Skyldes disse endringene realøkonomiske forhold eller kun endringer i inntektsrapportering? For det tredje vil «regression-to-the-mean» kunne påvirke elastisitetsanslagene. Ved å avgrense datagrunnlaget, gjennomføre de-

skriptive analyser og anvende multivariate regresjonsmodeller gjør vi et forsøk på å kontrollere for de nevnte forhold.

Våre anslag for elastisiteten av skattbar inntekt mht marginalavkastningen varierer fra -0,20 til 0,14, med et mer kvalifisert anslag på 0-0,14. Dette er betydelig lavere enn sammenliknbare estimer fra amerikanske studier. Anslagene viser seg å være rimelig robuste mht. til metodikken som velges. Det er vanskelig peke på konkrete årsaker til den store differansen mellom anslag i tilsvarende amerikanske studier og denne analysen, og dette har ikke vært noe sentralt tema i vår analyse. Det har imidlertid vært pekt på at trenden mot stadig økende lønns-gap kan være en sentral forklaring på de høye estimatene i USA (Goolsbee 1998).

Vi ønsker videre å framheve de entydige effektene vi oppnår fra demografi og utdanning. Uavhengig av metodikk finner vi at personer med høy utdanning, opplevde en høyere inntektsvekst enn resten av populasjonen. Dette resultatet er i tråd med arbeider som har fokusert på meravkastningen ved å ta utdanning, se bl.a. Atkinson (1997). Vi finner også at barn under 9 år gir et negativt bidrag til inntektsvekst. Den såkalte «tidsklemmen» kan således ha reell økonomisk betydning.

Sammenhengen mellom økt arbeidsinnsats og høyere marginalavkastning er en effektivitetsdimensjon som er tillagt betydelig vekt i debatten om flattere skattesystemer. Våre resultater gir ikke noe særlig grunn til optimisme med hensyn til realøkonomiske effekter av flattere skattesystemer. Er samlet elastisitet i størrelsesorden 0-0,14, vil en flat skattereform i stor grad innebære en omfordeling av inntekt uten større effektivitetsgevinster. Det kan derfor være grunn til å hevde at fokuset i større grad bør rettes mot andre særtrekk i skattesystemet, for eksempel de relativt høye (reelle) marginalsattene som oppstår på lavere inntektsnivåer, blant annet som følge av samspillet mellom ulike trykdeordninger og skattesystemet.

Referanser:

- Aronson, T. og M. Palme (1998): A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden: Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality, *Economica* **65**, 39-67.
- Atkinson, A.B. (1997): Bringing Income Distribution in from the Cold, *The Economic Journal* **107**, 297-391
- Auerbach, A.J. (1996): Measuring the Impact of Tax Reform, *National Tax Journal* **49**, 665-673.
- Auerbach, A.J. og J. Slemrod (1997): The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986, *Journal of Economic Literature* **35**, 589-632.
- Auerbach A.J., K. Hassett og J. Södersten (1995): Taxation and Corporate Investment: The Impact of the 1991 Swedish Tax Reform, *Swedish Economic Policy Review* **2**, 361-83.
- Auten, G. og R. Carroll (1998): The Effect of Income Taxes on Household Behavior, Office of Tax Analysis Working Paper, Washington DC: Department of Treasury.
- Blundell, R.W. og T. MaCurdy (1998): Labour Supply: A Review of Alternative Approaches, Working Paper Series No. W98/18, The Institute for Fiscal Studies.

