SOSIAL ØKONOMEN

- «Hvor fartøy flyte kan»
- Hvem skal eie sykehusene?
- Derivater, risiko og intern kontroll

NR. 6. Juni 1996 – 50. ÅRG.

2 STIPENDIAT-STILLINGER I SOSIALØKONOMI

ledig ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Ltr. 30. Søknadsfrist: 15. juli 1996.

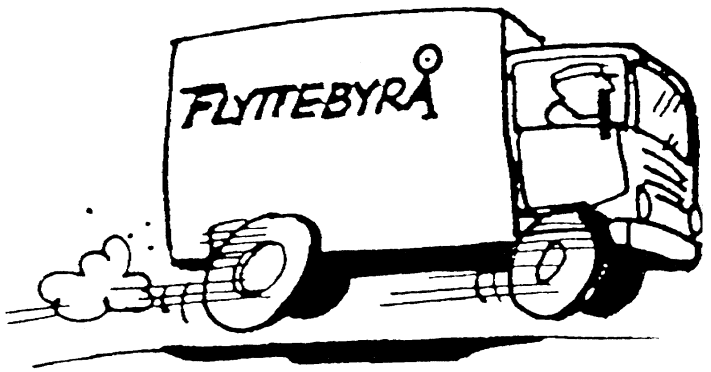
Tilsettingen gjelder for en periode på inntil 4 år. I henhold til nærmere vedtatte retningslinjer vil eventuell tid som forskningsstipendiat eller ansettelse i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket de fem årene. Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets organiserte forskerutdanning.

Fullstendig utlysningstekst vil bli kunngjort i Norsk Lysningsblad.
Nærmere opplysninger v/kontorsjef Merethe Aase, tlf. 22 85 51 25.

Kandidater som tar eksamen i september 1996 kan også søke.

Søknaden sendes direkte til
SOSIALØKONOMISK INSTITUTT,
Postboks 1095 Blindern, 0317 Oslo 3

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: .....

.....

NR. 6 1996 – 50. ÅRG.

I DETTE NUMMER ...

2
LARS SØRGARD:
«Hvor fartøy flyte kan»

DEBATT

7
KRISTIN DALE:
Rattsø-utvalget: Kritikk av utvalgets bruk av kommuneregnskap

ARTIKLER

10
JON MAGNUSSEN:
NOU 1996:5
– Hvem skal eie sykehusene?

14
KJELL HENRY KNIVSFLÅ:
Derivat, risiko og intern kontroll

21
TOM. O. KLEPPESTØ:
LOS-dagene tar pulsen på norsk samfunnsutvikling

Månedens bøker:

22
Competition Policy:
A game-theoretic approach av Louis Phlips
anmeldt av Lars Sørgard

23
Specialization and Economic Organization: A New Classical microeconomic framework av Xiaokai Yang og Yew-Kwang Ng
anmeldt av Nils E. Sørgaard

26
Overfladisk om politikk og marked av Egil Bakke
anmeldt av Fredrik Carlsen

Forsidefoto:
© Fred Friberg – NN/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

LEDER

Den evinnelige konflikten mellom effektivitet og fordeling

Økonomer har en forkjærlighet for effektivitetsfremmende tiltak, fordi slike tiltak vil gjøre den samfunnsmessige «kaka» større, og dermed vil mer kunne fordeles på ulike grupper. Nå forutsetter gjennomføringen av slike tiltak at det finnes en overordnet myndighet som ivaretar helheten i den samfunnsmessige ressursdisponeringen og har som mål å bedre effektiviteten utfra en hvilken som helst suboptimal utgangssituasjon. Et velkjent fenomen som kan skape en ineffektiv utnyttelse av ressursene, er eksterne effekter. Dette kan f.eks. være resultatet av handlinger truffet av en gruppe aktører som påvirker andre gruppers konsum- eller produksjonsmuligheter uten at de fanges opp av markedssystemet.
Slike effekter klassifiseres da også under betegnelsen markedssvikt. For å få internalisert slike eksterne effekter, kreves en overordnet myndighet, f.eks. en stat, som har makt og evne til å gjennomføre nødvendige tiltak.

Vi økonomer har lenge trodd at en slik aktør finnes, og at den vil bringe de eksterne effektene inn i et eller annet prissystem på en slik måte at private og offentlige aktører blir motivert gjennom avgifter, hvis det er negative eksterne effekter, til å treffe beslutninger i overensstemmelse med overordnede mål. Flere eksempler tyder kanskje på at troen på den nøytrale og allmektige statsmyndighet som vil vårt felles beste, er for naiv; en slik statsmyndighet finnes antakelig ikke andre steder enn i våre lærebøker.

Trolig er det mer treffende å beskrive staten som et redskap som ulike grupper søker å vinne innflytelse over eller beherske i den hensikt å vinne frem med egne synspunkter, få en større andel av samfunnskaka eller, hvilket er verre, motarbeide forslag som har til hensikt å bøte på de verste utslagene av markedssvikt.

I det norske samfunnet har det med tiden vokst frem en skog av interesseorganisasjoner. Disse øver ikke bare innflytelse gjennom ordinær lobby-virksomhet. Etterhvert som en organisasjon har fått en viss innflytelse og oppnådd status som «viktig», blir den tildelt plass i utvalg, råd eller kommisjoner som blir nedsatt for å utrede et samfunnsmessig problem, som f.eks. tilfelle har vært med «Den grønne skattekommisjon». Her har en rekke organisasjoner, sammen med offentlige representanter fra departementer og universiteter, deltatt for å utrede bl.a. tiltak for en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.
Et slikt tiltak burde bli tatt vel imot, men som den seneste tids mediaoppslag har vist, teller særinteresser mer enn interessene for helheten. Når det kommer til stykket, vil enhver interesseorganisasjon være seg selv nok; det være seg LO, Rederiforbundet, Landbruksorganisasjoner eller NHO. I det øyeblikk noen foreslår tiltak som vil innebære at kostnader overføres fra dem som rammes, til dem som rammer, gjøres det store anstrengelser for å stoppe tiltakene. Egne inntekter og posisjoner er viktigere enn den samlede velferden.

Disse interessekonfliktene vil selvsagt ikke elimineres eller løses i et organisasjonssamfunn som det norske. Men eksistensen av sterke organisasjoner vil måtte få konsekvenser for hva vi kan få til av effektivietetsfremmende tiltak i fremtiden. Om disse særinteressene lykkes i «vinne kampen om myndighetenes velferdsfunksjon», kan vi som økonomer se langt etter effektivitet som en naturlig ledestjerne for vår virksomhet. Fordelingskamp blir det som står tilbake, og der har ihvertfall nøytrale økonomer lite å bidra med.

LARS SØRGARD:

«Hvor fartøy flyte kan»[1]

Den maritime melding gir en mangelfull beskrivelse av norsk rederinærings betydning for den maritime sektor og for samfunnet. Påstanden om en klynge-effekt (kunnskaps-eksternaliteter) er ikke dokumentert, og hva den eventuelt betyr for norsk verdiskapning er ikke problematisert. Selv om det eksisterer en klynge-effekt, er det grunn til å stille spørsmål ved forslagene om å trappe opp subsidieringen av norske sjøfolk og å innføre skattemessig særbehandling av rederier. Hvorfor ikke i stedet satse mer på utdannelse og andre former for kompetanseoppbygging for dermed på en mer treffsikker måte å generere kunnskapsspredning?

'Havet både tiltrekker og skremmer oss mennesker. Det binder oss sammen på tvers av kontinenter. .. Uten sjø og hav ville Norge og nordmenn ha vært noe annet enn det vi er. Norsk skipsfarts styrke har vært at vi har våget å bevege oss bortenfor stadig nye horisonter.' Dette sitatet fra forordet til den maritime meldingen gjør meg høytidsstemt.[2] Jeg er i ferd med å overveldes av nasjonal stolthet når jeg tenker på de tusenvis av norske skip på de syv hav som gjorde lille Norge til en stormakt på havet, og å bli tilsvarende fortvilet når jeg leser at alt dette er iferd med å gå tapt. Men med en kraftanstrengelse makter jeg å riste av meg vemodet for å foreta en nøktern vurdering av den maritime melding. Bakgrunnen for meldingen synes alvorlig nok. Skattereformen er nå i ferd med å innhente norsk rederinæring. Etter å ha nytt godt av en rekke skattekreditter, er de nå tvunget til å betale nesten samme skatt som resten av norsk næringsliv. Da de opererer i et marked preget av svært hard konkurranse hvor konkurrentene har svært gunstige skatteordninger, bør det ikke overraske at en rekke rederier har signalisert at de vil flytte fra landet dersom de ikke innvilges særfordeler sammenlignet med andre norske næringer. Men en næring som har betalt tilnærmet null i skatt og som truer med å flytte ut hvis den ikke får beholde en slik gunstig ordning, er det normalt ingen grunn til å innvilge et slikt krav. Stiller saken seg anderledes i dette tilfellet? Rederinæringen viser til at omlag 70.000 mennesker er sysselsatt i den maritime sektor, og hevder at rederinæringen er den viktigste delen av den maritime sektoren. Derfor er det god grunn til å vurdere nærmere – slik den maritime melding gjør – om vi som nasjon har råd til å la rederiene flytte. Meldingen behandles i Stortinget i løpet av juni, men endelig beslutning kan bli utsatt til etter at ekspertutvalget som er nedsatt (Bergo-utvalget) har avgitt sin innstilling i slutten av juni.

ARBEIDSPLASSER SOM MÅLSETTING?

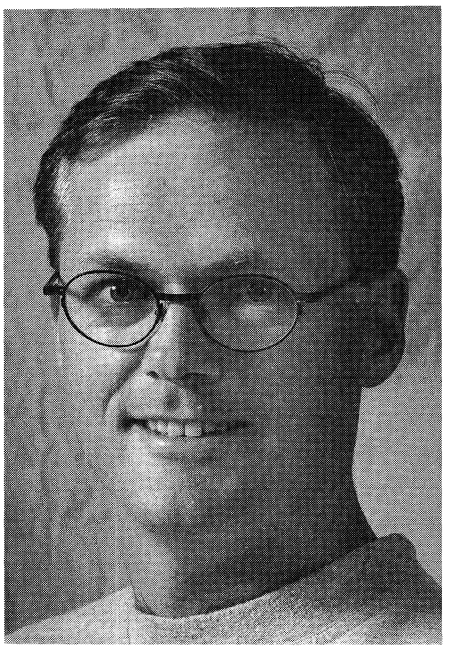
Meldingen starter ut med å definere målsettingen med politikken rettet mot de maritime næringer: *'Norge skal fortsatt ha en ledende internasjonal posisjon som maritim nasjon' (s. 11)*. Det gis ingen begrunnelse for denne målsettingen. Fra et samfunnsmessig perspektiv er dette et uvanlig utgangspunkt, da en næring normalt ikke har noen genuin verdi som gjør det forsvarlig å opprettholde et bestemt omfang av den uansett kostnad for samfunnet. I visse tilfeller kan det allikevel finnes noen argumenter for den typen målsettinger. For eksempel kan det være gode grunner til å opprettholde store deler av norsk landbruk ut fra hensynet til kulturlandskapet. I den maritime melding framkommer det imidlertid ingen slike argumenter. Målsettingen er ikke bare mangelfullt begrunnet, men blir også vanskelig å forstå når vi leser følgende, som vi forøvrig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan slutte oss til: *'Næringen må være i stand til å betale markedsprisen for innsatsvarer og innsatsfaktorer som arbeid og kapital, samt skatter og avgifter knyttet til virksomheten' (s. 15)*. Aner vi her en dragkamp mellom Finansdepartementet og skipsfartsavdelingen i Utenriksdepartementet om formuleringer, der førstnevnte har fått plantet den siste formuleringen?

[1] Overskriften er tittelen på Stortingsmelding nr. 28 (1995-96). Takk til Rolf Brunstad, Torstein Bye, Linda Orvedal, Guttorm Schjelderup og Eirik Wærness for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

[2] Ryktene vil ha det til at forordet med letthet kan synges. Undertegnede er imidlertid totalt umusikalsk, og kan derfor verken bekrefte eller avkrefte disse ryktene.

Tidlig i meldingen får vi vite at maritim sektor sysselsatte 65.797 personer i 1994. Det konstateres så at kjerneaktiviteten i miljøet er rederivirksomheten, og det antydes at en eventuell utflytting av norske rederier kan få følger for hele den maritime sektor. Vanligvis lar ikke sosialøkonomer seg imponere av at en næring har store indirekte sysselsettingsvirkninger. Leif Johansens advarsel fra 1977 er fortsatt gyldig: '*ved å trekke inn ringvirkninger kan en få nærmest et hvilket som helst prosjekt til å se samfunnsøkonomisk lønnsomt ut' (s. 48)*. Men nyere forskning konkluderer med at i visse tilfeller *kan* det være meningsfylt å studere nærmere en nærings ringvirkninger.[3] Årsaken er at det kan være positive eksternaliteter mellom bedrifter. Det typiske er kunnskapseksternaliteter, for eksempel ved at personer som skifter jobb bringer med seg kunnskap fra en bedrift til en annen. Hvis det er en slik type positiv eksternalitet mellom bedrifter, er samlingen av bedrifter definert som en *klynge*.

I den maritime meldingen hevdes det at det norske maritime miljø er en klynge, faktisk det mest komplette industrielle miljø i Norge. Norsk rederinæring blir i meldingen beskrevet som kjernen i den maritime klyngen. Meldingen gir ingen dokumentasjon for påstanden om at det er positive eksternaliteter i næringen, men viser til norsk forskning som har dokumentert dette.[4] Ut fra den kjennskap jeg har til den underliggende dokumentasjonen er det liten tvil om at norsk rederinæring historisk sett har vært helt avgjørende for utviklingen av den maritime sektoren. Så jeg aksepterer påstanden om at norsk maritim sektor er et eksempel på en klynge.[5] Men jeg føler meg på ingen måte overbevist om at dette impliserer at norsk maritim sektor *idag* er kritisk avhengig av at det eksisterer internasjonalt konkurranseutsatte rederier i Norge. To eksempler illustrerer dette. Frank Mohn, som produserer skipspumper, og Kværner, som har produsert skipstanker, var begge i sin oppbyggingsfase helt avhengige av å få leveranser til skip bestilt av norske



Lars Sørgard, siviløkonom H.A.E., 1987, og dr. oecon 1993, er førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole

rederier. De kan altså takke norske rederier for at de lyktes i å få fotfeste i markedet. Men nå er situasjonen anderledes. Under 10 % av leveransene fra Frank Mohn går idag til skip som er bestilt av norske rederier. Kværner posisjonerer seg nå for å være med i kampen om teknologileveranser i forbindelse med bygging av inntil 11 LNG-tankere i Sør-Korea, og gjør dette uavhengig av norske rederier. Med andre ord synes det som om begge bedrifter, til tross for at de åpenbart står i takknemlighetsgjeld til norske rederier, nå kan leve videre selv om denne navlestrengen blir kuttet over.

Dette er bare to tilfeldige anekdoter, og en skal selvsagt ikke basere sin konklusjon på slike tilfeldige anekdoter. Problemet er imidlertid den maritime melding er taus når det gjelder hva som vil skje med norsk maritim sektor dersom rederiene flytter ut. Det er ikke foretatt *noen* kritisk vurdering av hvilke av de 65.797 arbeidsplassene som står på spill. Her kan en ikke skylde på at det ikke er mulig å skaffe opplysninger. Det er åpenbart at det hadde vært mulig å komme et stykke på vei for å avdekke hvilke deler av klyngen som avhenger kritisk av eksistensen av norske rederier. En kunne begynt med å se nærmere på norske sjøfolk, som til sammen utgjør nesten 20.000 personer. Vi vet for eksempel at en stor andel av norske sjøfolk på skip i Nordsjøen og langs norskekysten nyter godt av naturlige konkurransefortrinn, for eksempel krav om å kunne snakke skandinavisk [se ECON (1995)]. Videre leser vi i meldingen at 70% av produksjonen i skipsutstyrssektoren og omlag 70% av produksjonen i verftsindustrien i gjennomsnitt har blitt eksportert de siste årene. Det antyder at det er betydelige deler av omsetningen i disse delsektorene som idag ikke er initiert av norske rederier. Dette bildet forsterkes ytterligere av det faktum at verftene også leverer norske fiskefartøyer, og at utstyrsleverandørene også leverer til fiskebåter og oljeindustri. Videre kan vi lese i den maritime melding at hovedtyngden av de norske rederienes ordrer plasseres ved utenlandske verft. Fra Norges Rederiforbund får vi opplyst at ved årsskiftet utgjorde norske rederiers kontraheringer av skip gjort ved norske verft kun 15% av den samlede verdi av norske rederiers kontraheringer. Og vi kan lese i meldingen at 19.000 er sysselsatt i produksjon av oljerigger og 4.000 er sysselsatt i oljeboring. Det kunne vært interessant å vite noe om hvor sentrale norske rederier er for opprettholdelsen av denne delen av den maritime klynge, som retter seg mot norsk oljeindustri.

Hvis en hadde gjennomført en analyse langs de linjer som er skissert over, ville en stått tilbake med et mer presist og nøkternt anslag på et visst antall tusen arbeidsplasser som er kritisk avhengige av at norske rederier ikke flytter ut. Men selv et slikt nøkternt anslag vil sannsynligvis svart-

---

[3] Det er tre ulike teoriretninger som her er relevant: Den nye vekstteorien som ble introdusert av Paul Romer, Michael E. Porters forskning om konkurransedyktige bedrifter, og teori for ny økonomisk geografi som Paul Krugman var med å utvikle. I meldingen refereres det til Porters forskning.

[4] Det vises til Reve, Lensberg og Grønhaug (1992) og Paus og Steen (1992).

[5] Jeg ser her bort fra spørsmålet om disse kunnskapseksternalitetene faktisk er eksternaliteter. Det kan tenkes at næringen faktisk har internalisert ihvertfall deler av eksternalitetene.

male situasjonen. For det første, noen rederier vil aldri flytte ut. Kanskje disse i større grad retter sine ordrer mot norsk maritim sektor enn gjennomsnittet av rederier? Den maritime melding er taus også på dette punktet. Selv om vi hadde korrigert for dette hadde vi fortsatt stått i fare for å svartmale situasjonen, da vi kunne skapt det inntrykk at dette antallet personer kan bli ledige dersom vi opplever rederiflukt. Flere steder i meldingen blir det imidlertid understreket at omstillingsevnen er god i maritim sektor. Dette inntrykket bekreftes også i Klette og Salvanes (1995). De finner at omstillingsevnen i norsk industri er på linje med andre land i Europa og følgelig at omstillingsevnen i norsk industri ikke er så dårlig som en tidligere kan ha fått inntrykk av. Det er rimelig å anta at bransjene metallvarer, maskiner, transportmidler og tekniske artikler alle har innslag av bedrifter som defineres i den maritime klynge. Den refererte studien finner at disse bransjene har bedre omstillingsevne enn gjennomsnittet i industrien. I så fall er det relativt stor grad av mobilitet i de bransjer som den maritime klynge er knyttet opp mot.

Men hvis alternativet er nedlegging i stedet for omstilling av en bedrift, vil det innebære økt ledighet i samfunnet? Selv de mest pessimistiske synes å mene at det ikke er tale om en brå nedbygging av næringen, men at det i stedet kan skje en gradvis forvitring av det maritime miljøet. Den gode omstillingsevnen i denne delen av industrien kan dermed forventes å absorbere den arbeidskraft som frigjøres. For det andre er store deler av maritim virksomhet konsentrert om Vestlandet og tildels andre deler langs kysten av Sør-Norge, regioner som langt fra er de som er hardest rammet av dårlige tider i Norge (jfr. krisen i Finnmark). Og sist, men ikke minst, er det som påpekt i den maritime melding høy kompetanse i den maritime sektor. Det innebærer at de som eventuelt blir ledige ikke bare har vilje men sannsynligvis også evne til å skaffe seg arbeid i annen virksomhet. Alt dette antyder at vi *ikke* bør være særlig bekymret for at utflytting av norske rederier får alvorlige følger for arbeidsledigheten i Norge.

