

ØKONOMISK FORUM

- Kvaløy og Tveterås:
EN MER INTEGRERT
OPPDRETTSNÆRING
- Lorentzen og Aarseth:
STRAFFETOLL PÅ NORSK LAKS TIL EU
- Thon:
SETT MED FORBRUKERNES ØYNE
- Grønvik:
NYE LOVER I VERDIPAPIRMARKEDENE:
HVORFOR?
- Eika og Lurås:
STRATEGIER FOR BEDRE HELSE
BLANT ELDRE



- ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR
Leo A. Grünfeld · leo@menon.no
- REDAKTØRER
Ylva Sævik · ylso02@handelsbanken.no
Hans Jarle Kind · hans.kind@nhh.no
- ORGANISASJONSKONSULENT
Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no
- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Ragnar Ihle Bøhn
Generalsekretær: Åse Marie Eliassen
- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Younstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

- UTGIVELSESPÅN
NR. 1: MEDIO FEBRUAR NR. 6: MEDIO SEPTEMBER
NR. 2: MEDIO MARS NR. 7: MEDIO OKTOBER
NR. 3: MEDIO APRIL NR. 8: PRIMO NOVEMBER
NR. 4: MEDIO MAI NR. 9: ULTIMO DESEMBER
NR. 5: MEDIO JUNI

• PRISER		
Abonnement	kr.	980.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	150.-

• ANNONSEPRISER		
1/1 SIDE	kr.	6080.-
3/4 SIDE	kr.	5490.-
1/2 SIDE	kr.	4900.-
Byråprovisjon		10%

- ANNONSEFRIST
10 dager før utgivelsesdato

Design: www.deville.no

Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

Innhold

NR. 5 • 2006 • 60. ÅRG.

- **LEDER** 3
Kjør økonomidebatt!
- **INFORMASJON** 4
Informasjon NØT nr. 1, 2006
- **AKTUELL KOMMENTAR** 6
Utviklingen sett med forbrukerøyne
av Bjørn Erik Thon
- **Hvorfor reformere lovene for verdipapirmarkedene?** 11
av Gunnvald Grønvik
- **ARTIKKEL** 18
Velferdsøkonomiske effekter av straffetoll på norsk laks til EU – En scenarioanalyse
av Torbjørn Lorentzen og Bernt Aarset
- **Den integrerte oppdrettsnæringen** 25
av Ola Kvaløy og Ragnar Tvetterås
- **Forebygge eller behandle? Strategier for bedre helse og funksjonsevne blant eldre** 33
av Kari H. Eika og Hilde Lurås
- **HER JOBBER VI** 42
Økokat blant advomer
av Harald K. Selte

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

ØKONOMISK FORUM/ISSN 502-6108

Kjør økonomidebatt!

Samfunnsøkonomiske tema blir viet voldsom oppmerksomhet i pressen, i politikken, i internasjonale fora, ja til og med i det norske rettsapparatet. Innføring av nye skattemodeller, nye pensjonsystemer, utbygging av gasskraftverk, skjerming av norsk landbruk og en rekke andre samfunnsøkonomiske tema dominerer ofte nyhetsbilde. Disse temaene er så populære i Norge at de ofte konkurrerer om oppmerksomheten med mer lettsindige tema som Idol, Big Brother, Ari Behn og Aylar Lie. Det er ikke sjelden samfunnsøkonomer innen akademia, finans og organisasjonslivet blir bedt om å uttale seg. Slike uttalelser drar ofte i gang en debatt, men som oftest blir dette en debatt der samfunnsøkonomer står på den ene siden mens andre fag- og interessegrupper står på den andre siden. Det er skjelden vi får servert en skikkelig krangel mellom samfunnsøkonomer. Bare se på debatt-sidene i dette tidsskriftet. Det syder ikke akkurat av liv.

Naturligvis finnes det gode eksempler på debatter der samfunnsøkonomer står på hver sin side. Nylig har vi fått i gang en debatt rundt den nye konkurransepolitikken. Knut Anton Mork satte i gang en langvarig debatt om inflasjonsmål i pengepolitikken for noen år siden, og økonomer fra ECON og Universitetet i Oslo har kranglet om klimapolitikk og gasskraft. Men i det store og det hele har samfunnsøkonomene valgt å holde et lavt konfliktnivå. Er de konfliktsky? Er de stort sett enige i det meste? Er det rett og slett ikke tradisjon for åpen debatt mellom samfunnsøkonomer?

Bak det siste spørsmålet skjuler det seg nok en god del. Opp gjennom etterkrigstiden har samfunnsøkonomer blitt oppdratt til å tro at de først og fremst skal spille rollen som teknokrater, i god Frisch-tradisjon. Debatt hører politikerne og rikssynserne til. Økonomenes rolle er å fremstille sakskomplekset så nært opp til virkeligheten som mulig. For det finnes kun en virkelighet der ute, gjør det ikke? Svært mange samfunnsøkonomer blir tidlig rekruttert inn i sentraladministrasjonen, store offentlige etater og større konsern. Der får man ikke lov til å ytre seg i øst og vest. Er man ikke offisiell talsperson får man stort sett taleforbud i media og andre debattfora. Det er liten tvil om at mange av

disse ressurspersonene brenner inne med et stort debattbehov. Vi skulle hatt et forum hvor også disse kunne delta uten å gå på tvers av arbeidsgivers instruksjoner.

Kampen om plass i debattspaltene i Norges største aviser er beinhard. Uten et kjent navn, en viktig posisjon eller nye oppsiktsvekkende funn er det vanskelig å bli hørt. I Økonomisk forum er det lettere å få sine synspunkter på trykk, så lenge kvaliteten er høy, men det er få som anvender denne kanalen. Det er synd fordi vi ikke sjelden ser at debatter hos oss blir fanget opp av andre medier med et mye større nedslagsfelt. Den moderate debattinteressen i vårt tidsskrift skyldes nok delvis at vi ikke er tilstrekkelig dagsaktuelle. Vi kommer bare ut med ni nummer i året. Det er stor sannsynlighet for at debatten har blitt uaktuell før nummeret når de leserne som kan tenke seg å komme med et motsvar.

Vi tror ikke det grann på at samfunnsøkonomer i utgangspunktet er mindre krangleverne enn andre samfunnsbevisste mennesker. Kanskje er det snarere tvert om. Vi har lang erfaring med hissige debatter i kantiner, på fagseminarer og i ymse sosiale arrangementer. Det er bare det at forholdene ikke ligger til rette for aktive åpne debatter mellom samfunnsøkonomer.

Men i den nye teknologien finnes det en løsning på dette problemet. Samfunnsøkonomenes forening bør anvende internett som et supplement til tidsskriftene for å vekke liv i økonomenes debattglød. Et åpent debattforum med navnet «www.økonomidebatt.no» vil gi flere mulighet til å engasjere seg i viktige og dagsaktuelle samfunnsøkonomiske tema. Terskelen for å engasjere seg i debattene reduseres kraftig og de som til vanlig er forhindret fra å delta får en kanal for å ytre sine synspunkt. Debattantene behøver ikke engang å avsløre sin sanne identitet, selv om en ekte identitet gjerne gir innlegget større tyngde. For å luke bort lavmål og usakligheter trenger man salvsagt en redaktør, eller det man gjerne kaller en moderator. Det skulle ikke være vanskelig å finne gode moderatorer som er villige til å stille opp. Prøv det, for vi har ingenting å tape. Kjør økonomidebatt!

Informasjon NØT nr 1, 2006

Norsk Økonomisk Tidsskrift publiseres nå kun elektronisk.

Publiserte artikler er tilgjengelig på: <http://www.samfunnsokonomene.no>.

Norsk Økonomisk Tidsskrift nummer 1, 2006 inneholder følgende artikler:

Betydningen av sosiale helseulikheter for overføringene til helseregionene

*FREDRIK CARLSEN,
Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU*

Dagens kostnadsnøkkel for fordeling av ressurser til somatiske spesialisthelsetjenester inneholder ikke sosio-økonomiske indikatorer til tross for at det foreligger omfattende dokumentasjon for en sammenheng mellom befolkningens helsetilstand og sosiale/økonomiske forhold. Artikkelen argumenterer for at kostnadsnøgkelen utelater flere relevante behovsvariabler og presenterer et alternativt opplegg for fordeling av ressurser til de regionale helse-

foretakene basert på en analyse av utgifter til spesialisthelsetjenester per innbygger på kommunenivå. I denne artikkelen vises det at behandlingsbehovet avhenger av flere sosio-økonomiske indikatorer, herunder inntekts- og utdanningsnivået og andel uførepensjonister i befolkningen. Behovet avhenger også av alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen, andel utenlandske statsborgere og klimatiske forhold.

Betydningen av sosiale helseulikheter for overføringene til helseregionene

*JØRN INGE HALVORSEN,
Norges Handelshøyskole*

I løpet av de siste årene har det kommet en rekke signaler om at norsk økonomi i den senere tid har vist en imponerende produktivitetsutvikling. Den teoretiske gyldighetene av disse påstandene har imidlertid ingen norsk forskningsartikkel tidligere dokumentert. I denne artikkelen gis en teoretisk innføring om egenskaper og sammenheng

mellom forskjellige produktivitetsmål. I lys av disse resultatene, presenteres og diskuteres produktivetsberegninger for sentrale sektorer i norsk økonomi. Artikkelen viser at beregninger basert på nasjonalregnskapstall i full stand kan dokumentere at det har forekommet en sterk velstandsutviklingen i Norge i den senere tid.

Avanserte auksjonsmekanismer

KJELL J. SUNNEVÅG,
Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF)

De siste 40 årene har vi sett en enorm tilvekst til auksjonsteorien og -litteraturen. I de siste 10-15 årene har vi dessuten også sett en rekke nye, innovative tilnærminger med hensyn til auksjonsformat. Dette har vært en utvikling til dels drevet av praktiske behov i tilknytning til komplekse ressursallokeringsutfordringer som myndighetene står overfor på flere viktige samfunnsområder. Utviklingen av slike avansert auksjonsformat har blitt muliggjort av informasjonsteknologi og internett, og har på flere områder

skjedd i et nært samspill mellom akademikere og myndigheter. Formålet med denne artikkelen er å se nærmere på slike nye og avanserte auksjonsformat. I tillegg til å vise hvordan disse auksjonsformene er utformet, pekes det også på en rekke interessante anvendelser på ulike samfunnsområder; anvendelser som gir muligheter for samfunnsøkonomiske gevinster i forhold til de tilnærmingene som benyttes i dag.

Veiledning for bidragsyttere

1. Økonomisk Forum trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format til Samfunnsøkonomenes Forening, ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene (se side 2). Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maks. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift. Veiledning for bidragsyttere for NØT, se www.samfunnsokonomene.no.

BJØRN ERIK THON
Forbrukerombud



Utviklingen sett med forbrukerøyne

Det er alltid fint å begynne en artikkel med en floskel, så også denne: Verden er i stadig forandring. Men få endringer er så interessante som de som gjør at vi forbrukere merker det på kroppen. Det er ikke så ofte vi opplever slike endringer, for selv om vi får bedre lover og bedre klagemuligheter, går ting liksom videre i sitt vante spor. Vi må krangle for å få gjennomslag for rettighetene våre, vi får postkassa full av reklame og vi irriterer oss over ulovlige reklamer

INNLEDNING

På begynnelsen av 90-tallet skjedde store forandringer. Det var da strøm- og telemarkedet ble liberalisert, og vi måtte begynne å velge strømleverandør og teleoperatør. At dette har vært av det gode for forbrukerne er det liten tvil om, og kan illustreres med følgende: Da NetCom etablerte seg i 1993 gikk minuttprisen på mobil ned fra kroner 10.- til kroner 7,50.- Og mens det i 1987 ble solgt ca 11 000 mobiltelefoner blir tallet i år sannsynligvis over 2,2millioner. Så både pris og tilgjengelighet har blitt bedre som følge av konkurransen.

Og nå skjer det ting, det skjer mange ting, og noen av de viktigste vil jeg ta opp i denne artikkelen. De to kanskje aller viktigste er digitaliseringen, og den stadig mer sofistikerte forbrukerkriminaliteten. I tillegg vil jeg ta opp salg av spareprodukter, særlig lånefinansierte strukturerte produkter, som jeg håper får i hvert fall noen økonomer til å sove litt dårligere om nettene, og den økende bruken av miljø- og etikkargumentasjon i markedsføringen. Bolig er

alltid aktuelt, og særlig har vi fokus på de konseptboligene som selges til ungdom i de største byene.

NOEN ORD OM FORBRUKEROMBUDET

Men først noen ord om Forbrukerombudet. Den korte og formelle versjonen er at Forbrukerombudet er et statlig tilsynsorgan som skal påse at markedsføring ikke er urimeelig eller villedende, og fremforhandler balanserte og rimelige standardkontrakter på vegne av forbrukerne. Vi griper altså inn mot ulovlig markedsføring, og vi legger ned mye ressurser hvert år på å lage standardkontrakter som er så gode at forbrukerne skal slippe å lese dem. I tillegg jobber vi mye med uønsket reklame, typisk postkasse- og epost-reklame og en del med ulike former for forbruker-lureri, typisk som følge av telefonsalg. Vi kan fatte vedtak som forbyr konkrete markedsføringstiltak eller kontraktsklausuler, og vi kan ilegge tvangsgebyrer og skrive ut forelegg dersom våre vedtak brytes. Men i all hovedsak forhandler vi, og det store gross av saker ender i minnelighet, enten

ved at vi kommer til enighet eller ved at den næringsdrivende innretter seg etter våre standpunkter.

DIGITALISERING

Det foregår en betydelig digitalisering, og utviklingen vil skyte voldsomt fart de neste årene. Enkelte stikkord er digitalisering av radio og TV og nedlasting av filmer og musikk via mobil og internett. Som en illustrasjon kan jeg nevne at vi nå har fått en klage på hvorvidt iTunes Music Stores (ITMS) DRM-teknologi er i strid med markedsføringslovens regler om urimelig standardkontrakter. Til vurdering ligger også hvor vidt ITMS kan fraskrive seg ansvar for virus og lignende som følger med nedlastingen, samt vernetingsreglene og spørsmålet om avtalen ensidig kan endres.

Hovedspørsmålet er om det skal være tillatt å legge begrensninger ved bruk av DRM-teknologi, slik at kun de med en spesiell type leser, avspiller eller lignende kan nyttiggjøre seg tilbudet. For igjen å bruke ITMS som eksempel; skal det være tillatt kun å la de med Ipod å laste inn musikk fra ITMS på sin mp3-spiller?

I en verden med digital omsetning av kulturelt innhold er dette er helt fundamentalt spørsmål. I dag lanseres en del musikk eksklusivt på iTunes, og vi kan tenke oss et eksempel der en kjent forfatter valgte å utgi en bok kun som lydbok som bare var tilgjengelig for de med en spesiell type leser eller avspiller eller at en spillefilm kun leveres i et format som kan spilles på noen bestemte avspillere. Å tillate en slik utvikling vil føre til betydelig begrensning i spredningen av kulturelt innhold og på sikt undergrave det kulturelle mangfold. I tillegg reiser det mer tradisjonelle forbrukerproblemer: Dersom jeg velger å bytte ut Ipod'en med en annen spiller vil jeg ikke ha mulighet til å laste over musikken til den nye spilleren, selv om det dreier seg om musikk jeg har lastet ned og betalt for.

I tillegg reiser et annet spørsmål seg: hvor vidtgående ansvarsfraskrivelse kan aksepteres? Bak dette litt juridiske uttrykket ligger noe viktig: Er det du eller, i dette tilfellet, iTunes som skal ha ansvaret? Rent prinsipielt bør den som kan gjøre noe med problemet ved å sikre for trygg programvare også ha ansvar når noe går galt. Kun da får man et insentiv til å gjøre noe med problemet.

I begynnelsen av juni sendte vi et brev til iTunes der vi stiller spørsmålsteget ved lovligheten av deres bruk av DRM-

teknologi. Saken blir fulgt med stor interesse i hele Europa, og utfallet vil få stor betydning for utviklingen på dette viktige markedet.

DEN NYE FORBRUKERKRIMINALITETEN

17. mars i fjor fikk jeg en e-post fra banken min der jeg ble bedt om å oppgi en del konfidensielle kundedata ved å sende en e-post til en oppgitt epost-adresse. Dette var selvsagt bare bløff - jeg var blitt utsatt for et forsøk på password-fishing, mer kjent som phishing. Hadde jeg gått på svindelforsøket kunne kontoen min kjapt blitt tømt for penger. Det er et eksempel på den nye forbrukerkriminaliteten vi nå ser utvikle seg.

Internett og ny teknologi er en velsignelse for de fleste forbrukere. Samtidig ser vi at denne kommunikasjonsformen åpner for nye, svært avanserte og sofistikerte former for forbrukerkriminalitet. La oss derfor se nærmere på de vanligste svindelformene, konsekvensene av denne utviklingen og hva som kan gjøres for å stanse den.

Plutselig dukker det opp en e-post i innboksen som forteller deg at du har vært så heldig å vinne en milliongevinst i et utenlandsk lotteri du aldri har hørt om før. I virkeligheten er det et forsøk fra svindlere, ofte med adresser i Nederland eller Spania, på å lure fra deg personopplysninger, kontonummer eller få deg til å betale inn gebyrer for å få den angivelige gevinsten. Forbrukerombudet mottar en rekke klager på dette, og klagerne er ikke, slik man kanskje ville tro, letturte og ressursvake. Nei, denne svindelen er så profesjonelt utført at vi finner «ofre» langt inn i direktørenes rekker. I e-postene oppgis adresser til advokatkontorer der du selvsagt kan besøke hjemmesiden deres, og til banker – også med hjemmesider som gjør at det hele ser svært så tilforlateglig ut.

Noen nettsted, spesielt steder som inneholder pornografi, lokker med tilgang til «gratis» innhold så lenge du oppgir kredittkortnummeret ditt slik at de kan sjekke at du er over 18 år. Forbrukere som har oppgitt kortnummeret sitt i slike tilfelle har opplevd at det blir trukket beløp fra kontoen som de ikke har godkjent.

Også populære nettauksjonssteder som Finn.no, Qxl.no eller eBay.com blir misbrukt til svindel. Det finnes flere varianter av svindel knyttet til nettauksjoner, hvorav den mest åpenbare er at folk forsøker å få betaling for varer

som ikke finnes. Som eksempel kan også nevnes en person som «solgte» den samme mobiltelefonen 50 ganger.

En annen variant er at man blir kontaktet av personer fra utlandet som sier de ønsker å kjøpe en vare du har lagt ut for salg, for eksempel en bil, og foreslår betaling av denne via sjekk eller andre usikre betalingsmidler. En siste «klassiker» er denne: Du får beskjed om at du har vunnet en reise, for eksempel til Florida. Realiteten er at du må betale for en pakkereise som ofte viser seg å være av langt dårligere kvalitet enn du har blitt forespeilet, blir, pålagt å betale uforklarlige gebyrer eller må delta på timeshare-demonstrasjoner.

Til slutt på verstingliste finner vi spam. Her er det redusert en viss nedgang i antall utsendt spam, men til gjengjeld er det flere spam-eposter som kommer gjennom spamfiltrene. Det er veldig billig å sende ut spam. Federal Trade Commission i USA opplyste for en tid siden at man fikk kjøpt en CD-rom med 1,2 millioner epost-adresser for 100 dollar. Vi vet også at det faktisk er relativt mange som kjøper på grunnlag av spam-mail. En undersøkelse utført av sikkerhetsleverandøren Mirapoint og analyseselskapet Radicati Group viste at 11% av PC-brukerne oppga at de hadde kjøpt noe de hadde mottatt reklame for gjennom søppel-epost. 40% innrømmet å ha klikket på en link i en slik epost, mens 57% hadde fått mer spam etter at de gjorde det.

Spørsmålet er så hva dette gjør med tilliten til nettet. Internett som handels- og informasjonskanal er bare i sin spede begynnelse. Konvergensutviklingen fører dessuten til at de problemene vi nå ser på internettet lett kan tenkes overført for eksempel når mulighetene i 3G-nettet for mobiltelefon tas i bruk i full bredde. Ser vi på hvilke typer svindel vi har sett mest av, ser vi at i hvert fall noen av dem «angriper» det som har vært vellykket, som nettbank, reisebestilling og nettauksjoner. I ytterste konsekvens kan derfor nett-svindel undergrave internettets bruksmuligheter.

Jeg frykter også at det vil gjøre suksesser skelen ved nye tableringer høyere enn den burde vært. Av erfaring har vi ikke annet valg enn å be folk være forsiktige med nettsteder de ikke kjenner til. Men det er klart dette rammer nye tablererne, og det skal ikke nektes for at det er urettferdig å gi en så vidt generell advarsel. Allikevel tror jeg det er et direkte resultat av dagens situasjon, nemlig at mange

svindles og at det er større sjans for å bli lurt om firmaet heter Nettklær enn Hennes & Mauritz.

Jeg er fra et forbrukerståsted grunnleggende positiv til dagens informasjonssamfunn, og derfor er jeg bekymret for den utviklingen vi nå ser. Av denne grunn har jeg tatt initiativ til å etablere et Forum mot Nettsvindel der alle gode krefter er invitert, blant annet banker, andre offentlige etater, politi og påtalemyndighet, og de som driver nettauksjoner og stiller med betalingsformidling. Og vi er tidlig ute. Så vidt jeg vet er Canada det eneste landet som har etablert et slikt nettverk, der det i dag for øvrig er 65 deltagere. Tanken er at hver og en av oss sitter med kunnskap og virkemidler, men at det først er når vi slår oss sammen i et slikt nettverk vi kan få full effekt.

Forbrukerkriminalitet har aldri vært noen høyt prioritert oppgave hos andre enn oss i forbrukermyndighetene, og det finnes både gode og noen ikke fullt så gode grunner til det. Men situasjonen er annerledes nå enn før. Svindelen har blitt mer alvorlig, mer sofistikert, og den angriper noe av fundamentet i informasjonssamfunnet der et stikkord for suksess er tillit. Går vi inn i en butikk eller en bank føler vi oss med god grunn trygge. Dersom vi ikke føler samme trygghet når vi går inn i en virtuell bank eller en virtuell butikk, svikter noe av den tilliten alle næringsdrivende lever av.

