

NR 5 - JUNI 2002 - 56. ÅRG.

Økonomisk forum

OSLO BYD



fra Borettslaget
Sveigt 48, 0142 Oslo
Tlf. 22 88 38 00
Fax 22 20 29 13



SALGSOPP

- Boligmarkedet
- Full barnehagedekning?
- Finansiering av helsevesenet



Adjunktstillinger i økonomi

Ved Økonomisk Institut under Det Samfundsvidenskabelige Fakultet.

Varighed: Stillingerne er tre-årige.

Indhold:

- ét eller flere adjunkturer i økonomisk teori eller dennes anvendelser eller statistik med samfundsvidenskabeligt sigte (j.nr. 201-222-24/02-2211)
- ét adjunktur i udviklingsøkonomi (j.nr. 201-222-25/02-2211).

Til stillingerne er der knyttet undervisningsforpligtelse ved økonomistudiet, matematik-økonomistudiet og ved evt. andre uddannelsesopgaver knyttet til fagområdet.

Kvalifikationskrav: Ansættelse som adjunkt forudsætter kvalifikationer svarende til ph.d.-niveau.

Ansøgningsfrist: Den 13. juni 2002, kl. 12.00.

Opslaget i fuld ordlyd:

<http://www.ku.dk/led/stillinger/>

Adjunktstillingerne kan ikke ansøges på grundlag af dette opslag, som blot er et uddrag af det fulde opslag (jf. ovenfor). Opslaget kan også fås ved henvendelse til Edda Geil på tlf. +45 35 32 30 16 eller e-post edda.geil@econ.ku.dk

Forskningsstipend - pengepolitisk og finansiell forskning

Senter for pengepolitisk og finansiell forskning er opprettet av 9 private og offentlige institusjoner for å styrke forskningen omkring pengepolitikk, finansmarkeder og finansinstitusjoner. Senterets midler blir først og fremst brukt til å fremme doktorgradsutdanning på området. I september 2002 vil senteret tildele 1 stipend fortrinnsvis til doktorgradsstudier. Eventuelt kan stipend tildeles en søker som nylig har avlagt doktorgraden og som vil kvalifisere seg ytterligere gjennom forskning innenfor senterets fagområde. Stipend kan gis både til samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk forskning som gjelder *pengepolitikk* (herunder samspillet med finanspolitikken), *finansmarkeder* eller *finansinstitusjoner*. Tverrfaglige prosjekter med sterk tilknytning til økonomi kan også komme i betraktning.

Stipendiene kan ha en varighet på maksimalt fire år (maksimalt to år for post.doc.), og vil bli gitt på tilsvarende vilkår som stipend fra Norges Forskningsråd. Det forutsettes en avtale med en vertsinstitusjon som tar arbeidsgiveransvaret. Doktorgradsstipend gis under forutsetning av at stipendiaten blir opptatt i vertsinstitusjonens doktorgradsprogram. Vertsinstitusjonen kan være utenlandsk. Senteret hjelper til med å få i stand de nødvendige avtalene.

Søknaden må inneholde en prosjektbeskrivelse på 3-6 sider og navnet på tre referansepersoner som kan kontaktes. Eventuelle skriftlige vitenskaplige arbeider vedlegges i tre eksemplarer. Søknaden sendes innen 2. september 2002 til

Senter for pengepolitisk og finansiell forskning,

Økonomisk institutt, Boks 1095 Blindern, 0317 Oslo.

Nærmere opplysninger på senterets hjemmesider:

<http://folk.uio.no/asro/senter.htm> eller ved arbeidsutvalget:

professor Asbjørn Rødseth/professor Steinar Holden, (UiO), tlf. 22855127,

professor Steinar Ekern (NHH) tlf. 55 95 92 79,

professor Arne Jon Isachsen (BI) tlf. 67 55 73 85.

I dette nummer...

DEBATT

4

LARS MATHIESEN, JOSTEIN SKAAR OG
LARS SØRGARD:
Temporære flaskehals i kraft-
forsyningen – et argument mot oppkjøp?

AKTUELLE KOMMENTARER

7

ASBJØRN RØDSETH:
Stigen som blei dradd opp – NOU 2002:2
– Boligmarkedene og boligpolitikken

11

MARTIN MÆLAND:
En kommentar til boligutvalget
– NOU 2002:2 – Boligmarkedene og
boligpolitikken

ARTIKLER

14

LARS HÅKONSEN OG KNUT LØYLAND:
Full barnehagedekning – hvordan og
til hvilken pris?

22

EGIL KJERSTAD:
Finansiering av helsesektoren:
Insentiver for volum, kvalitet og
tilgjengelighet

28

ERIK STORM:
Virkninger av demografiske endringer
på husholdningenes sparing

FILMANMELDELSE

34

Filmen om Nash – «A Beautiful Mind».
Anmeldt av Ole Røgeberg

MÅNEDENS BØKER

35

Samfunnsstyring og økonomisk
politikk, 7. utgave av Bjarne E. Ytterhus.
Anmeldt av Jon Nicolaisen

Forsidebilde: © Bård Løken/Samfoto

Nybygging og vedlikehold

Økonomer og politikere er stort sett enige om at god kapitalforvaltning er viktig. Likevel finnes det mange eksempler på dårlig forvaltning i offentlig sektor, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Særlig gjelder dette forvaltningen av den offentlige bygningsmassen, hvor forfallet av eksisterende bygninger er tydelig for brukere og for besøkende til våre byer og nasjonalmonumenter, mens det likevel er stor aktivitet når det gjelder nybygging. Undersøkelser viser at omfanget av kommunenes vedlikehold er ca. halvparten av norm for godt vedlikehold, og at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom omfanget av vedlikehold og kommunenes inntektsnivå. Dette indikerer at problemet er strukturelt.

Eksempelene er mange på alle nivåene som er nevnt over: Lørenskog kommune river nå en 25 år gammel skole og bygger en ny isteden. Skienshallen som ble bygd for ca 30 år siden, og hvor Nadia Comaneci hadde sitt store gjennombrudd i 1975, er nå i en så dårlig forfatning at svømmehallen er stengt og må rives, og mer ser ut til å følge. Vedlikeholdet av sporveiene i Oslo er som kjent ikke det beste, men ny T-banering bygges. Statkraft går inn for å bygge gasskraftverk, men ikke for å oppgradere eksisterende kraftverk. NSB har investert i raske tog, men har ikke vedlikeholdt sine skinneganger. Fra media kjenner vi til det manglende vedlikeholdet av fylkesveiene, Slottet, Oslo domkirke, Bislett stadion, Universitetet i Oslo, Stavkirkene og at Norges største og kanskje eldste bevarte middelalderhus, Raulandstua (på Folkemuseet), er så sterkt skadet at det rårner på rot.

Hva er årsakene til det manglende vedlikeholdet og investeringsiveren? I noen tilfeller vil det selvsagt være optimalt å rive ned og bygge nytt blant annet på grunn av funksjonalitet og nye krav. Men likevel ser insentivene ut til å være feil i offentlig sektor. Ingen politiker får en bauta for å bevilge penger til vedlikehold, men vil kunne få heltestatus lokalt og nasjonalt ved å arbeide for nyinvesteringer. Det politiske presset er også mindre for å gi penger til vedlikehold sammenlignet med tjenestetilbudet. I kommunene er det ofte slik at etaten selv har vedlikeholdsansvar, mens nyinvesteringer vil kunne komme som en gave fra sentralt hold, f.eks. bykassa eller kommunestyret. Dette vil kunne gi et insentiv til å bruke penger på mer presserende oppgaver som tjenesteproduksjon, da andre etter hvert vil komme til og ta seg av forfallet. Når det gjelder skolene, kan det være slik at de som forvalter driftsmidlene er mer interesserte i innholdet i skolene enn i bygningenes tilstand. Blant annet vil foreldrene som sitter i driftsstyrene være mer opptatt av egne barn enn av de som kommer etter. Man vil også kunne ha et prinsippal-agent problem, da virksomheter som foreslår investeringsprosjekter vil kunne ha et insentiv til å undervurdere kostnadsanslaget til beslutningene er tatt.

Noen lyspunkt er det. I Oslo kommune skilles nå deler av eiendommene ut i egne kommunale eiendomsforetak som bindes til å ha et visst vedlikeholdsnivå. Under de nye helsereformene skal helseforetakene utgiftsføre kapitalkostnadene. Likevel er det mye som bør endres. Samme beslutningsenhet bør ha ansvar for både vedlikehold og nybygging for å sikre optimal forvaltning. Victor Norman, under arbeidet med effektivisering av offentlig sektor, så bør dette være et felt å se nærmere på.

■ ■ ■ LARS MATHIESEN, JOSTEIN SKAAR OG LARS SØRGARD:

Temporære flaskehalsar i kraftforsyninga – et argument mot oppkjøp?

I løpet av de siste årene har vi observert en rekke fusjoner og oppkjøp innen kraftmarkedet. Et ferskt eksempel er Statkrafts oppkjøp av Agder Energi. Konkurransetilsynet har vedtatt å gripe inn og forby dette oppkjøpet fordi det har en vesentlig konkurransebegrensende effekt som er i strid med Konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk. Nå har Konkurransetilsynet nylig også varslet et mulig inngrep mot Statkraft sitt oppkjøp av Trondheim Energiverk.

Fra et metodisk synspunkt er selve begrunnelsen for inngrepet av stor interesse. Statkraft og Konkurransetilsynet er enige om at det såkalte relevante marked er hele det nordiske marked, med unntak av Island. Statkrafts dominans som følge av et oppkjøp skal da måles i forhold til denne definisjonen av det relevante marked. I en slik sammenheng vil Statkraft øke sin markedsandel fra 12% til 14% ved oppkjøpet av Agder Energi. Til tross for at Konkurransetilsynet uttaler at konkurranseforholdene i det nordiske markedet er bekymringsfull, er det ikke den økte konsentrasjonen i det relevante marked som er begrunnelsen for inngrepet. I stedet fokuserer Konkurransetilsynet på hvordan et slikt oppkjøp kan føre til *strategisk flytting av vann i forbindelse med såkalte temporære flaskehalsar*. Det er første gang denne type argumentasjon blir benyttet som grunnlag for å nekte et oppkjøp. I så henseende er Statkrafts oppkjøp av Agder Energi en prøvesten som kan legge premissene for fremtidige saker.

Det ser for øvrig alt ut til å skje, da det varslede mulige inngrep mot Statkrafts oppkjøp av Trondheim Energiverk er begrunnet på samme måte.

Den teoretiske begrunnelsen for Konkurransetilsynets fokus på fenomenet temporære flaskehalsar gis av von der Fehr og Johnsen (2002) (heretter kalt FJ). I visse perioder oppstår det flaskehalsar i overføringsledningene, for eksempel ved kraftoverføring til Sør-Norge fra omkringliggende områder. En aktør som har dominans i en region kan utnytte flaskehalsen strategisk, og endog selv skape en flaskehals. For eksempel kan aktøren i en periode hvor det i utgangspunktet ikke er en slik flaskehals holde tilbake vann og dermed skape en flaskehalsituasjon som begrenser leveranser fra andre regioner. Den dominerende aktøren kan i ly av flaskehalsen holde tilbake produksjon og dermed heve prisen, uten at rivaler har samme mulighet for å respondere ved å levere mer som de ville hatt dersom det ikke var noen flaskehals. Med andre ord vil eksistensen av en temporær flaskehals implisere at egenpriselasitetet reduseres, hvilket gjør det lønnsomt å heve prisen. Det tilbakeholdte vannet magasineres og sendes ut i markedet i en senere periode med større egenpriselasitet. Jo større dominans en aktør oppnår, desto større mulighet har han for å flytte vann mellom perioder og styre prisene. FJ viser hvordan overgang fra frikonkurranse til markedsrett kan føre til større prisforskjeller mellom ulike markeder. Økte prisforskjeller vil føre til et

samfunnsøkonomisk tap fordi produksjon flyttes fra kunder som verdsetter varen til en høy pris og over til kunder som verdsetter varen til en lavere pris.

FJ har laget et enkelt regneeksempel som illustrasjon på at en stor aktør kan ha betydelig gevinst forbundet med å handle strategisk ved flytting av vann. De betrakter en stor produsent som har 50% av samlet produksjonskapasitet, mens den resterende kapasitet kontrolleres av en fløy med pristakende produsenter. Som referanse betraktes en situasjon hvor kraft omsettes i det norske marked for 200 kr/MWh, mens prisen utenlands (i Sverige) er 300 kr/MWh. På grunn av den høyere utenlandspriksen eksporteres maksimalt, kun begrenset av eksisterende overføringskapasitet. Som en alternativ løsning antas det at den store produsenten utøver markedsrett. Det forutsettes at den store aktøren holder tilbake vann i denne perioden, hvorved prisen i Norge drives opp til 300 kr/MWh, og han dumper det tilbakeholdte kvantum i et felles nordisk marked til en lavere pris i en periode hvor det ikke er noen flaskehals. I dette eksemplet finner de at en slik strategisk adferd gir en økning i salgsinntekt for den store produsenten på hele 23%, og konkluderer med at gevinsten ved å opptre strategisk kan være betydelig.

Vi mener denne beregning av flere grunner er misvisende. For det første halter sammenlikningen. FJ vurderer konsekvenser av at det utøves markedsrett. Da er frikonkurranse den naturlige referanse. Men problemstil-

lingen er vel å vurdere konsekvenser av at en stor aktør blir større, altså konsekvenser av økt konsentrasjon? Hvis gevinsten ved å opptre strategisk *etter* oppkjøpet er så betydelig, hvorfor opptrådte ikke den store produsenten strategisk også *før* oppkjøpet? Hvis en ønsker å modellere konsekvenser av oppkjøp, synes det rimelig å anta at den store produsenten opptrer på samme rasjonelle måte både før og etter oppkjøpet. (Jfr. R.D. Willig (1991) og Mathiesen (2000).) I dette tilfellet ville det være naturlig å modellere den store produsenten som leder både før og etter. Da ser vi at økt inntekt kun skyldes økt volum. Her er jo prisen i utlandet gitt og som leder vil han drive den norske prisen opp i 300 både før og etter oppkjøp. Produsenten disponerer større kapasitet, men har ingen økt markeds- makt.

La oss tenke på en gevinstøkning som bestående av to komponenter: En volumeffekt som skyldes økt kapasitet, og en priseffekt som skyldes økt markeds- makt. Beregninger i mer detaljerte talleksempler som vi har gjennomført, hvor prisen ikke nødvendigvis er gitt eksogent, antyder at i en lang rekke situasjoner (sett av parameterverdier for produksjons- og overføringskapasitet, etterspørsel, etc.) er det kun snakk om en volumeffekt. Når det i visse situasjoner oppstår også en priseffekt, gir den en endring i profitten som er betydelig lavere enn de 23% som Fehr og Johnsen rapporterer.

For det andre bør et inngrep vurderes på bakgrunn av endring i samfunns- økonomisk overskudd og ikke alene produsentens inntekts- eller profittøkning. To forhold taler for at reduksjonen i konsumentoverskuddet blir liten. For det første er priselastisiteten i kraftetterspørselen lav hva angår slike svært kortsiktige tilpasninger; FJ anvender verdien -0.05 , slik at volumendringen blir liten. For det andre omsettes den tilbakeholdte kraften på et senere tidspunkt og gir da økt konsumentoverskudd. En enkel beregning viser at endringen i samfunnsøkonomisk overskudd i FJ sitt talleksempel, hvor utslaget i profitt er relativt dramatisk (23%), er på 3 promille av samlet salg- sinntekt i markedene. Hvis en i tillegg tar høyde for at det kun er i visse perioder at den type markeds- makt oppstår,

blir utslaget relativ til det totale markedet tilsvarende nedjustert.

Sist, men ikke minst, er det ikke åpenbart at et oppkjøp vil føre til et samfunnsøkonomisk tap. Hvis det er en viss markeds- makt i utgangspunktet, vil det i tråd med FJs analyse innebære at det eksisterer noen prisforskjeller mellom markedene allerede før ervervet. Det faktum at konkurransen er begrenset før oppkjøpet og dermed avviker fra frikonkurranse er nettopp det som er utgangspunktet for Konkurransetilsynet sin vurdering av Statkrafts oppkjøp av Agder Energi. I så fall er det to muligheter. Nye prisforskjeller kan oppstå eller eksisterende forskjeller kan endres som følge av et oppkjøp. Når vi betrakter et oppkjøp hvor det er markeds- makt i utgangspunktet, kan vi ikke uten videre legge til grunn at de prisforskjeller som eksisterer før ervervet vil forsterkes eller at vi vil få nye prisforskjeller i tillegg. Interessene til den fusjonerte enheten kan like gjerne gå i retning av reduserte prisforskjeller. Det avgjørende her er hvilken egen- priselastisitet produsenten står overfor i de ulike markedene.

For å illustrere hva som kan skje, la oss tenke oss den hypotetiske mulighet av at all produksjon kontrolleres av en aktør og at det kun finnes vannkraft. Hvordan vil en monopolist ønske å flytte vann i et slikt marked? La oss videre holde oss til forutsetningene i FJ, der samtlige markeder har en priselastisitet lik -0.05 . En monopolist vil ønske å flytte vann slik at prisen blir høy i markedet med lav priselastisitet og lav i markedet med høy priselastisitet. Men når elastisitetene er like, hvordan vil han da opptre? Såfremt det er mulig ut fra eksisterende overføringskapasiteter, vil det mest profitable for monopolisten være å holde lik pris i alle markedet.

Hva er det som egentlig skjer? Det vann en produsent velger å ta ut av ett marked vil han tilby i et annet marked. Følgelig er den totale vannmengde og dermed den totale produksjon per forutsetning gitt på kort sikt. En stor aktørs tilpasning i dette systemet er dermed av en helt annen karakter enn det vi vanligvis tenker på, hvor den store aktøren utøver markeds- makt ved å redusere sin produksjon. Fordelingen av produksjonen mellom markedet er av-

hengig av den egenpriselastisitet aktøren står overfor i de ulike markedene. FJ har vist at dersom egenpriselastisiteten reduseres i ett marked, vil det gi incentiver til økt pris i dette markedet. Men det vannet som trekkes tilbake for nettopp å oppnå høyere pris i ett marked må tilbys på et senere tidspunkt i ett eller annet marked. Hvis det nå er slik at et oppkjøp involverer bedrifter som har hovedinteresser i ulike markeder, er det ikke lenger så klart hva som skjer.

Hvis en bedrift er primært aktiv i marked A og har i utgangspunktet opptrådt strategisk ved å dumpe vann i et marked kalt B, hva skjer da dersom denne bedriften kjøper opp en annen bedrift som primært er aktiv i nettopp marked B? Kanskje det vil bli dumpet mindre vann i marked B etter oppkjøpet, for dermed å sikre en noe høyere pris i det markedet og dermed noe lavere pris i marked A? I så fall blir prisforskjellene mindre og oppkjøpet har ledet til større samfunnsøkonomisk overskudd. Eksempelet med monopol gjen- gitt over setter dette poenget på spissen. Med lik priselastisitet og interessene jevnt fordelt i alle markedet vil resultatet bli prislikhet ved monopol. I den aktuelle sak er det slik at de to bedriftene har ulike interesser i ulike markeder. Statkraft har magasiner i flere geografiske områder, mens Agder Energi har magasiner kun i Sør-Norge. I tråd med resonnementet over, er det da mulig å fastslå med sikkerhet at et slikt oppkjøp fører til større prisforskjeller? Vi mener at i visse situasjoner kan et slikt oppkjøp føre til større prisforskjeller, i andre situasjoner til mindre prisforskjeller (se Skaar og Sørgard, 2002).

Når en skal anslå det samfunnsøkonomiske tapet, må en også ta hensyn til hvordan strategisk adferd som følge av en fusjon påvirker omfanget av temporære flaskehals og derigjennom også behovet for eventuelle nyinvesteringer i overføringskapasitet. Men igjen er det vanskelig å si hvordan dette slår ut, endog hvorvidt det fører til et samfunnsøkonomisk tap eller ikke. Som argumentert for i FJ, kan utnyttelse av markeds- makt faktisk innebære at flaskehals forsvinner. Grunnen er, som vist med regneeksempelet deres, at en prisøkning i en region fører til at prisen ut-

lignes med prisen i en tilliggende region og den temporære flaskehalsen forsvinner. I så fall vil det bli mindre, ikke større behov, for utbygging av overføringskapasitet.

Noen avsluttende merknader

Konkurransetilsynet har en viktig rolle å spille ved å nekte oppkjøp dersom et oppkjøp fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen som er i strid med lovens formål om effektiv ressursbruk. Men etter vår mening er fokuset mot temporære flaskehalsen i forbindelse med oppkjøp et blindspor. Det grunnleggende problemet med en slik tilnærming er at det fokuseres på flytting av vann, der den totale vannkraftproduksjon holdes fast og det er kun *prisforskjellene* som endres som følge av et oppkjøp. Da er vi langt fra den tradisjonelle formen for markedsrett, der økt markedsrett fører til redusert produksjon og tap for samfunnet som følge av et høyere *prisnivå*.

Selv om vi er av den oppfatning at flytting av vann forbundet med temporære flaskehalsen ikke bør være det relevante ved vurdering av et oppkjøp i kraftmarkedet, betyr det *ikke* at vi mener at Konkurransetilsynet ikke bør rette et kritisk søkelys mot Statkrafts oppkjøp. Fokus bør rettes mot hvorvidt vannkraftprodusentene etter et oppkjøp

vil ha mulighet til å redusere sin totale produksjon. Da er det *det relevante marked* som er i fokus, og Statkraft og Konkurransetilsynet er enige om at det relevante markedet er Norden (unntatt Island). Har kraftprodusenter etter et oppkjøp incentiver til å kvitte seg med produksjon bort fra det relevante marked, for eksempel å øke sin netto eksport ut av Norden eller å bygge ut mindre kraft enn hva de ellers ville gjort? Er de bedrifter som slår seg sammen av en slik størrelse og selve konsentrasjonen og forholdene ellers av en slik form at det er grunn til å tro at de vil påvirke prisen i det *nordiske* markedet? Det er altså eventuelle endringer i *prisnivået* som er det sentrale i forbindelse med spørsmålet om effektene av et oppkjøp.

Referanser

- Von der Fehr, N.-H. M. og T. A. Johnsen (2002): Markedsrett i kraftforsyningen, *Økonomisk Forum*, nr. 4, side 20-28.
- Mathiesen, L. (2000): Numerisk modellering av markeder med differensierte produkter, SNF-rapport 11/00.
- Skaar, J. og L. Sjørgard (2002): Temporære flaskehalsen og oppkjøp i norsk kraftforsyning, SNF arbeidsnotat, under utgivelse.
- Willig, R. (1991): Merger Analysis, Industrial Organization: Theory and Merger Guidelines, *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 281-332.

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).

■ ■ ■ ASBJØRN RØDSETH:

Stigen som blei dradd opp – NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken

Tilsynelatande var det ikkje mange som la merke til det da NOU 2002:2 kom ut i februar. Det er kanskje ikkje så rart. Folk flest bur bra i dette landet. Bustadpolitikken er ikkje i sentrum i den politiske striden, bortsett frå når det er snakk om skatt. Dei som bur bra i eigen bustad, vil som kjent gjerne ha enda fleire skattefordelar enn dei alt har. Det som førte til størst medieoppslag ved lanseringa, var da også ein kommentar om at det kunne vera grunn til meir likebehandling av eige og leige, sjølv om det skulle føra til litt meir skatt for sjølvveigarar.

Skattepolitikken er likevel ikkje det sentrale i utredninga. Tvert imot blei det definert som utanfor mandatet å foreslå konkrete endringar i skattereglane. Mandatet var meir enn vidt nok

likevel. Det gav rom for å drøfta alle sider av bustadpolitikken, frå økonomi til arkitektur. Slike omfattande mandat gir medlemmer og sekretariat sjansen til å læra mange ting, men det er ikkje lett å komma langt nok i kvart enkelt spørsmål til å leggja fram fullt ferdige politikkforslag. Det endar lett med konklusjonar om at «dette bør ein sjå nærmare på», og det gir ikkje så mange godbitar til media. Derimot kan det gi ein del til dei eigentlege adressatane, nemleg departement og Storting. Både framtida for Husbanken, arealpolitikken og statlege løyvingar til bustadføremål kan raskt komma i politisk fokus.

I denne korte oppsummeringa skal eg konsentrera meg om det økonomiske området.