Innholdsfortegnelse

Sosialøkonomen 2000

54. årgang

	Nr.	Side		Nr.	Side
LEDERARTIKLER			INSTITUSJONER		
Offentlig eierskap	1	1	Oliver E. Williamson: The New Institutional Economics: Taking Stock/Looking Ahead	9	9
10 Bud for makroøkonomisk arbeidsdeling	2	1	Agnar Sandmo: Neoclassical Economics and Institutions	9	19
Om å kjøpe grønt	3	3	Tore Ellingsen: Institutional Science	9	23
Modernisering av offentlig sektor	4	3	Kalle Moene og Michael Wallerstein: Institutions, inequality and social policy	9	27
Enhetsskolen	5	3	Hermod Skånland: Economic Institutions from an Entrepreneurial Perspective	9	34
Status quo	6	3			
Institusjonelle rammebetingelser for finanspolitikken	7	3			
Konkurranse på sokkelen	8	3			
Farvel til Sosialøkonomen	9	3			
			AKTUELLE KOMMENTARER		
REDAKSJONENS GJEST			Fredrik Carlsen: Fristilling av sykehus – kommentar til NOU 1999:15	1	2
Tor Steig: Styringsutfordringer i en oljeøkonomi	6	4	Rune J. Sørensen: Fristilling av sykehus – flere bivirkninger og sterkere vridnings-effekter?	1	8
Jens Stoltenberg: Økonomi – fag og politikk	7	4	Eva Birkeland: Et kvotesystem for klimagasser	2	20
Øyvind Østerud: Økonomi, makt og demokrati	8	4	Bjart J. Holtmark: Folketrygden i det 21. århundre: Tilbake til start?	3	4
Berit Kjøll: Flytoget – en del av reisen	9	4	Torberg Falch: Bør lærerlønna økes?	4	4
			Lars Håkonsen og Knut Løyland: Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse	4	11
TEMA-ARTIKLER			Lars-Erik Borge: Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjoner veien å gå?	4	17
SOLIDARITETSLTERNATIVET			Nils Henrik M. von der Fehr: Konkurransesflater i finansnæringen – kommentar	5	4
Per Kleppe: Solidaritetsalternativet i fortid og framtid	2	2	Jan-Erik Støstad: Høstkonferansen 2000: Oliver Williamson om ny institusjonell økonomi	5	7
Knut Røed: Ny arbeidsdeling i et fornyet Solidaritetsalternativ	2	8	Steinar Holden: En strategi for sysselsetting og verdiskaping	6	10
Knut Anton Mork: Ikke løsning, men problem			Agnar Sandmo: Det rike lands problemer: Noen kommentarer til Holden-utvalgets innstilling	6	16
Panelinnlegg om Solidaritetsalternativet	2	12	Hermod Skånland: Holden-utvalget. Noen synspunkter og refleksjoner	6	20
Erling Barth: Lønnsdannelsen i offentlig sektor	2	14	Torgeir Johnsen: Skattlegging av petroleums-virksomhet	6	24
			Kjell J. Sunnevåg: Vi kommer for sent hr. kunsel! Men vi kommer godt!	6	30
STATSBUDSJETTET			Merknader til NOU 2000: 18		
Knut Moum: Noen synspunkter på Nasjonalbudsjettet 2001	7	10	Lars Wilhelmsen og Terje P. Hagen: Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune	6	33
Jan Tore Klovland, Guttorm Schjelderup og Øystein Thøgersen: Et vekstdrepende budsjett	7	12	Jørn Rattsø: Fiskal føderalisme på norsk	6	40
Asbjørn Rødseth: Budsjettindikatoren som mål?	7	15			
Erling Steigum: Overbelastet finanspolitikk	7	17			
Ragnar Torvik: Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 2001	7	20			
KONKURRANSEPOLITIKK					
Dag Morten Dalen: Konkurransetsetting av offentlige tjenester: Eierskap, kontrakter og konkurranse	7	23			
Asbjørn Englund: Erfaringer med konkurranse-utsetting	7	29			
Christine B. Meyer: Strukturendringer i finans-markedene: Hvor står de norske bankene?	7	31			

