SAMFUNNSØKONOMENE

NR. 6 • 2014 • 128. årgang

SAMFUNNSØKONOMEN

Hamarsland:
SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER

Holmøy og Strøm:
FRITID, FORBRUK OG SKATT

Lindhjem mfl.:
OLJEUTSLIPP FRA SKIP

Solberg og Kringstad:
EUROPEISK KLUBBFOTBALL

SAMFUNNSØKONOMEN

- REDAKTØRER
Cathrine Hagem · Statistisk sentralbyrå
Jo Thori Lind · Universitetet i Oslo
Klaus Mohn · Universitetet i Stavanger

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til:
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

- PROSJEKTLEDER
Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomene
Leder: Trond Tørstad
Generalsekretær: Anne-Sophie Redisch

- ADRESSE
Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

Mediaplan 2014

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 7:	19.sep	16.okt	29.sep
Nr. 8:	22.okt	18.nov	30.okt
Nr. 9:	19.nov	16.des	27.nov

Abonnentene i Norge må beregne 1–3 dager ekstra til postgang

- PRISER

Abonnement	kr.	1450.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	190.-

- ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-

Opplag: 2580
Design: www.deville.no
Trykk: 07 Aurskog, 2014

MILJØMERKET 241 Trykksak 379

Innhold

NR. 6 • 2014 • 128. ÅRG.

- LEDER 3

- AKTUELL KOMMENTAR
Ny veileder i samfunnsøkonomiske analyser 4
Av Gry D. Hamarsland

Fritid, forbruk og skatt fremover 10
Av Erling Holmøy og Birger Strøm

- DEBATT
Økonomifaget og virkeligheten 20
Av Asbjørn Aaheim

Skattelister, økonomifagets hovedspor og andre store spørsmål 24
Av Tarjei Havnes, Magne Mogstad og Kjell Salvanes

- ARTIKKEL
Verdsetting av velferdstap ved oljeutslipp fra skip – Fra storm til smulere farvann (?) 25
Av Henrik Lindhjem, Kristin Magnussen og Ståle Navrud

Europeisk klubbfotball 40
Av Harry Arne Solberg og Morten Kringstad

- FORSKNINGSNYTT
Afghanistans opiumsøkonomi – drevet av konflikt? 50
Av Jo Thori Lind, Kalle Moene og Fredrik Willumsen

Konkurransemenneske 52
Av Camilla Bakken Øvald

FORSIDEFOTO: © ATTILA KISBENEDEK / AFP

SAMFUNNSØKONOMEN / ISSN 1890-5250

Taxfree til besvær

Det er vanskelig å gi en samfunnsøkonomisk god begrunnelse for taxfree-ordningen. Tvert imot. billig alkohol som premiering for å reise med båt eller fly til utlandet virker temmelig absurd. Et flertall i Særavgiftsutvalget (NOU 2007:8) konkluderte med at taxfreeordningen burde avvikles. Daværende Finansminister Kristin Halvorsen avviste forslaget med utsagnet om at hun ikke ønsket å være en festbrems. Den rødgrønne regjeringen hadde da økt vinkvoten året før. Den blåblå regjeringen utvidet taxfreeordningen fra og med 1. juli i år. Begrunnet med ønske om økt valgfrihet kan man nå ta med to flasker mer vin om man avstår fra kjøp av tobakk. Reelt sett vil dette bety økt taxfreehandel.

Jo større taxfreekvoten er, jo mindre legitimitet har høye norske alkoholavgifter på varer kjøpt gjennom vinmonopolet. Høye avgifter har imidlertid en god begrunnelse. Alkoholforbruk påfører samfunnet store kostnader i form av alkoholrelaterte sykdommer, sykehusinnleggelser og sosiale belastninger. Dette er kostnader som påføres andre skattebetalere. Alkoholforbruk påvirker ikke bare egen helse, men rammer også andre gjennom ulykker, vold, skader og kriminalitet. Legitimiteten i alkoholavgiften ligger i de samfunnsøkonomiske kostandene knyttet til alkoholforbruk. I NOU 2007:8 vises det til forskning som indikerer at avgiftene på alkohol er for lave – og ikke for høye – om en tar hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved alkoholbruk. Det er vanskelig å se en god begrunnelse for at konsum av alkohol kjøpt på taxfree (eller på den andre siden av grensen) skulle være fritatt for disse kostnadene.

Økt taxfree betyr tapte skatteinntekter. Finansdepartementet anslår et inntektstap på rundt 100 millioner årlig som følge av utvidelsen. Økt taxfreekvote gir derfor et tap til skattebetalere som ikke benytter seg av, eller har tilgang til, taxfreehandel, og en nettogevinst til de som kjøper mye av sitt alkoholkonsum på taxfree butikken eller i utlandet. Det er uklart hvorfor det skulle være ønskelig med denne omfordelingen av inntekt.

Taxfree-ordningen har også blitt kritisert for å bidra til økte klimagassutslipp. Et viktig virkemiddel i klimapolitikken er å øke prisen på, og dermed redusere forbruket av det som gir utslipp, deriblant flyreiser. Flytrafikken var først unntatt EUs kvotesystem, men reiser innen EU (inklusiv Norge) ble inkludert fra 2012. Dette er et viktig første skritt, selv om effekten på utslippene er marginale så lenge kvoteprisene er så lave som nå. Om CO_2-kostnaden i sin helhet ble veltet over på kundene ville det ikke bety mer enn en økning i prisen på rundt 15 kroner på en reise tur-retur København. For Norge sin del vil dette spede bidraget bli ettertrykkelig slått i hjel av den økte taxfree-kvoten.

Om regjeringen synes at alkohol er for dyrt her i landet, virker det som en betydelig bedre ordning å avvikle hele taxfreeordningen og bruke de økte avgiftsinntektene til å senke avgiftsnivået på polvarene. (Dette ble også foreslått av et mindretall (Gjelsvik) i NOU 2007:8.) I følge vinmonopolet vil da en flaske vanlig rødvin bli 20 kroner billigere. Det vil komme alle kundene til gode, og hindre ineffektiv ressursbruk som følge av at utenlandsreiser med ferge og fly blir premiert gjennom billig alkohol.

Hvis alle nye regjeringer skal feire seieren med å øke taxfreekvoten kan det etter hvert bli mange lange armer og slitne rygger på vei ut grønn sone. Fordelen blir kanskje at folk etterhvert blir mer motivert for å bytte ut taxfreeordningen med et generelt lavere avgiftsnivå på vinmonopolet. Myndighetene kan da endre alkoholpolitikken uten frykt for å bli oppfattet som festbrems.

Cathrine Hagem

GRY D. HAMARSLAND
Direktoratet for økonomistyring

Ny veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Staten forvalter store summer på vegne av samfunnet, og statlige ledere skal fatte beslutninger som er til det beste for oss alle. Til det trengs det gode beslutningsgrunnlag, som på en klar og oversiktlig måte setter opp fordeler og ulemper av ulike tiltak og dermed sikrer måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Samfunnsøkonomisk analyse tilbyr denne klarheten, slik at våre beslutningstakere på best mulig måte kan foreta de store og små beslutninger som må tas kontinuerlig i Norge, til beste for innbyggerne og samfunnet.

NY VEILEDER I SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER ERSTATTER VEILEDER FRA 2005

Statens siste revidering av rundskriv og veileder i samfunnsøkonomisk analyse var i 2005. Siden den gang har utøvelsen av metoden vært videreutviklet i flere sektorer. I 2012 kom en ny NOU (NOU 2012:16) som gjennomgikk sentrale deler av rammeverket til de samfunnsøkonomiske analysene. Basert på høring av denne NOU'en er det fastsatt et nytt rundskriv fra Finansdepartementet våren 2014 (R-109/14), som erstatter rundskriv i samfunnsøkonomiske analyser fra 2005.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en ny veileder basert på rundskrivet. Veilederen lanseres september 2014. Den nye veilederen i samfunnsøkonomiske analyser formidler på en enkel måte hvordan en samfunnsøkonomisk analyse kan gjennomføres.

I denne artikkelen går vi igjennom de viktigste elementene i en samfunnsøkonomisk analyse, endringer fra sist, og hvordan status er på gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser i Norge i dag.

STATEN MÅ ANALYSERE SINE TILTAK MED ET SAMFUNNSPERSPEKTIV

Samfunnsøkonomisk analyse er en metode som brukes for å identifisere tiltak og prioritere mellom dem. Hensikten er å kunne forbedre en situasjon som oppfattes som problematisk og å oppnå et konkret mål.

I dag er metoden mest i bruk i statens største investeringsprosjekter, fordi alle statlige tiltak med en kostnadsramme over 750 millioner kroner har krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse.

I utredningsinstruksen ligger det krav om forhåndsvurdering av økonomiske virkninger for alle utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Eksempler på målsettinger og tiltak som faller innunder instruksen kan være mål om å bedre barns oppvekstvilkår, øke yrkesdeltakelsen blant unge eller bedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede. Andre eksempler kan være tiltak som har som formål å øke

forsyningssikkerheten for elektrisitet eller bedre fremkommeligheten for kollektivtrafikken i en by.

Instruksen har bestemmelser om at instansen med ansvar for saken også skal utrede alle relevante og vesentlige konsekvenser. Grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser skal inngå i nødvendig utstrekning. Årsaken til at staten pålegger seg selv krav om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser, er hensynet til at Norges innbyggere *samlet sett* skal tas hensyn til i beslutninger. For å få frem gode tiltak som gagner hele samfunnet, er det viktig å gjennomføre analyser som ivaretar samfunnsperspektivet, i motsetning til å iverksette tiltak som er best ut fra den enkelte virksomhets perspektiv (og budsjett). Det fremkommer blant annet i Forvaltningsmeldingen (2008–2009) at forvaltningen i de senere år har lagt større vekt på å få frem de totale kostnadene i statens analyser, ikke bare kostnader for enkeltsektorer.

I 2009 gjennomgikk DFØ (SSØ, 2009) om lag 20 samfunnsøkonomiske analyser av forebyggende tiltak i statlig sektor. Utvalget besto av nasjonale og internasjonale rapporter av forebyggende tiltak i perioden 2000–2008. I vårt utvalg den gang fant vi ikke analyser som vurderte netto samfunnsnytte av tiltak på tvers av sektorer, analysene vurderte – i beste fall – ulike tiltak innenfor egen sektor.

FINANSDEPARTEMENTETS NYE RUNDSKRIV VISER HELHETEN I METODEN

Det nye rundskrivet om samfunnsøkonomiske analyser fastsetter prinsipper og krav til samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak. Et viktig prinsipp er at statens tiltak skal vurderes ut fra like vilkår, slik at det blir lettere for beslutningstakerne å vurdere tiltak på tvers av samfunnssektorer. Rundskrivet skal bidra til at politikerne får solide, transparente og sammenlignbare beslutningsunderlag når de vurderer ulike tiltak som er viktige for staten.

Behovet for bedre kvalitet på samfunnsøkonomiske analyser, og større sammenlignbarhet for tiltak i staten, er årsaker til at verdier og prinsipper i det nye rundskrivet er betydelig utvidet fra sist rundskriv. Det er presisert at virkeområdet til rundskrivet er alle typer samfunnsøkonomiske analyser og andre konsekvensutredninger som følger av kravene til utredningsinstruksen.

Obligatoriske krav fra det nye rundskrivet fra Finansdepartementet er tatt inn i denne artikkelen som skal-formuleringer.

NY VEILEDER SKAL GJØRE METODEN TILGJENGELIG FOR FLERE, SLIK AT KVALITETEN PÅ STATENS BESLUTNINGSGRUNNLAG KAN BLI BEDRE

Samfunnsøkonomiske analyse passer for alle virksomheter, uavhengig av størrelse og egenart. Metoden kan skaleres ut fra tiltakenes vesentlighet. Hensikten med å bruke metoden er at valg av alle offentlige tiltak skal være velbegrunnet og gjennomtenkt. God metodebruk bidrar til økt informasjon i forkant av en beslutning, da blir det enklere å bestemme om et tiltak skal gjennomføres eller ikke.

Figur 1 illustrerer innhold og en naturlig oppbygging av en samfunnsøkonomisk analyse, og danner grunnlaget for hvordan den nye veilederen fra DFØ er bygget opp.

Figur 1: *Oppbygging av en samfunnsøkonomisk analyse*

EN SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE SKAL GJENNOMFØRES MED ET EKSPLISITT MÅL OG BESKRIVE HVORDAN SITUASJONEN BLIR DERSOM DET IKKE IVERKSETTES TILTAK PÅ OMRÅDET

En samfunnsøkonomisk analyse av statlige tiltak skal inneholde en tydelig problembeskrivelse og mål, som grunnlag for identifisering av alternative tiltak. Analysen skal redegjøre for hvilke uløste problemer som kan tilsi at det offentlige bør iverksette tiltak på et område. Det bør gå tydelig frem at de identifiserte problemer er reelle og av en slik art at det er en samfunnsoppgave å løse dem.

I 2009 så vi at samfunnsøkonomiske analyser hadde et klart forbedringspotensial når det gjaldt å beskrive klare mål (SSØ, 2009). En grundig problem- og målbeskrivelse er helt avgjørende for å kunne identifisere alle relevante tiltak, og på denne måten sette premissene for resten av analysen. Enkelt sagt, hvis man ikke vet hvor skoen trykker og mangler klare mål for ønsket fremtid, er det også vanskelig å finne målrettede tiltak.

Nullalternativet er referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med. Nullalternativet er en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Det er vedtatt politikk (regelverk, lover, grenseverdier mv.) som skal ligge til grunn for utformingen av nullalternativet.

DET SKAL UTREDES VIRKNINGER FOR MER ENN ETT TILTAK

Både utredningsinstruksen og Finansdepartementets nye rundskriv fra 2014 stiller krav om at utredninger skal inneholde vurderinger av flere alternative tiltak som kan bidra til å løse problemet, og som tilfredsstiller mål og krav. Det holder altså ikke å kun utarbeide en samfunnsøkonomisk analyse av *ett* alternativ. Ett alternativ kan vise seg å være lønnsomt, men uten informasjon om alternativene kan vi ikke vite om det finnes andre gode måter å løse problemet på.

Riksrevisjonens rapport fra 2012–2013 konkluderer med at proposisjoner og meldinger til Stortinget i liten grad inneholder vurderinger av alternative virkemidler. Alternativer kan ha vært vurdert i tidligere dokumenter, uten at denne informasjonen kom fram i beslutningsdokumentet til Stortinget. Når alternative virkemidler i liten grad fremkommer av beslutningsdokumentene, kan det føre til at beslutningstakerne ikke har et bredt nok grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som er mest egnet til å oppnå målene med tiltaket. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål til om Stortinget og regjeringen får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i viktige saker.

VURDERING AV VIRKNINGER

Virkninger omfatter både nyttevirkninger (fordeler) og kostnadsvirkninger (ulemper). Nytten av et tiltak kan for eksempel være bedret tilbud for barnefamilier, færre arbeidsskader, tidsbesparelser, bedre informasjon for brukere, redusert kriminalitet eller enklere rapportering for næringslivet. Kostnader ved et tiltak kan for eksempel være investeringskostnader, forurensning eller kostnader ved tilsynsoppgaver.

Det teoretiske grunnlaget for kalkulasjonspriser er ikke endret fra forrige rundskriv. Kalkulasjonsprisene som benyttes skal reflektere verdien av ressursene eller innsatsfaktorene som inngår i tiltaket i deres beste alternative anvendelse. Som en forenkling, skal markedsprisene fra privat sektor så langt som mulig benyttes som kalkulasjonspriser.

Selv om grunnlaget for kalkulasjonspriser er uendret, har det kommet en sterkere føring om å bruke felles kalkulasjonspriser på tvers av sektorer. Det er blant annet fastsatt en sektorovergripende verdi for et statistisk liv tilsvarende 30 millioner 2012-kroner.

Som hovedregel holdes alle priser reelt uendret gjennom analyseperioden i en samfunnsøkonomisk analyse. Dette innebærer at det forutsettes at alle priser vokser med samme vekstrate, tilsvarende veksten i konsumprisindeksen. Justeringer i kalkulasjonspriser som skyldes at noen priser kan forventes å utvikle seg forskjellig fra konsumprisindeksen, kalles realprisjusteringer. Nytt i rundskrivet er også at det skal foretas realprisjustering av verdien for tid og liv. Realprisjusteringer (opp eller ned) kan også gjøres for andre nytte- og kostnadskomponenter der det er et solid teoretisk og empirisk grunnlag for å anslå hvordan utviklingen av verdsettingen av en virkning vil avvike fra den generelle prisstigningen.

Virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner skal omtales på en måte som gir grunnlag for å vurdere lønnsomheten. Virkninger som ikke er verdsatt i kroner, skal beskrives og vurderes så oversiktlig som mulig for beslutningstaker, gjerne ved hjelp av konkrete metoder som er beskrevet i den nye veilederen. Det er viktig at ikke-prissatte

virkninger vurderes og synliggjøres i analysen. Dette er ofte helt sentrale virkninger av tiltaket.

Riksrevisjonen (2012–2013) konkluderer med at konsekvenser i for liten grad blir tallfestet og beskrevet. Stortingsproposisjoner og NOU-er inneholder som regel knappe beskrivelser av konsekvenser. Budsjettmessige virkninger for staten blir tydeligere beskrevet, gjerne med kroneverdier, enn andre virkninger. Andre virkninger for samfunnet beskrives med tekst. Konsekvenser blir ikke beskrevet og tallfestet i underkant av halvparten av høringsnotatene med forslag til nye forskrifter. Proposisjoner som berører næringsvirksomhet beskriver som regel konsekvenser for næringslivet med tekst, ikke tall. Riksrevisjonen vurderer at det som en følge av lite tallfesting kan være at beslutningstakerne får for dårlig grunnlag for å vurdere nytten og kostnadene ved tiltakene som foreslås. En annen og mer langsiktig følge, kan være manglende oversikt over og bevissthet om de totale effekter av ulike tiltak over tid, for eksempel når det gjelder belastninger for kommunene eller næringslivet.

Nåverdimetoden brukes for å sammenligne og summere nytte- og kostnadsvirkninger som påløper på ulike tidspunkter. En enkel forklaring på nåverdimetoden med positiv kalkulasjonsrente er at vi konsumenter er utålmodige, vi tillegger en krone i dag en høyere verdi enn en krone i morgen.

For statlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører skal en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står ovenfor benyttes. For statlige tiltak som ikke er i direkte konkurranse med privat virksomhet, skal en risikojustert kalkulasjonsrente på 4 prosent benyttes de første 40 år, så fallende over tid til 3 prosent fra år 41 til år 75 og 2 prosent etter år 75. Som hovedprinsipp skal analyseperioden være så nær levetiden som praktisk mulig. For infrastrukturtiltak i samferdselssektoren settes analyseperioden til 40 år. Skattekostnad eller annen finansieringskostnad skal inngå i beregningene.

Usikkerheten om forutsetningene som er lagt til grunn bør belyses. Bare et mindretall av analysene i de rapporter vi gjennomgikk i 2009 hadde med en vurdering av usikkerhet. Ingen av analysene vi så på har vurdert risikoreduserende tiltak. Når ikke usikkerhet vurderes, er det fare for at feil tiltak velges.

BISTAND TIL BESLUTNINGSTAKERNE – RANGER OG ANBEFAL PÅ BAKGRUNN AV DEN SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSEN

Samfunnsøkonomisk analyse bidrar til å systematisere informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger av ulike alternative tiltak, slik at beslutningstaker får et grunnlag for å vurdere i hvilken grad tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Basert på beregnet netto nåverdi, ikke-prissatte virkninger og usikkerhet, skal det gjøres en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike alternativene. Vurderingen skal følges av en rangering av de ulike tiltakene.

I 2009 så vi at selv analyser som inneholdt en samlet vurdering av netto nåverdi, ikke-verdsatte virkninger og usikkerhet, ikke hadde en klar anbefaling til prioritering mellom tiltakene basert på den samfunnsøkonomiske analysen. Hvorfor det er slik, kjenner vi ikke årsaken til, men dersom analysen skal kunne brukes som et godt beslutningsgrunnlag, er det viktig å komme med en klar anbefaling basert på hva som er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet. Analysen skal danne et grunnlag for en beslutning, basert på effektiv ressursbruk, selv om effektiv ressursbruk nødvendigvis ikke er det eneste beslutningskriteriet hos aktører som til slutt skal ta valget.

FORDELINGSVIRKNINGER OG RINGVIRKNINGER ER TILLEGG TIL ANALYSEN

Selv om et tiltak viser seg å være lønnsomt for samfunnet totalt sett, er det som oftest slik at det er noen grupper som kommer dårligere eller bedre ut, som følge av tiltaket. Når ulike grupper i samfunnet berøres ulikt av et tiltak, snakker vi om fordelingsvirkninger. I 2009 (SSØ, 2009) fant vi at det var svært få analyser som tok aktørkartleggingen på alvor. Dermed fikk ikke beslutningstakerne tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere fordelingsvirkningene av tiltakene.

Dersom det er grunnlag for å anta at et tiltak vil ha netto ringvirkninger, slik som virkninger på arbeidstilbud, areal eller konkurransesituasjonen ut over det som er fanget opp i den ordinære beregningen av nytte, kan informasjon om dette inngå i en tilleggsanalyse.

Fordelingsvirkninger og ringvirkninger kan altså begge være viktig tilleggsinformasjon til beslutningstakerne, men

inngår ikke i rangeringsgrunnlaget for alternative tiltak basert på den samfunnsøkonomiske analysen.

STATUS I DAG – OPPSUMMERT

Riksrevisjonen (2012–2013) vurderer at det gjennomføres for sjelden samfunnsøkonomiske analyser i Norge. Utredningsinstruksen krever at grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser inngår i utredningene i den grad det er nødvendig. Konsekvensen av manglende analyser blir at beslutningstakerne ikke får systematisk, fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger. Det kan blant annet føre til at det blir vanskelig å rangere og prioritere mellom ulike virkemidler og tiltak.

Norge har enkelt tilgjengelig metodeveiledninger for nyttekostnadsanalyser, både på et sektorovergripende nivå, og på enkeltsektorer som gjennomfører mange samfunnsøkonomiske analyser. Riksrevisjonen (2012–13) påpeker imidlertid at Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra 2005 ikke gir veiledning i når analysene skal gjennomføres. Slike vurderinger er overlatt til det enkelte fagdepartement.

I tillegg til Riksrevisjonens virksomhet, har vi også et uavhengig kvalitetssikringssystem på plass for de største, statlige investeringene. Utredinger av økonomiske virkninger av andre tiltak (både reguleringstiltak og andre investeringer) er forankret i utredningsinstruksen. Ansvar for å etterleve denne interne instruksen for staten er delegert til det enkelte departement. Riksrevisjonen (2012–2013) skriver i sin rapport at med unntak av Finansdepartementets kvalitetssikringsordning for ekstern kvalitetssikring av de største investeringsprosjektene, finnes det ingen sentral instans som kontrollerer den samlede kvaliteten på utredningene med et tverrgående perspektiv

HVOR KAN VI GÅ FRA HER?

Det foretas i disse dager en revidering av utredningsinstruksen. En revisjon av denne vil forhåpentligvis være ett bidrag til bedre beslutningsgrunnlag. Det er imidlertid sannsynligvis ikke nok.

I mange OECD-land er det etablert faste tilsynsmyndigheter med ansvar for kvalitetssikring og/eller kvalitetskontroll for analyser av konsekvenser for reguleringer (Regulatory Impact Analysis, RIA). I OECD (2012) står det: «One way to get more coherent use of value for money tools would be to assign responsibility, with strong political backing, to an «efficiency unit» which would monitor analysis and decision making in all ministries and report publicly where required procedures are not followed effectively». Riksrevisjonen (2012–2013) har samme type anbefaling: «Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør vurdere alternative måter å styrke kontrollen med utredninger på for å sikre tilstrekkelig kvalitet i utredningsarbeidet.

Det står i den nåværende regjeringens politiske plattform at den vil innføre et uavhengig regelråd etter modell av tilsvarende organ i Sverige. I tillegg vil regjeringen vurdere å etablere en uavhengig effektivitetsenhet for offentlig sektor, med stående fullmakt til å revidere blant annet nytte-kostnadsanalyser for å sikre god kvalitet og konsistent praksis. Dersom de blir vedtatt vil både regelråd og effektivitetsenhet sannsynligvis ha en variant av kvalitetskontroll eller –sikring i seg.

Vi må bare vente og se hvordan det nye reguleringsregimet rundt de samfunnsøkonomiske analysene i Norge blir, men at staten har mye å vinne på bedre beslutningsgrunnlag, det er det ingen tvil om.

REFERANSER:

DFØ (2014): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring. Trykket på Fagbokforlaget

Finansdepartementet (2014): *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*. Rundskriv R-109 2014.

Forvaltningsmeldingen (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. St. meld. nr. 19 (2008–2009).

NOU (2012): *Samfunnsøkonomiske analyser*. NOU 2012:16.

OECD (2012): *Economic surveys Norway. Norway* 2012, OECD Publishing

Riksrevisjonen (2012–2013): *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Dokument 3:10 (2012–2013).

SSØ (2009): *Forebyggingstiltak – Metodisk vurdering av samfunnsøkonomiske analyser*. Senter for statlig økonomistyring

SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter, følg oss på facebook og twitter!

twitter.com/Samfunnsokonom

facebook.com/samfunnsokonomene

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din epostadresse?
Kontakt oss på: **post@samfunnsokonomene.no**

ERLING HOLMØY
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå
BIRGER STRØM
Seniorrådgiver, Statistisk sentralbyrå

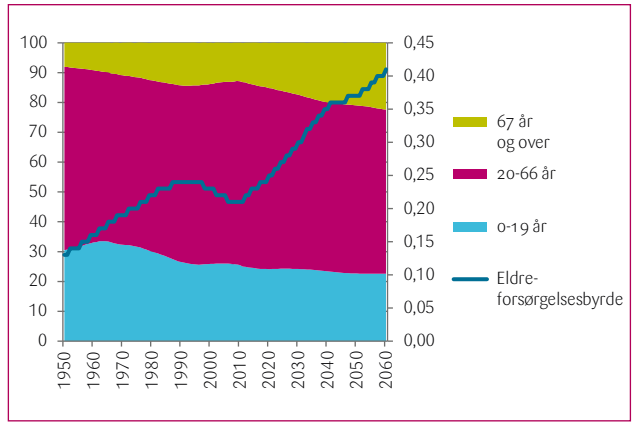
Fritid, forbruk og skatt fremover

Høyere arbeidsinnsats vil motvirke mange av de økonomiske virkningene av en aldrende befolkning. Samtidig vil økonomisk vekst fremover trolig fortsatt bli høstet i form av både økt forbruk og kortere arbeidstid. Vi modellberegner langsiktige sammenhenger mellom fritid, forbruk og skattebyrde. En svært gradvis reduksjon av arbeidstiden til 80 prosent av dagens nivå, er forenlig med at privat forbruk per innbygger i 2060 kan være mer enn 80 prosent høyere enn i dag. Derimot kan det bli vanskelig å få aksept for den skattebyrden som trengs for at også de eldre skal oppleve økt levestandard.

BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

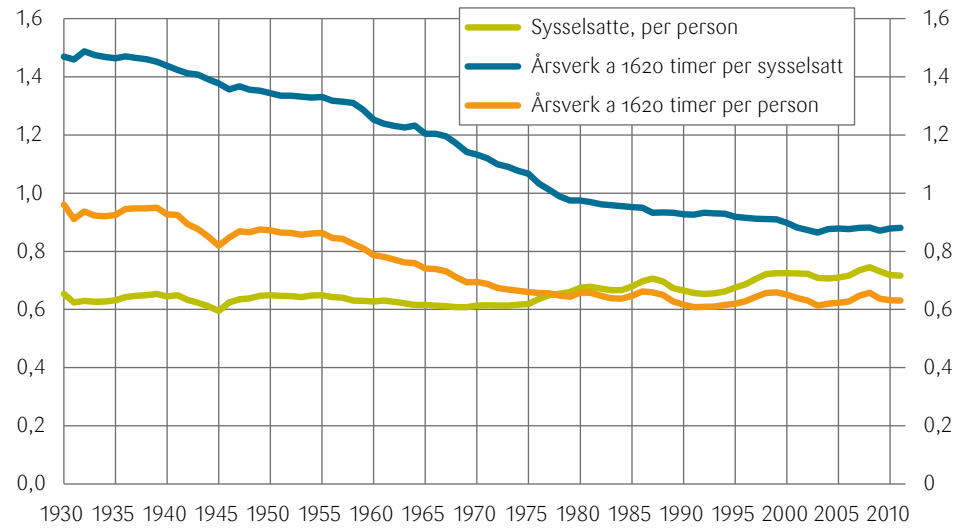
Andelen av Norges befolkning som er 67 år og eldre vil øke fra 13,6 prosent ved inngangen til 2014 til vel 22 prosent i 2060. Dette ifølge det Statistisk sentralbyrå betrakter som den mest realistiske av sine siste fremskrivninger. Utviklingen innebærer at forholdet mellom antallet som er 67 år og eldre og antallet som er 20–66 år øker fra 0,22 i dag til 0,40 i 2060. Litt forenklet betyr dette et fall i antall potensielt yrkesaktive bak hver alderspensjonist fra 4,5 til 2,5. Selv om store endringer i aldersfordelingen ligger flere tiår frem i tid, er de sikrere enn de fleste spådommer fra økonomer. Det forventede forholdet mellom yrkesaktive og eldre i 2060 representerer et kvantesprang i forhold til hvordan dette forholdstallet har ligget i etterkrigstiden, se figur 1. Samtidig viser denne figuren at aldring ikke er noe vi bare har foran oss; i 1950 var eldreandelen av befolkningen kun 8 prosent, mens eldreforsørgelsesbyrden var 0,13.