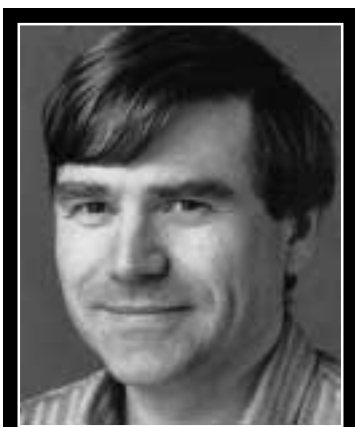
Diagnosen

Ein viktig grunn til at utvalet blei sett ned, var utan tvil den sterke prisstigninga på bustader som starta i 1993 og har halde fram til denne dag. Prisstigninga var lenge lett å forklara med rentenedgang, reallønnsvekst og sysselsettingsvekst. Sparinga har også vore høg, og skattemessig er bustader attraktive investeringar. Nedgangen i realrenta stoppa opp i 1998, og har delvis blitt reversert. Sysselsettingsveksten har også vore mindre i det siste. At prisane likevel har auka i høgt tempo, kan gi mistanke at det er ei prisboble på toppen av den prisstigninga som er driven av meir fundamentale forhold. Forventningar som ekstrapole-

rer den prisstigninga som har vore, kan ha medverka til å forsterka prisstigninga. Men eksistensen av bobler er vanskeleg å slå fast på objektivt grunnlag. Reallønnsvekst kombinert med relativt låg nybygging over lengre tid kan vera forklaring nok. Skattesystemet verkar slik at når bustadprisane stig, så stig også skattefordelen med investering i eigen bustad. Det kan medverka til å forsterka prissvingingane.

Folk flest ser gjerne på dei høge bustadprisane som eit problem. Økonomar derimot ser dei helst som eit teikn på velstand. Det siste synet fargar analysen i utredninga. Samtidig er det klart at ikkje alle har fått del i velstandsveksten, og for enkelte utsette grupper har det blitt vanskelegare å skaffa seg ein akseptabel bustad utan offentleg hjelp. For unge etablerarar har prisstigninga på bustader spist opp ein god del av reallønnsveksten og rentenedgangen. Dei som har hatt hus å selja, for eksempel på grunn av arv, har vore vinnarar. Slike fordelingseffektar er det vanskeleg å unngå på kort sikt når massen av bustader er tilnærma konstant og kjøparane brått får råd til å betala meir.

Høge prisar skal i teorien føra til større nybygging, som så skal få prisane ned igjen til eit nivå som svarer til normale byggjekostnader. Eit sentralt spørsmål er derfor korfor nybygginga ikkje auka meir. Realprisane passerte den tidlegare toppen i 1999, mens nybygginga blei verande vesentleg lågare enn på midten av 1980-talet. Mange



Asbjørn Rødseth er professor ved Universitetet i Oslo, og var medlem av utredningsutvalget bak NOU 2002:2

forhold kan ha medverka til dette. Bortfall av subsidiar til nybygging er utan tvil eit viktig moment. For det første er det ikkje lenger vesentlege subsidiar knytte til renta på oppføringslån i Husbanken. For det andre betaler kommunane gjennomgåande langt mindre av grunnlagsinvesteringane i samband med bustadbygging. Dei fleste har og slutta å selja kommunale tomter med rabatt. Prisane på brukte bustader må derfor opp på eit høgare nivå for at det skal lønna seg å byggja nytt. Berre bortfallet av husbanksubsidiarane kan i enkelte delmarknader tilseia ein varig prisauke på opptil 20 prosent. Det er ein viss realitet i at vi som nå er midt i livet har dradd stigen opp etter oss.

Eit anna viktig forhold er den regionale dimensjonen. Prisstigninga har vore sterkast i dei større byane, særleg i Oslo-området. Det er også der folketilveksten har vore størst. Oslo har dessutan fått større pendlingsomland. Det tilseier at prisnivået i sentrale delar av Oslo-området er varig heva i forhold til i resten av landet. Mange føretrekkjer mindre buareal framfor lang pendling, og folk i Oslo har klumpa seg saman tettare enn før.

Nybygging i dei sentrale delane av Oslo-området er konfliktylt, og derfor tidkrevjande. Høge prisar utløyser ikkje nybygging like raskt og lett i Oslo-området som i utkantane. Skal det bli bygd meir, må den lokale arealpolitikken prioritera bustadbygging framfor andre føremål. Det har vore mangel på ferdigregulerte tomter. Dessutan har det vore høg etterspørsel etter næringsbygg og derfor høg kapasitetsutnytting i byggebransjen. At det har vore nok å gjera, kan ha fått entreprenørane til å halda tilbake bustadtomter. Tilsvarende problem har det nok i mindre målestokk også vore i enkelte andre byområde.

I mange utkantområde og mindre tettstader er prisane på brukte bustader så låge at ein kan lura på korfor det blir bygd nytt i det heile tatt. Utanom Oslo-området tok bustadbygginga seg godt opp på andre halvdel av 1990-talet, og det kan slett ikkje utelukkast at bustadmarknaden mange stader er i langsiktig balanse. Det er først og fremst i Oslo-området (som nå vel strekkjer seg til Eidsvoll, Moss og Tønsberg) og i enkelte større byar elles at prisane kan til-

seia storstila nybygging. Nybygginga ser nå ut til å komma etter også i Oslo.

Tiltak for å stimulera tilbodet

Av analysen følgjer at dersom ein verkeleg vil stimulera bustadbygginga, så er det ein ting som er avgjerande viktig, nemleg prioritering av bustader i arealpolitikken i storbyområda. Utan at det blir regulert tomter til mange nok bustader, så er alle andre tiltak fåfengde. Her er ein straks inne på konfliktylta område som jordvern, kulturminnevern og vern av friområde. I eit storbyområdet som er delt i mange kommunar, vil det lett bli slik at dei interessene som er mot å byggja fleire bustader er betre representerte enn dei som er for.

Arealpolitikken er ei lokal sak, og må i stor grad vera det. Dersom ein skal respektera det lokale sjølvstyret, så er det grenser for kva sentrale styresmakter kan gjera. Dei mest aktuelle tiltaka ligg dessutan utanfor det som tradisjonelt blir omfatta som bustadpolitikk, og som eit bustadpolitisk utval har føresetnader for å uttala seg om. Utvalet peiker derfor på ei rad område som bør vurderast, men foreslår relativt få konkrete tiltak. Eit viktig område er inntektssystemet for kommunane. Dersom inntektssystemet er slik at enkelte kommunar taper på bustadbygging, så er det eit problem. Utvalet foreslår ein gjennomgang av systemet med tanke på dette. Eit enkelt og direkte tiltak, som utvalet foreslår, er å gjera talet på nybygde bustader til eit kriterium ved tildelinga av rammetilskott til kommunane. Utvalet peiker også på dei problema som kan oppstå når eitt byområde er splitta i mange kommunar. Der problema ikkje blir løyste ved samarbeid, må staten ha eit ansvar for å skjera i gjennom. Om det bør skje ved kommunesamanslåingar eller på andre måtar, tar ikkje utvalet standpunkt til.

Utvalet tilrår ikkje å gjeninnføra generelle subsidiar til bustadbygging, i alle fall ikkje nå. Inspirert av matmomsen foreslår LO sin medlem momsfriktak eller momsrefusjon for bustadbygging. Dei to økonomane i utvalet er aleine om å avvisa dette på prinsipielt grunnlag. Dei andre avviser det meir pragmatisk, tilsynelatande fordi det er for dyrt til å vera realistisk. Dei ser likevel ikkje bort frå at det kunne vera

aktuelt i samband med ein større reform av skattesystemet som også omfattar bustadskatten. Momsrefusjon til nybygging har ein fordel framfor subsidiar gjennom gunstig formues- og inntektsskatt av eigen bustad, nemleg at bustadprisane blir lågare. Dette kjem dei unge og uetablerte til gode. Tankegangen er til å forstå, men hovudsaka er etter mi meining at det neppe er gode grunnar til generell subsidiering av bustadkonsum.

Det har vore ein tendens til at kommunane tar større gebyr av utbyggjarane, og at dei også stiller krav om at utbyggjarane tar på seg utgifter som tidlegare blei dekte av kommunen. Det er ikkje heilt lett å vita korleis ein skal stilla seg til dette. På den eine sida kan kommunen bli meir interessert i å tillata utbygging. Ofte vil det vera tomteeigaren som i realiteten betaler ein stor del av dei ekstra utgiftene. Det kan verka rettferdig, sidan tomteeigaren elles kunne profitera på kommunen sine investeringar. På den andre sida er det også mange situasjonar der auka krav frå kommunane driv opp prisane på nye bustader. Da blir det ein fordelingskonflikt mellom dei etablerte innbyggjarane og dei som er på veg inn i bustadmarknaden, enten dei er unge eller potensielle innflyttarar. Utvalet kom ikkje lengre enn til at det bør setjast klare grenser for kva kommunane kan ta betalt for av utbyggjarane, og kva som må finansierast med vanlege skatteinntekter. Dette er eit område der fleire samfunnsøkonomiske analyser vil vera til stor nytte.

Elles har utvalet med dei vanlege merknadene om byggeforskrifter, saksbehandlingstid, utdanning og forskings- og utviklingsarbeid.

Tiltak for betre fordeling

Da dei generelle subsidiarane til nybygging blei trappa ned, blei det stadig sagt at ein i staden skulle satsa meir på selektive og målretta tiltak. Det har skjedd i liten grad, om ein da ikkje reknar inn eldresatsinga (omsorgsbustader).

Bustønad er med 1,6 milliardar kroner i år 2000 det viktigaste av tiltaka for låginntektsgruppene. I realverdi har summen vore om lag uendra frå 1992. Bustønad blir mottatt av 110 000 hus-

standar. Om lag 80 prosent er alders- og uførepensjonistar. Gjennomsnittleg bustønad var i år 2000 på 17 000 kroner.

Blant dei som har nærkontakt med dei aktuelle gruppene, er det ei vanleg oppfatning at bustønaden stort sett går til folk som verkeleg har det vanskeleg. For eksempel blir bustønad til eldre oppfatta som langt meir treffsikkert enn særtillegget i alderspensjonen. Vanleg økonomisk tankegang tilseier at generelle inntektsoverføringar er betre enn overføringar knytte til bustadkonsum. Ein viktig grunn til at bustønaden er treffsikker, er nok at behovsprøvinga skjer på grunnlag av all inntekt i hushaldet. Særtillegget er behovsprøvd berre mot den enkelte sin tilleggspensjonen i Folketrygda. Ein annan grunn er at bustønaden er det einaste elementet i den nasjonale overføringssystemet som tar omsyn til lokale (og individuelle) forskjellar i levekostnader. Men taket for buutgifter er såpass lågt at i Oslo er kanskje bustønad nær ved å vera rein inntektsstønad.

Kommunane har plikt til å skaffa husvære til trengande. Alternativet til bustønad er i slike tilfelle som regel sosialhjelp. Ein grunn til at bustønaden er populær ute i felten, kan vera at den gjer det lettare og billigare for kommunen å løysa bustadproblem for grupper som ikkje kan hjelpa seg sjølv. Med bustønad er det også lettare for klientane å arbeida seg ut av ein vanskeleg situasjon enn om dei får sosialhjelp.

Utvalet tilrår ein gjennomgang av reglane for bustønad. Det er all grunn til å sjå på krava til bustaden. Mellom anna er det for enkelte grupper framleis slik at bustaden må ha lån i Husbanken. Einslege som verken har barn eller mottar pensjon frå Folketrygda, kan ikkje få bustønad. I ein del tilfelle der einslege må ha supplerande sosialhjelp ville det vera gunstig om dei i staden kunne få bustønad. Problemet er å finna ei effektiv avgrensing. For hushald med barn (både med ein og to vaksne) er inntektsgrensene så snevre at svært få kvalifiserer for bustønad. Samtidig kan det sjå ut som fattigdomsproblema er større i denne gruppa enn for pensjonistane. Buutgiftstaket burde kanskje differensierast meir etter det lokale prisnivået. Utvalet nemner ikkje tal, men ventar klart at gjennomgangen vil føra til at det blir brukt meir pengar på

bustønad. Til gjengjeld kan det bli innsparringar i sosialhjelpa. Dessutan kan ein vurdere nivået på barnetrygda i forhold til kva ein kan få igjen med auka bustønad til dei fattigaste barnefamiliane.

Det er forbausande lite av gode økonomiske analyser av bustønaden. Særleg er det påfallande når ein tenkjer på at det i realiteten er bustønaden, ikkje minstepensjonen, som definerer minstestandarden for trygdemottakarar. Nokon burde gripa fatt i saka.

Eit anna viktig selektivt tiltak er lån til toppfinansiering (etableringslån, kjøpslån, startlån). Låna blir formelt gitt av Husbanken og alle midlane går gjennom den. I dei fleste tilfella er likevel kommunen den reelle långivaren. Mottakarane er ungdom og ei diffus gruppe av «vanskelegstilte». Det er eit mindre innslag av eldre, funksjonshemma og flyktningar. I år 2000 var det i overkant av 10 000 hushald som fekk toppfinansiering på denne måten. Til samanlikning er årskulla i «etableringsalderen» på omkring 60 000 personar. Politikken i seinare år har vore å auka tilgangen på toppfinansiering for unge som skal etablera seg. I første halvår 2001 auka talet på etableringslån med 50 prosent.

Frå ulikt politisk hald har det vore argumentert for at toppfinansiering frå Husbanken burde vera ein rett for alle som skal etablera seg for første gong. Fleirtalet i utvalet avviser dette nokså kontant med at gevinsten vil vera liten. Dei to samfunnsøkonomane i utvalet åtvarer i tillegg sterkt mot å bruka etableringslån som svar på det høge prisnivået. Vi viser til faren for ytterlegare prisstigning. Det tradisjonelle føremålet med dei selektive låneordningane, å hjelpa utsette grupper, blir undergrave når fleire og fleire kan få lån. Det er dessutan grunn til å tru at for vanleg ungdom er fordelane med etableringslån marginale samanlikna med dei ekstra administrasjonskostnadene som oppstår med to lån i staden for eitt. Det er også litt paradoksalt at det offentlege skal driva aktiv marknadsføring av toplån i stor målestokk i ein situasjon der Kredittilsynet og Noregs Bank er uroa over at bankane kanskje låner ut for mykje.

Det er eigentleg forbausande at ikkje veksten i dei selektive låneordningane

har ført til sterkare protestar frå banknæringa. Er det fordi det er komfortabelt for bankane å gi førsteprioritetslån, mens kommunen (med hjelp av statlege tilskott) tar risikoen? Det er gode grunnar for å gi offentlege lån som hjelp til sjølvhjelp i ein del tilfelle. Men dei selektive låneordningane er etter mi meining i ferd med å komma ut av proporsjonar. Det beste forsvaret som ein kan gi, er kanskje at dei har vore ein måte for politikarane å visa at dei bryr seg om folk. Kanskje er det nødvendig, for at politikarane skal halda seg i posisjon lenge nok til å få gjort meir fornuftige ting.

For dei som har det aller vanskelegast, er leige, ikkje kjøp, mest aktuelt. Utvalet foreslår ein auke i støtta til etablering av ikkje-kommersielle utleigebustader. Slik støtte kan rettferdigjerdast med skattefordelen for sjølv-eigarar. Tiltaket kan oppfatast som ei vidareføring av satsinga på bustader for eldre, men i langt mindre målestokk og med tanke på andre og kanskje meir vanskelegstilte grupper.

Framtida for Husbanken

Det mest oppsiktsvekkande i utredninga er kanskje at ingen går inn for å leggja ned ordninga med oppføringslån i Husbanken. Etter at kreditreguleringane og rentesubsidiane blei avvikla, vil mange meina at ordninga har utspelt si rolle. Effektiviteten av lånet som verkemiddel i bustadpolitikken er i alle fall svekka. Eit knapt fleirtal vil likevel halda fram som før, men med ein liten reduksjon i rentemarginen.

To mindretal har til felles at dei vil dela Husbanken i to, eit direktorat og ein bank. Grunngevinga er dels at det i dag er ei uheldig blanding av roller innanfor same institusjon, og dels at det kan vera vanskeleg å driva bankverksemda på ein god måte innanfor eit forvaltningsorgan. Banken bør få ei friare stilling. Når det gjeld den rolla banken skal spela i framtida, går dei to mindretala i motsett retning. Det eine mindretalet vil gi banken ei større rolle i bustadpolitikken enn i dag (blant anna med vekt på miljø og kvalitet), og det vil at banken skal gi alle typar lån til bustad, også byggjelån og toplån. Det andre mindretalet, dei to samfunnsøkonomane, går i motsett retning. Vi

tilråd at den nye Husbanken blir organisert som eit statleg kredittføretak etter same reglar som for andre kredittføretak, at banken berre skal stå for grunnfinansiering av nybygging og større rehabiliteringar, og at den blir gitt ei heller beskjeden rolle i bustadpolitikken.

Korfor vil vi ikkje like godt avvikla ordninga med oppføringslån? Først og fremst fordi det ligg verdiar i ein vel fungerande institusjon som har ein stor del av den aktuelle marknaden. Både

for staten og for lånekundane vil ei avvikling vera eit tap. Berre konkurrentane vil kunna gle seg. Dei store utbyggjarane ser på Husbanken som ein viktig samarbeidspartnar. Kredittføretak av den typen vi foreslår, står for ein stor del av bustadfinansieringa i våre granneland. Noreg manglar noko tilsvarende. Særleg kan det vera bruk for å vitalisera marknaden for fastrentelån. Så mykje bustadpolitikk blir det ikkje av dette. Men den nye Husbanken vil med si forhistorie lett kunna etablera

gode rutinar for at utbyggjarane skal finna fram til dei tilskott og råd som det nye bustaddirektoratet byr på. Den vil også vera i beredskap dersom, måtte det ikkje skje, banknæringa skulle få problem som svekka tilgangen på kreditt. Elles må bustadpolitikken ivareta kast på andre måtar, for eksempel gjennom byggjeforskriftene og gjennom tilskott som blir gitt uavhengig av kor bustaden blir finansiert.

↳ forts. fra side 27

å svekke eller eliminere insentiver til utvelgelse av pasienter slik det er blitt beskrevet her.

5. Avsluttende kommentarer

La meg avslutte artikkelen som jeg startet, nemlig med et sitat. Bruno Stein skrev i 1973 at «Just as war is too important to be left to generals, so are questions of incentives too important to be left to economists». Jeg er ikke så pessimistisk på økonomenes vegne. Stein skrev sin kommentar i 1973, før informasjonsøkonomien hadde sitt store gjennombrudd. Jeg er av den oppfatning at forskning utført i slutten av 1970-årene og gjennom både 1980- og 1990-tallet har gjort oss bedre i stand til å forutse uønskede bivirkninger og gjøre noe med dem. Å ta hensyn til at det kan eksistere asymmetrisk informasjon mellom den som styrer og de som blir styrt er helt sentral for ikke å bomme på målet. Ikke desto mindre har jeg tegnet et relativt pessimistisk bilde når det gjelder mulighetene til å balansere insentivene slik at produktivitet, kvalitet og tilgang til tjenester blir fastlagt på en optimal måte. Det kan spørres om vi ikke bare må avfinne oss med betalingssystemer som ikke er optimale. I realiteten dreier jo de fleste insentivordninger i helsesektoren seg om en eller annen form for suboptimalisering. Er det noen trøst i argumentet om at sykehusene, i alle fall i Skandinavia og Europa, knapt ter seg som profittmaksimerende organisasjoner og at medisinsk-etiske prinsipper vil bidra til at uheldige «bivirkninger» av betalingssystemene reduseres? Ikke slik jeg ser det. Som økonomer må vi stille oss kritiske til foreslåtte eller iverksatte insentivordninger, uansett hva de politiske argumentene i favør av ordningen måtte være. Men er ikke spørsmålene om «bivirkninger» i realiteten empiriske spørsmål? Hvorfor bekymre seg om noe som kanskje aldri vil skje i praksis? Vi må være ydmyke når det gjelder forståelsen av både hvordan enkeltmennesket og organisasjoner reagerer på insentiver, og spesielt med hensyn til hvilke sektorer in-

nenfor økonomien som er best egnet til å takle såkalte «harde» insentiver heller enn «myke». Og, ja, empiriske studier kan hjelpe oss med begge disse problemstillingene. Det publiseres stadig nye studier av helsesektoren viet testing av hypoteser basert på insentivteori. Og tendensen er klar: insentiver virker! En gjennomgang av det temaet fortjener en egen artikkel.

Referanser

- Arrow, K. (1963), «Uncertainty and the welfare economics of medical care», *American Economic Review*, 53, 941-73.
- Arrow, K. (1976), «Welfare analysis of changes in health coinsurance rates», i Rosett, R.N. (ed.) *The role of health insurance in the health care sector*, Universities-NBER Conference Series no. 27, 156-160.
- Culyer, T. (1996), «The NHS reforms – a challenge or a threat to NHS values?» i Culyer, T. og Wagstaff, A. (1996) *Reforming Health Care Systems*, Edward Elgar.
- Ham, C. (2000), i introduksjonen til Smith, P.C. (ed) *Reforming Markets in Health Care – an Economic Perspective*, Open University Press.
- Hellander, I., J. Moloo, D. Himmelstein S. Woolhandler og S. Wolfe (1995), «The growing epidemic of uninsurance: New data on the health insurance coverage of Americans», *International Journal of Health Services*, 25(3), 377-392.
- Holmström, B. (1979), «Moral hazard and observability», *Bell Journal of Economics*, 10, 74-91.
- Holmström, B. og Milgrom, P. (1991), «Multi-task principal-agent analysis: Incentive contracts, asset ownership and job design», *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, 24-52.
- OECD (1992), *The Reform of Health Care. A Comparative Analysis of Seven OECD Countries*, Health Policy Studies No. 2, OECD.
- Pope, G. C. (1989), «Hospital non-price competition and medicare reimbursement policy», *Journal of Health Economics*, 8(2), 147-72.
- Shavell, S. (1979), «Risk sharing and incentives in principal and agent relationship», *Bell Journal of Economics*, 10, 55-73.
- Stein, B. (1973), «Incentives and planning as social policy tools», i Stein B. og Miller, S.M (eds). *Incentives and planning in social policy*, Aldine, Chicago.

■ ■ ■ MARTIN MÆLAND:

En kommentar til boligutvalget – NOU 2002: 2 – Boligmarkedene og boligpolitikken

Utvalget mener at hovedtrekkene i dagens politikk er formålstjenlige, men for beskjedne i omfang. Det foreslås bare ett nytt virkemiddel. Det er et tilskudd på kr. 20.000,- pr. nyprodusert bolig til kommunene. Dette er et positivt forslag og beløpet kunne godt vært større. Tilskuddet bør imidlertid gis som en ekstrabevilling til kommunene og ikke som en omprioritering av den statlige rammen. Utvalget foreslår ellers en rekke justeringer og forbedringer i dagens boligpolitikk, samt flere spørsmål til videre utredning. Utvalget har kanskje ikke satt nok søkelys på hva myndighetene konkret kan gjøre for å hindre for sterk prisvekst på boliger.

Innledningsvis vil jeg gi boligutvalget honnør for en grundig drøfting av ulike sider ved samfunnsutviklingen og politikken som påvirker boligmarkedet. Den offentlige debatten om boligspørsmål er ofte preget av manglende informasjon om faktiske forhold når det gjelder hva som faktisk skjer i boligmarkedet og hvordan dette fungerer.

En stor del av den politiske boligdebatten har de senere årene dreiet seg om hva politikerne kan og bør gjøre for å hjelpe de som er særlig vanskeligstil-

te på boligmarkedet. Det er neppe noen som er uenige om at det bør gjøres mer for å hjelpe denne gruppen. Dette er imidlertid en svært marginal gruppe i forhold til hele det norske boligmarkedet og jeg skal derfor ikke forfølge denne tråden her.

En annen del av den boligpolitiske debatten har dreiet seg om hva man kan gjøre for å redusere inngangsbilletten, som det heter, for førstegangsetablerende og andre i lignende situasjon. De enkle svarene som ofte kommer frem i denne debatten er at man må bygge flere billige boliger, gi flere og større tilskudd til førstegangsetablerende eller gi flere og større tilskudd for å skaffe flere rimelige utleieboliger. Boligutvalget synes i stor grad å ha forfulgt disse problemstillingene.

Noen forhold som jeg synes at utvalget kanskje ikke har satt nok søkelys på er imidlertid: Hva er årsaken til at boligprisene generelt har steget så dramatisk i Norge og særlig i pressområdene de siste årene og hva kunne myndighetene ha gjort, eller gjort annerledes, for å hindre denne sterke prisveksten? Og hva kan myndighetene gjøre for å hindre at den sterke prisveksten på boliger fortsetter?

Hele boligmarkedet i Norge og utviklingen av dette er nå overlatt til mar-

kedskreftene. Selv om det har vært enkelte innvendinger under veis har det stort sett vært en bred politisk tilslutning til den omleggingen av boligpolitikken som har skjedd i Norge i løpet av de 20-25 siste årene. Bortsett fra omsorgsboliger, noen få husbanksubsidierte utleieboliger og den siste rest av prisregulering av leiegårder fra før krigen, er nå all boligbygging og boligomsetning overlatt til markedskreftene. I OBOS er vi imidlertid enige om at til tross for dette er det behov for et offentlig engasjement på boligsektoren. Vi er også enige i at spørsmål som gjelder bolig – og byggesektoren bør samordnes bedre både på statlig og kommunalt nivå.