I februar lanserte vi Forum mot Nettsvindel, det nettverk av bedrifter, organisasjoner og andre statlige institusjoner som skal forhindre og stanse nettsvindel. Mottagelsen av formidabel, og vi er nå oppe i nesten 40 deltagere. Hovedfokus blir arbeid med spam, etablering av en task force som skal tre i aksjon når svindel oppstår, en gruppe som jobber med betalingsformidling og en gruppe som jobber med informasjon.

MILJØ- OG ETIKKINFORMASJON TIL Å STOLE PÅ

Bruk av miljø- og etikkargumentasjon i markedsføringen blir stadig mer vanlig, sist illustrert ved Bamas *Bendit it like a Banana* – kampanje, som skaper inntrykk av at kjøp av en Bendit-banan, litt forenklet sagt, bidrar til en mer rettferdig verden med bedre arbeiderrettigheter og at man avstår fra å bruke barnearbeid. Dette er bare ett av flere eksempler på en trend: En svensk undersøkelse viser dessuten at 33% av dagens ungdom legger vekt på etiske aspekter ved det de kjøper.

Hvorfor er det slik? Jeg tror grunnen er at man i en stadig travlere hverdag ønsker å kjøpe seg god samvittighet, og hvem kan vel motstå smilende barn hånd i hånd med en sjarmerende bestefar, akkompagnert av latinamerikanske rytmer? Og det er unektelig bedre å kjøpe strøm fra en miljøvennlig strømprodusert. Det er selvsagt positivt at næringsdrivende ønsker å opptre etisk og miljømessig korrekt, og det er ingen tvil om at næringsdrivende, for eksempel ved å stille krav til sine underleverandører, kan bidra til en positiv utvikling. De kan sånn sett jobbe «fra innsiden» og påvirke arbeidsprosessene på en positiv måte.

Men hva om det som sies i annonsene ikke er sant? Hva om vi rett og slett blir lurt til å tro at vi ved våre innkjøp gjør en forskjell, mens det i virkeligheten ikke er tilfelle. Det er dette vi vil ha fokus på fremover. For det første er dette viktig fordi denne formen for markedsføring må antas å være effektiv. Den spiller ikke på lommeboken vår («spar 10 kroner») eller på vår egen forfengeligheit («Perfect Sjampoo, for ditt hår»), nei, den treffer oss der det rammer mest – midt i hjertet. I tillegg er det etablert en del offentlige merker på området, for eksempel Miljømerket Svanen, og min holdning er at næringsdrivende som ønsker å opptre miljømessig bra bør knytte seg til en etablert merkeordning og ikke lage sin egen. I så fall kan vi få en merkejungel det er vanskelig å orientere seg i, og de gode hensikter vil drukne i et hav av uforståelig informasjon.

STRUKTURERTE SPAREPRODUKTER

Grunnet lav innskuddsrente på bank sparing kombinert med forholdsvis romslig økonomi i mange husholdninger, har det i de siste årene vært en markant økning i salg av ulike spare- og investeringsprodukter som tilbys av blant annet meglerhus, banker og forsikringselskaper. Produktene er mangeartede og ofte krever det atskillig økonomisk innsikt for å få god forståelse og oversikt over innholdet. Fra et forbrukerståsted kan det være en utfordring å skille de ulike produktene og vurdere dem opp mot hverandre. Selgere og økonomiske rådgivere har på denne bakgrunn en viktig jobb i å veilede forbrukeren i sitt investeringsvalg og i å påse at valget er informert og tilpasset forbrukerens økonomiske situasjon og eventuelle risikoønske. Det er således viktig at forbrukeren får en klar oppfatning av sentrale elementer som prisen på produktet, herunder størrelsen på eventuelle gebyrer og omkostning-

er, produktets eventuelle risikoprofil og hvilken avkastingsberegning produktet er basert på.

Sammensatte spareprodukter, eksempelvis bankinnskudd med aksjeavkastning (BMA) byr på spesielle utfordringer når det gjelder markedsføring og informasjon. Disse har ofte det til felles at kunden ikke kan tape selve innskuddet og at eventuell avkastning er avhengig av utviklingen i en eller flere aksjeindekser. Produktene er så vidt kompliserte at det kan være utfordrende å fremstille dem på en balansert og lettforståelig måte for den jevne forbruker, samtidig vil uttrykk som «risikofritt» o.l. lett kunne villedes, fordi kunden risikerer å tape rentefordeler og tegningsprovisjoner ved negativ utvikling. En viktig del av bildet er også at en god del av disse produktene er lånefinansierte.

Flere medier, anført av Dine Penger, har de siste månedene avslørt interessante ting, som vi for så vidt har mistenkt lenge, nemlig at både kostnadsbildet og avkastningsbildet ikke alltid fremstilles korrekt. Fremtredende eksperter på sparing har gitt produktene det glatte lag, og ikke få har ment dette er rent lureneri.

Hva er det egentlig som har skjedd? Har tusenvis av forbrukere de siste årene blitt lurt inn i spareprodukter som banken, og ikke kunden, har tjent på? Og er det overhode mulig å få positiv avkastning på et lånefinansiert spareprodukt? Disse spørsmålene vil vi få svar på i tiden som kommer, både fordi det jobbes intenst med beregninger i ulike redaksjoner og fordi en del produkter forfaller til utbetaling. Og hvis de verste antagelsene slår til står vi overfor noe som fortjener betegnelsen finansskandale.

Hva gjør så vi? Pr i dag har vi til behandling to konkrete saker der vi går inn og ser på markedsføringen. Utfallet er for tidlig å si noe om. Ganske sikkert er det imidlertid at det må stilles krav til bruk av historiske tall i markedsføringen og estimer for avkastning ved markedsføring av spareprodukter. Særlig viktig vil dette være i sammenheng med lånefinansiering, hvor det må tas høyde for kostnadene ved lånet når avkastningsmulighetene skal vurderes. Det er videre viktig at forbrukeren før avtaleinngåelsen blir oppmerksom på hvor mye og hva som beregnes i eventuelle gebyrer, provisjoner etc. Jeg tror også det må lages representative regnestykker som viser *hvor stor avkastningen må være for at den skal dekke alle avgifter og gebyrer og ikke minst renter dersom produkter er lånefinansiert*. Så får vi

se hvor mange som er interessert i å kjøpe slike produkter når opplysningsplikten skjerpes.

KONSEPTBOLIGER

Forbrukerombudet mottok i 2005 over 7 500 henvendelser fra forbrukere. For å unngå drukningsdøden er det viktig å lete etter de prinsipielle sakene, og de sakene som kan kalles trendsaker, fordi de nettopp peker på en ny måte å gjøre ting på. De siste årene har en trend vært fremtredende ved boligsalg, nemlig de ny, hippe biligkonseptene ala Living in a box. Det er ikke noe galt med disse konseptene i seg selv, men de reiser en del problemstillinger vi nå ser nærmere på. Men først litt om hvorfor:

Boligkjøp er for mange den største investeringen man foretar seg i livet. Det er naturligvis viktig at informasjonen som ligger til grunn for denne investeringsavgjørelsen gjøres på et best mulig grunnlag. Det må således stilles strenge krav til informasjonen som gis i markedsføring og av selgere/meglere av boliger.

Et kjennetegn for disse er at primærinnskuddet for kjøp av boligen gjerne er satt svært lavt i forhold til kjøpers andel av fellesgjelden i borettslaget.

Finansieringsordningene er ofte lagt opp slik at nedbetalingen av felleslånet i en periode på eksempelvis fem år er gjort avdragsfri. Det er dessuten ikke uvanlig at nedbetalingstiden på felleslånet er basert på en svært lang nedbetalingsperiode eller at boligen har en egen utleiedel, hvor skattefordel av utleiepris beregnes inn i kostnadsestimatene i markedsføringen. Disse elementene kan medvirke til at det kan være vanskelig å få oversikt over boligens reelle pris og kostnader forbundet med investeringen. Forbrukerombudet har sett eksempler på markedsføring av slike boliger, hvor kostnadsestimatene tar utgangspunkt i svært lave fellesutgifter og – historisk sett – svært lav rente, noe som kan gi inntrykk av at boliginvesteringen er mer gunstig enn det som faktisk kan forventes.

Innskuddsmodellen har den fordelen at det i etablerings-tidspunktet kun kreves betalt for innskuddet og at det således ikke kreves betalt for totalprisen av boligen. Terskelen for å etablere seg kan oppleves som lavere. Dette kan blant annet være gunstig for personer som ikke har mulighet til å ta opp store lån på egen hånd. På denne måte har innskuddsmodellen mange likhetstrekk med

ordinære kredittkjøp. Konseptet innebærer likefullt en fare for at den lave inngangsterskelen innskuddet representerer overskygger de endelige totalkostnadene.

Det er derfor viktig at markedsføringen er tilstrekkelig klar og balansert, blant annet slik at kjøpere får full oversikt over den endelige prisen på boligen og at investeringen baseres på estimater av fremtiden som er realistiske. Det er også viktig at forbrukere ser risikoen som ligger i konseptet.

Det er også forholdsvis vanlig at innskuddsboligprosjektene blir markedsført opp mot yngre forbrukere, typisk førstegangsetablerere. Denne gruppen har ofte ikke erfaring og inngående kunnskap til rentemarkedet og boligmarkedet. Således er det svært viktig at markedsføringsmateriellet på best mulig måte gir en balansert fremstilling av prosjektet og dets totale kostnader.

Forbrukerombudet antar at omsetningen av innskuddsboliger også i andrehåndsmarkedet kan representere et problem i fremtiden, og da kanskje ikke bare for kjøperne i dette andrehåndsmarkedet, men også for selgerne, for hva skjer med prisen i andrehåndsmarkedet når avdragene slår inn for fullt?

OG TIL SLUTT.....

De neste årene vil bli svært viktig sett med forbrukerøyne. Vi vil se utfallet av de problemstillingene iTunes-saken reiser, og vi vil se om bankene «overlever» de strukturerte spareproduktene rent omdømmemessig. Jeg tror også de neste årene vil vise oss at vi trenger noen til å holde de næringsdrivende i ørene, og kanskje også de næringsdrivende kan lytte øre til hva vi har å si. Min erfaring er at de, rent generelt, er flinke til nettopp det. Det har vært en strategi i Forbrukerombudet å gå i dialog, og på den måten påvirke beslutningene proaktivt. Det vil vi fortsette med.



GUNNVALD GRØNVIK
Spesialrådgiver i Norges Bank

Hvorfor reformere lovene for verdipapirmarkedene?*

Etter Stortingsvalget sist høst ga SVs nye nestleder Audun Lysbakken uttrykk for at «det langsiktige målet er et samfunn som ikke har behov for en børs der arbeidsplasser spekuleres vekk» (VG 29.11.2005). Utsagnet føyer seg inn i en tradisjon for den politiske venstresida der Arbeiderpartiets Einar Førde midt på 70-tallet hevdet at tiltak for å stimulere børsen var som å bære havre til en død hest. Børser lever fortsatt i beste velgående, og utsagnene viser at ikke alle ser at verdipapirhandel bidrar til kapitalmobilitet og dermed til verdiskaping og velferd. Dette gjelder ikke for SVs leder, finansminister Kristin Halvorsen, som er travelt opptatt med å skrive om lovgivningen omkring verdipapirhandel. I løpet av sitt drøyt halve år på posten har hun iverksatt nye lover om prospekter og mot markedsmissbruk, i desember 2005 ba hun om vurderinger av nye regler om tilbudsplikt, og i mai 2006 hentet hun inn vurderinger av utkast til ny verdipapirhandellov og ny børslov.

Her drøftes det først hvordan verdipapirmarkedene gjennom formidling av finansiering bidrar til finansiell stabilitet og gir andre samfunnsøkonomiske gevinster. Den viktigste er at vel fungerende verdipapirmarkeder sammen med en vel utviklet finansiell sektor bidrar til økt økonomisk vekst. Deretter gis det en kort oversikt over en del endringer i lovene som regulerer verdipapirmarkedene som dels er gjennomført og dels er under arbeid. Her trekkes særlig fram sammenhengen omleggingene har med utviklinga innen EØS.

VERDIPAPIRMARKEDENES SAMFUNNS-ØKONOMISKE ROLLE¹

Sju kilder til gevinst

I en pengeøkonomi med adgang til rentebærende lån kan individer skille inntekts fra forbruksstrømmer. Dette fremmer kapitalakkumulasjonen slik at boligprosjekter og investeringer i produksjonsutstyr framskyndes og øker samfunnets beholdning av realkapital. Investeringer må baseres på vurderinger av framtida, og innebærer elemen-

ter av risiko. Kreditt blir først allment utbredt når risikofaktorene håndteres av et utviklet kredittformidlingssystem (det vil særlig si banker) med tilstrekkelig tillit. Virkelig store og risikable investeringer vil det imidlertid være vanskelig å finansiere sjøl for en enkelt bank fordi det kan innebære større risiko enn akseptabelt. Om en i stedet kan organisere finansieringen ved at mange private går sammen med begrensede andeler, kan også store og risikable prosjekter skaffes eierkapital, og lån til store

* Takk til kolleger som har bidratt med kommentarer til dette arbeidet. Ansvaret for gjenstående feil og for vurderingene er mitt, og synspunkter kan ikke tas som uttrykk for Norges Banks vurdering.

¹ Denne framstillinga er i hovedsak ei forkorta og ajourført utgave av avsnitt 3.1 i Grønvik (2005) som igjen var ei vesentlig videreutvikling av avsnitt 3.2 fra NOU 1995:1.

prosjekter kan ytes dersom flere långivere (inklusive banker) yter hver sin del av lånet.

Oppdeling i andeler gjør det mulig med større prosjekter fordi investeringer og risiko kan deles og spres på flere. Eier- og låneandeler kan standardiseres til henholdsvis aksjer og obligasjoner. Standardiseringen til slike verdipapirer reduserer de finansielle kostnadene ettersom de som stiller midler til rådighet krever en lavere kompensasjon når midlene kan trekkes tilbake når egne behov for å rå over midlene oppstår. Det kan investorer gjøre med verdipapirer gjennom omsetning i andrehåndsmarkeder. Slike markeder kan fungere når det foreligger tilstrekkelig informasjon om verdipapirene og spilleregler for kjøp og salg av dem.

Risikoen ved prosjekter spres, og er plassert direkte hos dem som investerer. Om finansinstitusjoner skulle finansiert prosjektene, ville svært mye prosjektrisiko bli konsentrert der. Med verdipapirer plasseres risikoen direkte hos dem som investerer i dem. Sammenliknet med alternativet avlastes finansiell sektor for finansiell risiko og slik bidrar verdipapirer til finansiell stabilitet.

Verdipapirmarkedets spesifikke rolle i samfunnsøkonomien er å effektivisere utstedelse og omsetning av

- eierandeler i selskapene, - dvs. aksjer mv.
- lån til selskaper og prosjekter, - dvs. obligasjoner mv.

ved at aksjer og lån standardiseres i form av verdipapirer, og omsetningen organiseres og sentraliseres på en felles markeds plass med faste spilleregler. Via verdipapirmarkedet kan en ubestemt krets bli deleiere (aksjonærer) i et foretak på standardiserte vilkår. På samme måte kan en ubestemt krets bli långivere (obligasjonseiere) til samme låntaker på standardiserte vilkår. Aksjonærer og obligasjonseiere kan etter at verdipapiret er tatt opp til notering på det organiserte markedet, omsette andelene i andrehåndsmarkedet. Verdipapiret kan selges til hvem som helst og uten nærmere avtale med selskapet som har utstedt verdipapiret.

Standardisering av kontrakter og krav til informasjon innebærer at investor kan velge eksponering mot hvert enkelt prosjekt. Investor kan også stille krav til avkastning i forhold til risiko. Investeringsbeslutningen kan revurderes gjennom salg av verdipapirer. Dette gjør at kapitalmarkedene bidrar til å *kanalisere kapitalen* dit den kaster mest av

seg. En aksje i et selskap gir rett til en andel av selskapets overskudd og til å utøve kontroll. For at verdipapirmarkedene skal fungere effektivt må prisen på fordringer og aksjer i selskapet reflektere den tilgjengelige informasjon om selskapet. Et selskap med høy avkastning vil kunne finansiere ekspansjon ved å hente inn kapital i markedet.

Vi kan ut fra dette identifisere fem kilder til samfunnsøkonomiske gevinster ved et organisert finansielt system med verdipapirer.

- Kreditt i privat sektor øker beholdningen konsum- og realkapital i samfunnet.
- Oppdeling av prosjektene sprer risiko og muliggjør store og risikable prosjekter.
- Dette avlaster finansiell sektor for finansiell risiko og bidrar til finansiell stabilitet.
- Konkurransen om å gi avkastning fører til at de beste prosjektene blir finansiert.
- Standardisering av fordringene til verdipapirer reduserer formidlingskostnadene.

Dette gjelder også helt eller delvis for andre finansielle fordringer, slik at den samfunnsøkonomiske nytten av verdipapirer på mange måter faller sammen med nytten av andre finansielle fordringer. Likheten med andre finansielle fordringer gjør at grensene for hvilken form som velges skifter. Det er for eksempel konkurranse mellom obligasjonslån og syndikerte banklån. Banker kan skaffe utlån finansiering i obligasjonsmarkedet gjennom verdipapirisering av fordringer. Verdipapir omsettes i regulerte markeder, men blir andre kapital- og kredittformidlingsmetoder tryggere, billigere og mer effektive, kan verdipapiret bli utkonkurrert. Kostnadene ved verdipapirhandelen bestemmes blant annet av betalings- og oppgjørssystem, børs og meglerapparat.

En viktig konsekvens av at verdipapirmarkedene tilbyr ulike standardiserte eier og låneandeler som det kan investeres i, er at investorer kan sitte med en *diversifisert* portefølje av verdipapirer i ulike selskap. Forskjeller i usikkerhet selskaper står overfor, innebærer at det er betydelig mindre risiko med en slik portefølje enn med investering i bare ett selskap. Muligheten til diversifisering har samfunnsøkonomisk betydning. Prosjekter som har høy samfunnsøkonomisk avkastning, men så stor risiko at ingen enkelt aktør er villig til å ta all risikoen, kan få både eier og lånekapital som følge av investorers adgang til diversifisering. I tillegg kan investorer sørge for å få den

sammensetningen av risiko i sine plasseringer som foretrekkes. Dette blir i praksis utnyttet til å låse fast («hedge») ulike typer risiko (valuta, rente, varepris, begivenheter for liv eller gjenstander (skade- eller livsforsikring)).

I tillegg til de fem kildene til samfunnsøkonomisk gevinst ved et organisert finansielt system med verdipapirer, som er nevnt over, kan vi føye til to forhold:

- Verdipapirmarkeder gir grunnlag for diversifisering og risikoreduksjon og dermed for sikrere sparing for dem som en periode har overskudd på midler.
- Velfungerende finansmarkeder inklusive verdipapirmarkeder bidrar til økte langsiktige vekstrater i økonomien.

Nærmere om bidraget til økonomisk vekst

At velfungerende finansmarkeder har en positiv virkning på den økonomiske utviklinga, ligger i argumentene som er gjennomgått over: Markedene bidrar til at arbeidsdeling og spesialisering øker ved at transaksjonskostnadene i økonomien blir mindre. Det reduserer informasjonskostnadene i økonomien og bidrar til en hensiktsmessig allokering av ressursene gjennom vurdering av prosjekter ved tilførsel av eier- eller lånekapital. Det gjør styring av risiko mulig både for sparere og for entreprenører, og det bidrar til innsyn i ledelse av foretak og til kontroll av ledelsen av dem. Gjennom disse kanalene bidrar det finansielle systemet til å generere sparing ved å gjøre den sikrere, og økt spesialisering bidrar til teknisk framgang i produksjon av varer og tjenester. I og med at det finansielle systemet vil prioritere å finansiere prosjekter med høy grad av produktutvikling, økes innovasjons- og veksttakten i økonomien.

Et tidlig oversiktsarbeid der disse virkningene ble empirisk verifisert er Levine (1997). Der vises det til studier som sammenlikner land, ser på særskilte sektorer og liberaliseringer i finansiell sektor i enkeltland. Det påvises en betydelig sammenheng mellom langsiktig økonomisk vekst og en velutviklet finansiell sektor. Det gjelder også i studier som kontrollerer for andre faktorer som bidrar til økonomisk vekst. Det er empirisk støtte for å bruke eksistensen av en velutviklet finansiell sektor som indikator på at landene seinere vil ha høy økonomisk vekst. Økonomisk-historiske studier som ikke bruker økonomiske teknikker, understøtter konklusjonen.

Oversikten viser at det ikke foreligger presis kunnskap om hvilke deler av det finansielle systemet som gir avgjørende

bidrag til vekst, og heller ikke om hvordan funksjonene som bidrar til vekst virker i ulike faser av en vekstprosess fra et jordbruksamfunn via et industrisamfunn til et hovedsaklig tjenesteproduserende samfunn. Spesielt nevnes det at det ikke kan gis verken teoretisk eller empirisk svar på om bidrag til vekst varierer systematisk med strukturen i det finansielle systemet (det vil si om det er bankdominert som i Japan og Tyskland eller markedsdominert som i Storbritannia og i USA). Det er heller ikke mulig å skille verdipapirmarkedenes bidrag fra bidragene fra resten av finansiell sektor. Ut fra de ulike funksjonene finansiell sektor bidrar med, kan det virke rimelig å anta at både moderne og effektive finansinstitusjoner og effektive verdipapirmarkeder bidrar til vekst.

I Levine (2004) er studien oppdatert, og hovedkonklusjonene består også etter den svært omfattende nye aktiviteten det har vært på forskningsfeltet etter den første studien. Det føyes imidlertid til at det ikke er undersøkt om land fullt og helt kan importere finansielle tjenester, eller om det er gevinster i form av vekst gjennom å ha egen produksjon av disse tjenestene.

