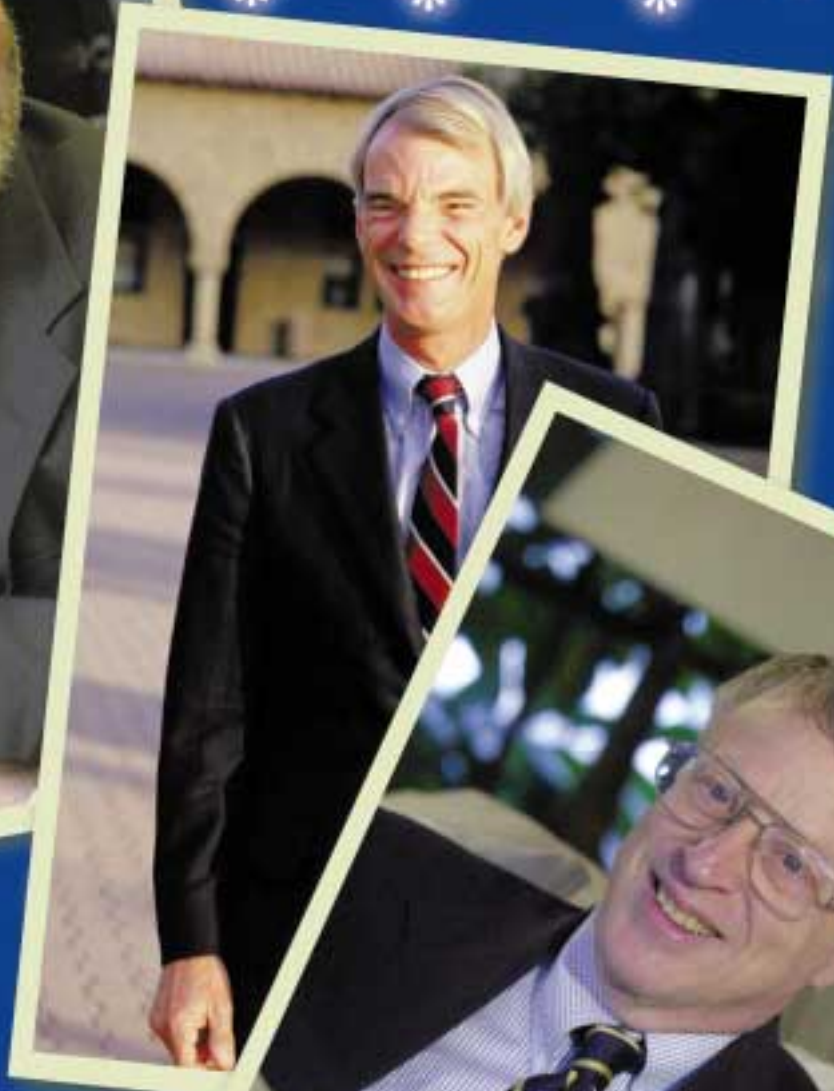


NR 9 - DESEMBER 2001 - 55. ÅRG.

Økonomisk forum



- **Nobelprisen**
- **Intervju med Arne Næss**
- **Er skattepolitikken for ustabil?**



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Førstekonsulenter (kode 1408/1067)

I Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen, er det ledige stillinger som førstekonsulenter (kode 1408/1067). Arbeidsområdene omfatter forskning innenfor feltene offentlig økonomi/skatter, makroøkonomi, likevektsmodeller, arbeidsmarked, mikrosimulering, ressurs- og miljøøkonomi og mikroøkonometri.

Det kreves utdanning på hovedfagsnivå i økonomi, eventuelt i statistikk/informatikk.

Stillingene kan gi muligheter for å gjennomføre doktorgradsstudium på nærmere bestemte vilkår.

Kvinner oppfordres til å søke.

Stillingene lønnes i lønnstrinn 35 - 52 etter kvalifikasjoner.

Nærmere opplysninger om stillingene kan fås av Torstein Bye, tlf. 21 09 49 44/e-post tab@ssb.no eller Erling Holmøy, tlf. 21 09 45 80 /e-post erl@ssb.no.

Skriftlig søknad vedlagt kopi av attester og vitnemål sendes til
Statistisk sentralbyrå,
Administrasjonsavdelingen v/forværelset,
Postboks 8131 Dep., 0033 Oslo.

Merk søknaden FO 01/08.

Søknadsfrist 13.12.2001.

Vi får bilen din på verksted. Du får leiebil på stedet.

Foto: Nils Vik

TELEFON
815 00 110
ALLTID BIL

Med bilforsikring i Gjensidige NOR og tjenesten Alltid Bil, overlater du i realiteten problemene til oss når uhellet er ute. Det eneste du trenger å gjøre, er å kjøre til nærmeste NAF Senter, eller ringe Gjensidige NOR Forsikrings Alarmsentral så kommer vi med en leiebil på stedet hvis bilen ikke er kjørbar. Som medlem i SF får du fra 11 til 18% rabatt på bilforsikring hos oss.

Ta kontakt idag på tlf 815 00 110 eller www.gjensidigenor.no for mer informasjon.

SOSIALØKONOMENES FORENING 

Benytt dine
medlemsfordeler



Gjensidige NOR
Forsikring

I dette nummer...

REDAKSJONENS GJEST

4

SIRI PETTERSEN STRANDENES:
Konkurransbegrensningens kunst

INTERVJU

6

IULIE ASLAKSEN OG KARINE NYBORG:
Intervju med Arne Næss
– Du må være trenet i å samtale

AKTUELLE KOMMENTARER

10

HANS HENRIK SCHEEL:
Skatteendringer siden 1992
– fakta og systembetragtninger

17

KJELL-ARILD REIN OG
ERLING VÅRDAL:
Månedlige inflasjonsprognoser

19

FRODE STEEN OG LARS SØRGARD:
Det handler om norsk luftfarts framtid

23

NILS E. SØRGAARD:
Næringspolitikk og utenriksøkonomi
– den merkantilistiske fristelse

ARTIKLER

27

TORE NILSSEN:
De vet no' som ikke vi vet:
Nobel-prisvinnerne i økonomi

34

DIDERIK LUND:
Petroleumsskatt
– flere uavklarte spørsmål

MÅNEDENS BØKER

41

Helse, økonomi og politikk
av Jan Erik Askildsen og
Kjeld Haug (red.).
Anmeldt av Kjeld Møller Pedersen

Forsidebilde:
AP/Scanpix (Spence og Akerlof)
EPA/ Scanpix (Stiglitz)

ØKONOMISK FORUM
ISSN 1502-6108



Finanspolitikkenes framtid

«[Noen finanspolitikere] snakker om å øke skattene for å hindre inflasjon, andre om å minske skattene i samme øyemed... Selve det opprinnelige hovedspørsmål om offentlig disponering av ressurser blir nesten borte i et virvar av argumenter om finanspolitikkenes direkte og indirekte virkninger.»

Dette sitatet er hentet fra Trygve Haavelmos foredrag i Sosialøkonomisk Samfunn, 26. januar 1965, og trykket i dette blad (nr 4, samme år) under tittelen «Finanspolitikkenes framtid». Mange kunne ha godt av å høre foredraget igjen, 36 år etter, fordi problembeskrivelsen til en viss grad fortsatt er gyldig. Men ikke helt.

Den nye finanspolitiske handlingsregelen som foreskriver at en skal benytte oljepenger tilsvarende forventet realavkastning av oljefondet, er ett skritt i retning av å fokusere på de viktige målsetningene i finanspolitikken: å sørge for god ressursallokering, skape forutsigbare og stabile rammebetingelser, og sørge for langsiktige balanse i offentlige budsjetter. Fokuset er forhåpentligvis i ferd med å bli gradvis flyttet fra de kortsiktige hensynene til konjunkturreguleringen, som i mange tilfeller skapte problemer for ressursallokeringen, forutsigbarheten og de stabile rammebetingelsene. I så måte rettes fokuset bort fra keynesiansk, makroøkonomisk «effektivitet» til mikrobasert effektivitet: hvordan en skal foreta finanspolitiske disposisjoner på en slik måte at samfunnets velferd over tid blir størst mulig.

Et element i denne utviklingen er tanken om at finanspolitiske disposisjoner gjøres for flere år av gangen, og ikke hvert år. Vi vet at også andre har tenkt på dette. Men vil ikke dette legge for stort ansvar på pengepolitikkenes skuldre? Vil ikke renten måtte varieres betydelig for å stabilisere økonomien? Til det skal sies at inflasjonsmålet innebærer at renten reagerer i større eller mindre grad på sjokk som treffer norsk økonomi. Dersom finanspolitikken ikke tar for hardt i, det vil si utvikler seg jevnt, samt at lønnsutviklingen i Norge følger produktivitetsutviklingen, så har vi fjernet viktige kilder til økonomiske sjokk. Da gjenstår sjokk fra utlandet, som vi likevel kan gjøre lite med. I ekstremtilfeller vil det nok være velferdsfremmende å gjennomføre ekstraordinære finanspolitiske tiltak for å hjelpe pengepolitikken med stabiliseringsoppgaven. Men dette gjør en ikke ved å stoppe prosjekter som i vesentlig grad bidrar til befolkningens velferd og økonomiens effektivitet, eller ved å innføre midlertidige skatter som igjen fører til store endringer i privat sektors atferd. Da vil en fort komme i en situasjon hvor en slår «barnet ut med badevannet». Man skal heller ikke se bort fra at økonomien er mer stabil enn hva enkelte frykter.

Men den finanspolitiske handlingsregelen går ikke hele veien. Fortsatt rettes det et for stort fokus på et aggregert virkemiddel, nemlig budsjettbalansen, og en underslår i for stor grad at virkemidlene bør innrettes slik at de ønskede konsekvensene oppnås. Det ville det gjort dersom en i større grad fokuserte på prognosene av ulik virkemiddelbruk. Så vil det være opptil politikerne å velge: det er deres oppgave i vårt demokrati.



Under denne vignetten vil Økonomisk forum invitere personer innenfor politikk, næringsliv, forskning og forvaltning til å presentere sitt syn på samfunnsøkonomiske spørsmål.

■ ■ ■ SIRI PETERSEN STRANDENES:

Konkurrans- begrensningens kunst

Bakteppet for Konkurransetilsynets tiltak mot flyselskapenes bonusprogrammer er tegnet i mørke farver. Fra flyttingen av hovedflyplassen til Gardermoen for tre år siden har vi opplevd Color Air's etablering og fall. Benytter SAS nu tillatelsen til å kjøpe seg sterkt opp i Braathens, sitter vi igjen med én hovedaktør på norske innenlandsruter. Omlegging av passasjeravgiften har på sin side medført nedgang i lufttrafikken ved at avgiften kreves inn på flere innenlandsruter enn før. Samtidig preges internasjonal luftfart av virkningene fra terroraksjonen 11. september, som forsterket virkningene fra den internasjonale konjunkturnedgangen.

Skal nu det norske innenlandsmarked bli dominert av ett selskap, slik som situasjonen er i mange andre land? Det norske innenlandsmarkedet har vært spesielt, fordi norske flypassasjerer har kunnet velge mellom to tilnærmet like store selskaper på flere av rutene. Før dereguleringen i 1994 styrte myndighetene markedsdelingen mellom selskapene. Dereguleringen av det innenlandske stamrutenettet innebar en mulighet for konkurranse mellom to likeverdige aktører i norsk innenriks luftfart.

«Normaliseringen» holdt på å skje allerede i opptakten til deregulering. Da forhandlet SAS og Braathens om overtagelse, en sammenslåing som var sterkt ønsket av myndighetene, representert ved daværende samferdselsminister Opseth. Den gangen ble det ingen avtale. Nu går det sansynligvis mot overtagelse. SAS's tilbud til Braathens aksjonærer går ut 14. desember. Dersom avtalen gjennomføres, står vi overfor monopoltilbud på norske innenlandsruter. Fallert avtalen, står vi overfor stor usikkerhet om hva som skjer med Braathens. En

konkurs er ikke usannsynlig, og vil være i tråd med meldingene fra selskapet selv. Konkurransetilsynet tilkjenner også i sin tillatelse til SAS's oppkjøp at de var av den oppfatning at Braathens «er å anse som insolvent».

Samtidig kjøper tidligere Color Air's eier seg opp i Braathens. Kan det være en antydning om et videre liv for selskapet i en eller annen form også utenfor SAS, dersom oppkjøpet ikke gjennomføres? Det bidrar til å øke usikkerhet i en uoversiktlig situasjon.

Konkurransbegrensning

Samtidig som myndighetene gir selskapene klarsignal, og dermed åpner for monopol på det norske innenriksmarkedet, vedtar Konkurransetilsynet inngrep mot konkurransebegrensende tiltak fra SAS/Braathens. Hensikten er selvsagt å gjøre det lettere for andre selskaper å etablere seg i ruter på eller i Norge.

I luftfarten er de vanligste konkurransebegrensende tiltak bonusordninger og storkundeavtaler. De gjør det lettere for selskapene å binde kunden til seg. Videre tilbyr selskapene avtaler som gir reisebyråene incentiver til å prioritere salg av selskapets billetter. De edb-baserte reservasjonssystemene ga opprinnelig også grunnlag for konkurransevidringer ved at informasjon om egne avganger ble prioritert. Myndighetene både i USA og Europa grep inn og krevde en selskapsnøytral rangering av mulige reisealternativer, for derved å redusere den konkurransevidringens virkning.

Konkurransetilsynet har nylig varslet forbud mot bonusordninger på norske innenlandsruter fra april 2002. Det svenske Konkurrentverket har tidligere vedtatt begrensninger i bonus-

ordningene. SAS-kunder kan ikke tjene opp poeng til bonusreiser ved innenlandske reiser på ruter der SAS har konkurranse; det vil si på svenske innenlandsruter der også Braathens opererer. Tiltakene innebærer mindre omfattende inngrep mot bonusordningen enn det som er vedtatt for norsk innenriksmarked. Konkurrentverket valgte heller ikke å gripe inn mot storkundeavtaler og reisebyråavtaler. Det norske konkurransetilsynet varsler at de har inngrep mot storkundeavtaler og reisebyråavtaler til vurdering.

Et SAS/Braathens-monopol vil fjerne konkurranse om storkundene på det norske innenlandsmarkedet. Dermed vil rabattnivået, som har vært oppe i 30-50% av fullpris for fullt fleksible billetter, bli redusert. Dukker det senere opp en mulig konkurrent i det norske markedet, vil selskapene lett kunne øke rabattnivået igjen som et mottrekk i konkurransen. Det er derfor all grunn til å vurdere inngrep mot storkundeavtaler.

Kapasitetskonkurranse

Kapasitetskonkurransen har vært sterk i Norge, spesielt etter åpningen av Gardermoen i 1998. Kapasitetskonkurransen startet ved dereguleringen innenlands i 1994, og førte allerede da til introduksjon av flere rabatttyper og større andel billigbilletter. Selskapene økte frekvensen for å tiltrekke seg forretningskunder, og introduserte flere rabattordninger for å fylle de seter som ellers ville forblitt tomme. Prisnivået på fleksible billetter for forretningsreisende holdt seg oppe på tross av den sterke kapasitetsøkningen. Prisstabiliteten på fullprisbilletter var lettere å opprettholde, fordi flyselskapene, for øvrig i tråd med EU's regelverk, kunne

opprettholde sine konsultasjoner om fullpris og enkelte rabattkategorier selv etter dereguleringen i 1994.

I de første årene ble kapasitetskonkurransen begrenset av at Fornebu var overbelastet i rushtiden. Dermed hadde selskapene begrenset mulighet til å bruke kapasitetskonkurransen på de mest attraktive avgangene. Først med Gardermoen åpnet mulighetene seg for en sterkt intensivert konkurranse om markedsandeler. Color Air's inntreden styrket denne konkurransen, da både SAS og Braathens økte sin kapasitet kraftig som svar på konkurransen fra selskapet. Denne kapasitetskonkurransen kostet selskapene mye. Color Air gikk ut av markedet etter 14 måneder og flere hundre millioner kroners tap. Kapasitetskonkurransen mellom SAS og Braathen ble imidlertid ikke bilagt med det. Kampen om markedsandeler fortsatte.

Omlaggingen av passasjeravgiften slo særlig ut i redusert efterspørsel etter rabattbilletter. Storkundeavtalene uthulte samtidig inntjeningsvevnen i forretningssegmentet. Avtalen fra mai i år mellom SAS og Braathens og myndighetenes tillatelse har nu satt fart i kapasitetsnedbyggingen. Så lenge det ikke er snakk om etablering av selskap utenfor SAS-sfæren, vil det neppe være behov for myndighetsinngrep til å redusere kapasiteten.

Nyetablering

Selv med de nye tiltak mot bonusprogrammene skal en inntreder være sterk for å ta opp konkurransen på norske innenlandsmarkeder eller på ruter til og fra Norge. Spørsmålet er om tiltak mot bonusordningen er nok. Konkurransetilsynet konkluderte at det ikke er sannsynlig at noen vil kjøpe Braathens og bruke det som basis for etablering. Vi vet ikke om noen ville vist interesse for Braathens dersom SAS-oppkjøpet ble stoppet. Men det er klart mindre sannsynlig at noen vil starte opp uten fordelene ved å overta en organisasjon som kjenner det norske marked, og en kundebase å bygge videre på.

Color Air's eier kommenterte nylig i Dagens Næringsliv at en viktig årsak til at selskapet ikke klarte å bygge seg tilstrekkelig opp i det norske markedet, var at de undervurderte innlåsnings-effekten på forretningskundene av et

godt bonusprogram. Han er ikke den eneste. Braathens klaget således i 1998 SAS inn for det svenske konkurransetilsynet i forbindelse med utvidelsen av SAS' bonusprogram på de svenske innenlandsrutene fra 1997. Det var dette som utløste Konkurrensverkets vedtak om forbud mot at bonuspoeng kan tas ut i bonusreiser, når de er opptjent på svenske innenlandsruter der SAS konkurrerer med andre selskap. Opp-tjeningen til sølv- eller gullkort tillates imidlertid som før i det svenske markedet. Dermed bibeholdes et viktig element av bindingen av flypassasjerene.

Nu satset vel Color Air opprinnelig på fritidsmarkedet og mating av passasjerer til selskapets ferger. Senere rettet imidlertid Color Air oppmerksomheten mot forretningsreisende, med sin kampanje om forretningsreisende som var «dumme» som ikke reiste med de langt billigere og like fleksible billettene Color Air tilbød. Men vel så mye som bindingene gjennom bonusprogram og storkundeavtaler, bidro nok den lave frekvensen i selskapets ruter til at få forretningskunder skiftet over til Color Air den gang.

En lærdom er imidlertid at myndighetene bør se om de kan bidra til etablering av tilbud til lavpriskunder. De tradisjonelle selskapene har i mindre grad satset på innlåsing av disse kundene. Det innebærer at «no frill»-selskapene er meget interessante som potensielle inntreder i det norske markedet. Ryanair, som allerede flyr på Norge, eller easyJet er eksempler på selskap med slike konsepter. Begge disse selskapene har med hell etablert seg på siden av de mer tradisjonelle selskapene. Tilretteleggelse for slik etablering krever imidlertid en omlagging til mer rasjonelle landingsavgifter på norske flyplasser, bort fra dagens kryss-subsidiering mellom flyplassene. Årsaken til at Ryanair opererer fra Torp er at de har kunnet forhandle om flyplassavgiften. Torp står utenfor Luftfartsverkets prisingsstruktur og opplegg med kryss-subsidiering. Det er kjent at Ryanair har vurdert å etablere utenlandsruter til flere steder i Syd-Norge. Med utsiktene til et SAS-monopol i Norge har representanter fra selskapet også uttalt at de ser på mulighetene for etablering i norsk innenlandsmarked om et års tid.



Siri Pettersen Strandenes er førsteamanuensis ved Senter for Internasjonal Økonomi og Skipsfart (SIØS), Institutt for samfunnsøkonomi, NHH

Bonusforbud

Vi vet at det vedtatte forbudet mot bonusordninger innenlands vil svekke de norske selskapene på internasjonale ruter, siden de ikke lenger får like mange lojale kunder. Dette kan redusere deres tilbud i disse rutene. Sannsynligvis vil de fortsatt ha bredere tilbud av ruter og avganger inn og ut av Norge enn noe enkelt utenlandsk selskap, så lenge de utenlandske selskapene typisk tilbyr ruter mellom Norge og hvert sitt land.

Dersom et bredere tilbud ikke er nok til å oppveie ulempen selskapene får på grunn av lavere kundelojalitet, kan de norske selskapene forsøke å konkurrere på pris. En slik priskonkurranse vil i tilfelle være til fordel for passasjerene. De positive virkningene av et innenlandsk forbud mot bonusprogrammet er imidlertid usikre.

Skal man øke sannsynligheten for positive virkninger og ta et viktig skritt vekk fra konkurransebegrensninger i luftfartsmarkedene, må tiltakene mot bonusprogrammet koordineres over landegrensene. Som et minimum bør konkurransemyndighetene i EU gjennomføre lignende forbud. Siden Sverige har innført noen begrensninger på ruter der SAS og Braathens konkurrerer, kan det første steget være en samordning i Norden. Danmark vil i denne sammenhengen være av mindre betydning, da det danske innenlandsmarked er meget lite.

■ ■ ■ IULIE ASLAKSEN OG KARINE NYBORG:

Intervju med professor Arne Næss

– Du må være trent i å samtale

Arne Næss fyller 90 år 27. januar 2002. I dette intervjuet forteller han om sitt syn på økonomens rolle i samfunns- og fagdebatt, om forskere som spesialister og generalister, og om forholdet mellom menneske og natur. – Økonomiens betydning i samfunnet er uhyggelig stor, sier han. – Derfor må økonomer være trent i å samtale om alle vesentlige sosiale og psykologiske spørsmål.

«At Arne Næss idag er en stor sjarmør, er et objektivt faktum,» skriver Inga Bostad i sin bok om Arne Næss.¹ «En stor og uhelbredelig sjarmør, a priori. Arne Næss, sier folk, det er en kjekk kar!» Etter å ha truffet Arne Næss på Senter for utvikling og miljø ved Universitetet i Oslo, der han i sitt nittende år fortsatt er aktiv, gir vi herved vår tilslutning til Bostads påstand; a priori og a posteriori.

Og hvilken annen norsk akademiker har vel fått publisert sin biografi i tegneserieform², eller utgitt bestseller via Den norske Bokklubben³? Mange av oss stiftet ellers bekjentskap med Arne Næss under examen philosophicum-studiet, via bøkene «En del elementære logiske emner» og «Filosofiens historie».⁴ Næss' diskusjon av sosialøkonomifaget i «Økologi, samfunn og livsstil» fra 1976 vil også være kjent for mange økonomer.⁵

Sosialøkonomi som inngang til filosofien

Allerede som 12-åring begynte Arne Næss å lese sosialøkonomi. Hans beste venn hadde nettopp flyttet, og dermed var han henvist til sin eldste bror Erlings selskap. Broren studerte sosialøkonomi, og for å få være sammen med ham, måtte unge Arne sitte helt stille inne på brorens rom og lese. Arne Næss var en hengiven lillebror: – Det han holdt på med, det ville jeg holde på med. Jeg kunne sitte sammen

med ham i timesvis. Kjærlighet står bak, forteller Næss.

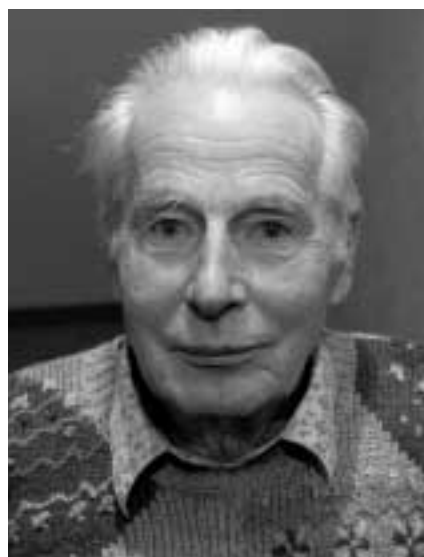
Studiene ble basert på brorens eksemplar av Torkel H. Aschehougs toneangivende lærebok *Sosialøkonomik*. Det var de dramatiske sidene ved økonomien som vekket 12-åringens nysgjerrighet: Økonomiske kriser, rush på bankene; bankfunksjonærer som med blid og uforstyrret mine vekslet sedler til gull fra en stadig minkende gullbeholdning i bankhvelvet, helt til rusket stoppet like før beholdningen var tom og de kunne puste lettet ut. Den driftige lillebror opprettet til og med «Slemdal seddel- og sparebank», og solgte sedler til brorens venner.

Etter hvert beveget studiene seg over mot sosialøkonomiens historie; merkantilismen, verditeori. – En tings verdi er det det har kostet å fremstille den. Men på markedet er det ikke sånn. Hva er økonomisk verdi? Hva er verdi, generelt sett? Det var disse spørsmålene som brakte meg over i filosofien, sier Næss.

Økonomi må da ha noe med livet å gjøre

– I «Økologi, samfunn og livsstil» fra 1976 skriver du at økonomi og filosofi har en bred og tildels konfliktfylt kontaktflate. Kan du fortelle litt om ditt syn på økonomifaget i dag, 25 år etter?

– Synet mitt nå er nokså likt det jeg ga uttrykk for dengang, sier Næss. – Ser vi tilbake på sosialøkonomiens his-



torie, ser vi at Smith og Ricardo ikke bare var økonomer, men også filosofer. Det falt dem ikke inn å definere sosialøkonomien slik det ble gjort fra 1890 og utover. Jevons og hans samtidige ville gjøre sosialøkonomien først og fremst til en eksakt vitenskap. Ragnar Frisch var filosofisk interessert, og jeg hadde mange gode samtaler med ham. Jeg prøvde å påvirke ham, men det gikk ikke! Sosialøkonomi skulle være

¹ Bostad, Inga (1998): *Arne Næss*, Oslo: Gyldendal.

² Hegdal, Ola A. og Tore Strand Olsen (tegninger) (2001): *Jeg, Arne Næss: et tegnet liv*, Oslo: Kagge forlag.

³ Næss, Arne (1999): *Livsfilosofi. Et personlig bidrag om følelser og fornuft*, Oslo: Universitetsforlaget. Også utgitt som månedens bok i Den norske Bokklubben.

⁴ Næss, Arne (1975): *En del elementære logiske emner*, 11. utgave, Oslo: Universitetsforlaget. Næss, Arne (1980): *Filosofiens historie: en innføring i filosofiske problemer*, 6. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

⁵ Næss, Arne (1976): *Økologi, samfunn og livsstil. Utkast til en økosofi*. 5. omarbeidede utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

en del av anvendt filosofi, sa jeg til Frisch. Nei, sa han, verdispørsmålene og filosofispørsmålene er gått over til politikernes område. Men blir det ikke galt når vi deler opp på den måten, sa jeg; sosialøkonomisk vitenskap må da ha noe med livet å gjøre? Men prestisjen til økonomifaget vokste med fagets utvikling i matematisk retning. Det ble en avstand mellom det økonomiske liv og sosialøkonomien.»

– I økonomisk teori finner vi ikke noe skille mellom sunn egeninteresse og grådighet. Ser du noen motsetning mellom disse to begrepene?

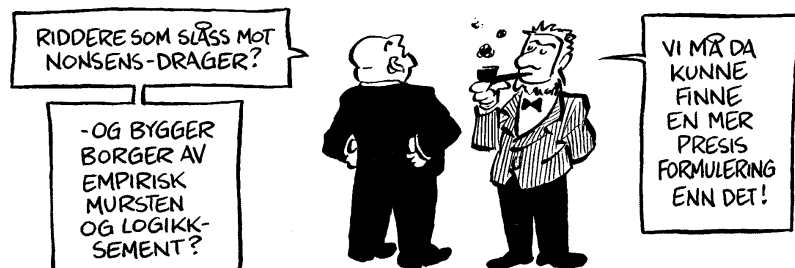
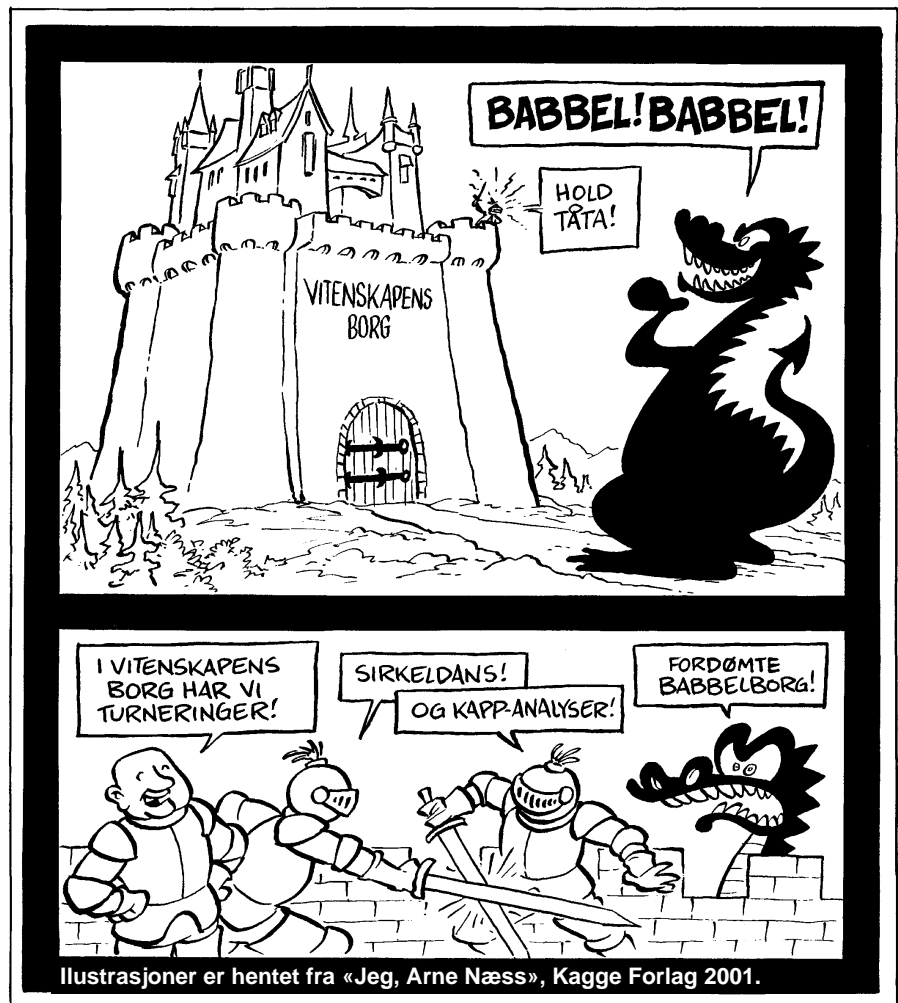
– Ja, det gjør jeg. Dette er delvis snakk om common sense, delvis er det sosiologi, delvis psykologi. De klassiske sosialøkonomene tok opp dette spørsmålet helt fritt, de var ikke det spor redd for en fremstilling uten matematikk. Men hvis du tar eksamen i sosialøkonomi nå, må du ha toleranse for mye formler og tall. Det er mange som burde være i økonomifaget, men som ikke har denne toleransen.

