

NR 2 - MARS 2003 - 57. ÅRG.

# Økonomisk forum

**Arne Jon Isachsen:**  
**Euroen 4 år etter**

**Intervju med Victor D. Norman**

**Torstein Bye og Eirik Lund Sagen:**  
**Gassmeldingen**

**Hilde Bojer:**  
**Fattigdomsmeldingen**

**Jørn Rattsø og Erik Vassnes:**  
**Momsen og kommunene**

**Astrid L. Grasdahl:**  
**Sosial ulikhet og ulikhet i helse**

**Petter Osmundsen med flere:**  
**Tenker oljeselskapene kortsiktig?**



**Medlemskap i **

**Tenker du på å melde deg inn i  
Samfunnsøkonomenes Forening?**

Be om informasjon i  
sekretariatet,

telefon

**22 31 79 90**

telex

**22 31 79 91**

hjemmeside

**[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)**

## I dette nummer...

## INTERVJU

4

**LEO A. GRÜNFELD:**  
 Intervju med Victor D. Norman  
 - Men meningers mot, det har jeg

## DEBATT

7

**JO HERINGSTAD:**  
 Strømprissvingningene bør dempes

## AKTUELLE KOMMENTARER

8

**TORSTEIN BYE OG EIRIK LUND SAGEN:**  
 Bruk av naturgass i Norge

11

**HILDE BOJER:**  
 Fattigslig melding om fattigdom

14

**JØRN RATTSSØ OG ERIK VASSNES:**  
 Momsen og kommunene

## ARTIKLER

18

**ARNE JON ISACHSEN:**  
 Fire år med Euro

26

**ASTRID L. GRASDAL:**  
 Sosial ulikhet og ulikhet i helse

34

**PETTER OSMUNDSEN,  
 TERJE SØRENES,  
 MORTEN E. LINDBÄCK OG  
 ARNSTEIN O. WIGESTRAND:**  
 Styring etter finansielle indikatorer  
 - Er oljeselskapene kortsiktige?

## MÅNEDENS BOK

41

**Etikk og økonomi**  
 - en innføring av Frode Nyeng.  
 Anmeldt av Bertil Tungodden

Forsidebilde: © Christoffer Askman /  
 BAM / Samfoto

ØKONOMISK FORUM  
 ISSN 1502-6108

## Røykekampanjen

Denne vinteren har røyking vært en gjenganger i ulike media. Helseministeren har som mål å halvere antall røykere i løpet av fem år. Dette har ført til at regjeringen har foreslått en innstramning av røykeloven, som går ut på å totalforby røyking på alle serveringssteder. I tillegg har myndighetene drevet en aktiv informasjonskampanje om skadevirkningene av å røyke. Hva kan økonomisk teori si oss om et tiltak som røykekampanjen?

Standardmodellen innen økonomisk teori, utviklet bl.a. av nobelprisvinneren Gary Becker, er modellen for rasjonell avhengighet. Denne modellen antar at et individ planlegger sitt forbruk av både vanedannende og ikke-vanedannende goder, slik at det maksimerer sin nytte over livet sett fra i dag. Individet kan velge å begynne å røyke selv om det vet at det på et seinere tidspunkt ville hatt større nytte om det ikke hadde røykt, da det mener at den totale neddiskonterte livsnyten likevel vil være høyere som røyker enn som ikke-røyker.

Bør myndighetene ut fra dette påvirke individets beslutning? I den grad røyking gir eksterne effekter på andre individer (passiv røyking eller gjennom skatteseddelen - økte utgifter til helsevesenet), bør dette gjenspeiles i prisen på tobakk, noe som rettferdiggjør tobakksavgifter. Gitt riktige priser og riktig informasjon, bl.a. om helseskader, er det derfor ingen grunn til å gripe inn i individets valg.

Neste spørsmål blir derfor om individene har den rette informasjonen om skadevirkningene av å røyke. Skriftelige kilder viser at det var en heftig diskusjon om helsevirkningene ved å røyke allerede på 1600-tallet. På 1990-tallet ble det publisert flere arbeider, som viste at både røykere og ikke-røykere overdriver kreftrisikoen av å røyke. Informasjonskampanjer burde derfor være unødvendige, og kan kanskje til og med virke mot sin hensikt. Det er også nylig publisert et arbeid som viser at helsekampanjer har hatt mindre virkning på folks adferd enn det man tidligere trodde. Flere studier peker også på at det ikke er den generelle informasjonen om røykens skadevirkninger som har betydning for individenes valg, men den individuelle risikoen; hvor stor er sannsynligheten for at akkurat jeg rammes? Alt dette taler i mot å bruke store beløp på informasjonskampanjer om røyking.

Kan det likevel være grunner til å bruke penger på dette? Kampanjen denne vinteren har brukt sterke virkemidler, og har skapt mye debatt. Den har blitt kalt en skrekkkampanje, fanatisk, religiøs og oppkonstruert propaganda. Etter vår mening kan slike kampanjer likevel være hensiktsmessige. Det er minst to grunner til dette. Andelen av befolkningen som røyker har falt gjennom flere år, men nedgangen har vært størst i befolkningsgrupper med høy inntekt og lang utdanning. Årsaken kan være at informasjon treffer ulikt, og informasjonskampanjer har blitt kalt «de vellykkedes kommunikasjon med seg selv». Mens saklig, skriftelig informasjon kan ha gjennomslag i høyere sosioøkonomiske grupper av befolkningen, kan visuell informasjon ha større gjennomslag i lavere sosioøkonomiske grupper. For det andre, har det de siste årene vært økt forskning omkring psykologiske mekanismer i økonomifaget, som f.eks. tidsinkonsistente valg (man kan angre på de valg man tar i dag på et seinere tidspunkt) og gruppepress, spesielt blant unge. Individet er kanskje ikke fullt så rasjonelt som teorien om rasjonell avhengighet tilsier. En konklusjon fra denne forskningen er at man bør bruke sterkere virkemidler enn vanligvis antatt, f.eks. høyere tobakksavgifter, for at individet skal ta hensyn til de negative effektene det påfører seg selv på et framtidig tidspunkt. En røykekampanje som bruker overdrevne virkemidler, kan derfor kanskje begrunnes med bakgrunn i denne nye forskningen. Men et problem er at myndighetenes troverdighet kan stå på spill. Et annet er at lastenes sum kanskje er konstant?

■ ■ ■ LEO A. GRÜNFELD:

## Intervju med Victor D. Norman

# «Men meningers mot, det har jeg»

**D**et er lett å miste pusten når man fordyper seg i Victor D. Normans karriere. Han leverte sin doktoravhandling ved MIT som 24 åring. I en alder av 28 ble han professor i samfunnsøkonomi ved NHH, og før han fylte 35 år hadde han forfattet et hovedverk innen nyere teori for internasjonal handel. Etter noen år som rektor ved NHH, sitter han nå som arbeids- og administrasjonsminister med ansvar for organiseringen av offentlig sektor. Hvor skal dette ende? – Men det blåser på toppene. Vi så vårt snitt til å foreta et portrettintervju kombinert med en samtale om de mer konfliktfylte tema han strever med for tiden.

Det blåser storm rundt professor Victor D. Norman igjen. Som sittende arbeids- og administrasjonsminister må han håndtere det faktum at han selv er en av mest uttalte kritikerne av organiseringen av offentlig sektor. Som leder for den offentlige utredningen «Mot bedre vitende» la han for 12 år siden frem et forslag til effektivisering av offentlig sektor, med en anslått gevinst på 130 milliarder kroner årlig. Det ble hevdet at 500.000 årsverk kunne fristilles til anvendelse i mer produktive sammenhenger. Som om ikke dette er nok å leve opp til, har han nå valgt å stikke hånden inn i sitt eget hissige vepsebol; han vil flytte 900 tilsynsansatte ut av Oslo. Mange av dem er høyt utdannede akademikere som samfunnsøkonomer og jurister. Folk som er taleføre, kamplystne og ikke uten makt. Slikt blir det bråk av.

Med dette i bakhodet henvendte redaksjonen i Økonomisk forum seg til Victor Norman for å avtale et intervju. Det sa han seg umiddelbart villig til, men redaksjonen satt likevel med en ubehagelig følelse av at dette lot seg løse litt for lett. Norman har alltid vært en travel mann, og hans avtalebok er ikke blitt mindre omfangsrik etter at han tok over som statsråd. Noen måneder etter vår henvendelse fikk vi likevel

satt av en drøy halvtime, og med sindig henvisning til forpliktelser overfor fagmiljøet klarte vi å utvide intervjuet med enda noen få minutter.

Victor Norman studerte samfunnsøkonomi på Yale University og MIT i USA på slutten av 60-tallet, en periode sterkt preget av studentopprør og radikaliserings ved universitetene på østkysten. Vi ville vite hvordan Norman kunne bli en dedikert Høyremann med denne bakgrunnen:

- Her må man spørre seg om hva 68-opprøret i USA egentlig dreide seg om. I Europa hadde vi et kollektivistisk opprør, i USA var det et individualistisk opprør. Det handlet om å heve takhøyden for hva som var diskusjonstema. Det handlet om å bryte de sterke båndene mellom fag, politikk og generelle samfunnsforhold i Amerika, og opprøret fremstod som et liberalt oppgjør. I denne sammenheng er Høyre det eneste liberale parti vi har i Norge. Det er ikke tilfeldig at de første kvinnelige politikerne var Høyrekvinner, og at den første åpne homofile statsråd er fra Høyre.

*Mener du virkelig at dette ikke er tilfeldig?*



- Nei det er ikke tilfeldig, for dette har med holdninger å gjøre.

*Men hva med konflikten i Høyre rundt det faktum at Wenche Lowzow og Karen Christine Friele levde i et homofilt forhold?*

- Konflikten i denne sammenheng var langt mindre enn hva den ville vært i noe annet parti. Høyre på sitt beste - og det er mye godt i Høyre - har stått for sterke liberale tradisjoner. Høyre i Norge på 30-tallet var vel det eneste konservative parti i Europa som ikke fikk et skjær av brunt over seg, og det ene tilløpet som var i Bergen i 1933, førte til ekskludering fra partiet. Dette har noe med en grunnleggende tradisjon å gjøre, der Høyre er forankret i en liberal bykultur, mens

tilsvarende partier i de fleste andre land har hatt en mye bredere forankring.

*Så du ble faktisk sterkt påvirket av opprøret under din studietid?*

- Ja det er det overhode ikke tvil om, men det var bredden i meningsspekteret som var det karakteristiske. Da jeg kom tilbake til Norge, møtte jeg svært ensrettede studentforeninger med ett unntak: den ved NHH. Også der var debatten dominert av et radikalt politisk syn, men det var alltid åpning for bredde i debattene.

*Anser du deg som en politisk og faglig motvekt til de syn som er blitt forfektet fra økonomimiljøet ved Universitetet i Oslo?*

- Nei, det gjør jeg ikke. Oslo-miljøet har vært et av de faglig sterkeste miljøene i verden, og var det spesielt på førti- og femtitallet. Men den gamle tradisjonen var så sterk at den forhindret faglig fornyelse i en viss periode. Da var det viktig at andre miljøer kunne bidra, og der spilte miljøet ved NHH en viktig rolle. Men senere har vi sett en faglig fornyelse i Oslo som er imponerende. Hvis en ser på dette miljøet i dag, finner man ingen klar tendens til skoleretning, men derimot utrolig dyktige folk og et fagmiljø av internasjonal klasse.

*Norske samfunnsøkonomer har vel primært vært anerkjent i utlandet på bakgrunn av deres bidrag innen områder som produksjonsteori, økonometri, makroøkonomi og miljøøkonomi. Selv står du forankret innen feltet internasjonal handel, et område der norske forskere har vært mindre fremtredende. Har vi et tilsvarende potensiale for bidrag på dette området fra norske forskningsmiljøer?*

- Økonomi er et internasjonalt fag, og Norge er en del av et internasjonalt samfunn. Det vil alltid være slik at 99% av kunnskapen innen slike områder genereres utenfor Norge. Sterke profiler i norske fagmiljøer tror jeg tjener et eneste formål, og det er å ta aktivt del i det internasjonale forskningsnettverket, for derved

å få tilgang til all den kunnskapen som genereres ute. Om vi skaper slike profiler innen internasjonal handel, eller på et eller annet obskurt tema i tilknytning til håndtering av informasjons-asymmetrier eller kriterier for optimal beskatning, det spiller ingen rolle. Vi skal bli faglig sterke der vi har muligheten. Forskingen innen temaet internasjonal økonomi har blitt mye bedre.

*Boken «Theory of International Trade» som du skrev sammen med Avinash Dixit kan vel ses på som ditt definitive internasjonale gjennombrudd. Hva fikk dere til å skrive denne boken?*

- Jeg tilbrakte mye tid på universitetet i Warwick, og i perioden 1975 til 1980 var jeg der hver sommer. Her ble jeg kjent med Dixit og sammen moret vi oss med å lage teorier om hvorfor økonomene på universitetet i Chicago egentlig ikke eksisterte. Deres teorier om at alle markeder er perfekte skulle jo innebære at behovet for samfunnsøkonomer ikke eksisterte, og dermed eksisterte heller ikke denne faggruppen på universitetet i Chicago. Men spøk til side, vi var begge enige om at ingen av oss helt hadde forstått internasjonal handelsteori. Vi ble enige om å bruke moderne mikroteori for å forstå hva dette feltet egentlig handlet om. Vi forsøkte å se hva som var spesielt med internasjonal handel, og det selvfølgelig ikke noe spesielt med dette temaet, det er jo anvendt mikroøkonomi, og det er nettopp dette boken omhandler.

*Tror du Avinash Dixit blir tildelt Nobelprisen i løpet av de nærmeste årene?*

- Jeg vet ikke om han får den, men han burde få den. Han har bidratt på svært mange felt og er det man kan kalle en økonoms økonom. Han burde tildeles prisen først og fremst for hans evne til å vise slagkraften i mikroøkonomisk teori.

*Dixit er den eneste i trekløveret Dixit, Stiglitz og Spence som ikke har fått prisen. Disse tre utviklet teorien for monopolistisk konkurranse med differen-*

*sierte produkter, en teori som anvendes nær sagt innen alle områder i økonomifaget. Kan han få prisen med utgangspunkt i dette bidraget?*

- Det er en spennende og anvendbar modell, men som Dixit selv sa, så var det eneste de gjorde her å putte antallet varer inn i nyttefunksjonen. Mange av de andre bidragene han har kommet med går dypere enn dette bidraget.

*Mange forskere velger å gå over i en mer administrativ rolle når de kommer opp i årene. Er det et problem at folk som har gjort suksess innen forskning velger å forlate den til fordel for andre oppgaver?*

- Til forsvar for meg selv, må jeg bare få nevne at jeg er en av svært få som faktisk har utgitt et «working paper» etter å ha blitt utnevnt som statsråd. Men, en hver akademisk karriere handler om en livssyklus, der den faglige kreativiteten er størst i startfasen. Det er et godt spørsmål om dette har med alder å gjøre eller om det knytter seg til hvor lenge man har drevet med faget. Når du jobber lenge med et fag, så får du skylapper. Det er selve møtet med faget som er det mest kreative.

*Føler du at du selv har sviktet faget, i og med at du har gått over i en politisk-administrativ rolle?*

- Jeg ble rektor ved NHH fordi det var et spørsmål om verneplikt. Før eller siden måtte jeg få det unna. Er man del av et fagmiljø, så må man være villig til å påta seg oppgaver, og jeg ville mye heller være rektor enn instituttbestyrer. Bortsett fra at jeg betrakter min nåværende oppgave som viktig, ser jeg på dette engasjementet som et studieopphold.

*Er det stor forskjell på det å være politisk leder for et departement og det å lede en høyskole i form av rektorvervet?*

- Både ja og nei. Nei i den forstand at jeg arbeider med å legge en politisk kurs, noe en rektor også må gjøre. Ja, det er stor forskjell i den forstand

at det er et mye mer effektivt beslutningssystem på den politiske arenaen. Og en statsråd har mye mer makt enn en rektor har innen sitt arbeidsområde. Jeg tror nok at en leder av en akademisk institusjon bør ha mindre makt enn en politisk leder, men han bør nok ha mer makt enn han tradisjonelt er blitt tildelt. Det er vanskelig å lede uten virkemidler, og dette er et problem som ofte kjenner seg den akademiske lederrollen.

*Det er 12 år siden vi fikk presentert utredningen «Mot bedre vitende» der det ble hevdet at man sto overfor et årlig effektiviseringspotensiale på 130 milliarder kroner, ca 200 milliarder 2003 kroner. Av de foreslåtte reformene har enkelte blitt gjennomført.*

- Det stemmer. 6 års reformen i skoleverket er halvt gjennomført. Kvalitetsreformen innen høyere utdanning har kommet langt, og her er særlig målet om bedre samsvar mellom normert og reell studietid viktig. Kvalitetsreformen er kanskje den mest direkte oppfølgingen av de forslag vi kom med i utredningen. Det som er mer interessant, er hva som har skjedd på de områdene der vi skisserte de virkelig store effektiviseringsmulighetene. Dette gjaldt trykkesystemet, ledigheten og distriktspolitikken. I distriktspolitikken skjer det nå betydelige endringer, mye av den tradisjonelle distriktspolitikken blir nå billigere rett og slett fordi det er færre som arbeider innen landbruket. Men vi har ikke fått på plass en ny distriktspolitikk som kan gi mer distrikt per krone. Problemet har vært at vi får alt for lite igjen for det vi har investert i distriktspolitikken.

*Vil du si deg fornøyd med de resultatene man har oppnådd så langt gjennom denne 12-års perioden?*

- De områdene vi overhode ikke har kommet langt nok på knytter seg til unødig uføretrygding, unødig sykefravær og unødig arbeidsledighet, og her må vi få gjennomgripende reformer. Vi er igang på et område her, og det gjelder den offentlige tjenesteyting som retter seg mot å få folk i

arbeid i stedet for trygd. Her omorganiserer vi trygdeetaten, aetat og sosialetaten i kommunene. Her jobber det 15.000 mennesker som egentlig skulle ha som oppgave å hjelpe folk som har helseproblemer, sosiale problemer eller kvalifikasjonsproblemer til å klare seg selv. Stortingsmeldingen som omtalte omorganiseringen av disse etatene, har nærmest ikke blitt omtalt. Dette illustrerer den manglende bevisstheten rundt disse problemene. Hverken pressen eller det politiske miljø har ansett dette som viktig.

*Hva er din holdning til Sandman-utvalgets anbefalinger?*

- Jeg synes det er veldig mye fornuftig der, men utvalget griper ikke fatt i grunnproblemet. En person har et gitt problem som gjør at han sliter med å komme i arbeid. Så har vi et offentlig apparat som skal hjelpe ham gjennom rehabilitering, kvalifisering, osv. Men det offentlige tilbyr personen samtidig et beløp dersom han blir stående utenfor arbeidslivet, og her blir fort insitamentene gale. Hvis vi i større grad kan rette støtten mot de tiltak som gjør det lettere å komme i jobb, får vi et bedre system. Vi har ikke helt tatt inn over oss at alle i yrkesaktiv alder i Norge kan jobbe. Et hvert menneske uansett hvor syk og skadet han eller hun er, kan på en eller annen måte fungerer i jobbsammenheng. Å få lagt om trykkesystemet, slik at det fremstår som betaling for arbeid, er helt sentralt. For å få til dette må vi løse tre problemer. For det første må vi få problemstillingen på den politiske dagsorden, og dette er vanskelig fordi du med en gang kommer borti tabubegreper. Det å få aksept for at målet ikke er å ødelegge for noen, men å bedre systemet, er problematisk. For det andre må vi finne gode løsninger, noe som kanskje er det enkleste her. Men dette griper inn i det tredje problemet som knytter seg til hvordan man unngår massiv lønns subsidiering. Hvordan skal man unngå at grupper som ikke har behov for subsidier, får slike? En av grunnene til at vi har så mange på trygd, er at det alltid er blitt sett på som viktig å



skille klart mellom arbeidsmarkedet og trygdemarkedet. Hvis disse markedene kommer for nær hverandre, har man vært redd for at arbeidsmarkedet skal ødelegges.

*I forrige nummer av Økonomisk forum ble det presentert en artikkel som beregnet de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å flytte Konkurransetilsynet til Bergen. Reaksjonene i tilknytning til flytting av tilsynene har vært mange og negative. Er du overrasket over hvor sterke reaksjonene er blitt?*

- Nei, på ingen måte. Alt annet ville være uventet. Hadde jeg jobbet i Konkurransetilsynet så ville jeg ha strittet imot med alle midler, og jeg skulle klart å lage et regnestykke som viste at flyttingen er enda dyrere enn det som er skissert i den nevnte artikkelen.

*Er du en uredd person?*

- Personlig er jeg så feig som ville nøkken. Jeg har høydeskrekk og som guttunge var det å hoppe i en skibakke og lignende ensbetydende med å sette livet på spill. Men meningers mot, det har jeg.

➔ Forts. side 13

■ ■ ■ JO HERINGSTAD:

Norges Landbrukshøgskole

## Strømprissvingningene bør dempes

Dereguleringen av kraftmarkedet kom like etter fullføringen av det store Ulla-Førre-prosjektet. Da fikk forsyningssystemet overkapasitet, så det ble overproduksjon som presset strømprisen nedover. Det var populært, og dermed ble også dereguleringen av dette markedet populær. Undertegnede hadde noen motforestillinger, som kom på trykk i Sosialøkonomen nr. 11-1991. Det mest sentrale avsnittet gjengis her: *«Det synes som både produksjonen og forbruket av norsk elektrisk kraft er så lite elastisk at en med fri prisdannelse må regne med temmelig store prisvariasjoner over tid. Dette gjør investeringer på både produksjonssiden og forbrukersiden så risikabel at det kan hindre utnyttelse av både naturgass og gjenværende vannkraft.»*

Markedsutviklingen i senere år bekrefter påstandene i det gjengitte avsnittet. Overkapasiteten i begynnelsen og relativt milde og nedbørrike vintrer bidro lenge til lav strømpris. Nå har nok markedstilstanden «tippet over» fra «kjøpers» til «selgers» marked, også i år med «normal» nedbør og temperatur. Denne tilstanden vil nok vare, inntil både norsk gasskraft og «ny» vannkraft kommer på nettet. Den såkalte satsingen på vindkraft og bioenergi monner lite, og får marginal betydning for kraftbalansen.

Gasskraftverkene – som det er gitt konsesjon for – er planlagt som «grunnlastverk», med jevn produksjon hele tiden. Da kan de ikke dekke ekstra stort behov for elektrisk effekt på ekstra kalde vinterdager. Med denne egenskapen kan de heller ikke utligne produksjonssvikt i vannkraftsystemet i «tørrår». For å rette opp kraftbalansen (både effekt og energi) er det nok mer målrettet å ruste opp vannkraftsystemet, med både større effektinstal-

lasjon og større magsinvolum. Dette vil kreve betydelige investeringer, og bør begynne der aggregater er blitt så gamle at de snart bør tas ut av ordinær kraftproduksjon. Etter slik ombygging vil et kraftverk i mye større grad kunne tilpasse produksjonen til behovs- og prisvingninger, både nasjonalt og i samkjøring med varmekraftverk i andre land. Det siste er nok nødvendig for å gjøre flere sjøkabler til land sør og vest for Nordsjøen lønnsomme, så mer kraft kan importeres i tørrår.

En kraftpris som svinger voldsomt mellom «våtår» og «tørrår» er gunstig for opprusting av vannkraftsystemet som antydnet, men ugunstig for bygging av gasskraftverk med jevn produksjon. Det er likevel uvisst om vannkraftsystemet kan rustes opp så det monner. Dels fordi saksbehandlingen er komplisert, tidkrevende og dyr, og dels fordi «liten tue kan velte stort lass»; en egentlig liten verneverdi kan «velte» et stort kraftprosjekt. Det kan vises med to eksempler: Etter skadeflommen i 1995 ble det planlagt et stort pumpeverk ved Minnesund, som skulle ta ut mye mer vann enn nå fra Mjøsa i løpet av vinteren. Hensikten var å skaffe plass til mye mer flomvann i Mjøsa, for å kunne stenge avløpet fra Mjøsa når Glomma har så stor vårflo fra Hedemark at der er risiko for flomskader i Akershus og Østfold. Dette pumpeverket ville også skaffe mye større vintervannføring til driftsklare turbiner i en rekke kraftverk nedstrøms Mjøsa. Det ville vært lønnsomt vurdert bare som kraftprosjekt, og dermed gratis som tiltak mot flomskader. Dette gode prosjektet er stanset, antagelig av myndighet med «smalt» ansvar.

Mår kraftverk i Telemark ble bygd under og like etter krigen, og er vel snart «modent for opprusting», med

nye aggregater i tillegg til eller i stedet for de gamle. Så gamle kraftverk har trang tilløpstunnel, så her er det nok aktuelt å bygge helt nytt kraftverk (med avløp direkte til Tinnsjøen) for ordinær kraftproduksjon. Da kan det gamle kraftverket bevares i brukbar stand, for produksjon bare på ekstra kalde vinterdager. Mårvatnet har lite tilsig i forhold til magasinvolument, så noe vann lagres fra «våtår» til «tørrår». Vannskillet mellom Mårvatnet og Krossvatnet/Skrykken er så lavt at det ville koste lite å lede noe av vannet i Lågen inne på Hardangervidda i kanal til Mårvatnet, i stedet for å la det renne mot Tunhovdfjorden som har mye tilsig i forhold til magasinvolument. Slik overføring kunne kombineres med ytterligere oppdemming av Mårvatnet, for å kunne produsere ekstra mye høyverdig vinterkraft i «tørrår», i nytt og i gammelt Mår kraftverk. Denne store muligheten ble antakelig spolert med uheldig avgrensning av Hardangervidda nasjonalpark: Det er neppe mulig å flytte denne grensen så slik overføring og tilleggsregulering kan gjennomføres.

Strømprisstigningen i begynnelsen av denne vinteren var sjokkartet. Den viser at det vil koste for mye (for forbrukerne) å tilpasse forbruket til den nåværende produksjonskapasiteten, i stedet for å øke den så det monner. Hovedårsaken til dette prissjokket er nok at opprustingen av vannkraftsystemet er forsinket, med kronglete saksbehandling og risiko for lange perioder med relativt lave kraftpriser også i fremtiden som årsaker. Det bør være politisk mulig å forenkle saksbehandlingen noe, når det nå har vist seg at forsinkelser får store økonomiske konsekvenser. Det er vanskeligere å gjøre

→ Forts. side 13

■ ■ ■ TORSTEIN BYE OG EIRIK LUND SAGEN:

## Bruk av naturgass i Norge

**G**assmeldingen er en innholdsrik faktapublikasjon, med mange gode vurderinger omkring mulig anvendelse av naturgass innenlands. Den er nøktern i beskrivelsen av muligheter, krav til lønnsomhet og ved å påpeke at penetrering i markedet må løses av bedriftene selv. Et policy-dokument må selvfølgelig også inneholde noe politikk. Det er mest fremtredende i spørsmålet om framdrift av gasskraft med CO<sub>2</sub> håndtering og kabling til plattformene i Nordsjøen. Dette kan dessverre innebære subsidier i milliardklassen på miljøets alter, på tross av at meldingen selv påpeker at bruk av gass i miljørammen må vurderes opp mot andre måter å nå miljømålene på.

St.meld.nr.9 (2002-2003) «Om innenlandsk bruk av naturgass mv.» som kom fra Regjeringen før jul og skal behandles i Stortinget 27. mars, utmerker seg med svært mye faktakunnskap om ulike sider ved norsk miljøpolitikk og utviklingstrekk for innenlandsk anvendelse av naturgass i rør og LNG fram til i dag. Det er potensialet for nedstrøms anvendelse av gass i Norge som behandles. Her omtales ilandføringsstedene for gassen og tilknyttet infrastruktur for utnyttelse av gass i disse områdene per i dag. Potensialet for

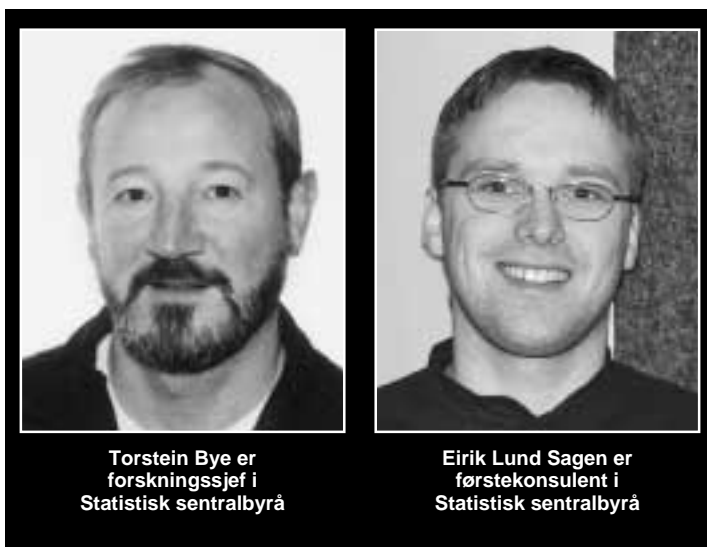
anvendelse av gass i transportsektoren, i industrien, i kraftproduksjon og til produksjon av hydrogen får en god teknisk omtale.