NYE NORSKE LOVER FOR VERDIPAPIRMARKEDENE
Verdipapirhandelloven (vphl) og børsloven (bl) står sentralt i reguleringa av finansielle markeder i Norge. Gode lover på dette området kan bidra til effektiv og kunnskapsbasert allokering av kapital. De gjeldende lovene er fra 1997 (vphl) og 2000 (bl), og de fungerer i all hovedsak godt.

Finansdepartementet har i løpet av de siste par årene hatt fem ulike høringer om lovgivningen omkring verdipapirhandel, og i de siste ble det foreslått helt nye lover. En kan spørre seg om hvorfor det er satt i gang et omfattende lovarbeid for å legge om lover som stort sett fungerer godt. Svaret er at EUs arbeid med å forbedre funksjonsmåten til det indre markedet for finansielle tjenester i EØS-området gjør det nødvendig med endringer ikke minst i lovenes struktur.

Nytt EØS-regelverk

EUs handlingsplan for finansielle tjenester (2000 – 2005) ble iverksatt for å hente ut mer av vekstpotensialet effektive og godt integrerte finansielle markeder kan gi, og bidra- get til vekst i anslått BNI var betydelig. I handlingsplanen

ble det blant annet konstatert at det tok for lang tid å utvikle fellesskapsretten. Markedsutviklingen hadde ofte gjort rettsaktene (direktiver eller forordninger) utdaterte før de ble vedtatt. Det gjaldt ikke minst når markedsutvikling gjorde detaljer i bestemmelsene uaktuelle eller lite treffende for formålet. Traktatens bestemmelser om lovgivning i EU skiller ikke mellom justering av detaljer og vedtak av prinsipielt ny lovgivning på et tidligere uregulert område. For å sikre bedre fungerende markeder ble det derfor tenkt ut et system som – innen traktatens grenser – tillater mer dynamikk i lovgivningen samtidig som vedtak av nye overordnede prinsipper skjer i åpne og betryggende former. Med dette systemet ville det bli enklere å justere detaljer i gjennomføring av de overordnede prinsippene slik at de kan være i takt med markedsutviklinga. Da kan reguleringa være adekvat også når nye produkter eller finansieringsteknikker kommer i bruk.

Det nye systemet sies å ha fire nivåer. Nivå 1 er overordnede rettsaktene (direktiver og forordninger) som vedtas av EUs Parlament og EUs Råd etter reglene om medbestemmelse. Her fastsettes prinsipper samtidig som det gis fullmakter til å fastsette den detaljerte gjennomføringa i rettsakter vedtatt av Kommissjon. Nivå 2 er vedtak av rettsakter av Kommissjonen, og slike vedtak forutsetter at helt bestemte komitologiprosedyrer følges.² Saksfeltet «finansielle tjenester» inngår i EØS-avtalen, og alle relevante rettsakter på området har til nå blitt tatt inn i EØS-avtalen. Det er i EØS-avtalens ånd at EØS EFTA-landene er representert med observatører i komiteene Kommissjonen må gjøre bruk av. De endelige vedtakene fattes etter behandling i komiteer der EU-landenes finansdepartementer møtes. Observatørene fra EFTA-landenes finansdepartementer har tale og forslagsrett, men vil ikke kunne delta i eventuelle voteringer. Mye forarbeid og utarbeiding av forslag til Kommissjonsrettsakter gjøres i komiteer der tilsynsorganisasjoner (og i bankspørsmål også sentralbanker) deltar. Nivå 3 er komiteene på tilsynsnivå og siden det i praksis ikke voterer i faglige spørsmål er EØS EFTA-landene her fullverdige medlemmer.³

Da det ble nådd enighet om å gjøre bruk av disse prosedyrene var det også forutsatt at rettsaktene skulle utvikles

i åpne prosesser med utstrakt kontakt med markedsaktørene. Samarbeidet både på tilsynsnivå og mellom finansdepartementene vil bidra til lik og samtidig gjennomføring av regelverk i hele EØS-området. I komiteene på nivå 3 er det forutsatt at det også skal utvikles felles standarder for tilsyn. Deltaking i dette arbeidet er nyttig når detaljert norsk regelverk skal skrives, og det er deltaking i det forsterkede tilsynssamarbeidet innen hele EØS-området også.

Nivå 4 er forsterket kontroll med at medlemslandene praktiserer fellesskapsretten korrekt. Her spiller samarbeidet mellom tilsynsorganisasjonene i komiteene en viktig rolle, men det er også essensielt at Kommissjonen – og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) – følger opp mangelfull gjennomføring av rettsakter og om nødvendig bringer medlemslandene inn for domstolen for i praksis å sikre lik rettstilstand i hele EØS-området.

Det er vedtatt fire direktiver som baseres på den nye måten å regulere på, og de er under gjennomføring eller har nylig blitt gjennomført i nasjonal rett i EØS-området:

- Prospektdirektivet
- Markedsmisbruksdirektivet
- Verdipapirmarkedsdirektivet (MiFID)
- Direktiv om utsteders opplysningsplikt («transparency-direktivet»)

På verdipapirrettens område er det også nylig vedtatt et direktiv der det ikke er gitt fullmakter til vedtak av gjennomføringsbestemmelser til Kommissjonen:

- Direktiv om overtakelsestilbud

Også gjennomføring av dette direktivet i norsk rett vil bli omtalt nedenfor.

Status for norsk gjennomføring

Alle disse direktivene er tatt inn i EØS-avtalen og skal dermed gjennomføres i norsk rett. Arbeidet med de nye reguleringene (lover eller forskrifter) er nylig avsluttet eller pågår. Noen sentrale datoer og dokumentnavn i arbeidet med å gjennomføre de fem direktivene er gitt i tabellform. Status for sakene er slik:

² Medbestemmelsesprosedyren etter Amsterdam-traktaten er forklart i Grønvik (2000). Nå er det Nice-traktaten som regulerer EUs indre arbeid. Den innebærer ikke fundamentale endringer, men landenes stemmevekter i Rådet ble justert i forbindelse med utvidelsen av EU. Det nye systemet (Lamfalussy-prosedyren), komitologiprosedyrene og utviklinga fram til politisk enighet omtales i Grønvik (2001). Stortinget ble orientert gjennom omtale i Avsnitt 2.1 av Ot.prp. 12 (2004-2005).

³ En oppdatert oversikt over norsk deltakelse i den nye komitéstrukturen er gitt av Moss (2006).

- Markedsmisbruksdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom endringer i vphs generelle atferdsbestemmelser (Lovens kapittel 2).
- Prospektdirektivet er gjennomført i norsk rett ved å erstatte kapittelet med prospektkrav i vphl med et nytt (Lovens kapittel 5).
- Gjennomføring av direktivet om overtakelsestilbud er til behandling i Finansdepartementet. Høring av foreslag til endringer i vphls kapittel 4 er gjennomført.
- Verdipapirmarkedsdirektivet (MiFID) og direktivet om utstедers informasjonsplikt (transparencydirektivet) er til behandling i Finansdepartementet. Høring av forslag til ny verdipapirhandellov og ny lov om regulerte markeder (børslov) er gjennomført.

Med unntak for oppkjøpsdirektivet endrer eller modifiserer direktivene regulering som allerede inngår i EØS-avtalen og som tidligere er gjennomført i norsk rett. Oppkjøpsdirektivet regulerer et område som ikke tidligere har vært

dekket av bestemmelser i EU-retten. I norsk rett er det allerede bestemmelser om tilbudsplikt som dekker dette saksforholdet. Det kan med en viss rett hevdes at gjennomføring av dette direktivet dermed bare krever justering av norsk rett.⁴

De aktuelle direktivene er en del av EUs arbeid med å sikre bedre og likere konkurransevilkår innen det indre markedet for finansielle tjenester. Forskjeller i markedsvilkår som følge av nasjonal lovgivning skal elimineres. Bestemmelsene gjøres i mange tilfeller mer presise og det åpnes også ofte for utfyllende bestemmelser.

Gjennomgående er det i det minste behov for mindre justeringer i norsk lov basert på direktivenes ordlyd. I mange tilfeller vil det imidlertid være hensiktsmessig at loven tilnærmes direktivets ordlyd og i tillegg tas det inn et stort antall fullmakter til å gi forskrift. Det gjør at en enkelt kan ivareta pliktene som vil følge av de utfyllende kommisjonsdirektivene, og samtidig møter kravet om rettslig dynamikk.

Tabell: EØS-bakgrunn for reformer i norsk lovgivning om verdipapirmarkeder, verdipapirer og utstedere.

Parlaments- og Rådsdirektiv om	Rettsakt i EU / OJ referanse	Erstatter	EØS-beslutning/ Frist for gjennomføring	Norsk høring / Høringsfrist	Forslag til Stortinget	Innstilling i Stortinget	Ny norsk regulering fra
Markedsmisbruk	2003/6/EF L096, 12.04.2003	89/592/EØF	38/2004 av 23.04.2004 Frist 23.10.2004	Hør.not KT av 01.03.2004 Frist 03.05.2004	Ot.prp. 12 (2004-2005)	Innst. O. nr. 38 (2004-2005)	01.09.2005
Prospekter	2003/71/EF L345, 31.12.2003	89/298/EØF	73/2004 av 08.06.2004 Frist 01.07.2005	Arb.grup. KT av 01.06.2004 Frist 13.09.2004	Ot.prp. 69 (2004-2005)	Innst.O.nr. 90 (2004-2005)	01.01.2006
Overtakelsestilbud	2004/25/EF L142, 30.04.2004	Nytt	70/2005 av 30.04.2005 Frist 20.05.2006	NOU 2005: 17 Frist 05.12.2005			
Verdipapirmarkeder (MiFID)	2004/39/109/EF L145, 30.04.2004	93/22/EØF	65/2005 av 29.04.2005 Frist 31.01.2007	NOU 2006:3 Frist 29.05.2006			
Utstедers informasjonsplikt (transparency)	2004/109/EF L390, 31.12.04	Mye av 2001/34/EF	120/2005 av 30.09.2005 Frist 20.01.2007	NOU 2006:3 Frist 29.05.2006			
Sikringsfond	97/9/EF L084, 26.03.1997		12/98 av 06.03.1998	Hør.not KT av 20.02.2004 Frist 03.05.2004	Ot.prp. 12 (2004-2005)	Innst.O.nr 38 (2004-2005)	01.09.2005

⁴ Det var strid om dette EU-direktivet og for å få til et vedtak ble fellesskapsreglene gjort mindre stramme enn mange ønsket samtidig som det ble åpnet for strammere regler. Det norske lovutvalget går ut over direktivets minimumskrav når det foreslår en betydelig skjerping av minoritetsvernet. Flertallet foreslår regler som likner mye på reglene de andre nordiske landene har, mens et mindretall går lenger og vil ha de samme reglene som er i bruk i London.

På en del punkter er det mer substans i endringene, men det er likevel enkelte gjennomgående fellestrekk i disse endringene.

- I mange sammenhenger stilles det økte krav til informasjonshåndtering. For utstedere blir det både økt plikt til å gi informasjon til markedet og krav til å utarbeide prospekt i flere sammenhenger. Mellommenn og rådgivere får økte krav til å ha regler om informasjonshåndtering både i forhold til utstedere og kunder. Blant annet skal det informeres om mulige interessekonflikter. For å bekjempe økonomisk kriminalitet skjerpes reglene om å rapportere mistenkelige transaksjoner.
- Det stilles økte krav til effektivt tilsyn med verdipapirhandelen, håndheving av reglene som jo er blitt strammere og dessuten til at tilsynsmyndigheten skal kunne gi administrative sanksjoner. Samtidig stiller direktivene økte krav til at det er en uavhengig myndighet som skal stå for kontroll. Kredittilsynet får derfor det overordnede ansvaret for prospektkontrollen,⁵ og de får også økt kompetanse blant annet til bevissikring og til å innhente historikk om telefonbruk mv.

Av nye regler kan nevnes:

- Konsesjonspliktige investeringstjenester utvides med investeringsrådgivning og drift av multilaterale handelsfasiliteter. Det blir strengere krav til verdipapirforetakenes håndtering av informasjon og mulige interessekonflikter gjennom direktivet. Varederivater blir definert som et finansielt instrument i hele EØS-området. Ved gjennomføring av reglene i Norge foreslås det oppheving av den særnorske bestemmelsen om at markedsføring av finansielle instrumenter er en konsesjonspliktig investeringstjeneste. Som nye særnorske bestemmelser foreslås det at andeler i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper defineres som finansielle instrumenter.
- Av nye regler for å sikre ikke profesjonelle investorer kan nevnes at den gjeldende individuelle sikringsordning for verdipapirforetak utvides til en «Verdipapirforetakenes sikringsfond». Denne regelendringen har sammenheng med en dialog med EFTAs overvåkingsorgan om hvorvidt den tidligere ordningen oppfylte direktivbestemmelsene og ga tilstrekkelig investorbeskyttelse.⁶ En kan se dette som et eksempel på at tiltak etter reguleringsnivå 4 har betydning også for norsk rett.

- De største endringene i norske regler er foreslått når det gjelder reglene om pliktige og frivillige tilbud som beskytter minoritetsaksjonærer ved kontrollskifte. Her er ennå ikke regjeringas forslag til regler klart, men Verdipapirmarkedsløvsutvalget foreslår at tilbudsplikten senkes fra dagens regel om mer enn 40 prosent til mer enn 1/3 av stemmene i selskapet. Flertallet i utvalget foreslår også plikt til gjentatt tilbud ved erverv av aksjer utover 1/2 av stemmene i selskapet, mens mindretallet vil ha regelen som gjelder i London der det er plikt til gjentatt tilbud ved et hvert erverv utover 1/3 fram til aksjeinnehavet passerer 1/2 av stemmene i foretaket. Flertallet foreslår at det ved pliktige tilbud skal være adgang til å stille som betingelse at det oppnås godkjenning fra myndigheter der det er nødvendig. For å forhindre «giftpillen» begrenses handlefriheten til styret og ledelsen i målselskapet når et tilbud foreligger.

Når det gjelder mer spesielle utviklingstrekk som nå innarbeides i lovgivningen, er en viktig bakgrunn for reformene som nå foreslås:

- Det er økt grensekryssende aktivitet både på mellommanns-, utsteder- og investornivå. Det blir altså vanligere at norske investorer plasserer ute, og at utenlandske investorer investerer i norske papirer. Dette skjer ofte med papirene oppbevart i depot (nordmenn som har sine utenlandske papirer i depot, og utlendinger som har sine plasseringer i depot i Norge). I praksis har dette ført til egen virksomhet med omsetning av papirer innen depotet (oftest internasjonale storbanker). Forhold omkring dette blir nå innarbeidet i lovgivning og i markedsovervåking. De lovtekniske begrepene som nyttes her er «Multilaterale handelsfasiliteter» og «systematisk internalisering».
- Det er blitt økt virksomhet med varederivater i en rekke land, og aktiviteten i disse markedene er i høy grad grensekryssende. På dette feltet vil direktivbestemmelsene være nye, men her er det meste innarbeidet i norsk lovgivning allerede.
- Det er også ei utvikling mot økt tilrettelegging av effektiv eierstyring («corporate governance»). Den tar både form av økte krav til håndtering av informasjon og til krav om økt adgang til å utnytte stemmeretten i selskaper på tvers av landegrenser. Skjerpete krav gjelder for

⁵ Det er i forskrift bestemt at Oslo Børs fortsatt skal stå for den praktiske gjennomføringen av prospektkontrollen. Oslo Børs skal sende årlig melding til Kredittilsynet om arbeidet, og også informere om alle saker som blir klagt inn for Børslagenemnda.

⁶ I en grunnlagt uttalelse fra 11. april 2003 sa ESA at gjeldende norsk rett på dette punktet ikke var helt i samsvar med Norges forpliktelse etter direktivet. Om Norge ikke endrer sine regler etter en slik uttalelse, ligger det i systemet at saken vil bli bragt inn for EFTA-domstolen for avgjørelse.

utstedere som får økte krav til å gi informasjon, samtidig som det gjennom rekneskapslovgivningen skjer en betydelig harmonisering av innholdet i rapporteringa. Skjerpet blir også kravene til mellommennene, som får strengere krav til håndtering av informasjon og interessekonflikter.

Kostnader

Det vil være enkelte kostnader både for markedsaktører og tilsynsmyndigheter med å tilpasse seg nye reguleringer. Som det er gjort greie for, er de fleste endringene mer form enn innhold, og det blir derfor mye engangskostnader for å tilpasse rutiner til nye formkrav. Ettersom det blir tilpassing til en ny standard som er felles for hele EØS-området kan den bli billigere å drifte både for mellommenn og utstedere. Investorer vil lettere kunne kjenne igjen systemet i andre markeder og vil derfor også kunne få reduserte kostnader ved investeringer i nye markeder. Kredittilsynet vil få nye oppgaver, og må følge opp et mer detaljert regelverk. De vil imidlertid kunne gjøre mer bruk av erfaringer fra andre tilsyn om forståelse av og praksis overfor nye fenomener.

OPPSUMMERING

Alle finansielle systemer yter tjenestene som er essensielle for prosjektvurdering, arbeidsdeling og risikostyring, men det er betydelige forskjeller i hvor godt dette gjøres. De ulike funksjonene kan påvirke spare- og investeringsbeslutninger og dermed økonomiske vekst. Ettersom mange friksjoner eksisterer i markedene, og siden lover, reguleringer og politikk endres markert i ulike økonomier og over tid, kan bedring i en av disse funksjonene ha svært ulik konsekvens for ressursallokering og velstand. Effekten vil avhenge av hvilke andre markedsimperfeksjoner det er i den aktuelle økonomien når bedringen finner sted.

Dette er noe av bakgrunnen for at de pågår et omfattende arbeid med reformer i europeisk – og norsk – lovgivning omkring handel med verdipapirer. Arbeidet vil gi et lovgivningssystem som har bedre forutsetninger for å være a jour med markedsutviklingen, og som er forstått av næringen. Dette vil sikre bedre og likere konkurransevilkår innen det indre markedet for finansielle tjenester.

Blant tiltakene som er under utvikling er bedre og enklere sammenliknbar informasjon om utstedere. Det vil gi bedre grunnlag for kapitalallokering. Dette vil det økte kravet til

felles regler om informasjon og informasjonshåndtering også gjøre. Skjerpet konkurranse mellom verdipapirforetakene vil bidra til reduserte transaksjonskostnader og være til fordel for både utstedere og sparere. Lik tilsynspraksis vil være viktig for å oppnå begge disse formålene.

Noen omstillingskostnader vil det være, men hovedsaken er at det blir etablert en ny europeisk standard for informasjon m.v. om og handel med finansielle instrumenter gjennom nasjonal gjennomføring av de nye rettsaktene. Det vil bidra til at markedet for kapital blir mer effektivt, og kan legge til rette for økt økonomisk vekst. Dette vil være til fordel for alle deltakende EØS-parter, også Norge.

REFERANSER:

Grønvik, Gunnvald (2000): «Videreutvikling av det indre markedet for finansielle tjenester». *Penger og Kreditt* 28, 206 – 220.

Grønvik, Gunnvald (2001): «Verdipapirregulering og komitologi – mer om utviklingen av de indre finansielle markeder i EU». *Penger og kreditt* 29, 91 – 100.

Grønvik, Gunnvald (2005): «Fonderte pensjoner og verdipapirmarkeder. Hvilken rolle spiller institusjonelle investorer i verdipapirmarkedene?» *Staff Memo 2005/8*. 26 september 2005.

Levine, Ross (1997): «Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda», *Journal of Economic Literature* 35, 688-726.

Levine, Ross (2004): «Finance and Growth: Theory and Evidence», *NBER Working Paper No 10776*, September 2004.

Moss, Nina (2006): «Utviklingen i det europeiske tilsynssamarbeidet. Oversikt over komitéstrukturen og Kredittilsynets deltakelse». Notat revidert mars 2006. Blant annet (http://www.norges-bank.no/internasjonalt/utvikling_2006_03.pdf).

NOU 1995:1 *Investeringsforetak*. Innstilling I fra Verdipapirhandlovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 31. januar 1994. Avgitt til Finans- og tolldepartementet 16. desember 1994. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2005:17 *Om overtakelsestilbud (tilbudspålegg og frivillige tilbud ved oppkjøp av selskaper)*. Innstilling I fra Verdipapirmarkedsløvtalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. juli 2004. Avgitt til Finans- og tolldepartementet 25. august 2005. Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2006:3 *Om markeder for finansielle instrumenter. Gjennomføring av MiFID og transparenzdirektivet*. Innstilling II fra Verdipapirmarkedsløvtalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. juli 2004. Avgitt til Finans- og tolldepartementet 21. februar 2006. Departementenes Servicesenter.

TORBJØRN LORENTZEN
Forsker ved Senter for fiskeriøkonomi SNF
BERNT AARSET
Forsker ved Senter for fiskeriøkonomi SNF



Velferdsøkonomiske effekter av straffetoll på norsk laks til EU – En scenarionalyse

Norsk oppdrettsnæring eksporterer over 90% av produksjonen. Den samlede eksportverdien var 13,5 mrd. kroner i 2005, og 70% av verdien ble realisert i EU-markedet. EU er ikke bare næringens viktigste marked, men relasjonen er også preget av en rekke konflikter. EU har gjentatte ganger i perioden 1989-2006 anklaget norsk oppdrettsnæring for prisdumping og for å ha skadet skotsk og irsk oppdrett. Anklagene har resultert i forskjellige typer av straffe-tiltak. Artikkelen tar utgangspunkt i EUs forslag fra 1997 om å innføre straffetoll på import av norsk laks. Det anvendes en partiell modell til å analysere de samfunnsøkonomiske effektene som kunne ha oppstått om straffetoll hadde blitt innført. Analysen viser at det mest sannsynlige utfallet ville vært et inntektstap i størrelsesorden 400-500 mill. kr. pr. år.