– Når folk spør økonomer til råds, får de ikke den veiledning de trenger: Vi har tapt den nære kontakt mellom utdanning i sosialøkonomi og filosofi. Dette har vært et stort tap, både for økonomene selv og for samfunnet. Arven fra Adam Smith og de andre klassikerne tilsier større vekt på common sense og praktisk filosofi. Vi må gå tilbake til stemningen som ble formidlet i Aschehougs lærebok, til tidligere generasjoner sosialøkonomer, før den matematiske økonomien ble enerådende.

Om spesialister og generalister

– Vestlig tankegang er sterkt preget av dualismer: Ånd og materie, kropp og sinn, natur og menneske, fakta og verdier. I hvilken grad mener du at en slik dualitetstenkning er et problem for vitenskapen, inkludert økonomifaget?

– Dette er et stort problem. Mange forsøker å få et bredere utgangspunkt ved å ta en tverrfaglig utdanning, men i det akademiske liv er det ikke lett å arbeide tverrfaglig. Når noen krysser grensen mellom realfag og humaniora, får de ofte reaksjonen i begge leire at «dette er ikke relevant». Dertil kommer at innenfor de enkelte fagene går utviklingen så fort at det er vanskelig å hol-



de seg ”på høyden”. Å følge med betyr noe helt annet i dag enn for 20 eller 50 år siden. Spesialfeltet som en greier å følge med i, blir mindre og mindre. Resultatet blir tapt energi for de som er engasjert tverrvitenskapelig. Vi mister det tverrvitenskapelige, og vi mister generalistene.

Næss påpeker her skillet mellom dannelse og utdanning: – I løpet av de viktige årene rett etter artium blir studentene lett ensopret i sitt eget fag. De tør ikke lenger uttale seg på felter der de ikke er spesialister. Men vi trenger

generalistene som tør å uttale seg. Generalister er kjennetegnet ved høy selvrespekt og villighet til å lytte til de som er utenfor sin egen spesialitet. Utfordringen er å stadig holde ved like kjennskapet til store problemområder, ikke bare spesialiteten.

– Hva skal til for å få en mer helhetlig tilnærming til vitenskapen? Har du noen konkrete råd?

– Vi må propagandere for større bredde i fagmiljøene. Det akademiske liv svarer ja, men i praksis svarer de nei, til tverrfaglighet. Spesialiseringens

Intervju

farer blir undervurdert, siden de praktiske problemene i samfunnet ikke er spesialisert langs skillelinjene mellom de akademiske fagområdene. Den tverrvitenskapelige kunnskapen får man bare bruk for i en liten del av fagdebatten; men da er den til gjengjeld helt avgjørende.

– I studietiden er det alltid noen som går inn for det tverrfaglige, men så kommer eksamen; og eksamensoppgaver og avhandlinger bedømmes ut fra det snevre, ikke ut fra bredden. Dette er en sykdom i det moderne samfunnet. Spesialisten - på aldri så lite område - defineres som å være i fronten, men hva han har av utrustning ellers, det blir det ikke snakk om. Ved ansettelser og tildeling av stipendier er det en tendens til å velge spesialisten.

– Men hvordan bekjemper man denne ensprogetheten? Faglig sett må du ha ditt på det tørre, så man ikke kan «ta deg», fortsetter Næss. – Vær meget beskjeden når du ikke mestrer et felt helt og fullt, men la det merkes at du har en vid orientering. Kunnskap betyr ikke alt. Som lærer må man kunne motivere, gå utenom pensum og skape undring hos studentene: Undring over det uforståelige i renessansens uforutsigbarhet, indisk historie, gjenfødelsens mysterium, og matematikkens grader av uendelighet. Vi må interessere oss også for ting vi aldri helt kan forstå, og møte fremmede tanker selv om vi ikke tror på dem.

– Økonomene må ta opp igjen det vidsynet som Adam Smith og hans samtidige la til grunn når det gjelder velværet i samfunnet. Du som økonom må være *trenet i å samtale* om alle vesentlige sosiale og psykologiske spørsmål, og ikke si: «Som økonom kan jeg ikke uttale meg her.» Dere må uttale dere på en måte som tilsvarer økonomiens betydning i samfunnet, og den er uhyggelig stor. Økonomifaget må bli mer orientert mot dagliglivets økonomi, hva vi trenger og hva vi ikke trenger, alt det vi ikke trenger, behovstilfredsstillelse og livskvalitet: Behovstilfredsstillelse versus økonomisk status, livskvalitet versus økonomisk status. Vi trenger flere økonomisk utdannede som publiserer og taler offentlig om dette. De fleste økonomer er redde for å bli «tatt» hvis de uttaler seg om forhold utenfor det vi til vanlig



Illustrasjoner er hentet fra «Jeg, Arne Næss», Kagger Forlag 2001.

tenker på som økonomi.

Om følelser

– I boka «Livsfilosofi» legger du stor vekt på at følelser har for lav status i vårt samfunn. Slik vi tolker dette, mener du at vår kultur har en tendens til å oppfatte mennesket som delt i en fornuftsmessig og en følelsesmessig side, og at denne fordelingen er kunstig og uheldig. Kan du utdype hvorfor du mener dette er uheldig?

– Følelser knyttet til aggresjon og vold, eller erotikk og seksualitet, får

mye oppmerksomhet i samfunnet og i media. Men vi har kolossalt mange andre følelser som ikke blir omtalt noe særlig, og som ikke blir tatt høytidelig. Følelsesmennesker som er sterkt engasjert og bredt motivert kan ha vanskelig for å hevde seg i den akademiske konkurransen. Men i det praktiske liv blir de verdsatt høyere. Tenk hvor paradoksalt det er å si: «Han var jo et vidunderlig menneske, men han ble ikke til noe, han fikk ikke noen spesialitet.»

– Kanskje det er den ensidige vektlegging av spesialisering som får oss til å satse så mye på levestandard, og så

lite på livskvalitet? spør Næss. - Men livskvalitet kan defineres utelukkende ut fra følelsene: Om en person med elendig stilling og lav levestandard kan vi si at «Han er alltid i godt humør, og han har ingen grunn til det».

- Fra 1945 til omkring 1960 hadde vi økonomisk fremgang. Etter 1960 hadde vi økonomisk vekst. Økonomisk fremgang har å gjøre med hvor tilfreds man er, om de vanskelig stilte har fått det bedre, det har å gjøre med det som er på markedet og det som ikke er på markedet. Vi må ha et videre begrep enn økonomisk vekst.

- Markedsføringsfolk har stor forståelse for filosofi, og de har også stor kynisme. De har stor makt gjennom sine feilberegninger av hva som gjør deg lykkelig. Vi blir ikke det minste mer lykkelige.

Menneske og natur

Arne Næss har arbeidet mye med temaet menneskets forhold til naturen. I sin argumentasjon har han lagt stor vekt på identifikasjon med naturen som grunnlag for et respektfullt forhold. Synspunktene hans er ikke bare ukontroversielle blant filosofer: For eksempel skriver Val Plumwood i artikkelsamlingen «Philosophical dialogues»⁶, der Næss debatterer med en rekke andre filosofer, at det må være en gylden middelvei mellom motpolene identifi-

kasjon og forskjellighet; for mye vekt på likhet og identifikasjon kan føre til at naturen blir redusert til et objekt for oss, mener Plumwood. Vi ba Næss utdype sitt syn på menneskets identifikasjon med naturen.

- Det handler om følsomhet og evnen til å se de små ting. Men natur er så mye forskjellig. Vi kan ikke bare identifisere oss med én type natur, for eksempel fjellnaturen, forklarer Næss. - La oss si at du er i storbyjungelen i Tokyo sammen med ditt barn, langt fra uberørt natur, og dere kommer forbi en ubebygde tomt der det vokser noen små, unnselige blomster. Bøy deg ned og se ordentlig på dem. Om planten er visen, kan du fortelle barnet om frøet som ligger i jorden og skal spire til neste år. Foreldre må ta seg tid til å bøye seg helt ned og vise barna den levende naturen; det som er levende, men likevel helt forskjellig fra oss selv, det som lever og dør. Tar foreldrene seg tid til å stoppe opp, vil barna også gjøre det, de vil se og gjenkjenne. Barnet ditt forstår godt forskjellen mellom en *ting* og noe som er levende. Vi kan gjøre barna til naturelskere, ikke bare i forhold til fjell og hav, men i vid forstand.

- Det er vanskelig å gjøre noe med voksnes holdninger, vi må begynne med barna. Det er så lett å åpne barns øyne for det levende i naturen. Barn trækker ikke på sneglene på marken. Ikke de voksne heller, hvis de bare hus-

ker å stoppe opp; våkner opp til å se, uansett hvor smått eller storslaget det er. Potensialet er i alle mennesker til å våkne opp til et vidunderlig forhold til naturen.

- Tenk på frøene under ørkensanden - kontrasten mellom det levende og det døde. De kaller det ørkenen, men like under ligger det levende frø. I ørkenen i USA kan frøene ligge i jorden og vente i flere år på at det skal komme en regnskure om våren. Å få se en ørken i vårblomstring er få forunt. Det er dramatisk å få se det. Slike opplevelser utdyper begeistringen for naturen og alt levende.

- I tillegg til alt vi nå har vært innom, er det noe mer du har lyst til å si til norske økonomer?

- Husk, du er ikke økonom. Du er noe uendelig mye mer.

Med dette tror vi seansen er over. Men idet vi rekker ut hånden til et høflig farvel, forkynner professoren: - Jeg kaller det ikke en klem hvis det varer kortere enn tre sekunder.

Og minst tre sekunder varer det.

⁶ Plumwood, Val (1999): *Comment: Self-Realization or Man Apart? The Reed-Næss Debate*, artikkel i Witoszek, Nina and Andrew Brennan (1999): *Philosophical Dialogues: Arne Næss and the Progress of Ecophilosophy*, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.

N y r e d a k s j o n f r a 2 0 0 2

Med denne utgaven av Økonomisk forum går Kai Leitemo og Karine Nyborg fra borde som redaktører. Fra 1. januar 2002 vil redaksjonen bestå av Lars-Erik Borge (fortsetter) og Snorre Kverndokk (ny). I juni går Leo Andreas Grünfeld også inn i redaksjonen.

Vi takker for oss, og ønsker den nye redaksjonen lykke til!

■ ■ ■ HANS HENRIK SCHEEL¹:

Skatteendringer siden 1992 – fakta og systembetragtninger²

Iforbindelse med skattereformen gikk Norge lenger enn de fleste andre OECD-landene med hensyn til å bygge bedrifts- og kapitalbeskatningen på enkelte gjennomgående prinsipper. Selv om det var bred politisk enighet om reformen, er viktige regler blitt endret i ettertid, og enkelte endringer bryter med prinsippene i reformen. Artikkelen peker på flere årsaker til at skattesystemet verken vil eller bør ligge fast over tid, men reiser likevel spørsmålet om ikke større grad av stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken er ønskelig. Økt stabilitet kan tilsi at en bør utvikle skatteregler og beslutningsprosedyrer som er mer robuste, først og fremst mot endringer hvor særinteresser og kortsiktige hensyn prioriteres.

Innledning

Skattereformen i 1992 innebar omfattende endringer i mange skatteregler, særlig innen bedriftsbeskatningen. Jeg skal i liten grad komme inn på disse enkeltendringene, men i første omgang konsentrere meg om hensynene bak reformen og de prinsippene reformen bygger på. Derneft nevnes enkelte viktige endringer vi har hatt i skattereglene etter 1992, før jeg tar opp spørsmålene om hvor ønskelig det er med stabilitet i skattereglene og hvorfor det vanskelig å sikre stabilitet. Til slutt kommer jeg inn på hva kan vi gjøre for eventuelt å øke stabiliteten i skattereglene.

Hensyn og prinsipper bak skattereformen

Et viktig prinsipielt valg i skattereformen gjaldt hvilke formål inntektsbeskatningen av bedrifter skulle oppfylle. Frem til 1992 ble bedriftsbeskatningen forsøkt brukt som virkemiddel til å fremme en rekke mer eller mindre veldefinerte mål. Særskilte regler i overskuddsbeskatningen skulle bidra til distriktsutbygging, forskning og utvikling, miljøinvesteringer, soliditet i bedriftene, samt fordelingspolitiske og

næringspolitiske mål. Det er ingen overdrivelse å si at bedriftsbeskatningen var overbelastet med målsettinger og ikke i stand til å leve opp til intensjonene. Faktisk virket systemet til tider mot sin hensikt, bl.a. fordi målene var innbyrdes motstridende. Eksempelvis bidro de generøse fradragreglene, som skulle sikre distrikts- og næringspolitiske mål, til skjevare inntektsfordeling; det var høyinntektstakerne som hadde de beste kunnskapene og sterkeste økonomiske motivene til å drive skatteplanlegging. Såkalte nullskattytere ble sett på som et viktig problem.

I tillegg hadde nok mange en sterk fornemmelse av at reglene samlet sett førte til dårlig ressursbruk, dels fordi forskjellsbehandlingen av bl.a. ulike næringer og investeringer gav vridninger i kapitalallokeringen, og dels fordi generøse fradagsregler kunne gi for høye realinvesteringer generelt. Overskuddsbeskatningen inneholdt dessuten prosykliske elementer, ved at den effektiv skattesatsen ble lav i høykonjunkturer som følge av høye investeringer og tilsvarende store skattemessige avskrivninger, og vice versa. Også den høye skattemessige verdien av rentefradraget, særlig for høyinnteksgruppene, var et problem i

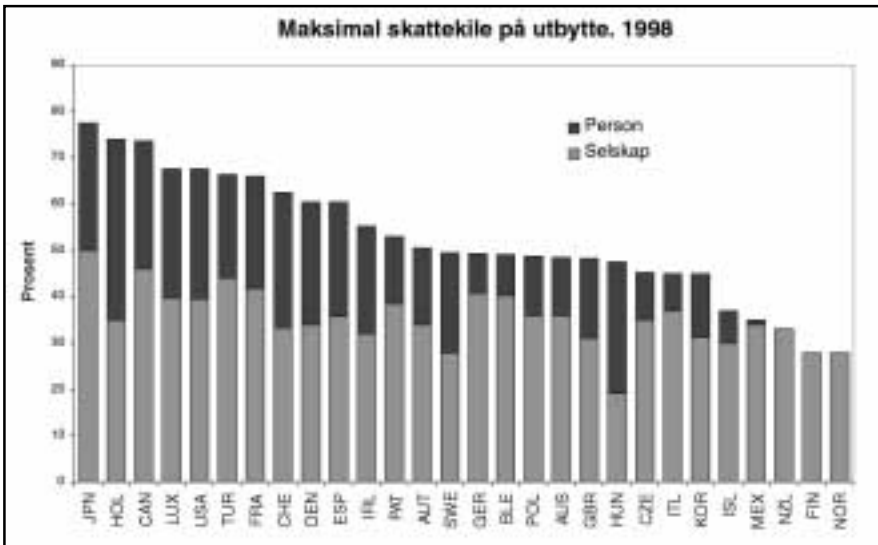
kombinasjon med lempelig inntektsbeskatning, særlig av husholdningskapital. Alt i alt var bedrifts- og kapitalbeskatningen moden for en omfattende overhaling.

Det kanskje viktigste politiske enkeltvalget som regjeringen og stortingsflertallet gjorde i forbindelse med skattereformen, var å rydde opp i arbeidsdelingen mellom ulike virkemidler. Det var bl.a. et spørsmål om i større grad å rendyrke målet for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personinntekter skulle bidra til fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til miljøpolitiske mål. Ambisjonsnivået for overskuddsbeskatningen ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulige vridninger i ressursbruken. Med dette utgangspunktet falt de endringene i regelverket som måtte gjøres i stor grad på plass av seg selv:

1. Utvid skattegrunnlaget slik at det skattepliktige overskuddet i størst mulig grad korresponderer med reelt overskudd. Det innebærer at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, normalt også er bedriftsøkonomisk lønnsomme, selv om bedriftene må betale skatt. Det er dette vi noe upresist forstår med nøytral overskuddsbeskatning.

¹ Hans Henrik Scheel er ekspedisjonssjef i Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet.

² Artikkelen bygger på et foredrag på Samfunnsøkonomenes høstkonferanse 2001. Mange takk for gode kommentarer fra Harald Magnus Andreassen, Tore Eriksen, Arne Jon Isachsen, Ulf Pedersen, Ingrid Rasmussen, Arent Skjæveland, Siren Solhaug og Geir Åvitsland. Kun forfatteren hefter for innholdet i artikkelen.



Maksimal marginalskatt på aksjeutbytte når en ser selskap og person under ett. Prosent av utdelt overskudd før selskaps- og personskatter.

Kilde: OECD Tax Data Base.

2. Reduser skattesatsen for å dempe de samlede vridningene av kapitalbeskatningen.

Et krav om nøytralitet i overskuddsbeskatningen stiller, iallfall teoretisk sett, ganske strenge krav til hvordan de ulike skattereglene skal utformes:

1. Ulike inntekter og utgifter må periodiseres riktig. Det innebærer bl.a. at årlige avskrivninger skal tilsvare årlig verdiendring på kapitalen.
2. Nøytralitet innebærer en integrert bedrifts- og kapitalbeskatning, der kapital- og næringsinntekter blir skattlagt på samme måte uavhengig av om de opptjenes av en privatperson direkte eller gjennom et selskap.
3. Beskatningen av selskapsinntekter må være uavhengig av selskapets finansieringsstruktur, dvs. om investeringer finansieres med lån, tilbakeholdt overskudd eller ny aksjekapital. I dette ligger også at beskatningen må være uavhengig av om selskapet deler ut utbytte eller holder overskuddet tilbake.
4. Positive og negative kapitalinntekter, inkl. gevinster og tap, må likebehandles skattemessig.
5. Skattesatsen må være den samme for alle kapitalinntekter, dvs. en må ha en flat skattesats.

Det er ikke vanskelig å peke på at skattereformen i 1992 ble vedtatt med på-

fallende avvik fra nøytralitetsprinsippet. Det er iallfall tre hovedområder å trekke frem:

- Det første er at husholdningskapital, som i særlig grad utgjøres av bolig, også etter 1992 vanligvis er lempeligere beskattet enn næringskapital. En kan imidlertid si at boligbeskatningen implisitt ble skjerpet i 1992 som følge av at verdien av rentefradraget ble mindre for mange husholdninger.
- Det andre punktet der nøytralitet ikke ble oppnådd, gjaldt landbruksbeskatningen. Regjeringen Brundtland fremmet to ganger forslag om å fjerne særordninger i jordbruks- og skogbruksbeskatningen, først våren 1991 og dernest høsten 1991. Stortinget vendte imidlertid tommelen ned for de fleste forslagene, og siden har disse ordningene bestått. Lempningene ble dessuten utvidet i fjor, da Stortinget innførte et særskilt inntektsfradrag for landbruket på 36 000 kroner pr. bruk.
- Det tredje området der prinsippene fra skattereformen ikke fikk gjennomslag, var i formuesskatten. Riktignok la regjeringen Brundtland frem en stortingsmelding om endringer i formuesskatten sydd over samme lest som resten av reformen: Bredere skattegrunnlag gjennom mer reell og lik verdsettelse av ulike for-

muesobjekter, økte bunnfradrag og lavere skattesatser. Men Høyre og Fremskrittspartiet gikk inn for å avvike formuesskatten, og det var ikke mulig å få til et flertall om en bred reform. I årene etterpå er formuesskatten endret en rekke ganger, både i lempende og skjerpende retning.

Også på enkelte andre områder ble nøytralitetsprinsippet bare delvis fulgt, og på iallfall ett punkt ble et vedtak om mer nøytrale regler raskt omgjort. Våren 1991 ble AMS-ordningen vedtatt opphevet med virkning fra og med 1992, men allerede høsten 1992 ble den gjeninnført med virkning fra og med 1992. Først fra 2000 ble AMS-ordningen avvirket.

Et teoretisk korrekt nøytralitetsprinsipp må dessuten justeres i forhold hva som er mulig å praktisere. For eksempel fordrer nøytralitet at alle påløpte inntekter, også påløpte gevinster, skattlegges løpende. Skattlegging av påløpte, men ikke realiserte, gevinster reiser imidlertid såpass mange praktiske problemer at bare av den grunn bygger reformen på at inntekter og kostnader skal være realisert før de kan skattlegges. Dermed kan en ikke helt unngå skattekreditter.

Til tross for disse begrensningene i rekkevidden av nøytralitetsprinsippet, ble status likevel at vi kom ganske nær et skattesystem som likebehandlet ulike næringer og bedrifter, ulike typer investeringer og kapitalplasseringer, ulike typer kapitalinntekter, ulike eierformer og ulike måter å finansiere næringsinvesteringer på.

Norge gikk dessuten lenger enn andre OECD-land i både å redusere skattekreditter og fjerne særskilte lempninger, og i å kutte formelle skattesatser for næringsvirksomhet. Frem til i år var Norge, sammen med Finland og New Zealand, de eneste OECD-landene som ikke hadde noen form for dobbeltbeskatning av aksjeutbytter. I Norge motvirker dessuten de såkalte RISK-reglene vridninger i aksjegevinstbeskatningen. Som det fremgår av figuren, har hovedtyngden av OECD-landene markerte innslag av dobbeltbeskatning og ganske høye effektive skattesatser på utdelt utbytte, når en tar hensyn til både selskaps- og personbeskatningen.

Viktige endringer etter 1992

Delingsmodellen

I Norge har en valgt å ha en progressiv beskatning av lønnsinntekter og en flat skattesats på kapitalinntekter, slik at forskjellen i den formelle marginalskatten kan bli relativt stor. Denne forskjellen gjør det i utgangspunktet lønnsomt å få høye arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter. Det er bakgrunnen for den såkalte *delingsmodellen*, der formålet er å sørge for at arbeidsavkastningen til næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskaper skattlegges om lag på samme måte som arbeidsavkastningen til vanlige lønns-mottakere. Delingsmodellen er derfor av mange kalt «kjernen» i skattesystemet. OECD har for sin del karakterisert delingsmodellen som skattereformens akilleshæl.

Det prinsipielle utgangspunktet for delingsmodellen er at personinntekten for personlig næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskaper skal være lik næringsinntekten fratrukket en beregnet avkastning på kapitalen i næringen. Denne sjablonmetoden for å fastsette arbeidsavkastning har vært omstridt. Allerede den delingsmodellen som ble vedtatt i 1992, var på flere områder vesentlig gunstigere enn den som opprinnelig ble foreslått av departementet. Men også etter 1992 har delingsmodellen blitt justert en rekke ganger, og stort sett i lempende retning. Blant annet er det blitt lettere å tilpasse seg slik at en unngår delingsmodellen helt. Det illustreres ved at andelen aksjeselskaper som skattlegges etter delingsmodellen, er redusert fra 46 prosent i 1994 til 32 prosent i 1999.

Skatt på aksjeutbytter

Med virkning fra og med 5. september 2000 ble det innført en skatt på mottatte aksjeutbytter på 11 prosent. En slik ekstra skatt på aksjeutbytte bryter med nøytralitetsprinsippet ved bl.a. å øke kostnadene ved aksjekapitalfinansiering av selskapene. Det er verdt å merke seg at regjeringen Stoltenberg begrunnet forslaget om ekstra utbytte-skatt med at delingsmodellen var blitt for gunstig og svekket fordelingsvirkningene i skattesystemet. I denne begrunnelsen kan en ane noe av den poli-

tiske dynamikken som gir endringer i skattereglene, også endringer som bryter med prinsipper det gjennom flere år har vært bred enighet om.

Toppskatten

Svak treffsikkerhet i delingsmodellen tilsier at forskjellen i marginalskatt på personinntekt og kapitalinntekt ikke bør bli for stor. Aarbakkegruppen, som utredet skattereformen, mente forskjellen helst ikke burde overstige 20 prosentpoeng. I 1992 var imidlertid forskjellen over 21 prosentpoeng, og allerede året etter ble forskjellen ytterligere økt gjennom økt toppskattesats. Toppskatten ble ytterligere økt fra 2000 ved innføring av et ekstra trinn på 6 prosentpoeng. Når nå høyeste marginalskatt på personinntekt for delingspliktige er nær det dobbelte av skattesatsen på kapitalinntekter, er tilpasninger og skatteomgåelser knyttet til delingsmodellen ikke til å unngå.

Skipsfartsbeskatningen

Endringene i skipsfartsbeskatningen i 1996 var det første større bruddet på systematikken i bedriftsskattesystemet etter 1992. Riktignok innrømmet regjeringen Brundtland, og i enda større grad stortingsflertallet, i 1992 skipsfarten gunstigere avskrivningsregler enn prinsippet om økonomisk verdifall skulle tilsi. I tillegg hadde skipsfarten særlig fordel av de gunstige overgangsreglene som ble vedtatt. Men for øvrig fikk skipsfarten de samme skattereglene som andre næringer. I 1996 vedtok imidlertid stortingsflertallet, mot regjeringen Brundtlands ønske, å gi skipsfarten enda gunstigere skatteregler ved å gå over fra overskuddsbeskatning til uttaksbeskatning. Uttaksbeskatning innebærer at inntektene som hovedregel er skattefrie inntil de eventuelt deles ut som utbytte til aksjonærene. Eierne kan dermed bestemme tidspunkt for beskatning, og følgelig også i noen grad det reelle skattenivået. I tillegg til skatt på utbytter skal rederiene betale en såkalt tonnasjeskatt, beregnet av skipenes nettotonnasje. Selv om skipsfartsbeskatningen etter 1996 ikke ble like gunstig som før skattereformen, er disse endringene blitt stående som et

ganske markert systembrudd i forhold til skattereformen. Heller ikke etter 1996 har skattereglene for skipsfarten ligget fast, men er strammet til i flere omganger.

Avskrivningssatsene

Som en del av budsjettforliket mellom regjeringen Stoltenberg og mellompartiene ble flere avskrivningssatser redusert med virkning fra og med inntektsåret 2000. Den umiddelbare innstrammingen ble beregnet til om lag 3 mrd. kroner, og var således ganske betydelig. Disse endringene er blitt kritisert av næringslivet, dels med henvisning til at de var et brudd med skattereformen, og dels til at de kom uten forutgående utredning. At innstrammingene i forliket var et brudd med de avskrivningssatsene som ble vedtatt ved skattereformen, er riktig. Men det er ikke så klart at det var et brudd med prinsippet om at avskrivningene bør gjenspeile verdireduksjonen på kapitalen.

I forberedelsene til budsjettforslaget for 2002 har Finansdepartementet brukt en del tid på å finne studier av anslag for økonomisk depresiering av ulike typer produksjonskapital. Forslaget til avskrivningssatser fra 2002 bygger på denne empirien. Den indikerer at om lag halvparten av innstrammingen i budsjettforliket kunne forsvares ut fra at avskrivningssatsene var satt høyere enn det som følger av driftsmidlenes økonomiske verdifall. En kan altså spekulere på om det ikke har ligget en kime til mulig innstramming i enkelte avskrivningssatser allerede fra 1992, som følge av at en ikke konsekvent fulgte nøytralitetsprinsippet.

Er stabile skatteregler viktig?

Ønsket om stabilitet i skattesystemet fremføres ofte med stor styrke bl.a. fra næringslivets representanter. Resonnementet er i korthet at hyppige og omfattende skatteendringer gir ustabile rammebetingelser og dermed økt fare for feilinvesteringer. Feilinvesteringer er en kostnad i seg selv, og økt risiko for feilinvesteringer øker avkastningskravet til å investere og kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke gjennomføres.

Også fra politisk hold pekes det på behov for stabilitet i skattereglene, og finanskomiteens flertall understreket senhøstes 1991 «behovet for klare og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet etter skattereformen.» Fler-tallet sa videre at det la til grunn at bedrifts- og kapitalbeskatningen nå var sluttbehandlet. I det siste lå det muligens ikke bare et ønske om at næringslivet skulle få stabilitet, men også et håp om at den betydelige lobbyvirksomheten næringslivet hadde drevet gjennom hele reformprosessen, skulle avta.

Når det synes å være så bred enighet om at stabilitet er viktig, hvorfor opplever vi da til dels betydelige systemendringer?

Strukturelle endringer i økonomien

I de senere årene kan økende globalisering ha gitt økende skattekonkurranse. Først og fremst kan det gjelde for bedrifts- og kapitalbeskatningen, fordi kapitalen er særlig mobil. Den relativt lave skattesatsen på 28 prosent som vi fikk på kapitalinntekter i 1992, kan delvis betraktes som en tilpasning til økende kapitalmobilitet.

Men den lave skattesatsen var også ledd i en tilpasning til et deregulert kredittmarked. Det er vanskelig å tenke seg at de høye marginalsattene på nettoinntekt, herunder renteinntekter, som mange husholdninger stod overfor på store deler av 1980-tallet, kunne ha vært videreført særlig lenge uten enda større skadevirkninger enn vi faktisk opplevde. Fra 1987 ble høyeste marginalsatt på nettoinntekt gradvis redusert fra drøyt 66 prosent til drøyt 40 prosent i 1991, og videre til 28 prosent i 1992. Hadde skattereformen vært gjennomført 10 år tidligere, ville realrenten etter skatt i årene 1984-86 vært om lag 2,5 prosentpoeng høyere enn den var for husholdninger med gjennomsnittlig inntekt. For de husholdningene som stod overfor de høyeste skattesatsene, ville en skattesats på 28 prosent økt realrenten etter skatt med hele 5 prosentpoeng. Med en såpass mye høyere realrente etter skatt, kunne en begrenset gjeldsøkningen i husholdningssektoren fra midten av 1980-tallet, og den etterfølgende nedgangskon-

junktoren kunne blitt mindre dramatisk enn den ble. Moralene i dette er at stor stabilitet i skattereglene også kan ha sine kostnader, iallfall når viktige rammebetingelser for øvrig endrer seg.