Figur 1. *Endringer i befolkningens aldersfordeling. Tall etter 2012 fra Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivning fra 2012. Venstre akse: Aldersgruppenes prosentandeler av total befolkning (arealer). Høyre akse: Eldreforsørgelsesbyrde (linje).*



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2. *Sysselsetting og arbeidsinnsats per person 1930–2011*



Kilde: Nasjonalregnskapet og Befolkningsstatistikk. SSB

Også økonomer synes nok det er gledelig at folk lever lenger. Likevel går melodien i de fleste analyser av aldringens økonomiske virkninger i moll. Aldringen fører til at offentlige utgifter til pensjoner og skattefinansierte tjenester innenfor helse- og omsorg (HO) vil vokse raskere enn skattegrunnlagene, selv uten forbedringer av standarden på offentlig velferd. Uten vesentlig lavere utgiftsvekst, må skatteinntektene økes for å overholde handlingsregelen eller andre krav til langsiktig balanse i offentlige finanser. Lavere standard på skattefinansiert velferd er upopulært. Det samme er økning i skattesatser. En tilleggsbekymring er bemanningsproblemer i en sterkt voksende HO-sektor hvor få av jobbene gir høy lønn og status. Økt arbeidsinnsats fremheves ofte som «løsningen» på disse problemene. Økt lønnet arbeidsinnsats øker de aller fleste skattegrunnlagene utenom olje- og gassinntektene, slik at skatteinntektene øker uten satsøkninger. «Dobbel» statsfinansiell effekt får man hvis færre går fra arbeid til trygd. Økt generelt arbeidstilbud vil trolig lette rekrutteringen også til HO-yrkene.

De realøkonomiske utsiktene kan være lyse selv om man har uløste statsfinansielle problemer på lang sikt. Alle langsiktige fremskrivninger av norsk økonomi viser at – til tross for aldringen – gir videreføring av normal produktivitetsvekst realøkonomisk rom for fortsatt betydelig realvekst i inntekt og forbruk per innbygger, uten økt arbeidsinnsats fra ulike aldersgrupper. Slike fremskrivninger finner man i blant annet Holmøy og Strøm (2012, 2013, 2014) og i Perspektivmeldingen 2013 (Finansdepartementet, 2013) og tidligere perspektivmeldinger fra 2004 og 2009. Utgangspunktet for denne veksten er at det med et mulig unntak for spesielle oljeøkonomier, aldri har eksistert et så rikt land som dagens Norge. I 2012 lå nasjonalinntekten per innbygger i hele OECD-området 46 prosent lavere enn i Norge, etter korreksjon for prisforskjeller mellom land, se kap. 3 i Statistisk sentralbyrå (2014). Samtidig viser tall, som riktignok er usikre, at yrkesaktive i Norge jobber færre timer per år enn man gjør i de fleste andre OECD-land. Norge har dessuten utenlandsformue, mens mange OECD-land har utenlandsgjeld. Husk at OECD-landene stort sett omfatter verdens mest utviklede land. Norges disponible realinntekt per innbygger var 2,8 ganger høyere i 2013 enn i 1970 (kap.3 i Statistisk sentralbyrå, 2014).

Historisk har man høstet den økonomiske veksten gjennom både høyere privat og offentlig forbruk, og mer fritid. Kortere formell arbeidstid og flere ferie- og fridager har redusert den formelle arbeidstiden fra 2368 timer per år i 1930 til 1688 timer i 2010, en reduksjon på 28,7 prosent. Antall utførte timeverk per sysselsatt i løpet av et år har falt enda sterkere, med 40 prosent fra 1930 til 2011 og

med 23 prosent fra 1970 til 2011, se figur 2. Den mest realistiske utviklingen fremover går derfor i motsatt retning av det mange fremhever som løsningen på velferdsstatens fremtidige finansieringsproblemer: Arbeidsinnsatsen reduseres, og kravene til standarden på HO-tjenester og annen skattefinansiert velferd skjerpes.

Hvor ille/godt vil det gå med norsk økonomi generelt og offentlige finanser spesielt i tiårene fremover dersom folks gjennomsnittlige arbeidsinnsats fortsetter å falle? Kan utsiktene begrunne påstander av typen «Vi må jobbe mer!»? Denne artikkelen belyser disse spørsmålene med modellbaserte tallanslag frem til 2060 på (1) private forbruksmuligheter per innbygger og (2) nødvendig gjennomsnittlige skattebyrde, under ulike forutsetninger om arbeidstid og skattefinansiert velferd. Miljøeffekter har vært nevnt i debatten om arbeidstid, men dette er noe vi ikke går inn på.

Disse langsiktige sammenhengene mellom forbruk, fritid og skatt er studert av flere tidligere, blant annet i de fremskrivningsbaserte arbeidene referert over, men ikke så eksplisitt som i Holmøy og Strøm (2014), en rapport som ble skrevet på oppdrag for NRK til brennpunktprogrammet sendt 1. april 2014 «Kampen om tiden». Denne artikkelen bygger ganske direkte på denne rapporten, men fremstillingen i det følgende er farget av den debatten som programmet skapte. Spesielt ser vi nærmere på betydningen av fortsatt vekst i standarden på offentlige helse- og omsorgstjenester (HO-tjenester).

Hverken Holmøy og Strøm (2014) eller denne artikkelen pretenderer å analysere virkninger av en mer eller mindre brå reduksjon i formell arbeidstid til 6-timersdag. En slik analyse må blant annet ta hensyn til forskjeller mellom formell og normal arbeidstid, og en generell likevektsanalyse er irrelevant for tilpasninger på kort og mellomlang sikt. Vi viser dem som ønsker konkrete analyser av formelle arbeidstidsforkortelser til Bjørnstad, Hammersland og Holm (2008), og den oversikten de gir over relevant faglitteratur.

POLITIKK VERSUS ØNSKER

Politikere bestemmer ikke den enkeltes arbeidsinnsats. De må nøye seg med å påvirke arbeidsincentiver gjennom f.eks. pensjonsreformen og endringer i skatteregler. Mange kan i dag selv velge arbeidstid relativt fritt innenfor avtaler om formell arbeidstid og ferie. I 2011 jobbet sysselsatte i Norge i gjennomsnitt 88 prosent av et fulltidsårsverk, definert som 1620 timer. Også endringer i avtalene om formell arbeidstid og ferie vil over tid være sterkt preget av folks preferanser. Utsagn av typen «Vi må jobbe mer!» er derfor ikke forpliktende konkret politikk, men et ønske om hvordan folk skal oppføre seg. Det er en appell om dugnad der fritid ofres for å finansiere skattefinansierte formål, dvs. offentlig forbruk og det private forbruket som betales av trygder og andre offentlige overføringer. En slik appell er trolig mer populær enn økning i skattesatser som direkte reduserer privat forbruk.

Kan man gi en samfunnsøkonomisk begrunnelse for et ønske om at vi må jobbe mer? Trivielle positive effekter på skatteinntekter og forbruksmuligheter er utilstrekkelige i så måte. En samfunnsøkonomisk begrunnelse må respektere at fritid har verdi, jf. standardmodellen i økonomisk arbeidstilbudsteori. Her øker den enkelte arbeidsinnsatsen inntil nytten av økte forbruksmuligheter akkurat kompenserer for nyttetapet av mindre fritid. Imidlertid innebærer skatter på både arbeidsinntekt og forbruk at arbeidstilbyderen selv sitter igjen med bare en del av de verdiene som skapes av hver arbeidstime. Resten av produksjonen tilfaller i all hovedsak andre enn den yrkesaktive selv, dels gjennom offentlig forbruk og dels gjennom forbruket som kjøpes for ymse trygder fremfor eget arbeid. Beskatning av arbeidsinntekt og/eller subsidiert fritid innebærer dermed at økt skattepliktig arbeid gir samfunnet en verdi som er større enn verdien av den tapte fritiden. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av at det jobbes mer øker med størrelsen på de effektive skattesatsene. Dette rasjonaliserer et ønske om at folk jobber mer enn det de selv velger å gjøre. Det betyr ikke nødvendigvis at arbeidsinnsatsen etter flere tiår med produktivitetsvekst fremover skal være høyere enn i dag. Begrunnelsen for å ønske mer arbeid enn det de yrkesaktive velger å levere gir heller ingen oppskrift på politikk som øker både arbeidstilbudet og skatteinntektene.

Økte skattefinansieringskostnader for samfunnet kan også være en rasjonell begrunnelse for at man ønsker at folk heller skal forsake fritid enn privat forbruk gjennom økte skattesatser. Skattefinansieringskostnader øker progressivt når skattesatsene økes. Før dette argumentet kan brukes, må man konkretisere alternativene til økte skattesatser utover et ønske om at vi må jobbe mer. I praksis er det skattefinansieringskostnader knyttet til alle typer finansiering av offentlige utgifter.

BEREGNINGSOPPLEGG

Analyser av virkninger av demografiske endringer, spesielt de som gjelder utviklingen i offentlige finanser i Norge, må se langt frem i tid for å få frem de interessante endringene.

Vårt langsiktige perspektiv gjør at vi forutsetter generell likevekt i alle fremskrivningene: Alle markeder balanserer, det er langsiktig utenriksøkonomisk balanse, og offentlige finanser er opprettholdbare ved at handlingsregelen for bruk av petroleumsinntektene følges.

Holmøy og Strøm (2014) sammenligner tre modellberegnede fremskrivninger av norsk økonomi. Med unntak av forutsetningene knyttet til arbeidstid og skattefinansiert velferd er de eksogene anslagene identiske i alle fremskrivningene og i hovedsak de samme som i det såkalte referansealternativet i Perspektivmeldingen 2013 (PM-13). De tre fremskrivningene kjennetegnes av:

1 I det vi kaller en referansebane videreføres de gjennomsnittlige alders- og kjønnsspesifikke yrkesfrekvenser og arbeidstider man hadde i 2010.
2 I «Pensjonsreform-banen» (P-bane) er sysselsettingen i hvert år summen av anslaget i R-banen og foreløpige anslag på effekter av pensjonsreformen hentet fra Fredriksen, Holmøy, Strøm og Stølen (2014).
3 I banen med mer fritid (F-bane) er den faktiske arbeidstiden for alle redusert i forhold til P-banen. Reduksjonen er 0,5 prosent per år fra og med 2015 til og med 2058, altså tilnærmet 20 prosent akkumulert. Da har antall timer i en fulltidsarbeidsdag falt fra 7,5 til 6. Vi tenker oss at denne eksogene reduksjonen skyldes endringer i preferanser som slår ut i en kombinasjon (som vi ikke presiserer) av kortere ukentlig arbeidstid og lengre ferier.

For å spare plass og skjerpe fokus bruker vi i denne artikkelen P-banen som utgangspunkt for anslagene på virkningene av redusert arbeidstid. Vi viser imidlertid også disse virkningene i en

4 H-bane der fritiden øker som i F-banen, samtidig som standarden på skattefinansierte helse- og omsorgstjenester (HO-tjenester) forbedres ved at antall årsverk og andre innsatsfaktorer i HO-sektoren vokser med 1 prosent raskere per år enn i de andre fremskrivningene hvor det ikke skjer noen standardforbedring. Motivasjonen bak denne beregningen er at standardvekst i HO-sektoren er realistisk, og det påvirker i sterk grad offentlige finanser.

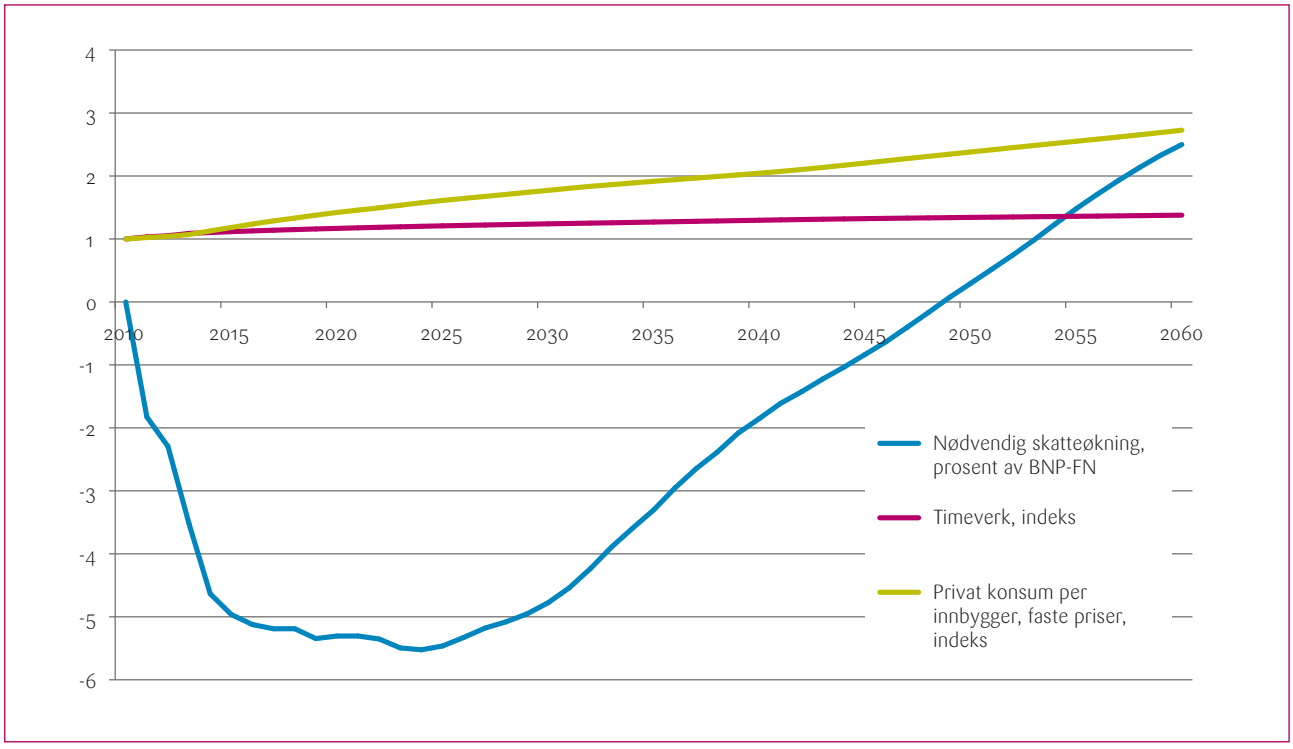
Beregningene i denne rapporten er basert på modellen DEMEC, se Holmøy og Strøm (2012). DEMEC er laget for å analysere blant annet hvordan demografiske endringer påvirker den makroøkonomiske utviklingen i Norge i et langsiktig perspektiv. Befolkningsutviklingen følger *middelalternativet* i SSBs befolkningsfremskrivning fra 2012. Befolkningen fordeles i grupper definert ved alder, kjønn, landbakgrunn og noen andre kjennetegn avhengig av hva som analyseres. Sysselsettingen bestemmes ved å multiplisere antall personer i hver befolkningsgruppe med en gruppespesifikk sysselsettingsandel og arbeidstid. Arbeidsproduktiviteten forutsettes å øke med 2 prosent per år.

Modellen spesifiserer for hver befolkningsgruppe hvor mange som mottar ulike former for offentlige pensjoner og andre stønader, samt gjennomsnittlig stønadsbeløp. For alders- og uførepensjon baserer vi oss på Fredriksen, Holmøy, Strøm og Stølen (2014). Utgifter til individrettede offentlige tjenester, dvs. barnehager, utdanning, helsetjenester og omsorg, er fordelt på brukernes kjønn og alder. Ressursbruken knyttet til disse tjenestene avhenger av alders- og kjønnsspesifikke tjenestestandarder (timeverk per bruker), brukerfrekvenser (forholdet mellom brukere og befolkningsgrunnlag) og antall kvinner og menn på de ulike alderstrinn. I alle fremskrivningene unntatt H-banen, forutsettes standarder og brukerfrekvenser å være konstante på 2010-nivå. Offentlige utgifter som ikke retter seg mot enkeltindivider, er proporsjonale med det samlede folketallet.

Bestemmelsen av timelønn og priser er i tråd med frontfagsmodellen og samsvarer med tradisjonell teori for små åpne økonomier. Det innebærer at lønnsveksten er lik veksten i arbeidsproduktivitet pluss veksten i verdensmarkedsprisene på produkter som er utsatt for internasjonal konkurranse. Alle verdensmarkedspriser vokser med 2 prosent per år, målt i norske kroner. Med en vekst i arbeidsproduktiviteten i bedriftene på 2 prosent per år, blir nominelle lønnsvekst 4 prosent per år. I offentlig forvaltning vokser arbeidsproduktiviteten med bare 0,5 prosent per år. Prisene på produkter som ikke handles internasjonalt, dekker marginale kostnader som i alle næringer er skalauavhengige. Under våre forutsetninger vil alle priser, inklusive prisen på arbeidskraft, vokse med 2 prosent per år.

Det private forbruket blir lik det som blir til overs etter eksport, bedriftenes investeringer og kjøp av produktinnsats, og stat og kommuners kjøp av arbeidskraft og produkter. Importen er proporsjonal med etterspørselen. Eksporten tilpasses kravet til den løpende utviklingen i Norges finansielle fordringer på utlandet. Vi har forutsatt at endringen i summen av disse fordringene fra dagens nivå etter hvert blir lik endringen i verdien av Statens pensjonsfond – Utland (SPU). Den nominelle avkastningen på alle finansielle plasseringer, inklusive avkastningen av SPU-kapitalen, er satt

Figur 3. *Bane med nytt pensjonssystem uten redusert arbeidstid (P-bane). Nødvendig skatteøkning i prosent av BNP, og indekser for timeverk totalt og privat konsum per innbygger med 2010 =1*



til 5,5 prosent. Handlingsregelen følges, slik at kjøpekraften av SPU, målt i enheter av import, konstant på lang sikt når oljeressursene er uttømt. Forutsetningene som bestemmer ressursbruk og inntekter i olje- og gassutvinning er de samme som i referansebanen i PM-13.

Alle skattesatser, både for direkte og indirekte skatter, forutsettes å være uendret fra 2010. Handlingsregelen oppfylles gjennom *nødvendige* men uspesifiserte endringer i netto stønader til husholdningene.

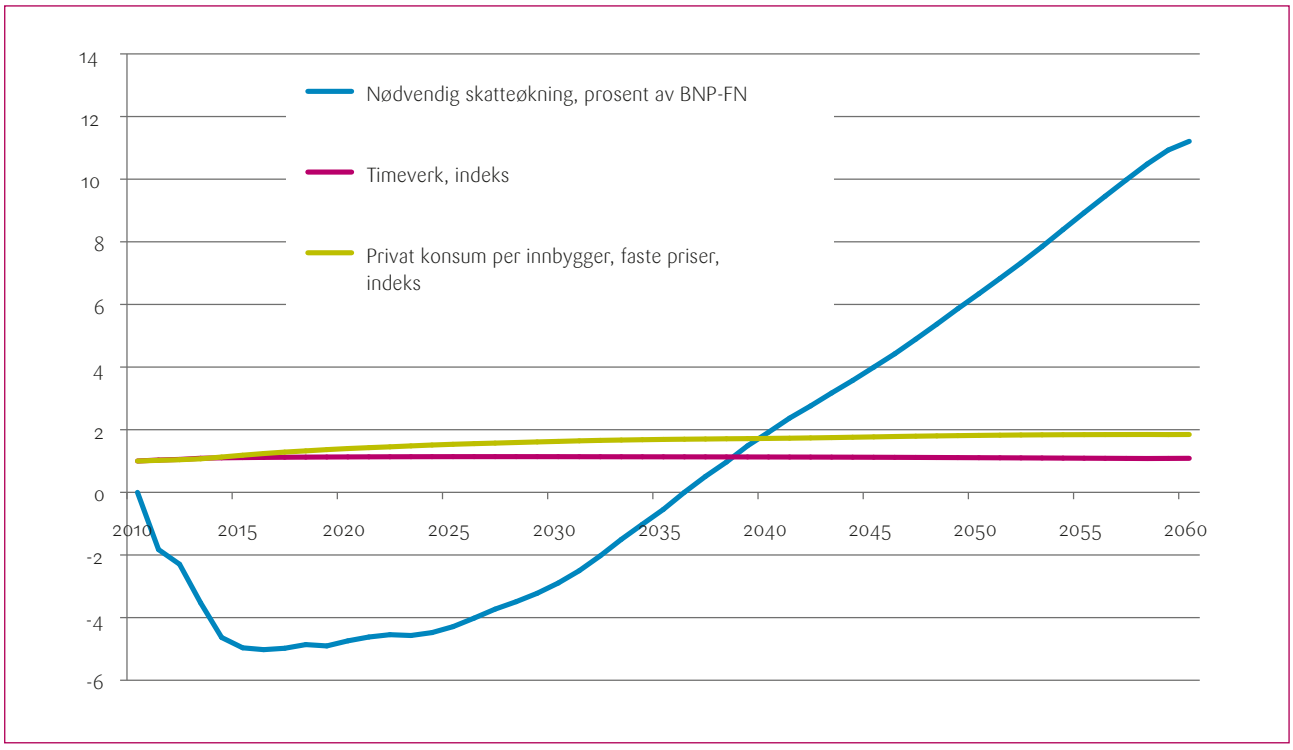
UTVIKLING UTEN REDUSERT ARBEIDSTID

Figur 3 viser utviklingen i P-banen i samlet sysselsetting (timeverk), privat konsum per innbygger og den skatteendringen som er nødvendig i hvert enkelt år for at handlingsregelen overholdes. Den samlede sysselsettingen målt i timeverk vokser til 1,4 ganger 2010-nivået i 2060. Tilnærmet tre firedeler av veksten skyldes befolkningsvekst i de aldersgruppene som jobber relativt mest. Resten skyldes pensjonsreformen, se Holmøy og Strøm (2014) å føre til flere eldre yrkesaktive som følge av utsatt pensjonering, og til høyere arbeidstilbud blant yrkesaktive som følge av sterkere sammenheng mellom arbeid og pensjon. I P-banen er det i 2060 rom for at det private forbruket per innbygger kan være 2,7 ganger 2010-nivået. Dette skyldes i all hovedsak produktivitetsvekst.

Frem til rundt 2024 er det hvert år rom for skattelettelse i P-banen. I 2025 kan skattesatsene senkes i forhold til dagens satser slik at skattelettelsen tilsvarer 5,5 prosent av løpende BNP for Fastlands-Norge. Deretter må dette målet på aggregert skattesats økes i hvert år i beregningsperioden. Under P-banens forutsetninger må man imidlertid nesten helt frem til 2050 før vårt mål på skattebyrden igjen er tilbake på 2010-nivået. I 2060 passerer den nødvendige skatteøkningen 2,5 prosent av løpende BNP for Fastlands-Norge. Skatteskjerpelsene fra rundt 2024 har to hovedårsaker: 1) befolkningen vokser og eldes, spesielt øker andelen som er over 80 år og tunge brukere av eldreomsorg sterkt etter 2020. 2) Veksten i SPU-kapitalen avtar etter hvert som lønnsomme felt tømmes.

Uten effektene av pensjonsreformen ville sysselsettingen og privat konsum per innbygger i 2060 vært henholdsvis 1,3 og 2,4 ganger sine respektive 2010-nivåer. Pensjonsreformen bidrar isolert sett til å senke behovet for skatteøkninger, både fordi reformen øker skattegrunnlagene og fordi den senker offentlige pensjonsutgifter. Uten

Figur 4. *Bane med redusert arbeidstid og nytt pensjonssystem (F-bane). Nødvendig skatteøkning i prosent av BNP og indekser for timeverk totalt og privat konsum per innbygger, der 2010 = 1*



reformen utgjør den nødvendige skatteøkningen 8,5 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2060.[1]

VIRKNINGENE AV REDUSERT ARBEIDSTID

Figur 4 viser utviklingen i våre tre nøkkelvariable i F-banen der det nye pensjonssystemet kombineres med 0,5 prosent årlig reduksjon av arbeidstiden i perioden 2015–2058. Det gir en akkumulert reduksjon tilnærmet lik 20 prosent, som isolert sett innebærer en nedgang i normalarbeidsdagen fra 7,5 til 6 timer. Imidlertid ligger det samlede antall timeverk i F-banen høyere enn dagens nivå i alle årene frem til 2060. Dette skyldes dels at veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder mer enn oppveier arbeidstidsnedgangen, dels at den positive sysselsettingseffekten av pensjonsreformen tiltar over tid. Den samlede arbeidsinnsatsen i F-banen ligger vel 20 prosent lavere enn i P-banen i 2060, jf. tabell 1.

Økningen i fritid koster i form av lavere privat konsum. I 2060 ligger det private konsumet per innbygger nær 200 000 2010-kroner lavere i F-banen enn i P-banen. Likevel har det private konsumet per innbygger i 2060 vokst til vel 1,8 ganger 2010-nivået, korrigert for prisvekst. I P-banen var det tilsvarende forholdstallet 2,7. Det bør ikke overraske at systematisk produktivitetsvekst gir rom for en kombinasjon av økt forbruk og lavere arbeidsinnsats.

Tabell 1. *Timeverk, privat konsum per innbygger og nødvendig skatteøkning i tre utviklingsbaner for norsk økonomi*

	2010	2030	2060
Timeverksindeks, 2010 = 1			
P-bane	1	1,24	1,38
F-bane	1	1,14	1,09
H-bane	1	1,13	1,06
Privat konsum per innbygger, 1 000 2010-kroner			
P-bane	224	398	612
F-bane	224	365	414
H-bane	224	352	317
Nødvendig skatteøkning i forhold til 2010, prosent av BNP-FN			
P-bane	0	-4,8	2,5
F-bane	0	-2,9	11,2
H-bane	0	-0,5	23,8

[1] *Den tilsvarende nødvendige skatteøkningen er vel 6 prosent i referansebanen i PM-13. Avviket fra vår fremskrivning uten pensjonsreform skyldes i hovedsak at referansebanen i PM-13 har innarbeidet noen av de gunstige statsfinansielle virkningene (men ikke sysselsettingseffektene) av pensjonsreformen.*

Den nødvendige skatteøkningen, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge og fra dagens nivå, er nær 11 prosent i 2060 i F-banen, mot kun 2,5 prosent i P-banen. Økningen skyldes både at skattegrunnlagene vokser langsommere når arbeidstiden reduseres gradvis, og at BNP for Fastlands-Norge er lavere når sysselsettingen er lavere. De offentlige utgiftene er tilnærmet identiske i P- og F-banen.

Det kan være lettere å forstå størrelsen på den nødvendige skatteøkningen når den regnes om til økning i en beregnet gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter. Vi lar husholdningenes inntektsskatter omfatte skatt på inntekt og formue, trygdepremie, arbeidsgiveravgift pluss den nødvendige skatteøkningen. Vi lar grunnlaget for denne husholdningsskatten omfatte lønn inklusive arbeidsgiveravgift, netto kapitalinntekter og stønader. Arbeidsgiveravgiften betales formelt av bedriftene, men det er grunn til å regne med at denne i realiteten betales av lønnstakerne gjennom lavere lønn. Tidsprofilen for endringene i skattesatsen på husholdningenes inntekter blir den samme som for forholdet mellom nødvendig skatteendring og BNP for Fastlands-Norge. I P-banen er det rom for å senke skattesatsen på husholdningsinntekter fra 37 prosent i 2010 til ca. 30 prosent i årene 2016–2029. Deretter fører skatteøkningene til at denne gjennomsnittssatsen er nær 40 prosent i 2060. I F-banen må skattesatsen ligge høyere enn i P-banen i alle årene etter 2015; den passerer dagens nivå rundt 2036, og 50 prosent i 2060.

BETYDNINGEN AV FORBEDRINGER AV OFFENTLIGE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER

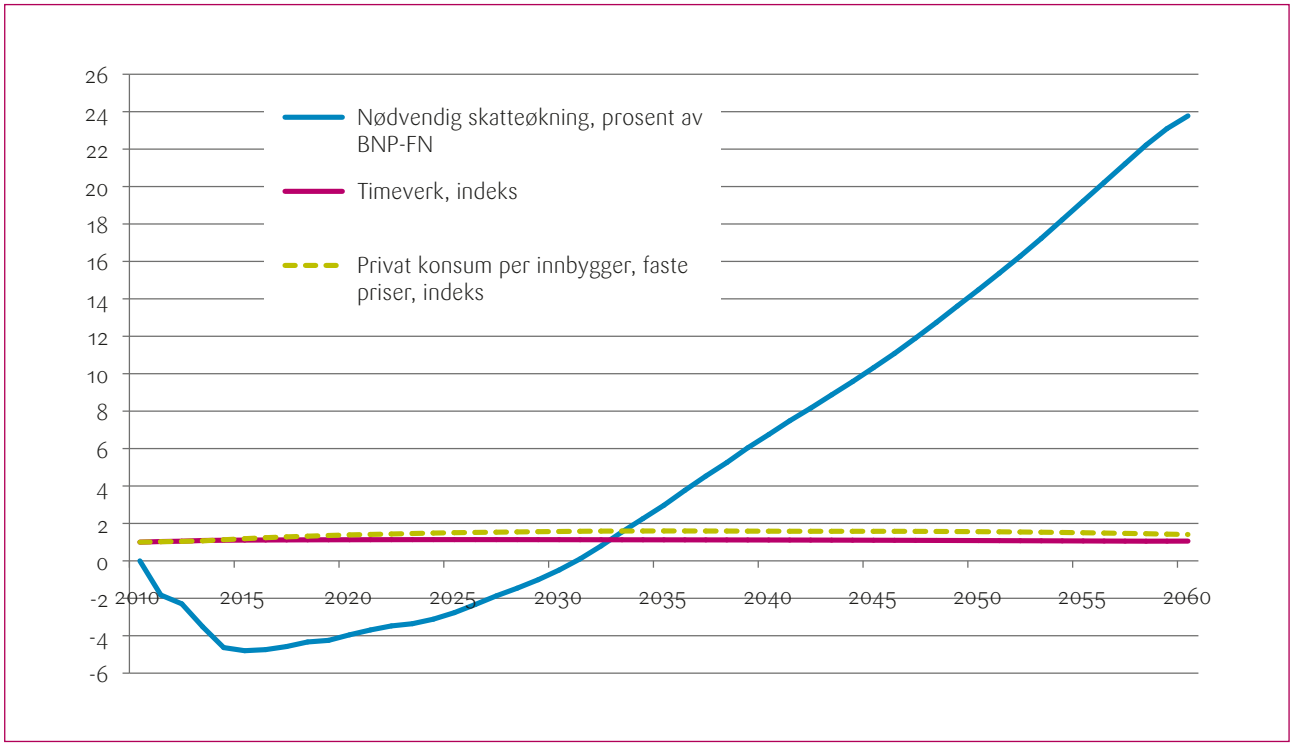
I begge fremskrivningene presentert foran holdes standarden på skattefinansierte offentlige tjenester konstant. Denne forutsetningen er kun ment å gi et transparent utgangspunkt for analyser av virkninger av standardforbedringer. Som prognose er den urealistisk i lys av blant annet den historiske utviklingen og den beregnede realveksten i privat konsum per innbygger fremover. Når utviklingen fremover fører til en sterk økning i de eldres andel av velgermassen, vurderer vi uendret standard som særlig urealistisk for helse- og omsorgstjenester (HO-tjenester). I vår H-bane forutsettes standarden på HO-tjenester å øke ved at antall timeverk per bruker av HO-tjenester vokser med 1 prosent per år fra 2014 til 2060. Standarden på andre offentlige tjenester holdes uendret på 2010-nivå. Egenandeler endres ikke fra dagens nivå i noen av banene.