Denne stortingsmeldingen utmerker seg også på en annen måte; på tross av at den skisserer både mulige og umulige såkalte potensialer, så heller den mange ganger malurt i begeret ved å henvise til krav om lønnsomhet og at bruk av gass i miljørammen må vurderes opp mot andre måter å nå miljømålene på. Alt i alt kan en derfor si at stortingsmeldingen på mange

måter er en nøktern melding med noen klare unntak, men det skal vi komme tilbake til.

I denne meldingen, som i den alminnelige energidebatten, er det stor fokus på at gass er en renere energikilde enn andre fossile energibærere. Isolert vil det raskt kunne lede til ønskedrømmer om stortilt bruk av gass på tross av at lønnsomheten synes å være dårlig. Imidlertid viser meldingen til at: «Mulighetene til å begrense miljøbelastninger ved økt bruk av gass må veies opp mot mulighetene for å oppnå det samme på andre måter. Mer effektiv energibruk, rensing av utslipp, bruk av fornybare energikilder og mulighetene for internasjonal handel med kvoter representerer slike alternative tiltak.» Dette er bra, men det kan være langt mellom økonomisk teori og praktisk politikk. Meldingen inneholder lite omkring det kvotemarkedet Regjeringen ønsker å innføre og i hvilken grad dette vil bety at en kan overlate gassmarkedsutviklingen til seg selv uten for mange ekstra føringer utover dette.

La oss først se på miljøpolitikken og forholdet til innenlandsk gassanvendelse. Ingen kan vel være uenig i at hvis det påviselig er skader forbundet med utslipp til luft så skal slike utslipp reguleres på en eller annen måte (enten ved avgifter, kvotebegrensinger, avtaler eller lignende). Ingen er vel heller uenig i at kvoteplikt for alle utslipp av klimagasser fra 2005-2008 medfører en relativ forskyvning i lønnsomhet mot renere energibærere kontra mer forurensende. Dette vil på sikt favorisere naturgass *relativt* sett. Men det betyr ikke at det *absolutt* sett blir profitabelt å utnytte gass. Økt pris på utnyttelse av skitne energibærere betyr at kjøperprisen på energi øker og vi får en relativ overgang fra sterkt foru-





rensende til mindre forurensede energibærere. Samtidig vil også kjøperprisen på gass inklusive kvoteprisen gå opp. Energi blir dyrere og vi vil dermed bruk mindre energi. Dette trekker i retning av mindre bruk av all energi – også gass. Spørsmålet er altså hvor sterk vridning en får fra for eksempel bruk av olje til bruk av gass som følge av økt kjøperpris på gass når kvoteprisen kommer i tillegg.

Økte utslippskostnader vil øke kjøperprisen og isolert sett dempe etterspørselen etter gass. Mange sektorer er unntatt fra utslippsavgifter i dagens marked. Gass med kvotepris kan da for eksempel bli dyrere enn dagens olje uten avgifter. Kvoteplikt for utslipp fra bruk av naturgass vil da trekke i retning av mindre lønnsomhet ved utnyttelse av gass. Energimarkedet er som en trykk-koker – tetter man igjen et hull så vil trykket i andre retninger øke. På dette punktet er meldingen poengtert.

Både for å bedre miljøet og for å styrke gassens konkurransemessige fordel på lang sikt er et kvotemarked for klimagassutslipp som omfatter alle klimagasser i Norge nødvendig. Regjeringen har tidligere anbefalt at dette blir innført fra 2008<sup>1</sup>. På kort og mellomlang sikt er det imidlertid ikke opplagt, som påpekt ovenfor, at dette vil gjøre utnyttelse av naturgass innenlands absolutt lønnsomt.

På flere områder hvor gass kunne vært aktuell for direkte anvendelse er det noen teknologiske realiteter som er utenfor vår kontroll og som vi må forholde oss til. Det problematiske med støttetiltak for bruk av gass for eksempel i transportsektoren illustreres av at det foregår en betydelig teknologisk utvikling i tradisjonelle forbrenningsmotorer, som vil bidra til svært små utslipp fra denne teknologien framover (for eksempel dieselmotorer). En satsing på bruk av gass i transportsektoren, som kan innebære store infrastrukturkostnader, kan da vise seg å være både bortkastede penger og en dårlig miljøpolitikk. Dette blir forsiktig påpekt flere ganger i meldingen og viser (heldigvis) et mer nøkternt og realistisk syn på dette punktet enn det bildet vi ofte får tegnet gjennom ulike medieoppslag og interesseorganisasjoner. I sin omtale av transportsektoren konkluderer derfor

meldingen med at denne «...peker seg ut som den sektoren hvor det først synes å kunne være aktuelt med mer omfattende bruk av hydrogen».

Beskrivelsen av mulighetsområdet for Norge til å bli en betydelig aktør på markedet for naturgassbasert hydrogen som energikilde er optimistisk beskrevet. Det helles imidlertid malurt i begeret når en nøkternt påpeker at dette *forutsetter* at det er mer lønnsomt med hydrogenproduksjon og hydrogeneksport enn direkte naturgass-eksport. Denne løsningen vil markedet finne hvis de bare blir overlatt til seg selv. Med kostnadseffektive virkemidler i miljøpolitikken, jf. kvotemarked fra 2008, vil hydrogen komme hvis det viser seg at det er lønnsomt. Aktører som vil investere bør sitte med risikoen i slike prosjekter. Meldingen begrenser ønskede støttetiltak for hydrogen til satsing på forskning og utvikling, og påpeker at gass i beste fall er en kortsiktig kilde til hydrogen før fornybare kilder tar over. Her henvises det til Gassteknologiutvalgets rapport.

Stortingsmeldingen er generelt preget av nøkternhet i beskrivelsen av konkurranseforholdene for gass. Dessverre blir det da også slik at ønskene om betydelig innenlandsk bruk av gass i Norge framstår som ønsker mer enn som framtidige realistiske muligheter uten et betydelig omfang av støttetiltak. Heldigvis inneholder heller ikke meldingen konkrete forslag om betydelige slike støttetiltak, bortsett fra på et par vesentlige punkter. Et uttrykk som imidlertid benyttes mye i St.meld.nr.9 er at det er viktig å «legge til rette for». Det er uklart hva som menes med dette. Tolkingsrommet for senere å komme med økte utgiftsforslag kan være stort.

Flere steder i meldingen kan mangel på lønnsomhet og mange gode ønsker medføre uttelling på statsbudsjettet etter hvert. Dette gjelder både anvendelse av naturgass i industrien, til transportformål, i distribuert anvendelse og til produksjon av hydrogen etc. De store utgiftspostene i denne meldingen kan imidlertid ligge i to av kapitlene i meldingen; «Gasskraft med CO<sub>2</sub> håndtering» og «Kraftoverføring fra land til sokkelen».

Meldingen forteller om flere prøveprosjekter for elektriske kabler fra land

og ut på sokkelen, som er på utredningsstadiet. En egen utredning fra NVE/OED (2002) viser at i all hovedsak er slik kabling både ulønnsomt og til ulempe for miljøet. I denne rapporten heter det at «... å forsyne sokkelen med kraft fra fastlandet vil representere et meget kostbart bidrag til å nå Norges forpliktelser i henhold til Kyoto- og Gøteborg- protokollene. Her synes det som gassmeldingen er i klar utakt med den faglige rapporten som er gitt av Olje- og energidepartementets egne direktører.

Satsingen på gasskraftverk med CO<sub>2</sub> håndtering er et hovedelement i regjeringens energipolitikk. Utviklingen av en slik teknologi fram til lønnsomhet vil kreve en betydelig økonomisk innsats.

Regjeringen sier at de vil gi statlige tilskudd til teknologi og produktutvikling, investeringsstøtte til gasskraftverk med CO<sub>2</sub> håndtering fra 2006, etablering av et statlig innovasjonselskap og statlig deltakelse i utvikling og drift av infrastruktur for CO<sub>2</sub> håndtering. Det forutsettes imidlertid at prosjektet er lønnsomt uten CO<sub>2</sub> håndtering og at industrien selv skal bære en del av kostnadene.

Terminmarkedet for kraft på Nord- Pool sier noe om framtidige priser i det nordiske kraftmarkedet. Disse prisene kan dermed brukes som et estimat på den langsiktige lønnsomhet ved nye kraftprosjekter, inklusive gasskraftverk uten CO<sub>2</sub> håndtering, som meldingen er opptatt av. Prisene i dette terminmarkedet som noteres for 2007 er om lag 24 euro/MWh eller 18 øre/kWh. Kostnaden ved et konvensjonelt gasskraftverk er om lag 20 øre/kWh. Altså er slike kraftverk neppe lønnsomme på noen år enda. Meldingen sier videre at investeringskriteriet krever en pris på kraft fra et gasskraftverk med CO<sub>2</sub>-håndtering som er 10-20 øre høyere enn lønnsomhetskriteriet fra et tradisjonelt gasskraftverk. Altså er heller ikke dette lønnsomt. Hvis staten ikke går inn med støtte til slike prosjekter vil en i et lukket norsk kraftmarked få

<sup>1</sup> Kvote marked er anbefalt å komme i 2005, men da kun for de som i dag er unntatt fra utslippsavgifter. Fra 2008 er planen at dagens avgifter skal fjernes og alle skal utsettes for kvotemarkedet.

tilsvarende priser vi har sett i kraftmarkedet i gjennomsnitt over de siste 3-4 månedene hvis prosjektene skal bli lønnsomme. I et nordisk fritt marked uten statsstøtte ville de som satset på slike prosjekter gå konkurs i løpet av kort tid.

Hvis staten skal betale all merkostnad ved CO<sub>2</sub>-rensing vil dette kunne utgjøre milliardbeløp i støtte, med mindre kostnadene for CO<sub>2</sub>-«frie» gasskraftverk faller betydelig i løpet av 3-4 år. Gjennom slik støtte vil de som ikke bruker mye kraft være med å finansiere de som bruker mye kraft gjennom skattededelen. Er dette riktig fordelingspolitikk? Hvis miljøpolitikken som ligger bak tanken om å støtte slike gasskraftverk er riktig, vil forbrukerne bruke mer energi med subsidierte priser (utbyggingskostnader). Er ikke dette et tankekors?.

Som nevnt antyder også meldingen at kraftindustrien selv må være villig til å bære en del av ekstrakostnadene ved gasskraftverk med CO<sub>2</sub>-håndtering. Hvorfor skulle bedriftene være villig til det hvis dette medfører tap på bedriften? Det er nok grunn til å anta at det er vel optimistisk å forvente denne teknologien tatt i bruk før det har gått minst ti år til, i hvert fall uten subsidier i milliardklassen.

Denne meldingen kom noe for tidlig til å ta vinterens hete debatt rundt den norske kraftbalansen inn over seg. Likevel er det prinsipielle temaet naturlig nok nevnt i flere sammenhenger og et begrep som «sikker energiforsyning» er gjennomgående. Det er imidlertid viktig å fremheve alle sider av et slikt spørsmål. Om «kraftbalansen» opprettholdes gjennom økt norsk produksjonskapasitet, økt import eller tiltak på etterspørselssiden bør være et lønnsomhetsspørsmål: Her er gasskraftverk med eller uten CO<sub>2</sub>-håndtering kun ett av mange mulige tiltak. Det er slett ikke opplagt at det er det billigste tiltaket.

Ved å lese meldingen slår det en at andre innfallsvinkler enn de valgte kunne være vel så interessante når en diskuterer mulighetene for gassut-

nyttelse. For eksempel er kjølevann eller spillvarme viktige biprodukt fra bruk av naturgass i kraftverk. I meldingen er man opptatt av at alternativverdien av denne varmeproduksjonen er lav. Implisitt antydes at det da burde være store muligheter for utnyttelse av denne varmen. Når alternativverdien er lav skyldes det imidlertid at det ikke finnes lønnsomme prosesser som dette vannet kan utnyttes i. Hadde det vært mange slike muligheter så ville alternativverdien vært høyere. Altså er lav alternativverdi mer et signal om hvor vanskelig dette er å utnytte i de relativt tynt befolkede og tynt industri-besatte områder i Norge enn en beskrivelse av potensialet i dette tilfellet. Utnyttelsen av spillvarme er forholdsvis godt ivaretatt i flere av Norges eksportmarkeder for naturgass på kontinentet og innbyr således til en vesentlig høyere energiutnyttelse av gassen. Kombinert med eksport gjennom ferdig avskrevet infrastruktur, sørger dette for svært gode betingelser for eksport av norsk gass i fremtiden sammenlignet med omfattende innenlandsk bruk. Selv om en tiltagende liberalisering av det europeiske gassmarkedet vil kunne presse produsentpriser ned på kort sikt, er den totale tilbudssituasjonen slik at høyere priser må ventes på sikt når nye (og dyrere) gasskilder må utnyttes, jf. Sagen (2001). Dette er forhold som vil bli tatt inn i en samlet risikovurdering ved innenlandsk gassutnyttelse på kommersiell basis.

Ifølge St.meld.nr.9 vil Olje- og energidepartementet bidra med tilskudd til utbygging av infrastruktur for å vinne erfaring og for å realisere målet om økt bruk av gass innenlands. Det framstår etter å ha lest meldingen, som svært uklart hvorfor det er viktig å få økt bruk av gass innenlands. Skyldes det at vi trenger flere inntekter (er det profitabelt?), at vi har noen ledige ressurser som vi vil utnytte eller at vi vil oppnå noen miljømål? Litt avhengig av det målet man spesifiserer vil den optimale virkemiddelbruken være forskjellig. Det er synd at ikke slike primærmål

fokuseres sterkere og at «avledede mål» blir så sterkt fokusert.

Da er det en trøst å lese at Regjeringen fortsatt legger til grunn at norsk gass skal omsettes på markedsmessige vilkår, basert på kommersielle forhandlinger. Det er dette prinsippet som best ivaretar hensynet til målsettingen om høy verdiskaping knyttet til gassressursene på sokkelen. Dersom det er behov for å ta andre samfunnsmessige hensyn, bør dette i tråd med gjeldene praksis skje gjennom klare mål og begrunnet formulering, og direkte insentiv- og støtteordninger. Slike ordninger vil da legge til rette for god måloppfyllelse og høyest mulig verdiskaping for hver krone gitt i støtte. Det sies også i meldingen at det normalt må legges til grunn at distribusjonsnettet for gass utvikler seg på kommersielle vilkår. Det er godt at dette sies så eksplisitt.

Sist i Stortingsmelding nr. 9 omtales også eventuell introduksjon av grønne sertifikater i energimarkedene uten at linken til naturgass blir særlig klar. Denne delen virker som et påheng for å ha noe sted å presentere informasjon om mulige virkninger av slike virkemidler i energimarkedene. Det problematiske ved slike markeder er dokumentert i flere nasjonale og internasjonale tidsskriftartikler. Noe av det problematiske er da også kommet fram i denne meldingen. Det er neppe grunn til å anta at problemene blir mindre ved internasjonalisering av slike virkemidler. For de som er interessert i denne problemstillingen, se Bye (2003).

### Referanser:

- Bye, T. (2003): On the price and volume effects from green certificates in the energy market. Kommer som Discussion Paper fra Statistisk sentralbyrå.
- NVE (2002): Kraftforsyning fra land til sokkelen. Muligheter, kostnader og miljøvirkninger. [http://www.nve.no/modules/module\\_111/news\\_item\\_view.asp?iResponse=3&iNewsId=7604&iCategoryId=283](http://www.nve.no/modules/module_111/news_item_view.asp?iResponse=3&iNewsId=7604&iCategoryId=283)
- Sagen, E.L. (2001): Mot et liberalisert europeisk gassmarked, *Økonomiske analyser* 6/2001, Statistisk sentralbyrå.
- St.meld.nr.9 (2002-2003): Om innenlands bruk av naturgass mv. Det Kongelige Olje- og Energidepartement.

■ ■ ■ HILDE BOJER:

## Fattigslig melding om fattigdom

**R**egjeringen har nylig lagt fram stortingsmeldingen *Tiltaksplan mot fattigdom* (Stortingsmelding nr 6 (2002-2003)). Det er første gang i nyere tid at fattigdom blir satt på den politiske dagsorden i Norge. Men det er flere planer enn tiltak i meldinga: det er vanskelig å bekjempe fattigdom for en regjering som ikke har lov til å bruke penger på de fattige.

Finnes det fattigfolk i Norge? Regjeringen mener ja, om lag 121 500 personer, eller 2,7 prosent av befolkningen, er fattige. Til grunn for denne beregningen ligger en definisjon av fattigdom som *relativ*. Fattig er den som har vesentlig dårligere råd enn andre folk. I EU er fattigdomsgrensen definert som 50 prosent av medianinntekten, hvor inntektsbegrepet er husholdningsinntekt etter skatt og korrigert for husholdningsstørrelsen på passende vis. Regjeringens melding bygger på en liknende definisjon.

Begrepet relativ fattigdom kan føres tilbake til selveste Adam Smith.

I annen bok av *Wealth of Nations* drøfter Smith hva som bestemmer minstelønna, og hevder at denne må dekke mer enn det rent fysiske eksistensminimum. En arbeider med respekt for seg selv i datidens England måtte ha råd til skjorte og lærsko<sup>1</sup> mente han. Men det vi trenger for å kunne vise oss for folk uten skam, er avhengig av det allmenne velstandsnivået.

For John Rawls er det samfunnsmessige grunnlaget for selvrespekt et av de primærgoder han mener bør være likt for alle i det rettferdige samfunn.

Det er også praktiske grunner til at størrelsen på den anstendige minsteinntekt avhenger av det allmenne velstandsnivået. Barn som ikke har fjernsyn hjemme, eller tilgang til datamaskin, kan ha vansker med å følge med på skolen; et problem som neppe finnes i Calcutta. Sosial kontakt blant ungdom i dagens Norge foregår over mobiltelefon, for eksempel avtaler om å treffes. En tenåring uten mobil er sosialt isolert.

Noen tror at relativ fattigdom innebærer at fattigdom aldri kan forsvinne så lenge det finnes økonomiske ulikheter overheadet. De tar feil: det er fullt mulig med en fordeling der ingen har mindre enn halve medianen og med ulike fordeling blant dem som er over fattigdomsgrensen. Men relativ fattigdom forsvinner ikke ved økonomisk vekst uten omfordeling.

Amartya Sen (1984) har pekt på en annen svakhet ved relativt definert fattigdom, nemlig at hvis alle sulter, er ingen av dem fattige. Han foreslår å definere fattigdom som absolutt i funksjonsevne (capabilities). Eksempler på funksjonsevner er evnen til å skaffe seg mat, evnen til å delta i samfunnet og evnen til å følge undervisning. Den første funksjonsevnen er bestemt av absolutt inntekt, de to siste er avhengige av den relative inntekten.

Det blir selvfølgelig et spørsmål om skjønn hvor stor grensen for en anstendig minsteinntekt, eller fattigdomsgrensen, skal være. I Europa ser det ut til å ha dannet seg en konsensus blant forskere og myndigheter om halve medianinntekten som grense.

### Å måle fattigdom

Men vanskene med å måle fattigdom er ikke løst med dette. I meldingen står det: «En enkelt definisjon vil ikke kunne fange opp fattigdommen som et sammensatt og uensartet fenomen». Og videre: «Lav inntekt er et endimensjonalt mål på et sammensatt problem, men viser altså ofte sammenheng med problemer på andre levekårsområder. Lav inntekt er derfor en ofte brukt indikator på personers samlede økonomiske og sosiale levekår. (s 8)» Her gjør departementet definisjonen av fattigdom mer innviklet enn den etter mitt skjønn trenger å være. Disse setningene og andre tyder på at en vil fram til en definisjon av fattigdom som favner videre enn det «bare» å mangle penger. Men den tilnærmingen roter mer til enn

<sup>1</sup> I motsetning til tresko. Legg merke til at skotøy markerer status også i vår tid, men nå er det som kjent logoen på joggeskoene som teller.



Hilde Bojer er førsteamanuensis ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Foto: Ståle Skogestad

den avklarer. Det er mye som er vondt og leit i livet; la oss holde fast på at fattigdom er den måten å ha det vondt på som skyldes dårlig råd.

Vanskene med å måle fattigdom henger sammen med at årsinntekten ikke er tilstrekkelig som mål på det meldinga velger å kalle «økonomiske levekår». Det er særlig to svakheter ved inntekten som mål. Den ene er at lav inntekt kan skyldes frivillig valgt kort arbeidstid. Den andre er at økonomiske levekår er bestemt av både inntekt og formue, så fattigdom bør være definert ved å veie disse to komponentene sammen på passende vis. Begge disse svakhetene er det teknisk mulig å overvinne ved litt fingerferdighet i Statistisk sentralbyrå (SSB), som har levert anslagene for fattigdom og antall fattige. Full inntekt, slik Gary Becker i sin tid definerte den, er bestemt av lønn og arbeidsfri inntekt, og må kunne kartlegges i forbindelse med en eller flere av SSB's eksisterende intervjuundersøkelser. Lav kontantinntekt sammen med høy full inntekt indikerer et frivillig valg.

Formue har SSB tall for i Inntekts- og formuesundersøkelsene. Selv om tallene for formue ikke er helt gode, er de vel ikke helt ubrukbare heller. Opplysninger om formue er nemlig anvendt i SSB's tall for fattige: personer i husholdninger med «brutto finansformue» over en viss størrelse er ikke regnet med, uansett hvor lav inntekten måtte være. Derimot har SSB *ikke* tatt hensyn til formue den motsatt vegen, ved å korrigere høyere inntekter for gjeld eller renteutgifter.

### To typer feil

Når vi skal anslå tallet på fattige er det to typer feil vi kan gjøre: tallet kan blir for stort og det kan bli for smått. Så vidt jeg kan forstå må begge feil være like alvorlige. SSB har imidlertid bare lagt arbeid i å unngå den ene av dem. Jeg tror for eksempel SSB's metoder undervurderer fattigdommen blant barnefamilier, og særlig blant enslige forsørgere.<sup>2</sup>

Tiltaksplanen mot fattigdom er blitt et heller fattigslig dokument. Jeg tror nok både sosialministeren og departementet hennes har en oppriktig vilje til å bekjempe fattigdom. Men de har det

problem at Finansdepartementet ikke gir dem lov til å bruke penger, og da er det ikke så mye de kan gjøre for å bøte på det som er fattigfolks problem, nemlig pengemangel.

En av de få bevilningene som blir foreslått i meldinga er et godt eksempel på de problemene regjeringen og flertallet på Stortinget har. Meldinga foreslår at overgangsstonaden til enslige forsørgere økes med anslagsvis 35 mill. kroner for å hindre at enkelte må avbryte utdanningen midt i skoleåret. Hensikten er å få flere enslige forsørgere i lønnet arbeid som de kan leve av. I budsjettforliket i høst reduserte flertallet imidlertid en annen type stønad til enslige forsørgere, nemlig tilskott til utgifter til barnetilsyn. Innspart beløp: ca 30 mill kroner.

### Mer forskning

Regjeringen lover sosial rapportering og mer forskning om fattigdom. Dette er gode nyheter for flere av oss. Som en amerikansk kollega av meg en gang sa: «There's money in poverty!» Nå har jeg lest raskt gjennom noen av de forskningsrapportene regjeringen bestilte som grunnlag for tiltaksplanen. Rapportene er forbausende samstemte til forskningsrapporter å være. Men det er ikke all forskning som det passer regjeringen å bruke. Blant forskere er det bred enighet om at det er generelle virkemidler som mest effektivt forhindrer fattigdom, og at en særlig bør unngå tiltak som er behovsprøvde mot inntekt. Slike synspunkt blir ikke referert i meldingen, som tvert i mot er nesten lyrisk i sin begeistring for målretting og «skreddersydde» tiltak. Disse koster nemlig ikke så mye.

På samme måte som det finnes to typer feil i hypoteseprøving og i måling av fattigdom, kan tiltak for å avhjelpe fattigdom treffe feil på to forskjellige måter. Feil av type 1 er at pengene går til folk som ikke trenger dem. Ved feil av type 2 kommer pengene *ikke* fram til de folkene som trenger dem. Bostøtten er et godt eksempel på tiltak med feil av type 2. Stamsø og Østerby (2000) anslår et underforbruk av bostøtte blant mottakere av sosialhjelp på ca 20 %. Underforbruket er neppe mindre blant folk som ikke ber om sosialhjelp. Under-

forbruk av sosiale ytelser skyldes dels mangel på kunnskap blant dem som er berettiget til ytelsen, dels innviklede regler, dels at det oppleves som ydmykende å be om ytelsen. (Det går på selvrespekten løs.) I Storbritannia er det kommet langt med «skreddersydde» løsninger. Atkinson (1998:130-137) gir gode eksempler på hvor galt det kan bli når forskjellige instanser sitter og skreddersyr uavhengig av hverandre, så de stakkars fattige aldeles mister oversikten. (Jo flere skreddere, jo dårligere passform!)

Regjeringen er opptatt av at de fattige er en uensartet gruppe, med i hovedsak bare ett fellestrekk, nemlig at de ikke er yrkesaktive. Heldigvis er det fortsatt slik i Norge, i motsetning til USA eller Storbritannia, at ingen er fattig som har heltids arbeid og er uten ekstraordinære nødvendige utgifter. Likevel er det en gruppe som peker seg ut, nemlig enslige mødre. Mellom halvparten og to tredjedeler av fattige barn har forsørgere som er enslig. Det er enighet i Norge (håper jeg) om at hvert eneste barn i fattigdom er ett for mye. Barnetrygden er det mest treffsikre virkemiddel som finnes for å nå barnefamilier; dobbel barnetrygd til enslige forsørgere likeså. Underforbruk forekommer ikke, heller ikke andre feil av type 2. Derfor trenger vi ikke mer forskning for å finne ut hva som kan gjøres for å hindre at barn lever i fattigdom. Øk barnetrygden, og gi tredobbelt trygd til enslige forsørgere!

Et slikt tiltak koster riktignok penger, kanskje nesten like mye som det Skauge-utvalget foreslår i skattelette.

### Hvem trenger omsorg?

Ellers er det mye godt å si om regjeringens arbeidslinje. Et inkluderende arbeidsliv, hvis de får det til nå som arbeidsløsheten vokser, er riktig og viktig av mange grunner, og øker både inntekt og selvrespekt hos de inkluderte. Men jeg får meg ikke helt til å være med på arbeidslinja overfor enslige forsørgere. Barn trenger omsorg også når de ikke er i barnehage, og omsorg tar tid og krefter. Det er fint for de enslige mødrene om de greier lønnet arbeid i tillegg til å være

<sup>2</sup> Argumentene står i Bojer (1995).

alene om barna, men jeg synes det er drøyt å stille krav om det. Særlig fra den sittende regjering, som jo mener det er svært viktig at *gifte* mødre kan velge fritt om de vil være hjemme eller i lønnet arbeid. Er det barna eller er det mannen som trenger mors omsorg?

**Referanser:**

Atkinson, A. B. (1998): *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford  
 Bojer, H. (1995): «Om måling av økonomiske ressurser i barnefamilier». Vedlegg nr 9 til NOU 1996:13  
 Sen, A. (1984): «Poor, Relatively Speaking». I Sen, A: *Resources, Values and Development*, Blackwell, Oxford: 325-345.

Stamsø, M. A. og S. Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp* Prosjektrapport 288-200, Norsk Byggforskningsinstitutt.

**Intervju ➔ Forts. fra side 6**

Steinar Strøm presenterte i en kronikk i *Dagsavisen*, fire motiver bak flyttingen av Konkurransetilsynet: *Større avstand til lobbygrupper, større nærhet til økonomi-miljøet i Bergen, effektivisering og lavere kostnader og distriktpolitiske hensyn.*

- Avstand til mulige lobbyinteresser mener jeg er et meget viktig poeng. Nærhet til økonomi-miljøet i Bergen er ikke noe poeng i seg selv. Det vi sier er at Konkurransetilsynet må være knyttet opp mot et sterkt økonomisk fagmiljø, men dette kan likegodt være lokalisert i Oslo. Men det vi sier er at det finnes et slikt miljø utenfor Oslo som tilfredsstiller disse kravene. Jeg mener også virkelig at det å flytte Konkurransetilsynet gir mulighet for å bygge tilsynet opp fra grunnen av, noe som gir oss mulighet til å høste en stor effektiviseringsgevinst.

Her drister intervjueren seg til å trekke paralleller til Schumpeters teorier om

kreativ ødeleggelse (creative destruction), noe Norman ubetinget støtter opp om.

- Vårt forslag om flytting av tilsyn er ikke distriktpolitikk, men regionalpolitikk. Mellom 40 og 50 prosent av all toppkompetanse finnes i Oslo. Mesteparten finnes altså utenfor Oslo, og det som kjennetegner det norske arbeidsmarkedet – også for godt kvalifiserte folk – er at den geografiske mobiliteten er lav, og hvis ikke fjellet kommer til Muhamed, så må Muhamed gå til fjellet. Hvis folk ikke vil flytte til Oslo, så må staten flytte til folket.

