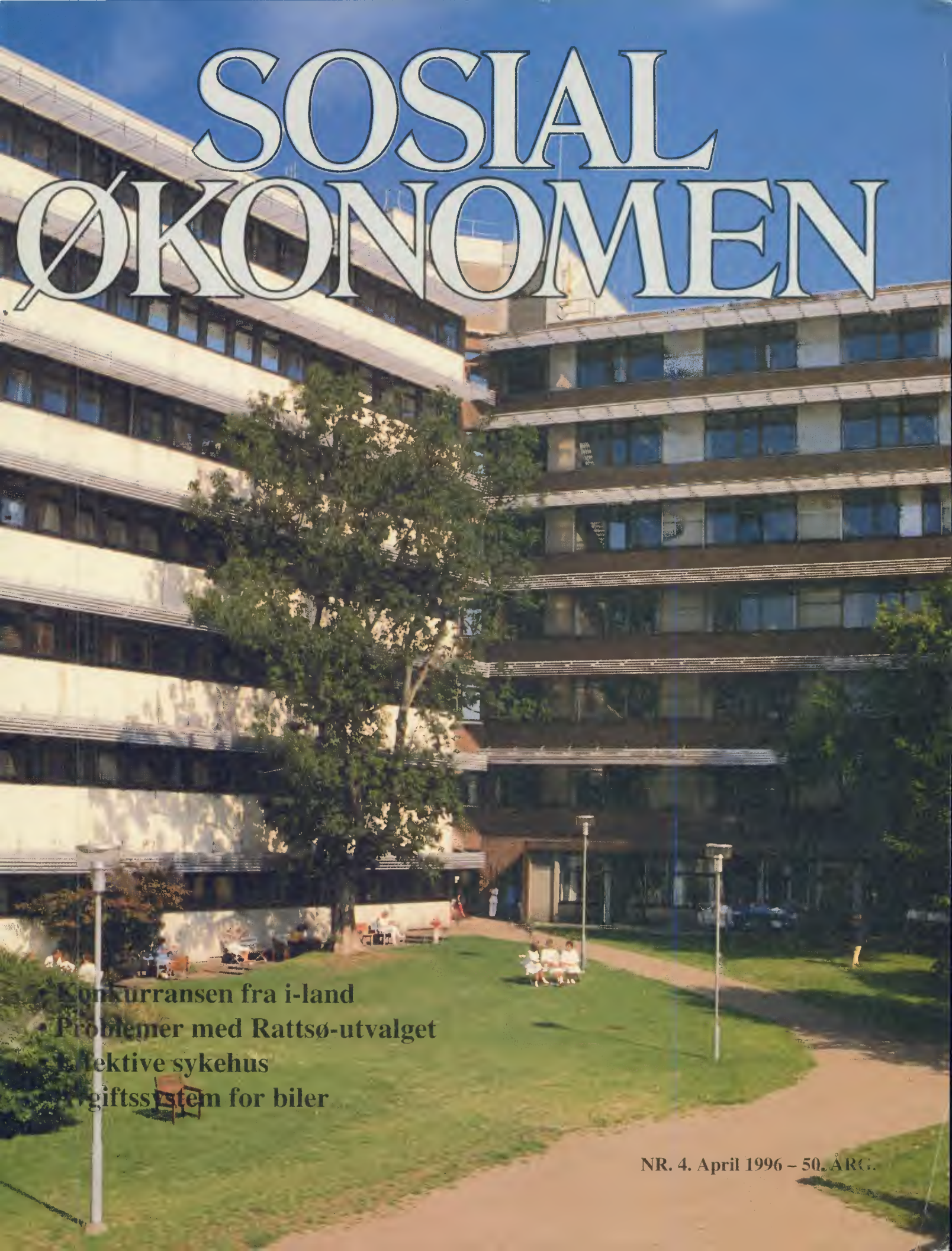


SOSIAL ØKONOMEN



- Konkurransen fra i-land
- Problemer med Rattsø-utvalget
- Defektive sykehus
- Avgiftssystem for biler

NR. 4. April 1996 – 50. ÅRG.

ARTIKKELSAMLING

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet. Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider. Pris kr. 100,-. Til studenter kr. 80,-.

Johansen, L.:

Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:

Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6. 1979.

Rødseth, A.:

Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

Johansen, L.:

Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:

Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:

Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holthe, F.C.:

Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N.M.:

Virkninger av en endring i lønssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:

Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:

«Endogen makroøkonomisk politikk med fagfor-
eninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

I DETTE NUMMER ...

2

NILS E. SØRGAARD:
Konkurransen fra de nye
industrilandene: En pedago-
gisk kommentar

10

KRISTEN KNUDSEN:
Fagøkonomisk grunnlag for
særbehandling av rederiene

12

**NILS-HENRIK VON DER
FEHR:**
Rattsutvalgets innstilling –
holder den mål?

15

TORE SCHWEDER:
Rattsutvalgets regresjoner

18

**EDVARD DEVOLD OG
GEIR LUNDE:**
Kommuneoverføringer i
offentlig debatt

19

**LARS-ERIK BORGE OG
JØRN RATTSSØ:**
Svar til von der Fehr,
Schweder og Econ

ARTIKLER

22

JON MAGNUSSEN:
Effektivitetsproblemer ved
alternative styringsformer
i sykehussektoren

30

STEINAR HOLDEN:
Nytt avgiftssystem kan gi
dyrere biler

Månedens bøker:

38

Altruism and beyond
av Oded Stark
anmeldt av Kjell Erik Lomme-
rud

39

Troen på nøkken
av Ragnar Frisch
anmeldt av Victor D. Norman

Forsidebilde:
Anne Herdlevær/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Gasskraft i Norge

Naturkraft, et selskap eid av Statoil, Norsk Hydro og Statkraft, har søkt konsesjon for bygging av to gasskraftverk, et ved Kårstø i Tysvær i Rogaland og et ved Kollsnes i Øygarden utenfor Bergen. Selskapet finner det lønnsomt å bygge disse verkene med inngåtte kontrakter om kraftleveranser til finske selskaper. Naturkraft bruker dessverre lønnsomhet, direkte sysselsetting og sysselsetting via ringvirkninger som trippelargumenter på tross av at etablering av gasskraftverk neppe gir særlige klustereffekter. Regjeringen behandler for tiden spørsmålet om det skal åpnes for slik gasskraftproduksjon i Norge.

Det kan stilles flere spørsmålsteget ved de to prosjektene. For det første kan det opplagt være en forskjell på bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i disse prosjektene selv om en ser bort fra miljøeksternalitetene. Dette skyldes at det for de to eierselskapene som har aktivitet i Nordsjøen vil lønne seg å overføre verdier/gjeld fra sokkelen og realisere dette gjennom landbasert virksomhet eller omvendt av skattemessige grunner. Skatteprosenten i Nordsjøen er 78 mens den ved landbasert virksomhet er 28. Dette kan medføre en vesentlig lavere prissetting av gass levert norske gasskraftverk enn den samfunnsøkonomiske alternativverdien av gass levert utlandet direkte. Lave gasspriser til naturkraft vil redusere skatteverdien med 50 prosent. På samme måte vil overføring av gjeld mellom aktiviteter kunne medføre 50 prosent lavere skattemessig rentefradrag.

Det kan videre ligge an til at gasskraftverkene vil slippe CO₂-avgift. En avgift på 150–350 kr/tonn CO₂, som flere andre norske produsenter og forbrukere står overfor i dag tilsvarer om lag 4–8 øre/kWh, og vil gjøre gasskraftverkene ulønnsomme. Argumentet for å la gasskraftverkene slippe avgiften er at de vil bidra til å redusere de samlede nordiske CO₂-utslippene ved å erstatte finsk kullkraft. Samme argumentasjon kan imidlertid Elkem, Norsk Hydro, Norske Skog og andre norske industribedrifter benytte. Norsk industri benytter elektrisitet produsert ved vannkraft og konkurrerer med bedrifter internasjonalt hvor forurensingen både gjennom el-produksjon og direkte i bedriftene er langt høyere per produsert enhet enn i Norge. Tilsvarende vil høye CO₂-avgifter på bensin vri forbruket i retning av for eksempel feriereiser i utlandet istedet for feriereiser i Norge. Dette medfører ofte fly- eller båttransport som ingen land har med i sine klimaregnskaper etc. Det er derfor høyst betimelig å stille spørsmålsteget ved troverdigheten av og konsistensen i norsk klimapolitikk hvis gasskraftverkene blir fritatt for avgift samtidig som den opprettholdes for annet norsk næringsliv og private konsumenter.

Analysen viser at det svenske og finske kraftforbruket vil stige med bortimot 40 TWh mot år 2010. I tillegg vil flere av dagens produksjonsanlegg for elektrisitet måtte erstattes med ny kapasitet (anslagsvis 10–15 TWh) uavhengig av en omfattende nedlegging av svensk kjernekraft. Like etter 2010 vil også endel av kjernekraften måtte fornyes da den økonomiske levetiden er ute (uavhengig av politiske vedtak). Dette burde danne et godt grunnlag for etablering av en lønnsom gassrørledning til Sverige og videre til Finland. Lønnsomhet i en slik ledning vil på lang sikt kreve at en kraftproduksjonskapasitet på 30–40 TWh er basert på gass levert gjennom rørledningen. Problemet er at det nordiske markedet er preget av mange små aktører på etterspørselssiden i motsetning til Nederland/Tyskland området hvor noen store aktører kan være med å bære risikoen ved de svært store infrastrukturinvesteringene som en gassrørledning krever. I denne situasjonen synes Statoil og Hydro å velge en avventende holdning til nordisk gassrørledning. Gitt en felles nordisk holdning til klimaspørsmålene burde det dermed være et godt grunnlag for de politiske myndighetene til å gå inn i forhandlinger med Finland og Sverige om hvordan en kan redusere risikoen for rørinvesteringer fra Norge til Sverige og Finland. CO₂-målene vil nås med mindre kostnader og den totale lønnsomheten ved gass og kraftproduksjon ville øke.

Det synes som myndighetene har problemer med å få gjennomslag for at det er fornuftig å bygge gasskraftverk i Norge med utgangspunkt i de to forslagene som ligger på bordet. Dette er ikke så merkelig da en konsesjon vil etterlate viktige konsistensspørsmål i CO₂-politikken, stille spørsmål ved det fornuftige i å tillate skattemotiverte investeringer og ikke minst stille spørsmål ved om det ikke finnes andre markeder for gassen eller viktige strategiske allianser som kunne gitt bedre totale løsninger uavhengig av fagbevegelsens kortsiktige partielle sysselsettingsargumenter.

NILS E. SØRGAARD¹:

Konkurransen fra de nye industrilandene: En pedagogisk kommentar

Den raske økonomiske og teknologiske utviklingen i de nye industrilandene (NIC-landene) er et tilbakevendende tema i offentlig debatt og mediaoppmerksomhet. Vinklingene er forskjellige, alt fra trusselbilder der de gamle industrilandene «utkonkurreres», til utviklingsoptimisme med tro på økonomisk vekst for både de nye og de gamle industrilandene. Kan elementær økonomisk teori si noe om hva som er det «riktige» perspektivet?

1. INNLEDNING

I fjor sommer sendte NRK-TV et program med tittelen «Spillet om Europa». Programmet handlet om det europeiske velferdssamfunnets framtid. Vi ble fortalt at vår velferd er truet av den økonomiske konkurransen fra de framvoksende industrilandene utenfor Europa. I kjent journalistisk stil – ved sammenstilling av forskjellige dramatiske elementer – forsøkte man å underbygge dette. Den sentrale tankegangen synes å ha vært omtrent som følger:

Om de europeiske landene skal klare å konkurrere med NIC-landene, må de ha lønnskostnader på linje med disse. Siden NIC-landene gjennomgående har lavere lønnskostnader enn vanlig i Europa, må lønnsnivået i Europa justeres ned – ellers risikerer man arbeidsledighet i stor skala. For at folk skal være villig til å ta arbeid med lavere lønninger må trygde- og velferdsordningene, spesielt arbeidsledighetsstrygden, trappes ned. Storbritannia ble trukket fram som et foregangsland i så henseende. Sterke interesser i andre EU-land synes å tilstrebe den samme politikken (jfr. de omstridte reformplanene for velferdsordninger i Frankrike).

Kort sagt: Kan vi ikke unngå konkurransen, må vi sørge for å «vinne» den, eller i det minste å være på høyden med konkurrentene, med de konsekvenser dette har. Denne tankegangen – populær i vide kretser – kan virke overbevisende nok. Mange økonomer vil likevel reservere seg og hevde at tankegangen er ufullstendig og misvisende, i verste fall skadelig for våre valg av økonomisk politikk.

Enkelte uttalelser i TV-programmet ga også inntrykk av at den raske *produktivitetsveksten* i NIC-landene, sammenlignet med produktivitets-

veksten i de gamle industrilandene, er en trussel mot vår konkurranseevne og velferd. Selv om slike uttalelser kunne kvalifisere for «rødt kort»,² er de ganske vanlige – også blant økonomer – gjerne i mindre gjennomskuelig form. Det er f.eks. vanlig å begrunne (støtte til) FoU-virksomhet med at det vil gjøre nasjonen mer konkurransedyktig. Noen sier også at FoU er særlig viktig i en tid med økt internasjonalisering av økonomien. Ja, noen synes endog å ville prioritere FoU-midler til konkurranseutsatt framfor skjermet sektor med denne begrunnelsen.

Som økonomer har vi ofte problemer med å forklare oss når vi konfronteres med populære misoppfatninger. Det gjelder ikke minst i det aktuelle tilfellet, fordi forestillingene er så inngrodd: Økonomisk konkurranse blir av mange assosiert/sammenlignet med andre former for konkurranse, f.eks. idrettskonkurranser, der det gjerne bare er plass til én eller noen få vinnere og der det er konkurrentenes *absolutte* fortrinn som avgjør – i motsetning til de komparative fortrinn som økonomer er opptatt av.

I det følgende vil jeg trekke fram en del momenter som jeg tror har en viss pedagogisk verdi i den aktuelle sammenheng. Jeg har særlig fokusert på misforståelser omkring konkurranseevnebegrepet og forsøkt å bringe noen oppklarende argumenter. Argumentene er ikke nye; de bygger i ho-

¹ Takk til Ola Dvergsdal, Nils Per Hovland, Knut Løyland, Knut J. Moen, Vidar Ringstad, Lars Sörgard og Sosialøkonomens konsulent for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

² Den anerkjente amerikanske økonomen Paul Krugman sier spøkefullt at med slike uttalelser kunne man like gjerne bære følgende tekst i blinkende neon: JEG VET IKKE HVA JEG SNAKKER OM (Krugman, 1994, side 280).

vedsak på veletablert økonomisk teori. I så henseende kan drøftingen være en mulig påminnelse om det vi en gang lærte, men kanskje har glemt.

Først noen generelle merknader til innfallsvinkelen i det nevnte TV-programmet.

2. «...THE WEALTH OF NATIONS»

Et premiss i den tankegangen som kom til uttrykk i TV-programmet, er at man ser på land som *konkurrenter i et begrenset marked*. Landene oppfattes omtrent som konkurrerende bedrifter innenfor ett og samme marked av en viss gitt størrelse.

Det er selvfølgelig noe i dette, ved at bedrifter i forskjellige land konkurrerer med hverandre på visse «stabile» produktområder. Men samtidig vet vi at bedriftene i de forskjellige land også spesialisere seg, og de utvikler stadig nye produkter. Landene har ulike forutsetninger, naturgitte og næringshistoriske, og nye produkter skaper nye markedsnisjer. Landenes produksjon vil derfor kunne utfylle mer enn å erstatte hverandre.

Videre er det slik at landene ikke bare er produsenter, de er også konsumenter/etterspørere med visse inntekter og kjøpekraft i forhold til hverandre. Et viktig spørsmål – som allerede A. Smith stilte med boka «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations» – er hva som bestemmer det enkelte lands inntekt. Selv om økonomifaget ennå strever med å gi fullgode svar på dette,³ kan vi fastslå at svaret *ikke* er landets produksjonsevne *i forhold til* andre lands, slik enkelte innslag i det nevnte TV-programmet ga inntrykk av. Det avgjørende er landets *egen* produksjonsevne, herunder betydningen av en markedstilpasset næringsstruktur.

Det er – eller burde være – økonomisk ABC at vår materielle velstand først og fremst bestemmes av hva vi selv er i stand til å produsere. Det avgjørende er ressurstilgangen og hva vi får ut av denne. I så henseende er jo europeiske land rikt utrustet, ikke minst når det gjelder infrastruktur og humankapitalens utdanningsnivå og



Nils E. Sørgeard,
cand. oecon. fra 1981,
høgskoledosent ved
Høgskolen i Telemark

«know how». Om det skulle gå dårlig med Europa, er det først og fremst utviklingen i Europas egen produktivitet og markedstilpassning, ikke konkurransen fra andre deler av verden man har å skyld på.⁴

Når mange asiatiske land har sterkere vekst i produktiviteten enn i vår del av verden, betyr dette at disse landene vil *nærme seg* vår velstand. Det betyr *ikke* at de fratar oss velferd, tvertimot: Veksten i disse landene vil utvide det samlede marked for mange varer og tjenester. Det vil åpne nye muligheter for eksportorienterte bedrifter i Europa (og andre deler av verden). Samtidig kan vi importere rimelige varer fra disse landene, hvilket allerede er et vesentlig bidrag til realverdien av våre inntekter. Handel og konkurranse med disse landene gir oss altså muligheter *i tillegg til* de vi har innenfor egne landegrenser og gjennom øvrig handel.

Det er neppe noen enkeltfaktor, ved siden av og i samspill med den alminnelige teknologiske utviklingen, som i større grad har bidratt til økonomisk vekst enn økt internasjonal konkurranse og handel. Det har skjedd gjennom nedbygging av tollmurer og mer stabile internasjonale relasjoner, spesielt etter den 2. verdenskrig. Markedsutvidelsen har økt muligheten til arbeidsdeling, produktspe-

sialisering og stordrift, hvilket langt på vei kan forklare produktivitets- og inntektsveksten (i overensstemmelse med A. Smith's sentrale idéer).

Når det likevel er så vanlig å oppfatte økonomisk konkurranse – og da spesielt internasjonal økonomisk konkurranse – på linje med idrettskonkurranse o.l., kan det skyldes flere forhold. En forklaring er vår tilbøyelighet til å trekke slutninger om samfunnsøkonomiske forhold ut fra bedriftsøkonomiske erfaringer. Vi erfarer at bedriftenes vinning og tap, målt ved avkastningsraten på investert kapital, er nærmest et nullsum-spill. Man kan da overse at den økonomiske konkurransen også gir incentiver til kostnadsbesparelser, produktutvikling og annen teknologisk utvikling, samt tilpasning av produksjonen til forbrukernes behov og etterspørsel – til fordel for hele samfunnet.

En annen – beslektet – forklaring på mistroen til økonomisk konkurranse er det forslitte konkurranseevnebegrepet. Når politikere og økonomer stadig snakker om «konkurransekraft», «behovet for å styrke konkurranseevnen», «et konkurransedyktig Norge» o.l., kan dette ha en utilsiktet motsatt effekt, nemlig at mange oppfatter konkurransen som en trussel; alle land kan ikke ha den beste konkurranseevnen – noen land må tilsynelatende bli tapere i dette spillet. Det er da fristende å mene at man heller bør unndra seg konkurransen ved handelshindringer m.m. I avsnitt 7 kommer vi tilbake til denne problemstillingen.

Men når konkurranseevnebegrepet er så innarbeidet, kan vi vanskelig venne oss av med det. Det er vel da

³ Det råder stor sprik blant økonomer i forklaringene på økonomisk utvikling og årsaker til forskjeller i økonomisk vekst mellom land. Et svært interessant nytt bidrag – som trekker fram og presiserer glemte ansatser i A. Smith's «Wealth of Nations» – er Yang og Ng (1993).

⁴ Jeg utelukker ikke dermed at enkelte regioner i Europa, gjerne slike med et ensidig næringsliv og svak omstillingsevne, vil oppleve forverring i sitt bytteforhold, med påfølgende inntektstap (såkalt «immiserizing growth»). Forverringen i bytteforhold kan veies opp av økt produktivitet gjennom markedsutvidelse, økt arbeidsdeling og stordrift (se nedenfor).

en bedre strategi – pedagogisk sett – å forklare dette begrepet og dets begrensninger. Altså: Hvordan skal begrepet forstås, og på hvilken måte er det relevant? Og spesielt: Hvordan skal konkurranseevnen måles?

3. FALLITT FOR ØKONOMISK BAROMETER?

Konkurranseevne er et relativt begrep. Anvendt på forholdet mellom land, betyr det at ett lands bedring i konkurranseevne er minst ett annet lands relative forverring. Det kan synes skummelt. Men er det alltid så galt om konkurranseevnen forverres?

Svaret ligger gjemt i svaret på et litt annet spørsmål: Hvorfor er konkurranseevne viktig? *Konkurranseevne er bl.a. viktig for vår handelsbalanse eller driftsbalanse med utlandet.* Vi trenger en viss konkurranseevne for å sikre at eksporten omtrent balanserer importen. Men derved følger det at det i en gitt situasjon kan være ønskelig med en forverring av konkurranseevnen! Et land som har store netto fordringer på utlandet, kan være i en slik situasjon. Skal avkastningen på disse fordringene tas ut i forbruk og/eller realinvesteringer i landet – hva annet skulle disse fordringene brukes til? – bør konkurranseevnen forverres. Derved kan fordringene materialiseres som økt godetilgang til landets innbyggere, herunder økt tilgang på varer og tjenester fra skjermet sektor via frigjorte ressurser fra konkurranseutsatt sektor. Således er det rimelig at perioder med forbedring av konkurranseevnen avløses av perioder med forverring av konkurranseevnen, og vice versa.

Et *mål* på konkurranseevne er relative enhetskostnader, dvs. kostnader per produsert enhet i hjemlandet i forhold til de samme enhetskostnader hos konkurrentlandene, regnet i én valuta. Dette målet skal si noe om det konkurranseutsatte næringslivets evne til å konkurrere, dvs. i hvilken grad disse bedriftene vil finne det lønnsomt å produsere og selge, enten det er salg hjemme eller salg ute på verdensmarkedet.

En mulig innvending mot dette målet er at høykvalitetsprodukter vil

kunne oppnå en høyere pris, og således kan tåle en høyere enhetskostnad, enn lavkvalitetsprodukter. Det er f.eks. slik at «vestlige» produkter gjennomgående har en høyere kvalitet enn produkter fra utviklingsland og Øst-Europa. Målingen kan i prinsippet ta høyde for dette ved at man justerer enhetskostnadene ut fra de prisforskjeller som foreligger på ulike kvaliteter, men i praksis er dette vanskelig å gjennomføre konsekvent.

Et beslektet problem er å bestemme hvor konkurranseutsatt en bransje egentlig er; i hvor stor grad er andre lands produkter substitutter for hjemlandets produkter? De statistiske sammenligninger av konkurranseevne som foreligger gir ikke – og kan vel vanskelig gi – noe klart bilde av dette. De tilhørende mål på *endringer* i konkurranseevnen kan likevel være interessante og pålitelige nok, så lenge produktkvaliteter og markeder bare endres langsomt. Spørsmålet er om de gjør det (jfr. det som er sagt i avsnitt 2 om produktutvikling og markedsnisjer).

Ideelt sett skal alle kostnadskomponenter tas i betraktning. Ofte – ved sammenligninger mellom land – tas bare lønnskostnadene med; man måler konkurranseevnen ved relative lønnskostnader per produsert enhet (RLPE).⁵ Dermed registreres ikke kostnadene forbundet med bruk av andre ressurser (realkapital og naturressurser). Det registreres spesielt ikke at kravene til kapitalavkastning kan være forskjellige. Det er f.eks. grunn til å tro at kravene til kapitalavkastning gjennomgående er lavere i OECD-området enn i NIC-landene, bl.a. pga. forskjeller i politisk-økonomisk risiko.⁶

Det kan imidlertid være slik at utgiftene til ulike innsatsfaktorer varierer nokså proporsjonalt, selv når relative faktorpriser endres, slik at lønnskostnadene kan brukes som en *representativ* kostnad.⁷ Et annet moment er faktorenes ulike mobilitet. Arbeidskraften er fortsatt ganske immobil, med ulik avlønning i forskjellige land, mens andre ressurser har blitt mer mobile, med mer ens pris i forskjellige land og regioner. Sammen-

ligningen av lønnskostnader kan derfor ha *større* interesse nå enn før.

I diskusjonen om konkurranseevnebegrepet er det viktig å skille mellom endringer i underliggende produktivitets- og kostnadsforhold og de enhetskostnader som kan registreres til enhver tid. Et land kan ha betydelige forbedringer i de underliggende forhold uten at det registreres i det tradisjonelle målet på konkurranseevne: *Når bedriftene øker produksjonen som følge av kostnadsbesparelser, kan dette trekke enhetskostnadene opp igjen.*⁸ Det er derfor ikke særlig oppsiktsvekkende om man registrerer at et land øker sine markedsandeler i konkurranseutsatte markeder samtidig som RLPE er uendret eller endog forverret. Den tradisjonelle målingen av RLPE synes å blande sammen endringer i underliggende kostnadsforhold (det man vel tilsikter å måle) og *tilpasningseffekter* som følge av disse endringene.

Hvis man vil ha et mål på konkurranseevne som er mer robust overfor tilpasningseffekter, kan man måle enhetskostnadene ved en *fast* produksjon. Man kan altså ta utgangspunkt i produksjonen i et referanseår, og så forsøke å måle/beregne hvor mye det koster å produsere denne produktmengden i beregningsåret. Et slikt korrigert mål vil kunne bøte på visse mangler ved det fallitt-erklærte kon-

⁵ Målet er altså $v(w_h N_h / X_h) / (w_u N_u / X_u)$, der v er lønn per timeverk, N er antall timeverk og X er produktmengde, alle størrelser henholdsvis i hjemlandet (h) og utlandet (u), og v er valutakursen.

⁶ Det er vel ennå slik at de politiske regimene i de gamle industrilandene gjennomgående er mer stabile og forutsigbare enn regimene i NIC-landene.

⁷ Dette holder ved Cobb-Douglas produktfunksjon og optimalt valg av faktorkombinasjon.

⁸ 1. ordens betingelsen for profittmaksimum impliserer at $wN/X = \beta p(1-1/e)$ der p er produktprisen, e er priselastisiteten og β er grenseelastisiteten av arbeidskraft. Det følger at ved konstant pris- og grenseelastisitet i det aktuelle variasjonsområdet, så er RLPE uavhengig av lønnsnivået (w) og også uavhengig av endringer i den underliggende produktivitetsutvikling. Det siste ses klart om vi spesifiserer produktfunksjonen $X = AN^\beta$ der A er en «produktivitetsparameter». Det følger at RLPE er uavhengig av A ved fortløpende profittmaksimering.

kurranseevne-målet som brukes i dag (jfr. oppslag i Dagens Næringsliv 15.12.95).⁹ Det korrigerte målet sier ikke alt om bedriftenes evne til å vinne markedsandeler – andre faktorer som bedriftenes produktutvikling og leveringsevne kan være minst like viktige – men målet synes egnet til å si noe om den *kostnadsmessige* konkurranseevnen.

I det følgende er det underforstått at et slikt korrigert konkurranseevne-mål legges til grunn. Videre skal vi fokusere på lønnskostnader, altså RLPE. Med RLPE som mål, kan vi gå nærmere inn på det *resonnement*, eller mangel på sådant, som kom fram i det omtalte TV-programmet.

4. PRODUKTIVITETSUTVIKLING, LØNSSKOSTNADER OG KONKURRANSEEVNE

Det følger av RLPE-målet på konkurranseevne at et land kan ha en god konkurranseevne selv om lønnsnivået er høyere enn i andre land, hvis bare produktiviteten (produksjonen per timeverk) er tilsvarende høyere enn hos konkurrentene.¹⁰ Det følger også at et land kan tillate seg lønnsvekst og samtidig opprettholde sin konkurranseevne selv om produktivitetsveksten er mindre enn hos konkurrentene. Betingelsen er at lønnsveksten er tilsvarende mindre enn hos konkurrentene.¹¹ Hvis lønnsveksten omtrent følger produktivitetsutviklingen i de forskjellige land, vil landene opprettholde den samme konkurranseevnen seg i mellom over tid.

