

NR 6 - SEPTEMBER 2002 - 56. ÅRG.

Økonomisk forum

- 
- **Scenekunstutvalget**
 - **Norsk bistandspolitik**
 - **Røyking og sosiale normer**

HØSTKONFERANSEN 2002: IDEALISTER ELLER OPPORTUNISTER?

ØKONOMENES SYN PÅ POLITIKERNES ATFERD

Onsdag 16. oktober i Gamle Logen, Oslo

PRINSIPIELL DEL

- 09.00 Opening remarks
- Leder av programkomitéen Jan-Erik Støstad
- 09.05 **Avinash Dixit**, Princeton University
- Opportunism, Idealism, and Strategy in Politics –
Lyndon B. Johnson as a Case Study
- 09.50 **Steinar Holden**, Universitetet i Oslo
- The Scope for Political Action –
The Development of the Economics Perspective
- 10.30 Kaffe
- 10.50 **Kjetil Storesletten**, Stockholm Universitet (IIES) og
Universitetet i Oslo
- The Social Politician as the Voters' Servant –
The Modern Economics View
- 11.25 **Leif Helland**, Cicero Senter for Klimaforskning
- The Politician and the Voter –
The Modern Political Science Views
- 12.00 **Avinash Dixit**, Princeton University
- Comments
- 12.10 Lunch
- 12.50 Kunstnerisk innslag: **Sturm und Drang duo**

AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER

- 13.10 **Rolf Brunstad**, Norges Handelshøyskole
- Hvorfor følger ikke politikerne økonomenes råd i
jordbrukspolitikken?
- 13.35 **Karine Nyborg**, Frisch-senteret
- Hvorfor følger ikke politikerne rådene fra
nytte-/kostnadsanalyser?
- 14.00 **Bent Sofus Tranøy**, Universitetet i Oslo
- Fra bank og tele til utdanning og helse.
Overkjører markedet politikerne - etter råd
fra økonomen?
- 14.25 Kaffe

POLITIKERROLLEN I FOKUS

- 14.45 **Marit Arnstad**, Næringskomitéen, Stortinget,
tidligere olje- og energiminister
- Hvordan tenker statsråden?
Førstehjelp for byråkrater og andre
- 15.10 Bestemmes nærmere konferansedato.
- 15.35 **Victor Norman**, arbeids- og administrasjonsminister
(ikke bekreftet)
- Økonomisk teori og en politikers hverdag –
noen betraktninger
- 16.00 Slutt
- 16.30 Middag med sosialt samvær



Avinash Dixit

Avinash Dixit (f. 1944) er en av verdens ledende økonomer. Han har skrevet en rekke bøker, blant annet *Theory of International Trade* (1980, med Victor Norman), *Thinking Strategically* (1991, med Barry Nalebuff), *Investment Under Uncertainty* (1994, med Robert Pindyck) og *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective* (1996). Avinash Dixit er professor ved Princeton University. Se hans CV på www.princeton.edu/~dixitak/home/CV.pdf

I dette nummer...

REDAKSJONENS GJEST

4

GUNNAR BØHMER:
Rekruttering til studier i samfunns-
økonomi

DEBATT

6

**NILS-HENRIK M. VON DER FEHR OG
TOR ARNT JOHNSEN:**
Markedsmakt og flaskehals i
kraftforsyningen

AKTUELLE KOMMENTARER

10

JØRN RATTSØ:
Fra institusjonsdrift til scenekunst

14

VIDAR RINGSTAD:
Scenekunstutvalgets utredning:
Et bidrag til revitalisering av norsk
scenekunst?

18

**RUNE JANSEN HAGEN OG
KARL ROLF PEDERSEN:**
Norsk bistand femti år:
Resultater og utfordringer

ARTIKLER

26

KARINE NYBORG OG MARI REGE:
Økonomisk modellering av sosiale
normer: Om røykeloven og hensynsfulle
røykere

34

TORBJØRN HÆGELAND:
Inntekstilikhet og avkastning av
humankapital i Norge 1970-97

UTMERKELSER

41

**Erik Kempe Award 2002 til Karine
Nyborg**

MÅNEDENS BOK

42

**Forelesninger i offentlig økonomi av Erik
Grønn. Anmeldt av Hans Bonesrønning**

**Forsidebilde: © Stig Stasig / BAM /
Samfoto**

ØKONOMISK FORUM
ISSN 1502-6108



Kostnadsdrivende barnehagepolitikk

Et flertall på Stortinget bestående av FrP, SV, AP og SP vedtok i juni en avtale om barnehagepolitikken. De viktigste målsettingene i avtalen er å skape større likhet i tilbud, realisere full barnehagedekning i løpet av 2005 og å redusere foreldrebetalingen til 1500 kroner per måned fra august 2004. Avtalen har ledet til uvanlig opphetet politisk debatt i ellers stille sommermånedene. Enkelte regjeringsmedlemmer har antydnet at det kan bli vanskelig å oppfylle avtalen fordi negativ avkastning i petroleumsfondet og fallende industrisysseletting på hver sin måte har økt behovet for en stram finanspolitikk. Avtalepartnerne har på sin side gjort det klart at manglende oppfølging av avtalen vil vanskeliggjøre høstens budsjettbehandling.

De fleste kommentatorer har fokusert på de makroøkonomiske og fordelingsmessige konsekvenser av barnehageforliket. Her skal vi la disse forholdene ligge og heller fokusere på insentiveffektene av den finansieringsmodell som skisseres. Så langt har det fått liten oppmerksomhet i media at det legges opp til en helt ny modell for finansiering og produksjon av offentlige velferdstjenester. Barnehagene skal finansieres av øremerket statstilskudd og statsregulert foreldrebetaling, men skal drives og eies av kommuner og private. Og kommunene skal ha ansvar for å sikre full dekning samtidig som barnehagene skal være uavhengige av den kommunale økonomi.

Det skarpe skillet mellom eierskap og finansiering er en stor utfordring i den nye finansieringsmodellen, og dette skillet kan skape store ansvarsuklarheter. Dette kan enkelt illustreres ved å spørre hvem som skal være ansvarlige for underskudd som oppstår i barnehagene? Eierne har selvsagt ansvaret for å betale lønn, husleie og andre regninger etter hvert som de forfaller. Men hva skjer hvis utgiftene er høyere enn de inntektene som følger av den statsregulerte finansiering? Hvis eierne tillates å dekke underskudd, brytes intensjonen om at barnehagene skal være uavhengige av den kommunale økonomi. I realiteten er vi da tilbake i dagens finansieringsmodell hvor kommunene har finansieringsansvar, og hvor det vil det være forskjeller i standarden på barnehagetilbudet avhengig av kommunale prioriteringer og økonomiske rammebetingelser. Alternativet er at eierne ikke tillates å dekke underskudd, noe som lett leder til en refusjonsordning hvor staten dekker den enkelte barnehages utgifter. En refusjonsordning hvor barnehagene bestemmer utgiftene og staten betaler vil være svært kostnadsdrivende. I avtalen skal dette håndteres gjennom «... et system for kostnads-kontroll, og et system for forhandlinger med barnehageeiersiden». Det eneste sikre man kan si om slike systemer er at de vil kreve store administrative ressurser. Det er mer tvilsomt om de kan bidra til å holde kostnadene nede.

Barnehageforliket er ett av flere elementer i en pågående prosess hvor det vurderes nye organisasjons- og finansieringsordninger for velferdstjenestene. Staten har overtatt eierskapet til sykehusene og fritt skolevalg med friskoler og stykkprisfinansiering vurderes for grunnskolen. En viktig bakgrunn for reformprosessen er at dagens styringssystem har gitt store ansvarsuklarheter mellom staten og kommunesektoren, og det er en nødvendig forutsetning for en mer effektiv offentlig sektor at ansvarsuklarhetene reduseres. Problemet med Stortingets avtale om barnehagene er at ansvarsuklarhetene blir større, ikke mindre. Men det er kanskje vanskelig å unngå inkonsistenser og uklarheter når et politisk kompromiss skal favne ytterste venstre og ytterste høyre.



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

■ ■ ■ GUNNAR BØHMER:

Rekruttering til studier i samfunnsøkonomi

Postgymnasial utdanning har blitt en konkurranseutsatt næring på global basis. En vinterdag i 2002 kunne vi for eksempel telle 11 canadiske universiteter i aulaen på Oslo Handelsgymnasium. Skal det være statsvitenskap ved Simon Frazer i Vancouver, eller kanskje business administration i Montreal? Australia hadde 72 norske studenter skoleåret 1995-96. Sist skoleår var tallet 3700, vesentlig innenfor tekniske og økonomiske fag. I Aftenposten kan vi lese at Handelshøyskolen BI bruker 12,5 millioner kroner i markedsføring per år, IT-akademiet brukte 4000 kroner per student. Flere studenter betyr mer penger, og mange institusjoner har fått øynene opp for elevenes sug etter informasjon i den rette fasen.

Mye tyder på at BI står i en særstilling når det gjelder økonomistudier. BI har gjennom bevisst satsning bygd opp en helt unik posisjon blant de unge som ønsker å ta fatt på økonomistudiet her hjemme. Det er alltid noen i klassen som har en nabo eller fetter på BI. Studentene slutter lojalt opp som nettverkskontakter for BI. BI og BI-studenten har felles interesse i å utvikle BI som merkenavn.

Hva så med Økonomisk Institutt (ØI)? Og hvilken stilling har sosialøkonomien, eller samfunnsøkonomien, blant elever i videregående skole?

Samfunnsøkonomiens stilling i videregående skole

De siste 15 årene har antall elever som tar samfunnsøkonomifaget i videregående skole gått kraftig ned, særlig etter reform 94. En del skoler kuttet faget helt ut fordi søkningen ble for lav. Har faget først falt ut, skal det en del til for å få det inn igjen. Skoler som fortsatt

har faget, sliter med rekrutteringen. Det kan tenkes at problemstillinger som høy sysselsetting, lav inflasjon og utenriksøkonomiske spørsmål ikke har noe særlig appell blant unge lenger. Kan en vente at unge mennesker lar seg engasjere av slike problemstillinger når de samtidig bor i et land med bunnsolid økonomi, rangert som nr. 1 på FNs indeks for levkår to år på rad? Få av dem har opplevd noe annet enn denne velstanden, og kanskje tror de at tilstanden er naturgitt, på linje med været, fisken og oljen? Mange er nok opptatt av verdens fattigdomsproblemer, men skjønner de at fattigdom kan ha noe med kunnskaper om økonomiske forhold å gjøre?

Hva kan vi så gjøre for å skape blest om faget blant de unge og hvordan kan vi få unge mennesker interessert i å studere samfunnsøkonomi?

Miniundersøkelse

Uansett hvordan man vil gå fram for å øke de unges interesse for studier i samfunnsøkonomi, kan det være nyttig å starte opp med å forsøke å finne ut litt om hvordan de unge tenker. Ved vår skole, Oslo Handelsgymnasium, var vi nyssgjerrige på å finne ut noe om dette. Hvilke vurderinger gjør de seg, hva mener de om BI i forhold til ØI på Universitetet i Oslo? For å få svar på slike spørsmål gjennomførte vi en uhyøytidelig spørreundersøkelse vinteren 2002, like før de skulle bestemme seg for framtidige studier. Elevene som svarte på det enkle spørreskjemaet hadde alle samfunnsøkonomi på 3. årstrinn, og de skulle opp til eksamen i videregående skole om noen få måneder. Etter å ha hatt 3 timer samfunnsøkonomi i 2. klasse og 5 timer i 3. klasse er det mange som kan mye om hvordan

økonomien i samfunnet fungerer. Men faget er ikke yrkesrettet, og det er nok bare noen ganske få som kopler fagkunnskapen sammen med framtidige studie- og yrkesvalg. Elevene kom fra fire skoler, nemlig Ulsrud videregående skole, Oslo Handelsgymnasium, Oslo Katedralskole og Ullstein videregående skole. De tre første skolene ligger i Oslo, mens den siste ligger på nordvestlandet. Klassene hadde alt i alt 95 elever, og av dem var det 84 som svarte at de ville, eller kanskje ville, studere økonomifag etter avlagt eksamen. Det er bare disse 84 som det senere blir referert til i denne artikkelen.

Har skolefaget betydning for elevenes valg?

Hele 63 prosent av de som vurderte å studere økonomi svarte at interessen for å studere økonomifag ble vakt gjennom undervisningen i samfunnsøkonomi i videregående skole. Dette tallet er nesten for godt til å være sant for oss lærere i samfunnsøkonomi. Kanskje kan det komme av at alle klassene som deltok i undersøkelsen hadde lærere med høy faglig kompetanse. Høy faglig kompetanse blant lærere er et skolepolitisk mål som muligens har fått lavere prioritet de siste årene. Ved å videreføre en slik tankerekke, blir det naturlig å hevde at rekrutteringen til samfunnsøkonomistudiet kan bli påvirket av fagets stilling og utbredelse i videregående skole. Hva skjer med rekrutteringen til samfunnsøkonomi på universitetet hvis faget forsvinner fra videregående skole? Og hva skjer med det norske samfunnet hvis den samfunnsøkonomiske kompetansen svekkes? På bakgrunn av resonnementet kan det være fristende å spørre om universitetene bør bidra til å øke rekrutteringen

til sine egne institusjoner ved å støtte opp om lærernes fagkompetanse gjennom etterutdanningskurs spesielt rettet inn mot lærere i videregående skole.

BI eller ØI?

Av våre elever ønsket tre fjerdedeler å studere ved BI eller ØI. 40 prosent hadde BI som førstevalg, mens 26 prosent ville til ØI. Norges Handelshøyskole og andre utdanningsinstitusjoner som tilbyr økonomistudier ble også trukket fram av en del, men vi har her valgt å trekke fram BI og ØI.

Vi tenkte at vi skulle prøve å få fram noe om hvilke forestillinger elevene på forhånd hadde om BI og ØI. Når det gjaldt å vurdere disse institusjonene opp mot hverandre var naturlig nok "vet-ikke-prosenten" svært høy. For eksempel var den på 60 prosent når elevene skulle si hvilken av de to institusjonene som hadde høyest kvalitet på undervisningen. ØI kom best ut med litt mer enn 20 prosent mens BI kom ut med litt mindre enn 20 prosent. Langt flere av elevene hadde imidlertid en klarere oppfatning når det gjaldt akademisk prestisje. BI skåret høyest hos 35 prosent av utvalget, mens ØI kom best ut av det hos 25 prosent av elevene. Har dette noe å gjøre med at BI kanskje legger mer vekt på å være synlig i det norske mediebildet enn det ØI gjør?

Studier sett i lys av yrkesplaner

De mest slående, og kanskje også mest tankevekkende resultatene, fikk vi da vi spurte elevene om hva de ville med økonomiutdanning sin til. Over 85 prosent mente at mulighetene for høy lønn var en viktig faktor når de skulle velge utdanning. Det var bare en elev som mente at lønnen ikke betydde noe. Videre ville om lag tre fjerdedeler av dem helst arbeide i privat sektor. Noen kunne tenke seg både privat og offentlig sektor, mens bare 8 prosent hadde offentlig sektor som eneste ønske. Så kan man spørre: Hvilken utdanningsinstitusjon skal jeg velge hvis jeg skal få mine ønsker om framtidig yrke oppfylt? Bare et par elever mente at ØI var tingen hvis en ønsket seg jobb i privat sektor. På den andre siden var det klart for over 60 prosent at BI var rett sted i et slikt tilfelle. Nesten 40 prosent visste

imidlertid ikke hva de skulle mene om dette spørsmålet. Forholdene var nesten stikk motsatt når det gjaldt spørsmålet om hva som gir best grunnlag for jobb i offentlig sektor. Litt under 60 prosent mente at ØI gav det beste grunnlaget, mens nesten ingen mente at BI da var stedet. Også her var vet-ikke-prosenten om lag 40. Det var naturlig å følge opp med et spørsmål om hvilket studiested jeg bør velge hvis jeg skal oppnå høy lønn i arbeidslivet. Omtrent halvparten av elevene mente at de da burde velge BI, mens 40 prosent ikke visste hva de da burde velge. Kun 10 prosent mente at utdanning på ØI ville gi dem en godt betalt stilling seinere.

Faglige interesser

Noen av resultatene ovenfor kan sikkert virke litt nedslående for enkelte. Her lever vi i verdens rikeste land. Rikdommen har gitt mersmak. Vi setter den høyt, og muligens vil vi ha mer av den. Hva så med disse ungdommene som vil inn i privat sektor og tjene godt? Er de også opptatt av temaer som miljøproblematikken og fattigdomsproblemer i utviklingsland? Dette er temaer som er relativt nye i skolefaget samfunnsøkonomi. Selv om ulike varianter av samfunnsøkonomi er blitt undervist i gymnas og videregående skole gjennom nesten hele det forrige århundret, var det først i 1980-årene disse temaene ble trukket fram i undervisningen gjennom Fritz C. Holtes lærebøker. Etter revisjonen i 1994 har temaene fått langt bredere plass i læreplanene. Spørsmålet er om temaene har gjort noe inntrykk også på dagens elever.

På vegne av de framtidige generasjonene synes jeg resultatene her er opplyttende. Det er bare 22 prosent av elevene som føler de ikke har behov for å lære mer om miljøøkonomi. Nesten 80 prosent mener at dette er viktige eller litt viktige saker. Forholdet er nesten det samme når det gjelder ønsket om å lære mer om økonomien i de fattige landene. Over 70 prosent synes det er litt viktig eller viktig.

Avslutning

Selv om grunnlaget mitt nok er ganske spinkelt, våger jeg likevel å framsette

den påstanden at interessen for å begynne å studere samfunnsøkonomi vil bli større hvis en fikk bedre fram de mulighetene dette studiet gir for interessante og godt betalte jobber også i



Gunnar Bøhmer er lærebokforfatter og lektor ved Oslo Handelsgymnasium

det private næringslivet. Elevene våre er veldig opptatt av de ulike studietilbudene, men jeg tror ikke det er mange av dem som fullt ut er klar over det potensialet samfunnsøkonomifaget har.

Etter min mening burde en også vurdere en bedre tilpasning av studiet til det private næringslivet, ja kanskje gå så langt som å tilby en spesialutdanning rettet inn på lederkompetanse i næringslivet. Globalisering av økonomien fører med seg problemstillinger som krever dyp innsikt i økonomi og som neppe utdypes mer innsiktsfullt enn det gjøres ved de institusjonene som tilbyr utdanning i samfunnsøkonomi. Og bør ikke mange av dagens ledere, de som legger hovedvekten på opsjonsavtaler og personlig vinning, erstattes av ledere med dypere innsikt i økonomi og et helhetlig samfunnsperspektiv?

■ ■ ■ NILS-HENRIK M. VON DER FEHR OG TOR ARNT JOHNSEN*:

Markedsmakt og flaskehalser i kraftforsyningen

Et innlegg i Økonomisk Forum nr. 5 kritiserer Lars Mathiesen, Jostein Skaar og Lars Sørsgard (heretter benevnt MSS) oss for at vi i vår artikkel i Økonomisk Forum nr. 4 (von der Fehr og Johnsen, 2002) har presentert beregninger som «av flere grunner er misvisende» og rettet «fokuset ... mot et blindspor» i debatten om markedsmakt i kraftmarkedet.

Vår analyse

Hensikten med vår artikkel var å forklare hvordan utnyttelsen av markedsmakt kan arte seg i et vannkraftdominert elektrisitetmarked. I et slikt marked kan markedsmakt utøves uten at det er nødvendig å redusere den samlede produksjonen, gjennom å forskyve produksjonen fra perioder med lav prisen til perioder med høy prisen. For å få frem dette, og for å abstrahere fra det alminnelig kjente poeng om at prisnivået kan heves ved å redusere produksjonen, forutsatte vi at den samlede produksjonen var gitt. Dette var utelukkende ment som en teknisk forutsetning – for å rendyrke et teoretisk poeng – og må på ingen måte oppfattes som at heving av det alminnelige prisnivå ikke er en aktuell problemstilling (det vil evt. skje ved at sannsynligheten for spill av vann økes).

En av de faktorer som bestemmer produsentenes markedsmakt, er i hvilken grad de ulike deler av markedet er integrerte. Vi fokuserte derfor på eksistensen av flaskehalser i overføringssystemet, for å få frem at når disse binder – enten ut av eller inn i et område – vil

den enkelte produsenten typisk stå overfor en mindre elastisk (residual) etterspørselskurve. I den grad markedsmakt faktisk blir utnyttet, vil vi derfor forvente at det skjer ved at produksjonen holdes tilbake i perioder der flaskehalsene binder (for så eventuelt å økes i perioder der de ikke gjør det). Det vil for eksempel kunne skje ved at produsenter i et overskuddsområde (der eksporten er begrenset av en flaskehals) hever prisen opp mot nivået i tilgrensende underskuddsområder.

Vi argumenterte altså for at selv om vi er del av et nordisk kraftmarked, vil flaskehalser i overføringsnettet medføre at det relevante markedet tidvis er betydelig mindre. I perioder med full utnyttelse av import- eller eksportkapasiteten er Norge (eller deler av Norge) isolerte markeder. Vi viste også at det faktiske omfanget av flaskehalser ikke kan benyttes som mål på hvor ofte dette er et problem, siden kraftprodusentene i perioder med eksportbegrensning vil ha incitament til å opptre på en måte som kan fjerne flaskehalsen; det skjer når produksjonen blir redusert så mye at flaskehalsen forsvinner og prisene blir like.

Er flaskehalser relevante?

Selv om vår diskusjon først og fremst var av prinsipiell karakter, forsøkte vi også å sannsynliggjøre at de effektene vi omtalte, er relevante. Det gjorde vi gjennom en presentasjon av enkelte numeriske beregninger. Vi viste blant annet at en stor produsent i en time med eksportbegrensning kan øke sin profitt med over 20 prosent ved å holde

tilbake produksjon og bringe den norske prisen opp på svensk nivå. I eksemplet tilbys det tilbakeholdte kraftvolum i en annen time innenfor det samme døgnet der det ikke er flaskehals. Da er hele det nordiske markedet integrert, og med like elastisiteter i de to timene blir prisnedgangen langt mindre enn prisoppgangen i timen med flaskehals. Samlet sett er kraftproduksjonen over de to timene uendret, men vann er flyttet slik at det kraftkvantum som er tilført norske forbrukere, er redusert.

Med henvisning til Statkrafts oppkjøp av Agder Energi, hevder MSS at «denne beregning av flere grunner er misvisende». Nå var det ikke vår hensikt å beregne virkningene av en fusjon, slik MSS antyder, men å demonstrere at markedsmakt som sådan kan ha vesentlige konsekvenser. Derfor sammenlignet vi markedsløsningen med den Pareto-optimale løsningen (eller markedsløsningen under fullkommen konkurranse, om en vil). Vi mener at en slik analyse er relevant i mange sammenhenger – også i oppkjøpssaker, der selskapenes markedsposisjon i utgangspunkt vil ha vesentlig betydning for å bedømme ønskeligheten av oppkjøpet. Vi er allikevel enige i at dersom hensikten er å vurdere virkningene av oppkjøpet som sådan, bør en sammenligne markedsløsningen før og etter oppkjøpet.

En slik analyse ville generelt sett lede til andre resultater (i hvert fall så lenge en eller flere av partene i oppkjøpet har markedsmakt allerede i ut-

* Begge forfatterne deltar i Konkurransetilsynets «Ressursgruppe for kraftmarkedet».

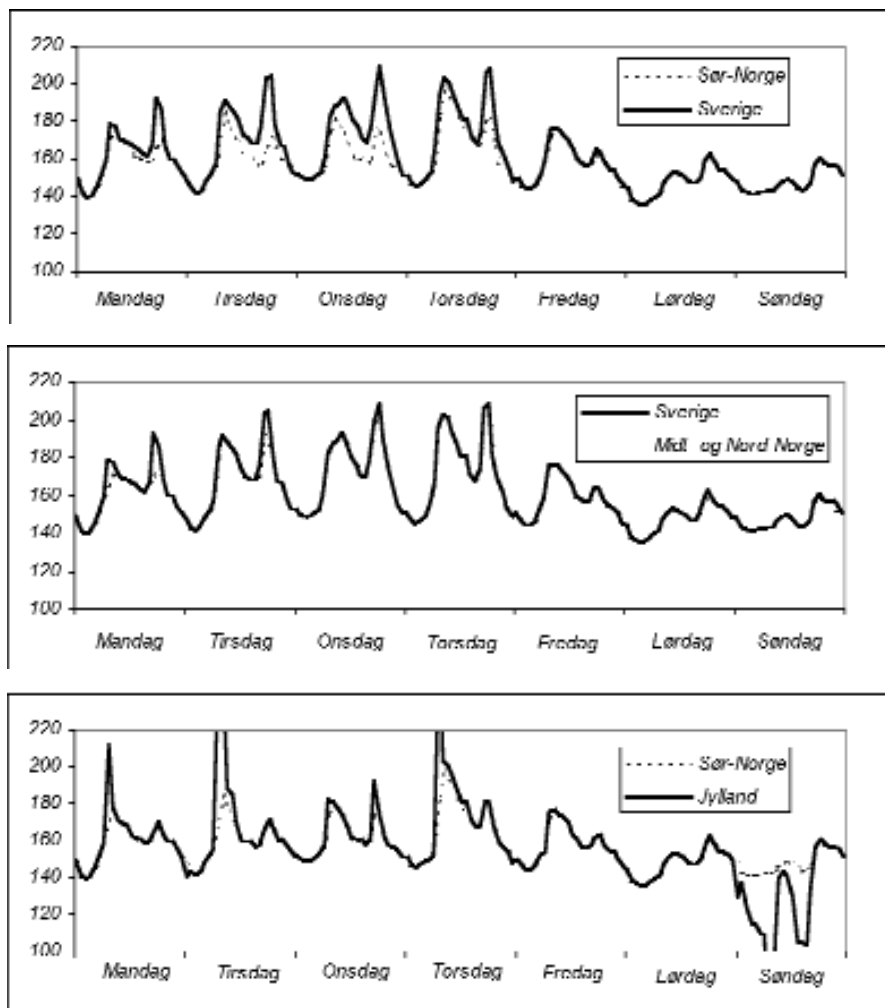
gangspunkt). Vi er imidlertid ikke overbevist av argumentet om at det er uklart hvilken virkning et oppkjøp i det norske kraftmarkedet vil ha.¹ Det er ikke tilstrekkelig å konstruere teoretiske eksempler på at et oppkjøp kan redusere bruken av markedsrett. Et så kontroversielt resultat bør begrunnes nærmere, ved å sannsynliggjøre at det teoretiske eksemplet har praktisk relevans. Så vidt vi kan se, er situasjonen en helt annen enn den MSS legger til grunn i sine teoretiske betraktninger.

MSS fokuserer på tilfeller med to vannkraftmarkeder, der den store aktøren som kjøper seg opp, er representert og har betydelig markedsrett i begge markedene. Vi mener det er mer relevant å se på en situasjon med ett eller to vannkraftdominerte markeder som handler med naboområder dominert av termisk kraftproduksjon og der den store aktøren har begrenset markedsrett. Figur 1 viser spotprisen på timebasis for Sør-Norge, Midt- og Nord-Norge, Sverige og Jylland i uke 8 i år, 18.-24. februar.