NOU'en viser på en god måte hvordan boligprisene har utviklet seg i Norge. Etter jappetiden fikk vi som kjent et krakk i finans- og eiendomsmarkedene i Norge. Boligprisene i Oslo nådde sitt lavmål i 1993, og var på under 5.000 kroner pr. kvm. i Oslo. I dag er boligprisene på ca 20.000 kroner pr. kvm., dvs. en firedobling på 8-9 år. Spørsmålet man stiller seg er: kunne det offentlige gjort noe for å forhindre denne voldsomme prisveksten på boliger? Utvalget svarer vel ved hjelp av mange ord ja på dette spørsmålet. Utvalget foreslår således en rekke tiltak for å øke boligtilbudet, bedre boligfordelingen, bedre gjennomføringen av boligpolitikken. Vi er imidlertid usikre på om de tiltakene som foreslås er effektive og kraftige nok til å påvirke prisutviklingen på boligmarkedet i vesentlig grad. Hvis man kunne tenkt seg tanken at boligprisene pr i dag ikke hadde steget fra 5.000 til 20.000 kroner pr. kvm., men «bare» til 18.000 kroner pr. kvm. (som også



Martin Mæland er
konsernsjef i OBOS

hadde vært en kraftig prisstigning fra -93), hvor mye tilskuddsmidler, bos-tøtte og andre utgifter ville det offentlige da vært spart for? Dersom kvm-prisen hadde vært 2.000 kroner lavere ville dette spart det offentlige på et tilskudd på 150.000 kroner for en leilighet på 75 kvm. for de som må ha tilskudd for å kunne etablere seg. Lavere boligpriser ville selvsagt også gjort det tilsvarende lettere for alle som ikke får offentlig støtte å etablere seg på boligmarkedet. Selv om det er hypotetisk å tenke slik illustrerer det etter min mening likevel at både offentlig sektor og samfunnet totalt sett kan spare store beløp dersom man klarer å sette inn tiltak for å holde prisutviklingen i boligmarkedet på et fornuftig nivå. Kanskje ville det vært vel så effektivt å anvende offentlige midler til stimulerende tiltak for å øke boligbyggingen, som å øke tilskuddene fra Husbanken. Tiltak for å redusere veksten i boligprisene vil komme alle til gode, mens offentlige tilskudd bare vil komme de svakest stilte til gode.

Paradokset i dagens boligmarked er imidlertid at byggekostnadene er så høye, at hvis boligprisene synker noe særlig, så vil boligbyggingen gå ned!

Analysene som boligutvalget har laget viser som vi alle vet at økt etterspørsel etter boliger må økes med et økt tilbud av boliger, dvs. med økt nybygging. Hvis økningen i boligtilbudet ikke holder tritt med økningen i etterspørselen, stiger prisene. Det er mange og komplekse årsaker at boligproduksjonen ikke har øket i takt med etterspørselsøkningen de siste årene. En hovedforklaring på at det ikke er bygget flere boliger i Norge er imidlertid etter min mening at det ikke er noen som har et klart ansvar for boligbyggingen i Norge, og at de stimuli man i tidligere tider hadde for å bygge mange og rimelige boliger for lengst er tatt bort. Det er i dag ingen i stat eller kommune som tjener på at det blir bygget mange boliger i Norge. Tvert i mot er mange offentlige ansatte skeptiske til utbygges såkalte «profittmotiver» for å bygge boliger. Kommunene hevder at de taper penger på at det bygges nye boliger. Ingen politiske partier ser noen politisk gevinst ved at det blir bygget 5.000 flere eller færre boliger. Selv om boligutvalget understreker kommunens ansvar

for boligpolitikken og ønsker å tydeliggjøre dette i enda større grad, er vi usikre på om virkemidlene er tilstrekkelige. Kommunene får i dag ingen belønning for å bygge flere boliger. De blir heller ikke straffet på noen som helst måte dersom de ikke er aktive i sin boligpolitikk eller til og med trenerer planlagt boligbygging, slik mange kommuner faktisk gjør. I tillegg finnes det en rekke kommunale og statlige vensener, etater osv. som med hjemmel i bygningslovgivningen eller i egen særlovgivning kan sette en rekke krav til boligbyggingen som i beste fall forsinke og fordyrer boligbyggingen, og i verste fall stopper den. Mens Husbankens tilskuddsmidler i gamle dager utelukkende gikk til kjøp av nye boliger, går i dag det alt vesentligste av disse tilskuddene til kjøp av brukte boliger. Dette innebærer i sin tur at kommunale saksbehandlere som har som ansvar å skaffe boliger til de vanskeligstilte bare blir opptatt av hvor de kan skaffe rimelige brukte boliger og dermed mister interessen for boligbyggingen. Ved at kommunesektoren blir tilført store boligtilskudd som hovedsakelig brukes til å kjøpe brukte boliger, bidrar de også sammen med alle andre som er på bruktboligmarkedet, til å presse opp det generelle prisnivået på boliger.

Boligutvalget foreslår ett nytt tilskudd som jeg for min del hilser velkommen. Utvalget anbefaler å motivere kommunene til økt nybygging gjennom å yte et fast beløp pr. ny bolig som bygges i kommunen. Det foreslås 20.000 kroner pr. bolig som et utgangspunkt. En hake ved forslaget er imidlertid så vidt vi kan se at utvalget foreslår at dette tilskuddet skal finansieres ved en omprioritering innenfor de eksisterende tilskuddene til kommunesektorene, og ikke som en økning av tilskuddene. En hovedårsak til at mange kommuner ikke lenger har noen offensiv boligbyggingspolitikk (men kanskje snarere en defensiv boligpolitikk der de «forsvarer seg» mot pågående boligutviklere) er den dårlige kommunaløkonomien. Når kommunene på grunn av store utfordringer innen skole, helse og sosial ikke har midler igjen til å bygge flere skoler og barnehager, kommunale veier og annen kommunal infrastruktur, er det forståelig at de tenker seg om to ganger før de

satser offensivt på boligbygging. Jeg tror derfor at økte statlige tilskudd til kommunene basert på hvor mange boliger de bygger ville være et godt incitament for kommunesektoren. Ved hjelp av slike økte tilskudd fra staten vil de være i stand til å påta seg de oppgavene som naturlig hører sammen med økt boligbygging. For at dette skal være et skikkelig incitament for kommunene tror jeg tilskuddet snarere bør være på 50.000 pr. leilighet enn på 20.000.

I utvalget har det vært dissens om momsen på boligbygging bør fjernes eller ikke. For min del har jeg liten tro på at det er mulig å ta bort momsen på boligbygging. I gamle dager hadde man som kjent fritak fra momsen (oms). Dersom man skulle hatt fritak for moms i dag ville dette redusert prisen på en nybygd leilighet som i dag koster 2 mill.kroner med ca 330.000,-. Oslo kommune og andre kommuner stilte tidligere til disposisjon rimelige festetomter for boligbyggingen. Dette gjorde at tomtekostnadene for nybygde boliger var kr. 0,-. I dag vil tomtekostnaden for en bolig på 100 kvm. fort utgjøre kr. 300.000,-. I tillegg belastes boligene i dag for opparbeiding av infrastruktur som tidligere ble dekket av kommunene. Dersom man hadde hatt samme rammebetingelser for boligbyggingen i dag som for 25 år siden, ville således en bolig som i dag selges for 2 mill.kroner vært 7-800.000,- rimeligere.

Jeg tror ikke det er mulig å vende tilbake til tidligere tiders boligpolitikk. Det vil ikke dagens offentlige budsjetter tåle. Men det kan jo være greit å vite at den vesentligste årsaken til at boliger i dag er dyrere enn i gamle dager er omlegging av den offentlige boligpolitikken. I tillegg kommer selvfølgelig en kraftig økning i de generelle byggekostnadene blant annet som følge av økt kvalitet og økte offentlige krav til boligen på en rekke områder. Dersom boligbyggerne i fremtiden også skal dekke kostnadene til å bygge ut kommunal infrastruktur som barnehager, skoleanlegg, idrettsplasser osv. er det ikke særlig realistisk å snakke om at man skal bygge rimelige nye boliger.

Som det vil fremgå av det foranstående har undertegnede tro på at den

beste måten å forbedre den generelle boligpolitikken på er å få opp farten i boligbyggingen. Vi som driver med boligbygging vil aldri sette i gang bygging av flere boliger enn det vi tror vi får solgt. For at konkurransen på boligmarkedet skal virke må imidlertid det offentlige sørge for at det til enhver tid er ferdigregulerte tomter for en vesentlig større boligbygging enn det som til enhver tid finner sted. Det er også av avgjørende betydning at godkjenning av byggeplaner kan skje raskt når utbyggerne ser at etterspørselen er til stede. Når man har flere års saksbehandling på relativt kurante byggesaker virker dette både fordyrende på boligene og hemmende for boligbyggingen. Selv om jeg er helt enig i utvalgets konklusjon om at kommunenes ansvar i boligpolitikken må tydeliggjøres, tror jeg det må noe mer til. Vekstkommuner må også stimuleres til å lykkes og kan-

skje straffes litt på pungen i forhold til statlige overføringer dersom de ikke er villige til å bidra til økt boligbygging.

For å stimulere konkurransen i byggemarkedet må det også gjøres enklere for nye entreprenører å komme inn på markedet.

Plan- og bygningsloven sorterer i dag under to departementer, Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet. Det har ikke ligget i boligutvalgets mandat å gå inn på bygningslovgivningen. Dette sorterer under andre offentlige utvalg. Utvalget går imidlertid inn for, som de fleste andre, at det må til forbedringer i lovgivning og regelverk omkring byggesaksbehandling. Utvalget foreslår at det bør vurderes å opprette et Plan- bygge og boligdirektorat. Jeg er noe usiker på om dette er den beste måten å løse de sektorovergrepene oppgavene på. Det viktigste etter min mening vil være å få

samlet plan- og bygningslovgivningen i ett departement, som også får det overordnede ansvaret for boligbyggingen i landet.

Utvalget går ellers inn for en rekke tiltak som jeg ikke kommer nærmere inn på i denne kommentaren. Det er imidlertid svært få nye tiltak. Det mest dreier seg om å styrke og forbedre eksisterende ordninger. Utvalget sier selv at den anser hovedtrekkene i dagens boligpolitikk som formålstjenlige, men for beskjedne i omfang. Utvalgets innstilling vil således ikke føre til noen særlig revolusjon av boligpolitikken. Men det var vel heller ikke meningen. Noen små forbedringer kan vi kanskje håpe på når departementet kommer med sin stortingsmelding, men ellers vil nok boligpolitikken i Norge hovedsakelig bli som før.

➔ forts. fra side 33

betydelig fall i den private sparingen. De analysene som det er referert til i forrige avsnitt antyder en de demografiske endringene isolert sett kan gi en spareratenedgang på 3-8 prosentpoeng over de neste tretti årene. Innstramminger i pensjonssystemene i mange land vil trolig bidra til at utslagene blir noe redusert som følge av at husholdningene i større grad må sørge for å ha egne oppsparte midler for å opprettholde levestandarden som pensjonister. For Norge kan de demografiske endringene isolert sett bidra til at husholdningenes sparing øker noe de neste årene. På lengre sikt vil en aldring av befolkningen trolig bidra til å redusere husholdningenes sparing i Norge med anslagsvis 3-5 prosentpoeng.

Referanser:

Attanasio, O. (1993): *A Cohort Analysis Of Saving Behavior By U.S. households*, Working Paper No. 4454, National Bureau Of Economic Research (NBER)

Attanasio, O. og Banks, J. (1998): *Trends In Household Saving: A Tale Of Two Countries*, The Institute For Fiscal Studies, Working Paper 98/15

Bernheim, D., Skinner, J. og Weinberg, S. (2001): *What Accounts For The Variation In Retirement Wealth Among U.S. Households?* American Economic Review, September 2001

Boersch-Supan A. og Winter J. (2001): *Population aging, savings behavior and capital markets*, Working Paper 8561, NBER

Boskin, M. og Lau, L. (1988a): *An Analysis Of Postwar U.S. Consumption And Saving: Part I The Model And Aggregation*, Working Paper 2605, NBER

Boskin, M. J. og Lau, L. (1988b): *An Analysis Of Postwar Consumption And Saving: Part II Empirical Results*, Working Paper No. 2606, NBER

Browning, M. og Crossley, T. (2001): *The Life-Cycle Model Of Consumption And Saving*, Journal Of Economic Perspectives, Vol.15, No.3, Summer 2001

Carroll, C. (2001): *A Theory of the Consumption Function, With and Without Liquidity Constraints*, Working Paper 8387, NBER

Deaton, A. og Paxson, C. (1998): *Growth, Demographic Structure, And National Saving In Taiwan*, Research Program In Development Studies, Working Paper 183, Princeton University

Deaton, A. (1999): *Saving and Growth*, The Economics of Saving and Growth, Cambridge University Press

Gale, W. og Sabelhaus, J. (1999): *Perspectives On The Household Saving Rate*, Working Paper, May 1999, The Brookings Institution

Gokhale, J., Kotlikoff, L. J. og Sabelhaus, J. (1996): *Understanding The Postwar Decline In U.S. Saving: A Cohort Analysis*, Working Paper 5571, NBER

Keilman, N. og H. Brunborg (1995): *Household projections for Norway, 1990-2020. Part I: Macrosimulations*, Rapporter 95/21, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Kotlikoff, L., Smetters, K. og Walliser, J. (2001): *Finding A Way Out Of America's Demographic Dilemma*, Working Papers 8258, NBER

Maki, D. og Palumbo, M. (2001): *Disentangling The Wealth Effect: A Cohort Analysis Of Household Saving In The 1990s*, Finance and Economics Discussion Series, 21/2001

Miles, D. (1999): *Modelling the Impact of Demographic Change Upon the Economy*, Economic Journal, 109, January 1999

Modigliani, F. (1986): *Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations*, American Economic Review, Vol. 76 no. 3

Modigliani, F. og Jappelli, T. (1998): *The Age-Saving Profile And the Life-Cycle Hypothesis*, CSEF Working Paper, 9

Parker, J. (1999): *Spendthrift In America? On Two Decades Of Decline In The U.S. Saving Rate*, Working Paper 7238, NBER

Roseveare, D., Leibfritz W., Fore D. og Wurzel E. (1996): *Ageing populations, pension systems and government budgets: Simulations for 20 OECD countries*, OECD Economic Department Working Papers No.168

■ ■ ■ LARS HÅKONSEN OG KNUT LØYLAND¹:

Full barnehagedekning – hvordan og til hvilken pris?

Det har i det siste vært betydelig politisk oppmerksomhet omkring barnehager og barnehagepolitikk. Tre ulike politiske grupperinger har lagt fram hvert sitt forslag til løsning av problemer i barnehagesektoren. I den forbindelse kommer vi med noen betraktninger om problemer knyttet til målsetninger og virkemidler i barnehagepolitikken. Vi vurderer bl.a. årsaken til overskuddsetterspørsel i barnehagemarkedet og hva som skal til for å fjerne den. Videre vurderer vi mulige konsekvenser av de tre politiske forslagene som nå ligger på bordet, og som har som siktemål å løse de problemer en sliter med i barnehagesektoren.

1. Innledning

Full barnehagedekning - eller behovsdekning som det ofte er formulert i de politiske dokumentene - har vært et stadig tilbakevendende tema i norsk barnehagepolitikk de siste 15-20 åra.² Kronisk overskuddsetterspørsel har imidlertid preget bildet av dette markedet - og gjør det fortsatt.

I St.meld. nr. 27 (1999-2000), *Barnehage til beste for barn og foreldre*, innrømmer en mangelen på måloppnåelse vedrørende behovsdekning, men påpeker en betydelig økning i dekningsgraden i perioden - spesielt for de eldre før-

skolebarna. For alle barn i alderen 1-5 år økte dekningsgraden fra 31% i 1987 til 61% i 1998. Etter 1998 har imidlertid dekningsgraden ligget stabilt på drøyt 60% for alle barn i alderen 1-5 år, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra Barne- og Familiedepartementet (BFD).³ Dekningsgraden i aldersgruppen 1-2 år er snaut 40%, mens den i aldersgruppen 3-5 år er i underkant av 80%. På grunnlag av undersøkelser som ble gjennomført våren 1999, antas det i St.meld. nr. 27 (1999-2000) at full behovsdekning innebærer en økning på i underkant av 25 000 barnehageplasser på landsbasis - i hovedsak for barn under 3 år. Det er da rimelig å vurdere dette underskuddet på plasser med utgangspunkt i eksisterende foreldrebetalingssatser.

I etterkant av Sem-erklæringen til den sittende Samarbeidsregjeringen, har debatten om barnehagedekning og statstilskudd igjen blusset opp. Her gjentas målet om full barnehagedekning, men mer interessant er formuleringen om at barnehageplasser skal bli billigere og at alle offentlige tilskudd skal samles i ett direkte tilskudd til den enkelte barnehage. Det siste forslaget har som siktemål å jevne ut forskjellene i offentlige tilskudd mellom private og kommunale barnehager. Regjeringen har imidlertid forlatt forslaget om ett direkte tilskudd, men prinsippet om likebehandling står fast. Som vi skal se i det følgende er det bred enighet om dette prinsippet, og det har trolig utgangspunkt i uheldige fordelingsvirkninger av forskjellsbehandlingen.

Vi vil i det følgende diskutere problemstillinger knyttet til de nye politiske signalene på barnehageområdet nærmere.



Lars Håkonsen er forsker ved Telemarksforskning – Bø



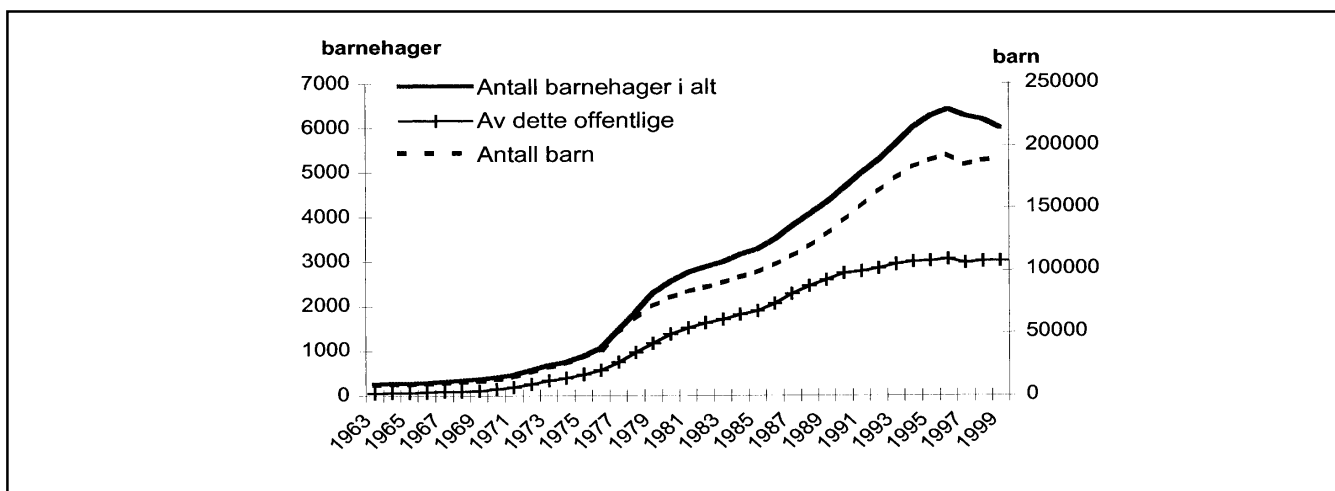
Knut Løyland er forsker ved Telemarksforskning – Bø

¹ Denne artikkelen er et biprodukt fra prosjektet «Overføringer til småbarnsfamilier» finansiert over Skatteforskningsprogrammet til Norges forskningsråd. Vi takker Lars-Erik Borge, Tom Kornstad, Vidar Ringstad, Nils E. Sørgaard og Thor Olav Thoresen for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

² Ved første øyekast kan det se ut til å være problem ved fortolkning av begrepet «full behovsdekning». I normal samfunnsøkonomisk terminologi innebærer jo full behovsdekning at etterspørselen når metningspunktet, dvs. det kvantum som vil bli etterspurt til pris lik null. Det er imidlertid ganske åpenbart at det ikke er en slik definisjon som er lagt til grunn i de politiske dokumentene, men snarere at alle som ønsker barnehageplass til gjeldende satser på foreldrebetalingen får det.

³ Med dekningsgrad mener vi andelen av alle barn i den aktuelle aldersgruppen som har barnehageplass, og dette målet avviker med andre ord fra full behovsdekning. I henhold til St.meld. nr. 27 (1999-2000) regner en med full behovsdekning for 1-5 åringer for en dekningsgrad på 70-75%.

Figur 1. Utvikling i antall barnehager totalt og antallet offentlige barnehager, samt antall barn i barnehager. 1963 til 1999. Kilde: Statistisk årbok 2000, SSB.



I tillegg til Samarbeidsregjeringens forslag i St.prp. nr. 64 (2001-2002), har Fremskrittspartiet (FrP) og Sosialistisk Venstreparti (SV) et privat lovforslag om barnehagepolitikken, jf. Dokument nr. 8:75 (2001-2002), mens Arbeiderpartiet (2002) beskriver Arbeiderpartiets (Ap) politikk for samme område.

I avsnitt 2 starter vi med å gi en kort historisk oversikt over utviklingen i barnehagesektoren, og gjennomfører der nesten en enkel analyse av overskuddsetterspørselen. I avsnitt 3 skisserer vi hvordan denne kan fjernes og beskriver de ulike politiske forslagene til endret virkemiddelbruk som nylig er blitt lagt fram. Avsnitt 4 inneholder en del problemområder som er sentrale å diskutere og analysere nærmere i forbindelse med en reorientering av virkemiddelbruken overfor barnehagene, mens avsnitt 5 avslutter.

2. Overskuddsetterspørsel i barnehagesektoren

Norge fikk sin første barnehagelov i 1975. Her slås det fast at utbygging og drift av barnehager er et kommunalt ansvar. Dette prinsippet videreføres i den reviderte loven av 1995, jf. Ot.prp. nr. 68 (1993-94). For å stimulere til økt utbygging av barnehageplasser ble loven fra 1975 fulgt opp med statlige øremerkede tilskudd til kommunene utformet som tilskudd per barn.⁴ Det er en lang tradisjon i Norge for privat barnehagedrift, og barnehageloven av 1975 la til grunn at dette skulle føres videre. Ved endringer i lov om barnehager av 27. mai 1983, ble hjemmelen for at private organisasjoner, offentlige institusjoner, bedrifter og andre kan drive barnehager under kommunalt tilsyn ytterligere presisert, jf. Ot.prp. nr. 75 (1981-82). Det var først etter denne presiseringen at utbygging av et privat tilbud i «egentlig» forstand tiltok.⁵

Av figur 1 går det fram at det i perioden 1975 til 1990 foregikk en kraftig utbygging av kommunale barnehager i Norge. I 1975 var det om lag 250 kommunale barnehager, et tall som i 1990 var økt til om lag 2000. I tillegg bidro loven i 1983 til at også utbyggingen i privat regi tiltok utover i 1980-årene. Fra 1990 til 1997 foregikk størstedelen av utbyggingen i privat regi. Endrede rammebetingelser bl.a.

som følge av Reform -97 og kontantstøtten ser vi påvirker utbyggingen negativt fra og med 1997.

Det som kjennetegner situasjonen mellom 1975 og 1983 var kommunalt regulert kvantum av og priser på barnehageplasser som ikke klarerte markedene. Etterspørselen til gjeldende priser og kvantum var for høy slik at vi hadde en situasjon med overskuddsetterspørsel.

Etter lovendringen i 1983, har vi fått en mer sammensatt organisering av barnehagetilbudet i kommunene, selv om den langt vanligste er en kombinasjon av private og kommunale barnehager. Det som genererer en systematisk prisforskjell mellom kommunale og private barnehageplasser, er at det har vært en tradisjon for at kommunale barnehageplasser subsidieres med kommunale midler i tillegg til statstilskuddet, mens mange av de private kun må klare seg med statstilskudd og foreldrebetaling. Dette illustreres i tabell 1 hvor vi ser at den kommunale finansieringsandelen i gjennomsnitt for alle private barnehager bare er 8%.

Tabell 1. Finansieringsandeler i barnehagesektoren 1999, prosent. Kilde: St.prp. nr. 1 (2001-2002), BFD.

	Stat	Kommune	Foreldre	Andre*
Alle barnehager	35	21	37	7
Kommunale barnehager	32	30	29	9
Alle private barnehager	38	8	47	7
Private barnehager som mottar kommunalt tilskudd	36	12	46	6

* Andre omfatter i hovedsak lønnsrefusjoner fra folketrygden, men også inntekter fra bedrifter og organisasjoner.

⁴ Dette er differensiert bl.a. etter oppholdstid, alder på barn og i noen grad geografi.

⁵ Som det står skrevet i Ot. prp. nr. 68 (1993-94), s. 12, var det fram mot midten av 1980-tallet slik at de fleste private barnehager fikk kommunal støtte. Det var videre også ofte slik at opptaket var samordnet med det kommunale og de hadde som regel kommunale driftsgarantier. I praksis var med andre ord de private barnehagene i denne perioden å regne som kommunale.