Så problemene for de gamle industrilandene vil – i følge vårt mål – oppstå når lønnsveksten i NIC-landene er mindre enn produktivitetsveksten i NIC-landene. Da vil også de gamle industrilandene bli «tvunget» til en lønnsvekst som er mindre enn produktivitetsveksten – ellers svekkes konkurranseevnen. Hvis f.eks. lønnsveksten er 2% og produktivitetsveksten 5% i NIC-landene, og produktivitetsveksten i Europa er 2%, så tvinges de europeiske landene til en lønnsreduksjon på 1% om konkurranseevnen skal opprettholdes vis á vis NIC-landene. Hvis noe slikt vedvarer,

er det en trussel mot velferden – eller rettere sagt mot den gjeldende *fordelingen* av inntektene mellom arbeid og kapital – i Europa.

De gamle industrilandene har nådd et inntektsnivå der tjenester utgjør en stor andel av verdiskapningen. Produktivitetsveksten i tjenesteproduksjon er mindre enn i vareproduksjon. Dette kan være en del av forklaringen på at den økonomiske veksten i mange av de gamle industrilandene har flatet ut siden begynnelsen av 1970-årene. (En annen mulig forklaring er at potensiale for spesialisering og arbeidsdeling mellom land i OECD-området gradvis er uttømt. Markedsutvidelse gjennom handel med NIC-landene, kan i så måte bety en «ny giv» for de gamle industrilandene.) Lønnskravene og forventningene til kjøpekraftutvikling er kanskje ennå ikke helt tilpasset disse nye realiteter.

NIC-landene derimot har ennå ikke nådd det samme inntektsnivået. NIC-landene har dessuten den fordel at de kan ta i bruk teknologi som allerede er utviklet (for det meste i de gamle industrilandene). Dette kan forklare den ekstaordinært høye veksten i mange av disse landene. Samtidig har mange av NIC-landene, som f.eks. India, rikelig tilgang på arbeidskraft, slik at lønnspresset i arbeidsmarkedet er relativt lite.

I det lange løp kan vi likevel regne med at lønnsutviklingen omtrent følger produktivitetsutviklingen, også i NIC-landene. Hvis ikke det skjer, vil kapitalinntektenes andel av verdiskapningen stadig øke. Tar vi et historisk tilbakeblikk, har kapitalinntektene hatt en nokså stabil andel av verdiskapningen (typisk ca. 1/3 i moderne industriland). Det er vel mer sannsynlig at andelen vil falle enn øke i en verden med færre etableringshindringer over landegrensene enn tidligere. Økte *forskjeller* i kapitalavkastning mellom landene er heller ikke sannsynlig i en verden med stor kapitalmobilitet.

Avkastningen på investert kapital er nå gjennomgående klart større i NIC-landene enn i de gamle industrilandene (også om vi korrejerer for

forskjeller i økonomisk og politisk risiko). En følge av dette er at vi er inne i en periode med betydelig kapitaloverføring fra de etablerte til de nye industrilandene. Denne kapitaloverføringen er nettopp en av de mekanismer som over tid vil bidra til å utligne forskjellene i kapitalavkastning mellom landene. Dette vil også bidra til å bringe den generelle lønnsveksten mer i tråd med den generelle produktivitetsutviklingen i de forskjellige landene.

Hvis NIC-landene likevel over lengre tid har en lavere lønnsvekst enn deres produktivitetsutvikling tilsier, vil dette vise seg på landenes handelsbalanse. Siden NIC-landenes konkurranseevne blir styrket, vil dette føre til at deres eksportoverskudd øker, mens de gamle industrilandene får et mindre eksportoverskudd (større importoverskudd). Dette kan ikke vare ved. Noe vil skje med valutakursene: NIC-landenes valuta blir styrket, slik at det blir rimeligere for dem å importere og vanskeligere for dem å eksportere. Rimeligere import betyr at *reallønningene* i NIC-landene øker (for gitt nominell lønnsvekst). Det motsatte skjer i de gamle industrilandene; reallønna stiger mindre og konkurranseevnen styrkes. – Så hvorfor bekymre seg – handelsbalansen gir svaret, og valutakursjusteringer kan ordne opp i eventuelle ubalanser.

Det som er sagt kan også forklares på en litt annen måte (i tråd med Norman, 1993, kap. 2): Prisene på arbeidskraft og andre ressurser bestemmes i makro, dvs. i landets faktormarked. Slik vil disse prisene over tid avspeile knapphet på innsatsfaktorer i produksjonen. Det innebærer at hvis

⁹ Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har nylig valgt å gå bort fra RLPE som mål på konkurranseevne, de negative erfaringer man har gjort (og pga. diverse avisoppslag?).

¹⁰ RLPE kan skrives $v(w_u/a_h)/(w_u/a_u)$ der $a = X/N$ er (arbeids)produktivitet. Vi ser at en høy produktivitet kan kompensere for et høyt lønnsnivå.

¹¹ Det følger av foregående note at RLPE er uendret dersom $\dot{w}_u - \dot{w}_h = \dot{a}_u - \dot{a}_h$ (ved gitt valutakurs), der «•» angir relativ endring.

en bedrift ikke er konkurransedyktig, så har de ressurser bedriften bruker en bedre anvendelse i andre bedrifter. I tråd med et slik tankegang, er det ikke mulig at alle bedrifter i et land er konkurransedyktige. Noen er konkurransedyktige, andre er udyktige, slik at ressurser overføres fra udyktige bedrifter/næringer til dyktige over tid (se også avsnitt 5).

Således er konkurransebegrepet lite interessant og kanskje villedende når en drøfter langsiktige problemstillinger. Derimot kan begrepet være relevant på kort sikt. Hvis det for eksempel er lønnsstivhet på kort sikt, vil ikke lønna avspeile knapphet. I et slikt tilfelle har måling av konkurranseevne interesse, og lønnskostnader kan være et adekvat mål.

5. KOMPARATIVE FORTRINN OG OMSTILLINGER

For å oppsummere så langt: Et lands *inntektsnivå* – og dermed dets alminnelige velferd – bestemmes av dets absolutte produktivitet (absolutte fortrinn). Et lands *konkurranseevne* bestemmes av landets enhetskostnader vis á vis konkurrentenes enhetskostnader (i alle fall den kostnadsmessige). Konkurranseevnen er uavhengig av landets produktivitsutvikling såfremt ressursprisene – og da spesielt prisen på arbeidskraft – følger produktivitsutviklingen i de enkelte land.

Det siste forbeholdet er ikke det vanlige «hvis» i økonomiske modeller; det finnes selvregulerende mekanismer, om ikke annet så via valutamarkedet. Produktivitsutvikling og konkurranseevne har derfor – i prinsippet – lite eller ingenting med hverandre å gjøre. Hvis man bekymrer seg over Europas relativt lave produktivitsvekst, må det begrunnes ut fra andre forhold enn konkurranseevnen.¹²

Alt dette er gjennomsnittsbetraktninger. Hva med konkurranseevnen til den enkelte bransje? Produktivitsutviklingen er jo ikke den samme i alle bransjer. La oss se på betydningen av dette, under den forutsetning at lønnsveksten i det enkelte land følger den gjennomsnittlige produktivitsutviklingen i landet.

Den enkelte bransjes konkurranseevne tenker vi oss målt ved bransjens RLPE. Det følger da – når lønningene følger den gjennomsnittlige produktivitsutviklingen – at en bransje vil bedre sin konkurranseevne dersom bransjens produktivitsutvikling *i forhold til den gjennomsnittlige produktivitsutvikling i landet* er sterkere enn den tilsvarende relative produktivitsutvikling hos konkurrentene.¹³ Det er utviklingen i slike *komparative* fortrinn, ikke absolutte fortrinn, som avgjør de forskjellige næringers konkurranseevne, og som så igjen bestemmer utviklingen i landenes næringsstruktur og arbeidsdelingen mellom landene. (Kausaliteten kan også gå den motsatte veien: Når et land spesialisere seg på visse produkter/produktområder, vil landets komparative fortrinn kunne styrkes over tid, via såkalt «learning by doing». Yang og Ng (1993) regner slike *endogene* komparative fortrinn som mer avgjørende enn de tradisjonelle eksogene komparative fortrinn.)

Mye av den uklarhet som råder om konkurranseevnebegrepet, bunner i en sammenblanding av absolutte og komparative fortrinn. Når man registrerer at et land har høyere produktivitet enn andre i en næring/sector – i og for seg er en *relativ* betraktning – blir dette av noen oppfattet som et komparativt fortrinn, og dermed forstått som en betingelse for konkurranseevne. Men dette er en misforståelse; produktivitsforskjeller mellom land i enkelt næringer viser bare absolutte fortrinn. Først når man sammenligner relativ produktivitet i to eller flere næringer, kan vi identifisere komparative fortrinn: Landet har komparative fortrinn i de næringer med størst relativ produktivitet (også om landet skulle ha absolutte ulemper i alle næringer).

Endringer i komparative fortrinn viser seg i næringenes konkurranseevne, som så motiverer omstillinger. Følgende talleksempel kan illustrere hva som skjer. Betrakt et land bestående av to like store konkurranseutsatte næringer, A og B. Anta at produktiviteten i næring A øker med 2%, mens produktiviteten i omverdenen (næring B og andre land) er uendret.

Produktivitsøkningen i næring A gir grunnlag for en generell lønnsøkning på 1% siden landets gjennomsnittlige produktivitet øker med 1%. Det betyr at lønnsomheten og konkurranseevnen styrkes med 1% i næring A og svekkes med 1% i næring B. Næring A vil trekke til seg flere ressurser, dels ved nyetableringer og dels ved økt produksjon i eksisterende bedrifter. Det motsatte skjer i næring B; denne næringen vil avgi ressurser, fortrinnsvis fra de virksomheter som er minst lønnsomme. Omstillingene fortsetter inntil avkastningen på de siste ressursenheter overført til næring A er lik avkastningen i de minst lønnsomme gjenværende virksomheter i næring B.

De bransjer som styrker sine komparative fortrinn, kan regne med å vinne markedsandeler i det internasjonale markedet. Man kan trygt fastslå at NIC-landene har styrket sine komparative fortrinn – og vunnet markedsandeler – på en rekke industriområder i de senere tiår. Ja, det er nettopp et *kjennetegn* på (nye) NIC-land at deres komparative fortrinn på industriområdet styrkes.

De bransjer som svekker sine komparative fortrinn må regne med å tape markedsandeler, slik de gamle industrilandene har erfart på industriområdet. Den økonomiske veksten, med tilhørende etterspørselsvekst og utvidelse av produktspekteret, kan likevel sikre mange industriarbeidsplasser i de gamle industrilandene. Veksten i NIC-landene åpner for store markeder innen f.eks. energiforsyning og miljøteknologi der Norge har visse komparative fortrinn.

Det er neppe mange bransjer i de gamle industrilandene som i de senere

¹² Én begrunnelse er ønsket om økt velstand for nålevende europeere. En annen er ønsket om å kunne spare naturressurser eller investere i human- og realkapital, med tanke på framtidige generasjoners levekår.

¹³ Dette kan vises som følger. RLPE i bransje nr *i* kan skrives $v(w_i/a_{ih})/(w_u/a_{iu})$ der a_i er bransjens (arbeids)produktivitet, hhv. hjemme og ute. Bransjens konkurranseevne styrkes dersom $w_i - \dot{a}_{ih} < \dot{w}_u - \dot{a}_{iu}$ ved gitt valutakurs. Siden $\dot{w}_i = \dot{a}_i$ og $\dot{w}_u = \dot{a}_u$ (per forutsetning), følger det at konkurranseevnen styrkes hvis $\dot{a}_{ih} - \dot{a}_h > \dot{a}_{iu} - \dot{a}_u$.

år har styrket sin kostnadmessige konkurranseevne vis á vis NIC-landene, selv om noen bransjer har styrket sine komparative fortrinn. Årsaken er det vi var inne på i avsnitt 4, at lønnsveksten i NIC-landene har vært mindre enn den alminnelige produktivitsveksten i disse landene. Dette er et *generelt* kostnadsproblem for de gamle industrilandene; det rammer i og for seg *alle* konkurranseutsatte bransjer like mye (justert for forskjeller i arbeidskraftforbruk). Kostnadsproblemet kan neppe brukes som argument for særlig lave lønninger i bransjer med særlig svak konkurranseevne.¹⁴ Hvis man fører en politikk med sikte på lavere lønnsvekst i bransjer som svekker sine komparative fortrinn enn i andre bransjer, kan dette føre til at man konserverer en foreldet næringsstruktur. Man forsinker omstillinger som før eller siden vil komme, og bør komme – om vi skal høste de potensielle gevinstene ved internasjonal handel.

Enkelte gamle industriland (bl.a. Storbritannia?) synes å møte det generelle kostnadsproblemet med større lønnsforskjeller mellom bransjer, etter hvor konkurranseutsatte bransjene er og etter utviklingen i bransjenes konkurranseevne. Disse landene oppnår kanskje å begrense arbeidsledigheten noe på kort sikt, men da med en mindre framtidsrettet næringsstruktur og med en mulig større ledighet på lengre sikt, spesielt dersom kravene om en mer solidarisk lønnspolitikk igjen melder seg med styrke.

Det kunne ha betydelig interesse å undersøke forskjellige lands lønns- og velferdspolitik i lys av de momentene som er berørt ovenfor (uten at jeg skal gjøre det her).

6. HAR KONKURRANSEUTSATT SEKTOR PRIORITET?

Vi har sagt at økonomisk konkurranse er noe annet enn idrettskonkurranse. Sammenligningen med idrett er likevel ikke helt uten paralleller; det fins mange idrettsgrener og alle nasjoner kan hevde seg. Den økonomiske konkurransen fins på mange produktområder og *alle* nasjoner – også land

uten absolutte fortrinn – har noen vinnere, om de setter tæring etter næring.

Noen næringer har imidlertid mer karakter av *nasjonale* «mesterskap». Jeg tenker da på skjermet sektor, altså næringer som i liten grad møter internasjonal konkurranse, fordi import og eksport er kostnadmessig utelukket. Man kan ledes til å tro at produktivits- og kostnadsutviklingen i skjermet sektor er av mindre betydning for velferd og konkurranseevne enn tilsvarende i konkurranseutsatt sektor. Med tanke på forholdet mellom nye og gamle industriland, har det blitt fokusert mye på produktivitet og kostnadsbesparelser i tradisjonell konkurranseutsatt industri, som om denne sektoren skulle ha en slags forrang.

Men dette er grunnleggende feil, og forsåvidt er forklaringen allerede gitt: Det er den *gjennomsnittlige* produktivitsutviklingen i et land som bestemmer den alminnelige innteks- og velferdsutvikling; det er likegyldig om bidraget til denne produktivitsutviklingen kommer fra den ene eller den andre sektor. Når det gjelder konkurranseevnen, har vi forklart at denne i prinsippet er uavhengig av produktivitsutviklingen, såfremt den generelle lønnsutviklingen er tilpasset produktivitsutviklingen.

Når mange likevel vil mene at produktivits- og kostnadsutviklingen i konkurranseutsatt sektor er av særlig betydning, kan ikke de økonomiske mekanismene på dette området være helt enkle å forstå. (Noe av årsaken til forvirringen kan ligge i at bare konkurranseutsatt sektor *har* konkurranseevne, slik at man overser at skjermet sektor kan *bidra* til konkurranseevnen.) La oss derfor forsøke en forklaring, med utgangspunkt i et stilisert eksempel.

Vi går ut fra at skjermet sektor utgjør 80% av samlet verdiskapning (BNP), mens konkurranseutsatt sektor tar de resterende 20%. Anta også at vi har den samme sammensetningen i lønnstakernes forbruk (realistisk nok siden produkter fra skjermet sektor bare kan brukes innenlands). Anta videre at myndighetene har valget mellom to typer politikk:

- 1) en tiltakspakke overfor skjermet sektor (f.eks. i offentlig forvaltning) som gir en netto kostnadsbesparelse i denne sektoren på moderate 0,5%, eller
- 2) støtte til FoU-virksomhet i konkurranseutsatt sektor som gir en (netto) produktivitsøkning i denne sektoren på hele 1,5%.

Hvilken politikk er å foretrekke fra et velferdsøkonomisk synspunkt, og hvilken politikk kan gi det største bidraget til konkurranseevnen/handelsbalansen?

Det første spørsmålet er relativt greit (når vi ser bort fra fordelingsvirkninger): Kostnadsbesparelsen i skjermet sektor frigjør ressurser som gir en potensiell BNP-økning på $0,8 \cdot 0,5\% = 0,4\%$. Produktivitsøkningen i konkurranseutsatt sektor gir tilsvarende en BNP-økning på $0,2 \cdot 1,5\% = 0,3\%$. Tiltakspakken overfor skjermet sektor er altså å foretrekke (gitt at BNP-økning er rimelig korrelert med velferdsøkning). Denne konklusjonen styrkes ytterligere ved eventuelle effektivitetstap forbundet med skattefinansiering av FoU-støtten.

Hva så med å få til *bedringer* i konkurranseevne/handelsbalanse? Tilsier ikke dette at FoU og produktivitsvekst i konkurranseutsatt sektor har særlig prioritet? Svaret er igjen nei. La oss gå ut fra at målet er å bedre handelsbalansen så mye som mulig uten at reallønna endres og uten at fortjenestemarginen i skjermet sektor endres. Ved FoU-støtte vil da konkurranseevnen kunne styrkes like mye som produktivitsøkningen i konkurranseutsatt sektor, altså 1,5%. Skjermet sektor er i prinsippet uberørt av det som skjer. Ved tiltakspakken i skjermet sektor vil bedringen i konkurranseevne komme mer indirekte. Bedringen kan f.eks. komme via en svekkelse av den nasjonale valutaen (depresiering/devaluering).¹⁵ Det er rom for en svekkelse på

¹⁴ Denne problemstillingen bør i utgangspunktet skilles fra spørsmålet om konkurransen fra nye industriland kan forklare økte lønnsforskjeller mellom *ulike typer* arbeidskraft, f.eks. mellom faglærte og ufaglærte. Dette spørsmålet er bl.a. diskutert i flere artikler i *The Journal of Economic Perspectives*, Summer 1995.

hele 2%. Riktignok blir da konkurranseutsatte produkter 2% dyrere, hvilket trekker reallønna ned med $0,2 \cdot 2\% = 0,4\%$, men samtidig gir kostnadsbesparelsene i skjermet sektor rom for en prisreduksjon på skjermede produkter på 0,5%, hvilket gir et positivt bidrag til reallønna lik $0,8 \cdot 0,5\% = 0,4\%$. Reallønna er altså uendret. Siden en svekkelse av valutaen på 2% gir et større bidrag til konkurranseevne enn en produktivitetsøkning i konkurranseutsatt sektor på 1,5%, er det klart at tiltakspakken i skjermet sektor er å foretrekke.

En politikk skal altså vurderes ut fra dens bidrag til samlet verdiskapning, uansett om målet er umiddelbar økning i velferden eller målet er å bedre handelsbalansen (via konkurranseevnen). Dette er det prinsipielle utgangspunktet. Under visse betingelser om lønnsdannelse og valutakurspolitikk, kan konklusjonen bli annerledes, i alle fall på kort sikt. Det kan tenkes ulike situasjoner, også slike som favoriserer kostnadsbesparelser i *skjermet* sektor.¹⁶

7. HANDELSHINDRINGER OG DILEMMASITUASJONER

Konkurranse – og internasjonal konkurranse spesielt – framtvinger omstillinger. Vi vet hva som har skjedd med f.eks. teko- og elektroindustrien, der mange bedrifter har møtt konkurransen fra lavprisimport. I noen av disse bedriftene har man klart å redusere kostnadene, ved rasjonalisering og økt produktivitet. I andre bedrifter har man klart å overleve ved en bevisst produktutvikling, tilpasset nisjer i markedet. Men for mange bedrifter har det endt med driftsstans og nedleggelse.

Det er ikke opplagt at de ressurser som frigjøres – herunder ledig arbeidskraft – finner alternativ anvendelse. For å lykkes med omstillingene må arbeidskraften være mobil og kvalifisert – eller bli kvalifisert – for andre oppgaver. Et annet problem er at vi ikke vet i forkant hvilke produktområder som er modne for sterkere vekst enn andre. Veksten vil bl.a. avhenge av forskyvninger i relativ

produktivitet mellom bransjer (som forklart i avsnitt 5). Siden produktivitetstutviklingen (hjemme og ute) avhenger av en rekke forhold – oppfinnelser, incentiver m.m. – vet vi ikke om vi satser på de riktige hestene.

Disse utfordringene er ikke nye. Folk har levd med dem så lenge de teknologiske og institusjonelle rammebetingelsene i økonomien har endret seg. Endringene går vel neppe raskere nå enn før, dvs. slik de har gjort gjennom de siste 200 år med framvoksende kapitalistisk vareproduksjon. Samfunnets evne til å klare omstillingene – herunder kompetanseoppbygging – har vært avgjørende for den økonomiske framgangen.¹⁷ Uten denne evnen ville vi ikke ha kunnet høste de samme gevinstene ved nasjonal og internasjonal arbeidsdeling. Det er denne evnen til omstilling – mer enn den kostnadmessige konkurranseevne – som den økonomiske politikken bør fokusere på og sikte mot.

Dersom trusselbildet som TV-programmet tegnet likevel vinner fram, kan forskjellige gruppe- og næringsinteresser få gjennomslag for proteksjonistiske tiltak med sikte på å begrense konkurransen fra andre land. Dette er jo en mulig vei å gå for å sikre handelsbalansen (mindre import). Men proteksjonismen vil kunne skade oss alle: Selv om *det enkelte* proteksjonistiske tiltak klart vil tjene de som beskyttes, og i liten grad rammer den enkelte øvrige samfunnsborger, vil tiltakene *i sum* ha en negativ effekt, kanskje også for de som er i næringer som beskyttes.

Å forklare slike virkninger og sammenhenger er ikke alltid helt enkelt. Det er en viktig pedagogisk oppgave, både for politikere og fagfolk. Det er neppe nok å minne om at lavprisimporten er en del av grunnlaget for vår nåværende velstand. Det er vel heller ikke nok å vise til at begrensninger i ett lands import nødvendigvis er begrensninger i andre lands eksport (slik at landene kan vikle seg inn i gjensidig ødeleggende tiltak). Disse momentene er likefullt innfallsporten til en forståelse av det som skjer. Vi ønsker ikke andre lands handelsbegrensninger. Vi innser at internasjo-

nale avtaler er nødvendig for å sikre fri handel.¹⁸

Men når slike avtaler ikke finnes eller ikke respekteres, er vi ikke da tjent med å bryte «spillereglene» selv? Fra mange hold er svaret ja; konkurransen må skje på likeverdige vilkår, heter det: Når andre land særbehandler en næring, bør vi også gjøre det. Dette kan virke overbevisende nok, men ved nærmere ettertanke er det ikke så enkelt: Hvis andre land subsidierer visse næringer, blir vår import av de aktuelle produkter rimeligere enn ellers (eller vår eksport blir mindre lønnsom). Når f.eks. andre land subsidierer sin skipsbyggingindustri, kan norske redere kontrahere rimeligere skip der.¹⁹ Således kan vi frigjøre ressurser fra vår egen skipsbyggingindustri til andre formål. Et problem er at andre land uventet kan legge om sin subsidiopolitikk. Hvis da vår egen kompetanse har gått tapt i mellomtiden, må næringen bygges opp på nytt.

Det siste viser til et generelt problem i en omskiftelig internasjonal

¹⁵ Hvis endringer i valutakursen er utelukket, må bedringen av konkurranseevnen komme via 2% lavere nominelle lønninger. Denne lønnskostnadsbesparelsen sammen med kostnadsbesparelsen som følge av tiltakspakken gir rom for 2,5% lavere priser i skjermet sektor. Reallønna er da uendret: 2% lavere nominell lønn veies opp av 2,5% lavere priser på skjermede produkter ($0,8 \cdot 2,5\% = 2\%$).

¹⁶ Det siste er tilfelle når lønnsveksten er koblet til produktivitsveksten i konkurranseutsatt sektor, slik konkurranseutsatt sektor var lønnsledende i Norge på 1960- og 70-tallet. Da vil produktivitsgevinster i konkurranseutsatt sektor utløse lønnsøkninger som er større enn disse gevinstenes betydning for den gjennomsnittlige produktivitsutvikling, slik at konkurranseevnen svekkes.

¹⁷ En del av omstillingene er de mange nye arbeidsplassene i offentlig sektor og arbeidstjenester som det offentlige kjøper fra privat sektor: Ettersom et lands produksjonsevne og inntekter øker, skaper det et finansielt grunnlag for å løse flere oppgaver som det offentlige har et naturlig ansvar for (samsferdsel, helse, eldreomsorg, utdanning, kultur m.m.).

¹⁸ Fri handel er forenlig med restriksjoner på internasjonale kapitalbevegelser. Det siste kan være ønskelig for å hindre skattemotivert flytting av kapital (se f.eks. Schjelderup, 1994).

økonomi. I mange næringer er det investert i næringssspesifik kapital (ikke minst spesialisert kunnskapskapital). Slik kapital har kanskje ingen eller lav verdi i alternative anvendelser. Overraskende endringer i komparative fortrinn med påfølgende endringer i næringsstrukturen, kan da bety sløsing med ressurser; kapitalslitet i de næringer som svekkes blir uvanlig høyt. Dette kan være et argument for til en viss grad å isolere/beskytte den nasjonale økonomien fra internasjonal konkurranse. Med slike tiltak kan man oppnå å dempe virkningene av uforutsette endringer i de internasjonale rammebetingelsene. Ved subsidier og andre støttetiltak kan drift sikres, inntil den spesialiserte kapitalen avgår en mer «naturlig død». Hvis det er et mål å sikre virksomhetens lønnsnivå, f.eks. ut fra et ønske om en solidarisk lønnspolitikk, kan også det tilsi særlige subsidier.

Faren ved denne type politikk er at den lett blir irreversibel. Erfaringsmessig er det vanskelig å avvike et politisk tiltak når det først er innført. De som har fordel av tiltaket vil kjempe for å beholde det – ut over den tiden som det opprinnelig var tenkt å virke. For den enkelte forbruker/skattebetaler er kostnaden ved det enkelte tiltak neglisjerbar, slik at det ikke er bryet verdt å opponere. Slik kan forskjellige ordninger overleve sin eksistensberettigelse. Over tid kan tallet på støtteordninger bli stort og virkningene uoversiktlige. I rent selvforsvar kan også grupper som i utgangspunktet ikke etterspør støtte, finne det nødvendig å organisere seg med sikte på å få sin del av kaka.

Slik kan hele samfunnet – både det nasjonale og det internasjonale – vikle seg inn i dilemmasituasjoner, med store samfunnsøkonomiske tap og uforutsigbare betingelser. Mon tro om ikke en slik utvikling er et større problem enn omkalfatringene i næringsstrukturen som følge av åpen handel og konkurranse.

8. AVSLUTTENDE MERKNADER

Samfunnsøkonomi er «læren om bruk av knappe ressurser for å dekke

menneskenes ulike behov». I henhold til denne definisjonen skal økonomiens resultater vurderes ut fra husholdningenes, ikke bedriftenes, regnskaper. Av og til kan politikere ordlegge seg – og i verste fall treffe beslutninger – som om målet er selve den økonomiske aktiviteten (arbeidsplasser, produksjon og eksport). Bedre er det ikke når journalister og enkelte fagøkonomer uttaler seg om internasjonal handel og andre samfunnsøkonomiske spørsmål i et snevert bedriftsøkonomisk perspektiv.