	Nr.	Side		Nr.	Side
Hans Bonesrønning: Vil Mjøs gi bedre effektivitet i høyere utdanning?	7	37	Ivar Korsbakken: Kvaliteten og skogen	5	9
Rune J. Sørensen: Mjøs-utvalgets styringsmodell – et svar på noe av kritikken	7	42	Jan Tore Klovland: Pengepolitisk historie-skrivning	5	10
Torstein Bye, Øystein Døhl og Dag Einar Sommervoll: Lavere bensinavgifter – god miljøpolitikk?	8	13	Sverre Knutsen: Om pengepolitiske historie-skriverier – Svar til Klovland	6	7
Erik Fjærli og Torbjørn Hægeland: «Ny giv for nyskaping», men er treffsikkerheten god nok?	8	16	Hermød Skånland: Egil Bakke og pengepolitikken	6	9
ARTIKLER			Erling Steigum: Plan, marked og velferd i en oljeøkonomi. Kommentar til Steig	7	6
Sverre Knutsen og Einar Lie: Bankkrisen og storbankene. Samtidshistorisk rapport om to norske storbankers vekst og fall, ca. 1980-1992	1	16	Carl Gjersem, Øystein Olsen og Lars Wahl: Formuesberegning og Nasjonalbudsjettet 2001	8	6
Brita Bye og Karine Nyborg: Gratis utslippskvoter versus differensierte karbonskatter	1	26	Egil Bakke: Hvordan ble norsk klimapolitikk til?	8	9
Thor Olav Thoresen og Karl Ove Aarbu: Skattereformen betraktet som et naturlig eksperiment	1	32	Asbjørn Aaheim: Norsk klimapolitikk i nedover-Bakke?	9	7
Nils-Henrik M. von der Fehr: Betingelser for effektiv konkurranse på de nye telemarkeder	3	28	BOKANMELDELSER		
Karsten Stæhr: Økonomisk vekst i overgangslandene – den store skuffelsen	4	24	Fordeling og vekst i fattige land av Rune Jensen Hagen og Karl Rolf Pedersen (red). Anmeldt av Kalle Moene	3	42
Arne Jon Isachsen: Felles mynt i Europa: Erfaringene så langt og utsiktene fremover	5	16	Krone for krone. Lønnsforhandlinger og – fordelinger av Geir Høgsnes. Anmeldt av Torberg Falch	4	32
Fridtjof Berents: Om kjøpekraftsparitet og realvalutakurs	5	22	Samfunnsøkonomi av Vidar Ringstad. Anmeldt av Karsten Stæhr	5	29
Vidar Ringstad: Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser	8	19	Økonomistyring i det offentlige av Tor Busch, Erik Johnsen, Jan Ole Vanebo og Tano. Anmeldt av Morten Berg	5	32
DEBATT			Perspektiver på pengepolitikken av Jan Fredrik Qvigstad og Øistein Røisland (red). Anmeldt av Asbjørn Rødseth	6	44
Hermød Skånland: Fakta og tolkninger i historien	1	13	Eilert Sundt og det Norge han fant av Bodil Stenseth. Anmeldt av Preben Munthe	6	45
Preben Munthe: «Populister» en gang til	1	15	Studier i markedsbasert kraftomsetning og regulering av Einar Hope. Anmeldt av Steinar Strøm	7	49
Fredrik Carlsen: Fristilling av sykehus – svar til Sørensen	2	25	The Public Economics of the Environment av Agnar Sandmo. Anmeldt av Lars Håkonsen	8	23
Sverre Knutsen: Kritisk historisk forskning om økonomisk politikk?	3	10	Sulten på verdier. Lengselen etter en dypere mening bak jag og lønnsomhet av Charles Handy. Anmeldt av Iulie Aslaksen	8	26
Ola Honningdal Grytten: Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre – Om å ta lærdom av historien. En kommentar til Sverre Knutsen	3	16	Vern mot kriser? Norsk finanstilsyn gjennom 100 år av Sverre Knutsen og Gunhild J. Ecklund. Anmeldt av Asbjørn Fidjestøl	9	41
Espen Søylen og Tore Jørgen Hanisch: Historisk sannhet og forpliktelse. Svar til Skånland	3	21	DIVERSE		
Axel Dammann: Bankkrisen	3	24	Rettelse til Harald S. Osnes artikkel i nr. 9/99	1	12
Egil Bakke: Bankkrisen, dens årsaker og dens håndtering	3	26	Kjetil Bjorvatn: Det 22. nasjonale forskermøte for økonomer	2	27
Hermød Skånland: Sluttmerknader om renteutvalg og pengepolitikk i krisetider	4	22	Jan Tore Klovland: Sosialøkonomiprisen 1999	2	28
Egil Bakke: Myndighetenes pengepolitikk	5	6	Anders Taraldset: Lønnsstatistikk for sosialøkonomer 1999	3	36
			Nekrolog Anne Halvorsen	6	47