1 INNLEDNING

Norsk oppdrettsnæring har i nesten 20 år vært involvert i en rekke handelskonflikter med viktige markeder. Konflikten med USA fikk tidlig det utfall at norsk laks i praksis ble utestengt. I forhold til EU har tiltak mot dumping vært en konstant trussel fra slutten av 80-tallet og fram til i dag, og EU har flere ganger presset norske myndigheter til å legge begrensninger på næringen. Det siste i kapittelet i «såga» er at EU i januar 2006 vedtok å innføre et nytt femårig minsteprisregime på import av norsk laks (European Commission 2006), et vedtak som norske myndigheter ikke vil akseptere. Den 17. mars 2006 kunngjorde derfor Stoltenberg-regjeringen at de har bedt om

konsultasjoner med EU innenfor rammeverket til WTO i anledning av denne saken (www.wto.org). Reaksjonen mot EU fra norske myndigheter ville neppe vært av denne karakter hvis oppdrettsnæringen ikke hadde fulgt internasjonale konkurranseregler. Vi kan derfor ikke utelukke at EU snarere fører en politikk for å beskytte egen industri enn å straffe brudd på internasjonale overenskomster for handel slik som dumping representerer.

Det er oppdretterne i Irland og Skottland som med ujevne mellomrom «anmelder» norsk oppdrettsnæring for dumping. Disse oppdretterne representerer i dag bare 10-15 % av totalproduksjonen i Skottland og Irland. De sys-

selsetter 250-300 personer direkte, og anleggene har lokalt forankret eierskap. Den øvrige produksjonen er kontrollert av større internasjonale firma, bl.a. har norske selskap betydelige eierinteresser i skotsk og irsk oppdrett.

I denne artikkelen skal vi skru klokken tilbake noen år, nærmere bestemt til 1997.¹ Da ønsket EU å ilegge norsk laks 14 % straffetoll. Artikkelen tar utgangspunkt i denne situasjonen, og målsettingen er å anslå i «kroner og øre» de velferdsøkonomiske effektene som kunne ha oppstått om EU hadde innført straffetoll. Selv om det her vises til 1997, har EU ved flere anledninger truet med å innføre straffetoll, henholdsvis i 1990, 1991, 2004 og 2005. Det skal ikke utelukkes at intens lobbyvirksomhet fra skotsk og irsk oppdrettsnæring en dag lykkes med å få innført et tollregime for norsk laks. Noen måneder i 2005 var endog norsk laks ilagt straffetoll inntil handelsbarrieren ble erstattet med minstepris.

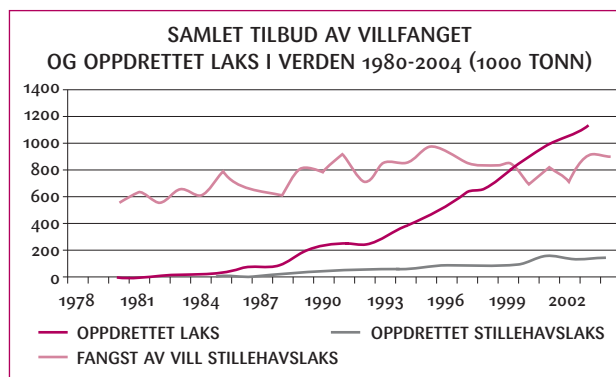
Første del av artikkelen presenterer fakta om næringen. Andre del gjør rede for hvilke samfunnsøkonomiske effekter som følger av toll. I tredje del blir tollscenariet for oppdrettsnæringen i Norge og EU analysert nærmere. Analysen sammenfattes i fjerde del.

2 NOEN FAKTA OM OPPDRETTSNÆRINGEN

Det har vært en betydelig produktivitetsøkning i oppdrettsnæringen. I 2004 sysselsatte oppdrett av laks og ørret om lag 3000 personer i Norge. Det ble produsert 630 000 tonn rund fisk, hvorav ørretproduksjonen utgjorde 63 000 tonn (Fiskeridirektoratet 2005). Til sammenligning ble det i 1997 produsert kun 335 000 tonn laks og 33 000 tonn ørret med det samme antall sysselsatte. Oppdrettsnæringen eksporterte laks og ørret for 13,5 milliarder kroner i 2005, og 74 % av eksportverdien ble realisert ved salg til EU. Den gjennomsnittlige produktionsveksten er beregnet til 18 % per år i perioden 1980-2003. Figur 1 viser tilbudet av villfanget og oppdrettet laks i verden for perioden 1980-2004.

Figur 1 viser at tilbudet av oppdrettet atlantehavslaks øker mest. Den gjennomsnittlige økningen har vært fra 60 000 til 100 000 tonn per år i perioden 1985 til 2003. Det er først og fremst Norge og Chile som har bidratt til denne veksten. EU (det vil si Skottland og Irland) er den tredje største produsenten med 130 000 tonn de siste par årene,

Figur 1 Verdens tilbud av villfanget og oppdrettet laks.



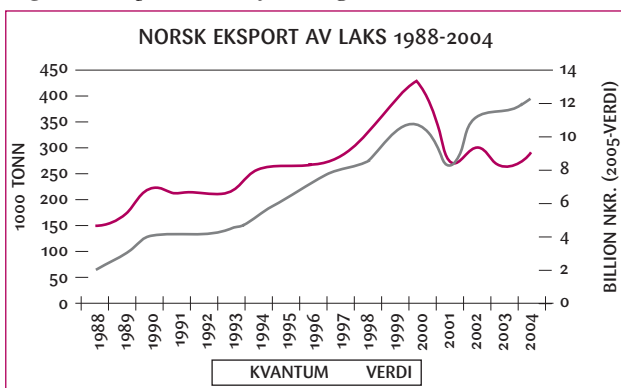
Kilde: Eksportutvalget for fisk (EFF)

med Canada som den fjerde største med sine 100 000 tonn laks. Det samlede tilbudet av oppdrettet atlantehavslaks er i dag 1 300 000 tonn per år. Figuren viser at det var en viss økning i landingen av villfanget stillehavslaks i perioden 1980 til 1996. Etter 1996 har fangstmengden flatet ut, og nivået er i dag 900 000 tonn. Figur 2 viser eksport målt i kvanta og verdi av laks fra Norge i perioden 1988 til 2004. Både mengde og verdi økte kraftig fram til 2000. Produksjonen sank i 2001 for så å øke igjen i de etterfølgende årene. Eksportverdien sank også i 2001, og i de etterfølgende par årene var det ingen verdiøkning selv om eksportert kvantum økte. Dette forklares ved at eksportprisen på laks sank i perioden 2001 til 2003.

Når det gjelder produktspekter, utgjør fersk, kjølt og fryst laks (sløyd, rund fisk) ca. 70 % av eksportverdien. Jo mer bearbeidet fisken er, jo mindre andel av eksportverdien utgjør produktene. Varesammensetningen i eksporten av laks har vært relativt stabil over de siste fem årene. Det er forbrukerne i Danmark, Frankrike og Japan som tradisjonelt har vært de viktigste kjøperne av oppdrettet laksefisk. Danmark, Frankrike og Tyskland kjøper fersk, sløyd fisk som blant annet går til røykeriindustrien. I løpet av 2005 eksporterte norsk oppdrettsnæring fersk, sløyd laks til EU for 8 milliarder kroner. Rangering av markedene endrer seg over tid, og i dag er Russland det nest største markedet med en eksportverdi i 2005 på over 1 milliard kroner.

EU-markedet er det viktigste markedet for norsk oppdrettsnæring. Hvis vi ser på eksport av fersk, kjølt og fryst rundt laks, realiserer næringen nesten 70 % av eksportverdien i EU. Norsk oppdrettsnæring konkurrerer med andre oppdrettsnasjoner i EU-markedet, men Norge er

Figur 2 Eksport av laks fra Norge 1988-2004.



Kilde: Eksportutvalget for fisk (EFF)

den største tilbydernasjonen med 70 % av markedet for atlantisk laks målt i kvantum. Den skotske og irske oppdrettsnæringen er de nest største leverandørene til EU markedet. Her må det legges til at 80 % av skotsk og irsk produksjon er kontrollert av utenlandske selskaper, første og fremst norske. Figur 3 viser hvordan tilbudet av laks i EU har utviklet seg i perioden 1995 til 2004.

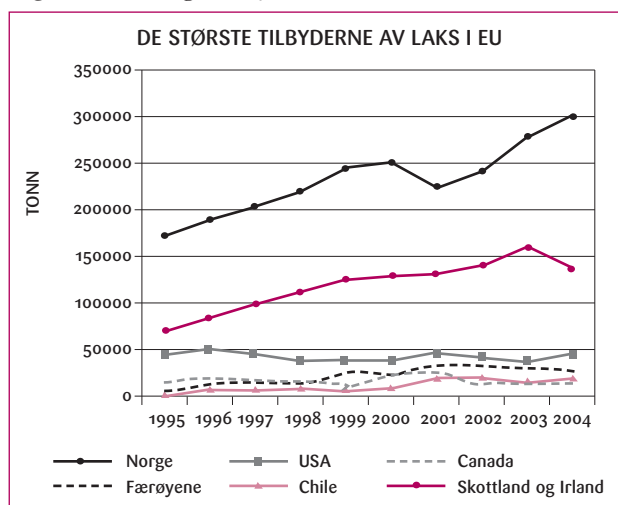
USA tilbyr kun stillehavslaks, og tilbudet fra USA har vært stabilt over tid. Det er først og fremst Norge, Chile og Færøyene som har økt salget til EU. Men Kina viser seg å være den tilbyderen som har økt mest i løpet av de siste fem årene, med en økning i tilbudet av stillehavslaks fra 4500 tonn i 2000 til over 14 000 tonn i 2004.

3 ULIKE KATEGORIER AV HANDELSBARRIERER

Generelt kan handelsbarrierer defineres som alle forhold som vanskeliggjør handelen mellom land. Det er spesielt fiskale barrierer i form av toll som dominerer, og det er ofte hevdet at tollstrukturen tvinger norsk fiskerinæring til å produsere og eksportere lite bearbejdede fiskevarer. I tillegg til toll er det også andre former for barrierer som påvirker omfanget av handelen, og disse hindringene klassifiseres ofte i følgende kategorier: kvantitative restriksjoner, formaliteter ved grensepassering, konkurransevridende subsidier, fysisk avstand (transportkostnader) og etableringsbarrierer som skyldes juridiske forhold, forskjeller i kultur, språk, erfaring og nettverk (Sissener 2005).

I dag ilegger EU 5.5 % toll på bearbejdet laks (laks i biter og hermetisert laks), og røykt laks ilegges 13 %. Kjølt og fryst, sløyd hel laks blir ilagt 2 % toll. I forbindelse med utvidelsen av EU i 1994 og 2004, ble Norge kompensert

Figur 3 De viktigste tilbyderne av laks i EU.



Kilde: Eksportutvalget for fisk (EFF)

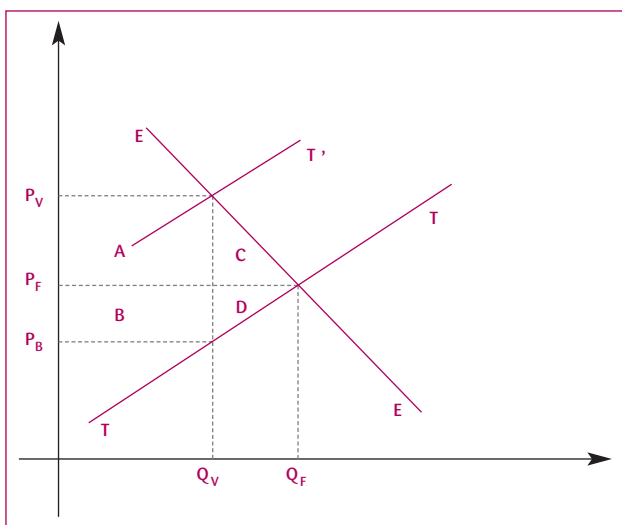
med diverse tollfrie kvoter avhengig av hvor stor Norges eksport til de nye EU landene hadde vært. EU opererer som tidligere nevnt med minstepris på import av laks og lakseprodukter fra Norge. Denne reguleringsformen har eksistert i åtte-ni år avbrutt av intermessoer med trusler om straffetoll eller andre reaksjoner.

4 STRAFFETOLLSCENARIET

Tollkostnadene er selvsagt det sentrale i denne sammenheng, men det er også av interesse å vite hvordan effekten av tollene blir fordelt mellom de involverte partene. Selv om det er importøren som formelt sett betaler inn tollene til EU-kassen, er det ikke ensbetydende med at det er han som påtar seg kostnadene i form av lavere inntjening. Verken oppdretter, eksportør, transportselskap, importør, bearbejdingsindustrien eller forbrukerne i EU ønsker å betale regningen. Partene har motstridende interesser, og de vil så langt som mulig forsøke å velte tollkostnadene over på hverandre. Forhandlingsstyrken mellom partene i verdikjeden, tilgangen på substitutter til norsk laks, og markedets funksjonsmåte, er forhold som legger føringer på hvordan tollbyrden blir fordelt. Forholdet mellom etterspørsels- og tilbudselastisitetene viser hvordan tollkostnadene blir fordelt mellom partene.

Når straffetollen er innført, vil avgiften inngå som en andel av kjøpsprisen til forbrukeren i EU. Den nye prisen blir gammel pris pluss påslag av straffetoll. Varen har typisk blitt dyrere for kjøper, og når prisen øker vil etterspørselen bli lavere sammenliknet med hva den var forut for inn-

Figur 4 Toll på import av laks.



føringen av straffetollen. Her går vi ut fra at den samlede etterspørselen etter laks ikke endres. Vi utelukker dermed skift i etterspørselen som kan skyldes endring i hhv. inntekt, preferanser eller pris på andre matvarer.

Straffetollen ville ført til en viss økning i prisen på varen, men ikke fullt så mye som straffetollsatsen. Kombinasjon mellom lavere pris til oppdretter og konkurs fører til at det samlede tilbudet av norsk laks til EU vil bli redusert. Disse effektene vil oppdrettselskaper som er lokalisert i Skottland, Irland, Chile og andre steder nyte godt av. Med høyere priser vil driftresultatet styrkes, og dette vil igjen medvirke til at EU-oppdretterne øker produksjonen og markedsandelen på bekostning av importert laks fra Norge. Nedenfor skal vi kvantifisere noen av de effektene som straffetollen gir opphav til. Modellen er beskrevet i Lorentzen (2006).

Figur 4 illustrerer import av norsk laks til EU. Vi betrakter en antatt frihandelslikevekt med prisen P_F og kvantum Q_F . T betegner eksporttilbudet av norsk laks, og E representerer etterspørselen etter importvaren. Importlandet tar i bruk toll, og dette kan illustreres ved at tilbudskurven får et skift, fra T til T' . Tollen fører til at prisen i importlandet øker til P_V og det importerte kvantumet reduseres til Q_V . Tollen danner en kile mellom prisen til forbruker og prisen som produsenten realiserer, og vi ser at eksportørerne på marginen får en pris som er lavere enn frikonkurranseprisen. I figur 4 er effektivitetstapet for Norge illustrert ved arealet D . I samme figur ser vi at de samlede tollkostnadene som EU konfiskerer er gitt ved arealet $A+B$.

Arealet B viser hvor stor andel av tollkostnadene som norsk oppdrettsnæring «betaler» i form av tapte inntekter. Dette arealet representerer en inntektsoverføring fra Norge til EU. Hvor stort velferdstapet er i form av tollkostnader og effektivitetstap, er som nevnt avhengig av størrelsen på tilbuds- og etterspørselselastisiteten for norsk laks i EU.

Etterspørselselastisiteten i EU antas å ligge i intervallet $[-3, -1]$ (se for eksempel Ashe, Bjørndal og Gordon 2005) og tilbudselastisiteten for norsk oppdrettsnæring lar vi variere i scenarioanalysen. På kort sikt er det realistisk at tilbudselastisiteten er lav, først og fremst på grunn av gitt kapasitet og mangel på alternative markeder. Vi betrakter ikke tilbudselastisiteten kun som et uttrykk for den aggregerte (kort og langsiktige) marginalkostnadskurven for næringen, men også om norske tilbydere har mulighet til å selge fisken i alternative markeder.

5 STRAFFETOLL OG NORSK OPPDRETTSNÆRING

Velferdstapet for Norge er summen av effektivitetstapet og inntektsoverføringen («profit shifting») fra Norge til EU. Det er forholdet mellom tilbuds- og etterspørselselastisiteten som avgjør hvordan velferdseffekten av tollene fordeles seg mellom eksport- og importlandet. Det samlede velferdstapet for Norge, dvs. arealet $B+D$ i figur 4 varierer med hensyn på størrelsen på elastisitetene.

Hvis det ble innført en straffetoll på 14 %, ville de samlede tollkostnadene utgjøre i 796 millioner kroner. Det er selsvagt vanskelig å si med sikkerhet hvordan tollkostnadene ville bli fordelt mellom norske tilbydere, det vil si oppdrettere og eksportører, på den ene siden og importører i EU, foredlingsindustri og forbrukere på den andre siden.

Det mest pessimistiske utfallet tar utgangspunkt i dels at etterspørerne etter laks i EU har alternative leverandører som kan tilby rimeligere laks enn de norske kan etter innføringen av straffetollen, og dels at norske leverandører har få eller ingen alternative markeder utenfor EU. En slik situasjon gir lav tilbudselastisitet og høy etterspørselselastisitet. I dette tilfelle vil strukturen i markedet føre til at norsk oppdrettsnæring blir belastet med mellom 80 og 100 % av tollkostnadene, hvilket vil si at norsk oppdrettsnæring ville ha tapt mellom 600 og 800 millioner kroner per år.

Det er grunn til å merke seg at hvis konkurrentene til norsk oppdrettsnæring kunne ekspandere og levere store mengder laks til priser som er lavere enn hva de norske er i stand til under et straffetollregime, ville dette hatt betydelige negative følger for oppdrettsnæringen langs norskekysten. Hvis etterspørerne på den annen side har få alternativer til norsk laks, er det grunn til å tro at tilbuds- og etterspørselssiden mer eller mindre deler tollkostnadene, det vil si at norsk oppdrettsnæring ville fått et inntektstap på 400 millioner kroner per år. På lang sikt vil nok både oppdrettere lokalisert i EU og andre produsenter av laks utenfor EU, først og fremst Chile og stillehavslaks fra USA og Canada, forsøke å ta over den delen av markedet som de svakeste av de norske leverandørene opererte i før straffetollen ble innført.

Man kan også tenke seg en langsiktige, men «moderat» effekt av straffetollen. Basert på gjennomgang av en rekke statistiske analyser av oppdrettsmarkedet, viser det seg at gjennomsnittselastisiteten for ubearbeidet laks er -2.16. Det finnes få analyser av tilbudselasititeten, men én av disse indikerer at den er ca. 4, gitt en tidshorison på 3-4 år. I følge beregningene ville disse elastisitetsegenskapene føre til at norsk oppdrettsnæring ville bli belastet med mellom 200 og 400 millioner kroner per år i ekstra kostnader, eller rettere sagt i form av tapte inntekter. Dette resonnementet forutsetter at konkurrerende leverandører kan skyve ut en begrenset andel av det norske tilbudet.

På bakgrunn av det som er antatt som rimelige, empiriske verdier på elastisitetene, kan vi stipulere at effektivitetstapet på kort sikt ikke vil utgjøre mer enn 10-15 millioner kroner per år. I et langsiktig perspektiv, med endringer i elastisitetsforholdene, er effektivitetstapet beregnet til mellom 40 og 60 millioner kroner per år.

Straffetollen medfører at prisen øker for forbruker, og med høyere pris vil etterspørselen falle. Straffetollen gir derfor både en priseffekt og en kvantumseffekt. Hvis etterspørselstetelastisiteten er lik -2, vil 8 % økning i prisen medføre at omsatt kvantum norsk laks ville ha blitt redusert med maksimalt 16 %, gitt stabil etterspørselskurve. Hvis kvantumet reduseres med 16 %, utgjør dette opp i mot 30 000 tonn. Hvis det på dette tidspunktet krevdes om lag fire årsverk for å produsere 550 tonn inkludert slaktning og pakking, ville denne reduksjonen utgjøre over 200 årsverk. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvordan EUs økonomi ville bli påvirket av straffetoll.

6 STRAFFETOLL OG EU-ØKONOMIEN

Det interessante er at straffetollen ikke bare straffer norsk oppdrettsnæring, men at tollene også påfører forbrukerne og bearbeidingsindustrien i EU et ikke ubetydelig velferdsøkonomisk tap i form av redusert konsumentoverskudd. Riktig nok representerer en stor del av dette tapet en intern inntektsoverføring fra forbrukerne til EU kassen i form av tollinntekter. I tillegg til dette skjer det en intern inntektsoverføring i form av tap i konsumentoverskudd fra konsumentene i EU til oppdrettere lokalisert i EU og andre produsenter som ikke er underlagt straffetollen. Foreldingsindustrien i EU vil måtte betale mer for råstoffet hvis import av laks ble ilagt toll. Den delen av næringen har alltid ønsket frihandel for norsk, ubearbeidet laks. Skjermingsstøtten til egen oppdrettsnæring er ikke reflektert i figur 4.

Tollen påfører EU økonomien et nettotap («dødvekttap») ved at ressurser blir feilallokert både i produksjonen og i konsumet. Effektivitetstapet kommer fra to kilder. (1) Tollen bidrar til en kunstig heving av prisen slik at den ikke avspeiler de reelle kostnadene ved å produsere varen. Dette fører til overinvestering og ressursløsning sammenliknet med frihandelslikevekten. (2) Tollen fører til at marginale forbrukere skyves ut av markedet, og dermed vil det bli etterspurt mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Fra tidligere vet vi at tollinntektene som EU realiserer maksimalt er på 800 millioner kroner. Dette er derfor provenyinntekter til EU. Det skjer en intern inntektsoverføring mellom EU kassen og forbrukerne i EU. Tapet i konsumentoverskudd (areal A og C i figur 4) inkluderer også effektivitetstapet i EU økonomien.

På kort sikt vil forbrukerne i EU tape mellom 500 og 600 millioner kroner. På lang sikt kan tapet være mellom 300 og 400 millioner kroner per år. Størrelsen på tapet vil være avhengig av hvor lett EU-produsentene og andre leverandører som ikke er underlagt tollene kan øke produksjonen, og til hvilken pris. Vi ser også at jo høyere etterspørselstetelastisiteten er, jo mindre vil tapet for forbrukerne være, gitt en bestemt verdi på tilbudselasititeten. Det betyr at tollkostnadene i sin helhet veltes over på de norske aktørene når etterspørselstetelastisiteten blir svært stor. Effektivitetstapet som tollene påfører EU økonomien er beregnet til mellom 20 og 40 millioner kroner per år, avhengig av elastisitetsforholdene.