Det er et slikt snevert perspektiv man legger til grunn når Europas systemsetting synes å avhenge av at man kan «vinne» eller kan unngå konkurransen med de nye industrilandene. Den økonomiske politikken blir deretter, enten man «tar opp konkurransen» gjennom lønnsnedslag og nedbygging av velferdsordninger, eller skjærer seg mot konkurransen ved forskjellige handelshindringer. Begge deler bærer galt av sted.

Hvor dypt misforståelsene og fordommene stikker på dette området, ser vi ikke minst i debatten om nærings- og handelspolitikk som lenge har pågått i USA. Der råder en underliggende frykt for konkurranse med andre land, spesielt i forholdet til Japan. Med et skinn av akademisk legitimitet – under betegnelsen strategisk handelspolitikk – har de proteksjonistiske interessene innpass i opinionen, langt inn i kretsene rundt Det hvite hus.²⁰ Råd villheten er også stor når det gjelder den svake produktivitetstilviklingen i USA. Av mange har dette blitt tolket som et faresignal for USA's konkurransevne, og har dels blitt brukt som argument for nedbygging av velferdsordninger.

Når vi observerer disse spenningene fra sidelinjen, og innser de alvorlige konsekvensene for verdensøkonomien av en eventuell amerikansk proteksjonisme, burde vi også kunne tilbøyeligheter til det samme. De sosiale og politiske konsekvensene av en nedbygging av velferdsstaten burde også skremme, spesielt når en slik nedbygging er ganske unødvendig!

Handel og konkurranse med de nye industrilandene er en mulig kilde til berikelse og fornyelse av de gamle industrilandene. Utfordringene ligger i evnen til omstilling, ikke så mye i den kostnadmessige konkurransevnen. I vurderingen av aktuelle begivenheter, som f.eks. de omstridte reformplanene i Frankrike, er det viktig å skille mellom reformer med sikte på omstillinger/omstillingsevne (herunder en mer rasjonell offentlig forvaltning) og slike reformer som mer har karakter av anslag mot folks inntekter, trygde- og velferdsordninger. De siste synes motivert ut fra en nokså snever kostnadmessig konkurransevne-tankegang, og da ofte misforstått sådan.

Det kan likevel ikke underslås at det er en viss konflikt mellom på den ene siden å trygge folks inntekter gjennom velferdsordninger, og på den annen side å stimulere til omstillinger i takt med utviklingen komparative fortrinn og markeder. Det er en viktig og interessant oppgave for økonomer å finne fram til gode incitamenter og en fornuftig avveining mellom disse ulike hensyn.

REFERANSER:

- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity*, Norton paperback 1995.
 Norman, V. (1993): *Næringsstruktur og internasjonal handel i en liten åpen økonomi*, Universitetsforlaget.
 Schjelderup, G. (1994): «Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Er velferdsstaten i fare?», *Norsk økonomisk tidsskrift*, hefte 4.
 Yang, X. og Y.-K. Ng (1993): *Specialization and Economic Organization: A New Classical Microeconomic Framework*, North-Holland.

¹⁹ En kuriøs effekt av norsk subsidiering av skipsbyggingsindustrien, er at andre fiskerinasjoner, bl.a. Island, har kunnet skaffe seg en stor fiskeriflåte til lave kostnader, med påfølgende overfiske og konflikt med Norge om knappe fiskeriressurser.

²⁰ Jeg mener ikke dermed å si at amerikansk proteksjonisme er mer framtreddende nå enn før (jfr. bl.a. etableringen av det nordamerikanske frihandelsområdet og at en nå endelig har fått WTO). USA har dessuten vært en pådriver for å få redusert handelshindrende tiltak i andre deler av verden, der proteksjonismen er vel så framtreddende.

KRISTEN KNUDSEN:

Fagøkonomisk grunnlag for særbehandling av rederiene

I forbindelse med den forestående stortingsbehandlingen av de maritime næringene drøfter Guttorm Schelderup (GS) i Sosialøkonomens februarnummer «Bør rederiene gis skattemessig særbehandling?». GS anfører ti motforestillinger som «en kan ha fra fagøkonomisk hold til en særbehandling av redernæringen». Pro-argumenter har han knapt. Som sosialøkonom med mangeårig bakgrunn fra skipsfartsnæringen¹ mener jeg særbehandling i visse former av rederivirksomhet meget vel kan forsvares – og anbefales – på fagøkonomisk basis. Jeg tar derfor til motmæle.

Det ville være en alvorlig innvending mot en særordning om den førte til at «alle andre» kunne komme løpende og kreve særordninger. Dette problemet var det sentrale i finansminister Sigbjørn Johnsens kommentar etter at den maritime idé- og ressursgruppen i høst leverte sin rapport til Handelsministeren. Nettopp derfor er innsikt i hva som berettiger en særordning for skipsfarten en forutsetning for å innse hvorfor andre *ikke* kan komme løpende.

Jeg begrenser mitt innlegg til spørsmålet om skatten på overskudd i rederivirksomhet. To hovedløsninger har vært fremme i den pågående debatten: (1) sterkt utvidet avskrivnings- og avsetnings-adgang, (2) en tonnasjeavgift, dvs. en fast årlig avgift i forhold til rederiets flåte, uavhengig av faktisk inntekt det enkelte år. Avgiften vil ekvivalere en meget beskjeden inntektsbeskatning. Dette innlegget er mest rettet mot løsning (2).

SKAL VI VENTE PÅ UTGIFTSKATTEN?

I en generell del av sitt innlegg diskuterer GS problemstillingen rundt in-

ternasjonalt mobile bedrifter og knytter denne opp mot norsk skattepolitikk. Han mener det prinsipielt kan være et visst grunnlag for å differensiere skattebyrden på bedrifter etter hvor internasjonalt mobile de er, men at dette krever en nøye gjennomtenkning av skattesystemet og konsekvensene av en differensiert beskatning. Han hevder at «en opplagt løsning på problemet er å gå over til et system hvor en innfører en utgiftsskatt i personbeskatningen og en skatt på kontantstrøm i bedriftsbeskatningen.»

Utgiftsskatt er en idé med mange tiltrekkende egenskaper. Men ingen land har innført ordningen. I et av sine arbeider (Schelderup (1994)) referer GS sterke argumenter mot at ett land alene velger denne løsningen. Knapt noen kan mene at dagens problem for skipsfartsnæringen, og for de andre maritime næringer i Norge som er avhengige av den, kan løses nå ved å gå over til et beskatningsprinsipp som sitter så langt inne som utgiftsskatt. Skal noe gjøres nå, i verden slik den er, må det bli med andre løsninger.

REGELVERK – INGEN INNVENDING

Flere av GSs motforestillinger går på at det vil kreves et regelverk for å treffe virksomheten en ønsker og hindre misbruk. Det gjelder innvending nr. 3 (hvordan definere rederi), nr. 4 (problemer knyttet til annen virksomhet med samme eiere, internprising), og delvis nr. 10 (eieformer som ikke er A/S). Men alle administrative tiltak krever sine regelverk. Nederland har nettopp innført en tonnasjeavgiftsordning med tilhørende regelverk. Det er fullt mulig å utforme et adekvat regelverk som hindrer omgørelser. Regelverket må nok få skarpe,

sjablongmessige avgrensninger. Jeg tror det bl.a. bør kreves at rederiet er eget skattesubjekt, dvs. at det er A/S. Generell investering av finansformue bør ikke kunne drives skattefritt innenfor rederiet. En særordning ville således bli et *tilbud*, der dagens beskatning opprettholdes for dem som ikke kan eller ønsker å innordne seg under de begrensningene på virksomheten som regelverket setter.

Når jeg sammenligner med hvordan internasjonalt konkurranseutsatt skipsfart, som er skattefri i dag, er organisert og lokalisert, er min vurdering at en godt utformet særordning vil gjøre norskbasert rederivirksomhet konkurransedyktig og attraktiv også for mange utenlandske (med-) investorer.

IKKE BLØFF ..

GS mener det kan være riktig at «rederne» vil flytte dersom de ikke gis null skatt, men dette «vet vi imidlertid ikke noe om fordi slike trusler kan være tomme». Jo, det vet vi mye om:

- Vi kan alt observere en rekke flyttinger til utlandet av norske «redere», i større eller mindre grad med tilhørende kontorfunksjoner.
- Så godt som alt som internasjonalt er blitt opprettet de senere år av rederiselskaper med egenkapital fra en bred krets, er blitt plassert i lavskattland.
- Dette inkluderer flere selskaper på norsk initiativ, ingen slike er opprettet i Norge.

De norske initiativene har den lyten fra norsk synsvinkel at de alltid

¹ Etter mangeårig ansettelse i Norges Rederiforbund inntil 1992 driver Kristen Knudsen nå uavhengig økonomisk analyse og utredning i eget firma

må være majoritetseid og -styrt fra utlandet, for å unngå skatt til Norge etter NOKUS-reglene. Satt på spissen er dagens virkelighet: I dag blir det ikke overskuddsskatt til Norge på et prosjekt med 45 % norsk egenkapital i prosjektet, forutsatt at nordmenn ikke styrer og selskapet er utenlandsk. Med en særordning ville skatt på prosjektet unngås også om norsk kapitalandel økte til f.eks. 60 %, det ble norsk styreflertall og virksomheten var organisert som et norsk selskap. Da kunne det bli noe skatt til Norge på utbyttet på 100 % av kapitalen, mens det i dag blir slik skatt bare på de norske 45 %.

.. OG IKKE TRUSLER

Et fundamentalt fagøkonomisk forhold som skiller rederivirksomhet fra nesten all annen næringsvirksomhet er at *det er regelen internasjonalt at næringen drives i et tilnærmet skattefritt miljø*. Kombinert med tilnærmet *constant returns to scale* som hovedregel og *frikonkurranse* som markedsform i verdensskipsfarten, er det ikke økonomisk grunnlag for beskatning: Egenkapitalavkastningen i skipsfart «før skatt» blir tilnærmet lik avkastningen etter skatt i ordinært beskattet næringsliv. Skatt eller ikke skatt kan i det lange løp skille rederiselskapene fra hverandre med i størrelsesorden meget betydelige 3% forskjell i ratekrav på reisebasis (Knudsen (1995)).

Kjernes spørsmålet i relasjon til be-driftenes økonomiske situasjon er derfor ikke om «rederne» (personlig) ønsker eller «truer med» å flytte, men om norskbaserte, norske selskaper der det kan være norsk eiermajoritet, skal kunne drive rederivirksomhet. Generelt er en nødvendig forutsetning for å svare «ja» på dette at skattevilkårene er konkurransedyktige.

Enkelte norske rederiselskaper i spesialskipsfart har en sterkere markedsstilling enn det som oppnås i «auksjonsskipsfarten» som oljetank- og bulkfart. Deres avkastningsrate kan derfor være høyere, i alle fall på kortere sikt, slik at de *kan* overleve med selskaper som skattes til Norge.

Disse har en grad av reell frihet mellom å velge å betale skatt til Norge, å flytte, eller å bygge om strukturen slik at kontorvirksomheten kan forbli her mens eierselskapene flyttes ut og får utenlandsk eiermajoritet. Fra enkelte slike rederier er det uttalt at de ikke vil flytte fra Norge. Men også i denne kategorien observeres faktisk utflytning til lavskattområder.

ER SOSIALØKONOMI DET ENESTE VI VET?

I motforestilling nr 7 betviler GS påstanden om den maritime klyngen i Norge. Porters klyngeteori er anvendt på Norge i studien «Et konkurranse-dyktig Norge» (Reve m.fl. 1992). Det maritime miljøet fremstår der som den mest velutviklede klyngen i norsk næringsliv. Nesten alle innen det maritime miljøet i Norge deler oppfatningen av gjensidig avhengighet, og med rederiene som viktigste element. Dette er organisasjonslære mer enn sosialøkonomi. Jeg er enig med GS i at vi *som økonomer* ikke har håndfast verktøy som beviser dette. Men økonomer må ikke stenge ute erkjennelse *fra andre fag* eller *almen innsikt*, som ligger utenfor vårt fags formaliserte analyseverktøy. (Sammenhengene som sosialøkonomien formaliserer er jo i stor grad en oppsummering av bakenforliggende sammenhenger som vi ikke pretenderer å forstå fullt ut.)

Sammenlignet med alternativene, mener jeg at det maritime miljøet har ringvirkninger som må telle positivt i samfunnsøkonomien i dag. Det betyr ikke at Norge ikke ville drevet med noe annet om vi ikke historisk hadde hatt skipsfarten. Det betyr heller ikke at landet ikke gradvis vil gå over til å bruke sin arbeidskraft til noe annet om det maritime miljøet forsvinner.

Noen har ment at selv om eierselskapet flytter ut, vil p.g.a. det gode shippingmiljøet kontorvirksomheten bli igjen i Norge, og dermed også ringvirkningene. Det er det *noe* i, på kortere sikt. Men dersom en personlig rederileder og -eier flytter, ser vi at i alle fall deler av aktiviteten nok så raskt flyttes med. Det er ikke realis-

tisk at rederivirksomhet som har norske røtter men drives i andre land skal ha tilnærmeelsesvis så store klynge-effekter som når virksomheten drives i Norge.

SKATT PÅ UTBYTTE

GS mener mange investorer kraftig reduserer sin skatt på utbytte ved hjelp av lavskattland, og dessuten at et krav om 0-skatt er uforenlig med skatt på utbytte. Men overfor utenlandske shippinginvestorer kan det likevel være et poeng å supplere en tonnasjeavgift med utbytteskatt: Også på sine investeringer i lavskattland er de vant med utbytteskatt, og den koster dem ikke mye: Marginalt vil de fleste stå overfor en skattebelastning hjemme. En 15 prosent kildeskatt til Norge av utbytte betalt fra et norsk A/S til en vanlig institusjonell investor i f.eks. USA vil være fradragsberettiget i investorens skatt i USA.

SAMFUNNSØKONOMI GLOBALT

Fenomenet «internasjonal skattekonkurranse» er vidt drevet i internasjonal skipsfart. Men dette kan Norge alene ikke gjøre noe for å rette opp. EU kunne gjøre noe, evt. sammen med USA. Den dagen vanlig overskuddsbeskatning måtte bli innført i internasjonal skipsfart, ville heller ikke norsk skipsfart trenge særordninger.

Den faktiske strukturen i internasjonal skipsfart med tilnærmet skattefrihet som hovedregel gjør at kapital-kostnaden blir for lav, og dermed også fraktratene. Dette medfører en viss global feilallokering av ressurser, men virkningene er beskjedne (Knudsen (1995)).

Når spart skatt slår gjennom i fraktratene, oppnår investorene i internasjonal skipsfart ikke høyere avkastning «etter skatt» enn det som er vanlig i andre næringer. Noe inntektsfordelingsproblem ved at skipfartsinvestorene favoriseres, oppstår generelt ikke.

Den globale effektiviteten i sjøtransporten styrkes av at norsk skips-

fartsmiljø håndterer en del av kapitalen i næringen, og gjennom sin kompetanse bidrar til reduserte transportkostnader.

I global sammenheng er en fortsatt sterk norsk skipsfart således samfunnsøkonomisk positivt, også om dette forutsetter tilnærmet skattefrihet også for norsk skipsfart.

SAMFUNNSØKONOMI FOR NORGE

Uten at det er plass til utdyping, postulerer jeg virkningene for norsk samfunnsøkonomi av en særordning, basert på at særordningen på litt sikt er en forutsetning for det meste av norsk skipsfartsnæring:

Belønningen til norske fysiske produksjonsfaktorer, samt klynge-effekten i det maritime miljøet, vil de fleste som kjenner næringslivet anse som netto positive.

Den privatøkonomiske avkastningen på norsk egenkapital i skipsfarten blir konkurransedyktig.

Intuitivt tror mange at tilnærmet skattefrihet for (tilbakeholdt) inntekt i skipsfart svekker statens skatteinntekter. Min vurdering er at utslagene

blir små, den ene eller annen vei. Dette bygger på en vurdering av alternative plasseringer av dagens norske egenkapital i skipsfart, og forutsetter at all denne kapitalen vil forbli norsk. Et slikt anslag må ta utgangspunkt i dagens åpne kapitalmarked, realistiske antakelser om finansieringen av bedriftene i norsk skipsfart og annet norsk næringsliv, og dagens skatteregler m.h.t. inntekt opptjent i utlandet eller opptjent av utlendinger i Norge. Hvis deler av kapitalen flytter ut, styrkes konklusjonen at prøvet ikke svekkes.

Slik samfunnsøkonomien fungerer i dag, spiller «kapitaltilgang» en langt mer beskjeden rolle enn før for antall og art av arbeidsplasser i landet. Det er ikke lenger en gitt mengde hverken finans- eller realkapital som skal «fordeles» mellom bedrifter og næringer. Lånekapital er overhodet ingen begrensning, og selv egenkapital kan langt på vei hentes ute (men et aktivt norsk investormiljø er gull verdt). Kapital til én bedrift går ikke på bekostning av muligheten til å etablere en annen. Konkuranseevne er fortsatt stikkordet, og i en situasjon uten betydelig ledighet konkurrerer

bedriftene seg i mellom om arbeidstakerne. Vid kapitaltilgang betyr således ikke ubegrenset med bedrifter.

Når begreper blir tilstrekkelig veletablerte kan de bli suggererende, de blir argumenter i seg selv. GS anfører at med en særordning for skipsfarten vil «prinsippene i skattereformen undergraves». En rimelig og problemorientert tolkning av «nøytralitetsprinsippet» er at kapital behandles nøytralt mellom anvendelser dersom anvendelsene stilles reelt likt m.h.t. krav til samfunnsøkonomisk avkastning. Da trenger en særordning for skipsfarten ikke være noe avvik fra prinsippet. Ordningen vil da ikke medføre at «samfunnsøkonomiske ulønnsomme prosjekter blir privatøkonomisk lønnsomme».

REFERANSER:

- Knudsen, K.: (1995): *The Economics of Zero Taxation of the World Shipping Industry*, Working Paper No 59/1995, SNF/SIØS, Bergen
- Reve, T. m.fl.(1992): *Et konkurransedyktig Norge*, TANO A.S, Oslo
- Schelderup, G. (1994): *Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Er velferdsstaten i fare?*, Norsk økonomisk tidsskrift hefte 4

NILS-HENRIK M. VON DER FEHR¹:

Rattsø-utvalgets innstilling – holder den mål?

But this opinion of mine, like that of every economist who has pronounced upon the subject, is in itself completely uninteresting. What counts in any attempt at social prognosis is not the Yes or No that sums up the facts and arguments which lead up to it but those facts and arguments themselves. They contain all that is scientific in the final result.

Joseph A. Schumpeter

Holder Rattsø-utvalgets innstilling (NOU 1996:1) mål? Dersom en tar

utgangspunkt i utvalgets mandat, den tid og de ressurser det har hatt til rådighet, samt lederens uttalte oppfatning om at dette er et faglig, og ikke et politisk utvalg, må svaret bli: Bare delvis!

Kort oppsummert var utvalgets mandat å foreta en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og å komme med konkrete forslag til endringer som kan gjennomføres fra og med 1997. Utvalget ble gitt ett års frist til å legge frem sine forslag.²

Med såpass kort tidsfrist måtte en forvente at arbeidet ville bli konsentrert om en oppsummering av eksisterende litteratur og erfaringer fra Norge og andre land, og at det ville bli relativt lite innslag av nye og mer omfattende analyser. Slik er det også blitt, noe som naturligvis ikke skal lastes utvalget. Utvalget har levert en svært omfattende innstilling³, som inneholder mye nyttig stoff. Når arbeidet med nødvendighet ikke kunne bli grundig og dyptpløyende, skulle en kanskje også forvente at utvalget ville

være tilsvarende forsiktig i sine anbefalinger. Slik er det imidlertid ikke blitt. Utvalget har forslag til endringer innenfor de fleste sektorer, uten at det alltid er klart hvilken begrunnelse endringsforslagene har. For det første skiller ikke utvalget i tilstrekkelig grad mellom de vurderinger som er faglig begrunnet og de som ikke er det. Det er dessuten vesentlige metodiske svakheter ved utvalgets analyser. Utvalget har, som uttrykt av enkelte, «forsøkt å strekke den faglige fellen lenger enn den rekker».

Dette er et utvalg som mener mye. Det mener at rammefinansiering bør være det bærende prinsipp for finansiering av kommunesektorens virksomhet, at flere av dagens øremerkede tilskudd bør innlemmes i inntektssystemet, og det ønsker å legge større vekt på inntektsutjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, bare for å nevne noen eksempler. Det står naturligvis utvalget fritt å mene hva det vil, men isåfall kan det ikke oppfattes som et utelukkende faglig utvalg. Det er i det hele tatt vanskelig å forstå hvorfor utvalget ikke kunne mene mindre og istedenfor nøye seg med å utrede konsekvenser av ulike politiske valg, samt å påpeke hvilke forutsetninger det har lagt til grunn for sin analyse.

Det spørsmål som først og fremst egner seg for faglig analyse, er hvor mye det koster å tilby offentlige tjenester av tilsvarende kvalitet, gitt de forskjellige utgangspunkt ulike distrikter har. Den kritikk som har vært reist fra faglig hold, dreier seg da også om denne delen av utvalgets innstilling. Jeg skal også konsentrere meg om utvalgets behandling av denne problemstilling, og jeg tar utgangspunkt i en liten historie fra virkeligheten:

Dikteren kaller Hurdal «Østlandets perle», og om kommunen er fattig på folk og penger, så er den rik på mye annet.⁴ Oppe i Skrukkeli, i kommunens utkant, bor en av våre psykisk utviklingshemmede. Der hører hun hjemme, og der bor hun godt – men det er langt derfra til nærmeste helse-tilbud. Hver dag må hun fraktes til

dagsenteret – som i mange år har ligget i nabo-kommunen. Dette koster Hurdal kommune omtrent kr. 80.000,- årlig.

Ved siden av å vise at det koster å drive helseomsorg (og at det er dyrt å kjøre drosje i Norge), illustrerer dette eksemplet at kommunegrenser og kommunestørrelse som regel er uten betydning for kostnader ved kommunale tjenester. En hovedkonklusjon i Rattsø-utvalgets innstilling er da også at smådriftsulempene for mindre kommuner på langt nær er så store som tidligere antatt, eller som lagt til grunn i dagens inntektssystem. Det tror jeg utvalget har helt rett i.⁵ En viktig implikasjon er naturligvis at gevinsten ved kommunesammenslåing er tilsvarende liten. Om ikke smått er godt, så er altså ikke stort særlig bedre.

Skrukkeli-eksemplet illustrerer også at spredtbygdhet er kostnadsdrivende. Den kanskje mest overraskende, og etterhvert mest omdiskuterte, konklusjon i utvalgets innstilling er at så ikke er tilfellet, ihvertfall ikke når det gjelder skole og helsevesen. Her tror jeg utvalget tar feil – iallfall strider konklusjon sterkt imot min a priori oppfatning.

Problemet er at utvalgets analyse ikke i særlig grad belyser spørsmålene og dermed kan avgjøre hva som er riktig og hva som er feil. En har i hovedsak benyttet seg av en indirekte metode for å beregne hvordan ulike faktorer påvirker kommuners og fylkeskommuners utgiftsbehov. Basert på regnskapsdata er det foretatt en rekke partielle regresjoner med kostnader for et gitt tjenesteområde (så som helse og skole) som uavhengig variabel og inntekt samt en rekke strukturelle kjennetegn (blant annet befolkningssammensetning og bosetningsmønster) som forklaringsvariabler.

Andre har bedre forutsetninger enn meg for å forklare de metodiske svakheter ved utvalgets økonometriske analyser (se f.eks. Tore Schweders artikkel i dette nummer). La meg bare tillegge at analysene har vanskeligheter i forhold til det mest grunnleggende prinsipp i empiriske arbeider,

SISU-prinsippet (Søppel Inn, Søppel Ut): Datakvaliteten er i mange tilfeller svært dårlig, både når det gjelder regnskapsdata (fordi føringen varierer betydelig mellom distrikter), men særlig med hensyn til de summariske mål for strukturelle karakteristika, såsom bosetningsmønster, helsemessige forhold og sosiale problemer. Utvalget påpeker naturligvis disse vanskelighetene, men dette forhindrer det ikke fra både å gjennomføre analysene og å legge avgjørende vekt på resultatene. Såvidt jeg kan bedømme, er den dårlige datakvaliteten, sammen med de øvrige økonometriske problemer, så alvorlige at regresjonsanalysene rett og slett ikke er særlig informative med hensyn til spørsmålet om hvilke faktorer som er bestemmende for kommuners og fylkeskommuners utgiftsbehov, for ikke å snakke om å bestemme faktorenes relative betydning.

Dette er spesielt problematisk fordi utvalget har lagt en slags omvendt bevisbyrde til grunn for sine reformforslag. Utvalget hevder å ha vurdert inntektssystemet «på fritt grunnlag», noe som innebærer at omfordelings-

¹ Forfatteren er førsteamanuensis ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Han er også varaordfører i Hurdal (en kommune som vil være blant taperne dersom Rattsø-utvalgets innstilling følges), innvalgt som representant for Høyre (som, fra sentralt hold, har uttrykt en generelt positiv innstilling til utvalgets forslag). Det kreves naturligvis en viss evne til personlighetsspalting for at ikke de (tildels motstridende) politiske sympatier skal farve de presumptivt faglige synspunkter. Artikkelen er basert på et inviterert innlegg i et debattmøte arrangert av SV-fakultet, Universitetet i Oslo, 14. mars då.

² I tillegg er utvalget bedt om å foreta en mer omfattende prinsipiell gjennomgang av finansieringen av kommunesektoren. Denne skal fremlegges i en ny utredning i begynnelsen av 1997. Kommentaren dreier seg bare om problemstillinger som behandles i foreliggende delutredning.

³ Dette er ikke det eneste utvalg som har hatt problemer med å fatte seg i korthet. Innstillingsens omfang fører nok til at leserkretsen blir relativt beskjeden, det uvanlig store opplag til tross.

⁴ Varaordføreren kunne ikke dy seg. Beklager!

⁵ Hvilket turde overbevise skeptikere om forfatterens faglige integritet; det er denne delen av utvalgets forslag Hurdal først og fremst taper på!

kriterier som ikke kan dokumenteres å være relevante, heller ikke skal telle med. I praksis betyr dette at variabler som ikke har signifikante koeffisienter i regresjonsligningene, ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for inntektsomfordelingen. Dette er et uvanlig utgangspunkt, og det er ikke vanskelig å finne eksempler på samfunnsinstitusjoner som ville lidd vanskelige dersom dette prinsipp skulle gjøres gjeldende også på andre områder.⁶ En umiddelbar metodisk innvending er at ikke-forkastning av null-hypotesen ikke betyr at den er riktig: En variabel kan i virkeligheten godt ha forklaringskraft selv om den estimerte koeffisienten ikke er signifikant (hvilket slett ikke er usannsynlig gitt den svake styrken i de tester utvalget benytter). En annen sak er at utvalgets utgangspunkt stiller meget strenge krav til kvaliteten på utvalgets arbeid. En bør helst ha sjekket alle muligheter grundig, for å være sikker på at ikke noe er oversett: Det som er oversett, faller nemlig ut!

Et mer naturlig alternativ er å endre dagens system bare dersom det kan dokumenteres at det har svakheter. Med dette utgangspunkt risikerer en ikke så lett å dra forhastede slutninger og å foreslå ubegrunnede endringer i det system brukerne kjenner og som de har tilpasset seg til. Enhver omlegning koster, og derfor bør den være godt begrunnet.