Siden statstilskuddet er likt, betyr det at foreldrebetalingen er høyere – ofte betydelig høyere i de private barnehagene.⁶ Prisforskjellene tas blant annet ut i form av et sterkt innslag av søskenmoderasjon og inntektsavhengig foreldrebetaling i de kommunale barnehagene, men også ved et generelt lavere nivå. I følge St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra BFD var gjennomsnittlig foreldrebetaling i 2001 om lag 2100 kroner i kommunale barnehager og om lag 3400 kroner i private. En månedspris (11 måneder) på 2100 i kommunale barnehager er for lavt. Årsaken er at BFD ved beregning av månedlig foreldrebetaling har tatt utgangspunkt i den satsen som husholdninger med en årsinntekt på 100 000 kroner betaler. I henhold til Johnsen (2001) var foreldrebetalingen i kommunale barnehager i august 2001 som vist i tabell 2.

Tabell 2. Foreldrebetaling for ett barn i kommunale barnehager fordelt etter husholdningens årsinntekt, 2001. Kilde: Johnsen 2001.

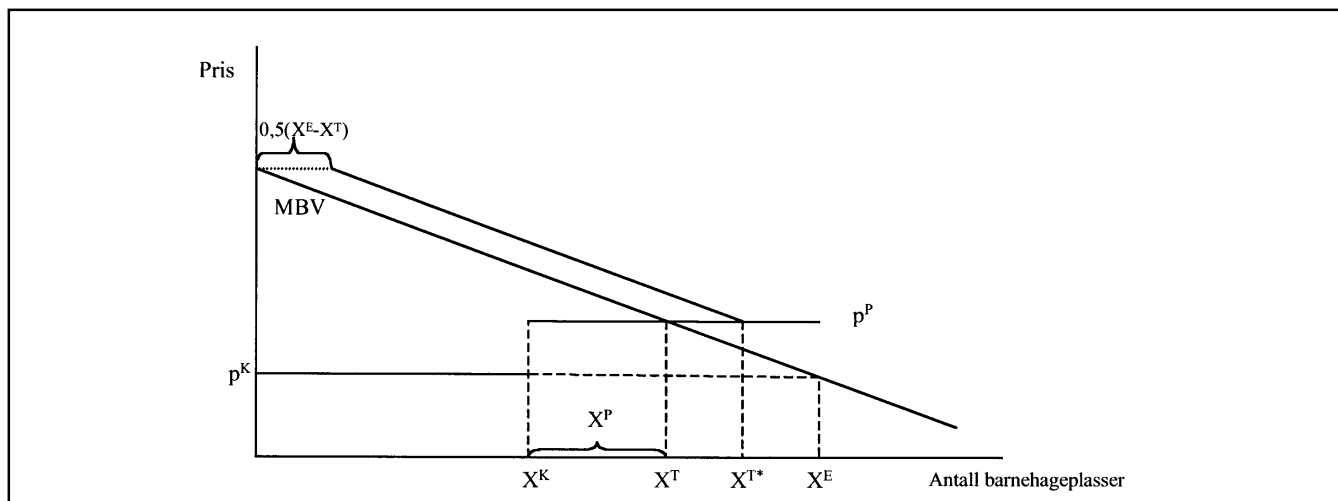
	Kommunale				Private
Årsinntekt	100 000,-	250 000,-	375 000,-	500 000,-	-
Foreldrebetaling	2 137,-	2 705,-	2 955,-	3 033,-	3400,-

Siden vi ikke vet noe om fordelingen av barnehagebarna på disse inntektsgruppene, er det vanskelig å regne seg fram til en gjennomsnittspris for kommunale barnehager. Men ut fra tabell 2 er det åpenbart at nivået er betydelig lavere enn i private barnehager – også når vi ikke tar hensyn til søskenmoderasjon som er betydelig mer utbredt i kommunale barnehager. Disse forskjellene i foreldrebetaling dokumenterer forskjellene i foreldrebetaling mellom private og kommunale barnehager, og støtter således vår antakelse om et «to-pris

større subsidier enn de private. Vi har da to priser; p^K representerer det kommunale prisnivået og p^P representerer pris på private plasser. Vi har marginal betalingsvillighet ved MBV, og kapasiteten i det kommunale tilbudet, X^K , antas å utgjøre om lag 50% av samlet etterspørsel til gjeldende kommunal pris, X^E . Videre har vi X^P som det private tilbudet, siden vi her har at $p^P = MBV$. Samlet tilbud blir dermed $X^T = (X^K + X^P)$. Hvis vi nå antar at etterspørselen sorteres slik at alle med høyest betalingsvillighet først får kommunal plass, vil vi få en overskuddsetterspørsel lik $X^E - X^T$ som vist i figur 2. Det tilsvarer den mengden barnehageplasser som etterspørres av den gruppen småbarnsfamilier som har marginal betalingsvillighet minst lik p^K og høyst lik p^P .

I praksis er det imidlertid ikke slik at småbarnsfamiliene sorteres etter betalingsvillighet når de tildeles kommunale barnehageplasser. Det skjer etter visse type kriterier som i noen grad varierer mellom kommuner, men der sosialt vanskeligstilte har prioritet. Når denne type familier har dekket sine behov, vil ofte hovedregelen være at resten av plassene fordeles etter mer eller mindre tilfeldige kriterier. La oss derfor anta at de kommunale plassene som fordeles tilfeldig utgjør 50% av etterspørselen til gjeldende kommunale priser p^K . Det er da åpenbart at den gruppen av småbarnsfamilier som utgjør overskuddsetterspørselen også vil legge beslag på kommunale barnehageplasser tilsvarende den forventede mengden $0,5(X^E - X^T)$. For å finne den mengden som klarer den private delen av markedet må vi ta hensyn til at $0,5(X^E - X^T)$ av de med høyest betalingsvillighet fortrenses av de med betalingsvillighet mellom p^K og p^P . Vi finner da X^{T*} ved et positivt horisontalt skift i figur 2 tilsvarende $0,5(X^E - X^T)$. Overskuddsetterspørselen er i dette tilfellet gitt ved $X^E - X^{T*}$. Dette er altså den halvparten av foreldrene med betalingsvillighet mellom prisene p^K og p^P som

Figur 2. Overskuddsetterspørsel med både kommunalt og privat tilbud.



regime». Eksistensen av et slikt to-pris regime er avgjørende for de resonnementer vi skal gjøre i det følgende.

Figur 2 gir en illustrasjon av overskuddsetterspørselen i et marked med både private og kommunale barnehageplasser, og der bare de kommunale plassene tilgodeses med kommunale subsidier, alternativt at de kommunale plassene får

⁶ Under forutsetning av at kostnadsnivået er det samme. Bergsens og Løyland (2001) viser at private barnehager er noe mer kostnadseffektive enn kommunale, men forskjellene er små (2-8%). Dette er riktignok når vi kontrollerer for andre kjennetegn ved barnehagene og sammensetningen av barnegruppene. Dersom vi i beregningene bare kontrollerer for størrelse målt i uketimer, er kostnadene ca 15% lavere i de private.

ikke har fått tilbud om kommunal plass, men som heller ikke ønsker private plasser til gjeldende pris p^P . Den *ekstra mengde* av etterspurte private barnehageplasser som et kommunalt subsidiert tilbud bidrar med, blir dermed $X^{T*} - X^T$.

Tilpasningen som er illustrert i figur 2 kan tolkes som en langsiktig likevekt under et to-pris regime. En annen aktuell kilde til overskuddsetterspørsel vil være kapasitetsproblemer på kort sikt, dvs. at den private delen av markedet ikke klarees til prisen p^P . I så fall vil en del av de foreldrene som har tilstrekkelig høy betalingsvillighet (høyere enn p^P) stå i kø i påvente av privat utbygging. Denne form for overskuddsetterspørsel kan tenkes å oppstå bl.a. som følge treghet ved at planlegging og utbygging tross alt tar en viss tid. En annen mulig årsak er at fortjenestemarginene i sektoren ikke er særlig store, og at en derfor har lite profittmotivert etablering i sektoren.⁷ Småbarnsforeldre er de som har størst nytte av utbygging, men de vil samtidig ha problemer med å koordinere felles interesser. Koordineringsproblemer blant grupper av potensielle tilbydere, vil således kunne være et moment som bidrar til for liten kapasitet på kort sikt. Generelt vil «vegring» fra private utbyggeres side også kunne skyldes usikkerhet knyttet til rammebetingelser i barnehagemarkedet. Av figur 1 kan vi for eksempel se tendenser til en lavere utbyggingstakt etter 1997. Dette er i hvert fall delvis en følge av usikkerhet rundt virkningene av 6-års reformen og innføring av kontantstøtten på etterspørselen etter barnehageplasser.

3. Alternative modeller for videreutvikling av barnehagesektoren

Den herskende tilstanden med permanent overskuddsetterspørsel har vært en konsekvens av at vi hittil har hatt et to-pris regime i det norske barnehagemarkedet. I prinsippet er det dermed meget enkelt å fjerne overskuddsetterspørselen: sørg for å fjerne to-pris regimet, slik at det etableres et felles prisenivå i den kommunale og private delen av markedet. I tillegg må en sørge for en kapasitet som klarer markedet til den «nye» prisen.

I løpet av det siste tiår har vi allerede sett en bevegelse i retning av mindre prisforskjeller. I perioden 1992 til 2001 var prisøkningen for heldagsplass i de kommunale barnehagene på 73%, mens den tilsvarende økningen i private var på 33%, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002). Økningen i statstilskudd var 40% for heldagsplasser (mer enn 41 timer per uke) i denne i perioden, mens den for deltids plasser var betydelig større (mer enn 100% for plasser av varighet fra 9-30 timers oppholdstid per uke). Den generelle prisutviklingen var i samme periode 23% målt ved konsumprisindeksen. I mange kommunale barnehager har en med andre ord ikke satt ned foreldrebetalingen tilsvarende økningen i statstilskuddet. Dette har ført til at forskjellen mellom p^P og p^K i figur 2 har blitt mindre de siste årene, og dermed også overskuddsetterspørselen.

Fra rikspolitisk hold har en imidlertid vært lite fornøyd med at kommunene ikke fullt ut har benyttet økninger i statstilskuddet til å redusere eller stabilisere foreldrebetalingen. Det skyldes åpenbart at det er lavere foreldrebetaling som har vært den primære motivasjonen bak slike vedtak, og ikke

mindre forskjeller mellom prisenivået for kommunale og private plasser.

I skrivende stund er det betydelig politisk oppmerksomhet rundt problemstillingene omkring barnehagedekning og finansieringsordninger. Både regjeringen og de fleste opposisjonspartiene har nylig kommet med ulike forslag til en reorientering av virkemiddelbruken. Det synes å være bred politisk enighet om to hovedprinsipper: i) likestilling av kommunale og private barnehager når det gjelder tildeling av offentlige tilskudd, og ii) økt samlet offentlig finansieringsnivå slik at foreldrebetalingen kan settes ned. Det er imidlertid en del forskjeller i utformingen av virkemidlene for å nå disse felles målsettingene, og vi redegjør i det følgende nærmere for de ulike forslagene som nå foreligger.

I Kommuneopposisjonen, St.prp. nr. 64 (2001-2002), legger Samarbeidsregjeringen opp til at 80% av barnehagekostnadene finansieres av det offentlige og 20% gjennom foreldrebetaling innen utgangen av inneværende stortingsperiode. Dagens nivå på offentlig finansiering er i henhold til St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra BFD 46% i private barnehager og 62% i kommunale barnehager. Tar vi utgangspunkt i en årskostnad for heldagsplass på 80 000 kr,⁸ vil månedlig kostnad være om lag 6700 kr og det offentlige finansieringsbidraget (med 80% finansieringsandel) vil være om lag 5300 kr. Månedlig foreldrebetaling vil da være om lag 1400 kr eller om lag 1500 kr dersom en betaler bare 11 ganger i året. Noen maksimalpris ønsker Samarbeidsregjeringen ikke.

En gradvis innfasing av dette målet kombinert med økt utbygging av plasser forventes å gi en fullt utbygd sektor innen utgangen av stortingsperioden. Innlemming av statstilskuddet i rammetilskuddet og lovfestet plikt til likebehandling av private og kommunale barnehager foreslås også innført i løpet av perioden. Det åpnes også for at en i slutten av perioden innfører en lovfestet plikt for kommunene til å tilby barnehageplasser til alle som ønsker det. Som en overgangsordning i 2003 foreslås det å trekke inn de kommunale subsidiene til private barnehager for å la disse komme som et tillegg til statstilskuddet til *alle* private barnehager. Vi får dermed et differensiert statstilskudd som skiller mellom kommunale og private barnehager.

Forslaget til FrP og SV har klare likhetspunkter til regjeringens forslag når det gjelder nivået på den offentlige subsidieringen, likebehandling av private og kommunale barnehager og målet om full barnehagedekning. De vil imidlertid innføre et prinsipp om maksimalpris som reguleres årlig av Stortinget, og dessuten vil de at den offentlige støtten skal

⁷ I utvalget til Bergseng og Løyland (2001) på totalt 1111 heldagsbarnehager (ikke familiebarnehager) utgjør aksjeselskap, eneeierforetak og ansvarlig selskap om lag 10% av alle barnehager.

⁸ Bergseng og Løyland (2001) finner driftskostnad per heldagsplass (et barn under 3 år er regnet som to barn over 3 år) i 1998 for en skalaoptimal barnehage på i underkant av 60 000 kr. Her er imidlertid visse kostnadskomponenter utelatt for å etablere et best mulig sammenlikningsgrunnlag mellom offentlige og private barnehager. Dessuten er det som nevnt 1998-tall for kostnadsoptimale barnehager. Dette tilsier en høyere årlig driftskostnad per heldagsplass for en gjennomsnittsbarnehage i Norge, og vi anslår denne grovt til å ligge rundt 70 000 kr. Kapitalkostnadene beløper seg til 5000-10000 kr per plass avhengig av størrelse og hvor i landet en befinner seg. Totalt sett kan en med andre ord regne med at en heldags barnehageplass i Norge koster fra 75 000-80 000 kr.

samles i ett statstilskudd som fordeles direkte til barnehagene slik som Samarbeidsregjeringen opprinnelig foreslo i Sem-erklæringen.

Arbeiderpartiet (2002) støtter FrP/SV når det gjelder nivå på foreldrebetaling og prinsippet om maksimalpris. Utformingen av statstilskuddet ønskes (i følge Aftenposten 15.05.02) videreført som nå, med mål om at dette skal innlemmes i inntektssystemet i 2006. I tillegg foreslås det at en innfører en lovfestet rett til barnehageplass i løpet av inneværende stortingsperiode.

4. Problemstillinger som trenger nærmere diskusjon og avklaring

Det finnes altså en rekke alternative forslag til nye virkemidler for å påvirke den videre utviklingen av den norske barnehagesektoren. En del av forslagene er ennå uferdige i den forstand at det er uavklarte punkter. Bl.a. er Samarbeidsregjeringen eksplisitt på at en del detaljer vedrørende deres forslag må vente til kommende høsts statsbudsjett. Det har også vært en del bevegelse på veien fram mot de forslagene som nå foreligger; både Regjeringen og AP har nylig endret sine forslag omkring virkemiddelbruken. Hvilke endringer i barnehagepolitikken som faktisk vil bli vedtatt av Stortinget er det dermed fortsatt betydelig usikkerhet omkring. Barne- og familieminister Laila Dåvøy uttalte i Aftenposten (15.05) at «alle må gi å ta for å komme fram til et bredt barnehagekompromiss». I dette avsnittet vil vi forsøke å trekke fram en del punkter som vi mener er vesentlige i diskusjonen omkring hvordan politikken overfor barnehagesektoren bør utformes de nærmeste årene.

Finansielle overgangsproblemer

Samarbeidsregjeringens forlatte forslag fra Sem-erklæringen er identisk med forslaget fra SV og FrP når det gjelder tanken om å samle alle tidligere kommunale og statlige bevilgninger i et nytt tilskudd som staten har ansvaret for. En slik endring kan vise seg å være problematisk i forhold til inntektsfordeling kommunene imellom. En del kommuner har relativt stor egenfinansiering av barnehager, mens andre kommuner har lite eller intet. Hvis det skal etableres et nytt felles offentlig tilskudd, vil det trolig samtidig skje en generell nedjustering av rammetilskuddet etter objektive kriterier til den enkelte kommune.⁹ I så fall vil de kommunene som i utgangspunktet har brukt minst av egne inntekter til barnehagene komme bedre ut enn de som selv har tatt et betydelig finansieringsansvar for denne sektoren. Det kan i utgangspunktet synes som en lite rimelig omfordeling av inntekt, siden det favoriserer de som har satsset minst på barnehager. Dette er imidlertid lite aktuelt i henhold til St.prp. nr. 1 (2001-2002) fra BFD.

Samarbeidsregjeringen går inn for en overgangsordning som innebærer at det bare er kommunenes bevilgninger til private barnehager som skal trekkes ut fra kommunene og erstattes med et ekstra statstilskudd til de private barnehagene. Det samme fordelingsdilemmaet er til stede også her, men selvsagt i mindre målestokk enn hvis det gjaldt alle kommunale bevilgninger til barnehager.

Muligheter for «interkommunal overskuddsetterspørsel»?

Likebehandling av kommunale og private barnehager kan enkelt oppnås ved å kreve at en kommune som benytter egne midler (ut over statstilskuddet) må yte det samme tilskudd både til kommunale og private barnehager innenfor sine grenser. En del kommuner representerer imidlertid – i større eller mindre grad – et felles bolig- og arbeidsmarked, og dermed barnehagemarked. Stavangerregionen, med kommunene Stavanger, Sola, Randaberg og Sandnes, kan tjene som eksempel på dette. Hvis slike kommuner har ulikt nivå på «egenbevilgninger» til barnehagene innenfor sin kommunes grenser, vil det dermed kunne oppstå interkommunale prisforskjeller, med dertil tilhørende «interkommunal overskuddsetterspørsel» av prinsipielt samme karakter som vist i figur 2. Et krav om kommunal likebehandling av alle barnehager innenfor egne grenser vil dermed i prinsippet ikke være tilstrekkelig til å få bukt med all overskuddsetterspørsel etter barnehageplasser, men vil løfte problemet opp ett nivå fra intra- til interkommunale forhold.

De foreliggende forslagene om maksimalprisregulering vil heller ikke i seg selv representere noen effektiv spærre mot mulighetene for interkommunal overskuddsetterspørsel. Enkelte kommuner kan finne det aktuelt å yte tilskudd som tillater lavere foreldrebetalingssatser enn maksimalprisen, slik at vi også da får variasjoner i prisnivået på tvers av kommunegrenser.

I forslaget fra FrP og SV heter det imidlertid at «alle kommunale driftstilskudd bortfaller». Det er noe uklart nøyaktig hva som ligger i denne formuleringen. Dersom det menes at kommunene vil få et *forbud* mot å benytte egne frie midler til bevilgninger mot barnehager innenfor kommunens grenser, vil muligheten for interkommunale prisforskjeller bli borte. Et annet alternativ kan være absolutt prisregulering, dvs. at det innføres både maksimal- og minimalpriser. Det kan være vel verdt å analysere nærmere hvorvidt muligheter for visse interkommunale prisforskjeller oppfattes som et tilstrekkelig stort problem til at såpass drastiske virkemidler som absolutt prisregulering eller kommunalt bevilgningsforbud er ønskelig. Hvis nivået på foreldrebetalingen kommer ned mot ca. 1500 kroner, representerer prisforskjeller (lavere priser enn 1500 kroner i enkelte kommuner) kanskje ikke et like stort eller viktig fordelingsproblem som dagens prisforskjeller?

Differensiert kvalitet og betaling?

Det norske barnehagemarkedet har hittil hatt svært lite innslag av barnehager som har tilbudt et høykvalitetstilbud mot en tilsvarende høyere foreldrebetaling. En hovedårsak til dette er trolig at prisnivået har vært såpass høyt at det finnes for få foreldre med tilstrekkelig ekstra betalingsvillighet for høyere kvalitet. En annen årsak kan være at det finnes et informasjonsproblem omkring kvaliteten – i hvor stor grad er kvaliteten observerbar for foreldrene? En tredje mulig årsak er at det hele tiden har vært overskuddsetterspørsel, som har

⁹ Det antas at endringen ikke vil påvirke de samlede overføringene fra staten til kommunene, slik at innføring av et direkte tilskudd til barnehagene på et høyere nivå enn dagens statstilskudd vil medføre en tilsvarende reduksjon i rammeoverføringene.

gjort det lite påkrevet for tilbyderne å differensiere sitt tilbud fra andres for å tiltrekke seg etterspørsel.

Dersom forslagene om en stor opptrapping av det offentlige finansieringsnivået gjennomføres, og vi samtidig får full barnehagedekning, vil denne situasjonen kunne forandre seg betydelig. For det første vil barnehagefamilienes generelle økonomi styrkes ved en reduksjon av nivået på foreldrebetalingen. Da kan flere foreldre komme til å etterspørre ekstra kvalitet for en høyere pris. I tillegg må vi anta at et mettet marked vil fungere annerledes også fra tilbyderens side. En barnehage vil da ikke lenger ha noen garanti for å få fylt opp sine plasser fra køen av foreldre uten barnehagetilbud. Vi vil anta at det i så fall blir viktigere enn i dag å fokusere på høy kvalitet, og å signalisere dette til foreldrene på best mulig måte.

I en slik framtidig situasjon kan det være en vesensforskjell mellom Regjeringens forslag om opptrapping av det offentlige finansieringsnivået til ca. 80% av kostnadene ved en standard barnehageplass og Frp, SV og AP sine forslag om bruk av maksimalpriser på ca. 1500 kroner. Med Regjeringens forslag vil det i prinsippet kunne utvikle seg et mer differensiert barnehagetilbud der enkelte barnehager retter seg mot foreldregrupper med høy ekstra betalingsvillighet for kvalitet. Vi kan altså få barnehager som ligger på oversiden av normtallene for antall voksne per barn, antall førskolelærere i forhold til ufaglærte, arealnormer, det generelle omfanget av utstyr, leker m.v. – mot en tilsvarende høyere betaling. Maksimalpriser vil sette en sperre for å utnytte forskjeller i privat betalingsvillighet for kvalitet. Så lenge foreldrene står fritt til å søke sine barn inn i den barnehagen de foretrekker, vil det likevel være viktig for den enkelte barnehage å tilby best mulig kvalitet. Forskjellen ligger i at det bare vil være mulig å tilby den kvaliteten som lar seg forene med summen av maksimalprisen og de offentlige bevilgningene.

Også innenfor rammene av et maksimalprisregime vil det imidlertid kunne oppstå barnehager med ulike kvalitetssjikt – ikke fra barnehage til barnehage, men fra kommune til kommune. Dette hvis kommuner som enten har bedre økonomi eller sterkere preferanser for høy kvalitet enn gjennomsnittet, bevilger ekstra midler for å satse på høyere kvalitet i barnehagetilbudet. Diskusjonen blir med andre ord parallell med den vi hadde i avsnittet om interkommunale prisleksjoner: Kommunene må få et «bevilgningsforbud» av egne frie midler til barnehagene hvis det skal unngås at forskjeller i kommuners betalingsvilje (eller evne) medfører interkommunale forskjeller – enten i form av ulik foreldrebetaling for gitt kvalitet, ulik kvalitet for gitt betaling, eller en kombinasjon.

Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat tilbud

Barnehagesektoren har hittil vært ett av relativt få tjenestekområder der vi har hatt et kommunalt og privat tilbud av en og samme tjeneste. Både for kostnadsforhold og kvalitet kan det være flere fordeler med en slik blandet tilbudsløsning, jf. Bergseng og Løyland (2001) som viser at private barnehager har en noe bedre kostnadseffektivitet enn kommunale. Dette skaper et bedre og bredere grunnlag for målestokk-konkurranse i sektoren enn dersom en bare hadde et offentlig tilbud. Det er derfor et interessant spørsmål å vurdere hvordan den framtidige arbeidsdelingen på tilbudssiden i barnehagemarkedet kan tenkes å bli.

I utgangspunktet vil forslagene om å sørge for offentlig likebehandling av alle barnehager, og en opptrapping av det generelle offentlige finansieringsnivået, innebære en betydelig forbedring av rammebetingelsene for private barnehager. På den annen side har det hittil vært relativt lett å være privat tilbyder av barnehageplasser: Tilbudet har i lang tid vært på etterskudd i forhold til etterspørselen, og den herskende overskuddsetterspørsel har dermed – som vi tidligere har vært inne på – vært en garantist for at det er relativt enkelt å fylle opp plassene i en nystartet barnehage. I en framtidig situasjon uten overskuddsetterspørsel, vil dermed hver enkelt private barnehage kunne stå overfor større usikkerhet omkring søkermassen til sine plasser.