Straffetollen fører til at noe av tollkostnadene veltes over på de oppdretterne som er lokalisert i Norge. Denne effek-

ten som også kalles «terms of trade» effekten er en gevinst for EU. I praksis betyr det at importørene i EU får kjøpt laksen billigere sammenliknet med frihandelsløsningen. Videre så har det blitt nevnt at EU økonomien får et effektivitetstap som følge av tollene. Nettoeffekten av tollene for EU blir dermed differansen mellom terms of trade effekten og effektivitetstapet i EU. I figur 4 er nettoeffekten uttrykt ved differansen mellom arealene B og C, dvs. B-C.

Nettoeffekten av straffetollen avtar jo mer elastisk tilbudet fra Norge er. Man kan for eksempel se det slik at økt tilbudselastisitet reflekterer at de norske tilbyderne kan selge fisken i alternative markeder. For tilstrekkelig store verdier på tilbudselastisiteten, det vil si når tilbudselastisiteten nærmer seg 17-18 eller mer, gir straffetollen et nettotap for EU. Det er grunn til å tro at på kort sikt vil både tilbuds- og etterspørselastisiteten være lav, blant annet fordi det er vanskelig å endre produksjonen på kort sikt og etterspørerne bruker tid på å finne billigere substitutter. Under denne type forutsetninger vil nettogevinsten for EU være opp mot 400 millioner kroner. På lang sikt er det grunn til å tro at etterspørselastisiteten for norsk laks vil øke, blant annet som følge av økt tilbud av laks fra andre produsenter, og dette gjør at nettoeffekten av straffetollen kan øke over tid. Vi må også huske på at norsk oppdrettsnæring er regulert og at tilbudselastisiteten vil være påvirket av dette.

7 OPPSUMMERING

Beregningene viser at straffetoll i 1997 ville utgjøre maksimalt 800 millioner kroner per år. Det er interessant å analysere hvem som til sist må betale kostnadene, og hvem som vil tjene på et tollregime. Verken oppdretter, eksportør, transportselskap, importør eller forbruker ønsker å betale regningen. Markedsstruktur, konkurranseforhold og forhandlingsstyrke er forhold som har betydning for hvem som endelig betaler tollene. I beregningene er disse forholdene reflektert i tilbuds- og etterspørselastisitetene.

Det velferdsøkonomiske tapet som Norge vil bli påført som følge av en toll består dels av et effektivitetstap og dels av en inntektsoverføring fra produsentene i Norge til EU, som følge av at tollene reduserer prisen som de norske bedriftene får for laksen. Analysen viser at hvis etterspørerne i EU har alternativer til norsk laks, ville norsk oppdrettsindustri anslagsvis bli påført et inntektstap i EU-

markedet på mellom 600 og 800 millioner kroner per år. Hvis derimot etterspørerne har få alternativer til den norske laksen, vil tollkostnadene redusere inntektene til oppdrettsindustrien med 400 millioner kroner per år. Hvis vi går ut fra at etterspørselen er stabil over tid og tollene øker prisen med 8 %, kan det ha medført, med de forutsetningene vi opererer med, et tap av 150-200 årsverk i produksjonen av oppdrettslaks. Hvis det viser seg at norsk oppdrettsnæring kan selge ubegrenset til alternative markeder utenfor EU, og til samme pris som realiseres i EU-markedet, ville norsk oppdrettsnæring selvsagt ikke bli påført et inntektstap. Det bør også legges til at for selskaper som har eierinteresser i oppdrett av laks både i Norge og EU, vil de negative effektene av straffetoll være mindre sammenliknet med selskaper som bare har produksjon i Norge.

Analysen viser videre at en straffetoll ville påført forbrukerne i EU et ikke ubetydelig velferdsøkonomisk tap i form av lavere konsumentoverskudd. På kort sikt taper forbrukerne i EU mellom 500 og 600 millioner kroner per år. På lang sikt er tapet beregnet til mellom 300 og 400 millioner kroner per år. Det langsiktige tapet er noe mindre enn det kortsiktige fordi forbrukerne finner substitutter for norsk laks. En betydelig del av dette tapet representerer en intern inntektsoverføring fra forbrukerne til EU kassen i form av tollinntekter. I tillegg til dette skjer det en intern inntektsoverføring i form av tap i konsumentoverskudd som realiseres av produsentene i EU og av leverandørene fra andre land som ikke er underlagt straffetoll.

Ideelt sett skal straffetoll bidra til å gjenopprette en skade som en annen part har forvoldt. Men i den grad straffetoll er proteksjonisme, vil virkemidlet bidra til å svekke konkurransen og effektiviteten i internasjonal handel. Tollene skjermer hjemmeprodusentene og øker inntektene. Straffetoll på norsk eksport vil også bedre forholdene for andre land som selger oppdrettet laks til EU, som for eksempel Chile og Færøyene. Videre vil selvsagt EUs næringsmiddelindustri, bortsett fra de som bearbeider norsk laks, se seg tjent med at tollene blir så høye som mulig. Toll på norsk laks gir økt proveny til EU-kassen. Det er henholdsvis norsk oppdrettsnæring, foredlingsindustrien i EU og forbrukerne som taper på toll på norsk laks.

Hvorfor har så EU valgt minsteprisløsning og ikke toll som virkemiddel? Det skyldes dels at EU har hatt problemer

med å bevise omfanget av dumping, dels har norske myndigheter inngått kompromisser med EU om å dempe veksten i norsk oppdrett, og dels har EUs egen foredlingsindustri kjempet mot bruk av straffetoll. Bruk av minstepris kan under bestemte betingelser gi samme markedsløsning som bruk av toll. Nivået på minsteprisen reflekterer prisen som gir lønnsomhet i EUs egen oppdrettsnæring. Hvis markedsprisen faller under minsteprisen, er norsk laks ute av markedet. Bruk av minstepris vil derfor være en bedre forsikringsordning for EUs oppdrettsnæring enn bruk av toll i tilfelle markedsprisen skulle bevege seg under minsteprisnivået. I dag ser vi at prisen avviker positivt fra den langsiktige pristrenden og det er «all time high» på grunn av positive skift i etterspørselen. Korreksjon tilbake til trenden vil komme, og da kan produsentene i EU lene seg på minsteprisen. Bruk av toll ville sannsynligvis ikke gitt samme behagelige hvilestilling.

REFERANSER:

Asche, F. T., Bjørndal og D.V. Gordon (2005): *Demand structure for fish*. SNF-Working Paper No. 37/05. Institute for Research in Economics and Business Administration.

Council of the European Union (2006): Council Regulation (EC) No 85/2006 17. January 2006 - *Imposing a MIP on imports of farmed salmon originating in Norway*. Official Journal of the European Union.

Fiskeridirektoratet (2005): *Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring*.

Fiskeridepartementet (1997): *Fiskeridepartementets redegjørelse av lakseavtalen med EU*.

Lorentzen, T. (2006): *Norsk fiskerinæring - handelsbarrierer og strategisk handelspolitikk*. SNF-rapport 05/06. Samfunns og næringslivsforskning.

Lorentzen, T. og B. Aarset (2006): *Velferdsøkonomiske effekter av straffetoll på laks i EU*. SNF-rapport 06/06. Samfunns og næringslivsforskning.

Sissener, E. H. (2005): *Economic consequences of trade barriers: An analysis of the Norwegian salmon industry*. SNF Working Paper No. 56/05. Institute for Research in Economics and Business Administration.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

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

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

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

Skriftlig søknad sendes til
Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond
v/Karin Jahren - Postboks 4 Skøyen - 0212 OSLO



OLA KVALØY
Førsteamanuensis ved Universitetet i Stavanger
RAGNAR TVETERÅS
Professor ved Universitetet i Stavanger og Senter for fiskeriøkonomi

Den integrerte oppdrettsnæringen*

I disse dager er vi vitne til en ytterligere konsolidering i lakseoppdrettsnæringen, gjennom John Fredriksens fusjon av Pan Fish, Marine Harvest og Fjord Seafood. Vi vil i denne artikkelen forsøke å forklare årsaker til den økende graden av horisontal og vertikal integrasjon i denne næringen. Vi tar utgangspunkt i noen teorier for integrasjon, og ser hvorvidt de passer for norsk og internasjonal laksevirkelighet.

1 INNLEDNING

Når nå John Fredriksen kaster seg over oppdrettsnæringen møter han en næring som allerede har vært gjennom en betydelig konsolideringsprosess nasjonalt og internasjonalt. Siden begynnelsen av 1990-tallet har man sett både horisontal og vertikal integrasjon i den verdikjeden som er illustrert i figur 1.

Vi vil i denne artikkelen forsøke å forklare årsaker til den sterke graden av horisontal og vertikal integrasjon i lakseoppdrettsnæringen. Vi ser først på den horisontale integrasjonsprosessen. Deretter diskuterer vi mulige årsaker til vertikal integrasjon og koordinering. Til sist går vi spesielt inn på hvordan økte krav i sluttmarkedet påvirker vertikale relasjoner i oppstrømsleddet.

2 HORISONTAL INTEGRASJON

Den horisontale fusjons- og oppkjøpsbølgen i lakseoppdrettsnæringen fulgte i kjølvannet av at norske myndigheter på begynnelsen av 1990-tallet tillot en større grad av eierkonsentrasjon (NOU, 1992). Den norske lakseindustrien var opprinnelig en næring med eieropererte anlegg etter modell fra landbruket. Ved inngangen til 90-tallet var det 800-900 små oppdrettere, men de-reguleringen førte til at disse ble redusert til under 150 selskap i 2004, hvor noen få større selskap står for en betydelig andel av produksjonen. Internasjonalt hadde de fem største selskapene i 2003 31% av den globale produksjonen av laks og sjøørret, mens de 20 største selskapene hadde 56% av produksjonen. Chile er den største konkurrenten til den norske laksenæringen. Landet hadde i 2005 1/3 av verdens-

Figur 1 Verdikjeden for oppdrettsfisk.



* Vi takker referee for nyttige kommentarer.

Tabell 1 Nøkkeltall for norske og chilenske lakseselskap.

Land	Antall lakseselskaper		Konsentrasjon i lakseproduksjon		Konsentrasjon i lakseeksport	
	1991	2003	CR4*	CR8*	CR4	CR8
Chile	60	23	48 %	73 %	34 %	54 %
Norge	800	140	25 %	38 %	40 %	62 %

* Andel av produksjonen i Chile og andel av konsesjonsvolum i Norge. CR4 er produksjonsandelen til de 4 største selskapene og CR8 er produksjonsandelen til de 8 største (Kilde: Bjørndal, Pena, Tveterås, Tveterås, 2004).

produksjonen for atlantisk laks, mens Norge hadde litt over 40%.¹ Tabell 1 presenterer noen nøkkeltall for den norske og chilenske laksenæringen i 2003. Man har sett en økende konsentrasjon i begge landene, men den chilenske laksenæringen har en noe høyere grad av både vertikal og horisontal integrasjon enn den norske.

Den horisontale integrasjonsprosessen kan i utgangspunktet forklares med en kombinasjon av stordriftsfordeler og gunstigere risikoallokering. Et stort selskap kan i større grad investere i spesialisert kapitalutstyr som krever store volum, ansette spesialisert, høyproduktiv arbeidskraft, redusere lagerholdet, og organisere innkjøps- og salgsfunksjoner på en måte som både gir stordriftsfordeler og spredning av risiko (se Tveterås, 2003; Tveterås og Kvaløy, 2004 for nærmere diskusjon). Disse forklaringene står seg imidlertid ikke alene. Integrasjon som resultat av stordriftsfordeler og risikoallokering samsvarer riktignok med den klassiske tilnærming til «bedriftens grenser». Denne tar utgangspunkt i produktfunksjonen, hvor den effektive horisontale produktjonsallokering bestemmes av minimumspunktet for enhetskostnadsfunksjonen (minimum efficient scale - MES). Ronald Coase protesterte imidlertid mot denne tilnærmingen i sin berømte *The Nature of the Firm* (1937): Selv om det kan være åpenbare fordeler knyttet til samkjøring av produktjonsfaktorer, kan, ifølge Coase, ikke selve produktfunksjonen, hvorvidt det er stordriftsfordeler eller smådriftsfordeler, gi en tilfredstillende forklaring på bedriftens omfang. Produktfunksjonene forklarer nemlig ikke hvorfor arbeidskraft organiserer seg i foretak. En ledende samtidig økonom av Coase, Frank Knight (1921), forklarte eksistensen av foretak ved å peke på folks risikoaversjon og behov for å sikre seg mot usikkerhet som en forklaring på hvorfor noen velger å være ansatt framfor å drive som selvstendig næringsdrivende. Coase protesterte også mot denne

ideen. I prinsippet kan en ansatt få betalt lønn ut fra hans bidrag til produksjon, det vil si en ren prestasjonslønn, mens en selvstendig næringsdrivende kan få betalt fastlønn av sine oppdragsgivere.

Det er likevel mulig å bruke teknologi og risiko uten å gå imot Coase. I følge Coase kan alt løses gjennom kontrakter, spørsmålet er bare hvor kostbart dette blir. I prinsippet kunne oppdrettsnæringen redusert utfordringene knyttet til kapital, risiko og stordrift gjennom kontrakter i stedet for integrasjon, noe som er blitt demonstrert i bl.a. amerikansk landbruk (se Tveterås, 2004; Tveterås, Kvaløy og Osmundsen, 2004a). Når man i stedet valgte sterk eierintegrasjon, kan dette forstås som at kontraktsløsningen ble for kostbar. En årsak kan være den begrensede kompetanse man hadde på kontrakter i oppdrettsnæringen generelt, og spesielt hos mindre oppdrettsfirmaer (Tveterås, Kvaløy og Osmundsen, 2004b)

3 VERTIKAL INTEGRASJON

At stordriftsfordeler og risikoeksponering baner vei for horisontal integrasjon er ikke overraskende. Et mer interessant trekk ved lakseindustrien er den sterke graden av vertikal integrasjon. De store oppdrettselskapene har kjøpt seg opp både oppstrøms (settefiskeanlegg og tjenesteleverandører) og nedstrøms (slakterier, eksportbedrifter og foredlingsindustri). Hva kan årsakene være til dette? Vi vil se på noen kjente teorier.

3.1 Relasjonsspesifisitet

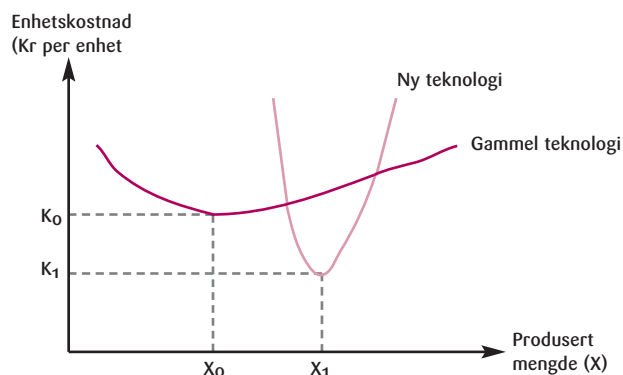
Først på 70-tallet ble Coase sine ideer plukket opp og videreutviklet. Med Oliver Williamson i førersetet (1975, 1985) ble transaksjonskostnadsteori (Transaction Cost Economics - TCE) en egen retning som søkte å forklare

¹ Se Asche, Bjørndal og Sissener (2002) for en oversikt over utviklingen i den internasjonale konkurransen i laksemarkedet.

økonomiske fenomen ved å fokusere på selve transaksjonen. Spørsmålet om intern kontra ekstern produksjon ble et vesentlig forskningsprosjekt innen denne retningen. En sentral TCE hypotese er at såkalt *relasjonsspesifisitet* øker transaksjonskostnader og leder til vertikal integrasjon. Med relasjonsspesifisitet menes differansen mellom de verdier partene får i transaksjonen, og de verdier de alternativt ville fått ved å handle med andre. Høy relasjonsspesifisitet kombinert med ufullstendige kontrakter vil bety at partene lider store tap hvis transaksjonen mislykkes / kontrakten brytes. Dette gir igjen opphav til såkalte hold-up problemer. Den som gjør relasjonsspesifikke investeringer mot et annet foretak, risikerer å bli utnyttet av dette foretaket, etter at investeringene er gjort (se også Klein, Crawford og Alchians, 1978)². Slike problemer kan løses enten gjennom vertikal integrasjon, eller ved hjelp av såkalte relasjonskontrakter. Med relasjonskontrakt menes kontrakter som i praksis ikke fullt ut er beskyttet av domstolen, enten fordi juridisk håndheving er for kostbart, eller fordi kontrakten inneholder ikke-verifiserbare forhold. En relasjonskontrakt forsøkes utformes slik at en taper mer enn en tjener på å bryte dem. Ved å opptre opportunistisk kan man få kortsiktig gevinst, men langsiktig tap gjennom redusert omdømme og tapt framtidig fortjeneste. I følge TCE vil slike relasjonskontrakter bli vanskelige å implementere hvis relasjonsspesifisiteten er tilstrekkelig stor. Opportunistisk adferd kan lettere kontrolleres og bekjempes innenfor mer hierarkiske strukturer i vertikalt integrerte bedrifter.

I oppdrettsnæringen, og i matindustrien generelt, har man stor grad av relasjonsspesifisitet i form av fysisk spesifisitet, lokaliseringsspesifisitet, og tidsspesifisitet («temporal specificity»). Maskinene i et lakseslakteri kan f.eks. være tilpasset laks av gitte størrelser, og vil ikke kunne fungere i forhold til visse andre fiskeslag. Lokaliseringsspesifisitet er spesielt relevant for lakseslakterier, som er avhengige av nærhet til et tilstrekkelig stort antall med oppdrettsanlegg for å utnytte kapasitet og innfri leveringsforpliktelser til utenlandske kunder. *Tidsspesifisitet* er i oppdrett f.eks. relatert til at kvaliteten forringes vesentlig over kort tid i visse tilstander, f.eks. fersk fisk. Man er da avhengig av å finne kjøpere raskt. Tidsspesifisitet bidrar til at spotmarkedet for fisk ikke fungerer som et fullgodt alternativ til forutsigbare faste leveranser.

Figur 2 *Produksjonskostnader per enhet for gammel og ny teknologi.*



Like fullt, relasjonsspesifisiteten i oppdrettsnæringen er ikke en fullgod forklaring på den høye graden av vertikal integrasjon, ettersom det finnes flere eksempler på at høy grad av relasjonsspesifisitet ikke nødvendigvis leder til vertikal integrasjon (se f. eks. Holmstrøm og Roberts, 1998). Etter vår oppfatning kan kombinasjonen av relasjonsspesifisitet og høy kapitalintensitet forklare hvorfor man velger vertikal integrasjon i oppdrettsnæringen. Når man erstatter arbeidskraft med maskiner, så får dette ofte konsekvenser for formen på enhetskostnadskurven. Maskiner kan typisk ikke leies og returneres til utleier når man ikke har bruk for dem. Arbeidskraft, på den andre siden, kan i mye større grad tas inn og settes på dør avhengig av produksjonen. Dette medfører at kapitalintensive teknologier har en mye brattere «U»-form på enhetskostnadskurven enn arbeidsintensive teknologier. En annen konsekvens av teknologiske endringer er at den optimale produksjonsskalaen øker. Nye maskinteknologier har ofte en optimal kapasitetsutnyttelse på et relativt stort produksjonsvolum sammenlignet med gamle, arbeidsintensive teknologier. Effekten av en teknologisk endring fra en arbeidsintensiv til en kapitalintensiv teknologi er illustrert i figur 2, som viser enhetskostnaden for to teknologier – en «gammel» og en «ny» teknologi. For både den gamle og nye teknologien synker enhetskostnaden frem til et gitt produksjonsvolum, henholdsvis X_0 og X_1 , for deretter å stige igjen. Men vi ser at det optimale volumet X_1 er større enn X_0 , og gir en lavere enhetskostnad. På den andre siden blir en bedrift med den nye teknologien hardere «straffet» hvis den ikke produserer et

² Den inflytelsesrike «property rights theory» (PRT), utviklet av Grossman og Hart (1986), og Hart og Moore (1990), understreker også betydningen av relasjonsspesifisitet og ufullstendige kontrakter, men PRT fokuserer i større grad på hvordan eierskap påvirker *ex ante* insentiver til å gjøre relasjonsspesifikke investeringer.

volum tett opp til det optimale, fordi enhetskostnadskurven har en brattere «U»-form. I sum gjør dette at bedriftene blir mer sårbare for opportunistisk adferd. Vi kan si at den nye teknologien øker kostnadene knyttet til relasjonsspesifisitet. I Kvaløy og Tveterås (2006) utvikler vi en modell som viser at jo brattere enhetskostnadskurver industrien har, jo mer sannsynlig er vertikal integrasjon.

3.2 Imperfekte kredittmarkeder

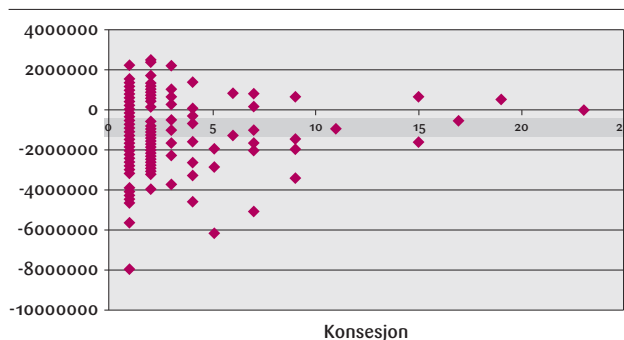
Det finnes også en litteratur som fokuserer på hvordan finansielle forhold influerer den industrielle organisering (se f. eks Legros og Newman, 1996). Ettersom finansiell overvåking og kontraktshåndheving er kostbart, så trenger entreprenører sikkerhet for å få finansiering. Imperfekte kredittmarkeder begrenser mengden potensielle entreprenører, noe som reduserer entry og fører til større bedrifter (Rajan og Zingales, 1998). Ettersom større bedrifter i større grad produserer egne innsatsfaktorer, er hypotesen at jo mer velfungerende finansielle institusjoner og kredittmarkeder man har, jo mindre grad av vertikal integrasjon ser man (se Kumar, Rajan og Zingales, 1999 og Acemoglu, Johnson og Milton, 2005).