VERDISKAPNING I MARITIM SEKTOR?

Så når argumentet om arbeidsplasser er lite gyldig, hva bør en i så fall fokusere på? Det sentrale bør være *verdiskapning* for samfunnet. Da er vi tilbake til klynge-effekten. Den *kan* ha en verdi for samfunnet. Men vi må spørre oss hva alternativet er: vil klynge-effekten forsvinne hvis rederiene flytter ut? Dette drøftes heller ikke i den maritime meldingen. Igjen kan vi antyde mulige konklusjoner ut fra Klette og Salvanes (1995). De finner at hele 78% av jobbomplasseringen skjer innen en bransje. Dette er gunstig hva angår opprettholdelsen av klynge-effekten. Det antyder at nedbygging av bedrifter i den opprinnelige maritime klynge motsvares av oppbygging av bedrifter som er nært knyttet opp mot den maritime sektor. Dermed kan en fortsatt opprettholde kunnskapsspredning i form av for eksempel arbeidstakere som flytter fra en bedrift til en annen. Dette nyanserer det inntrykk som er skapt av at utflytting av norske rederier vil ha alvorlige negative virkninger for kunnskapsspredningen i norsk næringsliv. Selvsagt vil vi ha kunnskapsspredning i norsk næringsliv selv uten norske rederier. Poenget er at det kan ta litt andre veier enn de vi observerer i dag i den eksisterende maritime sektor.[6]

Meldingen konstaterer at det er en klynge, men er helt taus når det gjelder diskusjon av om denne klyngen faktisk har noen verdi for samfunnet. Klyngen fører til lavere kostnader og eventuelt bedre produkter som en kan ta en høyere pris for. Hvorvidt dette faktisk innebærer at næringen skaper verdier for samfunnet er bestemt av hvorvidt den avlønner innsatsfaktorer ut over gjennomsnittet i samfunnet. Med andre ord hvorvidt fortjenesten på kapitalen og lønnsnivået er høyere enn i gjennomsnittet i norsk næringsliv. I meldingen nevnes det tilfeldigvis tall som er relevant for dette viktige punktet. Vi kan for eksempel lese at det er bevilget 400 millioner kroner i statsstøtte til norske verft i 1996. Disse verftene har ventelig gevinster forbundet med å være en del av klyngen, enten i form av lavere kostnader eller bedre produkter enn de ellers kunne produsert. Men til tross for eksistensen av denne klynge-effekten er de ikke i stand til å skape merverdier for samfunnet. Det illustrerer med all mulig tydelighet at avdekking av en eventuell klynge-effekt bare er første steg på veien mot å konkludere med at næringen skaper verdier for samfunnet ut over det andre næringer gjør.

Verftsstøtten er bare ett eksempel. Vi vet at andre deler av maritim sektor har god fortjeneste og betaler lønninger ut over tarifflønn og dermed sannsynligvis ut over gjennomsnittet for norsk næringsliv. Etter det vi vet gjelder dette blant annet skipsutstyrsleverandører. Men vi finner ingen tall i den maritime melding om akkurat dette. Vi burde ideelt sett hatt tall for verdiskapning for den maritime klynge. Hvis det viser seg at dette er under gjennomsnittet i norsk næringsliv, er det ingen grunn til å opprettholde klyngen til tross for at det beviselig er en klynge-effekt.

Men selv om vi får data for verdiskapning i klyngen, bør vi være forsiktige med tolkningen av tallene. Strengt tatt bør vi se framover og spørre oss hva som vil skje med verdiskapningen i den maritime klyngen. Hvis det er slik at vi møter hardere konkurranse i dette markedet i framtiden, vil verdiskapningen selvsagt reduseres og argumentet for å støtte klyngen også reduseres. En verdiskapning i klyngen idag kan dermed snus til tap for samfunnet i en framtidig situasjon, hvor konkurransen re-

[6] Det store spørsmålet, som er av betydning for eventuell offentlig støtte til en klynge, er om vi faktisk kan styre prosessen. Eller om det er slik som beskrevet i *The Economist*, i en artikkel hvor de gir en rekke eksempler på klyngedannelser, at '.. *in most cases, clusters form in spite of governments, not because of them*' (4.mai 1996, s.66).

duserer profitt og lønnsnivå. I den maritime melding kan vi lese følgende: *'Flere av de asiatiske vekstøkonomiene tar sikte på å tiltrekke seg etableringer og kapital fra maritime virksomheter som et viktig ledd i deres strategi for økonomisk vekst. De legger stor vekt på tiltak som gjør det lønnsomt å etablere og drive maritim virksomhet i disse landene.' (s. 17).* Meldingen kan vanskelig tolkes på annen måte enn at dette faktum benyttes som et argument for ytterligere støtte til oppbygging av en klynge i norsk maritim sektor. Dette er vanskelig å forstå, da utsikter til hardere framtidig konkurranse som nevnt snarere skulle gi samfunnet incentiver til å bygge ned heller enn å bygge opp denne sektoren.[7] Sett i et slikt perspektiv kan en stille spørsmålet om samfunnet kanskje er bedre tjent med at nye ressurser i større grad kanaliseres til hjemmekonkurrerende sektor. En krone spart i importutgift er like mye verdt som en krone generert i eksportinntekt. Gitt at vi har et såvidt lite hjemmemarked, er det vanskelig å se at konkurransen der kan bli like hard som i et internasjonalt eksportmarked. Så følgelig *kan* det tenkes at en arbeidstaker i framtiden genererer større verdiskapning i hjemme- enn utekonkurrerende næring, selv om det i motsetning til maritim sektor ikke er noen klynge-effekt i den hjemmekonkurrerende delen av næringslivet.

FORSLAG TIL TILTAK

Gitt at vi aksepterer at den maritime sektor er en klynge, hva bør i så fall være myndighetenes rolle være? Da kunnskapsspredning er den positive eksternaliteten i klyngen, bør vi ut fra tradisjonell økonomisk tankegang gi støtte til nettopp kunnskapsspredning. Sett i et slikt perspektiv er det fornuftig når meldingen bruker mye plass på å omtale tiltak som omhandler utdanning og forskning. Men forslagene er lite konkrete. Det er nedsatt et utvalg til å vurdere behov for endring av fagprofil og fagområder innen maritim utdanning, og ventelig vil dette utvalgets forslag være mer konkrete.

Meldingen foreslår en opptrapping av refusjonsordningen for norske sjøfolk, det vil si subsidieringen av norske sjøfolk, fra 340 til 415 millioner kroner årlig. Jeg leter med lys og lykte etter begrunnelsen for hvorfor norske sjøfolk er så viktige for den maritime klynge, og det nærmeste jeg kommer en begrunnelse er følgende: *Norske sjøfolk er blitt rekruttert i stort antall til stillinger på land, herunder til landbasert maritim industri og offshorevirksomhet'* (s. 22). ECON (1995) viser at den høyt utdannede norske sjømann er i ferd med å forgubbes, og at det nå i større grad er mer underordnet mannskap som rekrutteres. Det er vanskelig å skjønne at støtte til denne typen arbeidskraft gir de kunnskapsspredninger som den maritime klynge er så avhengige av. For meg er det langt på vei det samme som å si at vi må subsidiere nordmenn til å være drosjesjåfører i New York, slik at de kan bringe med seg tilbake viktig kunnskap som kan benyttes i produksjon av aluminiumsfelger for biler. I ECON (1995) antydes det at refusjonsordningen har sikret omlag 1000 arbeidsplasser for norske sjøfolk. Hvis det er riktig, vil det innebære at kostnaden for hver arbeidsplass som er sikret utgjør 340.000 kroner årlig. Svært få norske arbeidsplasser er subsidiert med et tilsvarende beløp. Styrkingen av refusjonsordningen er dessuten vanskelig å forstå når vi leser følgende: *'De øst-asiatiske landene legger økt vekt på å bygge opp nasjonale utdanningstilbud for å sikre tilgangen av kvalifiserte sjøfolk på alle nivåer. På sikt vil landene i Øst-Asia gi de tradisjonelle skipsfartslandene ytterligere konkurranse' (s. 17).* Ut fra et slikt perspektiv er det utsikter til at vi må subsidiere våre sjøfolk ytterligere i framtiden for at de fortsatt skal være konkurransedyktige. Tiltakene står i klar konflikt med de råd som ble gitt i ECON (1995), der det ble konkludert med at vi heller bør konsentrere oppmerksomheten om utdanning av de høyest kvalifiserte sjøfolkene. De er langt på vei konkurransedyktige i et internasjonalt marked, og har en nøkkelkompetanse som det maritime miljø nyter godt av men som hver enkelt bedrift i det maritime miljø undervurderer verdien av (kunnskapseksternaliteter).

Det som uten tvil har vakt størst debatt er forslaget til endret beskatning for rederier. Avskrivningssatsen foreslås økt fra 20 til 23% for NIS-skip. Dette er en relativ moderat endring sammenlignet med hva rederinæringen forlangte, men utgjør allikevel en årlig skattelette på flere hundre millioner kroner (nøyaktig beløp avhenger av hvorvidt rederiene er i skatteposisjon). Denne typen tiltak kan ha langsiktige virkninger som vi idag ikke fullt ut ser konsekvensene av. På lang sikt er all kapital mobil, da alle næringer på et tidspunkt kommer i en situasjon der de må velge mellom å reinvestere eller modernisere, eller for eksempel flytte kapital til utlandet. Hvis en næring på denne måten gis særfordeler fordi de truer med utflytting, hvordan vil det påvirke adferden til bedrifter i andre næringer?[8] Schjelderup (1996) har argumentert for at å åpne for denne typen særfordeler for en næring vil undergrave skattereformen, der hovedsiktemålet var å ha en lik behandling av alle næringer slik at en unngikk skattemotiverte investeringer i næringer med gunstige skatteregler. Ett av forslagene i meldingen er å utnevne en ekspertgruppe som skal se nærmere på nettopp disse spørsmålene fra et nasjonalt i stedet for et maritimt perspektiv. Dette er et høyst berettiget tiltak.

[7] Dette er velkjent fra handelsteorien, blant annet beskrevet på følgende måte i Norman (1993): *'Handelsteorien gir ikke noe holdepunkt for å kopiere andre lands næringsstøtte eller andre dumheter andre land måtte begå. Nettopp det blir ofte hevdet. .. Et rasjonelt svar på at utlandet subsidierer en bransje er ikke å kopiere subsidiene, men å overføre ressurser fra vedkommende bransje til andre bransjer innenlands.'* (s. 18)

[8] I Christiansen, Hagen og Sandmo (1994) pekes det på slike potensielle problemer: *'If capital taxes were to be differentiated according to the mobility of the underlying activities then one would in fact discriminate against investment locking the taxpayer in the country. If the tax-payers foresee this they might prefer to invest in activities being more mobile even though private and social returns on locked-in investments would be higher at the prevailing taxes.'* (s. 301)

Siden Michael Porter i meldingen er trukket fram som grunnleggeren av klynge-teorien (s. 16), er det av interesse hvorvidt hans synspunkter er forenlige med de forslag til tiltak som meldingen gir. I Porter (1991) advares det på den ene siden mot en laizzes faire politikk og på den andre siden mot direkte inngrep i enkeltnæringer. Laizzes faire er feilslått fordi det er behov for gunstige rammevilkår for bedriftene. Stimulering av kompetanseoppbygging (*focus on specialized factor creation, s. 83*) er ett konkret forslag. Han nevner både generell utdannelse og mer spesialiserte former for kompetanseoppbygging som lærlingeordninger og forskningsprosjekter i samarbeide mellom universiteter og næringen som eksempler på tiltak som bidrar til kunnskapsspredning og som myndighetene bør understøtte. Følgelig er forslaget i meldingen om å satse mer på utdanning og forskning forenlig med Porters standpunkt.

Derimot er det vanskeligere å finne støtte hos Porter til å subsidiere sjøfolk eller å gi rederinæringen særfordeler. Han råder myndighetene til å ikke gripe inn i faktormarkedene (*'avoid intervening in factor and currency markets'*, s. 83). I vårt konkrete tilfelle er det naturlig å tolke dette som at han fraråder myndighetene å subsidiere faktoren arbeidskraft. Med unntak av nasjoner som er på et tidlig utviklingsstadie, advarer han mot å gripe direkte inn i enkeltnæringer. Han skriver blant annet følgende: *'By intervening in factor .. markets, governments hope to create lower factor costs .. that will help companies compete more effectively in international markets. Evidence from around the world indicates that these policies .. are often counterproductive. They work against the upgrading of industry and the search for more sustainable competitive advantage'* (s. 83). Dette kan vanskelig tolkes som noen støtte til å gi rederinæringen særfordeler slik at de blir internasjonalt konkurransedyktige. De andre konkrete rådene som han gir er enda mindre relevante for spørsmålet om rederinæringen bør gis særfordeler.[9]

AVSLUTTENDE MERKNADER

Bør norske rederier gis særfordeler? Det er spørsmålet den maritime meldingen er ment å gi oss svar på. Men meldingen svikter på flere sentrale punkter. For det første er beskrivelsen av maritim sektor mangelfull. Beskrivelsen er basert på fortid, og det foretas ingen analyse av hva rederinæringen idag reelt sett betyr for maritim sektor. For eksempel, hvor mange arbeidsplasser står på spill dersom det faktisk blir rederiflukt? For det andre har ikke meldingen foretatt en kritisk vurdering av om den maritime sektor faktisk skaper verdier for samfunnet, og vil gjøre det i framtiden. Det vises til at det er en klynge-effekt i denne sektoren. Men det gis ingen dokumentasjon av dette, ei heller drøftes det hvorvidt den eventuelle klynge-effekten avleirer seg i form av høy avkastning eller høye lønninger. Det faktum at andre nasjoner er i ferd med å satse sterkt på oppbygging av maritim sektor brukes som et argument for at vi bør gjøre det samme, til tross for at det kan bety at den framtidige verdiskapningen i maritim sektor er truet av en slik utvikling. For det tredje er noen av tiltakene som foreslås dårlig i overensstemmelse med påstanden om at det eksisterer en klynge-effekt. En eventuell klynge-effekt i form av kunnskapseksternaliteter impliserer at en retter innsatsen mot nettopp oppbygging av kunnskap, slik som styrking av utdannelse og forskning. Sånn sett er det fornuftig med de, rett nok relativt beskjedne, forslagene til økt satsning på utdannelse og forskning. Derimot er det vanskeligere å se hvordan eksistensen av en eventuell klynge-effekt kan begrunne forslagene om en ytterligere opptrapping av subsidieringen av norske sjøfolk, og en skattemessig særbehandling av norske rederier. Vi bør ta på alvor Porters advarsler mot slike direkte inngrep i en enkeltnæring: *'Advocates of government help for industry frequently propose policies that would actually hurt companies in the long run and only create the demand for more helping. .. bureaucrats can make .. mistakes: attempting to manage industry structure, .. .'* (s. 82).

REFERANSER:

Christiansen, V., K. P. Hagen og A. Sandmo (1994), 'The Scope for Taxation and Public Expenditures in an Open Economy', *Scandinavian Journal of Economics*, 96, s.289-310.

ECON (1995), 'Refusjonsordninger for norske sjøfolk: Evaluering', Rapport 119/95.

Johansen, L. (1977), Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Industriøkonomisk Institutt.

Klette, T. J. og K. G. Salvanes (1995), Jobbskaping og omstilling i norsk industri, *Sosialøkonomen*, nr. 10, s. 36-44.

Norman, V. D. (1993), *Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten åpen økonomi*, Universitetsforlaget.

Paus og Steen (1992), 'I samme båt? Det norske maritime miljø', FAFO-rapport nr. 135, FAFO.

Porter, M. E. (1991), 'The Competitive Advantage of Nations', i *On Competition and Strategy*, Harvard Business Review.

Reve, T., T. Lensberg og K. Grønhaug (1992), *Et konkurransedyktig Norge*, Tano.

Schjelderup, G. (1996), 'Bør rederiene gis skattemessig særbehandling?', *Sosialøkonomen*, nr. 2, s. 2-4.

[9] I tillegg til de to rådene sitert over, anbefaler Porter følgende: *(3) Enforce strict product, safety, and environmental standards, (4) sharply limit direct cooperation among industry rivals, (5) promote goals that lead to sustained investment, (6) deregulate competition, (7) enforce strong domestic antitrust policies, (8) reject managed trade.*

KRISTIN DALE, HØGSKOLEN I AGDER

Rattsø-utvalget: Kritikk av utvalgets bruk av kommuneregnskap

Rattsø-utvalget har teoretiske resonnement som vil varme en sosialøkonoms hjerte, men når utvalget bruker tall undres de som kjenner kommuneregnskapets irrganger. Kommentarer har ikke manglet, unntatt på tallbruken fra kommuneregnskap. Nyttig kan det også være siden utvalget fortsetter arbeidet. Kommentaren avgrenses til primærkommunedelen, og peker på følgende forhold:

- Rattsø-utvalgets økonomiske data fra 1991-94 fører til en depresjonsskjevhet i den foreslåtte utgiftsutjevningen. Det illustreres med et eksempel.
- Utvalget har problemer med gode data om realkapital. Derfor forutsetter det bort realkapitalspørsmål i stedet for å slite med tallindikatorene som finns i kommuneregnskapet.
- Utvalgets bruk av begrepet «frie inntekter» kritiseres for å være for partielt som grunnlag for utjevningen av økonomiske ressuser.

Til slutt etterlyses det informasjon fra regnskapstall om hvilken rolle kommunale feilprioriteringer har for tilbudet av nasjonale velferdstjenester, og det skisseres en framgangsmåte for å tallfeste utvalgets bortkomne kostnadsfaktor klima.

1991-1994: EN MØNSTERGYLDIG PERIODE?

Forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper ble endret i 1990 med virkning fra regnskapsåret 1991. Brudd i tallserier gjør det vanskelig for utvalget å bruke data for tidligere år enn 1991. Rattsø-utvalget bruker derfor kun tall for perioden 1991-1994. Utvalget oppsummerer s.22:

«Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene er basert på analyser av det kommunale tjenestetilbudet. Det er benyttet tilgjengelige data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dette er de samme datakilder som kriteriene i kostnadsnøklene må bygge på. Forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene er en sammenvekting av kostnadsnøklene for grunnskole, helse- og sosialtjenesten og kommunal administrasjon. Vektene er proporsjonale med tjenestenes netto driftsutgifter i 1994.»

Ettersom sosialhjelp fra kommunen er gulvet i velferdsstaten, blir etterspørselen etter denne tjenesten unormalt høy i tider med unormalt høy arbeidsledighet. Målt i kroner er derfor sosialutgiftene unormalt store, skatteinntektene unormalt små, mens sosialsektoren utgjør en unormalt stor andel av driftsutgiftene til fortrengning av andre tjenester i datagrunnlaget. Utvalget foreslår vekter for gruppene andel 16-66 år, andel skilte 16-59 år og andel arbeidsledige (under 25 år) basert bl.a. på forklaringskraften disse variable har for etterspørselen etter sosiale tjenester i perioden 1991-1994. Deretter kalibreres den samlete kostnadsnøkkelen på s.137 etter utgiftenes relative betydning i 1994-regnskapet; som igjen baserer seg på budsjett utarbeidet og vedtatt i 1993. Måten kommunestyrene høsten 1993 samlet sett valgte å prioritere driftsmidler mellom administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester er derved for alltid innbakt i Rattsø-utvalgets foreslåtte kostnadsnøkkel for kommunesektoren.

Et urealistisk, men pedagogisk eksempel kan illustrere poenget: Anta at det er 25 milliarder kroner som skal brukes til utgiftsutjevning et år, og at arbeidsledigheten har sunket til 1 arbeidsledig person på landsbasis. I så fall tilsier vekten for andelen arbeidsledige i kostnadsnøkkelen at 2,4% av 25 mrd. skal tildeles til den kommunen som har hele andelen av de arbeidsledige, og denne kommunen får 600 millioner kroner for å klare sosialhjelpsutgiftene til 1 arbeidsledig person; i tillegg til det rammetilskuddet kommunen får ut fra de 13 andre kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Rattsø-utvalget nevner ikke betydningen av at datamaterialet er regnskapstall fra en unormalt sterk depresjonsperiode i norsk økonomi. I oppsummeringen om inntektssystem i andre land skriver utvalget s.15:

«Inntektssystemene i Sverige, Danmark og England legger, i større grad enn det norske, vekt på sosiale forhold i beregning av utgiftsbehov. Eksempler på slike kriterier er antall enslige forsørgere, antall innbyggere med fjernkulturell bakgrunn og antall arbeidsledige.»