- Feldstein, M. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* **103**, 551–572.
- Goolsbee, Austan (1998): It's not about the Money: Why Natural Experiments don't Work on the Rich, mimeo, University of Chicago.
- Gramlich, E.M. (1994): A Natural Experiment in Styles of Capitalism: Professional Sports, *Quarterly Review of Economics and Finance* **34**, 121–30.
- Lundberg, S.J., R.A. Pollak og T.J. Wales (1997): Do Husbands and Wives Pool Their Resources. Evidence from the United Kingdom Child Benefit, *Journal of Human Resources* **32**, 463–480.
- Moffitt, R.A. og M. Wilhelm (1998): Taxation and the Labour Supply Decisions of the Affluent, Working Paper 6621, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA).
- NOU 1999:7: *Flatere skatt*, Finans- og tolldepartementet, Oslo: Akademika.
- Pechman, J.A. og P.M. Timpane (eds) (1975): *Work Incentives and Income Guarantees*, Washington DC: Brookings Institution.
- Slemrod, J. (1996): «High Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response», i M. Feldstein og J.M. Poterba (eds): *Empirical Foundations of Household Taxation*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Slemrod, J. (1998): Methodological Issues in Measuring and Interpreting Taxable Income Elasticities, *National Tax Journal* **51**, 773–788.
- Statistisk sentralbyrå (1999): Økonomisk utsyn over året 1998, Økonomiske analyser 1/99.
- Stølen, N.M. og I. Svendsen (1999): «Skatt og arbeidstilbud», vedlegg 3 i NOU 1999:7 *Flatere skatt*, Oslo: Akademika.
- Thoresen, T.O. og K.O. Aarbu (1999): Income Responses to Tax Changes - Evidence from the Norwegian Tax Reform, Discussion Papers 260, Statistisk sentralbyrå.
- Triest, R.K. (1998): Econometric Issues in Estimating the Behavioral Response to Taxation: A Nontechnical Introduction, *National Tax Journal* **51**, 761–772.
- Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm (1995): Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms, *Scandinavian Journal of Economics* **97**, 635–659.
- Aarbu K.O. og T.O. Thoresen (1997): The Norwegian Tax Reform; Distributional Effects and the High-income Response, Discussion Papers 207, Statistisk sentralbyrå.

Medlemskap i

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

telefon

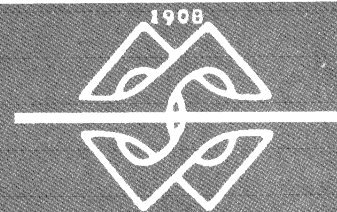
22 41 32 90

telefax

22 41 32 93

e-post

sekretariatet@sosialokonomene.no



Redaktører:

Lars-Erik Borge,
Kai Leitemo og Karine Nyborg

Produksjonskonsulent:

Inger Kurås
E-post:
inger.kuras@sosialokonomene.no

•
Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær
Birgit Laudal

•
Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
E-post:
sekretariatet@sosialokonomene.no
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 570,–
Studentabonnement
kr 250,–
Enkeltnr. kr 80,– 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



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er et direktorat under Olje- og energidepartementet med ansvar for å forvalte landets vann- og energiresurser. NVE har hovedkontor i Oslo og regionkontorer i Tønsberg, Hamar, Førde, Trondheim og Narvik. NVE har 400 ansatte.

Førstekonsulent/ Rådgiver

Enøk- og markedsavdelingen
Seksjon for tariff og utenlands-
handel (MT)

Enøk- og markedsavdelingen søker ny medarbeider ved seksjon for tariff og utenlandshandel. Avdelingen har ansvar for å utvikle det norske kraftmarkedet og regulere everkenes nettvirksomhet. Stillingens arbeidsområde er oppfølging og analyser av det nordiske og europeiske kraftmarkedet, tiltak for å sikre en effektiv kraftutveksling mellom Norge og nabolandene og mer generelle tariffspørsmål. Arbeidet omfatter løpende kontakt med sentrale aktører i kraftsektoren og medfører utfordrende oppgaver i grenseflaten mellom kraftmarkedet og den regulerte nettvirksomheten.

Vi søker etter en kandidat med høyere økonomisk utdanning eller en kombinasjon av teknisk/økonomisk bakgrunn. Relevant erfaring vil bli tillagt vekt. Nyutdannede kan søke.

Stillingen lønnes etter det offentlige regulativ, ltr 32 - 49/42-54, f.t. kr 241.531,- – 320.131,-/282.931,- – 350.331,- pr. år etter kvalifikasjoner. Fra lønnen trekkes pensjonsinnskudd etter gjeldende regler.

Kvinner oppfordres til å søke.

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

Nærmere opplysninger ved seksjonssjef Jon Sagen, tlf. 22 95 92 48 eller seniorrådgiver Toril N. Gange, tlf. 22 95 90 82.

Søknad med utførlige opplysninger og attestkopier sendes til NVE, Administrasjonsavdelingen, Postboks 5091 Majorstua, 0301 Oslo, merket «Nr 6/2000», innen 3. februar 2000.