Forsterket vekst i sysselsettingen i HO-sektoren vil fortrenge arbeidskraft i private næringer, fordi den samlede sysselsettingsveksten er tilnærmet gitt. Dette gir en liten reduksjon i samlet antall timeverk, fordi arbeidstiden er noe kortere i HO-sektoren enn i andre sektorer. Økt offentlig konsum av HO-tjenester fortrenger privat konsum. I 2060 ligger privat konsum per innbygger i H-banen nesten 100 000 2010-kroner (23 prosent) lavere enn i F-banen, og det er nesten halvert i forhold til P-banen. Likevel er det private konsumet per innbygger i H-banen reelt 42 prosent høyere i 2060 enn i 2010, se figur 5. I tillegg er altså offentlig konsum av HO-tjenester betydelig høyere. Imidlertid fører veksten i offentlig HO-konsum til at man i denne banen går fra årlig vekst til årlig fall i privat konsum per innbygger etter 2030. Motstykket til forskjeller i offentlig konsum av HO-tjenester vil være at private utgifter til HO-formål sannsynligvis vil være høyere desto lavere myndighetene/velgerne har prioritert standardforbedring av offentlig HO-tjenester. Summen av privat og offentlig konsum, både totalt og av hvert produkt, vil derfor variere langt mindre mellom de ulike banene enn samlet privat konsum.

Behovet for skatteskjerpelser over tid forsterkes naturlig nok når den gradvise reduksjonen i arbeidstid kombineres med høyere skattefinansierte HO-utgifter. Det vil i 2060 være nødvendig med en økning i skatteprovenyet tilsvarende 23,8 prosent av BNP for Fastlands-Norge, mer enn det dobbelte av hva som trengs i F-banen. Denne økningen innebærer at den gjennomsnittlige skattesatsen på husholdningsinntekter har kommet opp i 50 prosent i 2046 og vel 63 prosent i 2060. Den sterke økningen fanger opp at fortrengningen av privat konsum reduserer grunnlaget for moms og andre indirekte skatter. Den fanger også opp at flyttingen av arbeidskraft fra private næringer til HO-sektoren reduserer BNP for Fastlands-Norge, fordi produktivitetsveksten er antatt å være 1,5 prosentpoeng svakere per år i offentlig sektor enn i private bedriftene.

Det er god grunn til å spørre om det er politisk mulig med så høye skattesatser som vi her beregner. Når skattesatsene blir så høye som de må bli i F- og særlig H-banen, kan man også få negative tilbakevirkninger på arbeidstilbudet som innebærer at skattesatsene må heves ytterligere for at handlingsegelen skal holdes. Man har svakt grunnlag for å anslå arbeidstilbudseffekter av så store endringer i skattesatser og offentlig tjenestetilbud. Spesielt må man her igjen huske på at en stor del av de ekstra skattebetalingene som går med til å dekke de voksende offentlige HO-utgiftene, trolig vil gå til å betale for private HO-tjenester i scenarioer der standarden på offentlige HO-tjenester ikke bedres.

Figur 5. *Bane med redusert arbeidstid, nytt pensjonssystem og 1 prosent årlig bedring av standarden på helse- og omsorgstjenester. Nødvendig skatteøkning i prosent av BNP for Fastlands-Norge og indekser for timeverk totalt og privat konsum per innbygger, der 2010 = 1*



HVA MED OFFENTLIG OMSORG NÅR ARBEIDSTIDEN REDUSERES?

Det er plausibelt at deler av en arbeidstidsforkortelse vil tas ut i form av økt ubetalt omsorg av eldre familiemedlemmer. Otnes (2013) anslår at ca. 100 000 årsverk brukes på familieomsorg i dag. Vil økt familieomsorg redusere bruken av skattefinansiert eldreomsorg? I så fall velger gjennomsnittspersonen å betale en del av den økte skattebyrden i form av ulønnet tidsbruk. Det ville bety en delvis reversering av den outsourcingen av omsorgsarbeid man har hatt fra omkring 1970 i takt med økt kvinnelig yrkesaktivitet.

Et moment som taler mot en slik utvikling er at den skattefinansierte omsorgen fortoner seg som svært billig for den enkelte bruker. Det er mer realistisk at familieomsorg vil fortrenge eller dempe veksten i privatfinansierte omsorgstjenester som vil være betydelig dyrere enn egenandelene for de fleste typer offentlig omsorg. Dette gjelder særlig i scenarioer der svak bedring av standarden på offentlig eldreomsorg fører til vekst i det private omsorgsmarkedet. I hvilken grad redusert forbruk av privat eldreomsorg vil påvirke offentlige finanser, vil avhenge av den indirekte beskatningen av slike tjenester.

OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE MERKNADER

Aldringen av befolkningen vil isolert sett bidra til å redusere forbruksmulighetene per innbygger i tiårene fremover. Dagens rekordhøye velstandsnivå vil likevel kunne bedres betydelig med normal produktivitetsvekst fremover. En slik utvikling fortjener ikke å bli kalt problematisk.

Forutsetningene om produktivitetsvekst er basert på historiske trender, og lignende anslag er brukt i andre langsiktige fremskrivninger av norsk økonomi som vi refererte til foran. Produktivitetsvekst betyr per definisjon at man kan produsere mer for mindre ressursinnsats. Det bør derfor ikke overraske noen at mer fritid lar seg forene med høyere forbruk fremover. Vi finner at dersom arbeidstiden for alle sysselsatte reduseres med 0,5 prosent hvert år fra og med 2015 til og med 2058 fører til at privat konsum per innbygger i 2060 blir 32 prosent lavere enn i en vekstbane uten arbeidstidsforkortelse. Men selv med en så sterk arbeidstidsforkortelse vil det reelle private forbruket per innbygger i 2060 være nær det dobbelte av dagens nivå.

Det som derimot kan bli et stort problem er at aldringen fører til en sterk økning i det allerede store omfanget av

omfordeling av økonomiske ressurser fra yrkesaktive til dem som ikke jobber, men som skal ha omtrent den samme velstandsøkningen som de stadig mer produktive yrkesaktive. Skattefinansierte pensjonsytelser og subsidierte HO-tjenester er viktige bærebjelker for de eldres velstand. Omfordelingen fra yrkesaktive til yrkespassive kan skje ved høyere skattesatser som direkte reduserer de yrkesaktives forbruk. Den kan også skje ved at yrkesaktive gir fra seg fritid for å øke skattegrunnlagene, og tid er penger enten man jobber eller har fri. Når aldringen skaper statsfinansielle problemer, skyldes det at de yrkesaktive ikke vil gi fra seg det som fordelingsambisjonene krever. Det er grenser for hvor høye skatter som vil bli akseptert i et demokrati. Og utsiktene til fortsatt velstandsvekst fra et rekordhøyt nivå tilsier at de yrkesaktive i de kommende tiår vil redusere arbeidstiden. Det gir isolert sett lavere skattegrunnlag og høyere skattesatser.

Selv uten arbeidstidsforkortelse må skattesatsene i 2060 være høyere enn i dag for å kunne videreføre dagens offentlige velferdsordninger, herunder det nye pensjonssystemet, innenfor handlingsregelens ramme for bruk av oljepenger. Når arbeidsinnsatsen faller, reduseres nesten alle skattegrunnlagene utenom statens petroleumsinntekter. Den nødvendige økningen i skattesatser blir da betydelig sterkere. Dersom husholdningene må betale den nødvendige skatteøkningen, øker en beregnet gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter fra 37 prosent i 2010 til nær 40 prosent i 2060 banen uten arbeidstidsforkortelse. Den gradvise arbeidstidsforkortelsen krever at denne skattesatsen øker til 50 prosent i 2060.

Når arbeidstidsforkortelsen kombineres med standardforbedringer av offentlige tjenester, øker selvsagt behovet for skatteskjerpelser. En standardforbedring av skattefinansierte HO-tjenester som krever en årlig vekst i arbeidsinnsatsen per bruker på 1 prosent, fører til skatteskjerpelser som det trolig vil være vanskelig å få politisk aksept for. De kan også ha negative tilbakevirkninger på sysselsetting og skattegrunnlagene. Her må man imidlertid huske at den realøkonomiske utviklingen i en bane der en gitt forbedring av HO-tjenester skattefinansieres ikke nødvendigvis vil være særlig forskjellig fra den utviklingen man får hvis den samme forbedringen av HO-tjenestene kjøpes privat av den enkelte.

Et viktig spørsmål fremover vil være hvordan offentlig velferd kan finansieres på en måte som er opprettholdbar samtidig som den aksepteres av velgerne. Mulighetene for å få velgerne til å akseptere høyere skattesatser avhenger av hvordan de oppleves av den enkelte skatteyter. Undersøkelser har vist at skatteviljen kan øke dersom den enkelte opplever at skattene i stor grad går til formål som man uansett er villig til å betale for. Øremerking av skatter betyr mindre fleksibilitet i finanspolitikken, men dette kan likevel fortjene en grundig vurdering i lys av velferdsstatens langsiktige finansieringsproblemer.

REFERANSER

Bjørnstad, R., R. Hammersland og I. Holm (2008). Arbeid og fritid – prioriteringer i det 21. århundre. Makroøkonomiske konsekvenser ved redusert arbeidstid, *Rapporter* 2008/18, Statistisk sentralbyrå

Finansdepartementet (2013). *Meld. St. 12 (2012–2013)*, Perspektivmeldingen 2013.

Fredriksen, D., E. Holmøy, B. Strøm og N. M. Stølen (2014). Vil pensjonsreformen nå sine hovedmål? Kommer i serien *Rapporter* fra Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og B. Strøm (2012). Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring, *Rapporter 15/2012*, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og B. Strøm (2013). Computable General Equilibrium Assessments of Fiscal Sustainability in Norway. In: Dixon, P.B., Jorgenson, D.W. (Eds.), Handbook of Computable General Equilibrium Modeling. North Holland, Elsevier B.V., pp. 105–158.

Holmøy, E. og B. Strøm (2014). Må vi jobbe mer? Konsekvenser av mindre materialistisk vekst, *Rapporter 13/2014*, Statistisk sentralbyrå.

Otnes, B. (2013). Familieomsorg – fortsatt viktig. I J. Ramm (red.): Eldres bruk av helse- og omsorgstjenester, *Statistiske analyser nr. 137,* Statistisk sentralbyrå, s. 85–92.

Statistisk sentralbyrå (2014). Økonomisk utsyn over året 2013, *Økonomiske analyser 1/2014*, Statistisk sentralbyrå.

SAMFUNNSØKONOMENE

I samarbeid med Norges Banks 200-årsjubileumsprosjekt inviterer Samfunnsøkonomene til høstkonferanse
Tirsdag 07/10 – 2014, Høyres Hus, Stortingsgaten 20, Oslo

Betydningen av 1814 for Norges økonomiske utvikling og velferd

Program

- «Historisk sveip over tiden rundt 1814»
  Professor Frank Aarebrot, UiB
- «Fra kaos til stabilitet i pengevesenet – men ikke uten kostnader»
  Direktør Øyvind Eitrheim, Norges Bank
- «Nasjonsbygging – om betydningen av gode institusjoner»
  Direktør Jan F. Qvigstad, Norges Bank
- «1814 og Alt Det Der. Hva betydde politisk selvstendighet for norsk næringsutvikling?»
  Førsteamanuensis Camilla Brautaset, Universitetet i Bergen
- «Norges Bank fra seddelbank til sentralbank – sveip gjennom de første 100 år»
  Seniorrådgiver Lars Fredrik Øksendal, Norges Banks 200-årsjubileumsprosjekt
- «Ved 400-årsnattens slutt – to kjente turister i Norge like før daggry»
  Professor Rolf J. Brunstad, NHH

*Programmet begynner **kl. 13.00** med registrering fra **kl. 12.30**.*
Vi avslutter med fingermat og drikke fra kl. 17.00 frem til ca. 18.30.

Det er et begrenset antall plasser, så meld deg på snarest for å være sikret plass.
Se www.samfunnsokonomene.no for mer informasjon, pris og påmelding.

Vel møtt til faglig påfyll og samvær!

Vennlig hilsen programkomiteen
Torunn Bragstad
Rolf Brunstad
Øyvind Eitrheim
Kjersti-Gro Lindquist

1816-2016
NORGES BANK 200 ÅR

ASBJØRN AAHEIM
CICERO Senter for klimaforskning

Økonomifaget og virkeligheten

Lederen i Samfunnsøkonomens juninummer omtaler kritikken som den internasjonale studentsammenslutningen *International Student Initiative for Pluralist Economics* har rettet mot praktiseringen av økonomifaget. I lederen reises det tvil om hvorvidt studentenes krav om å legge større vekt på bakgrunnen og utviklingen av fagets historie i undervisningen vil gjøre oss til bedre økonomer. En titt på økonomers bidrag til aktuelle problemstillinger i samfunnsdebatten gir imidlertid signaler om at det kan være verd å låne studentene et øre.

Studentene mener at økonomer er blitt for snevre og har mistet kontakten med den virkelige verden, og viser til at faget i all hovedsak er utviklet med tanke på å forstå og forholde seg til aktuelle problemer. I lederen gir Jo Thori Lind uttrykk for et syn som jeg tror er ganske dekkende for det de fleste av oss mener når han trekker fram betydningen av å ha et hoved-paradigme som de fleste er fortrolige med og enige om. Det gjør at man unngår interne stridigheter om ulike retninger som man sliter med innen mange andre fag. Han lar det imidlertid være underforstått hva dette hoved-paradigmet er, noe som gjør det litt vanskelig å ta stilling til det han skriver. Her vil jeg tolke det som et sett med standardiserte forutsetninger som teorier, modeller og metoder bygger på, og som kan anvendes uten gjentakende drøfting.

Hvorvidt man skal si seg enig med Lind eller med studentene avhenger åpenbart av hvor kritisk dette standardsettet med forutsetninger er. Jeg tror det kan være lurt å skille mellom forutsetningene bak økonomisk teori, bak modellene og bak metodene. Hvis Linds kommentar knytter seg til den økonomiske teorien er jeg langt på vei enig med ham. Det teoretiske grunnlaget som økonomifaget bygger på virker gjennomtenkt. Det har stor grad av generalitet, og forutsetningene for å anvende teorien er grundig gjennomgått. Når teorien anvendes ved bruk av modeller og metoder som også bygger på standardiserte forutsetninger kan man imidlertid lett havne i trøbbel. Hvis vi leser studentenes kritikk i det lyset, er jeg langt på vei enig med dem.

Jeg skal begrunne dette med to eksempler. I det første har det ført til at vi gir råd som er preget av synsing snarere enn faglige vurderinger. I det andre eksempelet distanserer vi oss fra en viktig debatt som alle andre er opptatte av. I begge tilfellene kunne en mer kritisk vurdering av problemet gitt ny og god innsikt. I stedet ender vi opp med råd som enten er dårlige eller oppleves som lite relevante. Jeg tror en grunn kan være manglende interesse, og kanskje forståelse, for det teoretiske grunnlaget bak økonomifaget.

Eksempel 1: Klimapolitikk

Spørsmålet om hvor kraftige tiltak som kan iverksettes i dag for å unngå negative virkninger av klimaendringer i framtida vil de fleste økonomer se på som en standard økonomisk problemstilling, der vi blant annet kan trekke på en lang tradisjon med økonomiske analyser av energi- og miljøproblemer. Sentralt i akkurat dette spørsmålet står nytte-kostnadsanalysen, som nettopp skal gi svar på hvordan kostnader på ett tidspunkt kan avveies mot en like stor inntekt, eller fravær av tap, på et fremtidig tidspunkt. Metoden er veletablert, og må kunne plasseres trygt innenfor vårt hoved-paradigme.

Derfor gjøres økonomiske analyser av klimapolitikk som

nytte-kostnadsanalyser hjelp av såkalte integrerte modeller. Basert på en ganske enkel global økonomisk vekstmodell integreres et klimasystem som knytter økonomisk aktivitet til klimagassutslipp og dermed temperaturøkning. Temperaturøkningen påfører verdenssamfunnet en kostnad som representerer virkningene av klimaendringer. Disse trekkes fra brutto nasjonalproduktet (BNP), og modellen gir anbefalt klimapolitikk ved å velge banen med høyest nåverdi for BNP. Eventuelt kan man sammenlikne nåverdien mellom alternative forslag til klimapolitikk.

«Problemet» har vært at når man velger en diskonteringsrate innenfor et rimelig intervall for det vi i dag tenker på som normal avkastning på kapital, så gir ikke modellene noen grunn til å påføre dagens økonomier store kostnader for å redusere utslipp av klimagasser. Dette har ført til en stor diskusjon om hvilken diskonteringsrate det er riktig å velge i klimapolitikken, særlig etter Stern-rapporten (Stern, 2006) der det ble argumentert sterkt for en lav diskonteringsrate og mer aktiv klimapolitikk i nåtid. Andre mener man må skjele til observasjoner vi gjør i dag for å si noe om den (Nordhaus, 2007; Weitzmann, 2007). Den siste rapporten fra FNs klimapanel reiser selvsagt også spørsmålet om hvor kraftige kutt verden skal påføres for å unngå framtidige endringer, og gjør det klart at dette i all hovedsak handler om hvilken diskonteringsrate man velger.

Vi får vite at dette valget handler om hvilke etiske prinsipper vi legger til grunn og hvorvidt usikkerheten om virkningene av klimaendringer kan ha en betydning. Da kan det nemlig vises at under helt spesielle forutsetninger kan disse faktorene bidra til at diskonteringsraten faller over tid, og kanskje blir negativ (Weitzmann, 2010). Vi har altså funnet en grunn til å justere verktøyet, nytte-kostnadsanalysen, slik at svaret blir slik vi vil ha det. At begrunnelsen bare gjelder i helt spesielle og ganske urealistiske tilfeller velger vi å ta for gitt at ikke betyr noe.

Det kan i dette eksempelet se ut som om det er viktigere å finne begrunnelser for å bruke det verktøyet vi er fortrolige med enn å stille spørsmålstegn ved de underliggende forutsetningene. Nytte-kostnadsanalyser er utviklet med tanke på å sammenlikne en spesifikk investering med et uspesifisert alternativ, der avkastningen er uavhengig av den investeringen man analyserer. Alternativet til en klimapolitikk er imidlertid større virkninger av klimaendringer, og spørsmålet er om vi skal ta kostnaden nå eller i framtida. Vi snakker altså om innbyrdes avhengige alternativ, som gir *ulike baner* for diskonteringsraten. Spørsmålet er hvilken bane vi skal velge. Valgkriteriet er snarere, eller i alle fall like gjerne, å finne ut på hvilket nivå klimaet skal stabiliseres, og hvordan man skal nå dette nivået til lavest mulig kostnad. Diskonteringsraten er da endogen.

Jeg har diskutert hva slags klimapolitikk en slik alternativ tilnærming gir i Aaheim (2010). I korte trekk skal et framtidig stabiliseringsnivå bestemmes mer eller mindre uavhengig av våre preferanser om fremtiden, noe som betyr alt i diskusjonen om valg av diskonteringsrate. Her er det snarere kostnadene og gevinstene ved å holde klimaet stabilt den dagen målet er nådd som betyr noe. Den minst kostbare veien mot målet bestemmes først og fremst av marginalkostnaden for å kutte utslipp: Stigende marginalkostnader gir grunn til å fremskynde tiltak fordi utsettelser vil måtte tas igjen senere. Da vil de komme på toppen av kutt som i utgangspunktet er større enn dagens utslippsreduksjoner dersom de følger den optimale utslippsbanen. Det bidrar til en økning i de samlede kostnadene.

Med denne innfallsvinkelen tyder alt på at utslippene i verden i dag langt overstiger en optimal bane. Med andre ord kunne tvilsomme argumenter for å understøtte kraftige tiltak i dag med tradisjonelt analyseverktøy vært erstattet med tydelige økonomiske argumenter, og med et helt tradisjonelt teorigrunnlag, men heller ikke da uten diskutable forutsetninger. Vag forståelse av de begrensningene og mulighetene det økonomiske analyseverktøyet gir ser i dette eksempelet likevel ut til at økonomenes råd bygger på mye synsing og lite fag.

Eksempel 2: Inntektsfordeling og økonomisk utvikling

Piketty (2013) har engasjert en hel verden med sin nye bok, «Kapitalen i det 21. århundret», som viser at en stadig større og raskt stigende andel av inntektene rundt i verden samles hos de aller, aller rikeste. Mange blir opprørt, og tenker på hvor mye man kunne gjort hvis bare noen av de inntektene som nå faller i hendende på noen veldig få i stedet ble brukt til målrettede tiltak for å løse fattigdomsproblemer, sosial ekskludering – og klimaproblemet for den saks skyld. I Norge har arbeiderbevegelsens tankesmie Agenda latt seg engasjere av boka til Piketty, og tatt opp disse spørsmålene.

Andre advarer mot å blande sammen spørsmål om fordeling og rettferdighet med spørsmål om å tjene penger. De viser til at ulikhet, urettferdighet og andre samfunnsmessige oppgaver kan og bør løses på andre måter enn å legge føringer på hvem som

skal tjene hva. Det er gjennom gode investeringer man skaper økonomisk vekst, og det er private investorer som vet hvor de finnes. Sånn sett er det bedre jo mer de har å rutte med, fordi større investeringer gir større økonomisk vekst i neste omgang. Hvordan dette skal balanseres med rimelige krav til fordeling og rettferdighet bør bestemmes uavhengig av hvem som sørger for inntjeningen. I Norge er det først og fremst den liberale tankesmien Civita som målbærer disse synspunktene.

Vi økonomer kjenner oss best igjen i Civitas argumentasjon. Men det faktum at den kan knyttes til en liberal tankesmie med en klar ideologisk forankring stiller oss i en vrien posisjon, og forklarer kanskje hvorfor de relativt få økonomene jeg har sett engasjere seg heller snakker om feilkilder og alternative mål på ulikhet, enn å gå inn i den offentlige debatten. Vår begrunnelse for å skille inntjening fra fordeling er at generell markedslikevekt oppfyller Pareto-kravet, at ingen kan få det bedre uten at noen får det verre, dersom man tar inntektsfordelingen for gitt i utgangspunktet. Det gir oss en referanse som gjør det forsvarlig å gi råd om markedsrettede tiltak uten å trekke inn fordelingsspørsmål. Vi forholder oss sjelden eller aldri til at Pareto-kriteriet ikke sier noe om hvorvidt det er en god ide å gjøre dette skillet.

Historien bak utviklingen av økonomifaget viser at ideen er tvilsom. Mange av milepælene innen fagets utvikling handler nettopp om at økonomisk vekst avhenger av hvilke investeringer som tas, og at dette varierer avhengig av hvem som tjener penger. Adam Smith pekte på at i datidens England var det land-adelen som tjente penger. De var interesserte i formue og brukte inntekten til å skaffe seg eiendom. Smiths poeng var at investeringene heller burde gå til å øke produksjonen av varer og tjenester, og så gjorde han den genistreken det var å knytte behovet for endring i motivet bak investeringer til økonomisk frihet: Ta privilegiene fra de rike men få, og gi mulighetene til de mange små.

Senere kom Keynes og flere andre på banen etter børskrakket i 1929. Da var finansmarkedene blitt så ugjennomsiktige at markedssignalene ikke lengre avspeilet realavkastningen på kapital. Igjen ble oppgaven å vri pengebruken; fra plassering i uproduktive papirer mot realinvesteringer. Denne gangen skulle offentlige myndigheter ta jobben.

I kjølvannet av dette fulgte en lang diskusjon om hvorvidt kapital kan betraktes som fullt mobil, der reguleringer bare virker forstyrrende, eller om det er nødvendig å spesifisere kapital etter formål, slik at regulering blir nødvendig hvis det blir avvik mellom privat og samfunnsmessig avkastning. Da ble de ideologiske undertonene tydelige. I dag synes likevel den retningen som betrakter kapital som fullt mobil å være nesten enerådende blant økonomer. Når Lind trekker nytten av post-keynesianisme i tvil er det vel et uttrykk for at dette synet tilhører vårt hovedparadigme. Det ideologiske grunnlaget hører faktisk hjemme hos liberalistene, og er stikk i strid med hva de gamle mesterne fant ut.

I denne sammenhengen er funnene er Piketty interessante. De viser at inntektsfordelingen i dag har trekk som er påfallende like dem vi så på 1920-tallet, lite tyder på at finansmarkedene er perfekte, og det er klare tegn på at store aktører retter sin oppmerksomhet mot formuesobjekter: Blant verdens ti største selskaper driver seks innen olje- og gassvirksomhet, der ressursrenten er større enn i noen annen sektor. Det koster å komme inn i dette markedet, men er man først inne så er konkurransen liten. Likevel er det få økonomer som interesserer seg for dette. Jeg har aldri helt forstått hvorfor, og lurer på om jeg har funnet svaret i Linds kommentar.

Dersom økende skjevhet i inntektsfordelingen skal begrunnes med at større kapitalmobilitet gir bedre ressursutnyttelse, bør man også se resultater i form av redusert arbeidsledighet. De er det vanskelig å få øye på. I Europa, for eksempel, har ledigheten økt jevnt fra 2 til over 12 prosent siden 1970, uten noen perioder med stabil nedgang. Dette er et tankekors for oss som studerer klimapolitikk: Vi bruker gjerne likevektsmodeller til dette, og forutsetter full ressursutnyttelse. Budskapet er gjerne at markedsregulerende tiltak bør prioriteres framfor andre typer tiltak. Men med en slik arbeidsledighet kan det i virkeligheten bare være kapitalen som er begrenset. Det analysene da sier noe om er hvordan man mest effektivt skal få kapitaleiernes oppmerksomhet bort fra formues-potensialet i utvinning av fossile brensler og over mot produksjon av ren energi. For dem er dette kostbart, men for samfunnet kan det være motsatt: Hvis ren energi er mer arbeidsintensivt, kan man få bukt med noe av arbeidsledigheten. I tillegg blir trusselen om klimaendringer mindre.

SAK OG VURDERING

Siden kritikken i utgangspunktet stammer fra studenter må jeg legge til at min tro på at mer undervisning i idehistorie med vekt på økonomifagets utvikling helt sikkert henger

sammen med egne erfaringer. Jeg tok sosialøkonomisk embedseksamen på 70-tallet etter å ha slitt i årevis med tallforståelse og tolkninger av formaliserte modeller. Det tok mange år før jeg skjønte hva de hadde med økonomi og samfunn å gjøre.

Mot slutten av studiene kunne vi imidlertid velge mellom noen få fordypningsfag. Jeg valgte «Økonomiske systemer» av helt andre grunner enn interesse for økonomifagets historie, som inngikk som en del i dette faget. Takket være en god lærer, Hans Heli, og svært oppegående medstudenter begynte jeg å forstå at økonomifaget oppsto som en respons på aktuelle problemer. Ulike modeller som jeg tidligere rangerte etter vanskelighetsgrad hadde å gjøre med ulike måter å beskrive konkrete samfunnsutfordringer på, og ideologi la klare føringer på hvordan økonomien ble beskrevet.

Senere har jeg skjønt at økonomifagets store styrke nettopp ligger i kravet om å tydeliggjøre forutsetningene bak våre teorier, modeller og metoder. Derfor er det viktig at vi setter oss godt inn i dem. Vi opererer med målbare størrelser, priser og kvantum, som må knyttes til konseptuelle, men sterkt formaliserte teorier om aktørers adferd og deres beslutninger for å kunne la seg tolke som verdier. Dette gir oss økonomer en unik mulighet til å skille mellom hva som er sak og hva som må gjøres av vurderinger før vi uttaler oss. Dette leste vi i Frisch sin «Innledning til produksjonsteorien» (Frisch, 1964), som var kjernepensum allerede første semester på studiet. Den gangen ble imidlertid skillet mellom sak og vurdering først og fremst en frase som hørtes fin ut.

Først etter fem-seks år, da jeg hadde lært hvordan økonomifaget utviklet seg, begynte jeg å få en ide om hva det innebærer. Men det er først gjennom de siste ti år, etter at jeg har jobbet forholdsvis tett med andre forskere som spenner fra antropologer som studerer nord-norske fiskeres persepsjon av værendringer til geofysikere med cirrus-skyer som sitt fagområde, at jeg har forstått hvor viktig det er å vite akkurat hva jeg som økonom kan bidra med. Da hjelper det lite med en omtrentlig forståelse av det problemet vi skal samarbeide om, og ikke sjelden blir tenking innenfor hoved-paradigmene våre irrelevant.

REFERANSER:

Aaheim, H.A. (2010). The determination of optimal climate policy, *Ecological Economics* (69), 562–568

Frisch, R. (1964). *Innledning til produksjonsteorien*. Universitetsforlaget, Oslo.

Keynes, J.M. (1936). *General Theory of Employment, Interest and Money*. Hardcourt, Brace & World; 1st ed. 1964. New York.

Nordhaus, W. (2007). A review of the Stern review. *Journal of Economic Literature* XLV, 703–724

Smith, A. (1776). *Wealth of Nations*. Simon & Brown, 2014. London

Stern, N. (2006). *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Cabinet Office, HM Treasury. London.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press, Cambridge, MA.

Weitzmann, M. (2007). A review of the Stern review, *Journal of Economic Literature*, XLV 703–724.

Weitzmann, M. (2010). «Risk-adjusted gamma discounting», *Journal of Environmental Economics and Management* (60), 1–13

TARJEI HAVNES
Universitetet i Oslo
MAGNE MOGSTAD
University of Chicago,
KJELL SALVANES
Norges Handelshøyskole

Skattelister, økonomifagets hovedspor og andre store spørsmål

I forrige utgave av *Samfunnsøkonomen* skrev Thor Olav Thoresen og Erlend Bøe om sin interessante artikkel i *AEJ: Policy*, der de ser på hvordan rapportering av egen inntekt til skattemyndighetene påvirkes av lett tilgjengelige skattelister.