Utvalget synes ikke å se at denne forskjellen delvis skyldes at arbeidsledighetsproblemene har vært større i disse landene enn i Norge.

Bør ikke inntektssystemet for kommunene kalibreres for en normalsituasjon i norsk økonomi? I så fall må «depresjonsfenomen» få lavere gjennomslag i vektene enn Rattsø-utvalgets forslag. Sosialhjelpsvariable må få lavere vekter, mens andre variable må få høyere vekter. Med regnskapstall for 1995 kan utvalget omkalibrere hvis de ønsker.

KOMMUNEREGNSKAP OG DATAPROBLEMER

Kommuneregnskapsdataene er hovedoversiktene (10 sider) fra årsregnskapene for hver kommune som sendes Statistisk sentralbyrå. Kommunene er pliktige til å utarbeide dem etter samme mal (en omfattende forskrift med forklaringer). Rattsø-utvalget sier følgende om dette regnskapsmaterialet s. 93:

«I prinsippet skal alle kostnader ved de nasjonale velferdstjenester inngå i utgiftsutjevningen, også kapitalkostnadene. Hittil har utgiftsutjevningen vært basert på kun driftsutgiftene. Kommuneregnskapene er basert på kontantregnskap som ikke gir grunnlag for å beregne kapitalkostnader. Det er følgelig vanskelig å bygge kapitalkostnader inn i inntektssystemet og å utføre analyser for å avdekke ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader.»

Regnskapet er ikke et kontantregnskap, som utvalget påstår. Det bygger på anordningsprinsippet som innebærer at driftsregnskapet og kapitalregnskapet (investeringsregnskapet) omfatter årets utgifter og inntekter (ikke årets utbetalinger og innbetalinger som i statsforvaltningen). Balansen viser kommunenes kortsiktige fordringer og kortsiktige gjeld. Avskrivninger registreres i balansen og kan avleses i hovedoversikten for kapitalkontoen. Aktivering av investeringer og lineære avskrivinger blir praktisert i kommuneregnskapet siden 1991, men de er ikke sektorfordelt. Det er et problem at Kommunaldepartementet ikke har pålagt noen form for oppdatering av verdien av tidligere investeringer som verken har vært aktivert eller avskrevet. Beholdningene for aktiverte eiendeler og bokført egenkapital (kapitalkonto) i balansen må ses på som fiktive tall som ikke uttrykker de faktiske økonomisk verdiene. Likeartet praksis med hensyn til hvilke anskaffelser som skal ses på som driftsutgifter og investeringsutgifter trådte først i kraft fra regnskapsåret 1994 med de nye forskriftene av 23.10.93. Kommunaldepartementet dispenserte fra investeringsgrensen for storbykommunene (den nye investeringsgrensen på kr.15000 ble midlertidig hevet til kr.50000 for storbyene).

Utvalget sier videre s.93:

«Utvalget antar at kapitalkostnadene vil fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke vil ha særlige fordelingsvirkninger.»

Her forutsetter utvalget at driftsutgifter til arbeidskraft og vedlikehold ikke kan substituere realkapital i kommuner med svak økonomi. Utvalget gjør ikke noe for å teste dette basert på tall fra bevilgningsregnskapet for utgifter til lønn, vedlikehold og investeringer.

Utvalget bruker ikke tall fra kapitalregnskapet for å vise hvordan samlete investeringer varierer med inntekt pr. innbygger, heller ikke hvordan lånefinansieringsandelen for investeringer varierer med inntekt pr. innbygger. Vi får heller ikke noe innblikk i hvordan gjeld pr. innbygger varierer med inntekt. Utvalget usynliggjør variasjonen i investeringer og i formuessituasjon mer enn kommuneregnskapets datagrunnlag begrenser. Har utvalgsmedlemmene som kjenner kommuneregnskap blitt hørt i arbeidet? Det finnes ikke grunnlag for å klandre Rattsø-utvalget for «data-mining» i kommuneregnskap, snarere synes utvalget å nytte lite av informasjonen om variasjon i ulike typer inntekter, kapitalressurser og om prioriteringer mellom utgiftsformål.

SNEVERT RESSURSBEGREP FOR INNTEKTSUTJEVNING: FRIE INNTEKTER PR. INNBYGGER

Økonomisk situasjon i kommuner beskrives nesten utelukkende av Rattsø-utvalget med «frie inntekter (pr. innbygger)», brukt om summen av skatteinntekter og rammetilskudd, som i gjennomsnitt utgjorde 65% av kommunenes driftsinntekter. Frie inntekter dukker opp i teksten i kap. 2 s. 13 og i kap. 3 s. 34 med forklaringen (skatt pluss rammetilskudd) i parentes bak. Utvalget har ingen diskusjon av måling av økonomiske ressurser. Ettersom rammetilskudd skal utjevne ulikheter i skatteinntekter og utgiftsbehov, viser utvalgets inntektsbegrep «frie inntekter» mindre variasjon mellom kommuner enn om en hadde valgt andre mål for økonomiske ressurser pr.innbygger, f.eks. sum driftsinntekter som inkluderer renteinntekter (som disponeres fritt etter forskriftene), samt kommunale avgifter, salgs- og leieinntekter og øremerkede driftstilskudd fra Staten. Frie inntekter undervurderer inntektsgrunnlaget i de virkelig rike kommunene. Rattsø-utvalget drøfter ikke ressursindikatorer og bruker ingen tall fra kapitalregnskapet (investeringsregnskapet) eller fra balanseregnskapet for å viser hvordan investeringsvolum, finanskapital og gjeld varierer mellom kommuner og samvarierer med nivået for «frie inntekter». Om det er kommunene med store inntekter som har best muligheter til å dekke sine investeringsbehov, forblir en uskrevet og utestet hypotese. Utvalget gir et partielt bilde av økonomiske ressurser med det ene strømningstallet frie inntekter pr. innbygger. Sammenhenger mellom flere strømningstall og beholdningstall (ulike typer eiendeler og gjeld) kan vise om strømningsforskjeller over tid også kan avleses i ulikheter i beholdninger av kapital og gjeld som forsterker eller svekker ressursbildet utover det Rattsø-utvalget har vist med «frie inntekter».

Hva innebærer det at utvalget ser bort fra kapitalinntekter, og gjeldsrenter og avdrag? Jo, at utvalget foreslår å overføre mer midler til kommuner med store finansinntekter enn det som er rimelig, og at det overvurderer tjenestepotensialet for nasjonale velferdstjenester for kommuner som må dekke store utgifter til renter og ordinære avdrag på gjeld. Rattsø vil trolig svare at gjelden har de pådradd seg frivillig. Et statlig utjevningssystem

«bør avgrenses til å kompensere for ufrivillige forhold som er utenfor den enkelte kommunenes ...kontroll.» s.93.

Men, hvis dagens inntektssystem er vesentlig urettferdig i forhold til reelle behov, slik at det bør revideres; og hvis det har vært urettferdig i mange år, oppfyller da ikke inntektssystemet i seg selv kriteriet om å være «et ufrivillig forhold utenfor den enkelte kommunes kontroll» slik at langsiktige konsekvenser i form av urimelig oppsamling av kapital eller gjeld kan oppfylle kriteriet om å være «utenfor den enkelte kommunes kontroll» som det bør kompenseres for? Hvis finanskapital og gjeld er konsekvenser av et urettferdig inntektssystem, burde utvalgets forslag til inntektsmål omfatte finansinntekter, mens utgiftsutjevningen burde omfatte renteutgiftene.

MANGEL PÅ RESSURSER ELLER FEILPRIORITERINGER?

Utvalget foreslår at grunnskole, helse- og sosialtjenester og barnehager er de nasjonale velferdstjenestene som bør omfattes av utgiftsutjevnende tilskudd (s.91). I tråd med dette beskriver kap. 3.5.4 hvordan (dekningsgrad og ressursinnsats i) grunnskole, barnehage, eldreinstitusjoner, hjemmehjelp, legetjenester og sosialhjelp varierer med frie inntekter pr. innbygger. I grunnskolen hvor dekningsgraden er 100%, er det en tendens til at klassestørrelsen avtar med inntektsnivået. Ellers er dekningsgradene høyere når inntektnivået er vesentlig høyere. Utvalgets forslag om utgiftsutjevning bygger implisitt på at tverrsnittsbeskrivelsen er relevant for utviklingen over tid i den enkelte kommune. Utvalget stiller ikke spørsmål om økning i frie inntekter er tilstrekkelig for at det skal bli f.eks. flere institusjonsplasser i eldreomsorg.

Figurene i kapittel 3 tyder ikke på at utvalgets foreslåtte systemvirkningen på ca. kr.1000 i økte frie inntekter pr. innbygger for mange sentrale kommuner, vil utløse vesentlig bedre dekningsgrad eller høyere kvalitet. Hvorfor det?

Rattsø-utvalget har kun beskrevet «de nasjonale velferdstjenestene» hvor ingen kommune kan velge seg bort fra en viss dekningsgrad og en viss standard. Utvalget beskriver ikke ressursbruk til andre kommunale tjenester hvor kommunene dels kan variere dekningsgrad fra 0-100% og ressursinnsaten ganske fritt. Dette gjelder tjenester innenfor kulturformål, næringsformål, etc., samt tjenester som voksenopplæring etc. innenfor de prioriterte sektorene. En annen lekasje av driftsmidler er overføring av midler fra driftsregnskapet til finansiering av investeringer (i kapitalregnskapet). Når Rattsø-utvalget ikke gjør noen analyser av hvordan dekningsgraden (og ressursinnsatsen) i de nasjonale velferstjenestene samvarierer med utgifter til disse «lavere prioriterte formål», får vi ikke noe svar på spørsmålet: I hvilken utstrekning skyldes variasjonen i dekningsgrader for de nasjonale velferdstjenester mangel på midler eller feildisponering i kommunene (nedprioritering av de nasjonale velferdstjenestene).

Hvert 4.de år vil de politiske partiene ha velgerne til å tro at det betyr noe for prioritering mellom kommunale tjenester hvem som vinner kommunevalget. Politiske faktorer er helt utelatt i Rattsø-utvalgets empiriske analyser. Utvalget uttrykker på s.90:

> *«Inntektssystemet skal utjevne kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å gi likeverdig tjenestetilbud. Dette betyr at begrepet rettferdig fordeling knyttes til like muligheter, ikke til like resultater.»*

Det må være et paradoks for sosialøkonomer, som hevder at den enkelte selv kjenner sine behov best, at hoveddelen av de nasjonale velferdstjenestene i primærkommunene fordeles til personer som stort sett ikke representerer egne interesser i kommunestyret. Brukerne er personer som i liten grad blir innvalgt (hjelptrengende eldre, funksjonshemmede, sosial-klienter) eller det er barn som verken er valgbare eller har stemmerett. Derfor er det vel et særlig poeng å analysere empirisk om kommunestyrene prioriterer opp voksnes egeninteresser som næringsutviklingstiltak etc. på bekostning av ressurser til de nasjonale velferdstjenestene. Analyser av ressursbruk til formål utenom nasjonale velferdstjenester finnes ikke i utvalgets innstilling.

«BARE KOMMUNEREGNSKAP OG BEFOLKNINGS-STATISTIKK?»

I kapittel 5 skisserer utvalget inntektssystemet i flere land, men hva har de lært? Sverige har klima med som en utjevningsfaktor, og det benyttes en oppvarmingsindeks. Rattsø-utvalget har ikke med klima som utjevningsfaktor. Om klima sier Rattsø-utvalget følgende s.18:

> *«Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere betydningen av klimatiske forhold for f.eks. kommunenes energikostnader.»*

Utredningen viser ikke hvordan en har forsøkt å ta klimatiske faktorer i betraktning utover at de hadde satt bort spørsmålet til andre. Kan utvalget la kostnadsfaktoren klima med store variasjoner, upåvirkelig for kommunen selv, falle bort fordi vær og vind ikke er registrert i kommuneregnskapet eller annen kommunal statistikk? Hva med å bruke Landbruksdepartementets regionale inndeling i «Melkesoner» som differensieringsgrunnlag for klima – i mangel av noe annet? Melkesoner reflekterer vekstforhold for gras, og omfatter hele landet. Utvalget kan analysere hvordan utgiftsarten «andre driftsutgifter» (som bl.a. omfatter elektrisitet, brensel etc.) varierer regionalt og bruke det som grunnlag for differensieringen.

Når det gjelder barnevern, har utvalget også glemt å lære av Sverige hvor «andel barn med enslige forsørgere» brukes som et målrettet kriterium. I vår tid med ulike former for formelt og uformelt giftermål, har utvalget brukt «andel skilte og separerte i alderen 16-59 år» som kriterium for å fange opp variasjoner i behovet for barnevern mellom kommunene. Var det vern av barn eller begge skilte foreldre som skulle prioriteres? Kjære utvalg: «Look to Sweden!»

KONKLUSJON:

Så langt er Rattsø-utvalgets forslag til kommunalt inntektssystemet et svar med to streker under. Nå venter vi i spenning på om det videre arbeidet underbygger svaret; eller om informasjonen peker i andre retninger. Løsrives kalibreringen fra 1991-94? Legges andre ressursbegrep til grunn for inntektsutjevningen enn frie inntekter? Må utgiftsutjevningen ikke bare styres til de rette kommunene, men også til de rette tjenestene? Den som leser Rattsø-utvalgets neste delinnstilling får se!

REFERANSER:

Forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, KAD, 27.10. 93, Oslo.

Forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, KOM, 1.3.90, Oslo.

Rattsø-utvalgets innstilling: Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, KAD, NOU 1996:1.

JON MAGNUSSEN:

NOU 1996:5 – Hvem skal eie sykehusene?

Hellandsvik-utvalget har avgitt sin innstilling «Hvem skal eie sykehusene» (NOU 1996:5). Det er ikke uvanlig med dissenser i offentlige utvalg, men det er vel relativt sjelden at utvalg, som i dette tilfellet, deler seg i tre like store mindretall. Ett mindretall ønsker å bygge videre på dagens regionale samarbeid, dog med en sterkere grad av formalisering og et sterkere innslag av statlig styring. Et annet mindretall ønsker å løsrive sykehusene fra den enkelte fylkeskommune gjennom dannelsen av interfylkeskommunale sykehusselskap. Også dette mindretallet presiserer imidlertid behovet for en mer planrettet statlig styring. Et siste mindretall går inn for å overføre eier- og driftsansvaret for sykehusene til staten. Dette mindretallet ønsker å videreføre det regionale helsevesenet gjennom fem regionale statlige sykehuskontor, hvert med stor frihet til lokale tilpasninger. Det overordnede ansvar for den langsiktige utviklingen skal ligge hos Stortinget.

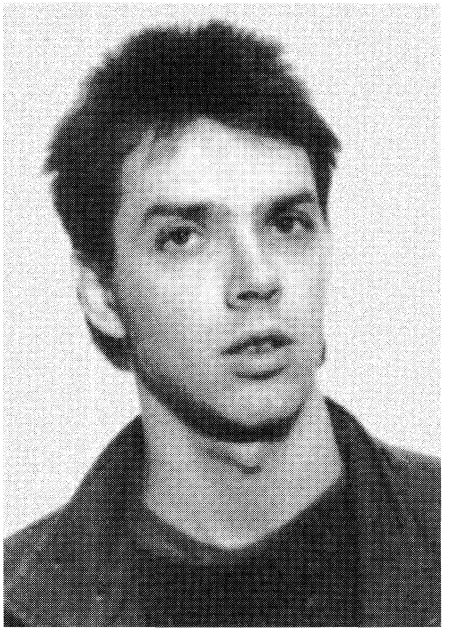
Et særtrekk ved Hellandsvik-utvalget er også at det har fått sitt mandat radikalt endret i løpet av den perioden det har sittet sammen. Da utvalget ble nedsatt høsten 1995, var det med mandat om å utrede en ordning med statlig overtakelse av regionsykehusenes kapitalkostnader, alternativt en ordning med full statlig overtakelse av drifts- og eieransvaret for regionsykehusene. Utvalget argumenterer imidlertid godt for at ingen av disse alternativene er særlig hensiktsmessig. En statlig overtakelse av kapitalkostnadene vil fjerne fylkeskommunens motivasjon for vedlikehold og skape store muligheter for strategisk tilpasning. Statlig overtakelse av regionsykehusene vil skape problemer for den regionale samordningen, bl.a. fordi hoveddelen av aktiviteten ved regionsykehusene ikke er knyttet til «regionsykehuspasienter». På denne bakgrunn ble utvalgets mandat utvidet til å omfatte utredning av eierskap, organisering og finansiering av alle sykehus. Utredningen bærer imidlertid preg av at man opprinnelig fokuserte på regionsykehusene. Det utvidede mandatet er omfattende, og diskusjonen ville nok ha vunnet på at utvalget først hadde avlevert en kortere rapport som behandlet det opprinnelige mandatet, for så å bli gitt en lenger tidsfrist på det utvidete mandat.

LITT HISTORIKK

Dagens sykehusstruktur bygger i hovedsak på Stortingsmelding nr 9 (1974-75), «Sykehusutbygging m.v. i et regionalisert helsevesen». Her beskrives en (tenkt optimal) funksjonsdeling mellom tre typer sykehus. «Nederst» finner vi *lokalsykehusene* som primært skal behandle lettere pasienter fra eget nærområde, deretter følger *sentralsykehusene* som skal behandle pasienter med mer kompliserte lidelser fra hele fylket, og, til slutt, *regionsykehusene* som skal behandle de mest kompliserte pasientene innen sin region. Hvert regionsykehus dekker et område bestående av fra 3 til 7 fylker. Det er videre et element av vertikal integrasjon ved at sentralsykehusene også fungerer som lokalsykehus for sitt nærområde, mens regionsykehusene fungerer som sentralsykehus for sitt fylke, og som lokalsykehus for sitt nærområde. Også mellom regionsykehusene er det en arbeidsdeling gjennom en fordeling av såkalte landsfunksjoner. F.eks. er Haukeland sykehus i Bergen det eneste sykehuset med tilbud innen avansert brannskadebehandling, mens Rikshospitalet i Oslo er det eneste sykehuset med tilbud innen organtransplantasjoner.

Selv om regionsykehusene altså skal dekke flere fylker, er de eid av det fylket de er plassert i. Unntaket er Rikshospitalet som er eid av staten, og som også er plassert utenfor den regionen det fungerer som regionsykehus for. For å sikre at fylkene får dekket kostnadene ved behandling av pasienter fra andre fylker har man innført en betalingsordning hvor kjøperfylket betaler en (differensiert) pris pr døgn (gjestepasientordningen). Forøvrig finansieres sykehusene hovedsakelig gjennom rammebudsjetter fastlagt av fylkeskommunen. For poliklinisk aktivitet refunderer i tillegg folketrygden et (differensiert) beløp pr konsultasjon.

Denne strukturen ble lagt i en periode hvor man var mest opptatt av veksten i de totale kostnadene, og mindre av effektivitet i ressursbruken. Effektivitetsspørsmålet ble imidlertid reist for fullt av Eilertsenutvalget (NOU 1987:23). Deres mandat innebar en gjennomgang av organisering og finansiering av sykehussektoren. Et mindretall i utvalget anbefalte at samtlige sykehus ble overført til staten, hovedsakelig for å sikre en mer enhetlig helsepolitikk, bedre prioriteringer og høyere effektivitet. Flertallet ønsket imidlertid fortsatt fylkeskommunalt eier- og driftsansvar for sykehusene, og Regjeringen foreslo å overføre også Rikshospitalet til fylkeskommunalt eie, uten å få Stortinget med på dette. I den sist framlagte stortingsmeldingen om helsepolitikk (Stortingsmelding 50 (1993-94)) ble det framholdt at sykehusene fremdeles skulle tilhøre fylkeskommunene, men at statens rolle måtte klargjøres bedre. På dette tidspunktet hadde imidlertid stadig tilbakevendende budsjettkriser ved regionsykehusene gjort så pass inntrykk at Stortinget forlangte en utredning som spesielt fokuserte på disse sykehusenes situasjon.