Selv om en erkjenner at bedrifts- og kapitalskattegrunnlaget er mer flyktig nå enn for noen tiår siden, bør en ikke legge seg flat for enhver trussel om utflytting. Så lenge vi klarer å sikre konkurranseevnen i vid forstand, dvs. ha effektiv ressursutnyttelse og langsiktig balanse i utenriksøkonomien, er det ikke nødvendigvis et problem om enkelte bedrifter eller næringer flytter ut. Bedrifter som flytter kan, på samme måte som bedrifter som reduserer virksomheten eller legger ned, avgi ressurser til andre næringer, kanskje til næringer som bedre er i stand til å bære det generelle kostnadsnivået. Hvis en da møter utflyttingstrusler med selektive skattelem্পninger, står en i fare for å svekke den samlede verdiskapingen. Samtidig vil en oppmuntre andre bedrifter og næringer til å fremstå som mer mobile enn de i realiteten er. Også i denne sammenhengen kan det være en god leveregel å behandle ulike næringer mest mulig likt, men samtidig ta hensyn til mobilitetsargumentet i utformingen av de generelle reglene.

Det antas gjerne at kapital er mer mobil enn arbeidskraft, og at de største begrensningene på den nasjonale handlefriheten dermed gjelder bedrifts- og kapitalbeskatningen. Men en bør ikke overse at også personlige skattytere er blitt mer mobile over landegrensene. Dermed kan forskjeller i personbeskatningen, og kanskje også forskjeller i avgiftsnivået, påvirke flyttemønsteret. Likeledes vil avgiftsnivået i våre naboland virke inn på grensehandelen og legge visse øvre begrensninger på hvilket avgiftsnivå Norge bør velge. Når Sverige fra 1. desember 2001 setter ned avgiftene på vin med nesten 20 prosent, legger det ytterligere press på vårt eget avgiftsnivå.

Makroøkonomisk styring

Lærebøker i økonomi peker gjerne på at skattene bør endres som ledd i den makroøkonomiske styringen. Makroøkonomisk stabilitet er ikke minst en fordel for næringslivet, og endringer i

skattesystemet som ledd i makroøkonomisk stabilisering kan dermed være å foretrekke fremfor stabile skatteregler. Hovedbidraget til konjunkturstyringen på statsbudsjettets inntektsside har imidlertid vanligvis ikke kommet som følge av endringer i skatte- og avgiftsreglene, men derimot som følge av den automatiske stabiliseringen som ligger i skattesystemet.

Det er åpenbare fordeler dersom konjunkturtelt begrunnede endringer i skattenivået kan komme automatisk, dvs. uten regelverksendringer. Først og fremst vil automatiske endringer generelt falle sammen med konjunkturforløpet, mens regelverksendringer lett kan komme på plass for sent. Dermed vil den automatiske stabiliseringen være symmetrisk, slik at skattenivået kan falle i en nedgangskonjunktur. Erfaringene med regelverksendringer har i større grad vært at skattereduksjoner ikke vektlegges like sterkt i nedgangsperioder som skatteøkninger i oppgangsperioder. Dermed kan aktiv bruk av skattesystemet som ledd i konjunkturstyringen føre til at skattenivået gradvis økes, mens det kanskje hadde vært mer ønskelig om eventuelle skatteøkninger mer direkte ble avveiet i forhold til nytten av å øke offentlige utgifter.

Graden av automatisk stabilisering i skattesystemet avhenger av bl.a. hvor progressiv inntektsbeskatningen er, og om særavgiftene treffer det mest inntektselastiske konsumet. I forbindelse med skattereformen ble det lagt vekt på at et bredt skattegrunnlag som ikke minst inkluderer konjunkturfølsomme inntekter, som for eksempel aksjegevinster, kunne øke den automatiske stabiliseringen.

Ny erkjennelse og nye forskningsresultater

Skatteregler endres også som følge av nye forskningsresultater og ny erkjennelse. Så vel grunnleggende teoretisk som hjemlig empirisk skatteforskning har vært viktig for beslutningsgrunnlaget, herunder i forbindelse med skattereformen. Nå bør det likevel være klare grenser for hvor raskt og i hvor stor grad skattesystemet skal endres som følge av nye forskningsresultater. Skattepolitikken må først og fremst ta

opp i seg det som er grunnleggende og bredt akseptert viten, og ikke forsøke å holde tritt med forskningsfronten. Nye forskningsresultater må få tid til å «sette seg» og vise seg robuste mot bl.a. akademisk kritikk, før forskningen eventuelt får innvirkning på den praktiske utformingen av skattesystemet.

Et eksempel kan være debatten før stortingsvalget i 1997 om inntektsfordelingen var blitt skjevare etter skattereformen. Debatten ble avfødt av en artikkel fra Statistisk sentralbyrå (SSB) våren 1997 (Epland (1997)). Artikkelen hevdet at inntektsfordelingen var blitt skjevare etter 1992, særlig som følge av at de rikeste hadde hatt høy inntektsvekst. Denne inntektsøkningen skyldtes på sin side sterk økning i aksjeutbyttene, og SSB antydte at endringene i skattereglene kunne ha forsterket ulikheten. Selv om de metodiske svakhetene i forskningsopplegget var ganske åpenbare og ble påpekt i den etterfølgende debatten, festet det seg raskt et inntrykk i store deler av det politiske miljøet at skattereformene hadde gjort de rike mye rikere. I 2000 publiserte imidlertid SSB ny forskning på område, basert på en annen metode (Fjærli og Naug (2000)). Her var en av konklusjonene at skattenes utjevne effekt økte etter 1992. Dette eksemplet er ikke ment som en kritikk mot forskningen i SSB, som generelt både holder høy kvalitet og er relevant, ikke minst for Finansdepartementet. Men eksemplet er et apropos om at forskningsresultater bør modnes før de konsumeres.

På den annen side bør det påpekes at det på enkelte områder hadde vært ønskelig om skattepolitikken i noe større grad enn det som har vært tilfellet, hadde holdt tritt med den akademiske innsikten. I 1971 skrev den senere nobelprisvinneren i økonomi James Mirrlees, sammen med Peter Diamond, to artikler om optimal beskatning og betingelser for når det er ønskelig med effektivitet i produksjonen (Diamond og Mirrlees (1971)). En implikasjon for skattepolitikken er at vi ikke skal beskattede bruk av produserte innsatsfaktorer i produksjonen, selv om vi for øvrig har vridende skatter. Fjerning av investeringsavgiften og tollavgifter som foreslås i budsjettet for 2000, er helt i tråd med innsikten hos Diamond og Mirrlees. Men i dette tilfellet er det

unektelig synd at det har tatt så mye som 30 år å få til disse endringene.

Endrede politiske preferanser

Trolig mener de fleste at de forholdene som er nevnt foran, nemlig økonomiske endringer og ny viten, er relativt akterverdige grunner til å endre skattereglene, selv om en prinsipielt skulle være tilhenger av stabilitet. Skepsisen mot endringer er trolig større når de skyldes at det politiske flertallet av andre grunner endrer oppfatning over tid.

Jeg skal ikke dvele mye med hvorfor de politiske flertallspreferansene endres. Stikkordsmessig er det nærliggende å peke på at flertallet, uansett om det består av ett eller flere partier, er en koalisjon der flertallets mening formes gjennom forhandlinger. Når flertallsløsninger i nye saker skal fremforhandles, og i tillegg koalisjonen består av enkeltpolitikere som byttes ut over tid, kan en ikke uten videre forvente stabile flertallspreferanser.

Det politiske systemet utsettes dessuten for betydelig press fra ulike interessegrupper. Når interesseorganisasjonene setter en skattesak på den politiske dagsorden, er hensikten sjelden å sikre stabilitet, men snarere å endre reglene i lempende retning for seg og sine. Sammen med slike forslag følger en regning, fordi en skattelettelse for noen normalt må betales av andre. Nå behøver ikke regningen å være så stor i utgangspunktet, og noen ganger kan den dessuten spres på mange skattytere uten store motreaksjoner der og da. Men skattereduksjoner overfor én næring har en tendens til å avføde tilsvarende krav fra andre næringer. Og når først noen har fått, er det ikke like lett å begrunne hvorfor ikke også andre skal få.

Resultatet av en slik prosess kan bli undergraving av skattegrunnlaget, økte incitamenter til skattemotiverte disposisjoner og en generell invitasjon til uproduktiv lobbyvirksomhet. Etter noe tid kan en ende opp med et skattesystem som er administrativt komplisert, som innebærer omfattende forskjellsbehandling og som gir betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Det siste er ikke minst tilfelle dersom skattelettelsene som er gitt underveis, er finansiert gjennom økning av allerede høye marginalsattesatser. Til slutt kan en

større reform der en rydder opp være både økonomisk nødvendig og politisk opportunt. Det kan da ikke utelukkes at de gruppene som underveis har oppnådd skattelettelse, ender opp med høyere skatter, også høyere enn i utgangspunktet.

En mer subtil forklaring på hvorfor politiske beslutninger eller planer endres kalles i litteraturen for «tidsinkonsistensproblemet i økonomisk politikk» (se for eksempel Torsvik (1990)). Her er ikke saksforholdet at myndighetene egentlig endrer preferanser, men at det kan være optimalt for myndighetene å endre en plan som i utgangspunktet var optimal. Et forenklet lærebokseksempel på tidsinkonsistens kan klargjøre problemstillingen. Sett at myndighetene antar at investeringer i Norge er elastisk og derfor vedtar en lav skattesats på kapitalinntekter. Hvis privat sektor tilpasser seg den lave skattesatsen, vil den investere mer enn ellers. Men når investeringene først er gjennomført, er det vanskelig å flytte kapitalen, for eksempel utenlands, og myndighetene kan øke skatten på kapitalavkastning uten at kapitalbeholdningen går særlig ned. Problemet er at privat sektor nettopp kan komme til å gjennomskue denne mulig inkonsistente atferden til myndighetene. Skal myndighetene da kunne ha noe håp om å øke investeringene gjennom reduserte skattesatser, må de samtidig binde seg på en troverdig måte til å holde skattesatsene lave også i fremtiden.

Utbyttebeskatningen kan muligens fungere som en illustrasjon av fenomenet «tidsinkonsistens» i forbindelse med skattereformen. Før skattereformen ble aksjeutbytter i større eller mindre grad skattlagt også ved utdelingen. Det bidro til å begrense omfanget av utbytter. Etter reformen ble skattleggingen konsentrert til skatt av løpende overskudd på selskapets hånd, men uten noen tilleggsbeskatning dersom overskuddene ble delt ut som utbytter. Ett av formålene med disse endringene var å unngå at skattereglene skulle låse kapital i eksisterende bedrifter, og ikke uventet har utbyttene økt markert etter 1992. Når først de store aksjeutbyttene er der, blir det fristende å skattelegge dem, og fordelingsvirkningene en slik skatt vil av de fleste bli vurdert som gode. Det har derfor vært et problem å

sikre troverdighet om utbyttebeskatningen etter skattereformen. Uten tvil har aksjonærer i privat sektor sett dette, og trolig har en del tilpasset seg ved ekstraordinær høy utbytteutdeling før dobbeltbeskatning kom.

Hvis større stabilitet er ønskelig

Et ønske om større stabilitet i skattereglene kan tilsi at en bør utvikle regelverk og beslutningsprosedyrer som er mer robuste overfor ytre påkjenninger og krav om endringer. La meg ta regelverket først og prosedyrene etterpå.

Fundamentet for og oppbyggingen av regelverket

Skattereformen i 1992 hadde som ett av flere mål å bidra til større stabilitet i skattereglene, først og fremst i bedriftsbeskatningen. Oppskriften fra reformen var å bygge skattereglene på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulige unntak. Slike prinsipper bør ha en rasjonell økonomisk forankring, og de må kunne operasjonaliseres. Et eksempel på et slikt prinsipp har jeg allerede vært inne på, nemlig at overskuddsbeskatningen bare skal ha som mål å bidra til offentlige inntekter og effektiv ressursallokering.

Det er iallfall tre viktige forhold som bidrar til stabilitet ved å bygge på visse generelle prinsipper:

- For det første: Hvis et prinsipp fullt ut nedfelles i de konkrete skattereglene, må en anta at det må komme en prinsipiell begrunnelse for å endre skattereglene. En må altså enes om et nytt prinsipp, eventuelt at det ikke skal gjelde noe prinsipp for regelutforming. Dermed legges listen høyere mht. argumentasjon og begrunnelse for eventuelle endringer.
- For det andre innebærer generelle prinsipper en viss form for likebehandling. Som nevnt innebærer nøytralitetsprinsippet at alle kapitalinntekter skal skattlegges likt, uavhengig av hvilke næringer eller selskaps typer de er opptjent i, og uavhengig av i hvilken form inntekten kommer. Hvis et prinsipp gjennomsyrrer regelverket på en noenlunde konsekvent måte, blir det tyngre å argumentere for at visse inntekter eller utvalgte

næringer skal behandles lempeligere enn andre, enn dersom skattesystemet har form av et lappeteppe.

- For det tredje vil normalt regler som bygger på et prinsipp, settes sammen til en helhet med en indre logikk eller systematikk. Eksempelvis innebærer nøytralitetsprinsippet at skattleggingen av overskudd, aksjeutbytter og aksjegevinster er nøye avstemt i forhold til hverandre. Når reglene er vevd sammen til en helhet, er det lett at denne helheten raker dersom enkeltregler endres. Konsekvensene av selv mindre endringer kan bli ganske store, og lysen til å foreslå og gjennomføre endringer kan bli tilsvarende mindre.

Forsinkelsesmekanismer

Manglende stabilitet i regelverket som skyldes forhastede vedtak, kan reduseres ved å bygge inn forsinkelsesmekanismer som sikrer at det må gå en viss tid fra myndighetene tenker på en endring og til den eventuelt vedtas. Grunnlovsfesting er en slik forsinkelsesmekanisme, men den er til gjengjeld såpass dyptgripende at det virker ganske fremmed i forhold til skatte- og avgiftsreglene.

En mindre rigid mekanisme er høringsinstutttet. Dette benyttes også i forbindelse med mange forslag om skatte- og avgiftsendringer, men gjerne ikke i forbindelse med forslag som er en del av statsbudsjettet. Høringer bidrar til å belyse en sak fra flere sider, typisk i form av at motforestillinger kommer frem. Samtidig vil høringer medføre at det går noen måneder fra forslaget lanseres til det eventuelt vedtas. Begge deler gir både regjeringen og Stortinget mulighet til å tenke igjennom forslaget på nytt. Det bør ikke betraktes som et nederlag om en høringsrunde fører til at et forslag trekkes eller modifiseres.

En mer omfattende forsinkelsesmekanisme er å sende en sak til nærmere utredning, eksempelvis til et offentlig oppnevnt utvalg. Nå er nok den primære hensikten med å utrede et spørsmål som regel ikke å forsinke saken, men det er vanskelig å unngå at utredninger også forsinke prosessen. Samtidig kan en utredning belyse en sak bedre og bringe frem motforestillinger og de av-

veiningene som gjerne må gjøres. Det er flere eksempler på at forslag og ideer om skatteendringer ikke har overlevd en slik prosess.

Delegering av fullmakt til autonome myndighetsutøvere

Allerede i dag delegeres den detaljerte utforming av en del av skattereglene fra Stortinget til Finansdepartementet og i noen grad videre til direktoratene. Fullmaktene som er delegert, er imidlertid generelt ikke særlig vide, og mange svært detaljerte regler fastsettes av Stortinget. En måte å skape større stabilitet på kunne vært å delegere den konkrete fastsettelsen av enkelte prinsipielt forankrede regler til et organ som ikke var direkte underlagt daglig politisk styring. Overskuddsbeskatningen kunne vært et sted å begynne.

Et eksempel er følgende: Hvis det først er bred politisk enighet om at avskrivningene på driftsmidler skal avspeile det økonomiske verdifallet, så kunne det nedfelles i loven. Hva de enkelte avskrivningssatsene så skulle være ville bli en økonomisk oppgave, som kunne delegeres et dertil egnet organ med nødvendig faglig kompetanse. Et slikt system er ikke mer fremmed enn at det ble praktisert frem til saldoavskrivningene kom fra 1982. Før det bestemte Stortinget at det skulle gis fradrag for avskrivninger på «betydelige driftsmidler, bestemt til varig bruk.» Loven gav eksempler på slike driftsmidler, men hadde ikke bestemmelser om avskrivningssatsene. De ble fastsatt av Riksskattestyret, som bestemte høyeste og laveste avskrivningssatser for en detaljert liste av ulike typer kapital.

Et system der de politiske myndighetene trekker opp prinsipielle retningslinjer, men delegerer den konkrete regelutforming, har en viss parallell i måten Norge, og mange andre vestlige land, har ordnet pengepolitikken på. Stortinget har delegert utforming, og langt på vei målene, for pengepolitikken til regjeringen. Regjeringen har på sin side fastsatt det operative målet og nærmere retningslinjer for pengepolitikken, mens Norges Bank er gitt ansvaret for den operative gjennomføringen. Det er neppe særlig omtvistet at selve den institusjonelle overbygningen i pengepo-

litikken sikrer et mer forutsigbart og gjennomiktig atferdsmønster i rentefastssettelsen, trolig basert på mer langsiktede betraktninger, enn om renten skulle vært fastsatt av Stortinget eller regjeringen. Sett i relasjon til pengepolitikken må skattepolitikken fortone seg som relativt upredikerbar. Jeg er ikke overbevist om at behovet for forutsigbarhet i skattepolitikken er tilsvarende lavere enn i pengepolitikken.

De nye retningslinjene for den økonomiske politikken

Som kjent vedtok Stortinget våren 2001 nye retningslinjer for bruk av oljeinntektene. Det er nå fastlagt en regel for hvordan nivået på det oljekorrigerede budsjettunderskuddet skal utvikle seg i årene fremover. En slik eksplisitt regel for budsjettunderskuddet hadde vi ikke tidligere – da la en hovedvekten på at endringen i underskuddet fra ett år til det neste skulle være tilpasset konjunktursituasjonen.

Erfaringene både i Norge og andre land tilsier at det ikke er lett å stramme til finanspolitikken på budsjettets utgiftsside. Dermed kan en ende opp med systemendringer på skattesiden, gjerne vedtatt en sen nattetime, fordi budsjettet skal få den riktige konjunkturmessige innretningen. Endringene i retningslinjene gir pengepolitikken en klarere rolle i å stabilisere produksjon og sysselsetting. Samtidig har budsjettpolitikken fått en klarere langsiktig forankring. Dette kan bidra til større stabilitet også rundt skattesystemet framover.

Et tilleggsmoment er at det synes å være bred politisk enighet om at iallfall en del av den økte bruken av oljeinntekter skal gå til å redusere skatter og avgifter. Trolig er det lettere å få stabilitet i reglene når en årlig skal gi lettelser. Nå kan en jo hevde at også skattelettelser innebærer ustabilitet, men det er vel likevel en form for ustabilitet mange kan akseptere.

Avslutning

Det kan fremføres samfunnsøkonomiske argumenter for et mer stabilt skattesystem, men kanskje fremfor alt er det argumenter for en mer forutsigbar skattepolitikk. De mest grunnleggende årsakene til samfunnsøkonomisk uheldig ustabilitet når beslutninger om skatte-regler fattes, er for liten vektlegging av for det første langsiktige hensyn og for det andre av fellesinteressene. Historien om skattepolitikken inneholder mange eksempler på vedtak, og mangel på vedtak, der det iallfall i et-tertid har vært bred enighet om at langsiktig hensyn ikke har vært tilstrekkelig vektlagt. Endringer i skatteregler vil typisk ha ulik økonomisk virkning på kort og lang sikt, og når en skal vurdere virkningene av reglene, bør en hele tiden skifte mellom å se dette lange og korte perspektivet. Kortsiktige stabiliserings- og fordelingsspørsmål må vurderes mot langsiktig effektivitet og vekst. Professor Agnar Sandmo har kalt dette for å ha et bifokalt syn på den økonomiske politikken (Sandmo (1994)).

Hvis langsiktige hensyn og felles-skapshensyn skal veie tyngre enn hittil, må en øke mulighetene til å prioritere disse hensynene. Det er da vanskelig å se at en kommer unna teknikker som i noen grad begrenser handlefriheten til å prioritere særinteressene og de kortsiktige gledene.

Referanser

- Diamond, P. og J. A. Mirrlees (1971): Optimal Taxation and Public Production I: Production efficiency og II: Tax rules, *American Economic Review* **61**.
- Epland, J. (1997): Inntektsfordelingen 1986-1995: Hvorfor øker ulikheten? *Økonomiske analyser* 5/97.
- Fjærli, E. Og B. E. Naug (2000): Aksjer og inntektsfordeling, *Økonomiske analyser* 6/2000.
- Innst. O. nr. 80 (1990-91) *Innstilling fra finanskomiteen om skattereformen 1992*.
- NOU 1989: 14 *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform*.
- NOU 1991: 17 *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – Beskatning av formue*.
- Ot.prp. nr. 35 (1990-91) *Skattereformen 1992*.
- Ot.prp. nr. 16 (1991-92) *Oppfølging av skattereformen 1992*.
- Sandmo, A. (1994): Et bifokalt syn på økonomisk politikk: Tilfellet Sverige, i *Stabilitet og langsiktighet. Festskrift til Hermod Skånland. Aschehoug*.
- St.meld. nr. 12 (1991-92) *Retningslinjer for reformer i formuesbeskatningen*.
- Torsvik, Gaute (1990): Truverdeproblemet i økonomisk politikk. Tidsinkonsistente planar for distriktpolitikk som eit døme, *Norsk økonomisk tidsskrift*, nr. 4.

Rettelse

I forrige nummer av Økonomisk forum står det «NR 8 - OKTOBER 2001» på forsiden og «NR. 7 - 2001» i innholdsfortegnelsen. Begge deler er feil!

Riktig referanse til dette bladet skal være **nummer 8, november 2001**.

Vi beklager!

■ ■ ■ KJELL-ARILD REIN OG ERLING VÅRDAL:

Månedlige inflasjonsprognoser

Etter at Norges Bank endret sin politikk til inflasjonsstyring, har oppmerksomheten rundt inflasjonstall økt betydelig. Norges Bank har som kjent en målsetting om at den langsiktige veksten i konsumprisindeksen skal være på 2,5 prosent, hvor lang sikt er presisert til å være om lag 2 år inn i fremtiden. Ser det ut til at den langsiktige inflasjonen blir høyere enn målsettingen, ligger det an til renteøkninger.

Som et ledd i inflasjonsstyringen gir Norges Bank (NB) inflasjonsprognoser flere år inn i fremtiden. Det samme gjør Statistisk sentralbyrå (SSB). Inflasjonsprognosene gis på kvartalsbasis. Når aktørene i markedet skal bedømme om inflasjonen går i den retning myndighetene har tallfestet, vil de selvfølgelig nytte ny informasjon. Slik informasjon kommer ved offentliggjøringen av konsumprisindeksen den 10. i hver måned. I forkant av at denne månedlige offentliggjøringen av konsumprisindeksen vil interesserte aktører ha en formening om hva den vil bli. Hva slike formeninger er basert på er ikke offentlig kjent. Men det er naturlig å tro at de har sett på kvartalsprognose-

ne til NB og SSB, sett på tidligere inflasjonsutvikling, samt på hva som skjer i norsk økonomi.

I denne kommentarer vil vi tilby en metode som gir konkrete månedsprognoser for konsumprisindeksen. Metoden er basert på den statistiske beregningsmetoden ARIMA, som lager prognoser basert på tidligere utvikling i konsumprisindeksen. Andre relevante faktorer trekkes ikke inn. Metodens styrke ligger i at den har innebygget avanserte teknikker for å ta hensyn til sesongsvingninger. Dette er relevant fordi konsumprisindeksen avspeiler betydelige sesongsvingninger. Siden ARIMA-teknikken ikke fanger opp grunnleggende faktorer som vekst

i utenlandspriser, innenlandsk likviditet og lønninger, egner den seg kun for kortsiktige prognoser. Før vi legger frem eksakte månedsprognoser vil vi kommentere inflasjonsutviklingen hittil i år, samt de kvartalsprognoser Norges Bank har gitt for denne.

NBs og SSBs prognoser for 2001, avgitt i slutten av 2000, er innført i Tabell 1. Vi ser at mens førstekvartalsprognosene slår bra til, bommet begge institusjonene i det andre kvartalet. Ikke bare var inflasjonen i april-juni høy. Den kom også overraskende.

Vi ser videre at begge institusjonene spår nedgang i inflasjonen i siste del av året. Hovedgrunnen er halveringen av matmomsen fra 1. juli. SSB har beregnet at inflasjonen vil gå ned med 1,2 prosentpoeng som følge av halvering av matmomsen og innføring av moms på tjenester. Det er naturlig nok knyttet stor usikkerhet til dette anslaget, spesielt siden SSB forutsetter at det vil skje full prisovervelting. Da matmomsen ble halvert i Sverige, gikk ikke prisene like mye ned som det reduksjonen i avgiften tilsa.

Figur 1 viser våre prognoser basert på ARIMA-metoden. Prognosene er basert på månedsdata fra januar 1988 til desember 2000. Vi har imidlertid i etterhånd lagt inn SSBs 1,2-prosentpoeng-anslag for nedgang i inflasjonen som følge av halvert matmoms. I Figur 1 er konsumprisindeksen fremstilt langs den vertikale akse. Den stiplede linjen gir ARIMA-prognosen. Den heltrukne linjen gir faktisk verdi på konsumprisindeksen. I de fire første måneder er det godt samsvar mellom prognoser og faktiske tall. Mai-juni tallene viser det omtalte inflasjons-«sjokket», dvs. en faktisk utvikling som ligger godt over prognosene.

Konsumprisindeksen blir spådd å gå ned med 1,2 % (fra 109,2 til 108) fra



Kjell-Arild Rein er
førstekonsulent i
Konkurransetilsynet



Erling Vårdal er
førsteamanuensis ved
Institutt for økonomi,
Universitetet i Bergen

Tabell 1 – Prognoser for 2001. Avgitt desember 2000

	SSB	Norges Bank	ARIMA	Observert
2001:1	3,3	3,6	3,5	3,6
2001:2	3,1	3,5	3,6	4,0
2001:3	1,9	2,4	2,4	
2001:4	1,8	2,7	2,2	
2001	2,5	3,0	2,9	

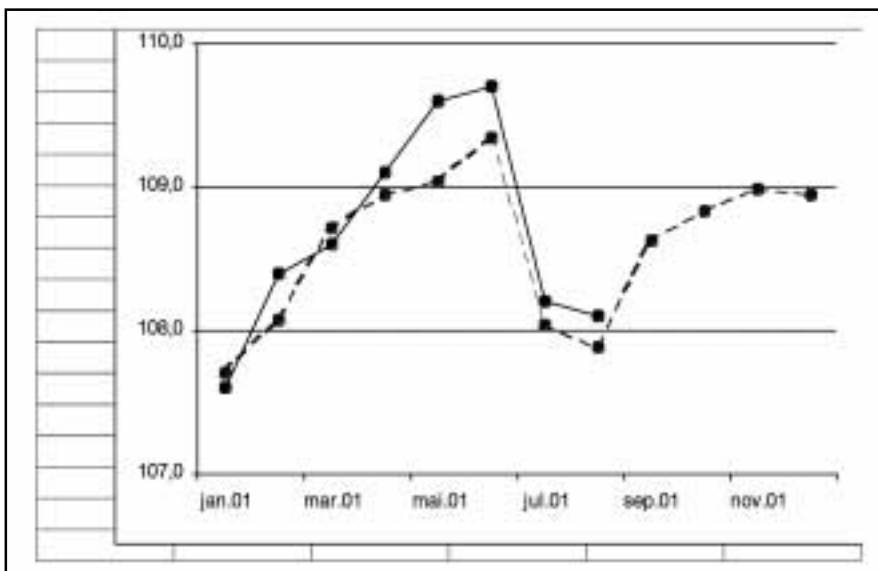
Kilder: Økonomisk analyse 9/2000 og Inflasjonsrapport 04/2000.

juni til juli, pga. halvering av matmom- sen. Vår prognose (108,1) stemmer forbausende godt (108,2). Etter pris- nedgangen i juli-august er det ventet at prisveksten vil ta seg opp igjen i slutten av året, tilsvarende en pro-anno-infla- sjon på om lag 2,5 %.

Med utgangspunkt i Tabell 1, la oss avslutningsvis fremstille følgende poeng: I tabellen har vi ført inn kvar- tals- og årsprognoser fra ARIMA- modellen. Vi ser at årsprognosen fra ARIMA- modellen (2,9) stemmer bra med den fra Norges Bank (3,0). Hvis konsumprisindeksen følger våre

månedsprognoser, vil en altså ende opp i (omtrentlig) Norges Banks anslag. For aktører som er opptatt av om Norges Banks inflasjonsprognoser holder, kan altså våre prognoser tolkes som en referansebane som den faktiske utviklingen i konsumprisindeksen kan vurderes opp mot. La oss igjen ta konsumprisindeksen i mai som eksempel. Den viste seg å være betyd-elig høyere enn vår prognose tilsa. Det var grunn for uro. Eventuell uro burde fortape seg neste måned. Da viste det seg at konsumprisindeksen var på vei mot prognoseanslaget igjen.

Figur 1: Konsumprisindeks. Prognose jan. 2001-des. 2001



----- = Prognose jan. 2001-des. 2001

————— = Faktisk utvikling jan. 2001 – aug. 2001

Veiledning for bidragsytere

1. Økonomisk forum trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i to eksemplarer til Samfunnsøkonomenes Forening, se adresser på tredje omslagsside. Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Bidrag bør normalt ikke være lengre enn ca. 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 8 sider (samme format).
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Inngressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).

■ ■ ■ FRODE STEEN OG LARS SØRGARD:

Det handler om norsk luftfarts framtid

Konkurransetilsynet fant at de ikke kunne gripe inn mot SAS sitt oppkjøp av Braathens. Saken ble deretter behandlet av Arbeids- og Administrasjonsdepartementet. Departementet har et større sett av virkemidler enn hva Konkurransetilsynet har til rådighet, og er pliktig til å trekke inn andre og mer overordnede hensyn. Vi mener at begge forhold talte for at departementet burde omgjort Konkurransetilsynets vedtak. Men de valgte som kjent å opprettholde vedtaket, og gitt det mener vi det er enda større grunn til å iverksette tiltak i dette markedet. Her diskuteres implikasjoner av de ulike virkemidlene som er antydnet, og vi argumenterer for at myndighetene må tenke mer helhetlig i sine bestrebelser på å skape potensiell fremtidig konkurranse.