Når det kommer til stykket, er ikke utvalget tro mot sitt grunnprinsipp. Enkelte variabler som kommer ut med ikke-signifikante koeffisienter, i noen tilfeller sågar med signifikant, feil fortegn, tas til nåde fordi utvalget mener å ha gode a priori grunner for at de skal være med. «Andelen énpersonshusholdninger 67 år og over», har for eksempel signifikant, negativ koeffisient i regresjonen for driftsutgifter i pleie- og omsorgstjenesten, men ved henvisning til brukerundersøkelser «som dokumenterer at alenebo-

ende har et større forbruk av pleie- og omsorgstjenester enn andre eldre» (s. 125), inkluderes allikevel en variabel («Antall ikke-gifte 67 år og over», som forøvrig ikke har vært testet i utvalgets egen analyse) i kostnadsnøkkel for å fange opp dette forhold. I denne forbindelsen sies det: «Siden det er vanskelig å skille effekten av husholdningsstruktur fra effekten av dødelighet, forslår utvalget at husholdningsstruktur og dødelighet gis lik vekt, og at den samlede vekten på de to kriteriene settes lik betydningen av dødelighet i de empiriske analysene.» (s. 125) Når det gjelder kostnadsnøkler for veivedlikehold, sier utvalget at det har gjort en henvendelse til Vegdirektoratet for å få dokumentert de analysene som ligger til grunn for tidligere kostnadsnøkkel, men: «Vegdirektoratet har ikke kunnet frambringe slik dokumentasjon. På bakgrunn av dette har utvalget ikke noe grunnlag for å foreslå endringer i kostnadsnøkkel for fylkesvegdelene.» (s. 25).

Dersom en vil kompensere kommuner og fylkeskommuner for forskjellige forutsetninger for å produsere tjenestetilbud av likeverdig kvalitet (hvilket det naturligvis ikke er en selvfølge at man skal), skulle en tro det var bryderiet verdt å utarbeide et beregningssystem som faktisk fanger opp disse forskjellene. Svakheter ved utvalgets indirekte metode er så store at den må anses som uegnet. Dette er ikke utvalgets skyld – selv om det hadde forsøkt å ta hensyn til de innvendinger som har vært reist, er de grunnleggende svakhetene så alvorlige at det er tvilsomt om metoden kan gi brukbare resultater. Den eneste farbare vei er å benytte det som i innstillingen omtales som «den normative metode». Dette betyr at en går rett på sak og beregner hvor store utgifter som er nødvendige for å oppnå visse på forhånd fastsatte normer for kvaliteten på tjenestene. Denne typen

beregninger har lenge vært foretatt for grunnskolen (den såkalte «Agdermodellen») og deler av samferdselssektoren. Slike normbaserte metoder er naturligvis ikke uten svakheter (noe som har kommet klart frem ved bruken av Agdermodellen). Hvor gode de blir, er i praksis avhengig av hvor mye ressurser en er villig til å bruke på å utvikle dem. Tatt i betraktning de betydelige beløp det her er snakk om (det omfordeles adskillige titalls milliarder innen kommunesektoren hvert år), synes det imidlertid som det skulle være verdt en relativt betydelig investering å utvikle normbaserte modeller.

Utvalget har valgt en overraskende (og, for mange, provoserende) tittel på sin utredning: «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner». Hvorvidt forslagene fører til større rettferdighet skal være usagt.⁷ Det er imidlertid vanskelig å forstå hvorfor utvalget er så opptatt av enkelhet. Synspunktet later til å være at inntektssystemet skal være enkelt å forstå. Dette er naturligvis et relevant kriterium, men enda viktigere må det være at inntektssystemet blir riktig – i den forstand at en unngår store avvik fra den inntektsfordeling en ønsker å nå. Noe av bråket om utvalgets innstilling – og bråk ville det uansett blitt fordi dette først og fremst dreier seg om fordelingskamp – kunne vært unngått dersom utvalget hadde foreslått kriterier med bedre faglig begrunnelse.

⁶ Til tross for mange forsøk har det for eksempel vist seg meget vanskelig å påvise (med statistisk signifikans) at arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt for de arbeidsledige, ihvertfall når det gjelder å redusere lengden på ledighetsperioden. Det er antageligvis umulig (på en statistisk sett tilfredsstillende måte) å forkaste en hypotese om at Forsvaret er uten betydning for vår nasjonale sikkerhet. Basert på utvalgets prinsipp, er det isåfall over og ut med både arbeidsmarkedstiltak og forsvar.

⁷ Varaordføreren kunne naturligvis ha et og annet å si om saken

Rattsø-utvalgets regresjoner

En av utvalgets viktigste oppgaver har vært å forstå analyser av de ulike enkelttjenestene for å kartlegge hvilke kostnads- og etterspørselsforhold som skaper utgiftsbehov. Dette gjøres ved lineær regresjonsanalyse, med kommunens utgifter pr. innbygger som responsvariabel og med frie inntekter og mulige utgiftsfaktorer som forklaringsvariable. Utvalgsmedlemmene Askildsen og Carlsen skriver (Sosialøkonomen nr. 2, 1996): «Det viktigste kjennetegn ved de regresjonsberegninger som er gjort av utvalget, eller som er resultater i foreliggende forskningsprosjekt som utvalget har benyttet seg av, er at variabelen y [frie inntekter] har en signifikant positiv betydning. Rike kommuner, i betydningen høye frie inntekter, bruker for eksempel mest på administrasjon og helse- og omsorgstjenester.» At det er sammenheng mellom inntekter og utgifter skulle ikke overraske. Derimot overrasker det at utvalget konkluderer med at bosettingsvariablene (Andel bosatt spredtbygd, Andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 2000 innbyggere, Areal pr. innbygger) kan utelukkес fra de forskjellige kostnadsnøkklene fordi: «Det har ikke vært mulig å dokumentere noen systematisk sammenheng mellom enhetskostnader ... og de tre variable som beskriver bosettingsmønsteret». Jeg vil argumentere for at den typen regresjonsanalyser som utvalget baserer seg på er uegnet til å avdekke om en faktor som bosettingsmønster er en objektiv kostnadsbærer. Grunnen er ganske enkelt at når det kontrolleres for inntekt, er det ikke utgiftene som går opp når de objektive kostnadene øker, men det er omfanget eller kvaliteten på tjenestene som går ned.

Utvalget legger til grunn at nøklene til beregning av den utgiftsutjevnen del av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner skal basere seg

på objektive utgiftsutløsende faktorer som kommunene ikke kan påvirke på kort sikt. Det er altså ikke de faktiske utgiftene som alene skal være bestemmende. Til en viss grad vil jo de faktiske utgiftene som kommunene har, være avhengige av egne disposisjoner, utover det objektive behov. Begreper som objektiv utgiftsfaktor og objektivt behov må sies å være teoretiske konstruksjoner. Det objektive utgiftsbehovet vil avhenge av historiske betingelser, hva som anses som rimelig omfang og kvalitet på de offentlige tjenestene, og hva som er dagens norm for de ulike kostnader som inngår for å bringe fram tjenestene. Disse spørsmålene drøfter utvalget et stykke på veg. Denne drøftingen kunne ha vært bredere, og den burde ha munnet ut i en metodediskusjon som ville ha avverget den uheldige bruk av regresjonsanalyse som utvalget har foretatt.

Utvalget nevner tre angrepsmåter for å få identifisert de objektive utgiftsfaktorene og deres vekter: den normative metoden, den statistiske metoden basert på brukerundersøkelser og den statistiske metoden basert på regresjonsanalyse.

I dette notatet skal noen sider ved utvalgets regresjonsanalyser diskuteres. Det er verken de sosialøkonomiske eller de mer politiske betraktningene som skal drøftes, men utelukkende noen sider ved den måten regresjonsanalysene er utført og hvordan resultatene fra regresjonsanalysene blir brukt for å komme fram til kostnadsnøkler.

Regresjonsanalyser benyttes for to formål. For det første bruker utvalget regresjonsanalyser for å bestemme det utvalg av variable som en kostnadsnøkkel skal basere seg på. For det andre brukes de estimerte koeffisientene i de tilpassete likningene i noen tilfeller til å bestemme hvor store de enkelte vektene i nøkkelen skal være.

2. METODESPØRSMÅL

2.1. Partielle regresjonsanalyser hvor det kontrolleres for inntekt

Utvalget utfører utelukkende partielle regresjonsanalyser. Med dette menes at for en sektor, for eksempel videregående opplæring, utføres en multippel regresjonsanalyse av fylkeskommunens utgifter innen sektoren, mot kommunens frie inntekter samt andre forklaringsvariable. Utvalget nevner den selvfølghet at utgiftene vil stå i samsvar med inntektene, og at utgifter og inntekter i betydelig grad vil være simultant bestemt. De utførte regresjonene er allikevel utelukkende partielle.

Partielle analyser kan meget lett lede til feilaktige konklusjoner, både med hensyn til hvilke faktorer som spiller inn når det «objektive» utgiftsnivå et bestemmes, og hvilke effekter de forskjellige variable har på denne underliggende størrelsen som utvalget ønsker å karakterisere. For å illustrere, anta at det er to sektorer i kommunens økonomi. La U_i være utgiften for en fylkeskommune til formål i , og la fylkeskommunen ha inntekt I . Anta at kommunen holder balanse i regnskapet. Anta videre at det er en vektor av kovariater, x , som bestemmer kommunens objektive utgiftsbehov, Z_i , til formål i . Anta også at forskjellen mellom inntekten I og det objektive utgiftsbeløpet, $Z = Z_1 + Z_2$, fordeles med en andel γ til formål 1. Med ε som restledd, gir dette modellen

$$\begin{aligned}U_1 &= Z_1 + \gamma(I - Z) + \varepsilon \\U_2 &= Z_2 + (1 - \gamma)(I - Z) - \varepsilon \\Z_i &= \beta'_i x, \quad i = 1, 2.\end{aligned}$$

Den partielle regresjonen for sektor $i = 1$ er

$$E(U_1|I, x) = \tilde{\beta}_1' x + \tilde{\gamma} I.$$

Ved å sette inn får en

$$\tilde{\beta} = (1 - \gamma)\beta_1 - \gamma\beta_2$$

$$\gamma = \gamma.$$

Som en ser, kan en få det resultat fra den partielle regresjonen at en bestemt kovariat, x_j , ikke har noen effekt på det objektive utgiftsvolumet Z_j . Dette vil jo være tilfelle når $(1 - \gamma)\beta_{1j} = \gamma\beta_{2j}$. På grunn av statistisk usikkerhet kan en fort få at hypotesen $\beta_{1j} = 0$ ikke kan forkastes i den partielle regresjonsanalysen, selv når faktisk regresjonseffekten β_{1j} er betydelig – fordi også β_{2j} er betydelig, og kovariaten x_j trekker i samme retning innen begge sektorer.

Av det som er sagt over, er det klart at regresjonen av U_1 med hensyn på I og x ikke gir forventningsrette eller konsistente estimater av regresjonsvektoren β_1 . Det er faktisk bare den interne fordelingsnøkkelen γ som blir riktig bestemt. Siden det er regresjonsvektorene β_1 og β_2 som har primær interesse, ser en at partiell regresjonsanalyse slik Rattsø-utvalget foretar den, lett kan lede til meningsløse konklusjoner.

For fylkeskommunene faller utgiftene på områdene videregående opplæring, helsetjenester, samferdsel og administrasjon/kultur. At det er fler enn to utgiftssektorer forandrer ikke det bildet som er tegnet over. Når en partielt analyserer utgiftene i en sektor, U_1 , kan nemlig de andre utgiftene i de andre sektorene slås sammen til U_2 , og modellen blir som over.

At regresjonene utføres med enhetskostnad (utgift pr. elev osv) som responsvariabel, endrer heller ikke bildet. Om Andel bosatt i spredtbygd strøk er en kostnadsbærer for videregående opplæring, helsetjenester og samferdsel, vil regresjonskoeffisienten for denne variabelen bli kraftig utvannet i de partielle regresjonene, også når de gjøres med hensyn på enhetskostnad.

2.2. Partielle regresjoner uten inntekt som kontrollvariabel

I visse tilfeller vil en kunne få bedre resultater om frie inntekter utelates fra regresjonen. Om nemlig

$$E(I|x) = Z + \text{konstant}$$

i modellen over, vil nemlig den partielle regresjonen gi forventningsrette estimater. Om derimot samlet inntekt varierer systematisk forskjellig fra det samlede objektive utgiftsbehovet, Z , vil regresjonen $E(U_1|x)$ gi systematisk feilaktige anslag på virkningen av variable for bosettingsmønster og andre variable.

2.3. Simultan estimering

Standardmetoden for å håndtere simultaniteter av typen samlet inntekt lik samlet utgift, er å estimere et simultant likningssystem. Dette kunne utvalget ha gjort. Om en derved hadde fått klarlagt hvilke kostnadsbærere som er av betydning, er et annet spørsmål. Med det begrensede datagrunnlaget utvalget tar for seg, er det ikke opplagt at de ulike effektene vil bli estimert med tilstrekkelig nøyaktighet. Det kan også tenkes at parameterene i det simultane likningssystemet ikke er identifiserbare. I den lille to-sektor modellen over, vil dette være tilfelle om $\gamma = 0.5$.

2.4. Feil av type I og type II

Utvalget benytter statistisk hypoteseprøving som metode for å undersøke om bosettingsmønster og andre variable har utsagnskraftig sammenheng med kostnadene. En kan gjøre feil av to typer når en hypotese testes: hypotesen kan feilaktig forkastes, eller hypotesen blir ikke forkastet selv om den er feilaktig. Utvalgets hypotese er at bosettingsmønster ikke har betydning for kostnadene. Det går fram at utvalget først og fremst garanterer seg mot å gjøre feil av type I: feilaktig å påstå at bosttingsmønster har betydning. For utkantkommunene vil jeg tro at interessen er minst like stor for å unngå å gjøre feil av type II: å feilaktig konkludere at bosettingsmønster ikke har en klar kostnadseffekt, og dermed ekskludere disse variablene fra kostnadsnøkkelen. Utvalget vurderer ikke hvor stor sannsynligheten er for denne typen feil. Siden analysene gjøres partielt, vil jeg anta

at sannsynligheten er meget stor for slike feil av type II. Dette også fordi datagrunnlaget er begrenset.

3. BEREGNET UTGIFTSBEHOV I FYLKESKOMMUNENE

La oss konsentrere oss om formålene videregående utdanning, helse-tjenester og samferdsel. Det er disse tre sektorene utvalget tar for seg, og de utgjør samlet det vesentlige av fylkeskommunenes budsjetter.

3.1 Videregående utdanning

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å avdekke årsakene til at enhetskostnadene til videregående utdanning varierer mellom fylkeskommunene. Tilsvarende regresjonsanalyser er gjort for utgifter pr. elev på yrkesfag i 1994.

Resultatene i Tabell 9 i vedlegget er rimeligvis funnet ved lineær minste kvadraters regresjon for regnskapstall for de 19 fylkeskommunene i 1994. Dette burde vært sagt i vedlegget. Det konstantledd som nødvendigvis må ha vært inkludert i alle regresjonene, burde ha vært gjengitt i tabellen. Videre burde enheten vært angitt for de ulike variable, slik at leseren kunne få et forhold til tallene. En kunne også ha ønsket en nærmere begrunnelse for det utvalg av forklaringsvariable som er brukt, og for hvorfor det er relevant å tilpasse de enklere modellene B-E. Et annet forhold er at de aggregerte mål på bosettingsmønster som utvalget benytter, ikke nødvendigvis er velegnet for å fange opp lokale forskjeller som har betydning for kostnadene til videregående skole. En kunne, for eksempel, tenke seg to fylker med samme verdi på de variablene som benyttes, men hvor folk i utkantene i det ene fylket bor i breie bygder og i det andre langs strender og daler. Det vil trenge flere skoler i det siste tilfelle dersom reisetid osv skal være likt. La dette ligge.

Utvalget finner at frie inntekter har en systematisk effekt på enhetskostnadene. Det skulle bare mangle. Viktigere er det at utvalget konkluderer:

«Hverken de analyser utvalget har foretatt eller andre foreliggende analyser, kan dokumentere noen utsagnskraftig sammenheng mellom enhetskostnader i videregående opplæring og eksisterende mål på bosettingsmønsteret. På bakgrunn av dette kan ikke utvalget tilrå at noen av disse bosettingsmålene benyttes som kriterier i kostnadsnøkkel.» Denne konklusjonen har ikke støtte i utvalgets regresjonsanalyser.

Med utredningens tabell 9.3 illustreres at det «ikke er noen klar sammenheng mellom enhetskostnader og bosettingsmønster». Det er tvilsomt om denne tabellen er særlig egnet til å illustrere påstanden. Som nevnt over, er det jo bare når samlet inntekt fra trukket samlet objektiv utgift er ukorrelert med regresjonsvariablene, at partielle regresjoner der inntekt er utelatt gir riktige resultater. Tabell 9.3 kan leses som en slik regresjon, der også alle andre variable enn Andel innbyggere bosatt i spredtbygde strøk er utelatt. Utvalget argumenterer, imidlertid, for at gjeldende inntektssystem legger for stor vekt på bosettingsmønster, slik at partielle regresjoner uten inntekt som kontrollvariabel er uegnet.

3.2. Helsetjenesten

I tillegg til undersøkelser gjort av andre, foretar utvalget en regresjonsanalyse av fylkeskommunenes netto driftsutgifter pr. innbygger til somatiske sykehus. Resultatene er gjenn-gitt i vedleggets tabell 12. Utvalget angir to grunner for å gjennomføre denne analysen: for å undersøke om ulike sosio-økonomiske forhold kan forklare variasjon i sykehusutgifter pr. innbygger; og om strukturelle forhold som bosettingsmønster kan ha betydning for enhetskostnader og utgifter.

I regresjonene er det demografiske variable, bosettingsvariable, dødelighetsvariable og indikatorvariable for årene 1992, 1993, Oslo, Troms og Finnmark. Konstantleddet er ikke oppgitt. Variablenes enheter er heller ikke oppgitt. Det er benyttet data fra 1991-93. Uten at det gjøres klart, er inntrykket at det er foretatt en lineær

minste kvadraters regresjon for regnskapsdata fra de 19 fylkeskommunene for hver av de tre årene, uten at auto-korrelasjonen er tatt i betraktning. Jeg skal la dette ligge, og også utvalget av variable og modeller.

I fravær av signifikans for bosettingsvariablene, og på bakgrunn av annen forskning, finner utvalget at det er vanskelig å dokumentere at andre forhold enn alder og dødelighet har vesentlig betydning for de fylkesvise forskjellene i utgiftsbehov for somatiske sykehus. På denne bakgrunn, og ytteligere analyser av delsektorene psykisk helsevern, rusmisbruk og barnevern, kommer utvalget fram til sitt forslag til kostnadsnøkkel i tabell 9.15.

Det er interessant at variabelen Andel bosatt spredtbygde får negativt fortegn i vedleggets tabell 12. Dette kan bety at folk i spredtbygde strøk benytter somatiske sykehus mindre enn andre. Det kan også reflektere at denne variabelen er mer fordyrende på sektorene samferdsel og skole enn for somatiske sykehus, slik at den partielle regresjonskoeffisienten $\beta = (1 - \gamma)\beta_1 - \gamma\beta_2$ blir negativ.

I utgiftsnøkkel gis Andelen skilte og separerte 16-59 år en vekt som tilsvarer 54.5 prosent av det beregnede utgiftsbehovet for barnevernsinstitusjoner. Hvordan en kommer fram til dette tallet har jeg vanskelig for å lese meg til. Er det en regresjonsanalyse som ligger til grunn her, eller er det en skjønnsmessig beregning? Likeledes, er det regresjonsanalyse som ligger til grunn for at «andel dødelighet 0-64 år» gis en vekt som svarer til 15 prosent av utgiftsbehovet for somatiske sykehus?

3.3. Samferdsel

Tabell 13 i vedlegget presenterer estimeringsresultater for netto driftsutgifter pr. innbygger til lokale ruter. Her mangler også konstantleddet, og det er ikke sagt hva datagrunnlaget er.

To av kriteriene i tidligere nøkkel, Areal og Andelen bosatt på øyer, sies ikke å ha signifikant effekt, og utelates. Dette er nokså merkelig for Andelen bosatt på øyer, for denne variabelen er jo signifikant i utvalgets me-

ning i den mest realistiske regresjonen, der storbyfaktorene er tatt med.

Utvalget skriver: «På bakgrunn av regresjonsanalysene er «Andel rutenett til sjøs» gitt en vekt på 21.6 prosent, mens «Andel kollektiv reisetid» er gitt en vekt på 78.4 prosent» i den foreslåtte nøkkel for lokale ruter. For samferdsel blir altså de estimerte regresjonskoeffisientene brukt til å bestemme nøkkelen, men utvalget gjør ikke greie for hvordan dette regnestykket settes opp.

4. KONKLUSJON

Et kjernepunkt i utredningen er at bosettingsvariablene bør utelukkes fra kostnadsnøkkelene for videregående utdanning og helsetjeneste, og bare komme inn gjennom variabelen Andel rutenett til sjøs for samferdsel.

Spredt bosetting kan være fordyrende for alle de tre sektorene. Om dette er riktig, kan man, etter min argumentasjon over, ikke vente å finne noen stor effekt av spredt bosetting i de enkelte partielle regresjonsanalysene. Et felles fordyrende element fører jo bare til at nivået på tjenestene må avstemmes etter inntektene, og for gitt inntekt og andre variable blir nivået i et spredt bosatt fylke dårligere enn i et tett bosatt fylke.

Det metodiske grunnlaget som utredningen bygger på når kostnadsvariable som bosettingsmønster utelukkes fra kostnadsnøkkelene, er diskutabelt. For å identifisere objektive kostnadsfaktorer, er regresjonsanalyse av enhetskostnad med hensyn på kostnadsvariable og inntekt en lite heldig metode, i alle fall for faktorer som er fordyrende på flere utgiftsområder der. For å få et godt bilde av hvilke kostnadsvariable som er viktige, og hvilken vekt de skal ha i kostnadsnøkkelene, må det gjøres mer arbeid. I dette arbeidet bør det legges mer vekt på normative analyser og brukerundersøkelser.

Utvalget benytter statistisk hypoteseprøving for å undersøke om spredt bosetting er fordyrende. Her har en gardert seg mot feilaktig å påstå at spredt bosetting er fordyrende. Den motsatte feilen er også mulig: å kon-

kludere slik utvalget gjør og med den konsekvens at spredt bosetting foreslås tatt ut av kostnadsnøkkelen, selv om spredt bosetting faktisk er fordyrende. Sannsynligheten for å gjøre feil av denne typen drøftes ikke. Med utvalgets uheldige bruk av regresjonsanalyse, er nok denne feilsannsynligheten stor.

Utvalgets konklusjoner støtter seg også på annen forskning. Om spredt bosetting faktisk er fordyrende skal jeg ha usagt. Mitt poeng er at det hefter betydelig svakheter ved utvalgets metode for å undersøke dette forhold. Faktisk kan en hevde at utvalget ikke har gjort en selvstendig empirisk un-

dersøkelse av om bosettingsmønster kan være fordyrende. Utvalgets regresjonsanalyser framstår heller som statistisk illustrasjon av kunnskap eller oppfatninger som utvalget har på grunnlag av annen litteratur og andre erfaringer. Statistikk kan brukes som illustrasjon, uten selvstendig utsagnskraft. Men da må dette gjøres klart, slik at leseren ikke blir forledet til å tro at den statistiske gjennomgangen gir selvstendig støtte til konklusjonen. Men selv som illustrasjon, fungerer Rattsø-utvalgets regresjonsanalyser mindre godt. De modellene som tilpasses kunne vært bedre argumentert og bedre kommentert. Metodeproble-

mer, som de jeg har tatt opp, skulle ha vært nevnt. Og regresjonsresultatene skulle ha vært presentert på en mer profesjonell måte. Et minstekrav er at alle de tilpassete koeffisientene regnes opp, og at måleenhet angis i tabellene.

Når den statistiske gjennomgangen har karakter av å være illustrasjon og ikke undersøkelse, må dette sies. Siden utvalget selv egentlig ikke har forsøkt å undersøke om spredt bosetting er fordyrende, er det uheldig å ordlegge seg slik utvalget gjør. For å undersøke dette viktige og kontroversielle spørsmålet, må det, etter min mening, andre undersøkelser til.

GEIR LUNDE OG EDVARD DEVOLD, ECON:

Kommuneoverføringer i offentlig debatt

Lars Erik Borge og Jørn Rattsø uttrykker i sin artikkel «Kommuneoverføringer og offentlig debatt», publisert i forrige nummer av Sosialøkonomen, bekymring for nivået på den offentlige debatt etter fremleggelsen av innstillingen om inntektssystemet. De sier avslutningsvis i sin artikkel at sosialøkonomene har et stort ansvar for å holde orden på den offentlige debatt. (Vi antar at de da mener faglig debatt om temaer der sosialøkonomer har kompetanse.) Etter å ha gått gjennom deres innlegg er vi noe i tvil om de to forfatterne selv makter å leve opp til dette.

I innlegget blir et ikke publisert notat fra ECON, som er utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund (KS), omtalt. Det heter blant annet i innlegget: «Uten mediaoppstyr foreløpig, men med høyt støynivå, fikk vi overbrakt en kritikk av ECON (1996). Ifølge meldinger hadde forskere ved ECON Analyse funnet at utredningen er faglig inkompetent og må legges bort.» Disse to setningene rommer flere forhold som det er verdt å dvele litt

ved, dersom man er opptatt av kvaliteten på den offentlige debatten.

For det første gir Borge og Rattsø inntrykk av at ECON har skumle hensikter med sitt notat, og at bruk av media ligger i kortene. Dette er det ingen dekning for å hevde. For det andre hevdes det at støynivået rundt overrekkelsen av dokumentet var høyt. ECON er ikke kjent med støynivået da vårt notat ble overlevert. Realiteten var imidlertid at vårt korte notat kun var ment som et innspill i diskusjonen om deler av utvalgets arbeid. Notatet var fra vår side ikke ment for offentligheten. I den siste setningen hevdes det at forskere ved ECON mener at utredningen er faglig inkompetent og bør legges bort. Dette har Borge og Rattsø slett ingen dekning for, verken i notatet eller i uttalelser fra oss. Vi synes at denne måten å debattere på rimer svært dårlig med de kravene som forfatterne selv setter til sosialøkonomer og offentlig debatt.

Siden Borge og Rattsø har vist til et notat som ikke er offentliggjort, velger vi å offentliggjøre det her i sin

helhet for å tilbakevise noen av påstandene i Borge og Rattsøs artikkel:

«ECON er bedt av KS om å vurdere metodene i regresjonsanalysene som Rattsø-utvalget har gjennomført. ECON har kun vurdert regresjonsberegningene og ikke øvrige analyser som ligger bak Rattsø-utvalgets forslag.

ECON mener at en del av konklusjonene ikke kan trekkes på bakgrunn av regresjonsberegningene alene.

Dette gjelder spesielt konklusjonen om at spredt bosetting ikke har betydning for driftsutgiftene til somatiske sykehus basert på beregningen i tabell 12 (side 210) og utgifter per elev i videregående skole i tabell 9 og 10 (side 208).

Det forhold at andel bosatt i spredtbygde strøk gir en reduksjon av driftsutgiftene til somatiske sykehus i beregning A og B i tabell 12 synes kontrainuitivt og gir en indikasjon på at modellen ikke er tilstrekkelig for å estimere denne sammenheng¹.

Datamaterialet for beregning av driftsutgiftene til somatiske sykehus

bygger på fylkesvise observasjoner for årene 1991-93. Det er imidlertid tvilsomt om dette kan behandles som 57 (3*19) uavhengige observasjoner. Dataene for det enkelte fylket er trolig tilnærmet uendret fra år til år. Tidsutviklingen fra 1991-93 gir derfor trolig lite ekstra informasjon utover det som fremkommer av tverrsnittet for et år og en estimering basert på kun 19 uavhengige observasjoner. En ren oppblåsing av antall observasjoner vil imidlertid føre til en vesentlig og misvisende økning i forklaringskraften til modellen beskrevet ved R^2 adj og økning i t-verdiene.

Modellene for beregning av utgifter per elev i videregående skole baserer seg på fylkesvise observasjoner for 1994. Et så lite datamateriale gir generelt lave t-verdier, og dette kan være årsaken til at kun frie inntekter per innbygger har signifikant effekt på utgift per elev. Forklaringskraften til modellene i tabell 9 uttrykt ved R^2 adj er svært lav og tyder på at modellen gir en mangelfull beskrivelse av faktorer som påvirker utgiftene per elev.