*Så du mener at det er mangel på økonomer i Oslo-området?*

- Ja, i forhold til den type virksomheter som ligger i Oslo-området nå, så har vi et voldsomt press. Vi behøver ikke å gå lenger enn til Konkurransetilsynet og spørre dem om hvor lett det har vært å rekruttere de beste folkene gjennom de siste 10 årene, i konkurranse med Norges Bank,

Finansdepartementet, advokatfirmaene og finansinstitusjonene. Det blir lettere å rekruttere slik arbeidskraft i Bergen fordi konkurransen er mindre. Du skal få en liten opplysning til slutt: Flyttingen av Kystverket til Ålesund kom på 524.000 kroner per arbeidsplass. Vårt anslag i tilknytning til flyttingen av Konkurransetilsynet er 500.000 per arbeidsplass. Konkurransetilsynets egne anslag er tre ganger så høye, så empirien er på vår side.

Her blir vi avbrutt av sekretærer og rådgivere som kaster seg over oss for å bringe Victor Norman videre i sin kamp for flere mer eller mindre populære reformer innen offentlig sektor. Han har fortsatt noen år igjen i sin ministerstol, og da er det vel rimelig å forvente at støynivået rundt mannen ikke kommer til å legge seg med det første. Spørsmålet er selvsagt om han går for hardt ut, og om hans reformforslag noen gang får aksept i Stortinget.

**debatt ➔ Forts. fra side 7**

kraftprisene noenlunde forutsigbare, så produksjonsselskaper får et noenlunde pålitelig beslutningsgrunnlag for store investeringer.

Noen produksjonsselskaper mottar godtgjørelser for å holde et aggregat eller to ute av produksjon, så disse utgjør en liten effekt-reserve som kan kobles inn, hvis og når det blir en kritisk forsyningssituasjon på grunn av ekstrem kulde, linjebrydd eller maskinhavari. Dette er en slags forsikringsordning som antakelig bør utvides: Det moderne samfunnet vil lammes av

strømbrudd, så det er fornuftig å betale lite for å redusere risikoen for det til et minimum. En større effekt-reserve vil dessuten virke beroligende på et nå tydelig nervøst kraftmarked, så prishoppene blir mindre. Undertegnede mener at det også bør gis godtgjørelse for å holde tilbake mer vann i magasiner enn det (kortsiktige) økonomiske hensyn tilsier, for å bygge opp tilstrekkelig energi-reserve for en vinter som kan bli både lang og kald. Også det vil fungere som forsikringsordning, med beroligende virkning på kraftmarkedet.

Fagøkonomers påstander om bl.a. Ulla-Førre-utbyggingen ble unødig dyr

(fordi også unødige kostnader kunne veltes over på forbrukerne) førte til dereguleringen av kraftmarkedet. Heller ikke det deregulerte markedet fungerer tilfredstillende, når framtidig kraft- og strømpris er temmelig uforutsigbar, og dermed uegnet som beslutningsgrunnlag for investeringer på henholdsvis produsent- og forbrukersiden av markedet. I denne situasjonen bør fagøkonomer benytte sin kompetanse til å utvikle ordninger som demper prissvingningene, så investorer på begge sider av dette markedet får et noenlunde pålitelig beslutningsgrunnlag.

■ ■ ■ JØRN RATTSSØ OG ERIK VASSNES\*:

# Momsen og kommunene

**N**år offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftssystemet, skaper momsens konkurransevridninger mellom privat og offentlig sektor. Merverdiavgiften har gitt insentiv til egenproduksjon i kommunene framfor innkjøp fra privat næringsliv. Dette problemet økte da momsgrunnlaget ble utvidet i forbindelse med Merverdiavgiftsreformen 2001. Et regjeringsoppnevnt utvalg, kommunemomsutvalget, har vurdert alternative løsninger på konkurransevridningene, og anbefaler generell momskompensasjon for kommunene. Ordningen legger til rette for at private kan konkurrere på like vilkår med kommunal egenproduksjon. Her presenteres utvalgets utredning, NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene.

### Bakgrunn

De økonomiske betingelser for den kommunale forvaltning har tradisjonelt vært bestemt uavhengig av rammebetingelsene for det private næringsliv. Det generelle syn har vært at offentlig sektor skal supplere og regulere markedet og skal organisere seg selv hensiktsmessig på egne premisser. På samme måte har kommunene vært be-

traktet som en selvstendig del av offentlig forvaltning. Denne isolerte forvaltningsmodellen er i forandring, og konkurranseflaten mellom privat og offentlig er økende.

Kommunal tjenesteproduksjon er i utvikling og vokser ut av forvaltningsstyret. Den får i stadig større grad felles-trekk med privat tjenesteproduksjon. Selve produksjonen flyttes fra forvalt-

ningen til fristilte enheter, og finansieringen endres fra budsjettprosess til større bruk av brukerbetaling, rammebevilgninger og stykkprising. Større deler av tjenestene konkurranseutsettes gjennom anbudsordninger og drives som selskaper i samarbeid med andre kommuner. I tillegg vokser det fram private tilbud som konkurrerer med kommunene, også innen kjerneområder som opplæring, helse og omsorg. Det er ikke lenger et skarpt skille mellom kommunale aktiviteter og privat næringsliv.

Kommunal tjenesteproduksjon kan i den nye situasjonen best forstås med et skille mellom etterspørsel og tilbud. Politiske organer i kommunene representerer befolkningens etterspørsel etter tjenester. Befolkningens behov kan dekkes ved at kommunene produserer tjenestene selv, i samarbeid med andre kommuner eller kjøper dem fra privat næringsliv. Dette innebærer en separering mellom kommunens rolle som bestiller og utfører. Kommunemomsutvalget har vurdert hvordan momssystemet påvirker konkurranseforholdet mellom kommunale og private løsninger. Siktemålet har vært å unngå konkurransevridninger mellom ulike utførere. Dagens momssystem medfører ulik momssmessig behandling mellom kommunene og private, mellom kommunale organisasjonsformer, og mellom ulike samarbeidsformer mellom kommuner. Momsen kan dermed gi



Jørn Rattsø er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU. Han har vært leder for utvalget om merverdiavgiften og kommunene



Erik Vassnes er underdirektør i Finansdepartementet og var sekretariatsleder for utvalget om merverdiavgiften og kommunene

\* Vi har hatt glede av diskusjoner i utvalget og har trukket på materiale fra sekretariatet, som i tillegg til Erik Vassnes har bestått av Erik Mæhlen Larsen, Lars Einar Legernes, Jan Erik Mardal og Åsne Hana Torgersen. Utredningen (NOU 2003:3) er tilgjengelig på Finansdepartementets hjemmeside på ODIN under internettadressen: <http://www.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/>.

konkurransesvridninger som medfører et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

### Momssystemet og konkurransevidninger

Merverdiavgiften er en generell avgift på forbruk av varer og tjenester. I prinsippet skal det være moms på all omsetning av varer og tjenester. Med omsetning forstås levering av ytelse mot vederlag. Avgiftsplikten gir rett til fradrag for inngående merverdiavgift, som er sentralt for de konkurransevidninger vi diskuterer. Et helt nøytralt momssystem vil være generelt og omfatte alle varer og tjenester og alle produsenter, både private og offentlige virksomheter. Dette vil sikre momsen som en generell skatt på forbruk. Merverdiavgiftsreformen 2001 som medførte utvidelse av avgiftsgrunnlaget ved at tjenester ble generelt avgiftspliktige, var et skritt i retning av et generelt system, men flere tjenester er unntatt og Norge har fortsatt et snevrere avgiftsgrunnlag enn de fleste andre land som praktiserer et momssystem.

Kommunale virksomheter er i utgangspunktet pliktige til å betale moms ved omsetning av avgiftspliktige varer og tjenester på samme måte som private. Store deler av kommunal virksomhet er likevel utenfor momssystemet. Dette skyldes at kommunale virksomheter i hovedsak er finansiert gjennom bevilgninger, som normalt ikke anses som omsetning, at de driver virksomhet som generelt er unntatt fra momsen, og de kommer under særskilte unntak om dekning av egne behov. Sentrale velferdstjenester som helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester er unntatt fordi de tradisjonelt sett har vært produsert av det offentlige og vært skattefinansiert. Det har da vært vanskelig å fastsette et beregningsgrunnlag for momsen for slike tjenester.

Når kommunene i hovedsak ikke er avgiftspliktige, har de ikke fradragsrett for momsen på anskaffelsene. Dette gir økonomisk motiv til å produsere varer og tjenester med egne ansatte. På denne måten oppstår det konkurransevidninger i disfavør av avgiftspliktige private virksomheter. Dette gjelder særlig såkalte «støttetjenester»

som datatjenester, rådgivningstjenester mv.

Momsen har også betydningen for samarbeid mellom kommunene. Kommunale samarbeidsformer hvor det foreligger felles drift i forhold til momsen, vil kunne omsette avgiftspliktige tjenester uten at det skal beregnes moms til deltakerne i samarbeidet. Andre kommunale samarbeidsformer, for eksempel samarbeidsavtaler hvor en kommune utfører oppgaver på vegne av andre kommuner (vertskommune) vil ikke innebære felles drift og vil ikke få en slik gunstig momsmessig behandling.

Konkurransesvridningen ovenfor har lenge vært kjent, og vi har i dag en kompensasjonsordning som er begrenset til enkelte tjenester. Det er to hovedproblemer ved dagens avgrensinger. For det første ivaretas konkurransevidningen bare for utvalgte tjenester: vaskeri og renseri, bygg- og anleggstjenester og renhold. Etter momsreformen 2001 har en rekke nye tjenester som utføres av private blitt momspliktig og dermed innebærer merverdiavgiften en konkurranseulempe i forhold til kommunal egenproduksjon på flere tjenesteområder. For det andre er den avgrenset til tjenestedelen, som er bestemt sjablongmessig. En videreføring av denne ordningen innebærer betydelige avgrensingsproblemer i forhold til hvilke tjenester og subjekter som skal tas med og hvordan sjablongene skal fastsettes. Det må foretas en fortløpende vurdering av hvilke tjenester som skal omfattes. Ordningen vil være lite robust overfor endringer i konkurranseforholdet mellom kommunal og privat tjenesteproduksjon. I tillegg er det alvorlige svakheter i den praktiske utforming som gjør at ordningen idag har begrenset effekt.

Våre naboland har valgt mer generelle kompensasjonsordninger, og det er også situasjonen i de fleste EU-land. Sverige har et såkalt kommunekontosystem, hvor kommunene generelt kompenseres for momsen for alle varer og tjenester. Danmark har en tilsvarende generell kompensasjon kalt utligningsordningen. Det er kun New Zealand som har en generell forbrukskatt hvor offentlig virksomhet omfattes av momsplikten.

I vurderingen av alternative løsninger har kommunemomsutvalget lagt hovedvekt på å redusere konkurransevidninger mellom kommunenes egenproduksjon og kjøp fra andre. Videre har utvalget tatt hensyn til at løsningene ikke medfører nye konkurransevidninger mellom kommunale og private produsenter av samme type tjenester. I tillegg har utvalget lagt vekt på at løsningene

- gir nøytrale regler for ulike kommunale samarbeidsformer
- sikrer prinsippet om momsen som en generell skatt på innenlands forbruk av varer og tjenester
- er robust over tid
- ikke medfører økte administrative kostnader
- er i samsvar med prinsippet om lokalt selvstyre og lovgivningen som ivaretar dette
- ikke strider mot forpliktelser i EØS-avtalen
- ikke strider mot EUs regelverk på momsområdet

### Naturlig utgangspunkt: Utvidet momsplikt

Fra økonomisk synspunkt er det rimelig å starte med å vurdere en løsning hvor kommunale tjenester pålegges avgiftsplikt på linje med private tjenester. Utvidet momsplikt for kommunale virksomheter kan gjennomføres i ulike grader. For det første kan kommunale virksomheter utvikle sine tjenester i retning av ordinær omsetning og slik at de kan utgjøre egne avgiftssubjekter. Flere kommunale virksomheter vil da kunne bli avgiftspliktige etter dagens momsregelverk. For det andre kan en mer omfattende utvidelse av momsplikten for kommunale virksomheter gjennomføres ved å utvide dagens avgiftsgrunnlag. Dette vil kreve endringer i merverdiavgiftsloven. Det betyr at de sentrale velferdstjenester som helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester omfattes av momsplikten.

Utvidet momsplikt for kommunene vil bidra til å likestille kommunal og privat produksjon. Hovedproblemet med en slik modell er mangelen på beregningsgrunnlag for avgiften med dagens finansieringsordninger. Kom-

munale tjenester omsettes ikke i et marked, og tjenesteproduksjonen er vanligvis ikke organisert slik at kostnadene ved de enkelte tjenester klart framgår. I mangel av markedsbaserte priser kan det kalkuleres normerte priser. Det må da etableres normer for beregning av kostnader i kommunale avgiftssubjekter. Et slikt system vil være komplisert.

Markedet for velferdstjenester er i endring ved at stadig større deler av helse-, omsorgs- og undervisningstilbud dekkes av private produsenter. En utvikling i retning av nye finansieringsformer kan gi beregningsgrunnlag for moms og kan innebære omsetning i momslovens forstand og dermed legge til rette for avgiftsplikt. Spesielt vil brukerbetaling gi beregningsgrunnlag for momsen og innebærer samtidig at det foreligger omsetning i momslovens forstand. Andre finansieringsformer, som stykkpris og anbud, kan også gi et beregningsgrunnlag for momsen. Ved slike finansieringsformer er det kommunene som er bestiller av tjenesten, mens ved brukerbetaling er det brukeren som betaler for ytelsen. Dersom lovens vilkår til omsetning ikke er oppfylt, forutsetter avgiftsplikten at omsetningsbegrepet i merverdiavgiftsloven endres.

Utvalget anser at den systemmessig beste løsningen for å motvirke konkurransevriddinger er et helt generelt system som omfatter alle varer og tjenester og både private og offentlige virksomheter. Utvalget finner imidlertid at en slik modell ikke er gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevriddingene med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene. Utvalget mener likevel det kan være aktuelt å utvide momsplikten gradvis. Etter hvert som det skjer endringer i finansiering, regnskapsføring og organisering av kommunal virksomhet, bør derfor flere kommunale virksomheter innrettes slik at de kan utgjøre egne avgiftssubjekter. Videre bør avgiftsgrunnlaget utvides til å omfatte flere tjenester når det oppstår prising som gir egnet beregningsgrunnlag for momsen ved omsetning av velferdstjenester som helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester. En endring i finansieringsformer fra skattefinansierte bevilgninger i retning av brukerbetalinger, vil

legge til rette for å innføre momsplikt for slike velferdstjenester.

### **Generell kompensasjonsordning utenfor momssystemet**

En kompensasjonsordning utenfor momssystemet er karakterisert ved at det beregnes og betales moms på vanlig måte når en avgiftspliktig vare eller tjeneste omsettes til en kommunal virksomhet. Kommunen får på grunnlag av innsendte kompensasjonskrav tilbakebetalt momsen på anskaffelsen. En generell kompensasjonsordning som gjelder alle varer og tjenester, vil i utgangspunktet innebære at det kompenseres for all moms som kommuner og fylkeskommuner betaler. En generell kompensasjonsordning er en løsning utenfor merverdiavgiftssystemet, og vil ikke medføre noen endringer i merverdiavgiftslovgivningen.

Når kommunene får kompensert momsen på alle anskaffelser, skal den ikke gi motiv til å produsere tjenestene med egne ansatte. I forhold til dagens begrensede kompensasjonsordning unngår man å skille ut enkelttjenester og beregne sjablonger for tjenestedelen av momsen. Samtidig foreslår utvalget omfattende endringer i praktisering av kompensasjonen. Det legges opp til løpende innrapportering og utbetaling (annenhver måned), regnskapsmessig håndtering som en fradragsordning (slik at momsen ikke framkommer som en kostnad i regnskapene), og forenkling av dokumentasjonskrav.

En generell kompensasjonsordning vil også motvirke konkurransevriddinger mellom ulike former for kommunalt samarbeid. Kompensasjonsordningen vil innebære at både den enkelte kommune og interkommunale sammenslutninger vil få nøytralisert momsen på innkjøp av avgiftspliktige varer og tjenester. På tilsvarende måte vil en kommune som innenfor en vertskommuneløsning omsetter ikke-avgiftspliktige varer og tjenester til andre kommuner, få nøytralisert momsen på sine innkjøp

En generell kompensasjonsordning vil omfatte betydelig større beløp enn dagens begrensede kompensasjon. I dag utbetales om lag 1,5 mrd. kr. årlig i momskompensasjon, og utvalget har anslått at alle momsbetalinger i kom-

muner og fylkeskommuner utgjør om lag 8 mrd. kr. Utvalget anbefaler at ordningen finansieres ved å redusere kommunesektorens frie inntekter slik at det i minst mulig grad skapes omfordeling mellom kommuner. En slik finansiering sikrer uavhengighet mellom den enkelte kommunes bidrag til finansiering av ordningen og kommunens kompensasjon.

En generell kompensasjonsordning kan skape nye konkurransevriddinger når også private virksomheter driver tjenesteyting innen tjenesteområder som er unntatt fra momsplikten (som helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester). I våre naboland har man valgt å kompensere kommunene også for den «skjulte» momsen som inngår når kommunen kjøper slike tjenester fra private. En kompensasjon for skjult moms når kommunen kjøper enkelte ikke-avgiftspliktige tjenester fra private vil ikke motvirke nye konkurransevriddinger som vil oppstå når slike tjenester omsettes fra private virksomheter til innbyggerne direkte. Det vil for eksempel ikke kompenseres for den skjulte moms som inngår i omsetningen til brukere gjennom brukerbetaling.

For å begrense nye konkurransevriddinger anbefaler utvalget at en generell kompensasjonsordning i tillegg til å omfatte kommunal virksomhet, også omfatter private og ideelle virksomheter som produserer lovpålagte oppgaver. En slik avgrensning vil omfatte private produsenter av sentrale velferdstjenester (som private barnehager). I tillegg vil konkurransevriddingene som følge av en generell kompensasjonsordning begrenses hvis man følger utvalgets anbefaling om at kommunale tjenester underlegges avgiftsplikt når det kan etableres egnet beregningsgrunnlag for momsen.

Utvalget er også oppmerksom på at en generell kompensasjonsordning, på samme måte som en begrenset ordning, kan gi nye konkurransevriddinger når det gjelder utleie av fast eiendom. Her foreslår utvalget å utvide dagens frivillige registreringsordning for utleie til kommunale virksomheter som ikke driver avgiftspliktig virksomhet og at en generell kompensasjonsordning avgrenses mot utleievirksomhet hvor leietaker er en privat ikke-avgiftspliktig virksomhet. En slik løsning bør



kombineres med bestemmelser om tilbakeføring av kompensert moms når fast eiendom selges eller leies ut.

En generell kompensasjonsordning representerer for øvrig en tilfredsstillende løsning i forhold til utvalgets øvrige kriterier. En generell ordning som omfatter alle varer og tjenester synes å være relativt robust i forhold til en utvikling med økt konkurranse fra private, siden en unngår å avgrense ordningen til enkelte tjenester hvor det kan oppstå konkurransevriddinger slik som i dag. Ordningen synes også å gi relativt lave administrative kostnader sammenliknet med dagens og å være i samsvar med EUs merverdiavgiftsregelverk.

### Konklusjon

Kommunemomsutvalget ønsker å redusere konkurransevriddingene mel-

lom kommuner og private som momsen medfører, og anbefaler en generell kompensasjon av all betalt moms i kommuner og fylkeskommuner. De fleste land som har iverksatt tiltak for å redusere konkurransevriddingene, har valgt en generell kompensasjonsordning for alle varer og tjenester i kommunene. Det sikrer konkurranse- nøytralitet overfor kommunal egenproduksjon, er robust i forhold til utviklingen av privat tjensteproduksjon, og er relativt enkel å administrere.

Siktemålet er å legge til rette for at private i større grad kan konkurrere på like vilkår med kommunene. Kommunale beslutninger skal i større grad baseres på relative priser som avspeiler samfunnsøkonomiske kostnader. Dette bør kunne gi mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren og bedre og billigere tjenester for innbyggerne.

Er du medlem av  
**Samfunnsøkonomenes  
Forening**

og har  
**BYTTET ARBEIDSGIVER?**



Vennligst  
gi beskjed til oss!

## Veiledning for bidragsyttere

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 elektronisk format (fortrinnsvis i Word) til Samfunnsøkonomenes Forening ved sekretariatet@samfunnsokomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene. Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen 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).

■ ■ ■ ARNE JON ISACHSEN:

## Fire år med Euro\*

**I**nnføring av felles mynt i 1999 har skapt dypere og mer likvide kapitalmarkeder i ØMU-landene. Den europeiske sentralbanken (ESB) har fått mye kritikk for sin rentepolitikk - i stor grad uberettiget, synes jeg. Store land - i første rekke Tyskland - har ikke levd opp til kravene i Stabilitets- og vekstpakten. Større fleksibilitet i arbeidsmarkedet, snarere enn en lettelse av kravene, er hva som skal til. Felles mynt fordrer ikke felles inflasjon. Ulik vekst i konsumprisindekser over land kan nettopp være et uttrykk for ulik realøkonomisk utvikling. I årene som kommer må vi regne med at flere land kommer til å ta euroen i bruk.

Den 1. januar 1999 ble elleve europeiske valutaer erstattet av euro, EUs nye fellesvaluta. To år etter ble også greske drakmer byttet ut med den nye pengeenheten. I starten eksisterte euro kun i form av kontopenger. Klingende mynt og knitrende sedler kom ikke på markedet før tre år senere. Men så gikk det kjapt. I løpet av januar og februar 2002 måtte de vel 300 millioner innbyggerne i de tolv Eurolandene skifte ut sedler og mynt i nasjonal valuta med håndfaste penger i euro.



Arne Jon Isachsen er professor ved Handelshøyskolen BI

Hvorvidt prosjektet felles mynt i Europa skal anses som vellykket kan vi vanskelig si noe om før etter et tiår eller to. Evnen og villigheten til læring underveis er avgjørende for om ØMU skal bli en suksess eller ikke.

I denne artikkelen ser vi nærmere på hva man forventet av prosjektet felles mynt i Europa og hvordan det har gått - så langt. Atferden til Den europeiske sentralbanken er viet et eget avsnitt. Det er også Stabilitets-

og vekstpakten som legger føringer for finanspolitikken i de enkelte Euroland. Dernest viser vi at felles valuta gjerne kan gå sammen med ulik prisstigningstakt. Artikkelen avrundes med noen betraktninger om utviklingen fremover.

### Teorien om optimale valutaområder

I årene 1956-1963 publiserte Robert Mundell vektige bidrag om penge- og valutapolitikk under ulike kursregimer. I 1961, før fylte tredve år, kom artikkelen «A theory of optimum currency areas» i *American Economic Review*. Hans originale innsikt fikk praktisk betydning senere - ved etablering av en monetær union i Europa. Det bidrog trolig til at Mundell i 1999 fikk Nobels minnepris i økonomi.

Mundells innsikt går i korthet ut på at regioner med lik næringsstruktur og god faktormobilitet kan være tjent med felles pengeenhet. I slike like regioner vil ikke fravær av egen rentepolitikk eller av muligheten til å skrive ned egen valuta bety så mye. Ved regionale ubalanser, som trolig vil være beskjedne siden næringsstrukturen er temmelig sammenfallende, vil produksjonsfaktorer kunne flytte på seg. Alternativt vil lokale tilpasninger i faktorpriser, dvs. lønnsfleksibilitet, kunne bidra til etablering av intern balanse.

Når vi nå har fått et stort område med felles valuta, reiser et nytt spørsmål seg: Vil det at rente- og valutapolitikk ikke lenger er tilgjengelige virkemidler for det enkelte ØMU-land føre til at virkemåten til disse lands økonomier vil endre seg over tid? Mer spesifikt, vil arbeidsmarkedene bli mer fleksible nå som etterspørselsregulering gjennom passende renteendringer ikke lenger er mulig? Er ØMU-prosjektet i sin ytterste konsekvens et forsøk på å tvinge frem økt tilpasningsdyktighet i et forvitret europeiske arbeidsmarked? Erfaringene blant annet i Tyskland tyder på at det er godt stykke frem her.

\* Takk til Pål Haugerud, Fridtjof Berents, Thomas Ekeli, Lene Sauvik og en anonym konsulent for gode kommentarer til et tidligere utkast. Videre takker jeg Knut-André Ask Kristiansen for en meget god jobb med alle figurene. Gjenværende feil og mangler står jeg alene ansvarlig for.

## 1. Hva man forventet

De forventede fordelene av felles mynt er av *mikroøkonomisk* karakter – de enkelte markedene vil fungere bedre. De forventede ulempene med felles mynt har med styring av aggregert etterspørsel å gjøre, dvs. er av *makroøkonomisk* art.

En åpenbar fordel med euro er at veksling mellom del-takende lands valutaer opphører. Videre blir det enklere for bedrifter som har forretninger over landegrensene, å holde orden på sine regnskaper etc. Slike forenklinger var beregnet å gi en engangsgevinst på om lag 0,4 % av BNP. Selv om bankene taper penger når veksling i valuta reduseres, er det klart en samfunnsøkonomisk gevinst at man nå kan frigjøre én person av 250 fra pengeveksling etc. som det nå ikke lenger er behov for, til annet arbeid, som det er behov for.

Den viktigste fordelene med felles mynt er imidlertid denne:

- Prissignalene blir klarere og konkurransen skarpere. Det borger for en bedre utnyttelse av ressursene.

Noen andre forventede fordeler med felles mynt, som i hovedsak følger av at prisbildet blir klarere og markedene større, er følgende:

- Økt handel
- Dypere og mer likvide kapitalmarkeder
- Økning i direkte investeringer over landegrensene

Med felles valuta blir rentene sammenfallende. Myndighetene i det enkelte ØMU-land kan ikke lenger bruke renten for å regulere samlet etterspørsel. Heller ikke er det mulig å skrive ned verdien av sin valuta, om en uønsket forverring av konkurranseevnen skulle tilsi behov for det. Med felles mynt blir således arsenalet av virkemidler som myndighetene har for å styre samlet etterspørsel i økonomien på kort sikt, mindre.

Et par kommentarer skal knyttes til dette.

- Fravær av renten som stabiliseringspolitisk virkemiddel er mindre alvorlig for land (eller regioner) der konjunkturforløpet er temmelig sammenfallende. Hvorfor det? Fordi den felles renten som felles mynt nødvendigvis fører til, trolig vil passe landene ganske bra.
- Man skal ikke se bort fra at med kunnskap om at rente og valutakurs ikke lenger er virkemidler det enkelte lands myndigheter rår over, kan virkemåten til økonomien på andre områder endre seg. Tidlig på 1990-tallet, i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning, opplevde Finland en dramatisk reduksjon av eksporten til Sovjet og en like dramatisk økning i arbeidsledigheten. Behovet for forbedring av finsk konkurranseevne ble påtrengende. Man prøvde – og fikk nesten til – en reduksjon i lønnsnivået som skulle gjelde alle. Men bare nesten. Alternativet man den gang hadde – nemlig en nedskrivning av den finske marken – ble i stedet valgt. Om dette alternativet ikke hadde eksistert, mon tro om ikke da en lønnsreduksjon hadde blitt gjennomført?

## Felles valuta og fiskal forsikring

Det er lettere å leve med samme valuta om regioner som opplever nedgangskonjunkturer, blir hjulpet av regioner i en oppgangsfase. Slik er det innen det enkelte land. Om næringsvirksomheten i Bergen skulle dabbe av og arbeidsløsheten øke, ville det bety mer ressurser til Bergen ved at betaling for arbeidsledige er et statlig anliggende, og ikke et lokalt. Ved neste korsvei er det kanskje Oslo som har økonomiske problemer, og Bergen ender opp i en periode å bidra med mer til statskassen enn hva byens borgere får ut av den.

Ordningen som her er skissert, innebærer en form for fiskal forsikring. Beregninger for USA tyder på at for hver 100 dollar i redusert aktivitetsnivå i en delstat blir innbyggerne kompensert med 20-30 dollar i form av økte overføringer fra – og reduserte skatter til – de føderale myndighetene. Innen EU er det ingen tilsvarende mekanisme. Nedgangstider i ett land må landets egne innbyggere bære.

Fravær av slike forsikringsordninger har gjort mange skeptiske til prosjektet felles mynt i EU. Men med en skatteinngang til EU sentralt på mellom en og to prosent av BNP, der om lag halvparten av midlene går til ulike støtteordninger for jordbruket, har man ganske enkelt ikke økonomiske midler til en slik forsikringsordning.

## 2. Hvordan det har gått: Mikroøkonomiske erfaringer så langt

Handelen mellom ØMU-landene økte med 20% i løpet valutaunionens tre første år. I samme periode økte direkte investeringer over landegrensene innen Euroland (eller ØMU-området) med en faktor på fire<sup>1</sup>. Enklere sagt, bedriftene i ØMU-området brukte fire ganger så mye midler til etablering av fabrikker og annen økonomisk virksomhet i hverandres land enn hva som var bildet tidligere.

Storbritannia, som pleide å motta om lag halvparten av direkte investeringer inn i Europa fra verden for øvrig, har opplevd en halvering av denne andelen – nå skjer bare en fjerdedel av slike etableringer på de britiske øyer. En god del av forklaringen på dette må søkes i at Storbritannia har valgt å holde fast på egen valuta.