Thoresen og Bøe havner også ut i en digresjon om bruken av naturlige eksperimenter i økonomifaget.[1] De skriver at «Naturlige eksperimenter er noe som brer om seg innenfor økonomifaget, og mange forskere i Norge har hatt stor uttelling i tidsskrifter ved å benytte våre gode registerdata og finne frem til et eksperiment som gir muligheter for å studere hvordan folk reagerer på diverse stimuli.»

Forfatterne peker videre på at «Det kan innvendes mot denne forskningen at den til tider setter søkelyset på nokså 'små' temaer utenfor økonomifagets hovedspor og at resultatene kan være lite generaliserbare. Produksjonen av nye varianter innenfor dette konseptet er imidlertid vedvarende høy, noe som både kan forklares ved at de empiriske metodene er relativt enkle å anvende og forstå, og at etterpørselen etter slike analyser fortsatt er stor i tidsskriftene.»

Dessverre utdyper ikke Thoresen og Bøe påstandene videre, og det er derfor vanskelig å trekke veksler på deres kunnskap og innsikter. For oss, og kanskje andre lesere av *Samfunnsøkonomen*, ville det vært nyttig om Thoresen og Bøe kunne:

a) Konkretisere hvilke norske artikler, publisert i anerkjente økonomitidsskrifter, som studerer små temaer utenfor økonomifagets hovedspor, og utdype hvorfor resultatene fra disse studiene er lite generaliserbare.
b) Informere om hvilke store spørsmål som heller burde studeres og hvordan de kan belyses.
c) Peke på hva som er økonomifagets hovedspor om dagen og i tiden framover.
d) Diskutere hva som kan være bakgrunnen for at redaktørene i ledende økonomitidsskrifter fortsetter å publisere så mange slike artikler, om temaene de studerer er små og utenfor økonomifagets hovedspor, samtidig som resultatene er lite generaliserbare.

[1] *For en innsiktsfull diskusjon, se for eksempel artiklene av James Heckman og Guido Imbens i Journal of Economic Literature, 48(2), juni 2010.*

HENRIK LINDHJEM
Vista Analyse og Norsk institutt for naturforskning (NINA)
KRISTIN MAGNUSSEN
Vista Analyse
STÅLE NAVRUD
Handelshøyskolen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Verdsetting av velferdstap ved oljeutslipp fra skip – Fra storm til smulere farvann (?)[1]

Oljeutslipp fra skipsuhell kan forårsake miljøskader langs kysten, og medføre midlertidig velferdstap for befolkningen gjennom reduserte rekreasjons- og ikke-bruksverdier av hav- og kystmiljøet. Dette velferdstapet verdsettes ikke i dag i samfunnsøkonomiske analyser av tiltak. Vi rapporterer resultater fra et pilotarbeid der vi har benyttet en internett-basert spørreundersøkelse for å anslå befolkningens betalingsvillighet for å unngå miljøskader av oljeutslipp fra skip. Pilotstudien viser at folk er i stand til å forstå beskrivelsen av miljøskader av ulikt omfang, og kan gi troverdige anslag for sitt velferdstap ved oljeutslipp. Vi finner også at folks preferanser er upåvirket av når på året de spørres. Pilotundersøkelsen bereder grunnen for videre metodearbeid for å komme fram til anslag som kan benyttes i samfunnsøkonomiske analyser av tiltak langs kysten.

1. INNLEDNING

I kjølvannet av at oljetankeren Exxon Valdez grunnstøtte i 1989 i Prince William-sundet i Alaska og slapp ut 30–40 000 tonn råolje, startet en metodediskusjon innenfor miljøøkonomi som savner sidestykke i fagets historie. Mens velferdstapet lokalt knyttet til for eksempel rekreasjon ble anslått til 4 millioner dollar (Hausman m.fl. 1995) og tap for fiskeriene det første året til 100 millioner (Cohen, 1995), var det åpenbart for de fleste andre enn Esso og deres støttespillere at denne typen anslag på bruksverdier grovt undervurderte det totale, opplevde velferdstapet for samfunnet. Her var det mange som følte seg dypt berørt, selv om de aldri hadde vært i Alaska eller ville komme til å dra dit. Siden John Krutilla's berømte artikkel i *American Economic Review* (Krutilla, 1967), har det ikke vært uenighet om at slike ikke-bruksverdier[2] representerer reelle økonomiske verdier. Det store metodiske spørsmålet, som fikk voldsom, fornyet oppmerksomhet som del

[1] *Oppdragsgiver for dette arbeidet har vært Kystverket, ved Øystein Linnestad, som takkes for nyttige innspill underveis. Vi takker videre Petter Gudding for viktige bidrag til utforming av spørreskjemaer, Irene Øen for teknisk gjennomføring av undersøkelsen og anonym konsulent for gode kommentarer.*

[2] *Noen ganger omtalt som "passive use", "non-use" eller "existence" value i litteraturen.*

av skadeoppgjøret etter Exxon Valdez, har heller vært om tapet av ikke-bruksverdiene kan anslås med stor grad av sikkerhet ved bruk av den eneste tilgjengelige metoden for å fange disse verdiene: velformulerte spørreundersøkelser der folk oppgir sin betalingsvillighet («Oppgitte preferanser», «betinget verdsetting») for å unngå slike miljøskader.[3] En mye omtalt studie anslo tapet av ikke-bruksverdiene til 4,8 milliarder dollar, basert på en nasjonal, representativ spørreundersøkelse av USAs befolkning (Carson m.fl. 2003).[4] Et ekspertpanel (NOAA-panelet) ledet av de nobelprisvinnende økonomene Robert Solow og Kenneth Arrow ble nedsatt i 1992 for å vurdere om metoden kunne gi troverdige anslag for bruk i naturskadeerstatninger.[5] Deres anbefaling var et kvalifisert «ja» forutsatt at metoden følger noen kriterier for «best practice» (Arrow m.fl. 1993). Exxon Valdez og NOAA-panelets arbeid skapte frenetisk aktivitet innen miljøøkonomifaget, som har pågått siden. Resultatet har vært at det teoretiske grunnlaget for verdsetting av kollektive goder er blitt raffinert og styrket (blant annet med hjelp fra adferdsøkonomi), at metoden er blitt grundig testet og i dag har ganske bred legitimitet (se for eksempel Kling m.fl. (2012) for en balansert oppsummering av erfaringer og lærdommer de siste 20 år).[6]

Her hjemme har skepsisen mot bruk av betinget verdsetting i samfunnsøkonomiske analyser stort sett vedvart til tross for metodiske fremskritt de siste 20 år, se for eksempel diskusjon av NOU (2012) om samfunnsøkonomiske analyser i Vennemo m.fl. (2013).[7] Det er to typer kritikk som ofte brukes mot anvendelsen av betinget verdsetting; og som vi mener blant annet i lys av nyere litteratur, ofte tillegges overdreven vekt: i) hypotetisk skjevhet, og ii) at for mange prosjekter passerer nytte-kostnadstesten (Hoehn og Randall, 1989). For det første; det at folk tenderer til ikke å gjøre det de sier innenfor betinget verdsetting i likhet med i en lang rekke andre sammenhenger der en benytter data fra spørreundersøkelser (for eksempel valgmålinger), betyr ikke automatisk at betalingsvilligheten de oppgir er høyere enn det de faktisk ville betalt. Dette er det populære og tradisjonell synet på metoden. Som Carson (2012) påpeker, med henvisning til Paul Samuelson[8], så kan det også være incentiver til å oppgi lavere enn faktisk betalingsvillighet for kollektive goder. Det sentrale er hvilke incentiver respondentene har for å svare og om de føler at svarene har betydning for noe de bryr seg om (dvs. konsekvensialitet). I flere studier referert i for eksempel Carson (2012), Kling m.fl. (2012) og Haab m.fl. (2013) forsvinner hypotetisk skjevhet i studier som sammenligner faktisk og hypotetisk betaling, når såkalt incentiv-kompabilitet og konsekvensialitet er tilfredsstilt. Hvis en undersøkelse feiler på disse punktene, finnes det likevel virkemidler som kan redusere mulig skjevhet (Loomis, 2011). De to mest brukte inkluderer å gi respondentene ytterligere instruksjoner («cheap talk») om å tenke seg at det er en faktisk transaksjon, og å la respondentene anslå hvor sikre de er på at de ville betale ulike beløp (og så justere for dette i beregningen av gjennomsnittlig betalingsvillighet).

Den andre typen kritikk innebærer at hvis det så var mange andre offentlig finansierte tiltak som skulle vurderes i tillegg, ville vel det redusere folks betalingsvillighet? Med andre ord: alle slike prosjekter kan ikke passere nytte-kostnadstesten samtidig; som påpekt av Hoehn og Randall (1989). Imidlertid, er ikke dette argumentet sentralt i praktisk nytte-kostnadsanalyse etter vår oppfatning da alle offentlige prosjekter som vurderes på et slikt stadium er konkrete forslag hvis nytte og kostnader bør sammenlignes med referansealternativet (og evt. alternative måter å løse behovet på); og ikke med alle, mulige, hypotetiske prosjekter det offentlige *kunne* bruke penger på.

Det er lett å peke på at nytte-kostnadsanalyse i seg selv og oppgitte preferanser i spørreundersøkelser spesielt, også kan ha andre svakheter som for eksempel diskutert i Nyborg (2012). Imidlertid, har kritikerne sjelden eller aldri gode forslag til alternativer, og dagene til den konvensjonelle nyttekostnadsanalysen er neppe talte, som påpekt av Sandmo (2013). Tvert imot tror vi. Vi mener det er en langt bedre løsning å la konsumentsuvereniteten komme til uttrykk på denne måten, enn at beslutninger med potensielt store konsekvenser for folks velferd fattes hver dag med langt mindre fullstendig informasjon enn man kunne hatt.

[3] *Eller den minimale kompensasjon et individ må ha, se nærmere diskusjon i fotnote 12.*

[4] *Esso gikk i det sivile skadeoppgjøret til slutt med på å betale 900 millioner dollar over en 10-årsperiode: http://www.evostc.state.ak.us/index.cfm?FA=facts.settlement*

[5] *Merk at bruk av denne typen anslag i naturskadeerstatning krever en høyere grad av sikkerhet enn en ville kreve for samfunnsøkonomiske analyser/nytte-kostnadsanalyser (NKA), som er mer rådgivende (Navrud og Pruckner, 1997).*

[6] *I samme nummer av Journal of Economic Perspectives er det også bidrag om betinget verdsetting fra de gamle våpendragerne i diskusjonen etter Exxon Valdez: Hausman (2012) og Carson (2012). Hausman's bidrag er blitt kritisert av bl.a. Haab et al. (2013).*

[7] *Denne skepsisen er pussig siden NOU (2012) for eksempel i enkelte sammenhenger anbefaler bruk av marginal skadekostnad fra integrerte klimamodeller i verdsetting av klimagassutslipp, anslag som må regnes som langt mer usikre enn dem som stammer fra folks oppgitte preferanser i spørreundersøkelser (se for eksempel diskusjon i The Economist (2013)).*

[8] *"It is in the selfish interest of each person to give false signals, to pretend to have less interest in a given collective consumption activity than he really has" (Samuelson 1954).*

I dagens praktiske forvaltning og bruk av samfunnsøkonomiske analyser er det således et stort behov og bruk av samfunnsøkonomiske analyser at det således et stort behov for et bedre beslutningsgrunnlag som tar hensyn til effekter av offentlig politikk, tiltak og prosjekter på naturmiljø og økosystemtjenester.[9] Slike eksterne effekter har vanligvis forblitt ikke-prissatte i norsk sammenheng, og har dermed blitt verdsatt implisitt, og dermed vilkårlig, når beslutninger fattes. Dette uttrykkes for eksempel tydelig av Økosystemtjenesteutvalget (NOU, 2013).[10]

Få miljøøkonomiske verdsettingsstudier (også slike som baserer seg på såkalte avslørte preferanser i markeder) er til nå blitt gjennomført i Norge, og enda færre er blitt brukt direkte i samfunnsøkonomiske analyser (NOU, 2013:10). Ett unntak er anslag for tidsverdier, trafikkstøy og verdien av statistisk liv (VSL) (Samstad m.fl. 2010), som vil inngå i en revidert versjon av Veivesenets håndbok i konsekvensanalyser (Statens Vegvesen, 2006). VSL-verdiene inngår også i NOU (2012), og vil bli brukt til oppdatering av Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser. For tiden pågår et arbeid i regi av Kystverket som har til hensikt å oppdatere deres veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Kystverket, 2007) med generelle enhetskostnader for velferdstap knyttet til ulike omfang av miljøskader fra oljeutslipp fra skip. Disse er nødvendig for å gjennomføre fullstendige analyser av tiltak som forebygger oljeforurensningsulykker, og som forbedrer oljevernberedskapen om uhellet er ute. Til nå har monetær verdsetting vært begrenset til å beregne realøkonomiske kostnader, for eksempel ved oljevernaksjoner, materielle skader på skip og last, og til dels personskader. Full City-utslippet utenfor Langesund sommeren 2009 og Godafoss-utslippet ved Hvaler vinteren 2011, har aktualisert behovet for å ta hensyn til velferdstap i bredere forstand i vurdering av tiltak. De totale skadene fra disse utslippene er aldri blitt anslått, i motsetning til de amerikanske utslippene og enkelte utslippshendelser langs den europeiske kysten så som Prestige-ulykken på kysten av Nord-Spania (se for eksempel Loureiro m.fl. 2006; 2009; Negro m.fl. 2009). Til tross for få norske verdsettingsstudier[11], er likevel Norge gjennom Kystverkets arbeid nå, så vidt vi vet, en pionér i Europa i å utvikle verktøy og anslag som skal fange opp det totale velferdstapet ved oljeutslipp fra skip i samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltak.

Denne artikkelen rapporterer resultater og erfaringer fra en pilotstudie i regi av Kystverket der vi har benyttet betinget verdsetting til å anslå betalingsvillighet for å unngå ulike miljøskadestørrelser forårsaket av (hypotetiske) oljeutslipp fra skip langs norskekysten. Artikkelen gjennomgår metodiske utfordringer og valg, og undersøker spesielt troverdigheten (validiteten) i resultatene. Vi undersøker ulike utvalg av den norske befolkningen, og spør om betalingsvillighet for å unngå ulike skadescenarier som varierer geografisk (regionalt og nasjonalt) og i størrelse. Vi undersøker også sesongstabiliteten i folks preferanser ved å gjenta samme undersøkelse etter et halvt år. Artikkelen bygger på Lindhjem m.fl. (2013, 2014) og Magnussen m.fl. (2014). Pilotundersøkelsen har ikke hatt til hensikt å etablere verdianslag for praktisk bruk i denne omgang, men heller teste metoden grundig og berede grunnen for en større hovedundersøkelse som kan gi slike anslag. Siden dette er en større pilotstudie enn det som er vanlig har vi imidlertid også kunnet teste validiteten av betalingsvilligheten gjennom multiple regresjonsanalyser (noe som ikke er vanlig i pilottester, som oftest har utvalg på under 100 respondenter). Del 2 av artikkelen gjennomgår kort underliggende teori for den betingede verdsettingsmetoden. Del 3 gir en oversikt over hvordan undersøkelsen ble utformet og gjennomført, mens del 4 presenterer og diskuterer resultatene. Del 5 konkluderer og diskuterer kort noen metodiske utfordringer og videre arbeid.

2. TEORI OG METODE

Betalingsvillighet for å unngå oljeskader

Når et oljeutslipp fra et skip inntreffer, vil det normalt påvirke naturmiljøet langs kysten og havet i en begrenset tidsperiode og et begrenset geografisk område. Hvor stor skaden blir, hvor lang tid den varer og hvor mange mennesker som påvirkes, vil bestemme hvor stort velferdstapet blir. Velferdstapet i samfunnsøkonomisk forstand er det beløpet de som påvirkes, direkte eller indirekte, er villige til å redusere sin inntekt med (slik at de har mindre å bruke på andre goder og tjenester som gir dem nytte), for å kunne unngå eller redusere miljøskaden. Vi legger her vekt på den nytten som kystrekreasjon og ikke-bruksverdier gir befolkningen, og ignorerer materielle skader på skip og personell, samt kostnader ved oljevernaksjoner osv. som kan beregnes ved bruk av (korrigerte) markedspriser. Det individuelle nyttetapet kan fanges ved den maksimale betalingsvilligheten (WTP – Willingness-to-Pay) for

[9] *For en diskusjon av begrepet økosystemtjenester og eksempler på anvendelser, se temanummer i Samfunnsøkonomen nr. 4, 2013.*

[10] *NOU (2013:18): "Det bør beregnes økonomiske verdianslag for flere økosystemtjenester enn i dag, slik at verdien av disse tjenestene skal kunne inkluderes og tas med i vurderinger på lik linje med andre økonomiske verdier."*

[11] *Kun to mindre (dvs. små befolkningsutvalg), eldre studier av betalingsvillighet knyttet til oljeutslipp fra skip er blitt gjennomført i Norge (Bergland, 1994; Klethagen, 2005).*

å unngå skaden (eller den minimale kompensasjonen individet må ha for å akseptere skaden; WTA – Willingness-to-Accept compensation), definert ved hjelp av den indirekte, betingede nyttefunksjonen (V) til individ j:[12]

$$(1) \qquad V_j(P_j^0, Y_j - WTP; Q_j^0, QUAL_j^0, SUB_j^0, H_j, I_j) = V_j(P_j^1, Y_j; Q_j^1, QUAL_j^1, SUB_j^1, H_j, I_j)$$

der, P er en prisvektor for markedsgoder, Y er husholdningsinntekt, Q er et mål på omfanget (kvantitet) av oljeskadene (for eksempel km strandlinje påvirket), $QUAL$ er et mål på kvalitetsreduksjon, SUB er et mål på substitutter for de tapte marine og kystnære økosystemtjenestene, H er andre karakteristika ved husholdningen enn inntekt, og I er et mål på den informasjonen som er tilgjengelig for respondenten.[13] Indeks 0 og 1 indikerer henholdsvis før og etter at skade er inntruffet. Løser vi ligning (1) for WTP, som er identisk når summert over befolkningen, får vi:

$$(2) \qquad WTP = f(P_j^0 - P_j^1, Q_j^0 - Q_j^1, QUAL_j^0 - QUAL_j^1, SUB_j^0 - SUB_j^1, H_j, I_j)$$

Hvis vi antar konstante priser og tilgjengelige substitutter, som begge er rimelige antagelser, definerer (1) og (2) WTP. WTP er dermed det beløpet som kan trekkes fra husholdningens[14] inntekt i utgangssituasjonen, slik at denne er indifferent i forhold til situasjonen der oljeutslippet og miljøskaden har skjedd. Normalt sett vil en husholdning ha høyere WTP for å unngå større skader enn små, dvs. for høyere verdier av Q og $QUAL$. Dette indikerer såkalt «scope sensitivity»; et mye brukt mål på validitet ved den betingede verdsettingsmetoden, vektlagt blant andre av NOAA-panelet (Arrow m.fl. 1993), men tonet ned de siste årene; se Carson (2012). Imidlertid, er det god grunn til å tro at enkeltrespondenter som stilles overfor ulike skadestørrelser i samme spørreskjema (såkalt «internal scope test») i snitt vil oppgi høyere, men trolig marginalt avtagende WTP, for å unngå større skader sammenlignet med små.

Betinget verdsetting som metode forsøker dermed gjennom direkte spørsmål å få personer til å hente fram eller konstruere preferanser[15] som svar på den økonomiske avveiningen de stilles overfor. Det er derfor sentralt for de svarene en får hvordan dette hypotetiske markedet konstrueres, og spesielt at godebeskrivelsen er både faglig forsvarlig og måles på en enhet som er lett å forstå for respondentene. Vi kommer tilbake til dette i del 3 nedenfor.

Test-retest-stabilitet

All vitenskap etterstreber å kunne gjenskape eksperimentelle resultater. Hvis ingenting fundamentalt har endret seg som påvirker det fenomenet en studerer, bør en god metode kunne gi statistisk sett de samme resultatene ved gjentakelse. Selv om samfunnsvitenskap er vanskeligere å kontrollere enn naturvitenskapelige laboratorieforsøk, er det å gjenskape resultater også et ideal for betalingsvillighetsundersøkelser. Dette kalles gjerne «test-retest-stability» eller «-reliability». Endringer i WTP over tid kan enten skyldes at variablene som definerer WTP i (2) har endret seg (for eksempel inntekten eller folks holdninger), eller at de underliggende preferansene har endret seg (dvs. parameterne som spesifiserer nyttefunksjonen). Hvis variablene i nyttefunksjonen er uendret, for eksempel fordi det er forholdsvis kort tid mellom første og andre undersøkelse, bør en for «test-retest stabilitet» forvente at respondentene i snitt ikke har forandret mening. I vårt eksperiment er vi spesielt opptatt av om WTP påvirkes av sesong: om folk spørres om vinteren eller på sensommeren når kysten er mer i bruk og lengre fremme i folks bevissthet.[16] Dette kunne en tolke som en endring gjennom variabelen I i (2) ovenfor. Selv om det er få eller ingen studier av sesongstabilitet[17], er det en del studier som har undersøkt preferansestabilitet over ulike tidshorisonter. Disse omhandler i hovedsak goder med store innslag av bruksverdier (for eksempel jakt, fiske, helseeffekter osv.)

[12] *Teoretisk sett kan både WTP og WTA brukes for å måle konsumentoverskuddet individene har ved en endring i mengden og/eller kvaliteten av et miljøgode. I tråd med anbefalinger for praktiske betinget verdsettingsundersøkelser (Bateman m.fl. 2002), benytter vi WTP for å unngå en skade, og ikke WTA. Dette skyldes at en i praksis ofte vil observere mer protest-adferd ved bruk av WTA, dvs. folk oppgir null fordi de ikke vil la seg bestikke med en kompensasjon for å akseptere en miljøskade (men har et reelt velferdstap) eller sier at kompensasjonen må være uendelig stor; se også for eksempel diskusjonen i Haab m.fl. (2013).*

[13] *Informasjonen tilgjengelig for en forbruker er sjelden perfekt, så det er viktig å vurdere mengde og type informasjon som gis i en spørreundersøkelse til respondenter som bes om å verdsette et kollektivt gode, særlig mer komplekse goder som det å unngå miljøskader fra oljeutslipp. Mer om dette i del 3.*

[14] *De fleste anbefaler å spørre et tilfeldig, voksent medlem av en husholdning som representant for husholdningen framfor å spørre om individuell WTP (Lindhjem og Navrud, 2009).*

[15] *Det er en diskusjon i litteraturen om måling av preferanser er "arkitektur" (konstruksjon av verdier) eller "arkeologi" (avdekking av eksisterende verdier) (Payne m.fl. 1999). Trolig er preferanser som uttrykkes i undersøkelser for komplekse goder av denne typen i større grad konstruert mens man svarer på undersøkelsen.*

[16] *Merk at skadene (utover den lille skaden) ble beskrevet å vare minst ett år, så det er ikke når på året skader skjer som eventuelt er opphav til sesongeffekter her (se del 3).*

[17] *Reiling m.fl. (1990) er et unntak, men undersøker en helt annen type gode (plager fra svarte fluer i Maine). Brouwer (2006) er en litt annen type studie som ser på effekten av en ekstrem hendelse på betalingsvillighet for "sesongodet" utendørs bading.*

og finner at betalingsvilligheten ser ut til å være stabil i en tidsperiode på to uker til 5 år, mens det ikke er tilfelle for perioder på 20 år (Skourtos m.fl. 2010). Det kan være gode grunner til å forvente at verdsetting av goder med større innslag av ikke-bruksverdier, som oljeskader på kystmiljø, vil ha enda større stabilitet over tid (Stevens m.fl. 1994).

Kun én studie har undersøkt stabilitet med hensyn på å unngå miljøskader fra oljeutslipp (Carson m.fl. 1997). Det er gjentagelsen av studien som opprinnelig ble gjennomført i kjølvannet av Exxon Valdez-ulykken i januar 1991 (Carson m.fl. 2003). Undersøkelse nummer to ble gjennomført to og et halvt år etter den opprinnelige studien, fra mai til juli 1993, og fant at preferansene var stabile i denne tidsperioden. Carson m.fl. (2003) diskuterer i hvilken grad man faktisk burde forvente å finne at WTP har endret seg, og konkluderer ikke endelig på dette punktet. Det er verdt å merke seg at de i sin test ikke tar hensyn til at den andre studien ble gjennomført om sommeren, med mulig sesongeffekt som resultat. Det er så vidt oss bekjent ingen studier i Norge som undersøker «test-retest reliability» generelt eller med tanke på sesongeffekt. Vi ser derfor nærmere på dette spørsmålet her.

3. SPØRREUNDERSØKELSE, TESTING OG DATA

Overordnet utforming av undersøkelsen

Resultater fra betingede verdsettingsundersøkelser, som andre spørreundersøkelser, kan være relativt sensitive for den konteksten de gjennomføres i. Dette har ofte vært gjenstand for kritikk, men en del av denne kritikken kan sies å bomme på målet fordi det kan være gode teoretiske og empiriske grunner til at WTP varierer med konteksten den er oppgitt i. Det sentrale er å utforme undersøkelsen på en måte som gir informasjon om betalingsvillighet som passer med den relevante beslutningskonteksten. For Kystverket, som oppdragsgiver for dette arbeidet, skal informasjonen brukes til vurdering, utforming og prioritering av tiltak. Slike vurderinger gjøres ofte ikke på nasjonalt nivå (der budsjettrammen er gitt på kort sikt), men snarere mellom tiltak for ulike regioner av kysten. Dette er en begrunnelse for at vi som hovedtilnærming har valgt å dele inn kysten i regioner, og anse befolkningen innenfor hver region som dem som i hovedsak har nytte (både bruks- og ikke-bruksverdier) av tiltak innenfor egen region. Det er imidlertid klart at om det skjer en større skade i et område av nasjonal betydning, vil hele Norges befolkning potensielt kunne ha et velferdstap av dette.[18] En måte å avgrense størrelsen på den «berørte befolkningen» (markedet) på er å undersøke hvordan WTP avtar med avstand til kysten (såkalt «distance decay in WTP»), og definere grensen der WTP er 0. Imidlertid, gjelder ofte ikke denne sammenhengen for ikke-bruksverdier, noen ganger tvert i mot (for eksempel «by mot land» i vern av natur, jf. Lindhjem (2007)). Avgrensing av den berørte befolkningen» er et vanskelig spørsmål, som vi i pilotundersøkelsen også ser litt nærmere på.

Videre vet vi at det er en stor fordel at scenariene som respondentene blir bedt om å ta stilling til er så spesifikke, konkrete og realistiske som mulig. Den beste måten å oppnå dette var etter vår vurdering å ta utgangspunkt i tidligere utslippshendelser og –scenarier (bl.a. beredskapsanalysen til Kystverket (2011)), og lage noen realistiske, kartfestede «utslipps-case» plassert innenfor hver region, snarere enn å gjøre utslippshendelser mer «generiske» og mindre konkrete.

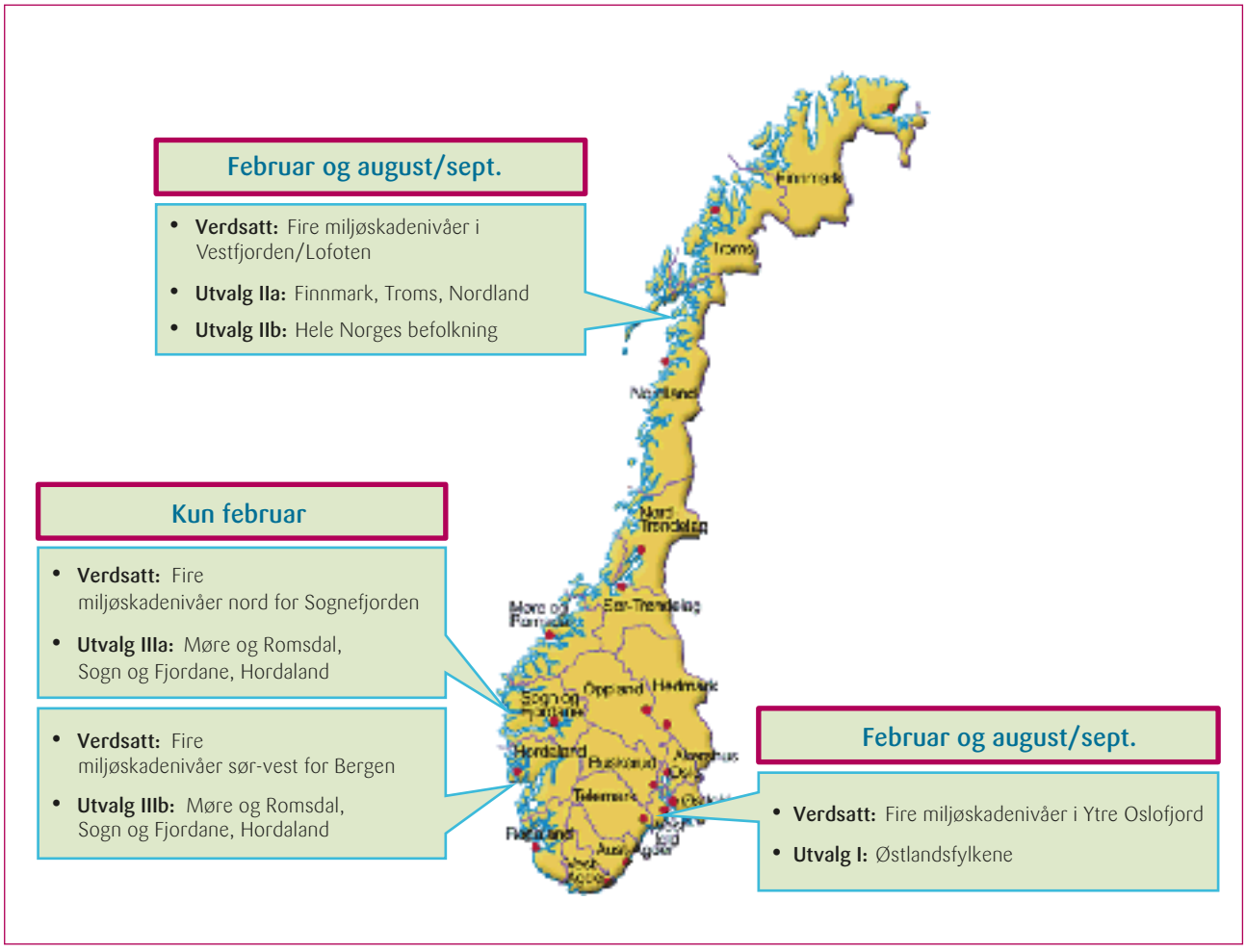
Vi valgte ut tre testregioner (Østlandet, Vestlandet og Nord-Norge) som for enkelthetsskyld ble basert på den administrative inndelingen av landsdeler i Norge. Østlandsutvalget fikk et utslippsscenario i Ytre Oslofjord, Nord-Norge-utvalget fikk et utslippsscenario i Vestfjorden (på innsiden av Lofoten), og to Vestlandsutvalg fikk et utslippsscenario hver henholdsvis i sør og i nord av regionen (se Figur 1). I tillegg spurte vi et nasjonalt utvalg om den samme utslippshendelsen i Nord-Norge, fordi Lofoten kan regnes som et område av nasjonal betydning der det må antas større innslag av ikke-bruksverdier.