Prisene i Finland og på Sjælland er sammenfallende med prisen i Sverige hele uken. Jylland har i store trekk felles pris med Sør-Norge, med unntak av toppbelastningsperiodene mandag til torsdag der Jylland har høyere priser enn Sør-Norge (og også høyere enn Sverige-Finland-Sjælland). Jylland har lavere priser enn i resten av Norden de fleste av timene på søndag. Som ventet varierer prisene mest i de områdene som har størst innslag av termisk kraftproduksjon. Det koster mer å regulere produksjonen i varmekraftverk enn i vannkraftverk. Varmekraftprodusentene ønsker derfor å unngå driftsstans om natten når etterspørselen er lav, og de krever høye priser for å være villige til å starte opp produksjonen på dagtid.

Figur 1 viser at prisene i Midt- og Nord-Norge følger prisene i utlandet i større grad enn prisene i Sør-Norge. I begge de norske regionene er det store prisvariasjoner over døgnet. Fra natt til dag øker prisen med rundt 40 prosent. Produksjonstall publiseres ikke for hver av de to norske regionene, og uten slike tall er det ikke mulig å vite om årsaken til at prisene i Midt- og Nord-Norge følger prisen i Sverige, er kapasitetsbegrensninger i produksjonen eller tilbakeholdt produksjon på

Figur 1. Kraftprisutviklingen i Nord Pools døgemarked (spotmarkedet) fra mandag 18. februar til søndag 24. februar 2002, norske kroner pr. MWh



dagtid. Figur 1 viser imidlertid at de norske produsentene har et sterkt incitament til å holde tilbake produksjon i toptimene på dagtid, for derigjennom å nyte godt av de høye prisene i utlandet. En prisoppgang i disse timene vil gi kraftig inntektsøkning siden prisoppgangen kommer når produksjonen allerede er på et høyt nivå. Vi har vanskelig for å se at utøvelse av markedsrett i en situasjon som vist i figur 1 skulle være å omallokere produksjon slik at prisene ble mer like over tid og mellom de to norske regionene, som MSS synes å hevde.

Samfunnsøkonomiske effektivitetsmål

For det andre kritiseres vi for å fokusere for mye på virkningene på priser og

salgsinntekt og for ikke å ha ofret det samfunnsøkonomiske overskuddet tilstrekkelig oppmerksomhet. Med «det samfunnsøkonomiske overskuddet» mener MSS formodentlig summen av konsument- og produsentoverskuddene samt netteierens evt. flaskehalsinntekt, og når dette påvirkes relativt sett lite, er det fordi konsumentenes og netteierens tap i stor grad oppveies

¹ I von der Fehr (2002) ble det påvist at analysen i Skaar og Sørgard (2002a), som MSS henviser til, bygger på urealistiske forutsetninger. Skaar og Sørgard (2002b) konstruerer et nytt eksempel, der et oppkjøp kan medføre samfunnsøkonomisk gevinst i form av prisutjevning mellom regioner. Forøvrig synes det illustrerende eksemplet i MSS å inneholde en feil; dersom monopolisten holder like priser over tid i en situasjon med konstante og like etterspørselselastisiteter, er han i profitminimum – ikke profitmaksimum.

av produsentenes gevinst. Selv om en ser bort fra fordelingsaspektet², er det imidlertid slett ikke sikkert at man i målingen av kostnadene ved markeds-
makt og monopol skal gi profittgevinster særlig uttelling. De har en lei tendens til å bli spist opp av kostnadsøkninger, blant annet i form av ineffektivitet, organisatorisk slakk og uproduktiv profittsøken (eng. «rent seeking»)³. Enkelte forfattere har derfor gått så langt som å hevde at en bør se helt bort fra profittgevinster (Posner, 1975). Dessuten kan prisforvridningen (i regneeksemplet øker (den forbruksveide) prisen med 24%) få betydning for aktørenes tilpasning på lengre sikt (f. eks. ved at prisendringene utløser kostbare investeringer). En annen måte å si dette på, er at priselastisitetene er større på lang enn på kort sikt, og de samfunnsøkonomiske tapene derfor tilsvarende større.

Det er forøvrig verdt å merke seg at en uforholdsmessig stor del av tapet faller på norske forbrukere. I regneeksemplet vinner svenske konsumenter på at den norske produsenten utøver markeds-
makt, fordi det oppmagasinerte vannet kjøres ut i en periode der markedene er integrerte, og prisene derfor er felles for hele markedet. Markeds-
makten utøves altså ved en form for «dumping», der innenlandske priser heves i perioder der flaskehalsene binder, og produksjonsoverskuddet eksporteres i perioder der det er ledig overføringskapasitet. Forøvrig var våre beregninger gjort under forutsetning av at samlet produksjon var gitt, og tapet ville blitt tilsvarende større dersom det hadde forekommet spill.

MSS henviser forøvrig til egne beregninger (Mathiesen, 2002), som viser at en fusjon ikke ville medføre økt bruk av markeds-
makt. Årsaken til at de får dette resultatet, er at de ser på tilfeller der den dominerende produsenten allerede i utgangspunktet har utnyttet markeds-
makten fullt ut, ved å heve den innenlandske prisen helt opp til prisen i naboområdet slik at eksportbegrensningen ikke lenger binder.^{4,5} Dette resultatet avhenger åpenbart kritisk av valget av parameterverdier (priselastisiteter, prisnivåer i utgangssituasjonen, markedsandeler osv.). For andre verdier vil markeds-
makten øke gradvis med størrelsen på oppkjøpet – eller oppkjø-

pet kan bringe den dominerende be-
driften over den kritiske grensen der det blir lønnsomt å utnytte markeds-
makt.

Konklusjon

Etter MSSs mening er altså «fokuset mot temporære flaskehalser i forbindelse med oppkjøp et blindspor». Etter deres mening bør man legge til grunn at det relevant markedet er det nordiske og se bort fra flaskehalser innad i Norden.⁶ Dette synspunktet er vanskelig å forstå, både fra et prinsipielt og et praktisk synspunkt. Hvis man skulle følge et prinsipp om å se bort fra flaskehalser, ville ikke det relevante markedet være Norden, siden det nordiske systemet har overføringslinjer til det europeiske nettet forøvrig. Når MSS definerer det relevante markedet som Norden, er det formodentlig nettopp med henvisning til begrensningene på overføringsforbindelsene ut og inn av Norden. Men hvorfor skal man bare ta hensyn til eksterne og ikke interne begrensninger i det nordiske overføringsnettet?

Vi mener at det er helt nødvendig å ta hensyn til de fysiske begrensningene i kraftsystemet når en skal studere atferden til markedsaktørene, også i konkurransesaker. Begrensningene i overførings-
systemet gjør det blant annet mulig å velge et produksjonsmønster som reduserer importen til og øker eksporten fra Norge. Dermed reduseres det kraftvolum som tilføres det norske markedet, og prisene i Norge øker. MSS bruker konsekvent begrepet «temporære flaskehalser». Dette kan forlede en til å tro at flaskehalsene er av liten betydning. Det er feil. Fordi Norge har et produksjonssystem basert på vannkraft, og produksjonssystemene i våre naboland har stort innslag av termisk kraft, er det typiske handelsmønsteret eksport fra Norge på dagtid og import om natten og i helgene. Siden handelen dermed snur to ganger i døgnet, vil flaskehalsene komme og gå og gjelde i ulike retninger til ulike tider av døgnet. Dette mønsteret er stabilt, mens varigheten av import- og eksportperiodene vil variere med tilsigs- og temperaturforholdene.

At begrensninger i overføringsnettet er viktige og må hensyntas i analyser

av kraftmarkedet, kan det derfor vanskelig være tvil om. I hvilken grad dette momentet har betydning i en bestemt sak, er naturligvis et helt annet, og til syvende og sist empirisk spørsmål. Slik vi bedømmer det, er det imidlertid grunn til å tro at konsentrasjonen i kraftmarkedet etterhvert er blitt så stor at de eksisterende flaskehalser gir produsentene muligheter for å utnytte markeds-
makt på en lønnsom måte, dersom de vil.⁷ Hvorvidt dette skal møtes med konkurransepolitiske tiltak (ved å motvirke ytterligere konsentrasjon) eller regulatoriske tiltak (ved å pålegge forsterkninger i overføringsnettet) er et vanskelig spørsmål som ligger langt utenfor det vi har hatt anledning til å analysere (men det er ikke urimelig å tro at det kan være nødvendig med tiltak av begge slag). Vi imøteser en fortsatt faglig diskusjon om disse spørsmålene, som formodentlig er av de mest sentrale i arbeidet for en fortsatt effek-

² Også fra et fordelingsmessig synspunkt er det vel grunn til å tro at norske myndigheter vil se det som et mål i seg selv å holde prisene til forbrukerne nede og begrense utøvelsen av markeds-
makt og opparbeidelsen av monopol-
profit.

³ Statkrafts bruk av ressurser – interne og eksterne – for å overbevise myndighetene om at de bør få kjøpe seg opp ytterligere i det norske marked, kan være ett eksempel.

⁴ Vi må forøvrig innrømme at vi er litt usikre på hva MSS mener at implikasjonen av dette resultat egentlig skulle være: Er det hensiktsmessig å tillate en bedrift som allerede utnytter markeds-
makten så langt råd er, ytterligere å befeste sin stilling? Ville det ikke være mer naturlig å innta en restriktiv holdning og samtidig innføre andre tiltak som kan undergrave, eller redusere skadene av, den markeds-
makten som allerede eksisterer?

⁵ Beregningene viser forøvrig at den dominerende produsenten har incitament, ikke bare til å drive intertemporal prisdiskriminering, men også til å spille vann.

⁶ Vi vil forøvrig påpeke at begrepet «det relevante marked» lett kan medføre misforståelser. Begrepet er mye brukt i konkurransesaker, men er vanskelig både å definere presist og å anvende i praktiske analyser (se von der Fehr et al, 1998, for en diskusjon). MSS henviser til at «Statkraft og Konkurransetilsynet er enige om at det relevante markedet er Norden», men det er uklart hvilke implikasjoner dette eventuelt skulle ha for den fagøkonomiske analysen.

⁷ Faktisk kan det være grunn til å spørre om ikke det nordiske kraftmarkedet er blitt så konsentrert – hensyn tatt til kryssseie og andre forbindelser mellom aktørene – at markeds-
makt er i ferd med å bli et problem også dersom en ser helt bort fra flaskehalsproblemene.

tiv kraftforsyning i Norge (se von der Fehr et al, 2002).

Referanser:

von der Fehr, Nils-Henrik M. (2002): Temporære flaskehalser og oppkjøp i norsk kraftforsyning – kommentarer til et notat forfattet av Jostein Skaar og Lars Sjørgard datert 18. april 2002, notat skrevet på oppdrag av Konkurransetilsynet.

von der Fehr, Nils-Henrik M., Kåre P. Hagen og Einar Hope (2002): Nettregulering, SNF-rapport 01/02, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

von der Fehr, Nils-Henrik M. og Tor Arnt Johnsen (2002): Markedsmakt i kraftforsyningen, *Økonomisk Forum*, 4, 20-28.

von der Fehr, Nils-Henrik M., Victor D. Norman, Torger Reve og Anders Chr. Stray Ryssdal (1998): Ikke for å vinne? En analyse av konkurranse og konkurransepolitikk, SNF-rapport 8/98, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Mathiesen, Lars (2002): En analyseramme for vurdering av konsekvenser av oppkjøp innen vannkraftproduksjon i Norge, notat, 3. juli 2002.

Mathiesen, Lars, Jostein Skaar og Lars Sjørgard (2002): Temporære flaskehalser i kraftforsyningen – et argument mot oppkjøp?, *Økonomisk Forum*, 5, 4-6.

Posner, Richard (1975): The Social Costs of Monopoly and Regulation, *Journal of Political Economy* 83:807-827.

Skaar, Jostein og Lars Sjørgard (2002a): Temporære flaskehalser og oppkjøp i norsk kraftforsyning, SNF-arbeidsnotat 18. april 2002, under utgivelse, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Skaar, Jostein og Lars Sjørgard (2002b): Temporære flaskehalser og oppkjøp i norsk kraftforsyning – et svar til von der Fehrs kommentar, notat skrevet på oppdrag av Statkraft, 27. juni 2002.

Er du medlem av
Samfunnsøkonomenes
Forening og har
BYTTET ARBEIDSGIVER eller
gått ut i PERMISJON?



Vennligst
gi beskjed til oss!

Telefon: **22 31 79 90** – Fax: **22 31 79 91**

E-post: **sekretariatet@samfunnsokonomene.no**

Veiledning for bidragsytere

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

■ ■ ■ JØRN RATTSØ:

Fra institusjonsdrift til scenekunst

Scenekunstutvalget foreslår omlegging av finansieringen til teatrene, fra stabile bevilgninger for institusjonsdrift over statsbudsjettet til flerårig programfinansiering gjennom Kulturrådet. Bare et lite utvalg nasjonale teatre og landsdelsteatre skal beholde rammefinansieringen. Hensikten er å stimulere til mer og bedre scenekunst ved å skape større fleksibilitet og konkurranse.

Innledning

Det har vært spennende å være økonom blant teaterfolk. Teaterfolk har stor kreativitet og muntlig form. Utvalget har vært orientert mer mot teater enn økonomi, og mer mot debatt enn utredning, og det ble logisk å presentere en kort og lettlest rapport. NOU 2002:8 gir derfor en kortfattet framstilling av utvalgets forslag, og med lite argumentasjon og analyse.

Først litt kort bakgrunn om teatrene. Publikumsbesøket har vært imponerende stabilt de siste 30 år og antallet scenekunstopplevelser i det offisielle teater-Norge var i år 2000 ca. 1.3 mill. I tillegg kommer publikummere som strømmer til amatør-teatrene, antagelig

600-700.000 og til privat-teatre, antagelig nok 600-700.000. Publikumsbesøket i institusjonsteatrene er idag omlag det samme som i 1972. Samtidig har det vært vekst i antall teatre (fra 6 til 17) og antall forestillinger er økt betydelig. Det har vært enda sterkere vekst i antall produsenter kalt «frie grupper», men antall publikummere i det frie feltet har ikke økt. Norsk scenekunst er i stor grad finansiert ved offentlige bevilgninger. Institusjonsteatrene hadde i 2000 samlet inntekt pr. publikummer på 675 kr., og hver publikummer blir i gjennomsnitt subsidiert med 537 kr. mot å betale 138 kr. Egeninntektene har økt de senere år og utgjør nå ca. 20%. I realverdi har de offentlige bevilgningene vært omtrent uendret de siste 20 år.

Man kan velge å presentere denne historien som suksess eller nederlag. Det kan sies å være et nederlag at økende antall produsenter og forestillinger ikke gir økt publikum. På den andre siden har man klart å holde på publikum i en periode med sterkt økende konkurranse fra ny underholdning og nye media og uten særlig realvekst i pengebruken. Og veksten i forestillinger og nye institusjoner er i stor grad basert på distriktspolitikk. Man har valgt å øke tilbudet i områder hvor det er lite publikum. Antall publikum pr. forestilling har følgelig gått ned. Det er selvfølgelig store variasjoner i dette bildet, mellom institusjonsteatre og mellom frie grupper, både i kunstnerisk resultat og økonomisk ressursbruk.

Hva er problemet?

Ressursbruken på teaterfeltet er de siste 30 år blitt orientert mot etablering og finansiering av nye scenekunstinstitusjoner. Dynamikken trekker i retning av enda flere institusjoner. Dagens institusjons-struktur gir ikke en balansert dekning av landet, men reflekterer lokale initiativ og politikk. Denne ubalansen gir grunnlag for nye initiativ og krav om institusjoner. Det foregår stadig politiske prosesser for å sikre institusjonene best mulig plassering i hierarkiet av støtteordninger, som fast tiltak, region/landsdelsinstitusjon eller helst nasjonal institusjon. Disse prosessene flytter institusjoner oppover i hierarkiet og sikrer rammefinansiering av nye institusjoner. Den økende binding av ressurser til institusjonsdrift er en stor utfordring for framtidig organisering av feltet.

Utvalget finner det ikke ønskelig at institusjonsdrift fortsatt skal ta så stor og voksende del av offentlige midler til scenekunsten. Driften av institusjonene tar ressurser bort fra den kunstneriske produksjon, går på bekostning av muligheter for å finansiere distribuert scenekunst til deler av landet som ikke har fått institusjoner, og kan gå på bekostning av kvalitet når de kunstneriske miljøene bli for små. Institusjonene preges også av overdreven stabilitet, med liten fleksibilitet innen og mellom institusjonene og lite konkurranse om midler pga. den automatiske budsjett-tildeling.

Utvalgets hovedforslag er en ny modell for finansiering av institusjoner og scenekunst. En flytting av ressurser fra institusjonsdrift til kunstnerisk virksomhet krever begrensning i ordningen med statlig rammefinansiering av institusjoner. Det anbefales at statens grunnfinansiering konsentrerer seg om et fåtall nasjonale institusjoner og



Jørn Rattsø er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU og var medlem av Scenekunstutvalget

landsdels-institusjoner. En slik omlegging vil frigjøre betydelige midler som kan fordeles som program-midler til kunstnerisk produksjon uten binding til spesielle institusjoner. På denne måten ønsker utvalget å bryte ned skillet mellom institusjonsteatrene og den frie scenekunsten med siktemål at kunstnerisk produksjon kan økes og forbedres.

Alternative modeller

Hvis man tenker litt bredt om organisering av teatrene, kan man iallfall skille mellom fire mulige løsninger, en markedsmodell, en forvaltningsmodell, en fristillingsmodell, og en desentraliseringsmodell.

Markedsløsningen er jo grei nok, man får den scenekunst private institusjoner og grupper vil tilby betalingsvillige innbyggere. Selv om markedet er lite populært i offentlig debatt, har konsumenter og tilbydere en tendens til å finne hverandre uavhengig av politikken. Politikerne burde kanskje ha større respekt for markedet, det er jo et uttrykk for folkeviljen. Omkring halvparten av teaterkunsten i landet er i denne private sfære, litt avhengig av hva man vil definere inn i kunsten. Mest kjent er vel de store sommerrevyer i Vestfold, men det er også mange glade «amatørscener» og «spel» rundt om, noen av dem riktignok stimulert av tilkjempede lokale offentlige midler.

Offentlig inngrep med teatrene må på vanlig vis begrunnes med en markedsviskt, det offentlige vil ivareta noe som markedet ikke skaffer fram. Det er en stor faglitteratur om markedsviskt på kulturområdet (som kan nøstes opp med utgangspunkt i utmerkede Journal of Cultural Economics). I dagligtalen handler det stort sett om å supplere den kommersielle underholdning med noe mer seriøst. I fagtermer kan scenekunst beskrives som kollektivt gode (nytte for kollektivet), eksternalitet (nytte for andre) og fordelingspolitikk. Etter å ha sett på denne litteraturen må jeg erkjenne at begrepene ikke er lett omsettelige til politikk, og utvalget ble ikke overbevist om at de gir klare retningslinjer for handling. Det kollektive handler om ivaretagelse av nasjonal kulturarv, kulturelle minoriteter, og almen opplysning og offentlig debatt.

Kulturtilbud betraktes gjerne som en lokaliseringsfaktor, som gjenspeiles i argumenter om internasjonal profilering av landet og kommunale tilbud for å trekke til seg folk og bedrifter. Slikt kan forstås som en positiv eksternalitet myndighetene bør fremme. Norsk teaterpolitikk slik den er beskrevet innledningsvis må i stor grad forstås ut fra ønsket om sosial og særlig geografisk utjevning. Markedet gir mye kommers og lite kultur, det gir gode tilbud i byen, men lite på bygda.

Det er flere måter å gå fram på for å kompensere markedets svakheter. Og i denne sammenheng er nok litteraturen om offentlig styring og finansiering mer relevant. Det enkleste vil være å etablere subsidieordninger for den type scenekunst man vil ha. Private aktører vil ordne den scenekunst det offentlige vil betale for. Når man har valgt å organisere egen offentlig produksjon i offentlig eide teatre, må det skyldes at det er vanskelig å utforme kontrakter for slike subsidier eller at man ikke tror private interessenter står klar til å dekke de offentlige behov (til akseptabel pris). «Frie grupper» utgjør ca. 20% av publikum i offentlig finansiert teatertilbud, og markedet er således også delvis innenfor den offentlige teaterpolitikk.

Gitt at man vil ha eget offentlig teatertilbud, kan man organisere teatrene på forskjellige måter. Forvaltningsenheter gir myndighetene størst kontroll med virksomheten og vil bestemme detaljer i virksomheten gjennom den ordinære budsjettprosessen. Men man har valgt fristilte organisasjoner, stort sett som aksjeselskaper med staten som eiere eller deleiere. Det er i samsvar med prinsippet om armlengdes avstand mellom politikk og kunst. Teatrene skal ha autonomi og selvstendig kunstnerisk ansvar. Styringen er ivaretatt gjennom vedtekter, styreopplevning, tilsagnsbrev, rapporteringsordninger og budsjettprosesser.

Utvalget har akseptert og bygger videre på fristillingsmodellen og konsentrerer seg om finansieringen. Det alternativ som ble mest diskutert var en kombinasjon av fristilling og desentralisering. Man kunne desentralisere ansvar til landsdelsnivå som kan ha ansvar for landsdelsteater og øvrig scenekunst i regionen. Det vil være en gevinst at man får tatt hensyn til forskjeller

i ønsker om kulturtilbudet ut over landet. Dagens fylkeskommuner er imidlertid ikke av en slik størrelsesorden at de bør ha ansvar for egne teaterinstitusjoner. Hvis man følger prinsippet om at 'hvert fylke skal ha sitt teater' vil vi få en enda større konsentrasjon om institusjonsteater enn idag. Det vil være svært ressurskrevende samtidig som at den kunstneriske kvalitet vil tape. Alternativet er å bygge opp et nytt «kulturbyråkrati» på landsdelsnivå. Men dette byråkrati vil være uten klar folkevalgt kobling og vil nok skape mer forvaltning enn kunst.

Med fristilte teatre kan man ordne finansieringen på tre hovedmåter: Rammefinansiering, programfinansiering, og belønningssystemer. Rammefinansiering kan betraktes som en fastpriskontrakt som med «hard budsjettskranke» skal gi gode insentiv til kostnadseffektivitet, men svake insentiv til å forfølge myndighetenes mål. Dagens finansiering er konsentrert om rammefinansiering av institusjoner direkte over statsbudsjettet, og kombineres med avtaler om med-finansiering med kommuner og fylkeskommuner og andre interessenter. Det andre hovedelement i den økonomiske støtte er en ordning med programfinansiering gjennom Norsk Kulturråd. Programfinansieringen gir støtte til scenekunstprosjekter etter søknad eller etter initiativ fra Kulturrådet.

Spørsmålet om belønningssystemer handler om å legge inn sterkere insentiv til å realisere offentlige målsettinger. Kombinasjon av rammefinansiering og belønning er blitt vanlig på andre områder som sykehus og universiteter. Problemet med belønningssystemer er at du må vite hva du skal belønne. Det førte i utvalget til en lang debatt om kvalitet som ingen kom ut av. Man kunne selvfølgelig belønne noe så enkelt som publikum. Men da er man vel raskt tilbake til tilbud som markedet kan ordne selv og det vil bryte med den distriktspolitikken som er bærebjelken i teaterpolitikken.

Det gjenstår en utenforstående finansieringsmulighet. I andre land finansieres kultur (også forskning) i stor grad av private stiftelser og fond basert på donasjoner av folk med for mye penger. Det er mulig vi har lite folk med for mye penger her hjemme, iall-

fall er det en utfordring å mobilisere slike midler for teatrene.

Utvalgets hovedforslag

Utvalget ønsker å flytte ressurser fra rammefinansiering av institusjoner til programfinansiering av scenekunst med bibehold av noen sentrale nasjonale- og landsdels-institusjoner. Debatten etterpå har konsentrert seg om institusjoner som skal få leve versus de som skal dø. For ordens skyld, utvalget har ikke foreslått å legge ned noen teatre. Men det har foreslått at rammefinansieringen konsentreres til noen få. Så kan man selvfølgelig diskutere hvilke institusjoner man vil beholde under rammefinansiering. Utvalget legger til grunn følgende kriterier for at institusjoner skal defineres som nasjonale og dermed at staten tar ansvaret for den offentlige grunnfinansieringen: Nasjonal hovedinstitusjon, hovedansvar knyttet til ivaretagelse av nynorsk, og hovedansvar for nasjonale formidlingsoppgaver. Det leder til tre institusjoner som ivaretar disse oppgaver, Nationaltheatret, Det Norske Teatret, og Riksteatret. Det vises til at Beavvas Sami Teahter ble overført til Sametinget 1. januar 2002.

I tillegg er det ønskelig å sikre høyt profesjonelle scenekunstmiljøer også utenfor hovedstaden. Utvalget foreslår at finansieringen av landsdelsinstitusjonene fortsatt skal deles mellom stat og lokale bidragsytere med fordelingsnøkkel 70% statlig og 30% lokal, og basert på to hovedkriterier: Institusjonen må ha en størrelse og kompetanse som kan sikre høy kunstnerisk profesjonalitet og gjøre institusjonen til et knutepunkt og ressurscenter for scenekunst i landsdelen, og institusjonen må ha et betydelig publikumspotensiale. Det følger at fire institusjoner peker seg ut til landsdelsinstitusjoner: Den Nationale Scene, Trøndelag Teater, Rogaland Teater, og Hålogaland Teater.

Stortinget vil etter forslaget bestemme fordelingen mellom de rammefinansierte nasjonale institusjoner og landsdelsinstitusjoner over statsbudsjettet og programfinansieringen gjennom Norsk Kulturråd. Det er således ikke slik at utvalget foreslår vern av de store institusjonene. Prioriteringen

mellom institusjoner og frie midler vil være et politisk spørsmål. Mindre vekt på institusjonene gir mer midler til programfinansiering. Det er en hovedoppgave i programfinansieringen å fordele midler til prosjekter i konkurranse mellom alle interesserte kunstneriske grupper og institusjoner. Utvalget diskuterte om de rammefinansierte institusjoner skulle holdes utenfor konkurransen om programmidler. Det er neppe noen fordel for den kunstneriske produksjon at enkelte miljøer stenges ute eller at samarbeidsprosjekter med disse institusjoner utelukkes. Det vil være som å si at universitetsforskere ikke kan søke på forskningsråds-programmer.

Idag delegeres programfinansieringen til Norsk Kulturråd, men utgjør små midler. Begrensningen av rammefinansiering av institusjoner vil kunne gi en betydelig økning av de midler som skal forvaltes til programfinansiering. Det krever nyorganisering av administrasjon og beslutningsprosess i Kulturrådet og oppgradering av kompetansen. Utvalget foreslår et eget programstyre for scenekunst innenfor Norsk Kulturråd som oppnevnes av staten, Scenekunstrådet. Scenekunstrådet bør representere norsk og internasjonal scenekunst og være uavhengig av politiske organer. Prioriteringene i programfinansieringen skal reflektere kunstfaglige vurderinger og følge opp de overordnede mål og resultatmål Stortinget har fastsatt. Kulturrådets administrasjon vil fungere som sekretariat for Scenekunstrådet, som blir øverste ansvarlige organ for bevilgningene. Det er noen dissenser rundt dette, men hovedforslaget har bred støtte.