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

ER DET BEHOV FOR REFORMER?

De siste 10 årene har Norge, på mange måter, framstått som en øy i et hav av helsereformer. Både i Sverige, Danmark og Storbritannia, som alle har helsevesen som likner på vårt, har man implementert reformer. Det nærmeste vi i så måte har vært her hjemme, er et ikke særlig vellykket forsøk med stykkprisfinansiering (Magnussen & Solstad, 1994). Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor stort reformbehovet faktisk er. Generelt bør en reform motiveres ut fra kunnskap både om hva som ikke fungerer godt i dag, og om hvordan en ny ordning vil kunne representere en forbedring. Videre må man ha en norm som man vurderer både dagens og framtidens løsninger opp mot. Hellandsvik-utvalget velger å vurdere en eventuell endring av eierstruktur opp mot etablerte helsepolitiske målsettinger som god kvalitet, lik tilgjengelighet og høy effektivitet.

I sin beskrivelse av nåsituasjonen konkluderer utvalget videre: *«Bakgrunnen for kritikken (mot dagens system, min anm) er utvilsomt meget sammensatt. Faktorer som nivået på ressursinnsats, befolkningens forventninger, organisasjon, finansieringsmåte og eierstruktur vil alle spille en rolle. Vår kunnskap er imidlertid mangelfull både om de enkelte faktorenes betydning og om samspillet mellom faktorene. ... En har derfor i stor grad måttet postulere hvilke deler av kritikken som påvirkes av eierstruktur, organisasjon og finansieringsmåte» (s36).* I følge utvalget kan problemene i dag oppsummeres som følger:

> Det er manglende koordinering av tjenestetilbudet innen de fem regionene.
>
> Oppgjørsordningen for gjestepasienter skaper økonomisk usikkerhet for fylkene, og lager kunstige skott mellom fylkene for pasientene.
>
> Regionsykehusene fungerer også som universitetssykehus. Det er imidlertid indikasjoner på at de tilskudd fylkene mottar for å drive universitetsfunksjonen delvis benyttes til å subsidiere andre formål.
>
> Statens økende bruk av *ad-hoc* pregede øremerkede tilskudd gir uklare incentiver, og skaper en uoversiktlig finansieringssituasjon.

På denne bakgrunn konkluderer utvalget med at *«..det eksisterer et reformbehov. Reformbehovet består i å skape et mer forpliktende regionalt samarbeid.» (s36)* Denne konklusjonen bygger imidlertid ikke på dokumenterte svakheter ved dagens forhold, men på en formulert kritikk, og på et postulat om at problemet er manglende regional samordning. Dette legger også premissene for diskusjonen av alternative modeller. Et regionalt samarbeid kan oppnås gjennom frivillig nettverkssamarbeid, gjennom formelle kontrakter mellom sykehus og fylkeskommune, gjennom statlige pålegg eller gjennom en eiermessig integrasjon, f.eks. via interfylkeskommunale selskap eller statlig eierskap. Med dette som utgangspunkt lanseres så tre hovedmodeller for framtidig organisering.

ALTERNATIVE MODELLER FOR ORGANISERING AV SYKEHUSSEKTOREN

Modell 1 er et forslag om at dagens regionale samarbeid utvides gjennom *regionale helseutvalg* som fatter beslutninger om funksjonsfordelinger, gjestepasientord-

ninger, og søknader til statlige myndigheter om øremerkede tilskudd. Vedtak i disse utvalgene skal ikke kunne overprøves av den enkelte fylkeskommune, men fylkene skal ha en ankemulighet til staten. Videre forutsetter denne modellen skjerpet statlig styring gjennom en statlig styringsenhet som skal ha ansvar for utdanningskapasitet, fordeling av region- og landsfunksjoner, fordeling av legespesialisthjemler og regulering av private klinikker og laboratorier. I tillegg skal denne enheten være rådgivende gjennom å utarbeide beste-praksis funksjoner som skal danne grunnlag for råd til fylkeskommunene om hvor de bør sette inn ressurser og om hva som er optimal struktur.

Tilhengerne av denne modellen argumenterer for at sykehussektoren i dag er preget av høy effektivitet, høy kvalitet og rimelig god evne til omstilling. Siden fylkeskommunens eksistens i stor grad er basert på et fylkeskommunalt sykehusvesen, er det etter dette mindretallets mening en for stor risiko å endre dagens ordning til fordel for noe man ikke vet hvordan vil fungere. Det presiseres også at en del av de problemene man i dag observerer skyldes en mangelfull statlig (over)styring, og ikke at fylkeskommunene står som eiere av sykehusene.

Modell 2 innebærer at fylkeskommunene innen hver region danner et *interfylkeskommunalt selskap* som har eier og driftsansvar for samtlige av regionens sykehus. Gjennom å fristille disse selskapene fra (daglig) fylkeskommunal kontroll ønsker man i denne modellen å skille ansvaret for produksjon av sykehustjenester fra etterspørselssiden. Det åpnes videre for at den enkelte fylkeskommune kan kjøpe sykehustjenester fra andre selskap enn det selv er medeier i. En slik ordning antas å stimulere til konkurranse mellom sykehusene. Det er et poeng i denne modellen at det interfylkeskommunale selskapet skal være et eget rettssubjekt, og altså skilt ut fra de deltakende fylkeskommunene. Også i denne modellen forutsettes det at staten legger en del føringer gjennom bl.a. fordeling av spesialister, fordeling av region- og landsfunksjoner; og gjennom styringsinformasjon.

Tilhengerne av denne modellen vil beholde sykehusene under fylkeskommunal kontroll, hovedsakelig ut fra en tro på at dette gir høyere effektivitet og større fleksibilitet enn en statlig løsning. Videre hevdes det at lokal kontroll gir et tjenestetilbud som er mer i overensstemmelse med lokale preferanser enn en statlig modell. Siden uformalisert samarbeid fungerer best i situasjoner med lavt konfliktnivå, er det imidlertid behov for å formalisere dette gjennom frittstående sykehusselskap.

Modell 3 innebærer at alle sykehusene overføres til staten. Man skal imidlertid fremdeles ha et regionalisert sykehusvesen gjennom 5 regionale sykehuskontor. Det åpnes for at finansieringsformene kan variere mellom de enkelte regionene. Sykehusene styres gjennom Statens Sykehusforvaltning, mens Storting og Regjering legger overordnede mål. Statens Sykehusforvaltning har stor frihet, men fylkeskommunene kan uttale seg om regionale årsplaner og budsjetter.

Tilhengerne av denne modellen argumenterer for at staten allerede i dag griper betydelig inn i fylkeskommunes styring av sykehusene. Statlig eierskap vil derfor både gjøre myndighets og ansvarsforhold klarere, og sikre en nasjonal samordning av tjenestetilbudet. Det argumenteres også for at en statlig løsning i mindre grad enn dagens situasjon vil gi muligheter for spill mellom de ulike aktørene.

DISKUSJON

Selv om det er uenighet om vegen, er det altså enighet i utvalget om at målet bør være sterkere regional samordning. Dagens funksjonsfordeling er ikke optimal, i hovedsak fordi man ikke utnytter stordriftsfordeler. Vi vet imidlertid lite om i hvilken grad det faktisk er stordriftsfordeler i produksjonen av sykehustjenester. På aggregert nivå vet vi at det ikke er systematiske forskjeller verken i enhetskostnader eller effektivitet mellom små og store sykehus (Magnussen, 1994, 1996), selv om vi ikke kan se bort fra at det for enkelte typer tjenester er fallende enhetskostnader.

Det har imidlertid i de siste årene blitt argumentert med at det er et potensielt problem med kvaliteten på sykehusbehandlingen når pasientvolumet blir for lite. Den stadig sterkere spesialiseringen av medisinen fører til at pasientgrunnlaget innen hver spesialitet blir lite. Et desentralisert tilbud kan dermed føre til at hver lege ikke får behandlet det antall pasienter som er nødvendig for å vedlikeholde hans/hennes kompetanse. Det kan mao. eksistere det vi kan kalle *medisinske stordriftsfordeler*. Disse er et argument for sentralisering, selv om de ikke nødvendigvis følges ad av fallende enhetskostnader.

En sentralisering som kun begrunnes i fallende enhetskostnader er imidlertid mer problematisk, primært fordi økende avstand til sykehus må antas å medføre både økte reise- og tidskostnader, og økte sosiale kostnader. Sistnevnte må antas å kunne være betydelige, noe vi bl.a. ser gjennom en pågående diskusjon om en sterkere sentralisering av behandlingstilbudet for kreftsyke barn[1] .

Det framgår ikke klart av utredningen hvorvidt utvalgets anbefaling av regional samordning hviler på en forutsetning om økonomiske eller medisinske stordriftsfordeler. For en vurdering av modellene ville en sterkere klargjøring av denne distinksjonen imidlertid vært ønskelig. Jeg synes også modelldiskusjonen generelt ville ha tjent på å kunne støtte seg på et klarere empirisk materiale enn det utvalget har hatt tid til å framskaffe. Når utvalget velger å vurdere de ulike modellene opp mot (blant annet) ønsket om lik tilgjengelighet, høy effektivitet og høy kvalitet må man også være i stand til å si noe om hvordan dagens ordning står i forhold til disse kriteriene. Dette innebærer at man bør si noe om følgende forhold:

[1] «Kreftsyke barn til Oslo». Adresseavisen 17/4-1996

Er det variasjoner i befolkningens bruk av sykehustjenester som ikke kan tilbakeføres til forskjeller i lokale prioriteringer? Er det empirisk belegg for at et desentralisert sykehusvesen gir problemer i forhold til en målsetting om lik tilgang til sykehustjenester?

I hvilken grad, og for hvilke typer tjenester oppstår det problemer fordi tjenester tilbys i et for stort antall sykehus? Er dette problemer knyttet til kvalitet, til økte enhetskostnader, evt til begge deler? Hvor stort er et eventuelt effektivitetstap? Kan man si noe om sosiale kostnader knyttet til sentralisering av f.eks. tilbudet til barn?

Hvor stort er omfanget av pasienter som ikke får behandling pga gjestepasientordningen, og hvilke typer pasienter er dette? I hvilke grad kan dette eventuelt tilbakeføres til manglende bruk av avtaler mellom fylkene; mao. til utformingen av kontrakter?

At utvalget ikke har hatt tid til å framskaffe denne typen informasjon slår primært tilbake på de to mindretallene som sterkest argumenterer for reformer. Et reformbehov må bygge på kunnskap om mangler ved nåsituasjonen. Utvalget påpeker imidlertid selv at det, på grunn av tidsnød, har vært nødt til å basere sine diskusjoner på et postulat. Det kan, etter min oppfatning, stilles spørsmål ved om et slik postulat, når det ikke underbygges empirisk, er et tilstrekkelig grunnlag å basere reformer på. Det er i forlengelsen av dette interessant at utvalget også utførlig refererer til problemer med å lage en optimal funksjonsfordeling *innen* fylkene. Disse eksemplene viser at det ikke er noen automatikk i at et enhetlig eierskap, det være seg gjennom interfylkeskommunale selskap eller staten, vil sikre en ønsket sykehusstruktur. Dette poenget ser også utvalget, men uten å la det få noen konsekvenser for valg av regional samordning som løsning på problemene.

Med utgangspunkt i dette savner jeg også en mer utførlig diskusjon av hvilke aktører som dominerer beslutningsprosessen, og hva som motiverer dem til å velge den løsningen vi har i dag. Ett utgangspunkt kan være at det eksisterer objektiv kunnskap om hvilke områder som karakteriseres ved medisinske stordriftsfordeler. Hva slags type objektfunksjon er det da som leder aktørene til å velge en tilpasning man vet vil kjennetegnes av en for lav kvalitet? Det synes vanskelig å argumentere for at fylkespolitikere eller medisinske profesjoner har egennytte av at fylket (sykehusene) tilbyr tjenester i et så lite omfang at det resulterer i kvalitetsproblemer. Da virker det som et rimeligere utgangspunkt å anta at det, slik som utvalget også er inne på, eksisterer konkurrerende virkelighetsoppfatninger også med hensyn til hva som er optimal funksjonsfordeling. Den som vinner kampen om den «beste» virkelighetsoppfatningen vinner også kampen om ressursene. Slik sett kan dagens tilpasning tolkes som den best oppnåelige, *gitt tilgjengelig informasjon.* I en slik situasjon blir igjen det å skaffe god informasjon et hovedpoeng. Dette understrekes også gjennom at begge de mindretallene som foretrekker fylkskommunale løsninger ønsker å styrke den sentralt framskaffede informasjonen; både om ressursbruk og om behov.

Endelig hadde det også vært ønskelig om utvalget hadde kunnet gå nærmere inn på forholdet mellom eierform og kontraktstyper. Dagens sykehusvesen består av 20 sponsorer (19 fylker + staten), som i hovedsak inngår rammekontrakter med sine sykehus. I tillegg har man altså et visst innslag av stykkprisfinansiering fra staten til sykehusene eller mellom fylkene. Ut fra sin problemforståelse velger så utvalget å fokusere på en annen måte å organisere sponsorene på. Spørsmålet om en annen kontraktstype alene kunne sikret en mer optimal funksjonsfordeling berøres bare i generelle vendinger. Her konkluderes det med at det er behov for en nærmere utredning av forholdet mellom kontraktstyper og effektivitet, og at en sterkere fokusering på kontraktsformene vil kunne gi gevinster *«uavhengig av de løsningene en måtte foretrekke med hensyn til eierskap i sykehusene» (s. 61).* Dette er muligens riktig, men allikevel må det vel være interessant om en sterkere grad av regulering ved hjelp av kontrakter kunne redusert betydningen av diskusjonen rundt skifte av eierskap?

Dette fører meg dermed tilbake til utgangspunktet; nemlig tidsaspektet. Utvalget sier selv at det *«ville ... være en umulig oppgave å gjennomføre noen dyptgående analyse av det samspillet som leder til helsetjenestens resultater i løpet av de fem månedene en har hatt til disposisjon» (s36).* Min konklusjon, etter lesing av utredningen, er at det nok kan være behov for noen slike analyser før det tas endelig standpunkt. Så vil tiden etter høringsfristen er omme vise om dette er en vurdering som deles av Gudmund Hernes, eller om han allerede har bestemt seg for valg av sin modell.

REFERANSER:

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

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

Magnussen J. (1996): *Utgiftsbehov til helsetjenesten i fylkeskommunene – Oversikt over problemstillinger.* Arbeidsrapport 9/96. SINTEF-NIS

Stortingsmelding nr 9 (1974-75): Sykehusutbygging m.v. i et regionalisert helsevesen.

Stortingsmelding nr 50 (1993-94): Samarbeid og styring.

NOU 25 (1987): Sykehustjenester i Norge – Organisering og finansiering.

KJELL HENRY KNIVSFLÅ*:

Derivat, risiko og intern kontroll

Finansielle derivat er tvieggja. På den eine sida er dei effektive verktøy til sikring av utsette posisjonar, medan dei på den andre sida òg kan nyttast til spekulasjon. Det inneber at aktørane i derivatmarknaden bør ha kontroll med om verknaden av derivata dei brukar er risikodemping eller risikoeskalering. Eg skisserer her nokre hovudprinsipp for styring av risiko ved bruk av finansielle derivat, og drøftar kort korleis den interne kontrollen bør organiserast for å hindre overraskingar i derivatporteføljа.

1. INTRODUKSJON

Finansielle derivat er instrument som har ein verdi som er avleidd eller derivert frå verdiane på underliggjande variablar, til dømes renter, valutaer, aksjar, råvareprisar og indeksar. Det er to hovudtypar, terminbaserte og opsjonsbaserte derivat. Terminkontraktar, her medrekna forwards, futures og swappar, er enklare instrument enn opsjonskontraktar. Verdien på ein termin avheng lineært av verdien på den underliggjande variabelen, medan verdien på ein opsjon avheng ikkje-lineært. Årsaka er at ein opsjon er ein avtale mellom to partar som gjev den eine parten rett, men ikkje plikt til å krevje verdien av ein gjeven variabel levert på eller innan eit gjeve tidspunkt i framtida til ein gjeven pris i dag. Ein terminkontrakt derimot er ein avtale om å levere verdien av ein gjeven variabel på eit gjeve tidspunkt i framtida til ein gjeven pris i dag. Sidan ein opsjon inneber ein rett, men altså ikkje ei plikt til å krevje levering til ein gjeven pris, vil verdien på opsjonen avhenge ikkje-lineært av verdien på den underliggjande variabelen.

Finansielle derivat kan vere standardiserte og omsette over børs, eller ustandardiserte og omsette bilateralt eller i OTC-marknaden. I den globale finansmarknaden har bruken av derivat auka eksplosivt dei seinare åra. Stadig fleire bedrifter tek desse instrumenta i bruk for å styre risiko i samband med ordinær næringsverksemd, til dømes styring av marknadsrisiko i form av rente- og valutarisiko. Veksten representerer ei klar utfordring for leiinga i bedrifter som nyttar derivat. Leiinga må sikre seg at derivata vert brukte i samsvar med måla til bedrifta med omsyn til forteneste og ikkje minst risiko. Veksten representerer òg ei klar utfordring for styresmaktene i høve til regulering. Styresmaktene må sikre seg at ikkje derivat vert nytta slik at dei truar stabiliteten i finansmarknaden, og at bruken er i samsvar med lover og reglar elles.

Risikostyring er bevisste tiltak for å styre den eksponeringa bedrifter vert utsette for gjennom faktorar som kan føre til endra resultat. Bedrifter sikrar seg når dei gjer eigenkapitalen mindre sårbar for svingingar i underliggjande faktorar, medan dei spekulerer når dei gjer seg meir sårbare. Årsaka til at bedrifter eventuelt ønskjer å utsette seg for større svingingar og dermed auka risiko, er at marknaden kompenserer dei gjennom ei høgare forventa avkasting. Derivat egnar seg godt til å styre risiko fordi dei er effektive og såleis rimelege sikringsverktøy. Men sidan derivat òg egnar seg godt til spekulasjon eller intelligent risikotaking, er det viktig at bedrifter fullt ut er klar over kva verknad eksponering i derivatmarknaden

* Artikkelen er finansiert av Noregs forskingsråd gjennom forskingsprogrammet om økonomisk kriminalitet.

ha på eigenkapitalfundamentet leira.

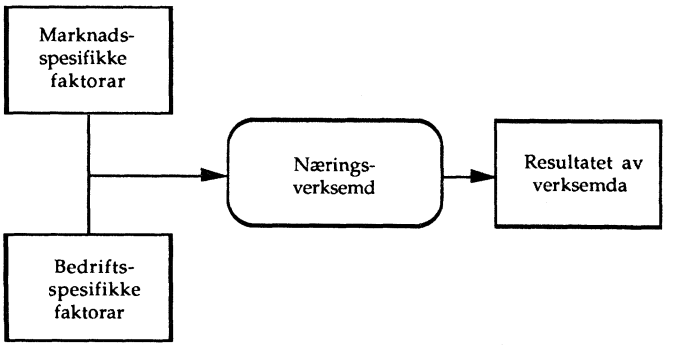
Når ei bedrift endrar risikoeksponeringa si i derivatmarknaden, bør leiinga fullt ut forstå verknadene av det ho gjer. Til det trengst kunnskap, risikostyring og ikkje minst ein intern kontroll som sikrar at posisjonane til ei kvar tid er i samsvar med målsetjinga til bedrifta. Ei pensjonskasse bør berre nytte derivat til å sikre midlar som er utsette for risiko, og ikkje ta svært risikoeskalerande posisjonar med pengane til pensjonistane. Sidan finansielle derivat er tvieggja, kan dei òg misbrukast ved at tilsette, her medrekna leiinga, bevisst går utover eksplisitte og implisitte fullmakter gjevne av eigarane via styret. Ein ting er det viss tilsette går utover fullmaktene for å tene pengar for bedrifta; ein annan og for eigarane meir alvorleg ting er det viss dei går utover fullmaktene for å tene pengar til seg sjølve. Begge fullmaktsbrota må karakteriserast som økonomisk kriminalitet, noko som inneber at derivat i einskilde samanhengar kan vere instrument for lovbrot.