Vi valgte å tilrettelegge undersøkelsen på Internett, og brukte NORSTATs panel av tilfeldig rekrutterte respondenter. Studier har vist at kvaliteten på Internett-svarene ikke nødvendigvis blir dårligere sammenlignet med personlige intervjuer (som ble ansett å være «Gullstandarden» i betinget verdsetting), samtidig som man unngår en eventuell intervjuereffekt (Lindhjem og Navrud, 2011).

Spørreundersøkelsen for hoveddelen av pilotstudien ble gjennomført i perioden 31. januar til 20. februar 2013. Undersøkelsen med utslippshendelsene i Ytre Oslofjord og Lofoten ble gjentatt i perioden 27. august til 9. september 2013 (Figur 1). Vi valgte også å trekke to utvalg (Ytre Oslofjord og nasjonalt) fra de samme respondentene som

[18] *I noen tilfeller vil skader også kunne sies også å ha betydning for folk utenfor Norges grenser (se for eksempel Strand, 2013). I praksis for vurdering av nasjonal politikk, begrenses befolkningen til egne borgere.*

Figur 1 *Oversikt over utslippshendelser («case»), hver med fire skadenivåer; og utvalgene i undersøkelsen*



svarte på undersøkelsen i februar. På denne måten får vi både testet om de overordnede preferansene i befolkningen er stabile, og om de samme respondentene ville svare identisk hvis de blir spurt i en annen sesong.[19]

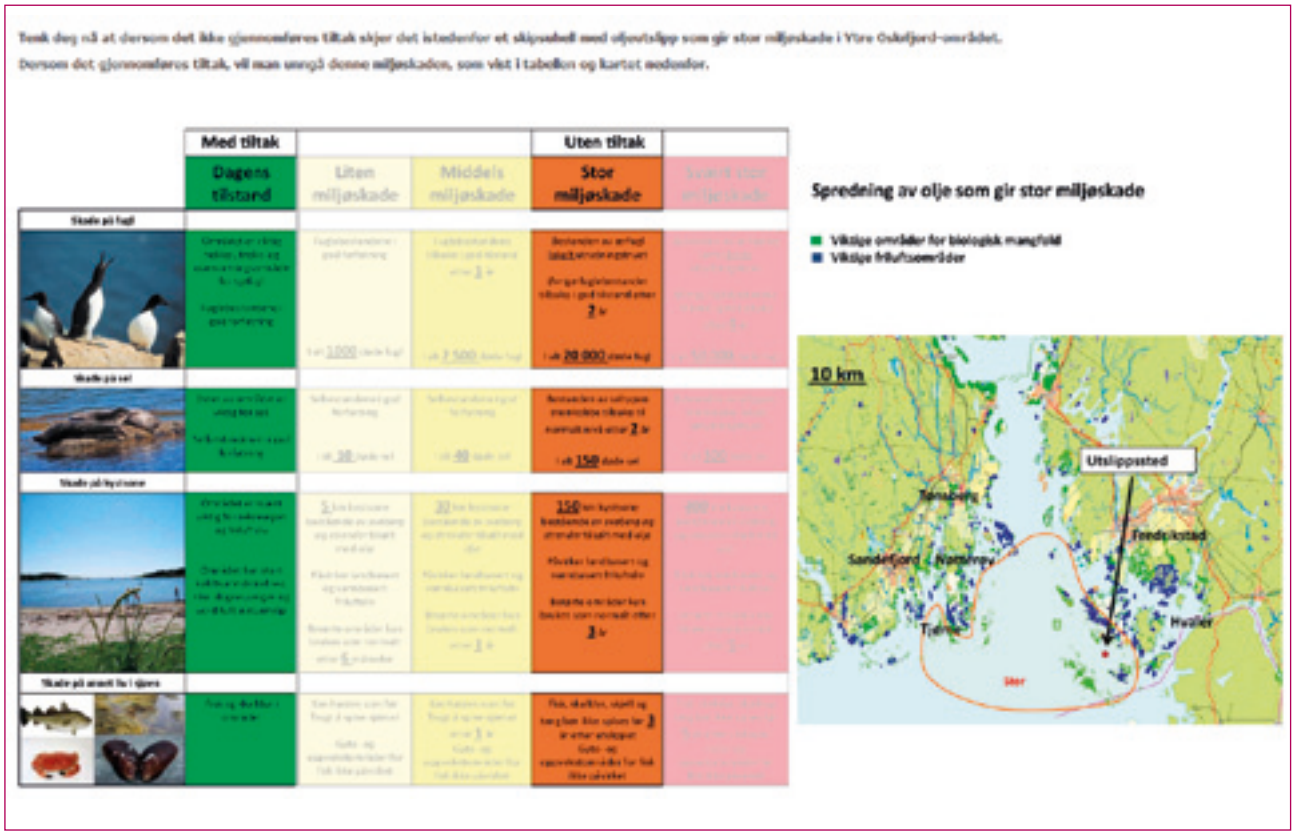
Utforming og testing av spørreskjemaer

For å kunne måle WTP i ligning (2) på en troverdig måte, er det helt sentralt i betinget verdsetting å komme fram til spørreskjemaer som best mulig skal kunne hjelpe og motivere respondenten til å oppgi sin sanne betalingsvillighet. Viktige utfordringer er: i) å fremskaffe best mulig kunnskap om den/de miljøendringen(e) som skal verdsettes, og ii) å formidle denne kunnskapen på best mulig måte i internettformat til kognitivt gjennomsnittlig utrustede respondenter, og gi dem insentiv til å svare sannferdig. I praksis er det mange skjær i sjøen her, og følger man blindt strak kurs mot teoretiske idealer om for eksempel full informasjon om alle aspekter ved miljøendringen, vil grunnstøting av undersøkelsen være uunngåelig. En rekke tilpasninger til virkeligheten er derfor nødvendig, både for å balansere kompleksitet/informasjon og lengde av skjema med sannsynlig respondentforståelse og svarprosent. Spørreskjemaet[20] starter med en del innledende spørsmål om viktighet av ulike samfunnsoppgaver, eget forhold til kyst og hav, bosted i forhold til kyst, ulike kystaktiviteter og bruksfrekvens, kjennskap til tidligere utslippshendelser osv. Dernest beskrives referansealternativet: Om ikke ytterligere tiltak settes inn på sjøsikkerhet og oljevern, så vil det skje en utslippshendelse langs den aktuelle kyststrekningen de nærmeste årene som vil gi miljøskader. Ved hjelp av informasjon om miljøkonsekvenser fra tidligere oljeutslipp

[19] *En metodisk utfordring i test-retest-litteraturen er bekymringen at respondenter som spørres på nytt vil basere svarene på det de svarte første gang (såkalt "carry-over effect"). Basert på vår lesning av litteraturen er 6 mnd. vurdert som såpass lenge at respondentene nok ikke husker detaljer fra sine svar første gang, samtidig som det er såpass kort at svarene ikke bør endres pga. endringer i variable eller underliggende preferanser.*

[20] *Tilgjengelig som vedlegg til Lindhjem m.fl. (2013).*

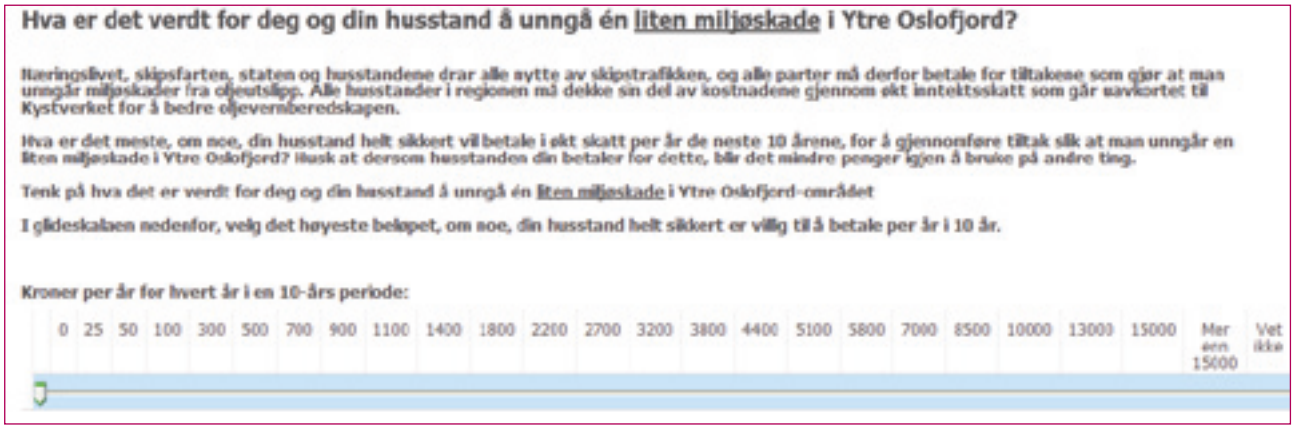
Figur 2 *Skadetabell og omfang av oljesøl for «stor utslippsskade» i Ytre Oslofjord*



fra skip i Norge og en ekspert-workshop, ble det laget en miljøskadetabell med beskrivelse av situasjonen ved fire alternative skadenivåer: liten, middels, stor og svært stor (se Figur 2). Basert på tidligere studier og hva folk sier at de er opptatt av, ble disse beskrevet langs de fire skadedimensjonene: fugl, sel, kystsone og annet liv i havet. For skaden på fugl og sel, ble tilstanden til de ulike populasjonene, og evt. utrydningstrussel, antall døde individer og restitusjonstid i år, oppgitt for hvert av skadenivåene. Skadeomfang for kystsonen ble beskrevet i antall km og type kystsone påvirket, samt antall år før en kunne bruke områdene som normalt. Skader for gyte- og oppvekstområder for fisk, og hvor lang tid det ville ta før det igjen ville være trygt å spise sjømat, ble beskrevet for «skade på annet liv i sjøen». I miljøskadetabellen ble situasjonen *med* tiltak vist i grønn farge, mens skadenivåene *uten* tiltak ble farget fra lys gul til mørk rød (for at respondentene skulle jamføre dette med et trafikklys). Det ble også vist et kart med geografisk spredning av oljesølet for hvert av de fire skadenivåene for det aktuelle kystområdet.

Det ble også vist realistiske bilder av både påvirket og upåvirket kyst generelt (ikke spesifikt i forhold til de beskrevne skadenivåene). Bilder og skadetabell ble tilpasset noe til det lokale området der utslippet var lokalisert, for eksempel ved å justere opp anslag for fugledød i Lofoten-området, siden det er større fuglebestander der. Respondentene ble så informert om at Kystverket vurderer flere tiltak for å styrke oljevernberedskapen. De ble så bedt om å tenke seg at uten ytterligere tiltak så ville det skje en utslippshendelse i det aktuelle kystområdet de nærmeste årene som kan forårsake enten liten, middels, stor eller svært stor miljøskade. *Med* tiltak vil en kunne forhindre skadene. Respondentene ble så informert om at vi ønsker at de tenker igjennom «hva det er verdt for deg og din husstand å unngå hvert enkelt av de fire skadenivåene». For å unngå overraskelser og gi respondentene muligheten til å sammenligne skadeomfangene på forhånd, ble det opplyst om at hvert av skadenivåene skal vurderes etter tur, og at vi starter med den minste skaden. Fire skadenivåer var det antall vi anså som realistisk at en respondent kunne takle å verdsette i samme skjema. Versjoner av det samme kartet og skadetabellen vi hadde introdusert tidligere, med det relevante skadenivået uthevet (og de andre nedtonet), ble så vist etter tur i forbindelse med hvert betalingsvillighetsspørsmål (se Figur 2). Merk at poenget her ikke har vært å basere beskrivelsen av skader på vitenskapelige

Figur 3 *Eksempel på det første av fire betalingsvillighetsspørsmål for Oslofjord-caset*



modellberegninger for utslippsspredning og økosystemskade (noe som kan være aktuelt i en hovedundersøkelse), men heller å teste om denne måten å presentere materialet på kan forstås, og aksepteres, av respondentene.

De endelige versjonene av spørreskjemaene, som er beskrevet ovenfor, er basert på grundig testing i fokusgrupper, såkalte en-til-en intervjuer og en mindre pilot. Det ble blant annet klart i fokusgrupper at folk ikke hadde noen tro på at utslipp fullstendig kunne unngås ved forebygging. Derfor slo vi sammen forebyggende tiltak med oppryddingstiltak.[21] Noen anså svært store skader som mindre sannsynlige enn små. For å unngå en implisitt innblanding av subjektive sannsynligheter[22], tok vi ikke med ekstremt store skader i norsk sammenheng (a la Exxon Valdez for eksempel), og gjorde endringer i skjemaene for å unngå overfokusering på sannsynligheter.

Betalingsvillighetsspørsmålene

For at folk skal svare sannferdig om betalingsvillighet bør de tro at det de svarer betyr noe for beslutningen om oljevern og dermed deres egen nytte (konsekvensialitet) (Herriges m.fl. 2010); og at det er incentiv-kompatibilitet (dvs. at det ikke er incentiver til å svare strategisk; som for eksempel å oppgi høyere betalingsvillighet enn det man faktisk har for å påvirke resultatet, da man tror det ikke er realistisk at man faktisk må betale det man oppgir; Carson og Groves, 2007). Om man får til dette, er både knyttet til realismen i scenariet (dvs. vil pengene gå til det de skal? vil tiltakene bli gjennomført? vil de ha effekt? når?), betalingsmekanismen (ofte en økt skatt) og hvordan selve spørsmålet er utformet. Vi valgte økt inntektsskatt som går uavkortet til Kystverkets tiltak som betalingsmekanisme. Videre valgte vi et betalingskort i form av en horisontal, ikke-lineær glideskala der respondenten kunne angi betalingsvillighet fra 0 kr til «mer enn 15 000 kr» per år i 10 år; se Figur 3. En sum for hele 10-årsperioden ble automatisk beregnet og vist på skjermen. NOAA-panelet (Arrow m.fl. 1993) anbefalte et binært spørsmål av typen «Er du villig til å betale X? Ja eller Nei», men dette krever større utvalg og har dessuten vist seg å ha andre problemer enn skalaeffekten i betalingskort (for eksempel folks overdrevne tendens til å svare «ja»). Betalingskort kan også ha sine problemer, f.eks. ved at respondentene sentrerer sine svar på runde tall og midtre kolonner (om beløpene listes opp som kolonner). Dette ble forsøkt unngått her ved å ha en horisontal glideskala og ikke runde beløp.

Etter det første betalingsvillighetsspørsmålet, illustrert i Figur 3, fikk de så de tre neste spørsmålene etter tur og illustrert på samme måte med relevante skader i tabellen og kart. For neste betalingsvillighetsspørsmål, ble det påpekt at respondentene skulle vurdere betaling for neste skadenivå *istedenfor* det første, ikke i tillegg til. Etter dette fulgte standard spørsmål om motivasjon for positiv eller null/vet ikke i betalingsvillighet, samt andre spørsmål for å vurdere om respondentene forsto og trodde på scenariene. Til slutt spurte vi om noen bakgrunnsvariable (bl.a. inntekt og utdannelse), som supplerte informasjonen om respondentene i internettpanelet. Denne informasjonen kan hjelpe i å vurdere svarenes validitet.

[21] *Det var også noen som påpekte at hvis man gjennomførte tiltak for å unngå den ene typen skade, ville man unngå de andre skadene også. Det ble forsøkt vektlagt at man skulle vurdere hva skaden som sådan er verdt å unngå hver for seg.*

[22] *Det forventede velferdstapet er sannsynligheten for at et utslipp med skade skal skje multiplisert med velferdstapet ved en slik skade. Siden folk flest har problemer med å forstå (små) sannsynligheter (Kahneman og Tversky, 2000), har vi valgt heller å vurdere hvor stort velferdstapet blir, gitt at et utslipp og en bestemt skade har skjedd. Det kan likevel ikke helt utelukkes at respondentene har antatt en subjektiv sannsynlighet for utslipp, og således har angitt en forventningsverdi for WTP, noe som vil medføre en underestimering av det faktiske velferdstapet av skaden. Kystverket bruker egne verktøy (miljørisikoanalyser) for å vurdere risiko, som en måtte koble mot velferdstapet, gitt ulike omstendigheter (antall tonn, vind og værforhold osv.) som gir en bestemt miljøskade.*

4. RESULTATER OG DISKUSJON

Vi går først igjennom resultatene fra februar-undersøkelsen før vi går inn på vurderingen av om svarene er stabile over sesong. Til slutt vurderes troverdigheten i svarene ved å teste om sentrale forklaringsvariable påvirker betalingsvilligheten som forventet ut fra velferdsteorien og tidligere empiriske undersøkelser.

Gjennomsnittlig betalingsvillighet

Netto utvalg utgjorde 622 respondenter for Østlandet, henholdsvis 400 og 402 for de to Vestlandsutvalgene, 350 for Nord-Norge, og 751 for det nasjonale utvalget. Svarprosent basert på antall fullstendige svar var på mellom 17,2 og 20,7 %. Dette er forholdsvis lavt, men tilstrekkelig for å kunne teste våre spørsmål i pilotundersøkelsen.

En viktig del av betalingsvillighetsberegningene er å avgjøre hvordan en skal behandle dem som har svart «vet ikke» eller «0 kr» på ett eller flere betalingsvillighetsspørsmål. Hvis de tas ut av utvalgene ved beregning, antar man implisitt at de har samme betalingsvillighet som gjennomsnittet av dem som oppgir betalingsvillighet større enn 0 kr. Hvis man derimot antar at alle slike svar er et uttrykk for at de enten ikke har nytte av å unngå miljøskaden eller ikke har råd til å prioritere det, så undervurderer man mest sannsynlig gjennomsnittlig betalingsvillighet, siden flere respondenter ofte «protesterer» mot deler av scenariet (for eksempel at skatter skal økes) eller fordi de synes det er vanskelig å svare. Vanlig praksis er at man ved hjelp av spørsmål om årsaken til at respondentene oppga 0 eller vet ikke, identifiserer de som ikke har positiv nytte eller som uttrykker at de ikke har råd, som reelle nullsvarere. Ved en slik klassifisering, får vi en fordeling av betalingsvillighet totalt for utvalgene på ca. 80 % større enn 0 kr, 4,2 % er reelle nullsvarere, mens 16,6 % regnes som «protest nullsvarere». Totalt sett er det rundt 10 % som svarer «vet ikke», og omtrent det samme som svarer «0 kr» før klassifisering. Omtrent 19 % av dem som svarer 0 eller vet ikke oppgir som viktigste grunn at de mener det er rederiene og skipsnæringen som bør betale.[23]

Betalingsvilligheten ble beregnet basert på nettoutvalg etter at de reelle nullsvarerne ble beholdt, og andre «vet ikke»- og «null»-svar ble tatt ut. I tråd med en del av litteraturen, tok vi videre ut et mindre antall svar der betalingsvilligheten var oppgitt som mer enn to prosent av årlig husholdningsinntekt, som en grense for urealistisk høye beløp (se for eksempel Veisten m.fl. 2004). Vi mener disse to silingene av bruttoutvalget gir et bedre bilde av betalingsvilligheten enn rådataene fordi protest nullsvar som feilaktig vil dra ned gjennomsnittlig betalingsvillighet tas ut, og det samme gjelder svært høye svar som vil dra opp gjennomsnittlig betalingsvillighet slik at den ikke er representativ for den berørte befolkningen. Gjennomsnittlig betalingsvillighet ble beregnet ved å ta gjennomsnittet av midtpunktene som respondentene har indikert på betalingskortet. Med de mange beløpsintervallene vi bruker, tilnærmer dette ganske nøyaktig intervall-fordelingen (Cameron og Huppert, 1989; Bateman m.fl. 2005).

Figur 4 viser at gjennomsnittlig betalingsvillighet for de fire regionutvalgene som ventet stiger med skadestørrelsen; fra 1000–1300 kr til rundt 2000–2400 kr per husstand pr. år i 10 år. T-tester viser at alle forskjeller mellom liten og medium, medium og stor, og stor og svært stor skade er statistisk signifikante på 1 % eller 5 % nivå, med unntak av Vestlandsutvalget (skade nord) (p=0,187). Betalingsvilligheten viser seg å være noe høyere for Nord-Norge-utvalget.

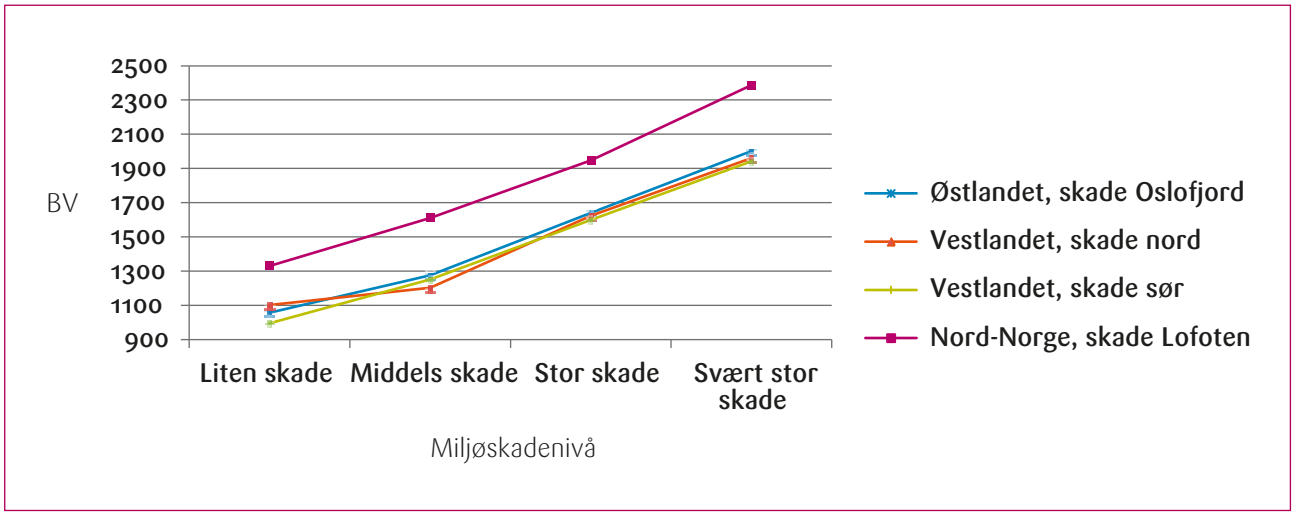
I Figur 5 sammenligner vi betalingsvilligheten for det nasjonale utvalget med det nordnorske. Begge disse utvalgene fikk samme utslippsscenario i Vestfjorden utenfor Lofoten. Også for det nasjonale utvalget stiger betalingsvilligheten med skadestørrelse (p<0,02). Parvis t-test viser at gjennomsnittlig betalingsvillighet i Nord-Norge er signifikant (på 5 % nivå) høyere for middels og svært stor skade, men ikke for liten og stor skade (p=0,13). Det er en tendens til at betalingsvilligheten er høyere for den lokale regionen, også som forventet siden befolkningen her er nærmere knyttet til kysten og kan antas å ha større bruksverdier.

Er betalingsvilligheten stabil over sesong?

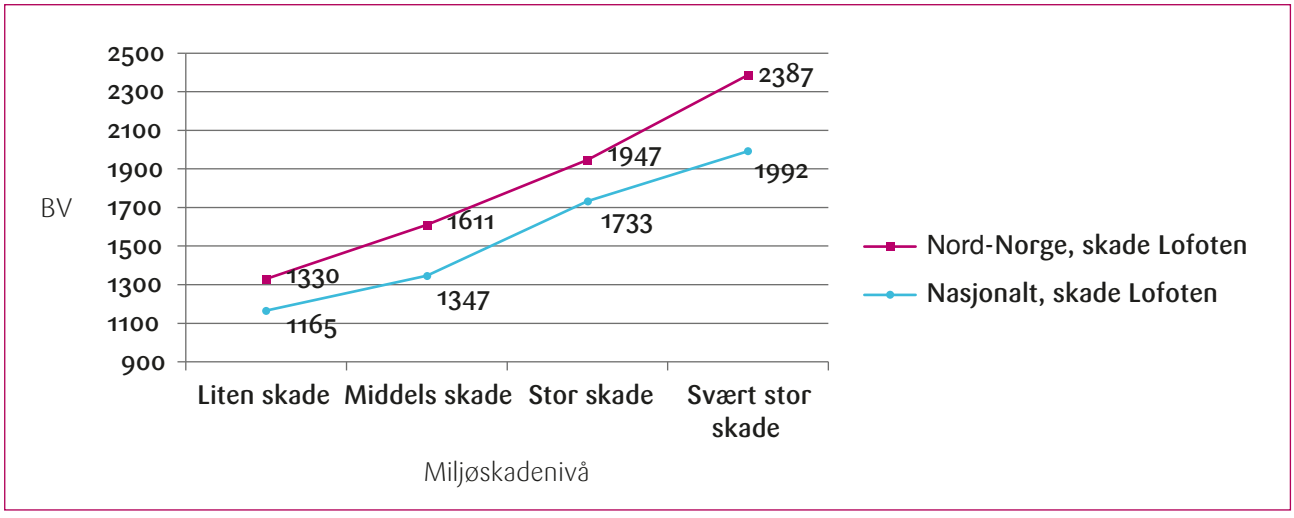
Vi sammenligner først de tre utvalgene (Østlandet, Nord-Norge og nasjonalt) som ble trukket i august/september, og som ikke hadde fått undersøkelsen før (Figur 6, sommertallene er merket over kurvene). Utvalgsstørrelsene var nærmest identiske (men responsraten noe lavere). Figuren viser at betalingsvilligheten på sensommeren følger resultatene fra vinterundersøkelsen tett. Stabiliteten er høy for alle skadenivåer og det er ingen store forskjeller mellom det nasjonale og de regionale utvalgene. Ingen av forskjellene er statistisk signifikante på 5 % nivå. Ved bruk av regresjonsanalyse viser vi nedenfor at stabiliteten *ikke* kan skyldes at en annen sammensetning av utvalgene på sensommeren maskerer sesongeffekten.

[23] *De viktigste grunnene til positiv betalingsvillighet oppgis å være: "Jeg er opptatt av å bevare naturen uavhengig av min egen bruk" (49%), og "Godt kystmiljø øker min opplevelsesverdi av å ferdes ved kysten" (15%). Dette tyder på at ikke-bruksverdi er viktig motivasjon for folks betalingsvillighet.*

Figur 4 *Gjennomsnittlig betalingsvillighet pr husstand pr år (i 10 år) for ulike regioner og skadenivåer*



Figur 5 *Gjennomsnittlig betalingsvillighet pr husstand pr år (i 10 år) for å unngå skade i Vestfjorden for nordnorsk og nasjonalt utvalg.*

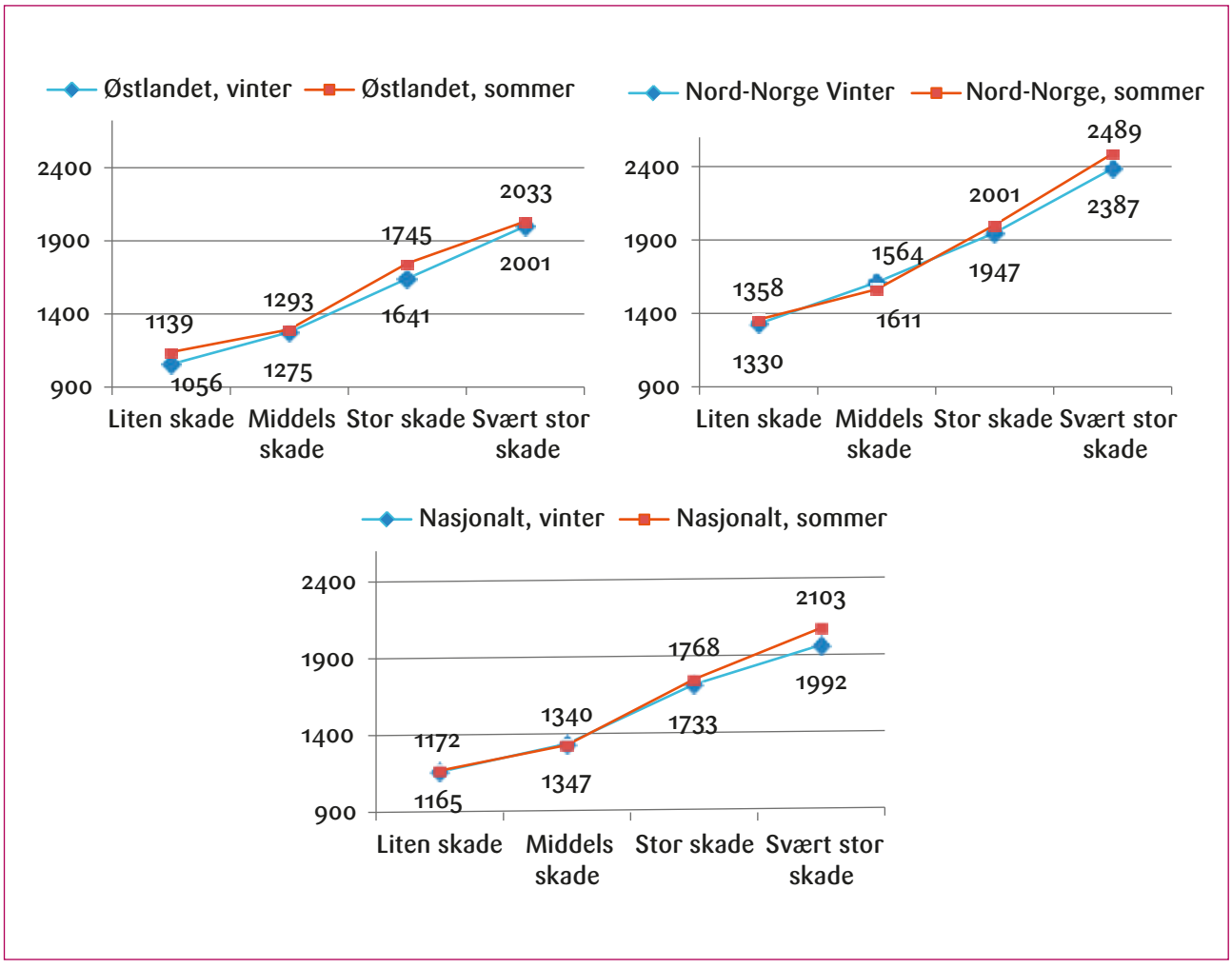


Siden vi har spurt de samme respondentene to ganger, kan vi kontrollere for forskjeller mellom utvalg på individnivå ved kun å se på dem som svarte begge ganger. Vi luket derfor ut den omtrentlige halvdelen av vinterutvalget som fikk ny invitasjon på sensommeren, men som valgte ikke å svare. Da kan vi kontrollere for faktorer ved respondentene som ikke endrer seg på 6 måneder siden respondentene er de samme. Figur 7 viser at forskjellene fortsatt er små. Kun den store skaden er signifikant forskjellig på 5 % nivå i en tosidig t-test. Med andre ord forsterker analysen av respondenter som har svart to ganger, at det ikke er noen systematisk sesongeffekt i noen av utvalgene. Folk svarer i snitt det samme.