Chile har hatt et lite utviklet kredittmarked, som bl.a. har gjort det nødvendig å få inn utenlandske eiere med betydelig egenkapital og god tilgang til fremmedkapital. Selv om man i Norge har et relativt velfungerende kredittmarked, er det vanlig at banker diskriminerer små entreprenører ved å gi dem dårligere lånevilkår. Store selskaper har også bedre tilgang på egenkapital, da det krever en viss størrelse før en kan gå på børs. I oppdrettsnæringen har gjeldsgraden til tider vært betydelig som følge av store investeringer i kapitalutstyr og biomasse, og dette har uten tvil bidratt til større enheter. I tillegg har tjenesteleverandørene (transporttjenester, veterinærtjenester, vedlikeholdstjenester, etc) til oppdrettsnæringen stått overfor spesielle utfordringer ettersom horisontal integrasjon i oppdrettsleddet har bidratt til en uttynning av de regionale markedene for slike tjenester. Bankene har til tider krevd bevis for at serviceleverandørene faktisk har en kundebase, noe som har gitt incitament til økt vertikal koordinering.

3.3 Risiko

Lakseoppdrettsnæringen er preget av en betydelig grad av produksjons og prisrisiko (se Tveterås, 1999, 2000; Asche og Tveterås, 1999). Risikoen forsterkes av lang produksjonstid, 1-2 år, fra smolten blir satt ut til fisken er slakte-

Figur 3 Overskudd per konsesjon til norske matfiskprodusenter i 2002 (Datakilde: Fiskeridirektoratet).



klar. I denne perioden er biomassen eksponert for sykdommer, temperaturforandringer, og ugunstige værforhold, og markedsprisen for laks kan variere sterkt innen et slikt tidsintervall. Risikoeksponeringen er dermed større enn hva mange små oppdrettere er villig til å bære. Økonometriske studier indikerer da også at lakseoppdrettere er relativt risikoaverse (se Kumbhakar og Tveterås, 2003). Den økonomiske risikoen er illustrert i figur 3, som viser overskudd per 12.000 kbm. konsesjon til matfiskselskap i 2002. Vi ser at det er en stor spredning i det økonomiske resultatet, spesielt blant mindre selskaper. Over tid finner man også stor volatilitet i gjennomsnittlig profitt i næringen.

Horisontal integrasjon og større enheter har imidlertid bidratt til spredning av risiko, og vi skulle derfor forvente at de store oppdrettselskapene opptrer tilnærmet risikonøytralt. Vil da sterkt varierende markedspriser kunne forklare vertikal integrasjon? Har en risikonøytral aktør behov for sikre leveranser eller faste priser? Carlton (1979, side 189) bemerket følgende: «It has always been somewhat of a mystery why businessmen, as well as researchers, so often conclude that the significant force explaining . . . vertical integration . . . has been the desire to obtain a more certain supply of inputs . . . Why are markets not doing their jobs of allocating resources, and why should uncertainty create incentives for vertical integration?» Baker, Gibbons og Murphy (2002) foreslår en løsning på dette puzzle. De viser at relasjonskontrakter mellom ikke-integrerte selskaper er sårbare for prisvariasjoner. Hvis man får ekstreme utslag i spotmarkedsprisene gir dette muligheter og incitament til å opptre opportunistisk. Lave spotmarkedspriser gir mottaker incitament til å reforhandle kontraktsprisen, mens ved høye priser blir leverandør fristet til å presse kontraktsprisen opp. Hvis partene er vertikalt integrert vil ikke varierende spotmarkedspriser gi seg utslag i denne type

Tabell 2 Markedsandel til de fem største kjedene i utvalgte europeiske markeder i 2003 (Kilde: Rønning og Bolstad (2004) og M+M Planet Retail).

LAND	MARKEDSANDEL - 5 STØRSTE	Rangering av fem største etter omsetning
Frankrike	73,3%	Carrefour, Intermarché, Casino, Leclerc, Système U
Storbritannia	59,5%	Tesco, Sainsbury, Wal-Mart, Safeway, Big Food Group
Tyskland	68,6%	Aldi, Edeka, Rewe, Schwarz-gruppen, Metro-gruppen
Spania	63,7%	Carrefour, Mercadona, Eroski, El Corte Inglés, Auchan
Italia	36,4%	Coop Italia, Carrefour, Conad, Auchan, Esselunga
Portugal	66,7%	Jerónimo Martins, Modelo Continente, Carrefour, Intermarché, Auchan
Hellas	53,2%	Carrefour, Delhaize-gruppen, Sklavenitis, Veropoulos, Atlantic

kontraktsproblemer. De store svingningene i spotmarkedspris for laks kan således bidra til å forklare hvorfor næringen er vertikalt integrert.

Produksjonsrisikoen kan også bidra til å forklare vertikal integrasjon. Produksjonsrisiko i matindustrien knytter seg ikke bare til de tap produsent risikerer i selve produksjonsperioden, men også til de konsekvenser det har å levere matprodukter av dårlig kvalitet. I matvareindustrien er kvalitetssikring kommet i stadig større fokus. Dette har bidratt til at de store matvarekjedene i stadig større grad setter krav til standarder og kvalitet. Dette inkluderer krav til attributter (størrelse, fettinnhold, farge, omega3-innhold), holdbarhet, produksjonsprosess (kvalitet på fiskefor, miljøforhold, dyrehold, prosedyrer osv), dokumentasjon og sporbarhet (se Anon 2001a,b; Richardson, 2002). Flere dagligvarekjeder har også sine såkalte private labels som pålegger produkt- og produksjonsstandarder. Denne utviklingen stiller store krav til matvareprodusenter. For lakseindustrien kan det synes som at vertikal integrasjon i oppstrømsleddet har vært en forutsetning for å kunne garantere kvalitet og produktstandard overfor supermarkedkjedene. Dette er interessant. Selv om industrien i oppstrømsleddet i prinsippet kunne sikret kvalitet gjennom vertikale kontrakter, kan et vertikalt integrert selskap med større troverdighet hevde at de har kontroll over hele produksjonsprosessen. Vertikal integrasjon kan dermed fungere som et signal overfor dagligvarekjedene om at de tar kvalitetskravene på alvor. I

neste avsnitt vil vi utdype hvordan utviklingen i dagligvaresegmentet bidrar til å skape konkurransefortrinn for store vertikalt integrerte oppdrettsselskap.

4 SLUTTMARKEDET SOM DRIVKRAFT

Mye av det økonomiske rasjonalet bak store, vertikalt integrerte lakseselskaper synes å være knyttet til konkurransefortrinn i betjening av store kjøpere, spesielt dagligvarekjeder. I Frankrike har dagligvaresektorens andel av fiskemarkedet økt fra 32% i 1976 til over 70% på slutten av 1990 talet. Andelen av laksen som blir solgt gjennom supermarkeder er nå over 80% i Frankrike. I UK har andelen av fisk solgt gjennom dagligvarebutikker gått fra 16% i 1988 til 64% i 1998. Kjøpere som har blitt fortrengt av dagligvaresektoren er i stor grad fiskehandlere og fiskemarkeder, som i utgangspunktet var mindre kravstore fordi de tradisjonelt hadde forholdt seg til villfisk hvor produksjonsprosesser og organisering gjorde det vanskelig å stille store krav.

Tabell 2 viser markedsandelene til de fem største kjedene i utvalgte europeiske markeder i 2003. Den høye konsentrasjonsgraden i flere land har betydning for den relative forhandlingsmakten mellom kjedene og deres leverandører, og har vært gjenstand for flere analyser i EU (Competition commission, 2000; Cooper, 2003; Dobson, 2003).

For å sette størrelsen til kjedene i perspektiv kan man ta Tesco, den tredje største kjeden i Europa i 2002, som et

eksempel. Kjeden hadde i 2003 en omsetning på ca. 371 mrd. NOK (£28,613 mrd.) og en fortjeneste før skatt på 18 mrd NOK (£1,401 mrd.). Kjeden har 2300 butikker i 10 land. Tescos omsetning er 14 ganger den norske eksportverdien på sjømat. Selve fortjenesten ligger bare noen få milliarder under den norske eksportverdien.

Kundekravene til sjømatsektoren har økt de senere år. Dette skyldes primært tre forhold: (i) økende størrelse og kjøpermakt til dagligvarekjedene kombinert med at disse kjøper en økende andel av fisken, (ii) teknologiske/organisatoriske endringer i flere ledd i verdikjeden som har økt kjøpernes mulighet til å få innfridd større krav på en rekke områder og (iii) økt konkurranse mellom tilbydere av f.eks. lakseprodukter. Kravene som dagligvarekjedene stiller kan grupperes slik:

- (1) *Pris*: (a) Grad av kobling mot markedspris, (b) kvantumsrabatter.
- (2) *Volum og timing*: (a) Totalvolum, (b) regularitet i leveranser, (c) fleksibilitet i leveranser, f.eks. i forhold til «normale» volum og leveringstidspunkter.
- (3) *Råstoff-attributter*: (a) Størrelsesfordeling, f.eks. fileter, (b) kvalitetsattributter, f.eks. farge, fett, konsistens, smak, (c) uniform kvalitet (d) hylle-levetid.
- (4) *Produktspekter og –differensiering*: (a) Fiskeslag, (b) Produktvarianter, f.eks. «easy-to-cook», etniske retter, sunne retter, (c) private merker/branding, (d) promoteringsinnsats overfor konsumenter.
- (5) *Produksjonsprosesser*: (a) Råstoff i før, (b) miljøeffekter av produksjon, (c) dyrevelferd, (d) sertifisering av tredjepart, f.eks. ISO, (e) sporbarhet.
- (6) *Transaksjonskostnader*: (a) Forhandlings-, (b) planleggings-, (c) kontroll-, (d) transport- og (e) lager-kostnader.

Denne listen indikerer at for å være leveringsdyktig må verdikjeder for sjømat ofte tilfredsstille et bredt spekter av krav. Man ser også at leverandører av sjømat ikke bare skal levere et fysisk sjømatprodukt, men også et *sett med tjenester* i forhold til industrielle kunder. Disse tjenestene går på volum, timing og frekvens, fleksibilitet, kostnadseffektivitet i distribusjonen, osv. Dette medfører behov for tilpasninger innen hvert enkelt ledd i verdikjeden, men også for koordinering mellom etterfølgende ledd i form av informasjon og kontroll. Det er også verdt å påpeke de betydelige skalafordeler og samdriftsfordeler («economies of scope») man har i produksjonen av mange av de tilleggstjenestene dagligvarekje-

dene etterspør. Man ser over tid at færre sjømat-leverandører tilbyr større kvantum til kjedene, og et større spekter av arter og produkter enn tidligere.

Nå er det ikke slik at alle markedssegmenter er like krevende, og også innenfor et markedssegment, så som dagligvaresegmentet, finner vi at kjøperne er heterogene når det gjelder krav de stiller til sine leverandører. Dette innebærer at omfanget av spesifikke investeringer i ulike ledd i verdikjeden og transaksjonskostnader mellom etterfølgende ledd vil variere, avhengig av hvilke slutt kunder man betjener. Dette betyr igjen at den optimale modell for økonomisk organiseringen av verdikjeden i laksenæringen ikke finnes: Omfanget av horisontal integrasjon i matfiskleddet, og grad av vertikal koordinering mellom ulike ledd, vil variere.

Like fullt, det kan synes som at verdikjedene må kunne tilby dagligvarekjedene følgende for å være konkurranse-dyktige:

- (1) En pris som er stabil og på et fornuftig nivå i forhold produktets posisjon hos konsumentene, dvs. betalingsvilje.
- (2) Forutsigbare tilførsler av (ofte) store kvanta av uniform kvalitet, slik at konsumentene kan forvente å finne produktet i hyllene, og at innkjøps- og distribusjonssystemet til dagligvarekjeden ikke blir «stresset», men blir utnyttet effektivt.
- (3) Et tilstrekkelig bredt produktspekter som gir samdriftsfordeler («economies of scope») som muliggjør effektiv utnyttelse av innkjøps- og distribusjonssystemet til dagligvarekjeden.

De som kan tilby «pakken» (1)-(3) får i større grad dele den økonomiske gevinsten med dagligvarekjedene, og vertikal integrasjon synes å være et middel for å kunne tilby (1)-(3).

5 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Fram til nå har hovedmotivene for integrasjon vært å utnytte stordriftsfordeler og redusere transaksjonskostnader knyttet til ulike former for relasjonsspesifisitet, usikkerhet og risiko. Så langt har næringen ikke nådd en konsentrasjonsgrad hvor selskaper har markedsrett.³ En av spekulasjonene knyttet til Fredriksens oppkjøp er at han mener det er mulig å få til en konsolidering som gir net-

³ Steen og Salvanes (1999) finner at markedsrett i oppdrettsnæringen bare er mulig på kort sikt. Et stort antall studier har vist at laksemarkedet er så globalt at det er vanskelig å utøve markedsrett (se Asche, Bremnes og Wessells, 1999).

topp dette. Fusjonen av selskapene Pan Fish, Marine Harvest og Fjord Seafood gir et selskap med 25% av den globale lakseproduksjonen. Det neste selskapet på listen, norskeide Cermaq, har 7% av den globale produksjonen. Videre har det tredje selskapet, Aquachile, 6% av verdensproduksjonen, mens nr. 4, Camanchaca, står for 3%. Totalt har altså de fire største selskapene 41% av den globale produksjonen i dag. Det er vanskelig å hevde at en slik konsentrasjon gir grunnlag for markedsmakt til de største aktørene. Men det kan være krevende segmenter som de kan ha konkurransefortrinn i, f.eks. i de deler av dagligvaresegmentet som stiller størst krav til volum, regulartitet, m.m.

Vår analyse indikerer at store vertikalt integrerte selskap kan ha konkurransefortrinn i (1) primærbearbeiding pga. høyere grad av kontroll med råstoff, og (2) i forhold til noen store, krevende kunder, spesielt dagligvarekjeder. Her skal de ha en høyere forventet profitt og lavere risiko enn mer løst koordinerte verdikjeder.

REFERANSER:

- Acemoglu, D., S. Johnson og T. Mitton (2005): «Determinants of Vertical Integration: Finance, Contracts, and Regulation.» MIT. Upublisert.
- Anon. 2001a. «Kjøperen vil vite alt» *På Mærkanten*, 5: 12-13
- Anon. 2001b. «Fisk med fingeravtrykk» *På Mærkanten*, 6: 12-13
- Asche, F. og R. Tveterås (1999): «Modeling Production Risk with a Two-Step Procedure», *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 24: 424-439
- Asche, F., H. Bremnes og C. R. Wessells: (1999) «Product Aggregation, Market Integration and Relationships Between Prices: An Application to World Salmon Markets,» *American Journal of Agricultural Economics*, 81, 568-581.
- Asche, F., T. Bjørndal og E. H. Sissener (2003): «Relative Productivity Development in Salmon Aquaculture.» *Marine Resource Economics* 18: 205-210.
- Baker, G., R. Gibbons og K. J. Murphy (2002): Relational contracts and the theory of the firm. *Quarterly Journal of Economics* 117: 39-94.
- Bjørndal, T., J., Pena, R. Tveterås og S. Tveterås (2004): «Firm concentration and vertical integration in salmon farming: Empirical evidence from Chile and Norway». Proceedings from XVIth Annual EAFE Conference, Roma.
- Carlton, D. (1979): «Vertical Integration in Competitive Markets Under Uncertainty,» *Journal of Industrial Economics*, 37: 189-209.
- Coase, R. H (1937): «The Nature of the Firm.» *Economica* 4: 386-405.
- Competition Commission. 2000. Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom. London, UK. The Stationary Office.
- Cooper, D. (2003): Findings from the Competition Commission's Inquiry into Supermarkets. *Journal of Agricultural Economics*, 54(1): 127-43.
- Dobson, P. W. (2003): «Buyer power in food retailing: The European experience», proceedings from «Conference on changing dimensions of the food economy», 6-7. februar, 2003, den Haag, Nederland.
- Grossman, S. og O.Hart (1986): The costs and benefits of ownership: A theory of lateral and vertical integration. *Journal of Political Economy* 94: 691-719.
- Hart, O. og J. Moore (1990): Property rights and the nature of the firm. *Journal of Political Economy* 98: 1119 -1158.
- Holmström, B. R. og J. Roberts (1998): «The Boundaries of the Firm Revisited.» *Journal of Economic Perspectives* 12: 73-94.
- Kjesbu, E., L. Liabø og I. Pettersen (2005): «Norsk laksenærings konkurranseevne». NILF rapport 2005-3.
- Klein, B., R. G. Crawford og A. A. Alchian (1978): «Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process.» *Journal of Law and Economics* 21: 297-326.
- Knight, F. (1921): *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Houghton, Mifflin Co., Kumar, Krishna, Raghuram Rajan, og Luigi Zingales, 1999, What Determines Firm Size?, NBER Working Paper #7208.
- Kumbhakar, S.C. og R. Tveterås (2003): «Production Risk, Risk Preference and Firm-Heterogeneity», *Scandinavian Journal of Economics*, 105: 275-295
- Kvaløy, O. og R. Tveterås (2006): «Vertical Integration in the Salmon Industry». Upublisert. Universitetet i Stavanger
- Legros, P. og A. Newman (1996): Wealth Effects, Distribution and the Theory of Organization, *Journal of Economic Theory* 70, 312-341.
- NOU.1992. «Krisa i lakseoppdrettsnæringa», NOU 1992:36, Fiskeridepartementet.
- Rajan, R. og L. Zingales (1998): Financial Dependence and Growth, *American Economic Review* 88, 559-586.
- Richardson, C (2002): «Carrefour Waiting for Farmed Cod.» *Intrafish*, April 2002, p. 7.

Steen, F. og K. G. Salvanes (1999): «Testing for market power using a dynamic oligopoly model.» *International Journal of Industrial Organization* 17: 147-177.

Tveterås, R. (1999): «Production Risk and Productivity Growth: Some Findings for Norwegian Salmon Aquaculture», *Journal of Productivity Analysis*, 12: 161-179.

Tveterås, R. (2000): «Flexible panel data models for risky production technologies with an application to salmon aquaculture», *Econometric Reviews*, 19: 367-389.

Tveterås, R. (2003): «Konsekvensar av nye kundekrav og teknologiar for næringsstrukturen i sjømatnæringa», I T. Bjørndal (red.) «Økonomiske perspektiv på sjømatnæringa», Fagbokforlaget: Bergen, s. 49-72.

Tveterås, R. (2004): «Organisering av verdikjeder for oppdrettsfisk», Rapport No. 03/04, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Tveterås, R. og O. Kvaløy. (2004): «Vertical coordination in the salmon supply chain», Working Paper No. 07/04, Samfunns- og næringslivsforskning.

Tveterås, R., O. Kvaløy og P. Osmundsen (2004a): «Kontrakter mellom oppdrettere og kjøpere – lærdommer fra andre næringer» Norsk Fiskeoppdrett. Årgang 29, nr 1, s. 32-34.

Tveterås, R., O. Kvaløy og P. Osmundsen (2004b): «Langsiktige kontrakter – kan de fungere i havbruk?» Norsk Fiskeoppdrett. Årgang 29, nr 2, s. 32-34.

Williamson, O. E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, NY: Free Press

Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

ANNONSE

FLYTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting per telefon 22 31 79 90/telefaks 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

Ab.nr./medl.nr:

Ny adresse:

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO



KARI H. EIKA
 Postdoktor ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
HILDE LURÅS
 Forsker ved Helse Øst kompetansesenter for helsetjenesteforskning

Forebygge eller behandle? Strategier for bedre helse og funksjonsevne blant eldre*

Hvordan skal vi møte det økte helsetjenestebehovet eldrebølgen fører med seg? Hvor viktig er økt innsats innenfor kurativ virksomhet sammenliknet med forebygging? Til høsten legger Helse- og omsorgsdepartementet fram en Stortingsmelding om framtidens pleie- og omsorgstjenester og der blir forebygging tillagt vekt. Vi finner god dokumentasjon for at mange målrettede forebyggingstiltak overfor eldre er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Likevel er omfanget av forebygging mindre enn en skulle forvente. Vi peker på organisatoriske utfordringer forbundet med å realisere gode forebyggingstiltak, og på at de rådende finansierings- og organisasjonsmodeller innen helse- og omsorgssektoren ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til forebygging.

1 INNLEDNING

Fram mot 2050 blir det flere eldre, og en høyere andel eldre i befolkningen enn det som er tilfelle i dag. Antall personer over 67 år vil kunne fordobles de nærmeste 50 år og for aldersgruppen over 90 år blir veksten enda sterkere (SSB 2003). Utgiftene til helse- og omsorgstjenester øker i eldre år, og dette økte tjenestebehovet er en stor politisk utfordring, både finansielt og realøkonomisk.

Hvor mye utgiftene øker, er et viktig, men vanskelig spørsmål å besvare. En svensk studie viser at per capitavekst i helseutgifter til den eldre delen av befolkningen er viktigere for økningen i samlede helseutgifter til eldre enn den

faktiske økningen i antall eldre (Gerdtham 1993). Den medisinske utviklingen og befolkningens forventninger til hva helsevesenet bør kunne yte vil derfor ha direkte betydning for hvor mye helseutgiftene øker som følge av en aldrende befolkning (Sønbø Kristiansen 2003, Hagist m. fl. 2005).

Hva vil være effektive forebyggingsstrategier overfor eldre? Kan forebyggende tiltak bidra til å redusere utgiftsveksten? I hvilken grad bør knappe helsekroner brukes på forebygging framfor behandling? Dette er spørsmål vi har utredet for Helse- og omsorgsdepartementet i forbindelse med departementets arbeid med Stortingsmeldingen om fram-

* I dette arbeidet har vi hatt uvurderlig hjelp av samtaler med fagfolk som arbeider innenfor dette feltet. Takk til tidsskriftets anonyme konsulent for forslag til forbedringer av manuskriptet.

tidas pleie- og omsorgstjenester (Eika og Lurås 2005). Meldingen blir lagt fram til høsten.