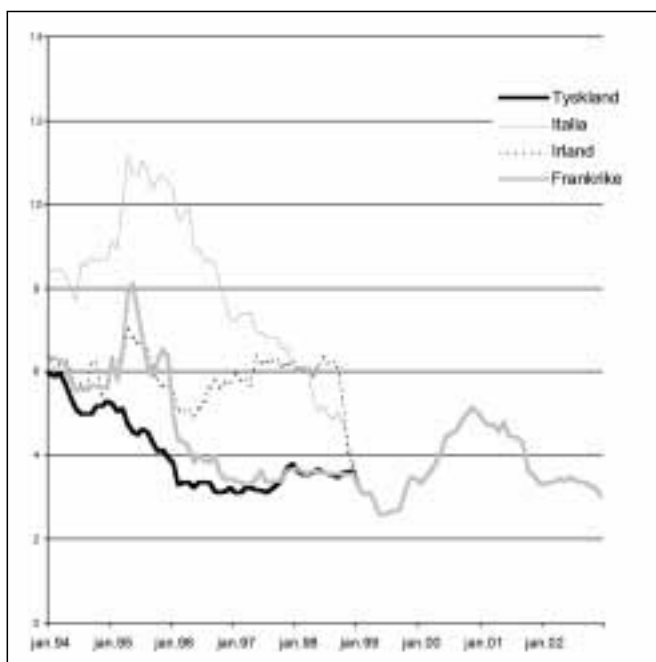
Utviklingen i aksjemarkedene i Euroland viser en stor grad av samvariasjon. Felles mynt kombinert med mer integrerte aksjebørser betyr at diversifiseringsgevinster i større grad nå må hentes ved allokering av kapitalen over bransjer snarere enn over land.

De tre største aksjebørsene i Europa – London Stock Exchange, Euronext og Deutsche Börse – har ulike modeller for den videre utviklingen. Det vanskeliggjør arbeidet med et mer integrert marked for egenkapital. Men at strukturendringer vil tvinge seg frem som gjør at egenkapitalmarkedet i Europa etter hvert vil ligne mer på det man finner i USA, er det liten grunn til å tvile på.

<sup>1</sup> Layard, Richard, *Financial Times*, 15. okt. 2002.

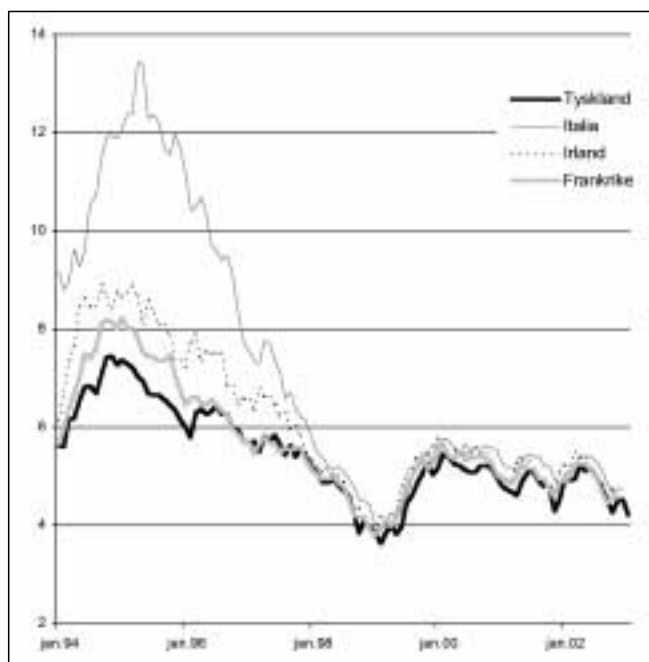
## Artikkel

Figur 1a: Renter på 3-måneders stat, Januar 1994 – Februar 2003, månedlige observasjoner, for fire Euroland.



Kilde: Datastream

Figur 1b: Renter på 10-års stat, Januar 1994 – Januar 2003, månedlige observasjoner, for fire Euroland.



Kilde: Datastream

Felles mynt har bidratt til en akselerasjon i tempoet for konsolidering av banksektoren innen det enkelte Euroland; det blir stadig færre og større banker. Integrasjonen over landegrensene går imidlertid mye tregere. Det har blant annet sammenheng med folks og politikeres motstand mot å se at nasjonale «finansielle flaggskip» kommer over i utenlandsk eie.

Det korte interbankmarkedet for euro fungerer meget godt. De store aktørene står overfor helt like betingelser. For 3-måneders statspapirer virker også markedene godt. Figur 1a viser utviklingen av denne renten for fire land for perioden 1994-2002. Fra 1. januar 1999 er rentene så godt som sammenfallende. En nærmere granskning av tallene viser at renten på tyske statskassaveksler gjerne ligger noen få basispunkter under andre lands korte statsrenter. Det skyldes noe bedre likviditet i tyske papirer.

At innføring av felles mynt har gitt sammenfallende renter også for lange statsobligasjoner, kommer klart frem av panel b i figur 1. Her er imidlertid renteforskjellene noe større. Det kan ha sammenheng med større forskjeller i likviditet, men også med ulik vurdering av kredittrisiko. Den europeiske sentralbanken (ESB) skal ikke trå støttende til dersom myndighetene i et Euroland får problemer med betjening av sin statsgjeld.

Markedet for obligasjoner utstedt av private bedrifter er preget av en rivende utvikling. Store foretak som tidligere i stor grad var begrenset av det innenlandske kapitalmarkedet – bl.a. av frykt for virkninger av uregjerlige valutakurser ved lån i andre land – står nå i en helt ny situasjon. Den kan enkelt eksemplifiseres ved Olivettis overtakelse av Telecom Italia. Denne overtakelsen krevde en uhorvelig stor mengde penger

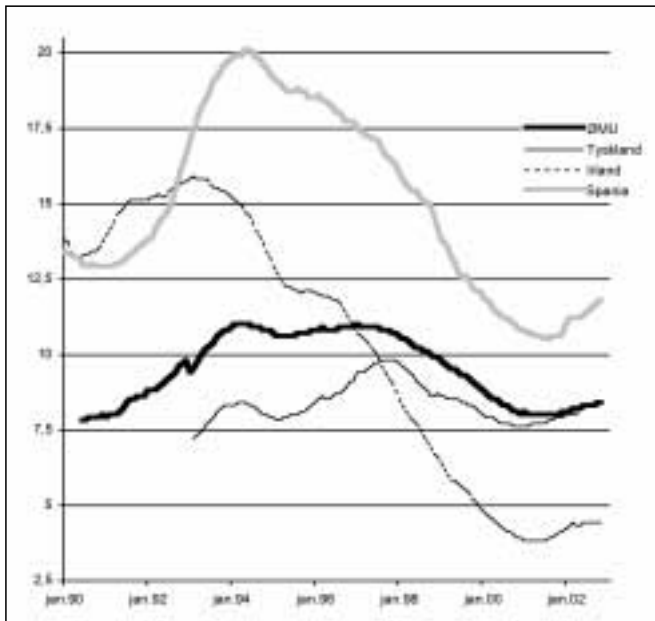
– mer presist et obligasjonslån på hele 15,65 mrd. euro (eller om lag 170 mrd. kr). Med lire som mynt i Italia, snarere enn euro, ville Olivetti i hovedsak bare kunne henvende seg til italienske sparere for salg av obligasjoner i innenlandsk valuta. Med euro på plass var det seks ganger så mange potensielle kjøpere av Olivettis gjeldspapir. Uten euro er det tvilsomt om denne fusjonen ville ha blitt gjennomført.

Selskaper i ØMU-området har en relativt liten andel av sin finansiering direkte fra markedet. Mens obligasjonslån lagt ut av foretak i Euroland tilsvarte 11 % av BNP i 2001, var det tilsvarende tallet 27 % for USA. I stedet låner europeiske foretak fra bankene (som i sin tur legger ut obligasjonslån). I 1999 tilsvarte næringslivets lån i bankene 45 % av BNP i Euroland mot bare 13 % i USA.

For husholdninger og småbedrifter tilsier ulike rettsregler, ulike oppgjørssystemer og ulik struktur for finansiering av økonomisk virksomhet at kapitalmarkedene i Euroland fortsatt vil være temmelig segmenterte. Tall fra OECD viser at renten på sammenlignbare pantelån i desember 2001 varierte fra 4,5 % i Finland til 6,3 % i Frankrike. En grunn til at en franskmann som heller vil finansiere sin bolig i en finsk bank enn i en fransk, møter problemer, er ulike regler for håndtering av pantessikkerhet. En annen er manglende kunnskaper om disse forskjellene. Og en tredje, alt bryet med å lære seg finsk.

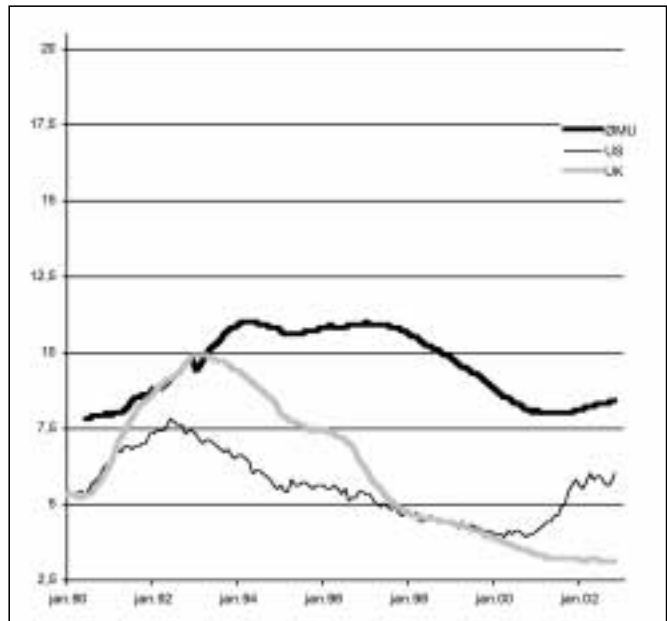
Tiltak for harmonisering av regelverk og praksis, bl.a. håndtering av pantstillelse, legges det stor vekt på i ØMU. En handlingsplan er utarbeidet, der 42 konkrete tiltak er satt opp. Godt over halvparten er allerede (januar 2003) vedtatt, og de gjenværende skal bankes gjennom innen utgangen av 2005. Men fra vedtak til handling vil også kreve sin tid.

Figur 2a: Utviklingen i arbeidsløsheten for Tyskland, Irland, Spania og ØMU-området, 1990-2002. Månedlige data.



Kilde: Datastream

Figur 2b: Utviklingen i arbeidsløshet for ØMU-området, Storbritannia og USA, 1990-2002. Månedlige data.



Kilde: Datastream

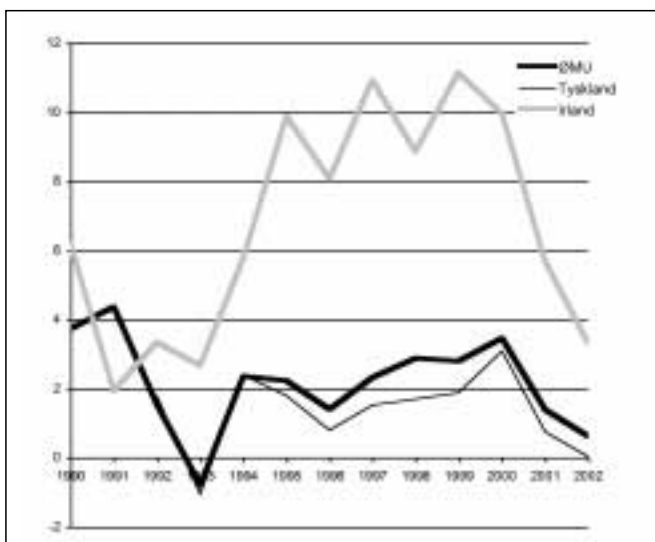
### 3. Hvordan det har gått: Makroøkonomiske erfaringer så langt

I årene frem mot etablering av felles mynt måtte mange fremtidige Euroland kjøre en stram finanspolitikk. Det hadde sammenheng med kravet om små underskudd i statsfinansene. Et relativt høyt rentenivå med sikte på lav inflasjon – som også var et krav for deltakelse i ØMU – førte til en ytterligere demping av samlet etterspørsel. Denne politikken bidro til en økning i arbeidsløsheten. For Euroområdet

sett under ett økte arbeidsløsheten fra vel 7,5 % i 1990 til over 10 % i mai 1998, da beslutningen om hvilke land som kvalifiserte for ny valuta, ble fattet. De neste par årene faller arbeidsløsheten ned mot nivået fra 1990. Figur 2a viser store variasjoner mellom de fire Eurolandene, som vi her ser på. Legg merke til den kraftige reduksjonen i irsk arbeidsløshet.

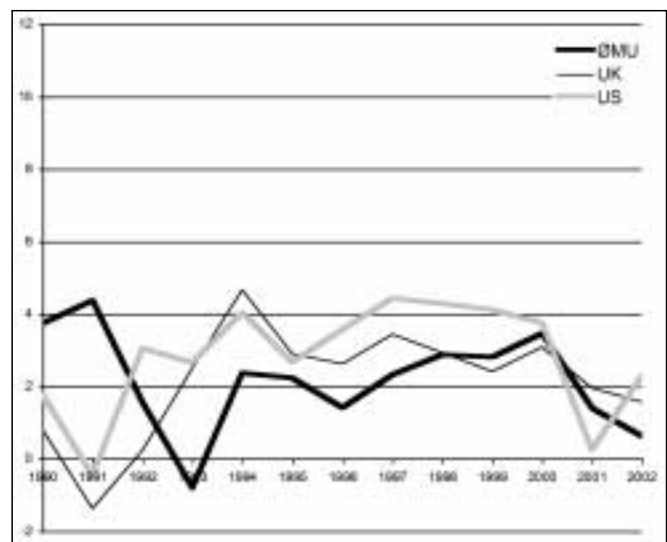
Sammenlignet med «utenforlandet» Storbritannia og med USA kommer ØMU-landene temmelig dårlig ut, hva gjelder utviklingen i arbeidsmarkedet fra 1990, se panel b.

Figur 3a: Realøkonomisk vekst for Tyskland, Irland, Spania og ØMU-området for årene 1990-2002.



Kilde: Datastream

Figur 3b: Realøkonomisk vekst for ØMU-området, Storbritannia og USA for årene 1990-2002.



Kilde: Datastream

For perioden 1990-1998 var den realøkonomiske veksten i ØMU-området på gjennomsnittlig 2 %. De tre først årene med euro (1999-2001) holdt veksten seg godt oppe i Euroland. For 2002 tyder foreløpig tall på en økning i verdiskapningen i ØMU-området klart under 1 %, se figur 3a.

Sammenlignet med USA og Storbritannia har ikke den økonomiske veksten i ØMU-området fra 1990 og utover vært spesielt god, se panel b i figur 3. Imidlertid har den store optimismen i USA fra slutten av 1990-tallet - rundt mulighetene for en varig høyere produktivitsvekst - etter hvert blitt tonet kraftig ned. På teknologibørsen NASDAQ falt indeksen fra 5.049 den 10. mars 2000 til 1.423 vel halvannet år senere.

Figur 4 viser den årlige stigningen i konsumprisindeksen for noen land.

Vi merker oss følgende:

I perioden 1990-1997/98 konvergerer inflasjonen i Eurolandene ned mot et felles nivå på halvannen prosent. Det er nesten utrolig å se hvordan de fire kurvene i figur 4a krysser hverandre her. Den etterfølgende perioden, med euroen vel etablert, blir det på ny stor sprik i inflasjonen. Irland tar riktig av, med en prisstigningstakt målt over rullerende tolv-måneders perioder oppe i over 6,5 %. Også Spania ligger høyt på listen over land som kan det med å skape inflasjon.

Er dette en holdbar situasjon? Tilsier ikke felles mynt felles inflasjon, om land ikke skal tape konkurransekraft i forhold til hverandre? Slik tenkte også ECOFIN (som er det forum der EUs finansministere møtes) og uttrykte følgelig kritikk overfor Irland og Spania. Som vi senere skal se kan imidlertid forskjeller i inflasjon være en ønsket mekanisme som bidrar til bevegelse mot likevekt.

Prisstigningstakten i Euroland har gjennomgående vært på linje med den i USA, og noe mindre volatil enn i Storbritannia, se panel b i figur 4.

Oppsummert, basert på disse enkle figurene, kan vi si at innføring av felles mynt i Europa i 1999 har gått sammen med:

- Synkende arbeidsløshet frem til midten av 2001, deretter igjen en stigende tendens
- God økonomisk vekst de første årene med felles mynt, etterfulgt av stagnasjon
- Sett under ett, noe svakere økonomisk utvikling i ØMU-området de siste fire årene (1999-2002) enn i USA
- Klar konvergens i inflasjon ØMU-landene imellom opp til innføring av felles mynt, etterfulgt av økende forskjeller

Verken den enestående suksesshistorien som optimistene hadde håpet på, eller den krisepregede utviklingen som pessimistene advart mot, er blitt til virkelighet.

#### 4. Nærmere om Den europeiske sentralbanken (ESB)

Våren 1998 ble Den europeiske sentralbanken etablert med nederlenderen Wim Duisenberg som sjef. ESB tok over der forløperen, European Monetary Institute, slapp.

Endringer i traktaten som gir grunnlaget for og som regulerer virksomheten til ESB, krever enstemmighet blant alle EU-land. Evne til læring og tilpasning innen de rammer som

foreligger, blir vesentlig for en vellykket pengepolitikk. Har ledelsen i ESB vist evne til læring underveis? Har kombinasjonen av fasthet og pragmatisme vært passende? Hvor gode har de pengepolitiske beslutningene vært?

På et par vesentlige punkter har traktaten som ESB er tuffet på, blitt sterkt kritisert:

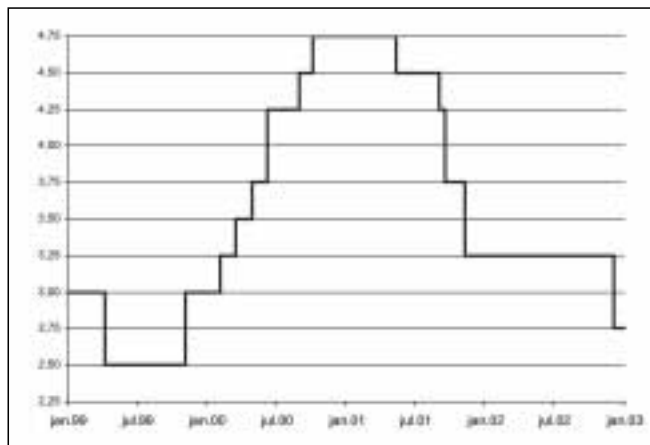
- ESB skal verken søke om eller motta råd fra noe EU-organ eller fra noe EU-land hva gjelder gjennomføringen av pengepolitikken. Rett nok skal banken møte for den relevante komiteen i Europaparlamentet noen ganger i løpet av året, men ESB er ikke ansvarlig overfor parlamentet – eller noe annet politisk valgt organ – i betydningen av å skulle motta instruksjoner for sin virksomhet.
- Mens andre lands sentralbanker gjerne får seg tildelt det operasjonelle målet for sin virksomhet fra myndighetene - for Norge og England at inflasjonen skal holdes rundt 2,5 % med margin på ett prosentpoeng begge veier – har ESB et friere mandat; sikring av prisstabilitet. Det viktigste organet for beslutningstaking i ESB – Governing Council (Rådet) -, som består av seks faste medlemmer samt sentralbanksjefer (eller filialsjefer, kunne man si) i de tolv Eurolandene, har tolket prisstabilitet dit hen at den årlige inflasjonen skal være positiv, men ikke overstige 2 %.

Innebærer ikke den manglende ansvarligheten overfor politisk valgte myndigheter at Europas felles sentralbank er unndratt demokratisk kontroll? Og blir ikke dette fravær av kontroll ytterligere tydeliggjort ved at ESB selv kan fastsette det operasjonelle målet for sin virksomhet?

Ord er en ting. Handling og resultater noe annet. Det vesentlig er hvorvidt ESB lykkes med å føre en god pengepolitikk og over tid kommunisere godt med markedsaktører, politikere og folk for øvrig om hva den driver med. Det krever god observasjonsevne, gode analyser og god evne til handling. Klarer ESB å møte disse utfordringene vil trolig kritikken mot traktaten forstumme.

Å føre pengepolitikk betyr i hovedsak å fastsette den korte renten. Figur 5 viser utviklingen av signalrenten for ESB siden banken startet opp 1. januar 1999, med en rente på 3 %.

Figur 5: Signalrenten for ESB 1999-2002



Kilde: Datastream

I årlige rapporter følger det London-baserte Centre for Economic Policy Research (CEPR) virksomheten til Den europeiske sentralbanken nøye, med særlig vekt på rentefastsettelsen. CEPR har vært – og er – meget kritiske til den vekten som ESB legger på vekst i pengemengden (M3) som indikator for fremtidig inflasjon. Med en lite stabil etterspørselsfunksjon etter penger er det liten grunn til å tro at vekst i pengemengde gir god informasjon om fremtidig prisstigning, mener akademikerne fra CEPR.

På den annen side, som OECD peker på, på lang sikt har vekst i pengemengde utover vekst i produksjon informasjonsverdi om fremtidig inflasjon. Så lenge ESB har en pragmatisk holdning til M3-veksten, synes ikke dette problemet å være særlig stort.

Når det kommer til stykket lar ikke ESB seg begrense i sin rentesetting av at veksten i pengemengden tidvis langt overstiger sin referanseverdi. ESB har også en noe avslappet holdning til inflasjonsutviklingen. Prisstigningen i Euroland har oftere ligget over øvre grense for ønsket inflasjon enn innenfor intervallet fra null til to prosent. Når hensynet til den realøkonomiske utviklingen har tilsagt behov for en reduksjon i renten, har denne blitt iverksatt, til tross for en prisstigning som ligger noe i overkant av målområdet. Kritikken på dette punktet går mer på at ESB kan ha tendens til å drøye i lengste laget før rentekuttene kommer – i gjennomsnitt et par måneder for sent, etter CEPRs vurderinger.

At ESB later som den i sin rentepolitikk tillegger M3-vekst og prisstabilitet mer vekt enn hva tilfellet er, synes lite smart. Som CEPR sier i sin rapport av mars 2001:

«The ECB, however, has shown, overall, good judgment in its actions. If there is a problem, it is the link between what it says and what it does» (side 37).

Da euroen kom på banen i januar 1999 kostet den 1,18 dollar. Det neste halvannet året var preget av en bratt nedtur for euroens verdi målt i dollar, se figur 6. I september 2000 gikk ESB, sammen med Fed og sentralbankene i Japan, Canada og Storbritannia inn og støttekjøpte euroen. I oktober viste

Figur 6: Valutakursen USD/EUR, 1990-2003, daglige observasjoner



Kilde: Datastream

euroen ny nedgang – og bunnet ut ved kursen 0,83 dollar. ESB intervenerte på nytt – denne gangen alene. Markedet tok signalet. Intervensjonene etablerte et gulv for euroen, og synes således å ha virket etter hensikten.

Gjennom 2002 har så euroen steget temmelig jevnt mot dollaren. Vel halvparten av det tapte fra de første tre årene ble da tatt igjen.

### 5. Nærmere om Stabilitets- og vekstpakten

Har overgang fra egen valuta til felles valuta noen betydning for hvordan finanspolitikken i det enkelte land vil virke? Bør deltakelse i en valutaunion ha konsekvenser for det enkelte lands anledning til underskuddsbudsjettering på statsbudsjettet?

Felles mynt gir et klokkeklart bilde av hva ting koster, både hjemme og i land med samme mynt. Det betyr at importlekkasjer ved ekspansiv finanspolitikk trolig bli større i en valutaunion. Alt annet like vil stimulansen til den innenlandske økonomien dermed bli redusert. Men alt annet er ikke likt. To forhold trekker i retning av at finanspolitikk har større «punch» i en pengeunion enn utenfor:

- Økte offentlige utgifter i det enkelte land har ikke særlig stor virkning for rentenivået for euromarkedet sett under ett. Det betyr at «crowding-out effects», dvs. at høyere renter, som følge av økte statlige utgifter, fortrenger privat etterspørsel, ikke gjør seg gjeldende.
- En ekspansiv finanspolitikk vil ofte føre til en appresiering av valutaen. Økt offentlig etterspørsel vil da fortrenge etterspørsel etter konkurransutsatte bedrifters produkter. Med felles mynt er det ikke rom for en slik effekt.

Den negative virkningen i form av høyere rente ved en mer ekspansiv finanspolitikk i *mitt land* er ytterst marginal. Dessuten blir den spredd over alle landene i pengeunionen. Forholdene ligger til rette for «free-riding», dvs. jeg gjør det som er lurt for meg, uten hensyntagen til hva som tjener helheten. Om mange tenker og handler slik, vil det måtte komme en regning på sentralbanksjefens bord: Signalrenten for den felles valutaen må heves for å dempe det pris- og etterspørselspresset som en gjennomgående for ekspansiv finanspolitikk har ført til.

På bakgrunn av slike resonneringer ble en Stabilitets- og vekstpakten for ØMU vedtatt i 1997 der siktemålet er balanse i de offentlige finansene. For å kunne drive motkonjunkturpolitikk i nedgangstider ble det gitt rom for underskudd i de offentlige finansene på maksimalt 3 % av BNP. Videre skal bruttogjeld i offentlig sektor ikke overstige 60 % av BNP. (Flere ØMU-land har en statsgjeld som langt overstiger denne grensen. Det skyldes at man likevel fikk være med om statsgjelden som andel av BNP viste en klar nedadgående tendens.)

Man har blandede erfaringer med Stabilitets- og vekstpakten. Små land har fulgt godt opp, gjennom konsolidering av statsfinansene i gode år (1999 og 2000). Store land har ikke gjort det. Den spennende utfordringen man nå står overfor er hva som vil skje i og med Tyskland.

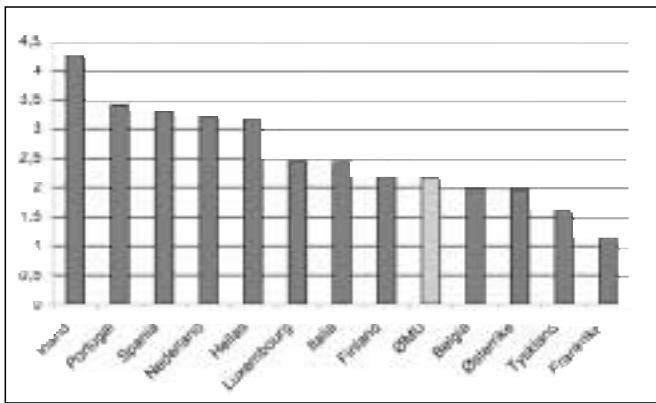
Et optimistisk scenario ser slik ut: Store underskudd på statsfinansene kombinert med over 8 % arbeidsløshet gir økt

vilje og evne til å ta fatt på jobben med strukturelle reformer i arbeidsmarkedet. Den sløsing som ligger i at over fire og en halv million tyskere står uten jobb, blir det politisk mulig å gjøre noe med, når presset fra det fellesskapet Tyskland står i, som medlem i ØMU, blir sterkt nok.

**6. Vedvarende forskjeller i inflasjon – går det an a?**

Figur 7 viser at gjennomsnittlig konsumprisvekst i de tolv Eurolandene for de fire årene euroen har eksistert, varierer kraftig; fra 4,3 % for Irland til 1,2 % for Frankrike og 1,6 % for Tyskland.

Figur 7: Gjennomsnittlig årlig prisstigningstakt i de tolv ØMU-landene for årene 1999-2002, målt ved konsumprisindeksen (KPI)



Kilde: Datastream

Kan utviklingen fortsette slik? Eller må land med felles mynt ha felles prisstigningstakt?

Vi skal nå vise at forskjell i KPI-inflasjon mellom land (eller regioner) med samme valuta, kan være helt i sin orden, om den realøkonomiske utviklingen er forskjellig. I tilfellet Irland har høyere inflasjon enn andre ØMU-land vært påkrevd av to grunner: Den raske produktivitetsveksten i k-sektor sammenlignet med i s-sektor, samt behovet for en viss forverring av konkurransevnen med utlandet.

I tidligere råd fra ECOFIN og Kommisjonen til Irland har man ikke skjønt at forskjeller i KPI-inflasjon ikke trenger å være noe problem, men snarere uttrykk for ønskelig økonomisk tilpasning. Den gode nyheten er at læring har funnet sted – råd basert på en slik feilaktig oppfatning er det nå slutt på.

Et numerisk eksempel, basert på noen forenkla forutsetning, belyser mekanismene:

- Gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidskraftens produktivitet i Irland for perioden 1987-1995 er blitt beregnet til 6% for k-sektor og 2% for s-sektor. Legg til grunn at det fortsatt er slik.
- Produktivitetsveksten i tysk økonomi settes til 1% og er uniform over de to sektorene.
- Uendret konkurransevne mellom tyske og irske k-bedrifter, dvs. samme prisvekst for k-sektor.