Denne artikkelen er organisert som følgjer. Del 2 illustrerer korleis bedrifter kan styre risiko ved hjelp av finansielle derivat, medan del 3 drøftar korleis bedrifter bør byggje opp interne kontrollrutinar slik at derivat vanskeleg kan nyttast i strid med retningslinene. Del 4 oppsummerer konklusjonane.

2. LITT OM RISIKOSTYRING

Som ein integrert del av all næringsverksemd vert bedrifter stilte overfor forskjellige faktorar som verkar inn på resultatet av verksemda deira. Figur 1 illustrerer.

Figur 1: Samanhengen mellom faktorar, næringsverksemd og resultat

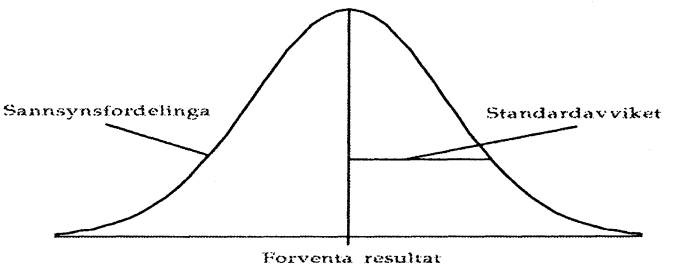


Sjølv om det kan vere vanskeleg å separere underliggjande faktorar, ber nokre preg av å vere bedriftsspesifikke, medan andre er meir marknadsspesifikke. Døme på bedriftsspesifikke hendingar er ulykker og flaks, medan eit døme på marknadsspesifikke hendingar er renteendringar. Faktorar har det til felles at endringar skaper svingingar i resultatet – og dermed i verdien av bedrifter. Desse svingingane er risiko. Omgrepet risiko er såleis todelt. Auka risiko tyder på den eine sida at faren for tap aukar, men samstundes aukar òg håpet om gevinst. Det er klart at næringsverksemd er og bør vere risikabelt i den forstand at bedrifter søkjer ein kalkulert risiko i håp om gevinst. Å ta ein kalkulert risiko tyder at bedrifta ventar å få tilstrekkeleg att for den risikoen ho tek.

Kjell Henry Knivsflå er dr. oecon frå 1993, og tilsett som forskar II ved SNF.

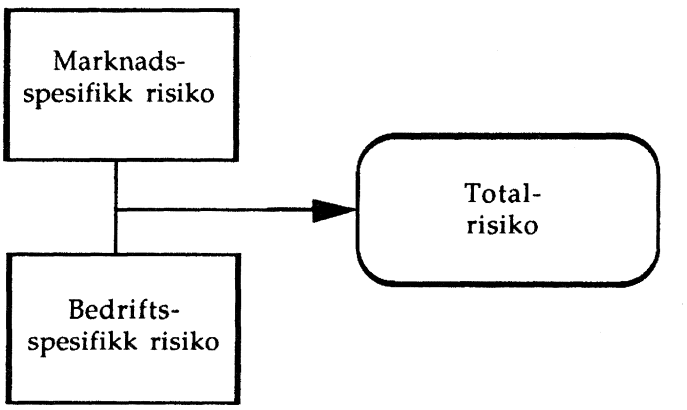
Eit mål på totalrisikoen til ei bedrift er standardavviket rundt den forventa verdien av bedrifta basert på tilgjengeleg informasjon på måletidspunktet. Figur 2 illustrerer.

Figur 2: Sannsynsfordeling – forventning og standardavvik



Dess større svingingar bedrifta vert utsett for, dess høgare vil standardavviket vere. Ein kan såleis estimere totalrisikoen til børsnoterte bedrifter ved å finne standardavviket av ein sekvens med børskursar; dess meir børskursen svingar, dess større totalrisiko. Totalrisikoen kan, som vist i figur 3, splittast i to delar.

Figur 3: Totalrisiko er summen av marknadsspesifikk risiko og bedriftsspesifikk risiko



Den eine delen, bedriftsspesifikk risiko, skriv seg frå bedriftsspesifikke hendingar, medan den andre delen, marknadsspesifikk risiko, skriv seg frå marknadsspesifikke hendingar. Marknadsspesifikk risiko kan estimerast ved å sjå på korleis børskursen svingar i forhold til marknadsindeksen. Dersom aksjekursen til ei bedrift svingar 20% meir enn marknaden – slik at betaen til bedrifta er 1,2 – verkar dei underliggjande faktorane sterkare inn på denne bedrifta enn på snittet av alle bedrifter. Bedriftsspesifikk risiko kan estimerast ved å ta differansen mellom estimatet på totalrisiko og estimatet på marknadsspesifikk risiko.

Det er ikkje innlysande at bedrifter bør sikre seg mot risiko. I ein perfekt marknad vil ikkje bedrifter kunne auke i verdi gjennom sikring. Det er like enkelt for investorane sjølve å treffe tiltak mot uønskt risikoeksponering som for bedriftene. I ein imperfekt marknad derimot kan det vere optimalt for bedriftene på vegner av investorane og andre interessentar å sikre seg mot risiko (sjå Fite og Pfleiderer, 1995). Til dømes har tilsette store vanskar med å spreie arbeidskrafta si. Det kan då vere optimalt for bedrifta å sikre arbeidsplassane gjennom å spreie og avlaste risiko. Sidan ekstern kapital er dyrare enn intern kapital, kan det òg vere optimal for bedriftene å sikre seg ein jamn straum av eigengenererte midlar. Det vert lettare å utnytte lønsame investeringar.

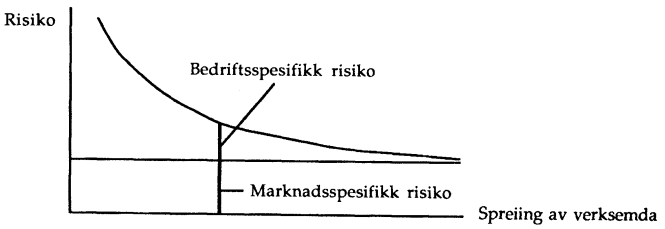
Det vil i alle tilfelle vere behov for sikring og såleis behov for at det eksisterer instrument og teknikkar som bedrifter og einskildaktørar – det vere seg tilsette eller investorar – kan bruke til å sikre seg mot uønskt risiko. Gjennom desse instrumenta og teknikkane fordeler dei risikoen seg imellom på ein optimal måte. Ei optimal risikodeling gjev òg det beste grunnlaget for realøkonomisk verdiskaping. Resultatet er auka velferd.

Generelt sett er det to måtar bedrifter kan sikre seg mot økonomiske svingingar:

- Diversifisering. Ved å spreie verksemda på ulike aktivitetar kan bedrifter stabilisere resultatet sitt fordi dei vert mindre sårbare overfor bedriftsspesifikke hendingar.
- Avlasting. Ved å inngå avtalar kan bedrifter stabilisere resultatet sitt fordi dei gjennom avtale vert mindre sårbare både overfor bedrifts- og marknadsspesifikke hendingar.

Ei bedrift som er perfekt diversifisert, står berre att med marknadsspesifikk risiko. Figur 4 illustrerer.

Figur 4: Verknaden av å spreie verksemda på ulike aktivitetar



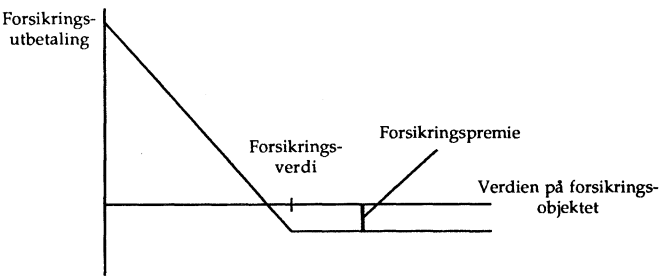
Bedriftsspesifikk risiko kan handterast gjennom di sifisering og forsikringsavtalar. Når det skjer ei ulykke produksjonen, vil ho ha liten innverknad viss bedrifta er forsikra eller ho har andre bein å stå på. Marknadsspesifikk risiko skaper svingingar som ikkje lèt seg diversifisere gjennom å spreie verksemda. Bedrifter sit dermed att med avtalar som sine viktigaste verktøy for å styre risiko av denne typen. Når det skjer ein uventa auke i renta, vil ei gjeldstyngd bedrift merke lite viss ho har inngått ein avtale med banken om fast rente (eller viss ho kvittar seg med gjelda).

2.1 Risikostyring gjennom avtalar

Marknadsspesifikk risiko kan sikrast gjennom at aktørar inngår avtalar som sikrar dei mot ugunstige utfall, eller gjennom at posisjonar vert avvikla. Men avtalar vert òg brukte til å handtere bedriftsspesifikk risiko, fordi kostnadene ved diversifisering kan vere høge. Avtalar om risikoavlasting kan ta ulike former; ein kan sikre seg mot alle utfall – som ved ein fastrenteavtale – eller berre mot nokre – som når renta flyt, men ikkje over ein avtalt prosent.

Eit derivat er ein avtale mellom to eller fleire partar om under visse omstende i framtida å gjennomføre ein transaksjon til ein pris som er avtalt i dag. Den framtidige transaksjonen avheng av underliggjande faktorar, til dømes om ei spesiell hending skjer eller ikkje. Såleis kan ein ordinær forsikringsavtale, som vist i figur 5, tolkast som eit derivat. Forsikringsselskapet utbetaler forsikringssummen til forsikringstakar dersom det i framtida skjer ei ulykke. Det kostar i dag forsikringspremien som er avleidd eller derivert mellom anna av sannsynet for at det skjer ei ulykke.

Figur 5: Ordinær skadeforsikring som ein salsopsjon



Så lenge verdien på forsikringsobjektet er høgare enn avtalt forsikringsverdi, vil forsikringsutbetalinga vere negativ fordi forsikringstakar berre betaler forsikringspremien. Fell verdien på forsikringsobjektet brått under den avtalte forsikringsverdien, har forsikringstakar eit krav mot forsikringsselskapet om å vere skadelaus i høve til forsikringsverdien. Ein slik konstruksjon vert i derivattermar kalla ein salsopsjon; forsikringstakar har ein rett, men ikkje ei plikt til å «selje» skaden til forsikringsselskapet dersom det oppstår ein skade slik at differansen

mellom forsikringsverdien og verdien på forsikringsobjektet er positiv. Dette medfører at ein stor del av risikoavlastinga i samfunnet gjeng før seg ved hjelp av avtalar som er eller kan tolkast som derivat.

Det eksisterer to hovudtypar derivat, terminbaserte og opsjonsbaserte derivat. Terminar – inklusive forwards, futures og swappar – er enklare enn opsjonar sidan verdien på ein termin avheng lineært av verdien på den underliggjande variabelen, medan verdien på ein opsjon avheng ikkje-lineært. Årsaka er at ein opsjon er ein avtale mellom to partar som gjev den eine parten rett, men ikkje plikt til å krevje verdien av eit gjeve aktivum levert på eller innan eit gjeve tidspunkt i framtida til ein gjeven pris i dag. Ein terminkontrakt derimot er ein avtale om å levere verdien av eit gjeve aktivum på eit gjeve tidspunkt i framtida til ein gjeven pris i dag. Det at ein opsjon er ein rett, men ikkje ei plikt gjer at verdien avheng ikkje-lineært av verdien på den underliggjande variabelen.

Ein ordinær forsikringsavtale kan tolkast som ein salsopsjon. Verdien vil avhenge av to delar: eigenverdien og tidsverdien. Så lenge han ikkje er null, er eigenverdien lineær i verdien på forsikringsobjektet sidan han då er lik differansen mellom forsikringsverdien og verdien på forsikringsobjektet. Tidsverdien er ikkje-lineær og avheng òg mellom anna av variabiliteten til verdien på forsikringsobjektet og attståande tid til fornying av kontrakten. Vanlegvis er eigenverdien null og tidsverdien positiv.

Ustandardiserte avtalar vert forhandla bilateralt, medan standardiserte avtalar er ferdigforhandla avtalar som partane stort sett berre samtykkjer. Standardiserte avtalar vert følgjeleg nytta i situasjonar som er einslydande for mange; ustandardiserte avtalar vert nytta i spesielle høve. Når derivatkontraktar vert skreddarsydde for å møte spesielle behov, vert dei «omsette i OTC-marknaden». Medan standardiserte derivat ofte vert omsette via organiserte marknadsplassar – børsar. Standardiserte, ofte børsnoterte derivat vert nytta for å handtere marknadsspesifikk risiko i motsetnad til ustandardiserte, ofte ikkje-børsnoterte derivat som vert nytta for å handtere bedrifts- og bransjespesifikk risiko.

Ein bransjespesifikk faktor som ofte uroar eksportbedrifter, er valutakursar. Sidan eksportbedrifter er ei stor gruppe med einslydande risikostyringsproblem, er det – i alle fall i dei viktigaste valutaene – utvikla børsnoterte risikostyringsverktøy i form av finansielle derivat, til dømes terminkontraktar. Ei bedrift med inntekter i amerikanske dollar vil kunne selje dollar på termin i dag og såleis sikre seg på mellomlang sikt mot uventa fall i dollarkursen. For dette betaler ho kurtasje og halvparten av differansen mellom kjøpar- og seljarkursen på terminkontrakten. Dersom dollarkursen stig, vil bedrifta tape pengar; dersom dollarkursen fell, vil ho tene pengar i høve til kursen i dag. I realiteten har bedrifta sikra seg mot inntektssvikt ved fall i dollaren, men ho har òg nekta seg sjølv høve til ein gevinst om dollaren skulle stige. Dersom bedrifta ikkje vil nekte seg dette gevinstpotensialet, bør ho i standen kjøpe ein salsopsjon i dollar. Dette er ein rett, men ikkje ei plikt til å selje dollar på eller innan eit gjeve tidspunkt i framtida til ein kurs som er avtalt med utskrivaren av salsopsjonen i dag. Prisen på opsjonen er relativt sett større enn på terminen sidan utskrivar no nektar seg anna inntekt enn kurtasje og halvparten av differansen mellom kjøpar- og seljarprisen på slike valutaopsjonar. Sel utskrivar ein valutaterminen, vil han i tillegg få inntekter om dollarkursen skulle stige.

I tilfellet med salsopsjonen i dollar ser vi klart parallellen med ordinær skadeforsikring. Ved å kjøpe ein salsopsjon i dollar forsikrar eksportbedrifta seg mot fall i dollarkursen. Bedrifta unngår eit inntektstap ved kursfall på same måte som ho unngår inntektstap viss ho til dømes er forsikra mot brann. På same måten er ikkje finansielle derivat – terminar og opsjonar – noko anna enn finansielle forsikringsavtalar. Samfunnsøkonomisk er sikring verdfullt mellom anna fordi risiko vert fordelt frå bedrifter med lita bereevne til bedrifter med større bereevne.

Finansielle derivat er effektive instrument som bedrifter kan nytte til å sikre seg mot uventa hendingar. Men for at ei bedrift skal vere i stand til å sikre utsette posisjonar gjennom derivatmarknaden, må andre aktørar vere villige til å avlaste ho for risiko. Dette kan skje på to måtar:

- Samanfallande sikring. Ei bedrift ønskjer å kjøpe eit derivat for å sikre ein utsett posisjon, medan ei anna bedrift ønskjer å selje same derivatet for å sikre ein utsett posisjon. Posisjonane til bedriftene er motsette av kvarandre. Derivatbørsen stiller kjøpar og seljar saman – utan at kjøpar og seljar vert direkte involverte med kvarandre.
- Sikring og spekulasjon. Ei bedrift ønskjer å kjøpe eit derivat for å sikre ein utsett posisjon, medan ein annan aktør ønskjer å selje eit derivat fordi aktøren har ei bestemt oppfatning om verdiutviklinga på slike posisjonar. Denne aktøren er ein spekulant som er villig til å auke risikoeksponeringa si fordi han meiner at han vil verte kompensert for risikoen gjennom ei høgare avkasting.

Eit døme på samanfallande sikring er når eit oljeselskap sel olje på termin og eit oljeraffineri kjøper olje på termin. Begge selskapa er utsette for oljeprisrisiko og ønskjer å redusere eksponeringa si ved å kjøpe og selje olje i dag med levering i framtida. Handelen skjer til dagens terminpris på olje. I terminmarknaden for olje vil det òg vere aktørar – spekulantar – som ikkje i utgangspunktet er eksponerte for oljeprisrisiko, men i staden har dei forventningar om utviklinga i oljemarknaden. Ein aktør med til dømes forventningar om eit fall i oljeprisen vil selje oljeterminar i dag til ein gjeven pris, og dekkje seg inn att i framtida ved å kjøpe i spotmarknaden. Viss forventningane til spekulanten er rette, vil han tene differansen mellom spotprisen på olje i framtida og dagens terminpris, multiplisert med det kvantumet han handlar. Tek spekulanten feil, vil han tape differansen mellom dagens

terminpris på olje og spotprisen i framtida, multiplisert med kvantumet.

2.2 Sikring og spekulasjon er to sider av same sak

Spekulasjon og sikring er to former for risikostyring. Sikring er tiltak som gjer risikoeksponeringa til ein aktør mindre, medan spekulasjon er tiltak som gjer eksponeringa større. På same måte som bedrifter i den ordinære næringsverksemda si tek ein kalkulert risiko med investorane sine pengar, vil einskilde aktørar med investorane sitt samtykkje òg ønskje å ta ein kalkulert risiko gjennom å ta opne posisjonar i til dømes derivatmarknaden. Spekulantane er villige til å eksponere seg for meir risiko fordi dei ventar å verte kompenserte av sikrarane gjennom ei høgare avkasting. For at nokon skal vere villig til å ta motsett posisjon, må sikrarane altså i utgangspunktet tilby spekulantane å dekkje kostnaden ved å eksponere seg for risiko. Spekulantane kan likevel tape pengar på posisjoneringa si fordi dei vert utsette for uventa svingingar. På denne måten gjer spekulantane mot betaling ein prisverdig innsats som leier til at allokeringa av risiko i samfunnet vert optimal.

Spekulasjon er følgjeleg svært nyttig for samfunnet fordi auka vilje hjå einskilde aktørar til å inngå avtalar gjennom å ta motsette posisjonar, er med på å auke handlevolumet i derivatmarknaden. Auka risikotaking gjer det rimelegare å sikre utsette posisjonar ved hjelp av derivat, sidan differansen mellom kjøpar- og seljarkursar vert redusert. Såleis er spekulasjon med på å gjere allokeringa av risiko i samfunnet betre; risiko blir reallokert frå dei som har lita bereevne – sikrarane – til dei som har større bereevne – spekulantane. Baksida er at risikotakinga ikkje treng å vere kalkulert, slik at spekulantar (eller uheldige sikrarar) kjem opp i uventa trøbbel. Overraskande tap kan utløyse finansiell uro. Den einskilde bedrift og samfunnet kan bidra til å hindre uventa tap og eventuell etterfølgjande uro gjennom strengare krav til intern kontroll.

3. RISIKOSTYRING OG INTERN KONTROLL

Når ei bedrift inngår ein avtale for å styre eksponeringa si overfor underliggjande faktorar, tek bedrifta samstundes på seg avtalerisiko, her medrekna:

- Kredittrisiko. Det vil seie faren for at motparten ikkje kan oppfylle sin del av avtalen og såleis gje bedrifta eit tap.
- Operasjonell risiko. Det vil seie faren for at utilstrekkeleg kontroll, menneskeleg svikt eller systemfeil internt i bedrifta fører til eit uventa tap i høve til ein inngådd avtale.