Program-finansieringen bør i hovedsak være basert på en søknads-prosess hvor det kan søkes om finansiering av scenekunstprosjekter for perioder på 3-5 år. I tillegg til utlyste midler som fordeles etter søknad er det ønskelig å ha strategiske midler for å bygge opp kompetanse og kapasitet på avgrensede områder. Slike midler innebærer at Scenekunstrådet har initiativ-rett til å skape gode forutsetninger for kunstnerisk produksjon. I tillegg bør det innenfor programfinansieringen gis statlig støtte til infrastrukturiltak som forutsetter betydelig medfinansiering fra kommunale og/eller private interessenter. Utvalget ser slikt tilskudd til infra-

struktur som et alternativ til dagens omfattende støtte til institusjonsdrift. Infrastrukturen skal legge forholdene til rette for kunstnerisk produksjon og ordningen skal sikre en rimelig balanse i muligheten til å tilby scenekunst utover landet.

En omlegging fra rammefinansiering av institusjoner til programfinansiering av prosjekter vil ha store konsekvenser for en rekke etablerte teatre som idag mottar institusjonsfinansiering fra staten i samarbeid med andre. Man vil oppleve at de institusjonene som får avvirket institusjonstilskuddet går en mer usikker fremtid i møte. Omleggingen åpner muligheten for et større skifte i hvilke aktører som finansieres over tid. Det må også forventes at flere av institusjonene kan trekke inn nye eiere og derved mer ressurser til feltet. Overgangen må planlegges grundig og gjennomføres over en lengre tidsperiode. Utvalget antar at disse institusjonene også i framtida vil være en viktig del av kulturtilbudet, men de vil måtte konkurrere om midlene og får dermed sterkere insentiv til å skaffe økonomiske midler fra andre kilder.

Som nevnt er omlag halvparten av scenekunst-opplevelsene utenfor det offentlig etablerte teatertilbud. Slik scenekunst er delvis kommersiell, men også basert på amatørvirksomhet og sponsorer. Utvalget ønsker at styrkingen av Norsk Kulturrådets rolle og programfinansieringen skal bidra til å redusere skillet mellom den offentlige finansierte scenekunst og den utenforstående. Det er også ønskelig for å dra nytte av økende rolle av sponsorer i kulturfinansieringen.

Det er sagt at «politikkerne skal etablere dansegulvet, så må aktørene ordne dansen». Politiske myndigheter kan ordne infrastrukturen og finansieringsordningene, så må kunstnerne selv ta seg av kunsten. Dette er også beskrevet som «prinsippet om arm-lengdes avstand» mellom politikk og kunst. I et slikt system har likevel politiske myndigheter og politikken sine oppgaver. I den modell som beskrives vil politiske hovedoppgaver være å avklare mål for virksomheten på feltet, avklare eierform og eierinteresser til de direkte rammefinansierte institusjonene, avklare prinsipper for og omfanget av rammefinansierte institusjoner, bl.a.

inndelingen mellom nasjonale og landsdelsinstitusjoner, etablere og oppnevne Scenekunstrådet, og bestemme budsjettfordelingen mellom institusjonene og programfinansieringen.

Debatten og utfordringene

De første offentlige reaksjoner på utredningen har vært omtrent som forventet. De etablerte interesser som føler seg truet, først og fremst regionteatrene, har meldt sin avsky og krever å drive som før og få mer penger til feltet. De interesser som ivaretas, framtidig ny scenekunst som gis muligheter med ny finansiering, er ikke like godt organisert. Slik er det vel alltid, det er sterk skjevhet i retning av status quo i offentlig debatt. De framtidige nye muligheter taper mot de etablerte interesser. Man hadde kanskje ventet at flere i feltet hadde tatt utfordringen på vegne av de nye muligheter.

Kamp om pengene og strid mellom by og bygd er selvfølgelig legitim og nødvendig. Mange vil «løse» denne striden med mer penger. Det er greit. Utvalget hadde som mandat å diskutere ny organisering og finansiering gitt da-

gens bevilgninger. Ønsket om mer penger bør ikke overskygge en diskusjon om at feltet kan få bedre organisering.

En edruelig debatt må se på styrker og svakheter ved dagens ordning og utvalgets forslag og gjerne grave fram alternativer. Omlegging til mer programfinansiering gir ingen åpenbar gevinst, det er avhengig av en vellykket organisering og praktisering.

Det er en styrke ved programfinansiering at mange prosjekter kan konkurrere om de økonomiske midler. Det kan stimulere til nye initiativ og gir muligheten til å velge ut de beste prosjekter for realisering. Det er imidlertid også endel utfordringer ved denne finansieringsmodellen. Det er ikke enkelt å etablere klare kriterier for kvalitet som grunnlag for å rangere prosjektene, og rangeringen må derfor i stor grad bygge på kunstnerisk skjønn. Det er samtidig vanskelig å få til en funksjonsmåte for Scenekunstrådet som sikrer at bevilgningene er basert på kunstnerisk kvalitet og statens overordnede målsettinger og ikke på andre utenforstående forhold. Det vil være sterke interessegrupper

som søker å påvirke prioriteringene, særlig siden rådets beslutninger vil være avgjørende for mange kunstneriske miljøer når det foreligger få alternative finansieringskilder. Internt kan det i et begrenset miljø danne seg kollegiale relasjoner som påvirker beslutningene eller som det i alle fall kan reises tvil om. I tillegg kan politiske myndigheter bli fristet til å legge føringer på bevilgningene. Det vil således lett bli strid om legitimiteten til de beslutninger som foretas av Scenekunstrådet.

Disse utfordringene er kjent innenfor Norges Forskningsråd som fordeler programfinansiering i mye større skala. Utvalget har ikke funnet noen annen finansieringsmodell som på samme måte sikrer konkurranse og fornyelse. Det hadde vært ønskelig at selve programfinansieringen ble drevet under konkurranse, og ikke under monopol, som med scenekunstrådet og forskningsrådet. Men vi er et lite land. Stor åpenhet og offentlighet rundt rådet kan sikre offentlig innsyn og debatt og være en garantist for kvaliteten ved ordningen.

FLYTTTEPLANER?

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING



Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

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

Navn: Ab.nr./medl.nr

Ny adresse:

.....

■ ■ ■ VIDAR RINGSTAD:

Scenekunstutvalgets utredning: Et bidrag til revitalisering av norsk scenekunst?*

Scenekunstutvalgets intensjoner er de aller beste: Endre på finansieringsordningene for norske institusjonsteatre slik at en får bedre fleksibilitet og mer ressurser til kunstnerisk virksomhet. I et slikt perspektiv er imidlertid hovedforslagene bortimot uforståelige. Det gjelder både forslaget om et sentralt organ som skal bevilge penger etter skjønn på et område der det ikke finnes omforente kriterier for kvalitet – og det gjelder forslaget til unntak – hvem som skal være skjermet fra vesentlige omlegginger. Resultat: Bare de nye regionteatrene (pluss Oslo Nye Teater) med bare ca. en firedel av all offentlig støtte til institusjonsteatrene skal omfattes det nye finansieringssystemet.

De siste 30 år har vært preget av store endringer i norsk teaterverden. Av de viktigste er følgende:

- Antall institusjonsteatre er nesten tredoblet slik det framgår av Jørn Rattsøs redegjørelse om Scenekunstutvalgets utredning.
- Det skjedde store endringer i teatrene «omgivelsene» – i samfunnet for øvrig – noe som har endret deres po-

sisjon og arbeidsbetingelser ganske radikalt. I den forbindelse har det utvilsomt hatt størst betydning at teatrene har fått økt konkurranse fra andre, nære substitutter så som film, TV, video/DVD og etter hvert internett. Dermed blir tradisjonell scenekunst utsatt for fortrenningsvirkninger som en antakelig bare har sett begynnelsen av. Nye kulturelle uttrykks- og formidlingsformer vokser fram i et tempo som verden aldri før har sett maken til.

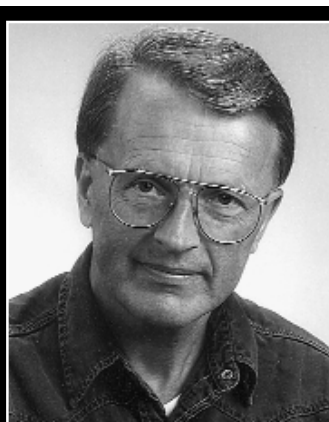
- Teatervirksomhet utenom institusjonsteatrene, frie grupper, private teatre, amatørgrupper osv. har blomstret opp og viser at de omtalte fortrenningsvirkningene ikke nødvendigvis tar livet av tradisjonelle kunstformer. Det er her snakk om et sant mangfold, både når det gjelder innhold og ytringsformer og representerer kanskje etter hvert en større utfordring for institusjonsteatrene enn framveksten av de nye media.
- Samtidig som behovet for omstillinger i institusjonsteatrene har økt dramatisk i den aktuelle perioden, har det skjedd noe med teatrene selv som synes å ha redusert evnen til å

tilpasse seg nye forhold. Vurdert utenfra virker det som om de er hardt rammet av en form for institusjonell sklerose som går usedvanlig dårlig sammen med de utfordringene institusjonsteatrene møter både fra andre media og ikke-institusjonell teatervirksomhet.

Dette er kjernen i den virkelighet – etter min virkelighetsoppfatning – som Scenekunstutvalget har hatt å forholde seg til. Og det er her utvalget har hatt sin store utfordring slik jeg oppfatter tilstanden for scenekunstinstitusjonene. På denne bakgrunnen er utredningen en skuffelse.

I tilknytning til de forhold vi har omtalt ovenfor, er det åpenbart mange utfordrende problemstillinger som krever grundig analyse for at en skal ha håp om å kunne gjennomføre en vellykket omlegging av teaterpolitikken. Derfor er det et savn at utredningen er så overfladisk. Jørn Rattsø forklarer det med at utvalget har vært orientert mer mot debatt enn utredning, og at en derfor har nøyd seg med «en kortfattet framstilling av utvalgets forslag, og med lite argumentasjon og analyse».

Men om utredningen sånn sett er en skuffelse, er det forståelig at den er blitt slik på bakgrunn av de svake kulturøkonomiske forskningstradisjonene her i landet. Jeg vet ikke om noe annet sentralt område av norsk politikk der forskningstradisjonene er så svake – også sammenliknet med land vi gjerne trekker fram når vi skal



Vidar Ringstad er
seniorforsker i
Telemarksforskning-Bø

* En takk til Knut Løyland, Per Mangset og Sigrid Røyseng for synspunkter og merknader til et utkast av denne kommentaren.

gi perspektiv på situasjonen i vårt eget land, de andre nordiske land for eksempel.¹ Det foreligger således omtrent ingen forskningsbasert kunnskap om norske scenekunstinstitusjoner som utvalget kunne benytte seg av. Dermed har en heller ikke hatt noen lett tilgang til internasjonale forskningsresultater som jo er et naturlig og viktig biprodukt av forskning med utgangspunkt i nasjonale problemstillinger. En kan ikke forlange at et bredt sammensatt utvalg om scenekunst kan make å bøte på disse manglene i løpet av en kort utredningsperiode – og det har de da heller ikke greidd.

Hvis slik kunnskap forelå, ville bl.a. Jørn Rattsø hatt en mye lettere jobb for å finne ut hva internasjonal litteratur omkring scenekunst som kollektivt gode (eller egentlig et blandet gode med både private og kollektive nyttekomponenter) kunne bidra med. Han finner denne litteraturen lite nyttig som grunnlag for praktisk politikk, «og utvalget ble ikke overbevist om at de gir klare retningslinjer for handling», som han sier. Etter min oppfatning – etter å ha hatt anledning til å studere sentrale deler av denne litteraturen i prosjektsammenheng – har den atskillig å bidra med. Om den ikke gir direkte retningslinjer for handling, virker den klargjørende og muliggjør en systematisk diskusjon av teaterpolitiske spørsmål i et velferdsteoretisk perspektiv. I alle fall er jeg overbevist om at det ville være et meget nyttig supplement i en utredning som i følge Rattsø er preget av debattglade teaterfolk med stor kreativitet og sans for muntlig form.

I denne litteraturen er det dessuten en god del empiri, bl.a. i forbindelse med hvilken vekt folk tillegger de kollektive nyttekomponentene knyttet til scenekunst. Også dette ville ha vært til nytte i mangel av tilsvarende norske analyser. Det gjelder bl.a. en analyse av Det Kgl. Teater i København.² Her framgår det bl.a. at publikum (også de som aldri går i teater) legger vekt på de kollektive nyttekomponentene knyttet til teatret. Gjelder noe tilsvarende for Norge? Det vet vi altså ikke noe om, men i mangel av noe bedre kunne utvalget ha trukket på resultater fra land vi kulturelt er nær i slekt med. Det er jo den type informasjon en trenger for i det hele tatt å kunne påstå at bevilg-

ninger til teaterformål har legitimitet i et demokrati. Det autoriteter og eksperter av ulike valører hevder er legitimt, kan ikke stort lenger være et akseptabelt grunnlag å utforme politikken på – i hvert fall ikke alene. De har et troverdighetsproblem, spesielt fordi de aller fleste har økonomiske interesser knyttet til offentlige bevilgninger på området.

Et enda større savn er det at utvalget ikke foretar noen skikkelig analyse av den utvikling som har skjedd i institusjonsteatrene etter at en på 1970-tallet begynte å etablere nye institusjoner.

Det fastslås at publikumstallet er tilnærmet konstant selv om antall institusjoner er omtrent tredoblet, slik vi var inne på innledningsvis. De nye institusjonene er, som Rattsø sier, et resultat av distriktpolitikk. Men ikke bare. Det er også kulturpolitikk ut fra kulturpolitikens målsettinger. Dette framgår av målsettingene med scenekunstopolitikken som bl.a. er gjengitt i Scenekunstutvalgets utredning som en del av grunnlaget for utredningen.

Det er de «nye» institusjonene som har «berget» publikumstallet, dvs. kompensert for nedgangen i de gamle institusjonene. Her er det derfor naturlig å spørre hva som ville ha skjedd hvis disse ikke hadde blitt etablert. Dette finner en holdepunkter for i en fersk analyse som tar for seg sentrale utviklingstrekk i norske institusjonsteatre fra begynnelsen av 1970-årene til slutten av århundret.³ Av de fem teatrene en hadde data for i 1974 (Den Nationale Scene, Det Norske Teatret, Rogaland Teater og Trøndelag Teater), gikk publikumstallet ned med 16% fra 1974 til 1999 på tross av at antall forestillinger økte med 11%. Dette innebærer at antall publikummere pr. forestilling gikk ned med hele 27%.

Utvalget har ikke «oppdaget» de sterke fortrenningsvirkningene som (også) de mest tradisjonsrike teaterinstitusjonene er utsatt for. Rattsø hevder at nedgangen i antall publikummere pr. forestilling er et resultat av at «man har valgt å øke tilbudet i områder hvor det er lite publikum». I realiteten har en på denne måten maktet å kompensere for nedgangen som de «gamle» institusjonene har hatt i publikumstallet på tross av at de har økt antall forestillinger.

I totalbildet hører det også med at det er en vesentlig forskjell mellom voksen- og barne/ungdomsforestillinger. I førstnevnte kategori ble antall publikummere redusert med over 20%, mens det var nesten stabilt (-4%) for sistnevnte kategori. Dette skyldes delvis at antall barne/ungdomsforestillinger økte sterkere enn antall voksenforestillinger (13 mot 10%), men også at antall publikummere pr. forestilling ble redusert atskillig sterkere for voksenforestillinger (32%) enn for barne/ungdomsforestillinger (21%).

Det er dessuten et poeng her at barne/ungdomsforestillingene hadde langt høyere publikumstall enn voksenforestillingene, og at dette er en tendens som er forsterket i perioden. Publikumstallet for barne/ungdomsforestillinger var 44% høyere enn for voksenforestillinger i 1974 og 67% høyere i 1999.

Det synes altså som om disse teatrene har hatt en todelt strategi for å demme opp for fortrenningsvirkningene (i tillegg til en tendens til større grad å satse på «lettere» stykker) : Økt antall forestillinger og økt andel barne/ungdomsforestillinger. Men den første delstrategien har kostet. Kostnadene (i faste priser) pr. publikummer er mer enn fordoblet fra 1974 til 1999 (+118%). Uten økningen i andelen barne/ungdomsforestillinger ville kostnadsøkningen ha vært enda sterkere.

Dette har gjort at de fem institusjonene har måttet få en kraftig økning i økonomisk støtte fra det offentlige. I den aktuelle perioden ble støtten, regnet i faste priser, pr. publikummer nok så nøyaktig fordoblet. Tar en med alle institusjoner, er økningen noe svakere. Selv om nye institusjoner krever økte bevilgninger, har de derfor likevel gjort at det er blitt mindre stigning i bevilgninger pr. publikummer enn en ellers

¹ Situasjonen ville utvilsomt ha vært en helt annen dersom det fagmiljøet i kulturøkonomi som etablerte seg rundt professor Strømme Svendsen ved NHH i begynnelsen av 1970-årene hadde overlevd. Av en eller annen grunn forsvant det omtrent helt rundt 1975.

² Trine Bille Hansen: *Det Kgl. Teater – et kulturøkonomisk studie*. AKF-forlaget, København, 1991 og «The-Willingness-to Pay for the Royal Theatre in Copenhagen», *Journal of Cultural Economics*, 1997, s. 1–21.

³ Knut Løyland og Vidar Ringstad: «Produksjons- og kostnadsstruktur i norske teatre». Arbeidsrapport 5/02, Telemarksforskning – Bø.

ville ha fått. Dette forteller oss også at det ville ha vært en dyrere strategi å satse mer ressurser på de gamle institusjonene for å opprettholde publikumstallet – om dette var et selvstendig mål – enn å bygge ut de nye, slik det ble gjort.

Det mest interessante ved denne analysen er imidlertid den autonome kostnadsøkningen over tid, dvs merkostnader som ikke skyldes økning i antall forestillinger og andre registrerbare, kostnadskrevenne kjennetegn ved institusjonene. For perioden 1974-1999 er det en anslått autonom realkostnadsøkning på 1,8% pr. år. Dette innebærer en kostnadsøkning på nær 60% i den aktuelle perioden som altså ikke kan knyttes til endringer i antall forestillinger, antall publikummere, lønnsnivå, sammensetningen av staben osv.

Her står vi ved kjernen av det vi ovenfor har omtalt som institusjonell sklerose. Realkostnadsøkningen på knapt 60 % er et direkte anslag på sklerosekostnadene. Bare for de fem institusjonene vi har omtalt ovenfor, ville en ha hatt nær 150 millioner mer å rutte med i 1999 (av et samlet budsjett på knapt 440 millioner) hvis en kunne ha unngått denne kostnadsøkningen. Utalelser, bl. a. fra sentrale teaterfolk som teaterregissørene Kai Johnsen, Yngve Sundvor og Per-Olav Sørensen (i et oppslag i Dagbladet 10.11.2000), gir en nøkkel for utenforstående (som meg) til å til å komme på sporet av hovedårsaken til denne utviklingen: Den har sammenheng med de bemanningsregler og andre arbeids- og miljøregler som de ansatte ved institusjonsteatrene har fått gjennomslag for, og som etter hvert har ført til meget dårlig utnyttelse av staben, spesielt det tekniske personalet.

Det er selvsagt ikke noe å si på at de ansatte ivaretar sine rettigheter. Problemet er at de har fått for stor makt. Fagforeningene synes å ha fått et skikkelig ballegrep både på institusjonsledelsen og bevilgende myndigheter, med destruktive virkninger på institusjonene og de felles kulturverdier som de skal ivareta som resultat. Dette er naturligvis ikke noe spesielt for teaterinstitusjonene – det er et atskillig mer generelt fenomen for offentlige institusjoner og viser hvor sårbare de er for å bli invadert av grupper som har større

sans for særinteresser, sine egne medregnet, enn de fellesskapsinteresser institusjonen er tillagt ansvaret for.

Det er heller ikke spesielt for Norge. Det er et fenomen vi finner i mange land – og årsakene synes i stor grad å være de samme. Mest dramatisk var det som skjedde i Nederland der de offentlig finansierte teatrene ble sjanghaiet rundt 1970 av politiske aktivister som hadde sin høykonjunktur på den tiden over hele Europa (også i Norge). I pakt med sine grunnholdninger brydde de seg ikke vesentlig om hva publikum ville ha, men hadde desto klarere oppfatninger av hva de burde interessere seg for. Resultatet ble at publikumsbesøket falt med ca 40% i løpet av første halvdel av 1970-årene på tross av at mange nye institusjoner ble etablert. Denne nedgangen skyldes imidlertid også i noen grad at et par teatre (Nieuw Rotterdamse Toneel og Nederlandse Comedie) ble tvunget til å stenge på grunn av «useriøst» og politisk ukorrekt repertoar. Ikke så rart at private teatre ble revitalisert i denne perioden og mer enn tredoblet publikumstallet!⁴

Som på andre områder kan en også i denne forbindelse si at Norge har et snev av Hollandsk syke, dvs. en voldsom økning av offentlige utgifter til ulike formål muliggjort ved store inntekter fra naturressurser. Det var utvilsomt de store gassinntektene i Nederland på den tiden som muliggjorde den absurde utviklingen i nederlandsk teaterliv. Tilsvarende er det norske petroleumsinntekter som har gjort det mulig å etablere og opprettholde en struktur på institusjonsdelen av norsk teater tilbud som en under andre økonomiske omstendigheter måtte ha gjort noe drastisk med for lenge siden - sammen med masse annet rart som knapt kan sies å være bevaringsverdig i sin nåværende form.

I det perspektivet vi her har skissert, tilkjennegir Scenekunstutvalget de beste intensjoner. Dette gjelder spesielt bakgrunnen for forslaget om å endre finansieringsform, dvs. gå over fra ramrefinansiering til større grad av programfinansiering. Som Rattsø sier innledningsvis i sin orientering, er hensikten med dette ”å stimulere til mer og bedre scenekunst ved å skape større fleksibilitet og konkurranse.” En kan imidlertid ha atskillige motforestillinger

er mot måten dette skal gjøres på; ved søknader som skal vurderes av et sentralt Scenekunstråd. Dette gjelder jo på et område der det ikke foreligger omforente kriterier for hva som er godt eller dårlig – noe som da også er avspeilet i utvalgets arbeide. For igjen å sitere Rattsø: «Problemet med belønningssystemer er at du må vite hva du skal belønne. Det førte i utvalget til en lang debatt om kvalitet som ingen kom ut av».

Og her som ellers: Dess svakere og mer diffuse kriteriene for tildeling av midler er, i dess større grad vil tildelingene bli farget av manipulering, strategiske allianser, politiske utspill – og ikke minst strategiske søknader fra institusjonene (eller ensemblene) ut fra det som til en hver tid oppfattes å være mest gangbart i rådet. Hvordan skal et slikt system kunne sikre at kreativitet og originalitet gis det spillerom som må til for at norske institusjonsteatre får den revitalisering som trengs?

Likevel er min hovedinnvending mot utvalgets forslag på dette punkt de unntak som gjøres, de teatre som utvalget av en eller annen grunn ikke ønsker å gjøre noe vesentlig med. I følge Rattsø gjelder dette bare «et lite utvalg nasjonale teatre og landsdelsteatre». Det er imidlertid snakk om i alt syv, et betydelig mindretall uansett hvordan en regner. Og de er blant de største: Tre skal ha et «nasjonalt ansvar» (Nationaltheateret, Det Norske Teatret og Riksteatret) og fire med tilsvarende ansvar på landsdelsnivå (Den National Scene, Hålogaland Teater, Trøndelag Teater og Rogaland Teater). De som dermed er igjen, er de «nye» regionteatrene – i tillegg til Oslo Nye Teater.⁵

Det «lille utvalget» av teatre som altså er unntatt, hadde i alt 66% av publikumsbesøket til de 16 teatrene vi her regner med i 1999 og 74% av offentlige tilskudd! Disse teatrene skal kunne drive som før, mens de små utkantteatrene (eller ensembler i utkantene)

⁴ John Michael Montias: «Public Support for the Performing Arts in Europe and the United States». I Paul J. DiMaggio(red.): *Nonprofit Enterprise in the Arts. Studies in Mission and Constraint*. Oxford University Press, Oxford, 1986, s. 292-293.

⁵ Vi ser her bort fra Baivväs Sámi Teáhter som er Sametingets ansvar og Black Box Teater som ikke er noe institusjonsteater i vanlig forstand.

skal få bevilgninger etter «kunstnerisk skjønn» fra et råd trygt lokalisert i Oslo-miljøet. En kan gjøre seg mange refleksjoner i tilknytning til dette forslaget. For eksempel om det er slik å forstå at bare Oslo-teatre kan ivareta overordnede nasjonale hensyn i teaterpolitikken. Om noen skulle få en særstilling i det hele tatt, burde det begrenses til Riksteateret med hovedoppgave å fange opp gode oppsetninger, og sørge for spredning av dem til hele landet – uansett om de dukker opp i Haugesund, Molde, Mo i Rana eller Oslo.

Min viktigste innvending mot dette forslaget er likevel at det bidrar til å avspore debatten om det som etter min oppfatning er det essensielle – sklerosetendensene i teatrene. De på unntakslisten er naturligvis like mye utsatt for slike tendenser som de andre – kanskje enda mer. Deres andel av samlede offentlige stønader i relasjon til publikumstallet viser jo det! I forhold til sin hovedintensjon om å «stimulere til mer og bedre scenekunst ved å skape større fleksibilitet og konkurranse» slår altså utvalget kraftig kontra med sin unntaksliste – og lander på kulen. Med samme bevilgning til institusjonsteatrene som i 1999 skal jo 74% i utgangspunktet bevilges på samme måten som før!

Dette er et så vidt oppsiktsvekkende forslag – utvalgets utgangspunkt tatt i betraktning – at en kan lure på bakgrunnen. Vurdert utenfra kan det virke som om utvalget har villet ta rotta på de nye regionteatrene, eller i hvert fall set-

te dem under kunstnerisk administrasjon. Og de nyeste regionteatrene har ikke kunnet forsvare seg ettersom de ikke har vært representert i utvalget i det hele tatt – noe som i seg selv virker høyst påfallende men som naturligvis styrker denne forklaringen. Det styrker imidlertid også en alternativ forklaring: At sentrale kulturmyndigheter har en oppfatning av at norske institusjonsteatres problemer er begrenset til de nye regionteatrene. Problemet er dessverre atskillig større – omtrent fire ganger større etter våre beregninger!

Begge forklaringene, enten det nå er snakk om forsøk på slakt fra sentrale myndigheter eller kunstnerisk kannibalisme fra de store teatermiljøene, virker likevel for primitive og dumme til å kunne være særlig sannsynlige. Da har jeg mer tro på at flere av utvalgets medlemmer, spesielt de som står nærmest de store og etablerte institusjonene, fikk problemer med utvalgets hovedforslag etter hvert som utvalget nærmet seg hoppkanten. Og det har jeg altså ingen problemer med å forstå. Dermed sørget de for unntak for sine – slik at det omtrent ikke ble noe igjen. Hadde de nye regionteatrene også vært representert, ville vel alle blitt unntatt – bortsett kanskje fra Oslo Nye Teater?