En formell sjekk som ofte gjøres i «test-retest»-reliabilitetsstudier er å regne ut korrelasjonskoeffisienten mellom svarene i første undersøkelse og svarene som gis når undersøkelsen gjentas. Det gjøres bare for dem som har svart begge gangene. Vi følger Loomis (1989) og regner ut disse her (se Tabell 1). Hvis svarene på betalingsvillighetsspørsmålene er identiske for de to undesøkelsene, er korrelasjonskoeffisienten lik 1. Hvis det er helt tilfeldig hva folk svarer andre gang i forhold til første, er korrelasjonskoeffisienten nær 0. Generelt regner man 0,7–0,8 som svært bra, men det kan variere en del mellom ulike typer data og er selvfølgelig avhengig av hva man forsøker å måle.[24]

[24] *Det er ikke sikkert en burde regne en korrelasjonskoeffisient lik 1 som noe ideal, siden det kan bety at folk gjengir helt eksakt samme svar fra forrige undersøkelse, trolig fordi de husker det (100% "carry-over-effekt"). Preferansene er trolig heller gitt på den måten at de kan framkalles på et nytt tidspunkt og ikke være identiske, så en mindre variasjon vil være naturlig.*

Figur 6 *Gjennomsnittlig betalingsvillighet pr husstand pr år (i 10 år) sommer og vinter for utvalgene for Østlandet og Nord-Norge (øverste panel) og nasjonalt (nederste panel).*

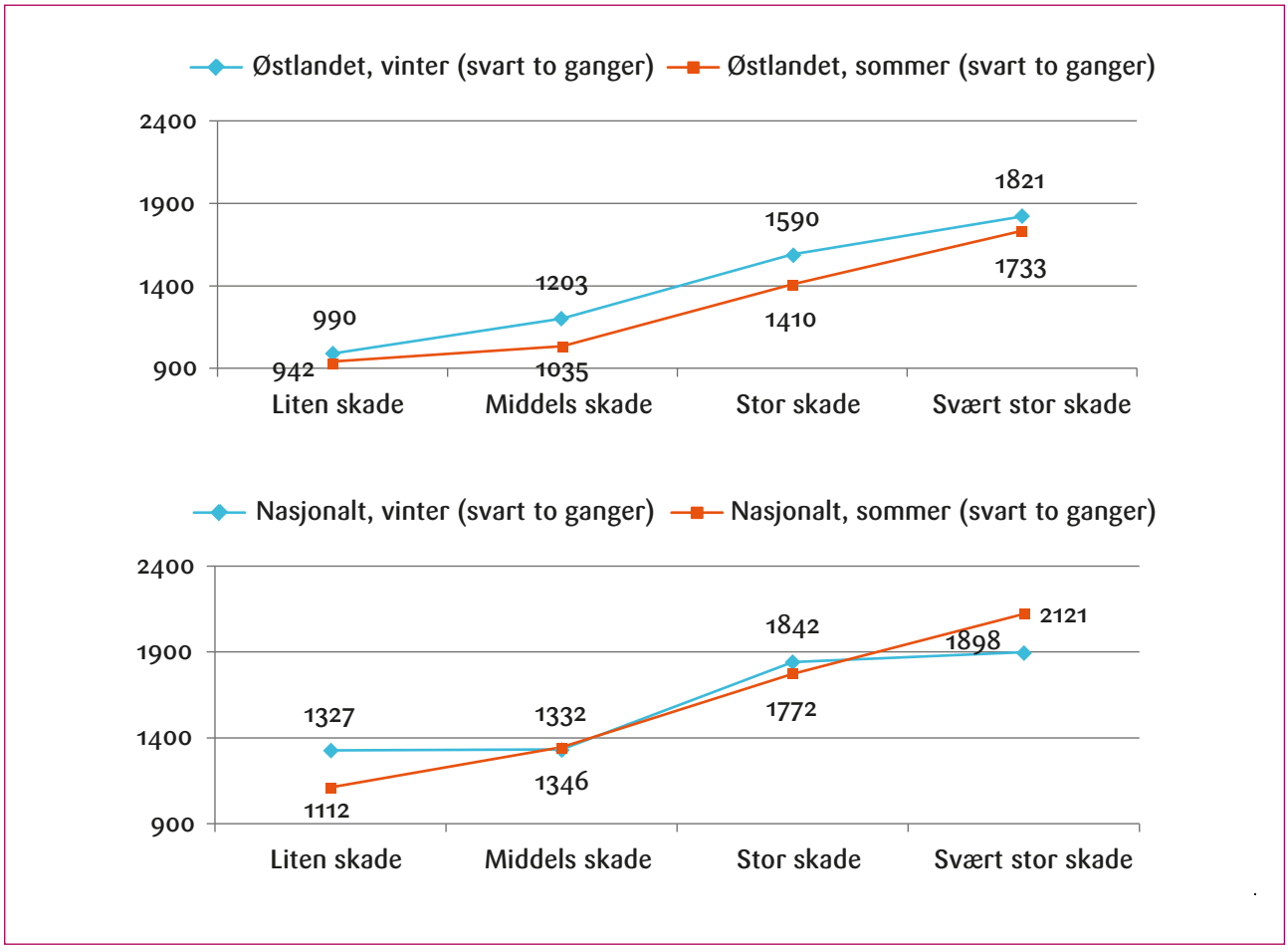


Tabell 1 *Korrelasjonskoeffisienter mellom BV-svar i vinter- og sommerutvalgene*

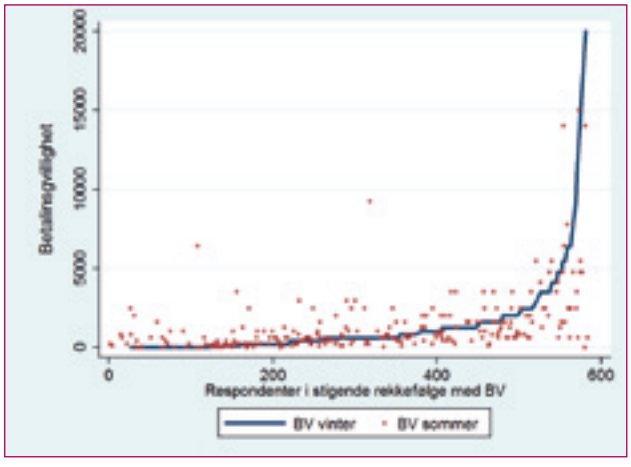
	Østlandsutvalget	Nasjonalt utvalg
Liten skade	0,49	0,55
Middels skade	0,51	0,67
Stor skade	0,48	0,66
Svært stor skade	0,64	0,62

Vi kan se av tabellen at korrelasjonskoeffisienten er høyere for det nasjonale utvalget enn for østlandsutvalget. Det kan bety mer stabilitet i betalingsvillighet som har større innslag av ikke-bruksverdier. Til sammenligning fikk Loomis (1989) en koeffisient på 0,422 i sitt generelle populasjonsutvalg (som er sammenlignbart med begge våre utvalg), og 0,782 for et utvalg bestående av besøkende (dvs. direkte brukere) ved en innsjø der vannstanden skulle økes. Alt i alt, er korrelasjonskoeffisientene gode for våre utvalg og indikerer stabilitet i svarene. Figur 8 sorterer svarene for det nasjonale utvalget for middels skade for dem som svarte to ganger; fra lav til høy betalingsvillighet for vinterundersøkelsen (jevnt stigende linje), og viser med prikkene hva respondentene svarte andre gang. Selv om det er en del variasjon og noen mer ekstreme verdier, følger svarene på sensommeren ganske godt svarene de samme respondentene ga 6 måneder tidligere.

Figur 7 *Betalingsvillighet pr husstand pr år (i 10 år) for det nasjonalt utvalget og Østlandsutvalget; kun for respondenter som svarte to ganger (sommertall er vist på undersiden av kurvene, og vintertall på oversiden).*



Figur 8 *Individuelle betalingsvillighetssvar for middels skade, nasjonalt utvalg for vinter (blå linje= og sensommer (prikker)*



Er svarene ellers troverdige?

Vi skal til slutt legge til en type validitetsvurdering som går ut på å undersøke sammenhengen mellom oppgitt betalingsvillighet og ulike karakteristika ved respondentene; slik som deres rekreasjonsbruk av kysten, inntekt og andre variable. For noen av disse variablene har en forventninger fra økonomisk teori og andre empiriske studier om hvordan sammenhengene bør være. Tabell 2 presenterer resultatene fra en multippel lineær regresjonsanalyse hvor den avhengige variabelen er logaritmen til betalingsvilligheten[25] for den lille skaden, der de regionale uavhengige utvalgene er slått sammen (sommer og vinter). Resultatene er robuste for de tre andre betalingsvillighetsspørsmålene også, så vi viser ikke disse her.

[25] *Betalingsvilligheten er midtpunktet mellom det angitte beløp og neste beløp på betalingskortet. Respondenter med null betalingsvillighet og betalingsvillighet som overstiger 2% av husholdningsinntekten er utelatt.*

Tabell 2 *Regresjonsanalyse av logaritmen av betalingsvillighet for liten skade og ulike forklaringsvariable for regionale utvalg slått sammen*

Variable	
Sommer	0,018
Mann	-0,151***
Alder	0,007***
Høy utdannelse	-0,045
Medlem i miljøorganisasjon	0,472***
Person i husstand arbeider med næring relatert til kyst/hav	0,110
Sterkt imot boring i Lofoten	0,273***
Sterkt for boring i Lofoten	-0,283***
Høy kunnskap om tidligere skipsulykker	0,212**
Log_antall dager fritidsaktiviteter siste 12 mnd	0,046***
Personlig erfaring med oljeskader	0,108*
Brukt berørt område for liten skade siste 12 mnd	0,164
Ikke brukt berørt område	-0,056
Tror man ikke må betale økt skatt?	-0,177*
Tror tiltak er effektive?	0,232**
Tror tiltak er ineffektive?	-0,044
Tror Kystverket vil bruke resultatene?	0,390***
Log_husholdningsinntekt	0,238***
Konstant	2.802***
N	2589
Justert R^2	0,08

Note: *** = p<0.01, **=p<0.05. *=p<0.1, dvs. signifikansnivåer

Vi har definert en ny dummyvariabel («sommer») som indikerer om dataene kommer fra utvalget som ble samlet inn om sommeren. Denne er ikke signifikant, så sesongeffekten kan ikke påvises. Variasjonen i betalingsvillighet er ellers ikke tilfeldig, selv om variablenes forklaringskraft er forholdsvis lav (lav R^2) som ikke er uvanlig for denne typen variable i betalingsvillighetsundersøkelser. De forventede variablene har signifikant effekt på betalingsvilligheten, som indikert med stjerner i tabellen. For eksempel er betalingsvilligheten høyere for dem som bruker kysten mer aktivt (log av antall dager),[26] og som har høyere inntekt. Dette er som forventet. De som har høy kunnskap om tidligere ulykker har høyere betalingsvillighet. I denne regresjonen fikk vi ikke utslag for personlig erfaring med tidligere ulykker, men i enkelte andre regresjoner slo denne ut positivt og signifikant. De som tror på Kystverkets tiltak, og bruken av resultatene, oppgir høyere betalingsvillighet. Selv om forklaringskraften i modellen er forholdsvis lav, viser likevel resultatene en grad av regularitet, det vil si at folk ikke svarer tilfeldig, men etter mønstre som kan forventes basert på teori og tidligere undersøkelser.

5. KONKLUSJON

Vi har rapportert resultatene fra en pilotstudie der vi for første gang i norsk sammenheng har gjort en grundig undersøkelse av folks betalingsvillighet for å unngå miljøskader fra oljeutslipp fra skip. Resultatene viser i hovedsak god validitet: Betalingsvilligheten er høyere for større skader, for områder der folk har et nærmere forhold til kysten og for mer aktive brukere, og er uavhengig av om folk svarer om vinteren eller på sensommeren (dvs. preferansestabilitet). Det nasjonale befolkningsutvalget viser også tydelig at de er opptatt av å unngå skader i nasjonalt viktige områder, som er et tegn på at ikke-bruksverdier er viktige.

Selv om resultatene er positive med tanke på validitet, og viser at det er meningsfylt å gjøre en hovedundersøkelse med mål om å komme fram til anslag som kan brukes i nytte-kostnadsanalyser av tiltak, er det likevel svakheter og utfordringer en kan jobbe mer med i forberedelsene til en hovedundersøkelse. Vi har gjennomført en pilot, der antall utvalg og størrelser til en viss grad har begrenset hva som har vært mulig å undersøke. Vi har heller ikke kunnet basere oss på oljedriftsmodellering og konkrete skadeeffekter av dette, eller på forventning om økt framtidig bruk av lettere oljetyper i skip. Magnussen m.fl. (2014) vurderer om og hvordan dette kan inngå i en hovedundersøkelse. Det er også en utfordring å utforme en undersøkelse på en måte som gir realistiske, regionale anslag på betalingsvillighet som samtidig ivaretar at folk kan ha positiv betalingsvillighet også for å unngå utslipp langs andre deler av kysten; og særlig områder som er av nasjonal betydning. Disse utfordringene lar seg imidlertid løse og er ikke av kritisk betydning for metodens troverdighet. Resultatene og erfaringene fra pilotundersøkelsen diskutert her gir støtte til konklusjonen Kling m.fl. (2012) kommer til etter sin oppsummering av 20 års forskning: at et grundig, konstruert anslag på betalingsvillighet basert på oppgitte preferanser trolig er mer nyttig enn ikke noe anslag for de fleste nytte-kostnadsanalyser.

[26] *Ved å følge Hanley m.fl. (2003) finner vi tegn til såkalt «distance decay» (betalingsvilligheten avtar med respondentens oppgitte avstand fra sitt bosted til kysten), når vi kjører log av WTP i en regresjon mot log av Husholdningsinntekt og log av Avstand. Denne effekten forsvinner imidlertid når flere forklaringsvariable tas inn, og er mindre tydelig for det nasjonale utvalget (som forventet p.g.a. høyere innslag av ikke-bruksverdi).*

REFERANSER

Arrow, K. J., R. Solow, E. Leamer, P. Portney, R. Radner og H. Schuman (1993). Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation. *Federal Register* 58, 4601–4614.

Bateman, I. J., R. T. Carson, B. Day, W. M. Hanemann, N. Hanley, T. Hett, M. Jones-Lee, G. Loomes, S. Mourato, E. Ozdemiroglu, D. W. Pearce, R. Sugden og T. Swanson (2002). *Economic Valuation with Stated Preference Techniques: A Manual.* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 480pp.

Bateman, I. J., P. Cooper, S. Georgiou, S. Navrud, G. L. Poe, R. C. Ready, P. Riera, M. Ryan og C. A. Vossler (2005). Economic valuation of policies for managing acidity in remote mountain lakes: Examining validity through scope sensitivity testing. *Aquatic Sciences* 67(3), 274–291.

Bergland, O. (1994). Estimating Oilspill Damages: The Case of Blücher. Institutt for økonomi og samfunnsfag, NLH, Ås.

Brouwer, R. (2006). Do stated preference methods stand the test of time? A test of the stability of contingent values and models for health risks when facing an extreme event. *Ecological Economics* 60(2), 399–406.

Cameron, T. A. og D. D. Huppert (1989). Ols Versus Ml Estimation Of Non-Market Resource Values With Payment Card Interval Data. *Journal of Environmental Economics and Management* 17(3), 230–246.

Carson, R. T. og T. Groves (2007). Incentive and Informational Properties of Preference Questions. *Environmental and Resource Economics*, 181–210.

Carson, R. T., W. M. Hanemann, R. J. Kopp, J. A. Krosnick, R. C. Mitchell, S. Presser, P. A. Ruud, V. K. Smith, M. Conaway og K. Martin (1997). Temporal reliability of estimates from contingent valuation. *Land Economics* 73(2), 151–163.

Carson, R. T., R. C. Mitchell, M. Hanemann, R. J. Kopp, S. Presser og P. A. Ruud (2003). Contingent valuation and lost passive use: Damages from the Exxon Valdez oil spill. *Environmental and Resource Economics* 25(3), 257–286.

Cohen, M. J. (1995). Technological Disasters and Natural-Resources Damage Assessment – an Evaluation of the Exxon-Valdez Oil-Spill. *Land Economics* 71(1), 65–82.

Haab, T. C., M. G. Interis, D. R. Petrolia og J. C. Whitehead (2013). From Hopeless to Curious? Thoughts on Hausman's «Dubious to Hopeless» Critique of Contingent Valuation. *Applied Economic Perspectives and Policy* 35(4), 593–612.

Hanley, N., F. Schlapfer og J. P. G. Spurgeon (2003). Aggregating the benefits of environmental improvements: distance-decay functions for use and non-use values. *Journal of Environmental Management* 68, 297–304.

Hausman, J. (2012). Contingent Valuation: From Dubious to Hopeless. *Journal of Economic Perspectives* 26(4), 43–56.

Hausman, J. A., G. K. Leonard og D. L. McFadden (1995). A Utility-Consistent, Combined Discrete Choice and Count Data Model Assessing Recreational Use Losses due to Natural Resource Damage. *Journal of Public Economics* 56(1), 1– 30.

Herriges, J., C. Kling, C. C. Liu og J. Tobias (2010). What are the consequences of consequentiality? *Journal of Environmental Economics and Management* 59(1), 67–81.

Hoehn, J. P. og A. Randall (1989). Too Many Proposals Pass The Benefit Cost Test. *American Economics Review* 79(3), 544–551.

Kahneman, D. og A. Tversky, Eds. (2000). *Choices, Values and Frames*, Cambridge University Press.

Klethagen, L. (2005). Er økt oljevernberedskap samfunnsøkonomisk lønnsomt? En betinget verdsettingsstudie av økt oljevernberedskap.

Kling, C., D. J. Phaneuf og J. Zhao (2012). From Exxon to PB: Has some number become better than no number? *Journal of Economic Perpsectives* 26(4), 3–26.

Krutilla, J. V. (1967). Conservation Reconsidered. *American Economic Review* 57, 777–786.

Kystverket (2007). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Versjon 1.0.

Kystverket (2011). Beredskapsanalyse knyttet til akutt forurensing fra skipstrafikk. Prosjektrapport juni 2011.

Lindhjem, H. (2007). 20 Years of stated preference valuation of non-timber benefits from Fennoscandian forests: A meta-analysis. *Journal of Forest Economics* 12(4), 251–277.

Lindhjem, H., K. Magnussen og S. Navrud (2013). Velferdstap ved miljøskader fra oljeutslipp fra skip: En pilotstudie. Vistarapport 2013/27

Lindhjem, H., K. Magnussen og S. Navrud (2014). Velferdstap ved oljeutslipp fra skip: Er betalingsvilligheten stabil over året? Vistarapport 2014/12.

Lindhjem, H. og S. Navrud (2009). Asking for Individual or Household Willingness to Pay for Environmental Goods: Implication for aggregate welfare measures *Environmental and Resource Economics* 43(1), 11–29.

Lindhjem, H. og S. Navrud (2011). Using Internet in Stated Preference Surveys: A review and comparison of survey modes. *International Review of Environmental and Resource Economics* 5(4), 309–351.

Loomis, J. (1989). Test-retest reliability of the contingent valuation method: A comparison of general pouplation and visitor samples. *American Journal of Agricultural Economics* 71(1), 76–84.

Loomis, J. (2011). What's to know about hypothetical bias in stated preference valuation studies? *Journal of Economic Literature* 25(2), 363–370.

Loureiro, M. L., J. B. Loomis og M. X. Vazquez (2009). Economic Valuation of Environmental Damages due to the Prestige Oil Spill in Spain. *Environmental and Resource Economics* 44(4), 537–553.

Loureiro, M. L., A. Ribas, E. Lopez og E. Ojea (2006). Estimated costs and admissible claims linked to the Prestige oil spill. *Ecological Economics* 59(1), 48–63.

Magnussen, K., H. Lindhjem og S. Navrud (2014). Velferdstap ved oljeutslipp fra skip: Oppfølging av pilotstudie. Vistarapport 2014/13.

Navrud, S. og G. Pruckner (1997). Environmental Valuation – To Use or Not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe. *Environmental and Resource Economics* 10(1), 1–26.

Negro, M. C. G., S. Villasante, A. C. Penela og G. R. Rodriguez (2009). Estimating the economic impact of the Prestige oil spill on the Death Coast (NW Spain) fisheries. *Marine Policy* 33, 8–23.

NOU (2013). Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester. Norges offentlige utredninger 2013:10.

NOU (2012). Samfunnsøkonomiske analyser. Norges offentlige utredninger 2012:16.

Nyborg, K. (2012). *The ethics and politics of cost-benefit analysis*. Routledge.

Payne, J. W., J. R. Bettman og D. A. Schade (1999). Measuring Constructed Preferences: Towards a Building Code. *Journal of Risk and Uncertainty* 19(1–3), 243–270.

Reiling, S. D., K. J. Boyle, M. L. Phillips og M. W. Anderson (1990). Temporal Reliability of Contingent Values. *Land Economics* 66(2), 128–134.

Samstad, H., F. Ramjerdi, K. Veisten, S. Navrud, K. Magnussen, S. Flügel, M. Killi, A. H. Halse, R. Elvik og O. San Martin (2010). Den norske verdsettingsstudien – Sammendragsrapport. TØI rapport 1053/2010.

Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and statistics* 36(387–389).

Sandmo, A. (2013). Bokanmeldelse. Karine Nyborg: The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit Analysis. Routledge. *Samfunnsøkonomen* 1, 43–45.

Skourtos, M., A. Kontogianni og P. A. Harrison (2010). Reviewing the dynamics of economic values and preferences for ecosystem goods and services. *Biodiversity and Conservation* 19(10), 2855–2872.

Statens Vegvesen (2006). Konsekvensanalyser. Veiledning. Håndbok 140.

Stevens, T. H., T. A. More og R. J. Glass (1994). Interpretation and Temporal Stability of Cv Bids for Wildlife Existence – a Panel Study. *Land Economics* 70(3), 355–363.

Strand, J. (2013). Verdsetting av globale tap som følge av tapt regnskog i Amazonas. *Samfunnsøkonomen* 4, 92–99.

The Economist (2013). Free exchange: Hot air. Are models that show the economic effects of climate change useless? October 5th.

Veisten, K., H. F. Hoen og J. Strand (2004). Sequencing and the adding-up property in contingent valuation of endangered species: Are contingent non-use values economic values? *Environmental and Resource Economics* 29(4), 419–433.

ARTIKKEL

HARRY ARNE SOLBERG
Professor, Handelshøyskolen i Trondheim
MORTEN KRINGSTAD
Førsteamanuensis, Handelshøyskolen i Trondheim

Europeisk klubbfotball[1]

Kampen om tilskuerne og inntektene i de store fotballnasjonene

Fotballkamper har egenskaper som gjør dem spesielle når de skal selges som kommersielle produkter i et marked. Tilskuerne ønsker det skal være en viss grad av usikkerhet om utfallet, uavhengig om de holder med ett av lagene eller ikke. Derfor er de rikeste klubbene villige til å overføre en del av inntektene til klubbene som befinner seg et stykke nedover på inntektsstigen. I europeisk klubbfotball har medieinntektene blitt det viktigste inntektsutjevningsinstrumentet. Viljen til utjevning varierer imidlertid betydelig i de europeiske toppligaene. Dette har konsekvenser for klubbenes evne til å rekruttere attraktive spillere, noe som igjen vil påvirke ligaenes attraktivitet og framtidige inntektsmuligheter.

INNLEDNING

Inntektene i europeisk klubbfotball har vokst kraftig de siste årene. En stor del av inntektsøkningen har kommet fra salg av medierettigheter. Spesielt gjelder det de store fotballnasjonene, som England, Spania, Italia, Tyskland og Frankrike, slik Tabell 1 viser. Sesongen 2011/12 tjente de engelske Premier League klubbene 8,9 milliarder kroner fra salget av rettighetene. Til sammenligning måtte de norske klubbene nøye seg med 157 millioner kroner, dvs. mindre enn to prosent enn hva de engelske klubbene tjente. Sesongene 2011/12 og 2012/13 var de den viktigste inntektsposten for hhv. 11 og 8 av klubbene på den såkalte Football Money League, som omfatter de 20 klubbene i verden med høyest inntekt (Deloitte, 2013a og 2014). I noen ligaer, eksempelvis Premier League har medieinntektene blitt spesielt viktig for de mindre klubbene. Her utgjør de 70–80 % av totalinntektene for bunnlagene. Til sammenligning står de for knapt 20 % av inntektene til Manchester United, som tjener mest (Deloitte, 2013b).

Tabell 1: *Medierettighetenes andel av eliteserieklubbenes totalinntekter (2010/11)*

Italia	60 %
Frankrike	58 %
England	52 %
Spania	45 %
Tyskland	30 %
Sverige*	18 %
Norge	12 %

*Omfatter også inntekter fra tipping

Kilde: Deloitte (2013b); Norsk Toppfotball; Svensk fotball.se,

Årsaken til denne utviklingen skyldes både forhold på tilbuds- og etterspørselssiden, men også av særegenheter ved fotballkamper som kommersielle produkter. En viktig egenskap er at tilskuerne ønsker en viss grad av spenning mht. utfallet. I den sportsøkonomiske litteraturen er dette

[1] *Takk til den anonyme konsulenten for nyttige kommentarer.*

kjent under begrepet «uncertainty of outcome» (Rottenberg, 1956). Siden inntektsfordelingen påvirker klubbenes evne til å rekruttere spillere, bør forskjellene ikke bli for store. Derfor har konkurransemyndighetene gitt idretten, inklusive fotballen, unntak fra ordinære konkurranseregler. Av den grunn har de akseptert samarbeidsformer som ville blitt stemplet som kartellvirksomhet og dermed ulovlig i andre næringer. Kollektivt salg av medierettigheter, hvor fordelingen har karakter av «Robin Hood»-politikk er ett slikt alternativ. I praksis betyr det at de rikeste klubbene beholder en mindre del av inntektene sammenlignet med om rettighetene hadde blitt solgt individuelt. Den velferdsøkonomiske legitimeringen for unntaket er at konsumentene, dvs. publikum, da vil få servert flere spennende kamper.

Evnen til å rekruttere spillere påvirker klubbenes muligheter til å lykkes, både med de sportslige og økonomiske målene. EUs regler om fri flyt av arbeidskraft over landegrensene gjør at rekrutteringen også foregår utenfor hjemmemarkedet. I prinsippet har utenlandske spillere samme rettigheter som de nasjonale talentene. Klubbene i en liga konkurrerer derfor ikke bare med hverandre om talentene, men også med klubber utenfor hjemmemarkedet. Derfor vil konkurransevilkårene i ett land ha konsekvenser for klubber i andre land. Dette gjelder bl. a. inntektsfordelingen, siden dette påvirker evnen til å rekruttere spillere.

I europeisk klubbfotball har kollektivt salg av medierettigheter blitt det viktigste inntektsutjevningsinstrumentet de siste årene. Ligaene har imidlertid valgt ulike modeller, mht. hvor langt de er villig til å gå i utjevningen. Noen klubber har også valgt å selge rettighetene selv. I tillegg tjener de beste klubbene betydelige inntekter fra internasjonale turneringer, dvs. først og fremst UEFAs Champions League, men også UEFA Europa League. Her har klubbene mindre styring over fordelingen enn for inntektene fra de nasjonale ligaene.

Denne artikkelen vil analysere hvordan medieinntektene har påvirket det økonomiske styrkeforholdet mellom klubber og ligaer i de store europeiske fotballnasjonene. I forlengelsen av dette vil vi også diskutere hvordan dette påvirker evnen til å rekruttere spillere.

I det neste avsnittet vil vi redegjøre for teoretiske perspektiver som er relevant for problemstillingen. Først drøftes forhold som har betydning for aktørene som opererer på tilbudssiden i markedet for TV-fotball. Deretter diskuteres faktorer som påvirker etterspørselen etter fotball, noe som både omfatter det å se kampene fra tribunen, men også TV-fotball. Videre presenteres data som viser størrelsen og fordelingen av medieinntektene for ligaene de fem store europeiske fotballnasjonene. Til slutt diskuterer vi hvordan disse forholdene påvirker evnen til å rekruttere spillere, noe som i neste omgang har betydning for klubbenes framtidige inntekter.