Utbyggingsfasen vi fortsatt er inne i vil også medføre usikkerhet for planleggere av nye private plasser; hvilken rolle skal de private tilbudene spille i forhold til kommunale løsninger i framtiden? Lønnsomheten eller mulighetene for å drive med et forsvarlig resultat for en privat barnehage vil åpenbart være avhengig av hvilke utbyggingsplaner som finnes i kommunal regi. Denne gjensidige avhengigheten oppleves trolig sterkest for geografisk avgrensede områder med relativt små befolkningsskonsentrasjoner.

I et marked med tilnærmet balanse mellom tilbud og etterspørsel reiser også spørsmålet seg om hvem som skal ivareta rollen som residualtilpasser eller marginal tilbyder. På grunn av naturlige fluktuasjoner i barnekull og flyttemønster vil det alltid være en viss variasjon på etterspørselssiden i markedet.

Vi sitter ikke på noen fasitsvar omkring disse problemstillingene, men konstaterer at det finnes betydelige planleggings- og koordineringsproblemer. Hvis en sameksistens mellom private og kommunale tilbydere av en identisk tjeneste skal kunne fungere også i framtiden, kreves det trolig et relativt nært samarbeid mellom ulike tilbydere, både internt innenfor den enkelte kommune og på tvers av kommunegrensene. Kommunene er trolig best egnet til å foreta de påkrevde marginale justeringene på tilbudssiden på grunn av at de er bedre i stand til å tåle midlertidige svake resultater. Men det er fortsatt et åpent spørsmål hvorvidt private tilbydere vil bli fristet av ytterligere kapasitetsutbygging i årene framover, eller om den videre utbygging hovedsakelig vil foregå i kommunal regi.

Vil vi få god nok kvalitet?

Vi kommenterte innledningsvis at det lenge har vært et uttalt mål å få høyere dekningsgrad innenfor barnehagesektoren. Den historiske utviklingen viser at kommunenes preferanser for barnehageutbygging ikke har vært sterke nok til at de statlige målene for barnehagepolitikken er oppfylt under de rådende kommunaløkonomiske forhold. Når foreldrebetalingen nå foreslås å bli betydelig redusert, vil for det første etterspørselen etter barnehageplasser øke ytterligere, og for det andre må det offentlige dekke større deler av kostnadene for hver tilbudt plass. En slik satsning vil dermed legge beslag på større deler av de samlede offentlige midler enn det som hittil har vært tilfellet. Det eneste alternativet måtte være at barnehagene reduserer sine kostnader betydelig i forhold til dagens nivå. Det antar vi ikke vil være mulig uten

en reduksjon i kvaliteten. Reduserte kostnader i barnehagene kan hovedsakelig oppnås ved å redusere antall voksne per barn, redusere kravet til kvalifikasjoner hos personalet, eller redusere normene for arealer og lignende. Det finnes ingen indikasjoner på at slike kvalitetsreduksjoner er en del av planene for den videre utviklingen av barnehagesektoren.

Så lenge kvalitetskravene i form av bestemmelser om bemanning, kvalifikasjoner, arealer og lignende ikke nedjusteres, er det dermed kanskje ingen grunn til å bekymre seg om kvaliteten?

Vi er likevel bekymret for kvalitetsaspektet vedrørende barnehagetilbudet. Når en samtidig har ambisjoner om både økt kvantum og redusert pris, vil det åpenbart oppstå et betydelig press på kostnadene per tilbudt plass. De nevnte kvalitetsnormer kan i utgangspunktet synes absolutte. I praksis er de nok noe mindre absolutte enn de kan se ut som på papiret. For det første er jo normene minstestandarder og det er derfor fullt mulig å ha bedre kvalitet i tilbudet enn det som regelverket tilsier. Vi har imidlertid også sett en tendens til at det gis unntak fra regelverket også i motsatt retning – altså at en aksepterer lavere kvalitet. Dette ser vi for eksempel i relativ stor utstrekning når det gjelder unntak fra førskolelærkravet for pedagogiske ledere. Dersom en samtidig skal øke kvantumet og redusere prisen kan det være grunn til å tro at en vil se et enda større omfang av unntak som forringere kvaliteten i barnehagetilbudet.

En annen kilde til bekymring for kvaliteten på barnehagetilbudet går på hvilken evne barnehagesektoren vil ha til å rekruttere og beholde godt kvalifisert personell. Den generelle lønnsnivåen til kommuner og andre tilbydere av barnehagetjenester har blitt dårligere. Og dagens fokus på høyere kvantum og lavere pris bidrar ikke til forbedring av dette. De ansatte i barnehagesektoren tilhører klart gruppen av tapere i de senere års lønnsoppgjør. Dette synes også å gjenspeiles i antall søkere til førskolelærstudiet, som har gått betydelig nedover i løpet av de siste årene. I tillegg har dette yrket vært preget av betydelig frafall (overgang til andre yrker) blant de som allerede er ferdig utdannet.¹⁰ Det er derfor allerede i dag en betydelig utfordring å rekruttere godt kvalifisert og motivert personell til barnehagesektoren. Vi tenker da ikke bare på antall utdannede førskolelærere, men også hvor godt kvalifiserte søkere dette studiet vil kunne tiltrekke seg i framtiden. Dessuten skal en ikke glemme assistentgruppen, som jo representerer flertallet av arbeidstakere i barnehagene. Disse problemene blir neppe mindre hvis sektoren skal bygges ytterligere ut i løpet av de kommende årene. Det kan derfor synes som om kostnadsnivået i barnehagene allerede i dag er i ferd med å bli "for lavt". Med det mener vi at sektoren trenger en positiv lønnsvekst relativt til andre arbeidstagergrupper for å bli en tilstrekkelig attraktiv arbeidsplass.

Statlig styring og lokalt demokrati

I enkelte kommuner vil det kunne være avvik mellom de målsetninger sentrale myndigheter har og det kommunen selv har vedrørende barnehagedekning. I det faktum at det er forskjeller i preferanser mellom statlige og lokale myndigheter ligger jo også det ideologiske fundamentet for det lokale sjølvstyret. Selv om staten påfører kommunene sterke bin-

dinge i forhold til barnehagedrift, er det i dag fortsatt langt igjen til at bindingene kan måle seg i styrke med de bindingene grunnskolen står overfor. De politiske forslagene som nå ligger på bordet bidrar imidlertid sterkt til en utvikling i retning av sterkere statlige bindinger i barnehagesektoren.

Statstilskuddet brukes av staten for å stimulere til utbygging av barnehageplasser ved at barnehager relativt sett blir billigere enn andre typer kommunale goder. Staten får således større grad av gjennomslag for sine preferanser på lokalt nivå. Ved full barnehagedekning, er det imidlertid mindre behov for et slikt øremerket tilskudd, og både Samarbeidsregjeringen og Arbeiderpartiet foreslår at statstilskuddet innlemmes i rammetilskuddet til kommunesektoren. Men kan det innlemmes uten at staten formulerer et bestemt mål for barnehagedekningen, og hva vil skje med de private barnehagene når dette er gjennomført?

Til det første vil en vel rimelig sikkert kunne anta at staten neppe vil gå inn på en ordning med overføring av barnehagetilskuddet til rammefinansiering uten at kommunene pålegges andre bindinger. Det synliggjøres ved at Samarbeidsregjeringen og Arbeiderpartiet begge foreslår lovfestet plikt for kommunene til å tilby barnehageplasser til alle som ønsker det. Den statlige styringen endrer med andre ord karakter fra øremerking av tilskudd til å binde opp kommunale ressurser ved juridiske virkemidler.

Til det andre er det rimelig å tenke seg at kommunene – i hvert fall noen – har mindre troverdighet hos private aktører enn det staten har. Rammebetingelsene til private aktører vil bli, eller vil oppfattes som, dårligere ved innlemmelse av statstilskuddet i rammetilskuddet, noe som vil svekke den private delen av dette markedet. Prinsippet om likebehandling i forslagene til Samarbeidsregjeringen og FrP/SV innebærer en slags «statlig garanti» som sikrer større grad av troverdighet for private aktører som ønsker å operere i barnehagemarkedet. Samtidig fratras det lokaldemokratiet muligheten – for eksempel av ideologiske årsaker – til å velge bort private omsorgsløsninger.

FrP og SV ønsker en videreføring av statstilskuddet, men ved å gi det direkte til barnehagene bl.a. for å unngå såkalte lekkasjeeffekter¹¹. Dette reduserer i praksis kommunen til en produsent av barnehagetjenester på lik linje med private aktører – hvis en ser bort fra de kontrollfunksjoner kommune-

¹⁰ Gjennomsnittslønnen for førskolelærere i kommunal sektor har i løpet av de siste fem år hatt en nominell vekst på 20,5%. Inflert med konsumprisindeksen blir dette en reell vekst på 5,6%, eller en årlig reallønnsvekst på 1,1% (kilde: statistikk basert på PAI registret for lønns- og personalstatistikk i kommunal sektor). Selve lønnsnivået blant førskolelærere tilhørte i år 2000 bunnsjiktet blant arbeidstakere i kommunal sektor med inntil 4 års utdanning på universitets- og høyskolenivå. Gjennomsnittslønnen i denne gruppen var på kr. 270900, for menn kr. 285800, for kvinner kr. 265100, mens førskolelærerne i snitt tjente kr. 247800 (kilde: Utdanningsforbundet/SSB). Når det gjelder frafall fra yrket, fant Rødvei (2000) at psykologer, leger, barnehagepersonell og tannleger (i nevnte rekkefølge) var de yrkesgruppene i kommunal sektor som hadde størst gjennomtrekk, og at 70,6 prosent av barnehagepersonellet oppga lønn som årsak til at de vil slutte i yrket. Endelig kommer vi til søkningen til førskolelærerstudiet, som har falt fra 5400 søkere i 1996 til 1572 i 2001 (kilde: Utdanningsforbundet).

¹¹ Lekkasje betegner en situasjon der det gis en viss økning i et øremerket tilskudd til en tjenestesektor (for eksempel barnehager), uten at kommunen øker sin bevilgning til sektoren tilsvarende, jf. bl.a. Håkonsen og Løyland (2000).

ne er satt til å utøve. På den annen side ligger det et vesentlig desentraliseringselement ved slike tilskudd, fordi de gjøres tilgjengelige for alle, og alle har da i prinsippet muligheten for å benytte seg av dem ved etablering av egne barnehager innenfor rammen av det eksisterende statlige regelverket. En får med andre ord et sterkere innslag av konsument-suverenitet siden en på denne måten kan få et bredere og mer sammensatt tilbud av barnehager enn dersom utformingen av tilbudet bare skulle utformes via de lokale politiske institusjonene. Segregeringstendenser i barnehagemarkedet (jf. diskusjonen omkring differensiert kvalitet i et tidligere avsnitt) er en mulig innvending mot en slik politikk, men vi skal la en større diskusjon av disse temaene ligge i denne omgang.

5. Avsluttende kommentarer

Etter mange år med løfter om full behovsdekning for barnehageplasser, ser det nå ut til å være bred politisk enighet om endelig å komme i mål. Det er ikke bare bred politisk enighet om full behovsdekning; en har også konkretisert til hvilket nivå på foreldrebetalingen en ønsker full behovsdekning. Og dette nivået er atskillig lavere enn det vi kjenner i dag. Et sentralt spørsmål er etter vår oppfatning hvorvidt de politiske målsetningene for sektoren er i ferd med å bli urealistisk ambisiøse. Et av punktene det er politisk uenighet om er tempoet i innfasingen av virkemidlene. Men alle forslagene har inneværende stortingsperiode som grense for iverksettning av virkemidler og realisering av målsetninger – og det er ambisiøst nok i seg selv tatt i betraktning de kapasitetsproblemer en bl.a. har på rekrutteringssiden. Kanskje en først burde sørge for å dekke den overskuddsetterspørselen som allerede finnes til dagens nivå på foreldrebetalingen, og der- nest gradvis redusere foreldrebetalingen til det ønskede nivå uten å forsere utbyggingen av sektoren i en slik grad at en

støter på for store kapasitetsproblemer i rekrutteringssammenheng?

Uansett hvilken strategi politikerne bestemmer seg for, vil den stortingsperioden vi nå er inne i bli svært interessant for de som av én eller flere grunner interesserer seg for barnehager og barnehagepolitikk.

Referanser:

- Arbeiderpartiet (2002): Programforslag for kommunevalget i 2003. Oslo.
- Bergseng, Even og Knut Løyland (2001): Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager. Arbeidsrapport 08/01, Telemarksforskning-Bø.
- Dokument nr. 8:75 (2001-2002): Stortinget, Oslo.
- Håkonsen, Lars og Knut Løyland (2000): Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester. Betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger. Arbeidsrapport nr. 3, Telemarksforskning-Bø.
- Innst. S. nr. 157 (1987-88): Instilling fra sosialkomiteén om barnehager mot år 2000. Stortinget.
- Johnsen, Ragnhild N. (2001): Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, august 2001. Notater 2001/62, Statistisk sentralbyrå.
- Ot. prp. nr. 75.(1981-82): Lov om endring i lova av 6. juni 1975 nr. 30 om barnehager m.v.. Forbruker og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- Ot.prp. nr. 68 (1993-94): Om lov om barnehager. Barne- og familiedepartementet, Oslo.
- Rødvei, Per-Harald (2000): Kommunene og den kompetente arbeidskraften – gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv, Rapport 11/2000, Nordlandsforskning.
- Stortingsmelding nr. 8 (1987-88): *Barnehager mot år 2000*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- Stortingsmelding nr. 27 (1999-2000): *Barnehager til beste for barn og foreldre*. Barne- og familiedepartementet, Oslo.
- St.prp. nr. 1 (2001-2002). Statsbudsjettet: Barne- og familiedepartementet, Oslo.
- St.prp. nr. 64 (2001-2002). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

FLYTTET?

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING 

Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser. Meld flytting per telefon **22 31 79 90**, telefax **22 31 79 91**, e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn: Ab.nr./medl.nr

Ny adresse:

.....

■ ■ ■ EGIL KJERSTAD¹:

Finansiering av helsesektoren: Incentiver for volum, kvalitet og tilgjengelighet

Organiseringen, finansieringen og reguleringen av helsevesenet drøftes i en rekke europeiske land, Norge innbefattet. Inntrykket man kan få av diskusjonene er at det er få land som er fornøyd med dagens ordninger. I land som tradisjonelt har basert seg på markedsløsninger innenfor helsesektoren, gjøres det større bruk av regulering og planlegging. Tilsvarende har de landene som tradisjonelt har basert seg på regulering og planlegging, satset på en mer konkurransepreget tilnærming. I denne artikkelen argumenteres det for at begge strategiene vil møte utfordringer med hensyn til å samtidig oppnå målsettinger knyttet til produksjonsvolum, tjenestekvalitet og tilgjengelighet til helsetjenester.

1. Innledning

I 1963 publiserte Kenneth Arrow artikkelen «*Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*» i *American Economic Review*. Artikkelen har vært referert til som starten på helseøkonomi som et eget forskningsfelt, og den har fortsatt relevans. Jeg siterer: «Illness is to a considerable extent



Egil Kjerstad er forsker ved Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i Bergen og tilhører forskergruppen knyttet til Program for helseøkonomi i Bergen (HEB)

an unpredictable phenomenon. The ability to shift the risk of illness to others is worth a price which many are willing to pay. Because of pooling and of superior willingness and ability, others are willing to bear the risks. Nevertheless, a great many risks are not covered, and indeed the markets for services of risk-coverage are poorly developed or non-existent.» [...] «I propose here the view that, when market fails to achieve an optimal state, society

will, to some extent at least, recognize the gap, and non-market social institutions will arise attempting to bridge it.»

Årsaken til markedssvikt er ifølge Arrow at «it is impossible to draw up insurance policies which will sufficiently distinguish among risks particularly since observation of the results will be incapable of distinguishing between avoidable and unavoidable risks, so that incentives to avoid losses are diluted.» Det er med andre ord i mange tilfeller ikke mulig for forsikringsselskapene å differensiere mellom ulike typer risiko, og det kan få markedet til å bryte sammen, eller i det minste gjøre det vanskelig for personer som er utsatt for høy risiko å få tegne forsikring. Forsikringsmessig er problemet at dersom omfanget av høy risiko overstiger omfanget av lav risiko, tvinges forsikringsselskapene til å øke forsikringspremiene, noe som igjen resulterer i at flere lar være å tegne forsikring fordi det blir for dyrt. Dette er det velkjente *ugunstig utvalgsproblemet*. Forsikringsselskapene kan komme problemet i møte ved å forsøke å få til en mer gunstig sammensatt kundeportefølje. Dette kan f. eks. gjøres ved at man unnlater å tilby forsikring for allerede eksisterende forhold; fastsetter øvre grenser for dekning og konsentrerer salgssinnsatsen blant grupper som er utsatt for lav risiko. Dette kalles å «skumme fløten» eller «plukke kirsebær». Arrow mener at en lang rekke faktisk observerte offentlige og private institusjonelle tilbud innenfor helsesektoren kan betraktes som en respons på nettopp markedssvikt, og som et substitutt for manglende konkurranse i markedet.

På den andre siden kan man tenke seg at en forsikret person får svekket motivasjon til å unngå risiko, dvs. til å redusere sannsynligheten for behov for medisinsk behandling. Dette betegnes som *ex ante atferdsrisiko*. En konsekvens er at dersom man *ikke* er forsikret, vil man tenke seg godt om før man skaffet seg en hobby som paragliding, fallskjermhopping eller basehopping. Noen av oss ville ha betenkeligheter med å satse på slike hobbyer selv om vi skulle være forsikret, noe som viser at man har ulike grader av risiko-aversjon.

¹ Artikkelen er en omarbeidet og forkortet versjon av prøveforelesningen til dr. polit. graden. Takk til Snorre Kverndokk og en konsulent for kommentarer til et tidligere utkast av artikkelen.

Arrow beskriver i sin artikkel de grunnleggende prinsippene for et optimalt regime for risikobæring. Konklusjonen er at helseforsikringer optimalt sett bør gi full dekning for alle medisinske utgifter utover et visst beløp som dekkes av forsikringstakeren selv. I artikkelen ser Arrow bort fra *ex post atferdsrisiko*, dvs. at personer som er forsikret har få insentiver til å begrense forbruket av helsetjenester til det som ville gjelde dersom de selv måtte dekke alle kostnadene ved konsumet. I en senere artikkel (Arrow (1976)), erkjenner Arrow effektivitetstapet som oppstår på grunn av *ex post atferdsrisiko*. Han konkluderer imidlertid med at omfattende dekning fortsatt bør kunne være et generelt optimum, noe som er en svakere påstand enn i artikkelen fra 1963.

Arrows velferdsanalyse viser at enkeltpersoners manglende informasjon om typen av, omfanget til og kostnad ved fremtidige helsebehov, skaper en avledet etterspørsel etter forsikring. Helsevesenet i de fleste land synes da også å være bygget på egalitære prinsipper, dvs at man bestreber seg på å gi befolkningen tilgang til helsetjenester etter behov, og ikke etter mulighet og vilje til å betale. Kort sagt, det er et nasjonalt anliggende i mange land å beskytte befolkningen mot et system der prisen på helsetjenestene forhindrer folk fra å få tilgang til tjenestene (Culyer 1996). Like fullt gjennomføres det endringer i måten helsesektoren organiseres, finansieres og reguleres på. Fellesnevneren er et sterkt politisk press for å sette i verk reformer rettet mot å øke produktiviteten, bedre kvaliteten og styrke tilgjengeligheten av helsetjenester. I land som tradisjonelt har basert seg på markedsløsninger innenfor helsesektoren, gjøres det større bruk av regulering og planlegging. Tilsvarende har de landene som tradisjonelt har basert seg på regulering og planlegging, satset på en mer konkurransepreget tilnærming. I sistnevnte gruppe land forsøker myndighetene blant annet å skape kvasi-markeder eller interne markeder for å oppnå økt effektivitet ved sykehuse og i primærhelsetjenesten (Ham 2000). Reformene representerer forsøk på å endre insentivene som ansatte i helsetjenestene står overfor. I denne artikkelen drøftes noen av de utfordringene myndighetene vil stå overfor når nye styrringssystemer skal innføres.

2. Helsetjenestesystemer – finansiering, organisering og regulering

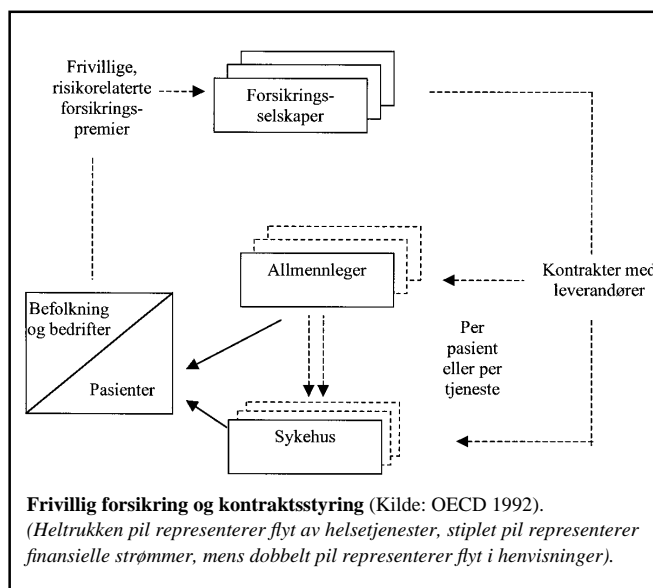
I de fleste OECD-landene (OECD 1992) er det sentralt å oppnå:

- tilstrekkelighet og likhet i tilgangen på helsepleie,
- forsikring mot inntektsbortfall i tilfelle sykdom
- makroøkonomisk effektivitet, dvs. at helsesektoren bør forbruke en passende andel av samlede ressurser.
- mikroøkonomisk effektivitet, dvs. at tilbudet av helsetjenester bør velges slik at det maksimerer en kombinasjon av helseutfall for befolkningen og brukertilfredshet gitt ressursene som stilles til rådighet.

Pasientenes frihet til å velge allmennlege eller spesialist/sykehus samt helsetjenesteproduzentens grad av selvstyre kan sees på som virkemidler snarere enn mål i seg selv. Selv om målsetningene stort sett er de samme på tvers av landegrensene, er det interessante forskjeller i finansierings-

metoder, organisering og regulering av helsetjenestene. Vi finner forskjeller mellom ulike land når det gjelder

- i hvilken grad de er avhengige av kontant betaling (egenandeler); private forsikringer; sosialforsikringer knyttet til helsetilstand og sosiale forhold, eller avhengig av generell beskatning.
- oppgjørsmetoder ovenfor allmennpraktiserende leger og sykehus.
- i hvilken grad staten har ansvar for forsyningen av helsetjenester eller har overlatt dette til private aktører.
- i hvilken grad reguleringene er utformet med vekt på kontroll eller om det er lagt vekt på å fremme markedsløsninger eller kvasi-markeder.



Mangfoldet når det gjelder finansierings- og organisasjonsformer i helsesektoren gjør det tilsynelatende vanskelig å finne fellestrekk. Imidlertid er det enkelte lands helse system bygget opp av et forholdsvis lite antall delsystemer. Figur 1 gir et eksempel på et system som ligner det man har i USA.

De fem hovedaktørene i helsesektoren er:

- Pasientene
- Leverandører i første linjen (f.eks. allmennpraktiserende leger eller

farmasøyter som selger ikke-reseptbelagt medisin)

- Leverandører i andre linjen (f.eks. de fleste sykehustjenester og farmasøyter som leverer reseptbelagt medisin)
- Forsikringsselskaper
- Myndighetene i egenskap av regulerende myndighet (fremkommer ikke i figuren)

Samhandlingen mellom de fem aktørene omfatter:

- Levering av tjenester
- Henvvisning fra første til andre linjen
- Betaling for tjenester
- Betaling for forsikringspremie
- Utbetaling av forsikringskrav
- Ulike former for regulering fra myndighetenes side

Forsikringselskapet kan være en privat eller offentlig institusjon finansiert gjennom frivillige eller obligatoriske bidrag. Frivillige bidrag er ofte i form av en avgift, for eksempel et fast månedlig bidrag. Obligatoriske forsikrings-systemer kan på sin side deles inn i to grupper: (1) Systemer som i hovedsak finansieres gjennom lønnsmidler og administrert av kvasi-autonome fond eller (2) systemer hovedsakelig finansiert gjennom ordinært skattetrekk og administrert av sentrale eller lokale myndigheter.

Offentlige assurandører er ofte finansiert gjennom obligatoriske bidrag, men private ikke-overskuddsmaksimerende syketrygdfond kan også være finansiert gjennom denne typen bidrag. Obligatoriske innbetalinger bidrar til å redusere ugunstige utvalgsproblemet omtalt tidligere fordi slike ordninger samler alle typer risiko i forsikringspoolen. Å institusjonalisere obligatoriske bidrag, krever en eller annen form for offentlig regulering.