I sitt avslutningsavsnitt klager Rattsø over skjevheten i offentlig debatt etter utredningen i retning av status quo, *the tyranny of the status quo* som det heter på ny norsk. Dette er et generelt og høyst reelt problem, spesielt i de forsøk som gjøres for omstilling av offentlig virksomhet. I denne for-

bindelse gjelder det spesielt regionteatrene i følge Rattsø: De «har meldt sin avsky og krever å få drive som før». Men er det noe rart da? I dette tilfellet har jo tydeligvis status quo tyranniet gjort grovarbeidet allerede på utredningsstadiet. Det kan da ikke være noe å si på at en søker å ivareta sine interesser etter at en utredning foreligger når alle andre har fått gjort det allerede i utredningsfasen. Ja, status quo tyranniet er åpenbart en realitet i norsk politikk og samfunnsliv – NOU 2002:8 er et godt eksempel på det.

Jeg tror altså ikke at denne utredningens hovedforslag vil kunne føre til noen revitalisering av norsk scene-kunst. Kanskje er det best – i hvert fall i en overgangsfase inntil en finner på noe åpenbart bedre – å holde fast på rammefinansieringen, men med krav om reorganisering av institusjonene slik at sklerosetendensene blir nøytralisert – og kanskje reversert. Kjernen i et slikt opplegg, uansett hvordan det ellers måtte se ut, vil måtte inneholde en strategi for å gi de kunstneriske og kreative kreftene i institusjonene (og teatermiljøene i institusjonenes lokalområde) bedre arbeidsvilkår og større armslag på bekostning av andre hensyn. I praksis innebærer det enten å redusere fagforeningenes innflytelse, eller å få dem til å spille på lag med den kunstneriske ledelsen og akseptere at kunstneriske hensyn er overordnet. Dette står det ingen ting om i utvalgets utredning, men så er det da også et meget ubehagelig og særdeles lite politisk korrekt tema å ta opp.

**Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening,
vil vi gjerne ha din e-postadresse.**

Send på e-post til:

anne-marie.meyer@samfunnsokonomene.no

■ ■ ■ RUNE JANSEN HAGEN OG KARL ROLF PEDERSEN:

Norsk bistand femti år: Resultater og utfordringer*

Det er i år 50 år siden norske myndigheter gjorde sin første u-hjelpsbevilgning. Den var på 10 millioner kroner. Norge har lenge vært et av de landene som gir mest bistand per innbygger. I 2001 ga landet i underkant av 12 milliarder, eller 0,83 % av landets bruttonasjonalinntekt. Til tross for store overføringer har ikke norsk og internasjonal bistand hatt de forventede resultatene i form av økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Nyere forskning indikerer imidlertid at bistandseffektiviteten har økt de siste årene. Denne artikkelen gir en oversikt over hva vi vet om konsekvensene av bistand til fattige land og skisserer de viktigste elementene i en ny internasjonal strategi for fattigdomsreduksjon.

Bakgrunn og omfang

Det er i år femti år siden norsk bistandsvirksomhet i fattige land startet. Fondet for hjelp til underutviklede land (India-fondet) ble opprettet i 1952 ved at Stortinget bevilget ti millioner kroner. Det direkte engasjementet

begynte med det mye omtalte Kerala-prosjektet, et fiskeriprojekt i den indiske delstaten Kerala. Derfra spredte den norske bilaterale bistandsvirksomheten seg videre i Sør-Asia og, i 1962, til Øst-Afrika. Innsatsen i Øst-Afrika startet med støtte til et utdan-

ningssenter i Kibaha i Tanganyika, som nettopp var blitt selvstendig. Senere har norsk bistandsvirksomhet økt til å omfatte svært mange land i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Også kriserammede land i Europa får støtte

Norge ga i 2001 i overkant av 12 milliarder kroner i bistand, eller 0,83 % av bruttonasjonalinntekten (BNI)¹. 48,9 % av dette beløpet var ren bilateral bistand, 16,1 % var multi-bi bistand (bilateral bistand administrert av multilaterale organisasjoner), mens 30,0 % var ren multilateral bistand, det vil si generelle bidrag til multilaterale organisasjoner. Mesteparten av den bilaterale bistanden administreres av NORAD, som har eksistert som et frittstående direktorat siden 1968. Resten tas hånd om av Utenriksdepartementet, noe som vel illustrerer at norske myndigheter ønsker å se norsk bistandspolitikk som en integrert del av utenrikspolitikken.

Den rene multilaterale bistanden og multi-bi bistanden blir stort sett kanalisert gjennom FN-systemet og ulike utviklingsbanker. Når det gjelder den rene bilaterale bistanden, dreier det seg dels om langsiktig støtte til myndighetene i en liten gruppe hovedsamarbeidsland (stat-til-stat-bistand) og dels om bistand gjennom frivillige organisasjoner til en mye større gruppe land. Afrika fikk 37 % av den bilaterale bistanden, Asia og Oceania fikk 20,4 %, Europeiske land fikk 11,6 %, Latin-Amerika fikk 9,9 %, mens 7,0 % gikk



Rune Jansen Hagen er post. doc. stipendiat ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole



Karl Rolf Pedersen er førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole

* Forfatterne takker kollega Kjetil Bjorvatn og redaktør Snorre Kverndokk for nyttige kommentarer.

¹ Dette er mindre enn 1 % av bruttonasjonalproduktet, som har vært en politisk målsetting i Norge siden 1972, men høyere enn OECDs mål på 0,7 % av bruttonasjonalinntekt.

til Midt-Østen. Fra 2002 vil det være sju hovedsamarbeidsland: Malawi, Mosambik, Tanzania, Uganda og Zambia i Afrika og Bangladesh og Nepal i Asia. Da er listen fra 2001 redusert med 4 land: Eritrea, Etiopia, Nicaragua og Sri Lanka, mens Zimbabwe ble strøket fra listen ett år tidligere.

Norges engasjement i India kom på et tidspunkt hvor landet selv var relativt dårlig stilt økonomisk, fremdeles opptatt med gjenoppbyggingen etter krigen og mottaker av Marshall-hjelp fra USA. Hvorfor kom Norge til å engasjere seg i bistandsvirksomhet i fattige land så tidlig? I tillegg til et underliggende altruistisk ønske om å hjelpe fattige mennesker til et bedre liv, blant annet basert på det kristne nestekjærlighetsbudskapet og sosialistiske solidaritetstanker, var det sannsynligvis både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske motiver bak det norske engasjementet (jevnfør Pharo 1986).

Utenrikspolitiske motiver for utviklingshjelp var basert på en oppfatning om at redusert fattigdom var nødvendig for å hindre ufred og demme opp for kommunismens framgang. Norge var her på linje med USA og andre samarbeidspartnere i NATO. I USA hadde President Truman allerede i 1949, blant annet med utgangspunkt i de positive erfaringene med Marshall-hjelpen til vest-europeiske land, tatt til orde for støtte til underutviklede områder, og Storbritannia (og andre velstående Samvelde-land) hadde i 1950 forpliktet seg til å støtte land i Sør-Asia.

Norge var imidlertid en svært liten aktør i dette perspektivet, som på ingen måte kunne tenkes å yte avgjørende bidrag. Det er derfor sannsynlig at den direkte utløsende faktoren bak det norske engasjementet var av innenrikspolitisk karakter. Her var utgangspunktet at det norske NATO-medlemskapet, som også hadde som hovedmål å sikre fred og demme opp for kommunismen, hadde klare innenrikspolitiske kostnader for Arbeiderpartiet og Regjeringen. Økte forsvarsbevilgninger måtte finansieres. Dette var selvfølgelig et problem i seg selv, men i tillegg hadde Arbeiderpartiet en sterk venstre-radikal opposisjon som var kritisk både til NATO-medlemskapet og partiets utenrikspolitikk forøvrig. Ved å gi disse radikale

grupperingene en positiv sak å arbeide med, mente partiledelsen tydeligvis at de ville godta økte forsvarsbevilgninger og redusere sitt opposisjonelle engasjement i utenrikspolitikken for øvrig.²

Det operasjonelle utgangspunktet for norsk bistand har alltid vært fattigdomsreduksjon. En representativ formulering av den overordnede målsettingen for norsk bistand er følgende (Stortingsmelding nr. 36/1984):

«... å bidra til å skape varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingsland. Utviklingshjelpen skal brukes slik at den gir størst mulig utviklingseffekt for de fattigste befolkningslag. Den skal fortrinnsvis gå til de fattigste utviklingsland, og utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand. De ressurser som stilles til disposisjon for utviklingshjelp, må brukes så effektivt som mulig for å nå dette målet».

Denne formuleringen er så vag at den selvfølgelig ikke kan brukes til å gi retningslinjer i det praktiske bistandsarbeidet. Den kan heller ikke brukes til å etterprøve norsk bistands effekter. Det er vår oppfatning at man har lagt alt for liten vekt på å operasjonalisere denne målsettingen. Dette har sannsynligvis redusert effektiviteten og samtidig bidratt til at de fleste evalueringer (på prosjekt-, sektor- og landnivå) har begrenset verdi. Vi vil derfor ikke bruke plass på å kommentere dem.³ I stedet skal vi drøfte synspunkter på norsk bistand som fremkommer i en rapport utarbeidet av Verdensbankens Paul Collier og David Dollar (2001 b) på oppdrag av Utenriksdepartementet. Som en bakgrunn for denne diskusjonen, presenterer vi først noen makro-empiriske resultater knyttet til konsekvensene av u-hjelp generelt.

Konsekvenser av bistand: Hva sier empirien?

Den opprinnelige tankegangen bak bistand som hjelp til selvhjelp var om trent som følger: Årsaken til at noen land er fattige, er at de har lite kapital; med lav inntekt blir den innenlandske sparingen også lav; dette betyr i sin tur et lavt investeringsnivå, og dermed fortsatt fattigdom. Industrilandene kan

derfor hjelpe utviklingslandene til å bryte ut av fattigdomsfellen ved å gi dem investeringsmidler. Denne meget enkle mekanismen, basert på Harrod-Domar modellen samt en implisitt forutsetning om at all bistand investeres, er forlenget diskreditert av empirien (se for eksempel Easterly 1999). Teoretisk var Harrod-Domar modellen utdatert allerede den gang den ble adoptert som rettesnor for bistandsallokering av de multilaterale finansinstitusjonene. Obstfeld (1999) viser at i mer avanserte vekstmodeller vil det være optimalt å konsumere mesteparten av bistanden, spesielt dersom den oppfattes som permanent.

Allerede på 1960-tallet hevdet kritiske røster at bistand kunne medføre redusert innenlandsk sparing. I tiårene som fulgte, kom det en mengde studier hvor en forsøkte å estimere effektene av bistand på sparing, investeringer og vekst i mottakerlandene. Gitt utviklingen i økonometriske metoder og økningen i datatilfang, synes naturlig nok mange av disse bidragene noe gammelmodige i dag. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på dem,⁴ men skal i det følgende oppsummere noen av de nyeste bidragene.

I 1998 ga Verdensbanken ut en rapport med tittelen *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (World Bank 1998a). I denne blir det hevdet at bistand virker i den forstand at den fører til økt vekst i mottakerlandene, men kun dersom den gis til land der myndighetene fører en «fornuftig» økonomisk politikk. Denne konklusjonen, som er basert på regresjonsanalysene til Burnside og Dollar (2000), har medført en heftig debatt. På den ene siden har en naturlig nok forskere fra Verdensbanken, på den andre en del europeiske økonomer. Responsen til de sistnevnte har vært at resultatet til Burnside og Dollar (2000) ikke er robust. De hevder at bistand har en signifikant positiv effekt på vekst uavhengig av politikken som føres, i alle fall på de nivåene av overføringer som de fleste u-land mottar.

² Se Pharo (1986) for nærmere dokumentasjon.

³ Se Nordbye (1996) for en oversikt over en del av disse evalueringene.

⁴ Interesserte lesere bør konsultere den utmerkede gjennomgangen til Hansen og Tarp (2000).

Dalgaard og Hansen (2001) demonstrerer ved hjelp av datasettet til Burnside og Dollar (2000) at sistnevntes hovedresultat kun fremkommer dersom en utelater 5 observasjoner fra datasettet. De viser også at det ikke synes å være spesielt gode grunner til å utelate disse fremfor andre observasjoner, i alle fall ikke dersom en baserer seg på standard kriterier for å fjerne «avvikende» datapunkter. Deres hovedkonklusjoner er at veksttakten er en strengt konkav funksjon av størrelsen på overføringene og at denne sammenhengen ikke avhenger av politikken som føres. Med noen variasjoner i datasett og metoder, trekker for eksempel Hansen og Tarp (2000, 2001) og Lensink og White (2001) de samme slutningene.

Avtakende marginal effekt av bistand kan være en konsekvens av at mottakerlandene har begrenset kapasitet til å forvalte midlene på en fornuftig måte. For stor innstrømming av u-hjelp kan også føre til kraftige anfall av hollandsk syke. Anslagene på hvor mye bistand et land kan motta før marginaleffekten blir negativ, varierer i disse studiene fra 25% av brutto nasjonalinntekt og oppover. Dette er høye tall, men ikke høyere enn at en del u-land mottar overføringer i denne størrelsesordenen. Disse forskerne understreker imidlertid usikkerheten i anslagene. Deres hovedpoeng er at en ennå ikke har resultater som er robuste nok til å kunne brukes som grunnlag for bistandspolitik.

Forskere tilknyttet Verdensbanken benytter derimot sine regresjoner til å utlede implikasjoner for bistandsallokering. Vi skal gå nærmere inn på arbeidene til Collier og Dollar (2001a, 2002), siden de utgjør grunnlaget for deres analyse av norsk bistand. Utgangspunktet er regresjoner av den typen som vi nettopp har diskutert. De brukes til å estimere sammenhengen mellom vekst og bistand. Collier og Dollar (2001a, 2002) kommer frem til det samme resultatet som Burnside og Dollar (2000): Bistand virker kun i land hvor politikken er god. Det er imidlertid viktig å merke seg at politikvariabelen er en annen i disse analysene. Burnside og Dollar (2000) konstruerer en enkel politikkindeks basert på effektene av budsjettunderskudd,

inflasjon og et mål på graden av åpenhet i økonomien på vekst. Collier og Dollar (2001a, 2002) benytter Verdensbankens «Country Policy and Institutional Assessment» (CPIA), en subjektiv evaluering av 20 forskjellige komponenter.

En annen viktig endring er at de, i likhet med kritikerne nevnt ovenfor, inkluderer et andregradsledd for bistand i regresjonslikningene sine for å fange opp en eventuell avtakende avkastning av bistand i dataene. Selv om verken bistand eller bistand kvadrert har en signifikant virkning på veksttakten i mottakerlandene i de fleste regresjonene, inkluderes disse leddene når den estimerte sammenhengen mellom bistand og vekst benyttes til å kalkulere den fattigdomseffisiente bistandsallokeringen i 1996. Spranget fra vekst til fattigdomsreduksjon gjøres ved å vise til Dollar og Kraay (2001), som finner at inntekten til de fattigste tjue prosentene av befolkningen øker én for én med gjennomsnittsinntekten, og ved å anta at elastisiteten til reduksjonen i antall fattige med hensyn til vekst i gjennomsnittlig inntekt er positiv og konstant. Dermed har de et utgangspunkt for å kunne fordele bistanden med sikte på å maksimere fattigdomsreduksjonen gitt det totale bistandsbudsjettet i verden i 1996. Den optimale allokeringen er gitt ved at bistandens marginale produktivitet i form av personer løftet ut av fattigdom per bistandskrone er lik i alle mottakerland.⁵ Det viser seg ikke overraskende at denne allokeringen er svært ulik den faktiske fordelingen av u-hjelp. Forfatterne anslår at bistandseffektiviteten kan fordobles ved å omfordele midlene i henhold til deres kriterier, det vil si i retning av land med stor fattigdom og en noenlunde fornuftig økonomisk politikk samt velfungerende institusjoner.

Collier og Dollars vurdering av konsekvensene av norsk bistand (Collier og Dollar 2001b) tar utgangspunkt i disse forskningsresultatene. Hovedkonklusjonen i rapporten er at norsk bistand er mer effektiv enn gjennomsnittet, blant annet fordi 48% av norsk bistand går til land med høy fattigdom og gode institusjoner og politikk, mens gjennomsnittet er 38%. Forfatterne be-

regner at norsk bistand i 1999 er 50% mer effektiv enn gjennomsnittet og finner at gitt den norske bistandsprofilen i 1999, koster det på marginen om lag 3000 USD å løfte ett menneske permanent ut av fattigdom. Ifølge deres anslag, har effektiviteten til norsk bistand økt betydelig på 90-tallet. Forfatterne demonstrerer videre at omallokeringer av bistand mot land hvor effekten er stor, vil kunne redusere marginalkostnaden betydelig. De endringene av hovedsamarbeidsland som er nevnt ovenfor, er stort sett i tråd med deres anbefalinger.

Forfatterne problematiserer så ett av de resultatene disse beregningene bygger på, nemlig det makroøkonomiske resultatet at det ikke er noen sammenheng mellom bistand og kvaliteten på et lands institusjoner og politikk (et annet av funnene til Burnside og Dollar 2000). De hevder at grundigere studier av enkeltland viser at avhengig av situasjonen i utgangspunktet, kan u-hjelp ha en positiv eller negativ virkning på politikken. Dersom utgangspunktet er riktig, kan bistand bidra til å fremme fornuftige (det vil si fattigdomsreduserende) reformer av institusjoner og politikk. De hevder spesielt at dersom regimet/regjeringen i et mottakerland har sittet kort tid og er kommet til makten ved demokratiske valg, er sannsynligheten for at bistand skal fremme reformbestrebelsene relativt høy sammenliknet med andre situasjoner. På denne bakgrunnen, gir de så anvisninger om ytterligere omallokeringer mellom land som likner på de som allerede er gitt ovenfor.

Det er positivt at Utenriksdepartementet har underkastet norsk bistand denne formen for ekstern evaluering. Denne typen analyser er helt klart en forbedring i forhold til de uklare kriteriene for bistandsallokering, spesielt på landnivå, som en tidligere har hatt. Det synes imidlertid klart at det er for tidlig å bruke slike anslag som annet enn meget grove skisser til en optimal fordeling av midlene. Kontroversen omkring sammenhengen mellom bistand og den

⁵ I Collier og Dollar (2001a) ser de også på scenarioer hvor bistandsvolumet øker og simulerer fattigdomsutviklingen i ulike regioner frem til år 2015 under ulike forutsetninger om bistandsallokering, bistandsvolum og politikkreform i mottakerlandene.

økonomiske politikken i mottakerlandene viser dette.⁶ At Burnside og Dollar (2000) ikke finner noen empirisk sammenheng mellom bistand og politikk, er i tråd med de mange studiene av kondisjonalitet – eksplisitte betingelser knyttet til overføringen av bistandsmidler – som generelt finner at det ikke har nyttet å stille krav om reformer av mottakernes økonomiske politikk.⁷ Det er innenlandske politiske forhold som er av avgjørende betydning for hvorvidt politikken endres eller ikke.

Med utgangspunkt i økonomisk teori bør en også forvente at mottakerne tilpasser seg strategisk. For eksempel, dersom givene er altruistiske, kan dette medføre at myndighetene i mottakerlandene ikke yter særlig innsats for å redusere fattigdom eller øke veksten (jevnfør Pedersen 1996, 2001a og Svensson 2000). Det vil jo i så fall medføre mindre bistand. De kan til og med finne det opportunt å føre en politikk som forverrer forholdene sett fra givernes synsvinkel fordi de sistnevnte da vil øke sine bevilgninger. Estimaten til Collier og Dollar (2002) antyder faktisk at bistanden tenderer til å falle når politikken endres fra «middelmådig» til «god», og Alesina og Dollar (2000) finner ingen indikasjoner på at reformer har blitt belønnet med økte overføringer.

Det er selvsagt store måleproblemer her. Intuitivt virker det rimelig å forvente at bistand vil være mest effektiv når politikken er «fornuftig». Hva som er en fornuftig politikk vil naturlig nok variere noe fra land til land, selv om det for eksempel synes ukontroversielt at en stabil makroøkonomisk politikk (orden i de offentlige finansene, relativt lav og stabil inflasjon, en valuta som er noenlunde korrekt verdsatt) er nødvendig overalt. Det er da heller ingen uenighet om dette; kritikerne av Verdensbankens konklusjoner finner alle sammen at veksttakten faller dersom for eksempel inflasjonen øker. De kan imidlertid ikke identifisere noen sammenheng mellom bistandseffektivitet og politikk. Det kan skyldes at politikkvariablene som brukes ikke er dekkende. Indeksen til Burnside og Dollar (2000) kan helt sikkert forbedres. Hvorvidt CPIA utgjør en forbedring, er det vanskelig å vurdere siden

tallene ikke er offentlig tilgjengelige. Konklusjonen er derfor at det er behov for mer forskning på feltet før en kan spesifisere gode allokeringer av u-hjelpsmidler i særlig detalj.

En trenger likevel ikke å vente på nye økonometriske resultater for å fastslå at donorene bør slutte å gi bistand av strategiske og kommersielle årsaker, slike mange av dem, og da spesielt de store givene, har gjort (se Alesina og Dollar 2000). Middelinntektslandene Egypt og Israel får for eksempel enorme summer av USA på grunn av landets strategiske interesser i Midt-Østen. Det kan være verdt å ha i mente at årsakene til at resultatene av bistand vel uansett må kunne sies å ha vært skuffende i forhold til forventningene ikke bare kan tilskrives forhold på mottakersiden. Slik sett kan slutten på den kalde krigen ha medført at de positive effektene av bistand har blitt sterkere; Goldin, Rogers og Stern (2002) hevder i alle fall at allokeringen av u-hjelp har blitt bedre i så måte i løpet av 1990-tallet. Muligens kan også de tilløp til reformer av bistandssystemet som en nå ser, bidra til større effektivitet. Som vi diskuterer i neste kapittel, er det imidlertid fortsatt mange skjær i sjøen.

Bistandspolitik: Nye perspektiver

Erfaringene som er akkumulert i løpet av u-hjelpens første femti år har i de senere år avstedkommet forslag til reformer av bistandssystemet. Følgende begreper synes å være de viktigste i den pågående diskusjonen (jevnfør for eksempel DAC 1996 og World Bank 1998b):

- et *helhetlig* syn på utvikling;
- *eierskap* av politikk, programmer og prosjekter på mottakersiden, med bred deltakelse i beslutningsprosessen;
- *partnerskap* mellom de involverte aktørene; og
- *selektivitet* når det gjelder givernes involvering i mottakerlandene.

Norske bistandsmyndigheter var tidlig ute når det gjaldt å adoptere denne retorikken i sine offisielle dokumenter og uttalelser; det ser også ut til at de har fulgt den opp i praksis i større grad enn nabge andre givere (se Selbervik 2002).

Ved første øyekast synes det første begrepet ukontroversielt inntil det banale. I planleggingen av tiltak bør en selvsagt ta hensyn til hvordan ulike aktiviteter påvirker hverandre. Mer komplisert og konfliktfylt blir det når en med et helhetlig syn på utvikling mener at en skal ta hensyn ikke bare til de rent økonomiske sidene, men også inkludere for eksempel politiske faktorer. Vi har fortsatt relativt begrenset kunnskap om sammenhengene mellom juridiske, byråkratiske og politiske institusjoner på den ene siden og økonomisk utvikling på den andre. Status per i dag gir ikke noe entydig bilde (Hagen 1999). Et voksende antall studier finner at veksttakten er høyere i land med bedre vern av eiendoms- og kontraktsrettigheter, høyere kvalitet på byråkratiet og mindre korrupsjon. På den andre siden har en ikke funnet noen robust statistisk sammenheng mellom mål på graden av demokrati og økonomisk vekst.

Videre må det påpekes at selv om mange vil mene at demokrati er et gode i seg selv, vil elitene i fattige land ofte ikke være spesielt interesserte i noen form for politisk pluralisme som kan true deres hegemoni. Dermed kan ønsket en helhetlig innfallsvinkel til utvikling komme i konflikt med ideen om at innenlandsk eierskap av politikken er en nødvendig forutsetning for at den skal bli satt ut i livet. Muligens er det derfor givene vektlegger behovet for bred deltakelse i beslutningsprosessen. Uansett vil nok mange bistands-givere, som jo har lagt sterk vekt på demokrati og menneskerettigheter i mottakerlandene i de seinere årene, ha re-

⁶ Det finnes også andre innvendinger som kan reises mot analysene, som hvorfor bistanden til India (i arbeidsnotater som danner grunnlaget for tidsskriftartiklene, også Kina) holdes fast på sitt faktiske nivå. Selv om det sikkert er riktig at det ikke er realistisk at India vil få så mye bistand som deres algoritme tilsier, representerer dette en merkelig sammenblanding av positiv og normativ analyse. I Collier og Dollar (2001a), tar de i tillegg eksplisitt hensyn til favoriseringen av små mottakerland som tradisjonelt har funnet sted når de utleder sin optimale allokering. Det normative grunnlaget for at fattigdomsreduksjon i befolkningsrike land skal tillegges mindre vekt enn tilsvarende reduksjoner i land med en liten befolkning er imidlertid høyst uklart.

⁷ I tillegg til *Assessing Aid*, se for eksempel Killick (1998).

servasjoner mot å automatisk akseptere legitimiteten til tiltak som foreslås av autokratiske regimer. Den instrumentelle begrunnelsen for eierskap – at det fører til en mer helhetlig politikk med en større sannsynlighet for å bli opprettholdt over tid – er derfor ikke nødvendigvis sammenfallende med den ideelle, som bygger på ideen om selvbestemmelse basert på omfattende deltagelse fra befolkningen, interessegrupper og det private næringslivet. Dette er et dilemma fordi det vil være vanskelig for givne å organisere involveringen av ikke-statlige aktører, og en slik inngripen passer uansett dårlig sammen med begrepet nasjonalt eierskap.

Men problemene stopper ikke her, for selv i demokratier kan særinteresser som er godt organiserte og har gode forbindelser til byråkrater og politikere få større innflytelse enn allmeninteressene. Demokrati betyr heller ikke at politisk konflikt er fraværende. Regjeringer med ulike politikk mål kan avløse hverandre. Det kan tvinge givne til å velge side.⁸ Så lenge de er opptatt av utfallene i form av fattigdomsreduksjon og inntektsvekst, vil de jo ha oppfatninger om hvilken utviklingsstrategi som bør velges. Som Williamson (2000: 1-2) sier det: «We want the strategy to be widely owned, but, even more crucially, we want it to embody good policies». I tillegg har myndighetene i mange fattige land begrenset kapasitet til å utforme sine egne planer, programmer og prosjekter, og selv når denne kapasiteten er tilstede, vil de innse at deres handlinger kan ha betydning for donorenes adferd. Man kan være enig eller uenig med Williamson (2000), som i forlengelsen av ovenstående skriver at «...[w]hen we say good policies, we mean the sort of policies that the [World] Bank, after careful reflection, has judged to be good», men det er naivt å tro at mottakerne ikke vurderer hvordan deres valg vil påvirke pengestrømmen fra utlandet. I praksis vil det derfor være meget vanskelig å vite hvorvidt nasjonale planer virkelig «eies» av myndighetene, og et konformitetspress kan lett oppstå selv om givne avstår fra å knytte eksplisitt ex ante kondisjonalitet til utbetalingen av bistand.