Braathens stod på randen av konkurs da Konkurransetilsynet fattet sitt endelige vedtak i slutten av oktober i år. Dette pekte i retning av at det ville gå mot monopol i norsk luftfart, uansett om SAS fikk kjøpe Braathens eller ei. Konkurransetilsynet fant på det grunnlag at et eventuelt oppkjøp ikke hadde noen vesentlig konkurransebegrensende effekt, og dermed var det ikke grunnlag i Konkurranseloven for inngrep. Vi konstaterer at gitt de virkemid-

ler Konkurransetilsynet hadde til rådighet, mente de at deres eneste mulighet var å godkjenne SAS sitt oppkjøp av Braathens. Men vi vil hevde at det på lang sikt er mulig å utforme rammebetingelser slik at det er plass til to landsdekkende flyselskaper i norsk luftfart. Norsk luftfart er et relativt stort marked, da de største rutene i Norge er på linje med de største rutene vi finner i utlandet mellom store byer. De to selskapene har konkurrert mot hverandre i

over syv år, og spørsmålet er hvorfor det nå er blitt slik at det tilsynelatende er plass til kun ett selskap. Hva gikk galt i norsk luftfart? Svaret på det spørsmålet er nøkkelen til å forstå hva som er nødvendig for å sikre fortsatt konkurranse i norsk luftfart.

Hvor gikk det galt?

Hvorfor er Braathens på randen av konkurs? Etter vårt syn er det to årsaker. For det første har det i løpet av de siste årene vært en svært kostnadskrevede konkurranse i norsk luftfart. Helt siden dereguleringen i 1994 har SAS og Braathens konkurrert på kapasitet snarere enn pris, noe som har medført mange ledige seter. Det nye i løpet av de siste årene er at det har oppstått ekstremt hard konkurranse om storkunder. For det andre har det vært gjort feilbeslutninger som har kostet Braathens dyrt. Et eksempel er den mislykkede satsningen i Sverige, som kostet selskapet enorme beløp. Feiltrinnene har tynget selskapet i form av gjeld. Det er dessuten og stilt spørsmål ved hvorvidt selskapets drift i løpet den siste tiden har vært dårligere enn det burde være, ikke minst i de fem månedene etter at de selv annonserte at de ville gå konkurs.

Men de fleste av de forhold som her bidrar til å forklare Braathens vanskelige situasjon er det mulig å gjøre noe med. Braathens feiltrinn er et tilbakelagt stadium, og en ny eier som eventuelt driver selskapet videre vil ikke dra med seg en slik økonomisk belastning. Storkundeavtalene har en uheldig utforming, og det er det mulig å gripe inn mot umiddelbart. Den harde kapasitetskonkurransen, som gir mange ledige seter, er det på lang sikt mulig å gri-



Frode Steen er førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi, NHH



Lars Sørgard er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NHH

pe inn mot ved å vri konkurransen fra kapasitets- til priskonkurranse og ved å gi myndighetene mulighet for inngrep mot misbruk av dominans.

Storkundeavtalene er utformet slik at storkundene har interesse av å skrive en avtale med kun ett selskap. Dermed konkurrerer de to flyselskapene om å tilby det beste nettverket og dermed være mest mulig attraktiv for storkundene. Nedleggelse av en isolert sett ulønnsom avgang på en rute vil de ikke alltid våge, da det kan gjøre selskapet mindre attraktivt for storkunder. Dermed bidrar storkundeavtalene slik de er i dag til problemet med overkapasitet. I tillegg er det en uheldig kobling mellom fullpris og den rabatt storkundene får. Det fører til at prisen til andre kunder enn storkunder er blitt kunstig høy i det norske markedet. Med enkle grep kan en endre storkundeavtalene. Hver storkundeavtale bør kun gjelde for en enkeltrute (ingen volumrabatt for storkunder). Dette vil bidra til å avhjelpe kapasitetsproblemet. Dessuten vil det ventelig føre til noe mindre hard konkurranse om storkundene, noe som også kan gjøre det mer attraktivt for et selskap nummer to å operere i norsk luftfart. Videre bør en bryte koblingen mellom fullpris og storkunderabatt. I stedet for rabatt av fullpris, bør storkundeavtalene spesifisere en fast pris for den aktuelle rutestrekning for en gitt periode.

Overkapasiteten er som nevnt over dels et resultat av dagens utforming av storkundeavtalene, og en omlegging av dem vil bidra til å avhjelpe problemet. Men det eksisterte også et kapasitetsproblem i norsk luftfart før storkundeavtalene ble av stor betydning. En viktig grunn er mangelen på priskonkurranse i forretningssegmentet. Høy pris på fleksible billetter innebærer at hvert selskap har mye å tjene på å kapre en ekstra forretningsreisende. En måte de kan gjøre det på er å ha høy frekvens og dermed et attraktivt tilbud. Men når begge selskaper ut fra slike hensyn ekspanderer sin kapasitet, vil ingen av dem øke sin markedsandel. Sluttresultatet er mange tomme seter og dermed en fanges dilemma situasjon med kostnadsdrivende konkurranse. Hvis de i stedet hadde konkurrert noe mer på pris når det gjelder fleksible billetter, ville ikke selskapene hatt inter-

esse av å gå så langt i sin ekspansjon av kapasitet. Dermed ville vi hatt færre tomme seter i luften. To tiltak kan bidra til dette. For det første en opphevelse av dagens ordning der selskapene konsulterer hverandre om priser. Dette er i realiteten en ordning som bidrar til at selskapene de facto opptrer som priskartell. Selskapene har per i dag lov til dette ut fra EØS-reglementet. Men ordningen er under revurdering i EU, og Norge bør presse på for å få fjernet en slik ordning. For det andre vil en fjerning av dagens bonusordning innebære at flykundene blir mindre lojale. Det vil i seg selv bidra til mer priskonkurranse i norsk luftfart. Mer priskonkurranse ville bidra til en sunnere konkurranse i norsk luftfart. Selskapene ville ikke i samme grad blitt tvunget inn i en svært kostnadskrevenne kapasitetskonkurranse, og kundene ville tjent i form av lavere priser.

For hard konkurranse?

Men et kompliserende element i norsk luftfart er kampen om markedsdominans. Den store overkapasiteten har uten tvil sammenheng med selve konkurransesituasjonen mellom SAS og Braathens. En kan i tillegg stille spørsmål ved hvorvidt SAS har opptrådt på en måte som har bidratt til at konkurrentene har fått økonomiske problemer. Stor kapasitet betyr at konkurrenten tvinges til å svare med og å holde stor kapasitet, eller å tape salg hvis den holder mindre kapasitet. I kampen mot Color Air var alle klar over at den samlede kapasiteten var altfor høy i markedet, og at en slik situasjon ikke kunne vedvare. Noen måneder før Color Air måtte kaste inn håndkleet uttalte en representant for SAS at '*det hele er et spørsmål om hvem som gir seg først, og vi i SAS er meget utholdende, og samtidig uttalte en annen SAS-representant at '... det er kun tale om måneder før Color Air forlater markedet'*'. SAS økte sin kapasitet betydelig som respons på Color Air sin inntreden. Kombinert med uttalelsene til SAS kan dette vanskelig tolkes som noe annet enn at selskapet ønsket å presse Color Air ut av markedet. I forlengelsen av det kan en stille spørsmålet om SAS har bidratt til Braathens sin vanskelige økonomiske situasjon ved å holde høy kapasitet.

Det er vanskelig å få noe eksakt svar på hvorvidt det er kun kapasitetskonkurranse, eller om det er ekspansjon av kapasitet ut over det for å presse Braathens ut av markedet. Men Konkurransetilsynet har etter det vi har forstått ikke lovhjemmel til å gå inn og pålegge selskaper å redusere sin kapasitet, selv ikke midlertidig. Dette burde vært mulig. I en situasjon hvor det er reell fare for at en aktør blir tvunget til å forlate markedet, burde myndighetene ha til rådighet sterkere virkemidler mot dominerende aktører. I dette konkrete tilfellet ville det vært naturlig å pålegge SAS å redusere sin kapasitet midlertidig på de ruter hvor de konkurrerer med Braathens.

Store kostnader med Braathens konkurs?

Konkurransetilsynet har ikke funnet noen som er villige til å overta Braathens. Men det er umulig å vite med sikkerhet om et eventuelt nei til SAS sitt oppkjøp av Braathens ville ført til fortsatt drift av Braathens. Ville det dukket opp noen som kjøpte Braathens til en lav pris? Hvis Braathens ble slått konkurs, var det da noen som ønsket å overta konkursboet og drive selskapet videre? Kanskje noen ønsker å kjøpe kun deler av Braathens? Selv et konkurs Braathens er et mye bedre utgangspunkt enn å starte på bar bakke med et nytt selskap. Selskapet har to unike ressurser som har stor verdi for en potensiell nykommer i det norske markedet. For det første har de et apparat med mange dyktige ansatte over hele landet. For det andre har de et stort antall lojale kunder. De to forholdene gjør det svært attraktivt å bygge på restene av Braathens snarere enn å starte på bar bakke i konkurransen med SAS. Ved å la SAS overta Braathens, lar en SAS monopolisere disse ressursene som kan ha stor verdi for potensielle nykommere.

Hvis konkurs blir en realitet, hvilken kostnader er det forbundet med det? På kort sikt vil det bli turbulens, både for flykunder og for ansatte i norsk luftfart. Men er det en betydelig kostnad for samfunnet? Det er for øyeblikket et marked for leie av fly som er gunstig for leietaker, noe som taler for at SAS kunne raskt ha overtatt ruter og av-

ganger som Braathens hadde sluttet å fly på selv om de ikke hadde fått kjøpt Braathens. Antallet ansatte i norsk luftfart vil ventelig være uavhengig av hvordan det blir monopol i Norge. Sett i et slikt perspektiv er den kortsiktige turbulens ved en konkurs ikke nødvendigvis betydelig. Dette må veies opp mot de langsiktige virkningene. Bare det faktum at det var en viss sannsynlighet for at et nei til SAS-oppkjøp ville føre til fortsatt konkurranse, burde tale for at SAS fikk nei. Det er nå eller aldri slaget sto om SAS skal ha en landsdekkende konkurrent i norsk luftfart. Dette er en langsiktig beslutning, og i et slikt perspektiv er terroraksjonen 11. september i USA lite relevant. For norsk innenlandsk marked er det nemlig ikke åpenbart at dette førte til langsiktige strukturelle endringer i rammevilkårene.

Myndighetenes avveininger

Departementet trakk inn andre hensyn enn de rent konkurransemessige da de skulle ta sin beslutning. Det er da særlig tre forhold som bør være av betydning i en slik vurdering. For det første er det arbeidsplasser. Braathens-ansatte jublet da SAS fikk ja fra Konkurransetilsynet. Men allerede nå ser vi konturene av en dramatisk omstrukturering dersom SAS overtar Braathens. Det er ingen tvil om at det vil være færre antall ansatte i norsk luftfart dersom det er monopol enn dersom det fortsatt er konkurranse mellom to selskaper. Hensynet til arbeidsplasser er dermed et argument for å gjøre alt som er mulig for å sikre konkurransen i norsk luftfart. For det andre er det distriktshensyn. Norsk luftfart er avgjørende for kommunikasjon, for eksempel kommunikasjon inn til vår hovedstad og mellom landsdelene. Monopol gir et dårligere og dyrere tilbud, og ut fra distriktshensyn er det ingen grunn til å ønske noe monopol. For det tredje er det fordelingshensyn. Det er særlig to grupper som blir tapere dersom vi får monopol i norsk luftfart. Det er storkundene og de ferie- og fritidsreisende. Den siste gruppen vil merke at antallet billigbilletter vil bli betydelig færre. Dermed tvinges disse til enten å ikke reise med fly, eller å kjøpe en dyr billett. Det kan umulig være ønskelig ut

fra fordelingshensyn at disse gruppene taper og SAS vinner.

Vi mener derfor at departementet hadde andre virkemidler og andre hensyn de burde vektlegge som gjør at de *burde* grepet inn mot SAS sitt oppkjøp. Et eventuelt inngrep burde vært koordinert med andre organer, ikke minst Konkurransetilsynet, og det burde vært kombinert med flere andre tiltak:

- Pålegge selskapene å reforhandle storkundeavtalene ut fra de betingelser som er skissert over
- Vedta umiddelbart en merkbar reduksjon i avgiftsnivået i norsk luftfart
- Gi klare signaler om at en ønsker å legge om rammebetingelsene slik at det stimuleres til mindre grad av kapasitetskonkurranse
- Gi sterkere virkemidler til Konkurransetilsynet, slik at det er mulig for dem å gripe inn mot misbruk av en dominerende posisjon i en situasjon hvor en aktør er i ferd med å bli presset ut av markedet

Som kjent valgte departementet å opprettholde Konkurransetilsynets vedtak. Etter vår mening er det da enda større grunn til å iverksette tiltak i dette markedet og dermed skape potensiale for noe konkurranse i norsk luftfart. Hovedfokus bør nå rettes mot potensialet for nyetableringer. I den forbindelse er det grunn til å sette søkelyset på storkundeavtaler og bonusordninger.

Et monopolisert norsk marked – Hva nå?

Vi argumenterer over for at en overgang til storkunder per rute er fornuftig i en situasjon med to likeverdige selskaper, slik tilfellet ville være med konkurranse mellom SAS og Braathens. La oss nå tenke oss at vi har kun ett etablert selskap, og det er storkundeavtaler på hver rute. Da kan en nykommer etablere seg på en rute, og kjempe om storkundene på lik linje med den etablerte. Men i så fall er det ikke snakk om noen eventuell markedsdeling, slik vi argumenterte for over i tilfellet SAS versus Braathens. En vil kunne frykte at den etablerte vil prøve å hindre at nykommeren får fotfeste i markedet. Ved å åpne for storkundeavtale, gir en den etablerte et ekstra instrument i kampen mot ny-

kommeren. Nå kan den kjempe på to fronter. For det første kan den prise aggressivt i storkundemarkedet og dermed møte konkurransen nærmest kunde for kunde i det markedet. For det andre vil den da stå enda friere til å konkurrere om de andre kundene, fordi det vil skje uavhengig av prisingen til storkundene (antar at koblingen mellom bruttopris og storkundepris fjernes). Dermed kan den holde nykommeren borte fra storkundemarkedet gjennom selektiv prising, og på toppen av det fortsatt konkurrere om de gjenværende kundene ved hjelp av lav pris. Konkurransen er bra, men da ser vi fort konturene av noe som ligner på storkunde konkurransen vi har vitne til de siste tre årene. Og dermed vil hard konkurranse kunne føre til ingen konkurranse ved at en nykommer tvinges ut av markedet. Eller den potensielle nykommeren gjennomskuer dette, og beslutter å ikke gå inn i markedet.

Hva dersom det ikke tillates storkundeavtaler på ruter der det er konkurranse? Den etablerte (les: SAS) må konkurrere på pris på ordinær måte mot en nykommer. Den har ikke lenger samme mulighet til å målrette sin aggressivitet mot enkelte kunder i form av lav pris. I stedet må den senke prisen til alle kundene i ett segment. Den etablerte tvinges dermed til å konkurrere mer 'normalt', fordi det blir for kostbart å presse nykommeren ut av markedet. Så etter vår mening er det grunn til å tenke noe annerledes hva angår storkundeavtaler når vi står overfor monopol enn duopol.

Myndighetenes nye inngrepspakke

Regjeringen har nå varslet at fra 1. april 2002 skal seteavgiften fjernes. Samtidig har Konkurransetilsynet varslet et inngrep mot bonusprogrammene fra samme dato. Vi er enig i begge disse tiltakene, men vil argumentere for at også andre tiltak bør iverksettes.

Hvorvidt det i siste omgang er lønnsomt for to selskaper å konkurrere, avhenger i stor grad av avgiftsnivået i norsk luftfart. Den økte konkurransen på storkundeavtaler vi har opplevd de siste årene har skjedd uten at avgiftene i norsk luftfart har gått ned. Tvert i mot, vi har opplevd høyere avgifter i norsk luftfart. De fiskale avgiftene er i

dag i samme størrelsesorden som luftfartsavgiftene som går til å dekke vedlikehold og drift av infrastrukturen. Hvis vi ønsker en virksom konkurranse i norsk luftfart krever det en helhetlig politikk. Avgiftsnivået bør derfor reduserer merkbart. Et vedtak om en avgiftreduksjon vil gi klare signaler til potensielle nykommere om at norske myndigheter mener alvor med ønsket om å ha mer enn ett flyselskap i Norge. En fjerning av seteavgiften fra 1. april vil nettopp redusere inngangskostnadene for eventuelle nye aktører, og er derfor bra.

Konkurransetilsynet varsler samtidig et mulig inngrep mot opptjening av bonuspoeng på innenlandsk trafikk. Men kan det være fornuftig? Bonuspoeng er tross alt en form for rabatt, da en som kunde får en andel i en fremtidig flyreise. Hvorfor skal vi nå fjerne en slik ordning, når det muligens blir monopol uansett i det innenlandske markedet? Det er interessant å merke seg at SAS og Braathens har protestert svært kraftig mot å forby bonusordningen i det innenlandske markedet.

Hvorfor er to bedrifter som er i ferd med å bli en monopolist så negativ til at selskapet nektes å gi en rabatt? Det er to åpenbare grunner til det, og begge grunner taler for at kundene vil tjene på å fjerne bonusordningene. For det første vil en fjerning av bonusordning

innebære at en nykommer i det innenlandske markedet lettere kan kapre kunder. Det argumentet ble trukket frem av Braathens – i Sverige. Interessant nok så nærmest *foret* Braathens de svenske konkurransemyndighetene med argumenter for hvorfor SAS burde pålegges å forby bonuspoeng i Sverige. Dette mente Braathens ville styrke dens egen sjanse til å etablere seg på svenske ruter og dermed skape konkurranse.

For det andre vil en fjerning av en bonusordning svekke SAS/Braathens i konkurransen om trafikk til og fra Norge. Det har selskapene fremstilt som et argument mot å fjerne bonusordningen. Det er heller det motsatte. Når SAS/Braathens nektes å låse inne norske kunder gjennom bonusprogrammer, vil de bli tvunget til å konkurrere på andre måter om kundene. En naturlig måte vil være å konkurrere på pris. Det vil komme kundene til gode. Vi kan oppleve mer priskonkurranse på trafikk til og fra Norge. Utenlandske selskaper vil nå ha større potensiale for å kapre norske kunder til og fra Norge, noe som taler for at utenlandske selskaper kan ekspandere sitt rutetilbud til og fra Norge. Alt dette taler for at norske flykunder som reiser på ruter til og fra Norge vil kunne tjene på at det legges ned forbud mot opptjening av bonuspoenger på innenlandsreiser. At selskape-

ne taper må veies opp mot hva alternativt konsumentene vinner i denne saken. I tillegg vil den varslede fjerningen av seteavgiftene også avhjelpe eventuelle ulemper for selskapene.

Er de varslede inngrep tilstrekkelige for å sikre potensiell konkurranse?

Konkurransetilsynet har så langt ikke varslet inngrep mot storkundeavtaler. Vi mener med bakgrunn i det som står over at dette er en viktig del av den pakken med inngrep som nå er under vurdering. Det er viktig å tenke helhetlig rundt fremtidig konkurransesituasjon når inngrepspakken designes. Alle gode krefter må arbeide for at norsk luftfart er mest mulig konkurranseutsatt. Denne saken dreier seg om mer enn bare fremtiden for norsk luftfart. Det dreier seg og om hvorvidt myndighetene har vilje og evne til å ta opp kampen mot en dominerende aktør, og er således også en viktig symbolsak for norsk konkurransepolitikk.

I ettertid bør man nok også trekke lærdom av denne saken. Med dagens konkurranselov kan det virke som at Konkurransetilsynet har for begrensede virkemidler i denne typen saker. De bør bli gitt lovhjemmel for tidligere og mer effektive inngrep mot markedsdominans.

↳ Forts. fra side 26

tral part of Robert Fogels Nobel price lecture in economics in 1993 [5]. The second dissertation followed in 1978 by Aina Uhde from the University in Bergen [6], but for some reason this work along with Hans Waaler's dissertation never led to the establishment of health economics as a speciality in the university departments of economics. The development to a considerable extent took place outside the ivory towers of universities – as has been the case in other countries, e.g. Sweden with IHE – Instituttet for Helse Ekonomi – in Lund and Finland. We had to wait 16 years before new dissertations appeared in 1994 [7,8]

Today health economics in Norway is gaining momentum. It is going to be

interesting to observe the development. Will we see different developments in Oslo, Bergen, and Tromsø, not only in terms of sub-specialities but also in the approach to the topic?

References

1. Stiglitz JE. The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *Quarterly Journal of Economics* 2000; 115: 1441-1478.
2. Nord E. Cost-value analysis in health care. Cambridge University Press, Cambridge 1999
3. Grund J and Husbyn H. Økonomisk evaluering av legemidler. Universitetsforlaget, Oslo 1993
4. Waaler H T. The use of dynamic models in the epidemiology of tuberculosis. Dissertation, University of Oslo, 1976

5. Fogel R W. Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy. *American Economic Review*; 84(3), June 1994, pages 369-95. 2001; 84: 369-395.
6. Uhde A. On the optimal allocation of resources to health care. Implications for cost benefit analysis. Dissertation, University of Bergen, 1978
7. Magnussen J. Hospital efficiency in Norway - A non parametric analysis. Dissertation, University of Bergen, 1994
8. Olsen JA. Some methodological issues in economic evaluation in health care. Dissertation, University of Tromsø, 1994

Kjeld Møller Pedersen

Professor of health, economics and policy
University of Southern Denmark

■ ■ ■ NILS E. SØRGAARD¹:

Næringspolitikk og utenriksøkonomi – den merkantilistiske fristelse

I Økonomisk forum nr 7, 2001, har Erling Holmøy en grundig kritisk gjennomgang av boken «Et verdiskapende Norge» av Torger Reve og Erik W. Jakobsen (R.J). Jeg deler denne kritikken og har lyst til å supplere ved å vise til to radioforedrag som Hans J. A. Kreyberg (avdød professor i samfunnsøkonomi) holdt i 1959, med tittelen: Hva er en valutaskapende næring? Disse foredragene, som også ble trykt i Sparebankbladet nr. 4-5, 1959, kan si oss noe viktig både om saksforhold og om debattklima.

En sentral ideologisk premissleverandør for norsk næringspolitikk det siste tiåret har vært Torger Reve og hans medarbeidere (R&M), først ved boken «Et konkurransedyktig Norge» fra 1992 og senest ved boken «Et verdiskapende Norge» fra 2001.

Dette skiftet i boktittel er neppe tilfeldig. En del av kritikken mot den første boken var at begrepet «et lands konkurransedyktighet» er lite meningsfylt i det langsiktige perspektivet som næringspolitikken bør ha. Begrepet «et

lands evne til verdiskapning» er derimot meningsfullt. Det er jo på det nærreste det samme som et lands evne til å få mest mulig goder ut av de ressursene landet rår over – altså størst mulig produktivitet – og en naturlig overordnet målsetting for næringspolitikken.

Så den nye boktittel kunne tyde på at RJ har lært noe viktig. Men denne lærdom preger på ingen måte den nye boken. Fortsatt trekkes vidtgående konklusjoner og anbefalinger om norsk næringspolitikk ut fra et nokså ensidig og diskutabelt faglig utgangspunkt. Konkurransetsatt næringsvirksomhet får særlig oppmerksomhet, og stimulering av deler av eksportrettet virksomhet tillegges spesiell betydning. Følgende sitat kan illustrere den virkelighetsforståelse som preger det meste av boken: «En *verdiskapingspolitikk* dreier seg om alle forhold som kan gjøre Norge mest mulig attraktivt for å drive konkurransetsatt næringsvirksomhet i Norge.» (side 329)

Som en del av motivasjonen for den siste boken, framholder RJ spørsmålet om hva som bør gjøres for å omstille Norge til annen konkurransetsatt virksomhet etter hvert som olje- og gassinntektene avtar. Med dette utgangspunktet kan bokens perspektiv og anbefalinger synes tilforlatelige – for

hvem vil vel ikke umiddelbart tenke at næringspolitikken da særlig bør oppmuntre alternativ k-virksomhet, og kanskje særlig annen eksport? Men denne slutning er forhastet. Den er, om vi går den nærmere etter i sømmene, et eksempel på merkantilisme – et økonomisk-teoretisk tankegods fra 1500-1700-tallets Europa som ingen respektable økonomer i dag vil vedkjenne seg.

For å forklare dette er det interessant å trekke fram fra glemsele den nevnte radioforedrag av Kreyberg. Disse foredragene ble holdt i en tid da utenriksøkonomien fikk særlig oppmerksomhet fordi betalingsbalanseproblemet var tidvis akutt. Den merkantilistiske fristelse – eller felle, om man vil – var stor. Kreybergs foredrag var viktig folkeopplysning med tanke på å motvirke denne fristelse. I dag har vi ikke dette betalingsbalanseproblemet, snarere tvert imot (jfr. oljefondet). At politikerne nå skal la seg lede til en merkantilistisk næringspolitikk i stor stil, er vel ikke så sannsynlig. Men R&M sine bøker er eksempler på at den innsikt som Kreyberg formidlet, er lett å tape av syne. La meg utdype dette.

For det første: Det er jo interessant å merke seg at den gang (i 1959) ble slike problemstillinger betraktet som en oppgave for allmennkringkastingen og således som et viktig bidrag til allmenndannelsen i Norge. Jeg vil tro at noe slikt er ganske utelukket i dag, der det meste av økonomisk innsikt – i den grad den kommer til ordet i massemedia – skal formidles i løpet av sekunder eller maksimalt noen få minutter. Da

¹ Takk til Nils Per Hovland, Lars Håkonsen, Knut Løyland og Vidar Ringstad for nyttige merknader til utkast.



Nils E. Sørgaard er høyskoledosent ved Høgskolen i Telemark

blir det naturligvis slik at de budskap som kan formuleres kvikt og offensivt får mest gehør, mens budskap som krever lengre begrunnelse fordi de er kontrære til den umiddelbare oppfatning, får mindre oppmerksomhet og gjennomslag. Selv om vi vel ikke har noe systematisk empirisk belegg, er det, vil jeg tro, mange som opplever at det har skjedd en beklagelig tabloidisering av debatten og informasjonsbehandlingen av viktige samfunnsøkonomiske spørsmål.

For det andre og det viktigste her: Det Kreyberg viser – med et detaljert og gjennomarbeidet resonnement – er at ingen næringer har *à priori* forrang, verken med hensyn til øyeblikkelig velferd (innenlands godetilgang nå) eller bidrag til utenriksøkonomien (bedring av handelsbalansen og således økt framtidig godetilgang): Enten målet er økt velferd nå eller målet er å styrke utenriksøkonomien – eller en kombinasjon av disse – så vil det avgjørende kriteriet være næringens bidrag til økt verdiskapning, nærmere bestemt bidraget til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

La oss anskueliggjøre dette med et eksempel: Anta at konkurranseutsatt virksomhet (k-sektor) utgjør 25% av BNP og de resterende 75% er skjermet virksomhet (s-sektor). Tallene er realistiske nok: Bare den virksomhet som er *naturlig* skjermet mot internasjonal konkurranse pga. transportkostnader, språklige og kulturelle barrierer, utgjør mer enn halvparten av BNP. Anta videre at man har valget mellom 1) en næringspolitikk som gir 2% produktivitetsvekst i k-sektor og 2) en næringspolitikk som gir 1% produktivitetsvekst i s-sektor. Hvilken politikk er å foretrekke? Det korte svaret er følgende. Produktivitetsveksten i k-sektor frigjør ressurser som gir en potensiell BNP-økning på $0,25 \times 2\% = 0,5\%$. Produktivitetsøkningen i s-sektor gir tilsvarende en potensiell BNP-økning på $0,75 \times 1\% = 0,75\%$. Siden det potensielle bidraget til BNP er størst ved den siste politikken, er denne å foretrekke (alt annet likt).

Det er vel forholdsvis greit å innse at denne konklusjonen er riktig når målet er å øke den generelle godetilgangen. Men når målet er å styrke utenriksøkonomien, er konklusjonen mindre åpen-

bar. I flere år har jeg brukt dette og lignende eksempler som øvelsesoppgaver for studenter i et kurs i internasjonal økonomi. Svarene, og enda mer begrunnelsene, spriker i alle retninger. Når spørsmålet gjelder konkurransevne og handelsbalanse, er det vanlig å tillegge produktivitetsvekst i k-sektor særlig vekt, og noen tenker at bare produktivitetsvekst i k-sektoren selv har betydning. En opplagt årsak til denne forvirring er at det er k-sektor som *har* konkurransevneproblemet og at det er disse næringene som bidrar *direkte* til utenriksøkonomien. Man overser, eller makter ikke fullt å innse, at produktivitetsvekst i annen virksomhet kan *bidra* til k-sektors konkurransevne, og det faktisk på likeverdig basis med produktivitetsvekst i k-sektoren selv.

Når de økonomiske mekanismene på dette området tydeligvis er vanskelig å forstå, kan det vel ikke skade å gjenta en forklaring:

Anta, med utgangspunkt i tall-eksemplet ovenfor, at målet er å styrke konkurransevnen og dermed bedre handelsbalansen så mye som mulig uten at det generelle reallønnsnivået endres og uten at fortjenestemarginen i s-sektor endres. Den næringspolitikken som gir produktivitetsvekst i k-sektor, vil da styrke konkurransevnen like mye som produktivitetsøkningen, altså med 2% (siden enhetskostnadene synker proporsjonalt med produktiviteten). Produktpriser og reallønn er i prinsippet uberørt av det som skjer. Ved den næringspolitikken som gir produktivitetsvekst i s-sektor, vil bedringen i konkurransevne komme mer indirekte, og det kan/vil skje på flere måter, dels ved justeringer av valutakurs og dels ved justeringer av priser og lønninger. En mekanisme er følgende:

Anta at valutakursen er fleksibel mens det nominelle lønnsnivået ligger fast. Konkurransevnen kan da bli styrket ved at den nasjonale valutaen svekkes: Når valutaen svekkes, vil norske produsenter sitte igjen med mer i NOK ved salg til gitte internasjonale priser i utenlandsk valuta.² Riktignok blir da k-produkter dyrere målt i NOK, hvilket trekker reallønna ned, men siden vi har en produktivitets-

vekst i s-sektor kan s-produkter bli rimeligere, hvilket trekker reallønna opp. Spørsmålet er hvor meget man kan tillate å svekke valutaen uten at reallønna alt i alt endres. Dette kan beregnes på følgende vis når vi for enkelhets skyld går ut fra at sammensetningen i forbruket er den samme som i produksjonen, altså 25% k-produkter og 75% s-produkter: 1% produktivitetsvekst i s-sektor gir rom for et prisfall på s-produkter på 1% uten at fortjenestemarginen i s-sektor endres. Denne prisreduksjonen gir et positivt bidrag til reallønna lik $0,75 \times 1\% = 0,75\%$ (siden s-produkter utgjør 75% av samlet forbruk). Derved kan k-produkter bli 3% dyrere siden dette gir et like stort negativt bidrag til reallønna ($0,25 \times 3\% = 0,75\%$). Dette betyr at man kan tillate en svekkelse av valutaen på 3%, siden en slik svekkelse gir (maksimalt) 3% dyrere k-produkter.