- Samme lønnsøkning i begge sektorene innen hvert land.
- Kapital og arbeidskraft mottar konstante andeler av verdiskapningen.

Basert på disse forutsetningene følger tabell 1. Regnestykket under tabellen viser at gjennomsnittlig prisstigning i Irland blir på hele 4,4 %, mer enn det dobbelte av tysk inflasjon som blir på 2 % . Den sterke lønnsøkningen i irsk s-sektor, som skyldes at produktivitetsveksten her er langt lavere enn i irsk k-sektor, er nøkkelen til denne forskjellen.

Eksemplet som her er laget, er basert på den såkalt Balassa-Samuelson-effekten.

Tabell 1: Forskjell i realøkonomisk utvikling kan gi opphav til forskjell i inflasjon

	Irland	Tyskland
Produktivtetsvekst i k-sektor	6%	1%
Lønnsøkning i k-sektor	8%	3%
Prisøkning i k-sektor	2%	2%
Produktivtetsvekst i s-sektor	2%	1%
Lønnsvekst i s-sektor	8%	3%
Prisøkning i s-sektor	6%	2%

Om vi går ut fra at k-sektor utgjør 40% og s-sektor 60% av virksomheten i begge land, har vi:

Gjennomsnittlig prisstigning i Tyskland:  $0,4 \cdot 2\% + 0,6 \cdot 2\% = 2,0\%$   
 Gjennomsnittlig prisstigning i Irland:  $0,4 \cdot 2\% + 0,6 \cdot 6\% = 4,4\%$

Ettersom Irland stikker seg ut hva gjelder forskjell i produktivitetsvekst mellom k-sektor og s-sektor, er det ikke rart at man der – på vedvarende basis - har høyere konsumprisvekst enn i andre ØMU-land. Når Irland i tillegg har behov for en viss økning i innenlandsk bruk av varer og tjenester relativt til innenlandsk produksjon, kan det være behov for prisøkning noe over de 4,4 % som fremkommer i tabellen over.

Land som har god produktivitetsutvikling i k-sektor og en ekspansiv økonomi, vil ofte ha behov for høyere realrente enn land med mindre vekst. Eksemplet over viser at det motsatte lett kan bli resultatet: Med samme nominelle rente har en raskt voksende irsk økonomi høyere prisstigning – og følgelig laver realrente – enn en stagnerende tysk økonomi. Basert på den såkalte Taylor-regelen for rentefastsettelse ble passende nominell rente for Irland anslått til 6,4 % høsten 2002 mot 2,4 % for Tyskland. Den felles signalrenten ESB da hadde, var på 3,25 %.

**7. Hva kan vi vente oss fremover?**

Året 2002 startet med at sedler og mynt i euro – den nye fellesvalutaen for EU – så dagens lys. Og sluttet med at ti nye land ble tatt opp i unionen. Til neste år er det planen å ha en ny konstitusjon for EU klar. Felles konstitusjon og felles



mynt er begge deler uttrykk for «ever closer union». Politikk – og ikke bare økonomi – står sentralt, også i spørsmålet om hva slags pengesystem et land skal ha.

Det blir folkeavstemning om euro i Sverige høsten 2003, og eventuell inntreden i pengeunionen tidligst fra 2006. Danskene vurderer folkeavstemning i 2004 eller 2005. Fordi den danske kronen ligger stabil og fast mot euro, kan inntreden i pengeunionen skje raskere her, når man først har bestemt seg.

I Storbritannia raser debatten for og imot euro. Statsminister Tony Blair er helt klart for; det er en «overwhelming political case» for Storbritannia å bli med i ØMU, mener han. En viktig grunn for dette er at britene nå står utenfor Eurogroup, et uformelt forum for fri og åpen diskusjon om ØMU-relaterte temaer, bestående av ØMU-landenes finansministere, tidvis supplert med folk fra Kommisjonen og ESB.

Finansminister Gordon Brown er langt mer skeptisk. Han vil ha ro for at felles mynt vil være til Storbritannias fordel. Vil den felles renten passe? Vil kursen man eventuelt går inn på passe? Vil britiske konjunktursyklusler i fremtiden sammenfalle sånn nogenlunde med konjunkturere på kontinentet? Er arbeidsmarkedet blitt tilstrekkelig fleksibelt til å kunne kompensere for at renten ikke lenger kan brukes i etterspørselsreguleringen?

Stemningen i det britiske folk har svingt frem og tilbake. I skrivende stund synes utsagnet «Not no, but not now» å fange opp stemningen best.

Det er for tidlig for de nye medlemslandene å ta euroen i bruk. Men når forholdene ligger til rette for det, dvs. når konvergenskravene er oppfylt, er de pent nødt til å avskaffe egne valutaer. Noen «opt-out clause» som Danmark og Storbritannia betinget seg – og som Sverige forsynte seg med – finnes ikke.

Da Wim Duisenberg ble tilsatt som sjef i ESB var det under den stilltiende forutsetningen at han etter halvgått løp, dvs. etter fire år, skulle overlate jobben til en franskmann, fortrinnsvis Jean-Claude Trichet, sjefen for Banque de France. Duisenberg går av til sommeren – etter å ha tøyd sin tid med et halvt år. Men før den tid vil ESB legge frem en vurdering av egen strategi. En nedtoning av viktigheten av veksten i M3-penger for rentefastsettelsen, samt en revurdering av målet for inflasjon vil kanskje komme. Om man legger seg på den britisk linjen med 2,5% inflasjon, pluss/minus ett prosentpoeng, snarere enn mellom null og to prosent, vil målet samstemme bedre med hva man har levert.

Men hva med tilliten til ESB? Noen mener at en slik endring i målet vil svekke tilliten til Den europeisk sentralbanken. Andre vil hevde at erkjennelsen av at man har lært underveis, og tar konsekvensen av dette, vil styrke anseelsen til ESB.

## Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har i det vesentlige gitt støtte til dekning av trykkingsutgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved aktiv deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt inne den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til

**Leif Høegh & Co.**

Postboks 2596 Solli, 0203 Oslo – Telefon 22 86 97 00

■ ■ ■ ASTRID L. GRASDAL:

# Sosial ulikhet og ulikhet i helse. Hva viser komparative studier?\*

**N**asjonalt folkehelseinstitutt har nylig stilt diagnose på den norske folkehelsen. Diagnosen fastslår at vi i Norge, som i de fleste andre industrialiserte land, har sosioøkonomiske forskjeller i helse og levealder. I stortingsmelding nr. 16 (2002-2003) «Resept for et sunnere Norge» blir det uttalt at et overordnet mål for den nasjonale folkehelsepolitikken er å redusere graden av sosial ulikhet i helse. Foreskriving av riktig behandling for å nå dette målet fordrer økt kunnskap både om forekomsten av sosiale helseforskjeller og om årsakssammenhenger mellom sosioøkonomisk status og ulike helseutfall. Denne artikkelen presenterer noen av de problemstillingene økonomer er opptatte av å belyse innenfor dette feltet.

## 1. Innledning

Den siste statusrapporten om den norske folkehelsen, Folkehelse rapporten 2002 fra Nasjonalt Folkehelseinstitutt, slår fast at helsetilstanden i Norge er god. Rapporten forteller imidlertid også om en klar sammenheng mellom lav sosioøkonomisk status og dårlig helse. Selv om spedbarnsdødeligheten i Norge er lav, er den likevel høyest blant nyfødte der



Astrid L. Grasdal er postdoc. ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen

mødrene har lav utdanning og lav inntekt. Forekomsten av en del kroniske helseplager hos barn er også høyere blant barn med foreldrene som har lav utdanning og lav inntekt. Også i voksen alder er lav sosioøkonomisk status assosiert med høyere forekomst av somatisk sykdom og mentale helseproblemer. Rapporten forteller dessuten om en klar sammenheng mellom sosioøkonomisk status og adferd som har dokumentert helse risiko, som røyking, inaktivitet og feilernæ-

ring, noe som betyr at de sosiale helseforskjellene vi ser nå kan forventes å vedvare og, i verste fall, bli større i framtiden.<sup>1</sup>

Sammenhengen mellom lav sosioøkonomisk status og dårlig helse finner vi igjen også i data fra Statistisk Sentralbyrås levekårsundersøkelse 2000 (panelundersøkelsen). Tabell 1 viser hvordan gjennomsnittlige inntekter varierer med selvrapportert helse blant respondentene i undersøkelsen. Tallene viser at både unge og eldre personer som rapporterer at de har dårlig helse i gjennomsnitt både har lavere inntekt selv og lever i hushold med lavere gjennomsnittsinntekt enn personer som rapporterer at de har god helse. I Tabell 2 ser vi et tilsvarende bilde når det gjelder sammenhengen mellom utdanning og selvrapportert helse.

De klare assosiasjonen mellom ulike mål på sosioøkonomiske status og helse er veldokumentert i de fleste industrialiserte land. Kunnskapen om hvordan disse sammenhengene oppstår, og i hvilken retning kausaliteten går, er imidlertid mer begrenset. I litteraturen finner man i grove trekk tre hovedforklaringer på de observerte sammenhengene mellom helse og sosioøkonomisk status. Den første postulerer at den kausale sammenhengen går fra helse til sosioøkonomiske ressurser. Dårlig helse begrenser muligheten til inntektsvervelse og akkumulering av formue ved at arbeidsevnen svekkes, og ved at en får høyere medisinske utgifter. Den andre forklaringen sier at den kausale sammenhengen går i motsatt retning. Variasjoner i sosioøkonomisk status genererer helseforskjeller. De minst velstående har både mer begrenset adgang til helsetjenester, får helsetjenester med dårligere kvalitet, lever og arbeider i omgivelser der risikoen for helseproblemer er større, og har dessuten en adferd som genererer større risiko for helseproblemer. Den tredje forklaringen postulerer at det ikke nødvendigvis foreligger en kausal sammenheng mellom helse og sosioøkonomiske ressurser. I stedet kan det være forskjeller i en eller flere utenforliggende faktorer, som fysisk og/eller mentale evner, karakteristika ved foreldre eller makroforhold i samfunnet, som for eksempel graden av sosial ulikhet, som både påvirker helse og ressurstilgang i samme retning.

\* Artikkelen bygger på et foredrag presentert på Det nasjonale forskermøtet for samfunnsøkonomer i Bergen, januar 2003.

<sup>1</sup> Rapporten fra folkehelseinstituttet bygger delvis på instituttets egne analyser og henviser delvis til andres funn, noen av dem publisert i et spesialnummer av Norsk Epidemiologi i 2002 med sosial ulikhet i helse som tema.

Tabell 1: Selvrapportert helse og inntekt (gjennomsnitt)

Helse	%	Yrkesinntekt	Samlet inntekt	Samlet husholdsinntekt <sup>a)</sup>
<i>Alder: 16-80</i>				
Svært god .....	28	210 700	251 700	228 800
God .....	51	192 600	243 800	219 700
Verken god eller dårlig .....	15.5	130 800	208 100	211 400
Dårlig/Svært dårlig .....	5.5 / 1	71 200	170 600	177 200
<i>Alder: 25-40</i>				
Svært god .....	36.7	239 500	265 000	363 100
God .....	50	222 100	259 700	349 100
Verken god eller dårlig .....	10	203 000	276 300	349 400
Dårlig/Svært dårlig .....	2.8 / 0.7	111 100	189 500	324 600
<i>Alder: 41-60</i>				
Helse				
Svært god .....	23.8	305 100	340 100	448 700
God .....	52	277 500	308 200	407 900
Verken god eller dårlig .....	17.3	188 400	240 400	421 200
Dårlig/Svært dårlig .....	6.4 / 0.7	112 600	195 900	315 000
<i>Alder: 61+</i>				
Helse				
Svært god .....	12.7	54 000	257 400	307 500
God .....	45.7	49 400	199 100	274 100
Verken god eller dårlig .....	27.5	29 500	149 300	213 400
Dårlig/Svært dårlig .....	11 / 3	15 210	143 700	195 200

SSB – levekårspanelet, år 2000.

a) Per forbruksenhet, etter skatt. Hushold kan ha ulik størrelse og sammensetting. Husholdsinntekt regnes derfor om ved hjelp av en ekvivalensskala slik at hver person blir tilordnet en inntekt per forbruksenhet. Ekvivalensskalaen brukt her er kvadratrotskalaen som tilordner alle personer i husholdet en vekt tilsvarende kvadratrotten til antallet personer i husholdet.

De ulike forklaringene på hvorfor dårlig helse er assosiert med lav sosioøkonomisk status er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. For myndigheter som er opptatte av å begrense uønskede sosiale helseforskjeller er det imidlertid viktig å kunne skille mellom dem og forstå den relative betydningen av hver av dem for å kunne sette i verk målrettede tiltak mot sosiale helseforskjeller.

Interessen blant økonomer for disse problemstillingene er økende og det foreligger etter hvert en nokså omfattende faglitteratur på dette området. I komparative analyser sammenlignes grad av sosial ulikhet og ulikhet i helse på tvers av land. En del studier forsøker å kartlegge kausale sammenhenger mellom helse og sosioøkonomiske ressurser i mer avgrensede utvalg, som for eksempel de to etter hvert så kjente Whitehall-studiene fra Storbritannia. Undersøkelsene av sosial ulikhet i helse blant kommunalt ansatte er basert på usedvanlig omfattende data både om helse, sosioøkonomiske forhold, arbeids- og boforhold, og helserelatert adferd, og representerer antakelig per i dag den beste dokumentasjonen på at kausaliteten i noen grad går fra sosial status til helse. Det finnes også en hel del studier i grenselandet mellom økonomi, medisin og psykologi der en stiller opp og delvis forsøker å teste ulike hypoteser om årsak-virkningsforholdet mellom helse og sosioøkonomisk status. For gode oversiktsartikler om emnet anbefales Smith (1999) og Evans (2002). Kapitlene i Handbook of Health Economics

Tabell 2: Helse og utdanning etter alder (%).

Helse	Grunnskole	Videregående	Høyere utdanning
<i>Alder 25-40</i>			
Svært god	26	34.5	43
God	48	51	49
Verken-eller	17	11	6
Dårlig/Svært dårlig	9	3.5	2
Totalt	100	100	100
<i>Alder 41-60</i>			
Svært god	15	22	33
God	46	53	53
Verken-eller	25	18	11
Dårlig/Svært dårlig	14	7	3
Totalt	100	100	100
<i>Alder 61+</i>			
Svært god	8	15	18
God	40.5	50	49.5
Verken-eller	34.5	22	22.5
Dårlig/Svært dårlig	17	13	10
Totalt	100	100	100

SSB – levekårspanelet, år 2000.

(2000) til Wagstaff og van Doorslaer om finansiering og forbruk av helsetjenester, og Williams og Cookson om ulikhet i helse, gir dessuten en grundig gjennomgang av ulike normative problemstillinger knyttet til dette emnet.

I denne artikkelen vil jeg presentere noen av de metodiske og empiriske utfordringene en står overfor i komparative studier av sammenhengen mellom sosioøkonomisk ulikhet og ulikhet i helse. Artikkelen gir en oversikt over slike studier og oppsummerer resultater fra disse. I tillegg presenterer jeg resultater fra norske levekårsdata om inntektsrelatert ulikhet i helse som kan sammenlignes med nyere resultater fra tilsvarende analyser basert på europeiske levekårsdata.

## 2. Hvorfor er vi som økonomer opptatt av å studere sosioøkonomiske forskjeller i helse?

Samfunnsøkonomers forståelse av sammenhenger mellom sosioøkonomiske ressurser og helse bygger vanligvis på en humankapitalteoretisk tilnærming (se for eksempel Grossman (1972) og (2000)). Teorien tar utgangspunkt i at vi initialt er utrustet med forskjellig humankapitalbeholdning i form av evner og helsekapital. Helsekapitalen depresierer med alder, men kan forbedres gjennom investeringer, primært slike som er knyttet til medisinsk behandling og til adferd som påvirker helsen, som mosjon, kosthold, bruk av rusmidler, etc. Både avkastningen av helseinvesteringene og helsekapitalens depresieringsrate vil være avhengig av individuelle karakteristika så vel som den sosiale konteksten individet befinner seg i. Humankapitalteorien predikerer imidlertid at selv uten at vi gjør antakelser om hvordan individuell adferd påvirkes av sine omgivelser vil de initiale forskjellene i humankapital føre til at vi treffer ulike valg med hensyn til utdanning og yrkeskarriere, som igjen gir forskjeller i inntekt og akkumulert formue, og får betydning både for hvordan vi investerer i helse og hvor raskt helsen depresierer over livsløpet. Initialt relativt små individuelle forskjeller kan dermed akkumulere betydelige og uønskede individuelle forskjeller i økonomiske ressurser så vel som helse over livsløpet.

En grunnleggende motivasjon for å drive med velferds- og omfordelingspolitikk i et hvert samfunn er nettopp ønsket om å motvirke mekanismer som kan gi uønsket store individuelle forskjeller i økonomiske ressurser og helse. Både gjennom helse-, inntekts- og utdanningspolitikk blir det tatt i bruk en rekke økonomiske og andre virkemiddel som både skal bidra til å motvirke ressursulikhet i seg selv og de mekanismene som potensielt bidrar til å forsterke sosiale forskjeller. Om, og i hvilken grad, slike virkemiddel også påvirker fordelingen av helse i befolkningen er et grunnleggende interessant spørsmål som ikke har et enkelt svar. På dette området finnes det knapt naturlige eksperimenter som kan bidra til å kaste lys over problemstillingene. I stedet forsøker man å kartlegge hvordan disse sammenhengene oppstår ved å sammenligne data med informasjon om helse og sosioøkonomiske forhold over tid og/eller mellom land. Spesielt i komparative undersøkelser representerer Norge, sammen med de andre skandinaviske landene, et interessant sammenligningsgrunnlag siden en her, i større grad enn i de fleste andre industriland, har ført en utstrakt velferdspolitik for å utjevne sosiale forskjeller.

## 3. Hvilke metoder er egnet til belyse forskjeller i sosioøkonomisk ulikhet i helse mellom land eller over tid?

En ulikhetsindikator for graden av sosioøkonomisk ulikhet i helse bør spesielt oppfylle tre krav. For det første bør den avspeile sammenhengen mellom den sosioøkonomiske dimensjonen man rangerer populasjonen langs og ulikheten i helse langs denne dimensjonen. For det andre bør indikatoren reflektere variasjoner over hele populasjonen, og ikke bare forskjeller mellom gruppen med aller høyest status og gruppen med aller lavest status. For det tredje bør indikatoren man velger å bruke være følsom for forskjvninger innad i populasjonen mellom sosioøkonomiske grupper. Flere forskjellige ulikhetsmål har vært brukt i komparative studier av sammenhengen mellom sosioøkonomisk ulikhet og ulikhet i helse. Som Wagstaff et al (1991) påpeker, er langt fra alle like egnet til dette formålet. Raten (og rateratioen), som blir brukt til å presentere forskjeller i helse og dødelighet mellom høyeste og laveste sosioøkonomiske gruppe, gir ikke informasjon om den delen av populasjonen som ligger mellom de to ytterste kategoriene. Lorenz-kurven, og den relaterte Gini-koeffisienten, kan brukes til å måle forskjeller i absolutt ulikhet i helse. I disse målene inngår hele populasjonen, men, siden man ikke stratifiserer populasjonen etter inntekt eller et annet mål på sosioøkonomisk posisjon, reflekter de ikke i hvilken grad ulikheten i helse er relatert til sosioøkonomisk status. Det samme problemet gjelder også for Pseudo Lorenz kurver og for ulikhetsindeksen som på engelsk går under betegnelsen «Index of Dissimilarity». I begge disse målene grupperes populasjonen i sosioøkonomiske grupper, men fordi gruppene rangeres etter helse heller enn sosioøkonomisk posisjon er de ufølsomme for den sosioøkonomiske dimensjonen i ulikheten i helse.<sup>2</sup>

Ulikhetsmål som oppfyller alle de tre kriteriene ovenfor er «the Slope Index of Inequality» – SII (helningsindeksen), den nært relaterte «Relative Index of Inequality» – RII (relativindeksen), og den såkalte konsentrasjonskurven med tilhørende konsentrasjonsindeks (the Concentration Index – CI). Helningsindeksen SII finner man ved først å beregne gjennomsnittshelsen for hver sosioøkonomiske gruppe og deretter rangere hver gruppe etter deres sosioøkonomiske status. I et stolpediagram vil høyden på hver stolpe representere gjennomsnittsnivået på helsen for hver gruppe, mens bredden representerer den relative andelen av populasjon i gruppen. Helningsindeksen SII er definert som helningen (b) på regresjonslinjen for sammenhengen mellom klassens helsestatus og dens relative posisjon i den sosioøkonomiske fordelingen. Man estimerer SII ved hjelp av minste kvadrats metode (uten konstantledd) på følgende uttrykk:

$$(1) \quad h_j \sqrt{n_j} = \alpha \sqrt{n_j} + \beta x_j \sqrt{n_j} + u_j$$

der  $h_j$  er gjennomsnittshelsen til gruppe  $j$ ,  $n_j$  er størrelsen på gruppe  $j$ ,  $x_j$  er den relative rankingen til gruppe  $j$ , og  $u_j$  er en

<sup>2</sup> Se Wagstaff et al (1991) for nærmere detaljer. Se også Wagstaff et al (1991) og Kakwani et al (1997) for empiriske illustrasjoner.

residual.<sup>3</sup> SII er sensitiv for endringer i gjennomsnittshelsen i populasjonen. Anta for eksempel at gjennomsnittshelsen i alle klasser doubles. Da ville alle søylene i stolpediagrammet bli dobbelt så høy, og helningskoeffisienten dobbelt så stor. Den relative forskjellen er fortsatt den samme men den absolute forskjellen er blitt større. For å unngå dette kan man dividere SII med populasjonens gjennomsnittshelse. Dermed får man et relativt mål på sosioøkonomisk ulikhet i helse som også er uavhengig av nivået på populasjonens gjennomsnittshelse. Det er denne som går under betegnelsen the Relative Index of Inequality, RII.

Anta at vi har et kontinuerlig mål på helse, for eksempel en helse-nytteindeks, og at individene i utvalget vi studerer kan stratifiseres etter et kontinuerlig mål på sosioøkonomisk status, som for eksempel etter inntekt. Konsentrasjonskurven,  $L(s)$ , plotter, med utgangspunkt i de sosioøkonomisk dårligst stilte, den kumulative andelen av populasjonen rangert etter sosioøkonomisk status mot den kumulative andelen av total (samlet) helse i populasjonen. Dersom helsen er likt fordelt mellom individ med forskjellig inntekt, vil konsentrasjonskurven svare til diagonalen i Figur 1. Dersom dårlig helse er konsentrert blant de sosioøkonomisk dårligst stilte vil konsentrasjonskurven ligge under diagonalen i figuren. Konsentrasjonsindeksen for helse, CI, er definert som to ganger arealet mellom konsentrasjonskurven og diagonalen, og måler i hvilken utstrekning ulikhet i helse er systematisk assosiert med sosioøkonomisk status, i dette tilfellet inntekt:

$$(2) \quad CI = 1 - 2 \int_0^1 L(s) ds.$$

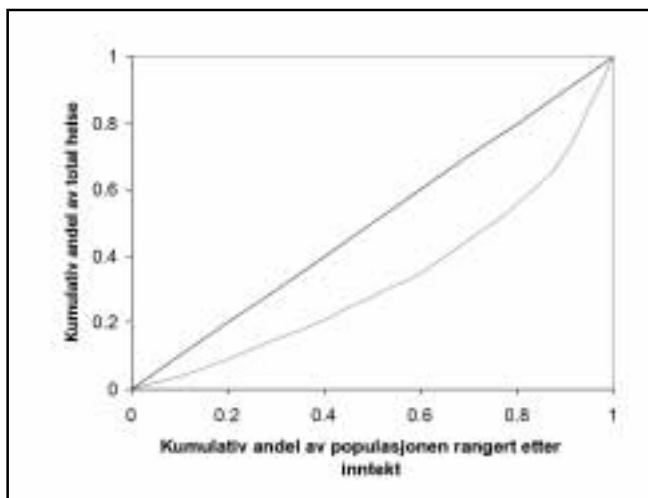
Med data på individnivå kan CI kalkuleres direkte. La  $x_i$  representere helsescoren til individ  $i$ . Ranger de  $n$  individene i utvalget etter inntekt, slik at rangeringen starter med individet med lavest inntekt. CI er da gitt ved

$$(3) \quad CI = \frac{2}{n\mu} \sum_{i=1}^n x_i R_i - 1,$$

der  $\mu$  er gjennomsnittsnivået til helsescoren i utvalget og  $R_i$  er den relative rangeringen til individ  $i$ .<sup>4</sup> CI antar verdien 0 dersom konsentrasjonskurven er sammenfallende med diagonalen i Figur 1, og er positiv (negativ) dersom helse er fordelt i favør (disfavør) av de med høyest inntekt.<sup>5</sup>

Over har jeg forutsatt at helse var en kontinuerlig variabel med en naturlig nedre og øvre grense [0 (død), 1 (perfekt helse)]. Eksempler på slike helsemål er de preferansebaserte SF-36 (Brazier et al (1998)), EuroQol (Dolan (1997)) og den kanadiske helsenyttindeksen Mark III (Feeny (1995)). Per i dag er det imidlertid bare i Canada at en systematisk samler inn slike data for et representativt utvalg av befolkningen. For sammenligninger mellom land er det i tillegg til å sammenligne data for dødelighet og forventet levealder mest vanlig å se på variasjoner i selvrapportert helse basert på kategoriske variable som kan anta to eller flere gjensidig utelukkende verdier. Konsentrasjonsindekser kan kalkuleres med utgangspunkt i variabelen for selvrapportert helse med

Figur 1: Konsentrasjonskurve for helse



fem svaralternativ slik som den i den norske levekårsundersøkelsen. Da estimerer en først en kontinuerlig helseindeks basert på den empiriske fordelingen for selvrapportert helse ved hjelp av regresjonsanalyse der en også kan inkludere ulike bakgrunns karakteristika som er assosiert med helse. Man predikerer deretter en individuell indeks for helse basert på resultatene fra regresjonen. Denne indeksen må skaleres om til å ligge intervallet [0,1]. Regresjonen bygger enten på at en i) antar en underliggende kontinuerlig standard log-normalfordelt uobserverbar helsevariabel (Doorslaer et al. (1997)), ii) bruker «ordered probit» regresjon der selvrapportert helse inngår som avhengig variabel og deretter reskalerer den predikerte indeksen for helse til intervallet [0,1] (Doorslaer og Koolman (2002)) eller iii) en bruker ekstern informasjon fra en empirisk fordeling for en mer detaljert helseindeks til å tilordne verdiene for selvrapportert helse verdier i intervallet [0,1] (Doorslaer og Koolman (2002)). Deretter estimerer man sammenhengen mellom den nye helsevariabelen og ulike bakgrunnsfaktorer ved hjelp av intervallregresjon. Den siste løsningen lar seg gjennomføre dersom en bruker informasjonen fra kanadiske data hvor en både har data med informasjon om selvrapportert helse på en fempunktsskala og mer detaljerte helsedata i form av helsenyttindeksen Mark III. Doorslaer og Jones (2003) har testet validiteten til de ulike metodene på kanadiske data og konkluderer med at intervallregresjon basert på den empiriske fordelingen til helseindeksen gir best samsvar mellom den estimerte og den faktiske helsenyttindeksen.

<sup>3</sup> Dette er egentlig det samme som vektet minste kvadrats metode der vektene er gitt ved kvadratrotten av den relative størrelsen på gruppen. Ved å bruke minste kvadrats metode direkte – uten vektorer – ville en fortsatt fått et forventningsrett estimat for SII, men estimatet ville vært ineffisient på grunn av heteroskedastisitet siden data er gruppert.

<sup>4</sup> Se Kakwani et al (1997) for nærmere detaljer om sammenhengen mellom CI og RII.

<sup>5</sup> Mens en for beregningen av konsentrasjonskurven og konsentrasjonsindeksen rangerer populasjonen etter sosioøkonomisk status, rangeres populasjonen etter helse i beregningen av Lorenz-kurven og Gini-koeffisienten.

## 4. Hva viser resultater fra komparative studier av sosial ulikhet i helse?

Det er publisert et betydelig antall komparative studier i både økonomisk, medisinsk og sosiologisk faglitteratur om sammenhenger mellom sosioøkonomisk ulikhet på den ene siden og ulikhet i helse på den andre. Om disse studiene kan man generelt si at valg av land som inngår i de enkelte analysene er mer eller mindre ad hoc, at data for de ulike land i varierende grad er sammenlignbare og at flere av metodene som har vært brukt for å måle forskjeller i ulikhet over tid og mellom land i begrenset grad er egnet til dette formålet. Utvalget av land er stort sett betinget av datatilgjengelighet. Spesielt i forhold til helseinformasjon er det både begrenset og variabelt hva som finnes av tilgjengelige data i de ulike land. Når det gjelder sammenlignbarhet på tvers av land viser det seg å være variasjoner både med hensyn til hvilke deler av populasjonen som er inkludert i data og hvordan variable med helseinformasjon og variablene man benytter for å stratifisere utvalg i forhold til sosioøkonomisk status er operasjonalisert. En vet lite om hvordan slik variasjon påvirker de målte forskjellene man finner mellom land, men det er all grunn til å tro at slike forhold spiller en rolle.