I forlengelsen av dette synes partner-

skapstankegangen meget ambisiøs. Selv om en ser bort i fra problemene med å enes om konkrete mål og midler, vil jo oppnåelsen av målsettingene være et kollektivt gode for de involverte aktørene. Offisielle dokumenter omtaler ofte partnerskap som fellesskap hvor aktørene er koordinerte og samarbeider problemfritt, men det synes rimeligere å anta at koordineringen ikke er perfekt og at samarbeidet derfor vil være mer eller mindre problemfylt. Den minste graden av konflikt en kan forvente, er at aktørene tar hensyn til at deres ressursinnsats har en alternativ verdi. Utfallet vil da bli for små bidrag til de felles mål fordi det er rasjonelt for hver enkelt aktør å opptre som gratispassasjer. Det vil med andre ord generelt være optimalt å redusere egen innsats og overlate mer av ansvaret for oppnåelsen av de felles mål til de andre partnerne (Pedersen 2001b). For myndighetene i mottakerlandene kan det være spesielt opportunt å unnlate å yte en innsats på felter som de vet at donorene er spesielt opptatte av. Dette kan gi dem en større innstrømming av midler enn om de hadde bidratt mer til de felles målsettingene (jevnfør forrige kapittel). De manglende resultatene av kondisjonalitet viser at dette er realistiske innsigelser. Byråkratiske insentiver til å holde oppe aktivitetsnivået i bistandsorganisasjonene trekker i samme retning.

En positiv side ved fokuset på partnerskap, er redusert bruk av øremerkede bevilgninger. Mer generell støtte basert på en overordnet evaluering av politikken som føres synes fornuftig fordi det i praksis ikke er mulig å forsikre seg om bistandspenger finansierer en spesifikk aktivitet. Alle empiriske studier viser at u-hjelp, i varierende grad avhengig av mottakerland og formål, er omdisponerbar.⁹ Dermed blir det for eksempel meningsløst å kalkulere avkastningen av enkeltprosjekter fordi overføringene kan ha frigjort midler som brukes til andre aktiviteter (Devarajan og Swaroop 2000). Det synes enklere å vurdere gevinstene ved å støtte en regjering samlete portefølje av programmer og prosjekter. En slipper i tillegg å koordinere innsatsen til ulike donorer. For mottakerne, som har begrensede menneskelige ressurser å benytte til slike oppgaver, vil det være

en stor fordel at givne med sine ulike prosedyrer og krav blir mindre involvert på detaljnivå.

Selektivitet i allokeringen av midler mellom land ligger innbakt i denne tilnærmingen. I prinsippet er det ikke noe galt i at et mottakerland eier en hvilken som helst politikk (hvordan nå enn dette er definert) som donorene så må vurdere om de vil støtte, selv om eksistensen av begrepet demonstrerer at de sistnevnte aktørene - til tross for retorikken om betydningen av eierskap og partnerskap – ikke forventer at interessekonfliktene forsvinner. Givne har jo faktisk en forpliktelse overfor sine skattebetalere til å sørge for at u-hjelpen benyttes på en måte som etter deres vurdering fremmer målsettingene om fattigdomsreduksjon og økonomisk fremgang. Men det er som nevnt en viss risiko for at dette forårsaker strategisk tilpasning på mottakersiden, med konformitet i politikken som resultat. I og med at selv de bilaterale donorene har begrenset kapasitet til utarbeide landspecifikke utviklingsstrategier i detalj, kan det medføre at Verdensbanken, enten den vil eller ei, får rollen som den ledende donoren. Det er nå større enighet enn tidligere om hvilke former for økonomisk politikk som fører til økonomisk utvikling, selv om konsensus ennå ikke er oppnådd. Verdensbanken er også, i alle fall på papiret, langt mer villig til å tilpasse de konkrete tiltakene til lokale forhold. Likevel viser debatten i kjølvannet av *Assessing Aid* at det vil være bekymringsverdig om denne institusjonen monopoliserer kunnskapsgenereringen og kompetanseoverføringene. Gitt de nye, ambisiøse målsettingene for internasjonal bistand som vi nå skal drøfte, er det viktigere enn noengang at forskning omkring u-hjelpens organisering og virkemåte foregår på et bredt grunnlag.

⁸ Hagen (2002a) viser dessuten at dersom givne har innflytelse over de økonomiske utfallene i demokratiske mottakerland, vil de påvirke valgresultatet.

⁹ Drøftingen i *Assessing Aid* baserer seg også på dette punktet hovedsaklig på kun en studie, Feyzioglu, Swaroop og Zhu (1998). Det finnes imidlertid en omfattende empirisk litteratur som viser at i hvilken grad midlene er omdisponerbare varierer i tid og rom. Hagen (2002b) utleder en enkel spillteoretisk modell som har disse implikasjonene.

Millenniumsmålene: En ny internasjonal giv for fattigdomsreduksjon

I 2000 vedtok FNs generalforsamling et offensivt program for fattigdomsreduksjon. Det består av sju generelle fattigdomsrelaterte mål (punkt 1-7) og et mer generelt mål (punkt 8), relatert til bedre internasjonale rammebetingelser for fattige land, som i sum kalles Millenniumsmålene. Utgangspunktet er at følgende skal skje mellom 1990 og 2015:

1. Ekstrem fattigdom og sult skal elimineres
2. Universell primærutdanning skal realiseres
3. Likestilling mellom kjønnene skal fremmes og kvinners stilling styrkes
4. Barnedødeligheten skal reduseres
5. Helsen situasjonen for gravide og fødende skal forbedres
6. HIV/AIDS, malaria og andre sykdommer skal bekjempes
7. En miljømessig bærekraftig utvikling skal sikres
8. Et globalt partnerskap for utvikling skal utvikles. Her er det ført opp atten spesifikke mål, hvor økt markedsadgang og konstruktive løsninger på internasjonale gjeldsproblemer er blant de viktigste. I tillegg synes det naturlig å ha med et punkt som går direkte på økte bistandsbevilgninger, som vil være nødvendig for å realisere de øvrige punktene.

Disse målene er så operasjonalisert på en slik måte at det ikke bare i prinsippet, men også i praksis skal være mulig å måle hvor lang man til enhver tid er kommet i oppfyllelsen av dem.

Hvor realistisk er det så at disse målene blir realisert før 2015? Det er gjort en del beregninger av hva som skal til for å oppnå de 7 første målene, spesielt når det gjelder økte bistandsbevilgninger i rike land. Slike beregninger er selvfølgelig beheftet med svært stor usikkerhet. En av de mest kjente er gjort av tre verdensbankøkonomer (Devarajan, Miller og Swanson 2002). De hevder at en rekke land, 33 i tallet, allerede er inne i en positiv utvikling som vil bidra til at de vil nå disse målene uten opptrapping av bistandsover-

føringene utenfra. Dermed gjenstår 65 land som potensielle mottakere av ytterligere bistandsmidler. Forfatterne hevder at 43 av disse landene har så gode institusjoner og fører en så fornuftig politikk at de kan nyttiggjøre seg ytterligere bistandsmidler, det vil si at økt bistand vil føre til økt økonomisk vekst og at veksten vil komme de fattige til gode i en slik grad at målene blir nådd. En årlig opptrapping på 39 milliarder USD vil være tilstrekkelig i følge forfatterne. De resterende 22 landene har så svake institusjoner og fører en så uheldig politikk at ytterligere bistand vil være bortkastet, og målene vil derfor ikke bli nådd i disse landene med mindre gjennomgripende reformer blir gjennomført. Dersom det imidlertid blir gjennomført reformer som bringer kvaliteten på disse landenes institusjoner og politikk opp på gjennomsnittet for de 45 andre bistandsmottakerne, vil ytterligere bistand på 15 milliarder USD være tilstrekkelig til at også disse landene når målene. Til sammen anslår forfatterne dermed opptrappingsbehovet til 54 milliarder USD per år, noe som nokså nøyaktig vil bety en fordobling av dagens overføringer.

Forfatternes utgangspunkt synes å være basert på Dollar og Kraay (2001): Økonomisk vekst bidrar til høyere inntekt for de fattige. I tillegg antar de at vekst også bidrar til økte inntekter for det offentlige og dermed sterkere satsing på helse, skole og andre aktiviteter som i sin tur kommer de fattige til gode. I land hvor kvaliteten på institusjoner og politikk er høy, vil det muligens som regel være slik, men i andre land vil det være nødvendig med omfattende reformer i den offentlige forvaltningen for å høyne avkastningen av ressursinnsatsen. Slik det er i dag, når ofte ikke det offentlige tjenestetilbudet fram til fattige (potensielle) brukere selv om det bevilges midler øremerket for formålet. Vi ser ikke bort fra at forfatterne undervurderer dette problemet når de gjør sine beregninger. I alle tilfelle er det grunn til å tro at reformer som bidrar til at fattigdomsreduksjon får en mer fremtredende plass på den politiske dagsordenen, vil redusere kostnadene knyttet til realiseringen av Millenniumsmålene i alle land og dermed også øke sannsynligheten for at de blir nådd.

Legg merke til at undersøkelsen tar utgangspunkt i at målene skal nås i hvert enkelt land. Det vil selvfølgelig koste mye mindre å nå målene dersom alle land ble betraktet under ett, simpelthen fordi giverne da kan konsentrere sine bidrag i de land hvor bidraget til realiseringen av målene var høyest. Disse forfatterne har dermed et annet utgangspunkt enn Collier og Dollar i analysen av norsk bistand. De anbefaler som nevnt omallokeringer fra land hvor bidraget er lite til land hvor det er høyere.

Disse anslagene bygger på en antakelse om at det ikke gjennomføres reformer som forbedrer fattige lands rammebetingelser i verdensøkonomien (jevnfør punkt 8). Gjøres det, vil målene selvfølgelig kunne nås med et lavere bistandsbeløp. Det beløpet forfatterne mener er nødvendig, er for øvrig betydelig lavere enn det beløpet som vil bli bevilget til bistand dersom OECDs mål om at alle industrinasjoner skal gi 0,7% av BNI blir til virkelighet, nemlig 175 millioner USD¹⁰. Dagens bistandsbeløp svarer til 0,24%.

Konklusjon

Norske myndigheter synes å ta Millenniumsmålene på alvor og har lagt frem en handlingsplan, *Kamp mot fattigdom!* (Utenriksdepartementet 2002) hvor FNs mål blir fulgt opp. I denne handlingsplanen er det åpenbart at norsk bistandspolitikk er sterkt preget av de «nye» perspektivene skissert ovenfor: Helhetlig innfallsvinkel, nasjonalt eierskap, partnerskap og selektivitet. Et begrenset antall hovedsamarbeidsland, med godt styresett og gode strategier for fattigdomsreduksjon skal få mer av stat-til-stat bistanden som budsjett- og programstøtte. Land som ikke tilfredsstiller disse kriteriene, mister stat-til-stat støtten, jevnfør Zimbabwe og Nicaragua, som begge har mistet sin status som hovedsamarbeidsland. I slike land vil norsk bistand primært kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner, blant annet med oppga-

¹⁰ Vi er forøvrig forundret over at spørsmål knyttet til for eksempel absorpsjonsevne, hollandsk syke og bistandsavhengighet som resultat av store bistandsoverføringer, er viet så liten oppmerksomhet i diskusjonen om Millenniumsmålene.

ve å gi støtte til «konstruktive endringskrefter» og livreddende nødhjelp. Dette er helt i tråd med de nye perspektivene og synes i utgangspunktet å være en fornuftig strategi.¹¹

I tillegg til bistand lover norske myndigheter å arbeide for reformer med sikte på å bedre de internasjonale rammebetingelsene for fattige land på områder som handelspolitikk og gjeldslette. De minst utviklede land har med dette utgangspunkt for eksempel allerede fått fri adgang til det norske markedet med sine eksportprodukter¹². Støtten til multilaterale institusjoner vil bidra til produksjon av internasjonale kollektive goder som nye medisiner og vaksiner. Det synes derfor som den norske innfallsvinkelen til utvikling og fattigdomsreduksjon er mer helhetlig enn tidligere.

Som påpekt ovenfor synes både norsk og annen bistand å ha fått økt effektivitet i løpet av 90-tallet. Vi har trukket frem enkelte makroøkonomiske studier som tyder på det, men også studier på mikronivå synes å bekrefte dette inntrykket. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at det alltid vil bli gjennomført prosjekter og aktiviteter som ex post vil bli vurdert som mislykkede. I en verden preget av usikkerhet og ufullstendig informasjon kan man ikke unngå det. Det er vår oppfatning at bistandsmotstandere og til dels også media fremstiller mislykkede prosjekter og aktiviteter som mer generelle og representative enn de faktisk er. Samtidig er selvfølgelig bistandstilhengernes fokus på bistandsandelen av bruttonasjonalinntekten like meningsløs. Vi har på mange måter manglet en saklig og nøktern bistandsdebatt i Norge.

Vi mener at det er grunn til å tro at bistand vil kunne ha en betydelig rolle å spille når det gjelder fattigdomsreduksjon. Det er imidlertid fremdeles mange problemer og skjær i sjøen. Noen av dem er trukket frem ovenfor. At de er reelle blir bekreftet av følgende sitat fra en Verdensbank-rapport som summerer opp noen hovedresultater etter noen år med den nye strategien skissert i kapittel 3 ovenfor: «National development strategies, and poverty reduction strategies in low-income countries, provide the basis for external assistance and its alignment with the

country's chosen policy direction and priorities. At the institutional level, alignment of donor operational policies, procedures and practices is key to supporting country ownership, reducing transaction costs, and building country capacity. Promising commitments have been made but these have yet to be generally translated into action at the country level». (World Bank 2001: 19)

Ny kunnskap vil forhåpentligvis kunne bidra til at problemer blir løst og til at bistandseffektiviteten dermed øker ytterligere. Det er vårt inntrykk at viljen blant både norske og andre lands myndigheter til å ta i bruk ny kunnskap har økt de senere år.

Referanser

- Alesina, A. og D. Dollar (2000): «Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?» *Journal of Economic Growth* 5: 33-63.
- Burnside, C. og D. Dollar (2000): «Aid, Policies, and Growth». *American Economic Review* 90: 847-868.
- Collier, P. og D. Dollar (2001a): «Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals.» *World Development* 29: 1787-1802.
- Collier, P. og D. Dollar (2001b): «An Assessment of the Effects of Norwegian Development Assistance on Poverty Reduction and Conflict Prevention». Rapport bestilt av Utenriksdepartementet, tilgjengelig på <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/rapporter/032001-220015/index-dok000-b-n-a.html>
- Collier, P. og D. Dollar (2002): «Aid Allocation and Poverty Reduction». *European Economic Review* 46: 1475-1500.
- DAC (1996): «Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation». OECD.
- Dalgaard, C.-J. og H. Hansen (2001): «On Aid, Growth, and Good Policies». *Journal of Development Studies* 37: 17-41.
- Devarajan, S. og V. Swaroop (2000): «The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance.» I C.L. Gilbert og D. Vines (red.): *The World Bank. Structure and Policies*. Cambridge University Press.
- Devarajan, S., M. Miller og E. Swanson (2002): *Goals for Development: History, Prospects, and Costs*. World Bank Policy Research Working Paper 2819.
- Dollar, D. og A. Kraay (2001): «Growth Is Good for the Poor». Notat presentert på den trettende Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., 1.-2. Mai 2001.
- Easterly, W. (1999): «The Ghost of the Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions». *Journal of Development Economics* 60: 423-438.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop og M. Zhu (1998): «A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid». *World Bank Economic Review* 12: 29-58.
- Goldin, I., H. Rogers og N. Stern (2002): «The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience». Research paper, Development Economics Vice Presidency, the World Bank.
- Hagen, R. J. (1999): «Politiske institusjoner, inntektsfordeling og økonomisk vekst». I R. J. Hagen og K. R. Pedersen (red.): *Fordeling og vekst i fattige land*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, R. J. (2002a): «Foreign Aid and Domestic Politics». Upublisert notat, NHH.
- Hagen, R. J. (2002b): «Buying Influence. Aid Fungibility in a Strategic Perspective». Upublisert notat, NHH.
- Hansen, H. og F. Tarp (2000): «Aid Effectiveness Disputed». I F. Tarp (red.): *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge.
- Hansen, H. og F. Tarp (2001): «Aid and Growth Regressions». *Journal of Development Economics* 64: 547-570.
- Killick, T. (1998): *Aid and the Political Economy of Policy Change*. Routledge.
- Lensink, R. og H. White (2001): «Are there Negative Returns to Aid?» *Journal of Development Studies* 37: 42-65.
- Norbye, O. D. K. og A. Ofstad (eds.): *Norwegian development aid experiences: a review of evaluation studies 1986-92*. Evaluation report 2.96, Oslo: UD, 1996.
- Obstfeld, M. (1999): «Foreign Resource Inflows, Saving, and Growth». I K. Schmidt-Hebbel og L. Servén (red.): *The Economics of Saving and Growth. Theory, Evidence, and Implications for Policy*. Cambridge University Press.
- Pedersen, K. R. (1996): «Aid, Investment and Incentives». *Scandinavian Journal of Economics* 98: 423-38.
- Pedersen, K. R. (2001a): «The Samaritan's Dilemma and the Effectiveness of Foreign Aid». *International tax and Public Finance* 8: 693-203.
- Pedersen, K. R. (2001b): «Foreign Aid and International Public Goods: Incentives and Strategic Behavior». SNF Arbeidsnotat nr. 70.
- Pharo, H. (1986): *Hjelp til selvhjelp*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Selbervik, H. B. (2002): «Norway as a donor in the conditionality epoch 1980-2000». Doktorgradsavhandling under utarbeidelse, Christian Michelsens Institutt og Universitetet i Bergen.
- Svensson, J. (2000): «When Is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality». *Journal of Development Economics* 61: 61-84.

¹¹ Den er likevel langt fra uproblematisk, jevnfør dagens Zimbabwe hvor aktører som ønsker endringer, fratas muligheten til å motta nødhjelp.

¹² Vi venter imidlertid i spenning på den dagen eksport fra disse landene blir en reell trussel mot norske næringsinteresser, for eksempel i landbruket. Hvordan norske myndigheter da vil reagere, gjenstår å se.

Utenriksdepartementet (2002): «Kamp mot fattigdom!»

Williamson, J. (2000): «Country Ownership, Public Participation, and the CDF». Bakgrunnsnotat til seminar om CDF, Washington, D.C., October 2000.

World Bank (1998a): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press.

World Bank (1998b): «Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank. A Discussion Paper».

World Bank (2001): «Comprehensive Development Framework. Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues». CDF Sekretariat, the World Bank.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har vesentlig 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 innen 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

Høegh Invest A/S

Postboks 2596 Solli,

0203 Oslo

Telefon 22 86 97 00

■ ■ ■ KARINE NYBORG OG MARI REGE:

Økonomisk modellering av sosiale normer: Om røykeloven og hensynsfulle røykere*

I denne artikkelen presenterer vi resultater fra en spørreundersøkelse som viser at røykere opptrådte langt mer hensynsfullt overfor ikke-røykere i private hjem i 1999 enn 10 - 15 år tidligere. Også forventningene om negative reaksjoner ved innendørs røyking har endret seg kraftig. Vi viser at en endring i sosiale normer for røykeatferd kan ha blitt forårsaket av skjerpingen av røykeloven i 1988. Analysen gir et eksempel på bruk av analysemetoder fra økonomifaget til studier av sosiale relasjoner.

1. Innledning

Analyse av sosiale normer er et område som tradisjonelt har sortert under sosiologi og sosialantropologi, mens økonomifaget inntil nylig har hatt relativt lite å bidra med på dette feltet. Den ofte karikerte *Homo Economicus* lar priser, inntekter og en gitt preferansestruktur bestemme hvordan han oppfører seg; han bekymrer seg ikke for hva omgivelsene måtte mene om ham. Denne forenklete atferdsbeskrivelsen har ikke gjort det lett verken å definere eller å analysere begrepet «sosiale normer».

I løpet av de siste par tiårene har imidlertid en rekke økonomer rettet sin oppmerksomhet mot økonomisk analyse av sosiale relasjoner. Et betydelig arbeid er blitt lagt ned for å formalisere begreper knyttet til dette: Sosiale normer og kon-

vensjoner, sosial kapital, status, gjensidighet og konformitet. I internasjonale økonomitidsskrifter publiseres til stadighet nye bidrag på feltet, både av teoretisk og empirisk karakter.¹

Det er antakelig flere grunner til den bølge av nye forskningsarbeider en nå ser innen dette området. En mulig årsak er at anvendelsesområdet for økonomisk teori stadig har blitt utvidet, noe som har tydeliggjort behovet for presise beskrivelser av atferd utenfor formelle markeder. Mange har for eksempel latt seg provosere av Gary Becker's nyklassiske tilnærming til kriminalitet (Becker 1968), ekteskap (Becker 1981), og avhengighet av rusmidler (Becker og Murphy 1988), og på denne bakgrunn begynt å lete etter nye måter å beskrive individuell atferd i slike sammenhenger.

En vel så viktig faktor er nok imidlertid utviklingen i metodeverktøy innen mikroøkonomisk analyse. Formell analyse av sosial samhandling er blitt langt enklere enn før, ikke minst takket være en stadig bedre forståelse av spillteori. Blant annet er den evolusjonære spillteorien, som opprinnelig ble utviklet for analyser innen biologi, i betydelig grad blitt videreutviklet og tilrettelagt for analyser av kulturelt (snarere enn genetisk) overleverte atferdsmønstre (se Weibull 1996).

En tredje faktor er fremveksten av eksperimentell økonomi. En lang rekke laboratorieeksperimenter har påvist at flere av prediksjonene fra den enkle *Homo Economicus*-modellen ikke rimer med empiriske data (se f.eks. Fehr og Fischbacher 2002, Schram 2000). Eksperimentelle metoder åpner nye muligheter for formell hypotesetesting, og data fra laboratorieeksperimenter kan også generere nye hypoteser.

Sosiale normer er et interessant studieobjekt i seg selv, men kan også ha stor betydning for analyse av økonomiske forhold. Et tidlig bidrag var Akerlof (1980), som viste at sosiale normer kan begrense hvilke lønns- og kontraktsvilkår arbeidsgivere ønsker å tilby sine ansatte, noe som kan gi færre ansettelser og større arbeidsledighet. Sosiale normer kan begrense utnyttelse av velferdsstaten, slik at det blir mulig å opprettholde relativt generøse velferdsordninger (Lindbeck 1997, Lindbeck m.fl., 1999). Konformitetsnormer kan ha betydning for utviklingen av aggregert konsumetterspørsel over tid (Binder og Pesaran, 2001).

* Prosjektet som omtales i artikkelen ble gjennomført mens begge forfatterne var ansatt i Statistisk sentralbyrå.

¹ Noen få eksempler er Brock og Durlauf 2001, Schram 2000, Bolton og Ockenfels 2000, Gächter and Fehr 1999, Lindbeck et al. 1997, Bernheim 1994, Manski 1993, Cole, Mailath and Postlewaite 1992, Elster 1989.



Karine Nyborg er seniorforsker ved Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning



Mari Rege er Assistant Professor ved Case Western Reserve University, USA

Tabell 1. Svar fra dagligrøykere. Prosent

<i>Anta at du er på besøk hos venner som ikke røyker, og du ønsker å røyke. Det er ikke barn til stede. Hva gjør du som oftest?</i>	«Nå» (1999)	10-15 år tidligere, alder ≥ 30 ¹
Antall som svarte	366	268
Røyker innendørs	1.6	36.9
Spør først, og røyker innendørs hvis vertskapet svarer at det er greit	47.3	41.8
Røyker ikke innendørs	50.8	16.0
Vet ikke	0.3	1.1

¹ Prosenttallene summer seg ikke til 100 fordi nåværende røykere over 30 som ikke røyket 10-15 år tidligere (4,1 pst.) ikke er tatt med.

Kilde: Nyborg og Rege (2002).

Tabell 2. Svar fra ikke-røykere og «av og til»-røykere. Prosent

<i>Når du har gjester som er røykere, hva opplever du oftest? Anta at det ikke er barn til stede.</i>	«Nå» (1999)	10-15 år tidligere, alder ≥ 30
Antall som svarte	795	563
Gjestene røyker innendørs	10.4	73.7
Gjestene spør først, og røyker innendørs hvis jeg svarer at det er greit	45.2	15.5
Gjestene røyker ikke innendørs	44.0	9.6
Vet ikke	0.4	1.2

Kilde: SSBs Omnibus 4/99, Nyborg og Rege (2002)

I denne artikkelen vil vi presentere en analyse av sosiale normer for hensynsfull røyking (Nyborg og Rege, 2002). Analysen gir et eksempel på hvordan analysemetoder fra økonomifaget kan benyttes til studier av normer og sosiale relasjoner. Våre intervjudata viser at i tiden etter at røyke-loven ble betydelig innskjerpet i 1988, har røykeatferden endret seg dramatisk i Norge, *også på steder der loven ikke gjelder*. Mange ulike forklaringer kan ligge bak denne atferdsendringen, men mye tyder på at vi har fått en endring i normene for hva som er sosialt akseptabel røykeatferd. Nedenfor vil vi presentere dataene fra spørreundersøkelsen, og deretter gi en mulig teoretisk forklaring på hva som kan ha skjedd. Vår konklusjon er at lovendringen i seg selv kan ha gitt støtet til en endring i sosiale normer.

2. Røykere er blitt mer hensynsfulle

I 1988 ble den norske røykeloven skjerpet, slik at det nå bl.a. heter: «I lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang skal lufta være røykfri. Det samme gjelder i møterom, arbeidslokaler og institusjoner hvor to eller flere personer er samlet» (Lov om vern mot tobakkskader, §6). For svært mange mennesker innebar lovendringen at de ble skjermet mot passiv røyking på arbeidsplassen og under

arbeidsreisen. Loven er i liten grad blitt håndhevet med kontroller og straffereaksjoner, men ser likevel ut til å ha blitt etterlevd i stor grad.

Relativt raskt etter lovendringen kunne en registrere at mange røykere endret atferd også på steder der loven ikke gjaldt. Det lot for eksempel til å bli stadig vanligere at røykende gjester tok med sigarettene utendørs, uten engang å spørre om de kunne røyke inne.