Avtalerisiko er i hovudsak bedriftsspesifikk risiko. Han skil seg frå dei fleste formene for bedriftsspesifikk og marknadsspesifikk risiko ved å vere einsidig i tydinga av at avtalerisiko berre kan påføre bedrifta tap – ikkje gevinst. Avtalerisiko i høve til finansielle derivat er derivatrisiko.

3.1 Meir om avtalerisiko

Auka bruk av finansielle derivat har gjort mange bedrifter i stand til meir effektivt å sikre seg mot svingingar i underliggjande faktorar – altså risiko. Men samstundes har flesteparten av desse bedriftene vorte meir utsette for avtalerisiko sidan termin- og opsjonskontraktar gjer dei meir sårbare overfor kredittrisiko og operasjonell risiko. Likevel er det er liten tvil om at nettoverknaden av auka bruk av finansielle derivat er positiv. Allokeringa av risiko i samfunnet har vorte meir effektiv.

Kredittrisiko er faren for tap i eit avtaleforhold som følgje av at motparten ikkje held sin del av avtalen. For bedrifter som handlar børsnoterte derivat, vil kredittrisikoen vere neglisjerbar. Men i ekstreme situasjonar kan det vere ein fare for at klarerings- eller betalingsfunksjonen bryt saman. For bedrifter som handlar ustandardiserte derivat, er risikoen større. Årsaka er at slike derivat vanlegvis vert skreddarsydde og tilbydde av ordinære aktørar i OTC-marknaden. Ein etterspørjar av skreddarsydde derivat har dermed mindre garanti for at tilbydar eventuelt kan betale skulda si. Partane kan sikre seg mot kredittrisiko ved å setje grenser for eksponering overfor einskildaktørar og ved å krevje marginbetaling. Viss posisjonen utviklar seg tilstrekkeleg negativt for den eine parten, må han betale ein del av beløpet til den andre parten eller omvendt. For børsnoterte derivat, særleg futureskontraktar, er det ofte organiserte rutinar for marginbetaling.

Operasjonell risiko er faren for at det skjer ein intern svikt i samband med aktiv risikostyring. I høve til eit bestemt derivat eksisterer det operasjonell risiko så lenge avtalen gjeld, medan operasjonell risiko i høve til risikostyring er eit kontinuerleg problem. Den interne svikten kan skuldast to forhold:

- Teknisk svikt. Det vil seie faren for at risikostyringssystemet teknisk sett ikkje er i stand til å fange opp vesentlege sider ved dei instrumenta bedrifta nyttar for å styre risiko.
- Menneskeleg svikt. Det vil seie faren for at tilsette som arbeider med risikostyring i bedrifta, ikkje meistrar oppgåva, eller at dei handlar i strid med målsetjinga til bedrifta.

Teknisk svikt er knytt til datasystemet og analysemodellar, medan menneskeleg svikt er knytt til mellom anna kunnskapsnivået, kontrollsystemet og organisasjonsstrukturen i den einskilde bedrift som nyttar finansielle derivat (jf. Friedman og Terzuoli, 1995). Årsaka til at teknologi og menneske sviktar er ofte manglande leiing. Operasjonell risiko avheng dermed av kvaliteten på leiinga; god leiing gjev ein låg risiko for svikt.

3.2 Rammeverk for effektiv styring av operasjonell risiko

Dersom ei bedrift sjeldan nyttar derivat, vil krava til teknologi og menneske vere mindre enn om ho ofte nyttar derivat. I begge tilfella bør bedrifta ha kontroll. Dei strengaste krava må ein setje til finansielle servicebedrifter der verksemda er å handle og ta kalkulerte posisjonar i derivatmarknaden; jf. Rundskriv 51/94 frå Kredittilsynet med råd om eventuell bruk av derivat.

For å minimere sannsynet for teknisk svikt må infrastrukturen vere dimensjonert for effektiv styring av risiko. Datasystemet bør gje ein klar og oppdatert oversikt over inngådde posisjonar og dermed over dei verdiane bedrifta set på spel. Analysemodellane bør gje klare svar på kva som vil skje ved endringar i underliggjande variablar, samstundes som dei bør kunne nyttast til å simulere verknadene av planlagde posisjonar.

For å minimere sannsynet for menneskeleg svikt må dei som er sette til å styre risiko i ei bedrift, ha svært gode kunnskapar om korleis underliggjande faktorar verkar inn på resultatet til bedrifta, og korleis ho ved hjelp av diversifisering og finansielle instrument kan verte avlasta for uønskte svingingar i resultatet. Konsernleiinga og styret har eit klart ansvar for å forstå grunntrekka i bedrifta si risikoeksponering, og å kjenne til korleis ho ved hjelp av finansielle instrument og teknikkar kan verte kvitt uønskt risiko. Samstundes må leiinga fullt ut vere klar over at feil bruk av derivat kan auke risikoen dramatisk slik at uheldige omstende kan gje tap som truar eigenkapitalfundamentet til bedrifta.

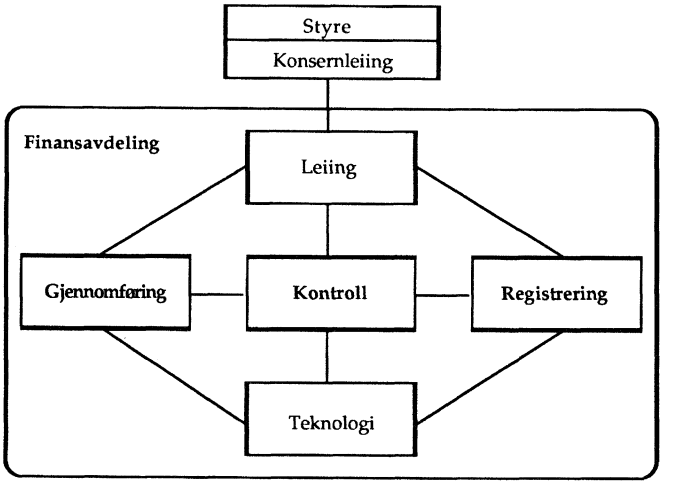
Menneskeleg svikt er dessutan knytt til haldningar hjå tilsette og insentiv til å gå utanfor rammene for verksemda. Viss til dømes ein bank løner derivathandlarane sine etter kor mykje pengar dei genererer ved å trade derivat, vil banken samstundes skape eit insentiv til å ignorere risiko. I verste fall kan dette føre til at handlarane tek risikoeskalerande posisjonar for å få høgare bonus, sjølv om dei har ein uttrykt ordre om berre å sikre utsette posisjonar i til dømes valuta. Eventuelle bonusordningar bør derfor vere baserte på grad av måloppfylling og dermed på det risikojusterte resultatet til den einskilde derivathandlar.

Vidare vil manglande kontroll skape eit insentiv hjå einskilde derivathandlar til ulovleg å nytte bedrifta sine midlar til eigen spekulasjon. Gevinstar kjem handlaren til gode, medan tap vert kamuflerte og belasta arbeidsgjevar. Eit mykje omtalt døme er dei uautoriserte handlane som ein tilsett i Baring Brothers si derivatavdeling i Singapore gjorde på konto 88888. Desse var årsaka til at banken gjekk over ende etter å ha tapt om lag 9 milliardar kroner. Handelen på denne kontoen var tilsynelatande ukjend for leiinga i banken; sjå George og Hardcastle (1995).

Faren for operasjonell svikt inneber at bedrifter bør ha godkjenning frå styret før dei tek til å nytte finansielle derivat aktivt i risikostyringa. Styret bør leggje klare føringar på om bedrifta kan spekulere gjennom å ta risikoeskalerande posisjonar når forventa gevinst synest å kompensere for risiko. Vidare bør styret setje krav om at bedrifta berre spekulerer med eigne pengar, og ikkje med pengane til innskytarar eller andre kreditorar – i alle fall ikkje utan at desse har vorte informerte. Styret bør dessutan gjere seg viss på at planlagde kontrollrutinar er gode nok for å halde den operasjonelle risikoen på eit akseptabelt nivå.

Etter at styret har lagt rammene for korleis bedrifta bør styre risiko og definert kva som er akseptabel risiko, er det opp til leiinga i detalj å bestemme korleis organiseringa av bedrifta si risikostyring skal vere (jf. Hatlen og Huse, 1995):

Figur 6: Rammeverk for korleis ein bør organisere risikostyringa i ei større bedrift



Risikostyring er, som vist i figur 6, sentrert omkring tre funksjonar; gjennomføring, registrering og kontroll. Gjennomføringa skjer i snittet mellom bedrift og marknad – altså i «skranken». Registreringa er intern, og skjer følgjeleg på «bakrommet». Den eksplisitte kontrollen av skranken (og bakrommet) skjer gjennom eit «kontor i midten». På engelsk har desse funksjonane fått termane «front office», «middle office» og «back office».

Oppgåva til skranken er å følgje risikoeksponeringa til bedrifta nøye og justere eksponeringa innanfor dei rammene som er gjevne frå leiinga og styret. Avtalar, ofte i form av transaksjonar, vert initierte i skranken som òg har ansvaret for utforming, verdsetjing og prising av kvar einskild avtale, til dømes skreddarsydde derivat. Før ein avtale eventuelt vert inngådd, har skranken ansvaret for å sjekke om motparten er i stand til å oppfylle sin del av avtalen. Dette gjer at spisskompetansen på risikostyring og kredittvurdering vil liggje hjå dei som har best kontakt med marknaden. Dessutan skal avdelinga sørgje for dokumentasjon av inngådde posisjonar, og ho bør ha sin eigen leiar med plikt til å rapportere til leiinga i finansavdelinga om korleis risikoeksponeringa vert styrt.

Oppgåva til bakrommet er å registrere inngådde avtalar, gjere opp avtalane og rapportere resultatet. I tillegg

kan bakrommet ha eit ansvar for å kontrollere den operasjonelle drifta av skranken. Det er i så fall viktig at bakrommet har naudsynt kompetanse og innsikt til å kunne gjere eigne vurderingar av risikoeksponeringa i høve til dei gjevne rammene for verksemda. Bakrommet bør ha sin eigen leiar med plikt til å melde frå til leiinga i finansavdelinga om korleis skranken styrer risikoeksponeringa. På denne måten får leiinga for finansavdelinga inn to rapportar om risikoeksponering i høve til gjevne rammer – ein frå skranken og ein frå bakrommet. Det seier seg sjølv at organiseringa bør vere slik at desse to rapportane er mest mogeleg uavhengige av kvarandre.

I mange organisasjonar med allsidig risikostyring, til dømes store internasjonale bankar som former og handlar finansielle derivat som ein integrert del av verksemda si, har det synt seg at bakrommet ofte manglar naudsynt kompetanse for å kunne utføre ein skikkeleg kontroll av skranken. Leiande derivataktørar har derfor, som vist i figur 6, valt å opprette eit eige kontor mellom skranken og bakrommet. Dette kontoret har til hovudoppgåve å kontrollere aktiviteten til skranken og koordinere straumen av informasjon mellom skranken og bakrommet. Ei slik organisering sikrar ein funksjon med sterk fagkompetanse skilt frå sjølve risikostyringa, her medrekna handleverksemda. Det tyder at ei organisering med ei avdeling mellom skranken og bakrommet spesielt egnar seg i organisasjonar med omfattande handel i finansielle derivat – det vere seg til sikring eller spekulasjon. Vidare kan det vere naturleg at skranken og bakrommet melder frå til kontoret i midten, som så rapporterer til leiinga i finansavdelinga.

Leiinga i ei bedrift som styrer risiko gjennom finansielle instrument og teknikkar eller som tilbyr desse produkta som ein del av verksemda, har eit ansvar for å skjøne verknadene av å endre risikoeksponeringa til bedrifta. Det bør etablerast klare ansvarsliner mellom den operative skranken og kontrollfunksjonen. Under ingen omstende bør dei to funksjonane vere leidde av same person. Mykje kan tale for at kontrollfunksjonen bør etablerast som ein sjølvstendig stab, men eit nært samband med finansavdelinga er ofte avgjerande for god informasjon. Vidare må rapportering om kritikkverdige tilhøve føre til rask respons frå leiinga. Årsaka til at Baring Brothers kollapsa i februar 1995 var ikkje berre at ein «stjernemeklar» gjekk utover fullmaktene sine og tapte om lag 9 milliardar kroner, men òg at leiinga svikta når det gjaldt elementære prinsipp for styring av operasjonell risiko. Til dømes var meklaren sjef både for den operative skranken og kontrollen ved derivatavdelinga til Barings i Singapore; sjå George og Hardcastle (1995).

4. KONKLUSJONAR

Finansielle derivat er tvieggja instrument. På den eine sida kan derivat nyttast til å sikre utsette posisjonar; på den andre sida kan dei nyttast til å gjere posisjonar endå meir utsette. Så lenge eksponeringa er under kontroll, er det å ta risikoeskalerande posisjonar like naturleg og naudsynt som det å ta risikoreduserande posisjonar. Men det krev at bedrifter som nyttar finansielle derivat, har eit godt utbygd system for mellom anna å handtere operasjonell risiko, eller altså faren for at den verkelege risikoeksponeringa avvik for mykje frå den planlagde risikoeksponeringa.

Byggjesteinane i eit effektivt system for å handtere operasjonell risiko bør sentrerast kring:

- Rekruttering av kompetente personar for å handtere risikostyringa til bedrifta, og opplæring av personar som manglar naudsynt kompetanse. Det er eit ansvar for leiinga (inkludert styret) å skjøne og kontrollere verknadene av dei instrumenta tilsette tek i bruk for å redusere og eskalere risiko.
- Bedrifter som nyttar finansielle instrument i si risikostyring, må ha klare ansvarsliner med omsyn til drift og ikkje minst kontroll. Dette inneber mellom anna ei deling av leiaransvaret for den operative drifta og leiaransvaret for kontrollen. Kontrollsystemet må vere godt nok til å kunne avdekkje svikt – menneskeleg så vel som teknisk.
- Leiinga må sørgje for at når eventuelle manglar ved den operasjonelle styringa vert avdekte, så vert problema løyste raskt. Passivitet kan verte svært dyrt – kanskje øydeleggjande.

Styresmaktene bør spele ei aktiv rolle gjennom å oppmode til gode kontrollrutinar internt i alle bedrifter som tek finansielle derivat i bruk – det vere seg til sikring eller spekulasjon; jf. Rundskriv 51/94 frå Kredittilsynet. I sentrale finansinstitusjonar taler mykje for at styresmaktene bør krevje tilstrekkelege kontrollsystem før dei får ta derivat i omfattande bruk. Bedrifter som satsar på å trade derivat som ein del av si hovudverksemd, bør overvakast nøye for å sikre at dei har nok kapital for å møte uventa tap. Dette vil redusere faren for å utløyse finansiell uro.

REFERANSAR:

Fite, D., and P. Pfleiderer, 1995, «Should Firms Use Derivatives to Manage Risk?» in W. H. Beaver and G. Parker, «Risk Management: Problems and Solutions,» MacGraw-Hill, 139 – 169.

Friedman, J. P., and F. Terzuoli, 1995, «Operating Risk in Financial Services,» in W. H. Beaver and G. Parker, «Risk Management: Problems and Solutions,» MacGraw-Hill, 219 – 237.

George, E. A. J., and Sir A. Hardcastle, 1995, «Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the Circumstances of the Collapse of Barings,» Bank of England.

Hatlen. K. S., og D. Huse, 1995, «Derivater og risiko,» Praktisk Økonomi 2, 5 – 13.

LOS-dagene tar pulsen på norsk samfunnsutvikling

Norges hittil største samlede samfunnsvitenskaplige forskningsinnsats, LOS (Ledelse, organisasjon og styring), går mot slutten, og avslutter i høst med å ta pulsen på norsk samfunnsutvikling i Folkets Hus i Oslo tre dager til ende. LOS-økonomene er viktige aktører og bidrar med nyttig kunnskap både til privat og offentlig sektor.

LOS-dagene blir en flott anledning til å få innsikt i resultater, oppsummeringer og analyser fra ti års forskning. Aktuelt både for brukere og rådgivere, politikere, organisasjonsfolk, samfunnsvitere, økonomer, forskere og presse. LOS-dagene blir en møteplass hvor det blir god anledning til fordypning, oppdatering, etterutdanning og debatt.

Torsdag 31. oktober innledes konferansen i plenum med en samtidsdiagnose, hvor blant annet professor Victor D. Norman bidrar med foredrag om næringspolitikk og økonomisk utvikling. Samme tema fokuseres i en LOS-bok som gis ut samtidig. Plenumstemaet fredag 1. november er viet endringer i forholdet mellom offentlig sektor, hvor blant annet professor Agnar Sandmo innleder med spørsmålet «Er offentlig sektor for stor?». Under begge disse faglige dagene blir halve konferansedagen satt av til parallelle sesjoner, med blant annet sesjoner om «Næringsliv og samfunn», «Ledelse og samarbeid», «Forhandlingssystemer og deres samfunnsmessige virkninger», «Forvaltning og politikk» og «Kommunale endringer – med Europa som målestokk». Den tredje dagen – «Demokratilørdagen» 2. november – utfordres folk flest, sammen med fagfolket, til diskusjon om vårt demokratiske styringssystem.

LOS-forskere bruker både nasjonal og internasjonal lupe for å se på fortiden og fremtidens samfunnsutvikling med forskjellige innfallsvinkler. Målet i avslutningsfasen er å skape en bred samfunnsdialog blant folk flest. Flere hundre forskjellige LOS-prosjekter har gitt solid og ny kunnskap om og forståelse av ledelse, organisasjon og styring i et kompleks samfunn. Forskningen har skjedd i forskjellige, brede tverrfaglige forskermiljøer. Det har gitt positive resultater og annerledes tenkning.

LOS-forskningen inneholder blant annet hovedtema «Næringspolitikk og markedsutvikling» – et eget debattprogram som støttes av Nærings- og energidepartementet, Finansdepartementet og Administrasjonsdepartementet. Forskningen har vært konsentrert om fem temaer:

* **Næringsutvikling, eksterne virkninger og økonomisk vekst**
* **Næringspolitiske erfaringer**
* **Markedsstruktur og konkurranse**
* **Makroøkonomiske styringsmuligheter**
* **Virkninger av all-europeisk integrasjon**

Program for LOS -dagene kan fås ved henvendelse til Help Arrangementservice, tlf. 67 56 90 12, eller faks 67 56 11 80. Nærings-LOS publikasjoner bestilles direkte ved LOS-forskernes forskningsinstitusjon. Programsekretær Tom O. Kleppestø, SNF-Bergen, distribuerer publikasjonsliste, telefon 55 95 97 16 eller telefaks 55 95 94 39. «Nærings-LOS» forskningsleder er Per Heum, også SNF-Bergen. Programstyret ledes av Randi Wilhelmsen, avdelingsdirektør i Nærings- og energidepartementet.

Programsekretær Tom O. Kleppestø,
«Nærings-LOS»

De engasjerte LOS -forskerne utfordres herved til å bringe informasjon til Sosialøkonomens lesere om interessante resultater fra denne storsatsingen på samfunnsvitenskapelig forskning.

red.

LOUIS PHLIPS (1995): 'COMPETITION POLICY: A game-theoretic approach', Cambridge University Press.

Lærebøker som omhandler konkurransepolitikk drøfter kun i svært begrenset grad hvordan myndighetene kan avdekke ulovlig samarbeide mellom bedrifter og, etter det jeg kjenner til, aldri utfra en spillteoretisk innfallsvinkel. Det var derfor med stor forventning jeg begynte å lese Louis Phlips nye bok, der formålet er å vise hvordan anvendt spillteori '*kan bidra til bedre å forstå hvordan samarbeide ('collusion') fungerer og hva konkurransemyndighetene bør gjøre – og kan gjøre – med det.*' (s. xv) Nå, etter å ha lest boken vil jeg, fraråde andre å lese *hele* boken. Men, og det er grunnen til at det er mening i å anmelde boken, visse utvalgte deler av den bør være spennende og tankevekkende.