Derved er vi i mål: Siden en svekkelse av valutaen på 3% gir et større bidrag til konkurransevnen enn en produktivitetsøkning i k-sektor på 2%, er det klart at den politikken som gir produktivitetsvekst i s-sektor (på 1%) er å foretrekke. Om vi alternativt går ut fra at valutakursen ligger fast mens det nominelle lønnsnivået er fleksibelt, vil vi få den samme konklusjonen.

Dette regneeksemplet er mer enn en øvelse i fagområdet internasjonal økonomi. Det er faktisk høyst relevant for hvorvidt RJ sine anbefalinger er de rette. Deres analyser og anbefalinger dreier seg nesten utelukkende om k-sektor – om å styrke og utvide denne via næringspolitikken – og da særlig deler av eksportrettet virksomhet. Regneeksemplet viser at såfremt valutakurs og/eller nominell lønn er fleksible, så bør valget av næringspolitikk styres av et næringsnøytralt lønnsomhetskriterium – også når målet er å bedre handelsbalansen (via konkurransevnen). Ingen bestemte sekto-

² Man kan innvende at k-sektor må redusere sine produktpriser, målt i utenlandsk valuta, for fullt ut å utnytte en forbedret konkurranseposisjon. Dette er riktig, men ikke relevant her siden dette forhold gjør seg gjeldende i begge alternativ, altså både ved produktivitetsvekst i k-sektor og ved en deprimert nasjonal valuta. Derfor kan vi se bort fra denne effekten ved sammenligningen av de to alternative politikker.

rer har á priori forrang i denne sammenheng.³

Kreyberg skriver i sin oppsummering: «Når det trass i dette vel stort sett har vært fornuftig fra et betalingsbalansesynspunkt å satse så vidt stort på eksportnæringer som det har vært gjort i vårt land etter krigen, er det derfor ikke først og fremst fordi de er eksportnæringer. Årsaken er heller den at de i alminnelighet har representert en samfunnsmessig lønnsom produksjon – det er i disse næringene vi har fått mest igjen for innsatsen av arbeidskraft og kapitalutstyr.»

Denne påpekning kan oppfattes som en bekreftelse på at RJ tross alt er på rett spor. Men, som andre har påvist, det er en meget lang vei fra å konstatere at visse næringer er, eller har vært, særlig lønnsomme og innovative, til å anbefale en særskilt næringspolitisk støtte til de samme næringer. Skal man begrunne/godtgjøre en slik politikk, krever det gode svar på flere spørsmål. La meg repetere noen av dem.

For mer enn 100 år siden pekte Alfred Marshall på tre faktorer som kan forklare stordriftsfordeler på bransjenivå via geografisk konsentrert næringsvirksomhet (næringsklynger): 1) tilstrekkelig marked for etablering og utnyttelse av stordrifts- og samproduksjonsfordeler for spesialiserte underleverandører, 2) fordeler ved mindre grad av «mismatch» i arbeidsmarkedet for spesialisert og faglært arbeidskraft, og 3) gevinster forbundet med større grad av uformell kunnskapsoverføring. For alle disse faktorer vil det kunne foreligge visse positive eksterne virkninger som kan rettferdiggjøre næringsstøtte. Men når klyngen først er tilstrekkelig etablert, er det vel primært/bare den siste faktoren som fortsetter å virke produktivitetsstimulerende (innovativt)? Og hvor meget av denne kunnskapsoverføringen er da å regne som positive eksterne virkninger, altså som inntekter/kostnadsbesparelser som aktøren (bedriften) ikke godskrives og dermed ikke tar med i beregningen i forbindelse med beslutninger om nye investeringer og lignende? Og hvorfor ikke støtte denne kunnskapsoverføringen spesifikt og direkte framfor å støtte en næringsvirksomhet på bredere basis?

RJ er i prinsippet klar på disse punkter, og deres næringspolitiske anbefalinger knytter seg sterkere til kunnskapsoverføring enn hva som var tilfellet i boken «Et konkurransedyktig Norge». Men fortsatt er det uklart når anbefalingene baserer seg på velidentifiserte positive eksterne virkninger og når de bare reflekterer det mer generelle klyngefenomenet. Man må også spørre hvorfor anbefalingene primært rettes mot godt etablerte klynger i eksportrettet virksomhet. Er ikke den innovative drivkraften allerede godt ivare tatt i disse? Er det ikke sterkere argumenter for å jakte på mulige nye klynger, gjerne slike som er i sin spede begynnelse og der Norge har visse naturlige komparative fortrinn (ikke bare de fortrinn som utvikles næringshistorisk ved at landet er tidlig ute på et område)? Det er vel også verdt å undersøke klyngeeffekter – eksisterende eller potensielle – i s-sektor. Eksempler på dette er norske media og ulike typer av innenlands/nasjonal konsulentvirksomhet, foruten deler av den offentlige forvaltning. Og hva med andre vekstskapende impulser enn klynger?

Uten at slike (og flere andre spørsmål) er besvart, blir grunnlaget for næringspolitikken for spinkelt. Som Holmøy påviser, har ikke RJ tatt denne oppgaven alvorlig nok. En næringspolitikk vinklet mer eller mindre ensidig ut fra RJs analyser og anbefalinger vil lett bli mindre effektiv enn den kunne vært. I verste fall vil den virke mot sin hensikt, for eksempel ved at den legitimerer en politikk for favorisering av enkelt næringer og dermed motiverer og forsterker samfunnsøkonomisk ulønnsom lobbyisme.

Det er prisverdig at RJ har forsøkt å identifisere noen næringer med stort vekstpotensiale, og da formodentlig slike der næringspolitikken kan ha betydning. Men ut fra ovenstående er det vanskelig å fri seg fra en mistanke: Når RJ har begrenset sitt fokus og sine anbefalinger såpass mye, kan det ha sammenheng med den meget vanlig forekommende – og forståelige – misoppfatning at k-næringene har særlig prioritet fordi det er disse næringene som har konkurranseevneproblemet og som bidrar direkte til utenriksøkonomien. Med slike oppfatninger, i tillegg til de funn som viser at klyngefenomenet

gjør seg særlig gjeldende i deler av eksportrettet næringsvirksomhet, er det lett å ende opp i en merkantilistisk tankegang, med anbefalinger om særlig støtte/stimulering av denne virksomheten.⁴

Når RJ også har som utgangspunktet spørsmålet om hva som bør gjøres etter hvert som olje- og gassinntektene avtar, er det enda lettere å snuble inn i en merkantilistisk tankegang. Det er jo da en reell problemstilling at vi kan trenge å styrke annen k-virksomhet til erstatning for de olje- og gassinntekter som faller bort, og det kan synes nærmest åpenbart at næringspolitikken bør bidra til denne omstillingen ved særlig å oppmuntre k-virksomhet. Men det Kreybergs innsikter viser, og mitt regneeksempel demonstrerer, er at dette er feil. Næringspolitikken bør fortsatt styres av et generelt samfunnsøkonomisk lønnsomhetskriterium, altså næringspolitikken potensielle bidrag til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet, uansett næring. Det vil gi det største bidraget til å styrke k-sektor når det er ønskelig.

Det problematiske ved RJs tilnærming er altså ikke at de mener at det største vekstpotensialet ligger i deler av k-sektor, ei heller at tradisjonell k-sektor kanskje bør styrkes via sin konkurranseevne når olje- og gassinntektene

³ Under visse betingelser for lønnsdannelse og valutakurspolitikk, kan konklusjonen bli annerledes (på kortere sikt). Det kan da endog tenkes situasjoner som tilsier at en politikk for produktivitetsvekst i s-næringer har en slags forrang. Et mulig eksempel på en slik situasjon er når lønnsdannelsen er koblet til produktivitetsveksten i k-sektor (slik k-sektor var lønnsledende i Norge på 1960- og 70-tallet). Da vil produktivitsgevinster i k-sektor kunne utløse generelle lønnsøkninger som er større enn den gjennomsnittlige produktivitsutvikling for hele økonomien, mens produktivitsvekst i s-næringer ikke nødvendigvis vil gi det samme utslag på lønn. Dermed vil en næringspolitikk som stimulerer produktivitsvekst i s-næringer kunne bidra til å styrke konkurranseevnen mer enn en politikk som stimulerer produktivitsveksten i k-næringer.

⁴ Det er mulig at den erkjennelsesmessige årsaksvirkningsretning også går den andre veien, i den forstand at R&M leter etter samfunnsøkonomiske perspektiv som synes å støtte opp om de næringspolitiske anbefalinger som de oppfatter som sentrale i forhold til fokus og funn. Eller med andre ord: R&M ønsker å legitimere sine relativt vidtgående slutninger og anbefalinger ved å appellere til samfunnsøkonomisk intuisjon, som dessverre feiler.

avtar. Det problematiske er at RJ synes å tillegge innovasjon og produktivitetsvekst i k-sektor særlig *prioritet* i forbindelse med denne omstillingen fra oljeøkonomi til annen k-virksomhet, og at de tillegger en *særskilt* næringspolitikk betydning i denne sammenheng. Jeg tror dette skyldes at de overser og/eller ikke fullt ut innser betydningen av de sentrale nasjonaløkonomiske mekanismene for valutakursutvikling og lønnsdannelse.⁵

I forlengelsen av dette: Siden det som synes åpenbart er lettere å formidle og selge enn det som er kontraintuitivt, står man her i permanent fare for at fokus hos politikere og forskningsbevilgende myndigheter innsnevres mer enn godt er. Ikke minst i næringspolitikken som er et komplekst og i mange henseende uavklart saksfelt, er det en viss fare for at visse populistiske tenkemåter får feste seg. Det er, tror jeg, en stadig fristelse å overvurdere k-sektors betydning og derved overse/nedprioritere næringspolitikk i forhold til s-virksomhet. Dette kan også medføre at forskning og politikk for en *velferdsøkonomisk* balansert utvikling av størrelsesforholdet mellom næringene, ta-

pes av syne. Man må spørre: Har det aldri bekymret RJ at k-sektor kan bli *for stor* på bekostning av den virksomhet som er mer eller mindre naturlig skjermet mot internasjonal konkurranse?⁶

Jeg er også redd for at R&m gjennom sine bøker og forskningsrapporter bidrar til – sikkert ufrivillig – å befeste vanlige fordommer om økonomer som heseblesende effektivitetsjegere uten blick for *verdier* som fritid, samvær, fellesskap, kultur m.m. Dette fordi R&m innsnevrer verdiskapningsbegrepet og den tilhørende politikken helt unødvendig og forfeilet i forhold til hva økonomi egentlig dreier seg om, nemlig god husholdning av knappe ressurser for velferd i vid forstand. «Det beste er det godes fiende» er et paradoksalt visdomsord, men mon tro det ikke er en treffende karakteristik når R&m stadig framhever næringspolitiske mål med ord som «ledende nasjon», «i verdensklasse» og lignende.

Til slutt: Jeg vil anbefale Reve og andre – før de gir anbefalinger i næringspolitikken: Les Kreybergs foredrag, ikke bare én gang, men til det er forstått.

Etter avtale er foredraget gjort tilgjengelig på Vidar Ringstads hjemmeside:

www.telemarksforskning.no/ringstad

⁵ Dette bekreftes av følgende utsagn (side 329): "En verdiskapningspolitikk for en nasjon kan sammenlignes med utvikling av overordnet *konsernstrategi* for et multinasjonalt foretak." I et slikt perspektiv forsvinner de naturlige begrensninger på faktorbevegelser mellom land – begrensninger som forårsaker atskilte nasjonale faktormarkeder, og da i særlig grad atskilte arbeidsmarkeder. Multinasjonale konsern er karakterisert ved at de nettopp kan overskride disse begrensningene, og kan utnytte dem til egen fordel. Det framgår for øvrig av RJs egen lange liste av forbehold at sammenligningen halter i nær sagt alle henseende. Sammenligningen viser bare hvor galt det kan bære av sted når man legger et foretaksøkonomisk perspektiv til grunn for nasjonaløkonomiske problemstillinger. Man ender opp i atomistiske feilslutninger, der man ved analogi antar at det som er bra/dårlig for den enkelte bedrift eller næring, er bra/dårlig for landet som helhet.

⁶ Sitatet innledningsvis er avslørende i så måte. Om vi omskriver dette sitatet til «En verdiskapningspolitikk dreier seg om alle forhold som kan gjøre Norge mest mulig attraktivt for å drive *skjermet* næringsvirksomhet», så oppfatter vel de fleste at det er noe som skurrer – og skurrer alvorlig. Saken er at det originale utsagnet er omtrent like ensidig og villedende som denne omskrivningen.

➔ Forts. fra side 42

Jones of University of York, the world's leading health economics centre, is the co-author of the chapter on Inequalities in Health. In the equality literature there are two main research strands: the measurement of inequality, e.g. the concentration index, and theories of inequality in health. The chapter provides an excellent overview and to a certain extent synthesises existing theories. For anyone interested in this important topic this chapter is a good starting point, including a discussion of the ecological fallacy in this research area.

In perspective

The book shows that health economics research is moving in Bergen. However, no clear 'Bergen school' has emerged, or, at least it is not clear from the book being reviewed here. In conclusion just a few observations to put this development in perspective.

HEB is a joint project between the University of Bergen and the Norwegian Business School. It is financed by the Norwegian Research Council for five years, 1998-2003. The main objective is to develop a strong research environment in health economics in Bergen - in competition, however, with the University of Oslo where the Norwegian Research Council has funded another centre, Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo, HERO. Until the relative massive financial support to the two centres the only systematically organized health economics research took place at the University of Tromsø, so far the only Norwegian University with a dedicated chair in health economics (and now also a professor II in pharmacoeconomics). Norway started late with focused and organized research in health economics. However, individual researchers like Erik Nord, Jan Abel Olsen, Jan Grund, Jon Magnussen, Tor Iversen, Hans Waaler, and Elizabeth Ny-

gaard have been active for years, but rarely or not always attached to university departments of economics. It is an interesting topic for the sociology of science to explain this. Did the problems not fit neatly into preconceived existing models, were the issues too practical and not characterised by high theory model building, was cross disciplinary cooperation required etc..

The first Norwegian dissertation in health economics was written by Hans Waaler – an economist turned epidemiologist-economist – in 1976 [4], on the economics of tuberculosis using mathematical models he developed already in the sixties. First opponent was Leif Johansen, and rather saying, the dissertation was submitted to the medical faculty, and Johansen noted the cross disciplinary nature of the dissertation. Later work by Waaler on the relationship between mortality and bodymass (height and weight) was a cen-

➔ Forts. side 22

■ ■ ■ TORE NILSSEN:

“Recalling the wonderful papers of George Akerlof, A. Michael Spence and Joseph Stiglitz reminds me why I became an economist in the first place.”
Paul Krugman, New York Times, 14. oktober 2001

De vet no' som ikke vi vet: Nobel-prisvinnerne i økonomi

Arets Nobelpris i økonomi går til tre pionerer i studiet av markeder preget av informasjonsskjevheter. Mens George Akerlof var først ute med å påpeke hvordan analysen av et marked påvirkes av at man tar denne skjevheten alvorlig, var Michael Spence og Joseph Stiglitz tidlig ute med å beskrive hvordan markedsaktørene innretter seg for å omgå informasjonsskjevheten. I denne artikkelen ser jeg nærmere på prisvinnerne og deres bidrag.

Sentralt i forståelsen av markeder med informasjonsskjevheter, slik Akerlof, Spence og Stiglitz lærer oss det, er samspillet mellom *de informertes handlinger* og *de uinformertes oppfatninger*.¹ Inntil disse arbeidene kom, hadde man ikke innsett betydningen av denne koblingen. Manglende informasjon ble håndtert a la Arrow og Debreu ved hjelp av tilstandsbetingede krav.² Slik var man i stand til å gjøre rede for markeder for varer og tjenester med usikre elementer, der f.eks. etterspørselen eller tilbudet er stokastisk bestemt. Men hva skjer dersom det i et marked finnes noen som vet mer enn andre om godet som omsettes der? Før Akerlof og kompani var svaret: - Ingenting spesielt, vel? Årets Nobelprisvinnere forandret dramatisk på dette. Essensen er at velinformerte aktører i markedet handler på basis av den vurdering av markedet som gjøres av de uinformerte, og at de velinformertes handlinger igjen påvirker de uinformertes vurderinger. Dette samspillet krever et analyseapparat og en måte å tenke på som man til da ikke hadde tilgjengelig i økonomisk teori.



Tore Nilssen er professor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

George Akerlof

La oss først se nærmere på Akerlofs banebrytende arbeid, «The Market for 'Lemons'» [Akerlof (1970)]. Akerlof er interessert i markeder for produkter som varierer i kvalitet, men der kvaliteten ikke lar seg observere av kjøpersiden.

Selgerne, derimot, kjenner kvaliteten og har mindre lyst til å kvitte seg med varen jo høyere denne kvaliteten er. Dette er en beskrivelse som passer godt med bruktbilmarkedet, som var det Akerlof primært hadde i tankene. («Lemon» er betegnelsen på en dårlig bruktbil i amerikansk slang.) La oss tenke oss at varen selges i ikke-delbare enheter og finnes i to kvaliteter, høy og lav, på en slik måte at en andel λ av enhetene er av lav kvalitet og den resterende andelen, $1 - \lambda$, av høy kvalitet.³ Hver kjøper er interessert i én enhet av varen og er villig til å betale w^H for en enhet av høy kvalitet og w^L for en av lav kvalitet, hvor $w^H > w^L$. Problemet er at kjøperen ikke kan observere den enkelte enhets kvalitet, men bare kjenner hyppigheten λ av lav-kvalitets enheter. Hver selger, derimot, er kjent med kvaliteten på de enhetene han selger, og han verdsetter hver enhet til v^H hvis kvaliteten er høy, og til v^L hvis kvaliteten er lav, hvor $v^H < w^H$ og $v^L < w^L$.

Hvis kvaliteten var observerbar, ville vi få ett marked for varer med høy kvalitet og ett for de med lav kvalitet; alle mulige gevinster ved handel ville bli realisert til en eller annen pris p^L mellom v^L og w^L for lav-kvalitets varer og en pris p^H mellom v^H og w^H for høy-kvalitets varer. Men når kvaliteten ikke er observerbar, er faren stor for at en prisforskjell $p^H > p^L$ vil lede selgere av lav-kvalitets varer til å gi seg ut for å ha høy kvalitet og gå for den høye prisen. Fordi kjøperne ikke kan stole på at lav-kvalitets selgerne holder seg i skinnet, dvs. holder seg til den lave prisen, vil markedet ende opp med en felles pris for begge kvaliteter.

Ser vi bort fra risikoaversjon blant kjøperne, vil en kjøpers forventede verdi av en enhet av varen være $\bar{w} = \lambda w^L + (1 - \lambda) w^H$. Men denne forventede verdien forutsetter at alle enhetene, av både lav og høy kvalitet, legges ut på markedet. Det skjer ikke dersom $v^H > \bar{w}$: De uinformerte kjøpernes vurde-

* Takk til Terje Ambjørnsen, Geir Asheim, Vidar Christiansen, Kåre P. Hagen, Liv Hammer, Aanund Hylland, Kalle Moene, Agnar Sandmo, Jon Strand, Gaute Torsvik og Jon Vislie for kommentarer til et tidligere utkast.

¹ Et godt sted å begynne for den som vil lese mer om prisvinnerne og den litteraturen de utløste, er Royal Swedish Academy of Sciences (2001). En mer omfattende fremstilling finner vi hos Riley (2001), som foreligger takket være en forutseende redaksjon i *Journal of Economic Literature* – eller kanskje fordi både denne artikkelen og årets pris kommer nøyaktig 25 år etter Rothschild og Stiglitz (1976). Mer spesifikke oversikter finnes hos Kreps og Sobel (1994) og Dionne *et al.* (2000).

² Se f.eks. Kreps (1990, Avsn. 6.5) for en fremstilling.

³ Denne modellen, med bare to typer kvalitet, er en forenkling i forhold til Akerlof (1970), som ser på tilfellet med en kontinuerlig mengde mulige kvaliteter.

ring av forventet kvalitet er slik at det ikke finnes noen pris som både er lav nok for kjøperne og høy nok for selgerne av høy-kvalitets varer. Dermed vil høy-kvalitets varer ikke bli tilbudt – de informerte selgerne reagerer på de uinformerte kjøpernes vurdering med kun å sende lav-kvalitets varer ut på markedet, et fenomen som kalles *ugunstig utvalg*. I neste omgang får dette konsekvenser for kjøpernes vurdering: Uten høy-kvalitets varer er det helt sikkert et lav-kvalitets produkt man står overfor, og forventet verdi for kjøperen er w^L .

Som Akerlof selv er inne på i sin artikkel, er problemet med ugunstig utvalg ikke avgrenset til markeder hvor selgerne er de velinformerte.⁴ Både forsikring og kreditt er tjenester hvor egenskaper ved kunden (sannsynlighet for hhv. å forulykke og å komme i betalingsvansker) er av betydning for selgeren. Men ugunstig utvalg fremkommer ikke ved informasjonsskjevheter alene. I den enkle modellen vår oppstår selgerens ønske om å holde høykvalitets varer vekk fra markedet bare når v^H er høy. Siden $\bar{w} > w^L > v^L$, ser vi at ugunstig utvalg kun kan forekomme når $v^H > v^L$. Det betyr at det er mer verdifullt for selgerne å holde tilbake et høykvalitets produkt enn et lavkvalitets produkt. Dette stemmer godt i markeder hvor selgerens alternativ til å selge er å bruke varen selv. Det stemmer også godt i markedene for forsikring og kreditt: Et individ har høyere betalingsvillighet for forsikring jo høyere sannsynligheten for en ulykke er. En bedrift har høyere lønnsomhet dersom den tjener penger, og derfor har betalingssevne, enn dersom den ikke gjør det, enten den tar opp lån eller ei.⁵

Ugunstig utvalg innebærer at handel ikke finner sted som ville være lønnsom dersom informasjonen var jevnere fordelt. Dette vil markedsaktørene ventelig nok ikke bare sitte og se på, men tvert imot prøve å gjøre noe med. Akerlof er selv inne på flere tiltak, som alle tar sikte på å skape en situasjon der det er mulig å holde ulike priser for høy og lav kvalitet. En mulighet er for de informerte selgerne å utstede garantier ved salg av høy kvalitet. En annen mulighet for selgerne er å bygge opp et rykte, slik at fallhøyden blir større dersom en selger skulle finne på å selge en lav-kvalitets vare til høy-kvalitets pris. En variant er å etablere kjeder, eller for kjøpere av bruktbiler å kjøpe fra en forhandler heller enn fra en selger på gaten.

Endelig kan selgerne søke å dokumentere mest mulig av den informasjonen de sitter på, for eksempel ved hjelp av en eller annen sertifiseringsordning. I det norske bruktbilmarkedet er NAF-testen et mye brukt virkemiddel for å dempe informasjonsskjevheter og dermed redusere problemet med ugunstig utvalg. I arbeidsmarkedet kan eksamenspapirer bidra til det samme. Akerlofs idé er at en dokumentert høy utdanning gir indikasjoner på høye evner i arbeidsmarkedet og dermed reduserer informasjonsskjevheter. Her trer imidlertid den neste Nobel-prisvinneren inn på scenen.

Men først skal det legges til at Akerlof i hele sin forskerkarriere har beveget seg i økonomifagets ytterkanter, i den forstand at han har undersøkt modeller med forutsetninger som ellers ikke er vanlige blant økonomer [jfr. undertittelen på Akerlof (1984)]. I begrunnelsen for Nobel-prisen nevnes bl.a. sosiologisk inspirerte modeller av arbeidsmarkedet, som f.eks. Akerlof (1982) og Akerlof og Yellen (1990); en av

hans siste publikasjoner, Akerlof og Kranton (2000), viser at han fortsatt finner inspirasjon i sosiologien. Men han har nok ikke hatt samme suksess senere med å gjøre sine egne ytterkant-studier til fagets nye fokus som han etterhvert fikk med "The Market for 'Lemons'".

Akerlof vokste opp i New Haven, Connecticut, hvor hans svenske far var professor ved Yale University. Artikkelen som etterhvert skulle gi ham Nobel-prisen, ble sendt inn til flere kjente tidsskrifter, hvor den ble refusert med begrunnelser som varierte fra at resultatene var trivielle, til at de var for generelle [Gans og Shepherd (1994)]. Den siste versjonen ble mest sannsynlig skrevet under et opphold ved Indian Statistical Institute (ISI) 1968-69. En av de andre gjestene ved ISI på den tiden var for øvrig Joseph Stiglitz [se Akerlof (1991)]. Akerlof har vært ved University of California, Berkeley, omtrent siden han var ferdig med Ph.D.-graden, og han er gift med Janet Yellen – en ikke helt ukjent økonom, hun heller.

Michael Spence

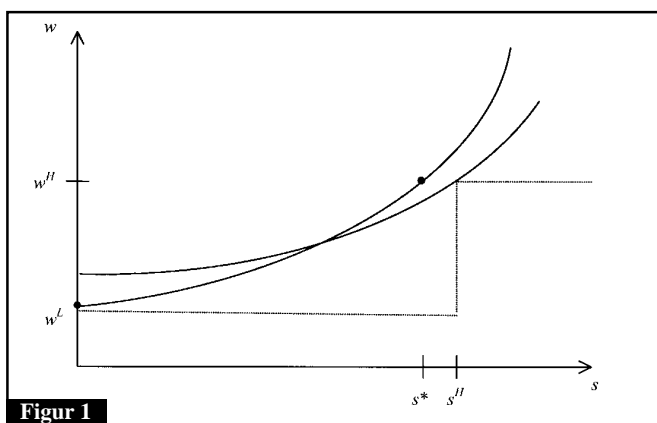
Spence (1973) demonstrerer hvordan de informerte aktørene kan bruke *signalisering* for å dempe informasjonsskjevheter i markedet. Signalisering er handlinger som observeres av de uinformerte, og som gjøres for å overbevise dem om at det de informerte har å tilby, er av høy kvalitet. Forskjellen fra sertifisering, slik Akerlof tenkte det, er at denne signaliseringen kan virke selv når handlingen i seg selv ikke henger sammen med kvaliteten. I tilfellet med utdanning og arbeidsmarkedet viser Spence at det ikke er nødvendig at utdanning gir høyere kvalitet på arbeidsmarkedet. Utdannelse kan overbringe informasjon til de uinformerte arbeidsgiverne på en troverdig måte, ikke fordi utdanning gjør arbeidskraften mer kvalifisert, men fordi utdanning er lettere å gjennomføre for folk med høye evner.

Også i Spence' argument er det en avgjørende kobling mellom de uinformertes vurderinger og de informertes handlinger. Vi ser nå på et arbeidsmarked, og w^L og w^H er kjøpernes betalingsvilje for hhv. en lav-kvalitets og en høy-kvalitets arbeider, dvs. w^L og w^H er mål på produktiviteten til de to typene arbeidskraft. Som før har en andel λ av arbeiderne lav produktivitet, og arbeidsgiverne kjenner ikke den enkeltes produktivitet, bare λ . Før de går ut på arbeidsmarkedet, har arbeiderne en mulighet til å investere i utdanning, målt ved utdanningsnivået s . Kostnadene ved å ta utdanning, i form av innsats, utgifter og/eller tid, antas å være lavere for de høyproduktive arbeiderne enn for de lavproduktive. Ikke minst har de høyproduktive lavere grensekostnader ved utdanning.

Anta at arbeidsgiverne er av den oppfatning at arbeidere med utdanning $s^H > 0$ eller høyere har høy produktivitet, mens arbeidere med lavere utdanning enn s^H har lav produktivitet. Spørsmålet er om denne oppfatningen hos arbeidsgiverne er selvoppfyllende. Hvis det er frikonkurranse mellom arbeidsgiverne på arbeidsmarkedet og konstant ska-

⁴ Han følger også opp i en senere artikkel, Akerlof (1976).

⁵ Fenomenet $v^H > v^L$, som altså kombinert med informasjonsskjevheter genererer ugunstig utvalg, kalles gjerne *typeavhengig deltakelsesbetingelse* i nyere informasjonsøkonomi; se f.eks. Jullien (2000) for en fremstilling.



Figur 1

lautbytte i produksjonen som arbeiderne skal brukes til, vil disse oppfatningene gjøre at arbeidere med utdanning s^H eller høyere får et tilbud om lønn lik w^H , mens de andre får tilbud om lønn lik w^L . Gitt kostnadene ved utdanning vil det ikke være aktuelt å velge andre utdanningsnivåer enn 0 og s^H . Arbeiderne har nå i praksis to (w, s) -kombinasjoner å velge mellom: $(w^L, 0)$ og (w^H, s^H) . I Figur 1 ser vi kombinasjoner av w og s sammen med en indifferenskurve for lavproduktive arbeidere gjennom $(w^L, 0)$ og en indifferenskurve for høyproduktive arbeidere gjennom (w^H, s^H) . Preferanseretningen er oppover mot venstre: Høy lønn og lav utdanning er bedre enn lav lønn og høy utdanning. Dette gjelder for begge typer arbeidere. Men fordi det er billigere å utdanne seg for høyproduktive, skjærer de to typenes indifferenskurver hverandre. Vi ser at lavproduktive arbeidere foretrekker $(w^L, 0)$ fremfor (w^H, s^H) , mens høyproduktive foretrekker (w^H, s^H) fremfor $(w^L, 0)$. Ved å inkludere utdanningsvalget i analysen skapte Spence dermed rom for *selvseleksjon*. De kryssende indifferenskurver er siden Spence (1973) et standard kjennetegn på at slik selvseleksjon er mulig.

Selvseleksjonen blant arbeiderne støtter opp om arbeidsgivernes oppfatninger, som dermed blir selvoppfyllende: Fordi arbeidsgiverne tror at bare høyproduktive arbeidere vil velge så høy utdanning som s^H , vil bare høyproduktive arbeidere gjøre det. Men vi ser også at det samme vil gjelde for andre oppfatninger enn denne. I Figur 1 er utdanningsnivået s^* det laveste s som har den egenskapen at lavproduktive arbeidere foretrekker $(w^L, 0)$ fremfor (w^H, s) , mens høyproduktive foretrekker (w^H, s) fremfor $(w^L, 0)$. Så lenge arbeidsgivernes oppfatninger er slik at de forventer en arbeider å være høyproduktiv hvis og bare hvis utdanningsnivået er $s \geq s^*$, vil selvseleksjon oppstå, og oppfatningene er selvoppfyllende. Men det finnes også en likevekt uten selvseleksjon. Hvis arbeidsgiverne ikke tror det er noen forskjell i produktivitet mellom folk av ulik utdanning, vil det ikke lønne seg å ta utdanning. Da vil alle arbeidere velge $s = 0$ og tilbys lønn $w = \bar{w} = \lambda w^L + (1 - \lambda) w^H$, og arbeidsgivernes oppfatninger stemmer nok en gang med hva de observerer.