Tall fra Statens Tobakkskaderåds årlige undersøkelse om nordmenns røykevaner viser at andelen av befolkningen som ikke tillater røyking i eget hjem har økt betydelig i de senere årene (Statens tobakkskaderåd, 2002). Data om *røykeres faktiske atferd* når det gjelder hensynsfullhet overfor ikke-røykere i private hjem har imidlertid ikke vært tilgjengelig. I november og desember 1999 gjennomførte vi derfor en spørreundersøkelse der over 1100 personer deltok (SSBs Omnibusundersøkelse 4/99)². De av intervjuobjektene som oppga å være dagligrøykere, ble spurt hvordan de vanligvis opptrer når de er på besøk i private hjem. De som oppga at de ikke røyker, eller bare røyker av og til, ble spurt om hvordan

² Undersøkelsen omfattet en lang rekke spørsmål, bl.a. om røyking, dugnadsarbeid og kildesortering. Nærmere beskrivelse av undersøkelsen finnes i Nyborg og Rege (2002), Brekke, Kverndokk og Nyborg (2002) og Bruvold, Halvorsen og Nyborg (2000).

Tabell 3. Svar fra dagligrøykere. Prosent

Tenk deg at du røykte innendørs hjemme hos venner. Tror du det ville være svært sannsynlig, ganske sannsynlig, ganske usannsynlig eller svært usannsynlig at tilstedeværende ikke-røykere ville mislike det?	«Nå» (1999)	10-15 år tidligere, alder ≥ 30
Antall som svarte	365	256
Svært sannsynlig	39.2	19.1
Ganske sannsynlig	30.7	20.7
Ganske usannsynlig	15.9	30.1
Svært usannsynlig	9.4	25.8
Vet ikke	5.5	4.3

Kilde: Nyborg og Rege (2002).

gjester vanligvis opptrer hjemme hos dem. Fordi historiske data ikke var tilgjengelig for flere av de variablene vi ønsket informasjon om, ba vi også intervjuobjekter over 30 år om å oppgi hva de ville ha svart på et tilsvarende spørsmål 10-15 år tidligere. Her er det selvsagt en betydelig risiko for at mange husker feil. I mangel av mer presis informasjon synes vi likevel disse tallene er interessante.

Tabell 1 og 2 oppsummerer svarene vi fikk om røykeres atferd «nå» (dvs. 1999) og 10-15 år tidligere. Merk at spørsmålene gjelder atferd på steder der røykeloven ikke gjelder.

Tabell 1 og 2 indikerer en dramatisk atferdsendring når det gjelder hvor hensynsfulle røykere er overfor tilstedeværende ikke-røykere. Riktignok er *nivåene* nokså forskjellig i de to tabellene, og det kan synes som om røykerne oppfatter seg selv som mer hensynsfulle enn det ikke-røykerne mener de er. Likevel er endringen meget klar. Mens bare 10 prosent av ikke-røykerne oppga at gjester vanligvis røyker innendørs hjemme hos dem (uten å spørre) i 1999, svarte hele 74 prosent at dette var det vanligste 10-15 år tidligere. Tilsvarende ser vi, både i tallene rapportert av røykere og ikke-røykere, en dramatisk økning i andelen som går utendørs uten engang å spørre om de kan røyke inne. Endringen er så markant at det er vanskelig å tenke seg at dette utelukkende skulle skyldes dårlig hukommelse og feilrapportering hos intervjuobjektene.³

La oss definere «røyker innendørs» som den minst hensynsfulle atferden, «spør først» som middels hensynsfullt, og «røyker ikke innendørs» som mest hensynsfullt. Bare 2,2 prosent av dagligrøykerne over 30 år oppga å ha endret sin atferd i en mindre hensynsfull retning, mens 56,3 prosent oppga at de hadde blitt mer hensynsfulle. Mikrodataene viser også at bare 0,9 prosent av ikke-røykerne mener at røykernes atferd er blitt mindre hensynsfull, mens 70,5 prosent mener røykerne er blitt mer hensynsfulle.

3. Forventede reaksjoner er sterkere enn før

At røykere i mindre grad enn før utsetter andre for passiv røyking, trenger ikke nødvendigvis å skyldes endrede

sosiale normer. Det er for eksempel mulig at etterspørselen etter sosial aksept øker sterkt med inntekt eller utdanning, og at endringen rett og slett skyldes at folk har fått høyere inntekt eller utdanning. I så fall er det ikke den sosiale interaksjonen i seg selv, men eksogene forhold, som driver atferdsendringen. Økt grad av hensynsfullhet som er forårsaket av endrede sosiale normer, tilsvarer derimot det Manski (1993) kaller en *endogen sosial effekt*, det vil si at et individs tilbøyelighet til å opptre på en bestemt måte varierer med omfanget av tilsvarende atferd innenfor individets referansegruppe. Manski påpeker at selv om det er vanskelig å identifisere endogene effekter ut fra atferdsdata alene, så kan identifikasjonsproblemet reduseres ved hjelp av rikere datasett, som også inkluderer subjektive data som holdninger og forventninger.

På denne bakgrunn valgte vi å også inkludere spørsmål om holdninger til innendørs røyking i vår undersøkelse. Våre data viser faktisk at ikke bare atferd, men også forventede sosiale reaksjoner mot innendørs røyking har forandret seg. Både røykere og ikke-røykere hadde klart sterkere forventninger om negative reaksjoner i 1999 enn 10-15 år tidligere, se tabell 3 og 4.

39 prosent av dagligrøykerne mente det var svært sannsynlig at noen ville reagere negativt på innendørs røyking i 1999, mot bare 19 prosent 10-15 år tidligere. Også for svaralternativet «svært usannsynlig» ser vi at endringen er betydelig: Mens en fjerdedel av røykerne fant det svært usannsynlig at noen ville reagere negativt for 10-15 år siden, var det bare 9 prosent som oppfattet situasjonen i 1999 slik. Disse endringene i røykernes forventninger er mindre dramatiske enn de rapporterte endringene i atferd (tabell 1), men de er klart statistisk signifikante. Hvis vi tar ut fra datamaterialet alle røykere under 30 år, slik at respondentene blir de samme i de to kolonnene, endres ikke bildet i særlig grad. Bare 3,5 prosent av dagligrøykerne over 30 år fant det

³ Endringen skyldes ikke det faktum at de yngste intervjuobjektene bare fikk «nå»-spørsmålet, slik at utvalget er ulikt for de to spørsmålene. Tar vi de yngste helt ut fra datamaterialet, blir bildet omtrent uendret.

Tabell 4. Svar fra ikke-røykere og «av og til»-røykere. Prosent

<i>Hvis det blir røykt innendørs når du er på besøk hos andre, er det svært sannsynlig, ganske sannsynlig, ganske usannsynlig eller svært usannsynlig at du ville mislike det?</i>	«Nå» (1999)	10-15 år tidligere, alder ≥ 30
Antall som svarte	795	563
Svært sannsynlig	19.5	11.7
Ganske sannsynlig	23.8	16.5
Ganske usannsynlig	20.9	23.4
Svært usannsynlig	35.3	46.9
Vet ikke	0.5	1.4

Kilde: Nyborg og Rege (2002).

mindre sannsynlig at noen ville mislike innendørs røyking i 1999 enn tidligere; 45,3 prosent fant det mer sannsynlig.

Ikke-røykerne selv rapporterte også en forsterket tendens til negative reaksjoner, se tabell 4. Mens 56 prosent mente det var (svært eller ganske) usannsynlig at de ville reagere negativt på innendørs røyking i 1999, mente 70 prosent at det var usannsynlig at de ville mislikt det 10-15 år tidligere. Bare ca. 4 prosent av ikke-røykerne over 30 mente det var blitt mindre sannsynlig at de ville reagere negativt, mens 28 prosent mente det var blitt mer sannsynlig. Merk imidlertid at røykerne lot til å ha betydelig sterkere forventninger om negative reaksjoner enn det ikke-røykerne selv ga uttrykk for.

Som nevnt innledningsvis ville neppe *Homo Economicus*, den sosialt sett temmelig enkle personen vi møter i grunnfagsbøkene, bekymre seg særlig om fenomenet sosiale normer. Det kan derfor være grunn til å spørre i hvilken grad røykere faktisk plages av negative sosiale reaksjoner. Vi stilte derfor også følgende spørsmål til dagligrøykerne i undersøkelsen (365 personer): «Hvis du tror at noen av de tilstedeværende misliker at du røyker, ville det plage deg mye, litt, eller ville det ikke plage deg?»

49 prosent svarte at det ville plage dem mye, 33 prosent svarte «litt», mens bare 16 prosent sa at det ikke ville plage dem. Det sosiale aspektet synes altså å være svært viktig for mange. Det er viktig å merke seg at det ikke nødvendigvis er snakk om åpenlyse reaksjoner her (som f.eks. tilsnakk); vi spurte bare om det ville plage folk hvis de *trodde* at noen mislikte røykingen deres.

4. Hvorfor har de negative reaksjonene blitt sterkere?

De respondentene som mente at sannsynligheten for negative reaksjoner hadde endret seg i løpet av perioden (dvs. de som valgte ulikt svaralternativ for hhv. "nå"- og "for 10-15 år siden"-spørsmålene i tabell 3 og 4) fikk et oppfølgings-spørsmål om hva de oppfattet som årsaken til de endrede reaksjonene. Spørsmålet til røykerne lød som følger:

Hva er årsaken til at ikke-røykerne har endret sin reaksjon på innendørs røyking? Si om du er helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig i følgende svaralternativ:

- a) *Oppfatningene om helseskadene ved passiv røyking har endret seg*
- b) *Ikke-røykere er mindre vant til å bli utsatt for røykluft enn før*
- c) *Omgivelsenes holdninger har endret seg.*

Røykernes svar er oppgitt i tabell 5:

Det er stor enighet om at både endrede oppfatninger om helseskader, hva man er vant til, og endrede holdninger fra omgivelsene bidrar til å forklare endrede reaksjoner fra ikke-røykerne.

Ikke-røykerne fikk et helt tilsvarende spørsmål om årsaken til endringen i egne reaksjoner, se tabell 6. I tillegg til svaralternativene over, inneholdt spørsmålet til ikke-røykerne også et alternativ «*jeg er mer vant til å bli utsatt til røykluft enn før*».⁴

Også ikke-røykerne er i stor grad enige i at endrede reaksjoner blant annet kan forklares ved endrede oppfatninger om helseskader, ved at de er mindre vant til passiv røyking, og ved endrede holdninger hos omgivelsene. Legg imidlertid merke til at ikke-røykerne i større grad enn røykerne legger vekt på forklaringen om at de er blitt mindre vant til å bli utsatt for passiv røyking.

5. Kan en lovendring påvirke de sosiale normene?

I mange situasjoner kan sosiale normer føre til at folk «løper i flokk», og dette kan lede til «gode eller onde sirkler».

⁴ Opprinnelig var dette alternativet også inkludert i røykernes svaralternativer, men i testingen av spørreskjemaet ga dette opphav til så mange reaksjoner preget av vantro og forvirring at vi kuttet det i den endelige spørsmålsformuleringen. Bare det å antyde at ikke-røykere generelt sett kunne ha blitt *mer* vant til røykluft, ved å åpne for et slikt svaralternativ, lot til å bli oppfattet som særdeles merkelig. For den enkelte ikke-røyker kunne dette imidlertid opplagt være relevant, f.eks. pga. endret familiesituasjon.

Tabell 5. Svar fra dagligrøykere. Prosent. Antall respondenter 129.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
a. Endret oppfatning om helseskader	79.8	14.7	1.6	2.3	1.6
b. Mindre vant til det	58.9	26.4	4.7	8.5	1.6
c. Endrede holdninger	80.6	15.5	2.3	0.8	0.8

Kilde: Nyborg og Rege (2002).

Tabell 6. Svar fra ikke-røykere og av-og til-røykere. Prosent. Antall respondenter 182.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
a. Endret oppfatning om helseskader	64.8	21.4	4.4	8.8	0.5
b. Mindre vant til det	72.0	15.9	4.4	7.1	0.5
c. Mer vant til det	2.8	1.7	9.4	85.6	0.6
d. Endrede holdninger	46.2	31.3	6.6	14.8	1.1

Kilde: Nyborg og Rege (2002).

I slike situasjoner kan myndighetenes inngripen virke annerledes enn det som predikeres ut fra tradisjonelle økonomiske modeller der sosial interaksjon ikke er eksplisitt tatt hensyn til. Dette kan også være tilfellet når det gjelder røykeatferd.

Nedenfor vil vi presentere et kort, verbalt sammendrag av den teoretiske analysen i Nyborg og Rege (2002). Analysen viser at innføring av røykeloven kan ha bidratt til å vippe økonomien fra en «ond» til en «god» sirkel, sett fra ikke-røykernes perspektiv. (For røykere kan det samme naturligvis oppleves som en overgang til en «ond» sirkel, der røykere i langt større grad enn tidligere utsettes for sosiale sanksjoner.) For en mer detaljert diskusjon av modellen viser vi til Nyborg og Rege (2002), der problemstillingen er analysert formelt ved hjelp av nyklassisk konsumentteori og evolusjonær spillteori.

Med «hensynsfull røykeatferd» vil vi her ikke mene hvorvidt folk røyker, men om de utsetter andre for passiv røyking. En endring i normen i retning av mer hensynsfull røykeatferd er derfor forenlig med uendret eller økt tobakkskonsum, hvis røykerne oftere går utendørs når de skal røyke. For enkelthets skyld vil vi anta nedenfor at andelen røykere er konstant i den perioden vi ser på, og at hver enkelt røykers tobakkkonsum er konstant. Data fra Statens Tobakkskaderåd (2002) viser at andelen røykere faktisk gikk noe ned i perioden 1988-1999, så denne forutsetningen holder ikke helt i forhold til empirien ovenfor. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, vil det imidlertid være slik at dersom andelen røykere ikke kan regnes som eksogen, men istedet reduseres som en direkte eller indirekte følge av økte sosiale sanksjoner mot røykere, vil dette forsterke mekanismene i modellen.

Anta at ikke-røykere reagerer negativt på å bli utsatt for passiv røyking (ifølge Statens Tobakkskaderåd (2002) sier omtrent to av tre, inkludert dagligrøykere, at de føler ubehag av tobakksrøyk i rommet de oppholder seg). Anta videre at

disse negative reaksjonene blir sterkere hvis ikke-røykeren er lite vant til å bli utsatt for passiv røyking (jfr. tabell 6). Dette kan skyldes en fysisk eller psykisk tilvenning, eller det kan skyldes at ikke-røykeren blir mer skuffet over røykerens oppførsel når hun ikke er vant til passiv røyking.

La oss dessuten anta at røykere synes det er ubehagelig om andre misliker røykingen deres. Det behøver ikke være snakk om åpenbare, negative reaksjoner; det kan være tilstrekkelig at røykeren *tror* at noen misliker det hun gjør. En røyker som vurderer om hun skal røyke innendørs eller gå ut, vil veie hensynet til andres reaksjoner opp mot den ulempen det innebærer å gå ut for å røyke (det kan for eksempel være surt og kaldt ute). Hvis røykeren er svært opptatt av sosial aksept, vil hun antakelig gå utendørs; men er været fryktelig, eller er hun lite opptatt av hva andre synes, vil hun velge å røyke inne, og heller ta med på kjøpet ubehaget ved at noen kan mislike det.

Da røykeloven ble skjerpet i 1988, ble svært mange skjermet mot passiv røyking store deler av dagen, f.eks. på arbeidsplassen og under arbeidsreisen. Dermed ble de mindre vant til passiv røyking. Det kan ha ført til at deres negative reaksjoner når de faktisk *ble* utsatt for passiv røyking ble noe sterkere enn før. For mange røykere betød dette antakelig lite, men for noen førte det til at de sluttet å røyke innendørs (også i private hjem). Dermed ble ikke-røykerne enda mindre vant til røykluft. Dette forsterket de negative reaksjonene ytterligere, slik at enda noen flere røykere valgte å slutte å røyke innendørs. I henhold til modellen vil en slik prosess kunne fortsette helt til det bare er de som er aller minst opptatt av sosial aksept som fortsetter å røyke inne. Sett fra ikke-røykernes synspunkt har vi fått en «god sirkel»: En sosial norm som tilsa at det er i orden å utsette andre for passiv røyking, er blitt erstattet med en norm som sier at dette ikke er akseptabelt.

«Gode» og «dårlige» sirkler er uttrykk for at det finnes flere mulige Nash-likevekter i modellen. «Sirklene» er bevegelser mot disse likevektene. Når en slik bevegelse er kommet langt, kan den være svært vanskelig å snu. I denne modellen er det to stabile Nash-likevekter: En der få eller ingen røykere er hensynsfulle, og en der svært mange (men neppe alle) er hensynsfulle. Innføringen av røykeloven innebærer at situasjonen der ingen eller svært få er hensynsfulle ikke lenger er en stabil likevekt i modellen, og økonomien beveger seg derfor over til den andre Nash-likevekten. For at en slik prosess skal finne sted, må reguleringen imidlertid ha et visst omfang. Er endringen for liten, vil røykere raskt oppdage at de sosiale reaksjonene fortsatt ikke er høye nok til å forsvare ulempen ved å måtte gå ut for å røyke, og kjedereaksjonen beskrevet over vil ikke komme igang.

Dersom reguleringen er stor nok til å sette prosessen igang, og reguleringen opprettholdes til prosessen har kommet forbi et kritisk nivå, vil de nye sosiale normene for hensynsfull røykeatferd faktisk kunne opprettholdes selv om reguleringen tas bort igjen. I denne situasjonen er det nemlig mulig at de sosiale sanksjonene mot «hensynsløse» røykere i seg selv er sterke nok til å opprettholde den nye likevekten. Hvis så og si alle har sluttet å røyke innendørs, vil det være vanskelig for den enkelte å begynne med det igjen, på grunn av sterke negative reaksjoner fra ikke-røykere. Dette vil gjelde både hjemme og på jobb. Når den nye normen først har etablert seg, kan den derfor være meget stabil, og virke helt uavhengig av loven.⁵

Det vil imidlertid neppe være slik at *alle* røykere er hensynsfulle i en slik «hensynsfull» likevekt. Dersom det finnes røykere som bryr seg lite eller ingenting om sosial aksept, vil disse fortsette å røyke innendørs, selv om de dermed skiller seg fra de fleste andre røykere. Et resultat fra den teoretiske analysen er at jo strengere røykeloven er (i betydningen jo større del av dagen som tilbringes på steder der det ikke er lov å røyke), jo færre «hensynsløse» røykere vil det være igjen i den hensynsfulle likevekten.

Tankegangen skissert over innebærer at et offentlig politikk-tiltak indirekte kan ha ført til endring i atferd som det offentlige umulig kunne styrt direkte. I det norske samfunnet ville en lov som forbød eller begenstet røyking i private hjem antakelig være politisk uakseptabel, og dessuten nokså håpløs å håndheve (skjønt visse forslag om slike reguleringer har faktisk vært fremmet den siste tiden). Via virkningen på sosiale normer kan det imidlertid tenkes at røykeloven også har endret atferd i den delen av samfunnet der loven ikke gjelder.

6. Var det røykeloven som startet prosessen?

Dataene presentert over gir sterke indikasjoner på at det har vært et normskifte når det gjelder hensynsfull røykeatferd. Vi kan imidlertid ikke fastslå sikkert om normskiftet har vært satt i gang av endringene i røykeloven eller av andre forhold.

Det kan for eksempel hende at folk røyker mindre enn før, og at det er derfor ikke-røykerne i utgangspunktet ble mindre vant til røykluft. En slik endring vil kunne sette igang et normskifte på akkurat samme måte som en offentlig regule-

ring. Tall fra Statens tobakkskaderåd viser som nevnt at det var en viss nedgang i andelen voksne nordmenn som røykte i denne perioden, selv om nedgangen ikke var svært stor. En annen mulig forklaring er at oppfatningen av helseskadene ved passiv røyking har endret seg. Dette kan ha forsterket reaksjonene fra ikke-røykerne, og ført til at økonomien har vippet over i en annen likevekt som forklart over. Både tallene i tabell 5 og 6 over, og tall fra Statens tobakkskaderåd (2002) om oppfatninger om helseskader ved aktiv røyking, indikerer at oppfatningene om helseskader faktisk har endret seg.

Det er neppe mulig å fastslå fullstendig hvilken endring som «egentlig» satte igang prosessen mot nye sosiale normer. Endrede oppfatninger om helseskader, redusert andel røykere, og innføringen av røykeloven kan alle ha spilt inn, og i så fall vil de ha bidratt i samme retning. For at normene skal endres, må de negative reaksjonene fra ikke-røykerne overstige et kritisk punkt. Det er først da de selvforsterkende mekanismene omtalt over setter i gang. Hvilken faktor som var dråpen som til syvende og sist fikk begeret til å flyte over, er kanskje mindre vesentlig, så lenge alle faktorene faktisk vil ha bidratt til å fylle begeret.⁶

7. Konklusjoner

Denne artikkelen har presentert data som indikerer at det har skjedd en endring i sosiale normer for hensynsfull røyking i Norge. Vi har også skissert et teoretisk argument, som er utdypet i Nyborg og Rege (2002), som forklarer hvordan endringene i røykeloven kan ha gitt støtet til dette normskiftet.

Røykeatferd er et tema som engasjerer de fleste. Spørsmålene reist over er imidlertid også interessante på et mer generelt grunnlag. Dersom reguleringer iverksatt av offentlige myndigheter indirekte kan endre sosiale normer, er det viktig at myndighetene har en god forståelse av de mekanismene som driver slike prosesser. I dette tilfellet har endringen i normene støttet opp under myndighetenes formål med politikken. I andre sammenhenger kan politiske tiltak komme til å undergrave sosiale normer på en uheldig og utilsiktet måte.

Vår analyse av røykeres atferd illustrerer også et fenomen som kan opptre i situasjoner der sosiale interaksjoner er viktig: Selv om eksogene forhold (som f.eks. oppfatningene om helseskader) skulle endre seg langsomt og uten dramatiske skift, kan vi likevel få brå, dramatiske skift i atferd, fordi ut-

⁵ I utgangspunktet er det to Nash-likevekter i modellen: A, som er situasjonen der de fleste røykere røyker innendørs, og B, situasjonen der de fleste røykere går utendørs for å røyke. Hvis økonomien først har havnet i en av disse situasjonene, vil den forbli der med mindre vi får et eksogent sjokk. Anta at økonomien er i A, og at det innføres en røykelov som er kraftig nok til at A ikke lenger er noen Nash-likevekt, slik at B blir den eneste likevekten i modellen. Da vil økonomien bevege seg over til B. Anta så at loven fjernes igjen, *etter* at vi er kommet til B. Da er det nok en gang to likevekter i modellen, A og B, og økonomien befinner seg i en av dem, nemlig B. Økonomien vil derfor ikke uten videre flytte seg fra B; det må i så fall et eksogent sjokk til.

⁶ Det kan også tenkes at lovendringen er å betrakte som endogen, idet endrede oppfatninger om helseeffekter kan ha gjort lovendringen politisk akseptabel. Dette endrer ikke mekanismene i modellen, bortsett fra at det er oppfatningene om helseskader som initialt forårsaker lovendringen, for denne gir de virkningene som er beskrevet i analysen.

viklingen på et visst punkt kan overskride en kritisk grense der økonomien vipper over i en annen likevekt.⁷ Som indikert over, kunne det godt tenkes at norm-skiftet for hensynsfull røyking ville ha funnet sted selv uten noen skjerping av røykeloven, men at det bare hadde tatt litt lengre tid: Hvis oppfatningene om helseskader ved passiv røyking hadde endret seg gradvis over lang tid, og forutsatt at de negative reaksjonene mot passiv røyking blir sterkere jo mer skadelig man tror dette er, ville reaksjonene før eller senere nå det kritiske punktet der den selvforsterkende prosessen mot et normskifte settes i gang. Mer generelt kan det altså være slik at en langsom holdningsendring kan pågå i mange år uten synlige virkninger på atferd, for deretter å gi store og brå endringer.

Vår intensjon har selvsagt ikke vært å hevde at loven-dringer *nødvendigvis* endrer sosiale normer. Det finnes en rekke eksempler på lover og reguleringer som ikke har fungert holdningsskapende i den grad myndighetene har ønsket. «Gode» eller «onde» sirkler av den typen vi har beskrevet her kan oppstå når insentivene for en bestemt atferd er *sterkere jo flere andre som opptrer på samme måte*. Det er ikke i alle situasjoner insentivstrukturen er slik. For å starte en "god sirkel" må en politikk-endring dessuten være sterk nok til at status quo ikke lenger er en likevektssituasjon; og det kan være vanskelig å si på forhånd akkurat hva som er «sterkt nok». Dette vil blant annet avhenge av hvor sterke de private insentivene er, og i hvilken grad disse faktisk varierer med andres atferd.

Sosiale normer spiller likevel en viktig rolle for mange forhold av samfunnsmessig betydning. Noen eksempler kan være trygdemisbruk, svart arbeid, individuell miljøinnsats, eller etterspørsel etter private skoleplasser. I forbindelse med politikkutforming på områder som angår slike forhold er det viktig at myndighetene er oppmerksomme på muligheten for interaksjon mellom politikken og normene, og på at langsomme endringer i underliggende holdninger brått kan resultere i store forandringer i de sosiale normene. Fordi slike prosesser har preg av «gode eller dårlige sirkler», kan det være svært vanskelig å føre økonomien tilbake til utgangspunktet når prosessen først har kommet for langt. Samspillet mellom offentlige lover og reguleringer, økonomiske insentiver og sosiale normer er derfor et viktig felt for samfunnsforskningen framover.

Referanser:

- Akerlof, George A., (1980), «A Theory of Social Custom, of Which Unemployment may be One Consequence», *The Quarterly Journal of Economics*, June, 749-775.
- Becker, G. S. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy* **76**, 169-217.
- Becker, G. S. (1981): *A Treatise of the Family*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Becker, G. S., og K. M. Murphy (1988): A Theory of Rational Addiction, *Journal of Political Economy* **96** (4), 675-700.
- Bernheim, D. B. (1994): A Theory of Conformity, *Journal of Political Economy* **102**, 841-877.

- Binder, M., og M. H. Pesaran (2001): Life-Cycle Consumption under Social Interactions, *Journal of Economic Dynamics & Control* **25**, 35-83.
- Bolton, G. E., og A. Ockenfels (2000): ERC: A Theory of Equity, Reciprocity, and Competition, *American Economic Review* **90** (1), 166-193.
- Brekke, K. A., S. Kverndokk, og K. Nyborg (2002): An Economic Model of Moral Motivation, *Journal of Public Economics*, forthcoming.
- Brock, W. A., og S. N. Durlauf (2001): Discrete Choice with Social Interactions, *Review of Economic Studies* **68**, 235-260.
- Bruvoll, A., B. Halvorsen, og K. Nyborg (2000): Household Sorting of Waste at Source, *Economic Surveys* 4/2000, 26-35, Statistisk sentralbyrå.
- Cole, H. L., G. L. Mailath, og A. Postlewaite (1992): Social Norms, Savings Behavior, and Growth, *Journal of Political Economy* **100**, 1092-1125.
- Elster, Jon (1989): Social Norms and Economic Theory, *Journal of Economic Perspectives* 3(4), 99-117.
- Fehr, E., og U. Fischbacher (2002): Why Social Preferences Matter – The Impact of Non-Selfish Motives on Competition, Cooperation and Incentives, kommer i *Economic Journal*.
- Gächter, S., og E. Fehr (1999): Collective Action as a Social Exchange, *Journal of Economic Behavior and Organization* **39**, 341-369.
- Lindbeck, Assar (1997): Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), 477 - 494.
- Lindbeck, A., S. Nyberg, og J. W. Weibull (1999): Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State, *Quarterly Journal of Economics* **114** (1), 1-35.
- Manski, C. F. (1993): Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem, *Review of Economic Studies* **60** (3), 531-542.
- Nyborg, Karine og Mari Rege (2002): On Social Norms: The Evolution of Considerate Smoking Behavior. Revidert versjon av *Discussion Paper* 279, Statistisk sentralbyrå.
- Schram, A. (2000): Sorting Out the Seeking: The Economics of Individual Motivations, *Public Choice* **103**, 231-258.
- Statens Tobakkskaderåd (2002): Hjemmeside på <http://www.tobakk.no>.
- Weibull, J. W. (1995): *Evolutionary Game Theory*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

⁷ Det er selvsagt ikke bare i analyser av normer dette kan opptre. I moderne mikroøkonomisk teori analyseres mange situasjoner der multiple likevekter kan oppstå, for eksempel når vi har det som kalles nettverks-eksternaliteter.