I private frivillige systemer kan nivået på forsikringspremier gjøre at ikke alle som ønsker forsikring har råd til å tegne de forsikringer de måtte ønske eller ha behov for. En måte å løse dette på er at forsikringstakeren eller den assurandøren han eller hun ønsker å bruke, blir subsidiert av det offentlige. Selv med offentlige forsikringsordninger basert på obligatoriske bidrag kan subsidier være nødvendig.

Et offentlig forsikringssystem kan være kollektivt (som i Canada, Skandinavia og på kontinentet) eller forbeholdes en del av befolkningen (slik som f.eks. Medicare-programmet for eldre og Medicaid-programmet for de fattige i USA). Forskere hevder imidlertid at tilgangen til helsetjenester er blitt dårligere over tid for en stor del av befolkningen, spesielt for de lavere samfunnsklasser, der i blant lavere middelklasser. I USA skyldes dette primært det som er blitt kalt «en epidemi av manglende forsikring» (Hellander et al. 1995). 17 prosent av befolkningen under 65 år – dvs ca 36 millioner amerikanere – var helt uten helseforsikring i 1993. I Europa skyldes den reduserte tilgjengeligheten i første rekke at de offentlige ordningene gir mindre dekning. Dette har hovedsakelig rammet den lavtlønnede delen av befolkningen som ikke har råd til å tegne private tilleggforsikringer. I mange offentlige systemer kan man altså fremdeles oppleve ekskludering i den forstand at noen er i stand til å betale for private tilleggforsikringer, mens andre ikke er det.

Muligheten til private tilleggforsikringer eller «top-up» innenfor en offentlig sosialforsikringsmodell kan tenkes å forsterke ex ante atferdsrisiko problemet. Med tilleggforsikring er man ikke utelukkende avhengig av det offentlige helsevesenet med ventelister og usikkerhet knyttet til kvaliteten på pleien. Forsikringen gjør det mulig å få rask behandling hos private klinikker eller i utlandet. Dette kan tenkes å svekke påpasseligheten til den forsikrede ytterligere.

Insentivene for de som leverer helsetjenestene – *atferdsrisiko blant leverandørene* – utgjør også en styringsutfordring. Årsaken ligger i den klassiske tredjepersons «mekanismen»: De som leverer helsetjenestene har svake insentiver til å være kostnadseffektive i og med at det er forsikringselskapet som betaler regningen. Når den enkelte pasient i tillegg fritt kan velge hvem de ønsker å motta helsetjenester fra, kan dette lede til unødvendig høy kvalitet på

tjenestene – og ikke priskonkurranse og effektivisering. Man kan tenke seg at konkurranse på kvalitet vil dreie seg om kvalitetsdimensjoner som representerer sløsing med ressurser sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. En offentlig assurandør og en privat assurandør vil møte de samme utfordringene når det gjelder tredjepersons betalingsmekanismer, men en privat profittmaksimerende organisasjon vil trolig ha sterkere insentiver til å dempe disse hasardvirkningene enn en offentlig assurandører finansiert gjennom skattesystemet.

Det offentlige integrerte systemet, som f. eks. det norske helsesystemet er et eksempel på, kan sees på som en vertikalt integrert organisasjon. De offentlige bestillerne i slike system har imidlertid vanligvis ikke de samme insentivene eller mulighetene til å inngå avtaler med leverandører av helsetjenester som de private assurandørene. Det skal bli interessant å se konsekvensene av eierskapsreformen i Norge på dette området. I USA er de private Health Maintenance Organizations (HMOs) eksempel på forsøk på å redusere atferdsrisiko ved å kontrollere omfanget av tjenestene som tilbys. HMOs leverer helsetjenester basert på et per pasient system (en fast sum pr måned). HMOs er vertikalt integrerte organisasjoner, dvs at de integrerer tilbud om forsikring og medisinske helsetjenester, og ansetter eller inngår kontrakter med leger og annet helepersonell. De inngår også avtaler med sykehus, eventuelt blir eiere av sykehus, og begrenser den enkeltes forsikringstakers mulighet for å velge leverandør. De som ønsker å benytte andre leverandører enn de som HMO har inngått kontrakter med, må selv betale regningen.

3. Delegering og det grunnleggende styringsproblemet

I introduksjonen ble det nevnt at man ikke i noe land er helt fornøyd med dagens ordninger for finansiering og levering av helsetjenester. Hovedutfordringen til myndighetene er å skape et insentivsystem som balanserer målsettingene knyttet til antallet behandlede pasienter, kvaliteten på de helsetjenestene som ytes og en tilfredsstillende tilgjengelighet. Følgende eksempler kan illustrere typen av utfordringer som sentrale helsemyndigheter kan stå overfor i reformarbeidet: Helsemyndighetene ønsker at sykehusene skal bli mer kostnadseffektive, men kan ikke direkte observere sykehusenes kostnadsbesparende innsats og kjenner heller ikke til sykehusenes potensialet for effektivisering. Helsemyndighetene vet ikke om en vellykket (mislykket) behandling ved et sykehus er et resultat av kvaliteten på behandlingen, stabens dyktighet, egenskaper hos pasienten eller rett og slett tilfeldigheter. Prinsipal-agent teori gir retningslinjer som kan være til hjelp når man skal utforme insentiver i situasjoner der den som styrer vet mindre om sentrale sider ved tjenesteproduksjonen enn den som styres.

Utgangspunktet for prinsipal-agent modeller er at det i en «kompleks verden» er nødvendig for en prinsipal å delegerer enkelte aktiviteter til en agent, som forventes å utføre prinsipalens ordre mot en eller annen form for belønning. Delegering er kun uproblematisk dersom prinsipalen har fullstendig informasjon om alle relevante forhold eller dersom prinsipalens og agentens målsetninger er sammen-

fallende. Vanligvis vil imidlertid prinsipalen ikke ha full informasjon. Tvert imot. Han eller hun vil vanligvis møte problemer med både atferdsrisiko (eller skjulte handlinger) og skjult informasjon, som eksemplene over illustrerer.

Holmsström og Milgrom (1991) peker på det såkalte fleroppgaveproblemet (multitask). Hovedspørsmålet de stiller er hvilke insentiver prinsipalen bør benytte når mer enn en oppgave skal delegeres til en agent. Men hva kjenner tegner så en optimal kontrakt i en oppgavetilfellet? For det første har en optimal kontrakt som mål å motivere agenten ved at agentens inntekt avhenger av at han oppnår et resultat som er gunstig for prinsipalen. Vanligvis medfører slike kontrakter en risiko for agenten, som for eksempel den risikoen et sykehus påtar seg når en pasient blir innlagt. Siden det vanligvis er agenten som er den mest risiko-averse av de to aktørene, vil en optimal kontrakt både inneholde elementer som forsikrer agenten mot risiko og som gir ham insentiver til å anstrenge seg for å oppnå gode resultater for prinsipalen (Shavell 1997), som for eksempel antall behandlede pasienter, antall pasienter som kan vende tilbake til yrkeslivet eller mer generelt lindring av pasientenes smerte og ubehag.

For det andre tar en optimal kontrakt hensyn til at når man har et observerbart signal, enten om agentens anstrengelser eller andre faktorer som har innvirkning på resultatet, skal agentens belønning ikke bare avhenge av signalet, men også av det observerte resultatet. Dersom signalene er svake og omgitt av mye støy, bør ikke belønningen avhenge for mye av signalene (Holmsström 1979), og vise versa.

I tilfeller der agenten påtar seg mange oppgaver, er ikke dette nødvendigvis en riktig anbefaling. Anta at en sykehuslege kan fordele sin innsats på forebyggende arbeid og behandling av pasienter. Behandlingsdelen vil avgi målbar og verifiserbare signaler, som for eksempel antall innlagte pasienter, men så vil ikke være tilfelle når det gjelder det forebyggende arbeidet. Å knytte belønningen til de gode signalene kan lede til en uheldig vridning av arbeidsinnsats i favør av behandling av pasienter, og dermed redusere det forebyggende arbeidet til et suboptimalt nivå. Hvis det kun fokuseres på antall innlagte pasienter, uten at det tas hensyn til hva som skjer med pasientene under eller etter behandlingen, kan dette føre til at lengden på sykehusoppholdet blir suboptimalt, og føre til økt antall gjeninnleggelses. Holmsström og Milgrom antyder at når den relative styrken på signalene varierer sterkt mellom ulike aktiviteter, vil en optimal kontrakt ikke knytte belønning til signalene. Konklusjonen blir at prinsipalen heller bør bruke svake insentiver enn sterke insentiver.

4. Hvordan betales leverandører av helsetjenester i praksis?

Mens begrepet «volum» slik det er brukt i artikkelens tittel, ganske enkelt kan defineres som antall pasienter behandlet ved et sykehus eller antall konsultasjoner foretatt av en allmennpraktiserende lege, er begrepene 'kvalitet' og 'tilgjengelighet' ikke like enkle å avgrense. I resten av artikkelen vil følgende definisjoner bli lagt til grunn for diskusjonen:

Kvalitet antas å omfatte alle aspekter ved tjenesten som kommer mottakeren til gode; det være seg under selve be-

handlingen eller i form av bedret helsetilstand etter behandlingen. Det antas at kvalitet, uansett hvilke dimensjoner den måtte omfatte, ikke er fullt ut verifiserbar informasjon, dvs. at en rettsforsamling eller et klageorgan ikke kan bedømme hvorvidt helsetjenesten ved et sykehus er av god eller dårlig kvalitet. Dersom kvalitet var verifiserbar informasjon, kunne prinsipalen i prinsippet sikre de ønskede resultatene ved å spesifisere kvaliteten (og kvantiteten) i en bindende kontrakt og belønne sykehuset i samsvar med denne. Det er imidlertid ikke alle dimensjoner ved kvalitet som best kan beskrives som ikke-verifiserbare. En ventelistegaranti – d.v.s. hvor lenge man skal måtte vente på behandling etter at man har mottatt henvisning fra en allmennpraktiserende lege – er et eksempel på verifiserbar informasjon om kvalitet.

Tilgjengeligheten til tjenester er her definert som tilgang til helsetjenester for enkeltindivider. Hovedmotivasjonen for en slik avgrensning er den potensielle betydningen av pasientseleksjon. En leverandør kan ønske å velge lav-risiko-pasienter og unngå høy-risiko-pasienter alt avhengig av hvilke økonomiske insentiver de møter. Andre dimensjoner ved fordelingen av tjenester er selvsagt også viktige, som for eksempel geografisk fordeling av allmennpraktiserende leger, akuttavdelinger, jordmødre osv., men dette er forhold politiske myndigheter ofte forsøker å ta hånd om gjennom direkte reguleringer.

I det følgende diskuteres nærmere noen hovedtyper av betalingssystemer som leger og helseinstitusjoner kan stå overfor. Leger/allmennpraktiserende leger er vanligvis betalt

- per tjeneste (betaling per konsultasjon, per prøve, per resept, osv.)
- per pasient (betaling per pasient som registreres eller skrives inn i løpet av en periode) og/eller
- fast lønn (uavhengig av antall behandlede pasienter eller antall konsultasjoner)

Sykehus er vanligvis finansiert gjennom

- betaling per behandlingstilfelle
- betaling per dag og/eller
- rammebudsjetter

Legenes eller sykehusenes inntekter kan komme fra fire ulike kilder:

- Kontant betaling fra pasienter som ikke er forsikret
- Kontant betaling fra pasienter som får pengene tilbakebetalt fra forsikringsselskapet
- Indirekte fra tredjeperson, via armlengdes kontrakter, og
- Indirekte fra tredjeperson, via budsjetter og lønninger innenfor en integrert organisasjon.

Prisen som betales av forsikrede enkeltpersoner for helse-tjenester kan i prinsippet bestemmes uavhengig av prisen som betales til leger eller sykehus når helsetjenestene er utført. I Norge er for eksempel prisen sykehuspasienter betaler tilnærmet null, men sykehuset som behandler pasienten mottar en diagnose relatert (DRG) godtgjørelse. Dette antyder to strategier for å kontrollere kostnadene ved helsetjenester:

- Kostnadsdeling på etterspørselssiden, der pasienter må betale større egenandel og/eller

- Kostnadsdeling på tilbudssiden, som søker å endre insentivene til de som leverer helsetjenestene

Her drøftes først og fremst mulige insentivstrukturer som sykehusene kan stilles overfor. Diskusjonen vil ta utgangspunkt i sykehusenes insentiver til å ta seg av planlagte innleggelse.

4.1 Rammebudsjetter basert på «listepasienter»

Størrelsen på inntektene til et helsecenter, en allmennpraktiserende lege, lokale helsemyndigheter eller et sykehus kan være basert på en årlig inntekt per registrert pasient. Inntektene eller budsjettet dette munner ut i skal i prinsippet kunne dekke helsetjenester av et visst omfang og av viss kvalitet. Betalingssystemet kan enten basere seg på objektive kriterier som knytter seg til befolkningsgrunnlaget som klinikken, allmennlegen eller sykehuset har ansvar for eller til et listepasientsystem, som bygger på pasientenes valgfrihet.

Den første varianten gjør det i prinsippet mulig å justere for forskjeller i behov for helsetjenester ved å benytte geografisk differensierte satser. Slike systemer er typisk basert på objektive kriterier eller variabler som er eksogene for leverandøren, f.eks. antall pasienter; alder; kjønn; familiestruktur; sosio-økonomisk forhold; grad av urbanisering; antall funksjonshemmede; avstand til sykehus og døds- og sykelighetsrater.

Listepasientsystemet innebærer normalt også at leverandøren mottar et bestemt beløp (som kan tenkes å være risikostjert) per pasient, men i tillegg kan pasienten velge å bytte leverandør. Et slikt pengene-følger-pasienten-system eller kupong-system medfører i prinsippet konkurranse om pasientene. I land som Norge, der pasienten bare betaler en mindre egenandel, vil konkurransen ikke gå på pris, men på kvalitet. Institusjonens rykte og reiseavstand til sykehus eller allmenlege blir viktige konkurransefaktorer.

Rammebudsjetter basert på objektive kriterier og uten at helsepleieprodusentene gis klare produksjonsmål, skaper insentiver som gjør at sykehus eller allmennpraktiserende lege med ansvar for en viss gruppe av befolkningen ønsker å behandle færrest mulig pasienter. På den annen side vil sannsynligvis de pasienter som blir behandlet, bli behandlet på en kostnadseffektiv måte. Betalingssystemet betyr at leverandøren forholder seg til en fastpriskontrakt per pasient, noe som innebærer at leverandøren har sterke insentiver til å drive institusjonene på en kostnadseffektiv måte. Kvaliteten på helsetjenestene kan av den grunn også bli lavere enn ønskelig sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, for eksempel ved at liggetiden blir kortere enn hva som skal til for å unngå komplikasjoner, reinnleggelser som følge av komplikasjoner og eventuelt lengre sykemeldingsperioder for yrkesaktive pasienter. Dersom det er mulig, vil sykehuset ha motivasjon til å velge ut lav-risiko-pasienter og unngå høy-risiko-pasienter, noe som vil ha direkte innvirkning på tilgjengeligheten til tjenester slik begrepet er definert her. I hvor stor grad slik seleksjon er mulig, vil avhenge av om man som pasient er knyttet til et bestemt sykehus eller om det er fritt valg av sykehus. I først nevnte tilfellet vil sykehuset vite at pasienten før eller siden må behandles ved institusjonen (gitt at ved-

kommende overlever ventetiden). I det sistnevnte tilfellet kan pasienten bli avvist for eksempel ved at pasienten får oppgitt lang ventetid på behandling og/eller anbefalinger om å henvende seg til andre institusjoner.

I tilfellet med fritt sykehusvalg, som vi har i Norge i dag, vil kvaliteten på behandlingen, dersom den er kjent for allmennheten, og/eller andre kvalitetskjenner ved institusjonen bli viktig. På den andre siden vil det kunne være fare for at eldre pasienter eller pasienter med generelt svak helse-tilstand ikke vil få behandling ved institusjonen de velger eller at de havner på venteliste. Er sykehusets refusjon per behandlet pasient sjenerøs i forhold til sykehusets marginale kostnader knyttet til behandling av disse pasientene, og i tilfelle av ledig kapasitet, vil sykehusene ha insentiv til å behandle også høy-risiko pasienter.

Seleksjon kan være vanskelig å gjennomføre ex ante, dvs. før innleggelse. Sykehusene kan likevel gjennomføre «ex post seleksjon» ved å differensiere kvaliteten av pleie- og omsorg mellom ulike grupper av innlagte pasienter. Man kan tenke seg at eldre pasienter og kronikere som pasientens primærkommune har oppfølgingsansvar for etter utskrivning fra sykehus, vil bli forsøkt skrevet ut så raskt som mulig. Andre typer pasienter kan få bedre tilbud sammenliknet med disse gruppene. Slike utslag av finansieringsordningen kan svekkes dersom konkurransen om pasientene blir sterk.

Under rammebudsjettering bør regulators rolle være å overvåke utviklingen i (i) pasientsammensetning, dvs. vurdere hvor vidt eldre og kronikere får svekket sin tilgang til spesialisthelsetjenester målt ved ventetid og liggetid, (ii) hvorvidt pasienter blir behandlet på det mest effektivt behandlingsnivå, dvs. innleggelser, poliklinisk behandling eller ved primærhelsetjenesten og (iii) kvaliteten på behandlingen, for eksempel målt ved antallet ikke-planlagte reinnleggelser.

4.2 Retrospektiv kostnadsrefusjon

Retrospektiv kostnadsrefusjon - et kurpengesystem er en variant - vil si at regningen gjøres opp etter at et sykehusopphold er over. Regningen avhenger av innleggelsens varighet, utført behandling, kvalitet på pleie og behandling, osv. De økonomiske konsekvensene av retrospektiv kostnadsrefusjon er velkjente. Kostnadsrefusjon endrer sykehusets inntektsfunksjon ved at en andel av kostnadene forbundet med behandling av pasienter føres som inntekt. Marginalkostnaden for innsatsfaktorer reduseres, og sykehuset bruker større ressurser enn det ville gjort i en situasjon basert på et ikke-retrospektivt betalingssystem.

Dersom kostnadsrefusjonsregelen favoriserer eller begrenser bruken av enkelte innsatsfaktorer, som f.eks. medisinsk teknisk utstyr, sykepleiere eller leger, vil sykehuset benytte kombinasjoner av innsatsfaktorer som er ineffektiv. Man kan tenke seg for høy produksjon sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Må sykehusene konkurrere om pasientene under et slikt finansieringsregime, kan kostnadsrefusjon lede til kvalitetskonkurranse heller enn kostnadseffektivisering. Anta at pasientene betaler samme egenandel uavhengig av hvilket sykehus som står for behandlingen. Pasientene vil dermed basere seg på ryktet til institusjonen (kanskje utelukkende

basert på subjektive oppfatninger av sykehusets kvalitet) og reisekostnader. Sykehusene på sin side oppmuntres til å skaffe til veie medisinsk-teknisk teknologi som de ellers ikke ville gått til anskaffelse av, og til å investere i hyggelige resepsjonsområder, «grønne planter», store rom, osv. En slik tilpasning skaper kostnadspress.

Retrospektiv kostnadsrefusjon kan imidlertid være delvis basert på prospektiv betaling, som i tilfeller med faste kurdøgnsetser eller satser for en viss medisinsk behandling eller kirurgisk inngrep. Vi vet at kurdøgnsetser gir insentiver til å holde på pasienter så lenge som mulig. Vi vil under et slikt regime vente å finne høye beleggsrater, mens volumet kan være lavt. Sykehusene kan dessuten ha insentiver til å legge inn pasienter som ellers ville blitt behandlet som polikliniske pasienter, noe som igjen vil være en ineffektiv løsning. I tillegg har sykehuset svake insentiver til å holde totalkostnadene nede.

4.3 Prospektiv kostnadsrefusjon

Hovedforskjellen mellom retrospektiv og prospektiv kostnadsrefusjon er at i det sistnevnte tilfellet er prisene fastsatt på forhånd. Dersom refusjonen baserer seg på enkelt sykehus sin bruk av ressurser, og dersom oppdateringen av refusjonssatsen er hyppig og sjenerøs, er forskjellen mellom retrospektiv og prospektiv kostnadsrefusjon i realiteten liten. Dersom det prospektive betalingssystemet er konstruert slik at det baserer seg på kostnadsforholdene til ulike typer eller grupper av sykehus, ligner prospektiv kostnadsrefusjon en fastpriskontrakt. Et slikt system gir som nevnt sterke insentiver til å holde kostnadene i sjakk, gitt at det til syvende og sist er sykehuset selv som nyter godt av kostnadsbesparelsen.

Når en fastpriskontrakt benyttes, bør myndighetene også være opptatt av kvalitetsnivået på den service sykehuset yter. Dessuten vil sykehusene også under et slikt regime ha insentiver til å velge ut lav-risiko-pasientene.

I oktober 1982 gikk Medicare, helsetjenesteprogrammet for eldre i USA, over fra retrospektiv til prospektiv kostnadsrefusjon ved å bruke diagnoserelaterte grupper. Denne modellen danner bl.a. grunnlaget for måten norske sykehus er finansiert på i dag. Siden 1984 har Medicare betalt sykehusene et fast beløp per innleggelse gjennom et prospektivt betalingssystem (forkortet PPS), der satsene er fastsatt på forhånd. Med PPS-systemet bærer sykehusene selv full risiko for kostnader som overstiger det PPS-prisen, samtidig som de får beholde eventuelt overskudd. Systemet gir således insentiv til full kapasitetsutnyttelse, men fortrinnsvis med lavrisiko-pasienter, hvilket er det samme som å unngå pasienter med forventet høy behandlingstkostnad innenfor hver DRG. På den annen side eliminerer PPS stort sett insentivene til overforbruk av innsatsfaktorer eller feil kombinasjon av innsatsfaktorer, noe som er et problem ved retrospektiv kostnadsrefusjon.

PPS er i bunn og grunn en kombinasjon av «yardstick» konkurranse² og pristakregulering. Jo mindre viktig faktiske produksjonskostnader er når myndighetene fastsetter strukturen for satsene, desto nærmere er PPS et pristak eller fastprisregulering. Virkningene av PPS eller lignende systemer

vil imidlertid variere alt avhengig av hvor konkurransepreget markedet for helsetjenester er (Pope 1989). Dersom markedet er konkurransepreget, vil sykehusene både produsere effektivt og levere så høy kvalitet som overhodet mulig. Myndighetene har således stor innflytelse på kvalitetsnivået når de fastsetter satsene. Sykehusene vil også under et slikt regime ha insentiver til å velge lavrisiko-pasienter.

Et prospektivt betalingssystem som det norske DRG-systemet, kan betegnes som et sterkt insentivsystem dersom vi ser bort fra muligheten for politisk spill og forsøk på å endre rammebetingelsene underveis i budsjettåret. Holmström og Milgrom sine argumenter drar imidlertid i retning av at når prinsipalen er opptatt av flere typer oppgaver, som volum, kvalitet og tilgjengelighet til helsetjenester – oppgaver som er sentrale for helsesektoren i de fleste land – bør denne typen insentiver ikke benyttes.

Det er bekymringsfullt at både relativt «myke» insentivordninger, som for eksempel retrospektive betalingssystemer, og «harde» insentivordninger, som prospektive betalingsordninger, begge gir insentiver til å velge ut pasienter som medfører lav risiko. Man kan spørre seg om det ikke er mulig å konstruere et betalingssystem der slike uheldige virkninger elimineres eller reduseres. I prinsippet kan man det ved å risikojustere betalingene som sykehusene mottar, for eksempel ved å la DRG-prisene reflektere pasientens alder, generelle helsetilstand, hvor alvorlig pasientens tilstand er, hvorvidt pasienten er kronisk syk, osv. Problemet er at det sannsynligvis er sykehuset som har hånd om denne informasjonen, og at assurandøren og prinsipalen vil måtte trekke på andre informasjonskilder eller investere i bedre informasjonssystemer.

Det finnes imidlertid andre muligheter enn direkte risikojustering av DRG-prisene. Her nevnes kort tre. En mulighet er prospektiv betaling per pasient kombinert med rammebudsjetter. Et slikt system gjør at «outlier» pasientene finansieres av rammebudsjettet som er basert på betaling per pasient system, mens betaling per behandling gir insentiver til effektiv ressursbruk. Dette minner om det systemet vi har i Norge i dag.

En annen mulighet er et betaling per pasient system kombinert med betaling per tjeneste. Isolert sett gir betaling per tjeneste insentiver til overforbruk. På den annen side skaper per pasient delen insentiver til økt kostnadseffektivitet. Betaling per tjeneste bør kunne benyttes for behandling som har høy prioritet, for på den måten bidra til økt volum, mens per pasient delen burde medføre insentiver til god kostnadskontroll.

En tredje mulighet er en bindende og «hard» venteliste-garanti ved det sykehuset pasienter selv foretrekker. Behandlingen finansieres ved DRG baserte prospektive satser. En slik styringsmekanisme kan sikre både kostnadseffektiv behandling, optimal kvalitet gitt DRG-prisene samt bidra til

² «Yardstick» konkurranse kan defineres som en konkurranse blant en på forhånd bestemt gruppe av sykehus. Et sykehus sine prestasjoner måles relativt til de andre sykehusenes prestasjoner og ikke til et absolutt prestasjonsmål.