Videre undersøkelser av bakgrunnsmateriale viser sterk samvariasjon mellom noen av forklaringsvariablene. Data for andel bosatt i spredtbygd strøk og data for frie inntekter per innbygger er sterkt korrelert. Dette gjør det vanskelig å estimere de to effektene separat.

Modell A-D i tabell 12 og modell A i tabell 9 og 10 inkluderer andre vari-

able som er sterkt korrelert med graden av spredtbygd bosetting i fylkene. Areal per innbygger er ett alternativt uttrykk for spredt bosetting og antall innbyggere i de enkelte fylkene har sammenheng med hvor spredt bosettingen er. Effekter av disse variablene må dermed også vurderes for å få et samlet bilde av betydningen av spredt bosetting.

Modellene for beregning av utgifter per elev i videregående skole og driftsutgifter til somatiske sykehus er ikke uavhengige av hverandre. Samlet ressursbruk til disse områdene er avhengig av en felles budsjettbetingelse for fylkene. Hver kostnadskomponent skulle derfor ideelt sett vært beregnet i en simultan modell.»

Til slutt noen ord om den faglige kritikken. Det er i første rekke debatten om bosettingsmønsteret har betydning for utgiftsnivået som er av almen interesse. Som det fremgår av vårt notat, vurderte vi kun regresjonsberegningene til utvalget. Både vi og vår oppdragsgiver var fullt ut klar over at utvalget også benyttet andre analyser. Vi har dermed ikke oversett dette. Imidlertid er regresjonsberegningene benyttet ved tallfestingen av koeffisientene som danner grunnlag for utvalgets forslag til kostnadsnøkler. Deresom det er økonometriske problemer av den typen vi påpeker, kan det innebære at koeffisientene ikke har egenskaper som en normalt bør kreve ved denne type beregninger. Eller sagt i

klartekst: Det er en fare for at de tallfestede relasjonene ikke gir en dekkende beskrivelse av realitetene.

Borge og Rattsø harselerer over vår innvending om at a) en tidsserie med observasjoner fra tre år i sykehussektoren neppe gir mye ekstra forklaringskraft utover det data for ett år gir, og b) at antall observasjoner for videregående skole er få, siden de omfatter bare ett år. Slik vi oppfatter Borge og Rattsø, mener de at disse to elementene i vår kritikk er innbyrdes inkonsistente. Vi kan ikke se det slik. Vi mener at vi her påpeker svakheter ved datamaterialet for hver relasjon separat. Vi har ikke antydning at tallfesting av koeffisientene for sykehus vil bli «bedre», dersom kun observasjoner fra ett år var benyttet!

Vi er fullt ut klar over at det ikke er mulig ved hjelp av regresjonsberegninger alene å tallfeste kostnadsnøkler. Bruk av andre analyser og vurderinger er derfor nødvendig for å utarbeide et fullstendig grunnlag for et nytt inntektssystem, slik utvalget har gjort. Vi vil gi utvalget honnør for det omfattende arbeid som er nedlagt for å forbedre inntektssystemet, og vi vil ønske lykke til med det videre arbeidet.

¹ Modell A og B gir signifikante koeffisienter for at driftsutgiftene til somatiske sykehus reduseres med økende andel bosatt i spredtbygde strøk. (10 prosent signifikansnivå i beregning A og 20 prosent signifikansnivå i beregning B.

LARS-ERIK BORGE OG JØRN RATTSØ¹:

Svar til von der Fehr, Schweder og ECON

Inntektssystemutvalget har foreslått et nytt opplegg for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner (NOU 1996:1). I den utgiftsutjevnen delen av inntektssystemet anbefaler utvalget at det, i forhold til dagens inntektssystem, legges større vekt på so-

siale forhold og mindre vekt på kommunestørrelse og bosettingsmønster. Forslagene til omlegging av utgiftsutjevningen har ført til en omfattende

politisk og faglig debatt. I dette nummer av Sosialøkonomen stiller Nils-Henrik M. von der Fehr og Tore

Schweder spørsmålstegn ved de faglige begrunnelsene for utvalgets forslag. I denne kommentaren besvarer vi de viktigste innvendingene.

¹ Førsteamanuensis Lars-Erik Borge er sekretariatsleder for Inntektssystemet. Professor Jørn Rattsø er leder av Inntektssystemet.

REFORMBEHOV I DAGENS INNTEKTSSYSTEM

von der Fehr mener at dagens system bare bør endres dersom det kan dokumenteres at det har svakheter. Dette er vi enige i. Utvalget startet derfor sitt arbeid med å studere forskjeller i inntekter, utgifter og tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Analysene viser at det er betydelige forskjeller i standarden på tjenestetilbudet og at forskjellene i stor grad er skapt av inntektssystemet selv. Denne virkelighetsforståelsen synes bredt akseptert og var også den viktigste årsaken til at utvalget ble oppnevnt.

Det er ikke særlig overraskende at dagens inntektssystem skaper forskjeller i standarden på tjenestetilbudet. Det skyldes at flere sentrale elementer i dagens kostnadsnøkler ikke er basert på faglige analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 var det viktigste premisset for utformingen av systemet at omfordelingsvirkningene i forhold til tidligere øremerkede tilskudd skulle begrenses. Vi mener at utvalgets kostnadsnøkler gir klart bedre begrunnede kostnadsnøkler enn de vi har i dag.

VALG AV KRITEIRIER

Utvalget har stilt to krav til kriterier som skal inngå i kostnadsnøkler. For det første skal kriteriene i størst mulig grad være uavhengige av (fylkes)kommunenes egne disposisjoner. For det andre skal de ha en dokumentert effekt på kostnads- eller etterspørselsforhold. Både von der Fehr og

Schweder er kritiske til det siste kravet – fordi det gir stor sannsynlighet for å gjøre feil av type II. En kan selv sagt mene at hypoteser og antakelser (f.eks. om bosettingsmønsterets betydning) er tilstrekkelig for valg og vektning av kriterier i kostnadsnøkler. Vi vil imidlertid ikke anbefale en slik framgangsmåte. Kostnadsnøkler basert på ikke-dokumenterte hypoteser vil redusere overføringssystemets legitimitet og åpne for rene forhandlinger om kriterier og vekter. Det er viktig å understreke at utvalgets framgangsmåte ikke innebærer noen forskjellsbehandling av ulike typer kommuner. Kravene er de samme for kriterier utkantene vil tjene på (bosettingsmønster og kommunes størrelse) som for kriterier sentrale strøk vil tjene på (sosiale forhold).

ANALYSEMETODER

Schweder hevder at utvalgets regresjonsanalyser «lett kan lede til meningsløse konklusjoner» mht. effekten av kostnadsbærere som er felles for flere sektore, f.eks. bosettingsmønsteret. Da vi har konsentrert oss om analyser av enhetskostander, mener vi hans innvending har liten betydning. Dersom bosettingsmønsteret er en felles kostnadsbærer for flere sektorer, skulle en forvente at spredtbygde (fylkes)kommuner har høye enhetskostnader i disse sektorene. Uansett er det et empirisk spørsmål.

Schweder foreslår estimering av det velkjente lineære utgiftssystemet for å avdekke effekten av bosettingsmønsteret. Alle som driver empirisk forskning vet at andre utforminger av etterspørselssystemet og estimering

av større simultane modeller kan påvirke resultatene. Men det er et empirisk spørsmål om slike innvendinger gir grunnlag for andre konklusjoner. Vi gjentar vår oppfordring til kritikerne om å legge fram egne empiriske analyser som vi kan sammenlikne. Det er også grunn til å påpeke at identifikasjonsspørsmålet i det lineære utgiftssystemet er mer komplisert enn hva Schweder synes å tro. Uten at det gjøres eksklusjonsrestriksjoner vil alle de interessante parametrene være uidentifiserbare.

Både von der Fehr og Schweder anbefaler at fordelingsnøkler i større grad baseres på normative modeller. Det er greit nok. Men for å utvikle normative modeller som kan kvantifisere betydningen av bosettingsmønsteret må det foreligge politiske normer som regulerer tilgjengeligheten av tjenestetilbudet. Slike normer foreligger for grunnskolen, men ikke for pleie- og omsorg, videregående opplæring og fylkeshelse-tjenesten. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å definere nye normer for utforming av tjenestetilbudet, men har benyttet statistiske analyser hvor de implisitte normene reflekterer (fylkes)kommunenes tilpasning til faktiske rammebetingelser.

ECON

Til slutt en merknad til ECONs kommentar i dette nummer. Vi beklager å ha kommentert et notat som ikke var ment for offentligheten og registrerer at ECON gir utvalget honnør for arbeidet med den første delutredningen.

Sam-plan

1996 – 97

Etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging

Nye krav og nye utfordringer gir behov for kunnskap, innsikt og ferdigheter.

Miljøverndepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund skal gjennomføre den 24. kursserie i etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging: SAMPLAN.

Samplan består av 4 to-ukers perioder i tiden september 1996 til juni 1997. Kurset retter søkelyset mot strategisk tenkning og gir både teoretisk forankring og praktisk innsikt i planleggingens hovedutfordringer og metoder. Samplan retter seg mot de som har erfaring innenfor samfunnsplanlegging eller annen relevant erfaring. Det er mulig å ta en 10-vektallseksamen i tilknytning til Samplan-kurset.

Søknadsfristen for Samplan 96 – 97 er 10. mai 1996.

Utfyllende kursinformasjon og søknadsskjema ved henvendelse til:

SAMPLAN

Kommunenes Sentralforbund

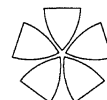
Postboks 1378 Vika

0114 Oslo

Tel. 22 94 77 94 eller 22 94 77 62. Fax: 22 83 62 04

Miljøverndepartementet

KS KOMMUNENES
SENTRALFORBUND



**Kommunal- og
arbeidsdepartementet**

MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

**Be om informasjon i sekretariatet,
telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55**

JON MAGNUSSEN:

Effektivitetsproblemer ved alternative styringsformer i sykehussektoren*

Effektivitet i sykehussektoren innebærer at det ikke er mulig å øke produksjonen av helse uten samtidig å øke ressursinnsatsen.

Siden produksjonen av helse avledes av produksjonen av helsetjenester kan dette uttrykkes gjennom krav til to typer effektivitet. *Produksjonseffektivitet* fordrer at produksjonen av sykehustjenester er effektiv, *allokeringseffektivitet* at tjenestene fordeles til de pasienter der de gir høyest avkastning i form av bedret helse¹. Vi kan i liten grad stole på at markedet vil sikre produksjons- og allokeringseffektivitet. Dette skyldes, i hovedsak, at vi ikke kan forutsette vanlig konsumentsoverensstemmelse.

Ved konsum av helsetjenester er vi i stor grad henvist til de avgjørelsene som fattes på våre vegne av legene, både med hensyn på type og omfang av tjenester. Dette åpner for ulike former for «tilbudsindusering», som igjen kan gi ineffektivitet både i produksjonen og i fordelingen av tjenester.

For å bidra til produksjons- og allokeringseffektivitet er derfor helsesektoren i de fleste land utsatt for en eller annen form for offentlig regulering. For 20 år siden var hovedhensikten med regulering å hindre en for rask utbygging av sektoren; dvs en for rask vekst i de totale utgifter til sykehustjenester. I det siste tiåret har imidlertid fokus blitt dreid mer mot å sikre effektivitet i tjenesteproduksjonen, samtidig som man har blitt mer oppmerksom på de problemer som er forbundet med å sikre effektivitet i fordelingen av sykehustjenester. Gjennom denne dreiningen er også et mulig motsetningsforhold mellom effektivitet og kvalitet kommet på dagsordenen.

I denne artikkelen diskuteres tre former for styring; noe løselig kan vi si at de rangeres etter i hvilken grad de (i teorien) gir incitament til å effektivisere tjenesteproduksjonen. For det første diskuteres dagens ordning med rammefinansiering. Deretter diskuteres et ofte foreslått, og også delvis utprøvd system med stykkprisfinansiering. Begge disse finansieringsformene anvendes innen rammen av dagens offentlig eide og konkurransefrie sykehussektor. Som et alternativ åpner jeg derfor til slutt for konkurranse mellom sykehusene, gjennom det som ofte har blitt kalt et styrt marked. Før dette er det imidlertid nødvendig å se kort på hvilke aktører som må antas å være dominerende i sykehussektoren, og hva som motiverer deres atferd.

2. ATFERDSTEORIER

En diskusjon av sammenhenger mellom styringsform og effektivitet må baseres på en forståelse av hva som motiverer aktørene i sektoren og hvordan de dermed kan forventes å reagere på de signaler som gis gjennom styringssystemet. Et sentralt spørsmål er hvorvidt det kan sies å være incitamentsforenlig i den forstand at enkeltaktørene, dersom de forfølger sine egeninteresser, samlet vil sikre en optimal tilpasning. Alternativt kan vi spørre om aktørene i visse situasjoner vil motiveres ut fra

* Artikkelen er basert på min prøveforelesning over oppgitt emne til dr.polit.-graden ved Universitetet i Bergen 20/12-1994. Deler av den ble skrevet mens jeg var ansatt som amanuensis ved Institutt for Sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim, AVH. Takk til Fredrik Carlsen og to konsulenter for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

¹ I tillegg vil et krav til allokeringseffektivitet også være relatert til dimensjoneringen av sykehussektoren i forhold til, blant annet, den øvrige helsetjenesten. Dette poenget vil imidlertid bli lite berørt her.

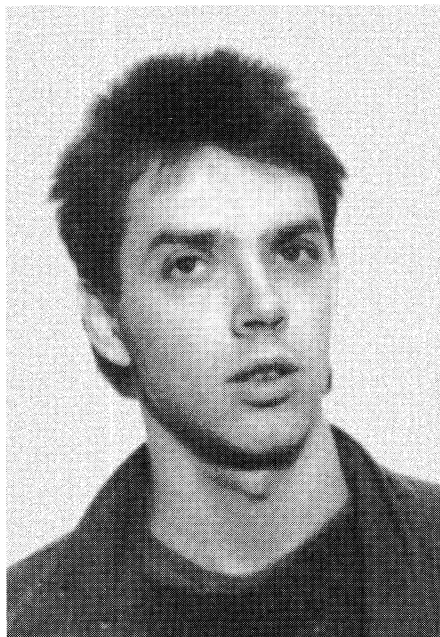
en form for altruisme og ut fra dette foreta sine disposisjoner i tråd med samfunnets interesser. I begge disse tilfellene reduseres behovet for offentlige inngrep i form av styring og regulering.

Det er mange typer aktører i sykehusene, men den udiskutabelt dominerende rollen innehas av legene. Til alle praktiske formål er det legene som bestemmer såvel hvem som skal få behandling som hvilke tjenester som skal inngå i denne. Såvel administrativt som øvrig medisinsk personale (f.eks. sykepleiere) må arbeide under rammer fastlagt av legenes disposisjoner. Spørsmålet er hva som styrer disse disposisjonene.

Den etiske basis for legenes virksomhet uttrykkes (bl.a.) gjennom Geneve-deklarasjonens «the health of my patient shall be my first consideration». I litteraturen rundt medisinsk etikk finner vi også ofte en framheving av altruisme og nedtoning av egeninteressen som hovedmotiv for legers handlinger. Ellos (1990) representerer i så måte et interessant ytterpunkt(?) når han sier (min oversettelse):

«Det er svært få leger som ikke er altruister. (...) Det er en viss grad av mystikk rundt medisinsk praksis som driver mange leger til å være så selvoppfrende som mulig, og med jevne mellomrom arbeide så hardt at de ender i en tilstand av fysisk og følelsesmessig utmatelse. (...) Ikke bare er det en individuell motivasjon mot å være heroisk altruistisk, profesjonen selv forlanger dette av sine medlemmer».

Med altruistiske leger som definerer produksjon av helse som sin primære oppgave burde vi kunne forvente et rimelig samsvar mellom de disposisjoner de foretar og samfunnets interesser. Ikke overraskende er det imidlertid blitt stilt spørsmål ved teorien om den altruistiske lege. Spesielt har det, fra en noe mer kynisk økonomiprofesjon, blitt hevdet at medisinsk etikk kan virke hemmende snarere enn fremmende på effektiviteten (Zeckhouser, 1974; Mooney, 1986). Årsaken til dette ligger i at den enkelte lege ikke er opptatt av å maksimere produksjonen av helse *per se*. Snarere kan det virke som det etiske ansvaret avgrenses til den pasienten som behandles her og nå. Legen er altruist i den forstand at han «ofrer alt» for sin pasient, men ikke i den forstand at han er villig til å akseptere at ressurser som benyttes på en pasient kunne vært anvendt med bedre resultat på en annen. Hans tolkning av medisinsk etikk innebærer dermed i sin ytterste konsekvens at tjenester tilbys så lenge det er positiv grensenytte og ikke så lenge grensenytten er større enn grensekostnaden.



Jon Magnussen, dr. polit. fra Universitetet i Bergen, 1994, er postdoktorstipendiat under Norges Forskningsråd og seniorforsker ved Norsk Institutt for Sykehusforskning, SINTEF.

Nå er det selvfølgelig mulig å hevde at dette egentlig ikke har noe med altruisme å gjøre i det hele tatt. I flere modeller for sykehusatferd (f.eks. Lee, 1971) framheves f.eks. status som en sentral drivkraft bak legenes disposisjoner. En konsekvens av dette er det Lee kaller «conspicuous production», f.eks. i form av for mye høyteknologisk utstyr, eller at man faktisk tilbyr tjenester med negativ nytte. Harris (1977) påpeker også at den tilsynelatende altruismen vi observerer i lege-pasient forholdene tilsvarende det vi ville observerte i ethvert marked hvor konsumenten var fullforsikret og produsenten fikk dekket alle kostnader. Han gir imidlertid en viss konsesjon til altruisme-argumentet ved å argumentere for at det i lege-pasientforholdet er et elementet av personlig binding mellom legen og hans pasient som går ut over de incitamenter som ligger i en situasjon med fullforsikring.

Det kan dermed argumenteres for at det er manglende forenlighet mellom den enkelte leges (uregulerte) atferd og et krav til produksjonseffektivitet. Legene er imidlertid heller ingen homogen yrkesgruppe. Man må derfor også ta hensyn til at de fleste leger tilhører eller aspirerer til en spesialitet, og at dette igjen kan gi opphav til effektivitetsproblemer dersom tilpasningen kan skje fritt.

De siste tiårene har antallet spesialiteter og subspecialiteter vokst kraftig. Den tradisjonelle forklaringen på denne stadige differensieringen av medisinen er at den raske utviklingen i medisinsk vitenskap og teknologi gir spesialiseringsgevinster. Det kan imidlertid også være fruktbart å forstå spesialiseringen som et forsøk på å sikre monopol på ulike typer tjenester (Harris, 1977). For legene har et slikt monopol gunstig effekt i form av høyere lønninger. I tillegg til dette tradisjonelle monopolproblemet kan også spesialiseringen påvirke produksjonseffektiviteten gjennom hamstring av tjenester internt i sykehuset (Harris, 1977). Klassiske utslag av en slik hamstring er opprettelse av egne «spesialistspesifikke» operasjonsstuer, forhåndsbestilling av servicetjenester for å sikre seg mot eventuell underkapasitet etc.

Et annet aspekt er de muligheter spesialiseringen gir legeprofesjonen til selv å definere størrelsen på sitt eget marked. Som nevnt innledningsvis fører asymmetrisk informasjon mellom pasienter og leger til at det i stor grad blir profesjonen selv som fastlegger kriterier for når det er behov for behandling. Samtidig er det profesjonen selv som overfor myndigheter og pasientene kan vektlegge hvilken nytte dekking av dette behovet gir i form av bedret helsetilstand i befolkningen. En mindre spesialisert profesjon måtte i sterkere grad forventes å vurdere

nytt av ulike tiltak opp mot hverandre. Gjennom spesialiseringen avgrenses imidlertid legenes ansvar til bare å ta vare på interessene til «sine» pasienter. Internt i sykehussektoren oppstår det dermed en kamp om ressurser mellom de ulike spesialitetene. For å styrke sin posisjon i denne kampen danner legene koalisjoner med «sine» pasientgrupper. Resultatet kan bli en ressursallokering som blir profesjons- og interessegruppestyrt, snarere enn behovsstyrt, og hvor det derfor også oppstår problemer knyttet til et krav om allokeringseffektivitet.

Kan man så, fra teorier for legeatferd, si noe om sykehusets objektfunksjon? Her er det liten hjelp å hente i litteraturen. Tidlige modeller om sykehusatferd (f.eks. Newhouse, 1970; Lee, 1971) tok alle utgangspunkt i det særegne amerikanske systemet, hvor legene er selvstendige entreprenører som kun bruker sykehusenes lokaler og utstyr i behandlingen av sine pasienter. Lee og Newhouse ender begge opp med en objektfunksjon som inneholdt størrelsen på produksjonen og en kvalitets/slakk variabel. I Norge har man analysert sykehusenes atferd som et «standard» byråkratiproblem i bl.a. Carlsen (1990) og Hagen (1994a). Her maksimerer sykehusene en objektfunksjon som inneholder produksjon og innsats (slakk). Basert på diskusjonen over kan optimal innsats gis en tolkning som en kostnadseffektiv behandling. Både hamstring og et for stort tilbud av tjenester til pasientene vil dermed medføre høyere slakk (lavere produksjonseffektivitet). Hverken i de amerikanske eller norske modellene tar man imidlertid hensyn til at den heterogeniteten som skapes gjennom en spesialisering av legestanden også kan gi problemer i forhold til et krav om allokeringseffektivitet.

Det er imidlertid ikke gitt at sykehusets objektfunksjon kan avledes av den (de) representative lege(r). Det kan jo like mye dreie seg om interne styringsproblemer i sykehusene. En slik tolkning fordrer imidlertid at stat/ fylke kan plassere en leder på toppen av sykehusene som fungerer som perfekt agent, både i forhold til krav om produksjons- og allokeringseffektivitet. Observasjoner av faktisk atferd (Carlsen, 1993; Magnussen & Solstad, 1994) gir liten støtte til at dette er noen realistisk beskrivelse av sektoren i dag. Det synes mer rimelig å betrakte dette som en sektor hvor både legenes individuelle atferd i forhold til sine pasienter, og deres atferd som medlemmer av en (sub)spesialitet indikerer et behov for en regulering gjennom sentralt utformede styringssystemer. Spørsmålet er så hvordan slike systemer kan/bør utformes.

3. STYRINGSSYSTEMER

Det er naturlig å sette to krav til et styringssystem. Det bør, for det første, bidra til å sikre effektivitet i tjenesteproduksjonen, dvs motivere legene til å begrense tjenesteforbruket for den enkelte pasient. For det andre bør det bidra til å sikre effektivitet i fordelingen av tjenestene, dvs motivere legene til å prioritere de grupper

hvor (den forventede) helsegevinsten er størst. I dette avsnittet skal jeg kort diskutere tre alternativer, og begynner med dagens ordning med rammefinansiering.

Rammefinansiering

Rammefinansieringen erstattet i 1980 en ordning med refusjon pr liggedøgn; den såkalte kurdøgnfinansieringen. Denne var åpenbart problematisk i forhold til et krav om produksjonseffektivitet fordi den ga sykehusene incitament til å la pasientene ligge for lenge. Hovedargumentet for innføring av rammefinansiering var allikevel at den gamle ordningen ga fylkeskommunene incitament til en for rask utbygging av sykehussektoren. Reformen tok altså primært sikte på en bedret allokeringseffektivitet gjennom å dempe veksten i de totale utgifter til sykehustjenester. Ved å innføre rammefinansiering søkte man å innføre det finansielle ansvarsprinsipp; det nivå som fattet beslutning om et tiltak har også ansvar for å finansiere dette. En statlig rammefinansiering av fylkene og en fylkeskommunal rammefinansiering av sykehusene skulle derfor primært virke i retning av en lavere utgiftsvekst.

Rammefinansiering innebærer, som det ligger i navnet, at sykehusene tildeles en fast ramme. Sykehusene foretar så en intern ressursfordeling gjennom å tildele den enkelte avdeling et avdelingsbudsjett. Slik systemet praktiseres i Norge følger det i varierende grad produksjonsplaner med budsjettdokumentene. Det er imidlertid formelt sett ikke gitt andre produksjonskrav enn en implisitt forutsetning om at hver enhet *forventes* å maksimere produksjonen av tjenester innen gitte rammer. I andre varianter av denne modellen, blant annet i Storbritannia, kan det imidlertid ligge noen nedre produksjonsmål som må oppfylles.

Selv om hensikten med rammefinansieringen primært var å dempe utgiftsveksten i sektoren, ligger det også, i forhold til kurdøgnfinansieringen, et incitament til effektivisering av tjenesteproduksjonen. Kostnaden ved en ekstra liggedag eller ved en særlig tjenesteintensiv behandling kan ikke lenger veltes direkte over på sykehus-eier, men vil indirekte belastes sykehuset/avdelingen i form av færre ressurser til behandling av andre pasienter. Det blir dermed et element av *kostnadsdeling* på tilbuds-siden (Ellis & McGuire, 1986). Den enkelte lege står riktignok fritt til å behandle sine pasienter slik han vil uten at dette får direkte konsekvenser for sykehusets inntekter. Ressursbruken har imidlertid nå en alternativkostnad ved at den reduserer tilgjengelige ressurser til andre pasienter. Incitamentet til effektivisering ligger i at legen observerer dette og deretter fordeler ressursene dit avkastningen i form av bedret helse er størst.

Dersom dette incitamentet skal fungere etter intensjonene må imidlertid to forutsetninger være oppfylt. For det første må legene faktisk være i stand til å «løfte blikket» og se at de ressursene de forvalter har en alternativ

anvendelse, for det andre må de rammene som settes representere en reell grense for ressursbruken, det være seg på avdelings- eller sykehusnivå. Det første forholdet har vi liten sikker empirisk kunnskap om. Skal man tro det bildet som tegnes fra sektoren har effektiviseringspresset de siste årene imidlertid medført at man nå beveger seg på grensen av hva som er forsvarlig. Dette kan indikere at sykehusene responderer på et økende etterspørselspress med å øke effektiviteten internt. I Magnussen (1994) foretas beregninger av endring i produktivitet over perioden 1988-1991. Selv om bildet er noe uklart tilsier den mest optimistiske tolkningen av denne analysen at det faktisk har vært en positiv produktivitetsutvikling i denne perioden. Hvor mye av dette som kan tilbakeføres til de incentiver som ligger i rammefinansieringen er det imidlertid vanskelig å si noe om.

Når det gjelder sykehusenes muligheter til å tøye budsjetttrammene har vi imidlertid mer konkret kunnskap. Både Jørgensen et al (1987) og Carlsen (1993) viser at rammene systematisk overskrides i størrelsesorden fra 3-10%. Overskridelsene synes videre å gjelde alle nivå. På alle plan opplever aktørene videre at de ikke blir straffet når rammene overskrides, tvert i mot blir man straffet dersom rammene ikke benyttes fullt ut; overskuddet trekkes da tilbake til fylkeskommunen.

Det er viktig å forstå at innholdet i rammefinansieringen endres gjennom erkjennelsen av at rammene er tøyelige. Aktørene bruker tid og ressurser på å posisjonere seg i forhold til hverandre med siktemål å øke sin andel av potten. Carlsen (1993) beskriver hvordan fylkeskommunen bevisst reduserer aktiviteten ved de politisk mest følsomme tiltakene for å tvinge staten til å øke bevilgningene. På sykehusnivå observerer vi hvordan de antatt svakeste gruppene lanseres som taperne i budsjettspillet, med det klare formål å tvinge enten fylket eller staten til å intervenere. Resultatet av denne aktiviteten er både et effektivitetstap knyttet til de ressurser som benyttes til denne type rent-seeking, og, som vi skal se, en mulig vridning av aktiviteten vekk fra en sammensetning som er allokeringseffektiv.