. Husk

**Forskermøtet
7. - 8. januar**

2003

**Universitetet i
Bergen**

■ ■ ■ TORBJØRN HÆGELAND:

Inntektsulikhet og avkastning av humankapital i Norge 1970-97*

Mange land har opplevd en til dels sterk økning i inntektsforskjeller og avkastning av utdanning de seneste to tiårene, men endringene i Norge har vært små. Den særnorske utviklingen kan sannsynligvis forklares med bakgrunn i institusjonelle forhold på arbeidsmarkedet og en svært sterk økning i tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft. Artikkelen presenterer en dekomponering av endringer i ulikhet i arbeidsinntekt i Norge for perioden 1970-1997. Inntektsforskjellene ble sterkt redusert på 1970-tallet. På 1980-tallet opplevde man en videre sammenpressing i nedre del av lønnsfordelingen. På 1990-tallet var utviklingen stabil, men inntektsforskjellene økte innad i grupper med «like» lønns-takere.

1. Innledning

I de senere årene har det vært en eksplosjonsartet økning i analyser av lønnsstruktur og inntektsulikhet i de fleste OECD-land. Dette har sine helt naturlige forklaringer. For det første har mange land opplevd store endringer i lønnsstruktur og inntektsulikhet i de seneste to tiårene, og det har vært viktig å forstå drivkreftene bak og konsekvensene av disse endringene. For det andre har omfattende mikrodata-sett blitt tilgjengelige, noe som gjør det mulig å analysere

problemstillingene på en mer tilfredsstillende måte enn tidligere. I denne artikkelen ser jeg nærmere på utviklingen i inntektsulikhet i Norge i perioden 1970-1997 i lys av den internasjonale utviklingen, og jeg diskuterer mulige forklaringsfaktorer. Jeg fokuserer særlig på hvordan bidrag fra inntektsforskjeller knyttet til humankapital - både utdanning, arbeidserfaring og uobserverte «evner» - har bidratt til utviklingen i ulikhet. Lig-

nende analyser har også tidligere vært gjort for Norge, se bl.a. Barth og Mehlum (1993), Barth og Moene (2000) og Kahn (1998). Bidraget fra denne studien er først og fremst at jeg anlegger et noe lengre tidsperspektiv og benytter mer omfattende datasett enn en del tidligere studier.

2. Utviklingen i ulikhet og inntektsforskjeller knyttet til utdanning - internasjonalt og i Norge

Mens 1970-årene var en periode med sterkt fallende inntektsforskjeller i mange OECD-land, har mange land opplevd en til dels sterk økning i inntektsforskjeller og økende individuell avkastning av humankapital i de seneste to tiårene. Særlig sterk har økningen vært i land som USA og Storbritannia, men i de fleste land har tendensen gått i retning av økte inntektsforskjeller, se bl.a. Katz, Loveman og Blanchflower (1995) og Katz og Autor (1999). Norge fremstår som et unntak fra denne trenden. Som Aaberge et al. (2000) viser, har Norge ikke opplevd den økningen i inntektsulikhet som man har sett i mange andre land. Når man også tar i betraktning at ulikhetsnivået i utgangspunktet var lavt i Norge i forhold til andre land, gjør dette Norge til et spesielt land i denne sammenhengen, jf. OECD (1997). I tillegg kommer det faktum at mange internasjonale sammenligninger av ulikhet bruker enten timelønn eller arbeidsinntekt for fulltidsarbeidende som inntektsmål. Dette fanger ikke opp den direkte ulikhetsskapende effekten av arbeidsledighet. Historisk har Norge hatt relativ lav arbeidsledighet, og vi har ikke opplevd en sterk økning i ledigheten slik som mange andre europeiske land. Tar man også dette i betraktning, fremstår Norge i enda sterkere grad som et «annerledesland» i ulikhetssammenheng.

Inntektsforskjeller mellom individer kan i stor grad knyttes til personlige karakteristika og hvordan disse «prises» i arbeidsmarkedet. Slike kjennetegn kan være konstante over tid, slik som kjønn og medfødte evner, eller de kan påvirkes og tilpasses med større eller mindre kostnader, slik som utdanningsnivået man har og den næringen man jobber i. I de fleste land hvor ulikheten har økt, har man sett økte inntekts-

* Artikkelen bygger på min prøveforelesning over selvvalgt emne til dr. polit.graden ved Universitetet i Oslo, 10. januar 2002. Takk til Ådne Cappelen, Tor Jakob Klette, Halvor Mehlum, Kalle Moene, Jarle Møen, Kjell Gunnar Salvanes og Rolf Aaberge for verdifulle diskusjoner og innspill, samt en konsulent og tidsskriftets redaktør for nyttige kommentarer.



Torbjørn Hægeland er forskningsleder i Statistisk sentralbyrå

forskjeller mellom individer med ulik utdanning, arbeidserfaring, yrke og næringstilknytning, mens inntektsforskjellene knyttet til kjønn har blitt redusert over tid. I tillegg har man sett en økning i ulikheten *innad* i grupper av individer med samme observerbare personkjenntegn, f.eks. at lønnsspredningen blant menn i førtiårsalderen med 12 års utdanning som jobber i industrien har økt. Denne økningen i lønnsspredning, selv innenfor smalt definerte grupper, har av flere blitt tolket som en økning i avlønningen av ferdigheter og kvalifikasjoner som ikke blir fanget opp av observerbare personkjenntegn, bl.a. medfødte evner, se f.eks. Juhn, Murphy og Pierce (1991). Barth og Moene (2000) presenterer en oversikt over studier av lønnsforskjeller knyttet til ulike personkjenntegn i de fleste OECD-land. Den viser at lønnsforskjellene i Norge er små sammenlignet med andre land langs de fleste dimensjoner, kanskje bortsett fra lønnsforskjeller knyttet til kjønn, hvor vi er på linje med mange andre europeiske land. Særlig interessant er det at mange studier har funnet at inntektsforskjellene knyttet til utdanning er små i Norge, mens mange land har opplevd en økning i lønnsforskjellene knyttet til utdanning i løpet av de to siste tiårene. Som bl.a. Katz og Autor (1999) påpeker, er det nettopp økningen i lønnsforskjeller knyttet til utdanning som har bidratt sterkest til økningen i ulikhet i en del land. Dette har vært særlig markert i land som USA og Storbritannia. I kontinental-Europa har utviklingen vært mindre entydig, men hovedbildet er at de fleste land har hatt en viss økning i lønnsforskjellene knyttet til utdanning. I tillegg har man i en rekke land opplevd økende arbeidsledighet blant personer med lav utdanning. Avkastningen av utdanning har også vært relativt stabil i Norge, se f.eks. Barth og Røed (1999) og Hægeland, Klette og Salvenes (1999). Et typisk anslag for inntektsøkningen knyttet til ett år ekstra utdanning i Norge er fem prosent. Dette er stort sett på linje med hva man finner i land som Sverige og Danmark, men er altså lavere enn avkastningen i en del andre europeiske land, og langt lavere enn det man finner i USA, se f.eks. Asplund *et al.* (1996). Norge skiller seg dermed ut både ved at de individuelle lønnsforskjellene knyttet til utdanning er relativt små og ved at de har vært stabile over tid.¹

Internasjonalt har det blitt forsket mye på *hvorfor* lønnsforskjellene knyttet til utdanning har økt så kraftig i mange land. Utviklingen må reflektere at det har vært en økning i den relative etterspørselen etter utdannet arbeidskraft, dvs. at etterspørselsøkningen har vært sterkere enn tilbudsøkningen, eller at institusjonelle forhold på arbeidsmarkedet har endret seg. Flere studier dokumenterer at det har funnet sted en sterk økning i etterspørselen etter utdannet arbeidskraft i de fleste industrialiserte land, se bl.a. Berman, Bound og Griliches (1994) og Berman, Bound og Machin (1998). To hovedforklaringer på dette har vært foreslått. En mulighet er at de teknologiske endringene vi har vært vitne til i de siste tiårene har favorisert utdannet arbeidskraft ved å gjøre denne relativt mer produktiv, se Berman, Bound og Griliches (1994). En annen mulighet er at økt handel med land som har rikelig tilgang på lavtlønnet ufaglært arbeidskraft, har redusert etterspørselen etter slik arbeidskraft innenlands, se Wood (1995) og Feenstra og Hanson (1996). Selv om handelshypotesen også kan være relevant, er det hypotesen om

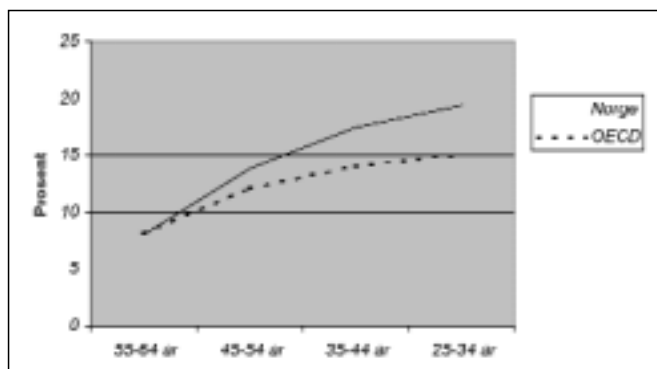
at teknologisk endring favoriserer utdannet arbeidskraft (skill-biased technological change) som har funnet sterkest empirisk støtte, se f.eks. Berman, Bound og Machin (1998) og Autor, Katz og Krueger (1998). Det er særlig to typer av funn som gir støtte til denne forklaringen. For det første har den økte etterspørselen etter utdannet arbeidskraft funnet sted ved at de fleste bedrifter og næringer har økt sin bruk av utdannet arbeidskraft. Dette gjelder ikke bare konkurranseutsatt industri, men også tjenesteyting og skjermede næringer.² For det andre viser mer case-orienterte studier at etterspørselen etter utdannet arbeidskraft samvarierer positivt med kapitalintensitet og introduksjon av ny teknologi, se f.eks. Bartel og Lichtenberg (1987) og Autor, Levy og Murnane (2000). Studier på amerikanske data, se Katz (2000) for en oppsummering, tyder også på at mye av veksten i etterspørselen etter utdannet arbeidskraft de seneste tiårene har vært konsentrert i sektorer som bruker informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) intensivt. Mange forskere har også pekt på betydningen av institusjonelle endringer på arbeidsmarkedet, slik som reduksjon i minimumslønninger og organisasjonsgrad, se bl.a. DiNardo, Fortin og Lemieux (1996).

Hva er så forklaringen på at vi ikke har sett den samme utviklingen i Norge? Salvenes og Førre (1999) dokumenterer at endringene i etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft i Norge samsvarer godt med hva man har sett i OECD for øvrig: Etterspørselen etter arbeidskraft med høy utdanning har økt på bekostning av lavt utdannet arbeidskraft. Når det gjelder endringer i tilbudet, har det gjennomsnittlige utdanningsnivået i hele den vestlige verden økt kraftig de seneste tiårene. I Norge har denne økningen vært spesielt sterk: Fra å være blant de OECD-landene med lavest gjennomsnittlig utdanningsnivå i 1960, har Norge nå en av de høyest utdannede arbeidsstyrkene i OECD, målt i antall utdanningsår. Figur 1, hentet fra Hægeland og Møen (2000), viser tydelig hvordan tilbudet av utdannet arbeidskraft i Norge har vokst raskere enn i andre land. Denne økningen kan ha bidratt til å holde lønnsforskjellene knyttet til utdanning stabile, på tross av økt etterspørsel etter utdannet arbeidskraft. Abraham og Houseman (1995) og Katz, Loveman og Blanchflower (1995) finner i tråd med dette at land med sterk økning i tilbudet av utdannet arbeidskraft ikke opplevde den samme økningen i avkastningen av utdanning. En sammenligning av utviklingen i Sverige og Norge tyder også på at tilbudseffekter kan ha spilt en viktig rolle. I Sverige stoppet økningen i tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft mer eller mindre opp på midten av 1980-tallet, og lønnsforskjellene knyttet til utdanning steg mot slutten av 1980-tallet, se Edin og Holmlund (1995). I Norge opplevde man en fortsatt vekst i

¹ Det er imidlertid viktig å merke seg at det er relativt store variasjoner mellom ulike sektorer, noe de norske studiene referert ovenfor viser. Et gjennomgående trekk er at avkastningen av utdanning er høyere i privat enn i offentlig sektor.

² Handelshypotesen innebærer (i sin enkleste form) at økt relativ etterspørsel etter utdannet arbeidskraft skjer ved at næringer som er intensive i bruken av lavt utdannet arbeidskraft blir redusert i omfang på grunn av konkurranse fra lavkostland. Selv om konkurranse fra lavkostland har hatt betydning i enkeltsektorer (ett eksempel på dette er tekstil- og konfeksjonsindustrien), viser empirisk forskning at dette ikke ser ut til å være den dominerende forklaringen.

Figur 1: Andel av befolkningen som har utdanning på universitetsnivå i 1996.



Kilde: OECD (1998)

tilbudet av utdannet arbeidskraft, men altså ingen økning i utdanningspremiene i samme periode.

Systemet for lønnsfastsettelse kan også ha betydning for størrelsen på lønnsforskjellene. Lønnsfastsettelsen i Norge er i internasjonal sammenheng relativt sentralisert, og tendensen i vestlige land har dessuten gått mot en mer desentralisert struktur i de senere årene. Både Freeman (1996) og Kahn (1998) påpeker at Norge representerer et unntak fra denne tendensen, og at den sentraliserte lønnsfastsettelsen kan være en viktig årsak til at lønnsforskjellene i Norge er og har vært relativt små og stabile.

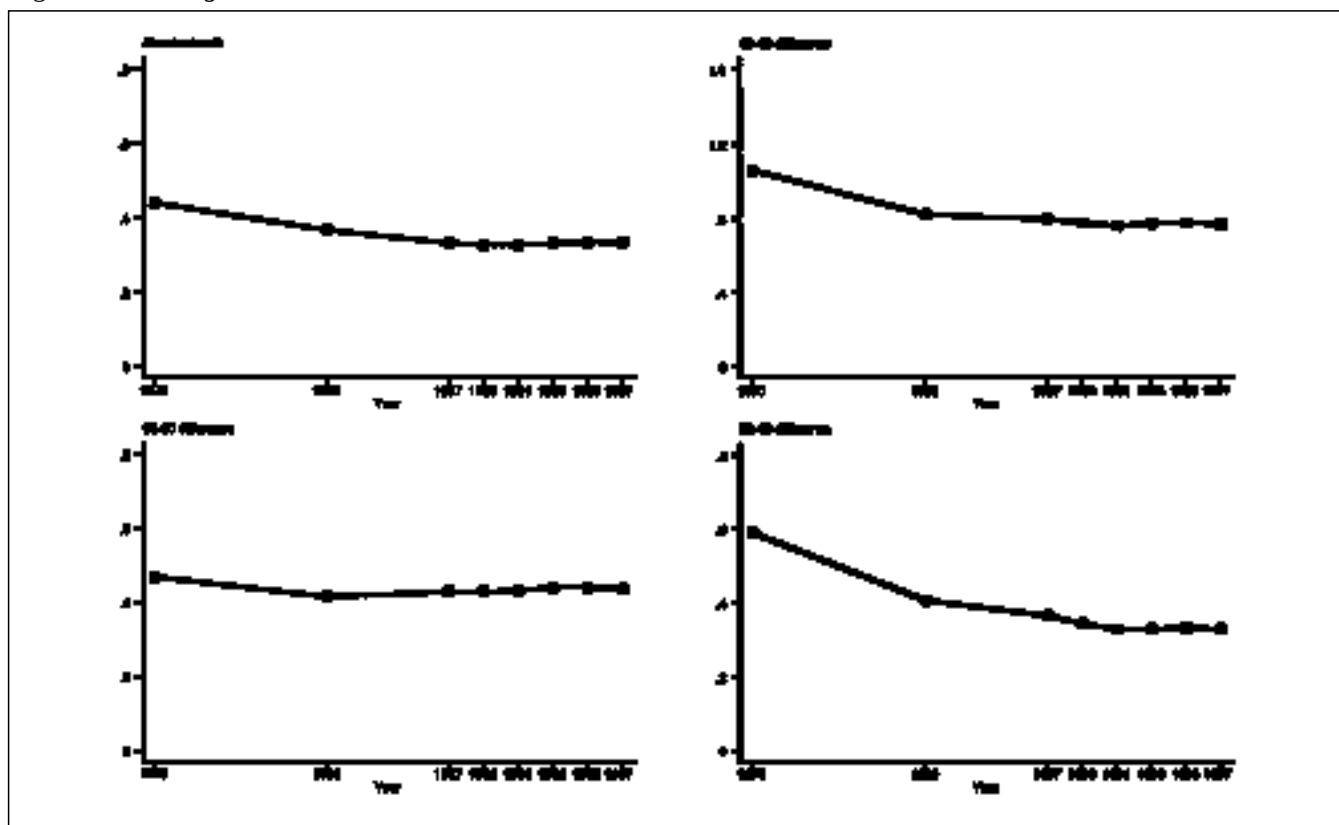
3. Endringer i ulikhet 1970-1997 og dekomponering i bidrag fra ulike faktorer

I lys av diskusjonen ovenfor, vil jeg se nærmere på utviklingen i ulikheten i Norge i et lengre perspektiv, med særlig henblikk på betydningen av inntektsforskjeller knyttet til personkjennetegn som kan tenkes å reflektere ferdigheter eller humankapital, enten ervervede eller medfødte. Jeg gir først en oversikt over utviklingen i ulikhet i perioden 1970-97, og deretter foretar jeg en dekomponering av endringene i bidrag fra ulike faktorer.

Til denne analysen benytter jeg individdata fra SSBs folke- og boligtellinger for 1970 og 1980, og registerbasert statistikk fra SSB for årene 1987, 1989, 1991, 1993, 1995 og 1997. Både når det gjelder innhold og dekning er datamaterialet meget omfattende. I tillegg til grunnleggende demografisk informasjon om kjønn, alder og bosted, inneholder materialet informasjon om arbeidsmarkedstilknytning (næring, arbeidstid, inntekt osv.) og utdanningsforhold (detaljert klassifikasjon av høyeste fullførte utdanning). Datamaterialet inneholder opplysninger om i praksis alle mennesker bosatt i Norge i de aktuelle årene.

Økonomiske analyser av ulikhet og inntektsforskjeller benytter forskjellige inntektsmål, delvis bestemt av formålet med den spesifikke analysen, og delvis av datatilgjengelighet. Siden fokus i denne analysen først og fremst er på betydningen for ulikhet av hvordan menneskelig kapital avlønnes i arbeidsmarkedet, har vi valgt å benytte pensjonsgivende inntekt som inntektsbegrep. Dette begrepet er langt på vei

Figur 2: Utvikling i inntektsulikhet, 1970-1997



definert likt for alle årene undersøkelsen omfatter (definisjonen avviker noe i 1970), og reflekterer i stor grad arbeidsinntekt. Inntekten er hentet fra likningsregistre og omfatter hele året. Siden ukentlig arbeidstid bare måles i grove kategorier i datamaterialet, har vi valgt å begrense utvalget i de enkelte år til personer som arbeidet fulltid hele året. Videre er utvalget begrenset til lønnstakere mellom 20 og 64 år sysselsatt i industri, privat tjenesteyting eller offentlig sektor, og observasjoner med mangelfull informasjon om noen av variablene som brukes i analysen er utelatt. Vi sitter likevel igjen med et gjennomsnittlig årlig utvalg på 800 000 personer.

Vi bruker flere ulikhetsmål i analysen. For det første ser vi på standardavviket til logaritmen til arbeidsinntekten. Standardavviket gir ett oppsummerende tall for spredningen i fordelingen, men gir ingen informasjon om hvor i fordelingen spredningen er størst, ev. hvor i fordelingen endringer har funnet sted. Vi ser derfor på noen andre mål: Først sorteres personene etter stigende inntekt. Så finner vi 10-persentilen (logaritmen av inntekten til personen som har høyere inntekt enn 10 prosent av personene i fordelingen), 50-persentilen (medianen) og 90-persentilen. Differansen mellom 90-persentilen og 10-persentilen sier da noe om avstanden mellom topp og bunn i fordelingen, mens 90-50 og 50-10 differansen forteller om avstanden mellom henholdsvis høye og middels inntekter og lave og middels inntekter.

Figur 2 viser utviklingen i disse ulikhetsmålene fra 1970 til 1997. Måleenheten på vertikalaksene er logaritmen til arbeidsinntekt, dvs. at differansen i logaritmen til arbeidsinntekt mellom 50-persentilen og 10-persentilen (panelet nederst til høyre i figuren) var på om lag 0,6 i 1970, dvs. en inntektsforskjell på drøyt 80 prosent. Den sterke nedgangen i ulikheten gjennom 1970-årene, hvor 90-10 differansen i logaritmen til arbeidsinntekten ble redusert fra 1,06 til 0,83, skjedde gjennom en sammenpressing både i topp og bunn av inntektsfordelingen. Sammenpressingen i bunn var imidlertid sterkest, idet lave inntekter vokste mye raskere enn middels inntekter. Etter 1980 har endringene i inntektsfordelingen vært mindre. Sammenpressingen i toppen av fordelingen (målt ved 90-50 differansen) stoppet opp, og ble til dels reversert gjennom 1990-tallet. De laveste inntektene fortsatte å vokse sterkere enn de midlere inntektene gjennom 1980-tallet. På 1990-tallet har 50-10 differansen vært mer eller mindre stabil.

Hvilke faktorer ligger bak endringene i ulikhet i løpet av denne perioden, og virket de forskjellige faktorer på samme måte på ulike steder i inntektsfordelingen? Metoden foreslått av Juhn, Murphy og Pierce (1993), gjør det mulig å svare på slike spørsmål. Den ser på endringen i en inntektsfordeling (eller ett eller flere ulikhetsmål) mellom to perioder og dekomponerer endringen i bidrag fra

- endringer i observerte kjennetegn ved individene
- endringer i prisingen av disse kjennetegnene
- endringer i uobserverte priser og kjennetegn

Mer formelt, la inntekten til et individ i på henholdsvis tidspunkt 0 og tidspunkt t uttrykkes slik:

$$Y_{i0} = X_{i0}\beta_0 + e_{i0} = X_{i0}\beta_0 + p_{i0}\beta_p$$

$$Y_{it} = X_{it}\beta_t + e_{it} = X_{it}\beta_t + p_{it}\beta_p$$

hvor Y er logaritmen til inntekten, X er en vektor av observerbare karakteristika med tilhørende «priser» β og e er et uforklart restledd. Dette restleddet dekomponeres to ledd: θ betegner individets posisjon i residualfordelingen, dvs. rangeringen i lønnsfordelingen etter at man har kontrollert for formelle kvalifikasjoner og andre observerbare kjennetegn. Den tilhørende «prisen» p reflekterer lønnspremien knyttet til å tilhøre en bestemt posisjon i residualfordelingen, og er dermed et uttrykk for lønnsforskjeller mellom personer med de samme observerbare kjennetegn.

Lønnslikningene Y_0 og Y_t estimeres ved minste kvadraters metode. For å dekomponere forskjellen i fordelingen som følger av Y_0 og Y_t , konstrueres i tillegg to kontrafaktiske inntektsfordelinger på bakgrunn av de estimerte lønnslikningene

$$Y_t^1 = X_{t0}\beta_0 + p_{t0}\beta_p$$

$$Y_t^2 = X_{t0}\beta_t + p_{t0}\beta_p$$

Y_t^1 er inntektsfordelingen vi ville fått på tidspunkt t dersom prisvektorene β og p var som på tidspunkt 0, mens Y_t^2 er inntektsfordelingen på tidspunkt t med p som på tidspunkt 0. Sammen med de faktiske inntektsfordelingene Y_0 og Y_t kan endringer i inntektsfordelingen dekomponeres slik:

- $Y_t - Y_0$: Total endring
- $Y_t^1 - Y_0$: Bidrag fra endrede observerbare kjennetegn
- $Y_t^2 - Y_t^1$: Bidrag fra endrede priser på observerbare kjennetegn
- $Y_t - Y_t^2$: Bidrag fra endrede uobserverbare kjennetegn og priser

En del tidlige studier brukte tradisjonell variansdekomponering når de analyserte endringer i inntektsfordelingen. Variansmålet sier imidlertid lite om hvilke deler av fordelingen som har endret seg. En fordel med dekomponeringsopplegget til Juhn, Murphy og Pierce er at man gjennom å konstruere kontrafaktiske inntektsfordelinger blir i stand til å analysere hvordan ulike deler av fordelingen har blitt påvirket av ulike faktorer. La oss ta et par eksempler: Hvis lønnspremien for de lengste utdannelsene øker over tid, vil dette i størst grad påvirke den øvre delen av fordelingen. Kvinner har tradisjonelt hatt lavere lønninger enn menn. En reduksjon av lønnsforskjellene mellom menn og kvinner vil således ha størst effekt i den nedre delen av fordelingen. Hvis arbeidsstyrken blir «likere», f.eks. gjennom at spredningen i utdanningsnivå reduseres, vil dette naturligvis som en førsteordenseffekt redusere inntektsulikheten, men hvor i fordelingen effekten er sterkest avhenger av hvor endringen i utdanningsnivå har funnet sted. I Norge har utdanningstilbøyeligheten økt på alle trinn, men den største endringen er at stadig flere fullfører videregående skole istedenfor å stoppe etter grunnskolen. En slik endring vil trolig ha sterkest effekt i nedre og midtre del i inntektsfordelingen.