I Spence' modell ser vi enda tydeligere enn i Akerlofs modell at handlinger og oppfatninger henger sammen. Men Spence' økonomiske analyse på begynnelsen av 1970-tallet ble noe rammet av at det ikke fantes noe eksakt likevektsbegrep som tok innover seg denne sammenhengen. Dette ble først klart et tiår senere, da Kreps og Wilson (1982)

definerte den *sekvensielle likevekten*. Senere, særlig gjennom arbeidet til Fudenberg og Tirole (1991), har dette begrepet blitt avløst av den *perfekte bayesianske likevekten*. Disse begrepene beskriver en likevektssituasjon der både handlinger og oppfatninger er i likevekt. Dette er i motsetning til likevektsbegreper som anvendes for å analysere situasjoner uten informasjonsskjelheter, der oppfatninger (om hva andre vet) ikke spiller noen rolle og det kun er snakk om at handlinger er i likevekt, som f.eks. Nash-likevekten. I en perfekt bayesiansk likevekt er det slik, gitt de uinformertes oppfatninger, at handlingene er i likevekt, også i den forstand at sekvensiell rasjonalitet er tilfredsstillt, som i en delspill-perfekt likevekt. Og gitt disse likevektshandlingene er de uinformertes oppfatninger slik at de revideres på en rimelig måte - mer nøyaktig er revideringene basert på Bayes' regel for oppdatering av sannsynligheter så langt det går. En sekvensiell likevekt medfører i tillegg, i situasjoner med flere uinformerte aktører, at deres oppfatninger er like.

Den spillteoretiske analysen som fulgte etter Spence, bekreftet hans konklusjon om at det finnes mange likevekter. Fordi det er utilfredsstillende å fremheve en likevekt som mer rimelig bare fordi den er mer effektiv, fikk man utover 1980-tallet en serie forsøk på å finne andre kriterier for å innsnevre den sekvensielle likevekten slik at man skulle kunne få mer presise prediksjoner. Årsaken til det store antallet likevekter ligger i den begrensede anvendelsen av Bayes' regel for oppdatering av sannsynligheter. Handlinger blant de informerte som ikke forekommer i en likevekt, vil kunne gi opphav til hvilken som helst revidert oppfatning blant de uinformerte uten at dette bryter med Bayes' regel. De likevektsinnsnevringene som etter hvert ble foreslått, hadde alle som utgangspunkt prinsipper for oppfatningsrevisjon som gikk utover Bayes' regel. Det mest populære tilleggskriteriet ble rett og slett kalt *det intuitive kriteriet* [Cho og Kreps (1987)]. Etter en tid med en voldsom oppblomstring av mer eller mindre konkurrerende prinsipper for innsnevring av den sekvensielle likevekten, og senere den perfekte bayesianske likevekten, nådde man etter hvert en slags konsensus da Cho og Sobel (1990) påviste at det for en lang rekke signaliseringsspill, inkludert Spence' opprinnelige, finnes en entydig likevekt som oppfyller et noenlunde omforent innsnevringsskriterium (med det mystiske navnet *DI*). Denne entydige likevekten er nettopp likevekten $\{(w^L, 0), (w^H, s^*)\}$, med selvseleksjon og minimal utdanning blant de høyproduktive.⁶

Michael Spence rakk å komme med noen bidrag innenfor næringsøkonomi, f.eks. Spence (1977), før han etter hvert fant ut at han ville skifte over til en administrativ karriere. I 1984 ble han utnevnt til dean ved Harvard University og ble senere det samme ved Stanford University. Han har nå praktisk talt forlatt den akademiske verden til fordel for en forretningskarriere som partner i Oak Hill Venture Partners, sentralt plassert i Silicon Valley. Spence er født i New Jersey,

⁶ Saken er nok likevel på langt nær avsluttet. I tiden etter Cho og Sobel (1990) har det kommet vektige motargumenter mot fremgangsmåten i hele den innsnevringssliteraturen som de representerer, f.eks. fra Mailath et al. (1993). De sistnevnte lanserer et innsnevringsskriterium som i mange situasjoner predikerer mindre selvseleksjon enn prinsippene til Cho og Sobel (1990) & Co. gjør.

men skal ha tilbragt store deler av oppveksten i Toronto, Canada, noe som gjøre at man nord for den grensen betrakter årets pris å være litt canadisk (se oppslag bl.a. i *The Toronto Star*, www.thestar.com).

Joseph Stiglitz

Det rare med årets Nobel-pris er ikke at den går til studiet av markeder med informasjonsskjevheter, eller at den deles mellom de tre viktigste bidragsyterne til teorien på området. Det rare er at en så stor del av begrunnelsen for at Joseph Stiglitz skal få prisen, knyttes opp til en enkelt artikkel som han attpåtil ikke er eneforfatter av. Til gjengjeld er Rothschild og Stiglitz (1976) av en slik art at artikkelen fremdeles skaper røre, for ikke å si uro, blant forskere.

I korte trekk handler den om motstykket til Spence (1973): Mens Spence forestilte seg at de informerte kan legge til rette for redusert informasjonsskjevhet gjennom signaliseringshandlinger, var Rothschild og Stiglitz (1976) opptatt av markeder hvor det er de uinformerte som gjør tilretteleggingen. Om det ikke var så åpenbart for alle som studerte disse problemene den gangen, er det i dag klart at den viktige forskjellen er *handlingsrekkefølgen*. I en *signaliseringssituasjon* som den Spence studerte, er det de informerte som handler først (tar utdannelse), hvorefter de uinformerte reviderer sine oppfatninger og reagerer (gir lønnstilbud). I en *sorterings-situasjon* som den Rothschild og Stiglitz studerte, er det omvendt: Det er de uinformerte som handler først og legger frem ulike tilbud som de informerte velger blant. Mens markeder med signalisering er plaget av altfor mange likevekter, er markeder med sortering plaget av altfor få likevekter. I likhet med arbeidene til både Akerlof og Spence er de uinformertes vurderinger sentrale. Men oppgaven de uinformerte står overfor, er nå minst like stor som før: De skal ikke bare passe seg for å bli lurt av de informerte. De må også passe seg for å bli lurt av andre uinformerte.⁷

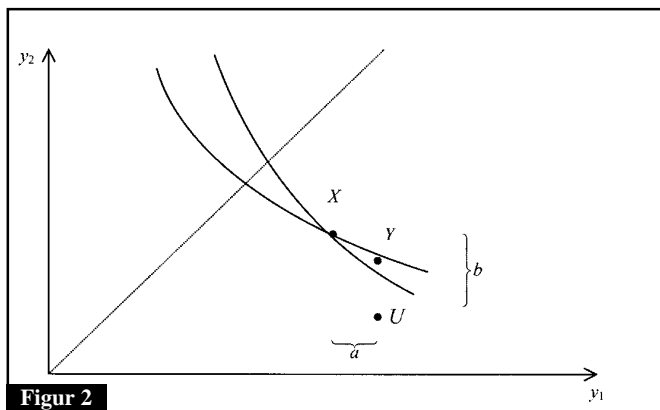
Rothschild og Stiglitz' modell er enkel, men likevel utfordrende nok. Vi ser på et marked for ulykkesforsikring, der konsumentene er like på alle måter bortsett fra sannsynligheten for en ulykke. Alle har den samme initiale inntekten y , og alle står overfor muligheten for en ulykke som koster $d < y$. Men noen er høyrisiko med en ulykkesansynlighet p^H , mens resten er lavrisiko med en ulykkesansynlighet p^L , der $0 < p^L < p^H < 1$. Hver konsument kjenner sin egen sannsynlighet for ulykke, mens denne er ukjent for

forsikringselskapene, som kun vet at en andel λ i befolkningen er høyrisiko. Forsikringselskapene er risikonøytrale, mens konsumentene er risikoaverse og maksimerer forventet nytte over de to mulige tilstandene 1: ikke ulykke og 2: ulykke. En forsikringskontrakt er interessant for disse konsumentene fordi den hjelper til å overføre inntekt mellom de to tilstandene. Kontrakten spesifiserer hvor mye konsumenten betaler i premie, a , og hvor mye som utbetales i tilfelle ulykke, $a + b$; dvs. at netto utbetaling i tilfelle ulykke er b , og den forsikredes egenandel er $d - b$. I Figur 2 ser vi hvordan en konsuments tilstandsbetingede inntekt, (y_1, y_2) , flyttes fra situasjonen uten forsikring, $U = (y, y - d)$, ved hjelp av en forsikringskontrakt (a, b) til $X = (y - a, y - d + b)$. Vi ser også to indifferenskurver, en for høyrisiko konsumenter og en for lavrisiko. Akkurat som i Spence' arbeidsmarked krysser indifferenskurvene hverandre, denne gangen fordi en konsument med lav ulykkesansynlighet legger mindre vekt på inntekten i tilstand 2, og har dermed brattere indifferenskurver, enn en med høy ulykkesansynlighet.

Som nevnt er det snarere for få enn for mange likevekter i Rothschild og Stiglitz' modell. Det vil si, det er alltid en likevekt, men den er ikke nødvendigvis i rene strategier. Og det er alltid selvseleksjon i likevekt. En viktig grunn til at det er så knapt med likevekter, og til at det ikke finnes noen likevekt uten selvseleksjon, er fenomenet *fløteskumming*. En likevekt uten selvseleksjon ville bety at alle forsikringselskapene tilbyr en og samme kontrakt.⁸ Men dette kan aldri være likevekt. For hvis ens konkurrenter alle tilbyr kontrakten X i Figur 2, ville ens egen beste handling være å skumme fløten ved å tilby en kontrakt som Y , som tiltrekker lavrisiko konsumentene, men ikke høyrisiko konsumentene. Fløteskumming minner om underbud i en tradisjonell Bertrand-modell med priskonkurranse, men den har en skummel vri: Blir du underbudt i et vanlig marked, sitter du igjen uten kunder og uten profitt – fattig, men ikke flådd. Men blir du underbudt i et forsikringsmarked i form av fløteskumming fra konkurrentens side, sitter du igjen med en gjeng høyrisiko kunder, og profitten din blir fort mye verre enn null.

Muligheten for fløteskumming gjør også at den eneste kontrakten for lavrisiko som kan tilbys i likevekt, er en som gir null forventet profitt. Denne kontrakten må dessuten være slik at høyrisiko konsumenter ikke velger den. Dermed må lavrisiko konsumentene ta til takke med en kontrakt med en egenandel, dvs. at de ikke blir fullforsikret og må lide på grunn av informasjonsskjevheten i markedet: $y_1 > y_2$, eller $a + b < d$. Høyrisiko konsumenter, derimot, får det samme tilbudet i et forsikringsmarked med informasjonsskjevhet som de ville få dersom forsikringselskapene visste hvem de var: en kontrakt som tilbyr full forsikring, dvs. $y_1 = y_2$.

Men det er ikke sikkert at dette heller er en likevekt. Ved siden av fløteskumming er også *kryss-subsidiering* en trussel mot eksistens av likevekt i denne modellen. Kryss-subsidiering innebærer i denne sammenheng at et forsikringsel-



Figur 2

⁷ Det er litt uklart hvor vi har betegnelsene *signalisering* og *sortering* fra (engelsk: *signalling* og *screening*). Lesing av Stiglitz og Weiss (1990) tyder på at Stiglitz har hatt minst en finger med i spillet.

⁸ De engelske betegnelsene på likevekter med og uten selvseleksjon, hhv. *separating equilibrium* og *pooling equilibrium*, stammer for øvrig også fra Rothschild og Stiglitz (1976).

skap legger ut et sett med kontrakter som er slik at selskapet, i forventning, taper penger på høyrisiko kontrakten og tjener penger på lavrisiko kontrakten. Med en tilstrekkelig liten andel λ høyrisiko i befolkningen finnes kontrakter med kryss-subsidiering som både er lønnsomme og foretrekkes av konsumentene fremfor de potensielle likevektskontraktene. Men samtidig gjør faren for fløteskumming at kryss-subsidiering ikke kan forekomme i likevekt. Dermed står vi i den situasjonen at det ikke finnes noen likevekt (i rene strategier) når λ er liten.⁹

Mens signaliseringsmodellen til Spence (1973) avfødte en betydelig litteratur, med stort omfang i form av både antallet artikler, bredden i anvendelsene og de oppnådde resultatene, har oppfølgingen av Rothschild og Stiglitz (1976) vært mer beskjeden. En viktig grunn til dette er trolig nettopp de problemene med eksistens av likevekt som er beskrevet over. Resultatene til Rothschild og Stiglitz viste til behovet for videre forskning snarere enn til de mange anvendelsesmulighetene. Et første skritt i etterarbeidet var påvisningen til Dasgupta og Maskin (1986) av at det finnes en likevekt i blandede strategier i modellen når λ er liten. Men modellen er så vanskelig å håndtere at vi ennå ikke vet nøyaktig hvordan de blandede strategiene i denne likevekten ser ut, unntatt i forenklete utgaver av modellen [f.eks. Rosenthal og Weiss (1984)]. Det vi vet, er at kryss-subsidiering kan forekomme.

En annen vei videre fra Rothschild og Stiglitz (1976) har vært å åpne opp for andre, alternative spesifikasjoner av spillet, f.eks. når det gjelder handlingsrekkefølgen forsikrings-selskapene imellom, og hvilke handlinger de har til disposisjon. Wilson (1977) og Miyazaki (1977) foreslo at forsikringsselskapene, etter å ha lagt frem sine kontrakter og sett konkurrentenes tilbud, kunne trekke tilbake kontrakter de ikke fant lønnsomme. Dette svekker mulighetene for fløteskumming og skaper rom for kryss-subsidiering i likevekt.¹⁰ Riley (1979) foreslo at forsikringsselskapene, etter å ha lagt frem sine kontrakter og sett konkurrentenes tilbud, kunne legge frem ytterligere kontrakter om ønskelig. Dette svekker mulighetene for lønnsom kryss-subsidiering. I begge tilfeller vil det nå eksistere en likevekt i rene strategier for alle verdier av λ . Hos Wilson og Miyazaki er det kryss-subsidiering hvis λ er liten, i Rileys modell er likevekten den samme enten λ er liten eller stor.

Først i det aller siste har vi sett Rothschild-Stiglitz-modellen brukt til å studere rene næringsøkonomiske emner innen markeder med asymmetrisk informasjon, slik som effekten av produkt differensiering og kapasitetsbegrensninger i slike markeder [hhv. Villas-Boas og Schmidt-Mohr (1999) og Inderst og Wambach (2001)] og effekten av flerperiodisk konkurranse [Nilssen (2000)]. Den siste artikkelen viser at en likevekt uten selvseleksjon er mulig når konkurransen i markedet strekker seg over flere perioder, og at forsikrings-selskapenes kundearkiver, med informasjon om tidligere kunders ulykkeshistorier, får en strategisk verdi med tanke på fremtidig konkurranse.

Stiglitz har vært ekstremt produktiv opp gjennom årene.¹¹ I tillegg til studiet av markeder med informasjonsskjevheter, som han har fått prisen for, har han levert viktige bidrag innen skatteteori, naturressursøkonomi, utviklingsøkonomi, næringsøkonomi, organisasjonsøkonomi, osv. Bare innenfor

informasjonsøkonomien er det mer enn nok å ta av. Nærmest knyttet til Rothschild og Stiglitz (1976) er Stiglitz (1977), hvor Stiglitz diskuterer monopolistens tilpasning i den samme modellen. I Stiglitz og Weiss (1981) følger forfatterne opp Akerlof og går nærmere inn på effekten av ugunstig utvalg i kredittmarkedet. De finner at ugunstig utvalg kan føre til kredittrasjonering: Ingen banker ønsker å heve renten, fordi høye renter bare kan aksepteres av kunder med lav sannsynlighet for betalingsevne. Dermed blir renten så lav at markedet ikke klareres, med rasjonering som uunngåelig resultat.¹² Andre informasjonsøkonomiske arbeider inkluderer Grossman og Stiglitz (1980) om effisiens i finansmarkeder, Shapiro og Stiglitz (1984) om effektivitetslønn i arbeidsmarkeder, og Greenwald og Stiglitz (1986) om effisiens i økonomier med informasjonsskjevheter.

Joseph Stiglitz er født i Indiana. Han var som ung mann noe av en wonderboy. Bare 23 år gammel sto han som redaktør av de to første bindene av Paul Samuelsons samlede verker [Samuelson (1966)], og året etter hadde han fullført sin Ph.D. ved MIT. Han har vært knyttet til flere universiteter opp gjennom årene, blant andre Oxford, Princeton og Stanford. På 1990-tallet dro han til Washington, D.C., hvor han først var knyttet til president Clintons Council of Economic Advisors (de siste årene som leder) og deretter var sjeføkonom i Verdensbanken. I sistnevnte posisjon ble han etterhvert vanskelig å ha med å gjøre, sett fra Clintons administrasjon, og han forlot Verdensbanken i en stor støvsky i 1999. Han returnerte aldri til Stanford – i stedet fikk Columbia University i New York en Nobel-prisvinner dumpende ned i fanget tidligere i år.

Joseph Stiglitz er trolig kjent for enkelte yngre årganger samfunnsøkonomer som lærebokforfatter [Stiglitz (1997)]. Han er vel det media kaller en Norgesvenn, og huskes fremdeles for doktorgradskurset han holdt i Oslo i 1985, som den første under det såkalte Leif Johansen-programmet. Han besøkte oss senest som innleder på symposiet i Bergen som markerte Agnar Sandmos 60-års dag i 1998.

Avsluttende kommentarer

Verden har gått fremover siden Akerlofs førsteutkast fikk avslag i *American Economic Review* med begrunnelsen at idéen var triviell.¹³ Årets Nobel-pris vitner om det. Samtidig er det imidlertid så mange uløste problemer, spesielt når det gjelder teorien for markeder med sortering, at det bare er å erkjenne at Henrik Wergelands ord stadig gjelder: Ung må

⁹ Problemet blir bare verre og verre ettersom vi øker antallet typer av konsumenter. Hvis det finnes en kontinuerlig mengde ulykkessannsynligheter en konsument kan ha, finnes aldri noen likevekt i rene strategier [Riley (1979)].

¹⁰ Asheim og Nilssen (1996) viser at en mulighet for forsikringsselskapene til å reforhandle kontrakter har samme effekt.

¹¹ Et søk i databasen *EconLit* på «Joseph Stiglitz» som forfatter gir i skrivende stund 425 treff! Til sammenligning er tallene for Akerlof og Spence hhv. 87 og 48.

¹² Stiglitz fulgte her opp Akerlof (1970), men han fulgte ikke opp seg selv fra Rothschild og Stiglitz (1976). Som Bester (1985) senere påviste, vil kredittmarkedet fungere mye bedre dersom man gir bankene samme muligheter til å formulere kontrakter med sine kunder som forsikringsselskapene hos Rothschild og Stiglitz.

¹³ Gans og Shepherd (1994), s. 171.

verden ennå være. Men mens vi venter på at den skal bli eldre og vi alle skal dra på oss mer kunnskap, er det fristende å spørre om det er noen vits, om denne teorien har noen empirisk relevans. Problemet er at det ikke er særlig lett å bli klok på den kunnskapen vi har i så måte.

Ta for eksempel Spence' teori om signalisering i arbeidsmarkedet. Spence mener ikke å påstå at det ikke er produktivt å ta utdanning. Derimot hevder han at *selv om* det ikke skulle være det, vil noen likevel utdanne seg, nemlig de med høye evner som på den måten viser for all verden at de har evner. Hvis utdanning i tillegg er produktiv, har man et tilleggsargument for å utdanne seg. Dette gjør det vanskelig både å gjennomføre og å ta stilling til empiriske studier av utdanning som signalisering.¹⁴

Helt svart er det imidlertid aldri. Er man interessert i å finne ut om signalisering finner sted ute i virkeligheten, er det bedre å ta for seg en situasjon der signaliseringshandlingen åpenbart ikke er produktiv. Et av mange eksempler finner vi innen finansøkonomi. Under det amerikanske systemet for bedriftsbeskatning er det billigere for bedriftseierne å ta ut verdiene i form av kursgevinst enn som utbytte. Men i et kapitalmarked med informasjonsskjelheter vil gode bedrifter ha behov for å signalisere sine verdier overfor potensielle investorer. Og disse bedriftene kan bruke utbetaling av utbytte som signal under den rimelige antagelsen at det er lettere for en god bedrift å bruke pengene på utbytte enn for en dårlig. Bernheim og Wantz (1995) tester denne teorien og finner at den gir en god forklaring på hvorfor amerikanske foretak utbetaler utbytte trass i skattemessige incentiver til å la være.

I Rothschild og Stiglitz' (1976) modell er det en negativ samvariasjon mellom ulykkessannsynlighet og egenandel: jo mindre sjanse for ulykke, jo høyere egenandel. Dette leder Chiappori og Salanié (2000) til å bruke detaljerte data fra bilforsikring for å se om samvariasjonen mellom kundenes ulykkeshyppighet og deres egenandel stemmer med teoriens prediksjoner. Når de ikke finner noen slik sammenheng, konkluderer de med at det ikke finnes noen informasjonsskjelheter i dette markedet. Problemet med denne konklusjonen er at forfatterne tar for gitt sammenhengen mellom informasjonsskjelheter og selvseleksjon. Hvis det ikke er noen selvseleksjon, kan det heller ikke være noen informasjonsskjelheter, synes de å mene. Dette står imidlertid i kontrast til de utvidelsene av analysen til Rothschild og Stiglitz som viser at det kan finnes likevekter uten selvseleksjon også i en sorteringssituasjon. Et nærliggende eksempel for herværende forfatter er Nilssen (2000), som viser at en likevekt uten selvseleksjon kan forekomme i et flerperiodisk forsikringsmarked fordi konsumenter i dag nødig vil avsløre at de er høyrisiko med tanke på hva en slik avsløring vil koste dem i morgen. Men også hos Wilson (1977) og Hellwig (1987) finnes likevekter uten selvseleksjon. I disse modellene skyldes forskjellen fra Rothschild og Stiglitz (1976) ulike forutsetninger om hvilke handlinger forsikringselskapene har til disposisjon, og rekkefølgen av disse handlingene.

En manglende samvariasjon mellom ulykkeshyppighet og egenandel kan altså være forenlig med informasjonsskjelheter og heller skyldes at likevekten er uten selvseleksjon. Utfordringen for empirikerne er å skille hypotesen om informasjonsskjelheter fra hypotesen om manglende selvseleksjon.

Mitt forslag er å ta opp tråden fra Slovin *et al.* (1991), som i sin empiriske studie tar utgangspunkt i at en to-periodisk modell har selvseleksjon i siste periode, selv om den ikke har det i første periode. Dette skulle gjøre det mulig å komme videre i empiriske tester av både signalisering og sortering i markedet, spesielt der de informerte opptrer gjentatte ganger.

Leser man den empiriske litteraturen, kommer man lett til den konklusjon at informasjonsskjelheter ikke styrer mange markeders virkemåte i særlig grad. Som jeg har prøvd å gjøre rede for her, skyldes denne konklusjonen problemer med den empiriske forskningen snarere enn med den teoretiske. At teorien for markeder med informasjonsskjelheter etter hvert sniker seg inn i kurs i både utviklingsøkonomi, foretaksøkonomi, helseøkonomi og miljøøkonomi, gir derfor ingen grunn til bekymring, men er snarere en refleksjon av at bidragene til herrerne Akerlof, Spence og Stiglitz virkelig har trengt inn i økonomifagets ryggmarg. Så kan vi bare håpe at studentene våre, og alle andre som hører på oss, tar innover seg ugunstig utvalg og andre konsekvenser som informasjonsskjelheter har for markedenes virkemåte, enten de beveger seg i dem som kjøpere, som selgere eller som representanter for regulerende myndigheter.

Referanser

- Akerlof, G. (1970), «The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism», *Quarterly Journal of Economics* 84, 485-500.
- Akerlof, G. (1976), «The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales», *Quarterly Journal of Economics* 90, 599-617.
- Akerlof, G. (1982), «Labor Contracts as Partial Gift Exchange», *Quarterly Journal of Economics* 97, 543-569.
- Akerlof, G.A. (1984), *An Economic Theorist's Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*, Cambridge University Press.
- Akerlof, G. (1991), «Richard T. Ely Lecture: Procrastination and Obedience», *American Economic Review Papers and Proceedings* 81, 1-19.
- Akerlof, G.A., og R.E. Kranton (2000), «Economics and Identity», *Quarterly Journal of Economics* 115, 715-753.
- Akerlof, G., og J. Yellen (1990), «The Fair Wage Hypothesis and Unemployment», *Quarterly Journal of Economics* 105, 255-283.
- Asheim, G.B., og T. Nilssen (1996), «Non-Discriminating Renegotiation in a Competitive Insurance Market», *European Economic Review* 40, 1717-1736.
- Bernheim, B.D., og A. Wantz (1995), «A Tax-Based Test of the Dividend Signaling Hypothesis», *American Economic Review* 85, 532-551.
- Bester, H. (1985), «Screening vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information», *American Economic Review* 75, 850-855.
- Chiappori, P.-A., og B. Salanié (2000), «Testing for Asymmetric Information in Insurance Markets», *Journal of Political Economy* 107, 56-78.
- Cho, I.K., og D.M. Kreps (1987), «Signaling Games and Stable Equilibria», *Quarterly Journal of Economics* 102, 179-221.
- Cho, I.-K. og J. Sobel (1990), «Strategic Stability and Uniqueness in Signaling Games», *Journal of Economic Theory* 50, 381-413.
- Dasgupta, P., og E. Maskin (1986), «The Existence of Equilibrium in Discontinuous Economic Games, II: Applications», *Review of Economic Studies* 53, 27-41.

¹⁴ Se Riley (2001, avsn. 5.1) for en drøfting av ulike empiriske studier av utdanning som signalisering.

- Dionne, G., N. Doherty, og N. Fomeron (2000), «Adverse Selection in Insurance Markets», *Handbook of Insurance* (G. Dionne, red.), Kluwer, 185-243.
- Fudenberg, D., og J. Tirole (1991), *Game Theory*, MIT Press.
- Gans, J.S., og G.B. Shepherd (1994), «How Are the Mighty Fallen: Rejected Classic Articles by Leading Economists», *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 165-179.
- Greenwald, B.C., og J.E. Stiglitz (1986), «Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets», *Quarterly Journal of Economics* 101, 229-264.
- Grossman, S., og J. Stiglitz (1980), «On the Impossibility of Informationally Efficient Markets», *American Economic Review* 70, 393-408.
- Hellwig, M. (1987), «Some Recent Developments in the Theory of Competition in Markets with Adverse Selection», *European Economic Review* 31, 319-325.
- Inderst, R., og A. Wambach (2001), «Competitive Insurance Markets under Adverse Selection and Capacity Constraints», *European Economic Review* 45, 1981-1992.
- Jullien, B. (2000), «Participation Constraints in Adverse Selection Models», *Journal of Economic Theory* 93, 1-47.
- Kreps, D.M. (1990), *A Course in Microeconomic Theory*, Harvester Wheatsheaf.
- Kreps, D.M., og J. Sobel (1994), «Signalling», *Handbook of Game Theory with Economic Applications*, Vol. 2 (R.J. Aumann og S. Hart, red.), Elsevier, 849-867.
- Kreps, D.M., og R. Wilson (1982), «Sequential Equilibria», *Econometrica* 50, 863-894.
- Mailath, G.J., M. Okuno-Fujiwara og A. Postlewaite (1993), «Belief-Based Refinements in Signalling Games», *Journal of Economic Theory* 60, 241-276.
- Miyazaki, H. (1977), «The Rat Race and Internal Labor Markets», *Bell Journal of Economics* 8, 394-418.
- Nilssen, T. (2000), «Consumer Lock-In with Asymmetric Information», *International Journal of Industrial Organization* 18, 641-666.
- Riley, J. (1979), «Informational Equilibrium», *Econometrica* 47, 331-359.
- Riley, J.G. (2001), «Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling», *Journal of Economic Literature* 39, 432-478.
- Rosenthal, R.W., og A. Weiss, (1984), «Mixed-Strategy Equilibrium in a Market with Asymmetric Information», *Review of Economic Studies* 51, 333-342.
- Rothschild, M., og J. Stiglitz (1976), «Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information», *Quarterly Journal of Economics* 95, 629-649.
- Royal Swedish Academy of Sciences (2001), «Markets with Asymmetric Information», <http://www.nobel.se/economics/laureates/2001/eoadv.pdf>.
- Samuelson, P.A. (1966), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson* (J.E. Stiglitz, red.), Vol. 1-2, MIT Press.
- Shapiro, C., og J. Stiglitz (1984), «Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device», *American Economic Review* 74, 433-444.
- Slovin, M.B., M.E. Sushka og J.A. Polonchek (1991), «The Information Content of Multiple Seasoned Common Stock Offerings by Bank Holding Companies», *Journal of Banking and Finance* 15, 633-646.
- Spence, A.M. (1973), «Job Market Signalling», *Quarterly Journal of Economics* 87, 355-374.
- Spence, A.M. (1977), «Entry, Capacity, Investment and Oligopolistic Pricing», *Bell Journal of Economics* 8, 534-544.
- Stiglitz, J. (1977), «Monopoly, Non-Linear Pricing, and Imperfect Information: The Insurance Market», *Review of Economic Studies* 44, 407-430.
- Stiglitz, J.E. (1997), *Economics*, 2nd Ed., Norton.
- Stiglitz, J., og A. Weiss (1981), «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information», *American Economic Review* 71, 393-410.
- Stiglitz, J., og A. Weiss (1990), «Sorting Out the Differences between Signaling and Screening Models», *Technical Working Paper 93*, National Bureau of Economic Research.
- Villas-Boas, J.M., og U. Schmidt-Mohr (1999), «Oligopoly with Asymmetric Information: Differentiation in Credit Markets», *RAND Journal of Economics* 30, 375-396.
- Wilson, C. (1977), «A Model of Insurance Markets with Incomplete Information», *Journal of Economic Theory* 16, 167-207.



Økonomisk Forum

ønsker alle sine lesere en riktig god jul og et godt nytt år

■ ■ ■ DIDERIK LUND:

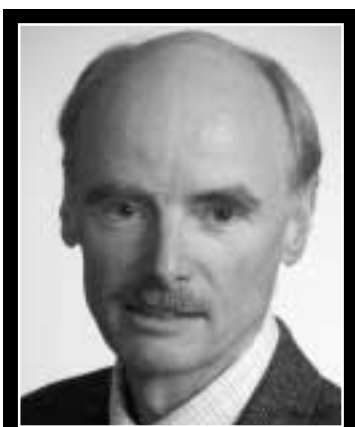
Petroleumsskatt – flere uavklarte spørsmål*

Forslagene om reformer i skatt på petroleumsutvinning, NOU (2000:18), tok sikte på at skattesystemet skulle være nøytralt etter standard teori. Oljeselskapene møtte forslagene med mange motforestillinger. Noen drøftes her. Innvendingen om at selskapene bruker andre metoder for investeringsanalyser enn de som forslagene bygger på, reiser spørsmålet om hvorfor selskapene ikke tilegner seg nyere teori. Forutsetningen om verdiadditivitet står sterkt i teorien. Eventuelle avvik fra denne må begrunnes nøye. Når det gjelder selskaper vilje til å investere i Norge, når de også har muligheter i andre land, forutsetter kritikken uten forklaring at de ikke kan gjøre begge deler.

1. Innledning

I oktober 1999 nedsatte Regjeringen et offentlig utvalg for å foreslå reformer av norsk skatt på petroleumsutvinning. (Sektoren har siden 1975 betalt en særskatt i tillegg til vanlig selskapskatt.) Utvalget la fram sin innstilling, NOU (2000:18), i juni 2000. Forslagene møtte sterk motstand fra oljeselskapene, jfr. OLF (2000). Regjeringen fremmet noen få av forslagene for Stortinget, jfr. Ot.prp. nr. 86 (2000–2001), og disse ble vedtatt som lov.¹

Som medlem av utvalget har jeg prøvd å bidra i den offentlige debatten (bl.a. artikler sammen med andre utvalgsmedlemmer i *Dagens Næringsliv* 21.06.00, 14.11.00 og 18.01.01), men det er fortsatt mange uavklarte spørsmål som krever videre debatt og mer utdyping enn det som var mulig i avisinnlegg.² Selv om saken foreløpig er ferdigbehandlet, kan det være grunn til å tro at den kommer opp igjen, for virksomheten ventes å vare i mer enn femti år til. Dessuten har mange av de faglige



Diderik Lund er førsteamanuensis ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

spørsmålene betydning ut over skattesystemet for norsk petroleumssektor.

Innholdet i utvalgets forslag er gjengitt av Johnsen (2000) og drøftet av Sunnevåg (2000). Utvalget fant at for selskaper som med stor sannsynlighet ville betale særskatten i de nærmeste årene, var de investeringsbaserte fradragene (avskrivninger, renteutgifter og friinntekt) for generøse. For selskaper ute av skatteposisjon var insentivene til å investere (medregnet å lete) derimot for svake. Hovedpåstanden fra oljeselskapene var at den første av disse konklusjonene er feil. De mente i stedet at det foreslåtte systemet³ ga for lite generøse fradrag og ville ha hindret samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Et godt utgangspunkt for den faglige debatten kan være en utredning av Osmundsen (2000) som følger med høringsuttalelsen fra OLF (2000). Jeg skal riktignok tilbakevise mange av argumentene fra Osmundsen og OLF, men noen av de temaene de reiser, er uavklarte i forskningen og fortjener oppmerksomhet. Jeg vil begrense meg til noen hovedspørsmål og viser til Lund (2000) for en mer fullstendig oversikt over saksfeltet. Så vidt jeg kan se, sitter ingen i dag med noe endelig svar på hvordan staten bør ta inn grunnrenten fra petroleumsvirksomheten, så det er mange temaer for videre forskning.

2. Nøytralitet

I mandatet blir utvalget bedt om å «vurdere om skattesystemet bidrar til en samfunnsøkonomisk optimal utnyttelse av ressursene på sokkelen. Herunder bes utvalget vurdere om skattesystemet virker nøytralt i forhold til selskapenes beslutninger om leting, utbygging, drift og ilandføring.»⁴ Utvalget fant at det eksisterende systemet hadde mangler, og kom med endringsforslag. Teorien som utvalget la til grunn,

* Takk til redaksjonen, Aanund Hylland og Tore Nilssen for kommentarer.

¹ Danmark har hatt et liknende utvalg med liknende mandat, som kom med forslag som i stor grad liknet på dem som kom fra det norske utvalget, se Skatteministeriet (2001).

² Utvalget ble oppløst i juni 2000, og det følgende står bare for min egen regning. Jeg var også medlem av det danske utvalget, som avga innstilling i oktober 2001.

³ Med «det foreslåtte systemet» og «forslaget» mener jeg her, og i det følgende, det som ble foreslått av Petroleumsskattutvalget i NOU (2000:18).

⁴ NOU (2000:18) side 9.

er presentert av Boadway og Bruce (1984) for situasjoner uten usikkerhet, med en utvidelse av Fane (1987) til situasjoner med usikkerhet. Hensikten til utvalget er at særskatten skal virke nøytralt sammenliknet med en situasjon uten noen særskatt på petroleum.

Forslaget går i korthet ut på å la særskatten ha samme økonomiske effekt som en kontantstrømskatt, som igjen, i store trekk, svarer til statsdeltakelse. Med kontantstrømskatt menes en skatt som tar en viss prosent av selskapets årlige kontantstrøm når denne er positiv, og betaler ut den samme prosenten når kontantstrømmen er negativ. Det dreier seg her om den varianten der skatten bare legges på ikke-finansielle kontantstrømmer.⁵

Utvalget gjør noen modifikasjoner i forhold til kontantstrømskatt. I stedet for utbetalinger i år med kontantunderskudd viser Boadway og Bruce (1984) at en kan oppnå samme økonomiske effekt ved å framføre slike underskudd med rente til fradrag i seinere år. En må bare sørge for at nåverdien av fradragene er som om de var blitt utbetalt umiddelbart. I det foreslåtte systemet anvendes dette prinsippet både ved framføring av underskudd og ved avskrivning av driftsmidler. Avskrivningene summerer seg nominelt til hundre prosent, men i tillegg foreslås det hvert år et fradrag, kalt kapitalavkastningsfradrag (KAF), for avkastning på skattemessig nedskrevet verdi av driftsmidlene, slik at nåverdien blir lik driftsmidlenes verdi.⁶

Systemet som foreslås, er nøytralt under to forutsetninger. Den ene er at selskapets verdsetningsfunksjon for framtidige, usikre kontantstrømmer er lineær, d.v.s. at verdien av en sum er lik summen av verdiene av de enkelte elementene. Den andre er at skatteverdien av de fradragene som framføres med rente, oppnås før eller seinere med full sikkerhet, og at nåverdien av disse derfor kan beregnes med en risikofri rente, som antas kjent.⁷

Den første forutsetningen, også kjent som verdiadditivitet, er grunnleggende i all teori om verdsetting i finansielle markeder. Den er realistisk dersom selskapenes eiere er godt diversifiserte i disse markedene, eller mer generelt (f.eks. for statsselskaper) at overskuddene deles mellom mange aktører som har mange andre inntektskilder. Verdiadditivitet er en tilstrekkelig forutsetning for at en kontantstrømskatt skal være nøytral. Hvis selskapet mener at et prosjekt har positiv verdi før kontantstrømskatt, vil det også ha positiv verdi etter kontantstrømskatt, og omvendt.

Men den andre forutsetningen er også nødvendig for at det foreslåtte systemet skal være nøytralt. Denne er neppe hundre prosent holdbar under det systemet som er foreslått. Et oljeselskap vet ikke med sikkerhet at det vil få skatteverdien av framtidige avskrivninger eller framførbare underskudd. Det kan tenkes at skattesystemet endres, eller at selskapet aldri får så store overskudd at det kommer i skatteposisjon. Likevel valgte utvalget å basere forslaget på denne forutsetningen, i tråd med Fane (1987). Utvalget strakte seg langt for å gi stor sikkerhet for fradrag. Underskudd oppstått etter den foreslåtte reformen kan framføres med rente uten noen tidsbegrensning, og ved opphør av virksomheten kan oppsamlede fradrag selges sammen med selskapet.⁸

Hvor nær en har kommet i å gjøre verdien av fradragene sikre for selskapene, er dels et empirisk spørsmål (i den grad

situasjonen likner på noe som har vært observert tidligere), og dels et spørsmål om tillit til at myndighetene oppfyller en klar intensjon om å gjøre verdiene sikre. Under standard verdsetningsmodeller i finanst teori er for øvrig det avgjørende poenget ikke om fradragene er sikre, men om de har noen korrelasjon med avkastningen på markedsporteføljen. Summers (1987) skriver om dette i forbindelse med vanlig skatt på aksjeselskapers inntekter i U.S.A. og framholder at denne korrelasjonen er liten når det gjelder verdien av skattemessige avskrivninger. Korrelasjonen skulle bli enda nærmere null under norsk petroleumsskatt med mulighetene til framføring av underskudd med rente og salg av fradragene ved opphør.

Under vanlig selskapsskatt vil risikoen og verditapene knyttet til fradrag for avskrivninger og for framførte underskudd være større enn i det foreslåtte systemet. For hvert år et selskap er ute av skatteposisjon (d.v.s. har skattemessig underskudd), vil fradragene tape verdi fordi de må framføres uten forrentning. Det er videre en risiko for at verdien går helt tapt hvis selskapet ikke deretter kommer i skatteposisjon. Men denne risikoen er annerledes og betydelig mindre enn risikoen knyttet til selskapets inntektsstrøm. Sett fra investerings tidspunktet skal jo inntektsstrømmen være attraktiv nok til minst å oppveie investeringskostnaden. Noe forenklet kan vi si at strømmen av netto driftsinntekter må ha betydelig positiv forventningsverdi i et antall år. Det vil være en sannsynlighet for lavere utfall enn forventningsverdiene, men sannsynligheten for negative nettoinntekter vil være lav. Et tilsvarende resonnement kan gjøres om vi bytter ut netto driftsinntekt med begrepet skattbar inntekt. Sannsynligheten for å være ute av skatteposisjon er derfor vanligvis liten selv om det er betydelig usikkerhet omkring inntektsstrømmen. Dette er formalisert i Lund (2000) avsn. 9.5 og Lund (2001a) avsn. 3. Under det foreslåtte systemet for petroleumsskatt ville risikoen for å tape fradragene være vesentlig mindre enn under vanlig selskapsskatt.

3. Selskapenes avkastningskrav

OLF (2000) og Osmundsen (2000) framholder at selskapene i praksis bruker beslutningskriterier som er slik at det foreslåtte systemet ikke framtrer som nøytralt. «Selskapene benytter et veiet, risikojustert avkastningskrav for den samlede

⁵ Jeg vil her reservere betegnelsen «kontantstrømskatt» for de variantene der det faktisk skjer utbetaling fra staten i år med negative kontantstrømmer. Det er to varianter av kontantstrømskatt. Den ene er basert på netto finansiell pluss ikke-finansiell kontantstrøm, men jeg ser på varianten basert på ikke-finansiell kontantstrøm. Se Christiansen og Sandmo (1983) for en nærmere utdyping.

⁶ I faglitteraturen er det vanligere å tenke seg dette fradraget bare for den egenfinansierte delen av driftsmidlene, mens den fremmedfinansierte delen får et tilsvarende fradrag for faktiske renteutgifter. Fradraget knyttet til egenkapitalen kalles Allowance for Corporate Equity, ACE, jfr. IFS (1991).

⁷ Det kan reises spørsmål om det dreier seg om markedsrenten eller markedsrenten korrigert for skatt (på investorenes alternativavkastning). Dette har vært lite diskutert i Norge, men mer i det danske utvalget, jfr. Skatteministeriet (2001) og Lund (2001b).

⁸ Det danske utvalget gikk enda lenger og foreslo utbetaling av skatteverdien av oppsamlede fradrag ved opphør, jfr. Skatteministeriet (2001), avsnitt 6.2.5.

kontantstrømmen.»⁹ Dette er kjent på engelsk som *weighted average cost of capital* (WACC), og er ganske riktig et mye brukt, misbrukt og kritisert beslutningskriterium. Problemet med å anvende et slikt fast krav til forventet avkastning uansett skattesystem, er at det burde reflektere risikoen ved den aktuelle kontantstrømmen, ikke noen form for gjennomsnittlig risiko ved et selskaps kontantstrømmer.¹⁰ Risikoen ved den aktuelle kontantstrømmen avhenger blant annet av skattesystemet, som påvist i Lund (2000, 2001a).

WACC-metoden er basert på netto forventet kontantstrøm hvert år. Den kan bare gi riktig resultat hvis en kjenner risikoen knyttet til netto kontantstrøm (eller ved tilfeldigheter). Det er en sikrere metode å dele kontantstrømmene i ulike elementer og finne nåverdiene av dem separat, basert på prinsippet om verdiadditivitet som er nevnt ovenfor. Da har en større mulighet til å vurdere risikoen for hvert enkelt element, og en tar hensyn til at størrelsesforholdet mellom elementene vil endre seg fra år til år. Denne metoden er ikke bare lagt til grunn av skatteteoretikere som Fane (1987). Den er anbefalt av Myers (1974) under navnet *Adjusted Present Value*, og den er nevnt i de fleste seinere lærebøker i investeringsanalyse.¹¹ Den er velkjent også blant oljeselskapene, bl.a. etter et spesialnummer¹² av *Energy Journal* i 1998 og et seminar i Norsk Petroleumsforening i 1997.

Selskapene framholder likevel at de i stedet bruker WACC-metoden. Det er nok riktig som Osmundsen (2000, s. 17f) skriver, at delkontantstrømanalyse – oppsplitting av kontantstrøm i ulike deler med ulik risiko – er krevende, og at selskapene kan ha problemer med å gjennomføre den. Men det er ikke riktig at «Det virker umotivert å kun ta ut to komponenter (friinntekt og avskrivninger)» (s. 18). Myndighetenes oppgave er jo å utforme et skattesystem, ikke å gjennomføre selskapenes beslutningsanalyser.¹³

Hos Fane (1987) og i utvalgets forslag er det ikke noe behov for å kjenne risikoen til prosjekter som helhet, eller en riktig risikojustert kalkulasjonsrente. Siden utgangspunktet er en kontantstrømskatt, som er nøytral under svært generelle forutsetninger, trenger en bare å vurdere hvilke endringer som ligger i det foreslåtte systemet sammenliknet med en kontantstrømskatt. Noen fradrag (avskrivninger og kontantunderskudd) blir forskjøvet i tid. På grunn av verdiadditivitet er det bare behov for å kjenne risikoen knyttet til verdien av fradragene. Ideen er at det skal være sikkerhet, betraktet fra det tidspunktet da fradraget oppstår, om at selskapet faktisk får verdien av fradraget. Hvis dette kan oppnås med god tilnærming, vil verdien være uavhengig av framføringen, gitt at forrentningen skjer med en risikofri rente. Det vil uansett være feil å legge det risikojusterte avkastningskravet som en ville ha brukt for hele prosjektet, til grunn for forrentningen.

Når fradrag for investeringer og underskudd ikke gis umiddelbart, men skal ha samme økonomiske verdi for selskapene, blir det behov for å definere en rentesats i skattesystemet. Hvis dette skulle være selskapets avkastningskrav for prosjekter, ville systemet være lite robust. Ulike prosjekter har ulike grader av risiko, f.eks. på grunn av ulike forhold mellom driftskostnader og investeringer. Osmundsen (2000) legger til grunn at det er selskapenes alternativavkastning som skal skrives inn i systemet, noe jeg er uenig i. Han skriver: «Det er — uansett skattesystem — ikke riktig å legge til

grunn at selskapenes alternativavkastning er gitt ved risikofri rente» (s. 24). Det er ikke helt klart hvordan en eventuelt skulle basere et skattesystem på en generell alternativavkastning som inneholder et risikotillegg. Hvis det er nødvendig å betrakte selskapenes netto kontantstrøm etter skatt, vil denne ha ulik risiko i ulike land og prosjekter og under ulike skattesystemer.

Oppfatningen om at en må kjenne en slik «normalavkastning» d.v.s. alternativavkastning med et risikotillegg, og gi fradrag for denne i en grunnrenteskatt, er ikke ny. Samme oppfatning kommer til uttrykk i den innflytelsesrike artikkelen av Garnaut og Clunies Ross (1975) og i norsk kraftverksbeskatning, jfr. Ot.prp. nr. 23 (1995–96).¹⁴ I en teoretisk diskusjon der en forutsetter full sikkerhet, er det klart at normalavkastning er lik markedsrente, og at grunnrenteskatten skal legges på avkastning «ut over normalavkastningen.» Men det kan se ut som om denne språkbruken har bidratt til å forvirre diskusjonen om grunnrenteskatt under usikkerhet.¹⁵

Det er ikke riktig når Osmundsen (2000) skriver: «Ellers opererer utvalget kun med risikofri rente som skjerming mot særskatt. Den implisitte antagelsen her må være at investorer i petroleumsselskaper er risikonøytrale eller at petroleumsvirksomhet gir en helt sikker avkastning» (s. 36). Det er ikke nødvendig å lete etter slik implisitte antakelser når utvalget faktisk har gjort rede for at det baserer seg på de antakelsene som er nevnt ovenfor, og henviser til Fane (1987).

For øvrig er det tilsynelatende en uenighet når det gjelder driftsuavhengige faste kostnader, på engelsk «*sunk cost.*» Osmundsen (2000) skriver om NOU (2000:18):

«I del 7 av vedlegg 1 (s. 207) påpekes det at for at selskapene skal være interessert i å drive letevirsomhet må de i gjennomsnitt ha mer enn normal avkastning på kapitalen på drivverdige felt sett isolert, for å kompensere for leteutgifter som ikke resulterer i drivverdige felt. Men deretter argumenteres det for at man allikevel ikke bør kreve et høyere krav til avkastning ved utbyggingsbeslutninger, ettersom leteutgiftene er *sunk cost.* Uttalelsen kan vekke bekymring for at man ikke ser behovet for å utarbeide et skattesystem som gir tilstrekkelig insentiver også til lete-

⁹ Osmundsen (2000), s. 15f. Det siktes antakelig til den *forventede* samlede kontantstrømmen.

¹⁰ Dette er påpekt i en rekke lærebøker i investeringsanalyse, f.eks. Bøhren og Gjørum (1999) s. 233f og Brealey og Myers (2000) s. 223.

¹¹ Se f.eks. Brealey og Myers (2000), avsn. 19.4 og s. 1008 (verdiadditivitet som en av de sju viktigste ideer i finans).

¹² Se bl.a. Laughton (1998).

¹³ Det er heller ikke riktig, som hevdet av Osmundsen (2000, s. 18), at en må forutsette at faktorpris og produktpris er perfekt korrelert for å løse problemet i det tilfellet der det er usikkerhet omkring fradrag for underskudd. Det kan kanskje være riktig hvis man trenger en analytisk løsning som i Lund (2000), men ikke hvis det er nok med en numerisk løsning, der en kan bruke simulering i tråd med Lund (1991).

¹⁴ Etter min oppfatning er det ikke gitt noen god begrunnelse for risikotillegget i Ot.prp. nr. 23 (1995–96), og i motsetning til Osmundsen (2000, s. 24) vil jeg ikke legge noen vekt på at Finansdepartementet i 1995–96 fikk vedtatt et slikt fradrag for kraftverkene.

¹⁵ Jeg gir et eksempel på hvordan dette virker under usikkerhet i Lund (2001b). I ettertid kan jeg se at vi burde ha vært mer forsiktige med å bruke begrepet normalavkastning i NOU (2000:18). Under usikkerhet er dette begrepet ikke entydig, men heller ikke nødvendig.

beslutninger. For å dekke inn tørre borehull m.m., må man ha et tilslag i avkastningskravet for slike beslutninger, evt. ha et gjennomsnittskrav til avkastning som fanger opp dette (*hurdle rate*)» (s. 19).

Dette kan tolkes som at kravet til forventet avkastning skal være høyere ved letebeslutninger. I så fall er jeg uenig. Sannsynligheten for tørre hull vil redusere forventet resultat av å lete, og noen korreksjon i avkastningskravet er ikke nødvendig. I del 7 av vedlegg 1 (Lund (2000)) skrev jeg nettopp om behovet for også å få dekket inn leteutgifter for tørre hull. Før leting settes i gang, må selskapet ta hensyn til sannsynligheten for tørre hull når det vurderer letealternativer, eventuelt å la være å lete. Hvis en for eksempel venter at halvparten av letehullene er tørre, må en også, for at det skal være lønnsomt å lete, vente at de forekomstene som blir funnet, minst gir en total (eller, om en vil, gjennomsnittlig) avkastning som er tilstrekkelig til å dekke to leteboringer.

Dessuten skal selskapet velge mellom ulike utbyggingsløsninger for en forekomst, og ved slike valg må det åpenbart se bort fra hva det har brukt på leting, og bruke et avkastningskrav som er uavhengig av dette. Letingen er, bokstavelig og billedlig, *sunk cost*. Hvis selskapet i ett leteområde finner en forekomst som bare så vidt dekker inn leteutgiften i dette området, mens selskapet også har hatt andre leteutgifter i andre områder uten å finne noe, vil det likevel være bedre å bygge ut den forekomsten som er funnet, enn å la være. Det vil til og med lønne seg hvis utbygging bare dekker inn en del av leteutgiften i samme område.

Uansett har utvalgets forslag tatt hensyn til dette ved å søke å gi samme dekning gjennom skattesystemet for leteutgifter, uavhengig av om selskapet er i skatteposisjon når det leter, eller ikke. Staten vil etter forslaget delta gjennom skattesystemet med en viss prosent i leteutgiftene og ta samme prosent av eventuelle seinere inntekter.

Osmundsen (2000), fotnote 6, siterer Summers (1987) angående hva som er selskapenes krav til forventet avkastning. Men jeg ser ingen referanse til det som er hovedbudskapet hos Summers, eller til det temaet som antydes i tittelen hans. Summers' synspunkter er, i hvert fall i utgangspunktet, helt sammenfallende med utvalgets og i strid med Osmundsens. Basert på verdiadditivitet hevder Summers (1987) at skattemessige avskrivninger skal verdsettes separat, og at «On balance, it seems fair to conclude that depreciation tax shields represent an essentially riskless asset» (s. 298). Deretter gjengir han en spørreundersøkelse om hvordan de 200 største selskapene i U.S.A. faktisk gjør sine investeringsanalyser i 1985, og finner at 94 prosent bruker WACC-metoden, mens bare 6 prosent betrakter elementer av kontantstrømmene hver for seg, men selv disse til dels grovt forenklet. Til slutt spør han om konsekvensene for utforming av skattesystemet av at selskapene ikke følger lærebøkene.

Summers gir ikke noe veldig klart svar på det siste spørsmålet. Det er klart at hvis selskapene ikke følger teorien, så holder heller ikke effisiens-argumentene for et nøytralt skattesystem. Jeg kan ikke gi noen utdypende diskusjon av dette her. Det kan være nødvendig å basere seg på den atferden selskapene faktisk følger, men den kan variere sterkt mellom selskap og over tid. Summers nevner argumentet om at sel-

skap som ikke maksimerer verdiene sine, vil gå under (s. 300), men finner dette lite overbevisende i dette spesielle tilfellet. Jeg vil anta at selskapene kanskje blir påvirket av den rivende utviklingen i faget. Både lærebøker og spesielt nyere teorier, f.eks. realopsjonsteori,¹⁶ baserer seg på verdiadditivitet. Derfor kan det tenkes at selskapene har lært noe fra 1985 til i dag, og at de fortsatt vil lære. Det virker lite framtidrettet om myndighetene skal utforme skattesystemer for å gi tilstrekkelige insentiver til selskaper som har en atferd som eksplisitt ble tilbakevist av Summers for femten år siden.

Dette betyr ikke at problemstillingen ikke kan ha mer generell interesse. Det er velkjent at visse typer atferd hos selskapene fører til at visse egenskaper ved skattesystemet blir ønskelige. Hvis selskapene har høyere kalkulasjonsrente enn myndighetene — enten dette skyldes påviselig markedssvikt eller at selskapene oppfører seg lite rasjonelt — vil begge parter kunne tjene på å utsette skattebetalinger, og omvendt. I et bilag til Skatteministeriet (2001) er det et tilsvarende resonnement (s. 246–251) omkring risikoaversjon og hvem som bør bære mest risiko, stat eller selskap.

En mer robust løsning vil være å finne et skattesystem som i minst mulig grad avhenger av ad hoc antakelser som ikke har støtte i teori eller sikker empiri. Det er for eksempel klart at en kontantstrømskatt ville unngå de problemene som ligger til grunn for diskusjonen omkring avkastningskrav.¹⁷

4. Analyse for lukket økonomi?

En annen viktig innvending fra Osmundsen (2000) mot utvalgets innstilling, er at vi ikke tok inn over oss at Norge er en åpen økonomi. Han sier det så sterkt som at vi «implisitt antar at petroleumsnæringen er en del av en lukket fastland-økonomi» (s. 26). Dette begrunner han (s. 13) med at vi baserte oss på en metode utviklet av blant andre King og Fullerton (1984), som han mener bare er egnet for lukkede økonomier. I stedet burde vi ha basert oss på «litteraturen for internasjonal, strategisk skatte- og rammevilkårskonkurranse» (s. 10), der han nevner tre publiserte¹⁸ og to upubliserte arbeider.

Nå er ikke dette utvalget de første som har basert seg på denne metoden i en eksplisitt analyse av åpne økonomier, og vi vil neppe bli de siste. To gode referanser er OECD (1991)¹⁹ og Jun (1995). Det fins også en rekke analyser gjort av framtrepende canadiske økonomer, f.eks. Boadway, McKenzie og Mintz (1989), der forfatterne bruker samme metode selv om de er fullt klar over at de lever i en åpen økonomi. Dette beviser ikke at det ikke fins andre metoder som er bedre egnet, men det kan være grunn til å uttrykke kritikken mot utvalget noe mer varsomt.

¹⁶ For realopsjonsteori se f.eks. Dixit og Pindyck (1994), som Osmundsen siterer fra.

¹⁷ Om grunnen til at utvalget likevel ikke går inn for kontantstrømskatt, se NOU (2000:18) s. 172 eller Lund (2001b).

¹⁸ De tre er Zodrow og Mieszkowski (1986), Haaparanta (1996) og Osmundsen, Hagen og Schjelderup (1998).

¹⁹ OECD (1991) har et eget avsnitt 4.D om «Limitations of the King-Fullerton approach» (som er den tilnærmingen OECD selv bruker). Det listes opp mange begrensninger, men ikke dem som Osmundsen framhever.

Min vurdering er at metoden er velegnet, forutsatt at man trekker inn de særegne forholdene som gjelder internasjonalt. Det dreier seg spesielt om at noen typer inntekt kan bli skattlagt av mer enn ett land, selv om internasjonale avtaler tar sikte på å hindre dette, jfr. NOU (2000:18), avsnitt 7.4.2.2 og vedlegg 7.

5. Deltakerbetingelse

For å finne betingelsen for at et selskap vil starte virksomhet i Norge, foreslår Osmundsen (2000) en modell utviklet av Osmundsen, Hagen og Schjelderup (1998). Jeg skal holde meg til den forenklete versjonen i Osmundsen (2000). Her står $N_h(K_1, \dots, K_n)$ for nettoinntekten fra virksomheten i et transnasjonalt petroleumsselskap generert ved allokering av innsatsvektoren (K_1, \dots, K_n) til norsk sokkel. Innsatsfaktorene kan være menneskelige, teknologiske og finansielle ressurser. Nettoinntekten ved beste alternative plassering i utlandet av samme innsatsvektor (K_1, \dots, K_n) . Skatten i Norge og utlandet er henholdsvis T_h og T_f . Osmundsen hevder at det maksimale norske myndigheter kan trekke inn i grunnrenteskatt fra selskapet er den landspesifikke (grunn)renten

$$T_h = N_h(K_1, \dots, K_n) - (N_f(K_1, \dots, K_n) - T_f) \quad (1)$$

I tillegg kommer problemer med asymmetrisk informasjon. Myndighetene har ikke perfekt informasjon om de størrelsene som står på høyre side i likningen. Dette poenget om informasjon skal jeg komme tilbake til i avsnitt 7.

Den grunnleggende påstanden er altså at selskapene velger hvor de vil plassere innsatsfaktorene. I tillegg til de mer natur- og kulturgitte forskjellene mellom landene – forskjellene i funksjonsform mellom N_h og N_f – vil skattekonkurranse påvirke valget. Blant de konklusjonene som Osmundsen (2000) trekker av modellen, er følgende: «I en åpen økonomi med mobile ressurser, vil nøytralitet kreve at beskatningen ikke vrir transnasjonale selskapers lokalisering- og investeringsmønstre. Investeringsmuligheter i utlandet innebærer at hjemlandet kun kan beskatte avkastning utover alternativavkastningen ute» (s. 36).

Mange som har behandlet skattekonkurranse, har først og fremst sett på kapital som den mobile ressursen, og har trukket i tvil om det er mulig å opprettholde skatt på kapitalinntekt i opptjeningslandet i en åpen økonomi. Dette synspunktet forbindes ofte med Razin og Sadka (1991), og er inngående drøftet, og tildels trukket i tvil, av Hagen, Norrman og Sørensen (1998). Men Razin og Sadka (1991) holder det for fullt mulig å skattlegge «internasjonalt immobile factors» (s. 69), som jeg antar omfatter verdien av petroleumskomster.

Osmundsen (2000) skriver at «På den annen side krever utvinningen betydelige ressurser og kompetanse, og denne besittes av transnasjonale oljeselskaper med meget høy internasjonal mobilitet. Disse selskapene vil bare bygge ut nye felt på norsk sokkel i den grad norske betingelser er konkurransedyktige, dvs. i den grad avkastningen etter skatt på knappe ressurser i Norge minst tilsvarer etter-skatt avkastningen selskapet kan oppnå ved i stedet å allokere de knappe ressursene til andre utvinningsland» (s. 13f).

Her er det ikke opplagt at kapitalmobilitet er poenget. Hvis det bare var behov for kapital, skulle det være mulig for selskapet å reise kapital i internasjonale kapitalmarkeder til å investere i mer enn ett land. Investering i ett land ville ikke hindre selskapet i å gjøre en investering i et annet land, så lenge investeringene i begge land gir en positiv nettoverdi sett fra selskapets synspunkt.