På mange måter er dette problemer som ikke er knyttet til utformingen, men til håndhevingen av styringssystemet. Mens det er fylkeskommunen som har det formelle ansvaret for at befolkningen får dekket sitt behov for sykehustjenester, blir det sykehusene, gjennom de ulike medisinske profesjoner, som får definere når/om behovsdekning er nådd. Forholdet mellom sykehus og sykehus-eier blir dermed et klassisk prinsipal-agent problem. Tøyelige budsjetttrammer, eller om man vil; mangel på fasthet, kan tolkes som et utslag av den usikkerhet fylket føler i forhold til sitt ansvar for å sikre behovsdekning. I så måte kan dette også tolkes som et utslag av at rammene ikke reflekterer betalingsvilligheten for sykehustjenester, og illustrerer problemer knyttet til en effektiv allokering av ressurser mellom sykehustjenester og andre typer tjenester. I tillegg fyller imidlertid også fylket rollen som agent i forhold til sentrale myndigheter. I mange tilfeller

kan fylket dermed sende regningen oppover i systemet, noe som gjør det lettere gi etter for den usikkerheten man eventuelt måtte føle i forhold til grad av behovsdekning.

I tillegg til å svekke incitamentene til effektivitet i produksjonen kan budsjettoverskridelser også ha konsekvenser for allokeringseffektiviteten internt i sektoren. I prinsippet skal fordeling av sykehustjenester på ulike grupper pasienter under rammefinansieringen skje som en kombinasjon av fylkeskommunale og statlige beslutninger knyttet både til kapasitet og til kapasitetsutnyttelse. Selv om mangel på operasjonaliserbare helsemål gjør det umulig å identifisere den allokeringseffektive løsningen, burde man forvente at den faktiske ressursallokeringen reflekterer en del prinsipper basert på den kunnskap man har om nytten/effekten av ulike typer tiltak.

Dette synet får imidlertid liten støtte i den beskrivelsen av prioriteringsprosessen i sykehussektoren som gis i Lønning-utvalgets innstilling fra 1987 (NOU 1987:23). Utvalget påpeker for det første at budsjettoverskridelser brukes bevisst for å vri prioriteringen i forhold til den initielle ressursallokeringen, og at dette i mange tilfeller synes å være en vellykket strategi. De hevder videre at det er lite samsvar mellom de tiltak som det er politisk enighet om skal prioriteres og de tiltak som faktisk blir prioritert. Utvalget viser dessuten gjennom en rekke eksempler hvordan interessegruppene ved bevisst å senke terskelen for når det er «nødvendig» med behandling i sykehus både utvider markedet, og sikrer prioritet for tiltak hvor helsegevinsten er tvilsom.

Dette eksemplifiseres godt gjennom statens håndheving av den såkalte ventelistegarantien. Denne ble innført i 1990, og gir pasienter med alvorlige² sykdommer garanti for behandling innen 6 måneder³. I tillegg til å skulle signalisere politisk handlekraft, må ventelistegarantien sees på som en statlig overstyring av fylkeskommunale prioriteringer. Siden den ble innført har den imidlertid i økende grad blitt håndhevet gjennom statlige ekstrabevilgninger til fylker hvor omfanget av garantibrudd er stort. På denne måten tillates fylkene å prioritere i strid med helsepolitiske signaler, samtidig som de kan velte kostnadene ved dette over på staten.

I forhold til kravene om produksjons- og allokeringseffektivitet ser vi dermed at rammefinansieringen, slik den praktiseres i dag, gir problemer. Hva så med kvaliteten på tjenesteproduksjonen? En måte å uttrykke kvaliteten på, er å se i hvilken grad sykehusoppholdet evner å tilfredsstille de behov det var ment å dekke, eller mer presist hadde mulighet til å dekke. Kvaliteten kan dermed uttrykkes som forholdet mellom faktisk og forventet endring i helsetilstand. Ellis & McGuire (1986) tilnærmer seg dette gjennom å definere lav kvalitet som en situasjon hvor legen legger for liten vekt på den pasienten han har

² Definisjonen av «alvorlig» er upresis og åpner for stort klinisk skjønn. Dette har konsekvenser i forhold til hvilke pasienter som får tilgang til sykehustjenester som ikke diskuteres her.

³ Fra 1997 er det meningen at maksimal ventetid skal reduseres til 3 måneder.

foran seg. Legen defineres som perfekt agent dersom han opptrer slik at det blir effektivitet i produksjonen, tipper han over i å være for mye agent for pasienten blir resultatet ineffektivitet, tipper han andre veien blir resultatet for lav kvalitet. En konflikt mellom effektivitet og kvalitet kan derfor oppstå dersom styringsformen gir for sterke incitament til å redusere omfanget av tjenester som gis til pasientene. Det er imidlertid klart at det ikke er mulig å operasjonalisere kvalitetsbegrepet på noen meningsfull måte. Man er derfor henvist til indikatorer som dødsrater, komplikasjonsrater, pasienttilfredshet, reinnleggelser etc. Når det gjelder forholdet mellom finansieringssystem og denne typen størrelser har vi imidlertid lite faktisk kunnskap. Ut fra det som ble sagt over skulle det imidlertid være liten grunn til å tro at en ordning med rammefinansiering innebærer noe alvorlig problem for kvaliteten.

I videre forstand omfatter kvalitet i sykehusproduksjon imidlertid også den totale evnen et sykehus har til å produsere helse. I så måte vil lav kvalitet tilsvare lav effektivitet i produksjonen av helse, og illustrerer at lav allokeringseffektivitet også kan tolkes som lav kvalitet. Den prioriteringsprosessen vi beskrev kan dermed avspeile at det under rammefinansieringen også er problemer knyttet til kvaliteten i sykehusproduksjonen.

I situasjoner hvor effektivitetsproblemer kan oppstå på grunn av asymmetrisk informasjon er et av forslagene fra prinsipal-agent litteraturen å presse agentene til å øke effektiviteten gjennom ulike former for overvåking («monitoring»). En mulighet er f.eks. å knytte ressurstildelingen mer direkte til indikatorer på relativ effektivitet (MacDonald, 1984). I Norge har vi de siste årene forsøkt å supplere rammefinansieringen gjennom bruk av såkalte «styringsdata», hvori inngår mål på relativ effektivitet. Disse målene får stor oppmerksomhet. I hvilken grad de faktisk påvirker atferden vet vi imidlertid enda lite om.

Det er det imidlertid også problemer knyttet til implementering av overvåkningsmekanismer. Styring via indikatorer fordrer at disse faktisk fanger opp relative forskjeller. Ønsker man å gå et skritt videre gjennom å basere ressurstildeling på disse, fordrer det at de også fanger opp absolutte forskjeller. Dersom det nå er vesentlige forhold ved driften som ikke omfattes av slike indikatorer, risikerer vi at de virker mot sin hensikt gjennom å sende gale incitamenter nedover i systemet (Weisbrod, 1992).

Dette kan illustreres ved å betrakte et mål på relativ effektivitet (for en nærmere utdyping av datagrunnlag, metode etc; se Magnussen, 1996) beregnet ut fra to ulike operasjonaliseringer av sykehusenes produksjon. I det ene tilfellet måler vi sykehusenes produksjon som antall behandlede pasienter (korrigert for pasientsammensetning gjennom en vektning av ulike diagnosegrupper), mens vi i det andre tilfellet måler sykehusenes produksjon som det totale antall liggedøgn (igjen korrigert for pasientsammensetning). I det første tilfellet er lang ligge-

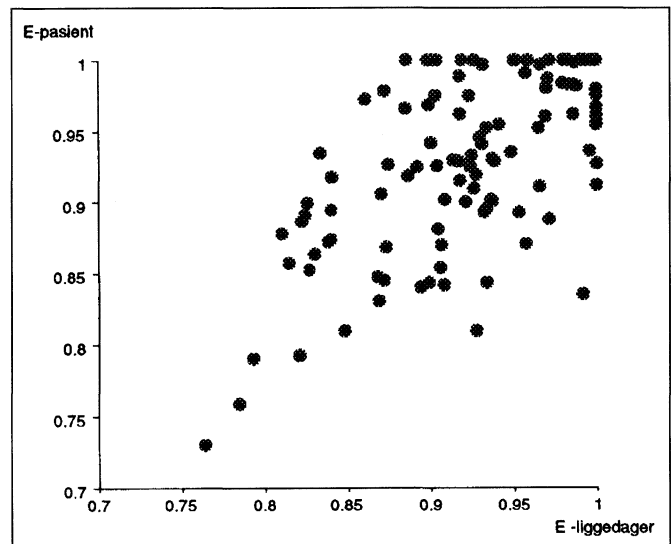
tid et tegn på lav effektivitet, i den andre på høy produksjon. Poenget her er at det a priori ikke er gitt hvilket av disse to målene som best reflekterer tjenesteproduksjonen i sykehusene. Dette vil avhenge både av den kliniske homogeniteten i hver diagnosegruppe, og av i hvilken grad ineffektivitet manifesterer seg i for lang liggetid.

Forskjellene mellom de to modellene kan illustreres enkelt gjennom å plote effektivitetsmålene mot hverandre. Vi ser at de tre dårligste er identiske i de to modellene. Forøvrig viser bildet et begrenset samsvar mellom de to modellene. Valg av måleenhet vil derfor ha avgjørende betydning for hvordan disse sykehusene vil komme ut i en sammenlikning. Dette illustrerer at det er vanskelig å etablere sikre mål på effektivitet i organisasjoner hvor også målene for tjenesteproduksjonen er såpass uklare som de er i sykehus. Konsekvensen er at både overvåking og ressurstildeling basert på denne type mål kan gi gale resultater.

Stykkprisfinansiering

La meg derfor gå videre til det som er foreslått som et alternativ til rammefinansieringen, nemlig en ordning med *stykkprisfinansiering*. I forhold til rammefinansieringen representerer denne ordningen et sterkere incitament til effektivisering av produksjonen. Ved å knytte sykehusenes inntekter direkte til aktiviteten økes her elementet av kostnadsdeling for tilbudssiden. Den behandelende legen vet nå at for omfattende tjenestebruk vil redusere inntekten, eventuelt lede til et økonomisk tap. Samtidig kan prissystemet i prinsippet benyttes til å vri ressursallokeringen over fra lavt til høyt prioriterte pasientgrupper, og dermed i sterkere grad sikre allokeringseffektivitet. I forhold til en målsetting om å begrense den totale utgiftsveksten i sektoren gir imidlertid denne ord-

Figur 1: Scatterplot for effektivitetsmål (E) med pasient og liggedager som måleenhet. (Fra Magnussen, 1996) ($n = 138$, antall i (1,1) = 28)



ningen gjennom å fokusere på at «det skal lønne seg for sykehusene å behandle pasienter» mer uklare signaler⁴.

I Norge oppsto ideen om stykkprisfinansiering gjennom det såkalte Eilertsen-utvalget som på midten av 80-tallet vurderte erfaringene med rammefinansieringen (NOU 1987:25). Systemet, slik det etterhvert ble utformet, baseres på et tilsvarende system fra USA for pasienter under de offentlige sykeforsikringsordningene MEDICARE og MEDICAID. Det er imidlertid en vesentlig forskjell mellom de to landene. I USA var motivasjonen bak innføring av stykkprisfinansiering den samme som bak innføring av rammefinansiering i Norge; nemlig kontroll over utgiftsveksten. I USA forlot man en ordning basert på refusjon av kostnader som, i motsetning til rammefinansieringen, ikke gir incitament hverken til effektiv drift eller kostnadskontroll. Denne forskjellen mellom USA og Norge innebærer at ikke alle erfaringene man har gjort med ordningen i USA uten videre kan overføres til Norge.

Ikke overraskende tyder imidlertid erfaringene fra USA på at stykkprisfinansieringen der har ført til økt effektivitet i form av en redusert innsatsfaktorbruk i pasientbehandlingen (Rosko & Broyles, 1987; Borden, 1988; Hodgkin & McGuire, 1993). Samtidig er det stilt spørsmålsteget om hvorvidt dette i visse tilfeller egentlig er en reduksjon i kvaliteten (Fitzgerald et al, 1987; Weisbrod, 1992). Gitt de måleproblemer som er knyttet til kvaliteten, er det imidlertid ikke lett å finne empiri som understøtter dette. I de evalueringer av kvalitet som er gjort i USA tilnærmes «kvalitet» med endring i variabler som liggetid, omfanget av ulike typer tjenester, grad av utskrivning til annen institusjon, komplikasjoner, dødsrater etc (en oversikt er gitt i Donaldson & Magnussen, 1992). Dels gir disse analysene motstridende resultater, dels er det uklart hvorvidt en endring i f.eks. liggetid faktisk skulle innebære redusert kvalitet.

For stykkprisfinansiering som for bruk av relative effektivitetsmål i rammefinansieringen gjelder imidlertid at dersom operasjonaliseringen av sykehusenes aktivitet er usikker kan vi få utilsiktede effekter. Det er spesielt pekt på at sterk heterogenitet i flere av de diagnoserelaterte gruppene som benyttes som betalingsenhet kan ha uheldige konsekvenser for pasientseleksjonen og for kvaliteten på den behandlingen som blir gitt (Donaldson & Magnussen, 1992; Weisbrod, 1992).

I Norge ble det gjennomført et forsøk med delvis stykkprisfinansiering i fire sykehus i to fylker i perioden 1991 og 1992. Det foreligger to analyser av dette forsøket (Magnussen & Solstad, 1994; Hagen, 1994b) som begge konkluderer med at det ikke er mulig å si om disse sykehusene er blitt mer effektive relativt til de sykehusene som fremdeles finansieres vha rammebudsjetter. Heller ikke for behandlingskvaliteten kan det påvises endringer i løpet av forsøksperioden. Nå kan det hevdes at en forsøksperiode på to år er for kort tid til å trekke slutninger om effekten av et nytt finansieringssystem. I USA har man imidlertid observert at effektiviteten bedres kraf-

tig i løpet av det første året, for så å holde seg konstant, eller reduseres noe i de påfølgende år (Borden, 1988). Forskjellen mellom Norge og USA må da forklares enten ved at man hadde ulikt utgangspunkt, eller ved en ulik utforming av stykkprisfinansieringen.

I så måte er det flere forhold ved det norske forsøket som er verdt å trekke fram. For det første var det snakk om en kombinasjon av stykkpris- og rammefinansiering; dvs at sykehusene ble tildelt en noe lavere ramme enn i rammefinansieringen, mens stykkprisen ble satt til 40% av beregnet gjennomsnittskostnad for hver pasientgruppe. Dette bidro, i forhold til det amerikanske systemet, til å svekke incitamentene til effektivisering. Viktigst er det kanskje at rammebetingelsene ikke ble holdt konstante. Således ble prisene endret fra det første til det andre forsøksåret, «for bedre å reflektere kostnadsniåvet», samtidig som tre av de fire sykehusene etterskuddsvis fikk dekket sine underskudd for det første driftsåret mens det fjerde fikk tilleggsbevilgninger i løpet av dette året. Igjen svekkes eller fjernes altså incitamentene til effektivisering. Hovedaktiviteten til aktørene synes også i dette systemet å være posisjonering i spillet rundt en tøyelig ressursramme. Dette illustrerer et poeng reist av Carlsen (1990). Dersom fylke og sykehus opptrer mot hverandre som i et Stackelberg-spill med sykehuset som leder, vil utforming av finansieringssystemet ha liten konsekvens for effektiviteten. Effektivitetsproblemene blir nærmere knyttet til mangel på *styring* enn mangler ved *styringsformen*.

Eierstruktur og marked

I en situasjon med alvorlige styringsproblemer kan en løsning være å skille fylkeskommunens rolle som *producent* av sykehustjenester fra dens rolle som *etterspørter* etter de samme tjenestene. Det blir altså spørsmål om en annen eierform, eventuelt kombinert med økende grad av konkurranse mellom sykehusene, vil kunne gi et bedre resultat enn henholdsvis rammefinansieringen og stykkprisfinansieringen.

Betrakt først spørsmålet om eierforhold. Offentlig eierskap antas ofte å være mindre effektivt enn privat. Et argument, basert på «public choice» teori, sier at når aktørene i offentlige bedrifter maksimerer egeninteresse vil dette ikke gi en tilpasning som er i overensstemmelse med samfunnets interesser. Et beslektet argument, basert på den såkalte «property rights» litteraturen, sier at siden offentlig eierskap er fordelt ut over et stort antall individer vil incitamentene til å sørge for effektiv drift bli lavere enn i privateide bedrifter. På den andre siden hevder f.eks. Caves & Christensen (1980) at det som er relevant for effektivitet ikke er eierforholdet i seg selv, men hvorvidt bedriften er skjermet fra konkurranse.

I Norge er det et visst innslag av privateide sykehus,

⁴ Selv om det selvfølgelig er fullt mulig å definere øvre grenser for hva man er villig til å betale for.

men disse inngår i de offentlige helseplanene på en slik måte at det ikke gir mening å anta noen forskjell i atferd relativt til offentlige sykehus. Den empirien som er tilgjengelig er i stor grad amerikansk (Grosskopf & Valdmánis, 1987; Burgess & Wilson, 1993 etc), men indikerer ingen klar sammenheng mellom eierform og effektivitet. En forklaring på dette kan da nettopp være at det i amerikansk sykehussektor er et sterkt element av konkurranse, og at positive effekter av konkurranse opphever en mulig effekt av eierskap.

Et ønske om økt konkurranse mellom sykehusene har da også vært en av drivkreftene bak de reformer som er (delvis) implementert i Sverige og England. I hovedtrekk innebærer disse reformene at man skiller myndighetenes rolle som produsent og kjøper av sykehustjenester, samtidig som man ikke begrenser kjøperens valgmulighet til sykehus inne eget fylke/distrikt. Innen denne rammen kan man tenke seg at sykehusene blir finansiert enten gjennom rammebudsjetter eller gjennom stykkprisfinansiering. Effektiviseringsgevinsten tenkes, på samme måte som før, framkommet gjennom at tilbudssida står ovenfor en kostnad ved å tilby «for mange» tjenester til sine pasienter. Forskjellen er nå imidlertid at sykehusene er frittstående enheter med mindre mulighet for ansvarsfraskrivelse, samtidig som de må konkurrere om pasientene.

De sentrale spørsmålene i en vurdering av en slik reform for norske forhold er dermed om vilkårene for konkurranse er tilstede, og om det er realistisk å anta at ikke også denne modellen blir utsatt for de forvittringer vi har observert både for rammefinansieringen og stykkprisfinansieringen.

I begge disse henseender er det grunn til å uttrykke en viss skepsis. Eksempelvis er det i Storbritannia 1700 sykehus mens det i Norge er vel 70. Det regionaliseringsprinsippet som ligger til grunn for vår nåværende sykehusstruktur bygger på at det for en rekke typer tjenester er naturlige monopol, enten på nasjonalt eller på regionalt nivå. På den ene siden er det derfor fare for at fristilte sykehus vil utnytte monopolfordeler, på den andre siden kan vi lett få en situasjon med monopsoni på etterspørselssida. Mulighetene for reell konkurranse synes å være begrenset til sentrale deler av østlandsområdet, og da til tjenester hvor det ikke er stordriftsfordeler; dvs til tjenester på lokal- og dels sentralsykehusnivå.

4. AVSLUTNING

Dersom vi betrakter sykehusene atferd som styrt av (konkurrerende) leger, er det argumenter for at en fri tilpasning verken vil være produksjons- eller allokeringseffektiv. Dette gir dermed en begrunnelse for regulering. I forhold til et krav om produksjonseffektivitet vil rammefinansieringen innebære et element av kostnadsdeling på tilbudssida som kan tenkes å gi incitament til en mer effektiv tilpasning. Stykkprisfinansieringen forsterker dette, men setter også sterkere spørsmålsteget ved konse-

kvensene for kvaliteten. I praksis synes vi imidlertid å observere «industry capture», dvs at den som reguleres etterhvert tilriver seg kontroll over reguleringsinstrumentene. Innføring av et sterkere element av konkurranse mellom sykehusene kan bedre situasjonen, men igjen oppstår det problemer fordi det er tendenser til naturlig monopol.

Hvor går vi så fra dette? Selv om den illustrasjonen som ble presentert her gir grunnlag for en viss pessimisme, har jeg allikevel tro på at man kan benytte de mulighetene som ligger i en tettere overvåkning av sykehusene. Dette fordrer imidlertid at man kan videreutvikle eksisterende mål på relativ effektivitet slik at de blir mindre følsomme for en del av de snarveier som må tas når man skal forsøke å beskrive den aktiviteten som pågår i sykehusene. Samtidig har jeg tro på at man gjennom en mer differensiert finansiering kan presse produsentene av sykehustjenester til å vri ressursallokeringen over mot tiltak som det er enighet om skal ha høy prioritet, og bort fra tiltak man er enige om skal ha lav prioritet. I begge tilfellene ligger imidlertid hovedutfordringen i å sørge for at den styringsformen man velger i realiteten inneholder styring, ikke bare form.

REFERANSER:

- Borden J.P. (1988): An Assessment of the Impact of Diagnosis Related Group (DRG)-Based Reimbursement on the Technical Efficiency of New Jersey Hospitals using Data Envelopment Analysis. *Journal of Accounting and Public Policy*, 7 77-96
- Burgess J.F. and P.W. Wilson (1993): Hospital Ownership & Technical Efficiency. Mimeo, Department of Economics, University of Texas
- Carlsen F. (1990): Will Prospective Payment Systems Improve the Efficiency of Norwegian Hospitals? *Mimeo*, Institutt for Sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim
- Carlsen F. (1993): The Performance of the Block Grant System When Budget Constraints are Soft: A Case Study from Norway. *Mimeo*, Institutt for Sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim
- Caves D.W. and L.R. Christensen (1980): The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. *Journal of Political Economy*, 88 958-976
- Donaldson C. and J.Magnussen (1992): DRGs: The Road to Hospital Efficiency? *Health Policy*, 21 47-64
- Ellis R.P. and T. McGuire (1986): Provider Behaviour under Prospective Reimbursement. *Journal of Health Economics*, 5 129-151
- Ellos W.J. (1990): *Ethical Practice in Clinical Medicine*. Routledge, London
- Fitzgerald J.F., Fagan L.F., Tierney W.M. and R.S. Dittus (1987): Changing Patterns of hip fracture care before and after the implementation of the DRG based prospective payment system. *Journal of the American Medical Association*, 258: 218-221
- Grosskopf S. and V. Valdmánis (1987): Measuring Hospital Performance. A non-parametric Approach. *Journal of Health Economics*, 6 89-107
- Hagen T.P. (1994a): Budgets, Monitoring and Public Hospital Efficiency. NIBR-notat, 1994:112
- Hagen T.P. (red) (1994b): Stykkprising av sykehustjenester. NIBR-notat, 1994:111
- Harris J.E. (1977): The Internal Organization of Hospitals: Some Economic Implications. *Bell Journal of Economics*, 467-482
- Hodgkin D. and T.G. McGuire (1994): Payment Levels and Hospital Response to Prospective Payment. *Journal of Health Economics*, 13 1-29

Jørgensen S., Kinseth O., Magnussen J., Pettersen I.J. og O.V. Slåttbrekk (1987): Sykehussektorens økonomi. Rapport A23, Norsk Institutt for Sykehusforskning.

Lee M.L. (1971): A Conspicuous Production Theory of Hospital Behaviour. *Southern Economic Journal*, July 48-58

MacDonald G.M. (1984): New Directions in the Economic Theory of Agency. *Canadian Journal of Economics*, XVII 415-440

Magnussen J. (1994): *Hospital Efficiency in Norway. A nonparametric analysis*. Dissertations in Economics no 6. Department of Economics University of Bergen.

Magnussen J. (1996): Efficiency Measurement and the Operationalisation of Hospital Production. *Health Services Research* (under utgivelse).

Magnussen J. and K. Solstad (1994): Case Based Financing: The Case of Norway. *Health Policy*, 28 23-36

Mooney, G. (1986): Economics, Medicine and Health Care. *Wheatseaf Books Ltd*, Brighton

Newhouse, J.P. (1970): Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital. *American Economic Review*, 60 1 60-74

NOU 23 (1987): Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste

NOU 25 (1987): Organisering og finansiering av sykehustjenester

Rosko M.D. and R.W. Broyles (1987): Short-term Responses of Hospitals to the DRG-prospective Pricing Mechanism in New Jersey. *Medical Care*, 25 88-89

Weisbrod B.A. (1992): Productivity and Incentives in the Medical Care Sector. *Scandinavian Journal of Economics*, 94 Supplement S131-S145

Zeckhauser R.J. (1974): Commentary in *Ethics in Health Care*, L.R. Tancredi (red), National Academy of Sciences, Washington.

Norges Bank er landets sentralbank. Banken har utøvende og rådgivende oppgaver innenfor penge-, kreditt- og valutapolitikken og har sentrale operative funksjoner i landets betalingsformidling.

Konsulent/Forsker

Utredningsavdelingen

Utredningsavdelingens oppgaver omfatter teoretisk og empirisk forsknings- og utredningsarbeid, med særlig vekt på problemstillinger knyttet til penge- og valutaspørsmål, finansielle markeder og utvikling og anvendelse av økonomiske modeller. Avdelingen anvender avanserte EDB-systemer i sitt arbeid.

Arbeidsoppgavene for den som blir tilsatt kan i noen grad tilpasses de kvalifikasjoner vedkommende har, men det søkes i første rekke etter en person som kan arbeide med forskningsoppgaver omkring virkninger av pengepolitikken, finansmarkedenes virkemåte eller finansinstitusjoners tilpasning.

For stillingen kreves en sosialøkonomisk embetsek-

samen, høyere avdelingseksamen fra NHH eller tilsvarende utdanning. Det er ønskelig med erfaring i forskningsarbeid, men også søkere uten forskningserfaring kan komme i betraktning.

Vi oppfordrer kvinner til å søke.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til forskningsdirektør Eilev S. Jansen, tlf. 22 31 61 60 eller forskningssjef Bent Vale, tlf. 22 31 66 74.

Søknad vedlagt kopier av vitnemål og attester og annen dokumentasjon av kvalifikasjoner sendes Norges Bank, Utredningsavdelingen, Postboks 1179 Sentrum, 0107 OSLO, innen 10. mai 1996.



NORGES BANK

STEINAR HOLDEN:

Nytt avgiftssystem kan gi dyrere biler¹

Like før jul i fjor vedtok Stortinget en omlegging av systemet for kjøretøyavgifter. En viktig del av omleggingen var fjerning av verdiavgiften.

I det gamle systemet utgjorde avgift knyttet til verdi og vekt om lag like mye.

I det nye systemet skal engangsavgiften avhenge av kjøretøyets vekt, motorens effekt (antall kW) og sylindervolumet.

I denne artikkelen argumenteres det for at verdiavgift trolig bidrar til å holde importprisen på biler lav, fordi avgiften er høyere desto høyere importverdien er. Systemomleggingen vil derfor trolig føre til høyere importpris på biler, noe som er et rent samfunnsøkonomisk tap for Norge.

Butikkprisen går likevel ned på grunn av avgiftsreduksjonen.

INNLEDNING

Stortinget vedtok like før jul 1995 en omlegging av systemet for kjøretøyavgifter. Det var bred enighet om endringen av system – overgang fra et system med avgifter basert på verdi og vekt til et system med avgifter basert på vekt, motorytelse og sylindervolum på motor² (derimot var det betydelig uenighet om nivået på de samlede avgiftene). Den nåværende omleggingen fortsatte linjen som ble startet i 1982, da en påbegynte en gradvis overgang fra et rent verdibasert system til et system med avgift basert på verdi og vekt.