Boken starter med en teoretisk forankret drøfting av konkurransepolitikken i EU. Resten av boken er delt inn i fire deler: eksplisitt kartell, stilltiende kartell, semi-kartell og rovprising (predatory pricing). Det siste emnet er etter min mening på siden av den problemstillingen som boken tar opp (jfr. sitatet over). Forklaringen på hvorfor det er med finner vi i forordet. Opprinnelig hadde forfatteren tenkt å revidere en bok han skrev om imperfekt informasjon, hvor 'predatory pricing' var analysert. Jeg omtaler derfor ikke del IV av boken.

Kapittel 1 er ifølge forordet skrevet spesielt for jurister som arbeider med konkurransepolitikk. Dette er ett av de kapitlene som kan anbefales. Det gir først en kort oversikt over konkurranselovgivning i EU, og dernest en kort innføring i noen spillteoretiske begreper. Disse to elementene kobles så sammen til en tankevekkende drøfting av EU sin konkurransepolitikk. Han stiller seg kritisk til deler av det som han oppfatter som generelle prinsipper i EU sin konkurransepolitikk. For eksempel går han i rette med det synet at konkurranse i form av hemmelige rabatter er et tegn på at konkurransen fungerer tilfredsstillende. Tvert imot, hemmelige rabatter gir mening for bedrifter dersom det forekommer samarbeide mellom bedriftene. I slike tilfeller er det viktig for bedriftene å ikke avsløre overfor de andre bedriftene i næringen at en faktisk har brutt med avtalen om å holde høye priser. Danske konkurransemyndigheters opptreden nå nylig i en sak vedrørende de tre største vvs-grossistenes rabatter antyder at konkurransemyndighetene, i hvert fall de danske, absolutt bør lese dette. Deres opptreden bidro til å avdekke eventuelle hemmelige rabatter, noe som i neste omgang ga grossistene mindre incentiver til å bryte med den fredelige sameksistensen som eksisterte i denne næringen. Konkurrensverket konstaterte at konkurransen mellom grossistene var nøytralisert, og at det eneste Konkurrenseverket kunne observere var tilløp til hemmelige rabatter. Med den hensikt å gi kundene informasjon om hvor de kunne kjøpe billig, besluttet de å offentliggjøre rabattene for hver av de tre bedriftene. Kunder kunne endog abonnere på en jevnlig offentliggjøring av disse rabattene. Men da konkurransen i utgangspunktet er begrenset, slik de har konstatert, er det sannsynligvis en form for (stilltiende eller eksplisitt) samarbeide som foregår. Når myndighetene offentliggjør eventuelle rabatter som gis, vil rivalene få god oversikt over eventuelle brudd med samarbeidet og dermed raskt kunne reagere på brudd. Følgelig vil det bli mindre fristende å bryte med samarbeidet.

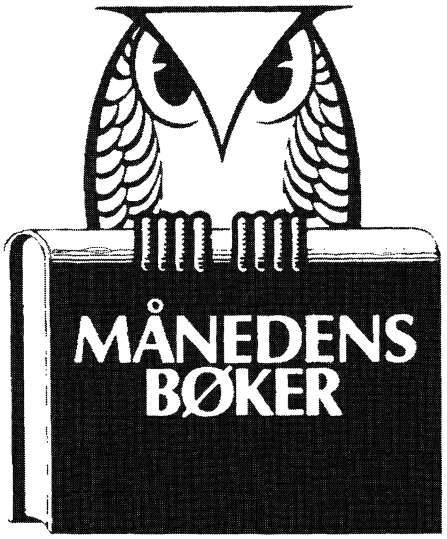
Så følger to kapitler (2 og 3) som, med respekt å melde, er uten mål og mening. En underliggende forutsetning er at kartellavtalen er eksplisitt og – det som gjør analysen meningsløs i den sammenheng som boken angår – juridisk bindende. Kartelldannelse er ulovlig i EU og i de fleste andre land. Dermed vil karteller som dannes måtte, med unntak av de som av ulike grunner har myndighetenes velsignelse og dermed per definisjon ikke er konkurransemyndighetenes anliggende, måtte etableres i hemmelighet. Det kan dermed ikke skrives noen avtale som kan håndheves i retten. Hele modelloppsettet er altså i utakt med den virkeligheten som boken er ment å analysere. Men det forhindrer ikke forfatteren i å foreta en detaljert gjennomgang av en modell utviklet av Selten, en modell som forøvrig er bygget på svært spesifikke forutsetninger. Det hele munner ut i en svært så konkret konklusjon: hvis det er færre enn fem bedrifter i en næring, vil de ha incentiver til å inngå en kartellavtale. Dette skaper feilaktig det inntrykk at det finnes enkle regler for når det er fare for at kartell vil kunne lykkes. En formildende omstendighet når det gjelder del I av boken er at i siste kapittel i den delen (kapittel 4) drøftes blant annet "fangenes-dilemma" problemet som et kartell står overfor, det vil si det grunnleggende problemet med at det på kort sikt er individuelt rasjonelt for hver bedrift å bryte med kartellavtalen.

I del II av boken analyseres karteller som ikke understøttes av juridisk bindende avtaler. I kontrast til en sentral konklusjon i del I, vises det at antallet bedrifter er kun en av en rekke karakteristika i en næring som er av betydning for hvorvidt et eventuelt kartellsamarbeide lykkes. Del II er, noe misvisende, kalt 'tacit collusion' eller på norsk stilltiende kartell. Det skaper inntrykk av at denne delen kun omhandler karteller som oppstår uten noen form for kommunikasjon mellom bedriftene. Det er feil. Modellene kan like gjerne anvendes på tilfeller med hemmelige karteller, det vil si der bedriftene i all hemmelighet har avtalt for eksempel priser og/eller markedsdeling. Hvorvidt de har skrevet ned avtalen eller ikke er forsåvidt irrelevant. Da slikt samarbeide er ulovlig, vil en eventuell skriftlig avtale ikke kunne håndheves i retten og derfor ikke være juridisk bindende. Dermed vil kartellet bestå kun dersom det er i den enkelte bedrifts egeninteresse å opprettholde kartellet. Dette leder oss på side 96 i boken endelig fram til det uttrykket som må være oppfylt for at det skal være individuelt rasjonelt for bedrift *i* å opptre i tråd med kartellavtalen i stedet for å bryte ut:

$$\delta > \frac{\Pi_i' - \Pi_i^0}{\Pi_i' - \Pi_i^c}$$

der δ_i er diskonteringsfaktoren for bedrift i, Π_i^0 periode-profitt hvis kartellavtalen opprettholdes, Π_i' periode-profitt dersom bedriften bryter og Π_i^c periode-profitten etter at bedriften har brutt ut. Forfatteren kunne etter min mening trukket mer interessante konlusjoner ut av detteuttrykket enn det han faktisk gjør. Han påpeker kun at dersom bedriftene er tilstrekkelig tålmodige (det vil si har lang tidshorisont) vil ulikheten vist over være oppfylt, og at en bedrift også må sjekke hvorvidt også rivalene har oppfylt ulikheten (husk at diskonteringsfaktoren kan variere fra bedrift til bedrift). For det første burde det vært påpekt at desto lavere profitten etter utbrudd er relativ til profitten i kartell-likevekten (desto større Π_i^0 relativ til Π_i^c), desto sterkere incentiver har bedriftene til å holde kartell-avtalen. Årsaken er at et eventuell brudd med kartellavtalen fører til svært hard konkurranse, noe som bidrar til å disiplinere kartellmedlemmene. Dette er motintuitivt og åpenbart relevant for konkurransemyndighetene. Det antyder at i de markeder hvor det er stort potensiale for hard konkurranse, vil bedriftene ha store incentiver til å opprette en kartellavtale. Følgelig bør myndighetene vær ekstra på vakt mot kartelldannelser i denne typen markeder.

For det andre burde det vært påpekt at diskonteringsfaktoren ikke bare er bestemt av tidspreferanseraten. En diskonteringsfaktor nær 1 kan enten skyldes en lav tidspreferanserate, det vil si liten forskjell i verdsetting av en krone idag og en krone i framtiden, eller en kort periodelengde. Hvis for eksempel periodelengden er en uke i stedet for ett år, vil en krone mottatt i neste periode ha en neddiskontert verdi som er nær en selv om tidspreferanseraten er relativt høy. Når en tolker periodelengde inn i diskonteringsfaktoren på en slik måte, er det mulig å drøfte hvordan muligheten for å skjule eventuelle brudd med kartellavtalen vil påvirke muligheten for å opprettholde kartellavtalen. Muligheten for å skjule eventuelle brudd med kartellavtalen, for eksempel å foreta hemmelige prisavslag, innebærer at det tar tid før rivalene oppdager bruddet (hvis de i det hele tatt oppdager det). I tråd med resonnementet over vil det faktum at det tar tid før brudd blir oppdaget, kunne tolkes inn i modellen som en lav diskonteringsfaktor. Følgelig er jeg uenig med forfatteren når han hevder at uttrykket som er vist over kun er interessant når bedriftene har perfekt informasjon.



Kapittel 6 avsluttes med en god presentasjon av det såkalte minimax kriteriet, det vil si de hardeste straffene som er troverdige. Det gis en interessant anvendelse av dette kriteriet på saltduopolet i Storbritannia. Kapittel 7 gir en grei oversikt over teori for prislederskap, og relaterer teorien til det såkalte 'basing-point system', det vil si hvor prissetting tar utgangspunkt i en bestemt lokalisering og det gis påslag ut fra transportkostnad.

Kapittel 8, som forfatteren i forordet beskriver som det mest betydningsfulle kapittelet, drøfter hvordan myndighetene gjennom å observere blant annet prisendringer kan avsløre at det forekommer (enten hemmelig eller stilltiende) kartell. I kapittel 5 har forfatteren vist at selv om det ikke forekommer kartell, kan det allikevel være rasjonelt for bedriftene å utveksle informasjon. Dette innebærer at informasjonsutveksling ikke er noe entydig bevis på at det forekommer kartell. Så kapittel 8 har den ambisiøse oppgave å finne en metode for å avsløre at de observerte prisbevegelser, og informasjonsutveksling slik som prisannonsering, faktisk er et bevis på kartell. Det gis to spennende eksempler på studier der en prøver å avdekke om det faktisk forekommer. For konkurransemyndighetene må dette være nedslående lesning, da forfatteren i begge tilfeller konkluderer med at en ikke kan avvise at observasjonene er konsistent med konkurranseadferd (det vil si ikke kartell).

Del III av boken omhandler det som er kalt semi-kartell. Det innebærer at bedriftene samarbeider på noen områder samtidig som de konkurrerer på andre områder. For eksempel kan det være priskartell samtidig som bedriftene konkurrerer på kapasitet. Dette er et relativt nytt felt, og forfatteren presenterer noen av de modellene som relativt nylig er blitt publisert. En stor svakhet med disse to kapitlene er at drøftingen ikke relateres til konkurransepolitikken. Det burde for eksempel vært drøftet om det er gunstig fra et velferdsmessig synspunkt at de konkurrerer langs noen dimensjoner og ikke andre, og dermed hvorvidt det er grunnlag for konkurransemyndighetene å gripe inn.

Alt i alt er boken svært ujevn, da den varierer fra det meningsløse til det svært meningsfylte. De deler av boken som har liten relevans for konkurransepolitikk, og da tenker jeg spesielt på kapitlene 2 og 3, bør ikke avskrekke noen fra å lese andre deler av boken.

Lars Sørgard,
Institutt for Samfunnsøkonomi,
Norges Handelshøyskole

Xiaokai Yang og Yew-Kwang Ng:
SPECIALIZATION AND ECONOMIC ORGANIZATION:
A New Classical microeconomic framework
North-Holland, 1993, 481 s.
+ referanser og index

For en tid tilbake forberedte jeg en innledende forelesning i samfunnsøkonomi. Jeg ønsket å si noe om årsaker til handel, arbeidsdeling og be-

driftsorganisering. Jeg oppdaget raskt at tradisjonelle lærebokframstillinger i mikroøkonomi har forbausende lite å si om disse grunnleggende tema. I slike framstillinger – som gjerne bygger på nyklassisk økonomi – er bedriften beskrevet ved en produktfunksjon og konsumenten beskrevet ved sine preferanser. Produsenten og konsumenten analyseres separat, og arbeidsdelingen i og mellom bedriftene tas som et datum.

Jeg forsøkte å utvikle noen egne tanker om tema, men fant at også disse – kanskje mindre overraskende – kom til kort. Jeg klamret meg til «komparative fortrinn», altså at folk og land handler med hverandre fordi de spesialiserer seg på virksomheter som de er relativt sett best egnet til. Jeg hadde imidlertid følelsen av at de interessante tingene lå gjemt bak dette begrepet, for hva er det som forklarer komparative fortrinn? At personer/land er forskjellige og har forskjellig faktorutrustning er greit nok, men er det dette som er det sentrale og grunnleggende? Er det ikke heller slik at folk og land spesialiserer seg til tross for at de er ganske like? Og hva forklarer graden av arbeidsdeling *mellom* bedrifter kontra arbeidsdeling *innenfor* bedrifter?

KONSUMENT-PRODUSENTER

Tradisjonell, nyklassisk mikroøkonomi har lenge vært under lupen, fra institusjonalister, spill- og evolusjonsteoretikere o.a. Likevel overlever den nyklassiske modellen. Også kritikerne anerkjenner denne modellen som en nyttig referanseramme.

Det særegne ved den boka som her omtales, er at den utfordrer nyklassisk økonomi i dens «kjelleretasje», nemlig på det tilsynelatende uskyldige skillet mellom rene konsumenter og rene produsenter/bedrifter. Boka – som primært bygger på Yang's forskning – stiller opp et annet utgangspunkt som synes både riktigere og mer forklaringskraftig. Dette utgangspunktet er individet som «konsument-produsent» (forfatternes terminologi): Individet er både produsent og konsument og kan i utgangspunktet avgjøre hvilke goder og hvor mye han vil produsere (innenfor sin tidsrestriksjon) og hvilke goder og hvor mye han vil konsumere, kjøpe og selge (innenfor en budsjettrestriksjon). Med dette *som utgangspunkt* belyser forfatterne en rekke sentrale tema:

- spesialisering og produktivitet på individnivå
- arbeidsdeling og produktivitet på samfunnsnivå
- framveksten av profesjonelle handelsmenn og byutvikling
- økonomisk «take-off», vekst og stagnasjon
- produktantall i og utenfor handel
- bedriftsorganisering («theory of the firm»)
- eiendomsretter og kontraktsformer
- omveisproduksjon og teknologisk utvikling
- entreprenørskap og investeringer
- monetære regimer og konjunkturer

Analyser av så mange tema krever naturligvis mange teorielementer, også fra tradisjonell mikroøkonomi. Forfatterne holder imidlertid på spesifikasjonen av individet som konsument-produsent gjennnom hele boka, og alle individer antas like i den forstand at de har de samme preferanser og den samme utrustning fra naturens side. Det siste er selvsagt en pedagogisk-analytisk forenkling, men denne forenklingen synes ikke å begrense forklaringskraften. I boka forklares en rekke empiriske fenomener (stiliserte fakta) som det tidligere har vært vanskelig å forklare innenfor en og samme grunnmodell.

«Konsument-produsenter» er ingen ny idé; den kan i alle fall føres tilbake til en velkjent bok av G. Becker fra 1965: «A theory of the Allocation of Time». Det nye ved Yang og Ng's bok er den konsekvente bruken av «konsument-produsenter» og denne modellspesifikasjonen i kombinasjon med antagelser om individuelle spesialiseringsfordeler i produksjonen og transaksjonskostnader i handelen. Denne nye syntesen har vesentlige implikasjoner for forståelsen av hvordan økonomiske systemer fungerer.

NOEN SENTRALE KONKLUSJONER

Boka har 19 kapitler fordelt på 6 bolker, pluss en introduksjon og en epilog. Her vil jeg hovedsaklig trekke fram momenter fra de fire første bolkene (kap. 1-14).

I den enkleste modellen (kap. 2) forklares graden av arbeidsdeling i samfunnet ut fra en «tradeoff» mellom individuelle spesialiseringsfordeler i produksjonen og transaksjonskostnader i handelen: Jo større grad av spesialisering og dermed mer handel, desto større transaksjonskostnader. Transaksjonskostnadene vil altså begrense omfanget av handelen og dermed også graden av spesialisering og arbeidsdeling. På grunn av transaksjonskostnadene vil ikke den fulle likevekten i økonomien ligge på produksjonsmulighetskurven i tradisjonell forstand (den potensielle godetilgangen når transaksjonskostnadene ignoreres).

De komparative fortrinn bestemmes *endogent* via den individuelle spesialiseringen og den arbeidsdelingen som etableres. De komparative fortrinn er også absolutte fortrinn (i tråd med A. Smith's tanker i «..Wealth of Nations») siden de spesifiserte modeller bygger på spesialisering ved «learning by doing» og arbeidsdeling mellom ex ante like individer med samme faktorutrustning.

Når handel *profesjonaliseres* (kap. 6), oppnås høyere transaksjonseffektivitet, slik at omfanget av handelen og arbeidsdelingen blir større. Dermed blir også den individuelle og samfunnsmessige produktiviteten høyere. Forfatterne belyser i denne sammenheng flere spørsmål i økonomisk lokaliseringsteori, som framveksten av byer.

Når tidsdimensjonen ved «learing by doing» trekkes inn (kap. 7), åpner modellen for forskjellige økonomiske utviklingsbaner: Transaksjonseffektiviteten må over en viss kritisk verdi for at økonomisk «take-off» gjennom framvoksende arbeidsdeling skal komme i stand. Ettersom mulighetene for videre arbeidsdeling uttømmes, vil veksttakten avta, slik at det til slutt

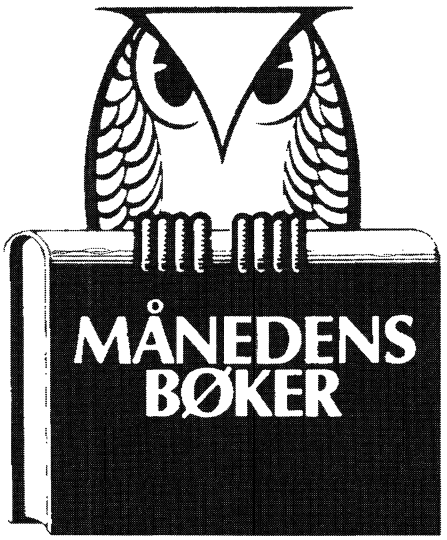
bare er «learning by doing» som driver den økonomiske veksten.

Det markedsspill som forfatterne spesifiserer (kap. 3 og 4) er multilaterarale forhandlinger. I utledningene benyttes Rubinstein«s ikke-kooperative forhandlingsmodell med to parter (kjøper og selger). Det multilaterale elementet kommer inn ved muligheten til å skifte selger/kjøper. Dette markedspillet gir et Pareto-optimalt resultat, også ved «asymmetrisk informasjon om produksjonsmetoder».

Forfatterne bruker begrepet «asymmetrisk informasjon» om «spesialisert kunnskap». Denne begrepsbruken er muligens forvirrende, men meningen er at bare selger/produsent kjenner produksjonsteknikken (jfr. «learning by doing»). Slik asymmetrisk informasjon er et nødvendig aspekt ved arbeidsdelingen i samfunnet; uten slik asymmetrisk informasjon, er det ingen spesialiseringsgevinster. Forfatterne framhever dette ved begrepet «economies of information asymmetry».

Det Pareto-optimale utfallet gjelder ikke bare ressursallokeringen ved en gitt arbeidsdeling, slik som i modeller av Walras-typen. Det gjelder også *graden av* spesialisering og arbeidsdeling – den økonomiske *organiseringen* i forfatternes terminologi. Forfatterne viser hvordan markedet kan finne fram til den mest effektive organiseringen, herunder: det optimale antall forbruksgoder (kap. 8), det optimale antall produsentgoder (kap. 12), den optimale grad av omveisproduksjon (kap 13) og den optimale *hierarkiske* strukturen i organiseringen av produksjon og transaksjoner (kap. 14). Den effektive organiseringen vil ikke alltid innebære allokeringseffektivitet i tradisjonell forstand, siden det kan være optimalt å unndra et visst antall goder fra arbeidsdeling og handel for å begrense transaksjonskostnadene.