Studier på aggregerte data der en sammenligner dødelighetsrater, forventet levealder og andre aggregerte helsemål på den ene siden med grad av sosioøkonomisk ulikhet på den andre, Ross et al (2000), Wolfson et al (1999), Pritchett og Summers (1996), Wilkinson (1996), Kakwani (1993) og Waldman (1992), viser nærmest entydig at land med større sosioøkonomiske forskjeller også har større helseforskjeller. Empiriske analyser basert på aggregerte data er imidlertid ikke godt egnet til å besvare spørsmålet om sammenhengen mellom helse og sosioøkonomisk ulikhet drives av absolutte eller relative inntektsforskjeller (Rodgers (1979), Gravelle (1998)). De er heller ikke egnet til å isolere betydningen av økonomiske ulikhet fra andre individuelle faktorer og forhold i omgivelsene som også er korrelert med inntekt og helse (Wagstaff og van Doorslaer (2000)).

Resultater fra nyere komparative studier på individdata av sammenhenger mellom sosioøkonomiske ressurser og helse er ikke fullt så entydige. Doorslaer et al (1997) beregner konsentrasjonskurver for sammenhengen mellom inntekt og selvrapportert helse for et utvalg europeiske land (deriblant Sverige og Finland) og USA. Deres resultater viser at landene med størst grad av inntektsulikhet, som USA og Storbritannia, også har større grad av inntektsrelatert ulikhet i helse enn land med mindre inntektsulikhet, som Sverige og Øst-Tyskland. Det påpekes imidlertid at forskjeller mellom land med hensyn til utvalgsdesign og hvordan variable er målt i noen grad kan ha påvirket disse resultatene.

Doorslaer og Koolman (2002) har nylig gjennomført nye analyser basert på surveydata fra EU's husholdsundersøkelse (the European Community Household Panel – ECHP). I tillegg til at sammenlignbarheten på tvers av landene er god i dette datamaterialet har en her også tilgang til langt rikere bakgrunnsinformasjon enn i tidligere studier. Doorslaer og Koolman bruker informasjon fra kanadiske data om sammenhengen mellom selvrapportert helse og den mer detaljerte helseindeksen HUI Mark III til å konstruere kontinuerlige helse-nytteindekser basert på selvrapportert helse i EU-

data.<sup>6</sup> I tillegg til å kontrollere for demografiske forskjeller knyttet til alder og kjønn tar analysen deres også hensyn til forskjeller i bakgrunns karakteristika som utdanning og arbeidsmarkedstilknytning og geografisk variasjon lokalt. Sammenligning av konsentrasjonsindekser for inntekt og inntektsrelatert ulikhet i helse viser fortsatt en positiv sammenheng mellom inntektsulikhet og ulikhet i helse, men bildet er langt mindre entydig enn resultater fra tidligere analyser. Noen land har klart mindre helseforskjeller enn andre, og inntektsulikhet synes ikke å være hoveddrivkraften bak de observerte ulikhetene i helse. I de fleste landene står forskjeller i utdanning utvetydig fram som en viktig faktor bak de observerte ulikhetene i helse.

Norge er ikke inkludert i analysen til Doorslaer og Koolman (2002). Data fra SSB's levekårsundersøkelse (panelundersøkelsen) er imidlertid sammenlignbare med ECHP-data, og kan brukes til å kopiere deres analyse. Tabell 3 viser resultatene fra intervallregresjonen der selvrapportert helse er estimert som en funksjon av sosioøkonomiske og demografiske bakgrunns karakteristika.<sup>7</sup> I og med at flere av høyresidevariablene, spesielt inntekt og arbeidsmarkedsdeltakelse er å betrakte som endogene i denne modellen, kan koeffisientestimaten kun tolkes som et mål på assosiasjonen mellom helse og de respektive variablene i modellen, og ikke som kausale sammenhenger. Analysen gjør det imidlertid mulig å separere ut bidragene til ulike faktorer som er assosiert med helse, og sammenligne den relative betydningen av hver enkelt. Resultatene i kolonne 2 og 3 i Tabell 3 viser at faktorer som kjønn, alder, og utdanning er signifikant assosiert med selvrapportert helse. Den estimerte koeffisienten for inntekt er ikke statistisk signifikant. Basert på disse resultatene er konsentrasjonsindeksen for inntektsrelatert ulikhet i helse er estimert til 0.0071. Inntektsrelatert ulikhet i selvrapportert helse er altså positivt assosiert med inntekt. Sammenlignet med andre land i Europa, plasserer dette oss omtrent midt på treet hva inntektsrelatert ulikhet i helse angår, til tross for at vi, sammen med de øvrige landene i Norden, er rangert blant de landene i Europa med lavest ulikhet i inntekt. Den siste kolonnen (kolonne 6) i Tabell 3 viser de relative bidragene hver av de ulike variablene i regresjonen har til konsentrasjonsindeksen for inntektsrelatert ulikhet i helse. En positiv (negativ) x% tolkes som følger: Inntektsrelatert ulikhet i helse ville, alt annet like, vært x% mindre dersom variabel x hadde vært likt fordelt over inntektsrangeringen, eller dersom variabel x hadde hatt helseelastisitet (kolonne 5) lik 0. Vi ser at i tillegg til alder er det spesielt utdanning som peker seg ut med et relativt stort bidrag i konsentrasjonsindeksen. Dette både fordi inntekt er ulikt fordelt i forhold til utdanning og fordi helseelastisiteten til utdanning er relativt høy.

I en annen studie på individdata sammenligner Mackenbach et al (1997) dødelighet i aldersgruppene 30-44 og 45-59

<sup>6</sup> Se Doorslaer og Jones (2003) for validering av metoden.

<sup>7</sup> I likhet med Doorslaer og Koolman (2002) har jeg scoret intervallene for selvrapportert helse i henhold til HUI-scorene som korresponderer til de ulike svaralternativene for selvrapportert helse slik dette framkommer i kanadiske data. Av hensyn til sammenlignbarhet svarer valg av variable i regresjonsmodellen, og kategoriseringen av disse, til modellspesifikasjonen til Doorslaer og Koolman.

Tabell 3: Selvrapportert helse - 2000. Resultater fra intervallregresjon.

Variabel (x)	Gj.snitt	Koef.(b)	t-verdi	CI	Elastisitet <sup>a)</sup>	% av CI <sup>b)</sup>
<b>Helseindeks</b>	0.9071			0.0071		
<b>Ln_h_inc</b>	12.1716	0.0034	1.31	0.0207	0.0452	13.09
<b>Mann 31-45</b>	0.1432	-0.0195	-3.76	0.0607	-0.0031	-2.62
<b>Mann 46-60</b>	0.1193	-0.0223	-3.87	0.3294	-0.0029	-13.53
<b>Mann 61-70</b>	0.0478	-0.0238	-2.79	-0.0403	-0.0013	0.71
<b>Mann 71+</b>	0.0365	-0.0453	-3.97	-0.4461	-0.0018	11.40
<b>Kvinne 16-30</b>	0.1290	-0.0131	-2.77	-0.1046	-0.0019	2.74
<b>Kvinne 31-45</b>	0.1567	-0.0172	-3.37	0.0108	-0.0030	-0.45
<b>Kvinne 46-60</b>	0.1306	-0.0353	-6.17	0.2260	-0.0051	-16.11
<b>Kvinne 61-70</b>	0.0556	-0.0243	-2.88	-0.2625	-0.0015	5.47
<b>Kvinne 71+</b>	0.0476	-0.0493	-4.39	-0.4941	-0.0026	17.91
<b>Grunnskole</b>	0.1731	-0.0239	-5.74	-0.2718	-0.0046	17.39
<b>Videregående</b>	0.5789	-0.0080	-2.67	-0.0135	-0.0051	0.97
<b>Ufør</b>	0.0634	-0.1140	-19.09	-0.1837	-0.0080	20.51
<b>Arbeidsløs</b>	0.0610	-0.0072	-1.37	-0.1518	-0.0005	1.03
<b>Student</b>	0.1161	0.0075	1.74	-0.1501	0.0010	-2.02
<b>Pensjonert</b>	0.1322	-0.0202	-2.46	-0.3801	-0.0029	15.71
<b>Inaktiv</b>	0.0548	-0.0409	-7.1	-0.2343	-0.0025	8.12
<b>Sosialhjelp</b>	0.0269	-0.0250	-3.11	-0.5739	-0.0007	5.97
<b>Enslig</b>	0.3381	-0.0034	-0.95	-0.0695	-0.0013	1.24
<b>Skilt</b>	0.0806	0.0015	0.32	-0.1312	0.0001	-0.25
<b>Enke(-mann)</b>	0.0508	-0.0194	-2.94	-0.4818	-0.0011	7.33
<b>Østlandet</b>	0.2669	-0.0019	-0.53	-0.0289	-0.0006	0.23
<b>Agder/Rogaland</b>	0.1414	-0.0032	-0.76	-0.0292	-0.0005	0.20
<b>Vestlandet</b>	0.1758	-0.0122	-3.09	-0.0304	-0.0024	1.01
<b>Trøndelag</b>	0.0946	-0.0051	-1.07	-0.0621	-0.0005	0.47
<b>Nord-Norge</b>	0.1032	-0.0142	-3.01	-0.0913	-0.0016	2.06
<b>Europeisk fødeland</b>	0.0279	0.0029	0.39	0.0457	0.0001	0.06
<b>Fødeland utenfor</b>						
<b>Europa</b>	0.0239	-0.0175	-2.17	-0.2163	-0.0005	1.40
<b>Konstant</b>		0.9157	28.41			
<b>Sum</b>						100.01

Basiskategori: Mann, yngre enn 31 år, høyere utdanning, i arbeid, født i Norge, bosatt i Oslo/Akershus.

a) Elastisiteten  $h_k$  til variabel  $x_k$  er definert som  $h_k = (b_k * x_k) / m$ , der  $b_k$  er den estimerte koeffisienten for variabel  $x_k$  i intervall regresjonen og  $m$  er gjennomsnittshelsen (målt for den predikerte helseindeksen) i utvalget.

b) En positiv (negativ) x% tolkes som følger: inntektsrelatert ulikhet i helse ville, alt annet like, vært x% mindre dersom variabel x hadde vært likt fordelt over inntektsrangeringen, eller dersom variabel x hadde en helseelastisitet lik 0.

for et utvalg europeiske land, deriblant også Norge, Sverige, Finland og Danmark. De kombinerer folketellingsdata fra begynnelsen av 80-tallet med oppfølgingsdata i 5-10 år om dødelighet. I analysen sammenlignes også ulike helsemål som selvrapportert helse, forekomst av kroniske helseplager, langvarig uførhet eller langvarige helseproblemer, alle på en topunktsskala som for eksempel tilstedeværelse av helseproblem/ikke helseproblem. Denne analysen har vagt en del oppsikt både i Norge og internasjonalt fordi den konkluderer med

at forskjellene i dødelighet så vel som sykkelighet mellom sosioøkonomiske grupper i Norge, og i Sverige, er blant de største i Europa. Resultatene viser riktignok at den relative ulikheten i dødelighet er større for ulike utdanningsnivå og ulike yrkesklasser i Norden sammenlignet med en del andre land i Europa. Forfatterne mener derfor å ikke finne støtte for hypotesen om at ulikhet i helse er mindre i land der helse- og velferdspolitikken er utformet etter mer egalitære prinsipper. På den andre siden finner de imidlertid at absolutte forskjeller i

dødelighet er lavest i de nordiske landene, noe som nettopp kan være en følge av at en her fører en mer utjevnet helse- og velferdspolitik. Som forfatterne selv påpeker er det heftet noe usikkerhet til resultatene deres på grunn av at forskjeller i datagrunnlaget svekker sammenlignbarheten på tvers av land. Analysen er dessuten partiell i den forstand at en studerer sammenhengen mellom helseutfallet og variabelen utvalget er stratifisert etter, uten å korrigere for andre faktorer som er korrelert med helse og variabelen som måler sosial status. Resultatene til Mackenbach et al. er på linje med Doorslaer og Koolman's funn i den forstand at begge påviser at vi har sosioøkonomiske ulikhet i helse også i de nordiske landene og at disse ulikheten ikke later til å være mindre her enn i størsteparten av Europa for øvrig. Datagrunnlaget til Mackenbach et al, og metoden de bruker for å analysere graden av ulikhet, er imidlertid ikke robust nok til at vi kan slå fast at sosiale helseforskjeller er større i Norge og i Norden enn i resten av Europa.

## 5. Oppsummering

Alt i alt peker resultater fra nyere komparative analyser ikke utvetydig i retning av at land med mindre grad av sosioøkonomisk ulikhet har mindre forskjeller i helse. Korrelasjon mellom inntektsulikhet og ulikhet i helse er positiv, men svakere enn resultater fra tidligere analyser har vist. Land som Norge og Danmark, som har lav grad av inntektsulikhet har større ulikhet i helse enn en finner i Tyskland, Italia og Spania der inntektsulikhetene er større. Det samme bildet synes å tegne seg om en stratifiserer populasjonen etter andre sosiale indikatorer enn inntekt, som for eksempel utdanning, men her gjenstår det fortsatt analyser på data der sammenligningsgraden er god nok til at en kan trekke mer robuste konklusjoner. Verken analysen av norske levekårsdata som er presentert her, eller de europeiske analysene på levekårsdata, justerer for potensielle skjevheter i datamaterialet som følge av frafall av respondenter i spørreundersøkelsene. Det er grunn til å tro at personer med dårlig helse er underrepresentert i data. Personer bosatt i institusjoner er utelatt. Analyser der en utnytter panelstrukturen i data, viser også at personer med dårlig helse er mer tilbøyelig til droppe ut ved oppfølging, noe som indikerer at dette også kan gjelde for responsen ved første gangs intervju. En vet lite om hvordan dette påvirker analyseresultater og den relativ rangeringen av land i forhold til sosial ulikhet og ulikhet i helse.

Studier av sammenhenger mellom sosioøkonomisk ulikhet og helse byr på mange interessante og viktige problemstillinger, men også teoretiske så vel som metodiske utfordringer. Foreløpig forstår vi nokså lite om de mekanismer som produserer eller reduserer sosiale helseforskjeller. Bedre kunnskap om disse sammenhengene krever detaljerte data, helst på individnivå og med flere observasjoner over lang tid. På noen områder er vi bedre stilt enn i andre land når det gjelder tilgang til data som kan brukes til å belyse disse spørsmålene. I tillegg til levekårsdata, kan data blant annet fra medisinsk fødselsregister, dødsårsaksregisteret, kreftregisteret og, ikke minst, fra mor-barnundersøkelsen i regi av Nasjonalt Folkehelseinstitutt, kaste lys over flere av de problemstillingene som reises på dette feltet.

## Referanser:

- Brazier, J., Usherwood, T., Harper, R. og K. Thomas (1998): Deriving a preference-based single index from the UK SF-26 Health Survey. *J Clinical Epidemiology*, 1998, 51 (11): 1115-1128.
- Dolan, P. (1997): Modelling valuations for Euroqol health states. *Medical Care*, 35, 1095-1108.
- Doorslaer, E. van, Wagstaff, A., Bleichenrodt, H. Calonge, S., Gerdham, U.G., Gerfin, M., Geurts, J., Gross, L., Häkkinen, U., Leu, R.E., O'Donnell, O., Propper, C., Puffer, F., Rodrigues, M., Sundberg, G. og O. Winkelhake (1997): Income-related inequalities in health: some international comparisons. *Journal of Health Economics*, 16, 93-112.
- Doorslaer, E. van og X. Koolman (2002): Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries. Equity II Project working paper no.6.
- Doorslaer, E. van og A. Jones (2003): Inequalities in self-reported health: validation of a new approach to measurement. *Journal of Health Economics*, 22, 61-87.
- Evans, R. (2002): Interpreting and addressing inequalities in health: From Black to Acheson to ...? 7th Annual Lecture. Office of Health Economics, London, UK.
- Feeny, D., Furlong, W., Boyle, M. og G. Torrance (1995): Multi-attribute health status classification systems: Health Utilities Index. *Pharmacoeconomics*, 7, 490-502.
- Folkehelse rapporten 2002. Nasjonalt Folkehelseinstitutt, Oslo.
- Gravelle, H. (1998): How much of the relation between population mortality and unequal distribution of income is a statistical artefact? *British Medical Journal*, 316, 382-385.
- Grossman, M. (2000): The Human Capital Model. In Culyer, A.J. and J.P. Newhouse, eds. *Handbooks in Economics*, vol. 17. *Handbook of health economics*. Volume 1A. Amsterdam; New York and Oxford: Elsevier Science, North-Holland, 2000; 347-408.
- Grossman, M. (1972): On the concept of Health Capital and the Demand for Health. *Journal of Political Economy*, 80, 235-55.
- Kakwani, N., Wagstaff, A. og E. Van Doorslaer (1997): Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation and statistical inference. *Journal of Econometrics*, 77, 87-103.
- Kakwani, N. (1993): Performance in living standards: an international comparison. *Journal of Development Economics*, 41, 307-336.
- Mackenbach, J.P., Kunst, A.E., Cavelaars, A. E. J. M., Groenhouf, F., og J.J.M. Geurts (1997): Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in western Europe. *The Lancet*, 349, 1655-59.
- Pritchett, L. og L. Summers (1996): Wealthier is healthier. *Journal of Human Resources*, 31, 841-868.
- Rodgers, G. (1979): Income inequality as determinant of mortality. *Population Studies*, 39, 343-351.
- Ross, N. A., Wolfson, M.C., Dunn, J.R., Berthelot, J., Kaplan, G. og J.W. Lynch (2000): Relation between income inequality and mortality in Canada and in the United States: cross-sectional assessment using census data and vital statistics. *British Medical Journal*, 320, 898-902.
- Smith, J.P. (1999): Healthy Bodies and Thick Wallets: The dual relationship between Health and Economic status. *Journal of Economic Perspectives*, 13, 145-166.
- Wagstaff, A og E.van Doorslaer (2000): Equity in health care finance and delivery. In Culyer, A.J. og J.P. Newhouse, eds. *Handbooks in Economics*, vol. 17. *Handbook of health economics*. Volume 1B. Amsterdam; New York and Oxford: Elsevier Science, North-Holland, 2000; 1803-1862.
- Wagstaff, A og E.van Doorslaer (2000): Income Inequality and Health: What does the literature tell us? *Annual Review of Public Health*, 21, 543-567.
- Wagstaff, A., Paci, P. og E. van Doorslaer (1991): On the measurement of inequalities in health. *Social Science and Medicine*, 33, 545-557.
- Waldman, R.J. (1992): Income distribution and infant mortality. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 1283-1302.



- Williams A. og R. Cookson (2000): Equity in health. In Culyer, A.J. and J.P. Newhouse, eds. *Handbooks in Economics*, vol. 17. *Handbook of health economics*. Volume 1B. Amsterdam; New York and Oxford: Elsevier Science, North-Holland, 2000; 1863-1909.
- Wildman, J. og A. Jones (2001): Inequalities in Health. I Askildsen, J.E. og K. Haug (red): *Helse, økonomi, og politikk. Utfordringer for det norske helsevesenet*. Cappelen, Oslo, 2001.
- Wilkinson, R. (1996): *Unhealthy Societies: The affiliations of Inequality*. Routledge, London.
- Wolfson, M., Kaplan, G., Lynch, J., Ross, N. og E. Backlund (1999): Relation between income inequality and mortality: empirical demonstration. *British Medical Journal*, 319, 953-957.
- Norsk Epidemiologi* (2002): No.1, Tema: Sosial ulikhet og helse.

### Bokanmeldelse → Forts. fra side 43

forbrukerrollen, og en stadig økning i det private forbruk, uansett et uttrykk for et *materialistisk* livsideal? Uansett perspektiv: Er ikke denne *viktigheten av ting*, av produkter - enten de nå ses på som fysiske nyttegenstander, spennende nytelsesobjekter, smakfulle symbolbærere, selvoppslukende overflødigheitsgenstander eller sentrum for politiske uttrykksformer - er ikke dette en materialisme som uunngåelig representerer en bevegelse bort fra etikken, bort fra refleksjonen, tenksomheten, dialogen og det gode samværet» (side 279).

Nyeng opplever ikke bare det moderne forbrukersamfunn som en bevegelse bort fra etikken, men også som en kjedelig verden som i stor grad et produkt av den verdilære som finnes i økonomisk teori: «En kjedelig verden er altså en verden som særlig fremtrer for det mennesket som forveksler mening med intense og stadig nye, enda mer intense opplevelser. Som blir fanget av en litt annen, men liknende form for endimensjonal verdilære som vi finner i økonomisk teori. Og da er det kanskje ikke så veldig overraskende at denne formen for grunn meningssøken lett fanges opp i markedet, i vår forbrukerrolle» (side 132).

Selv om de fleste av oss sikkert kan dele Nyengs skepsis til deler av forbrukersamfunnet, blir dette etter mitt syn misvisende generaliseringer. Markedet og forbrukeren kan være så mangt, og må selvsagt ikke nødvendigvis reflektere en grunn meningssøken. Samtidig er det ikke riktig, som Nyeng selv påpeker andre steder i boken (se for eksempel side 116), at moderne økonomisk teori representerer en endimensjonal verdilære. Moderne økonomisk teori har løsrevet seg fra sin hedonistis-

ke tradisjon og kan i dag opplagt representere en verdipluralistisk posisjon. Det er derfor uheldig når Nyeng på en noe opportunistisk måte velger å variere mellom en hedonistisk og moderne fortolkning av nyttebegrepet. La meg gi et annet eksempel, hvor Nyeng ser på muligheten for å inkludere etiske normer i individets preferansestruktur: «Agenten vurderer alle alternativer som blir generert, enten de er lovlige eller ulovlige, etiske eller uetiske... Agenten vil bare bryte etiske og sosiale normer dersom vedkommende forventer at nytten fra en 'trade-off' mellom innsats og belønning fra en uetisk eller usosial handling, vil overstige ubehaget ved normbruddet...Moralen har sin pris i slike modeller. Prisen for å bryte normer er dermed større for agenter som har internalisert sterke verdi- og normpreferanser» (side 113, sitat fra Fallan (1996)). I henhold til Nyeng reiser en slik tilnærming et kinkig moralsk problem. «For hvis det er slik at man følger normer fordi det lønner seg, målt i egennytte, og grunnen til at det lønner seg er at man ved å følge dem blant annet unngår *psykiske kostnader* forbundet med normbrudd, vil det jo være en rasjonell strategi for det økonomiske mennesket å kvitte seg med den samvittigheten som er kilden til disse kostnadene.» Dette er selvsagt riktig dersom individets mål er å redusere disse psykiske kostnadene. Men dette er ikke en del av det moderne teoriapparatet, og i så henseende er dette en irrelevant kritikk av det økonomiske teorifundamentet.

Det er også uheldig at Nyeng i en bok om etikk og økonomi ikke gir en bedre diskusjon av økonomers bruk av effektivitetsbegrepet. På dette feltet synder mange økonomer, og det er derfor viktig å bidra til en klar forståelse

av skillet mellom aggregert og individuell betalingsvillighet og skillet mellom Pareto-optimalitet, Pareto-forbedrende reformer og Kaldor-Hicks forbedrende reformer i normative analyser. Overraskende nok velger Nyeng kun å definere Pareto-optimalitet i en fotnote, og denne tematikken tas i første rekke opp i kapittelet om økonomisk virksomhet og naturkapital! Nyeng argumenterer her for at Pareto-optimalitet er et for strengt kriterium å benytte i en reformdebatt (som det selvsagt ikke er i et samfunn hvor folk har veloverveide og legitime preferanser), men ser ut til å ha i tankene et krav om at vi kun skal se på Pareto-forbedrende reformer. Tilsvarende er det uheldig at en slik bok ikke har en grundigere debatt om markedets effektivitetsegenskaper, men tyr til misvisende formuleringer som «Den spontane sosiale orden de desentraliserte markedsbeslutningene skaper, representerer samtidig den fordeling av økonomiske goder som gjennomsnittsborgerens muligheter for et godt liv størst mulig» (side 150).

Jeg lærte mye av Nyengs diskusjoner av alt fra postmodernisme til dypøkologisk tenkning. Men jeg ville funnet boken enda mer spennende om den i større grad hadde søkt å gi et mer balansert syn på forholdet mellom etikk og økonomi og behandlet en del av de bidragene som økonomisk tenkning har gitt til den debatten på feltet på en presis måte. Når det er sagt, skal det ikke underslås at Nyengs engasjerte stil utvilsomt stimulerer til etisk refleksjon hos leseren, og i så henseende fungerer boken utvilsomt i henhold til forfatterens målsetning.

Bertil Tungodden  
Norges Handelshøyskole

■ ■ ■ PETTER OSMUNDSEN, TERJE SØRENES\*\*, MORTEN E. LINDBÄCK OG ARNSTEIN O. WIGESTRAND\*\*:

# Styring etter finansielle indikatorer – Er oljeselskapene kortsiktige?\*

**M**ed oljeselskaper som case, beskrives noen av verdsettelsesmetodene som brukes av analytikere og investeringsbanker. De finansielle indikatorene markedet benytter danner en incentivstruktur for ledelsen i selskapene. I artikkelen diskuteres det hvordan dette påvirker selskapenes atferd. I forlengelse av dette diskuteres implikasjoner for ressursforvaltning.

## 1. Innledning

Skjerpet konkurranse om kapital og sviktende lønnsomhet i oljeindustrien det siste tiåret har medført at aksjemarkedet nå krever økende kapitaldisiplin og løpende avkastning fra oljeselskapene. Spesielt gjelder dette for modne utvinningsområder der vekstmulighetene anses som begrensede. Deler av norsk sokkel befinner seg etter hvert i denne kategorien. Hvilke konsekvenser har dette for selskapenes atferd på sokkelen? Spørsmålet har fått økt aktualitet gjennom børsintroduksjonen av Statoil. Børsnoterte selskaper mottar styringssignaler fra markedet gjennom daglige kursnoteringer. Noen av momentene som ble trukket frem ved delprivatiseringen av Statoil var at dette skulle gi større kostnadseffektivitet

(disiplinere), og beskytte investorene mot ulønnsomme investeringer. Børsnotering kan også bidra til å forhindre at selskap i betydelig grad legger vekt på andre forhold enn de rent forretningsmessige.

Er det slik at børsnoterte selskaper er mindre langsiktige? Dette er en del av en mer overordnet problemstilling: hvilke implikasjoner har aksjemarkedets verdsettelsesmetoder for oljeselskapenes tilpasning på kort og lang sikt.

Artikkelen er organisert som følger. Del 2 presenterer og diskuterer ulike finansielle indikatorer som benyttes til verdsetting av selskaper. Hovedvekten er lagt på rentabilitetsmål. Del 3 og 4 diskuterer selskapenes investeringsinsentiver ved to ulike rentabilitetsmål som benyttes av selskapene. Del 5 diskuterer koblingen mellom selskapenes investeringsinsentiver og de betydelige konjunktursvingningene i petroleumsnæringen. I del 6 diskuterer vi om oljeselskapene er kortsiktige. Del 7 konkluderer.

## 2. Finansielle indikatorer

Én måte å forstå insentiver på bedriftsnivå på, er at bedriften står overfor et insentivskjema bestående av ulike finansielle indikatorer. Dette er insentiver som eierne (prinsipal) utformer overfor bedriften (agent). Eierne gjør imidlertid dette ved hjelp av mellommenn, herunder investeringsbanker og analytikere. I det følgende gjennomgås sentrale lønnsomhetsmål som er vanlige i aksjemarkedet for å vurdere oljeselskapenes økonomiske prestasjoner.

Når investorer, meglerselskaper og finanskonsern skal verdsette et selskap, vil de av regnskapsdata kun ha tilgang på selskapets eksterne regnskap. Av ulike grunner, eksempelvis periodisering av avskrivninger, vil resultatet som fremgår av eksterne regnskapet kunne avvike fra faktisk økonomisk resultat. Vi vil derfor i det følgende gjøre rede for enkelte sentrale regnskapsmessige forhold. Fremstillingen



Petter Osmundsen er professor i petroleumøkonomi ved Høgskolen i Stavanger/Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF/NHH)



Morten E. Lindbäck er analytiker i Sector Asset Management ASA

\* Vi vil få takke Trond Bjørnenak, Kjell Agnar Dragvik, Arnold Drange, Magne Emhjellen, Harald Espedal, Kristian Falnes, Frøystein Gjesdal, Morten Halleraker, Odd Rune Heggheim, Flemming Helgeland, Atle Johnsen, Kjell Løvås, og Klaus Mohn for konstruktive kommentarer og innspill.

\*\* Terje Sørenes er rådgiver i Oljedirektoratet. Arnstein O. Wigestrands er oljeanalytiker i Orkla Enskilda Securities ASA.

bygger blant annet på Brealey og Myers (2001), og Gjesdal og Johnsen (1999).<sup>1</sup>

## 2.1 Rentabilitet

Rentabilitet viser avkastningen på kapitalen som skytes inn i et selskap. Et sentralt resultatmålingsbegrep er definert som følger<sup>2</sup>:

$RoACE = Return\ on\ average\ capital\ employed = Avkastning\ på\ gjennomsnittlig\ sysselsatt\ kapital = \frac{Årsresultat + Etter\ skatt\ netto\ rentekostnader}{(total\ kapital - rentefri\ gjeld)}$

Kapitalbinding inngår i nevneren på rentabilitetsformelen, og i telleren finner vi inntekten på den samme kapitalen. I resultatregnskapet går det et viktig skille ved resultat etter renteinntekter men før rentekostnader, nemlig skillet mellom verdiskapning og verdiutdeling. Dette er resultatet av virksomhetens samlede investeringer, som fordeles mellom kreditorer, eiere og det offentlige. Årsresultatet er den andelen som tilfaller egenkapitalen. Ved rentabilitetsberegninger må det være konsistens mellom teller og nevner. Avkastningen over brøkstreken skal være avkastningen på den kapitalen som inngår under brøkstreken. Derfor er det resultat før rentekostnader som inngår i telleren i beregning av totalrentabilitet (RoACE).

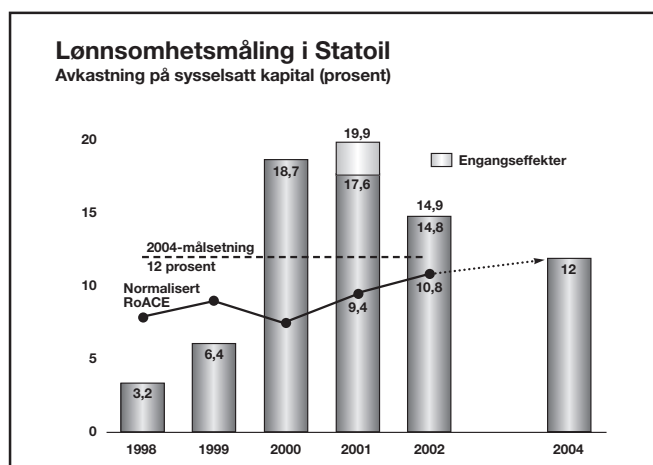
Skillet mellom verdiskapning og verdiutdeling er ikke alltid klart, ettersom drifts- og finanskostnader ofte blandes sammen. Leverandører yter for eksempel ofte kreditt til foretaket. Dette inngår oftest ikke på posten renteutgifter, men er heller bakt inn i innkjøpskostnaden fra leverandør (blir driftskostnad i stedet for finanskostnad). Resultat etter renteinntekter undervurderer dermed verdiskapningen på totalkapitalen fordi noen av kreditorene allerede har fått sin andel. Det blir med andre ord ikke konsistens mellom avkastning og kapitalstørrelse i rentabilitetsbegrepet. Dette korrigeres ved at den delen av gjelden som allerede har fått betalt («rentefri gjeld») trekkes fra i nevneren ved beregningen. Rentefri gjeld er leverandørgjeld, offentlig skatte- og avgiftskreditter, utsatt skatt, gjeld til ansatte, forskudd fra kunder og pensjonsforpliktelser. Kapitalbegrepet man da står igjen med betegnes sysselsatt kapital (*capital employed*).

RoACE er et sentralt måltall i Statoil. Målsettingen er å nå en RoACE på 12 prosent innen 2004. I rentabilitetsberegningen legger man til grunn en gjennomsnittlig realisert oljepris på 16 USD per fat (og en ekvivalent forutsetning for gassprisen) og dollarkursen i 2000. Målt i løpende priser og kurser er Statoils historiske RoACE for 1999, 2000 and 2001 lik 6,4 prosent, 18,7 prosent og 19,9 prosent; se figur 1.<sup>3</sup>

Ved bruk av referanseprisen - 16 USD per fat - er RoACE lik 9,2 prosent i 2000 og 10,3 prosent i 2001.

Rentabilitetsmål benyttes til to hovedformål – verdsetting og kontroll. Eierkontroll er først og fremst en kontroll av ledelsens prestasjoner. Prestasjonene som måles og selve målemetodene vil generelt ha avgjørende innvirkning på insentivsystemets virkemåte.<sup>4</sup> I ekstern oppfølging brukes oftest regnskapstall, regnskapsmessig resultat og rentabilitet. I verdsetting brukes i tillegg diskontering av forventet kontantstrøm. Ledelsen vil med andre ord bli målt i henhold til ulike kriterier av markedet, og må søke å balansere bedriftens prestasjoner i flere dimensjoner. Brede insentivskjema

Figur 1: Avkastning på sysselsatt kapital i Statoil, til løpende oljepris.



Kilde: Statoil

har den fordelen at man unngår mulige vridninger som følge av rendyrking av ledelsens insentivsystem i kun én dimensjon.<sup>5</sup>

Strengt tatt er det ikke noen direkte kobling mellom RoACE og verdsetting, og Gjesdal og Johnsen (1999) mener at RoACE er egnet for kontrollformål, mens verdsetting bør baseres på neddiskontering av kontantstrøm. Forfatterne påpeker klare svakheter ved regnskapsmessige rentabilitetsmål. Rentabiliteten kan øke når det foretas ulønnsomme prosjekter. Motsatt kan den regnskapsmessige rentabiliteten gå ned når det iverksettes meget lønnsomme tiltak.

I praksis brukes imidlertid RoACE også i forbindelse med verdsetting. Dette er et sentralt forholdstall selskapene blir målt mot, og som de derfor må forholde seg til. Ved fremleggelse av nye regnskapstall måles eksempelvis et selskaps RoACE og sammenholdes med andre bedrifter det er naturlig å sammenligne med (referansegruppe eller *peer group*). UBS Warburg (2001) erkjenner svakheter ved regnskapsmessige forholdstall. De påpeker at de gjerne ville benyttet kontantbaserte resultatmål. Få selskaper gir imidlertid nok

<sup>1</sup> Først bør det imidlertid presiseres at det utover det rent regnskapsmessige finnes en rekke andre informasjonskilder som kan være til betydelig hjelp ved verdsetting av oljeselskaper. Myndighetenes oversikt over lisensandeler og reserveanslag (blant annet i *Faktaheftet*), og kostnadsoverslag i Plan for Utbygging og Drift er aktuelle informasjonskilder på norsk sokkel. Tilsvarende kilder, ofte med lavere detaljeringsgrad, finnes i andre utvinningsland. Ressursdatabasen til Wood Mackenzie gir relativt detaljert oversikt på globalt nivå, om ikke et kontinuerlig oppdatert bilde. Oversikt over selskapenes porteføljer kan gi et visst grunnlag for verdsetting gjennom å estimere selskapets forventede kontantstrøm. Datagrunnlaget som er tilgjengelig for eksterne analytikere vil imidlertid uansett være ufullstendig. I tillegg vil porteføljeanalyser kunne være ressurskrevende. Av disse årsaker er bruken av finansielle indikatorer relativt utbredt innen verdsetting.

<sup>2</sup> I formlene ser vi for enkelthets skyld vekk fra minoritetsinteresser.

<sup>3</sup> Kilde: Statoils årsberetning, 2001.

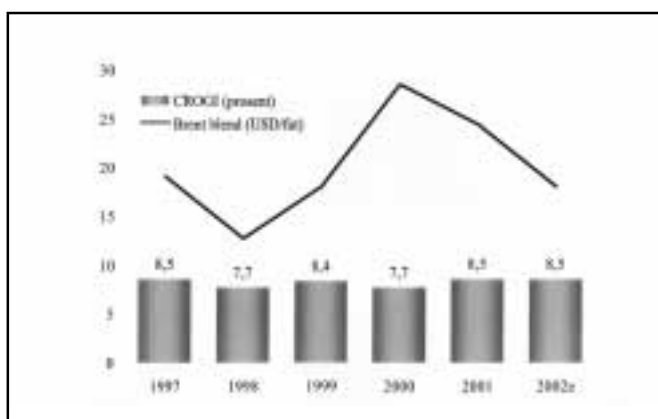
<sup>4</sup> Se Askildsen og Osmundsen (1998).

<sup>5</sup> I utforming av interne styringssystem har bedriften tilgang på langt mer detaljert informasjon, og kan derfor utforme mer treffsikre insentivsystemer.

data til at slike analyser kan utføres uten betydelige subjektive vurderinger. UBS Warburg fremholder også at så lenge selskapene bruker RoACE til å etablere målsettinger, må det antas at det vil være en korrelasjon med aksjeverdi. Dette er en interessant uttalelse, ettersom selskapene hevder at de legger stor vekt på RoACE fordi investeringsbanker og analytikere gjør det. Dette synes å utgjøre en sirkel der ingen er riktig fornøyd med resultatmålene som benyttes, og skylder på andre i valget av måltall. Rekkefølgen var imidlertid at investeringsbankene benyttet RoACE først.

Norsk Hydro har endret fokus til mer kontantstrømbaserte resultatmål. I stedet for RoACE rapporterer selskapet CROGI (*Cash Return on Gross Investment*), definert som brutto kontantstrøm etter skatt, delt på gjennomsnittlig brutto investert kapital (dvs. uten fradrag for avskrivninger).<sup>6</sup> For sin samlede virksomhet har Norsk Hydro et mål om å nå 10 prosent CROGI i 2002. Bonusplanen for Generaldirektør Eivind reiten var for år 2001 knyttet opp mot et CROGI-mål på 9,5 prosent. Oppnådd CROGI var 9,1 prosent, og Reiten gikk glipp av en bonus på 900.000 kroner.<sup>7</sup> Utvikling av CROGI i Norsk Hydro vises i Figur 2.

Figur 2: CROGI-beregning for Norsk Hydro Olje og energi, sammenholdt med utvikling i oljepris.



Kilde: Norsk Hydro

UBS Warburg (2001) berømmer Norsk Hydro for å gå foran med rapportering av forrentning på investert kapital. Goldman Sachs støtter også bruk av CROGI innen verdsetting av oljeselskaper.<sup>8</sup> Ved å bruke historisk kost på investeringer søker man å unngå problemstillinger knyttet til periodisering av investeringskostnaden, som er en utfordring ved bruk av RoACE. RoACE-mål er svært følsom for valg av avskrivningsplan. CROGI vil følgelig i utgangspunktet være vanskeligere å manipulere av selskapene. Nunn (2001) betegner CROGI som et internrentemål på selskapsnivå, og blant foredelene oppgir han at målet er kontantstrømbasert, og at det ikke tillater ledelsen å springe fra gamle synder (ved RoACE-måling kan nedskrivning av aktiva gi bedret avkastning i gjenværende levetid). Ulemper som oppgis er at avkastningsmålet er svært sensitivt med hensyn på investerings livsfase (leting/utbygging vs. platå vs. halefasen), og at man kan pynte på resultatmålet gjennom salg og kjøp av aktiva.

Gjesdal (1997) viser til at et CROGI-mål benyttes av OECD for avkastningsdata basert på nasjonalregnskapstall for ulike land. Målet betegnes «gross return» eller «cash recovery rate». Gjesdal foreslår det norske begrepet bruttoentabilitet. Han påpeker at målet normalt vil overvurdere virkelig avkastning (feilen vil avta med prosjektlengden), og at mens RoACE-beregninger lider av målefeil er bruttoentabiliteten feil i teorien. Videre påpekes det at det kan være en illusjon at man ved bruttoentabilitet ikke vil være avhengig av regnskapsmessige forhold. Eksempelvis er det fundamentalt å kunne skille mellom kontantstrømmer fra drift og investering, noe som avhenger av regnskapsmessige konvensjoner, se Stark (1993). Videre er det essensielt å skille mellom aktive og utrangerte investeringer. Dette er spesielt vanskelig ved gjentatte investeringer (vekst) og sammensatte investeringer (flere eiendeler med ulik levetid). Man unngår med andre ord ikke spørsmålet om økonomisk levetid. Begrunnelsen for å anvende CROGI må ligge i implementeringsproblemer knyttet til mer korrekte metoder for måling av internrente.

### 3. Investeringsinsentiver ved CROGI

Ved RoACE-beregninger endrer både teller og nevner seg over tid, der sistnevnte (sysselsatt kapital) blant annet justeres gjennom avskrivninger. Ved CROGI-beregninger er det bare telleren som endres, nevneren er uforandret lik historisk kost. Dette gjelder helt til man fjerner innretningen eller avhender aktiva. Terminering av aktiva vil dermed kunne gi store diskrete forbedringer i CROGI. Bidraget til lønnsomhetsmålet fra en lønnsom investering (investering med positiv nåverdi) vil normalt være som følger: a) et midlertidig fall i CROGI i oppstarten, b) en forbedring i CROGI i platåfasen, c) et fall i CROGI i halefasen, og d) en økning i CROGI ved avvikling eller avhendelse. Sistnevnte avvik fra internrenteberegninger skiller seg fra RoACE-målet. Ved beregning av RoACE vil både teller og nevner falle i halefasen. I CROGI-beregninger holdes imidlertid nevneren uendret lik historisk kost, slik at økonomien i halefasen ser langt dårligere ut enn den reelt er. Isolert sett gir dette insentiver til å stenge ned felt for tidlig. Dette er imidlertid en problemstilling man er oppmerksom på. At dette lønnsomhetsmålet skulle bringe oss nærmere en måling av internrente er imidlertid vanskelig å se. Målet virker lite tilpasset en bransje med få og store prosjekter og med store svingninger i aktivitetsnivå. Ved oppdatering av verdsettingsanalysene må det være et problem at CROGI-målet svinger så sterkt med aktivitetsnivået. Ettersom de andre oljeselskapene baserer seg på RoACE, legger man heller ikke til rette for selskapsammenligninger.

<sup>6</sup> Brutto kontantstrøm er av Norsk Hydro definert som EBITDA minus estimert skatt, mens brutto investert kapital er definert som totale eierandeler (minus utsatt skattefordel) pluss akkumulerte av- og nedskrivninger minus all kortsiktig rentefri gjeld bortsett fra utsatt skatt og avsetning til betalbar skatt. EBITDA står for *earnings before interest, tax, depreciation and amortisation*.

<sup>7</sup> *Dagens Næringsliv*, 12. mars 2002.

<sup>8</sup> Goldman Sachs: «Essential Oils», februar 2000.

#### 4. Investeringsinsentiver ved RoACE

Investeringsinsentivene til selskapene som ligger implisitt i markedets vektlegging av RoACE, avhenger kritisk av hvilke avskrivningsmetoder som er i bruk. Regnskapsmessige avskrivningsplaner har generelt en tendens til å være for degressive, dvs. for høy avskrivning i begynnelsen og tilsvarende for små mot slutten. Man får med andre ord økende regnskapsmessig rentabilitet over tid, selv om dette ikke speiles i driftsmessige forhold. Dette følger gjerne av et generelt prinsipp innen regnskapsføring, forsiktighetsprinsippet, som tolkes slik at det er bedre å skrive av for mye enn for lite (unngå å vise for høye verdier på aktiva). Regnskapsmessige avskrivninger i oljenæringen utmåles i forhold til forventet produksjonsmengde (produksjonsenhetsmetoden). Dette er analogt til lineære avskrivninger, men der produksjonsvolum erstatter tid som utmålingskriterium. Degressivitet vil i denne sammenheng dels tilsi at man er forsiktige (pessimistiske) når man anslår levetid og produksjonsprofil for et felt<sup>9</sup>, og dels at man selv ved riktige anslag for produksjonsprofil får for raske avskrivninger i forhold til internrentemetoden. I henhold til Gjesdal (1997) er resultatet gjerne at rentabiliteten varierer med investeringscyklusen. Den er lav i perioder med høye investeringer og i de perioder som følger umiddelbart etterpå. Den vil deretter øke og være høyest for virksomheter med sterkt nedskrevne eierandeler i periodene før en på nytt foretar større investeringer. Dette er et spesielt problem for oljebransjen, der investeringsnivået svinger sterkt med oljeprisen.

Avvikene mellom regnskapsmessige avskrivninger og avskrivninger i henhold til internrentemetoden, skaper at avvik mellom regnskapsmessig rentabilitet og internrenten; se Johnsen og Kinserdal (1984). Når det gjelder investeringsinsentiver er spørsmålet hvordan nyinvesteringer slår ut på regnskapsmessig rentabilitet de kommende år. Virkningen av avskrivningsprofilen som følger av produksjonsenhetsmetoden er å svekke rentabiliteten i perioder med betydelige investeringer og styrke rentabiliteten mot slutten av levetiden på investeringsobjektene. Effekten forsterkes av relativt lange ledetider, samt det forhold at regnskapsmessige avskrivninger ikke begynner før produksjonsstart. Dette gir et insentiv til å holde igjen investeringene i perioder der rentabiliteten er presset, eksempelvis ved lave oljepriser. Dette vil imidlertid avhenge av om insentivsystemene er avanserte nok til å fange opp disse forhold. For å sikre langsiktighet og korrekte investeringsbeslutninger kan man argumentere for at bedriftens interne insentivsystemer ikke bør være knyttet mot rentabiliteten i eksterntregnskapet. Men vi ser allikevel eksempler på at en slik kobling mot regnskapsmål gjøres. De enkelte oljeselskapene er imidlertid godt kjent med sammenhengen mellom investeringsnivå og RoACE, og det er eksempler på at man differensierer kravet til RoACE etter hvor stor vekst man planlegger. Internt har selskapet alle muligheter til å unngå vridninger som følge av skjevheter i den eksterne resultatrapporteringen.

Et annet spørsmål er i hvilken grad aksjemarkedet fanger opp slike skjevheter, og i hvilken grad eventuell manglende markedskorreksjon igjen virker tilbake på selskapenes atferd. Analytikere vil være kjent med at RoACE faller midler-

tidig ved betydelig vekst i investeringene. Det er allikevel et åpent spørsmål om man justerer for slike forhold når man evaluerer selskapenes prestasjoner. Spørsmålet er om man har nok informasjon om selskapenes portefølje til å foreta slike justeringer, og om analyseselskapene - som oftest følger mange selskaper - har nok ressurser til å gå så detaljert til verks i analyser av enkeltelskap.

Young og Byrne (2001) redegjør for en rekke justeringer som bør gjøres i regnskapsmessige resultater for å generere mer troverdige tall for EVA.<sup>10</sup> Jeg vil nevne to justeringer som spesielt gjelder oljebransjen:

- (a) Reversere den konservative skjevhet i GAAP som krever «succesful efforts accounting». Prinsippet innebærer blant annet at kun letebrønner som indikerer drivverdig- het blir aktivert. Men virksomheten er slik at man ikke kan finne olje eller gass uten også å bore tørre hull, noe som kan tale for aktivering. Dette vil gi større samsvar mellom regnskapsmessig forrentning og internrenten. Manglende aktivering gir en skjev fordeling av regnskapsmessig rentabilitet over tid. Dersom man eksempelvis borer fire tørre hull per funn vil man få svak rentabilitet i leteårene, men svært høy rentabilitet i utvinningsårene når 80 prosent av de virkelige leteutgiftene allerede er avskrevet.
- (b) Justere for produksjonsenhetsmetoden som innebærer for raske avskrivninger og dermed en regnskapsmessig forrentning som starter under internrenten og ender over internrenten.

Felles for disse to justeringene er at det krever tilgang på en del informasjon, og at det kan være arbeidskrevende for eksterne analysefirma å foreta fortløpende justeringer. For å implementere internrentemetoden for avskrivninger, eksempelvis, trenger man detaljert kunnskap om bedriftens fremtidige kontantstrøm.

#### 5. Svingninger i aktivitetsnivå

Prinsippet for regnskapsføring av letebrønner kan kanskje være med å forklare de store svingningene i leteaktiviteten på norsk sokkel. Svingningene følger oljeprisen. også andre investeringer på sokkelen har et sterkt syklisk forløp. Regnskapsmessige forhold og frykten for å svekke RoACE spille inn. For raske avskrivninger, samt det faktum at betydelige oppstartkostnader med nye prosjekter – eksempel etablering av prosjektteamet – utgiftsføres direkte, svekker RoACE på kort sikt. (Dette burde imidlertid ikke være et problem dersom analytikere rensket ut slike effekter.) I tillegg

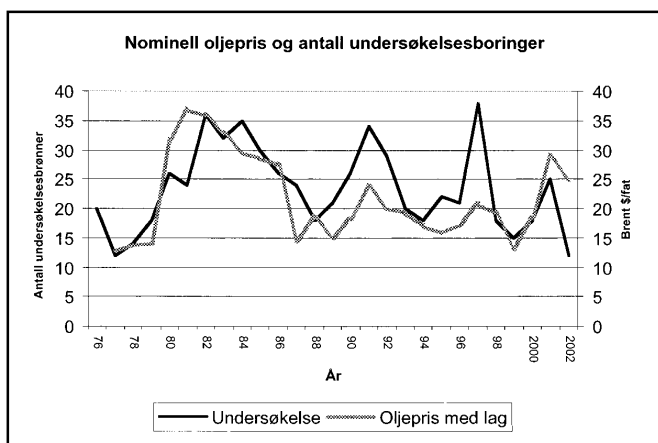
<sup>9</sup> Etter den nye regnskapsloven er denne typen forsiktighet ikke lenger lovlig. Avskrivningsplaner er imidlertid vanskelige å etterprøve, så det gjenstår å se hvor stort gjennomslag lovendringen vil få.

<sup>10</sup> EVA er et registrert varemerke tilhørende Stewart & Company. EVA måler differansen, målt i penger, mellom avkastningen på selskapets kapital og kostnaden til denne kapitalen. Verd å få med seg er at EVA ivaretar kostnaden på *all* kapital, også egenkapitalen, dvs. at man måler residualinntekten (profitten). En fordel med dette verdiskapningsbegrepet er blant annet at insentiver for ansatte på ulike nivåer i bedriften kan knyttes direkte til verdiskapning for aksjonærene. For en poengtert fremstilling om EVA og verdsetting, se Johnsen (1999).

kommer det forhold at bedriftsledere normalt bryr seg om presentasjoner av regnskapsmessige resultat i media (noe som påvirker ledernes menneskelige kapital), og her er justeringsinnsatsen liten.

For et oljeselskap kan det være vanskelig å troverdig forklare svakere resultatutvikling enn andre selskaper analytikerne sammenligner med (*peer group*). Det kan da i perioder med presset lønnsomhet kunne være insentiver til midlertidig å holde igjen på investeringer og driftsutgifter.<sup>11</sup> Svingningene i leteaktivitet fremgår av Figur 3.

Figur 3: Antall letebrønner avsluttet per år, og oljepris med ett års lag, 1976-2002.



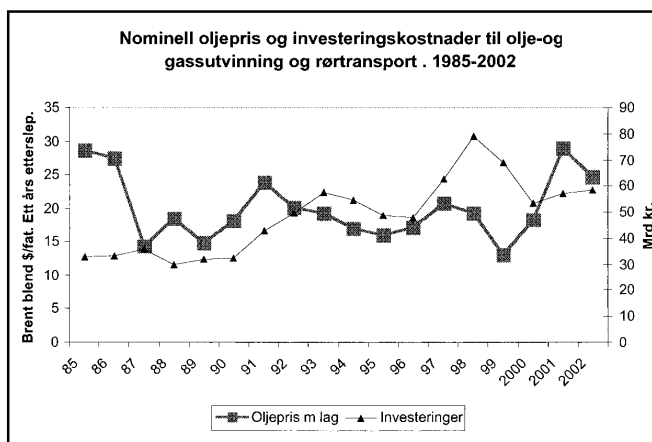
Data: SSB, *Faktaheftet* 2001.

Petroleumsinvesteringene tilsvarer rundt 30 prosent av de samlede investeringene i Fastlands-Norge. Store svingninger i aktivitetsnivået i oljenæringen - se Figur 4 - representerer derfor et makroøkonomisk stabiliseringsproblem.

Tidsseriene for antall letebrønner og investeringer i oljevirksomhet viste begge størst samvariasjon med oljeprisen når det ble benyttet ett års lag. Samvariasjonen var størst for antall letebrønner, som på grunn av spotkontrakter kan andres på kort varsel. For samlede investeringer vil det være kontraktsforpliktelse, eksempelvis i forbindelse med utbyggingsprosjekter som strekker seg over flere år. Men også her er det en klar sammenheng mellom aktivitetsnivå og oljepris.

Opphopning av utbygginger kan ha konsekvenser for mange ledd i petroleumsnæringen, eksempelvis for boreselskapene, for utbyggingskompetansen i petroleumselskaperne, og for leverandørindustrien.<sup>12</sup> Opphopning kan slå ut i høyere priser pga. begrenset kapasitet og i at man bruker mindre kvalifisert personell ettersom kompetansen spres tynt utover mange prosjekter. Utbyggingstoppene avløses gjerne av perioder med ledig kapasitet og sysselsettingsproblemer. Ujevn kapasitetsutnyttelse i leverandørindustrien innebærer også tap for myndighetene som - i tillegg til økte investeringsuttellinger, lavere skatteinntekter og lavere dividende - også får lønnspress ved sprengt kapasitet og ledighet i perioder med få utbygginger.

Figur 4: Investeringer i oljevirksomhet (i milliarder løpende NOK) og oljepris med ett års lag, 1985-2002.



Data: Oljedirektoratet, *Faktaheftet* 2001.

## 6. Er oljeselskapene kortsiktige?

Deler av norsk sokkel anses å være i høstingsfasen, ergo er det forventninger om og krav til økende kapitaldisiplin og høy løpende avkastning. Det vil da eksempelvis kunne være vanskelig - relativt til andre bransjer - å få markedets aksept for flere år med lav løpende avkastning forbundet med store nyinvesteringer, selv om dette kan gi økning i fremtidig avkastning. Markedets krav til løpende avkastning vil legge et press på selskapene om å drive effektivt og levere gode resultater.

Gjesdal (2001) mener det er grunn til å tro at kapitalmarkedene er effisiente, dvs. at *tilgjengelig* informasjon om selskapenes verdiutvikling vil være reflektert i aksjekursene. Isolert sett taler dette mot at selskapene vil foreta kortsiktige disposisjoner som skader langsiktig verdiskapning. Effisiens støttes i henhold til Gjesdal av empiriske undersøkelser: (1) aksjemarkedet reagerer raskt på ny informasjon, (2) få analytikere eller aksjefond er i stand til å oppnå ekstraordinær avkastning over tid, og (3) passive investeringsstrategier har fått økende popularitet. En sentral observasjon i favør av et langsiktig tenkende aksjemarked er at en betydelig del av verdens FoU-innsats skjer i børsnoterte selskaper. Gjesdal mener også at det kan være problemer knyttet til langsiktighet, og viser her til den økonomiske krisen i Japan.

Effisiens er også intuitivt rimelig, ettersom det er mange aktører i dette markedet som har sterke finansielle insentiver til å følge med på - og handle i forhold til - kursrelevant informasjon. Eventuell kortsiktighet må da skyldes (1) asymmetrisk informasjon mellom selskapsledelsen og markedet (jf. Enron-konkursen), eller (2) ulike diskonteringsrenter for samfunn og privat sektor. For å begynne med (2), så er petroleumsnæringen kjennetegnet ved bruk av høye diskonteringsrenter. I en del beslutninger vil det derfor potensielt

<sup>11</sup> Behovet for å gjøre kortsiktige tilpasninger ved finansielt stress kan reduseres ved en effektiv risikostyring i selskapene, se Aven, Løvås og Osmundsen (2000).

<sup>12</sup> Årsaker til og problemer med sterkt svingende aktivitetsnivå i oljenæringen er behandlet i Osmundsen (1999a, 1999b, 1999c), og Osmundsen og Fevang (2000).

kunne være et avvik mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet.<sup>13</sup> Den videre diskusjon vil konsentrere seg om (1).

På grunn av mangelfulle muligheter til å få verifisert informasjon om selskapene, vil investorer normalt ikke legge for stor vekt på selskapenes uttalte langsiktige planer, vekstprognoser, planer for kostnadsreduksjoner osv. Erfaringene er her delte, blant annet ble oljeselskapenes planlagte produksjonsvekst ikke realisert på 90-tallet. I en situasjon med asymmetrisk informasjon blir derfor observerbare størrelser tillagt tilsvarende større vekt, da disse representerer harde fakta. Realiserte produksjonstall og kostnadstall fungerer da som signaler på fremtidige prestasjoner i selskapet. Dette er behandlet i teoretiske signaliseringsmodeller, se for eksempel Copeland og Weston (1998). Oljeselskapene vil imidlertid ikke få positiv evaluering dersom de utelukkende satset på kortsiktig lønnsomhet. Markedet er også opptatt av vekst, og vil vektlegge langsiktige indikatorer som reserveutvikling.

Man kan argumentere for at aksjemarkedet implisitt setter opp en rasjonell insentivstruktur for selskapene. Selskap med dårlig record og lav tillit får lite å gå på. Dette er ikke ulikt insentivstrukturer man ser i arbeidslivet. Opparbeidet tillit belønnes med større handlingsmessig frihet. Aksjemarkedet aksepterer i en del situasjoner at vekstinvesteringer kan ha negative følger for lønnsomhet på kort sikt. Så lenge det er tillit til selskapet er dette akseptabelt. Det samme gjelder for utbytte, markedet tåler å vente dersom de tror pengene blir fornuftig brukt. Det er imidlertid en del forhold som tyder på at slik tålmodighet er størst overfor vekstbransjer, og ikke i den modne oljebransjen.

Markedet responderer på uventede endringer i selskapenes kvartalsvise rapporteringer av regnskapsresultat og produksjon (reserver rapporteres normalt kun på årsbasis). I perioder med høy oljepris er man spesielt opptatt av om selskapene holder sine produksjonsanslag, og dermed utnytter markedsmulighetene. I perioder med lav pris er man spesielt opptatt av kostnadstall, ut fra en frykt om at det skal igangsettes ulønnsomme prosjekter. Ettersom kvartalsdata tillegges betydelig vekt i markedet, er det rimelig å reise spørsmål om det kan lede til kortsiktig tilpasning i selskapene.

Oljebransjen er i mindre grad preget av asymmetrisk eller skjevfordelt informasjon enn nystartede bransjer med nye selskaper og ukjent teknologi. I slike bransjer ser man store utslag i aksjemarkedet på overraskelser i tilknytning til kvartalsrapporteringer. I den etablerte oljebransjen, der informasjonsskjevhetene er mindre, er kursutslagene mer beskjedne i forbindelse med fremleggelse av kvartalsresultat. Oljebransjen er også i sin natur en langsiktig bransje, der det tar år før beslutninger om utbygging fattes til produksjonen starter, og der produksjonen på et felt kan vare i flere tiår. Mulighetene til påvirkninger på kort sikt er derfor beskjedne. Utbyggingene skjer også i joint ventures, der krav til flertall i henhold til beslutningsreglene i den enkelte lisens gir en viss garanti for langsiktighet. I perioder med lav oljepris ser man derimot kraftige aktivitetsreduksjoner i hele bransjen. Dette har en del negative konsekvenser, se Osmundsen og Fevang (2000).

Bruk av flere verdsettingsmetoder hos analytikerne speiles av at oljeselskapene også benytter flere metoder ved evaluering av investeringsprosjekter. Man vil være interessert i å se hvordan ulike prosjekter slår ut i forhold til de ulike prestasjonsmålene analytikerne benytter. Eksempelvis vil selskapene, i tillegg til nåverdianslag, være interessert i hvordan ulike prosjekter slår ut i forhold til RoACE-beregningene i årene fremover, dvs. at man beregner den inkrementelle effekten av et nytt prosjekt på selskapets RoACE over tid. Om dette ikke nødvendigvis påvirker enkeltprosjekt (som i hovedsak besluttes ut fra nåverdibetraktninger), vil den samlede porteføljen kunne pålegges føringer i forhold til målsettinger om RoACE. Disse målsettingene er ofte kommunisert til markedet, og man vil forsøke å leve opp til løftene. Eksempelvis vil et selskap med mange ferske prosjekter vise en RoACE som er lavere enn rentabiliteten. Dersom markedet ikke fullt ut justerer for slike forhold, vil selskapene ha insentiver til å ha en balansert portefølje av gamle og nye prosjekter. Dette vil kunne skape etableringshindre for nye selskaper, og det vil kunne svekke viljen til nye investeringer i etablerte selskaper når oljeprisen er lav. Dette er imidlertid et sammensatt bilde. Skattehensyn vil uansett trekke i retning av en balansert portefølje, og nye selskaper kan komme gunstig ut verdsettingsmessig dersom vekstanslagene deres er høye. Men det skal ikke utelukkes at slike markedshensyn kan legge tilleggsbeskrankninger på selskapenes porteføljesammensetning.

Intervjuundersøkelser Siew (2001) har foretatt hos de største oljeselskapene viser at nåverdimetoden er supplert av flere andre evalueringskriterier, herunder pay-back metoden. Prosjekter med kort tilbakebetalingstid vil normalt også være prosjekter som bidrar positivt til RoACE (avkastning på sysselsatt kapital) på kort til mellomlang sikt. Man kan kanskje argumentere for at bruk av payback-kriteriet, med de kjente svakheter dette har, er en indikasjon på kortsiktighet i selskapenes tilpasning. Her må det imidlertid påpekes at payback-kriteriet kun supplerer nåverdikriteriet i selskapenes investeringsevalueringer. Alt annet like vil man antagelig foretrekke prosjekter med kort inntjeningsstid. Bruken av dette kriteriet kan muligens også ses ut fra utfordringer innen økonomisk styring. Ulike avdelinger eller datterselskaper i et stort konsern kan ha insentiver til å overrapportere lønnsomheten av sine prosjekter, for å stille sterkere i konkurransen om det samlede investeringsbudsjettet i konsernet. En slik overrapportering er gjerne knyttet til anslagene et stykke frem i tid, som gjerne er mindre forpliktende. Et fokus på inntjeningen i tidligere deler av prosjektet kan tvinge frem større nøkternhet i anslagene.

## 7. Konklusjon

Aksjemarkedet har ikke tilgang til selskapenes interne lønnsomhetsberegninger. De må derfor slutte seg til selskapenes økonomiske utvikling gjennom årsregnskapet, som inneholder langt mindre informasjon. Kortsiktige finansielle indikatorer basert på eksterntregnskapstall kan følgelig bli

<sup>13</sup> Dette gjelder i særlig grad dersom selskapene bruker samme høye avkastningskrav både ved seleksjon og dimensjonering av prosjekter.

tillagt stor vekt av markedet, ettersom disse indikatorene kan oppfattes som et signal om den underliggende utviklingen i faktisk lønnsomhet. Det er klare tegn på økende vektlegging av kortsiktige regnskapstall. Dette henger blant annet sammen med at markedet vurderer oljebransjen som moden (begrensede vekstmuligheter) og derfor krever fortløpende avkastning på sysselsatt kapital.

Det er rasjonelt for selskapene å tilpasse seg markedets evalueringskriterier. Samfunnsøkonomisk er det imidlertid en fare for at styring etter finansielle indikatorer kan innføre et element av kortsiktighet i oljeselskapenes disposisjoner. Ved måltall knyttet til avkastning på sysselsatt kapital eller bruttoentabilitet kan det vises at selskapene i perioder med presset lønnsomhet kan ha incentiver til underinvestering. Spesielt gjelder dette for prosjekter med lang ledetid, der det er en fare for underdimensjonering av anlegg. Gitt informasjonsasymmetrien mellom selskapet og aksjonærene kan det være situasjoner der underinvestering være rasjonell atferd for selskapene, som ledd i en signaliseringsstrategi. Dette kan imidlertid ha negative konsekvenser for ressursforvaltningen. Denne markedssvikten som ligger i informasjonskjevheter kan gi effektivitetstap i den grad investeringene er irreversible og tidskritiske. Styring etter bruttoentabilitet gir i tillegg incentiver til å stenge ned felt for tidlig, sett fra samfunnets synspunkt.

Omfanget av dette problemet vil avhenge av markedets evne til å fange opp eventuelle kortsiktige tilpasninger og korrigere incentivene til kortsiktighet. Markedet vil blant annet straffe et selskap som ikke oppfyller sine målsetninger om produktjonsvekst og reserveutvikling, og dette vil motvirke periodevis incentiver til underinvestering.

### Referanser:

- Asche, F., Osmundsen, P., og R. Tvetvås (2002): «European Market Integration for Gas? -Volume Flexibility and Political Risk», kommer i *Energy Economics*.
- Askildsen, J.E. og P. Osmundsen (1998): «Økonomisk styring og incentivproblemer i helsesektoren: Noen forskningsutfordringer», *Sosial-økonomen* 3, 16-20.
- Aven, E., Løvås, K., og P. Osmundsen (2001): «Risikostyring versus incentiver», *Revisjon & Regnskap*, 5, 52-58

- Brealey, R.A., og S.C. Myers (2001): *Principles of Corporate Finance*, McGraw-Hill.
- Copeland, T.E., og J.F. Weston (1998): *Financial Theory and Corporate Policy*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Gjesdal, F. (2001): «Er kortsiktighet et problem», foredrag på Seminar i Petroleumsøkonomi, Norsk Petroleumsforening (NPF), Solstrand, 10. oktober, 2001.
- Gjesdal, F., og T. Johnsen (1999): *Kravsetting, lønnsomhetsmåling og verddivurdering*, Cappelen Akademiske Forlag.
- Gjesdal, F. (1997): *Rentabilitet: Mål, datagrunnlag og feilkilder*, SNF-rapport 96/97.
- HSBC (1991): Sector Report, Integrated Oil and Gas, *Exploding the Myth*, Februar 2001.
- Johnsen, T. (1999): «Verdiskapning I: EVA, risiko og markedsverdi», *Praktisk Økonomi og Finans* 4, 83-89.
- Johnsen, T. og A. Kinslerdal (1984): *Finansregnskap*, 2. Utg., Bedriftsøkonomens forlag, Oslo, 1984.
- Nunn (2001): «Can we keep the stock market happy and still make sensible investment decisions?», foredrag på Seminar i Petroleumsøkonomi, Norsk Petroleumsforening (NPF), Solstrand, 10. oktober, 2001.
- Osmundsen, P. (1999a): «Norsk og kostnadsoverskridelser sett ut i fra økonomisk kontrakts og insentivteori», vedlegg til investeringsutvalgets utredning, *Analyse av investeringsutviklingen på kontinentalsokkelen*, NOU 1999: 11, oppnevnt av Olje- og energidepartementet 28. august 1998.
- Osmundsen, P. (1999b): «Risikodeling og anbudsstrategier ved utbyggingsprosjekter i Nordsjøen; en spillteoretisk og insentivteoretisk tilnærming», *Praktisk Økonomi & Finans* 1, 94-103.
- Osmundsen, P. (1999c): «Kostnadsoverskridelser på sokkelen; noen betraktninger ut i fra kontrakts- og insentivteori», *Beta*, 1/99, 13-28.
- Osmundsen, P. og H.J. Fevang (2000): «Investeringssvingninger og risikostyring i petroleumsnæringen», *Magma, Tidsskrift for Økonomi og Ledelse*, 3(2), 96-103.
- Osmundsen, P., R. Skjølingstad og Ø. Håland (2001): «Implisitte opsjoner i gassomsetning», under revisjon for *Norsk Økonomisk Tidsskrift*.
- SchroderSolomonSmithBarney (2001): Oil Companies – International, «Norsk Hydro, worth a look», 11. september 2001.
- Siew, Wei-Hun (2001): «The investment appraisal techniques used to assess risk in the oil industry», Conference Proceedings, 24<sup>th</sup> IAEE International Conference. April 25-27, 2001.
- Stark, A.W. (1993): «Problems in measuring the cash recovery rate and measurement error in estimates of the firm IRR», *European Accounting Review*.
- UBS Warburg (2001): Global Equity Research, *The Global Integrated Oils Analyser*, februar 2001.
- Warburg Dillon Read (1999): *Verdsetting av Statoil*.
- Young, S.D. og S.F. O'Byrne (2001): *EVA «and Value Based Management*, McGraw-Hill».

# Abonnement

## Abonnement løper til oppsigelse foreligger



**Frode Nyeng:**  
**ETIKK OG ØKONOMI**  
**– EN INNFORING**  
**Abstrakt Forlag 2002,**  
**350 sider.**

Frode Nyeng presenterer denne boken som en innføringsbok i etikk og økonomi, beregnet på økonomistudenter ved økonomiske/administrative fag. Det er å feilvurdere sitt publikum. Boken dekker et relativt omfattende spektrum av filosofisk tenkning, og en god del av stoffet vil fortone seg som ugjengomtrelig for de fleste økonomistudentene (økonomer?). La meg gi et eksempel fra side 77: «Livsverdenen kan sies å bestå av tre strukturelle komponenter - kultur, samfunn og personlighet. Disse vedlikeholdes gjennom tre språklige reproduksjonsprosesser - kulturell reproduksjon, sosial integrasjon og sosialisering. Den moderne virkelighet er imidlertid for kompleks til å være gjennomskuelig fra livsverdensperspektivet alene, derfor kan vi se på handlingsområdene økonomi og forvaltning som koordinert på grunnlag av systemintegrasjon, det vil si at samhandlingen ivaretas gjennom styringsmediene penger og makt ved at aktørene handler formålsrasjonelt...Et problem blir det først dersom imperativer fra systemintegrasjon begynner å trenge seg inn i og kolonialisere livsverdenens symbolsk strukturerte reproduksjonsprosesser... Dette er det tendenser til i det moderne samfunn, men disse kan avverges gjennom politisk handling fra borgernes side» (sitat fra Eriksen og Weigård (1999)). Selv om dette kanskje er tankegods som etablerte økonomer bør forholde seg til, er det opplagt stoff som skaper store problemer for en student uten forkunnskap om Habermasiansk tenkning.

Boken lanseres også som en (annerledes) lærebok i næringslivsetikk. Men det er den heller ikke. Halvparten av kapitlene presenteres riktignok under overskriftene «Næringslivsetiske grunnspørsmål» og «Utvalgte næringslivsetiske emner», men de fleste av disse er av så generell karakter at det er vanskelig å forstå denne klassifiseringen. Selv kapitler som i tittelen klart indikerer et næringslivsfokus, som det perspektivrike kapittel 15 «Individuell

frihet og autonomi i næringslivet», behandler i all hovedsak generelle filosofiske betraktninger om ulike former for frihet og forholdet mellom frihet og selvforståelse. Og det er for meg en gåte at kapittel 21 «Egoisme – viktige begrepsmessige skillelinjer», som blant annet diskuterer forholdet mellom ontologisk og substansiell egoisme, kan rubriseres som et utvalgt næringslivsetisk emne.

Nyeng har i første rekke skrevet en bok om problemer ved samfunnsøkonomisk tenkning og praksis. Og den er, som forfatteren selv påpeker innledningsvis, skrevet i en engasjert modus. Han er bekymret for at økonomisk teori skal bli normdannende i samfunnet og undergrave våre evner til etiske refleksjon. En del av hans kritikk er velfundert og godt formulert, men til tider fremstår den som ganske ubalansert. Det er svært lite i boken som belyser hvordan økonomisk teori, for eksempel moderne velferdsteori og kollektiv valgteori, har bidratt positivt til å klargjøre den etiske debatten. Dette er i sterk kontrast til den internasjonale litteraturen på feltet, hvor det har vært en tett og konstruktiv dialog mellom filosofer og økonomer.

Hvordan kan så økonomisk teori undergrave vår evne til etisk refleksjon? Et av Nyengs hovedpoeng er at økonomers ensidige fokus på instrumentell rasjonalitet kan sperre for en grunnleggende og god verdidebatt om hva som utgjør det gode liv. «Den økonomiske tenkemåten forhindrer oss i å nå et moment og krevende nivå av en slik tenksomhet, en slik indre dialog om hva vi lever for. Det økonomiske språket rommer ikke de ressurser som er knyttet til å se oss selv som hele personer» (side 126). Et naturlig motsvar til denne kritikken er å hevde et instrumentalistisk syn på vitenskapen, ved å argumentere for at et fokus på instrumentell rasjonalitet er hensiktsmessig for de problemstillinger man ønsker å belyse i samfunnsøkonomi. Nyeng er imidlertid skeptisk til en slik posisjon, fordi det er «kritisk viktig å huske på at de dominerende idealtyper innehar en kraft til å skape og forme virkeligheten» (side 120).

I en diskusjon av denne typen påstander, er det viktig å skille mellom teori og praksis. Samfunnsøkonomisk



praksis kan med rette kritiseres for i all hovedsak å ha hatt en relativt snever tilnærming til menneskelig atferd og velferd, hvor materiell velstand både har vært sett på som den grunnleggende motivasjonsfaktor og velferdsindikator. Og det er heller ikke noen særlig tvil om at disse begrepene har farget økonomers fortolkning av virkeligheten, både i positiv og normativ forstand. Vi har leitet etter forklaringer på ulike fenomener med utgangspunkt i våre relativt snevre positive modeller og i all hovedsak ignorert andre dimensjoner av individers velferd i vår tilnærming til normative problemstillinger.

Nå er denne praksis til en viss grad i ferd med å endre seg, blant annet takket være Amartya Sens omfattende arbeid for å tilføre økonomisk teori et rikere fundament. Og det er ingen tvil om at økonomisk teori potensielt kan favne om en mye bredere fortolkning av det gode liv enn hva som fanges opp i materiell velstand. Som vi alle vet, er instrumentell rasjonalitet kun et formbegrep som defineres uavhengig av målets innhold. Det er derfor viktig å merke seg at Nyengs kritikk *ikke* kun er rettet mot samfunnsøkonomisk praksis, men også mot selve teorifundamentet. Nyeng tviler på at ideen om instrumentell rasjonalitet er forenlig med alle elementer ved det gode liv.

Nyeng ser en konflikt mellom individuell rasjonalitet og det som han kaller den ekspressive livsdimensjonen. «Som *uttrykksfulle* vesener er vi også opptatt av hva handlingene våre forteller om oss som hele mennesker. Og denne bevisstheten avviker fra den instrumentelle rasjonalitetsmodellen på to nye måter: Av og til er vi oss slett ikke bevisst noe skille mellom mål og midler - de går i ett for oss. Når vi uttrykker oss gjennom våre handlinger, skjer det helst ved at vi tilkjennegir bestemte sider ved oss selv i aktiviteter hvor vi lar oss oppsluke og fascinere,

og verken ved at vi intenst søker å oppnå et ytre mål, eller ved at vi målbevisst bygger opp et selvbylde eller en image... Dessuten: Denne uttrykksfullheten dreier seg om vår *identitet* og sosiale tilhørighet, ikke bare, eller først og fremst om hva vi kan oppnå nyttemessig ved å handle slik eller slik. Jeg kan like å ha god råd, og innse at det å plassere en del av sparepengene i aksjer vil gi en høyere forventet avkastning over noe tid. Korrigert også for høyere risiko kan jeg akseptere en slik investeringsmulighet ut fra konsekvensene den bringer med seg. Men jeg kan likevel la være å handle aksjer. Jeg kan la være *fordi* jeg ikke vil være en person som driver med aksjehandel. Jeg avstår altså fra handlingen fordi den bryter med et ideal om hvilken *type person* jeg ønsker å være, og ikke utelukkende fordi det å drive med aksjehandel krever tid og ressurser» (side 124).

Etter min vurdering blander Nyeng kortene i siste del av dette sitatet. Hans eksempel om identitetsskapende atferd står ikke i noen som helst motsetning til ideen om instrumentell rasjonalitet. Nyeng har selvsagt rett i at vi ikke nødvendigvis kun vektlegger monetær avkastning ved en handling, men også i en del situasjoner ser på hvordan denne handlingen konstituerer oss som menneske (selv om jeg har problemer med å skjønne at det kan finnes et ideal som, på generelt grunnlag, avviser aksjehandel). Men hvordan kan det være uforenlig med et formalbegrep som instrumentell rasjonalitet? Det er liten tvil om at eksempelet reflekterer en situasjon hvor individet gjør et valg basert på en vurdering av de ulike alternativene, og jeg kan ikke se at vi taper noe ved å si at individet var instrumentelt rasjonell i denne situasjonen fordi han valgte det han betraktet som det beste av de to alternativene (noe som selvsagt ikke må forveksles med å si at det valgte alternativet var det beste fordi det ble valgt).

Det spesielle i denne situasjonen er sannsynligvis at individets vurdering vil være *uavhengig* av avkastningen på aksjehandelen, noe som strider mot en annen viktig forutsetning i tradisjonell økonomisk teori. Vi antar vanligvis at individet alltid er villig til å gjøre avveininger mellom de ulike dimensjonene som inngår i individets samlede vur-

dering av alternativene, som i dette tilfellet betyr at individet vil være villig til å inngå en aksjehandel så sant den monetære gevinsten blir stor nok. Dette er etter min vurdering en tvilsom forutsetning i en rekke sammenhenger, og i så henseende tror jeg Nyeng har et viktig budskap. Men dette budskapet handler ikke om instrumentell rasjonalitet. Det handler om en spesifikk struktur på forholdet mellom de verdier som ligger til grunn for våre valg.

Hva så med handlinger hvor det ikke er noe bevisst skille mellom mål og middel. Hvor følelsene våre får utløp uten å bli underlagt en instrumentelt *rasjonell* vurdering. Utfordrer dette økonomenes rasjonalitetsparadigme? Det er for det første viktig å merke seg at vårt følelsesregister har en evolusjonær historie som gjør at denne typen atferd kan anta en struktur som i en gitt kontekst kan tolkes som instrumentelt rasjonell, slik at *positive modeller* basert på ideen om instrumentell rasjonalitet kan kaste lys over slik atferd selv om vi ikke fortolker atferden som basert på rasjonelle vurderinger fra individets side. Men dette er ikke Nyengs hovedbekymring. Nyeng er i første rekke redd for at et ensidig fokus på instrumentell rasjonalitet skal føre til at vi etter hvert tolker dette som den eneste gyldige *normative handlingsteori*. Dette vil i henhold til Nyeng føre til at vi går fra å være hele mennesker til å bli det han kaller «*planning creatures*».

Nyeng anser også det ensidige fokus på instrumentell rasjonalitet i økonomisk teori for å være mer enn et metodisk anliggende: «Men selv om teorien er taus om motiver og verdier i de konkrete tilfeller den analyserer, er den ikke fullstendig moralsk taus... Det at økonomisk teori begrenser seg til å studere forholdet mellom midler og mål, eller enda «magrere»: til å studere gitt velordnede preferanser, er ikke et metodisk anliggende. Det er relativt klart knyttet opp mot en subjektivistisk verdilære, og samtidig til et liberalt grunnsyn som verner om den enkeltes *rett* til å bestemme selv. Vi snakker med andre ord her om en *moralsk* forutsetning om at den enkelte vet sitt eget beste og har en rett til å handle deretter» (side 110).

Nyeng har her både positiv og normativ økonomisk teori i tankene.

Positiv økonomisk teori er problematisk fordi den forutsetter en individualisme som frigjør enkeltindividet fra samfunnet. Ved å forklare alle situasjoner med utgangspunkt i gitte preferanser og selvstendige valg skaper vi i henhold til Nyeng et ekstremt menneskesyn som gir legitimitet til det liberale prosjekt skissert ovenfor. «Økonomisk teori må sies å være den ypperste manifestasjon av troen på det selvstendige og sosialt uavhengige mennesket... Dette er et bilde av forholdet mellom individ og fellesskap som meget få andre samfunnsvitenskaper, og knapt noen etisk teorier og betraktningmåter, gir sin støtte til. Man skal derfor være klar over at det er et særegent og ikke så rent lite ekstremt syn på mennesket som 'sosialt' vesen denne delen av økonomien forvalter. Men det er et syn som for økonomer og økonomistudenter inngår som en viktig del av den teoretiske standardutrustningen» (sidene 36-37).

Jeg vet ikke hvor godt denne kritikken mot positiv økonomisk teorier trefter. De fleste økonomer erkjenner utvilsomt at mennesket er et sosialt vesen og at våre preferanser er formet av det fellesskapet vi er en del av. Problemet er imidlertid at vi til nå ikke har noen velutviklet økonomisk teori for å belyse denne delen av menneskets natur, og derfor i all hovedsak har konsentrert oss om å analysere individets atferd innenfor rammen av gitte preferanser. Men det blir feil å si at dette reflekterer et moralsk premiss om at enkeltindividet er et asosialt vesen som alltid vet sitt eget beste og har en rett til å handle deretter (selv om teorien selvsagt er forenlig med et slikt grunnsyn!).

Nyeng bestrider mer generelt muligheten for å analysere menneskelig atferd innenfor det individualistiske perspektivet som er basisen for standard positiv økonomisk teori: «Det lar seg altså ikke egentlig gjøre å snakke om «individer» og «menneskelige» valg med mindre man først åpner for å se enkeltmennesket som en naturlig del av fellesskapet. Det er imidlertid akkurat dette deler av den nyklassiske økonomiske teori, deriblant såkalt transaksjonskostnadsteori, hevder. Individer «velger» å opprette og bli medlem av kollektiver (for eksempel å stifte familie, å organisere sin virksomhet

som en bedrift) ut fra en velkalkulert kostnads/nytte-beregning. Relasjon og transaksjon er frie muligheter på samme nivå. Men det er nettopp det de *ikke* er, dersom vi skal kunne si at mennesket er «well formed» – at enkeltindividet er gjenkjennelig med en godt utviklet menneskelighet» (side 37). Og han understreker senere, på side 129, at kollektiver er ontologisk primært i forhold til enkeltindividet.

Dette er utvilsomt en kontroversiell posisjon som de færreste økonomer vil akseptere. Selv om vi er enige om at samfunnet rundt oss spiller en rolle for dannelsen av våre preferanser, betyr ikke dette at det ikke gir mening i mange konkrete sammenhenger å anta at vi tilnærmer oss kollektive enheter basert på instrumentell atferd i forhold til gitte preferanser. Det virker i mine øyne tilnærmet absurd å anta at enhver kontakt med samfunnet må analyseres med utgangspunkt i hvordan denne kontakten bidrar til å konstituere oss som menneske. Og Nyeng moderer selv sin posisjon når han på side 156 konkluderer med at individualisme og kollektivismen er forenlige ting i den forstand at vi til syvende og sist selv er ansvarlige for våre handlinger, men samtidig må erkjenne at det kollektive er viktig for utformingen av våre verdier. Et slikt syn er opplagt i tråd med den typen metodologisk individualisme som økonomisk teori baserer seg på.

Men vi har lett for å glemme preferansedannelsesaspektet i normativ økonomisk teori, og det er på dette punktet Nyengs bok etter min vurdering gir det mest interessante korrektivet til økonomisk tenkning. Økonomer er i første rekke opptatt av hvordan vi kan lage institusjoner som sikrer gode resultater i forhold til gitte mål, og overser dermed ofte behovet for sfærer i samfunnet som sikrer at vi faktisk styrer i henhold til *gode* mål. Nyeng kombinerer i denne diskusjonen både en dydsetisk og diskursetisk tankegang, ved å argumentere for at det gode liv krever refleksjon over eget verdigrunnlag som i første rekke kan skje i samtaler med andre.

Nyeng argumenterer også for at en reell verdidebatt er en forutsetning for et reelt liberalt prosjekt. Genuint frie valg kan kun skje på basis av en opplyst egeninteresse, som ikke fordrer noen form for paternalisme men til-

gang til sfærer hvor enkeltindividets verdier kan utformes og dannes i dialog med andre. Slike sfærer kan imidlertid i henhold til Nyeng ikke være markedsbaserte, fordi markedet som institusjon ikke stimulerer til refleksjon over egne mål men i første rekke tilrettelegger for en mest mulig effektiv tilfredsstillelse av gitte mål. Basert på denne typen argumentasjon lanserer Nyeng et alternativt forsvar for velferdstaten generelt og utdanningsinstitusjoner spesielt. Ideen her er at denne typen institusjoner skal gjøre alle i stand til å opptre som autonome personer i et moderne samfunn, både som forvaltere av egne verdier og som bidragsyttere i den politiske debatten.

Jeg har stor sympati for ideen om at en essensiell del av det gode liv er knyttet opp til etisk refleksjon over eget verdigrunnlag, og for argumentet om at dette må skje i en sosial relasjon med andre mennesker. Men jeg deler ikke Nyengs syn på at dette ikke *delvis* kan skje innenfor markedsbasert institusjoner. Et marked kan selvsagt ikke garantere at folk etterspør en debatt om egne etiske holdninger, men vi kan selvsagt tenke oss at denne typen debatt og refleksjon kan organiseres innenfor ulike markeder. Poenget er såre enkelt. Mange mennesker vil av egen fri vilje etterspørre sfærer som utfordrer egne verdimeslige standpunkt, og ulike markedstilbud vil oppstå. Det kan være alt fra utfordrende kunstutstillinger til organisering av debattgrupper om moralske dilemma.

Nyeng blir derfor altfor unyansert når han betrakter markedet - mer eller mindre - som en institusjon som undergraver vår evne til etisk refleksjon. Det grunnleggende spørsmålet er selvsagt hvilke markeder som dannes og i hvor stor grad de reflekterer autonome individuelle valg. Nyeng er nok tildels enig med dette, men mange steder i boken presenteres han likevel en dyp skepsis til markedet som institusjon og forbrukeren som person. For eksempel, selv om Nyeng i kapittelet om den nye forbrukeren diskuterer både positive og negative fortolkninger av forbrukerrollen, ender han opp med en svært kritisk holdning til det eksisterende forbrukersamfunnet. «Men, kan vi innvende; er ikke en styrking av

→ Forts. side 33

### Redaktører:

Leo A. Grünfeld

e-post: leoa.grunfeld@nupi.no

Kåre Johansen

e-post: kare.johansen@svt.ntnu.no

Snorre Kverndokk

e-post: snorre.kverndokk@frisch.uio.no

Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold

E-post:

mona.skjold@samfunnsokonomene.no

•  
Utgitt av

Samfunnsøkonomenes Forening

Leder: Kjell Arne Brekke

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 novembernumret utkommer allerede 21. oktober.  
Utkommer ikke i juli og august.

Abonnement kr 700,-

Studentabonnement kr 250,-

Enkeltnr. kr 90,- inkl. porto.

### ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side ..... kr. 5 895,-

3/4 side ..... kr. 5 325,-

1/2 side ..... kr. 4 750,-

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

# FLYTTET?

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

**SAMFUNNSØKONOMENES FORENING** 

Postboks 8872 Youngstorget  
0028 OSLO

Navn: ..... Ab.nr./medl.nr .....

Ny adresse: .....

.....