2 FOREBYGGING OG UTGIFTER TIL HELSE OG OMSORG

Omsorgsmeldingen ser forebygging som del av en strategi for å redusere behovet for helse- og omsorgstjenester i en aldrende befolkning. Dette skal bidra til lavere offentlig utgiftsvekst.

Det overordnede målet for det offentlige folkehelsearbeidet er et noe annet: Å bidra til flere leveår med god helse. Hvis forebygging, i samsvar med dette målet, øker forventet levealder, kan en ikke sikkert si om framtidige utgifter til helse- og omsorgstjenester øker eller går ned. De fleste mennesker har en kortere eller lengre periode med funksjonstap før de dør, og det er i denne perioden helse- og omsorgsbehovet er særlig stort. Forebygging vil kunne gi lavere helseutgifter, kanskje også betydelig lavere utgifter, dersom tiltakene bidrar til flere friske leveår ved at perioden med funksjonstap blir kortere. Å vurdere effekter av forebygging i så måte er empirisk svært krevende, både fordi det forutsetter longitudinelle data, og fordi årsaks-sammenhengene er sammensatte. Vi tror dette er et underprioritert forskningsfelt. Den forskningsbaserte kunnskap som er tilgjengelig gir få holdepunkt for å si noe om sammenhengen mellom konkrete forebyggingstiltak og effekt på helse- og omsorgstjenestebehov over livsløpet. Dette reflekteres i vår gjennomgang.

3 BEGREPET FOREBYGGING

Hva en faktisk tenker på som forebyggende arbeid preges i stor grad av de helseproblemene en står overfor. Mange eldre får sammensatte og relativt omfattende helseproblemer som tiltar mot slutten av livsløpet. Det er særlig på dette punktet at eldrebefolkningen skiller seg fra befolkningen i sin alminnelighet. Sviktende helse kan skyldes sykdom eller ikke-reversibel alderssvækkelse, og i praksis kan det være vanskelig å skille disse to årsaksfaktorene. Ved vurdering av målrettede tiltak overfor eldre er det derfor naturlig å se særlig på forebyggingstiltak til eldre med sammensatte helseproblemer.

Forebyggende helsearbeid kan deles inn i primær, sekundær og tertiær forebygging (se for eksempel Kenkel 2000). *Primærforebygging* tar sikte på å redusere forekomsten av

sykdom, for eksempel vaksinerings av eldre mot influensa, strøring av glatte fortau eller tiltak for å bedre den enkeltes livsstil. Tiltak for å redusere eller eliminere konsekvensene av sykdom gitt forekomst regnes som *sekundærforebygging*. Et eksempel på dette er screening. *Tertiærforebygging* skal redusere funksjonshemmingen knyttet til kronisk sykdom og forhindre ytterligere svekkelse, for eksempel gi råd om fotpleie til diabetespasienter eller tilrettelegge hjemmemiljøet etter et hjerneslag.

Mange helseforebyggende tiltak kan både ha en primær-, sekundær- og tertiærforebyggende effekt. Mosjon har vist seg å ha rask positiv helseeffekt for eldre. Dette kan både være primærforebyggende ved å redusere sannsynligheten for framtidig sykdom, sekundærforebyggende ved å forbedre kroppens evne til å komme seg etter sykdom, og tertiærforebyggende ved å forhindre at kroniske plager forverres. For eldre som allerede sliter med helseproblemer vil sekundær- og tertiærforebygging være særlig viktig. Helsetjenesten står sentralt i dette arbeidet, både fordi disse eldre allerede er i kontakt med legetjenesten eller de lokale omsorgstjenestene, og fordi innholdet i tjenestene vil ha direkte forebyggende betydning.

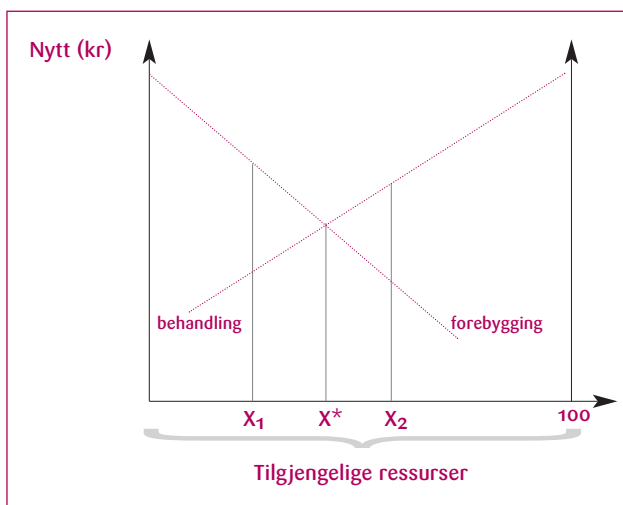
4 FOREBYGGE ELLER BEHANDLE?

Et sentralt helsepolitisk valg er avveiningen mellom forebyggende og kurative tiltak. Med knappe ressurser vil mer forebygging innebære at det på samme tidspunkt blir mindre ressurser til behandling. Samtidig vil vellykket forebygging kunne redusere behovet for kurative tjenester senere. I hvor stor grad bør en prioritere forebygging?

Svaret kan i teorien synes enkelt. En bør bruke så mye ressurser på forebyggende tiltak at den siste krona brukt på forebygging gir like stor samfunnsøkonomisk nytte som den siste krona brukt på behandling. Dette er vist i figuren.

Figuren viser den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt forebygging (målt fra venstre mot høyre) og av mer behandling (målt fra høyre mot venstre). Samlete ressurser avsatt til helsetiltak er forutsatt gitt (i figuren lik 100). Det samfunnsøkonomisk effektive nivået på forebygging vil være X^* , mens $100-X^*$ bør brukes til behandling.

Dette er et rettleidende prinsipielt resonnement, som kriterium for utforming av praktisk politikk er det imidlertid mangelfullt. Grunnene til dette er flere. For det første stil-



ler en slik framgangsmåte store krav til informasjon. Figuren forutsetter at en har oversikt over alle relevante helsetiltak, og at en kjenner alle kostnader og gevinster av de enkelte tiltakene. For å kunne tegne kurvene i figuren må det for det andre være mulig å rangere tiltakene, noe som krever at en har framskaffet sammenlignbare tall for den samfunnsmessige effektiviteten av hvert enkelt tiltak. En slik evaluering vil måtte baseres på normative vurderinger det vil være politisk uenighet om. Hvilke evalueringskriterier skal legges til grunn ved beregning av den samfunnsøkonomiske gevinsten av et tiltak? Hva er for eksempel den samfunnsøkonomiske gevinsten at et tiltak som reduserer eldres risiko for fall og lårhalsbrudd? Hvor viktig er strøing av fortau og gater sammenliknet med geriatriske kompetanseteam? Ulike tiltak vil favorisere ulike grupper eller individer ulikt. For å sammenlikne tiltak med ulike fordelings effekter, må en ha en oppfatning av hva som er en ønsket velferdsfordeling. Dette er grunnleggende sett politiske vurderinger.

Et alternativ til nytte-kostnadsanalyser er å sette visse standarder for måloppfyllelse, og vurdere ulike tiltaks kostnadseffektivitet i forhold til å oppfylle denne standarden (NOU 1998:16). Lyche og Hervik (2002) argumenterer for kostnadseffektivitet som kriterium ved evaluering av tiltak for å bedre funksjonshemmedes tilgang til offentlige transportmidler. De politiske vurderingene vil da særlig være knyttet til å fastsette en standard (for eksempel en transportstandard), mens faglig skjønn brukes for å vurdere kostnadseffektivitet av ulike tiltak gitt denne standarden. En slik tilnærming er nyttig når politiske og faglig funderte vurderinger kan oppsummeres i konkrete standarder. Et mål om å bedre eldres helse og funksjonsevne

er imidlertid for generelt til at en med utgangspunkt i faglig skjønn alene kan utlede slike standarder. Når vi i vår utredning vurderte kostnadseffektiviteten av ulike forebyggingstiltak overfor eldre valgte vi derfor å ta utgangspunkt i mer spesifikke målsettinger som det synes rimelig å avlede fra det overordnede målet. For eksempel er fall og hjemmeulykker et stort problem for eldre. Hvilke tiltak synes å være særlig effektive for å forebygge dette? Et annet eksempel: Å bli gammel bringer ofte med seg sosiale utfordringer. Pensjonering, tap av ektefelle eller venner, sykdom og alderssvækkelse kan innskrenke sosiale nettverk, samtidig som betydningen av slike nettverk kan bli ekstra viktig. Hvilke tiltak kan være særlig effektive i denne sammenheng?

En annen grunn til at kriteriet for samfunnsøkonomisk effektiv forebyggingsinnsats er ufullstendig og delvis irrelevant som guide for praktisk politikk er at det ikke er et klart skille mellom forebyggende og kurative helsetjenester. I praksis kan verken forebygging eller behandling identifiseres som egne tjenester, selv om det finnes tjenester som er rent forebyggende (for eksempel vaksiner) eller rent behandelende (for eksempel innen kirurgi). I en oversiktsartikkel i Handbook of Health Economics påpeker Kenkel (2000) at «*there is not an identifiable industry that produces prevention.*» Individuelt konsum som påvirker framtidig helse, så som mat, røyk, alkohol og fysisk aktivitet, har andre effekter utover det rent forebyggende. Å spise har flere formål. Ett hensyn kan være forebygging (særlig primærforebygging). Mer umiddelbare og tidvis motstridende hensyn er sult og nytelse. Å gå tur eller besøke treningsstudio er sunt, men kan også være noe den enkelte liker å gjøre.

På liknende måte er det ofte ikke mulig (eller hensiktsmessig) å skille ut forebyggende helsetiltak som egne tjenester. Spesielt gjelder det for individrettet sekundær- og tertiærforebygging som jo skal redusere eller begrense konsekvensene av allerede påviste helseproblemer. Mange helse- og sosialtjenester er komplekse (sammensatte), og har både et behandelende og pleiende, og et forebyggende og rehabiliterende element. Det en tenker på som det forebyggende elementet vil ofte være mindre håndfast enn det behandelende elementet i tjenesten. Grad av forebygging er derfor nært knyttet til kvaliteten på tjenesten (Eika 2006a). Ordningen med grønn resept kan sees på som et forsøk på å skille ut forebyggende innsats som en egen tjeneste. Det gir imidlertid lite mening å innføre takster for god kvalitet. Grønn resept skal belønne legers innsats for

å påvirke pasientens holdning til å ta vare på egen helse, og pasientens evne til egenmestring. Slik innsats er lite konkret og vanskelig å måle. Dette kan forklare at ordningen er lite benyttet av allmennlegene. Mange av dem oppfatter ordningen som unødvendig fordi denne typen forebyggende innsats regnes «som en naturlig del av vanlig legearbeid» (Bringedal m. fl. 2006).

Stortingsmelding nr 37, 1992-93 peker på at det ved forebygging i forhold til personer med mentale lidelser, bl.a. senil og presenil demens, ofte er vanskelig å skille forebyggende tiltak fra kurativt arbeid og rehabilitering. Slike lidelser «skyldes oftest kompliserte, for det meste uavklarte årsaker». Denne beskrivelsen passer også for generell alderssvækkelse, man vet lite om de faktorer som bestemmer individuell aldring, der både fysiske faktorer i miljø og gener og psykiske faktorer samspiller, og der det ofte er vanskelig å skille effekter av alderssvækkelse fra kurerbar sykdom. Riktig og rask diagnostisering og behandling av helseproblemer hos svake eldre er grunnlaget for forebyggingseffekter og for å kunne forebygge sekundære ferdighetstap (Hendriksen 1999).

At behandling og individrettet forebygging ofte er integrerte deler av samme tjeneste er i liten grad reflektert i den økonomiske litteraturen om forebygging (Kenkel 2000). Like fullt har det stor betydning for politikktutforming. En åpenbar implikasjon er at det som regnes som kurative tjenester innenfor medisin, pleie- og omsorg også har viktige forebyggende oppgaver i forhold til den eldre befolkningen og andre grupper med omfattende og sammensatte helseproblemer. Dette reflekteres i gjennomgangen av forebyggingstiltak i neste avsnitt. Det skaper også organisatoriske vanskeligheter i å ivareta forebyggingshensyn. Dette diskuterer vi i siste delen av artikkelen.

5 FOREBYGGINGSTILTAK OVERFOR ELDRE

Forskningslitteraturen gir god dokumentasjon for at generelle livsstilstiltak har god forventet helseeffekt for eldre. Både kostholdsveiledning, røykeavvenning og tiltak som bidrar til å øke det fysiske aktivitetsnivået kan målrettes mot relativt friske eldre (se for eksempel Johnson m.fl. 2002, Kennedy m.fl. 2004). Når det gjelder mosjon synes det som forskningen entydig dokumenterer at selv lett fysisk aktivitet med moderat intensitet har god effekt (se for eksempel Loland 2004, Ehsani 1987). Tre sentrale aktører eller arenaer i dette er fastlegen, hjemmetjenestene og eldresentrene.

Eldresentrene er samlokaliserte aktivitets- og velferdstilbud rettet mot alle hjemmeboende eldre i det området som naturlig hører til senteret. Aldersforskere ved NOVA har studert eldresentrene over lengre tid og konkluderer med at eldresentrene «kanskje [er] det fremste tiltaket for forebyggende arbeid overfor eldre» (Daatland m.fl. 2000). Sentrene når svært mange, de utløser betydelig frivillig innsats og bidrar gjennom det også til et mer brukerorientert og lokalt preget tilbud. I følge Daatland m.fl. (2000) er det trolig rene budsjettmessige gevinster ved å satse på eldresentre. De årlige driftskostnadene (ca. 450 mill. kr. i 1998), hvorav 40 prosent blir betalt av brukerne selv, vil bli spart inn dersom sentrenes virksomhet utsetter sykehjemssinnleggelse med et par uker per bruker. I tillegg til dette er det som i annet vellykket forebyggingsarbeid, store direkte velferdsgevinster ved at mennesker trives bedre og har bedre helse. Mens mange offentlige tiltak fortrenger frivillig innsats, skaper eldresentrene arenaer for frivillig innsats. Det synes altså å være en betydelig «crowding in»-effekt. Den frivillige innsatsen utgjør ca. 10 000 årsverk. Regnet i fulle årsverk tilsvarer dette 8,3 frivillige per ansatt. Eldresentrene har mange muligheter, og disse er bare delvis utnyttet. Det er derfor både en utfordring å utnytte potensialet og å sikre sentrene stabile og tilstrekkelige finansielle rammevilkår framover.

Eldresentrene når særlig eldre med lett til moderat funksjonsnedsettelse. Nettopp for denne gruppa vil det være spesielt viktig med tiltak som muliggjør et aktivt sosialt liv. Transporttjenester er eksempel på svært enkle tiltak som er lette å gjennomføre, og som vil kunne ha stor betydning for den enkelte (Daatland m.fl. 2000). Forskning tyder på at sosial isolasjon eller manglende sosial integrasjon er en undervurdert helserisiko (Avlund m.fl. 2004). Dette blir neppe et mindre problem i tida framover. Lengre forventet levealder og lavere faktisk pensjonsalder forlenger tiden en er pensjonist, samtidig som fortsatt urbanisering, økt mobilitet, og en økning i alenehushold lett bidrar til svakere sosiale nettverk. Det virker dessuten som kommunene ikke lenger regner sosial kontakt og praktisk hjelp i huset som primært et kommunalt ansvar, blant annet har tidspresset i hjemmetjenestene økt, og det svekker tjenestenes forebyggende og psykososiale rolle (Thorsen 2005).

Kostholdsveiledning og treningsprogram har vist seg å ha gode helseeffekter også for skrøpelige og hjelpetrengende eldre (se for eksempel Helbostad m.fl. 2004a, b, Millen

m.fl. 2002). En bør imidlertid målrette innsatsen, for eksempel gjennom å identifisere høyrisikogrupper for særskilte helseproblemer, og tilpasse tiltakene til den enkelte (se f.eks. Onen m.fl. 2001, Millen m.fl.2002). Ett mulig virkemiddel er en ordning med forebyggende hjemmebesøk. Dette er nasjonal politikk i England, Australia og Danmark¹. Vass m.fl. (2002 og 2004) mener at det er usikkerhet knyttet til kostnadseffektiviteten av dette tiltaket, og at en trenger mer kunnskap om hvordan forebyggende hjemmebesøk best kan gjennomføres (se også Sosial- og helsedirektoratet 2002). I en norsk undersøkelse fra 90-tallet ble hjemmehjelpere opplært til å observere endringer i medisinsk tilstand hos eldre (Ranhoff 1997). Studien konkluderer med at dette er pålitelig informasjon. Opplæring av hjemmehjelpere kan med andre ord være en metode for å observere begynnende funksjonssvikt blant brukere av hjemmetjenester. I så måte kan dette være en alternativ måte for å innhente informasjon om hjemmeboende Eldres helsetilstand og funksjonsevne.

Geriatrisk kompetanse er sentralt for å oppnå gode behandlingsresultater, og spesielt for å igangsette og høste gevinsten av tertiærforebyggende tiltak (se for eksempel Rubenstein m.fl. 1981, 1984). Dette bekreftes også i en randomisert studie fra St. Olavs hospital i Trondheim. Behandling av akutt syke, skrøpelige, eldre pasienter i en geriatrisk enhet reduserte pasientenes dødelighet, sammenlignet med behandling i en tradisjonell medisinsk enhet. Dette forklares med at geriatrisk spesialkompetanse evner å se hele mennesket og dermed har kunnskap til å sette i gang helhetlige, koordinerte tiltak. Gjennomsnittlig antall liggedager var lengre ved geriatriske enheter enn ved tradisjonelle medisinske avdelinger, men hjemmetiden økte hvis pasienten ble behandlet i en geriatrisk avdeling. Studien sier ikke noe spesifikt om kostnader av de to ulike tilnærmingene på lang sikt, men den økte ressursbruken som følger av lengre liggetid i geriatrisk enhet (seks dager lengre) må sees i sammenheng med bedret funksjonsevne hos pasientene (Saltvedt m.fl. 2002, 2004).

Styrking av geriatrisk virksomhet både i spesialisthelsetjenesten og i den kommunale helsetjenesten er derfor viktige tiltak for å bedre helse og funksjonsevne blant eldre som har opplevd funksjonsnedsettelse. I forhold til allmennhelsetjenesten kan ambulante geriatrisk virksomhet (geriatriske team), både legespesialister som har kontor-

dag ved et lokalt helsesenter og tverrfaglige ambulante team som besøker tjenesteutøvere på kommunalt nivå, være samfunnsøkonomisk effektive tiltak (NOU 2005:3). Fallforebyggingsprogrammer målrettet overfor eldre i risikozonen for fall, framstår også som samfunnsøkonomisk lønnsomme (se for eksempel Close 1999, 2001, Marks m.fl. 2004, Steihaug m.fl.1998). Et eksempel er fallpoliklinikken ved St. Olav hospital i Trondheim hvor personer i risikozonen for fall får mulighet til å delta på fallforebyggingskurs. Hensikten er å bevisstgjøre den gamle om hvilke tiltak vedkommende selv kan foreta seg i dagliglivet.

Noen tiltak er vanskeligere å dokumentere enn andre, samtidig som de kan ha stor velferds- og kostnadmessig betydning. Tiltak overfor demente er i en slik kategori. Med den økningen i antall demente vi kan forvente i årene framover vil vi spesielt fokusere på at tilrettelegging av hjemmemiljøet og lavterskeltilbud som hukommelsesklinikken ved Ullevål universitetssykehus framstår som effektive tiltak (Dahl 1997).

6 FOREBYGGINGSINNSATS KAN VÆRE RENT ORGANISATORISK

Hukommelsesklinikken er et eksempel på et tiltak som det kan være kostbart å dokumentere effekter av, og som samtidig har knappe ressurser. Kombinasjonen av disse to forhold er neppe tilfeldig. Det er generelt vanskelig å sikre tilstrekkelig og vedvarende finansiering av tiltak der effektene ikke er så synlige. Fordi dette gjelder mange gode forebyggende tiltak, bør det også være et politisk fokus på disse organisasjonsproblemerne. Dette gjelder tiltak på det kulturelle og sosiale området, allmennforebyggende tiltak generelt, og tiltak rettet mot helseproblemer med mangeartede symptomer og vanskelig identifiserbare årsaker (demens og psykiske problemer er slike eksempler). Kostnadseffektiv innsats kan være rent organisatorisk, altså rettet mot å skape institusjonelle og organisatoriske rammevilkår som gjør det mulig å opprette, videreføre og videreutvikle tiltak med stor samfunnmessig verdi.

Når det samtidig er knappe ressurser og det er kostbart å gjøre effektene av tiltaket synlige, skapes lett en negativ sirkel. Med stramme budsjett blir det naturlig å prioritere pasientrettede tiltak, ikke forskning og dokumentasjon. Det er derfor grunn til å tro at også forskningsressurser

¹ Forebyggende hjemmebesøk er også prøvet ut flere steder i Norge, blant annet i bydel gamle Oslo (se: www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no).

blir skjevprioritert, med for liten vekt på tiltak som er mer krevende å dokumentere.

Selv om det bevilges tilstrekkelig med ressurser, kan det være vanskelig å sikre at forebyggingshensyn ivaretas. Vi har argumentert for at god individrettet forebygging ofte avhenger av kvaliteten på tjenesten. Kvalitet er nært knyttet til utøvelsen av faglig skjønn. Ikke minst innenfor geriatri er kombinasjonen av faglig kompetanse og erfaring, og menneskelig innsikt forutsetninger for god skjønnsutøvelse. Slike kvalitetsaspekter kan i liten grad måles eller veies, og det gjør det vanskelig for utenforstående, for eksempel bevilgende myndigheter, å få informasjon om hvor god (eller dårlig) kvaliteten er. Forebygging krever dessuten et langsiktig og overordnet perspektiv. Av det følger at samordning og oppfølging er avgjørende, og da er kontinuitet i tjenesterelasjoner viktig.