Transaksjonskostnader står sentralt i de fleste analysene. Forfatterne skiller mellom transaksjonskostnader ex ante og ex post. Det første er transport- og kommunikasjonskostnader, kostnader forbundet med inngåelse, spesifikasjon og håndhevelse av kon-



trakter m.m. Det siste er effektivitetstap forbundet med forhandlingsløsninger, usikkerhet knyttet til leveranser, bedrageri, tyveri m.m. Dette åpner for en rekke «tradeoffs» mellom transaksjonskostnader ex ante og ex post. Forskjeller i transaksjonskostnader ved ulike typer av markeds- og bedriftsorganisering forklarer hvilken organisering og hvilke kontraktsformer som etableres og utvikles. La oss ta noen eksempler:

– Høyere transaksjonseffektivitet ved bedriftsorganisert kontra markedsorgansisert arbeidsdeling kan forklare hvorfor det oppstår bedrifter, og dermed også hvorfor/hvordan arbeidsmarkedet utvikles (kap. 9).

– Grad av transaksjonseffektivitet forbundet med å spesifisere og håndheve kontrakter/eiendomsretter (kap. 10) kan forklare forskjeller i økonomisk utviklingsnivå/veksttakt mellom land/økonomiske systemer.

– Selv om transaksjonseffektiviteten forbundet med kontraktsspesifikasjon øker, er det ikke gitt at den faktiske kontraktsspesifikasjon blir sterkere; markedsaktørene kan finne det mer rasjonelt å ta ut effektivitetsøkningen gjennom en sterk økning av spesialisering og handel. I denne sammenheng diskuterer forfatterne også «det effektive omfang av eksternaliter».

Forfatterne framhever – og viser – at økonomisk organisering, slik det er definert ovenfor, er langt viktigere for økonomisk velferd enn den tradisjonelle ressursallokeringen (relative priser). De viser også hvordan et system med fri kontraktsinngåelse kan finne fram til det mest effektive organisasjonsmønstret. Forfatterne gir gjennom dette en fornyet og mangesidig tolkning av A. Smith's «usynlige hånd». Kravet om metodologisk individualisme holdes, selv om noen av de spesifiserte spill- og markedsmekanismene kan diskuteres.

Forfatterne leverer en kraftfull argumentasjon for markedsliberalisme og privat eiendomsrett. De gir også ny innsikt i årsakene til at visse former for planøkonomi har spilt – og vil spille – fallitt. Det gjelder både økonomier av Sovjet-typen og den markedssosialistiske varianten (á la Lange-Lerner-modellen inspirert av Walras-skjemaet).

IDÉHISTORISK BAKGRUNN

Hvorfor er ikke «konsument-produsenter« det *vanlige* utgangspunktet i mikroøkonomisk analyse?

Forfatterne gir selv en forklaring: Da Marshall m.fl. formaliserte økonomisk teori mot slutten av forrige århundre, hadde man ikke de nødvendige matematiske metoder til å håndtere hjørneløsninger. Slike metoder – som først kom med Kuhn-Tucker – trengs når utgangspunktet er optimaliserende konsument-produsenter, spesialiseringsfordeler og transaksjonskostnader. Optimumsløsningen vil da ha null-verdier på flere av de beslutningsvariablene som bare er definert for ikke-negative verdier ($X \geq 0$ i optimaliserings-problemet). Det er f.eks. slik at spesialiseringsfordeler gjør det rasjonelt å selge bare ett gode (hvis noe) og irrasjonelt samtidig å kjøpe og egenprodusere det samme godet. Problemene med å håndtere dette matematisk omgikk Marshall o.a. ved å analysere produsenten og konsumenten separat, og med marginalbetraktninger som nesten enerådende analyseredskap. Dette har siden hengt ved økonomisk teori, med uheldige konsekvenser, hevder forfatterne.

Selv om økonomer liker å henvise til A. Smith som økonomifagets far, har mange av de sentrale idéene i «..Wealth of Nations» spilt en relativt underordnet i rolle i vårt århundres

«mainstream economics».[1] Det gjelder spesielt de innledende kapitlene i «..Wealth of Nations» om arbeidsdeling, produktivitet og markedsstørrelse. Forfatterne bringer Smith's anliggende tilbake i sentrum for analysen. Dette forklarer også bokas undertittel: «A *New Classical* Microeconomic Framework», i motsetning til «*neoclassical* economics».

Man kan likevel ikke si at forfatterne forlater det nyklassiske *paradigmet*. Dette paradigmet – svakt definert – kan sies å stille følgende fire krav til økonomisk analyse:

1) Beskrivelse av aktører, preferanser, teknologi og faktorutrustning, 2) analyse av individuelt optimaliserende atferd, 3) analyse av samspillet/interaksjonen mellom individuelle beslutningstakere, og 4) velferdsøkonomisk vurdering av utfallet av interaksjonen. Forfatterne går god for og bruker dette oppsettet aktivt, men de fyller det med andre teorielementer enn i tradisjonell mikroøkonomi.

Man kan kanskje si at kravet om metodologisk individualisme (krav nr. 2 ovenfor) ikke har blitt gjennomført *konsekvent nok* i tradisjonell mikroøkonomi, siden arbeidsdelingen i og mellom bedriftene der tas som et datum og ikke forklares ut fra individuelt optimaliserende atferd.

NOEN INNVENDINGER

Forfatterne er nøye med å framheve forskjeller og likheter mellom egne og andres modeller – og egne modellers fortreffelighet. Dette kan oppfattes som utidig markedsføring. Men det har også den positive funksjon at leserens oversikt lettes. Det gjør også lesningen mer spennende enn den ellers ville vært.

En innvending er at forfatterne trekker nokså vidtgående konklusjoner på grunnlag av spesifiserte modeller. Selv om bruk av spesifiserte funksjoner er nødvendig for eksplisitte løsninger, kunne det vært ønskelig med en nærmere angivelse av hvor robuste konklusjonene er – i alle fall de kvalitative konklusjonene.

I en fotnote (s. 196) sies det at *kardinal* nytte er nødvendig fordi en monotont stigende transformasjon av nyttefunksjonen vil endre mønstret for arbeidsdeling. Siden dette må sies å være en kraftfull påstand (i alle fall en påstand som vakte *min* nysgjerrighet), skulle jeg gjerne sett dette utdypet, ikke minst når så mye annet stoff – også enkelte trivialiteter – presenteres rigorøst og omstendelig, til dels gjentagende. En annen påstand (s. 70) som jeg gjerne skulle sett utdypet, er at prising ut fra marginale kostnader ikke fungerer ved full likevekt. Slik jeg forstår forfatterne har dette sammenheng med de individuelle spesialiseringsgevinstene i produksjonen. Jeg ser imidlertid ikke de fulle konsekvensene av dette for normativ pristeori.

Når tidsdimensjonen ved «learing by doing» trekkes inn (kap. 7), kan det oppstå et avvik mellom markedsløsningen og Pareto-optimum. Forfatterne omgår dette ved en antagelse om langsiktige kontrakter og futuremarkeder. På dette punkt synes jeg analysen er vel kunstig og svakt motivert. Jeg synes også forfatterne tar vel lett på – eller overser – problemer forbundet med eksterne virkninger og kollektive goder, til tross for at det analyseapparatet som forfatterne forfekter burde egne seg til å si mye interessant om dette. Forfatterne har heller ikke mye å si om de kulturelle og sosiale betingelser for transaksjonseffektivitet, som meget vel kan stå i motsetning til «laissez-faire».

I bokas siste bolk behandles enkelte makroøkonomiske problemstillinger. Forfatterne har bl.a. en dynamisk konjunkturmodell der arbeidsledighet har en *produktiv* funksjon: Den mest effektive markedsorganiseringen i modellen innebærer syklisk ledighet for kapitalvareprodusentene. Forfatterne spør derfor om ikke konjunkturer er å betrakte som et markedsmirakel, i motsetning til markedssvikt-oppfatningen i keynesiansk tradisjon. Jeg synes forfatterne her trekker konklusjoner – eller rettere sagt stiller spørsmål – på grunnlag av en veldig spesiell modell; alle individer bestemmer valg av profesjon/sektor *på samme tidspunkt*, hvilket synes avgjørende for modellens sykliske svingninger i kapitalvareproduksjonen.

INTERESSANT OG VIKTIG BOK

Til tross for visse påpekte svakheter, håper jeg at denne omtalen viser at vi har å gjøre med en interessant og viktig bok som bør finne veien til undervisning og forskning. Boka egner seg neppe til innføringskurs, til det er den for krevende i både begrepsbruk og analyseteknikker (ikke-lineær programmering og optimal kontrollteori). Men boka bør kunne stimulere lærere og andre til et kritisk blikk på «vane-tenkningen», og noen av bokas sentrale begreper og innsikter vil sikkert innarbeides i elementære framstillinger/lærebøker etter hvert.

Det kan imidlertid ta lang tid før den *vanlige* innføringstekst i mikroøkonomi bygger på det «rammeverk» forfatterne forfekter. Bruddet er ganske fundamentalt, og omstillinger er anstrengende – ikke minst intellektuelle sådanne. Men i følge forfatternes teorier, vil gunstige innovasjoner realiseres i frie markeder, f.eks. i USA med et stort hjemmemarked for lærebøker i økonomi.

Nils E. Sørgaard,
Høgskolen i Telemark

[1] Et unntak som forfatterne hyppig refererer er Allyn A. Young (1928): «Increasing returns and economic progress», *The Economic Journal*.

Egil Bakke:
OVERFLADISK OM POLITIKK OG MARKED
Hvor mye politikk tåler Norge?
Høyskoleforlaget, 1995.
176 sider. Kr. 250,–.

Egil Bakkes bok tar opp en problemstilling som har fått lite oppmerksomhet i Norge, avveiningen mellom markedssvikt og politikksvikt. Hvor alvorlige er svakhetene ved en demokratisk beslutningspro-

sess i forhold til svakhetene ved en uregulert markedsøkonomi?

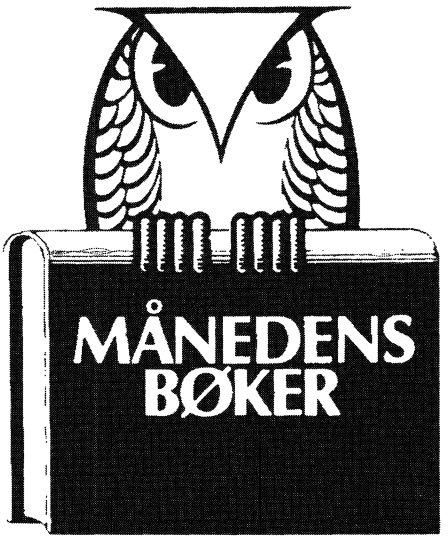
Når vi i Norge ikke har hatt en dyptpløyende debatt om dette temaet, til tross for at forholdet mellom offentlig og privat sektor er en sentral konfliktdimensjon i det politiske liv, skyldes det trolig at problemstillingen berører sentrale samfunnsaktørers legitimitet. Mens den politiske venstreside, de viktigste arbeidstakerorganisasjonene og landbrukets organisasjoner bygger sin argumentasjon på at folkevalgte organer bør avgjøre viktige samfunnsspørsmål, hevder den politiske høyreside samt de fleste næringsorganisasjoner at markedet er den naturlige allokeringsmekanisme. Debatten utarter lett til utveksling av slagord der nyansene forsvinner fordi ingen av partene tar sjansen på å 'gi motparten argumenter' (jamfør reaksjonene på Rune Gerhardsens privatiseringsutspill).

På denne bakgrunn er det grunn til å ønske velkommen debattbidrag fra aktører som Egil Bakke. Desto mer skuffende er det at Bakke ikke har tatt seg bedre tid. Boken bærer preg av å være et hastverksarbeid, et retorisk skrift der motforestillinger behandles overfladisk. Dette til tross for at det foreligger en omfattende forskningslitteratur om de fleste temaer Bakke tar opp.

Boken samler og systematiserer en rekke av de forslag Bakke har lagt frem i avisartikler og foredrag de siste årene. Det er kraftig lut som foreslås: Omfattende nedskjæringer i velferdsstatens ytelser, overgang til frikonkurranse på arbeidsmarkedet, nedbygging av reguleringer/næringsstøtte og gjennomføring av konstitusjonelle reformer med sikte på å begrense den utøvende myndighets handlingsrom.

Skal man ha håp om å få gjennomslag for såvidt radikale forslag, må man argumentere godt for; a) hvorfor reformer er nødvendig, og b) hvorfor de ikke vil ha utilsiktete virkninger. Punkt a) omhandles i første del av boken der Bakke gir en kortfattet fremstilling av den økonomiske utviklingen i Norge de siste tiår.

Bakke hevder at politikken stort sett har vært feilslått. Det gjelder særlig politikken som har vært ført de



siste tyve årene. Oljeinntektene har vært anvendt til forbruk, selektive støttetiltak til ulønnsomme bedrifter og oppblåsning av den offentlige sektor. Dette har medført et omfattende effektivitetstap og etterhvert også økt arbeidsledighet. Samtidig har politikken etter Bakkes mening bare i liten grad ført til større likhet i samfunnet. Som en følge av utviklingen har myndighetene blitt tvunget til å legge om politikken i mer markedsorientert retning. Denne omleggingen har imidlertid gått sakte og har ikke vært ledsaget av en genuin anerkjennelse av markedets egenskaper.

Etter min mening gir ikke Bakke noen overbevisende argumentasjon for behovet for radikale reformer. Tvert i mot illustrerer hans historiske gjennomgang at vi i det store og hele har klart oss bra. Vi har maktet å justere kursen i tråd med endrete rammebetingelser uten at sentrale kvaliteter ved det norske samfunnet har gått tapt. Riktignok sliter også vi med arbeidsløshet og en rekke sosiale problemer, men sammenlignet med andre land scorer vi høyt på de fleste kriterier.

Punkt b), drøfting av motforestillinger, mangler i foruroligende grad. Ta for eksempel spørsmålet om nedbygging av velferdsstaten. De fleste lesere vil spørre seg hvilke konsekvenser bokens forslag vil ha for fordelingen av inntekt og levekår. Bakkes svar synes å være at det er lite myndighetene kan gjøre for å påvirke inntektsfordelingen overhodet. For det første betyr økt politikkstyring større kompleksitet, noe som favoriserer ressurssterke. For det andre svekker omfordeling stimulansene til innsats og flid, noe som særlig rammer svake grupper. Og for det tredje vil insidensvirkninger endre den primære inntektsfordelingen og dermed motvirke effekten av omfordelinger.

Disse tre momentene er åpenbart relevante for debatten. Det avgjørende er imidlertid ikke hvorvidt slike effekter forekommer, men hvor viktige de er; Hvor mye omfordeling er det mulig å få til for et gitt effektivitetstap? Til tross for at det foreligger en omfattende litteratur, både om skatteinsidens og incitamentsvirkninger av sosiale støtteordninger, gjør ikke Bakke noe forsøk på å anslå hvilken betydning omfordeling har for inntektsfordelingen, og dermed hvilke konsekvenser nedbygging av velferdsordninger vil ha.

En rimelig tolkning av litteraturen er at det foreligger betydelig usikkerhet om hvordan skatter og overføringer påvirker inntektsfordelingen. Slik usikkerhet må myndighetene nødvendigvis ta hensyn til. Sett at det er overveiende sannsynlig at Bakke har rett; sannsynligheten for at en radikal nedbygging av velferdsstaten kan gjennomføres uten dramatiske fordelingsvirkninger er 95%. Er det da riktig å gjennomføre en politikk som medfører 5% risiko for at mange mennesker får en uakseptabel lav levestandard? Jeg savner en drøfting av denne type problemstillinger i boken.

Også Bakkes forslag til konstitusjonelle reformer vil ha virkninger det er vanskelig å overskue konsekvensene av. I boken hevdes det at mediaoppslag og påvirkning fra interessegrupper presser våre politikere til å fatte beslutninger som er i strid med landets langsiktige interesser. Derfor må handlingsrommet til den utøvende myndighet begrenses. Den lovgivende forsamling bør bestå av representanter som sitter i en lang periode, for eksempel 15 år. Denne forsamling skal ikke fungere som parlamentarisk grunnlag for regjeringen, men definere de rammebetingelser regjeringen må forholde seg til. Valg av regjering og bevilgende myndighet skal skje separat. Hensikten med reformen er å

skape større forutsigbarhet om myndighetenes politikk.

Bakkes forslag griper inn i fagdebatten om hvorvidt landets institusjoner skal fremme forutsigbarhet eller fleksibilitet. Begrensning av det offentliges handlingsrom reduserer aktørenes usikkerhet om regjeringens politikk. Men samtidig begrenses regjeringens fleksibilitet til å ta hensyn til samfunnsendringer. Igjen savner jeg en balansert diskusjon av de ulike momentene, særlig på bakgrunn av at denne problemstillingen har vært en gjenganger i internasjonal statsvitenskaplig og økonomisk litteratur det siste tiåret.

Bokens styrke er utvilsomt at den reiser en rekke viktige problemstillinger som har fått lite oppmerksomhet i norsk debatt. Men fordi boken tar opp spørsmål som er politisk kontroversielle og berører sentrale samfunnsaktørers legitimitet, er det særlig viktig at motforestillinger behandles på en grundig måte. Her bør Bakke ha mer å bidra med.

Fredrik Carlsen

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

FORENINGENS KURS- OG MØTEPROGRAM

- Seminar om **GRØNN SKATTEKOMMISJON** slutten av august i Oslo
- **KONJUNKTURSEMINAR** 5. september i Oslo
- Etterutdanningskurs i **NÆRINGSØKONOMI** 26. – 27. september på Klækken Hotell
- **TILLITSVALGTKURS** for fagforeningsmedlemmer 10. – 13. oktober i London
- Høstkonferanse om **OFFENTLIG SEKTORS ROLLE** oktober – november i Oslo
- **GENERALFORSAMLING** og **FAGFORENINGENS ÅRSMØTE** slutten av november i Oslo
- **19. NASJONALE FORSKERMØTET FOR ØKONOMER** begynnelsen av januar i Bergen
- **VALUTASEMINAR** 20. – 23. januar på Gausdal

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).

Rodseth, A.:
Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6. 1979.

Rodseth, 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 lønnssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:
Optiman prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:
«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Tom Bernhardsen
Jan Morten Dyrstad
Nils-Henrik M. von der Fehr
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sørgard
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

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) er en stiftelse opprettet for å drive anvendt forskning innen økonomi, administrasjon og tilhørende fagområder. Den har avdelinger i Bergen i tilknytning til Norges Handelshøyskole og i Oslo i tilknytning til Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

SNF

Med forbehold om endelig tilsagn, blir det ved SNF-Oslo ledig en

STIPENDIATSTILLING I MILJØFORSKNING

Innen miljøforskningen har vi en betydelig aktivitet, og vi regner med å kunne engasjere en stipendiat på prosjektet *Kostnadseffektive strategier for utslipp i Europa*. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, og har som hovedtema bruk og videreutvikling av modeller for langtransporterte forurensninger. Tema for avhandlingen må velges innenfor feltet, men for øvrig vil den som engasjeres være fri til å utvikle problemstillinger, i samråd med veileder, Finn R. Førsund.

Det kreves sosialøkonomisk embetseksamen, sosialøkonomi hovedfag eller tilsvarende. Engasjementet vil gå over fire år, hvorav omkring ett år med mer prosjektrettet arbeid innen samme tema. Den som engasjeres må søke opptak ved doktorgradsstudiet ved Sosialøkonomisk institutt. Flere andre personer ved SNF og Sosialøkonomisk institutt arbeider med miljørelaterte problemer, og den som engasjeres vil komme inn i et aktivt forskningsmiljø. Forholdene på SNF vil bli lagt til rette for at studiet kan gjennomføres, og det er gode muligheter for utenlandsopphold.

***

Nærmere opplysninger kan fåes ved henvendelse til forskningssjef Erik Hernæs, tlf 22 95 88 21.

Søknad må være i SNF-Oslo, Gaustadalléen 21, 0371 Oslo, senest 15. juli 1996.
Kopi av vitnemål og attester kan eventuelt ettersendes.