■ ■ ■ ERIK STORM¹:

Virkninger av demografiske endringer på husholdningenes sparing

Privat konsum utgjør mer enn halvparten av BNP for Fastlands-Norge og utviklingen i spareraten har derfor stor betydning for aktivitetsnivået i økonomien. Samtidig knytter det seg stor usikkerhet til utviklingen i spareraten framover. I de fleste vestlige land står man overfor betydelige endringer i sammensettingen av befolkningen de neste tiårene. I denne artikkelen ser jeg på hvordan demografiske utviklingstrekk vil kunne påvirke spareraten, basert på en del teoretiske og empiriske arbeider som omhandler husholdningenes valg mellom sparing og konsum.

1. Innledning

Husholdningenes sparebeslutninger er svært viktige for konjunkturutviklingen. I Norge falt husholdningenes sparerate (sparing som andel av disponibel inntekt) med nesten ti prosentpoeng fra 5,1 prosent 1984 til -4,7 prosent i 1986, og har siden 1986 økt med nesten 13 prosentpoeng til 7,4 prosent i 2001. I USA har spareraten falt fra et nivå på rundt ti prosent midt på 1980-tallet til 1 prosent i år 2000. Også andre vestlige land har hatt store svingninger i spareraten de siste tyve årene.

Det er skrevet lite om sammenhengen mellom sparing og demografi i Norge, mens det i USA i de senere årene har vært forsket mye på disse sammenhengene. Hensikten med denne artikkelen er dels å gi en oversikt over hvordan

demografiske endringer kan påvirke husholdningenes sparing, og dels å gi en oversikt over en del av den forskningen som har vært gjort på dette de siste årene. Flere av de arbeidene jeg referer til senere i artikkelen peker på at de demografiske endringene mange vestlige land står overfor kan føre til et betydelig fall i spareraten framover. Underskudd i offentlige budsjetter og store utfordringer i budsjettpolitikken som følge av økte utgifter til pensjoner og helsetjenester de neste tiårene kan føre til at også den samlede sparingen blir lav i en del av disse landene. For å kunne vurdere om redusert sparing utgjør et problem som man bør forsøke å motvirke er det viktig å ha innsikt i hvordan demografiske endringer kan påvirke sparingen i makro. Kjennskap til hvordan demografiske endringer vil kunne påvirke sparingen framover er også viktig for institusjoner som Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå når de skal lage framskrivinger av norsk økonomi.

Utviklingen i husholdningenes sparing avhenger av en rekke ulike forhold. Demografiske endringer er bare en av mange faktorer som vil kunne påvirke spareraten framover. Jeg har i denne artikkelen bare i begrenset grad gått inn på andre faktorer som kan være av betydning for sparingen, som f.eks. utviklingen i renter, inntekter og formue.

De fleste av de arbeidene som det refereres fra i denne artikkelen tar utgangspunkt i husholdningenes tilpasning i mikro. Jeg har imidlertid forsøkt å trekke konklusjoner mht. hvordan disse demografiske endringene, isolert sett, kan tenkes påvirke husholdningenes samlede sparerate slik den måles i nasjonalregnskapet.

Artikkelen gir først en oversikt over ulike teorier for hvordan demografiske endringer kan påvirke husholdningenes sparing. I tillegg drøftes kort noen mulige forklaringer på nedgangen i sparingen i USA siden midten på 1980-tallet. Avslutningsvis drøftes hvordan den demografiske utviklingen vil kunne påvirke spareraten i Norge i årene framover.

¹ Takk til Per Mathis Kongsrud, Aleksander Wik, Kalle Seip, Snorre Kverndokk og en anonym referent for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.



Erik Storm er spesialråd for økonomiske saker ved den norske ambassaden i Washington

2. Nærmere om betydningen av demografiske endringer for utviklingen i husholdningenes sparing

Mange strukturelle kjennetegn ved en befolkning er av betydning for husholdningenes sparing. Jeg har i denne artikkelen valgt å se nærmere på følgende faktorer:

- alderssammensettingen i befolkningen
- sparetilbøyeligheten for ulike kohorter
- husholdningssammensettingen (antall barn, andel eneforsørgere)
- yrkesdeltakingen
- pensjoneringsalderen
- forventet levealder
- utdanningsnivå

Dersom sparingen varierer over livsløpet, vil *alderssammensettingen* i befolkningen ha betydning for husholdningenes sparing i makro. En vanlig antakelse er at sparingen er høyest i aldersgruppene nær opp mot pensjoneringstidspunktet, dvs. i aldersgruppen fra 50 til 64 år. I de siste befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (2002) anslås aldersgruppen mellom 50 og 64 år å utgjøre en økende andel av befolkningen i Norge de neste årene (fra 17 prosent i 2002 til 19,7 pst. i 2010), mens andelen i aldersgruppen over 67 år vil falle svakt (fra 13,5 til 13 pst.). Dette kan isolert sett bidra til å øke husholdningenes sparing i årene framover.²

Endringer i preferanser mellom inntekt og konsum over livsløpet kan også ha betydning for spareraten i makro. Dagens 40 åringer vil ikke nødvendigvis ha samme preferanser mht. konsum og sparing når de blir 50 som det 50 åringer i dag har. I flere av de arbeidene jeg refererer til senere i denne artikkelen er det påvist sterke *kohorteffekter* i husholdningenes sparing i mange land (Tyskland, Storbritannia og USA), dvs. at sparetilbøyeligheten for ulike kohorter varierer betydelig. Bl.a. pekes det på at «baby boom-generasjonen» (i USA) ser ut til å ha lavere sparetilbøyelighet enn kohortene som ble født før krigen. Dersom dette også er tilfelle for Norge kan effektene av endringene i alderssammensettingen av befolkningene på sparingen de neste årene bli redusert.

Endringer i *husholdningens sammensetting* kan også påvirke sparingen. Gjennomsnittlig husholdningsstørrelse i Norge har falt fra 3,3 personer i 1950 til 2,2 personer i 1998 (Husholdningsstatistikk (1998), SSB). Det er vanlig å anta at det er stordriftsfordeler i konsumet av en del husholdningsspesifikke goder som f.eks. boligjenester, transport, telefon, lys, brensel mm. Ifølge den siste Forbruksundersøkelsen fra SSB (2000), har enslige og enslige forsørgere med barn høyere boutgifter (målt ved budsjettandel til bolig, lys og brensel) enn andre grupper i befolkningen.³ En reduksjon i gjennomsnittstørrelsen på husholdningene vil gjøre slike husholdningsspesifikke goder relativt sett dyrere (pr. person i husholdningen) siden det er færre å dele utgiftene på. Redusert gjennomsnittlig husholdningsstørrelse kan dermed isolert sett bidra til å redusere den samlede sparingen i husholdningene. *Fordelingen* av sparingen mellom boliginvesteringer og finansinvesteringer kan også påvirkes når antallet husholdninger øker sterkere enn antall personer. Ifølge Husholdningsstatistikken (1998) økte antallet husholdninger med 10,5 pst. fra 1990 til 1998 mens antallet personer økte

med bare 5,5 pst.. I framskrivninger foretatt av Keilman og Brunborg (1995) anslås det at trenden med mindre husholdninger vil fortsette. De anslår bl.a. at andelen enpersonhusholdninger vil øke fra 40 prosent i 1990 til 49 prosent i 2020.

Antall barn i husholdningen, og tidspunktet for når man velger å få barn, kan også ha betydning for sparingen over livsløpet for den enkelte husholdning og for sparingen i makro. I Norge falt frukbarhetsratene⁴ fra et nivå på 2,9 barn i første halvdel av 1960-tallet til 1,7 barn i første halvdel av 1980-tallet i følge den siste Befolkningsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå (2002). De siste årene har imidlertid fruktbarhetsratene økt noe (1,85 barn i 2000). Mors gjennomsnittsalder for første fødsel har økt med 2,1 år siden 1986. I første omgang vil flere barn i husholdningene trolig bidra til å *redusere* samlet sparing i husholdningen. Dette fordi flere barn betyr høyere konsum i husholdningene og at mange husholdninger vil ønske å jobbe mindre (Deaton og Paxson (1998)). En utsettelse av tidspunktet for å få barn vil ikke nødvendigvis ha noen betydning for samlet sparing, men vil ifølge simuleringer foretatt av Attanasio og Banks (1998) kunne påvirke fordelingen av sparingen over livsløpet for den enkelte husholdningen (høyere sparing tidlig i livsløpet og lavere sparing senere).

Endringer i *yrkesdeltaking* vil også kunne påvirke både samlet sparing og sparingen over livsløpet for den enkelte husholdning. For det første vil økt yrkesdeltaking trolig gi økt sparing gjennom at inntektene til husholdningene øker (mer om denne inntektseffekten senere). I tillegg kan det være effekter på sparingen som følge av at yrkesdeltakingen medfører tilgang på offentlige og private pensjonsordninger. Effektene på sparingen kan være forskjellig avhengig av om pensjonsordningen er offentlig eller privat. Deltagelse i offentlige pensjonsordninger gjennom innbetaling av pensjonsavgifter vil ikke bli regnet som sparing i nasjonalregnskapet. Dersom husholdningene oppfatter pensjonsrettighetene som relativt sikre, kan deltakelse i offentlige pensjonsordninger isolert sett bidra til at sparingen reduseres. Innskudd i private ordninger regnes som sparing. I private pensjonsordninger er det i tillegg ofte gunstige skatteordninger som kan bidra til at husholdningenes samlede sparing øker. Et siste poeng som ofte blir trukket fram i arbeider som drøfter sparing og yrkesdeltaking er kostnader ved selve yrkesdeltakingen. Økt yrkesdeltaking gjør det nødvendig å kjøpe en del varer og tjenester som tidligere ble produsert i hjemmet, men som ikke blir regnet som verken

² På norske data er det imidlertid vanskelig å få tallfestet effektene av dette, siden det ikke finnes informasjon om sparing fordelt på aldersgrupper. Informasjon om formuesutvikling basert på selvangivelsesdata tyder imidlertid på at sparingen er høyest for gruppen mellom 45-66 år (Inntekts og formuesundersøkelsen for husholdninger (1999)). Undersøkelser gjort på data fra Tyskland, USA og Storbritannia viser også at spareraten for denne aldersgruppen er høyere enn for andre grupper (Se bl.a. Attanasio og Banks (1998), Boersch-Supan og Winter (2001)).

³ Det er ulike definisjoner av boutgifter i forbruksundersøkelsen og nasjonalregnskapet. Mens forbruksundersøkelsen registrerer faktiske utgifter til bolig, beregner nasjonalregnskapet en markedsverdi av de tjenestene boligene yter som skal tilsvare den husleien en kan oppnå i markedet. Det vil derfor være avvik mellom forbruksundersøkelsen og nasjonalregnskapet når en ser på utviklingen i boligkonsumet.

⁴ Antall barn hver kvinne kommer til å føde under forutsetning av at fruktbarhetsmønsteret i perioden varer ved og at dødsfall ikke forekommer.

inntekt eller forbruk (stell av barn, rengjøring av hus mm.). I tillegg er det også utgifter knyttet til det å komme seg til og fra arbeidet, økt bruk av restauranttjenester mm. Denne typen utgifter vil isolert sett bidra til å redusere sparingen.

Den samlede effekten av endret yrkesdeltakelse på husholdningenes sparing er ikke opplagt. Beregninger gjort på amerikanske data kan tyde på at den isolerte effekten av økt yrkesdeltakelse er negativ, dvs. at samlet sparing faller med økt yrkesdeltaking (Attanasio og Banks (1998)).

Fra 1985 til 2001 økte norske kvinners yrkesdeltaking (16-74 år) fra 59,5 prosent av befolkningen til 69,2 prosent. Menns yrkesdeltaking var om lag uendret i denne perioden. Fremdeles er yrkesdeltakingen blant kvinner nesten ti prosentpoeng lavere enn yrkesdeltakingen blant menn, men denne forskjellen vil trolig bli redusert etterhvert som nye kohorter med høy yrkesdeltaking erstatter kohortene født før krigen som har hatt lavere yrkesdeltaking. Dette kan derfor isolert sett føre til noe lavere samlet sparing for husholdningene framover.

Forventet pensjoneringsalder og forventet levealder kan også ha betydning for sparingen over livsløpet og for husholdningenes samlede sparing. Hvor mange år man regner med å være pensjonist har betydning for behovet for å spare tidligere i livet. I Norge har forventet levealder økt med nesten 5 år siden 1970. Samtidig har gjennomsnittlig pensjoneringsalder (for alle grupper) falt fra i overkant av 67 år til i underkant av 60 år i 2000.⁵

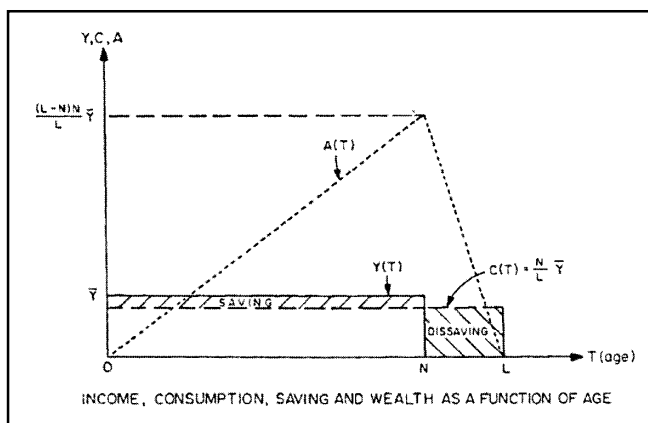
Økt levealder og økt pensjoneringsalder betyr at forventet antall år som pensjonist har økt med 10-12 år siden 1970 (fra 4 år i 1970 til 14-16 år i 2000). Isolert sett skulle dette bety at behovet for oppbygging av formue i årene som yrkesaktiv har økt kraftig. En del av denne formuesoppbyggingen har skjedd gjennom opparbeiding av rettigheter i det offentlige pensjonssystemet, noe som ikke blir registrert som privat sparing i nasjonalregnskapet. I Nasjonalbudsjettet for 2002 ble disse forpliktelsene anslått til 3200 mrd. ved inngangen til 2003. I løpet av de neste 30 årene ventes utbetalingene til alders- og uførepensjon å dobles som andel av samlet verdiskaping.

Lengden på *utdanningen* kan påvirke yrkesdeltaking og inntektsmulighetene senere i livsløpet, og kan også ha betydning for når man velger å få barn og for hvor mange barn man ønsker å få (senere førstefødsel bidrar til å redusere antallet barn i husholdningen). I Norge har antallet som tar høyere utdanning (utdanning på høyskole og universitet) økt kraftig de siste tiårene. Ifølge tall fra Norges Forskningsråd (Det norske forskningssystemet – statistikk og indikatorer (2001)) var det i 1971 under 60.000 studenter ved norske høyskoler og universiteter. I 1999 var studenttallet økt til over 200.000. Effektene på sparingen av denne økningen kan være vanskelig å skille fra effektene av økt yrkesdeltaking og antallet barn i husholdningen, men det er grunn til å regne med at lengere utdanning vil redusere sparingen (øke den negative sparingen) tidlig i livsløpet og øke sparingen senere i livet.

3. Økonomisk teori om sparing og demografi

Det meste av forskningen på sammenhengen mellom demografi og sparing tar utgangspunkt i mer eller mindre avan-

Figur 1. Modiglianis standard livssyklusmodell



Kilde: Modigliani (1986)

serte versjoner av livssyklusmodeller (LSM). I disse modellene forutsettes det at husholdningene (ev. individene) ønsker å fordele konsum og sparing over livsløpet på en måte som maksimerer velferden. Franco Modigliani fikk i 1986 Nobelprisen for sin forskning på denne typen modeller, og i sitt nobelprisforedrag (Modigliani (1986)) går han gjennom bakgrunnen for LSM og utvidelser som var kommet til etter at modellen ble lansert første gang i 1954. Denne typen modeller hadde imidlertid lenge problemer med å forklare spreadferden, særlig for eldre (Bernheim m.fl. (2001), Modigliani og Jappelli (1998)). Utvidelser av den generelle modellen, og bedre tilgang på mikrodata de siste årene, har gitt denne typen modeller en renessanse. For en nyere gjennomgang av litteraturen om bruken av livssyklusmodeller se Browning og Crossley (2001).

Figur 1. er hentet fra Modiglianis Nobelprisforedrag og illustrerer en del hovedpoenger ved denne typen modeller. I denne basisversjonen av LSM er det forutsatt at konsum og inntekt er konstant over livsløpet og at hele formuen brukes opp i perioden som pensjonist ($Y(T)$ er inntekt, $C(T)$ er konsum og $A(T)$ er formue). Dødstidspunktet (L) er kjent, slik at det ikke vil være noen (ufrivillig) arv («accidental bequest»). Pensjoneringsalderen (N) er også kjent, og dermed også antall år som pensjonist ($L-N$). Modellen viser tilpasningen for en enkelt husholdning over hele livsløpet, og ulike husholdninger vil være på ulike stadier av livssyklusen til en hver tid. Aggregering av disse husholdningene gir samlet sparing i husholdningene slik vi definerer det i nasjonalregnskapet.

Modigliani viser først at i en økonomi uten økonomisk vekst og stabil befolkning vil spareraten være 0, og forholdet

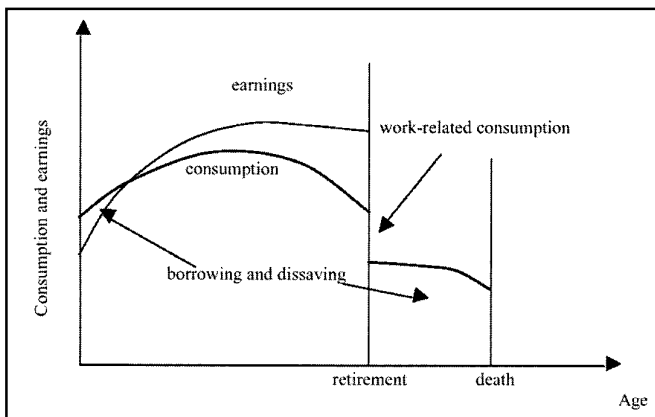
⁵ Utviklingen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder er imidlertid ikke nødvendigvis noe godt mål på endringer i pensjoneringsadferd over tid, bl.a. fordi dette gjennomsnittet er påvirket av demografiske endringer og endringer i regelverk i de ulike trygdeordningene. For å få et riktigere bilde på hvordan pensjoneringsadferden utvikler seg fra år til år beregner Rikstrygdeverket tall for *forventet pensjoneringsalder*. Dette er et mål for når en kan forvente (statistisk sett) at personer ved en viss alder vil pensjonere seg. Her finnes det tall bare tilbake til 1980, men også disse viser en betydelig reduksjon i pensjoneringsalderen de siste årene (forventet pensjoneringsalder for 16 åringer har falt fra 64,3 år i 1980 til 61,5 år i 2000).

mellom formue og inntekt for husholdningene tilsvare halvparten av antall år som pensjonister. Med konstant inntekt over livsløpet, stabil befolkning og samme preferanser mht. sparing og forbruk over livsløpet for alle kohorter i befolkningen, vil den positive sparingen blant de yngste kohortene akkurat tilsvare den negative sparingen blant de eldste kohortene av befolkningen.

Selv denne enkle versjonen av LSM kan brukes for å analysere hvordan demografiske endringer kan påvirke husholdningenes sparing i makro. En aldring av befolkningen vil i denne modellen føre til at husholdningenes sparing i makro synker. Dette fordi andelen pensjonister, med negativ sparing, øker i forhold til resten av befolkningen. En økning i pensjonsperioden, enten fordi levealderen øker eller som følge av redusert pensjoneringsalder, vil i denne modellen innebære at sparingen øker. I denne modellen uten økonomisk vekst og stabil befolkning vil sparingen kun øke i en overgangsperiode. Det vil imidlertid ta L år (ca. 80 år) før effektene av den lengere pensjoneringsperioden er helt uttømt og sparingen samlet sett igjen vil være 0.

Modigliani påpeker at dersom tidspunktet for pensjering helt eller delvis er bestemt av husholdningene selv, kan økt økonomisk vekst føre til at husholdningene vil ønske å jobbe færre år, og dermed øke sparingen. Dette skyldes at man kan være yrkesaktiv en kortere periode og likevel klare å opparbeide seg tilstrekkelig formue for å oppnå et gitt nivå på konsumet i årene som pensjonist. På den annen side vil

Figur 2. Sparing og forbruk over livsløpet



Kilde: Deaton (1999)

økt vekst øke alternativkostnaden ved å være pensjonert og dermed gjøre en utsettelse av pensjoneringsalderen mer attraktivt.

I Modiglianis utvidede livssyklusmodell, der han også tar hensyn til økonomisk vekst, viser han at både økt befolkningsvekst og økt vekst som følge av høyere produktivitetsvekst vil gi økt sparing i makro. Modigliani påpeker at effektene på sparingen av økonomisk vekst er motsatt av hva Friedman konkluderte med i sin artikkel om permanentinntektshypotesen (PIH) i 1947. Friedman mente at (økt) produktivitetsvekst ville øke forventet permanentinntekt i forhold til faktisk inntekt, og dermed gi økt konsum i forhold til faktisk inntekt, mao. at sparingen ville falle. I de enkleste

PIH-modellene med uendelig tidshorisont, vil sparingen være positiv bare dersom man forventer at inntekten vil *falle* framover. Med flat forventet inntektsstrøm vil sparingen være 0, og med forventet vekst i inntektene vil sparingen for den enkelte husholdning være negativ. Dersom man innfører endelig tidshorisont i PIH-modeller vil det at inntektene faller i pensjonistperioden representere en grunn til å spare tidligere i livet, men denne typen modeller gir ikke svar på hvorfor konsum og formue over livsløpet ofte vil ha en kuppelformet profil (se figur 2 under). For en nyere gjennomgang av forskningen på denne typen modeller se Carroll (2001).

Deaton (1999) tar utgangspunkt i en litt utvidet versjon av Modiglianis basismodell og bruker følgende figur for å beskrive sparing og konsum over livsløpet.

I motsetning til Modiglianis basismodell tar denne modellen høyde for at konsumet kan variere over livsløpet. Dette gjør modellen bedre egnet til å analysere flere av de demografiske forholdene som er beskrevet i forrige avsnitt. Endringer i husholdningenes preferanser mht. konsum og sparing i ulike perioder av livsløpet kan beskrives ved vridninger i konsumkurven i figur 2.

Enheten her er husholdninger, og akse for alder i figuren representerer alderen på hovedinntektstaker. Akse for inntekt og konsum viser imidlertid samlet inntekt og forbruk for husholdningen og avhenger dermed av sammensettingen av husholdningen og andre demografiske forhold. Det er i figuren over forutsatt at konsumet faller ved oppnådd pensjeringssalder. Dette er konsum som er knyttet til yrkesutførelsen (work-related consumption) som f.eks. transport til og fra jobb, utgifter til hjelp i hjemmet, arbeidsklær og kjøp av restauranttjenester knyttet til det å være i jobb. Denne forutsetningen er i tråd med data for amerikanske husholdninger som viser at konsumet faller med 2 til 3 pst. ved pensjeringstidspunktet og holder seg lavere ut livsløpet.

I den første delen av livssyklusen er det antatt at inntekten er lav og sparingen negativ. Antall barn og alderen på disse vil påvirke både nivået og krumningen av konsumkurven. I de første årene konsumerer barna lite, men det kan være rimelig å anta at kostnadene øker med alderen på barna fram til de flytter hjemmefra. Kurven for husholdningenes inntekter vil også påvirkes av antallet barn og alderen på disse, siden mange velger å jobbe mindre mens barna er små.

I figur 2 vil økt vekst skifte både inntekts- og konsumkurven oppover for alle husholdninger. Det er de husholdningene som er tidligst i livssyklusen som vil ha størst økning i sine livsinntekter (flestepårene med økt vekst). Den økte sparingen for disse gruppene vil derfor trolig være større enn den negative sparingen for de som pensjoneres, og dermed vil sparingen i makro trolig øke med økt vekst. I Deatons og Modiglianis enkle modeller er det forutsatt at realrenten er lik 0. Dersom økt vekst gir økt realrente vil dette kunne påvirke sparingen, men om dette vil gi økt eller redusert sparing avhenger av substitusjonseffekten av økt rente mht. konsum i dag og konsum i framtiden. Modigliani skriver i sitt nobelprisforedrag at han tviler på om renten har særlig effekt på sparingen i makro. Uten økonomisk vekst vil sparingen i makro ikke bli påvirket av renten i disse modellene siden sparingen uansett vil være lik 0 så lenge befolkningen er stabil (jfr. figur 1).

I figur 2 er det forutsatt at husholdningene i starten av livssyklusen har negativ sparing (f.eks. fordi de lever på studielån eller andre overføringer). Konklusjonen om økt økonomisk vekst gir økt sparing vil derfor avhenge av hvor stort negativt bidrag til sparingen disse husholdningene vil ha i makro. Ifølge Deaton (1999) vil økt vekst trolig gi økt sparing unntatt for svært høye vekstrater (høyere enn 6 pst.). Økt vekst gjør det mulig for de aller yngste husholdningene å låne mer, og denne effekten kan i prinsippet være større enn at sparingen øker blant husholdningene som er kommet lenger i livssyklusen. Dersom man forutsetter at det vil være begrenset hvor mye de yngste kohortene vil kunne låne for å finansiere løpende konsum, vil dette sikre at økt vekst gir økt sparing.

Lengden på utdannelsen er en annen faktor som kan påvirke sparingen over livsløpet. Lengre utdanning innebærer at perioden med lav eller negativ sparing i figur 2. forlenges, og at inntektsnivået over livsløpet øker. Tidspunktet for når man velger å få barn kan også bli forskjøvet. Disse faktorene kan derfor påvirke profilene for både sparing og forbruk i denne typen modeller. Effektene i makro av denne typen endringer vil måtte anslås ved hjelp av modeller der konsum og spareprofilene er modellert for ulike husholdningstyper.

Økt utdanningsnivå de siste årene har både ført til at yrkesdeltakingen (særlig blant kvinner) er høyere, og at husholdningene er blitt mindre. Forskjeller i yrkesdeltaking mellom yngre og eldre kohorter vil, siden spareprofilene til disse kohortene er forskjellige, isolert sett gi økt sparing framover. På den annen side har *veksten* i kvinnelig yrkesdeltaking avtatt i de siste årene, slik at de direkte effektene på sparingen av økt yrkesdeltaking trolig vil bli uttømt i løpet av noen tiår (Attanasio og Banks (1998)).

På samme måte som for Modiglianis enkle livssyklusmodell kan man bruke figur 2 til å analysere virkningene av endringer i pensjoneringstiden. Også i denne modellen vil redusert pensjoneringsalder gi økt sparing. I en økonomi med økonomisk vekst vil den økte sparingen være permanent. Dette følger av at de yngre kohortene har høyere forventet livstidsinntekt enn de eldre, og de derfor vil måtte øke sin sparing mer enn den negative sparingen blant de eldste kohortene.

I denne modellen er det så langt forutsatt at dødstidspunktet er kjent. Dette forhindrer ikke at husholdningene kan ønske å overlate arv til senere generasjoner. Også arvemotivert sparing kan imidlertid bli påvirket av demografiske variable. Mindre barnekull kan bl.a. redusere behovet for arvemotivert sparing siden det blir færre å dele arven mellom. På den annen side er det mulig at de eldre ønsker å etterlate hver arving et større beløp når det er færre arvinger (som en «forsikring» for at barn og barnebarn vil ta seg av dem dersom de skulle få behov for hjelp).

Dersom man i disse modellene isteden forutsetter at dødstidspunktet ikke er kjent, vil man også kunne få tatt hensyn til at en del av overføringene av arv kan være ufrivillig, og at en del husholdninger vil risikere å bruke opp hele formuen før dødstidspunktet. Denne problemstillingen er trolig viktigere i land der en stor del av pensjonsinntekten er basert på privat oppsparing enn i land som Norge der Folketrygdsystemet fungerer som en forsikring mot det å slippe opp for midler ved sykdom eller (uventet) lang pensjonsperiode.

I modeller som baserer seg på permanentinntektshypotesen (PIH) forutsettes det gjerne at individene har en uendelig tidshorisont og at generasjonene derfor er knyttet sammen gjennom altruistisk motiverte overføringer. Dette har både betydning for vurderingen av arv i disse modellene, men er også viktig mht. hvordan endringer i pensjonssystemene påvirker tilpassingen av sparing og forbruk.

Bedre tilgang til data både for inntekter, formue og demografiske kjennetegn ved husholdningene har gjort det mulig å bruke langt mer avanserte livssyklusmodeller enn de Modigliani brukte i sin artikkel fra 1986. Resultatene fra de mer avanserte modellene er likevel forenlige med hovedtesene fra denne artikkelen.

4. Husholdningenes sparing i USA

Fra å ha ligget på et nivå rundt 10 pst. av disponibel inntekt på slutten av 1970-tallet og fram til midten av 1980-tallet falt de amerikanske husholdningenes sparerate til 1 pst. i år 2000. I 2001 økte spareraten til 1,6 pst. I de siste årene har det vært forsket mye på hva dette fallet i spareraten kan skyldes. I dette avsnittet vil jeg gjengi noen resultater fra forskning som har sett på i hvilken grad demografiske faktorer kan forklare denne utviklingen.

For amerikanske husholdninger finnes det informasjon om sparing og forbruk fordelt på alder, noe som er avgjørende for å kunne teste modellene beskrevet over. The Consumer Expenditure Survey (CES) gir bl.a. informasjon om inntekt og konsum i husholdningene etter alderen på «referansepersonen» i husholdningen (ofte, men ikke alltid, den med høyest inntekt). Disse undersøkelsene gir også informasjon om antallet personer i husholdningen og om alder på ev. barn i husholdningen. Ønsker man i tillegg å teste for kohorteffekter i sparingen kan man benytte tall fra CES over flere år.

I Attanasio (1993) er det brukt CES-tall for å få fram kohorteffekter i privat sparing. Han finner at sparingen over livsløpet kan beskrives ved den kuppelformen som følger av LSM, med høyest sparing når referansepersonen i husholdningen er rundt 60 år. I denne analysen blir sparerateutviklingen på slutten av 1980-tallet i stor grad forklart ved redusert sparing blant generasjonene født mellom 1925 og 1939. Boskin og Lau (1988a,b) bruker også en livssyklusmodell estimert med CES-tall for å beskrive husholdningenes konsum og sparing. Også de finner betydelige forskjeller mellom ulike kohorters tilpasning av konsum og inntekt over livsløpet. Ifølge Boskin og Lau er det store forskjeller i spreadferden mellom generasjonene født før og etter 1939. Boskin og Lau anslår at spareraten i 1980 ville vært dobbelt så høy dersom sparetilbøyeligheten til etterkrigsgenerasjonene hadde vært den samme som for generasjonene født før 1939. Denne effekten er trolig enda sterkere i dag, siden de store årskullene født i årene etter 1939 nå er i en alder der sparingen er høy.

Dette blir i noen grad støttet av Parker (1999). Parker finner at de vanlige forklaringsmodellene for den reduserte spareraten (formuesefferter i konsumet, høyere offentlig sparing, økt konsum av varige goder og lettere tilgang på kreditt) bare kan forklare en liten del av nedgangen i spare-

raten på 1990-tallet. Den viktigste forklaringen ligger i følge Parker i endringer i husholdningenes utålmodighet (impatience). Han finner at diskonteringsraten har økt for alle kohorter. Høyere diskonteringsrate vil gi økt konsum og lavere sparing.

I Gokhale m.fl. (1996) bruker de også en LSM og CES-tall og tar i tillegg med formue i form av offentlige pensjonsforpliktelser. De finner at mesteparten av fallet i den private sparingen på slutten av 1980-tallet kan forklares med to forhold. For det første viser de til at det i de siste årene har vært foretatt en betydelig overføring av ressurser i form av pensjonsforpliktelser og utgifter til helse fra unge og ufødte generasjoner til de eldre generasjonene. Denne overføringen av ressurser har i følge Gokhale m.fl. særlig hatt betydning for sparingen for de eldre generasjonene (med høy sparing). Dersom man behandler pensjonsskatter som sparing, og offentlige pensjonsutbetalinger som tæring på pensjonsformue (negativ sparing), ville fallet i spareraten de siste årene blitt betydelig redusert. Gokhale m.fl. peker også på at det har vært en sterk økning i eldre amerikaneres konsumtilbøyelighet de siste årene. De mener dette delvis skyldes at en del av overføringene (særlig betaling av helsetjenester gjennom de offentlige trygdeordningene) er knyttet direkte til konsummet av tjenestene og at konsumtilbøyeligheten for disse overføringene derfor er lik 1.

Dette er selvsagt bare et lite utvalg av alle de arbeidene som har sett på årsaker til den reduserte sparingen blant husholdningene siden midt på 1980-tallet. Andre «populære» forklaringer er at den sterke veksten i husholdningenes formuer (dels gjennom aksjevinster og dels gjennom økte boligpriser) har vært en viktig forklaring på fallet i spareraten (se Maki og Palumbo (2001)). Denne forklaringen er også forenlig med livssyklusmodellene beskrevet foran, siden økt formue reduser behovet for sparing i husholdningene. Gale og Sabelhaus (1999) viser at dersom man inkluderer (urealiserte) kapitalgevinster i husholdningenes sparing var spareraten på slutten av 1990-tallet den høyeste på 40 år.

5. Demografiske effekter på den norske spareraten i årene framover

De demografiske endringene vi står overfor de neste årene er bare en av flere faktorer som vil være av betydning for sparerateutviklingen framover. I dette avsnittet vil jeg oppsummere effektene av disse demografiske endringene og diskutere hvor viktige disse vil være for utviklingen i den norske spareraten i årene som kommer. Det er gjort lite empirisk arbeid på norske data, så jeg refererer også til arbeider som har sett på land med tilsvarende demografisk sammensetting som den norske.

Aldringen av befolkningen kan gi økt sparing på kort sikt og trolig redusert sparing på lengre sikt. I Roseveare m.fl.(1996) har de beregnet sparerater i 20 land for årene 2000 og 2030 med utgangspunkt i en modell som anslår hvordan endringer i dekningsforholdet (andelen av befolkningen over 65 og under 20 år i forhold til befolkningen mellom 21 og 66 år) påvirker privat sparing. De anslår at økningen i dette dekningsforholdet (primært som følge av at antallet pensjonister øker) isolert sett vil bidra til å redusere

den private sparingen i Norge med 2,5-4,5 prosent av BNP i perioden 2000-2030. Hvor mye sparingen vil bli redusert med i denne modellen avhenger bl.a. av i hvilken grad privat sektor tar hensyn til utviklingen i offentlig sparing i sin spareadferd (Ricardiansk ekvivalens).

Boersch-Supan og Winter (2001) har laget anslag for sparerateutviklingen i Tyskland ved hjelp av en modell med overlappende generasjoner og svært detaljert demografisk beskrivelse av befolkningen. De anslår at aldringen av befolkningen vil bidra til å øke den tyske spareraten (her målt som andel av BNP) med om lag ett prosentpoeng fram til rundt 2010, og at aldringen av befolkningen isolert sett vil bidra til å redusere spareraten med 4-5 prosentpoeng i perioden 2010-2035.

I Kotlikoff m.fl. (2001) har de brukt en generell likevektsmodell med overlappende generasjoner. Hver generasjon fordeler konsum over livsløpet i tråd med livssyklusmodellene beskrevet foran. De forutsetter i sin modell full Ricardiansk ekvivalens, og analyserer bl.a. effektene av aldringen av befolkningen på samlet sparing i USA. De anslår at sparingen vil falle med 3,5 prosent av BNP i perioden 2000-2030, i hovedsak som følge av aldringen av befolkningen de neste tiårene.

Miles (1999) analyserer demografiske effekter på sparingen i Storbritannia og i Europa med utgangspunkt i en generell likevektsmodell med overlappende generasjoner. I referansealternativet, der pensjonsrettighetene opprettholdes på dagens nivå (skattene økes for å dekke de økte utgiftene), er husholdningenes sparerate i UK anslått å falle med 7 prosentpoeng fra 1990 til 2030. For Europa er nedgangen anslått til nesten 9 prosentpoeng i denne perioden.

Ingen av disse arbeidene tar hensyn til at det kan være kohorteffekter i spareratene. I Norge har vi som nevnt ikke tilgang på data som gjør det mulig å registrere slike kohorteffekter. Det at spareraten i Norge har økt de siste årene kan være en indikasjon på at disse effektene ikke er like sterke i Norge som de effektene de har funnet for amerikanske husholdninger. En «kohorteffekt» som kan være viktig for Norge er effekten av oppbyggingen av Petroleumsfondet på husholdningenes sparing. Denne oppbyggingen kan bidra til å gjøre husholdningene tryggere på at pensjonsrettighetene vil bli opprettholdt på dagens nivå. Dette kan isolert sett bidra til å redusere husholdningens sparing framover.

De øvrige demografiske endringene som er beskrevet i avsnitt 2 vil trolig bare ha begrenset effekt på sparingen framover. Ytterligere reduksjon i gjennomsnittlig husholdningsstørrelse og en svak økning i kvinnelig yrkesdeltaking kan isolert sett redusere sparingen noe. På den annen side kan en fortsatt reduksjon i pensjoneringsalderen trekke i motsatt retning.

6. Konklusjon

Jeg har i denne artikkelen gått gjennom en del arbeider som har sett på hvordan demografiske endringer påvirker husholdningenes sparing. De fleste vestlige land står overfor en aldring av befolkningen de neste tiårene som kan bidra til et

↳ forts. side 13

Filmen om Nash – «A BEAUTIFUL MIND»

Det var morsomt at det strategiske intrisepillet rundt Oscarprisene nådde nye høyder det året en av de toppnominerte filmene handlet om en spillteoretiker. Det mest bisarre var da Nobelprisvinneren det hele handlet om ble intervjuet sammen med sin kone på amerikansk fjernsyn for å forsikre verden om at sexlivet fungerte bra dem imellom, at han aldri har vært homofil,¹ og at han bare var anti-semitt da han var gal og trodde han fikk beskjeder fra det ytre rom. Bakgrunnen for intervjuet var, ifølge ryktene, at filmselskap bak andre storfiler spredte falske rykter for å sverte Nash og ødelegge sjansene til filmen om hans liv. Var dette sant? Eller var kanskje de stygge ryktene sådd av Nash-filmens eget selskap, slik at de kunne høste sympati som ofre for en ondsinnet kampanje samtidig som de fikk svertet ryktet til de andre selskapene? Det er ikke alltid lett å skille fakta og fantasi, noe som på sett og vis også er temaet i filmen det hele dreide seg om.

Filmen «A beautiful mind» er løselig basert på boken av samme navn. For løselig, ifølge enkelte kritikere. Filmen ønsker å fortelle en historie der et geni kjemper mot galskapen og triumferer ved kjærlighetens hjelp, for så å prise sin kone og hjertets visdom i sin takketal for Nobelprisen: «Kun i kjærlighetens mystiske ligninger kan vi finne fornuft og logikk.»² For å lage et kommersielt og glatt produkt langs slike linjer av livshistorien til Nash var man nødt til å fuske med data: Nash skal fremstå som keitete og uten erfaring med kvinner, så et tidligere forhold og farskap lukes ut. Hans latinamerikanske kone gjøres hvit, og deres skilsmisse og syvårige separasjon fjernes. Man hopper over et matematisk bidrag som kom etter spillteorien, selv om det var dette som ga Nash den anerkjennelsen som han ønsket seg fra matematikere. Sinnssykdommen, som egentlig begynte ca. ni år etter at han leverte spillteoriavhandlingen, trengs til en sentral vri i historien og framskyndes så Nash kan hallusinere fra første dag på universitetet. Begrepet Nash-likevekt rotes til for å få en morsom historie med noen jenter i en pub, og for ikke å oppmuntre mentalt syke til å slutte med piller som Nash, forteller filmens Nash at han finner hjelp i nyere medisiner. På toppen av det hele får

han en mystisk evne til å se mønster i tall, stjerner og så videre ved å stirre på dem med autistisk intensitet. «Du er den beste kodeknuseren jeg har sett,» får han høre fra en av sine hallusinasjoner, og dermed virvles vi inn i en X-files-aktig bihistorie om skjulte kommunistbudskap i ukepressen og atomtrusler mot USA.

Dette er ikke å anse som «feil.» Manusforfatteren har sagt eksplisitt at det meste som skjer i filmen aldri har skjedd, og filmselskapet presiserte til stadighet at filmen var «inspirert» av Nash sin historie snarere enn en gjenfortelling av den. Insentiver er selvsagt forklaringen: En virkelighetstro film om en «kjedelig,» ikke alltid sympatisk matematiker og hendelsene og ideene i hans liv ville hatt langt mindre apell enn en romantisk historie om et galt geni som studerer alt fra duer til kriminelle i sin jakt på virkelighetens struktur, som slenger møbler ut av vindu, hallusinerer biljakt, skyting, implanterte kodebrikker og lagerhus med spionutstyr, får briljante innfall på pub som umiddelbart «tilbakeviser» 300 år økonomisk teori, og som blir frisk ved å slåss mot sin egen sinnssykdom med innbitt tankekraft i en lang montasje-sekvens. Tatt på egne premisser – som en romantisk underholdningsfilm med navn og enkelte detaljer fra virkeligheten – fungerer den bra, jamfør besøkstall og dagspressens anmeldelser. Nash selv, som vanligvis foretrekker action-filmer, ryktes også å like filmen. Selv om han ikke hallusinerte, mener han at hallusinasjonene godt får frem hvor ekte vrangforestillinger kan virke når man er syk. Han synes filmen er morsom og holder høyt tempo, og synes Russel Crowe gjør god figur i hovedrollen.

For de som ønsker seg den «sanne» historien om Nash og hans liv er det bare å anbefale boken med samme navn som filmen, av journalist Sylvia Nasar. Nasars bok fra 1998 fikk glimrende kritikker og virker både troverdig og gjennomarbeidet. Den er stort sett godt skrevet og full av interessante detaljer, både om Nash og andre.³ Her fremstår Nash som en ikke helt sympatisk person, selvoptatt, med høy intelligens men lite empati. Spillteori, der han også var med på å gjøre de første eksperimentene, blir beskrevet mer som ungdomsarbeider enn som hans livs store funn, og ifølge Nasar anses spillteorien generelt av matematikere for å være det mest trivielle han har gjort.⁴

Hva gjelder galskapen, så blir den også mer interessant: Nash sier et sted at han trodde på sine vrangforestillinger – beskjeder fra det ytre rom, troen på at han selv var en religiøs figur av stor betydning og keiser av antarktis – fordi disse «innsiktene» kom fra samme kilde som hans matematiske innsikt. Han viser seg også å ha en noe ambivalent holdning til sykdommen sin: «På det nåværende tidspunkt virker det som jeg igjen tenker rasjonelt på den måten som er typisk for vitenskapsmenn. Dette er allikevel ikke fullt ut en gledessak som når noen får tilbake sin gode helse etter en fysisk skade. Ett aspekt ved dette er at rasjonell tankegang setter grenser for synet et menneske har på forholdet mellom han selv og kosmos. En som ikke følger Zarathustra kan se på ham ganske enkelt som en gal mann som fikk millioner av naive tilbedere til å begynne med rituell dyrking av ild. Men uten sin «galskap» ville Zarathustra nødvendigvis forblitt kun en av de millioner eller milliarder av menneskelige individer som har levd og deretter blitt glemt.⁵» Det er bare å håpe at hans nok en gang rasjonelle tankegang er blitt lettere å bære nå som Hollywood har gjort sitt for å skjønne Nash udødelig geni-status.

Ole Røgeberg

¹ Spekulasjoner rundt Nash sin legning fikk stor omtale i USA. Det er lett å lese slikt inn i de «nære vennskapene» med menn som beskrives i Sylvia Nasars biografi, og filmrettighetene til Nash sitt liv – som ble solgt for halvannen million dollar – inneholdt visstnok en klausul om at slike spekulasjoner ikke skulle være med i filmen.

² Virkelighetens Nash holdt ingen takketal.

³ Som et eksempel på interessant innhold utover Nash kan kapittelet om Nobelprisen i økonomi nevnes. Her får vi høre om de «ekte» prisgrenenes ergrelse over at økonomifagets bastardpris – «The Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel» – har fått lov til å assosiere seg med Nobels navn. Vi får også beskrevet hva som foregår bak kulissene, og hvordan spillet rundt nomineringen av Nash resulterte i en beslutning om at prisen over tid skal bli en mer generell pris for samfunnsfag.

⁴ En kikk på den biografiske skissen Nash skrev da han vant Nobelprisen støtter opp om dette: De senere matematiske bidragene og Fields-medaljen som glapp ofres langt mer plass enn teorien han faktisk vant prisen for.

⁵ Fritt oversatt fra den biografiske Nobel-skissen.



Bjarne E. Ytterhus:
SAMFUNNSSTYRING OG
ØKONOMISK POLITIKK,
7. UTGAVE
Cappelen forlag 2001
340 sider

«Samfunnsstyring og økonomisk politikk» av Bjarne E. Ytterhus er en klassisk innføringsbok i samfunnsøkonomi. Boka gir en pedagogisk og oversiktlig fremstilling, med oppsummering og oppgaver etter hvert emne. Oppbyggingen egner seg godt til nykommere i faget.

Første del av boka gir en enkel innføring i grunnleggende økonomisk teori og i en del sentrale sammenhenger i økonomisk politikk. En enkel verbal og grafisk fremstilling gjør stoffet tilgjengelig uten krav til spesielle forhåndskunnskaper. Det er en styrke at fremstillingen er supplert med drøfting av en del aktuelle problemstillinger, blant annet om oljeinntektene og forvaltningen av petroleumsformuen. Den nye utgaven inneholder også en oppdatert fremstilling av norsk pengepolitikk.

I bokas andre del drøftes virkemidlene i den økonomiske politikken mer detaljert. Fremstillingen bygger i noe større grad på matematiske modeller, men også her har forfatteren foretatt prisverdige forenklinger. Sammenhengene i den økonomiske politikken er drøftet på en enkel og lettfattelig måte. Boka avsluttes med et kapittel om den historiske utviklingen av makroøkonomisk teori.

Boka bygger i all hovedsak på tradisjonell keynesiansk makroøkonomisk teori, selv om det også er funnet plass til andre tilnæringer – blant annet inneholder boka et avsnitt om nyere vekstteori og en kort omtale av kvantitetsteorien. Tradisjonell keynesiansk teori står sentralt i grunnleggende begreper i makroøkonomi, og det er naturlig å ta dette utgangspunktet for å gi en pedagogisk og samlet fremstilling av faget.

Det er et valg hvor langt man skal gå i dybden i en innføringsbok. Samtidig er et viktig hensyn at en grunnleggende fram-

stilling evner å gi studentene en idé om de meste aktuelle problemstillingene i den økonomiske politikken. Det gjelder særlig for de av studentene som ikke går lenger i faget enn til innføringen. Ytterhus lykkes langt på vei i denne balansegangen. På enkelte områder savner jeg likevel noe mer omtale av nyere makroøkonomisk teori. Særlig omtalen av pengepolitikken bærer preg av dette. En drøfting av hvorfor utøvelsen av pengepolitikken er delegert til sentralbanken og en henvisning til tidsinkonsistens (se for eksempel Kydland & Prescott (1977)) hadde vært på sin plass. Uten en begrunnelse for hvorfor denne oppgaven er delegert, må arbeidsdelingen i den økonomiske politikken være vanskelig å forstå. En gjengivelse av enkle pengepolitiske handlingsregler – for eksempel Taylor-regelen (se Barro & Gordon (1983) og Taylor (1999)) og teorier for inflasjonsstyring (Svensson (1997)) – kunne også bidratt til å kaste noe mer lys over mystikken som tradisjonelt har hvilt over pengepolitikken i norske økonomistudier.

Temaet åpne økonomier er også noe stemoderlig behandlet. Den første delen av boka tar opp grunnleggende handelsteori (kap. 5), mens Ytterhus i bokas andre del går gjennom den enkleste IS-LM-modellen (Mundell-Fleming) for en åpen økonomi. Jeg skulle gjerne sett en noe grundigere behandling av dette temaet i del to av boka, for eksempel med en presentasjon av en enkel to-sektormodell. Slike modeller er blant annet egnet til å analysere bruk av oljeinntektene.

Disse mindre innvendingene endrer ikke hovedinntrykket av boka. Alt i alt er den en oversiktlig og egnet innføringsbok i samfunnsøkonomi.

Jon Nicolaisen
Norges Bank

Referanser:

- Barro, Robert & David Gordon (1983): «A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model»; *Journal of Political Economy* 91, 589-610
- Kydland, F.E. & E.C. Prescott (1977): «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans»; *Journal of Political Economy*, 85, no.3, s.473-492
- Svensson, Lars E.O. (1997): «Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets»; *European Economic Review*, 41, 1111-1146
- Taylor, John B. (ed.) (1999): «Monetary Policy Rules»; *Chicago University Press*.

Økonomisk forum

Redaktører:

Lars-Erik Borge
Snorre Kverndokk

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 31 79 90

Telefax: 22 31 79 91

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år, ca. den 1. i hver måned bortsett fra dobbeltnummer jan. / febr. som utkommer 1. februar og novembernummeret utkommer allerede 21. oktober. Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 620,-

Studentabonnement kr 250,-

Enkeltnr. kr 80,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 5 615,-

3/4 side kr. 5 070,-

1/2 side kr. 4 525,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: MGH grafisk a/s, Bergen

B-BLAD Retur: Økonomisk forum,
P.b. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Økonomisk forum

*Ønsker alle sine lesere
en riktig god sommer!*



Neste nummer av bladet kommer ut i september