Residualspredningen i inntekt, gitt at lønnslikningen inkluderer de relevante observerbare kjennetegn, kan tolkes som en funksjon av en underliggende fordeling av uobserverte evner i arbeidsstyrken og arbeidsmarkedets prising av disse. Det er rimelig å betrakte fordelingen av evner i arbeidsstyrken som nokså konstant over tid. Under disse for-

Tabell 1: Dekomponering av endringer i ulikhet, 1970-1980

	Total endring	Bidrag fra				
		Observerte kjennetegn	Utdannings-premier	Erfarings-premier	Andre priser	Uobserverte priser og kjennetegn
Standardavvik	-0,0762	-0,0010	-0,0151	-0,0121	-0,0183	-0,0297
90-10 differanse	-0,2390	-0,0342	-0,0424	-0,0354	-0,0729	-0,0542
90-50 differanse	-0,0561	0,0427	-0,0443	-0,0066	-0,0286	-0,0194
50-10 differanse	-0,1829	-0,0769	0,0019	-0,0288	-0,0443	-0,0347

Tabell 2: Dekomponering av endringer i ulikhet, 1980-1989

	Total endring	Bidrag fra				
		Observerte kjennetegn	Utdannings-premier	Erfarings-premier	Andre priser	Uobserverte priser og kjennetegn
Standardavvik	-0,0362	-0,0112	-0,0047	-0,0088	0,0039	-0,0153
90-10 differanse	-0,0466	-0,0100	-0,0108	-0,0313	0,0084	-0,0028
90-50 differanse	0,0164	0,0117	-0,0099	-0,0031	0,0132	0,0045
50-10 differanse	-0,0630	-0,0217	-0,0009	-0,0283	-0,0048	-0,0073

Tabell 3: Dekomponering av endringer i ulikhet, 1989-1997

	Total endring	Bidrag fra				
		Observerte kjennetegn	Utdannings-premier	Erfarings-premier	Andre priser	Uobserverte priser og kjennetegn
Standardavvik	0,0064	-0,0042	0,0000	-0,0005	-0,0027	0,0137
90-10 differanse	-0,0059	-0,0157	-0,0007	-0,0009	-0,0050	0,0165
90-50 differanse	0,0096	-0,0036	0,0000	-0,0003	0,0007	0,0128
50-10 differanse	-0,0155	-0,0121	-0,0007	-0,0006	-0,0057	0,0037

utsetningene kan endringer i residualspredningen tolkes som endringer i avlønningen av medfødte evner i arbeidsmarkedet. For at en slik tolkning skal være gyldig må selvsagt en del andre forutsetninger være oppfylt, f.eks. må ikke betydningen av målefeil i inntekten endre seg over tid og betydningen for inntekt av andre utelatte variable må også være konstant over tid. Dette impliserer at kravene til datamaterialet med hensyn til tilgjengelige variable er strenge.

For at dekomponeringsanalysen skal være mest mulig informativ, er det viktig at spesifikasjonen av lønnslikningen er mest mulig detaljert og fleksibel. Jeg har prøvd en rekke ulike spesifikasjoner, og har til slutt valgt en modell hvor kjønn, dummyvariable for utdanningsnivå og utdanningsretning, et

fjerdeordenspolynom i arbeidserfaring, detaljerte dummyvariable for næring, og dummyvariable for arbeidsstedsfylke inkluderes som forklaringsvariable. Eksperimenter med enda mer detaljerte spesifikasjoner viser at resultatene blir påvirket i svært liten grad.

I dekomponeringen av endringene i ulikhet har jeg delt opp perioden jeg ser på i tre: 1970-80, 1980-89 og 1989-97. Resultatene er vist i tabell 1, 2 og 3, hvor endringene over tid som er presentert i figur 2³ i er dekomponert i bidrag fra endringer i observerte kjennetegn ved arbeidsstyrken, endring-

³ Tallene i kolonnen «Total endring» i tabellene svarer dermed til tallene bak grafene i figur 2.

er i utdanningspremier, erfaringspremier og andre priser (bl.a. kjønnsforskjeller, regionale lønnsforskjeller og forskjeller mellom næringer), samt bidrag fra uobserverte priser og kjennetegn (residual spredning)

I perioden 1970-80 viser tabell 1 at endringer i observerte kjennetegn bidro til en reduksjon i forskjellen mellom topp og bunn i fordelingen (90-10 differansen). Imidlertid bidro disse endringene til en økt spredning i den øvre del av fordelingen (90-50), men sammenpressingen var altså større i den nedre del av fordelingen (50-10). Endringer i utdanningspremier bidro også til en reduksjon i ulikheten, men her var hele bidraget til sammenpressingen i øvre del av fordelingen. Endrede lønnsforskjeller knyttet til arbeidserfaring bidro i størst grad til reduksjon i spredningen i nedre del. I tillegg bidro endringer i andre priser til sammenpressing i hele fordelingen.⁴ Det samme gjelder bidraget fra uobserverte priser og kjennetegn.

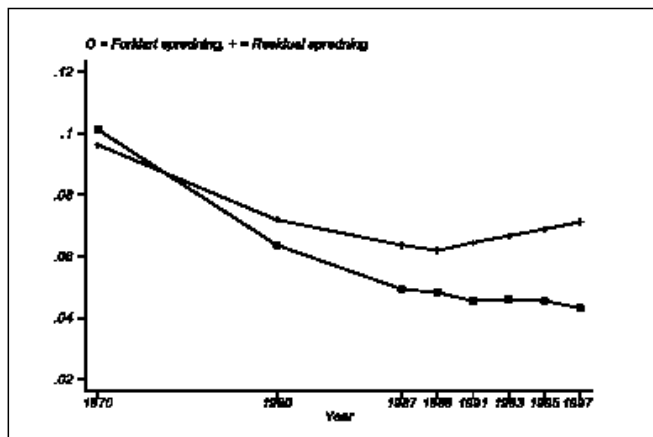
For 1980-årene er bildet noe annerledes, se tabell 2. Mens forskjellene mellom topp og bunn i fordelingen ble redusert gjennom denne perioden, skjedde sammenpressingen bare i den nedre del av fordelingen (50-10 differansen), mens forskjellene økte mellom høye og middels inntekter (90-50). Det var særlig endringer i observerte kjennetegn og erfaringspremier som bidro til sammenpressingen i nedre del. I den øvre delen av fordelingen bidro endringer i observerte kjennetegn og «andre priser» til økt spredning, i tillegg var det en svak effekt fra uobserverte priser og karakteristika. Det er verd å merke seg at bidragene fra endrede utdanningspremier var negative, men relativt små. Dette er i tråd med tidligere studier, som har funnet at lønnsforskjellene knyttet til utdanning var relativt stabile for 1980-tallet sett under ett.⁵

Tabell 3 viser resultatene for perioden 1989-1997. Her finner jeg små endringer i de ulikhetsmålene jeg benytter, men det var en svak økning i forskjellene i øvre del av fordelingen og fortsatt en viss sammenpressing i nedre del. Endringer i observerte kjennetegn bidro til redusert ulikhet, dvs. at arbeidsstyrken fortsatt ble mer ensartet. Det var så å si ikke noe bidrag fra utdannings- og erfaringspremier, og bidragene fra «andre priser» var også små. Det som er verd å merke seg er at uobserverte priser og kjennetegn bidro til økt spredning, særlig i den øvre del av fordelingen.

Hva slags lærdommer kan man trekke av disse resultatene? For det første bekrefter analysen hva flere andre studier har funnet: I motsetning til i mange andre land har endringer i lønnsforskjeller knyttet til observerbare kjennetegn som reflekterer menneskelig kapital eller mer generelt ferdigheter som verdsettes i arbeidsmarkedet (f.eks. utdanning og arbeidserfaring) bidratt til en *reduksjon* i inntektsulikhet over tid. Studiene referert ovenfor tyder på at den særnorske utviklingen kan knyttes til institusjonelle forhold på arbeidsmarkedet, men at den sterke veksten i arbeidsstyrkens utdanningsnivå kanskje har vært vel så viktig.

Det kanskje viktigste funnet i denne analysen er imidlertid at residualspreddningen (den delen av variasjonen i inntekt som ikke kan forklares med forskjeller i observerbare kjennetegn) har økt på 1990-tallet⁶. Det ser vi både i tabell 3 og figur 3, som viser nivået på forklart og uforklart varians for de estimerte lønnslikningene som ligger til grunn for dekom-

Figur 3: Forklart og uforklart varians



poneringsanalysen ovenfor. Dette innebærer at lønnsforskjellene innad i grupper har økt. Siden spesifikasjonen av lønnslikningen er såpass detaljert, er disse gruppene til dels meget smalt definert (lønnstakere av samme kjønn, arbeidserfaring, utdanning av samme lengde og type, samme arbeidsstedsfylke og samme næring). Mange andre land har opplevd en tilsvarende utvikling, men på et tidligere tidspunkt og med en sterkere tendens, se bl.a. Juhn, Murphy og Pierce (1993) og Edin og Holmlund (1995). En slik utvikling kan tolkes på flere måter. Målefeilen i inntekten kan ha økt. En annen tolkning, jf. Juhn, Murphy og Pierce (1993), er at det reflekterer en generell økning i etterspørselen etter ferdigheter. Når det gjelder formell utdanning, har denne etterspørselsøkningen for Norges del blitt motsvart av en kraftig økning i tilbudet, og den har derfor ikke gitt seg utslag i økte inntektsforskjeller knyttet til utdanning. En økning i tilbudet av medfødte evner er imidlertid ikke enkel å få til, og økt residualspreddning kan reflektere en høyere avlønning av evnerike personer innenfor grupper av individer med identiske observerte kjennetegn. Det kan også være slik at utviklingen skyldes økte lønnsforskjeller mellom ulike virksomheter, stillingsgrupper, spesialkompetansefelt og andre faktorer som vi ikke kontrollerer for.⁷ Utviklingen kan også reflektere institusjonelle endringer i arbeidsmarkedet, med større vekt på lokale forhandlinger, individuell avlønning og resultatbaserte lønssystemer. Imidlertid oppstår institusjonelle endringer i lønnsdannelsen sjelden i et vakuum. Institusjonelle endringer i lønnsdannelsen vil ofte delvis reflektere endringer i tilbuds- og etterspørselsforhold på arbeidsmarkedet. En vridning mot mer lokal og individuell lønnsfastsettelse kan reflektere en større etterspørsel etter «evnerike» personer.

⁴ En viktig komponent i bidraget fra «andre priser» er nedgangen i lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, men det er også bidrag fra andre priser. I separate analyser av lønnsfordelingen for kvinner og menn, finner jeg stort sett samme resultater, men bidraget fra «andre priser» er selvsagt mindre, siden kjønnsdimensjonen forsvinner.

⁵ Se bl.a. Hægeland, Klette og Salvanes (1999).

⁶ Barth og Børing (2002) finner ved bruk av data for Levekårsundersøkelsene fra 1995 til 2000 at denne utviklingen fortsatte også etter 1997.

⁷ Robusthetstester viser imidlertid at resultatet om økende residualspreddning etter 1989 blir stående selv om spesifikasjonen i lønnslikningen gjøres mer detaljert.

4. Konklusjoner

Mens 1970-årene var en periode med sterkt fallende inntektsforskjeller i mange OECD-land, har mange land opplevd en til dels sterk økning i inntektsforskjeller og avkastning av humankapital i de seneste to tiårene. Norge fremstår i denne sammenhengen som et annerledesland: Relativt til andre land har inntektsforskjeller og avkastning av humankapital har vært lave og stabile over denne perioden. Sannsynlige forklaringer på dette er institusjonelle forhold på arbeidsmarkedet og en svært sterk økning i tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft. Analysen viser som tidligere studier at inntektsforskjellene ble sterkt redusert på 1970-tallet. På 1980-tallet opplevde man en videre sammenpressing i nedre del av lønnsfordelingen. På 1990-tallet var utviklingen stabil, men inntektsforskjellene økte innad i grupper av «like» lønnstakere. Dette kan reflektere en vridning i retning av mer individuell lønnsfastsettelse, og høyere avkastning av evner og talent i arbeidsmarkedet.

Referanser

- Abraham, K.G. og S.N. Houseman (1995): Earnings Inequality in Germany, i R.B. Freeman og L.F. Katz (red.): *Differences and Changes in Wage Structures*, Chicago University Press, Chicago.
- Asplund, R., E. Barth, C. le Grand, A. Mastekaasa og N. Westergård-Nielsen (1996): Wage Distribution Across Individuals, i N. Westergård-Nielsen (red.): *The Nordic Labour Markets in the 1990s, Part 1*, North-Holland, Amsterdam.
- Autor, D., L.F. Katz og A.B. Krueger (1998): Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market? , *Quarterly Journal of Economics*; **113**, 1169-1213.
- Autor, D., F. Levy og R.J. Murnane (2000b): Upstairs, Downstairs: Computer-Skill Complementarity and Computer-Labor Substitution on Two Floors of a Large Bank, National Bureau of Economic Research Working Paper 7890.
- Bartel, A.P. og F.R. Lichtenberg (1987): "The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technology", *Review of Economics and Statistics*, **69**, 1-11
- Barth, E. og P. Børing (2002): Utviklingen i lønnsstrukturen 1995-2000, *Søkelys på arbeidsmarkedet*, **19**, 45-54.
- Barth, E. og H. Mehlum (1993): Lønnsforskjeller i Norge 1980-1991, *Søkelys på arbeidsmarkedet*, **10**, 147-152.
- Barth, E. og K.O. Moene (2000): Er lønnsforskjellene for små? Vedlegg 3 i NOU 2000:21 «En strategi for sysselsetting og verdiskaping», Oslo: Akademika.
- Barth, E. og M. Røed (1999): Avkastning av utdanning i Norge 1980-1995, *Søkelys på arbeidsmarkedet*, **16**, 69-78.
- Berman, E., J. Bound og Z. Griliches (1994): Changes in the Demand for Skilled Labor Within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures, *Quarterly Journal of Economics*, **109**, 367-398.
- Berman, E., J. Bound og S. Machin (1998): Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence, *Quarterly Journal of Economics*; **113**, 1245-1279.
- DiNardo, J., N.M. Fortin og T. Lemieux (1996): Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach, *Econometrica*, **64**, 1001-1044.
- Edin, P.-A. og B. Holmlund (1995): The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy? i R.B. Freeman og L.F. Katz (red.): *Differences and Changes in Wage Structures*, Chicago University Press, Chicago.
- Feenstra, R.C. og G.H. Hanson (1996): Globalization, Outsourcing and Wage Inequality, *American Economic Review*, **86**, 240-245.

- Freeman, R.B. (1996): Are Norway's solidaristic and welfare state policies viable in the modern global economy?, i J.E. Dølvik og A.H. Steen (red.): *Making Solidarity Work? The Norwegian Labor Market in Transition*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Hægeland, T., T.J. Klette og K.G. Salvanes (1999): Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across cohorts, sectors and over time, *Scandinavian Journal of Economic*, **101**, 555-576.
- Hægeland, T. og J. Møen (2000): *Betydningen av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst*, Rapporter 2000/10, Statistisk sentralbyrå.
- Juhn, C., K.M. Murphy og B. Pierce (1993): Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill, *Journal of Political Economy*, **101**, 410-442.
- Kahn, L.M. (1998): Against the Wind: Bargaining Recentralisation and Wage Inequality in Norway 1987-91, *Economic Journal*, **108**, 603-645.
- Katz, L.F. (2000): Technological Change, Computerization, and the Wage Structure, i E. Brynjolfsson og B. Kahin (red.): *Understanding the Digital Economy*, Cambridge: MIT Press, 217-244.
- Katz, L.F. og D.H. Autor: Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality, i O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of labor economics*, Vol. 3A. Amsterdam:North-Holland, 1463-1555.
- Katz, L.F., G.W. Loveman og D.G. Blanchflower (1995): A Comparison of Changes in the Structure of Wages in Four OECD Countries, i R.B. Freeman og L.F. Katz (red.): *Differences and Changes in Wage Structures*, Chicago University Press, Chicago.
- OECD (1997): *Economic Survey of Norway 1997*, Paris: OECD.
- OECD (1998): *Education at a Glance: OECD Indicators 1998 Edition*, Paris: OECD.
- Salvanes, K.G. og S.E. Førre (1999): Job Destruction, Heterogeneous Workers, Trade and Technical Change: Matched Worker/Plant Data Evidence from Norway. Discussion Paper 15/99, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole.
- Wood, A.(1995): How Trade Hurt Unskilled Workers, *Journal of Economic Perspectives*, **9**, Summer 1995, 57-80.
- Aaberge, R., A. Bjørklund, M. Jantti, P.J. Pedersen, N. Smith og T. Wennemo (2000): Unemployment Shocks and Income Distribution: How Did the Nordic Countries Fare During Their Crisis? *Scandinavian Journal of Economics*, **102**, 77-99.

Erik Kempe Award 2002 til Karine Nyborg

På verdenskongressen i miljø- og ressursøkonomi i Monterey, California, i sommer ble det annonsert at Karine Nyborg ved Frischsenteret i Oslo har vunnet Erik Kempe Award 2002. Dette er en pris som blir gitt til den beste artikkelen innen miljø- og ressursøkonomi publisert i løpet av de to foregående år (2000-2001), skrevet av en forsker i Europa. Prisen skal deles ut på Umeås universitet senere i høst.

Dette er fjerde gangen prisen deles ut, og Oslomiljøet har hevdet seg bra: Michael Hoel vant prisen sist den ble delt ut, for to år siden.

Tidligere prisvinnere er:

- 1996: Scott Barrett, London Business School
- 1998: Lans Bovenberg, CPB-Netherlands og Larry Goulder, Stanford University
- 2000: Michael Hoel, Universitetet i Oslo

Redaksjonen og Samfunnsøkonomenes forening ønsker med dette å gratulere Karine Nyborg!

Juryens begrunnelse:

«The Erik Kempe Award 2002 has been given to Karine Nyborg, The Frisch Centre at the University of Oslo, for the paper:

Homo Economicus and Homo Politicus: Interpretation and Aggre-

gation of Environmental Values. Journal of Economic Behavior and Organization 42, 305-322, 2000.

Motivation:

This paper concerns the interpretation and aggregation of environmental values, and is related to the contingent valuation literature. It is based on the idea that an individual may have two distinct preference orderings; one in which he/she behaves as a consumer and the other in which he/she takes the role as a «citizen». In the former situation, the individual tries to pursue individual goals, and the preferences are represented by a traditional utility function defined over private and public goods. As a citizen, on the other hand, the individual is concerned with the public interest, and the preferences are represented by a subjective social welfare function, which also contains a subjective judgment of the well being of others. Depending on the nature of the willingness to pay questions, and how the individuals perceive them, they may respond either as consumers or citizens. As such, the analysis provides one explanation to several puzzling results in the contingent valuation literature. It also shows that, unless it is understood whether individuals respond to willingness to pay questions in their role of consumers or in their role of citizens, the resulting aggregate measures of

willingness to pay may be difficult to interpret.

Karine Nyborg receives the Erik Kempe Award for her formalization of the idea that individuals may have two, possibly conflicting, preference orderings, and for analyzing the implications in terms of the contingent valuation method.

The contingent valuation method is one of the most frequently applied techniques to value goods and services provided by the environment. It is, therefore, important that this method is well understood. The paper does not only contribute to the literature by giving a formal explanation to results in previous application. It also contributes by suggesting means of how to test whether individuals respond as consumers or citizens, and by pointing out directions useful in future research.»

Redaksjonen ønsker å hedre norske samfunnsøkonomer som mottar internasjonale utmerkelser, og tar derfor gjerne imot tips om dette.



**Erik Grønn:
FORELESNINGER I OFFENTLIG
ØKONOMI
Cappelen Akademisk Forlag,
2001**

Erik Grønn har utvidet sitt forfatterskap med boken "Forelesninger i offentlig økonomi". Målgruppen er universitets- og høyskolestudenter som allerede har et innføringskurs i mikroøkonomi.

I stor grad har Grønn fulgt malen for lærebøker i offentlig økonomi, men bringer i tillegg inninformasjonsøkonomisk stoff som vanligvis ikke finnes i bøker av denne type. Boken starter således med en beskrivelse av det offentlige rolle i (den norske) økonomien, fortsetter med velferdsteori, og behandler deretter standard typer markedssvikt som eksternaliteter, kollektive goder og ufullkommen konkurranse. Det nye bidraget kommer i den påfølgende del som består av et kapittel om spillteori og tilpasning under usikkerhet, som bakgrunn for et kapittel Grønn har kalt markedssvikt II; markedssvikt relatert til informasjonsasymmetri. Siste del behandler skatter – her vektlegges effektivitetstap og optimal beskatning - og to avsluttende kapitler som redegjør for nyttekostnadsanalyse og miljøpolitikk. Det siste kapitlet er sannsynligvis begrundet mer i politisk relevans, enn i logisk stringens.

Hva er det ikke funnet plass til? Først og fremst mangler en behandling av politisk økonomi og av velferdsstaten (helse, utdanning, sosiale utgifter), men også naturlige monopoler gis en stemonderlig behandling. Dette betyr at boka går langt i å identifisere mer eller mindre gode grunner for offentlige inngrep, mens diskusjoner om styringssvikt og grenseoppgangen mellom plan og marked (privatiseringsdebatten) ikke er viet særlig stor plass.

La det være sagt at Grønn utnytter sine erfaringer som foreleser og lære-

bokforfatter på en god måte. Stoffet er ryddig presentert med mange gode eksempler. Det tekniske nivået på standardstoffet - utstrakt bruk av partielle modeller presentert på grafisk form med noe støtte av analytisk drøfting - er vel egnet på dette nivået. Og ikke minst viktig for en lærebok: Kapitlene følges av spørsmål som gjør det lettere for studentene å arbeide aktivt med stoffet. Teksten skiller seg noe fra det vi finner i andre lærebøker i offentlig økonomi. Stilen er «løser»: Mer muntlig, mer bruk av humor, flere digresjoner. Det personlige avtrykket er dermed sterkere. Mange, i alle fall av den litt eldre garde (som ikke er i målgruppen), vil nok foretrekke en mer strengt saklig og tørr stil.

For undertegnede reiser leseren ett stort spørsmål: Hva bør studenter lære i et innføringskurs i offentlig økonomi? De fleste vil nok vektlegge to hensyn. Det ene er at kurset bør være en trening i bruk av det mikroøkonomiske analyseapparatet. Det andre at studentene bør få et godt inntrykk av hva offentlig sektor bør drive med og faktisk driver med. Analyser av offentlige utgifter knyttet til kollektive goder og beskatning er etter hvert godt integrert med økonomisk teori. Kjernestoffet er derfor uproblematisk i den forstand at det lett forener de to hensynene. Et problemet mange av oss nok føler på er at mye av det offentlige sektor faktisk driver med blir stående igjen uforklart i mange lærebøker – i særlig grad gjelder dette velferdsstaten, men også mye av den regulatoriske aktiviteten kan inkluderes. Er dette saker det offentlige bør drive med? Dersom svaret er nei, hvorfor drives da dette likevel av det offentlige? Dette er relevante spørsmål, men den (mikro)økonomiske forståelsen er/har vært mangelfull.

Erik Grønn sine ambisjoner er altså å belyse disse spørsmålene ved hjelp av teoretiske nyvinninger i informasjonsøkonomi. Han redegjør for asymmetrisk informasjon (uobserverte handlinger, ugunstig utvalg), og det gis eksempler bl.a. fra bruktbilmarkedet, arbeidsmarkedet, kredittmarkedet og forsikringsmarkedet. (Dette er en lang sekvens med detaljert gjennomgang av mekanismene.) Poengene er at mangelfull eller skjevt fordelt informasjon gir markedssvikt, bl.a. ved at privat informasjon om varekvalitet gjør at transaksjoner ikke gjennomføres, og ved at gode kunder

kan drives ut av forsikringsmarkedene og bidra til at disse markedene bryter sammen. Betyr dette at det er en jobb å gjøre for myndighetene? Kan myndighetene gjøre en bedre jobb enn private aktører når de er underlagt de samme restriksjonene på informasjon? Kan viktige deler av myndighetenes inngrep i økonomien forstås som forsøk på å løse informasjonsproblemer? Grønn gir i hovedsak ikke svar på disse spørsmålene. Dermed: Det som er ment å være et nytt og forfriskende bidrag til forståelse av offentlig sektors rolle i økonomien blir i noen grad hengende i løse lufta. Eller, studentene tilbys generell informasjonsøkonomi, og ikke offentlig økonomi. Teorien anvendt på offentlig sektor mangler i litt for stor grad.

Min kritikk er dermed ikke at informasjonsstoffet er inkludert, men at det ikke utnyttes godt nok. Jeg etterspør ikke først og fremst bedre identifisering av markedssvikt. Etter min mening er det mer spennende å se hvordan det offentlige selv forsøker å forbedre styringen ved å løse de informasjons- og insentivproblemene som den står ovenfor. En slik vinkling ville gi studentene god bakgrunn for å forstå det som i offentlig debatt kalles moderniseringen av offentlig sektor. Dette omfatter bl.a. en gjennomtenking av det offentlige roller: Det offentlige forsyningsansvar betyr ikke nødvendigvis at det offentlige selv bør sørge for produksjonen. Ved å åpne for anbudskonkurranse, ved å slippe private produsenter til er det mulig for myndighetene å fremskaffe bedre informasjon om kostnader i produksjonen av offentlige tjenester osv. Dette omfatter også behandlingen av naturlige monopoler, som brytes opp i nettverksmonopoler med konkurranse på tjenestedelen, og hvor reguleringsløsningene avhenger av om informasjonen mellom aktørene er skjevt fordelt eller ikke.

Er denne kritikken urettferdig? Ja kanskje, fordi det kan anføres at den aktuelle teorien er komplisert og ikke spesielt velegnet for et innføringskurs i offentlig økonomi. Men på den andre siden, Grønn bruker 80 sider på relativt vanskelig informasjonsteori som indikerer at det mulig å øke relevansen til uendret vanskelighetsgrad.

Hans Bonesrønning

Medlemskap i

Tenker du på å melde deg inn i
Samfunnsøkonomenes Forening?

Be om informasjon i
sekretariatet,

telefon

22 31 79 90

telefax

22 31 79 91

hjemmeside

www.samfunnsokonomene.no

Økonomisk 

Redaktører:

Lars-Erik Borge

Leo A. Grünfeld

Snorre Kverndokk

Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold

E-post:

mona.skjold@samfunnsokonomene.no

• Utgitt av

Samfunnsøkonomenes Forening

Leder: Bent Vale

Generalsekretær: Birgit Laudal

• Besøksadresse:

Skippergt. 33

Postadresse:

Postboks 8872

Youngstorget

0028 OSLO

E-post:

sekretariatet@samfunnsokonomene.no

Telefon: 22 31 79 90

Telefax: 22 31 79 91

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887

Bankgiro: 8380 08 72130

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

Abonnement kr 620,-
Studentabonnement kr 250,-
Enkeltnr. kr 80,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER

(ekskl m v a):

1/1 side kr. 5 615,-

3/4 side kr. 5 070,-

1/2 side kr. 4 525,-

Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:

10 dager før utgivelsesdato.

Trykk: MGH grafisk a/s, Bergen

B-BLAD

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



Er du medlem i en akademikerforening er det penger å spare i Gjensidige NOR

Gjennom din medlemsforening i Akademikerne kan du benytte deg av gunstige forsikringsordninger som vil sikre deg og dine. Uansett hvor omfattende forsikringsbehov du har, legger vi stor vekt på å finne fleksible løsninger. De fleste produktene våre finnes både som standard og utvidede forsikringer. Når 2001 i tillegg var et så godt år at de fleste produktene nå har samme pris som i fjor, blir forsikringstilbudet til deg som medlem enda bedre.

Besøk oss eller ring 815 00 110 hvis du har lyst til å snakke med oss om hvilke fordeler vi kan tilby deg. Du kan også sjekke www.gjensidigenor.no for mer informasjon.