Bakgrunnen for systemomleggingen er en langvarig misnøye med noen svakheter ved verdiavgiften. Den svakhet som har fått størst oppmerksomhet, gjelder miljø- og sikkerhetsutstyr. Sikkerhetsutstyr innebærer høyere importpris, noe som også gir høyere avgift. Resultatet er at den høyere pris den enkelte forbruker må betale for å få sikkerhetsutstyr, kan bli flere ganger høyere enn det det koster å produsere sikkerhetsutstyret. For å redusere dette problemet har en i noe tid hatt en ordning med reduksjon i engangsavgiften for biler som har innmontert identifiserbart sikkerhetsutstyr. Men slike sjablonmessige fradrag er ikke en ideell løsning, og i budsjett-innstillingen fra Stortingets finanskomite om endring av kjøretøyavgiftene trekker en frem følgende ulemper med slike fradrag: administrativt komplisert, vanskelig å praktisere ved at stadig mer sikkerhetsutstyr blir bygd inn i bilen ved produksjon, samt store provenyknostnader (ved dagens nivå på bilsalget anslår Finansdepartementet det årlige provenytapet ved dagens fradrag til om lag 1,5 mrd. kroner.) Andre ulemper ved engangsavgift basert på verdi er at verdiavgiften varierer med importprisen (dette kommenteres senere) og at det skaper problemer ved import av brukte biler. Stortingets finanskomite oppsummerer (side 19) at «Komiteen konstaterer at det er bred faglig og politisk enighet om at denne avgiftsformen [verdiavgiften] bør fjernes, bl.a. fordi den virker konkurransevridende, er vanskelig å administrere, oppmuntrer til omgåelser og innebærer en sterkt progressiv særskatt på utstyr og bilkonstruksjoner som fremmer miljø og sikkerhet.»

¹ Takk til Torstein Bye og Nils-Henrik von der Fehr for gode kommentarer til et tidligere utkast, og til Finn Tandberg i Bilimportørernes Landsforening for en nyttig beskrivelse av enkelte forhold i det norske bilmarkedet. Jeg er imidlertid alene ansvarlig for innholdet i artikkelen.

² Også i det nye systemet er det en verdiavgift, men denne gjelder bare for et lite antall biler, med importverdi over kr 170 000.

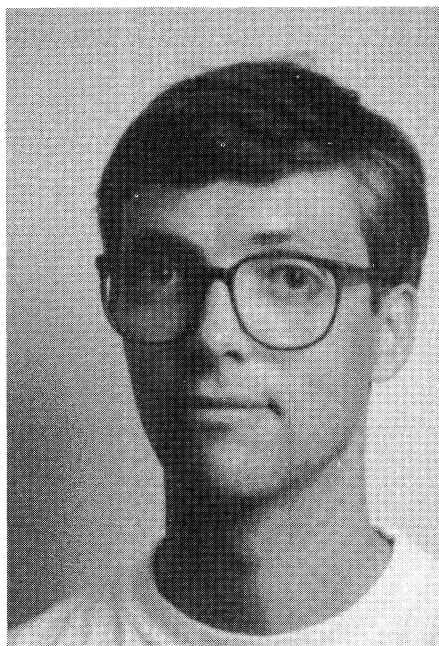
I denne artikkelen skal jeg ikke drøfte de svakheter som finanskomiteen viser til. Derimot skal jeg argumentere for at en verdiavgift også har en viktig fordel. Kort sagt innebærer en verdiavgift at avgiften blir høyere jo høyere importprisen er. Dette gir et sterkt insentiv for bilprodusenten til å holde importprisen nede, fordi høy importpris forsterket gjennom avgiften slår kraftig ut i butikkprisen, med tilsvarende stor virkning på salgskvantumet. Med avgift på vekt, motorytelse og sylindervolum er avgiften uavhengig av hvilken importpris produsenten setter. Høyere importpris får dermed mindre virkning på butikkpris og salgskvantum enn i tilfellet med verdiavgift, og insentivet til å sette en lav importpris blir svakere. (Her må en ikke la seg forvirre av at dyrere biler gjerne veier mer og har kraftigere motor, og dermed får høyere avgift – for en gitt bil blir avgiften uansett uavhengig av importprisen.) Et enkelt eksempel er illustrerende: Anta at en bilprodusent vurderer om importprisen på en bestemt biltype skal settes til kr 70 000 eller kr 75 000. Med et rent verdibasert system, der avgiften er omtrent like høy som importverdien, vil kr 5 000 i økt importpris kunne slå ut i kr 14 000 i økt butikkpris (inkludert avanse og moms, tilsammen grovt anslått til 40 pst. av importpris pluss avgift). En slik prisøkning må forventes å ha betydelig virkning på salget, noe som kan få bilprodusenten til å velge den lavere prisen. Dersom avgiften er uavhengig av verdi, vil forskjellen i butikkpris bare bli kr 7 000, og virkningen på salget tilsvarende mye mindre. Med avgift uavhengig av verdi vil det dermed være betydelig mer fristende å sette en høy importpris.

Årsaken til at avgiftssystemet kan påvirke importprisene på biler ligger i at Norge ikke er prisfast kvantumstilpasser på verdensmarkedet for biler. Ved økonomiske analyser er det vanlig å anta at et lite land er prisfast kvantumstilpasser på verdensmarkedet, men dette gjelder ikke for differensierte produkter som biler. Den enkelte bilprodusent står overfor en fallende etterspørselskurve i Norge (som i andre land) og produsentens prissetting kan påvirkes ved avgiftssystemet.

I neste avsnitt vil jeg presentere noen regneeksempler for å illustrere den tallmessige betydningen som omleggingen av avgiftssystemet kan ha. I de påfølgende avsnitt vil jeg kommentere enkelte av forutsetningene i regneeksemplene, og jeg vil drøfte i hvilken grad poenget i denne artikkelen har vært fremme i Stortingets behandling av saken.

NOEN REGNEEKSEMPLER

La meg starte avsnittet med et leservarsel: Regneeksemplene i dette avsnittet er ment som en illustrasjon – en fullt ut tilfredsstillende analyse ville kreve en mer detal-



Steinar Holden, dr. polit fra Universitetet i Oslo, 1990, er professor ved Sosialøkonomisk institutt

jert modell, og en mer omfattende undersøkelse av de faktiske forhold i bilmarkedet.

Vi lar q betegne prisen bilprodusentene mottar når bilene importeres til Norge (importprisen). Importprisen er grunnlaget for avgiftene, slik at importøren betaler $s = kq + h$, der $k-1$ er satsen for verdiavgift og h er satsen for verdiuavhengig avgift (som evt. kan være avhengig av bilens vekt eller motor). Den samlede avgiften er således $t = (k-1)q + h$. Importører og forhandlere behandles meget enkelt, jeg antar de har en fast avanse uavhengig av importprisen. Summen av importørs og forhandlers avanse, pluss moms, betegner vi med z , slik at butikkprisen blir $p = (1+z)s$. Etterspørselen rettet mot det enkelte bilmerke er en fallende funksjon av butikkprisen,

$y = y(p)$. Etterspørselen er naturligvis avhengig av prisen på konkurrerende bilmerker, men jeg ser her bort fra muligheten for strategisk interaksjon. Med andre ord, når den enkelte bilprodusent fastsetter prisen på sine biler, antar jeg at han/hun ikke tar hensyn til at dette kan påvirke prissettingen hos konkurrentene. Videre antar jeg at produsenten ensidig fastsetter importprisen, med profittmaksimering som målsetting (se nærmere drøfting av disse forutsetningene i neste avsnitt). Produsenten har en kostnad c pr bil som selges til Norge.

Uavhengig av formen på etterspørselsfunksjonen (så lenge den er fallende og kontinuerlig), vil verdiavgift gi lavere importpris enn avgift som er uavhengig av importprisen. Dette skyldes at verdiavgift gjør etterspørselen (som er avhengig av butikkprisen) mer elastisk mhp importprisen, noe som gjør det lønnsomt å sette en lavere importpris. Hvor stor forskjellen er, avhenger av formen på etterspørselsfunksjonen. Vi skal se på to typer etterspørselsfunksjoner, etterspørsel med konstant elastisitet og lineær etterspørsel.

La oss først anta at etterspørselen y har konstant elastisitet, dvs at den er på formen

$$y = a p^{-E},$$

der $E > 1$ er priselastisiteten (dvs E er prosentvis reduksjon i antall solgte biler dersom butikkprisen p øker med en prosent) og a er en positiv parameter i etterspørselsfunksjonen. Parameteren a er høyere desto høyere prisen på konkurrerende bilmerker er, men som vi skal se er importprisen uavhengig av verdien på denne parameteren, slik at det ikke er nødvendig å ta hensyn til denne sammenhengen. Importprisen q fastsettes ved å maksimere produsentens overskudd:

$$\pi = (q-c) a p^{-E},$$

Avgiftssystem for biler

der $p = (1+z)(kq+h)$. Etter litt regning kan førsteordensbetingelsen løses for importprisen

$$q = \frac{E}{E-1} c + \frac{h}{k(E-1)} \quad (1)$$

I et system med bare verdiavgift, $h = 0$, blir importprisen q gitt ved første del av uttrykket, dvs prisen er et fast påslag på enhetskostnaden, der påslaget er større desto mindre priselastisiteten er. Importprisen vil da være uavhengig av nivået på verdiavgiften. Avgift som er uavhengig av verdi, $h > 0$, fører til høyere importpris, slik at butikkprisen vil stige mer enn avgiften. Årsaken til dette er at verdiuavhengig avgift gjør etterspørselen mindre elastisk mhp importprisen, slik at det lønner seg for bilprodusenten å sette en høyere importpris. Dersom noe av avgiften er uavhengig av verdi, vil importprisen være lavere jo større verdiavgiften er (det andre leddet i (2) er avtakende i k). Dette skyldes at økt verdiavgift gjør etterspørselen mer elastisk, dersom det også er en avgift som er uavhengig av verdi. Som nevnt over er importprisen uavhengig av parameteren a , noe som bl.a. impliserer at med denne etterspørselsfunksjonen er optimal importpris uavhengig av prisen på konkurrerende bilmerker.

For å illustrere virkningen av avgiftssystemet på importpris og butikkpris for biler, viser jeg noen enkle numeriske eksempler i tabell 1 og 2, med priselastisitet på hhv 5 og 10.³ Enhetskostnaden for biler c er satt til 50

(tusen kroner) som kan være et realistisk anslag for en gjennomsnittlig norsk personbil. Det opprinnelige avgiftssystemet i Norge, før 1982, var bare basert på verdi, og verdiavgiften var om lag like stor som importverdien. Dette er representert i linje 1, med $k = 2$ og $h = 0$. Linje 2 representerer systemet etter omleggingen som ble avsluttet i 1991, da halvparten av avgiften var beregnet ut fra verdi og den andre halvparten ut fra vekt: Vi reduserer k til 1,5 og øker h slik at avgift pr bil, t , holdes konstant. Linje 3 representerer et rent verdiuavhengig system, med konstant avgift pr bil, mens linje 4 representerer det nåværende systemet, der avgiften er uavhengig av verdi, og redusert om lag 14 pst i forhold til det opprinnelige systemet. Det er de to kolonnene til høyre i tabellene som er av interesse. Bl a ser vi i tabell 1 (der priselastisiteten er satt lik fem), linje 3, at en overgang fra kombinert avgiftssystem til et system med verdiuavhengig avgift, der avgift pr bil holdes konstant, fører til 16 pst høyere importpris og 8 pst høyere butikkpris.

Ved lineær etterspørsel er salget en lineær funksjon av prisen

$$y = Y - ap + bp^*,$$

³ Jeg har for enkelhets skyld sett bort i fra at avansen kan avhenge av priselastisiteten. Merk at forhandlerne kan stå over en annen (og høyere) priselastisitet enn produsenten, pga konkurranse fra andre forhandlere.

Tabell 1: Virkning av avgiftssystem på bilprisene. Konstant priselastisitet $E = 5$, grensekostnad pr bil $c = 50$. Avanse + moms $z = 0,4$.

	Avgift $t=(k-1)q+h$	importpris q	butikkpris p	$\Delta q/q$	$\Delta p/p$
Ren verdi: $k = 2$	62,5	62,5	175,0	-0,07	-0,04
Delvis verdi $k=1,5$	62,5	67,3	181,7	0,00	0,00
Ikke verdi $k = 1$	62,5	78,1	196,9	0,16	0,08
Ikke verdi $k = 1$	53,8	75,9	181,6	0,13	-0,00

Linje 2, delvis verdi, viser avgiftssystem før omlegging. Linje 1 er et rent verdisystem, linje 3 og 4 rent verdiuavhengige system, der linje 4 innebærer avgiftsreduksjon pr bil på 14 pst. Verdiuavhengig avgift h justeres slik at avgift pr bil blir det oppgitte beløp. $\Delta q/q$ og $\Delta p/p$ viser relativ endring i forhold til linje 2.

Tabell 2: Virkning av avgiftssystem på bilprisene. Konstant priselastisitet $E = 10$, grensekostnad pr bil $c = 50$. Avanse + moms $z = 0,4$.

	Avgift $t=kq+h$	importpris q	butikkpris p	$\Delta q/q$	$\Delta p/p$
Ren verdi: $k = 2$	55,6	55,6	155,6	-0,03	-0,02
Delvis verdi $k=1,5$	55,6	57,5	158,3	0,00	0,00
Ikke verdi $k = 1$	55,6	61,7	164,2	0,07	0,04
Ikke verdi $k = 1$	47,8	60,9	152,1	0,06	-0,04

Se tabell 1.

Tabell 3: Virkning av avgiftssystem på bilprisene. Lineær etterspørsel $Y = 2500$, $a = 35$, $b = 28$, grensekostnad pr bil $c = 50$. Avanse + moms $z = 0,4$. Priselasititet i intervallet 4,8-5,8 (avhengig av prisen), priselasititeten der også konkurrentenes pris øker ($p = p^*$) er om lag 1.

	Avgift $t=(k-1)q+h$	importpris q	butikkpris p	$\Delta q/q$	$\Delta p/p$
Ren verdi: $k = 2$	62,9	62,9	176,2	-0,06	-0,03
Delvis verdi $k=1,5$	62,9	66,7	181,5	0,00	0,00
Ikke verdi $k = 1$	62,9	73,7	191,2	0,10	0,05
Ikke verdi $k = 1$	54,1	75,2	181,0	0,13	-0,00

Se tabell 1.

Tabell 4: Virkning av avgiftssystem på bilprisene. Lineær etterspørsel $Y = 5\ 000$, $a = 151$, $b = 135$, grensekostnad pr bil $c = 50$. Avanse + moms $z = 0,4$. Priselasititet i intervallet 9,1-10,4 (avhengig av prisen), priselasititeten der også konkurrentenes pris øker ($p = p^*$) er om lag 1.

	Avgift $t=(k-1)q+h$	importpris q	butikkpris p	$\Delta q/q$	$\Delta p/p$
Ren verdi: $k = 2$	55,9	55,9	156,5	-0,03	-0,02
Delvis verdi $k=1,5$	55,9	57,7	159,1	0,00	0,00
Ikke verdi $k = 1$	55,9	61,2	164,0	0,06	0,03
Ikke verdi $k = 1$	48,1	62,0	154,1	0,07	-0,03

Se tabell 1.

der Y , a og b er positive parametre, $a > b$, og p^* er gjennomsnittsprisen på konkurrerende bilmerker. Jeg har her spesifisert prisen på konkurrerende bilmerker, fordi ved lineær etterspørsel vil optimal pris avhenge av konkurrentenes priser. Bilprodusentens profittfunksjon er

$$\pi^P = (q-c)(Y - a(1+z)(kq+h) + bp^*),$$

og førsteordensbetingelsen for profittmaksimerende importpris er

$$(Y - a(1+z)(kq+h) + bp^*) - (q-c)a(1+z)k = 0. \quad (2)$$

Ved enkel regning ser vi av (2) at importprisen q er økende i p^* , dvs en økende funksjon av prisen på konkurrerende bilmerker. Jeg antar at alle bilprodusentene er like, slik at de vil sette samme profittmaksimerende importpris. Likevekten i markedet finnes da ved å sette $p^* = p = (1+z)(kq+h)$ i førsteordensbetingelsen og løse for importprisen

$$q = \left(\frac{1}{k(1+z)(2a-b)} \right) (Y + a(1+z)kc - (a-b)(1+z)h), \quad (3)$$

Her er q avtakende i k og h , slik at ved lineær etterspørsel gir høyere avgift lavere importpris, enten avgiften er knyttet til verdi eller ikke. Fortsatt har vi imidlertid at verdiavgift virker mest prisdempende. Tabell 3 og 4 viser

numeriske eksempler, der parameterverdiene er valgt slik at priselasititetene blir om lag 5 og 10, som i eksemplene med konstant elastisitet. Parvis sammenligning av tabellene, 1 og 3, og 2 og 4, viser dermed betydningen av funksjonsformen.

Talleksemplene i tabell 1-4 gir en økning i importprisen på 6 – 16 pst ved overgang fra et system med avgift både på verdi og vekt til et system der avgiften er uavhengig av verdi ($\Delta q/q$ i linje 3). Den nåværende omleggingen, der overgangen til verdiuavhengig avgift kombineres med en avgiftsreduksjon på 14 pst, gir en økning i importprisen på 6-13 pst ($\Delta q/q$ i linje 4). Dersom vi regner gjennomsnittlig importverdi på kr 70 000 pr bil, og en import på 100 000 biler pr år, blir dette en økning i samlet importverdi på 420 – 910 mill kr pr år. Hvis en hadde endret systemet i motsatt retning, til et rent verdiavgiftssystem, ville importprisene istedenfor blitt redusert med 3 – 7 pst noe som ville medført en reduksjon i årlig samlet importverdi på 210 – 490 mill kr, regnet på samme måte.

Prosentvis endring i butikkprisen på biler går naturligvis i samme retning, men er noe mindre. Den nåværende omleggingen, der overgangen til verdiuavhengig avgift kombineres med en avgiftsreduksjon på 14 pst, gir en reduksjon i butikkprisen i intervallet på 4 pst til 0 ($\Delta p/p$ i linje 4).

Talleksemplene er svært følsomme for valg av funksjonsform og parametre i etterspørselsfunksjonen. Generelt vil høyere priselasititet innebære lavere importpris, nærmere

grensekostnaden, og dette vil også gjøre importprisen mindre følsom for valg av avgiftssystem (se (1) over). En finner dermed det intuitive poenget at ved hard konkurranse i bilmarkedet (høy priselastisitet), har avgiftssystemet mindre betydning enn dersom konkurransen er mindre hard.

KOMMENTARER

Regneeksemplene over bygger på en rekke forenkende forutsetninger, og jeg skal kommentere noen av dem her. For det første har jeg antatt at importprisen settes ensidig av bilprodusenten. I realiteten fastsettes importprisen gjennom forhandlinger mellom bilprodusent og importør. Dette vil ikke endre hovedkonklusjonen om at verdiavgift innebærer lavere importpris enn avgift som ikke er knyttet til importverdien. Et regneeksempel basert på en enkel modellformulering vist i et appendiks tyder likevel på at forhandlinger om importprisen gjør importprisen betydelig mindre følsom for avgiftssystemet enn dersom produsenten ensidig fastsatte importprisen.

Et mer fundamentalt problem med modellanalysen over er at en del bilprodusenter importerer bilene selv, gjennom et datterselskap. Dette forholdet er også problematisk for verdiavgift som system i det hele tatt. I Stortingsproposisjon nr. 1, Tillegg nr. 3, 1995-96, side 13, omtales dette problemet som følger:

«Avgiftsgrunnlaget kan også påvirkes ved at kjøretøyet gis en urealistisk lav importverdi, og dermed pålegges lavere avgift, for så å øke avansen i senere ledd. Alternativt kan importørene ta ut høyere priser på reservedeler, verkstedstjenester mv. Dette vil spesielt kunne være aktuelt dersom forhandler i Norge eies av produsent. Dagens importavgift er derfor lite egnet som beregningsgrunnlag, all den tid det er forholdsvis enkelt å foreta avgiftsmessig tilpasninger.»

Det faktum at en del bilprodusenter eier sine importører er åpenbart et problem ved å bruke avgift basert på verdi. Jeg synes imidlertid det er vanskelig å vite hvor stort dette problemet er. I teorien kan jo produsentene selge bilen for 1 kr til sitt datterselskap, og dermed helt unndra seg avgift. I praksis vet vi at noe så ekstremt ikke skjer, noe som kan ha flere årsaker. For det første er det så få og store aktører dette dreier seg om, at det vil være lett for myndighetene å oppdage dersom slik avgiftsunndragelse ble gjort i stort omfang. For det andre er ikke bilprodusentene likegyldige til hvor et overskudd kommer, og skatteregler ol. kan gjøre det ønskelig for bilprodusentene å motta inntektene selv, og ikke la dem komme via heleide importører. I følge Bilimportørenes Landsforening er det ikke noe systematikk i at importører som er eid av produsent har høyere avansesatser enn selvstendige importører, noe som kan tyde på at slik denne type avgiftsunndragelse ikke er særlig utbredt.

En tredje mulig innvending gjelder om bilprodusentene faktisk setter importprisen til enkeltland med profittmaksimering som formål, slik at avgiftssystemet påvirker

bilprisene som i analysen over. En klar indikasjon på en slik påvirkning er at bilpriser er følsomme for skatte- og avgiftssystemet – bl.a. holdes en del biltyper lavt i pris for å komme under firmabilgrenser på 200 000 og 250 000 kr. I følge Bilimportørenes Landsforening er importprisene også lavere i land med høye avgifter som Danmark, Finland og Norge, enn de er i de fleste andre land, og i alle disse tre landene har avgiften vært basert på verdi. Dersom produsentene av ulike grunner også tar hensyn til markedsandeler, vil dette modifisere virkningen av avgiftssystemet på importprisene.

En fjerde mulig innvending mot analysen over gjelder forutsetningen om at bilprodusentene ikke tar hensyn til virkningen på konkurrentenes prissetting ved fastsettingen av importprisen. Til en viss grad må vi regne med at bilprodusentene tar slike hensyn, selv om antall bilmerker i det norske markedet er så stort at virkningen av prissettingen til en enkelt produsent er begrenset. Det er imidlertid mange måter å modellere en slik strategisk interaksjon, og virkningen av avgiftssystemet avhenger av valg av modell. Den enkleste sammenhengen er trolig å anta at produsentene følger hverandre i prissettingen, dvs. jo lavere pris en bilprodusent setter, desto lavere pris vil andre produsenter også sette (dette er i samsvar med eksempelet over med lineær etterspørsel). Dette vil gjøre etterspørselen rettet mot den enkelte produsent mindre elastisk, fordi andre produsenter jo følger etter. Ut fra analysen over skulle en anta at lavere priselastisitet ville medføre at prissettingen ble mer følsom for avgiftssystemet enn dersom det ikke var slik strategisk interaksjon (men en skikkelig analyse av dette krever en fullspesifisert modell).

DEBATTEN OM ENDRING AV KJØRETØYAVGIFTENE

Så vidt jeg vet har poenget i denne artikkelen ikke vært fremme i Regjeringens dokumenter og Stortingets drøfting av omleggingen av kjøretøyavgiftene.⁴ En interdepartemental arbeidsgruppe la i oktober 1994 frem rapporten «Avgiftene på bil og bilhold», og var der delvis innom poenget (side 42):

«I tillegg til problemene knyttet til fradrag for sikkerhetsutstyr, er det en svakhet ved dagens verdiavgift at beregningsgrunnlaget varierer med den prisen importøren har gitt for kjøretøyet i utlandet. Dette vil f.eks. resultere i at to identiske kjøretøy med ulik importverdi vil få ulik verdiavgift. I de tilfeller hvor forhandler i Norge eies av produsent, er det også muligheter for å tilpasse avgiftsgrunnlaget ved at kjøretøyet gis en lav importverdi, og dermed lavere avgift. Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt dette forekommer, men det faktum at importverdien på biler

⁴ Jeg har bare basert meg på det omtalte skriftlige materialet, og vet ikke hva som står i annet skriftlig materiale, eller som er sagt eller tenkt.

er svært lave i Danmark og Norge, som har de høyeste verdiavgiftene, kan indikere at dette er tilfelle. Et avgiftssystem som baserer seg på et mer konstant og objektivt grunnlag enn det som er tilfellet med dagens verdiavgift, vil kunne løse dette problemet. Arbeidsgruppen vil likevel peke på at de lave importprisene til Norge kan skyldes at produsentene tilpasser seg til det norske avgiftsnivået ved å redusere sin fortjeneste for å opprettholde en viss markedsandel her i landet.»

Her knyttes lav importverdi pga verdibasert avgift til at produsent eier forhandler, og oppfattes derfor som et problem, og ikke en fordel. I siste setning i sitatet trekkes avgiftsnivået frem som mulig forklaring på de lave importprisene, og ikke systemet, dvs at avgiftene er basert på verdi.

I St prp nr 1, Tillegg nr 3 (1995-96) og i finanskomiteens innstilling (Budsjett-innst S nr 13, Tillegg nr 1 (1995-96) trekkes bare frem poenget om at verdiavgift kan unngås dersom produsent eier forhandler. I Stortingsdebatten tok Lars Sponheim (V) opp at

«Det må være en absolutt forutsetning av bilprodusentene, importørene og forhandlerne lar hele den avgiftslettelsen som Stortinget nå går inn for, komme forbrukerne til gode. ... Dette er veldig viktig å understreke, fordi norske bilbrukere har vendt seg til et høyt prisnivå, og det er litt for fristende, tror jeg, for bilselger og -importører å prøve å ta litt av den gevinsten som nå oppstår, i sine egne lommer, istedenfor å sørge for at det kommer forbrukerne til gode.»

men også Sponheim knytter virkning til avgiftsnivå, og ikke til system.

Derimot ble betydningen av avgiftssystemet omtalt i Statistisk Sentralbyrås høringsuttalelse til rapporten til den interdepartementale arbeidsgruppen, hvor det bl.a. står (side 1) «Det må imidlertid sees på som en fordel for Norge at importprisene på biler blir lavere som følge av verdiavgiften».⁵

AVSLUTNING

Endringen i systemet for engangsavgift på biler, fra verdi- og vektbasert avgift til vekt- og motorbasert avgift, innebærer at etterspørselen etter biler blir mindre elastisk mhp importprisen, fordi avgiften ikke lenger er avhengig av importprisen. I denne artikkelen har jeg tatt sikte på å illustrere virkningen av omleggingen ved hjelp av helt standard økonomisk teori. Bilprodusentene antas å sette importprisen med profittmaksimering som formål, og artikkelen presenterer regneeksemplene med to typer etterspørselsfunksjoner, konstant elastisk og lineær, med etterspørselelastisitet på hhv 5 og 10. Omleggingen av avgiftssystemet, kombinert med en avgiftsreduksjon på 14 pst, gir i talleksemplene en økning i importprisene på 6-13 pst, noe som svarer til en økning i årlig importverdi på om lag 420 – 910 mill kr årlig (dersom en regner 100 000

biler med gjennomsnittlig importpris kr 70 000). Generelt vil virkningen av avgiftssystemet være mindre desto hardere konkurransen mellom bilprodusentene er, dvs desto høyere priselastisiteten er. Økt importverdi representerer en overføring fra norske bilkjøpere til bilprodusentene, og er dermed et rent samfunnsøkonomisk tap for Norge. Ved valg av avgiftssystem bør slike kostnader veies mot ulempene ved å knytte engangsavgiften til bilens verdi.

Funksjonsformer og parametre i regneeksemplene er valgt uten empirisk grunnlag, og en pålitelig tallfesting krever et skikkelig empirisk arbeid. I analysen er det heller ikke tatt hensyn til muligheten for at bilprodusentene kan unndra seg verdiavgift ved å sette en lav importverdi, for deretter la en heleid importør ta høyere avanse.

Regneeksemplene viser en markert endring i importprisene på biler som en umiddelbar konsekvens av avgiftsomleggingen, noe som skulle være svært lett å oppdage. Det er imidlertid flere momenter som taler for at virkningen vil komme over tid, og ikke være så lett å påvise. For det første er importprisene gjerne fastsatt i kontrakter for ett år av gangen, og mange av disse er avtalt før avgiftsomleggingen. Slike kontrakter kan reforhandles, men importørene vil trolig etter beste evne motsette seg at importprisene øker. For det andre er bilprodusentene trolig usikre på hvilke priser andre produsenter vil sette. Dersom den enkelte produsent antar at andre produsenter holder importprisene uendret, vil dette antakelig medføre at det er mindre lønnsomt å øke sin egen pris (kfr eksemplet med lineær etterspørsel over). Økningen i importpriser pga omleggingen av avgiftssystemet vil i så fall kunne ta lang tid, ved at bilprodusentene hele tiden er forsiktige med å øke prisen mer enn andre produsenter. For det tredje vil avgiftsomleggingen påvirke hvilke biltyper som selges. Dette er et av formålene med omleggingen, og i følge Bilimportørenes Landsforening kan en allerede nå observere en merkbar nedgang i gjennomsnittlig motorstørrelse på nye biler. Men mindre motorer er også billigere, og denne prisreduksjonen vil motvirke en eventuell prisøkning for gitt biltype pga avgiftsomleggingen. For det fjerde har det i den senere tid blitt introdusert nye bilmerker i det norske markedet, og flere står på trappene. Dette vil innebære økt konkurranse mellom bilmerkene, noe som isolert sett vil presse prisene nedover.

Til tross for alle disse momentene bør den effekten som talleksemplene over viser, kunne finnes ved en grundig empirisk analyse av importprisene til Norge og andre land. I den forstand har Stortinget begunstiget sosialøkonomien som fag med et naturlig eksperiment av store dimensjoner. Kostnaden ved eksperimentet kan synes svært høy, men som nevnt må dette veies opp mot bl.a. de miljø- og sikkerhetsmessige fordelene med det nye systemet.

⁵ Takk til Sosialøkonomens redaktør for å gjøre meg oppmerksom på denne høringsuttalelsen, som han forøvrig selv har skrevet.

Appendiks: Regneeksempel med importpris bestemt ved forhandlinger

Jeg antar at produsenten selger direkte til en enkelt bilforhandler (importørleddet neglisjeres), og at importprisen fastsettes i forhandlinger mellom produsent og bilforhandler. Bilforhandleren har en kostnad pr bil $b > 0$, og jeg ser for enkelhets skyld bort fra moms (moms påvirker ikke importverdien med forutsetningene her). Bilforhandlerens overskudd er $\pi^F = y(p-s-b)$. Dersom etterspørselen har konstant elastisitet (som i det første eksempelet over), er den salgspris som maksimerer bilforhandlerens overskudd gitt ved

$$p = \frac{E}{E-1}(s+b).$$

For å finne utfallet av prisforhandlingene mellom produsent og bilforhandler bruker vi Nash forhandlingsløsning, som trolig er den mest brukte modellen for forhandlinger i økonomiske anvendelser. Vi antar at så lenge partene ikke blir enige om en pris, blir det heller ikke noe salg, og begge parter får null overskudd. Nash forhandlingsløsning tilsier da at prisen q settes på det nivå som maksimerer produktet av partenes overskudd, dvs den pris som maksimerer Nash-produktet

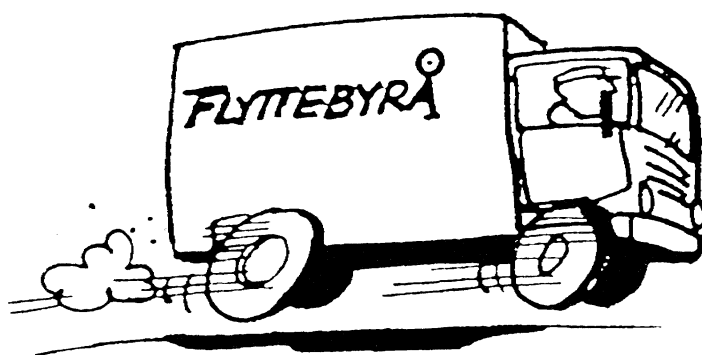
$$N = \pi^P (\pi^F)^\beta, \quad (4)$$

der $\pi^P = (q-c)y$ er produsentens profitt og β er en indikator for bilforhandlerens forhandlingsstyrke, som er større desto større β er. Etter litt regning finner vi at førsteordensbetingelsen for maksimering av (4) mhp q kan løses for q :

$$q = \frac{E - \frac{\beta}{(1+\beta)}}{E-1} c + \frac{h+b}{k(E-1)(1+\beta)}. \quad (5)$$

Vi bruker de samme forutsetningene som i tabell 1, med enhetskostnad $c = 50$ og priselastisitet $E = 5$. Videre antar vi at bilforhandlerens enhetskostnad $b = 10$ og at forhandlingsstyrken $B = 1$. Ren verdiavgift, $k = 2$ og $h = 0$, gir importpris $q = 56,9$. Kombinert verdi- og stykkavgift, der samlet avgift pr bil holdes konstant lik 56,9, har vi ved $k = 1,5$ og $h = 27,2$. Innsetting i (5) gir importpris $q = 59,3$. Overgang fra kombinert system til rent verdibasert system gir dermed en reduksjon i importprisen på $(56,9-59,3)/59,3 = -0,04$, dvs en reduksjon på 4 pst. Overgang til avgift uavhengig av verdi, kombinert med en avgiftsreduksjon på 14 pst pr bil, $k = 1$ og $h = 48,9$, gir ved innsetting i (5) importpris $q = 63,6$, dvs en økning på $(63,6-59,3)/59,3 = 0,07$, dvs 7 pst. Sammenlignet med tabell 1 tyder dette på at forhandlinger om importprisen gjør denne mindre følsom for avgiftssystemet enn dersom produsenten ensidig fastsatte importprisen.

FLYTTET?



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 22 17 00 35, telefax 22 17 31 55 eller skriv til oss.

Sosialøkonomens Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

SAMLEPERMIER

til

SOSIAL ØKONOMEN

Prisen er kr. 100,- for 2 permer inkl. porto.

Permene kan bestilles pr. post eller telefon/telefax i sekretariatet.

Vi sender med innbetalingsblankett.

**TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING
POSTBOKS 8872
YOUNGSTORGET
0028 OSLO**

Samleperm stk.

Navn

.....

Adresse

.....

Poststed

Oded Stark:
ALTRUISM AND BEYOND
An economic analysis of trans-
fomers and exchanges within fa-
milies and groups

Cambridge University Press.
 142 sider. ISBN 0 521 47419 1.
 £ 18.95.

Først noen ord om hva slags bok dette er. Institute for Advanced Studies i Wien har startet noe som kalles Oscar Morgenstern Memorial Lectures. Meningen er at det en gang om året skal inviteres en ledende økonom til Wien for å holde en forelesningsserie – som så skal bearbeides til bokform. Oded Stark, professor ved Universitetet i Oslo, er førstemann ut i serien. Så vidt jeg vet, er han også en drivkraft bak organiseringen av hele serien.

Dette grunnformatet burde likevel gi den enkelte forfatter en stor grad av frihet til å legge opp forelesninger og bok etter eget hode. Stark har valgt ikke å skrive en oversikt over temaet altruisme i økonomisk modellering, men konsentrerer seg om temaer som står sentralt i hans egen forskning. De fleste kapitlene bærer mer preg av å være forskningsbidrag enn formidlingsstykker. Dette gir boken en personlig farge, noe som er positivt, men samtidig står boken fram mer som en essaysamling enn et sammenhengende hele. Av denne grunnen tror jeg en yter boken best rettferdighet om en går inn på de ulike kapitlene hver for seg. Til slutt i anmeldelsen følger noen sammenbindende kommentarer.

Kapittel 1. *Altruism, transfers and well-being*. I dette kapitlet drøftes egenskapene ved en enkel modell av tosidig altruisme. Forfatteren viser sammenhengen mellom en formulering hvor den enkelte bryr seg om egen og andres nytte og en formulering hvor argumentene i en «metanyttefunksjon» er eget og andres konsum. Det vises at naturlige restriksjoner på modellen impliserer at en til syvende og sist legger mer vekt på eget konsum enn på andres. Dette betyr igjen at altruisme kan sikre den enkelte en minsteandel av de ressursene som står til rådighet, men en kan

ikke vente at altruisme løser alle fordelingskonflikter. Stark går så gjennom en del implikasjoner og komparativ statikk. De fleste resultatene er interessante og har en naturlig intuisjon. Det brukes imidlertid en del plass på et resultat om at økt grad av altruisme hos en giver – som fører til en økt overføring av penger til en annen, fattigere part – kan redusere nytten til begge. Om jeg har trengt inn til intuisjonen bak dette resultatet, så er drivkraften at når den rike i høyere grad tar inn over seg verdens lidelser, så blir han lei seg – den fattige blir glad for overføringen, men er lei seg for at den rike er lei seg på hans vegne. Dette resultatet viser kanskje først og fremst at det av og til er mest naturlig å formulere nytte som at en bryr seg om andres konsum, snarere enn at en bryr seg om deres nytte.

Kapittel 2. *The timing of intergenerational transfers: an application*. Dette kapitlet gir en mulig forklaring på den observerte sammenhengen i mange land mellom økt realinntekt og lengre levealder. Det fins selvfølgelig en opplagt forklaring på denne sammenhengen, men Stark ønsker å prøve ut en alternativ historie hvor kausaliteten går fra økt levealder til økt realinntekt. Hovedidéen er at foreldre – i en u-landskontekst – antas bare å kunne overføre land til ett av barna gjennom arv. Dermed betyr økt levealder senere overtakelse av landbrukseiendom. Det antas videre at utdanning bare har verdi utenfor jordbruket. Senere overtakingstidspunkt betyr derfor at det lønner seg mer å investere i utdanning. Om dette er en rett beskrivelse av en u-landsøkonomi, er jeg ikke den rette til å svare på. Antakelsene om at overføring av land utsettes ved lengre levealder og at utdanning har mye større verdi i alternativ sysselsetting enn i jordbruket selv, burde være direkte empirisk etterprøvbare.

Kapittel 3. *An exchange implication of transfers: the demonstration effect*. Atferd kan både beskrives som rasjonell og som normstyrt. Begge synsmåtene har selvfølgelig noe for seg. I dette kapitlet gjør Stark noe så sjeldent som å blande de to betrakt-

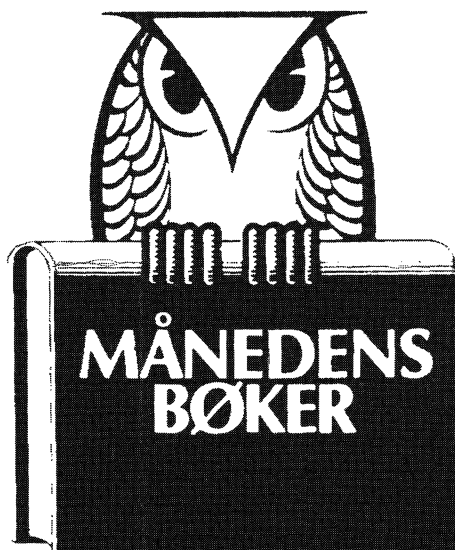
ningsmåtene. Utgangspunktet er at mye av folks atferd er imitasjon av atferd observert hos foreldrene. Slik blir det mer sannsynlig at et individ oppfører seg altruistisk overfor sine foreldre hvis disse foreldrene i sin tur oppførte seg altruistisk overfor beste-foreldregenerasjonen. Så langt, så bra. Men Stark postulerer nå at en gitt generasjon kan utnytte denne imitasjonstendensen strategisk – en gir til sine egne foreldre for å få noe igjen av sine barn. En empirisk implikasjon blir for eksempel at barnløse voksne er mindre opptatt av sine foreldre enn voksne med barn vil være. Det er jo opp til enhver om en tror på denne typen strategisk manipulering av normdannelse – selv synes jeg det er å trekke rasjonalitetsantakelsen langt.

Kapittel 4. *Transfers by migrants: a strategic motive for remittances*. I dette kapitlet møtes to arbeidsfelt som har vært viktige i Starks forskning – nemlig asymmetrisk informasjon om migrerende arbeideres sanne kvalitet og studier av pengeoverføringer fra migranter til slektninger og andre i opprinnelseslandet. Asymmetrisk informasjon opptrer i modellen i den forstand at en migrant ofte blir slått i hartkorn med andre migranter fra samme region, slik at ens individuelle lønn er like mye en funksjon av migrantgruppens gjennomsnittlige kvalifikasjoner som ens egne individuelle talenter. Gitt at dette er tilfellet, vil høyproduktivitetsmigranter ha interesse av å stoppe arbeidere med lav produktivitet fra å migrere – fordi disse bare ville trekke ned gjennomsnittsprодуктивiteten til migrantgruppen. Dette betyr igjen at høyproduktivitetsmigranter har et strategisk motiv for å gi pengeoverføringer til potensielle lavproduktivitetsmigranter, hvis dette kan hindre de siste i å migrere. Problemet er selvfølgelig at det å stoppe en lavproduktivitetsmigrant fra å migrere er et kollektivt gode for alle som faktisk migrerer – dette nevner Stark, men han gir ingen god forklaring på hvordan gratispassasjerproblemet løses.

Kapittel 5. *Exchange with recognition costs: an explanation of migrants' performance*. I land med en

åpnere migrasjonspolitik enn Norge, kanskje spesielt USA, finner en at migrantene noen år etter ankomst har gått forbi innlendinger med tilsvarende observerbare kjennetegn i lønn. En vanlig tolkning av denne observasjonen er at innvandrere er positivt segregert langs uobserverbare kjennetegn – så når de i tilstrekkelig grad er assimilert i mottakerlandets kultur, er det bare naturlig at de også tjener mer. En naturlig konklusjon er at bare en får satt fart på assimilasjonen, så vil lave innvandrerslønner ikke lenger være et problem. I dette kapitlet formaliserer Stark en alternativ historie. Den baserer seg på at tillit er viktig for økonomiske relasjoner – jo tettere og mer homogent et miljø er, jo lettere er det å ha en fundert mening om din motpart er ærlig eller ikke. Siden innvandrergupper i mange tilfeller lever i tette grupper, betyr det at muligheten til handel basert på tillit er større under slike forhold enn ute i storsamfunnet. Politikk-konklusjonen blir dermed motsatt av 'standardhistorien' – hurtig assimilasjon kan bryte ned de tette båndene innover i en innvandrerguppe, som nettopp er grunnlaget for den økonomiske velstanden for mange i gruppen. Dette er interessante tanker, som burde være empirisk etterprøvbare. Disse immigrantene til USA som gjør det så godt en syv-ti års tid etter ankomsten, arbeider de i 'vanlige' jobber i storsamfunnet – eller driver de for eksempel handel innad i et innvandrersamfunn?

Kapittel 6. *Intrafamily transfers and exchanges: forming and sustaining altruism.* Dette kapitlet skiller seg en del ut fra de øvrige. For det første defineres altruisme ikke lenger som at en vektlegger andres velferd, men som at en overholder kontrakter – mer spesifikt at man spiller samarbeidsalternativet i en fangenes-dilemma situasjon. Dette tror jeg er viktig: skal man vekk fra antakelsen om egoistisk atferd, tror jeg det kan være like realistisk at folk vektlegger å gjøre visse typer handlinger som at de vektlegger konsekvensene av egne handlinger for andre. Videre er dette kapitlet en evolusjonistisk studie. Spørsmålet er om kooperativ atferd –



som arves enten rent biologisk eller ved imitasjon – er en handlingsmåte som kan overleve i utviklingen. Under visse betingelser er svaret ja. Selv er jeg ikke spesielt begeistret for utviklingsteorier om hvorfor vi har de preferansene vi har, siden det sikkert er mye annet enn kroppskemikalier som ligger bak folks preferansestruktur og handlingsmåte. Men gitt sin genre, er kapitlet et interessant og lesverdig bidrag.

Oppsummeringsvis: Selv ville jeg foretrukket en bok som framsto mer som et avrundet hele. Det varierer også mellom kapitlene i hvilken grad jeg tror på grunnidéene bak de ulike «historiene». Men en kan samtidig si mye godt om Starks bok. Den er velskrevet og får fram poengene sine godt. Indirekte gir den også en oversikt over økonomiske forståelsesmåter for altruistisk atferd. Altruisme er opplagt et viktig tema der økonomisk modellering har kommet kort, forhåpentligvis vil Starks bok bidra til å løfte dette forskningstemaet høyere opp på dagsordenen.

*Kjell Erik Lommerud,
Universitetet i Bergen.*

Ragnar Frisch: TROEN PÅ NØKKEN

Det Blå Bibliotek,
Universitetsforlaget.
Oslo 1995, 267 s.

Jeg vet ikke hvor mange voksne som virkelig har trodd på nøkken,

men jeg tviler på at det er særlig mange. Derimot er det mange voksne som har brukt nøkken til å skremme barn bort fra bryggekanter og båter. Som sådan har han kanskje hatt sin misjon. En del økonomer har sans for den formen for oppdragelse. Svake politikere må skremmes til finanspolitisk fornuft; til det formålet trenger man nøkken. Hvilken nøkk som er egnet, har variert. I en del år etter krigen het han Økosirk. Så het han MODIS. I nyere tid, etter at Chicago fikk større innflytelse i Finansdepartementet og Norges Bank, har han het valutakurs og rente.

Ragnar Frisch trodde ikke på nøkken – hverken som vesen eller som oppdragelsesmiddel. Han trodde på vitenskap, opplysning og åpen, offentlig debatt. Denne artikkelsamlingen, som inneholder både godt og mindre godt kjente artikler av Frisch, gir eksempler på alle tre områder.

Frisch er en av de store begavelser innen økonomifaget i vårt århundre og den største økonom Norge har hatt. Han leverte banebrytende bidrag på så forskjellige felt som nytteteori og produksjonsteori, grunnleggende makroøkonomisk teori, nasjonalregnskap, økonomisk modellering og økonometri; han var en av grunnleggerne av Econometric Society, og han bidro sterkt til å utvikle Sosialøkonomisk Institutt ved Universitetet i Oslo til et ledende, internasjonalt fagmiljø.

Det er prisverdig at et utvalg av hans bidrag er gjort tilgjengelig i bokform. At redaktørene (Jens Chr. Andvig, Olav Bjerkholt og Tore Thonstad) har skrevet en innledningsartikkel som gir en oversikt over Frisch' virke, og at de i tillegg har lagt ned et stort arbeid i å foreta ikke-tekniske utdrag fra lengre artikler, er ikke mindre prisverdig. Resultatet er blitt godt og spennende, og både redaktørenes innledning og artiklene i seg selv gjør boken høyst lesverdig.

Det spørsmålet man naturlig stiller seg når man leser artikkelsamlingen, er hvor godt den formidler dybden og bredden i hans mange bidrag.

Samlingen begynner, passende nok, med artikler om vitenskapsteori og metode. Her finner man Frisch' til-

tredelsesforelesning fra 1932, om økonomifaget som eksperimentalvitenskap, hvor han på en mesterlig måte drøfter samspillet mellom aksiomatikk og observasjon – eller deduksjon og induksjon om man vil – i utviklingen av økonomi som vitenskap; og hvor han også betoner behovet for det som han nok anså som sin livsoppgave, nemlig kvantifisering av økonomiske sammenhenger. Den er fremdeles verd å lese for alle som tar mål av seg til å bli samfunnsøkonomiske forskere. Man finner også tre artikler som tilsammen danner grunnlaget for den presise sonndring mellom sak og vurdering, og i forlengelsen av det den viktige men avgrensede rolle som økonomene bør spille, som sosialøkonommiljøet i Oslo alltid har lagt så stor vekt på. Personlig synes jeg nok at den søkende forsker som man finner i tiltredelsesforelesningen er mer tiltalende enn den strenge skolemester i de tre andre artiklene; men andre vil kanskje komme til en annen konklusjon.

Boken avsluttes med artikler som illustrerer Frisch som universitetslærer. De omfatter en foreldet artikkel fra 1945 om økonomisk forskning og undervisning i Norge, et morsomt kåseri om Oskar Jæger, og veiledning til studenter i oppgave- og eksamensskrivning. Selv om det siste kan være nyttig nok, består denne del av samlingen egentlig av rene kuriosas. Personlig satte jeg riktignok pris på følgende setning (fra 1945-artikkelen): «Sosialøkonomikkens betydning for arbeidet ved Norges Handelshøyskole er så åpenbar at den ikke trenger å kommenteres ...»

Mellom vitenskapsteori og eksamensveiledning finner vi artiklene som illustrerer Frisch som forsker, folkeopplyser og debattant.

Når det gjelder rene forskningsbidrag, har redaktørene naturlig nok stått overfor store begrensninger når det gjelder hva de har kunnet ta med, bl.a. fordi man stort sett har måttet unngå matematikk. Allikevel har man fått med ting fra Frisch' viktigste forskningsfelt. Samlingen inneholder bl.a. et utsnitt av produksjonsteorien, hans berømte artikkel om kostholds-

problemet, et utsnitt av «propagasjon»-artikkelen om makrodynamikk, og flere etterkrigsartikler om økonomisk planlegging. Selv om dette bare blir rene smakebiter, sitter leseren med et klart inntrykk av Frisch som en original og dyktig forsker. Om det er like klart for en moderne leser at man står overfor en av de virkelige store økonomiske forskere i vårt århundre, er mindre åpenbart. Det skyldes delvis at viktige bidrag vanskelig kan vurderes uavhengig av den samtidige og senere litteratur på feltet. Det gjelder i enda større grad for Frisch enn for andre. Hans bidrag til makroøkonomi, økonometri og operasjonsanalyse hører så klart til i unnfangelsesstadiet at en moderne leser kan ha vanskelig for å se både koblingen til dagens teori og storheten i bidragene. Det er egentlig lite redaktørene har kunnet gjøre med det. De kunne imidlertid ha tatt med noen av hans bidrag på de områder der forbindelseslinjene til moderne teori er klarere. Nytte- og konsummentteori er et nærliggende eksempel.

Frisch var, når han ville, en nesten like dyktig pedagog og folkeopplyser som forsker. Personlig synes jeg det kommer best frem i pamfletten *Sparing og sirkulasjonsregulering* fra 1933, hvor han bl.a. har en så forbildelig diskusjon av spareparadokset at selv Keynes på sitt beste ikke kunne ha gjort det bedre. Det er synd at det i samlingen ikke er tatt med et utdrag av denne pamfletten. Mange poenger, og noe av pedagogikken, kommer imidlertid frem i artikkelen «Statens plikt til sirkulasjonsregulering»; og Frisch' pedagogiske evner utfoldes også i artikkelen «Den optimale arbeidsinnsats». Begge er verd å lese både for fremstillingens og innholdets skyld.

Redaktørene har gitt plass også til Frisch som samfunnsengasjert polemiker – i tredveårene som refser av «fiksjonstenkning», og først på sekstitallet som motstander av norsk medlemskap i det som dengang het EEC. Det er stor forskjell på de to epokene. I 30-årene var det, som redaktørene påpeker, økonomiske feilresonnementer som fikk ham til å

rykke ut. Han førte en utrettelig kamp for realøkonomisk forståelse, og mot finansielle illusjoner. I våre dager virker det dessverre som om illusjonene igjen har vunnet frem.

I 1961 var det nok mer et følelsesmessig engasjement som fikk ham til å sammenfatte velferdsøkonomiens første hovedteorem på følgende berømte måte:

Det uopplyste pengevelde er ordningen med frie markeder, fritt slag for storfinansen både innenfor det enkelte land og landene imellom, fri etableringsrett, det rene pengeøkonomiske profittmotiv som ledetråd for hva som er de «beste» investeringer osv. Dette uopplyste pengevelde var den ordningen som i sin tid avløste kongenes opplyste enevelde. Pengeveldet skulle virke så automatisk at det ikke trengte noen opplysning.

Noen hver kan bli fanget av sin egen formuleringsevne, og det skjedde åpenbart med Frisch her. Karakteristikken er velformulert og den passet godt inn i argumentasjon mot EEC. Den er heller ikke direkte gal. Erstatte man «det uopplyste pengevelde» med «frikonkurranselikevekt», «storfinansen» med «produsenter og konsumenter», og «opplysning» i siste setning med «sentral styring», er det faktisk nokså nær en vitenskapelig korrekt gjengivelse av velferdsteoremet. At ordvalget passer dårlig for en mann som insisterte på en klar sonndring mellom sak og vurdering, er en annen sak.

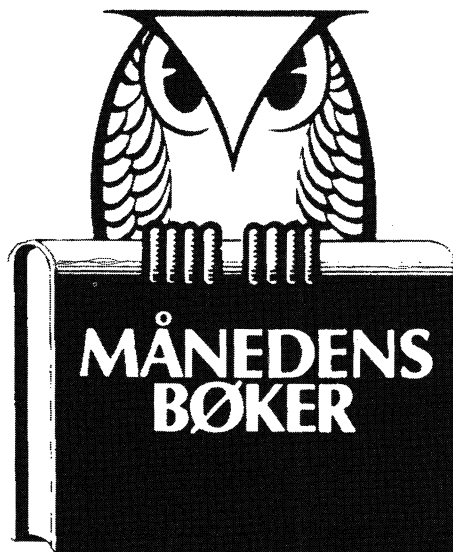
Det bringer meg tilbake til spørsmålet om redaktørene har gitt et riktig bilde av forskeren, folkeopplyseren og debattanten Ragnar Frisch. I en viss forstand er svaret nei. Den som leser denne boken vil få inntrykk av at Frisch mer var skolemester, pedagog og polemiker enn forsker; og det er utvilsomt galt. Leserne vil også, medmindre de i utgangspunktet kan økonomisk teorihistorie svært godt (og da trenger de ikke denne boken), ha litt vanskelig for å se storheten i hans forskning.

Jeg er heller ikke sikker på at Frisch selv ville ha vedkjent seg denne artikkelsamlingen som representativ for hans produksjon, eller at

han – om han hadde levd idag – ville ha likt å bli konfrontert med de mest polemiske deler av sitt forfatterskap (som f.eks. når han i EEC-artikkelen fra 1961 lovpriser økonomisk planlegging og styring i Sovjetunionen og forutser at landet mot slutten av 1960-årene vil ha passert USA i industriproduksjon).

Allikevel kan artikkelutvalget være bedre og mer dekkende enn man umiddelbart skulle tro.

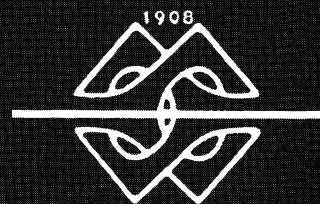
Jeg traff aldri selv Ragnar Frisch; men såvidt jeg har forstått, var han intelligent, selvsikker og autoritær; han hadde en misjonærs intense tro på sitt budskaps betydning for samfunnet; og han var naivt optimistisk når det gjaldt mulighetene til å vinne gehør. Alle disse egenkapene kommer klart frem i samlingen.



Jeg tror egentlig ikke at barn blir skremt av nøkken. Selv falt jeg – nøkcentrusler til tross – i vannet så mange ganger før jeg lærte å svømme at det nærmest ble en vanesak for folk å plukke meg opp igjen. Når man ser hvor lite disiplinerte diverse valutakurseksperimenter i Europa faktisk har virket på finanspolitikken i europeiske land, styrkes heller ikke troen på nøkken.

Om misjonering og folkeopplysning virker naivt, kan det allikevel tenkes at det virker bedre. Vi har i så fall fortsatt mye å lære av Ragnar Frisch.

*Victor D. Norman
Høyskolen i Agder*



Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Jan Morten Dyrstad
Nils-Henrik M. von der Fehr
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sorgard
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•
Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Frank Myhre
Generalsekretær
Birgit Laudal

•
Besøksadresse:
Storgt. 26 IV
0184 OSLO 1
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 17 00 35
Telefax 22 17 31 55
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

•
Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr 490,-
Studentabonnement
kr 240,-
Enkeltnr. kr 70,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl. m v a):

1/1 side kr. 4 400,-
3/4 side kr. 3 900,-
1/2 side kr. 3 400,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

C-BLAD Retur: Sosialøkonomen,
P.b. 8872
Youngstorget 0028 OSLO

Vi er totalleverandører
av
grafisk
produksjon

☞ **Bøker**

☞ **Tidsskrifter**

☞ **Rapporter**

☞ **Hefter**

☞ **Brosjyrer**

☞ **Småtrykksaker**

GRAFISK

WELHAVENSGT. 15
POSTBOKS 2608,
N-5026 BERGEN
TELEFON: 55 32 53 00
TELEFAX: 55 32 09 77