TEORETISKE PERSPEKTIVER

Akkurat som for andre varer og tjenester påvirkes etterspørselen etter fotballkamper av faktorer som inntekt, priser på kampene og alternative produkter. I tillegg kommer en rekke andre faktorer, som eksempelvis «Uncertainty of outcome». Se Borland og MacDonald (2003) og Gratton og Solberg, (2007) for en grundig oversikt. Fotballkamper kan imidlertid konsumeres på andre måter enn fra tribunen. De siste årene har den teknologiske utviklingen utvidet mulighetene betydelig. Mens et stadion kan romme 40–50.000 tilskuere, eksisterer ikke slike grenser for TV-kampene. Dette er en konsekvens av den digitale revolusjonen innen media, noe som har gjort det lettere å nå seere utenfor hjemmemarkedet. Kapasitetsgrenser på overføringsnettet har mer eller mindre blitt fjernet, og geografiske grenser eksisterer ikke på samme måte som tidligere, verken for TV eller Internett (Todreas, 1999).

Denne utviklingen har økt inntektspotensialet, spesielt for klubbene i de store europeiske fotballnasjonene, siden deres kamper også vekker interesse utenfor hjemmemarkedet. I så henseende er det også en fordel at både produksjon og distribusjon av TV signaler gir gode muligheter til både å utnytte stordriftsfordeler og samdriftsfordeler. Produksjonen av TV programmer, eksempelvis fotballkamper, innehar en svært høy andel «*first copy costs*». Mesteparten av produksjonskostnadene påvirkes verken av antall seere eller av i hvor mange markeder sendingene vises. Kostnadene for en TV-kamp, eksempelvis fra Engelsk Premier League er uavhengig av om den bare vises i England eller over hele verden. De eneste ekstra kostnadene knytter seg til kommentatorene (Gaustad, 2000). Dette henger sammen med at mottakelsen av TV-signaler delvis er fellesgode. Det tilfredsstiller kriteriet om *ikke-rivalisering,* mens det er enkelt å ekskludere seere (Gratton og Solberg, 2004; Samuelson, 1954).

Disse egenskapene gjør at en svært høy andel av inntektene fra de eksterne markedene er ren profitt. At programmene kan bli kostbare for seerne og TV stasjonene i de respektive landene skyldes at kampene er attraktive, kombinert med at selgerne lykkes med å arrangere effektive budkriger når rettighetene auksjoneres. I det neste avsnittet vil vi redegjøre for faktorer som er dokumentert å ha spesiell betydning for etterspørselen etter sport og fotball.

Uncertainty of outcome

Kravet om at det skal knytte seg usikkerhet og spenning til utfallet er en grunnpilar både i individuelle idretter og lagidretter. Se, for eksempel Rottenberg (1956); Neal (1964) og Sloane (1971). Innen lagidretter omtales fordelingen av det sportslige styrkeforholdet mellom lagene som konkurransebalansen (competitive balance). Se Kringstad og Gerrard (2007) for en konseptuell diskusjon. Dette har som utgangspunkt at interessen for kampene, og dermed også ligaen reduseres dersom ett (eller noen få) lag blir for dominerende. Usikkerheten kan knytte seg til den enkelte kamp, men også ha flere dimensjoner. Se, for eksempel Cairns, Jennett, og Sloane (1986); Borland og Macdonald (2003); Szymanski (2003). I lagidretter kan det omfatte konkurransen om å vinne serien, ta medaljer, rykke opp / unngå nedrykk, eller kvalifisere seg til internasjonale turneringer. På serienivå vil konkurransen omkring de sportslige prisene påvirke seriens konkurranseintensitet (Kringstad og Gerrard, 2004 og 2007).

Tilsvarende forhold gjelder også for individuelle idretter. Flere idretter har etablert World Cup-konkurranser bestående av en serie av individuelle konkurranser. Hensikten er å gi «Uncertanty of outcome» flere dimensjoner. I noen tilfeller eksisterer det flere konkurranser «innen konkurransen». Et eksempel er sykkelrittet Tour de France, hvor det i tillegg til å konkurreres om å vinne enkeltritt og sammenlagtseieren, også kåres beste spurter, beste klatrer og beste ungdomsrytter. Dette har økt rittets attraksjonsverdi i flere land. I Norge har interessen for rittet økt betydelig av at Thor Hushovd har hatt muligheten til å konkurrere om å bli beste spurter.

At fotballklubbene har felles interesse av å opprettholde konkurransebalansen skaper et avhengighetsforhold som kan være utfordrende, siden de jo også er rivaler. Dette skyldes bl. a. at fordelingen av sportslig suksess mellom lagene korrelerer med inntektsfordelingen (Hoehn og Szymanski, 1999). I praksis er omfordelingen av medieinntekter av relativ art, siden den absolutte fordelingen vil favorisere de største klubbene. Den relative utjevningen kommer da av at inntektsfordelingen blir jevnere enn om klubbene hadde solgt rettighetene individuelt. Per 2014 har kollektivt salg blitt den vanligste salgsprosedyren i Europa. Portugal og Spania er de eneste ligaene hvor rettighetene selges individuelt, etter at Hellas og Italia gikk over til kollektivt salg i 2009. I prinsippet kan også inntektene fra individuelt rettighetssalg omfordeles. Mens de italienske Serie A klubbene solgte rettighetene individuelt gikk 19 % av inntektene til det italienske fotballforbundet. Erfaringene viser imidlertid at ligaene som har praktisert kollektivt salg har gått lengst i utjevningen (Gratton og Solberg, 2007).

I den sportsøkonomiske litteraturen antas det gjerne at europeiske fotballklubber er vinnmaksimerende (under budsjettrestriksjon), mens de nord-amerikanske profesjonelle lagene er profittmaksimerende. I virkeligheten er det nok mer presist å hevde at begge målsettinger vektlegges på begge kontinenter, men at sportslige prestasjoner vektlegges relativt høyere i Europa enn i Nord-Amerika. Medieinntektene brukes også som inntektsutjevningsinstrument i nord-amerikanske lagidretter, hvor de selges både individuelt og kollektivt. Hvert enkelt lag selger rettighetene for hjemmekampene i nærområdet til lokale TV stasjoner, og disse inntektene beholder laget i sin helhet. I tillegg selger ligaen de landsdekkende rettighetene som fellespakker til nasjonale TV-selskaper. Disse inntektene deler lagene 100 % likt.

I motsetning til europeisk fotball regulerer de nord-amerikanske lagene også arbeidsmarkedet for å opprettholde konkurransebalansen. Et eksempel er maksimallønninger, også kjent som «Salary-cap». Her praktiseres det to varianter, «soft cap» og «hard-cap». Soft-cap betyr at lagene maksimalt kan avlønne spillerne med en viss prosent av omsetningen, mens «hard cap» er mer restriktiv siden den begrenser de nominelle lønningene. Formålet med denne reguleringen er primært å styrke eierinntektene på bekostning av spillernes lønninger. Samtidig reduserer den også dominansen til de rikeste klubbene. Spesielt gjelder det «hard-cap». En annen regulering er luxus-skatt, som betyr at klubbene må betale en ekstra skatt til ligaen dersom lønningene overskrider et visst nivå. I tillegg favoriseres lagene som havnet nederst på tabellen når man rekrutterer nye talenter foran neste sesong.

En konsekvens av disse ulikhetene er at de nord-amerikanske ligaene har vært langt jevnere enn i europeisk klubbfotball. Den største ligaen i USA er National Football League (NFL), både målt i tilskuertall, seertall for TV kampene og inntektsnivå. Denne ligaen har den samme statusen som fotball har i Europa. De siste 20-årene har det vært langt flere vinnere av Super Bowl, kampen som kårer sesongens vinner av NFL-sluttspillet, enn i noen av de «fem store» europeiske ligaene, slik Tabell 2 viser. I denne perioden har det mestvinnende laget bare tatt tre titler, som er langt færre enn for fotballklubbene som har vunnet mest i Europa. Hovedårsaken er at de nord-amerikanske ligaene har lagt mer vekt på å opprettholde konkurranseballansen enn i europeisk fotball. Lagene i National Football League (NFL) praktiserer dessuten ikke individuelt salg til lokale TV stasjoner. Derfor er inntektene jevnere fordelt enn i de andre nord-amerikanske ligaene.

Tabell 2: *Vinnere siste 20 sesonger*

	Antall vinnere	Antall titler / mestvinnende lag
National Football League	12	3 / New England Patriots
Engelsk Premier League	5	11 / Manchester United
Ligue 1, Frankrike	10	7 / Olympique Lyon
Serie A, Italia	5	7 / Juventus
La Liga, Spania	5	9 / Barcelona
Bundesliga, Tyskland	6	11 / Bayern München

Kilde: Wikipedia.com

Andre faktorer

Etterspørselen etter fotball påvirkes også av andre faktorer enn «Uncertainty of outcome». Noen supportere har en sterk psykologisk tilknytning til bestemte klubber (Wann, 1997). For de som identifiserer seg sterkest oppleves tilknytningen til klubben som en viktig del av deres identitet. Når klubben mislykkes, opplever supporterne at også de mislykkes. Flere studier har målt graden av identifikasjon ved hjelp av *Sport Spectator Identification Scale* (SSIS) (Gayton, Coffin, og Hearns, 1998; Uemukai, Takenouchi, Okuda, Masusmoto, og Yamanaka, 1995), et instrument som ble utviklet av Wann og Branscombe (1993). Det er dokumentert at supportere med en høy grad av klubbidentifisering har et høyere sportskonsum (både direkte og indirekte), betaler mer for billetter, bruker mer penger på klubbutstyr, og er mer lojal mot klubben i motgangstider (Melnick og Wann, 2004; Wann, Melnick, Russel, og Pease, 2001).

Identifiseringen kan ha flere årsaker. Det vil gjerne være en geografisk dimensjon ved at mange har preferanser for klubber fra sitt eget nærområde. Samtidig har den teknologiske utviklingen innen media forsterket klubbenes muligheter til å rekruttere supportere utenfor sitt geografiske nærområde. I dag kan faktisk mange supportere utenfor England se flere TV-kamper fra Engelsk Premier League enn de engelske supporterne. Dette skyldes at Premier League begrenser antallet TV-kamper i hjemmemarkedet av frykt for å redusere tilskuertallene på tribunen. I tillegg har Internett forbedret klubbens muligheter til å promotere seg utenfor sine geografiske nærområder. Det faktum at Internett ikke må forholde seg til geografiske grenser gjør det ekstremt effektivt i så henseende. De siste årene har mange klubber satset bevist på å promotere seg utenfor kjernemarkedet, eksempelvis ved å oversette egne web-sider til flere språk. Et annet redskap er utviklingen av egne klubbkanaler, som både distribueres via tradisjonelle TV-kanaler og Internett.

Identifiseringen kan også forsterkes av at lagene rekrutterer spillere internasjonalt. Det er dokumentert at multinasjonale spillerstaller stimulerer interessen for lagene og deres kamper i spillernes hjemland (Solberg og Turner, 2010). Dette har eksempelvis blitt illustrert gjennom norsk medias dekning av ishockey kampene til Mats Zucarello Aasen og New York Rangers i NHL. Tilsvarende effekter kan også skapes gjennom rekruttering av trenere, slik vi fikk illustrert da Ståle Solbakken var trener for FC Køln og da Ole Gunnar Solskjær ble manager for FC Cardiff.

Tabell 3: *Andel utenlandske spillere i eliteseriene*

	2008/09	2010/11	2012/13
England	57	58	61
Frankrike	31	30	26
Italia	39	46	52
Tyskland	55	43	44
Spania	37	40	38

Kilde: http://www.football-observatory.com/-Publications,18, nedlastet 07.05.2014

Tabell 3 viser at flere av de store ligaene har rekruttert mange utenlandske spillere. Spesielt har England hatt en kraftig vekst de senere årene. Everton var den første engelske klubben som satset bevist på å promotere seg i Kina, ved bl. a. å låne inn to kinesiske spillere. I tillegg til at klubben var tidlig med å dra på promoteringsturne i Kina, satte de også opp en egen webside på mandarin. Dette ga resultater. Ved starten av sesongen 2002/03 hadde de passert Liverpool og Manchester United som den mest populære Premier League klubben i Kina. Manchester City rekrutterte også en kinesisk spiller samme sesong. En illustrasjon på hvor effektivt denne strategien kan være, er at den mest sette TV-kampen fra Premier League noen sinne er en kamp mellom disse lagene som fant sted 1. januar sesongen 2002/03. Kampen antas å ha samlet ca. 365 millioner kinesiske seere, noe som er ca. 200 ganger flere TV-seere enn en slik kamp vanligvis ville ha trukket. Hovedforklaringen er at begge lagene med en kinesisk spiller i denne kampen (Gratton, 2003).

En annen faktor av betydning for etterspørselen etter fotball er den såkalte stjerneeffekten. En studie av den tyske Bundesliga som var basert på empiriske data over flere år dokumenterte høyere tilskuertall for lagene som hadde med stjernespillere, både når de spilte hjemme og borte (Brandes, Franck, og Nüesch, 2008). Slike resultater har også blitt dokumentert i andre lagidretter (Berri og Schmidt, 2006; Hausman og Leonard, 1997).

I tillegg vil kvaliteten på kampene spille en viktig rolle for mange seere (Wann et. al., 2001), spesielt utenfor

hjemmemarkedet hvor mange klubber (og ligaer) konkurrerer om oppmerksomheten. Mange av klubbene i de store ligaene er «underdogs» uten realistiske muligheter til å vinne serien. Likevel kan de bidra til å øke ligaens attraktivitet gjennom rekruttering av spillere. Når man konkurrerer på eksterne markeder kan det være fordelaktig å ha flere strenger å spille på. Her kan evnen til å rekruttere spillere fra spesielt interessante markeder spille en nøkkelrolle, ikke bare for toppklubbene, men også for de som gjerne befinner seg et stykke nedover på tabellene. Derfor kan inntektsfordelingen mellom klubbene ha avgjørende betydning. Det neste avsnittet vil analysere fordelingen av medieinntektene i de fem store ligaene i europeisk klubbfotball.

FORDELINGSMODELLER – MEDIEINNTEKTER

Etter at klubbene i Hellas og Italia gikk over til kollektivt salg av medierettigheter er det bare i Portugal og Spania at rettighetene selges individuelt. Selv om fordelingsmodellene er noe forskjellige, viser Tabellene 5–7 at hovedforskjellen går mellom de som praktiserer kollektivt salg og individuelt salg.

Tabell 4: *Fordelingsmodeller for medieinntekter – nasjonale ligaer*

England:	50 % fordeles likt, 25 % etter ligaplassering og 25 % etter antall TV opptredener. Internasjonale rettigheter deles likt.
Frankrike:	50 % fordeles likt, 30 % etter ligaplassering og 20 % etter TV-antall opptredener
Tyskland:	50 % fordeles likt, resten i forhold til prestasjoner siste 3 år samt nåværende prestasjon i ligaen. Vinneren kan maksimalt få 5,9 %, mens bunnlaget minst vil få 2,9 %.
Italia:	Siden 2010/11-sesongen har rettighetene blitt solgt kollektivt. 40 % deles likt, 30 % etter ligaplassering, 30 % etter antall supportere. Inntil 2009 sesongen praktiserte klubbene individuelt salg av rettighetene. Da ble 19 % betalt til et felles fond, som igjen ble delt likt mellom klubbene.
Spania:	De rikeste klubbene i La Liga har solgt TV-rettighetene individuelt siden 1996, mens en gruppe av de minste klubbene i La Liga og de fleste klubbene i Secunda Liga har siden 2003 solgt rettighetene kollektivt.
Norge:	40 % fordeles likt, 30 % etter ligaplassering og 30 % etter antall TV-opptredener

Kilde: TV Sports Markets Vol. 16, no. 11; Størseth og Åsmul (2007)

De siste årene har Engelsk Premier League og den spanske Primera Liga tronet på toppen av den europeiske fotballverdikjeden. Samtidig representerer de ytterpunktene når det gjelder vilje til utjevning. Mens de engelske lagene har gått lengst mht. å begunstige de mindre klubbene, er inntektene i den spanske ligaen svært ujevnt fordelt. Sesongen 2011/12 innbragte de engelske rettighetene til sammen mer enn dobbelt så mye som de spanske. Likevel høstet de to store i spansk fotball, Barcelona og Real Madrid, betydelig mer enn de engelske toppklubbene. På den annen siden var gapet mellom topp og bunn vesentlig mindre i England enn i Spania. Medieinntektene til Manchester City, som vant Premier League var (bare) 55 % høyere enn for Wolverhampton som tjente minst. Til sammenligning fikk, Barcelona (eller Real Madrid) som toppet medieinntektsskalaen i Spania, 10 ganger mer enn Racing Santander som tjente minst.

Den engelske fordelingsmodellen har styrket de mindre rike klubbene sammenlignet klubbene i andre land. Wolverhampton, på bunnen av inntektsskalaen tjente likevel betydelig mer enn Olympique Lyonnais (€43,8 millioner) og Bayern München (€30,9 millioner) som hentet mest ut av medieavtalene i hhv. Frankrike og Tyskland[2]. Med unntak av Barcelona og Real Madrid tjente de også mer enn samtlige spanske klubber. Som vist i Tabell 5 og 6 utgjør medieinntektene en betydelig større andel av inntektene for de mindre klubbene i Premier League enn for toppklubbene.

Tabell 5: Medierettigheter Engelsk Premier League, 2011/12 sesongen (€-millioner)

	Beløp	Prosent
Manchester City	75	6,1
Manchester United	74	6,1
Tottenham	71	5,8
Arsenal	69	5,7
Chelsea	67	5,5
Liverpool	67	5,5
Newcastle	67	5,5
Everton	60	4,9
Fulham	58	4,8
West Bromwich	57	4,7
Swansea	57	4,7
Norwich	56	4,6
Sunderland	55	4,5
Stoke	54	4,4
Queens Park Rangers	53	4,3
Wigan	53	4,3
Aston Villa	52	4,3
Bolton	50	4,1
Blackburn	50	4,1
Wolverhampton	48	3,9
Totalt	1220	

Kilde: TV Sports Markets, Vol. 16, no. 11

[2] *TV Sports Markets, Vol. 16, no. 11.*

Tabell 6: *Medierettigheter Spansk Primera Liga, 2011/12 sesongen, (€-millioner)*

	Beløp	Prosent
Barcelona	125	21,1
Real Madrid	125	21,1
Atlético Madrid	42	7,1
Valencia	42	7,1
Sevilla	32	5,4
Real Betis	25	4,2
Villareal	21	3,5
Athletic Bilbao	19	3,2
Real Sociedad	16	2,7
Espanyol	15	2,5
Real Zaragoza	15	2,5
Getafe	13	2,2
Levante	13	2,2
Málaga	13	2,2
Real Mallorca	13	2,2
Osasuna	13	2,2
Rayo Vallecano	13	2,2
Sporting de Gijón	13	2,2
Granada	13	2,2
Racing Santander	12,5	2,1
Totalt	593,5	

Kilde: TV Sports Markets Vol. 16, no. 11

Gini-indeksene i Tabell 7 illustrerer hvordan medieinntektene fra de nasjonale rettighetene har redusert det relative økonomiske gapet mellom klubbene, spesielt der hvor rettighetene selges kollektivt. I Engelsk Premier League, som har gått lengst i utjevningen, har også de relative forskjellene mellom klubbene blitt mindre de siste årene. Dette skyldes den kraftige veksten for de internasjonale rettighetene, siden disse deles 100 % likt mellom klubbene.

Tabellen viser også at UEFAs turneringer har reversert inntektsutjevningen. Disse inntektene er betydelige, men deles hovedsakelig mellom toppklubbene. Sesongen 2011/12 utgjorde totalinntektene fra Champions League €754 millioner. Av dette ble €230 millioner (31 %) delt likt, €183 millioner (24 %) var knyttet til de sportslige prestasjonene, mens €341 millioner (45 %) fordeltes ut fra den kommersielle verdien i lagenes hjemmemarked. Den siste delen favoriserer lagene fra landene som genererer de største kommersielle inntektene. Derfor tjener klubbene i befolkningsrike land med høy kjøpekraft betydelig mer enn klubbene fra små fotballnasjoner, eksempelvis Norge.

Tabell 7: *Gini-indekser*

	Totale inntekter	Medie-rettigheter nasjonale ligaer	Medie-rettigheter inklusive UEFAs turneringer
England			
2011/12:	0,307	0,074	0,225
2007/08:	0,399	0,086	0,163
Frankrike			
2011/12:	0,302	0,202	0,272
Italia			
2011/12:	0,395	0,242	0,396
2007/08:	–	0,309	–
Spania			
2011/12:	–	0,422	0,478
2007/08:	0,58	0,462	0,505
Tyskland			
2011/12:	0,334	0,126	0,273
Norge			
2011:	0,228	0,153	0,153
2006:	–	0,148	0,445

Kilde: Diverse utgaver av TV Sports Markets; UEFA.com; Norsk Toppfotball.

Toppklubbene får mye av oppmerksomheten innen fotballens verden. Eksempelvis har interessen for den spanske ligaen i stor grad vært knyttet til Barcelona og Real Madrid. I løpet av en sesong møtes imidlertid disse lagene bare to ganger, utenom eventuelle cup-kamper. Dette, kombinert med at hvert av lagene bare har plass til 11 spillere begrenser mulighetene til å promotere den spanske ligaen. Dersom lagene som plasserer seg et stykke nedover på tabellen har økonomiske evner til å rekruttere spillere utenfor hjemmemarkedet, kan dette øke interessen for ligaen og dens kamper i de respektive landene. I så henseende kan fordelingen av medieinntektene spille en viktig rolle.

Tabell 8 viser at Engelsk Premier League har vært i førersetet. En viktig årsak er TV-avtalene med BSkyB, som har vært den dominerende TV-stasjonen i det engelske betal-TV markedet. Denne rollen skaffet de seg i 1992 da de sikret seg rettighetene for Premier League i konkurranse med BBC og ITV. Dette førte til kraftige prishopp, også da rettighetene ble auksjonert ved senere anledninger. BSkyB har beholdt et dominerende grep om Premier League rettighetene, selv om konkurransemyndighetenes reguleringer har gjort at de ikke lenger har rent monopol.

Siden 1992 har kampene i England bare blitt vist på betal-TV kanaler. Det samme gjelder i hovedsak for de andre store fotballnasjonene, men uten at disse ligaene har

oppnådd de samme rettighetsprisene som Premier League. Dette gjelder eksempelvis Tyskland, hvor det har vært vanskeligere å lykkes med betal-TV konseptet enn i England. Det tyske markedet har tradisjonelt mange reklamefinansierte kanaler, og derfor har fotballsupportere vært mindre villige til å abonnere på betal TV kanaler sammenlignet med engelske supportere. Flere av fotballavtalene har påført TV selskapene betydelige tap. I noen tilfeller skyldes det at de har vært for optimistiske og budsjettert med for høye inntekter, og på den måten havnet i den såkalte «Winner's curse»-fella. Dette samsvarer med erfaringene som enkelte amerikanske TV selskaper har gjort i forbindelse med kjøp av OL-rettigheter (McMillan, 1991). I to tilfeller har europeiske betal-TV kanaler faktisk gått konkurs pga. ulønnsomme fotballavtaler. (Tyskland og England). I andre tilfeller har problemer med manglende lønnsomhet gjort at konkurransemyndighetene har gitt tillatelse til fusjoner (Italia og Spania). Se Gratton og Solberg (2007) for utdyping.

Tabell 8*: Medierettigheter innenlandsk marked / internasjonalt marked – tre siste perioder (€100 millioner)*

	Periode 1	Periode 2	Periode 3
England	800 / 311 (72 % / 28 %)	796 / 591 (57 % / 43 %)	1299 / 908 (59 % / 41 %)
Frankrike	642 / 8 (99 % /1 %)	668 / 17 (97 % / 3 %)	607 / 33 (95 % / 5 %)
Italia	793 / 70 (91 % / 9 %)	817 / 91 (89 % / 11 %)	858 / 117 (88 % / 12 %)
Spania	435 / 65 (85 % / 15 %)	471 / 123 (74 % / 26 %)	532 / 178 (75 % / 25 %)
Tyskland	320 / 18 (94 % / 6 %)	320 / 47 (85 % / 15 %)	429 / 71 (83 % / 17 %)

Periodene varierer noe og er derfor ikke 100 % sammenlignbare.
For England er periode 1–3 hhv.: 2007/08–09/10, 2010/11–12/13 og 2013/14–15/16.
For Frankrike er periode 1–3 hhv.: 2005/06–2007/08, 2008/09–2011/12 og 2012/13–2015/16
For Italia er periode 1–3 hhv.: 2009–10, 2010/11–11/12 og 2012/13–14/15
For Spania er periode 1–3 hhv.: 2006/07–08/09, 2009/10–2011/12 og 2012/13–2014/15
For Tyskland er periode 1–3 hhv.: 2006/07–2008/09, 2009/10–2011/12 og 2012/13–2014/15

Kilde: TV Sports Markets: The Football Media Money League, November 2013.

Som tabellen viser, har Premier League vært spesielt overlegne på det internasjonale markedet. De to siste periodene tjener de mer enn dobbelt som mye som de andre ligaene tjener til sammen fra dette markedet. Den siste perioden tjener de mer fra det internasjonale markedet enn noen av de andre ligaene tjener fra hjemmemarkedet. En av årsakene er at klubbene har promotert ligaen gjennom å rekruttere spillere fra spesielt interessante markeder. Pga. den jevne inntektsfordelingen er det ikke bare toppklubbene som har økonomiske evner til å rekruttere spillere fra disse markedene.

Importen av utenlandske spillere er ikke et nytt fenomen europeisk klubbfotball. Gratton (2003) argumenterer imidlertid for at hensikten med importen kan ha endret seg, avhengig av hvor spillerne kommer fra. Mens det aldri har vært tvil om at latin-amerikanske spillere har blitt rekruttert pga. deres kvaliteter som fotballspillere, har ikke det samme vært tilfelle for asiatiske spillere. Noen klubber har lagt mer vekt på kommersielle hensyn enn på spillernes sportslige kvaliteter. Mye tyder på at importen fra Asia også har hatt til hensikt å promotere klubbene, som det å hente gode spillere.

De siste årene har mer enn 50 % av Premier League sine internasjonale medieinntekter kommet fra det asiatiske markedet. Selv om Europa har vært det dominerende fotballkontinentet siden 90-årene, hører majoriteten av TV-seerne som har fulgt VM i fotball hjemme i Asia (Solberg og Turner, 2010). Dette skyldes ikke bare at Asia er det mest befolkningsrike kontinentet, men også en kraftig økning i interessen for fotball på det asiatiske kontinentet.

Interessen for europeisk fotball skyldes også kvaliteten på kampene. Statistikkene viser at det er klubbene i England, Spania, Italia, Tyskland og Frankrike som har levert den beste kvaliteten de senere årene. Siden Champions League ble startet sesongen 1992/93, har 41 av de 44 finalistene, dvs. 93 %, kommet fra ett av disse landene. For perioden 2008/09 – 2013/14 kom 16 av de 20 klubbene som lå øverst på UEFAs ranking liste derfra[3]. Dette henger sammen med at klubbene i disse landene høster de største inntektene. Derfor havner de fleste av de beste spillerne i disse ligaene.

OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Europeisk klubbfotball fra de store fotballnasjonene er populære TV-programmer, både i hjemmemarkedene og internasjonalt. Derfor representerer kampene et stort inntektspotensial, både for TV stasjonene og klubbene. De siste årene har salget av medierettigheter blitt den viktigste

[3] *http://www.uefa.com/memberassociations/uefarankings/club//index.html*

inntektskilden for klubbene i de store ligaene. Dette er en naturlig konsekvens den teknologiske utviklingen innen media. Kapasitetsutvidelsen på overføringsnettet har gjort det mulig å vise kampene fra alle de store europeiske ligaene direkte, praktisk talt over hele kloden. Derfor er det langt flere supportere som følger lagene sine på TV-skjermene enn fra tribunen. De fleste av TV seerne hører hjemme i andre land enn der kampene spilles.

Engelsk Premier League har ligget på toppen av inntektsstigen de siste årene. Dette skyldes bl.a. at den skarpe konkurransen har ført til kraftige prisøkninger når rettighetene har blitt auksjonert. Derfor befinner mange av de beste spillerne seg i den engelske ligaen.

Dette henger også sammen med den engelske ligaen har gått lengst når det gjelder inntektsutjevningen mellom klubbene. Derfor har Premier League flere jevne og spennende kamper enn eksempelvis den spanske ligaen. Inntektsfordelingen påvirker også mulighetene til å rekruttere spillere, noe som har betydning for ligaenes popularitet, spesielt utenfor hjemmemarkedet. Pga. utjevningspolitikken har også Premier League klubbene som befinner seg et stykke nedover på tabellen råd til å rekruttere attraktive spillere fra spesielt interessante markeder. Kampen mellom Everton og Manchester City, som antas å ha samlet mer enn 300 millioner kinesiske seere illustrerer hvor effektiv en slik strategi kan være. I flere asiatiske land betaler TV-selskapene mer for Premier League rettighetene enn for sine hjemlige ligaer. I de nordiske landene verdsettes de engelske Premier League rettighetene nesten like høyt som de nasjonale rettighetene. (Solberg og Turner, 2010). Inntektsutjevningen har således blitt et konkurransefortrinn for ligaen som enhet, spesielt sammenlignet med den spanske ligaen.

Disse erfaringene er en viktig årsak til at de fleste ligaene nå selger rettighetene kollektivt. Hellas og Italia gikk over fra individuelt til kollektivt salg i 2009, og i Spania og Portugal ivrer flere klubber for å gjøre det samme. Her ligger den største utfordringen i å få med de to store klubbene i Spansk fotball; Barcelona og Real Madrid. Disse tjener mest på den nåværende ordningen og har derfor mest å tape på en omlegging til kollektivt salg.