Det dreier seg kanskje om andre knappe ressurser, som ikke lar seg overføre til mange land. Men jeg er ikke overbevist om at argumentet holder. Det kunne dreie seg om teknologi og kunnskap, eller om personlige egenskaper ved visse medarbeidere. Teknologi og kunnskap som er selskapenes eiendom, kan reproduseres, mangfoldiggjøres og spres til mer enn ett land. Når det gjelder personlige egenskaper ved medarbeiderne, er disse ikke selskapets eiendom. Medarbeiderne vil kunne ta verdien av dette ut i lønn. Dermed er det vanskelig å se at et selskap vil ha interesse av å la være å investere i et land der investeringen gir andel i grunnrente, selv om selskapet kjenner til muligheter for å bruke samme mengde innsatsfaktorer i et annet land og tjene mer der etter skatt. Mens Osmundsen setter $N_h - T_h > N_f - T_f$ som en betingelse, mener jeg det er tilstrekkelig med $N_h - T_h > 0$.

Det er i hvert fall tvilsomt å trekke en så drastisk konklusjon som at Norge bør begrense grunnrenteskatten slik at faktoranvendelsen i Norge gir høyere overskudd etter skatt enn tilsvarende faktoranvendelse i andre land. Vi kan prøve å vurdere hvordan en slik anbefaling ville ha virket i de tretti årene vi har bak oss. I forhold til mange alternative utvinningsland vil sammenlikningen være vanskelig fordi forholdene er svært forskjellige fra de norske, slik at N -funksjonene er ulike. Men mellom Storbritannia og Norge er forskjellene små. Anbefalingen som følger av Osmundsens modell, går i dette tilfellet ut på at Norge for lenge siden skulle redusert skatt og statsdeltakelse til britisk nivå og fulgt dette nivået nedover over tid. Det ville ha gitt lavere statsandeler og skattesatser, men hypotesen er at aktiviteten ville ha blitt betydelig større. Etter min mening er det svært lite trolig at dette ville ha skjedd i stor nok grad. Selskaper som har investert i Storbritannia, har også funnet det interessant å investere i Norge.

6. Materialitet, eller finansielt volum

Osmundsen (2000) reiser også kritikk mot den første av de to grunnleggende forutsetningene for utvalgets forslag, nemlig verdiadditivitet. Han hevder at selskapene trenger et visst minstemål av positiv nettoverdi etter skatt fra et prosjekt for å være villige til å delta. I så fall vil ethvert prosjekt kunne bli hindret av en tilstrekkelig høy skattesats, og små prosjekter kan bli hindret av forholdsvis lave skattesatser. Dette står i motsetning til standard teori, der enhver strengt positiv nettoverdi er av interesse, uansett hvor liten den er. En forutsetning er selvsagt at alle innsatsfaktorer er blitt betalt minst med sin høyeste verdi i alternative anvendelser.

Ideen om at verdien må overstige en viss nedre grense, er kjent fra før som krav om «materialitet» eller «finansielt volum.» Den var også kjent av utvalget, som drøfter den i avsnitt 9.8.5.4 av NOU (2000:18).²⁰ Utvalget fant ikke at

argumentene var tilstrekkelig tungtveiende og overbevisende til at vi kunne utforme skattesystemet etter dem. Blant annet er det vanskelig å differensiere mellom lisenser for å gjøre flest mulig av dem attraktive for selskapene uten å tape mye på dem som er mest attraktive. Jeg har ikke mye å tilføye til det som allerede er skrevet, men vil ta opp noen få poenger.

For det første er mange av selskapene villige til å delta i dag selv om de deler lisensene med flere andre selskaper og sitter med eierandeler som i mange tilfeller er under ti prosent. Her ligger det allerede et potensiale for at selskapene kan skaffe seg større andeler ved innbyrdes handel, men det har ikke vært noe stort press fra selskapene for å få til dette. Hvis framtidige lisenser kommer på områder som ex ante er mindre attraktive, kan en sørge for at hvert deltagende selskap har en større andel enn i dag. Hvis det viser seg etter leting at lisensene er mindre attraktive, men inneholder ressurser, så kan staten selge sine andeler til høystbydende. Det er altså ikke opplagt at redusert skatt er løsningen.

For det andre er det ikke opplagt hva konklusjonen blir hvis en kommer fram til at selskapene faktisk krever et visst volum, og problemet fortsatt er betydelig etter at «teigblandingen» er opphevet. Uansett om selskapene har gode grunner for volumkravet eller ikke, er det klart at standard-forutsetningene for økonomisk velferdsteori ikke er oppfylt. Da er begrunnelsen for et nøytralt skattesystem ikke lenger tilstede. Hva slags skattesystem som i så fall er optimalt, må åpenbart avhenge av hva som er grunnen til kravet om volum.

Det er ikke mulig a priori å avvise at selskapene krever et visst volum etter skatt fra et prosjekt. Dette er et tema for videre forskning.

7. Skatteparadiser, kostnadsbevissthet, informasjon m.m.

Det er flere typer begrensninger på skatleggingen av petroleumsvirksomhet i en åpen økonomi. Selv om jeg ikke er overbevist om begrensningen uttrykt ved (1), er det klart at skatteforholdene i andre land kan sette grenser. Det gjelder blant annet spørsmålet om hvilken risikofri rente som skal brukes ved framføring, som nevnt ovenfor. Utvalget gikk ut fra at dette skulle være «renten etter skatt,» d.v.s. markedsrenten multiplisert med faktoren «en minus skattesatsen,» d.v.s. skattesatsen som investorene står overfor på en alternativ investering. Men her er problemet at det fins mange slags investorer hjemmehørende i mange slags land. Hvis en ønsker å tiltrekke seg investorer som holder til i et skatteparadis, og som har mulighet til alternativt å tjene markedsrenten uten noen skatt, så vil de bare være indifferente til framføringen hvis forrentningen skjer med markedsrenten. Hvilken risikofri rente som bør anvendes, er et tema for videre forskning.²¹

Den åpne økonomien har også å gjøre med mulighetene til «inntektsflytting,» d.v.s. å overføre bruttoinntekter vekk fra norsk petroleumssektor og utgifter til sektoren. Hvis et selskap er del av et konsern med aktiviteter i andre sektorer eller land med lavere skattesatser, vil konsernet på denne måten kunne redusere sine samlede skattebetalinger.²² Problemet på inntektssiden kan til dels avhjelpes med norm-

priser, men innsatsfaktorene er så mange og til dels skredersyde at de er vanskelige å kontrollere.

Dette har til dels å gjøre med informasjonsasymmetri. Myndighetene vet ikke hvilke utgifter som er nødvendige for utvinningen i Norge, verken hvor mye som trengs av en innsatsfaktor, eller hvor billig denne kan skaffes. Selskapet kan betale kunstig høye priser hvis det kjøper av et søsterselskap. Det kan også være lønnsomt å bruke mer av en faktor, for eksempel for å prøve ut utstyr eller lære opp personell.

Her fins det flere forslag til løsninger. Osmundsen (1995) antar at de faktiske kostnadene selskapet pådrar seg, ikke kan verifiseres. Skattesystemet må derfor utformes uten fradrag for rapporterte kostnader. Dette synes å være en ekstrem forutsetning, der myndighetene ikke har noen mulighet for verifisering. Lund (2001c) antar i stedet at myndighetene fører en ikke-perfekt kontroll med hvilke kostnadene selskapene fører til fradrag. Selskapene kan føre opp ekstra kostnader hvis de anstrenger seg for å unngå kontrollen. Dette fører til at det i noen tilfeller blir optimalt med en viss brutto-skatt på toppen av en nøytral skatt. Her er det åpenbart rom for videre forskning.

Modellen i Lund (2001c) gir en formel for hvor høy skattesatsen skal være. Det er dessverre ikke enkelt å tallfeste formelen, men den er i hvert fall et kvalitativt utgangspunkt. Dette står i motsetning til standard teori om nøytral skatt, som i utgangspunktet ikke gir noe holdepunkt for hva skattesatsen skal være.²³ Det nærmeste en kommer, er en hjørneløsning: Hvis staten verdsetter egne inntekter høyere enn skattebetalernes,²⁴ skulle satsen for en nøytral skatt dermed settes svært høyt, for eksempel til 99 prosent. Men de fleste vil komme med noen motargumenter mot et slikt forslag. Så lenge motargumentene ikke utgjør en konsistent teori, eller gir noe klart svar på hva satsen bør være, har vi åpenbart en viktig teorimangel. Jeg skal derfor ikke påstå at vi sitter med noe endelig svar på utformingen av et system for grunnrente-skatt.

8. Konklusjon

Skatt på petroleumsutvinning er et faglig utfordrende tema. Selv om det kan reises kritikk mot standard-teorien som er lagt til grunn for NOU (2000:18), foreligger det ikke noen alternativ teori som er tilstrekkelig avklart til at den bør legges til grunn for et skattesystem. Noen av oljeselskapenes innvendinger savner en faglig begrunnelse. Det kan være grunn til å holde på den mer robuste løsningen, at systemet

²⁰ Se også avsnitt 8.4 i Lund (2000).

²¹ Se bl.a. Lund (2001b).

²² Den ekstreme varianten av dette inntreffer hvis effektiv marginal skattesats overstiger hundre prosent. En slik situasjon gir insentiver til «gold plating,» d.v.s. høye uproduktive kostnader, uavhengig av hvilke skattesatser som gjelder andre steder, og uavhengig av om konsernet har aktivitet andre steder. Skattesatser over hundre prosent kan synes urealistisk, men se Skatteministeriet (2001) avsnitt 1.2.2 og 3.3, om Danmark etter 1982.

²³ Utvalget antydet implisitt at skattesatsen kunne bli valgt ut fra proveny-nøytralitet, men det forutsetter at en tror at det eksisterende nivået er ønskelig.

²⁴ Dette er en standard forutsetning i teorien, enten fordi staten er avhengig av vridende skatter, eller fordi det dreier seg om utenlandske skattebetalere, som teller mindre eller ingenting i velferdsfunksjonen.

bør være nøytralt etter standard teori, så lenge en ikke vet klart hva den alternative teorien er. Blant annet kan alternative teorier tilsi at skattesystemet bør tilpasses det enkelte selskap og det enkelte prosjekt, men dette krever svært mye informasjon, så det kan være lite å vinne med den informasjonen som er tilgjengelig.

Referanser

- Boadway, Robin W., og Neil Bruce (1984), «A general proposition on the design of a neutral business tax,» *Journal of Public Economics* 24, s. 231–239.
- Boadway, Robin W., Kenneth J. McKenzie og Jack M. Mintz (1989), *Federal and Provincial Taxation of the Canadian Mining Industry: Impact and Implications for Reform*, Centre for Resource Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada.
- Brealey, Richard A., og Stewart C. Myers (2000), *Principles of Corporate Finance*, 6. utg., Irwin/McGraw-Hill, Boston.
- Bøhren, Øyvind, og Per I. Gjørum (1999), *Prosjektanalyse*, 2. utg., Skarvet, Bærum.
- Christiansen, Vidar, og Agnar Sandmo (1983), «Et nytt prinsipp for bedriftsbeskatning,» *Statsøkonomisk tidsskrift* 97(2), s. 81–108.
- Dixit, Avinash K., og Robert S. Pindyck (1994), *Investment under Uncertainty*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Fane, George (1987), «Neutral taxation under uncertainty,» *Journal of Public Economics* 33, s. 95–105.
- Garnaut, Ross, og Anthony Clunies Ross (1975), «Uncertainty, risk aversion, and the taxing of natural resource projects,» *Economic Journal* 85, s. 272–287.
- Haaparanta, Pertti (1996), «Competition for foreign direct investments,» *Journal of Public Economics* 63, s. 141–153.
- Hagen, Kåre P., Erik Norrman og Peter B. Sørensen (1998), «Financing the Nordic welfare states in an integrating Europe,» i P.B. Sørensen (red.), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Macmillan, London, s. 138–203.
- IFS (1991) (Institute for Fiscal Studies), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Commentary no. 26, London.
- Johnsen, Torgeir (2000), «Skattlegging av petroleumsvirksomhet,» *Sosialøkonomen* 54(6), s. 24–29.
- Jun, Joosung (1995), «The impact of international tax rules on the cost of capital,» i M. Feldstein, J.R. Hines, jr., og R.G. Hubbard, *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, University of Chicago Press, Chicago, s. 95–119.
- King, Mervyn A., og Don Fullerton, *The Taxation of Income from Capital*, Chicago, University of Chicago Press.
- Loughton, David (1998), «Introduction,» *Energy Journal* 19(1), s. 1–11.
- Lund, Diderik (1991), «Petroleum taxation under uncertainty: Contingent claims analysis with an application to Norway,» *Energy Economics* 14, s. 23–31.
- Lund, Diderik (2000), «Nøytralitet i petroleumsskattleggingen,» vedlegg 1 til NOU (2000:18), s. 185–226.
- Lund, Diderik (2001a), «Taxation, uncertainty, and the cost of equity for a multinational firm,» Memorandum nr. 13/2001 fra Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, <http://www.oekonomi.uio.no/memo/memopdf/memo1301.pdf>
- Lund, Diderik (2001b), «Petroleum tax reform in Scandinavia,» notat presentert på Nordic Workshop on Tax Policy and Public Economics, Uppsala Universitet, november, <http://folk.uio.no/dilund/research/petrefo.pdf>
- Lund, Diderik (2001c), «Rent taxation when cost monitoring is imperfect,» kommer i *Resource and Energy Economics*, inntil da tilgjengelig på <http://folk.uio.no/dilund/research/Renttax.pdf>
- Myers, Stewart C. (1974), «Interactions of corporate financing decisions and investment decisions — implications for capital budgeting,» *Journal of Finance* 24, s. 1–25.
- NOU (2000:18), *Skattlegging av petroleumsvirksomhet*, Finansdepartementet, Oslo, 20. juni.
- OECD (1991), *Taxing Profits in a Global Economy*, Paris.
- OLF (2000) (Oljeindustriens landsforening), *Høring NOU 2000:18 «Skattlegging av petroleumsvirksomhet,»* Oslo, 20. oktober.
- Osmundsen, Petter (1995), «Taxation of petroleum companies possessing private information,» *Resource and Energy Economics* 17, s. 357–377.
- Osmundsen, Petter (2000), «Nøytralitet under ulike bibetingelser,» vedlegg 3 til OLF (2000), Høgskolen i Stavanger/Norges Handelshøyskole, september.
- Osmundsen, Petter, Kåre P. Hagen og Guttorm Schjelderup (1998), «Internationally mobile firms and tax policy,» *Journal of International Economics* 45, s. 97–113.
- Ot.prp. nr. 23 (1995–96), *Skattlegging av kraftforetak*, Finansdepartementet, Oslo, 15. desember 1995.
- Ot.prp. nr. 86 (2000–01), *Om lov om endringer i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsføremønstre mv. (petroleumsskatteloven)*, Finansdepartementet, Oslo, 27. april 2001.
- Razin, Assaf, og Efraim Sadka (1991), «International tax competition and gains from harmonization,» *Economics Letters* 37, s. 69–76.
- Skatteministeriet (2001), *Rapport fra Kulbrintebeskatningsudvalget*, Betænkning nr. 1408, København, oktober.
- Summers, Lawrence H. (1987), «Investment incentives and the discounting of depreciation allowances,» i M. Feldstein (red.), *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, University of Chicago Press, Chicago, s. 295–304.
- Sunnevåg, Kjell J. (2000), «Vi kommer sent hr. kunsel! Men vi kommer godt!» *Sosialøkonomen* 54(6), s. 30–32.
- Zodrow, George R., og Peter Mieszkowski (1986), «Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods,» *Journal of Urban Economics* 19, s. 356–370.

**Jan Erik Askildsen og
Kjell Haug (red.):
HELSE, ØKONOMI OG POLITIKK:
UTFORDRINGER FOR
DET NORSKE HELSEVESENET
Cappelen Akademisk, 2001**

This book consists of 12 chapters written by researchers associated with «Program for helseøkonomi» in Bergen, HEB. It is divided into three main sections: Three chapters focus on Resources and Distribution in the health care sector. Priority setting and Economic Evaluation is discussed in three chapters while Financing and Organization is the biggest section with six chapters.

I strongly recommend the book to policy interested readers who are looking for an overview of some of the burning issues of the day, but I have some reservations if one is looking for startling or not so startling new research insights. Some of the material is expository based on the ruling conventional wisdom without critical distance based on the inherent peculiarities of the health care sector. The policy chapters take a cautious view of some of the ongoing reforms in Norway, i.e. what is really gained by turning hospitals into more 'private firm-like' structures and the state takeover of the hospital sector?

All chapters are non-technical, i.e. without mathematical models, but not necessarily easy reading. However, as a rule, the book is well written. It raises the question of the intended audience of the book. Is it fellow economists who wish to increase their awareness of the health care sector and the use of health economics? Or is it policy makers and key persons, or the interested lay reader to demonstrate the value of health economics applied to policy relevant topics – or all of the mentioned?

It is a difficult choice because the topics addressed and the analytic depth and scope of the individual contributions basically should reflect this choice. As a general rule: the more groups one wants to address, the more unfocused the individual chapters. It appears that the point of departure rather than intended audience has been a number of policy related questions of particular rele-

vance for Norway which also justifies that the book – except one chapter – is written in Norwegian. However, this approach does not escape the question of intended audience and leaves the book somewhat unfocused.

Some of the more important issues are: is increased competition a good idea, the reorganization of the hospital sector (state ownership and turning hospitals into company/trust-like entities), what is the Swedish experience with reforms, how to finance the health care sector and how to reimburse hospitals, and the use of economic evaluation. These topics mirror the research agenda of HEB.

Two of the chapters address competition and/or more private sector involvement in the health care sector. Even though it is recognized and shown that some degree of public regulation is needed based on a slightly modernized version of market failure thinking (principal-agent and associated informational asymmetries thinking), the underlying crude main stream economic philosophy is that «some competition is better than no competition» and/or that «public provision and/or financing induces inefficiencies – inefficiencies that would not be present if (to some extent) organized privately, be it financing or service production» is running through the two chapters by *K.P Hagen and E Kjerstad* (Styring og regulering av helsesektoren) and *J.E. Askildsen and K.R. Brekke* (Er konkurranse i helsesektoren en gode idé?).

The two chapters are good but traditional economic analyses using standard run-of-the-mill economic arguments, but some sections could have been deleted without great loss, for instance the section on private vs. public goods in Hagen and Kjerstad. It is a somewhat dated discussion and not essential to the argument. However, I have several misgivings. The two chapters do not really bring anything new to the discussion about competition («market like solutions'), and possible more private involvement in the health care sector. If anything, they can be taken as support of the widely held opinion that the two crude philosophies mentioned hold true, despite several clearly stated reservations in the text.



Economists like myself are basically brought up to believe this rather uncritically, and the chapters mirror this. The inclusion of some of the summary observations in Nobel price winner Stiglitz' recent survey article on the economics of information [1] would have been beneficial and tempered some of the conclusions. Without stating it clearly the comparator of contemplated changes in the two chapters is paretian welfare economics and the perfect general equilibrium competition model. Personally I increasingly question this approach, classic as it may be. Does it really make sense to have this as an im-or explicit backdrop for discussion of reforms? Shouldn't one instead compare imperfect with imperfect, i.e. an imperfect market solution with an imperfect public sector solution? This means basically turning it into a positive approach rather than the normative straightjacket provided by the traditional approach. I miss this type of critical thinking in the book, also simply due to the fact that we have a standard example where efficiency arguments alone do not suffice. Equity (be it in terms of financing, access/use of services or health) is essential in the health care sector, and the well know trade-off between efficiency and equity then becomes the core of the argument – basically invalidating well-known results (unless one accepts lump sum redistribution as a realistic solution – and who really believes in this?).

The two chapters in a good way illustrate the tension within health economics between policy relevant, down to earth analyses, and the development and use of high theory. It seems that that the Bergen researchers prefer the former, something that has my sympathy.

We basically must turn the reform discussion into a positive exercise with supporting evidence like what is provided in *Kaarbøe and Östergrens*

survey of the Swedish experience (Erfaringer fra ledelses- og organisasjonsreformer i den svenske helse-sektoren på 1990-tallet). This is a very useful contribution. Not theoretically advanced, hardly with any economic justification for the expected effects but still a good summary of the effects of the many Swedish experiments during the 90ies. Theoretically the basic problem is that the relevant theory for the positive approach is not developed, and then we as economists turn to the text book material on competition. I miss a critical discussion of exactly what type of competition is being discussed. It cannot be textbook price competition, neither can it be monopolistic or oligopolistic competition. It must be some kind of quality-competition, entry/exit competition or yardstick competition within some kind of a managed competition framework, but never clearly stated. There is also a tendency to think that competition is introduced whenever some degree of activity based reimbursement of hospitals, possibly along with patients' free choice of hospital is introduced (innsatsstyrt finansiering). Is it really this simple? Why not precisely try to identify what is meant by «market like mechanisms», is it really market like or just a new reimbursement system with superficial similarity to the market, and what are the expected effects of them compared to the status quo?

The reviewer is not riding his own hobby horse but is trying to show how the book in many respects would have gained by using some of the newer insights to analyse the working of the health care sector and at the same time show the many theoretical challenges in the field of health economics. The book is lacking with regard to the latter.

Kaarbøe and Kjerstad in the chapter on state ownership of hospitals (Statslig eierskap av sykehus – valg af selskabsform) is useful and systematic discussion of the issues. The overall conclusion is that state ownership in and by itself cannot be expected to increase efficiency. Their discussion is influenced by the writings of Laffont and Tirole. There is no doubt that this is of relevance, but similarly a great deal of inspirations could be gained from the writings of

Oliver Williamson on governance. Again, apart from policy relevance it is also important to indicate the relevant theoretical apparatus and try to show what is relevant. It often requires quite a bit more than twisting established general theory to do this.

The book is a cross-disciplinary undertaking with contributions from a medical doctor, a sociologist, (micro) economists and managerial economists. The chapter on economic/financial management of hospitals (Økonomisk styring av sykehus) is the work of managerial economists. They correctly point out that the steering of hospitals solely based on focus on (possible) budget deficit is insufficient. They argue that there is a need to understand what constitutes the cost drivers of a hospital, and that management should be based on this understanding, i.e. (cost) controlling in the parlance of this group of economists. However, this result is hardly surprising and is part of everyday life of most hospitals. What the contributors overlook is that budget deficit is a problem for hospital management because it is a political problem. Hence, they overlook the political (principal-agent) context in which the running of hospitals take place.

The inclusion of «politics» in the title of the book is actually misleading because the political dimension is not addressed directly in any of the chapters. Resource allocation in the health care sector takes place through the political process from the level of funding to priority setting – along with some involvement in the day-to-day running of the health care sector. With the strong political science tradition in Bergen it is somewhat surprising that political scientists have not been brought aboard the project. It would be even better if public choice was brought to bear on some of the issues, be the contributors economists or political scientists. Here is a future challenge.

Priority setting is discussed in three chapters. At a general and more philosophical level by *Norheim and Bringedal*. They use concrete examples to illustrate some of their points. This is very useful in a discussion that easily turns into more general ethical discussion. The authors avoid this. They also

argue for the use of economic evaluations, but also indicate that it is very difficult to gain acceptance for this approach. However, in my opinion they do not systematically discuss some of the reasons for this situation. It is a pity that they do not rely more on the arguments in Erik Nord's recent book [2]. In cost-utility analyses, CUA, there is an inherent conflict between efficiency and equity, with equity being disregarded. Erik Nord shows how CUA should be turned into cost-value analysis where the person-trade-off technique should be used when calculating quality adjusted life years, QALYs.

The chapter on economic evaluation of pharmaceutical's (Samfunnsøkonomisk evaluering av legemidler) by *Arild Aakvik* is primarily an expository exercise but also includes a presentation of his own results of an analysis of a new medical treatment for an eye disease. Unfortunately he tries unnecessarily to position pharmacoeconomics as yet another new sub-discipline and not just an application of health economics. I would have liked a reference to Jan Grund's book on the topic from 1993 [3]. The present chapter introduces nothing new compared to the 1993 volume apart from the specific analysis. However, in the present context it provides an easy to read overview of the core issues. He also briefly points out the issues related to equity and justice in this type of analyses, but unfortunately fails to relate it to the league-table in which he places his own result.

The main message in *Bratberg, Grasdal and Risa's* chapter on economic evaluation of rehabilitation (Økonomisk evaluering av rehabiliteringstiltak) is the need for data on the effect of treatment (intervention) and how difficult it is to do this even in randomised social experiments. There are two dimensions of this: to conduct economic evaluations you need reliable data on treatment/interventions effects, but data from randomized experiments may not always be the only answer. The two chapters on economic evaluation thus complement each other well.

Inequality in health is an important topic. Professor II at HEB *Andrew*

Forts. side 26 ➔

VALUTAPOLITISKE PROBLEMER

Seminar på Gausdal Høifjellshotell

23. – 25. januar

PROGRAM:

Onsdag 23. januar

- 13.00 Lunsj
- 14.30 Samarbeidsregjeringens økonomiske politikk
Finansminister Per-Kristian Foss
- 16.00 Sammenbrudd for den norske modellen? – Utsikter for lønnsdannelse og økonomisk politikk i Norge
Sjeføkonom Stein Reegård, LO
- Hvordan vil økonomisk politikk og oljepenger påvirke veksten i norsk økonomi?
Professor Jørn Rattsø p.t. Harvard University, USA

19.00 Middag

Torsdag 24. januar

- 08.30 Utviklingen mot et integrert marked for kapital og finansielle tjenester i EØS – hvilke valgmuligheter har man på nasjonalt nivå?
Ambassadør Knut Almestad
- Gir rammebetingelsene tilstrekkelig konkurransedyktighet for norske finansbedrifter?
Adm. direktør Arne Skauge, FNH
- 10.30 Høsten 2001 var det norske verdipapirmarkedet på nytt mer volatil enn det internasjonale markedet. Hva kan myndigheter og aktørene gjøre for å skape balanse og stabilitet?
Kredittilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamo

12.00 Lunsj og friluftsliv

15.00 Den norske markedsplassen – fungerer den? Synspunkter fra utstedersiden
Finansdirektør Ida Helliesen, Norsk Hydro

Hvilken fremtid har den norske markedsplassen i et integrert Europa?
Direktør Tom Knoff, Nordea Private Banking

16.45 Markedet sett fra investorsiden. Konsekvenser av aktiv respektive passiv forvaltning
Investeringsdirektør Ragnhild Wiborg, Odin-fondene

19.00 Festmiddag

Fredag 25. januar

- 09.00 Global Economic and Financial Outlook
Managing Director Economic and Policy Research Robin Marshall, JPMorgan Chase Bank
- 11.00 Inflasjonsstyring og innføring av oljeinntekter – et dilemma for pengepolitikken?
Visesentralbanksjef Jarle Berge
- Kommentarer til pengepolitikken: Hva skjer med renten og kronkursen?
Sjeføkonom Thomas Ekeli, Pareto
- 13.00 Lunsj

AVGIFT: Kr 7.000 for medlemmer
Kr 7.500 for andre

OPPHOLD: Kr. 2.700
betales direkte til hotellet

PÅMELDING fra
www.samfunnsokonomene.no
fortrinnsvis før 10. januar

For ytterligere opplysninger ta kontakt med foreningens sekretariat, telefon 22 41 32 90 eller e-post til sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Redaktører:

Lars-Erik Borge

Kai Leitemo

Karine Nyborg

Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold

E-post:

mona.skjold@samfunnsokonomene.no

•

Utgitt av

Samfunnsøkonomenes Forening

Leder: Bent Vale

Generalsekretær: Birgit Laudal

•

Besøksadresse:

Skippergt. 33

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

E-post:

sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Telefon: 22 41 32 90

Telefax: 22 41 32 93

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år, den 1. i hver måned bortsett fra dobbeltnummer jan. / febr. som utkommer 15. januar og novembernummeret utkommer allerede 20. oktober. Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 600,-

Studentabonnement kr 250,-

Enkeltnr. kr 80,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 5 400,-

3/4 side kr. 4 875,-

1/2 side kr. 4 350,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: Grafisk Hus a/s, Bergen

Konkurransetilsynet er et statlig forvaltningsorgan for konkurransespørsmål. Vi er ca. 90 medarbeidere, derav ca. 40 samfunns- og siviløkonomer og 20 jurister. Konkurransetilsynet skal bidra til effektiv bruk av ressursene i samfunnet ved å legge til rette for virksom konkurranse i ervervs- virksomhet og føre tilsyn med konkurransen i markedene. Mer informasjon finnes på www.konkurransetilsynet.no

Seksjonssjef

Konkurransopolitiske spørsmål får stadig større betydning. Konkurransetilsynet har derfor behov for å styrke bemanningen med personer som har evner og interesse for å påta seg ansvar og utøve myndighet på konkurranseområdet.

Det er ledig stilling som sjef for seksjonen for samferdsel, bygg og eiendom. Vedkommende vil få førstelinjeansvaret for håndheving av konkurranseloven på disse områdene.

Seksjonen har et helhetsansvar for bruk av alle virkemidlene som Konkurransetilsynet etter loven disponerer, med sikte på effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse. Seksjonssjefen skal lede arbeidet med å analysere og behandle fusjonssaker, inngrep mot konkurranse-skadelig atferd, konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak og dispensasjoner fra forbudene i konkurranseloven. Seksjonen har også ansvar for enkeltsaker i tilknytning til konkurransereglene i EØS-avtalen.

Seksjonssjefen har så vel faglige som administrativt ansvar for seksjonen. Seksjonen har ti medarbeidere, for det meste yngre jurister og økonomer. Arbeidsmiljøet oppleves som krevende, stimulerende og trivelig.

Mange av sakene i seksjonen er omfattet med betydelig offentlig interesse. Ikke minst gjelder dette luftfarten. Generelt er oppmerksomheten rundt Konkurransetilsynets oppgaver stigende. Konkurranseloven er for tiden under revisjon. Tilsynet er forholdsvis nylig effektivisert og omorganisert med sikte på økt innflytelse og handlekraft.

Stillingen krever høyere utdanning som samfunnsøkonom, siviløkonom eller jurist. Det er en fordel om søkeren har erfaring fra saksbehandling eller utredning og/eller har arbeidet med konkurransefaglig spørsmål. Relevant ledererfaring er også ønskelig. Det vil bli lagt vekt på analytiske evner, evne til tverrfaglig samarbeid, sikker personlig framtredden, initiativ, samt god skriftlig og muntlig språkføring. Kvinner oppfordres til å søke.

Lønnstrinn: 60-69.

Nærmere opplysninger ved avdelingsdirektør Lasse Fridstrøm i tlf. 22 40 09 27 eller personal-sjef Grete Dahl i tlf. 22 00 48 23.

Søknadsfrist: 3. januar 2002.



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Konkurransetilsynet
Postboks 8132 Dep
0033 Oslo