Dersom den gamle selv kunne kontrollere kvalitet, bidra til samordning og stille krav til oppfølging, ville det være mindre problematisk at kvalitetsaspekter som er viktige for forebygging i liten grad er kontraktbare. Men slik vil det ofte ikke være, spesielt ikke for de tjenestemottakerne som er mest sårbare, og som har størst behov for bistand (Eika 2006b). Svake eldre med omfattende og sammensatte helseproblemer vil være en slik gruppe. Et tilleggsproblem er tredjepartsfinansiering som gjør at tjenestemottaker, i den grad vedkommende er i stand til å skape kvalitetspress, vil ha lite insentiv til å sikre kostnadseffektiv ressursbruk. Myndighetene vil av den grunn kunne ønske å begrense pasienters eller brukeres konsumentmakt, og dermed deres mulighet til å skape kvalitetspress.

Disse utfordringene vil være tilstede i en hver organisasjonsform. Generelt er det ikke mulig å sikre økt forebygging gjennom politiske prinsippvedtak alene. Å tilføre ressurser og kompetanse til de tjenestene som er viktige for forebygging er ikke en garanti for forebygging. Det må samtidig være et fokus på om de institusjonelle og organisatoriske rammevilkårene har en utforming som bidrar til best mulig kvalitet.

7 IVARETAR DAGENS FINANSIERINGSORDNINGER FOREBYGGING?

Enkelte trekk ved den nåværende organiseringen og finansieringen av helse- og omsorgstjenestene er etter vår oppfatning problematisk. Forebygging overfor eldre er i stor

grad sektorovergripende, både innenfor og mellom de to nivåene av helsetjenesten, og mellom helsetjenesten og andre sektorer. Positive gevinster av et tiltak vil derfor bare unntaksvis kunne måles i den virksomheten som organiserer og finansierer aktiviteten. Dagens finansieringsordninger har på en rekke områder en innretning som direkte motvirker forebygging. Økonomiske insentiver bidrar snarere til det vi kan kalle spill mellom ulike forvaltningsnivå, og spill mellom ulike enheter innen en sektor; virksomheter som ikke forventer en målbar bedriftsøkonomisk gevinst av forebygging har ikke insentiv til å prioritere tiltaket selv om dette framstår som et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

«Skippertaksbevilgninger» er ikke tilstrekkelig fordi dette er tiltak som krever vedvarende og sikker finansiering, både for å opprettholde kompetanse, og for å gi kontinuitet i tjenestetilbud til den enkelte. Dette gjelder lokale tiltak som eldresentre, og det gjelder i spesialisthelsetjenestene. En må altså legge til rette for finansieringsordninger som beskytter denne typen tiltak mot vilkårlige og uforutsigbare budsjettkutt.

Geriatrisk kompetanse spesielt, og medisinske tjenester generelt, har en viktig forebyggende rolle. Innenfor sykehus vil dette være aktiviteter som foregår hovedsakelig i medisinske avdelinger. I dag er de medisinske og de kirurgiske tjenestene finansiert på samme måte. Sterk vekt på stykkprisfinansiering av medisinske sykehusavdelinger styrker neppe satsingen på forebygging. Dette skyldes at et fullstendig stykkprisfinansiert sykehus med mange innleggelser vil ha større inntekter enn et sykehus med få innleggelser. Sykehuset som blir kompensert for aktivitetsbaserte kostnader, vil dermed ha insentiv til mange innleggelser. Effekten for samfunnet generelt og for geriatriske pasienter spesielt av innsatsstyrt DRG-finansiering oppsummerer Rubenstein (2004) på følgende måte: «*Suddenly, a hospital unit that did anything that increased length of stay was immediately unprofitable - even if it could recover costs later by reduced rehospitalizations or nursing home admissions. In fact, with the DRG system, multiple hospitalizations to evaluate multiple or complex problems were preferable financially to the institutions than were more efficient, though possibly longer, single hospitalizations.*»

Motstykke til dette er rammefinansiering. Her vil den økonomiske motivasjonen være å hindre innleggelser fordi mange innleggelser ikke øker inntektene, men bare kost-

nadene. Rammefinansiering gir derfor sykehusene insentiv til å se hele pasientforløpet i sammenheng, og i planleggingen både ta hensyn til intern aktivitet i sykehuset og ekstern aktivitet i tilknytning til egen virksomhet. Med en slik finansiering vil sykehusene i større grad ha insentiv til for eksempel å organisere sykehusfinansierte, ambulante team som systematisk yter tjenester og faglig bistand til sykehjem og hjemmetjeneste, og som dermed bidrar til at pasienten blir behandlet der og unngår innleggelse i sykehus.

Sterke økonomisk insentiv kan imidlertid også her være problematisk. Ofte vil det være slik at det først og fremst er pasienten som tjener på god tjenestekvalitet, gjennom bedre framtidig funksjonsevne og velferd. Viss tjenestekvalitet ikke kan dokumenteres, og sykehuset ikke sparer penger på god tjenestekvalitet i nær framtid (for eksempel gjennom å forhindre nye innleggelse), kan kvalitetsaspektet i rehabilitering og forebygging bli nedprioritert også under rammefinansiering. Insentivene til å spare kostnader kan være for sterke. En studie av managed-care organisasjoner i USA illustrerer dette (Leibowitz m.fl. 2001): Tiltross for en økning i antall lårhalsbrudd blant eldre i løpet av en 10 års periode, og dermed et objektivt sett større behov for rehabilitering, ble færre pasienter henvist til rehabilitering. Liggetiden i rehabiliteringsinstitusjonen gikk også ned tiltross for at pasientene som ble henvist både var eldre og skrøpeligere. Pasientene ble i stedet henvist til billigere behandlingalternativer som blant annet hadde ansatt færre personer med spesialkompetanse. Spørsmålet er om dette på lang sikt er god samfunnsøkonomi.

Bestiller – utførermodeller for offentlig finansierte omsorgstjenester brukes i økende grad i hele Europa. Den bærende ide er at forholdet mellom det offentlige og innbyggerne skal nærme seg et kundeforhold; den enkelte innbygger skal kunne velge mellom ulike ytelser fra ulike leverandører, og serviceaspektet, eller kvaliteten, blir avgjørende for den enkeltes valg. For det offentlige er det uttalte målet at det skal produseres tjenester med god service til en lavest mulig kostnad. I den konkrete utformingen av bestiller-utførermodeller bør en vurdere hvordan den tjenesteytende organisasjonen kan bli gitt insentiver og forutsetninger for langsiktige, forebyggende strategier (Eika 2006a). Korttidskontrakter og sterk vektlegging av pris vil svekke forebyggingshensyn med mindre tjenestemottakeren, enten den gamle selv eller hans eller

hennes familie, kan påvirke kvalitet gjennom konsumentvalg eller klage.

Tilsyn fra offentlige myndigheter skjer særlig gjennom bestillerfunksjonen, noe som lett vektlegger kriterier som kan spesifiseres skriftlig i bestillingen (kontrakten). Dette tilgodeser aktiviteter som er målbar og konkrete, mens lite målbar innsats som tertiærforebygging blir nedprioritert. Bestiller – utførermodeller vil lett kunne tilgodese eldre som kan opptre som kunder, mens de som derimot ikke makter denne form for kommunikasjon blir svakere stilt. Slik kan denne organiseringen forsterke en allerede uheldig situasjon for disse gruppene.

8 HELSEPOLITISKE UTFORDRINGER

Hvorfor har ikke forebyggingstiltak som vi vet har god effekt på Eldres helse et større omfang? Det finnes mye kunnskap i fagmiljøene om gode forebyggende tiltak og strategier, og vi tror ikke den manglende satsingen primært skyldes kunnskapsmangel.

Forebyggende innsats er vanskelig å måle og i den grad effekten av slik innsats er målbar vil gevinster ofte tilfalle andre enn den virksomheten som finansierer tjenesten, eller effekten vil strekke seg over flere budsjettår. Dette gjør det til en organisatorisk utfordring å sikre at ressurser som blir bevilget til forebygging blir brukt på en god måte. Kostnadseffektiv innsats kan være rent organisatorisk, altså rettet mot å skape institusjonelle og organisatoriske rammevilkår som gjør det mulig å opprette, videreføre og videreutvikle gode forebyggende tiltak.

Dagens finansieringsordninger og organisasjonsmodeller er i stor grad innrettet mot lett målbar kurativ virksomhet. Selv for åpenbart samfunnsøkonomisk lønnsomme forebyggingstiltak har det vist seg vanskelig å sikre tilstrekkelig og vedvarende finansiering. Det gjelder allmennforebyggende tiltak som eldrecentre og transporttjenester for eldre, og det gjelder oppbygging av miljøer med fagkompetanse om sammensatte og kompliserte helseproblemer, som geriatri og demensomsorg.

REFERANSER:

Avlund, K., R. Lund, B. E. Holstein og P. Due (2004): «Social relations as determinant of onset of disability in aging», *Archives of Gerontology and Geriatrics* 38, Nr 1, 85-99.

- Bringedal, B. og O. G. Aasland (2006): «Legers bruk og vurdering av grønn resept», *Tidsskrift for Den norske Lægeforening*, 126, Nr 8, 1036-8.
- Close, J.C.T. (2001): «Interdisciplinary practice in the prevention of falls – a review of working models of care», *Age and Ageing*, 30-S4, 8-12.
- Close, J., M. Ellis, R. Hooper, E. Glucksman, S. Jackson og C. Swift (1999): «Prevention of falls in the elderly trial (PROFET): a randomized controlled trial», *Lancet*, 353, 93-7.
- Daatland, S. O., O. H. Guntvedt og B. Slagsvold (red.) (2000): «Eldresenteret nå og framover», NOVA-rapport nr. 17.
- Dahl, S.Å., T. Colbjørnsen, P. Gooderham, P. Heum og A. Selvik (1997): «Eldre ledere, ressurser og karrierealternativer», Rapport 5/01, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Eika, K. H. og, H. Lurås (2005): «Strategier for bedre helse og funksjonsevne blant eldre», HEROs skriftserie nr 4.
- Eika, K. H. (2006a): «Quality Today Affects Service Needs Tomorrow», i *The difficult quality. Essays on human services with limited consumer sovereignty*, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Eika, K. H. (2006b): «Powerless or just poorly informed: How does it matter for monitoring?» i *The difficult quality. Essays on human services with limited consumer sovereignty*, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Ehsani, A.A. (1987): «Cardiovascular adaptations to exercise training in the elderly», *Federation Proceedings*, 46 Nr. 5, 1840-3.
- Gerdtham, U. (1993): «The impact of aging on health care expenditures in Sweden», *Health Policy*, 24, 1-8.
- Hagist, C. et al (2005): «Social health insurance – the major driver of unsustainable fiscal policy?» Discussion paper, Institut für finanzwissenschaft, der Albert-Ludwigs Universität Freiburg am Breisgau.
- Helbostad, J.L., O. Sletvold og R. Moe-Nilssen (2004a): «Effects of home exercises and group training on functional abilities in home-dwelling older persons with mobility and balance problems. A randomized study», *Aging, Clinical & Experimental Research*, 16, Nr. 2, 113-21, 2004 Apr.
- Helbostad, J.L., O. Sletvold og R. Moe-Nilssen (2004b): «Home training with and without additional training in physically frail old people living at home: effect on health-related quality of life and ambulation», *Clinical Rehabilitation* 18, Nr. 5, 498-508.
- Hendriksen, C. (1999): «Svækkelse og sykdom i livets sidste fase», Fromholdt P. m.fl. *Svækkelse i alderdommen*. Omsorg og etik i svækkelseforløpet, Dafolo forlag.
- Johnson, R.H. (2002): «Hypertension in the elderly: a review of the importance of systolic blood pressure elevation», *Journal of Clinical Hypertension* 4, Nr. 2, 108-12.
- Kenkel, D.S. (2000): «Prevention», i A.J. Culyer og J.P. Newhouse (red.): *Handbook of Health Economics*, North-Holland.
- Kennedy, R.L., K. Chokkalingham og R. Srinivasan (2004): «Obesity in the elderly: who should we be treating, and why, and how?» *Current Opinion in Clinical Nutrition and Metabolic Care* 7, Nr. 1, 3-9.
- Leibowitz, A., E. Luban, H. Rabinovich, L. Baumol, N. Platinovich og B. Habet (2001): «A 10-Year Perspective on the Patients Referred to a Geriatric Rehabilitation Complex: The Influence of Managed Care», *Journal of the American Medical Directors Association* 2, Nr. 1, 1-3.
- Lyche L., og A. Hervik (2002): «Økonomiske analyser rettet mot funksjonshemmedes tilgang til offentlige transportmidler», *Økonomisk forum* 56, Nr 3.
- Loland, N.W. (2004): «Exercise, Health and Aging», *Journal of Aging and Physical Activity*, 11, 170-184.
- Marks, R., og J.P. Algrante (2004): «Falls-prevention programs for older ambulatory community dwellers from public health research to health promotion policy», *Soz Präventiv Med.* 49, Nr. 3, 171-8.
- Millen, B.E, J.C. Ohls, M. Ponza, og A.C. McCool (2002): «The elderly nutrition program: an effective national framework for preventive nutrition interventions», *Journal of the American Dietetic Association*, 102, Nr. 2, 234-40.
- NOU (1998:16): Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.
- NOU (2005:3): Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste
- Onen, F. H. L. Abidi, J.M. Savoyr, S. Elchardus, P.H. Legraine og P.H. Courpon (2001): «Emergency hospitalization in the elderly in a French university hospital and social conditions and crisis factors precipitating admission and outcome at discharge», *Aging*, 13, Nr. 6, 412-3
- Ranhoff, A.H. (1997): «Reliability of nursing assistants' observations of functioning and clinical symptoms and signs», *Aging* 9, Nr. 5, 378-80.
- Rubenstein, L.Z. (2004): «Joseph T. Freeman Award lecture. Comprehensive Geriatric Assessment: From Miracle to Reality», *Journal of Gerontology, Medical Sciences*, 59A, Nr. 5, 473-477.
- Rubenstein, L.Z., I.B. Abrass og R.L. Kane (1981): «Improved patient care on a new geriatric evaluation unit», *J Am Geriatr Soc* 9, Nr. 11, 531-536.
- Rubenstein, L.Z., K.R. Josephson, G.D. Wieland, P.A. English, J.A. Sayre og R.L. Kane, (1984): «Effectiveness of geriatric evaluation unit: a randomized clinical trial», *N Engl J Med* 311, 1664-1670.
- Saltvedt, I., E.S. Oppdahl Mo, P. Fayers, S. Kaasa og O. Sletvold (2002): «Reduced mortality in treating acute sick, frail older patients in a geriatric evaluation and management unit. A prospective Randomized Trial», *Journal of American Geriatric Society* 50, Nr. 5, 792-798.

Saltvedt, I., T. Saltnes, E.S. Mo, P. Fayers, S. Kaasa og O. Sletvold (2004): «Acute geriatric intervention increases the number of patients able to live at home. A prospective randomized study», *Aging-Clinical & Experimental Research* 16, Nr. 4, 300-6.

Sosial- og helsedirektoratet (2002): Forebyggende hjemmebesøk for eldre. Effekten av forebyggende hjemmebasert eldreomsorg, - en oppsummering basert på systematiske oversikter.

Statistisk sentralbyrå (2003): Framskrivning av folkemengden 1999-2050, Nasjonale og regionale tall, NOS C 693.

Steihaug, S., P. Nafstad, R. Vikse, R.M. Beier og T. Tangen (1998): «Forebygging av lårhallsbrudd i Oslo, Stovner bydel», *Tidsskrift for den norske legeforening* 118, 37-9.

Stortingsmelding nr 37, 1992-93, Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid.

Sønbø Kristiansen, I. (2003): «Forebyggende medisin - en misvisende betegnelse?» I Ole Berg m.fl. *Medisin og samfunn. Festskrift til Grete Botten i anledning hennes 60 års dag*, Unipub forlag.

Thorsen, K. (2005): Omsorgskultur i endring, i R. Dahle og K. Thorsen (red.): *Velferdstjenester i endring : når politikk blir praksis*, Fagbokforlaget.

Vass, M., K. Avlund, K. Kvist, C. Hendriksen, C.K. Andersen og N. Keiding (2004): «Structured home visits to old people. Are they only a benefit for women? A randomized controlled trial», *Scandinavian Journal of Primary Health Care* 22, Nr. 2, 106-11.

Vass, M., K. Avlund, C. Hendriksen, C.K. Andersen og N. Keiding (2002): «Preventive home visits to older people in Denmark: methodology of a randomized controlled study», *Aging Clin Exp Res* 14, Nr. 6, 509-15.

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

Send på e-post til:

nina.risasen@samfunnsokonomene.no

Økokat blant advonomer

HARALD K. SELTE
Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen

Konkurranselovens formålsbestemmelse klinger godt i samfunnsøkonomenes ører. Lovens virkemiddel er «virksom» konkurranse men formålet er samfunnsøkonomisk effektivitet. Økonomisk analyse er derfor viktig når reglene skal anvendes i praksis.

Ikke nok med det. EUs modernisering av konkurransereglene har på vesentlige områder lagt til rette for at vurderingen av et saksforhold skal baseres på de økonomiske virkningene. Formbaserte *per se* regler får mindre betydning. Dette får betydning for tolkning av norske regler også, som dels er en blåkopi av EUs konkurranseregler. Økonomisk analyse blir dermed stadig viktigere både i konkurransemyndighetenes arbeid, og for næringslivet som skal overholde reglene.

Konkurransemyndighetene er godt bemannet med samfunns- og siviløkonomer blant saksbehandlere og beslutningstakere på alle nivåer. Konkurransetilsynets sjefsøkonom er en av Norges ledende akademikere innen konkurranseøkonomi. Myndighetene burde derfor ha tilstrekkelig med ressurser til å møte behovet for økonomisk kompetanse. Blant næringslivets rådgivere regjerer imidlertid advokatene alene – nesten.

Advokatenes arbeid innen konkurranseretten består både av den tradisjonelle rollen som representant for klienter overfor myndigheter og ved domstoler, og av rådgivning om hvordan klientene bør innrette seg i forhold til reglene.

Advokatenes rådgivningsvirksomhet er viktig for å sette næringslivet best mulig i stand til å innrette seg etter kon-

kurransereglene. Et foretak er selv ansvarlig for ikke å bryte reglene, og Konkurransetilsynet er ofte svært sparsommelig i sin veiledning når det gjelder konkrete forhold. Vurdering av avtalepraksis, utvikling av rutiner for internkontroll i forhold til konkurransereglene og forhåndsanalyse av en mulig foretakssammenslutning, er blant rådgivningsoppdragene advokatene utfører.

Både i advokatenes representasjonsrolle og for annen rådgivning er god forståelse for den økonomiske analysen viktig for å gjøre en best mulig jobb for klienten. Mange erfarne advokater har naturlig nok utviklet en god forståelse for konkurranseanalysen, men mangler det faglige fundamentet en fagøkonom har.

Et galt råd fra advokaten kan være skadelig for klienten og for samfunnet. Om advokaten klarerer en rabattstruktur som myndighetene senere finner at utgjør et misbruk av klientens mulige dominerende stilling, kan konsekvensene for klienten være bøter i mangemillionersklassen, renommétap og erstatningssøksmål fra konkurrenter og kunder. Den beste løsningen for advokaten er ikke da nødvendigvis å «ta godt i» og gi råd ut fra prinsippet om at all usikkerhet elimineres. Det leder til en overprevensjon¹ som både kan være i direkte strid med konkurransereglens formål og være kommersielt uheldig for klien-

¹ Se Foros og Hjelmeng (Økonomisk forum nr 1/2006) for en drøfting av faren for overprevensjon som en følge av myndighetenes prioriteringer og signalisering av praksis gjennom presse og egne nettsider.

ten. Eksempler kan være et dominerende foretak som setter for høye priser i frykt for å bli ansett for å drive med rovprising eller som ikke tør inngå individuelle rabattavtaler i frykt for å bli mistenkt for ulovlig diskriminering mellom kundene. Begge tilfeller kan lede til at konkurransen svekkes fremfor styrkes til skade for samfunnet og for brukerne.

Ved en mulig foretakssammenslutning er advokatenes råd ofte en første skanse for partene. Et klart råd om at det er lite sannsynlig å få aksept for en fusjon kan sette en stopper for planene – før de blir kjent for tilsyn og medier. Også på dette området er gale råd skadelige. Klienten – og samfunnet – kan pådra seg betydelige kostnader med en prosess som blir stanset av myndighetene. På den annen side kan gevinstene ved ønskelige strukturendringer glippe dersom en er for forsiktig i rådgivningen

Økonomisk analyse er derfor en viktig del av advokatenes arbeid i forhold til konkurranseloven. Økonomisk analyse kan trekkes inn på (minst) tre måter: Gjennom advokatenes egne vurderinger, ved å kjøpe rådgivning eller en vurdering av konkrete problemstillinger fra akademikere

eller konsultentselskaper, og/eller ved et tettere samarbeide mellom advokater og økonomer i det løpende arbeidet.

Som det eneste norske advokatfirmaet undertegnede kjenner til har min arbeidsgiver valgt det siste alternativet ved å ansette en økonom i full stilling, som utelukkende arbeider med konkurranseøkonomiske problemstillinger. Daglig samarbeid mellom økonomer og jurister gjør det mulig å trekke økonomisk kompetanse mer inn i den løpende vurderingen av saksforholdene, og ofte i en tidligere fase enn det som er naturlig når en kjøper kompetanse fra eksterne akademikere eller konsulenter. Det er selvsagt ingen skarp linje der jussen slutter og økonomien begynner. I det daglige arbeidet som økonom i et advokatfirma er jeg derfor tett integrert i arbeidet på mitt fagområde – og ikke et fremmedelement som trekkes ut av «hulen» når det er helt nødvendig.

På samme måten som jurister og økonomer i lang tid har arbeidet side ved side i konkurransemyndighetene, tror jeg derfor at vi får se et større innslag av økonomer i de største advokatkontorenes konkurranserettsavdelinger i årene som kommer.

ABONNEMENT

ABONNEMENT LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