På det internasjonale markedet konkurrerer de europeiske ligaene om oppmerksomheten til fotballsupporterne med hverandre, men også med de lokale ligaene. Denne konkurransen vil neppe avta de kommende årene. Derfor vil det være fordelaktig å kunne tilby pakker med mange spennende kamper mellom lag av god kvalitet. I tillegg kan rekruttering av spillere fra spesielt interessante markeder også skape gevinster. I så fall kan fordelingsmekanismer som gjør at mange klubber evner å hente spillere fra disse markedene bli et viktig konkurransefortrinn. Dette betyr også at grådige storklubber som motarbeider inntektsomfordelinger, på sikt kan redusere ligaens attraktivitet og dermed også deres kommersielle verdi.

Noen av de europeiske klubbene høster også betydelige inntekter fra deltakelsen i UEFAs Champions League. Disse inntektene tilfaller hovedsakelig de beste og rikeste kubbene, og derfor reverserer de utjevningen som salget av de innenlandske rettighetene medfører. Indirekte kan Champions League inntektene likevel ha bidratt til utjevning ved at de har gjort det lettere for toppklubbene å la de mindre klubbene få beholde en større del av inntektene fra de nasjonale ligaene.

REFERANSER

Berri, D. J. og Schmidt, M. B. (2006): «On the road with the National Basketball Association's superstar externality». *Journal of Sports Economics*, 7 (4), 347–358.

Borland, J. og Macdonald R. (2003): «Demand for sport». *Oxford Review of Economic Policy*. 19(4), 478–502.

Brandes, L., Franck, E. og Nüesch, S. (2008): «Local heroes and superstars: An empirical analysis of star attraction in German football». *Journal of Sports Economics*, 9, 266–286.

Cairns, J., Jennett, N. og Sloane, P. (1986): «The Economics of Professional Team Sports: A Survey of Theory and Evidence». *Journal of Economic Studies, 13*, 3–80.

Deloitte (2013a): *Deloitte Annual Review of Football Finance*, Manchester, UK: Sport Business Group.

Deloitte (2013b): *Captains of Industry: Football Money League*. Manchester, UK: Sport Business Group.

Deloitte (2014): *All to play for: Football Money League*. Manchester, UK: Sport Business Group.

Gaustad, T. (2000): «The economics of sport broadcasting». *Nordicom Review*, 21, 101–113.

Gayton, W. F., Coffin, J. L. og Hearns, J. (1998): «Further validation of the sports spectator identification scale», *Perceptual & Motor Skills*, 87, 1137–1138.

Gratton, C. (2003): «Everton Football Club and China: Sport in the Global Marketplace», i: Trenberth, L. (red.), *Managing the Business of Sport*, Palmerston North, New Zealand: Dunmore Press.

Gratton, C. og Solberg, H. A. (2007): *The Economics of Sport Broadcasting*, London, UK: Routledge.

Hausman, J. A. og Leonard, G. K. (1997): «Superstars in the National Basketball Association: economic value and policy»: *Journal of Labor Economics*, 15 (4), 586–624.

Hoehn, T. og Szymanski, S. (1999): «The Americanization of European Football». *Economic Policy,* 28, 205–240.

Kringstad, M. og Gerrard, B. (2004): «The concepts competitive balance and uncertainty of outcome», *IASE Conference:* Athens, Greece.

Kringstad, M. og Gerrard, B. (2007): «Beyond competitive balance», i: M. M. Parent and T. Slack (red.), *International Perspectives on the Management of Sport*, Elsevier, Amsterdam, pp. 149–172.

McMillan, J. (1991): «Bidding for the Olympic Broadcast Rights: The Competition before the Competition». *Negotiation Journal*, 7, 255–263.

Melnick, M. J. og Wann, D. L. (2004): «Sport fandom influences, interests, and behaviours among Norwegian university students». *International Sports Journal*, 8, 1–13.

Neal, W. (1964): «The peculiar economics of professional sport». *Quarterly Journal of Economics*. 78 (1), 1–14.

Rottenberg, S. (1956): «The Baseball Players' Labor Market». *Journal of Political Economy, 64*, 242–258.

Samuelson, P. A. (1954): «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389.

Sloane, P. (1971): «The economics of professional football: The football club as a utility maximiser». *Scottish Journal of Political Economy*. 17 (2), 121–146.

Solberg, H. A. og Turner, P. (2010): «Exporting sports rights to overseas markets – the case of European football». *Sport in Society*. 13(2), 354–366.

Szymanski S. (2003): «The Economic Design of Sporting Contests». *Journal of Economic Literature*. XLI, 1137–1187.

Straub, B. (1995): «Die Messung der Identifikation mit einer Sportmannschaft: Eine deutsche Adaptation der «Club Identification Scale» von Wann und Branscombe». *Psychologie und sport*, 2, 132–145. [A measure of identification with a sport team: A German adaptation of the «Team Identification Scale» by Wann and Branscombe.]

Størseth, C. H. og Åsmul H. O. G. (2007): *Salg av TV-rettigheter til fotball*. Trondheim: Masteroppgave, Trondheim Økonomiske Høgskole.

Todreas, T. M. (1999): *Value creation and branding in television's digital age,* Westport, Connecticut: Quorum Books.

TV Sports Markets (2013): *The Football Media Money League*, November 2013. London, UK: Sport Business Group.

Uemukai, K., Takenouchi, T., Okuda, E., Matsumoto, M. og Yamanaka, K. (1995): «Analysis of the factors affecting spectators' identification with professional football clubs in Japan». *Journal of Sport Sciences*, 13, 522.

Wann, D. L. (1995): «Preliminary validation of the sport fan motivation scale». *Journal of Sport and Social Issues*, 19(4), 377–396.

Wann, D. L. (1997): *Sport psychology*, Upper Saddle River, NJ, USA: Prentice Hall.

Wann, D. L. og Branscombe, N. R. (1993): «Sports fans: Measuring degree of identification with the club». *International Journal of Sport Psychology*, 24, 1–17.

Wann, D. L. Melnick, M. J., Russel, G. W. og Pease, D. G. (2001): *Sports fans: The psychology and social impact of spectators.* London, UK: Routledge.

Forskermøtet 2015

The 37th Annual Meeting of the Norwegian Association of Economists

The Norwegian Association of Economists (Samfunnsøkonomene) has the pleasure of inviting you to the 37th Annual Researchers' Meeting. The meeting will be held at the University of Bergen 5-6 January 2015. Webpage:

http://fm.samfunnsokonomene.no/

The purpose of the conference is to:

- Stimulate economic research in Norway
- Give researchers the opportunity to present and discuss their work
- Strengthen the academic and social networks amongst researchers

Abstract submissions are welcome:

- Abstracts of individual papers, or entire sessions of three-four papers
- Registration & submission opens 1. October 2014.
- Submission deadline: Monday 1 December, 11 pm.

Keynote speakers:

- Prof. Shelly Lunderg (UCSB): "Inequality and Non-Cognitive Skills"
- Prof Tommy Staahl Gabrielsen (UoB), "Can Price Fixing Improve Welfare?"
- Lecture on this year's Nobel Memorial Prize: TBA

Invited Sessions (Chairs & topics):

- Knut Einar Rosendahl (NMBU): Climate Economics
- Katrine V. Løken (UiB): Welfare and Work
- Halvor Mehlum (UiO): Economic Development in China
- Eirik Gaard Kristiansen (NHH): Entrepreneurship and Innovation

For submission of abstracts, registration, and further details about program, prices, the venue, and accommodation please visit: www.fm.samfunnsokonomene.no

SAMFUNNSØKONOMENE

JO THORI LIND
ESOP, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
KALLE MOENE
ESOP, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
FREDRIK WILLUMSEN
ESOP, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Afghanistans opiumsøkonomi – drevet av konflikt?

Siden midten av 1990-tallet har Afghanistan vært verdens største produsent av illegal opium. Store deler av heroinen som omsettes i vår del av verden er produsert fra afghansk opium. I 2013 sto Afghanistan for 80 % av den globale produksjonen ifølge FNs kontor for narkotika og kriminalitet. Samtidig har landet vært dominert av konflikt i lang tid: Først den sovjetiske invasjonen i 1979, etterfulgt av borgerkrig etter at sovjetiske tropper trakk seg ut etter ti år. Etter det fulgte Talibans styre og intervensjonen fra vestlige styrker i 2001. I hvilken grad har denne konfliktsituasjonen vært en pådriver for opiumsøkonomien? Det er spørsmålet vi forsøker å besvare i artikkelen «Opium for the Masses? Conflict-induced narcotics production in Afghanistan.»

Det har tidligere blitt dokumentert at det er en korrelasjon mellom væpnet konflikt og illegal narkoproduksjon. Men mange har forklart dette med at opprørsbevegelser bruker illegal produksjon for å finansiere sine militære aktiviteter, ofte kjent som «drugs for arms»-kanalen. Det mest kjente eksempelet er FARC-geriljaen i Colombia hvor det er god dokumentasjon for at deler av finansieringen kom fra koka-produksjon. Vi argumenterer for at dette ikke kan være hele historien i Afghanistan.

Langvarig konflikt og borgerkrig leder lett til at institusjoner som politi og rettsvesen blir ødelagt. Det medfører endrede maktforhold lokalt og at sannsynligheten for straffeforfølgelse for ulovlig produksjon blir mindre. Videre er opiumsvalmuen en mer robust plante enn alternativene som i Afghanistan stort sett er hvete. For det første er hvete mer avhengig av vanningsanlegg som lett blir ødelagt av kamphandlinger. For det andre er hvete mer avhengig av veitransport. Opium har høy verdi per kilo og den tørkede opiumen kan transporteres uten behov for veier.

I en liten modell illustrer vi først hvordan voldelige konflikter øker de illegale mulighetene og reduserer alternativkostnadene til illegal produksjon. De som tjener mest er krigsherrene og narko-handlerne. Den lokale krigsherren kan tjene på å senke prisene til opiumsbøndene, men også i denne situasjonen kan han alt i alt være en «benefactor to those he robs», som Mancur Olsson uttrykte det.

For å se om vi kan finne klare spor av at konflikt stimulerer til økt opiumsdyrking samlet vi data for hver av Afghanistans 329 distrikter for perioden 2001 til 2007. FNs kontor for narkotika og kriminalitet har samlet data for areal brukt til dyrking av opium. Deres datainnsamling er delvis basert på å sende folk ut i feltet, men etter som konflikten ble mer aktiv og dette ble stadig farligere har mer og mer av målingene blitt gjort ved hjelp av satellittbilder.

For å måle konfliktnivået bruker vi en indikatorvariabel for fallne vestlige soldater i hvert distrikt-år. For hver fallen soldat i den amerikanske Operation Enduring Freedom og NATOs ISAF-styrker ble det sendt ut en pressemelding som i tillegg til soldatens navn, nasjonalitet og militære rang også oppgir dødsårsak og nøyaktig posisjon for hvor det skjedde. Fra GPS-koordinatene vet vi da hvor konfliktene har funnet sted, noe som ellers er en militær hemmelighet.

Empirisk er det samvariasjon mellom hvor mye dyrket mark som er brukt til opiumsdyrking og konflikt. I år og distrikter med fallne vestlige soldater er det mer opiumsdyrking, noe som i seg selv ikke er så oppsiktsvekkende siden de militære trefningene har vært mest alvorlig i Helmand- og Kandahar-provinsene der det også tradisjonelt har vært mye opiumsdyrking. Men når vi kontrollerer for distrikts- og års-faste effekter, som tar ut alle slike mer permanente effekter, er det fortsatt en sammenheng. Denne sammenhengen er dessuten sterkere mellom konflikt i et år og opiumsdyrking neste år, en første indikasjon på at i alle fall noe av den kausale effekten går fra konflikt til illegal narkotikaproduskjon. Men fortsatt kan vi forestille oss at det er bakenforliggende faktorer som driver både konflikt og opiumsdyrking.

For å bli sikrere på den kausale sammenhengen må vi grave dypere. I storparten av Afghanistan plantes opiumen i perioden mellom september og november og høstes i juni. Å plante etter slutten av november fører til en sterkt redusert avling og det forekommer derfor svært sjelden. Hvis kausaliteten går fra konflikt til opiumsdyrking burde vi forvente å se en effekt av konflikt på etterfølgende opiumsdyrking når dyrkingsprosessen fortsatt kan påvirkes, det vil si hvis konlikten finner sted før plantesesongen er over. Konflikt etter at plantesesongen er over, kan derimot ikke ha noen effekt på opiumsdyrking siden plantene ellerede er i bakken.

Siden vi har dato for hvert vestlig dødsfall, kan vi dele observasjonene i konflikt før, under og etter plantesesongen. Vi finner at konflikt både rett før og under plantesesongen har en sterk effekt på den kommende opiumsproduksjonen. Konflikter som inntreffer etter at opiumen er plantet er derimot helt ukorrelert med opiumsdyrking. Derfor konkluderer vi med at det må være en klar effekt av konflikt på etterfølgende produksjon.

Vi forsøker også å teste den alternative mekanismen, at sammenhengen bare skyldes at opium brukes til å finansiere konflikt. Hvis denne teorien stemmer skulle et positivt sjokk på opiumsproduksjon føre til økt konflikt. Total opiumsproduksjon er påvirket av værforhold – det er viktig med tilstrekkelig nedbør. Siden været ikke avhenger av konflikten i Afghanistan burde derfor nedbør være et brukbart instrument for total opiumsproduksjon i en regresjon av virkningene av opiumsproduksjonen på konflikt. Empirisk finner vi en sterk sammenheng mellom nedbør og opiumsproduksjon, så førstetrinnet er sterkt. Men i instrumentvariabelregresjonen finner vi ingen nevneverdig effekt av opiumsproduksjon på konflikt. Det indikerer at «drugs for arms»-kanalen må være svak i Afghanistan og viktigst av alt er at den ikke alene kan forklare korrelasjonen mellom konflikt og illegal produksjon.

Analysen vår tyder på at det kan være en dobbel gevinst av fred: tryggere liv og lavere opiumsproduksjon. Et skikkelig fredsinitiativ kan kanskje bryte den onde spiralen hvor konflikt fører til økt illegal aktivitet som igjen fører økt inntekt til opprørsstyrkene og mer konflikt.

Jo Thori Lind, Kalle Moene og Fredrik Willumsen: «Opium for the Masses? Conflict-induced narcotics production in Afghanistan». Kommer i *Review of Economics and Statistics*.

Konkurransemenneske

Av CAMILLA BAKKEN ØVALD

For noen år siden var fortsatt deler av norsk næringsliv organisert i karteller, og de færreste fryktet det som på spøk ble kalt konkurransefengselet. I dag er det få som flirer når konkurransedirektør Christine Meyer banker på døra, flankert av jurister, økonomer og etterforskere.

– Jeg har stor tro på at konkurranse virker, og misjonerer titt og ofte for konkurransens herligheter.

Christine Meyer er smilende og sommerbrun, møter opp sympatiske tre minutter før tiden og forteller entusiastisk om hvorfor konkurranse er så viktig. Men det er ingen grunn til å la seg lure. For de som har fulgt Konkurransetilsynets arbeid med Meyer som sjef er det åpenbart at hun mener alvor. Hvis misjonering ikke fungerer er hun ikke redd for å bruke sterkere virkemidler. I løpet av et par år har hun utdelt bøter i millionklassen, beslaglagt telefoner og PCer, og er midt i en granskning av bankenes opptreden i boliglånsmarkedet.

– Jeg er veldig opptatt av at vi håndterer de sterke virkemidlene vi har med varsomhet. Når vi er på bevissikring kommer vi uanmeldt, og det kan være en sjokkartet opplevelse for mange. Vi skal opptre ryddig og rolig. Hvis vi mot formodning blir stoppet ved skranken, har vi med sivilt politi som håndterer det.

Konkurransetilsynet har i likhet med Økokrim anledning til å foreta bevissikring for å avdekke økonomisk kriminalitet, men må ha en rettsavgjørelse for inngripen. Meyer mener det fungerer som en god sikkerhetsventil, men innrømmer at hun aldri har fått avslag.

– Hva er ditt forhold til makt?

– Jeg har i kraft av å være konkurransedirektør betydelig makt. Jeg er svært ydmyk overfor makten jeg har, og er opptatt av at jeg ikke utnytter den unødig. Vi må hele tiden avveie hva selskapene selv skal få lov til og når det er riktig at Konkurransetilsynet griper inn. Noen ganger reparerer ting seg selv. Jeg har en litt fingrene-av-fatet-holdning, og er egentlig ikke glad i å måtte gripe inn.

I motsetning til sin forgjenger i direktørstolen har hun ingen lang byråkrattilværelse bak seg. Christine Meyer drives ikke av lysten til å regulere og styre. Hun drives av en langvarig interesse for næringslivet og troen på fri konkurranse.

TIGERGUTT MED LEDERAMBISJONER

Christine Benedichte Meyer er født og oppvokst like utenfor Bergen, om lag fem minutter nord for Norges Handelshøyskole (NHH). Hun var aldri i tvil om valg av studier.

– Jeg var bestemt på at jeg ville studere på NHH. Det var et naturlig valg. Jeg har alltid vært glad i analytisk arbeid og matematikk, og stor interesse for næringslivet.

– Hva var drømmen?

– Jeg skulle bli leder i næringslivet. Det var det som trigget meg. Jeg hadde litt jobberfaring, men trivdes ikke så godt som vanlig medarbeider.

Rutinearbeid var ikke noe for den unge Christine Meyer. Verken jobb i fotoforretning, på aluminiumsfabrikk eller som påleggspakker fristet til gjentakelse. Det var studiene som var viktige, og ambisjonene var klare. Så skjedde det noe som gjorde om på planene. Nærmere bestemt *noen* som gjorde om på planene. Meyer ble tvillingmamma og trengte fast jobb og inntekt.

– Jeg tok kontakt med Einar Hope i Samfunns- og næringslivsforskning/Senter for anvendt forskning. Han tilbød meg å jobbe med et prosjekt om den norske bankkrisen sammen med Torgeir Reve. Det var utrolig spennende å drive casebasert forskning og jeg begynte å få sansen for fusjoner og oppkjøp. Få kunnskap om bedriftene, vite hvordan de tenker og resonnerer.

Christine Meyer ville lære mer, og gikk tilbake til studier ved NHH.

– Jeg likte fryktelig godt å være student på NHH. Jeg fikk enorm tro på meg selv, og var som en tigergutt som kan alt, klarer alt!

NORGES
LOVER
1957-2007

– Men jeg ble litt mer edruelig på høyere avdeling, humrer Meyer, og innrømmer at møtet med samfunnsøkonomene også bidro til at hun fikk et litt mer beskjedent syn på sin egen kunnskap. Selv hadde hun valgt siviløkonomstudiet.

– Jeg var livredd for å være innestengt på et kontor og ikke komme ut. Valget av administrasjon og ikke samfunnsøkonomi var ikke selvsagt, og jeg var nok farget av at Reve som var professor i strategi. Men jeg blandet også inn en del fag fra både samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi.

I 1996 var hun ferdig med doktorgraden, og siden 2007 har Meyer vært professor ved NHH.

FUSJONER OG OPPKJØP

Tema for Meyers forskning er fusjoner og endringer i næringslivet. Da Telenor startet en fusjonsprosess med Telia ønsket Christine Meyer å studere fusjonen og slapp først til som rådgiver i forberedelsen til fusjonen. Da fusjonen falt gjennom var det Tormod Hermansen som sa at hun burde skrive om den avlyste fusjonen sammen med en kollega i Telenor.

– Telenor/Telia-prosessen var utrolig interessant. Det er sjelden en forsker kommer på innsiden i planleggingen av en fusjon, og det er liten kunnskap som fusjoner som går galt. Mange mente at disse to selskapene passet perfekt sammen. En av årsakene til at det gikk galt, var at ingen hadde dukket dypt nok i hvilke planer og hvilke strategier som drev disse selskapene. De var veldig ulike.

Der Telenor var ledet av en risikovillig sjef som lot divisjoner og avdelinger konkurrere med hverandre, var Telia mer sentralisert og mindre risikovillig, forteller Meyer, og peker på at historiens dom har vist hvilket selskap som valgte riktig strategi.

– Telenor satset sterkt på mobil og internett, og var ambisiøse internasjonalt. Telia prioriterte fastnetteknologi. Den strategiske kjernen var totalt ulik, og en vellykket fusjon ville ha krevd at et av selskapene endret seg.

Kulturelle forskjeller er sentralt i en fusjonsprosess, og Meyer har publisert flere artikler i psykologitidsskrifter om fusjons- og endringsprosesser. Den praktiske erfaringen med å iverksette endringer har hun først og fremst fra politikken.

DET ER MULIG Å GJØRE NOE

Christine Meyer var statssekretær for Høyre i Arbeids- og administrasjonsdepartementet fra 2001 til 2003 under Bondevik II-regjeringen, og byråd i Bergen kommune fra 2007 til 2011.

– Venstre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti er svært dyktige forhandlere. Det er det samarbeid mellom partier handler om. De har mange års erfaring, og ofte en viktig vippeposisjon.

– Du var heltidspolitiker i flere år, savner du det?

– Nei, ler Meyer. Jeg er veldig tilstede i den jobben jeg har til en hver tid, og er ikke typen som ser meg tilbake. Men jeg er jo veldig interessert i hva som skjer og følger med stor interesse norsk politikk. Det gjør jeg.

– Hva var den viktigste lærdommen din fra politikken?

– At det var mulig å gjøre noe. Jeg var veldig delaktig i tilsynsmeldingen som jo ledet til resultater, men det er særlig i kommunepolitikken jeg virkelig har fått lov å bidra til endring. Jeg var med på å bane vei for ekstremturnus ved institusjoner for psykisk utviklingshemmede og psykisk syke, og gjennomførte et sykefraværsprosjekt i Bergen kommune. Sykefraværet skal ned med 20 prosent, annonserte jeg med brask og bram. Det ble et veldig spennende prosjekt. Jeg kunne ikke bare bestemme at det skulle ned, og måtte misjonere, overbevise og formidle, og ikke minst ta i bruk insentiver med ris, men mest ros. Det skulle være ubehagelig å ha et høyt sykefravær, men samtidig stilte vi opp med hjelp og masse ros når fraværet gikk ned.

Meyer var byråd for finans, konkurranse og omstilling til 2009. Etter at Frp gikk ut av byrået tilbød hun seg å ta over som byråd for helse og inkludering i Bergen.

– Jeg kunne bitt av meg tungen, men som finansbyråd var jeg så frustrert over at vi ikke fikk kontroll over helsebudsjettet. Helse ble sett på som et stort svart hull der pengene bare rant ut. Min oppgave var å snu denne tankegangen og få økonomisk kontroll. Prioriteringer må skje etter vurderinger, og ikke bare av seg selv. Tap av økonomisk kontroll gjør at man mister evnen til å prioritere.

KONKURRANSESJEFEN

I 2003 sørget hun som statssekretær for å flytte Konkurransetilsynet til Bergen. Noen år etter ble den samme bergenseren utnevnt som direktør for Konkurransetilsynet.

– Jeg hadde overhodet ikke tenkt på det!

Christine Meyer ler høyt, og forteller at de satt hjemme og diskuterte hvem som kom til å søke stillingen, da telefonen ringte.

– Jeg ante fred og ingen fare, jeg var jo byråd. Men det tok ikke så lang tid

før jeg bestemte meg for å bli med på søkeprosessen.

– Hva hadde skjedd hvis du ikke hadde fått en telefon med oppfordring om å søke?

– Da hadde jeg ikke søkt. Men jeg har aldri vært redd for å si ja til utfordringer, selv om det synker i magen og jeg tenker «klarer jeg dette»? Jeg er ikke typen som sier nei til å svømme på dypt vann, og hadde ingen erfaring med politikk da jeg sa ja til å bli statssekretær i 2001.

– Hvordan er Konkurransetilsynet annerledes med deg som sjef?

– Jeg har vært svært opptatt av at Konkurransetilsynet skal være synlig. Vi er en ganske liten organisasjon med omkring 100 ansatte, og arbeidet med saker tar lang tid og er krevende ressursmessig. Vi må fortelle om det vi gjør, hvorfor konkurranse er viktig. I de tre årene jeg har vært der har vi hatt en systematikk på å bygge kompetanse om å formidle. Konkurransetilsynet kan ikke sitte på bakrommet. Da gjør vi ikke jobben vår.

De fleste som jobber i Konkurransetilsynet er økonomer eller jurister, og mange har doktorgrad.

– Jeg har siden jeg startet pushet min egen organisasjon til å bli mer tabloid. Jeg har jobbet for å endre kulturen i Konkurransetilsynet fra ønsket om at alt skal være pinlig nøyaktig og korrekt når vi kommuniserer gjennom mediene, til at vi i større grad forenkler og får ut budskapet ut til omverden. Det er en kostnad. Men det er en kostnad jeg er villig til å ta.

NOEN HAR SNAKKET SAMMEN

En av bransjene som har fått tilsynets oppmerksomhet de siste årene er forlagsbransjen. Det har blant annet resultert i beslag av telefoner og PCer under en razzia rett før påske.

– Forlagsbransjen er en gjenganger. Bokavtalen åpner for en arena hvor aktørene kan snakke sammen. Det gir en anledning til å snakke om mer enn det man burde snakket sammen om. De som taper på manglende reell konkurranse er forbrukerne, gjennom blant annet mindre innovasjon. Det er veldig rart at Norge har så liten fremvekst av digitale produkter. Vi er en teknologisk adaptiv nasjon, men på dette området er vi langt bak. Da er det noe som ikke rimer.

En annen gjenganger er dagligvarebransjen. I vinter beordret Christine Meyer et gebyr på 25 millioner for brudd på gjennomføringsforbudet i forbindelse med det tilsynet mener er Norgesgruppens oppkjøp av store deler av Ica Maxi. Nå er det bankene og konkurransen i utlånsmarkedet som er prioritert.

– Vi er i gang med å undersøke boliglånsmarkedet, og når vi er ferdig skal vi gå inn i utlånsmarkedet for næringslivet. Det er fordi vi i en periode så at marginene ble holdt på et kunstig høyt nivå. Vi må undersøke om det fortsatt er svak konkurranse.

MEST MULIG KONKURRANSE OG HARMONI

Mer konkurranse og avregulering er på Meyers hovedagenda, men hun innrømmer at det tar tid.

– Det er enkelt å snakke om å utsette en sektor for konkurranse, men endring er krevende, og en dereguleringsfase kan ofte være kaotisk. Bankkrisen var et godt eksempel på det. Det er avgjørende å ha bevissthet om overgangene i et regimeskifte. Man kan ikke vente en velfungerende konkurranse over natten, og prosessen må være gjennomtenkt. Ofte har vi nok tatt litt for lett på det, og skyggene fra et Norge hvor kartellavtalene var lov er der ennå. Det tar tid.

I nærmeste fremtid er det offentlig sektor som skal utfordres av konkurransesjefen. Som medlem i produktivitetskommisjonen finansminister Siv Jensen har satt ned, er Meyers mål å løfte en debatt om hvordan vi kan ta i bruk konkurranse i offentlig sektor på en intelligent måte.

– Vi trenger å få mest mulig ut av de ressursene vi har, også de som vi velger å benytte i offentlig sektor. Konkurranse er et virkemiddel for å få til økt produktivitet, nye produkter og nye måter å løse oppgavene på – og som virker ikke bare i privat sektor.

– Er det noen sektorer eller bransjer som ikke bør konkurranseutsettes?

– Myndighetsutøvelse bør ikke konkurranseutsettes. Men ofte blandes tjenesteutøvelse og myndighetsutøvelse sammen. Dette ser vi som ett eksempel i barnehagesektoren hvor det i enkelte kommuner er for tette bånd mellom dem som tildeler og driver de offentlige barnehagene.

– Er du et konkurransemenneske privat?

– Jeg synes det er knallgøy å konkurrere når jeg spiller squash eller Trivial Pursuit, men jeg konkurrerer ikke på enhver arena og er glad i harmoni.

– Hva er drømmejobben i dag?

– Det er jobben jeg har nå. Som konkurransedirektør føler jeg at det jeg gjør gir en mening, og jeg brenner for å gjøre en forskjell.

MEDLEM?

Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.
Send til: nina.risasen@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

ABONNEMENT

HUSK!

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår.

www.samfunnsokonomene.no

SAMFUNNSØKONOMENE

Visste du at samtlige utgaver av vårt tidsskrift er tilgjengelig på nett? Se vår hjemmeside og les om aktuelle saker helt tilbake til 1958!

God lesning!

http://samfunnsokonomene.no

SAMFUNNSØKONOMENE

Hold av datoene!

Forskermøte 2015 arrangeres på Universitetet i Bergen
5. – 6. januar

Valutaseminaret 2015 arrangeres på Soria Moria Hotell og konferansesenter, Oslo
2. – 3. februar

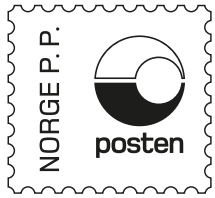
Flere detaljer publiseres fortløpende på www.samfunnsokonomene.no.

Hilsen
Samfunnsøkonomene

Veiledning for bidragsytere

1. Bidrag til Samfunnsøkonomen deles inn i fem kategorier:
   a. *Artikkel*
   Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfellevurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 7000 ord (ca 20 sider). Indikativ behandlingstid: 4 måneder.
   b. *Aktuell analyse*
   Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfellevurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 7000 ord (ca 20 sider). Indikativ behandlingstid: 2 måneder.
   c. *Aktuell kommentar*
   Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i norsk økonomi og samfunnsliv som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 5000 ord (ca 12 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.
   d. *Debattinnlegg*
   Tilsvar og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 3000 ord (ca 7 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.
   e. *Studentspalte*
   Her kan studenter presentere fagrelevant arbeid. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet. Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.
   f. *Bokanmeldelser*
   Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av Samfunnsøkonomen. Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

2. Prosedyrer og krav for innsending
   a. Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no. Studentbidrag sendes til våre studentredaktører ved uio@samfunnsokonomene.no.
   b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 100 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.
   c. Unngå store, detaljerte tabeller. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel, som utgangspunkt for referanser i teksten (unngå «tabellen ovenfor», «tabellen på neste side» o.l.)
   d. Omfanget av fotnoter bør minimeres. Det skal benyttes fotnoter, og ikke sluttnoter.
   e. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat.
   f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl. 2002; Meland, 2010)...».
   g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
   Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4-10.
   Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fakbokforlaget, Bergen.
   Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapporter 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
   h. Alle bidrag til Samfunnsøkonomen skal være ferdig korrekturlest.
   i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med hovedtilknytning (affiliation). Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detaljer) oppgis eventuelt i fotnote på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo